

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kotitaloustyön väliaikaisesta verotuesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kotitaloustyön väliaikaisesta verotuesta. Lain nojalla kokeiltaisiin alueellisesti valtion tuloverosta tehtävää kotitalousvähennystä. Kotitalousvähennyksen perusteena olisi verovelvollisen kotona tai vapaa-ajan asunnossa tehty kotitalous-, hoiva- tai hoitotyö. Vähennyksen voisi myös saada asunnon kunnossapito- tai perusparannustyön, mutta ei kodin koneiden ja laitteiden asennus- ja kunnossapitotyön perusteella.

Kotitalousvähennystä ei myönnettäisi siltä osin kuin samasta työstä on saatu muuta yhteiskunnan tukea kuten lasten hoidon perusteella myönnettyä hoitorahaa tai -lisää taikka työllistämistukea.

Kotitalousvähennys tehtäisiin valtion tuloverosta. Verovelvollinen saisi vähentää tuloverostaan maksamansa pakolliset työnantajan sosiaalivakuutusmaksut. Verovelvollinen

voisi niin ikään vähentää ennakoperintärekisteriin merkitylle yrittäjälle maksamastaan työkorvauksesta 40 prosenttia. Kotitalousvähennyksen enimmäismäärä olisi 5 000 markkaa vuodessa. Vähennyksen määrä olisi suurin piirtein yhtä suuri kuin samaan aikaan kokeiltavassa yrityksille myönnettävässä tukijärjestelyssä. Puolisoista kotitalousvähennyksen saisi vain toinen.

Valtioneuvosto päättäisi erikseen siitä alueesta, jolla kotitalousvähennystä kokeiltaisiin.

Kotitalousvähennystä olisi pyydettyävä veroilmoituksella. Vähennys myönnettäisiin vain lopullisessa verotuksessa.

Tarkoituksena on, että laki tulisi voimaan 1 päivänä lokakuuta 1997. Lakia sovellettaisiin verovuosina 1997—1999 toimitettavissa verotuksissa. Vuonna 1997 kotitalousvähennyksen enimmäismäärä olisi 1 250 markkaa.

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila

1.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Kotitalouden palkatessa työntekijän tai ostaessa palveluja yritykseltä kotitaloudelle aiheutuneita menoja ei oteta huomioon verotuksessa. Ne ovat elantomenoina vähennyskelvottomia. Sitä vastoin kotitaloudella on pääasiassa samat velvollisuudet kuin yleensä työnantajilla. Kotitalous on velvollinen pidättämään palkasta ennakonpidätyksen, maksamaan työnantajan sosiaaliturvamaksun ja ottamaan palkansaajalle pakolliset vakuutusmaksut. Kotitaloustyönantajalle palkan sivukulut ovat noin 23 % palkan määrästä.

Työnantajan sosiaaliturvamaksun määrä on 4 prosenttia palkan määrästä. Työnantajan

on huolehdittava myös työntekijän eläketurvan järjestämisestä. Yksityisten alojen työntekijät vakuutetaan joko työntekijäin eläkelain (395/1961; TEL), lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien työntekijäin eläkelain (134/1962; LEL) tai eräiden työsuhteissa olevien taiteilijoiden ja toimittajien eläkelain (662/1985; TaEL) mukaan. Eläkelaki määräytyy tehtävän työn työalan mukaan. Eläkemaksu on vuosittain vahvistettava prosentti maksetusta palkasta. Eri eläkelaeista peritään eri suuruista maksua. Maksuun sisältyy työnantajan ja työntekijän osuus. Työnantaja vastaa koko maksun tilittämisestä. TEL-va-

kuutus on otettava, jos työsuhte kestävä vähintään kuukauden ja kuukausibruttopalkka on yli 1 135,14 markkaa tänä vuonna. Kotitaloustyönantajan TEL-eläkemaksu on 16,7 % maksetusta vuosiansiosta. Palkansaajan osuus on 4,5 % ennakonpidätyksen alaisesta palkasta.

Ennakonpidäystä ei kuitenkaan tarvitse toimittaa eikä työnantajan sosiaaliturvamaksua maksaa, jos kotitalouden samalle työntekijälle maksaman palkan määrä on enintään 8 000 markkaa vuodessa. Jos palkka on tätä suurempi, ennakonpidätyks ja sosiaaliturvamaksu on suoritettava koko määrästä.

Työnantaja on lisäksi velvollinen vakuuttamaan tapaturman varalta työntekijän, joka vastiketta vastaan tekee työnantajan johdon ja valvonnan alaisena työtä. Vakuutusmaksu määräytyy palkan perusteella prosenttimääräisesti sen mukaan, kuinka riskialttiista työstä on kyse ja onko työnantajalla omavastuusuutta. Tapaturmavakuutus on keskimäärin 1,4 % palkasta. Vakuutus on otettava, kun työnantajan palveluksessa on työntekijöitä kalenterivuoden aikana yhteensä yli 12 päivää. Kotiapulaisilla ja kotisiivoojilla on 219 markan vuotuismaksuun perustuva täydellinen tapaturmavakuutus, jolloin ei tarvitse erillistä työttömyysvakuutusta.

Työnantajan on maksettava työntekijästä myös työttömyysvakuutusmaksu. Maksu hoidetaan tapaturmavakuutuksen yhteydessä. Kotitaloustyönantajan maksuosuus on 1 % palkasta. Työntekijän maksuosuus 1,5 % pidetään työntekijän palkasta.

