

20.09.2022

249/03.00.00.00/2022

[Arvonlisäverolain
väliaikainen
muuttaminen]

Valtiovarainministeriö

kirjaamo.vm@gov.fimarja.niiranen@gov.fi

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esityksestä (Hankkeen VM112:00/2022 lausunto)

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi arvonlisäverolain väliaikaisesta muuttamisesta

Taustaa

Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä (HSL) toimii yhdeksän jäsenkuntansa alueella joukkoliikennelain mukaisena toimivaltaisena viranomaisena. HSL:n keskeisiin tehtäviin kuuluu suunnitella ja järjestää toimialueensa joukkoliikenne ja edistää sen toimintaedellytyksiä, *hankkia bussi-, raitiovaunu-, metro-, lautta- ja lähijunaliikennepalvelut*, hyväksyä joukkoliikenteen taksa- ja lippujärjestelmä sekä joukkoliikenteen taksat, vastata joukkoliikenteen markkinoinnista ja matkustajainformaatiosta sekä *järjestää lippujen myynti* ja vastata matkalippujen tarkastuksesta.

Henkilökuljetusten arvonlisävero liittyy HSL:n toiminnassa sekä lippujen myyntituloihin että vähennyskelpoisiin liikenteen hankintamenoihin.

- HSL tilittää valtiolle arvonlisäveroa joukkoliikenteen lipputuloista henkilökuljetusten arvonlisäverokannan (10 %) mukaisesti.
- HSL vähentää omassa arvonlisäverotilityksessään henkilökuljetuksista bussi-, lähijuna-, metro-, raitio- ja lauttaliikenteen operaattoreille maksettaviin korvauksiin sisältyvän henkilökuljetusten arvonlisäverokannan mukaisen arvonlisäveron (10 %).

HSL:N LAUSUNTO

Lausuntopyynnön tietojen valossa HSL ei hyödy taloudellisesti määräaikaisesta muutoksesta lainkaan. Päinvastoin esitetty muutos toisi HSL:lle ainoastaan merkittäviä lisäkustannuksia, jotka luovat ylimääräisen hintojen korotuspaineen asiakkailta perittäviin joukkoliikenteen lippujen hintoihin. Myös muutoksen tekninen toteutus on käytännössä mahdoton ja aiheuttaa merkittäviä riskejä muulle toiminnalle.

- **Henkilökuljetusten arvonlisäverokantaan ehdotettuja määräaikaisia muutoksia on mahdotonta toteuttaa HSL:n kaikissa myyntikanavissa ja taustajärjestelmissä 1.1.2023 alkaen. Verokantoihin vaikuttavista muutoksista**

tarvitaan päätös vähintään 4 kuukautta ennen niiden voimaantuloa, jotta järjestelmämuutoksia voidaan edes teoriassa toteuttaa.

- **Määräaikainen lakimuutos aiheuttaa reilun miljoonan euron välittömät lisäkustannukset järjestelmämuutoksina. Lisäksi muiden hankkeiden viivästyemisestä aiheutuu lisäkustannuksia arvion mukaan noin viisi miljoonaa euroa.** Nämä kustannukset luovat ylimääräisen hintojen korotuspaineen joukkoliikenteen lippuihin. Vaikutus olisi asiakkaille päinvastainen, kuin mitä lakimuutoksella tavoitellaan. Muutos voitaisiin toteuttaaärkevin muutuskustannuksin vain HSL-mobiilisovellukseen. Tämä johtaisi siihen, että myydylä palvelulla olisi erilainen hinta ja arvonlisäverokanta eri myyntikanavissa.
- **HSL ehdottaa vaihtoehtoiseksi toteuttamisvaihtoehdoksi suoraa valtion tukea,** jonka ehtona voi olla tuen kohdentaminen lipun hintojen alennuksiin vastaavalla neljän kuukauden ajanjaksolla. Kohdennetummalla tuella saavutettaisiin suurempi vaikuttavuus nimenomaisesti kestävien kulkumuotojen suosion kasvattamiseen.
- **Lausunnolla olevaan esitykseen liittyy merkittävää tulkintaepäselvyyttä, eikä sen perusteella voida varmuudella kartoittaa kaikkia vaikutuksia.** Mikäli henkilökuljetusten verokannan määräaikainen muutos päätetään toteuttaa, HSL tarvitsee tarkentavia ohjeita verokantojen mahdollisiin tulkintaepäselvyyksiin. Epäselvät tulkinnat aiheuttavat vakavia kustannus- ja toteutettavuusriskejä. (kts. myös sivu 4).
- **HSL pitää välttämättömänä, että vastaavia muutoksia valmisteltaisiin jatkossa yhteistyössä toimialan toimijoiden kanssa,** jolloin muutosten vaikuttavuutta voitaisiin ennen päätöksentekoa tarkastella eri näkökulmista. Toimivaltaisista joukkoliikenneviranomaisista voisi kuulla jo muutosten suunnitteluvaiheessa esimerkiksi Paikallisliikenneliitto ry:n välityksellä.

