Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto 6.4.2018

Asiantuntijalausunto / OTT, dosentti Timo Viherkenttä

Asia: Niin sanottua sote- ja maakuntauudistusta koskevat HE:t 15/2017 vp, 57/2017 vp, 71/2017 vp, 15/2018 vp ja 16/2018 vp. Erityisesti jaosto on toivonut näkemystä esitysten yhteiskuntavastuusta ja verojalanjäljistä.

1. Lausunnon kohteena erityisesti oleva sääntely ja sen perustelut

Olen tulkinnut kuulemisen ja lausuntopyynnön koskevan ensi sijassa hallituksen esitystä laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa, erityisesti sen 59 §:ää ”Palveluntuottajan velvollisuus antaa tilinpäätös- ja verotustiedot”.

Asianomaisessa pykälässä ehdotetaan säädettäväksi yksityisten suoran valinnan palveluntuottajien ja asiakassetelipalveluntuottajien velvollisuudesta antaa tietoja taloudellisesta toiminnastaan. Säännöksen perusteella mainittujen palveluntuottajien olisi julkistettava yhteiskuntavastuun toteuttamiseksi tiedot sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamiseen liittyvistä toiminta- ja taloustiedoista, mukaan lukien erilaiset verotukseen liittyvät tiedot. Säännöksessä olisi kysymys erityisestä avoimuussääntelystä ja yritysten yhteiskuntavastuuta toteuttavasta sääntelystä, joka liittyy sosiaali- ja terveydenhuollon julkisten palvelutehtävien antamiseen yksityisten hoidettavaksi. Vaatimukset menisivät pidemmälle kuin yleisessä tilinpäätösraportointia ja verotusta koskevassa lainsäädännössä.

Sääntelyä perustellaan ehdotuksessa muun muassa seuraavasti:

- Tietojen perusteella palveluntuottajan kaikki sidosryhmät: palvelujen käyttäjät ja kansalaiset, julkinen hallinto, media, kansalaisjärjestöt sekä tuottajien sopimuskumppanit ja rahoittajat voivat arvioida merkittävää julkista palvelutehtävää hoitavien yritysten ja yhteisöjen toimintaa ja myös toiminnan oikeudenmukaisuutta verotuksen näkökulmasta.
- Julkisesti rahoitetun toiminnan osalta on tärkeää tietää myös, että tuottaja huolehtii verotusta koskevista velvoitteistaan.
- Verotukseen liittyvien velvoitteiden hoitamisen tukemiseksi sekä julkisten varojen avoimuuden turvaamiseksi palveluntuottajan verotettavaa tulosta ja koko yritysryhmän ylimmän emoyrityksen verotuspaikkaa koskevat tiedot säädettäisiin näin julkaistavaksi.
- Verotustietojen julkisuutta koskevalla säännöksellä on tarkoitus myös ennaltaehkäistä veronkiertoa ja aggressiivista verosuunnittelua sekä edistää tälläkin tavoin yhteiskuntavastuuta.

2. Esityksen arviointi

2.1. Arvioitavat asiat

Ehdotetun erityissääntelyn tavoitteita ja lähtökohtia voidaan pitää ymmärrettävinä. Kun asiakkailla on vapaus valita palveluntuottaja, on periaatteessa hyvä, että valitsijoiden käytössä on kaikki sellainen tieto, joka voi vaikuttaa valintapäätökseen. Palvelutuottajaa valitsevat ihmiset saattavat antaa merkitystä muun ohessa sille, miten yrityksen katsotaan hoitaneen vero- ja muita talousasioitaan. Myös maakunnalla, joka on palvelujen järjestämisvastuussa, on oltava riittävät tiedot palveluntuottajien talouden hoidosta. Esityksen perustelujen mukaan valinnanvapauslain 59 §:llä tavoitellaan yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä ja avoimuuden laajaa turvaamista.

Näin ollen on hyvä arvioida, sisältääkö pykälän tiedonantovelvollisuus perustellut ja tarpeelliset asiat, sekä sitä, voiko tiedonantovelvollisuuteen liittyä olennaisia ongelmia.

