

Valtiovarainministeriölle**LAUSUNTO: ”Luonnos hallituksen esitykseksi osuuskunnan ylijäämänjaon verotusta koskevien säännösten muuttamisesta VM047:00/2014”****JOHDANTO**

Valtiovarainministeriön valmistelemassa ehdotuksessa muutostarpeita perustellaan yhteisö- ja pääomaverotuksen uudistuksilla, uuden osuuskuntalain ominaisuuksilla sekä Euroopan unionin valtioneuvoston päätöksillä. Jäljempänä käsitellään tarkemmin uutta osuuskuntalakia, osuuskunnan ja sen jäsenen verotusta sekä valtioneuvoston päätöksiä. Samoin tuodaan esille käsityksiä markkinaehtoisesta hinnoittelusta ja peittelystä osingonjaosta suhteessa ehdotettuihin muutoksiin. Lausunnon lopussa keskeiset seikat on koottu yhteenvedoksi.

UUDEN OSUUSKUNTALAIN VAIKUTUKSET

Uudesta osuuskuntalaista voidaan yleisesti todeta, että se sisältää monia seikkoja, joita osuustoimintasektori – niin perinteinen kuin myös pienosuustoiminta – ei lakiin ajanut vaan päinvastoin vastusti. Näitä ovat mm. niin sanottu yhden henkilön osuuskunta sekä osuuskunnan toiminnan tarkoituksen laajentaminen jäsenten tukemisen ulkopuolelle, mm. voiton tuottamiseen. Edellä mainitut, jopa osuustoiminnan periaatteiden vastaiset mahdollisuudet osuuskuntalaissa on tullut huomioida osuustoimintaneuvonnassa siten, että osuustoiminnan identiteettiä taloudellisen yhteistoiminnan ja jäsenten palvelun muotona on enenevässä määrin jouduttu korostamaan. Tämän hetkisen kokemuksen perusteella ei ole kuitenkaan olemassa viitteitä siitä, että uuden osuuskuntalain myötä osuuskuntamuotoa käytettäisiin verosuunnittelumielessä. Esim. yhden henkilön osuuskunnan käytettävyys elinkeinon harjoittamisessa ei liene houkuttelevaa siksi, että kun osuuskunnan varallisuus kuluu osuuskunnalle ja yksityisottoja ei ole sallittu, niin tulojen saaminen tilikauden aikana perustuisi palkanmaksuun. Yhden henkilön osuuskunnan perusteettoman ja haitallisen hyödyntämisen voisi verolainsäädännössä esim. ylijäämäpalautuksen yhteydessä sulkea pois kaavamaisesti edellyttämällä vähimmäismääräksi kahta tai kolmea jäsentä.

OSUUSPÄÄOMAN KORON VEROTUKSESTA

Rakenteellisesti ja sisällöllisesti osuuspääoman koron verotuksen rinnastaminen osakeyhtiön osingon verotukseen on perusteltua, eikä aiheuttane ongelmia pienosuuskuntien toiminnan

kannalta. Mallin käytännön soveltamisen, mm. ennakoperinnän kannalta olisi kuitenkin selkeämpää, jos osuuspääoman korolla olisi euromääräinen verovapaa osa. Tärkein puute esityksessä on kuitenkin se, että huojennusraja poikkeaa merkittävästi listaamattoman osakeyhtiön vastaavasta. Tätä ei voida pitää hyväksyttävänä veroneutraliteetinkaan näkökulmasta, etenkin kun osuuskuntien ja niiden jäsenten verotuksen muutoksia perustellaan niiden samankaltaistumisella muiden yritysten kanssa. Osuuskuntia koskevaa huojennusrajaa tulisi nostaa merkittävästi esitetystä.

OSUUSKUNTIEN VEROTUKSESTA VALTIONTUKINÄKÖKULMASTA

Osuuskuntien verotuksen muutoksen valmistelussa on kiinnitetty huomiota ja viitattu komission tiedonantoon 1998/C384/03 ja uuteen tiedonantoluonnokseen 17.1.2014 valtiontukisääntöjen soveltamisesta. Tiedonantoluonnokseen sisältyy osuuskuntien verotusta käsittelevä osio.

Tiedonannon tarkastelussa lähdetään siitä olettamasta, että osuuskunnat erottuvat toimintaperiaatteidensa vuoksi muista talouden toimijoista (kohta 158). Tämän olettan perusteella tiedonanto toteaaakin (kohta 159), että osuuskuntien suotuisampi verokohtelu voi kuulua valtiontukisääntelyn ulkopuolelle, edellyttäen että

- ne toimivat jäsentensä taloudellisen edun mukaisesti;
- niiden suhde jäseniin ei ole pelkästään kaupallinen vaan henkilökohtainen ja yksilöllinen;
- jäsenet osallistuvat aktiivisesti liiketoiminnan harjoittamiseen; ja
- niillä on oikeus saada kohtuullinen osuus taloudellisesta tuloksesta.

