



Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto valtiovarainministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta laeiksi arvonlisäverolain ja Ahvenanmaan maakuntaa koskevista poikkeuksista arvonlisävero- ja valmisteverolainsäädäntöön annetun lain 18 b ja 22 a §:n muuttamisesta

Arvonlisäverolakia koskevan esitysluonnoksen perusteella saa käsityksen keskeisistä ehdotuksista. Esitysluonnoksessa on havainnollistavia taulukoita ja kuvattu hyvin epävarmuuksia. Olennaiset vaikutuslajit on tunnistettu, mutta yhteisvaikutuksia tulee tarkentaa.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- Lääkkeet ovat välttämättömyshyödykkeitä, joiden hintamuutokset voivat vaikuttaa esimerkiksi haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisiin. Esityksen vaikutukset voivat olla merkittäviä, vaikka ne kohdistuisivat hyvin rajoitettuun ihmisryhmään. Esitysluonnoksessa tulee tarkentaa, mihin ihmisryhmiin vaikutukset erityisesti kohdentuvat.
- Sosiaali- ja terveysministeriössä on valmisteilla sääntelyä, jossa ehdotetaan lääkekorvausjärjestelmän alkuomavastuun korottamista ja mahdollisia muita muutoksia lääkkeiden vähittäismyyntiin. Esityksessä tulee tarkentaa, onko esityksellä yhteisvaikutuksia näiden ehdotuksien kanssa.

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen ”esityksen pääasiallinen sisältö” -jaksosta.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi arvonlisäverolakia ja Ahvenanmaan maakuntaa koskevista poikkeuksista arvonlisävero- ja valmisteverolainsäädäntöön annettua lakia.



Esityksen mukaan 10 prosentin suuruisen alennetun verokannan soveltamisalaan nykyisin kuuluvat hyödykkeet siirrettäisiin 14 prosentin suuruisen alennetun verokannan soveltamisalaan. Muutos ei koskisi sanoma- ja aikakauslehtiä eikä yleisradiotoimintaa.

Muutos koskisi henkilöliikennettä, majoitustoimintaa, vierassatamatoimintaa ja lääkkeitä. Muutos koskisi myös kulttuuri- ja urheilutoimintaa kuten kirjoja, urheilu- ja liikuntapalveluja, pääsyä kulttuuritapahtumiin ja -tiloihin sekä urheilutapahtumiin, urheilutilojen käyttöä, esiintyvän taiteilijan, urheilijan tai muun julkisen esiintyjän esityksiä, maahantuotuja taide-esineitä ja tekijän tai satunnaisen myyjän myymiä taide-esineitä sekä tekijänoikeudenhaltijoita edustavan järjestön saamia tekijänoikeuteen liittyviä korvauksia.

Lisäksi kuukautissuojat, inkontinenssisuojat ja lasten vaipat siirrettäisiin yleisen verokannan soveltamisalasta alennetun 14 prosentin verokannan soveltamisalaan.

2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa kuvataan tiiviisti asian tausta ja voimassa oleva sääntely. Keskeisistä ehdotuksista saa hyvän käsityksen. Esitysluonnoksessa tuodaan esille, että tehokkain arvonlisäverotus olisi yhtenäisillä verokannoilla. Esityksessä tulisi lyhyesti taustoittaa, mitä on tavoiteltu alemmalla alennetulla verokannalla.

Esitysluonnoksessa ei kuvata selkeästi esityksen tavoitteita, vaan lähinnä esityksen keskeisiä ehdotuksia.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä tulee kuvata selkeämmin esityksen tavoitteet.