Lakisääteistä velvollisuutta ryhmähenkivakuutuksen ottamiseen ei ole. Eräillä aloilla kuten rakennusalalla voimassa olevan työehtosopimuksen perusteella työnantaja on velvollinen ottamaan työntekijän ryhmähenkivakuutuksen. Vakuutusmaksu on 0,087 % palkkasummasta, vähintään 39,70 markkaa. Vakuutus hoidetaan kuten työttömyysvakuutusmaksukin tapaturmavakuutuksen yhteydessä.

Jos kotitalous ostaa työsuorituksia ennakoperintärekisteriin merkityltä henkilöltä tai yritykseltä, velvollisuutta ennakonpidätyksen ja työnantajan sosiaaliturvamaksun maksamiseen ei ole, ellei kyse ole palkan maksamisesta. Lääninverovirasto merkitsee hakemuksesta ennakoperintärekisteriin sen, joka harjoittaa elinkeinotoimintaa tai muuta tulonhankkimistoimintaa, josta saatua suoritusta ei ole pidettävä palkkana, ellei erityisestä syystä muuta johdu.

Useat kotitalouksille palveluja tuottavat yksityiset elinkeinonharjoittajat, kuten yksityiset perhepäivähoitajat tai yritykset on merkitty ennakoperintärekisteriin. Kotitalouden kannalta tällaiselta yritykseltä ostettujen palvelujen käyttäminen on yksinkertaisempaa kuin työntekijän palkkaaminen. Maksu työstä ja tarvikkeista maksetaan yhdellä laskulla. Kotitalouden ei tarvitse tehdä muuta.

Koska liiketoiminnan muodossa tapahtuvasta tavarain tai palvelun myynnistä on suoritettava arvonlisävero, myös kotitalouksille palveluja myyvät yritykset ovat arvonlisäverovelvollisia, mikäli toiminnan liikevaihto ylittää 50 000 markkaa vuodessa. Normaali verokanta on 22 %. Arvonlisäveroa ei suoriteta, jos suoritus on ennakoperintälaissa (1118/1996) tarkoitettua palkkaa. Arvonlisäverolain (1501/1993) mukaan terveyden- ja sairaanhoitoa sekä sosiaalihuoltoa koskevista palveluista ei suoriteta arvonlisäveroa.

Arvonlisäveron maksaa verohallinnolle palvelun tuottaja, joten kotitalouden ei tarvitse erikseen maksaa arvonlisäveroa. Se sisältyy laskuun. Arvonlisävero nostaa palvelun hintaa suoraan työsuhteeseen verrattuna.

Kotitalouden työllistämismahdollisuuksien suurin este on käytännössä työn hinta. Kotitalouksien ei kannata palkata vierasta työntekijää tekemään työtä kotona. Työn hintaan vaikuttaa oleellisesti niin sanottu verokiila, jossa verrataan työnantajan maksamia kokonaispalkkauskustannuksia työntekijän käteen saamaan palkkaan. Jotta esimerkiksi kotitalousalalla työntekijä saisi nettopalkkana 2 900 markkaa kuukaudessa, työnantajan kustannukset voivat nousta noin 5 150 markkaan kuukaudessa. Verokiila on tässä esimerkissä 77 %. Kotitaloustyönantajan on lisäksi maksettava tuloverot tuloistaan ennen kuin hänellä on käytettävissään 5 150 markan tulot.

Myös työn vastaanottaminen on monasti suhteellisen kannattamatonta. Työttömyysturvan, asumistuen sekä muiden sosiaalietuuksien ja viimekädessä toimeentulotuen pieneneminen tulojen kasvaessa on koettu työhön hakeutumisen esteeksi. Niin sanotun kannustinloukkutyöryhmän ehdotukset ovat kyllä lieventäneet tätä ongelmaa, mutta eivät ole sitä kokonaan poistaneet.

1.2. Kansainvälinen kehitys

Useassa Euroopan maassa kotitalous on

voinut vähentää veroilmoituksessaan niitä kustannuksia, joita sillä on ollut verovuonna taloustöistä, lasten hoidosta, siivousavusta ja vastaavista töistä. Eri Euroopan maiden vertaaminen on kuitenkin hankalaa, koska järjestelmät eroavat siinä, miten vanhusten, vammaisten ja lasten hoitopalvelut on toteutettu.

Ranskassa kotitalous on voinut vuodesta 1992 alkaen vähentää 25 000 frangin edestä niitä kustannuksia, joita sillä on ollut verovuonna taloustöistä, lastenhoidosta, siivousavusta ja vastaavista töistä. Vähennyksen määrä on 50 % kustannuksista eli enimmillään 12 500 frangia.

Verovähennyksen lisäksi voi saada lisähelpotuksia esimerkiksi lastenhoitajan palkan sivukustannuksista 6 000 frangia 3 kuukautta kohden. Edellytyksinä ovat, että ainakin yksi lapsista on alle 3-vuotias, molemmat vanhemmat käyvät töissä, lastenhoitajalle maksetaan vähintään minimipalkkaa ja että tukea myöntävälle viranomaiselle esitetään yksityiskohtainen palkkalaskelma. Kotitalous voi vähentää tuen työnantajamaksuista (noin 34 % palkasta). Työnantajamaksut maksetaan neljännesvuosittain jälkikäteen. Samalla maksulipulla kuin työnantajamaksut maksetaan myös työntekijän sosiaaliturvamaksut (noin 18 %).