Huomattakoon, että liiketoiminnan harjoittamisella viitataan osallistumiseen osuuskunnan liiketoimintaan ja sen harjoittamiseen, ei jäsenen omaan liiketoimintaan, ja asia käy selville paremmin englanninkielisestä versiosta ("the members are actively involved in the running of the business"). Tulkinta, että tiedonantoluonnos viittaisi jäsenten omaan liiketoimintaan olisi sikälikin ristiriitainen, että se jättäisi rajauksen ulkopuolelle yksityishenkilöiden ja kotitalouksien käyttäjä/kuluttajaosuuskunnat, ns. elanto-osuuskunnat.

Mikäli osuuskunta ei täytä em. kriteereitä, voidaan se rinnastaa kaupalliseen yritykseen, jolloin valtiontukisääntelyn kannalta syntyy arvioinnin toinen vaihe, jossa on tutkittava, onko kyseinen verojärjestelmä perusteltu yleisen verojärjestelmän periaatteiden nojalla (kohta 160). Tämänkin tulkinnan jälkeen osuuskuntien kohtelu voi poiketa muiden kaupallisten yritysten kohtelusta, mikäli osuuskuntaa ei veroteta voitosta, mutta vero kannetaan sen jäseniltä (161).

On myös huomautettava, että kyseessä on vasta tiedoksiantoluonnos valtiontukiasioista - lainsäädännön muutosten perustelu kyseisen asteisella dokumentilla on jossakin määrin kyseenalaista.

Lisäksi, tiedonantoluonnoksessa ja myös valtiovarainministeriön esityksen perusteluissa on viitattu ns. Paint Graphos –oikeustapaukseen Euroopan unionin tuomioistuimessa (yhdistetyt asiat C-78/08–C-80/08), jonka kohdasta 61 käy selvästi ilmi, että se on käsitellyt vain työ- ja tuotanto-osuuskuntia:

”Osuuskunnille ominaisten erityispiirteiden perusteella on siis todettava, että pääasioissa kyseessä olevan kaltaisten tuotanto- ja työosuuskuntien ei lähtökohtaisesti voida katsoa olevan kaupallisten yhtiöiden tilanteeseen verrattavissa olevassa tilanteessa tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen kannalta, kunhan ne toimivat jäsentensä taloudellisen edun mukaisesti eikä niillä ole kyseisiin jäseniin täysin kaupallista suhdetta vaan erityinen henkilökohtainen suhde, jolle on ominaista jäsenten aktiivinen osallistuminen ja oikeus saada kohtuullinen osuus taloudellisista tuloksista (ks. myös vastaavasti EFTAn valvontaviranomaisen 23.7.2009 antama päätös nro 341/09/COL asiassa 63768, II 2.1.3 kohta).” Yksityishenkilöiden ja kotitalouksien ns. elanto-osuuskuntia ei kyseinen oikeustapaus käsittele.

Tärkeää on huomioida myös, että Euroopan unionin tuomioistuimen päätös kehottaa tapauskohtaiseen tulkintaan, jossa tarkastellaan ko. osuuskuntien ominaisuuksia suhteessa verojärjestelmään (kohta 82 ja ratkaisu).

Ns. elanto-osuuskunnat

Ehdotus uudeksi 4. momentiksi EVL:n 18 §:ään johtaisi siihen, että yksityishenkilöiden ja kotitalouksien ns. elanto-osuuskuntien ylijäämänpalautukset eivät olisi enää vähennyskelpoisia. Koska ylijäämänpalautus on tilikauden aikana syntyneen hinnoitteluvirheen korjausta, kohdistuisi kuluttajien henkilökohtaisista verotetuista nettotuloistaan maksamiin heidän omista tuloistaan vähennyskelvottomiin elantokustannuksiin siis vielä ylimääräistä verorasitusta. Tämä kohtelu koskisi mm. vesi- ja laajakaistaosuuskuntia, ja vaikuttaisi toiminnan käytännön järjestämiseen sekä osuuskunnan kiinnostavuuteen ko. toiminnan järjestämismuotona. Uusista toimintamalleista esim. sosiaalipalvelujen käyttäjäosuuskunnissa on palvelutarpeiden muutoksiin ja yllättäviin kustannuksiin vaikea varautua ennakolta – uuden ehdotuksen tuloksena osuustoiminnalle tyypillinen osuuskunnan tilikauden aikaisen maksuvalmiuden varmistavan hinnoittelun ja mahdollisen ylijäämänpalautuksen yhdistelmä ei olisi enää kokonaistaloudellisesti kannustava.