2.2. Yritysverotus

Ehdotettu tiedonantovelvollisuus on suurten ja erityisesti kansainvälisten yritysten osalta osin huomattavan laaja.[1] Silti sen ulkopuolelle jää paljon sellaista yritysten toiminnan kokonaisuuteen liittyvää tietoa, jolla voisi olla merkitystä annettavien tietojen arvioinnin kannalta. Luotettavien johtopäätösten tekeminen julkisiksi tulevien tietojen perusteella olisikin monissa tapauksissa vaikeaa hyvin asiantuntevillekin arvioijille. Vaikkapa korkomenojen ja -tulojen, aineettomista oikeuksista maksettujen korvausten tai maksettujen verojenkin perusteella voi olla lähes mahdotonta esittää perusteltuja arvioita ilman laajempia tietoja. Myös esityksen perusteluissa todetaan, että säännöksen luettelossa esitettyjen tietojen perusteella ei voida ilman laajempia jatkoselvityksiä arvioida yritysryhmän verojärjestelyiden asianmukaisuutta.

Suurempi määrä yrityksen verotukseen liittyviä yksittäisiä tietoja ei johdakaan automaattisesti siihen, että yrityksen veroasioiden hoidosta syntyvä kuva on oikeampi. Ehdotettuun sääntelyyn sisältyy ainakin jonkinasteisena riski, että julkistettavien tietojen perusteella tehdään tahattomasti tai pahemmassa tapauksessa tahallisesti vääriä johtopäätöksiä. Tämän riskin merkitystä moninkertaistaa se, että harhaanjohtavan tiedon leviäminen esimerkiksi sosiaalisessa mediassa saattaa olla erityisen nopeaa. Vaikka tieto olisi yksiselitteisesti väärää, yritys voi olla varsin voimaton tällaisen edessä. Pahimpana versiona tästä voidaan kuvitella suoranainen kilpailijan organisoima *trollaus*, mutta voimme toivoa sellaisen pysyvän kuvitteellisena kauhuskenaariona.

Hallituksen esityksen päähuomion kohteena näyttävät olevan suuret yritykset ja erityisesti kansainvälisten yritysten Suomen yksiköt. Tämä on jossain mielessä ymmärrettävää, mutta painotus tuntuu hieman vinolta ja lukijalle saattaa syntyä vaikutelma erityisestä epäluulosta näitä yrityksiä kohtaan. Kansainvälisten palveluntarjoajien lukumäärän voi ennustaa jäävän pienehköksi eikä ole myöskään ilmeistä, että mahdolliset ongelmat liittyvät erityisesti tuohon joukkoon.

Terveydenhuoltoalalla toimivia kansainvälisiä yrityksiä koskevassa keskustelussa suurin huomio on kohdistunut *korkomenojen* vähentämisen kautta syntyvään verotettavan tulon alenemiseen. Jos tällainen ongelma on, paras paikka ratkaisuille on *yritysten korkovähennysrajoituksia koskeva substanssilainsäädäntö*. Tältä osin on keskeisessä asemassa se muoto, jonka vähennysrajoitusten uudistaminen lähitulevaisuudessa saa. Valtiovarainministeriössä valmistellun luonnoksen toteutuessa mahdollisuudet pitkälle menevään verotuksen minimointiin korkovähennystä hyödyntämällä jäisivät suhteellisen rajallisiksi. Jos rajoitukset lievenevät jatkovalmistelussa olennaisesti, kuten

[1] Pienyritysten ja mikroyritysten tiedonantovelvollisuus ehdotetaan olennaisesti suppeammaksi.

useissa valtiovarainministeriölle annetuissa lausunnoissa on toivottu, saattaa syntyä tilanteita, joissa yritys saa huonoa mainetta maksamiensa verojen pienuudesta, vaikka yritys toimii täysin lainsäätäjän tuoreeltaan parhaiksi harkitsemien säännösten mukaisesti.[2]

Sisällöllisesti ei tunnukaan kovin selvältä, mitä tarkoitetaan esityksen perusteluissa mainitulla mahdollisuudella yritysten toiminnan oikeudenmukaisuuden arviointiin verotuksen näkökulmasta. Epäselvää on muun muassa se, viitataanko tällä vain erityisen aggressiiviseen verosuunnitteluun vai esimerkiksi laajempaan verojalanjälkeen. Verojen luonteeseen pakkosuorituksina sopii joka tapauksessa huonosti asetelma, jossa tietynlainen verosuunnittelu tietoisesti sallitaan lainsäädännössä, ja yritysten markkinointitoiminnossa mietitään, kannattaako veroja maksaa minimimäärää enemmän myönteisen yrityskuvan luomiseksi.