Saksassa on vuodesta 1989 ollut samantapainen verovähennysjärjestelmä kuin Ranskassa. Kotitalous saa vähentää enintään 12 000 DM vuodessa siinä tapauksessa, että perheessä on pieniä lapsia tai hoitoa vaativia vanhuksia. Vuodesta 1997 alkaen kotitaloustyön teettämisen kustannukset on tuloverotuksessa esitetty vähennettäväksi 24 000 DM vuotuiseen enimmäismäärään saakka.

Ruotsissa selvitysmies Lars Vinell esitti vuonna 1994, että kaikki kotitaloudet, jotka hankkivat määrättyjä kotitalouspalveluja, saisivat verohelpotuksia. Verohelpotukset olisivat koskeneet siivousta, ikkunan pesua, vaatteiden pesua ja silitystä, puutarhatöitä, ostosten tekemistä, lastenhoitoa ja asunnon ylläpitoa ja korjausta koskevan työn osuutta. Ehdotus ei ole ainakaan vielä johtanut lainsäädäntöä koskeviin muutoksiin.

Ruotsissa on pientalojen korjausten ja huoltotöiden teettämistä varten ollut vuodesta 1993 alkaen kokeilu, jossa pientalon omistaja on saanut veronalennuksen asuintalojen korjauskustannuksista. Veronalennuksen (hyvityksen) määrä on 30 prosenttia työstä aiheutuneista kustannuksista, kuitenkin

enintään 10 500 kr asuntoa kohden. Kokeilua on laajennettu vuosina 1996 ja 1997 koskemaan myös asumisoikeuden haltijoita. Tällöin alennus voi olla enintään 5 000 kr huoneistoa kohden.

Alennus myönnetään vain korjaus- ja muutostöiden sekä lisärakennustöiden perusteella. Uudisrakennuksesta ei alennusta myönnetä. Alennus myönnetään vain sellaisesta työstä, jossa työn suorittajalla on esittää F-verolippu eli työn suorittaja on yrityksen asemassa. Veronalennus haetaan verovirastosta, jolloin hakija esittää tarkan selvityksen kohteesta, työstä, työn suorittajasta sekä maksusta. Alennus myönnetään vain lopullisessa verotuksessa. Jos alennus on suurempi kuin lopullinen vero, käyttämätöntä alennusta ei voi säästää seuraavalle vuodelle.

1.3. Nykytilan arviointi

Nykyisin kotitalouksissa tehtävien töiden ja palvelusten markkinat ovat kehittymättömiä. Kotitaloudet työllistävät potentiaaliin nähden vähän työntekijöitä ainakin avoimesti.

Sitä vastoin kotitalouksien pimeästi teettämä työ lienee varsin tavallista ainakin tilapäisissä ja pienimuotoisissa työsuorituksissa. Veronsaajilta jäävät tulot näiltä osin saamatta. Lisäksi työttömyysetuusia ja muita tulonsiirtoja saatetaan maksaa pimeän työn tekijälle joko aiheetta tai liian suurina. Työntekijälle on haitallista, että häneltä jää puuttumaan eläkevakuutuksen ja tapaturmavakuutuksen tuoma turva. Niin ikään hän voi menettää tulosidonnaisia etuisuuksia kuten sairauspäivärahaa. Työnteettäjän mahdollisuudet saada korvausta työntekijän mahdollisesti aiheuttamasta vahingosta ovat rajalliset.

Pimeää kotitaloustyötä voidaan tehdä myös siten, että yrittäjä teettää yrityksen palkkalistoilla olevalla henkilöllä työtä omassa kotitaloudessaan jakamatta kustannuksia yrityksen ja yksityiskäyttöönnoton kesken.

2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

2.1. Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on selvittää, mitä vaikutuksia valtion tuloverosta tehtävällä kotitalousvähennyksellä on kotitaloudessa tehtävän työn tarjontaan ja kysyntään. Samoin selvitetään vaikutuksia muihin yhteiskunnal-

lisiin asioihin, kuten esimerkiksi työn hintaan ja työllisyyteen.

Tavoitteena on selvittää, voidaanko kotitalouksille myönnettävällä verovähennyksellä olennaisesti parantaa kotitalouksien työllistämismahdollisuuksia ja sitä kautta vähentää työttömyyttä. On ajateltu, että kotitaloudet voisivat työllistää erilaisissa kotona suoritettavissa töissä huomattavasti nykyistä useammin, jos kotitalouksille luodaan siihen nykyistä paremmat taloudelliset edellytykset. Kotitalouksissa tehtävä työ ei vaadi suuria investointeja kuten useimpien muiden työpaikkojen synnyttäminen.

Esityksen tavoitteena on myös vähentää kotitalouksissa tehtävää pimeää työtä. Niin ikään tavoitteena on edistää omatoimista hoivatoimintaa ja samalla kannustaa pienyrittäjätoimintaa.

Samanaikaisesti tämän esityksen kanssa hallitus antaa esityksen, jolla kokeillaan alueellisesti niin sanotun Tanskan mallin mukaisen tuen myöntämistä yritykselle, joka tarjoaa palveluja kotitalouksille. Tarkoituksena on verrata näiden mallien vaikutuksia muun muassa työllisyyteen, hintoihin sekä hallinnollisiin kustannuksiin.

