

Valtiovarainministeriön työryhmämuistio VM 033:00/2014 Arvopaperien säilytysmallien laajentumisen ja yhdentyvien markkinarakenteiden toteutumisen arviointi sekä arvopaperikeskusasetuksen täytäntöönpanon valmistelu

Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Seurantaryhmän työskentely

Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksiköllä on ollut edustaja muistiota (VM 033:00/2014) valmistelleen työryhmän seurantaryhmässä. Seurantaryhmä asetettiin 26.3.2014 *seuraamaan ja arvioimaan työryhmän työtä ja sitä seuraavaa valtiovarainministeriön virkatyötä osakeomistuksen julkisuutta koskevien muutosten osalta*. Seurantaryhmälle ei tuotu sen toimikauden kuluessa työryhmän ehdotuksia arvioitavaksi eikä sillä ollut käytännössä mahdollisuutta seurata työryhmän työn etenemistä. Näin ollen seurantaryhmällä ei ollut mahdollisuutta toteuttaa sille asettamispäätöksessä annettua tehtävää.

Hallintarekisterin laajentaminen suomalaisille osakkeenomistajille

EU:n arvopaperikeskusasetuksen 38 artiklan tulkinnasta

Työryhmän muistiossa todetaan, että asetuksen 38 artiklan sanamuotoa yksilöllisestä ja yhteisöllisestä asiakaserottelusta pidetään vähintäänkin tulkinnanvaraisena. Tulkittavaksi jää, onko asia puhtaasti kansallisesti päätettävissä vai velvoittaako asetus sallimaan suomalaisten omistamien arvopapereiden hallintarekisteröinnin. Muistioon liitetystä eriävässä mielipiteessä ja asiantuntijalausunnossa on esitetty vahvoja argumentteja sen puolesta, että asetus ei pakottaisi Suomea muuttamaan nykyistä voimassa olevaa lakia, joka ei salli suomalaisten sijoittajien hallintarekisteröintiä, kun kyseessä on suomalaisen yhtiön liikkeelle laskemat osakkeet.

Selvitysyksikkö katsoo, että nykyistä hyvin toimivaa suoran omistuksen järjestelmää ei tulisi romuttaa. Kuten muistiossa todetaan, asian valmisteluun vaikuttavia EU direktiivejä on valmisteilla. Muun muassa verotuksen kansainväliseen tietojenvaihtoon liittyvät hankkeet EU tasolla ovat vasta suunnitteluvaiheessa. Tästä syystä päätös hallintarekisteröinnin mahdollisesta laajentamisesta tulisi tehdä vasta tulevaisuudessa, kun voimaantulevien uusien säännösten toimivuudesta on kerätty kokemuksia, seuraamusjärjestelmä on rakennettu riittävän tehokkaaksi ja viranomaisten tiedonsaanti on turvattu.

Esityksen vaikuttavuusarvio

Työryhmälle asetettu lyhyt määräaika ei ole mahdollistanut riittävän vaikuttavuusarvion tekemistä. Hallintarekisteröinnin laajentamisen vaikutuksia tulisi arvioida harmaan talouden ja sen torjunnan näkökulmasta sekä torjuntaviranomaisten resurssien käytön kannalta. Lisäksi vaikuttavuutta pitäisi arvioida muun muassa verovajeen ja verotulojen kertymisen osalta sekä verotusprosessin toimivuuden kannalta sen vaatimat resurssit huomioiden.

Omistustieto ja tiedonsaannin turvaaminen

Muistiossa annetaan kuva laajasta arvopaperin omistajatiedon tiedonantovelvollisuudesta ja velvoitteista toimittaja tietoja säilytysketjussa. Työryhmän esitys jää tältä osin epäselväksi, kun työryhmä antaa toisaalta ymmärtää, että velvoitteet koskisivat ainoastaan suomalaisia osapuolia:

- *”Tällainen säilytysketjukuriosely ulkomaisilta osapuolilta tulisi sen vuoksi näillä näkymin kohtuuttoman kalliiksi isoille liikkeeseenlaskijoille, joissa kysely ulottuisi laajimmilla tapauksissa muutamaa tuhanteen moniportaaseen säilyttäjänsä, jotka todennäköisesti tapauksesta riippuen veloittaisivat 100 – 1000 euroa per kysely tietojen haku-, vastaus- ja välityspalkkiota.”*
- *”Yleisjulkisuus olisi siten toistaiseksi syytä rajoittaa kotimaisilta säilyttäjiltä saataviin kotimaisten sijoittajien omistustietoihin, koska nämä voidaan kerätä tehokkaasti rajalliselta määrältä kotimaisia säilyttäjiä”.*
- *”Jos osakeyhtiö on laskenut osakkeet liikkeeseen ulkomaisessa arvopaperikeskuksessa ja on laatinut arvopaperikeskuksen kanssa sopimuksen omistajatietojen toimittamisesta sekä pyytää näitä tietoja niiden toimittamiseksi julkiseen omistajarekisteriin, liikkeeseenlaskija olisi toiminut huolellisuusvelvoitteensa mukaisesti omistajatietojen saamiseksi.”*

Kilpailuneutraaliteetin kannalta on ongelmallista, jos tiukat velvoitteet koskevat ainoastaan suomalaisia toimijoita ja ulkomaalaisille toimijoille ei ole vastaavia velvoitteita tai laiminlyönnistä ei ainakaan seuraisi sanktiota tilanteissa jossa kilpailua halutaan lisätä.

Selvitysyksikkö katsoo, että vastuun tulisi koskea kaikkia toimijoita sijaintivaltiosta riippumatta. Tämä lienee mahdollista suomalaisten yhtiöiden omistuksen osalta ainoastaan kohdistamalla vastuu ja sanktiot suomalaiselle liikkeellelaskijalle. Erityisesti tulisi kiinnittää huomiota viranomaisten tiedonsaantiin tilanteissa, joissa arvopaperikeskus ja säilyttäjät ovat ulkomaisia. Keskeistä on varmistaa viranomaisten tiedonsaanti todellisesta omistajasta kaikissa tilanteissa. Selvitysyksikkö muistuttaa, että omistajatieto on olennainen tieto viranomaisten valvonnassa, arvioitaessa verovastuuta, rikosvastuuta ja perintävastuuta. Viranomaisten tiedonsaannin turvaamisella on myös merkitystä viranomaistoiminnan vaikuttavuuteen.

Sanktiojärjestelmä

Uskottava viranomaisvalvonta edellyttää toimivaa sanktiojärjestelmää. Työryhmän muistio ei sisällä selkeää esitystä sanktiojärjestelmästä, jolla turvataan viranomaisten tiedonsaanti osakkeenomistajasta. Selvitysyksikkö pitää tärkeänä, että lainsäädäntömuutokset, viranomaisten tiedonsaanti ja siihen liittyvä sanktiojärjestelmä ratkaistaan yhtenä kokonaisuutena.

Harmaan talouden torjunta

Muistiossa on esitetty keinoja torjua harmaata taloutta lähinnä jälkikäteisvalvonnalla. Harmaan talouden selvitysyksikkö katsoo, että painopisteen tulisi olla ensisijaisesti harmaata taloutta ennalta ehkäisevissä toimenpiteissä. Osakkeiden pakollinen suora omistus ohjaa tehokkaasti oikeaan lopputulokseen ja harmaan talouden osalta kiinnijäämisriski on suuri. Suorasta pakollisesta omistuksesta luopuminen väistämättä heikentää verottajan tiedonsaantia, lisää epäselvyyksiä, hankaloittaa perintää sekä ulosoton täytäntöönpanoa ja sitä kautta vaikuttaa verotulojen kertymiseen. Hallintarekisteröintiin liittyvä moniportainen säilytysmalli ja ns. laarilitit, joilta osakkeenomistajaa ei ole identifioitavissa, lisäävät läpinäkymättömyyttä ja tekevät omaisuuden piilottamisesta helppoa. Edellä esitetyllä on väistämättä vaikutuksia viranomaisten, kuten Verohallinnon ja ulosottohallinnon toiminnan vaikuttavuuteen.