2.3. Henkilöverotus

Valinnanvapauslain 59 §:ään ehdotettava tietosisältö on osin laaja, mutta siitä näyttää kokonaan puuttuvan yksi lainkohdan yleisten tavoitteiden kannalta olennainen asia: *tieto yrityksen omistajista,* pois lukien konsernien ylimmät emoyritykset ja muut mahdolliset konserniyhtiöt.[3] Erityisesti terveydenhuollossa selvästi yleisin verosuunnittelun kohde lienee *henkilöverotuksen minimointi* hyväksikäyttämällä edullista listaamattomien yhtiöiden osinkoverotustamme, holdingyhtiöiden avustuksella tai ilman. Avoimuusperiaatetta ei ole haluttu ulottaa esityksessä tietoihin, joiden perusteella kiinnostuneet voisivat pyrkiä arvioimaan, onko yrityksen omistus rakennettu tavalla, joka viittaa ansiotuloverotuksen minimointiin.

Tuloverojärjestelmämme hankalimmat jännitteet liittyvät juuri kireän työtuloverotuksen ja yhtiömuodossa toimimisen tarjoamien verohyötyjen rajapintaan. Tätä jännitettä on pyritty purkamaan niin *työpanososinkoa* koskevan erityissääntelyn kuin yleisen *veronkiertosäännöksen* kautta, mutta oikeustila näyttää selkiintymättömältä muun muassa juuri lääkäriyhtiöiden osalta. Kun viranomaistoiminnan osuus terveyspalveluiden tuottamisessa uudistuksen jälkeen supistuu, henkilöverotuksen minimointipyrkimysten voidaan odottaa lisääntyvän. Siltä osin kuin sote-uudistuksessa mahdollisesti syntyvät menosäästöt perustuvat välillisesti siihen, että työtuloja siirtyy pois ansiotuloverotuksen piiristä kevyemmän verotuksen puolelle, säästöt eivät myöskään suoraan vahvista julkista taloutta.[4]

Voidaankin kysyä, pitäisikö annettaviin tietoihin sisältyä myös omistajia koskevia tietoja muutenkin kuin emoyritysten osalta. Tämä ei olisi aivan yksinkertaista, vaan siihen sisältyisi käytännön ongelmia ja rajanvetokysymyksiä muun muassa omistajanvaihdoksiin ja välilliseen omistukseen liittyen. Omistustiedoista ei myöskään olisi suoraan tehtävissä päätelmiä asianomaisen yritystoiminnan verotuksen kokonaisuudesta. Se, että tämä 59 §:n yleisten tavoitteiden kannalta keskeinen kokonaisuus puuttuu sääntelystä kokonaan, ei kuitenkaan vahvista vaikutelmaa siitä, että tiedonantovelvoitteilla pyrittäisiin antamaan aineksia kaikentyyppisen verosuunnittelun kriittiseen arviointiin.

2.4. Hallinnollisia näkökohtia

---

[2] On eri asia, jos verotettavaa tuloa pyritään pienentämään *markkinaehtoisesta poikkeavien* korko- tai muiden ehtojen avulla. Tämänkin arviointi soveltuu kuitenkin Verohallinnolle ja hallintotuomioistuimille paremmin kuin vaikkapa 59 §:n mukaisiin tietoihin perustuvaan *twitter*-keskusteluun.

[3] Julkisesti noteerattujen yhtiöiden omistajatiedot ovat julkisia lukuun ottamatta hallintarekisteröityjä omistajia.

[4] Esityksessä on arvioitu verotuottovaikutuksia palveluja tuottavien yritysten osalta.

