

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Johdanto

Valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt minulta lausuntoa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaan lakipakettiin liittyen, erityisesti koskien esityksiin kytkeytyviä kysymyksiä yritysten yhteiskuntavastuusta ja verojalanjäljestä. Soteen kokonaisuutena kytkeytyy mitä ilmeisemmin monenlaisia vastuullisuuskysymyksiä, mutta käsittelen tässä lausunnossani vastuullisuutta vain verojenmaksun ja veroista raportoinnin näkökulmasta. Verotuksen ja yritysvastuun suhde on ollut viime vuosina yksi keskeinen tutkimusteemani: olen julkaissut siitä yhden monografian ja kolme artikkelia, minkä lisäksi olen julkaissut yhden yhteisartikkelin vastuullisen sijoittamisen ja verotuksen suhteesta.

Mitä yritys- tai yhteiskuntavastuu yleisesti tarkoittaa?

Yrityksen yhteiskuntavastuulla tai yritysvastuulla tarkoitetaan sellaista yrityksen kantamaa ekologista, sosiaalista ja taloudellista vastuuta, jota yritys kantaa ympäröivään yhteiskuntaan nähden useissa valtioissa hyvin pitkälle jo lainsäädäntöön perustuen, mutta osittain laista riippumatta. Vastuullisuuteen liitetään usein vapaaehtoisuuden elementti – lakiahan yritysten tulee noudattaa joka tapauksessa. Vastuullisuus ja vastuullisuutta koskevat vaatimukset saavat tavallaan itsenäisen merkityksen lain asettamien rajojen ulkopuolella, eli vastuullisuus aidoimmillaan alkaa siitä mihin lain asettamat rajat piirtyvät.

Vastuullisuutta tarkastellaan ja vaaditaan yhä laajemmin. Vastuullisuutta on etenkin viime vuosina vaadittu yhä voimakkaammin äänenpainoin myös yritysten veronmaksuun. Verotuksesta onkin tullut kuitenkin yksi erillinen vastuukysymyksensä, mikä näkyy myös yritysten yhteiskuntavastuuraporttien sisällöissä. Verotuksen rooli yhteiskuntavastuukeskustelun kentässä ei ole kuitenkaan täysin selvä tai kiistaton. On yrityksiä, jotka raportoivat hyvinkin tarkasti ekologisesta ja sosiaalisesta vastuunkannosta, mutta jotka eivät ole raportoinnissa kytkeneet yritysten oikeudenmukaisen veronmaksun vaatimusta yhteiskuntavastuun tavoitteisiin ja käsitteistöön.

Mitä yhteiskuntavastuu tarkoittaa tässä?

Esitykseen sisältyvän valinnanvapauslain (HE 16/2018 vp) 59 §:ssä säädettäisiin palveluntuottajan velvollisuudesta antaa tilinpäätös- ja verotustiedot. Kysymys ei ole verotusta koskevasta aineellisesta säännöksestä, jolla lisättäisiin tai vähennettäisiin verorasitusta, vaan kysymys on verotukseen liittyvien tietojen antamisesta. Kysymyksessä on ns. verojalanjälkeä koskeva pykälä. Koska tietojen antamisesta säädettäisiin lailla, ei kysymys olisi myöskään vapaaehtoisesta yritysvastuuraportoinnista, vaan ns. verojalanjäljen (tai verokontribuution) pakollisesta avaamisesta. Säännöksellä tähdätään kuitenkin tietojen avoimuutta vastuullisuuden toteutumiseen: verotietojen perusteella sidosryhmät, ja tässä tapauksessa erityisesti asiakkaat, voivat arvioida julkisella rahoituksella sosiaali- ja terveystaloudellisten tuottavien yritysten vastuullisuutta paremmin kuin vain tavanomaisten tilinpäätöstietojen perusteella.

