Finnwatch ry:n lausunto
valtiovarainvaliokunnan verojaostolle
27.5.2025

Asia: O 33/2025 vp Valtiovarainministeriön selvitys valtiovarainvaliokunnalle Yhdistyneiden kansakuntien kansainvälistä veroyhteistyötä koskevan puiteyleissopimuksen ja sen pöytäkirjojen neuvotteluista

Finnwatch kiittää mahdollisuudesta lausua valtiovarainvaliokunnan verojaostolle valtiovarainministeriön laatimasta YK:n verosopimusneuvotteluja koskevasta selvityksestä. Esitämme alla huomioitamme sekä sopimusneuvotteluja koskevaan kuvaukseen että selvityksessä esitettyyn valtiovarainministeriön kantaan liittyen.

Prosessin taustoja, toimeksiannon sisältöä ja käsittelyvaihetta koskevat kuvaukset

Selvityksessä on kuvattu hyvin YK:n veroneuvotteluprosessia koskevan toimeksiannon sisältö ja käsittelyvaihe. Aiheen taustoitusta voinee sen sijaan luonnehtia suppeahkoksi. Siinä ei juurikaan avata niitä syitä, miksi laaja enemmistö YK:n jäsenmaista (eikä siis pelkästään pieni joukko kehittyviä maita)[1] on kokenut, että kansainväliseen veroyhteistyön prosesseja on kehitettävä nykyisestä.

Aihetta on käsitelty laajemmin mm. YK:n pääsihteerin raportissa, jonka pohjalta meneillään oleva verosopimusprosessi käynnistettiin[2]. Raportista käy ilmi, että etenkin kehittyvien maiden keskuudessa on ollut laajaa tyytymättömyyttä niin nykyisiin neuvotteluasetelmiin kuin OECD-vetoisten neuvottelujen lopputulemiinkin. Kehittyvien maiden mahdollisuudet osallistua neuvotteluihin eivät ole muodollisesta Inclusive Frameworkin kautta tapahtuvasta osallistumismahdollisuudesta huolimatta olleet tasavertaiset OECD-maihin nähden. Vaikka maat ovat tätä kautta päässeet mukaan neuvottelemaan veroratkaisujen yksityiskohdista, maiden mahdollisuudet vaikuttaa siihen, mistä aiheista OECD:ssä neuvotellaan – ts. mitä verotusongelmia pyritään ratkaisemaan, ovat olleet hyvin rajalliset. Tästä johtuen OECD:n veroneuvotteluissa ovat painottuneet sellaiset teemat ja ratkaisut, joilla on suurempi merkitys kehittyneille maille. Huomionarvoista on myös se, että 193 YK:n jäsenmaasta vain 126[3] on ylipäätään ollut mukana Inclusive Framework -kokoonpanossa. Kolmannes maista ei toisin sanoen ole ollut lainkaan mukana neuvottelemassa esimerkiksi minimiverosta ja verotusoikeuksien uudelleenallokointisäännöistä koostuvaa kahden pilarin ratkaisua.

OECD:ssa neuvotelluista lopputulemista on monessa tapauksessa muodostunut varsin heikkoja myös monien haitalliseen verokilpailuun pidättyväisesti suhtautuneen kehittyneen

[1] Selvityksestäkin ilmi käyvät äänestystulokset puhuvat hyvin laajan kannatuksen puolesta. Käytännössä toimeksiantosopimuksen laatimista vastustivat lähinnä nykyisellään muita maita enemmän päätäntävaltaa omaavat OECD-maat (46 maata yhteensä 167 maasta). Toimeksiannon hyväksymisäänestyksessä vastustajia oli enää 9 (yhteensä 171 äänestykseen osallistuneesta maasta) monien OECD-maiden siirryttyä äänestämään tyhjää.
[2] UN Secretary-General. (2023). Promotion of inclusive and effective international tax cooperation at the United Nations : report of the Secretary-General. https://digitallibrary.un.org/record/4019360?v=pdf
[3] Inclusive Frameworkin “yli 140 jäsenestä” 17 on tosiasiassa erillisiä lainkäyttöalueita, kuten valtioiden merentakaisia alueita.

Finnwatch ry, Malminrinne 1 B, 00180 Helsinki
www.finnwatch.org

maan, kuten Suomen, kannalta. Tämä on suurilta osin seurausta siitä, että OECD:n konsensuspohjainen päätöksentekomalli antaa käytännössä veto-oikeuden nykyisistä verotuksen ongelmakohdista hyötyville maille. Minimiverotusta koskevan sääntelypaketin kehitys on tästä hyvä esimerkki: Irlannin vaatimuksesta säännöksiin loppumetreillä sisällytetty kotimainen täydennysvero käytännössä vesitti suuren osan minimiveron tavoitteista (kuten kannusteen yleisten yhteisöverokantojen nostoon) ja muutti olennaisesti verotulojen jakautumista eri maiden kesken (suosien matalan verotuksen maita). Suomen verotulojen kannalta tämä säännöksiin viime hetkillä tehty muutos oli erittäin valitettava.