On syytä huomioida, että ko. ehdotus asettaisi ns. elanto-osuuskunnat eriarvoiseen asemaan verrattuna elinkeinonharjoittajien osuuskuntiin, vaikka valtiontukisääntelyn näkökulmasta erityisesti elanto-osuuskuntien kohtelua ei edes tarvitsisi käsitellä verojärjestelmän tasolla, vaan niillä voisi olla jopa erityisiä veroetuja.

Voittoa tavoittelemattomat ja yhteiskunnalliset osuuskunnat

Kun yleishyödyllisyyteen perustuva verohuojennus koskee käytännössä hyvin harvoja toimijoita yhdistys- ja säätiökentälläkin, on selvää että yhteiskunnallista yritystoimintaa harjoittavia osuuskuntia se koskisi vain erityistapauksissa. Palvelujen käyttöön perustuva ylijäämänpalautus on hyvä tapa tukea yhteiskunnallisen osuuskunnan jäsenenä olevaa kohderyhmää, ja samalla toteuttaa yhteiskunnalliselta yritykseltä edellytettävää rajoitettua voitonjakoa. Mikäli palautus ei ole vähennyskelpoista, tulee käytännössä koko ylijäämästä verotettavaa voittoa. Tämä rajoittaa ja heikentää yhteiskunnallisena yrityksenä toimivan osuuskunnan mahdollisuuksia toteuttaa tarkoitustaan ja kohdentaa ylijäämäänsä joustavasti tarkoituksenmukaisimmalla tavalla niin kohderyhmänsä välittömäksi hyödyksi ja/tai sijoittamalla toiminnan kehittämiseen. Herää myös tulkintakysymys siitä, onko vähennyskelvoton ylijäämänpalautus voitonjakoa, jonka tulee olla

yhteiskunnallisissa yrityksissä vähintäänkin rajoitettua, ja on myös Yhteiskunnallisen yritysten merkin (Suomalaisen Työn Liitto) kriteeri.

Pienet markkinointi- ja hankintaosuuskunnat, yhtiömuotoinen maatalous sekä toisen asteen osuuskunnat

Myöskään tyypilliset alle 15 jäsenen elinkeinonharjoittajien markkinointi- ja hankintaosuuskunnat eivät voisi vähentää ylijäämänpalautusta, joka on ollut keskeinen elementti markkinointi- ja hankintayhteistyön osuuskuntamuotoisessa organisoinnissa. Osuuskunnan toiminnan tilikautena turvaavan hinnoittelun on voinut oikaista ylijäämän demokraattisen käsittelyn yhteydessä osuuskunnan kokouksessa vahvistettuun tilinpäätökseen perustuen, huomioiden osuuskunnan varat, investointitarpeet ja tulevaisuuden maksuvalmiuden. Vaikka 15 jäsenen raja-arvo toteutuisikin, on 2/3 luonnollisen henkilön vaatimus epärealistinen, koska mikro- ja pk-yrityksistä merkittävä osa on osakeyhtiöitä ja maataloudessakin yhteisömuodot lisääntyvät. Lisäksi ns. toiseen asteen osuuskunnat eli osuuskuntien ja muiden yhteisöjen perustamat keskusosuuskunnat eivät näin olisi palautuksen vähennysoikeuden piirissä. Kaiken kaikkiaan, ehdotettu veromalli ei olisi tasapuolinen osuuskuntien jäsenmäärän ja jäsenten toimintamuodon suhteen.

MARKKINAEHTOISESTA HINNOITTELUSTA

Esityksen käytännön vaikutusten arviointia vaikeuttaa ns. markkinaehtoinen hinnoittelu. Esityksestä eikä muustakaan sääntelystä voida päätellä selkeästi, tullaanko markkinaehtoista hinnoittelua edellyttämään ja valvomaan, ja miten sitä tullaan mahdollisesti soveltamaan osuuskuntiin. Osuustoiminnan kannalta asian tekee erityisen vaikeaksi se, että osuuskunnan perinteisenä tarkoituksena on ollut toimia nimenomaisesti markkinoilla vallitsevan hintatason muuttamiseksi, ja siirtää muutoin ns. välimiehille jäävä osa hinnasta jäsenilleen. Käytännössä tämä on tapahtunut osuuskunnan maksuvalmiuden ja vakauden turvaamiseksi siten, että tilikaudella on vallinnut varovainen markkinataso, ja nimenomaan ylijäämänpalautuksin on korjattu tilikauden aikainen ylijäämäksi muodostunut hinnoitteluvirhe. Tämä on tapahtunut tilinpäätöksen yhteydessä, jolloin on varma tieto menneestä tilikaudesta ja hyvä kuva kuluvan tilikauden tilanteesta ja tulevaisuuden näkymästä. Osuustoiminnan kannalta olennaista on, että ylijäämänpalautuksesta päätetään demokraattisesti, pienosuuskunnassa osuuskunnan varsinaisessa kokouksessa.