2.2. Keskeiset ehdotukset

Kotitalousvähennys ehdotetaan tehtäväksi valtion tuloverosta. Tuloverosta tehtävän vähennyksen etuna on se, että toisin kuin tulosta tehtävä vähennys, se kohdistuu yhtä suurena kaikkiin verovelvollisiin. Kaikkein pienituloisimmat eivät kuitenkaan hyödy verosta tehtävästä vähennyksestä, koska heille ei määrätä valtion tuloveroa. Yksinäisen verovelvollisen vuositulojen tulee olla noin 84 000 markkaa, jotta hän voi täysimääräisesti käyttää vähennyksen hyödykseen.

Kotitalousvähennys myönnettäisiin kotitaloudessa tavanomaisesti tehtäviin töihin eli kotitaloustyöhön sekä erilaisiin kotona tehtäviin tavanomaisiin hoiva- ja hoitotöihin. Lisäksi vähennykseen oikeuttaisi asunnon kunnossapito- tai perusparannustyö, minkä avulla voidaan edistää omatoimista asuntojen ylläpitotoimintaa. Terveysten- ja sairaanhoitopalvelut sekä kodin koneiden ja laitteiden korjaustyöt olisi suljettu kokeilun ulkopuolelle.

Esityksen tarkoituksena on verrata verosta tehtävän kotitalousvähennyksen ja tukimallin vaikutuksia toisiinsa. Tämän vuoksi vähennys vastaisi mahdollisimman tarkoin kotita-

louksille palveluja tuottaville yrityksille myönnettävää tukea. Toisaalta tasapuolisuus edellyttää, että kotitalous saa saman vähennyksen riippumatta siitä, ostaako se palvelun yritykseltä vai palkkaako se työntekijän tekemään työn.

Kun kotitalous ostaa palveluja yritykseltä, laskuun sisältyy välilliset työvoimakustannukset sekä arvonlisävero. Niiden määrän voidaan laskea olevan noin 40 prosenttia työn hinnasta. Työnantajan on maksettava yli 20 prosenttia palkasta pakollisia sosiaalimaksuja. Jotta verovähennys näissä tapauksissa vastaisi tukea, molemmat elementit tulisi vähentää samantapaisesti verotuksessa. Tämän vuoksi ehdotetaan, että verovelvollinen saisi vähentää palkatessaan työntekijän maksamansa pakolliset sosiaaliturvamaksut valtion tuloverosta. Lisäksi verovelvollinen voisi vähentää valtion tuloverosta palveluja tuottavalle yritykselle maksamastaan työkorvauksesta 40 prosenttia. Verovähennykseen ei ehdoteta tuntiperusteista ylärajaa, koska sitä olisi helppo kiertää. Esityksessä lähdetään siitä, etteivät kotitaloudet olisi valmiit maksamaan kohtuuttomia korvauksia vähennyksen vuotuisen ylärajankin huomioon ottaen. Asiaa on kuitenkin syytä seurata kokeilun kuluessa. Kotitalousvähennyksen enimmäismäärä olisi pyöristettynä sama kuin tuki tukimallissa eli 5 000 markkaa vuodessa.

Kokeilualueista päättäisi myöhemmin valtioneuvosto. Päätöstä tehdessään valtioneuvosto voi ottaa valintaperusteeksi muun muassa työllisyystilanteen valtakunnan eri osissa, kotona tehtävän työn kysynnän ja tarjonnan mahdollisuudet eri puolilla maata sekä kokeilualueiden vertailukelpoisuuden tukimalliin valittujen alueiden kanssa. Valtioneuvosto voisi kiinnittää huomiota myös siihen, että kokeilualueiksi tulisi rakenteeltaan erilaisia alueita eri puolilla maata.

Tarkoituksenmukaista ei ole, että samaa työtä tuettaisiin päällekkäisillä yhteiskunnalta saatavilla tuilla. Tämän vuoksi ehdotetaan, että kotitalousvähennystä ei saisi siltä osin kuin samasta työstä olisi saanut omaishoidon tukea, lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa (1128/1996) tarkoitettua tukea tai työllistämistukea. Vähennystä ei myöskään myönnettäisi, jos asunnon korjaukseen on myönnetty valtion varoista korjausavustusta, joka on luonnollisesti henkilölle verovapaata tuloa. Muun kuin tuetun työn perusteella verovelvollinen voisi saada kotitalousvähennyksen. Sen selvittäminen,

että saatu tuki ja verovähennys eivät ole päällekkäisiä, saattaa käytännössä olla ongelmallista.

3. Esityksen taloudelliset ja hallinnolliset vaikutukset

Kotitalousvähennyksen vaikutusten arviointi on nykytilan pohjalta vaikeaa, koska vastaavaa järjestelmää ei ole. Kun vähennyksen enimmäismäärä on 5 000 markkaa vuodessa ja kun otetaan huomioon vähennyksen myöntämisen edellytykset, vähennyksen avulla voitaisiin valtakunnan tasolla luoda noin 10 000 uutta työpaikkaa. Tästä aiheutuisi valtakunnan tasoa vastaavasti noin 300—500 miljoonan markan verotulojen menetykset vuonna 1998. Työttömyyskorvausten pienenemisen, verotulojen kasvun ja harmaan talouden vähenemisen seurauksena toimenpiteen arvioitaisiin tuottavan valtiolle ja kunnille kaikkiaan 100–200 miljoonan markan hyödyn vuodessa. Arviot perustuvat laskelmiin, jotka on tehty Pekka Tsuparin ja Matti Virenin tekemän tutkimuksen "Työllistämiskynnyksen hinta" pohjalta. Järjestelmän kokonaiskustannusten suuruuteen vaikuttaa vähennystä käyttävien kotitalouksien määrä. Lisäksi kustannusten määrään vaikuttaa kokeilualueen sijainti ja tarjolla olevien palvelujen määrä. Myös kokeilualueen asukasluvu ja väestön ikärakenne vaikuttaa palvelujen tarpeeseen ja kysyntään. Arvioita järjestelmän kokonaiskustannuksista on vaikea esittää ennen kuin kokeilualueet on valittu.