YK:ssa tapahtuvan veroyhteistyön voikin olettaa hyödyttävän paitsi kehittyviä maita, myös Suomen kaltaisia maita, joiden harjoittama veropolitiikka ei ole perinteisesti perustunut siihen, että pyrkisimme houkuttelemaan verotuloja muiden maiden kustannuksella. Muiden sidosryhmien kannalta YK:n alaisuudessa käytävien neuvottelujen vahvuuksiin lukeutuvat puolestaan mm. huomattavasti OECD:tä läpinäkyvämmät neuvotteluprosessit, jotka mahdollistavat neuvottelujen seuraamisen muillekin kuin niihin osallistuville tahoille.

Tiivistetysti YK:n veroyhteistyö ja valmistelussa oleva puiteverosopimus vahvistavat kansainvälisen veropolitiikan demokraattisuutta, mahdollistavat tehokkaampien lopputulemien neuvottelemisen ja parantavat sidosryhmien mahdollisuuksia seurata neuvotteluja. Lisäksi YK:n verosopimusprosessi tarjoaa mahdollisuuden luoda selkeät prosessit nykyisiin ja tuleviin verohaasteisiin vastaamiseksi. Käytännössä tämä tarkoittaa mm. sitä, että toimista nyt neuvoteltavan puiteverosopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi ja tulevaisuuden verohaasteisiin vastaamiseksi voidaan jatkossa neuvotella esimerkiksi jokavuotisissa COP:eissa[4], kuten toimitaan mm. ilmastonmuutoksen vastaisessa työssä. Nykyisellään tällaiset prosessit puuttuvat verotuksen kohdalla kokonaan.

Valtiovarainministeriön kanta

Valtiovarainministeriön (VM) kannassa tuodaan ensimmäisenä esiin, että “Suomi osallistuu rakentavasti puiteyleissopimusta ja sen pöytäkirjoja koskeviin neuvotteluihin ja vaikuttaa aktiivisesti verotuksen kansainväliseen kehitykseen”. Tämä on erittäin hyvä lähtökohta, jonka toivomme näkyvän jatkossa myös käytännön toimissa. Tähänastisissa neuvotteluissa Suomi on yhdessä muiden EU-maiden kanssa äänestänyt toimeksiannon laatimista vastaan ja pidättäytynyt äänestämästä, kun toimeksiannon hyväksymisestä äänestettiin. EU-maat myös nostivat pöydälle pitkän listan omia toimeksiannon sisältöä koskevia vaatimuksiaan siinä vaiheessa, kun sen sisältöä koskevat neuvottelut oli jo käyty, ja uhkasivat marssia ulos neuvotteluista, jos EU:lle tärkeitä muutoksia ei toteuteta. Tätä on vaikea pitää erityisen rakentavana suhtautumisena.

VM:n kannan mukaan Suomi haluaa pitää kiinni nykyisistä verotusoikeuden jakoa koskevista periaatteista ja katsoo, että verotusoikeuden tulee jatkossakin perustua siihen, missä

[4] COP=Conference of Parties on sopimusosapuolten ylin päätöksentekoelin.

Finnwatch ry, Malminrinne 1 B, 00180 Helsinki
www.finnwatch.org

yrityksillä on “arvoa luovaa, innovatiivisuuteen sekä tutkimus- ja kehittämistoimintaan perustuvaa liiketoimintaa”. Nykyinen siirtohinnoittelusäännöksiin perustuva verotusoikeuksien jako ei kuitenkaan takaa tämän toteutumista. Lisäksi paljon liikkumatilaa sisältävät siirtohinnoittelusäännöt mahdollistavat nykyisellään voitonsiirron, mistä on Suomelle selvästi enemmän haittaa kuin hyötyä. Toisin sanoen verotusoikeuksien jakautumisen uudistaminen ei automaattisesti tarkoita sitä, että Suomen verotulot pienenisivät. Sen sijaan se voisi olla Suomenkin kannalta hyödyllistä ja kasvattaa verotuloja mm. vähenevän voitonsiirron vuoksi.