Monet yritykset avaisivat verotustaan yleisölle varmaan ilman tällaista erillistä säännöstäkin, mutta säännös vie yritykset tässä asiassa samalle viivalle, ja yhdenmukaistaa myös julkistettavaa tietosisältöä.

Veron kiertämisen ja aggressiivisen verosuunnittelun mahdollisuudet

Mitä veron kiertämisen tai aggressiivisen verosuunnittelun mahdollisuuksiin tulee, niin verotuksen toimintaympäristö on tällä vuosikymmenellä muuttunut hyvin voimakkaasti. OECD:n laaja BEPS-hanke¹ on nostanut esiin aggressiivisen verosuunnittelun keinoja, ja näiden johdosta on laadittu laaja paketti toimenpidesuosituksia. Näiden suositusten implementointi on monella eri tasolla (esim. Euroopan unioni, kansalliset toimenpiteet) käynnissä. Suomessa on esimerkiksi jo muutama vuosi sitten puututtu ylisuuriin korkovähennyksiin (EVL 18 a §), ja ns. veronkiertodirektiivin implementoimiseksi korkovähennyksiä ollaan edelleen rajoittamassa. Lisäksi Suomessa korkein hallinto-oikeus on antanut mm. ratkaisuja, joilla on puututtu sellaiseen verosuunnitteluun, jossa on pyritty hyväksikäyttämään konserniavustuksen ja korkovähennysten yhdistelyä (KHO 2017:71 ja KHO 2017:72).

Näistä isoista trendeistä, lainsäädäntömuutoksista ja ratkaisuista johtuen veron kiertämiselle ja aggressiiviselle verosuunnittelulle on vähemmän mahdollisuuksia kuin aikaisemmin. Kokemusperäisesti voidaan kuitenkin sanoa, että keinoja aggressiiviselle verosuunnittelulle on aina löytynyt, ja kaikkia reikiä tuskin näilläkään muutoksilla ja ratkaisuilla on saatu tukittua.

Valinnanvapaus: mahdollisuus reagointiin

Valinnanvapauslaki 59 §:n perusteella palveluntuottajien olisi julkistettava yhteiskuntavastuun toteuttamiseksi tiedot sosiaali- ja terveystaloudellisten tuottamiseen liittyvistä toiminta- ja

¹ OECD: Base Erosion and Profit Shifting.

taloustiedoista. Säännöksessä olisi kysymys erityisestä avoimuussääntelystä ja yritysten yhteiskuntavastuuta toteuttavasta sääntelystä, joka liittyy sosiaali- ja terveydenhuollon julkisten palvelutehtävien antamiseen yksityisten hoidettavaksi.

Hallituksen esityksen mukaan verotustietojen julkisuutta koskevalla säännöksellä on tarkoitus myös ennaltaehkäistä veronkiertoa ja aggressiivista verosuunnittelua sekä edistää tälläkin tavoin yhteiskuntavastuuta. Tällainen asetettu veroista raportoinnin velvoite ei toki sellaisenaan estä toimia, jotka voitaisiin katsoa verotusmenettelylain määrittelemällä tavalla veron kiertämiseksi (VML 28 §), eikä se sellaisenaan estä myöskään aggressiivista verosuunnittelua, joka määritelmällisesti on kuitenkin toimimista lain asettamien reunaehtojen puitteissa.

Olennaista on kuitenkin tässä se, että sote-palveluiden kohdalla asiakkailta on mahdollisuus reagoida epäasianmukaiseen verokäyttäytymiseen valinnanvapautta käyttämällä. Tiedotusvälineet (ja ehkä myös sosiaalinen media) pitänevät puolestaan huolta siitä, että asiakkailta on jalostettua tietoa tämän valinnanvapauden käyttämisen pohjalle.