Hallinnollisesti alueellisesti myönnettävä verovähennys on hankala. Suuri työ on atk-sovelluksen aikaansaaminen. Myös ohjeiden ja lomakkeiden laatiminen vaatii lisätyötä samoin kuin koulutuksen suunnittelu. Verovelvollisten neuvontapalvelu vaatii myös runsaasti työtä. Kuitenkaan kokeilun toteuttaminen ei vaadi sinällään lisäresursseja. Tarvittaessa uudistus toteutetaan henkilökunnan sisäisin siirtein.

Esityksen vaikutuksia seurataan verohallinnon sisäisen tilastojärjestelmän lisäksi ulkopuoliselta tilittävän tutkimuksen avulla. Tutkimuksella selvitetään muun muassa kokei-

lun vaikutukset työvoiman kysyntään ja tarjontaan, työllisyyteen ja hallintoon. Tutkimuksessa verrataan myös verovähennyskokeilua tukikokeiluun.

4. Asian valmistelu

Kotitalouksien työllistämismahdollisuuksia alettiin selvittää vuonna 1996 kotitalouksien työllistämistyöryhmässä, joka jätti mietintönsä 31 päivänä heinäkuuta 1996. Tämän jälkeen talouspoliittinen ministerivaliokunta päätti 15 päivänä elokuuta 1996, että valmistelua jatketaan. Jatkovalmistelun pohjaksi sovittiin hyvitysmalli, jossa hyvitys voidaan myöntää kotitaloudelle ja niin sanotun Tanskan mallin mukaisesti yritykselle. Lisäksi päätettiin selvittää mahdollisuutta tehdä hyvitystä vastaava vähennys verosta.

Tämän toimeksiannon perusteella toimi epävirallinen työryhmä, joka esitti Tanskan mallin mukaisesti hyvityksen myöntämistä kotitalouksille palveluja tuottavalle yritykselle. Työryhmä ei kannattanut verovähennysmallia. Talouspoliittinen ministerivaliokunta kuitenkin päätti 26 päivänä helmikuuta 1997, että alueellisesti kokeillaan sekä tukimallia että verosta tehtävää vähennystä.

Kotitalousvähennystä on viime vaiheessa valmisteltu virkatyönä valtiovarainministeriössä. Verovähennyksen alueellisen kokeilun perustuslaillisuudesta pyydettiin oikeusministeriöltä lausunto. Lausunnossa kokeilua pidettiin jonkin verran ongelmallisena hallitusmuodon yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta, joten oikeusministeriö päätyi suosittelemaan lausunnon pyytämistä perustuslakivaliokunnalta.

5. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Samanaikaisesti tämän esityksen kanssa annetaan eduskunnalle esitys laiksi kotitaloustyön väliaikaisesta tukijärjestelmästä. Tarkoituksena on, että esitykset käsiteltäisiin eduskunnassa yhtäikaa ja että lait tulisivat voimaan samanaikaisesti.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

1 §. Vähennykseen oikeuttava työ. Kotita-

lousvähennykseen oikeuttaisi kotitalous-, hoiva- tai hoitotyö. Kotitaloustöillä tarkoitetaan kodin, pihan ja puutarhan hoitoa. Siten

ruuanlaitto, asunnon siivous, pyykinpesu sekä kaupassa käynti oikeuttaisivat vähennykseen.

Hoiva- ja hoitotoilla tarkoitetaan perheenjäsenen kohdistuvaa huolenpitoa, kuten pesemistä, pukemista tai syöttämistä. Niin ikään lasten, vanhusten ja vammaisten hoito ja huolenpito sisältyy määritelmään.

Lisäksi kotitalousvähennykseen oikeuttaisi asunnon tai vapaa-ajan asunnon kunnossapito- tai perusparannustyö. Esimerkiksi keittiöremonttiin kohdistuvan työn perusteella voisi saada vähennyksen. Sitä vastoin uuden rakennuksen rakennustyön perusteella ei olisi oikeutta vähennykseen.

Kotitalousvähennys voitaisiin myöntää vain yksityisen työn perusteella. Kunnan tai muun julkisyhteisön tekemän työn perusteella ei olisi vähennysoikeutta.

Tarkoituksena on, että vähennys myönnettäisiin vain tavanomaisista kotitalous-, hoiva- ja hoitotoista. Tämän vuoksi vähennysoikeuden ulkopuolelle rajattaisiin ne terveyden ja sairaudenhoitopalvelut, joista ei tarvitse suorittaa arvonlisäveroa. Tältä osin viitataan arvonlisäverolain (1501/1993) 34—36 §:ään. Siten esimerkiksi lääkärin, sairaanhoitajan, fysioterapeutin tai hierojan kotona suorittama työ ei oikeuttaisi vähennykseen.

Kodin koneiden ja laitteiden asennus- ja huoltotyötä ei pidettäisi myöskään vähennykseen oikeuttavana työnä.

Kotitalousvähennys tehtäisiin valtion tuloverosta. Muista veroista ja maksuista vähennystä ei tehtäisi.