VAIHTOEHTOINEN RATKAISU: SUORA TUKI JOUKKOLIIKENTEELLE

HSL ehdottaa vaihtoehtona arvonlisäverokannan muutokselle valtion suoraa joukkoliikennetukea, jonka ehtona voisi olla tuen kohdentaminen lippujen hintojen alentamiseen määräajalla (esim. neljän kuukauden jaksolla). Tämä olisi tiettyihin lippuihin tai myyntikanavaan kohdennettuna lyhyehkölläkin aikataululla toteutettavissa oleva keino helpottaa kotitalouksien matkalippujen hankintaa.

Kohdennetulla tuella olisi suurempi vaikutus nimenomaisesti kestävien kulkumuotojen suosion kasvattamiseen.

Valtio voisi kohdennetun tuen ehtoihin määritellä sen käyttämisen lipun hintojen alentamiseen, mitä ei arvonlisäverokannan määräaikaisella poistolla voi suoraan taata. Lausuntopyynnössä esitetyn tutkimustiedon valossa (arvonlisäveron) alennusten määräaikaisuus on ongelmallista, sillä on havaittu, että arvonlisäveron muutokset voivat siirtyä hintoihin epäsymmetrisesti ja arvonlisäverokannan palauttaminen entiselle tasolle voi luoda painetta nostaa hintoja alkuperäisiä suuremmaksi. Lausuntopyynnössä vaikutuksina esitetään myös, että alennettujen verokantojen vaikutus kuluttajahintoihin on usein epävarmaa ja ne aiheuttavat lisääntyneitä hallinnollisia kustannuksia yrityksille ja viranomaisille. HSL:n näkemys on yhteneväinen lausuntopyynnön kanssa ainakin lisääntyvien hallinnollisten kustannusten osalta.

HSL voisi kohdistaa suoran tuen eri tavalla erilaisiin lipputuotteisiin järjestelmiensä mahdollistamalla tavalla ja mahdollisimman tehokkaasti niin, että alennuksella voitaisiin tukea joukkoliikennettä säännöllisesti käyttäviä asiakkaita. Vaikutukset olisivat kuluttajille vähintäänkin samat kuin arvonlisäverokannan määräaikaisessa poistamisessa (halvemmat hinnat), HSL:lle (kustannusneutraali) ja valtiolle tarkoittaisi samansuuntaista kustannusta mitä arvonlisäverokantojen alennuksesta on arvioitu olevan. Välistä vain jäisi pois täysin turhat ja riskialttiit laajat muutostyöt elinkaarensa eri vaiheissa oleviin järjestelmiin ja myyntikanaviin.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

Esityksen vaikutukset tietojärjestelmiin

Muutosesitys tarkoittaa tietojärjestelmämuutoksia yli 20 eri elinkaaren vaiheessa oleviin järjestelmiin sekä HSL:n kumppanien tietojärjestelmiin. HSL tarvitsee päätöksen muutoksesta vähintään 4 kuukautta ennen päätöksen voimaantuloa. Tämä edellyttää, että myös tarvittavat muutostulokinnan tarkennukset ovat silloin tiedossa.

Esitetty aikataulu, jossa muutokset ovat voimassa 1.1.2023 on mahdoton. HSL-mobiilisovellukseen muutos on toteutettavissa ehdotetulla aikataululla, mutta ei kaikkiin myyntikanaviin ja kaikkiin lippuihin. Tämä aiheuttaisi sen, että eri myyntikanavissa lipun hinta ja käytetty arvonlisäverokanta olisi erilainen. Myös HSL-mobiilisovelluksen toteutuksessa olisi tiettyjä selvitettäviä reunaehtoja, esim. säästölipun sopimusehtojen ja laskutuksen osalta.

Kokonaiskustannusarvio kaikille tietojärjestelmämuutoksille on noin 1,0–1,2 miljoonaa euroa. Esityksen toteutuessa kasvavat teknologiakustannukset lisäisivät hintojen korotuspaineita, jonka vaikutus on asiakkaille päinvastainen, kuin mitä lakimuutoksella tavoitellaan.