Esitysluonnoksesta käy ilmi, että valmistelua on ohjannut hallitusohjelman kirjaukset. **Arviointineuvosto tuo esille**, että esitysluonnoksesta ei käy ilmi, onko valmistelussa pohdittu muita ratkaisuvaihtoehtoja.¹

¹ Katso esimerkiksi OKV/1814/2024, s. 2: "Hallitusohjelman kirjaukset eivät kuitenkaan saa ohjata lainvalmistelutyötä liian suppeaan suuntaan. Oikeuskansleri on useaan otteeseen todennut valtiosääntöoikeudellisissa kannanotoissaan, että pelkkä hallitusohjelman kirjaus ei riitä hallituksen esityksen pääasialliseksi perusteluksi. Hallituksen esityksessä on perusteltava, että ehdotettava laki on tarpeellinen, että sillä saavutetaan halutut tavoitteet ja että se on tarkoituksenmukainen keino tavoitteiden saavuttamiseksi." Lisäksi katso myös OKV/1486/21/2024, s. 9; OKV/1772/10/2023 ym., s. 3.

Katso myös [hallituksen esitysten laatimisohteet](#): "Hallituksen esitysten laatimisohteiden mukaan vaihtoehtoja kuvattaessa on tärkeää perustella ratkaisuvaihtoehtojen arvioitujen vaikutusten pohjalta, miksi esityksen tavoitteita ei katsota saavutettavan vaihtoehtoisin keinoin yhtä hyvin kuin ehdotukseksi valitulla vaihtoehdolla."



Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on arvioitu yleisen arvonlisäverokannan korottamisen ja verovelvollisuuden alarajan huojentamisen yhteisvaikutuksia. **Arviointineuvosto tuo lisäksi esille**, että sosiaali- ja terveysministeriössä on valmisteilla sääntelyä, jossa ehdotetaan lääkekorvausjärjestelmän alkuomavastuun korottamista ja mahdollisia muita muutoksia lääkkeiden vähittäismyyntiin. Voiko esityksellä olla yhteisvaikutuksia näiden ehdotuksien kanssa, ja kohdistuvatko vaikutukset samoihin ihmisryhmiin?²

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että nykytilan kuvauksessa tehdään selkoa Euroopan unionin lainsäädäntöön. Esitysluonnoksessa tuodaan esille, että arvonlisädirektiivin mukaan alennettujen verokantojen soveltaminen on jäsenvaltioille vapaaehtoista. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa tulisi lyhyesti kuvata, millaisia ratkaisuja Suomen kannalta olennaisissa muissa jäsenmaissa on siirrettyjen tuotteiden ja palveluiden arvonlisäverokantojen osalta tehty.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on arvioitu riittävästi vaikutuksia valtion talousarvioon. Vaikutuksia havainnollistetaan taulukoissa, mikä on myönteistä. Asiaa tuntematon saa riittävän käsityksen muutoksen mittaluokasta.

Esitysluonnoksessa on arvioutu erikseen vaikutuksia hintoihin ja tuotu esille, että korotusten välittyminen hintoihin riippuu muun muassa kilpailuolosuhteista sekä korotuksen kohteena olevan hyödykkeen kysynnän ja tarjonnan hintajoustosta. Yksityiskohtaista tietoa muutosten kohteina olevien hyödykeryhmien hintajoustoista ei ole saatavilla, mistä syystä hintavaikutuksia ei ole mahdollista arvioida kattavasti.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että arvioihin liittyviä epävarmuuksia tuodaan esille.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on tunnistettu, että kotitalouksien arvioidaan osin sopeuttavan kysyntäänsä vähentämällä kulutusta. Tällöin lopullinen tuottovaikutus jää staattista tuottoarviota pienemmäksi, koska arvonlisäveron korotus vähentää kotitalouksien ostovoimaa.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä tulee tarkentaa vaikutuksia yritysten toimintaan. Esityksessä tulisi mahdollisuuksien mukaan kuvata, voiko esitys heikentää joidenkin toimialojen kannattavuutta, jos esimerkiksi muiden maiden verokanta poikkeaa merkittävästi Suomen ehdotetusta verokannasta.