2 §. *Lain alueellinen soveltaminen.* Lakia sovellettaisiin vain valtioneuvoston määräämissä kokeilukunnissa asuviin verovelvollisiin. Vaikka verovelvollisen puolison kotikunta ei olisi tällä alueella, myös hän voisi saada kotitalousvähennyksen työstä, joka on tehty verovelvollisen tai puolison kokeilualueella olevassa kodissa.

3 §. *Kotitalousvähennykseen oikeuttavan työn tekemispaiikka.* Kotitalousvähennykseen tehtävä työ olisi tehtävä kokeilualueella olevassa verovelvollisen asunnossa tai vapaa-ajan asunnossa. Työ katsotaan tehdyksi verovelvollisen asunnossa myös niissä tapauksissa, joissa se läheisesti liittyy asunnossa tehtävään työhön kuten esimerkiksi ulkoilutettaessa hoidettavaa henkilöä tai käytäessä kaupassa. Jos sitä vastoin verovelvollisella on esimerkiksi vapaa-ajan asunto kokeilualueen ulkopuolelle, siellä tehty remontti ei oi-

keuttaisi vähennykseen.

4 §. *Tukien vaikutus vähennykseen.* Päälekkäisten tukien saamisen estämiseksi ehdotetaan, ettei vähennystä myönnettäisi, jos samasta työstä on jo saanut omaishoidon tukea, lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa tarkoitettua tukea tai työllistämistukea. Jos perheen lasten hoitoa tuetaan jo hoitorahalla ja hoitolisällä, ei samasta työstä voisi enää saada verotuksen kautta tukea. Sitä vastoin esimerkiksi illalla tapahtuvasta lasten hoidosta, josta ei saa yhteiskunnan tukea, voisi saada vähennyksen.

Yrittäjäksi ryhtyvälle työnhakijalle voidaan myöntää tukea (niin sanottu starttiraha) hänen toimeentulonsa turvaamiseksi yritystoiminnan käynnistämisen ajaksi. Tämä tuki ei estäisi verovähennystä.

Vähennystä asunnon korjaustyön perusteella ei myönnettäisi, jos asunnon korjaukseen on myönnetty valtion varoista korjausavustusta. Luonnollisille henkilöille voidaan asuinrakennusten ja asuntojen korjaustoimintaan myönnettävien avustusten jakoperusteista annetun valtioneuvoston päätöksen (94/1997) mukaan myöntää avustuksia vanhusväestölle ja vammaisille sosiaalisin perustein, kuntoarvioavustuksena tai terveyshaitan poistamiseksi. Avustus on tuloverolain (1535/1992) 92 §:n 16 kohdan mukaan verovapaata.

Kotitalousvähennystä pyytävä työnantaja ja työnteittäjä ei aina tiedä, onko esimerkiksi työosuuskunta, mistä hän on tilannut kotitaloustyötä, saanut työllistämistukea. Tämän vuoksi palkansaajan tai työkorvauksen saajan pitää antaa vähennystä vaativalle verovelvolliselle ilmoitus, josta ilmenee, ettei samaan työhön ole saatu päällekkäistä tukea. Asiasta ehdotetaan säädettäväksi 8 §:ssä.

5 §. *Vähennyksen perusteena olevat kustannukset.* Verovelvollinen voisi vähentää kotitalousvähennyksenä valtion tuloverosta maksamansa pakolliset sosiaalivakuutusmaksut. Siltä osin kuin palkasta ei tarvitse maksaa sosiaalivakuutusmaksuja, vähennystä ei luonnollisestikaan myönnettäisi. Myöskään siltä osin kuin työnantaja on perinyt työntekijältä työntekijän työeläkemaksua ja työttömyysvakuutusmaksua, vähennystä ei olisi.

Verovelvollinen voisi vähentää myös enakkoperintärekisteriin merkitylle yritykselle 1 §:ssä tarkoitettua työstä johtuvat korvaukset samantapaisesti kuin rinnakkaisessa tukikokeilussa myönnetään tuki. Verotuksessa ei tarvittaisi samanlaisia tuntirajoja kuin tuki-

kokeilussa, koska vähennyksen enimmäismäärä rajoittaa riittävästi vähennyksen määrää.

Tarkoituksena on, että vähennys myönnettäisiin vain sellaisen yritykselle maksetun työkorvauksen perusteella, josta yritys on itse verovelvollinen. Tämän vuoksi vähennysoikeus ehdotetaan rajoitettavaksi vain veronalaista toimintaa harjoittavalle yritykselle maksettuun työkorvaukseen. Rajausta on tarpeen sen vuoksi, ettei vähennettäväksi tulisi korvaus, joka olisi verovapaata esimerkiksi yleishyödylliselle yhteisölle.

6 §. *Kotitalousvähennyksen enimmäismäärä ja vähennyksen tekeminen.* Vähennyksen ja rinnakkaisesti kokeiltavan tuen enimmäismäärät olisivat samat, kuitenkin siten, että verotuksessa enimmäismäärä pyörästettäisiin 5 000 markkaan vuodessa.

Kotitalousvähennys tehtäisiin sen jälkeen, kun valtion tuloverosta on vähennetty muut siihen kohdistuvat vähennykset.

Kotitalousvähennys myönnetään verotuksessa noudatetun kassaperiaatteen mukaisesti sinä vuonna, jona verovelvollinen on maksun suorittanut.