Valinnanvapauslakiesityksen 59 §:n tietosisältö ja esityksen perustelut jättävät jossain määrin hämäräksi sen, missä määrin säännöksellä tavoitellaan hyötyjä yrityksen lakisääteisten velvoitteiden hoitamisen valvonnassa ja missä määrin pitkälle menevän, mutta pääsääntöisesti laillisen verosuunnittelun suitsimisessa. Konkreettisten velvoitteiden hoitamista pyritään tietysti varsinaisesti turvaamaan normaalilla vero- ja muita taloustietoja koskevalla lainsäädännöllä ja ehdotettavien säännösten merkitys siinä voitaneen arvioida vähäiseksi.

Ehdotetut säännökset lisäävät jossain määrin sääntelyn kohteena olevien yritysten ja muiden yhteisöjen hallinnollista rasitusta. Tämä koskee myös muiden kuin verotusta koskevien tietojen antamisvelvollisuutta, joka suuremmilla yrityksillä olisi jotakuinkin pörssiyhtiötasoa. Tiedonantovelvoitteet lisäävät toiminnan kustannuksia, mutta kokonaisuuteen nähden kustannusten ei voitane arvioida muodostuvan siinä määrin suuriksi, että ne vähentäisivät palvelutarjontaa merkityksellisellä tavalla.

Verotukseen liittyvien tietojen osalta pisimmälle menevänä voitaneen pitää velvollisuutta erilaisten maakohtaisten tietojen antamiseen myös suomalaisyhtiön kanssa samaan konserniin kuuluvien ulkomaisten yhtiöiden osalta. Erityisesti siinä tilanteessa, jossa suomalaisyhtiö on ulkomaisen yhtiön tytäryhtiö, velvollisuus hyvin yksityiskohtaisten tietojen antamiseen muista tytäryhtiöistä on varsin epätavallinen. Ehkä voidaan uskoa, että palveluja tuottavat yritysryhmät ovat tässä yhteistyöhaluisia, mutta kun suomalaisella yhtiöllä ei tuossa tilanteessa ole mitään oikeudellisia keinoja saada vaadittavia tietoja, esitettävä lainsäädäntö on poikkeuksellista.

Edellä mainittu kustannusrasitus koskee lähinnä suurehkoja, erityisesti kansainvälisiä yrityksiä. Tämä on osin perusteltavissa sillä, että yksittäistapauksissa taloudellisesti suuremmat kysymykset liittyvät yleensä suurempiin toimijoihin, ja myös sillä, että suuremmilla yrityksillä on paremmat voimavarat hallinnollisten lisärasitusten hoitamiseen. Eri yhteyksissä esitettyjä toiveita siitä, että myös pienemmät yritykset ja järjestöt pärjäävät kilpailussa sote-palveluiden tuottajina, ei kuitenkaan tule pyrkiä toteuttamaan sälyttämällä suuremmille yrityksille huomattavasti suurempia hallinnollisia rasitteita.

3. Yhteenveto

1) Julkistettavia tietoja koskevan valinnanvapauslain 59 §:n tavoite ja lähtökohdat ovat valinnanvapausmallissa ymmärrettävät; perusteluissa mainittu yritysten toiminnan ”oikeudenmukaisuuden” arviointi verotuksen näkökulmasta ei ole kuitenkaan ongelmatonta.
2) Julkistettavat tiedot antavat väistämättä puutteellisen kuvan asioista, mihin liittyy riski väärinymmärryksiin; väärät tai harhaanjohtavat tiedot voivat levitä nykymaailmassa nopeasti ja yritykset voivat kärsiä aiheettomiakin maineen menetyksiä.
3) Säännöksen yleisten tavoitteiden kannalta keskeinen kokonaisuus, yrityksen omistajia koskevat tiedot, puuttuu olennaisimmin osin kokonaan.
4) Pienempien yritysten ja kolmannen sektorin kilpailuasemia ei tule pyrkiä parantamaan keinotekoisesti sälyttämällä suuremmille yrityksille olennaisesti muita suurempia hallinnollisia rasitteita.