Toteutuessaan muutosesitys vaarantaa HSL:n nykyisen lippujärjestelmän suunnitellut tietoturvapäivitykset ja aiheuttaa lipunmyyntiin häiriötä ja tulon menetyksiä. Lisäksi muutos viivästyttää HSL:ssä käynnissä olevaa lippujärjestelmän uudistamishanketta noin 6 kuukautta. Hankkeen viivästyminen aiheuttaa 5 miljoonan euron lisäkustannukset, koska vanhoista lippujärjestelmistä ei päästä luopumaan.

Arvonlisäverolakiin ehdotetun muutoksen 209 b § mukaan elinkeinonharjoittajalle tai oikeushenkilölle tulisi myynnistä antaa lasku (kuitti), jossa veroton myynti ilmenee. HSL ei voi taata edellä mainittujen järjestelmähaasteiden vuoksi, että tämä ehto voitaisiin toteuttaa.

HSL-alueella myydään joukkoliikenteen matkalippuja useasta eri elinkaaren vaiheessa olevista järjestelmistä ja myyntikanavista. Esitetty muutos vaatisi tariffi- ja järjestelmäpäivityksiä myynti- ja taustajärjestelmissä sekä jälleenmyyjien kassajärjestelmissä (esim. R-kioski ja S-ryhmä). Myyntikanavia ovat HSL-mobiilisovellus, avoimen lipunmyynnin rajapinnan kumppanit (OpenMaaS) sekä Lippu- ja informaatiojärjestelmän matkakortin myynti- ja käyttökanavat, joita ovat HSL-matkakortin nettikauppa, HSL:n ja kuntien palvelupisteet, jälleenmyyjien myyntipisteet, lippuautomaatit, tarkastajalaite ja ajoneuvolaitteet. Liikennöitsijöille maksettavista korvauksista HSL:n järjestelmistä tuotetaan ns. itselaskutuksena laskuaineistot

bussiliikenteen sopimusliikennöitsijöille. Esityksen mukainen määräaikainen muutos vaatisi tariffi- ja järjestelmäpäivitykset kahdesti: 1.1.2023 ja 30.4.2023.

Muutosesityksen tulkinnan tarkentaminen

HSL ymmärtää, että esityksessä esitetään henkilökuljetusten arvonlisäverokannan muutosta ja muutos koskee silloin sekä lippujen myyntiä, että henkilökuljetuspalvelusta liikenteen operaattoreille maksettavia korvauksia (ostopalveluita).

Joukkoliikenteen kausilippujen voimassaolo voi ulottua maksimissaan 2 vuotta eteenpäin ostohetkestä. Esityksen kappaleessa 6 on selkeästi kerrottu, että ennakkomaksuihin sovellettaisiin ennen lakimuutoksen voimaan tuloa voimassa ollutta lainsäädäntöä. Tämä käsityksemme mukaan koskee myös määräajalla 1.1.2023-30.4.2023 ostettuja kausilippuja, joiden voimassaolo ulottuu määräajan päättymisen jälkeiseen aikaan.

Operaattoreille maksettavat liikennöintikorvaukset maksetaan pääosin jälkikäteen eli tammikuussa 2023 maksetaan joulukuun 2022 korvauksia, tulkitsemme, että näissä korvauksissa arvonlisäverokanta on suoriteperusteen mukaisesti 10 %. Huhtikuulta 2023 toukokuussa 2023 maksettavissa liikennöintikorvauksissa arvonlisäverokanta olisi 0 %. Mikäli tulkintamme on virheellinen, toivomme, että muutoksen tulkintaa tarkennetaan tältä osin ennen päätöksentekoa.

Mikäli muutoksia arvonlisäverokantaan määräajalle päätetään toteuttaa, tarvitaan tulkintaan selkeät toimintaohjeet. Epäselvät tulkinnot aiheuttavat vakavia kustannus- ja toteutettavuusriskejä.

Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä

Mika Nykänen
toimitusjohtaja

Lisätietoja antavat:

Yleisesti: Maarit Hauskamaa, talouspäällikkö, puh. 040 721 7546

Järjestelmät: Sari Atkins, yksikön päällikkö, puh. 050 347 1480

sähköposti etunimi.sukunimi@hsl.fi

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä 20.9.2022.
Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa HSL:n kirjaamosta.