7 §. *Kotitalousvähennyksen myöntäminen puolisoille.* Puolisoista saisi kotitalousvähennyksen se, jonka valtion tulovero on suurempi. Jos toisen puolison tulovero ei riittäisi koko vähennykseen, loput voisi vähentää toisen puolison tuloverosta. Vertailu tehtäisiin tuloverosta tehtävien vähennysten jälkeen. Puolisoina pidetään tuloverolain 7 §:ssä tarkoitettuja henkilöitä.

8 §. *Vähennyksestä annettava selvitys.* Saadakse kotitalousvähennyksen verovelvollisen olisi annettava vähennyksen perusteista selvitys. Verovelvollisen olisi selvitettävä vähennyksen peruste: vähennykseen oikeuttava työ ja työstä aiheutuneet vähennyskelpoiset menot. Menoista hän esittää tositteet. Lisäksi verovelvollinen antaa verotoimistoon tarvittaessa työnsuorittajan antaman ilmoituksen siitä, ettei samaan työhön ole saatu päällekkäistä tukea.

9 §. *Kotitalousvähennyksen vaatimisen ajankohta.* Vähennystä olisi vaadittava ennen verovelvollisen verotuksen päättymistä.

10 §. *Kotitalousvähennyksen myöntäminen.* Hallinnollisista syistä johtuen vähennys myönnettäisiin vain lopullisessa verotuksessa.

11 §. *Ilmoittamisvelvollisuus.* Verotuksen toimittamista varten palkansaaja tai esimerkiksi työosuuskunta, joka on suorittanut täs-

sä laissa tarkoitettun työn, olisi velvollinen antamaan ne tiedot, jotka saattavat olla tarpeen vähennyksen myöntämiselle. Myös kokeilun yhteiskunnallisten vaikutusten selvittelyä varten työnsuorittaja olisi velvollinen antamaan tarpeellisia tietoja esimerkiksi työn vaikutuksista työllistymiseen.

12 §. *Voimaantulo.* Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä lokakuuta 1997 ja olevaksi voimassa vuoden 1999 loppuun. Koska lakia sovellettaisiin vain kolmen kuukauden ajan vuonna 1997, kotitalousvähennyksen enimmäismääräksi ehdotetaan 1 250 markkaa.

2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä lokakuuta 1997, ja sitä sovellettaisiin vuosilta 1997—1999 toimitettavissa verotuksissa. Verovelvollinen voisi tehdä vähennyksen sellaisen työn perusteella, joka on suoritettu lain tultua voimaan.

3. Säättämisjärjestys

Hallitusmuodon 5 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaiset lain edessä. Saman pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, että tämä säännös ulottuu myös lainsäätäjään. Eduskunnassa säädetty laki saattaa olla ristiriidassa hallitusmuodon 5 §:n kanssa, jos eduskunta ilman hyväksyttävää perustetta asettaa kansalaisryhmiä edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Toisaalta lainsäädäntö voi kohdella hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi kansalaisia keskenään eri tavoin.

Hallitusmuodon 61 §:n mukaan valtion verosta säädetään lailla, jossa ovat säännökset verovelvollisuudesta, veron suuruudesta ja verovelvollisen oikeusturvasta. Säännös ei suoranaisesti sisällä rajoituksia verolainsäädännön sisällölle yhdenvertaisuuden kannalta. Lakisidonnaisuuden voi kuitenkin katsoa ilmentävän sitä, ettei verotuksen lopputulos saa muodostua kansalaisten kesken samalaisissa tapauksissa perusteettomasti erilaiseksi. Vaikka tuloverotuksen peruslähtökohdaksi onkin kantaa veroasteikon mukainen tu-

lovero samalla tavoin kunkin verovelvollisen tulosta, tuloveroa on käytetty, erityisesti aikaisemmin, lainsäädännössä erilaisten yhteiskunnallisten tavoitteiden välineenä. Esimerkiksi kotitalouksille on myönnetty verotuksessa erilaisia sosiaalisia vähennyksiä. Verovelvollisten asettamista keskenään erilaiseen asemaan tällaisista syistä ei ole pidetty hallitusmuodon 5 §:n kannalta ongelmallisena.

Selostaessaan niitä yleisiä periaatteita, joita on otettava huomioon perusoikeuksien rajoitusten sallittavuuden arvioinnissa (PeVM 25/1994), eduskunnan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä ja rajoitusten tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia. Valiokunnan kannanottojen mukaan hallitusmuodon 5 §:n kannalta on merkityksellistä, mistä syystä lainsäädäntöhanke toteutetaan. Punninnassa verrataan yhdenvertaisuudesta poikkeamisen merkitystä hankkeen tavoitteisiin.

Valtion tuloverosta tehtävän vähennyksen alueellinen rajaaminen ei näin ollen ole täy-

sin ongelmatonta yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta.

Toisaalta esityksen johdosta kenenkään verotus ei kiristyisi. Vähennys on verrattavissa luonteeltaan yhteiskunnallisiin avustuksiin, joiden kokeileminen ei ole ollut perustuslainen ongelma. Kokeilua voidaan myös verrata avustuksen, joka teknisesti toteutetaan verotuksen kautta.