Muistiossa todetaan, että suomalaisten omistuksia on hallintarekisteröity veronkiertotarkoituksessa nykyisinkin, eikä niitä pystytä moniportaisen hallinnan takia riittävästi valvomaan. Jos suomalaisten osakkeenomistajien hallintarekisteröintiä laajennetaan muistiossa esitetyn mukaisesti, tulee verojen välttämistä aikaisempaa yksinkertaisempaa hallintarekisteröimällä suomalaisten yritysten omistus ja käyttämällä ulkomaista säilyttäjää. Selvitysyksikkö katsoo, että tästä syystä hallintarekisteröinnin laajentamista ei tulisi sallia ennen kuin viranomaisilla on riittävästi valvontakeinoja. Kansainvälinen tietojenvaihto verotuksessa on ottamassa vasta ensiaskeleita ja toimivan ja tehokkaan järjestelmän rakentaminen vie vielä pitkään. Kansainvälisen tietojenvaihdon kautta verotusta varten saatavat tiedot eivät ole muiden viranomaisten käytettävissä sopimuksissa olevien käyttörajoitusten vuoksi.

Ehdotus perustettavasta uudesta yleisöjulkisesta rekisteristä

Työryhmä ehdottaa, että Patentti- ja rekisterihallitukseen perustetaan julkinen omistajarekisteri. Esitys tulisi toteutuessaan heikentämään merkittävästi nykyistä järjestelmää suomalaisten osakkeenomistajien suomalaisten yhtiöiden lähes reaaliaikaisen omistajatiedon saatavuudesta.

Muistiossa ehdotetut muutokset osakeomistuksen julkisuuden ja läpinäkyvyyden kaventamiseksi ovat ristiriidassa hallitusohjelman kirjauksen kanssa. Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa, johon myös nykyinen hallitus on sitoutunut, todetaan että osakkeen omistuksen julkisuus tulee säilyttää vähintään nykytasolla.

Perustettavalla rekisterillä ei olisi vero- tai muiden viranomaisten näkökulmasta juurikaan käytettyä rekisteriin talletettavien tietojen heikon kattavuuden ja reaaliaikaisen tiedon puuttumisen vuoksi. Viranomaisten tietojensaantia ei voida perustaa julkiseen rekisteriin vaan tiedonsaannin tulee perustua tiedonsaantiin oikeuttavaan lainsäädäntöön. Tieto, jota viranomaisen tarvitsee tehtävänsä hoitamiseksi, tulee kuitenkin olla sellaisen osapuolen hallussa, joka on viranomaisen toimivallan piirissä. Suomen viranomaisten toimivalta on vain Suomessa.

Esityksen yhtenä tavoitteena on piensijoittajien yksityisyyden suojan turvaaminen. Harmaan talouden selvitysyksikkö katsoo, että tavoite olisi yksinkertaisemmin saavutettavissa muuttamalla nykyinen suoran omistuksen omistustieto halutussa laajuudessa salaiseksi. Tällöin tavoite olisi saavutettavissa ilman hallintarekisteröintiin liittyviä negatiivisia vaikutuksia esimerkiksi viranomaisten tiedonsaantiin liittyen.

Suunnitteilla olevat lainsäädäntömuutokset, jotka vähentävät omistuksen julkisuutta ja läpinäkyvyyttä sekä pienentävät veronkierron kiinnijäämisriskiä, luovat edellytyksiä harmaalle taloudelle.

Yhteenveto

Harmaan talouden selvitysyksikkö ei kannata esitettyä hallintarekisteröinnin laajentamista ja moniportaisen hallintamallin sallimista suomalaisille osakkeenomistajille, koska EU asetus ei velvoita Suomea välittömästi luopumaan nykyisestä suoran omistuksen mallista. Selvitysyksikkö pitää työryhmän esityksiä keskeneräisinä ja osin myös puutteellisina eikä asiassa ole tehty riittävää vaikuttavuusarviota. Työryhmän esitys ei pidä sisällään ratkaisua viranomaisten tietojensaannin turvaamisesta.

Helsingissä 12.8.2014

Janne Marttinen
Johtaja

Eeva Tiira
Ylitarkastaja