

**ASIA**

Valtiovarainministeriön virkamiesten menettely osinkoverouudistuksen valmistelussa

KANTELU

Kantelija arvostelee 2.4.2013 päivätyssä kantelussaan ja kahdessa lisäkirjoituksessaan valtiovarainministeriön virkamiesten menettelyä valtioneuvoston valmistellessa ja päättäessä valtiontalouden kehyksistä vuosille 2014-2017.

Kantelija viittaa kantelussaan julkisuuteen tullessiin tietoihin, joiden mukaan asiantuntijat olisivat kertoneet ministereille ”vajavaisia tietoja siitä, kuinka suurta joukkoa osakkeenomistajia kehysriihessä poistettu 60 000 euron verottoman osingon katon poistaminen pörssinoteeraamattomien yritysten kohdalla koskisi”. Kantelija esittää kantelussaan epäilyn, että valtiovarainministeriön virkamiehet olisivat mahdollisesti ”antaneet vääriä lukuja niiden yritysten määristä, jotka kuuluvat minkäkin verotuskategorian piiriin” tai että valtiovarainministeriöllä ”ei olisi ollut laskelmia hyväksytyyn veromallin vaikutuksista.” Kantelija toteaa, että ”jos kehysriihessä valtiovarainministeriön virkamiehet ovat kertoneet tämän koskevan vain muutamia osakkeenomistajia, on loogista päätellä, että VM:n virkamiehet ovat pimittäneet tietoa ja menelleet mahdollisesti lainvastaisesti.”

SELVITYS

Valtiovarainministeriö on antanut pyynnöstäni 20.5.2013 päivätyn selvityksen. Olen 21.5.2013 suullisesti kuullut asiasta valtiosihteeri Martti Hetemäkeä. Lisäksi valtiosihteeri Hetemäeltä on 25.6.2013 pyydetty tarkentavaa lisäselvitystä sähköpostitse.

Selvityksessä 20.5.2013 on todettu seuraavaa:

Valtiovarainministeriön verotuottovaikutuksia koskevat laskelmat yhteisö- ja pääomatuloverotukseen liittyen tuotetaan valtiovarainministeriön vero-osastolla käytössä olevilla mikrosimulointimalleilla. Käytössä olevia mikrosimulointimalleja ovat TUJA-malli (käytössä VATTissa, ja lisäksi vastaavia malleja aineistoineen on käytössä myös muilla tahoilla), HVS-malli (Verohallinnon ylläpitämä henkilöverotuksen suunnittelumalli) sekä Verohallinnon tietokantaan pe-

rustuva VATT:ssa luotu yritys-pääosakasmalli. Kehysriihessä linjatun uudistuksen laskenta perustuu ensisijaisesti yritys-pääosakasmallilla tehtyyn laskentaan.

Yhteisö- ja osinkoverouudistusta on varsinaisesti valmisteltu Verotuksen kehittämistyöryhmässä (valtiovarainministeriön julkaisu 51/2010). Vaikka työryhmän ehdotusta ei ole sellaisenaan otettu poliittisen päätöksenteon perustaksi, perustuu kehysriihessä linjattu verouudistus rakenteeltaan Verotuksen kehittämisryhmän esitykseen. Tuohon rakenteeseen kuuluvat mm. luopuminen osingonsaajalle kokonaan verottomista osingoista, luopuminen ansiotulo-osingoista ja luopuminen matalammin verotetun osingon euomääräisestä ylärajasta. Verotuksen kehittämistyöryhmän mukaisilla parametreilla laadittuja osingonsaajaryhmäkohtaisia vaikutuslaskelmia oli valmiina käytettävissä. Kehysriihessä linjattu uudistus eroaa kuitenkin vaikutuksiltaan kehittämistyöryhmän ehdotuksista, sillä kehysriihessä valitut verouudistuksen parametrit poikkeavat merkittäväällä tavalla työryhmän ehdotuksista.