VM:n kannassa esitetty vaatimus päällekkäisyyksien välttämisestä on perusteltu, sillä OECD:ssä on tehty paljon hyvää pohjatyötä mm. voitonsiirron estämiseksi ja haitallisen verokilpailun rajoittamiseksi. Ei olisi tarkoituksenmukaista, että esimerkiksi yritysten minimiverotuksesta käynnistettäisiin uudet nollasta lähtevät keskustelut. Samaan aikaan on kuitenkin hyvä huomata, että on olemassa paljon sellaisia verotuksen osa-alueita, joihin liittyviä haasteita ei ole ratkottu OECD:ssä (esim. varakkaimpien verotukseen liittyvät haasteet). Lisäksi kaikissa käydyissä neuvotteluissa ei ole saavutettu riittäviä tuloksia: näyttää esimerkiksi selvältä, ettei verotusoikeuksien osittaista uudelleenallokointia (nk. Amount A) koskevien säännösten voimaansaattaminen tule onnistumaan[5]. Siten ratkaisujen etsiminen mm. digiyhtiöiden verotulojen oikeudenmukaiseen jakautumiseen on perusteltua käynnistää YK:ssa siitä huolimatta, että aiheesta on jo neuvoteltu OECD:ssä.

Mitä tulee VM:n kannassa toivottuun “vaiheistettuun lähestymistapaan”, YK:n veroprosessin voi jo nykyisellään katsoa edenneen tällä periaatteella. Nykytilanteen ongelmia on identifioitu ensin YK:n pääsihteerin raportissa, jonka pohjalta käynnistettiin neuvottelut toimeksiannon sisällöstä. Toimeksiantoa koskevissa neuvotteluissa määritettiin puolestaan verotuksen osa-alueita, joissa uudistustarve suurin, ja jotka tulisi siksi ottaa huomioon puiteverosopimuksessa. Ongelmien yksityiskohtien läpikäyntiä ja ratkaisuvaihtoehtojen kartoitusta ja suunnittelua tehtäneen osin osana verosopimusneuvotteluja, mutta etenkin käytännön veroratkaisujen osalta sopimusta täydentävillä pöytäkirjoilla ja tulevilla COP:eilla tullee olemaan keskeinen rooli. VM:n kannasta jää hieman epäselväksi, millä tavalla VM toivoisi prosessia edelleen vaiheistettavan. Neuvotteluprosessia ei tule pyrkiä viivästyttämään vaatimalla paluuta edellisiin vaiheisiin (mitä EU käytännössä teki toimeksiannon hyväksymistä koskevan äänestyksen alla).

Lopuksi VM painottaa vielä konsensukseen pyrkimisen tärkeyttä. Finnwatchissa yhdymme sinänsä näkemykseen, että neuvotteluissa on tärkeää löytää ratkaisuja, joiden taakse saadaan mahdollisimman laaja tuki, sillä kuten VM:kin toteaa, ilman laajaa tukea sopimuksen implementointi on hyvin vaikeaa. Samalla on kuitenkin hyvä pitää mielessä, että konsensuspohjainen päätöksenteko on keskeinen syy sille, että monista OECD-vetoisista veroratkaisuista on tullut hyvin monimutkaisia ja niihin sisältyy paljon veroparatiisimaiden

[5] Voimaansaattaminen edellyttää Yhdysvaltojen mukanaoloa, ja nykyisellään on selvää, ettei Yhdysvallat tule allekirjoittamaan tai ratifioimaan kyseistä sopimusta.

Finnwatch ry, Malminrinne 1 B, 00180 Helsinki
www.finnwatch.org

vaatimuksesta lisättyjä sääntelyä heikentäviä elementtejä (joista hyvänä esimerkkinä toimii jo edellä mainittu kotimaisen täydennysveron lisääminen minimiverosääntelyyn). Siten täysin konsensuspohjaiseen päätöksentekoon ei ole mielekästä pyrkiä.

VM:n kantaan liittyvät keskeiset suosituksemme:

- Suomen on osallistuttava neuvotteluihin rakentavasti (mikä edellyttää myös valmiutta kompromisseihin) sekä pyrittävä vaikuttamaan aktiivisesti ja oikea-aikaisesti EU-maiden yhteisiin kantoihin.
- Suomen ei tule kategorisesti vastustaa verotusoikeuksien jaon uudistamista eikä YK-neuvottelujen käynnistämistä veroteemoista, joista neuvotteluja on jo käyty OECD:ssä, mutta joiden kohdalla tulokset ovat jääneet laihoiksi (ml. digiyhtiöiden verotus).
- Suomen tulee yhdessä muiden EU-maiden kanssa varmistua siitä, että mahdollinen yhteinen kannanmuodostus tapahtuu riittävän ajoissa eikä neuvotteluja viivästytetä vaatimuksilla palata jo neuvoteltuihin asioihin.
- Suomen ei tule vaatia, että konsensusta haetaan “hinnalla millä hyvänsä”, vaan tyytyä ratkaisuihin, jotka ovat riittävän suuren maajoukon hyväksyttävissä.

Finnwatch ry, Malminrinne 1 B, 00180 Helsinki
www.finnwatch.org