Esitysluonnoksessa on todettu, että alennetuista arvonlisäverokannoista aiheutuu verovelvollisille sekä Verohallinnolle lisääntyneitä hallinnollisia kustannuksia. Lisäksi esityksestä arvioidaan aiheutuvan hyödykkeitä myyville yrityksille jonkin verran kertaluonteisia hallinnollisia kustannuksia. Yritysten tulee päivittää tieto-, kirjanpito- ja hintajärjestelmiään vastaamaan esitettyjä arvonlisäverokantoja.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä tulee esittää suuntaa antava arvio hallinnollisten kustannusten suuruusluokasta verovelvollisille ja Verohallinnolle. Esityksessä on hyvä tarkentaa sääntelyn kohteena

² Katso esimerkiksi hankkeet STM120:00/2023 ja STM079:00/2024



olevien yritysten kokoa. Tämä auttaisi hahmottamaan, minkä kokoisiin yrityksiin hallinnolliset kustannukset kohdistuisivat.³

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on arvioitu vaikutuksia tulonjakoon. Lisäksi on myönteistä, että kokonaistaloudellisia vaikutuksia ja työllisyysvaikutuksia on arvioitu Kooma-mallilla.

2.3 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan ehdotuksella ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia hyvinvointiin ja terveyteen. Arvonlisäveron korotuksen arvioidaan siirtyvän reseptilääkkeiden hintoihin täysimääräisenä. Esitysluonnoksessa todetaan, jos kuluttajan ei ole mahdollista esimerkiksi muuta kulutusta sopeuttamalla ostaa tarvitsemaansa määrää lääkkeitä korkeammalla hinnalla, voi esityksellä lähtökohtaisesti olla osin haitallisia välillisiä vaikutuksia terveyteen.

Arviointineuvosto tuo esille, että vaikutukset voivat olla merkittäviä, vaikka ne kohdistuisivat hyvin rajoitettuun ihmisryhmään. Esimerkiksi lääkkeet ovat välttämättömyyshyödykkeitä, joiden hintamuutokset voivat vaikuttaa haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisiin. Esitysluonnoksen perusteella saa käsityksen, että lääkkeiden vuosiomavastuu voisi täytyä nopeammin. Toisaalta kaikki lääkkeet eivät ole Kansaneläkelaitoksen korvattavia. Esitysluonnoksessa tulee tarkentaa, mihin ihmisryhmiin vaikutukset erityisesti kohdentuvat.

Arviointineuvosto tuo esille, että esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös Ahvenanmaan maakuntaa koskevista poikkeuksista arvonlisävero- ja valmisteverolainsäädäntöön annettua lakia. Esityksessä ei ole arvioitu vaikutuksia Ahvenanmaahan tai tuotu esille, onko muutoksella olennaisia vaikutuksia Ahvenanmaahan. **Arviointineuvosto katsoo**, että esityksestä ei saa käsitystä, onko esityksellä olennaisia vaikutuksia Ahvenanmaahan.

3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle laeiksi arvonlisäverolain ja Ahvenanmaan maakuntaa koskevista poikkeuksista arvonlisävero- ja valmisteverolainsäädäntöön annetun lain 18 b ja 22 a §:n muuttamisesta (hankenumero: VM099:00/2023), jonka valtiovarainministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 28.8.2024. Lausunto on julkinen.

³ [Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen](#) mukaan erityistä huomiota on kiinnitettävä pieniin ja keskiuuriin yrityksiin, sillä pk-yritykset ovat erityisen herkkiä sääntelyn aiheuttamille muutoksille toimintaympäristössä. Yritysvaikutuksia voidaan pitää olennaisina, jos ne koskevat suurta yritysjoukkoa tai vaikutukset ovat suuria yksittäiselle yritysjoukolle (esim. toimiala).



Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 12. syyskuuta 2024

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Annika Collin

Johtava asiantuntija, lainsäädännön arviointineuvoston sihteeri

Yhteystiedot:

Valtioneuvoston kanslia
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
valtioneuvosto.fi
p. 0295 16001



Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

5. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää kiitettävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäsehdotuksia hallituksen esitysluonnokseen.

4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa välttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Hallituksen esitysluonnoksessa on olennaisia puutteita ja esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen puutteet ovat niin merkittäviä, ettei esitysluonnos täytä lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimuksia. Hallituksen esitysluonnoksen pohjalta ei pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko hallituksen esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi.*

* Viimeinen virke jätetään pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.