Uusilla parametreilla laadittuja yksityiskohtaisia laskelmia ei ollut käytettävissä kehysriihen linjauksia tehtäessä, mikä myös hallitusryhmien puheenjohtajien kokouksessa (ns. sekstetti) VM:n puolelta todettiin. Samoin VM:n puolelta otettiin esiin, että linjausten perusteella joidenkin osingonsaajien verotus kevenee selvästi, mutta todellakaan laskelmia henkilöiden lukumäärästä ei ole käytettävissä. Asiasta käydyssä keskustelussa arvioitiin, että kyseessä voisi olla varsin pieni joukko lähinnä perheyrittysten omistajia. Kun keventyvän osinkoverotuksen piiriin tulevien henkilöiden lukumäärästä saatiin karkea arvio, arvio toimitettiin tiedoksi. Nuo tiedot toimivat pohjana, kun hallitus tarkisti kehysriihen linjausta.

On syytä todeta, että yksityiskohtaisia vaikutuslaskelmia on usein mahdollista laatia vasta poliittisten linjausten pohjalta tehtävän lainvalmistelutyön yhteydessä. Ei ole poikkeuksellista, että valmistelutyön yhteydessä ilmi tulleet seikat vaikuttavat merkittävästikin lopullisten lakiesitysten sisältöön.

RATKAISU

Oikeuskanslerin tehtävänä on perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Perustuslain 67 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Valtioneuvoston ratkaisuvallan järjestämisen perusteista säädetään tarkemmin lailla. Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on valmisteltava asianomaisessa ministeriössä.

Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

Valtion talousarviosta säädetään valtion talousarviosta annetussa laissa (423/1988). Valtion talousarviosta annettu asetus (1243/1992) sisältää tarkemmat säännökset valtion talousarvion valmistelusta. Asetuksen 1 §:n (321/2003) mukaan talousarvioesityksen valmistelun vaiheita ovat valtiontalouden kehusehdotusten laadinta ja valtioneuvoston päätös valtiontalouden kehysistä, virastojen ja laitosten talousarvioehdotusten laadinta, hallinnonalojen ja muiden ta-

lousarvioehdotusten laadinta, valtiovarainministeriön ehdotuksen laadinta eduskunnalle annettavaksi talousarvioesitykseksi sekä esitysehdotuksen käsittely valtioneuvoston yleisistunnossa.

Valtioneuvoston yleisistunto päätti 27.3.2013 valtionalouden kehyksistä vuosille 2014-2017 ja antoi asiasta eduskunnalle selonteon (VNS 3/2013 vp). Valtioneuvoston yleisistunnon päätöstä edelsi kehyspäätöksen valmistelu poliittisella tasolla kehysriihessä ja hallitusryhmien puheenjohtajien kokouksessa.

Valtioneuvosto yleisistunto päätti 8.4.2013 edellä mainitun kehyspäätöksen muuttamisesta osinkotulojen verotuksen osalta ja antoi eduskunnalle jo annettua selontekoa VNS 3/2012 vp täydentävän selonteon (VNS 4/2013 vp).

Arviointia

Kantelussa on esitetty epäily, että valtiovarainministeriön virkamiehet olisivat antaneet vääriä lukuja niiden yritysten määristä, joiden verotus osinkoverouudistuksen johdosta kevenee tai pimentäneet tätä koskevaa tietoa tai että valtiovarainministeriöllä ei olisi ollut laskelmia hyväksytyn veromallin vaikutuksista.

Käytössäni olleesta selvityksestä ilmenee, että kehysriihessä linjattu malli poikkesi merkittävästi Verotuksen kehittämissuunnitelman ehdotuksista, joiden osalta valmiita vaikutuslaskelmia oli käytettävissä. Selvityksen mukaan ”uusilla parametreilla laadittuja yksityiskohtaisia laskelmia ei ollut käytettävissä kehysriihen linjauksia tehtäessä, mikä myös hallitusryhmien puheenjohtajien kokouksessa (ns. sekstetti) VM:n puolelta todettiin.” Samoin valtiovarainministeriön puolelta oli tuotu esille, että linjausten perusteella joidenkin osingonsaajien verotus kevenee selvästi, mutta laskelmia henkilöiden lukumääristä ei ole käytettävissä. Selvityksen mukaan arviona oli, että kyseessä voisi olla varsin pieni joukko nettovarallisuudeltaan erittäin suurten lisätaamattomien perheyritysten omistajia ja että hyötyjien joukko on pieni suhteessa häviäjiin.