PEITELLYSTÄ OSINGONJAOSTA

Kun osuuspääoman koron verokohtelusta tullaan säätämään tarkasti ja osuustoiminnankin etu on, että kyse on nimenomaan osuuspääomasijoitukselle maksettava korko, ja kun osuustoiminnan perustarkoitus on jäsenten kannalta edullisin tai paras mahdollinen hinta vallitsevilla markkinoilla, tulisi osuuskuntien kohdalla estää lainsäädännössä kaikki pienimmätkin mahdollisuudet tulkita osuuskunnan ja jäsenten välistä hinnoittelu ja ylijäämänpalautus peitellyksi osingoksi. Tätä edesauttaisi se, että osuuspääoman korko olisi verotuksellisesti selkeästi oma instrumentti, ja ylijäämänpalautus omansa. Näiden sekoittuminen yhdistettynä mahdolliseen markkinaehtoisen

hinnoittelun vaatimukseen johtaisi todennäköisesti erittäin ongelmallisiin tulkintoihin verotuskäytännössä.

Erityisen ongelmalliseksi muodostunee osuuskunnan ja jäsenen väliseen vaihdantaan perustuva ylijäämänpalautus, etenkin tilanteessa jossa se ei ole vähennyskelpoinen. On täysin epäselvää, miten lakia verotusmenettelystä tultaisiin tulkitsemaan (VML 29§).

MUITA HUOMIOITA

Sivuilla 23 (toiseksi viimeinen kappale) ja 24 (kolmas täysi kappale) on keskenään ristiriitaiset ilmaisut ylijäämänpalautuksen vähennyskelpoisuudesta.

YHTEENVETO

Osuuskuntien ja niiden jäsenten verotusta koskevat muutokset tulisi edelleen ottaa uuteen valmisteluun, jota varten perustettaisiin viranhaltijoista, eri sektorien osuuskuntien hallinnon ja johdon edustajista sekä osuustoiminta- ja veroasiantuntijoista koostuva työryhmä. Näin saataisiin selkeämpi kuva osuustoiminnan kokonaisuudesta ja veromuutosten vaikutuksista. Uudelleen valmistelua puoltaa myös valtioneuvoston ohjeistuksen keskeneräisyys sekä epäselvyys markkinaehtoisen hinnoittelun vaatimuksesta ja sen suhteesta tulkintaan peittelystä osingonjaosta.

Osuuspääoman koron verotuksen samankaltainen rakenne osingon jaon verotuksen kanssa ei aiheuta ongelmia osuuskunnille. Kuitenkin, osuuskunnille ehdotettava 2500 euron huojennusrajaa olisi nostettava huomattavasti lähemmäksi listaamattomien osakeyhtiöiden vastaavaa (150 000 euroa). Lisäksi mallin olisi perusteltua sisältää euromääräinen verovapaa osuus selkeyttämään mm. ennakoperintää.

Ylijäämänpalautuksen vähennysoikeuden rajaamista emme voi hyväksyä. Sen tulisi säilyä ennallaan, tai selkeyttää uuden mallin kriteereitä: esim. vähimmäisjäsenmäärä kolme, eikä muita rajoituksia. Ei ole perusteltua ja neutraalia rajata vähennyskelpoisuuden ulkopuolelle mm. ns. elanto-osuuskunnat, esimerkiksi käyttäjäjäsenten sosiaalipalveluosuuskunnat, mutta samalla sallia vähennysoikeus tietyn tyyppisille elinkeino-osuuskunnille. Osuustoiminnan kannalta periaatteellinen kysymys on myös se, että toisen asteen osuuskunnilta poistuisi ylijäämänpalautuksen vähennysoikeus.

Ylijäämän verotuksellisen käsittelyn selkeyttämiseksi tulisi pitäytyä perinteisessä jaossa: osuuspääoman korko ja ylijäämänpalautus. Tämä vähentäisi myös markkinaehtoisen hinnoittelun ja peitellyn osingonjaon tulkinnan mahdollisia epäselvyyksiä.

Helsingissä 5.6.2014, Osuustoiminnan Kehittäjät Coop Finland ry:n hallitus

Psta, Pekka Pättiniemi, puheenjohtaja

Jakelu: Valtiovarainministeriö