Näin ollen hallitus katsoo, että esitys voidaan antaa tavallisessa verolain säätämisen järjestyksessä. Koska esitys kuitenkin poikkeaa siitä verotuksessa noudatetusta käytännöstä, että verolainsäädäntö on voimassa kaikkia kansalaisia koskevana samansisältöisenä riippumatta asuinpaikasta, hallitus esittää, että asiaa Eduskunnassa käsiteltäessä asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä olevan perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kotitaloustyön väliaikaisesta verotuesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Vähennykseen oikeuttava työ

Tämän lain perusteella myönnetään valtion tuloverosta vähennys (*kotitalousvähennys*) yksityisen tavanomaisen kotitalous-, hoiva- tai hoitotyön sekä asunnon kunnossapito- tai perusparannustyön perusteella.

Tavanomaisena hoiva- ja hoitotyönä ei pidetä sellaisia terveyden- ja sairaudenhoito- palveluja, joiden myynti on arvonlisäverolain (1501/1993) 34—36 §:ssä säädetty verovapaaksi. Asunnon kunnossapitotyönä ei pidetä kodin koneiden ja laitteiden korjaus- tai asennustyötä.

2 §

Lain alueellinen soveltaminen

Tämän lain säännöksiä sovelletaan verovelvolliseen, jonka verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 5 §:ssä tarkoitettu kotikunta on verovuotta edeltäneen vuoden lopussa valtioneuvoston kokeilukunnaksi nimeämässä kunnassa.

Vaikka verovelvollisen tuloverolain (1535/1992) 7 §:ssä tarkoitetun puolison kotikunta ei ole 1 momentissa tarkoitettulla alueella, myös häneen sovelletaan tämän lain säännöksiä.

3 §

Kotitalousvähennykseen oikeuttavan työn tekemisaikka

Kotitalousvähennykseen oikeuttava työ on tehtävä 2 §:n 1 momentissa tarkoitettulla alueella olevassa verovelvollisen asunnossa tai vapaa-ajan asunnossa.

4 §

Tukien vaikutus vähennykseen

Kotitalousvähennystä ei myönnetä, jos samaa työsuoritusta varten on saatu omaishoi-

don tukea, lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa (1128/1996) tarkoitettua tukea tai työllistämistukea. Vähennystä ei myöskään myönnetä asunnon kunnossapito- tai perusparannustyön perusteella, jos asunnon korjaukseen on myönnetty valtion varoista korjausavustusta.

Vähennyksen myöntämistä ei kuitenkaan estä työllisyysasetuksen 6 luvun nojalla yrittäjäksi ryhtyvälle myönnetty työllistämistuki.

5 §

Vähennyksen perusteena olevat kustannukset

Verovelvollinen saa vähentää maksamansa työnantajan sosiaaliturvamaksun, pakollisen työeläkemaksun, tapaturmavakuutusmaksun, työttömyysvakuutusmaksun ja ryhmähenkivakuutusmaksun hänelle määrättävästä valtion tuloverosta. Siltä osin kuin työnantajalla on oikeus periä palkansaajalta työntekijän työeläkemaksu ja työttömyysvakuutusmaksu, maksu ei ole vähennyskelpoinen.

Verovelvollinen saa myös vähentää ennakoperintälain (1118/1996) 25 §:ssä tarkoitetulle ennakoperintärekisteriin merkitylle veronalaista toimintaa harjoittavalle maksetusta työkorvauksesta 40 prosenttia.

6 §

Kotitalousvähennyksen enimmäismäärä ja vähennyksen tekeminen

Kotitalousvähennys tehdään valtion tuloverosta, ja sen enimmäismäärä on 5 000 markkaa vuodessa. Vähennys tehdään valtion tuloverosta tehtävien muiden vähennysten jälkeen.

7 §

Kotitalousvähennyksen myöntäminen puolisoille

Puolisoista kotitalousvähennys myönnetään sille puolisolalle, jonka valtion tulovero on ve-

rosta tehtävien vähennysten jälkeen suurempi. Siltä osin kuin puolison tulovero ei riitä vähennyksen tekemiseen, vähennys voidaan tehdä toisen puolison tuloverosta.

8 §

Vähennyksestä annettava selvitys

Verovelvollisen on annettava selvitys vähennysvaatimuksen perusteista. Lisäksi palansaajan tai työkorvauksen saajan on annettava kotitalousvähennystä vaativalle verovelvolliselle ilmoitus, ettei hänen tiedossaan ole 4 §:ssä tarkoitettua estettä.

9 §

Kotitalousvähennyksen vaatimisen ajankohta

Kotitalousvähennystä on pyydetävä ennen verovelvollisen verotuksen päättymistä.

10 §

Kotitalousvähennyksen myöntäminen

Kotitalousvähennys myönnetään verotuksen toimittamisen yhteydessä. Vähennystä ei

oteta huomioon ennakonpidätyksessä eikä ennakonkannossa.

11 §

Ilmoittamisvelvollisuus

Sen lisäksi mitä verotusmenettelystä annetussa laissa säädetään sivullisen tiedonantovelvollisuudesta, tässä laissa tarkoitettu palansaaja tai työkorvauksen saaja on velvollinen antamaan ne tiedot, jotka saattavat olla vähennyksen myöntämistä tai tutkimustoimintaa varten tarpeen.

12 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 1997. Lakia sovelletaan vuosilta 1997—1999 toimitettavissa verotuksissa.

Verovelvollisella on oikeus vähennykseen sellaisen työn perusteella, joka on tehty tämän lain tultua voimaan.

Kotitalousvähennyksen enimmäismäärä on vuodelta 1997 toimitettavassa verotuksessa 1 250 markkaa.

Helsingissä 23 päivänä toukokuuta 1997

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Ministeri Arja Aho