Saadusta selvityksestä välittyy, että ratkaisuja on tehty kiireessä. Valtiosihteeri Hetemäen mukaan kehysriihen valmistelu oli hyvin nopeatampoista ja asioita oli valtava määrä. Hallituksen puolivälitarkastelussa kolme viikkoa aikaisemmin oli tehty poliittisia linjauksia suuresta määrästä kehysriihen valmisteltavia asioita. Normaali kehysvalmistelu ja puoliväliriihen asioiden valmistelu oli päällekkäistä ja valmisteluajaa jäi vähän.

Valittu malli linjattiin poliittisella tasolla, eikä sitä koskevia valmiita vaikutusarviointeja keventyvän osinkoverotuksen piiriin tulevien henkilöiden lukumääristä ollut käytettävissä. Niitä ei myöskään pystytty kyseisessä aikataulussa valtiovarainministeriön virkamiesten toimesta tuottamaan. Laskelmia jakaumavaikutuksista saatiin vasta yli viikko kehysriihen jälkeen ja niiden pohjalta valtioneuvosto päätti yleisistunnossaan 8.4.2013 muuttaa aiempaa päätöstään osinkotulojen verotusta koskevan linjauksen osalta.

Yhteisö- ja osinkoverotukseen ehdotettavien muutosten täsmällinen sisältö täsmentyy aikanaan hallituksen esityksessä, jonka valtioneuvosto antaa eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta päättää veromuutosten lopullisen sisällön.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on valtionalouden kehyksistä vuosille 2014-2017 annettua valtioneuvoston selontekoa koskevassa lausunnossaan (TrVL 1/2013 vp) todennut, että arvioinnin kohteena olevan kehyspäätöksen yhteisö- ja pääomaverotusta koskeva tietoperusta ei täytä eduskunnan perustuslaillista oikeutta saada finanssipoliittisen päätöksenteon perusteita koskevat oikeat ja riittävät tiedot. Valiokunta painotti lausunnossaan huolellisen virkamiesval-

mistelun merkitystä ja totesi, että myös hallituksen poliittisessa valmistelussa tehtävien linjausten ja niiden vaikutusten arviointi ja dokumentointi tulee tapahtua ministeriöissä tehtävässä virkamiesvalmistelussa. Valtiontalouden tarkastusvirasto on eduskunnan tarkastusvaliokunnalle asiasta antamassaan lausunnossa pitänyt tärkeänä, että hallitus pyrkii siihen, että merkittävien verouudistusten kohdalla perusteelliselle virkamies- ja ministeriövalmistelulle olisi edellytyksiä.

Johtopäätökset

Saadun selvityksen perusteella ei ole viitteitä siitä, että valtiovarainministeriön virkamiehet olisivat kantelussa epäilyllä tavalla pimittäneet tietoa niiden osingonsaajien määrästä, joiden verotus tehtyjen linjausten vuoksi kevenee. Valtiovarainministeriön virkamiehet olivat todenneet, ettei valmiita laskelmia osingonsaajien jakaumasta ollut käytettävissä ja ettei niitä ollut kyseisessä aikataulussa mahdollista poliittista päätöksentekoa varten tuottaa. Totean kuitenkin, että osingonsaajien määrästä esitetty ensivaiheen arvio on jälkikäteen tarkasteltuna osoittautunut kritiikille alttiiksi. Kiinnitän huomiota erityisesti siihen, että eduskunnalle myöhemmin annettavassa hallituksen esityksessä esityksen vaikutukset on huolellisesti arvioitava.

Muilta osin totean valtiontalouden tarkastusviraston ja eduskunnan tarkastusvaliokunnan tutkineen ja käsitelleen valtiontalouden kehyspäätöksen valmistelua ja annettujen tietojen riittävyyttä. Tämän vuoksi, ja tarkastusvaliokunnan esittämät johtopäätökset huomioon ottaen, asiaa ei ole tarpeen ryhtyä oikeuskanslerin toimesta enemmälti tutkimaan.

Saatan edellä lausumani valtiovarainministeriön tietoon.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Neuvotteleva virkamies

Johanna Koivisto

OIKEUSKANSLERINVIRASTO