Ilman valinnanvapausmahdollisuutta astelema ja tilanne olisi varmaankin täysin toisenlainen. Otetaan tähän vertailun vuoksi esimerkkinä sähkönsiirto. Kuluttaja voi kilpailuttaa sähkönsä, mutta ei sähkönsiirtoa, josta vastaa aina yksi alueellinen toimija. Mikäli joku sähkönsiirrosta vastaava toimija suunnittelee aggressiivisesti verojaan, ei kuluttajalla ole mitään mahdollisuuksia reagointiin. Viranomaisetkin valvovat vain toiminnan lainmukaisuutta, ja aggressiivinen verosuunnittelukin on toimimista lain asettamissa rajoissa, vaikkakaan toiminta ei välttämättä vastaisi lain henkeä ja tarkoitusta.

Hallinnolliset kustannukset

Esitys asettaisi palveluntuottajaksi ilmoittautuville tuottajille mm. veroraportoinnista johtuvia erinäisiä velvoitteita, joista aiheutuisi kustannuksia. Tietojärjestelmäpalveluihin liittymisen vaatimukset ja ajantasaisten tietojen toimittamisvelvollisuudet aiheuttaisivat palveluntuottajille myös hallinnollista taakkaa.

Valinnanvapauslain 59 §:ssä on todettu ne tiedot, jotka on ilmeisesti katsottu tarpeellisiksi ja toisaalta myös riittäväksi verojenmaksua koskevan yhteiskuntavastuun kantamisen arvioimiseksi.

Tyypillisesti taloudellisen toiminnan hedelmiä on pyritty siirtämään konsernien sisällä korkoina ja rojalteina, mutta joissakin tapauksissa myös muunlaisina suorituksina (esim. konsernin sisäisistä palveluista). Uskoisin että tässä suhteessa ei ole olennaista se, onko vaadittava tietosisältö optimaalinen juuri tällaisenaan, kunhan vaan tietoa on sen verran että esimerkiksi eri yrityksiä voidaan kannattavuuden ja maksettujen verojen suhteen verrata keskenään.

Esitetyn 59 §:n lopussa todetaan myös, että valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin maakunnalle toimitettavien tietojen yksityiskohdista. Mielestäni tällainen jouston mahdollistava muotoilu on hyvä, ja ehkä myös niin, että sen käyttöä voidaan harkita kumpaankin suuntaan, jolloin voidaan tasapainoilla yritykselle aiheutuva hallinnollinen taakan ja riittävän tiedonsaannin välillä. Veroista tulee perustuslain 81 §:n mukaan tuki säätää lailla, mutta veroista raportointiin ei tällainen

korostettu lakisidonnaisuuden vaatimus ulotu. Tästä syystä voidaan ja varmaan myös kannattaa hakea raportointia koskevaan sääntelyyn tällaisia jouston mahdollisuuksia.

Valinnanvapauslaki 59 §:n muotoilu

Valinnanvapauslaki 59 §:n muotoilussa osuu silmiin erityisesti eräs yksityiskohta. Muotoilussa pykälässä todetaan useammassa kohdassa tietojen antamisesta, kun taas perusteluissa todetaan useammassa kohdassa tietojen julkistamisesta. Lukija jää hieman pohtimaan, onko tällä muotoiluella ja mahdollisesti missä kohdin joku tarkoitus?

BEPS:n implementoinnin seurauksena on lisätty isojen konsernien veloitetta verojen maakohtaiseen raportointiin. Eräitä tietoja toimitetaan sen johdosta jatkossa eri maiden verohallinnoille, mutta niitä tietoja ei julkisteta.

Hallituksen esitystä läpikäymällä asia kyllä avautuu, mutta itse lainkohdasta (59 §) asia ei välttämättä heti aukea. Olisiko vähintäänkin selvyyden vuoksi paikallaan tarkentaa muotoiluja vielä siten, että kaikille olisi täysin selvää se, mitkä tiedot annetaan, mitkä tiedot tulevat sitä kautta julkisiksi, ja mitkä tiedot pitää vielä itsekin julkistaa esim. osana julkista toimintakertomusta?

Helsingissä 4.4.2018

Reijo Knuutinen

professori, OTT, KTM