



VEROPARATIISISELVITYS

1. Selvityksen laatimisen tausta

Helsingin kaupungin globaalin vastuun strategia hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa 26.9.2012. Raportissa todetaan, että "Kaupunki pitää tärkeänä veroparatiisien torjuntaa ja välttää yhteistyötä sellaisten yritysten kanssa, joilla on kytkentöjä veroparatiiseihin. Kaupunginhallitukselle valmistellaan helmikuun 2013 loppuun mennessä mm. muiden EU-maiden kokemuksia ja aiempia selvityksiä hyödyntäen selvitys kuntien ja muiden paikallishallinnon toimijoiden mahdollisuuksista välttää yhteistyötä tällaisten yritysten kanssa, sekä keinoista hankkia tietoa yritysten kytkennöistä veroparatiiseihin esim. tilintarkastusten ja maakohtaisten raporttien avulla".

Tämä selvitys on laadittu kaupunginhallituksen käsiteltäväksi kaupunginvaltuuston päätöksen mukaisesti.

2. Veroparatiisin määritelmä¹

Eräs veroparatiiseihin ja niiden välttämiseen liittyvistä ongelmista on se, että ei ole olemassa yhtä universaalisti hyväksyttyä veroparatiisin määritelmää.

Yleisinä veroparatiisin tunnusmerkkeinä on kuitenkin pidetty sitä, että valtiossa

- on matala verorasitus,
- on tiukka pankkisalaisuus,
- ei ole solmittu kansainvälisiä sopimuksia muiden valtioiden kanssa verotustietojen vaihtamiseksi ja että
- lainsäädäntö ei takaa omistuksen läpinäkyvyyttä yhtiöiden ja erilaisten omaisuusmassojen (esimerkiksi säätiö) suhteen silloin, kun niiden omistajien ja edunsaajien kotipaikka on muualla kuin rekisteröintivaltiossa.

Veroparatiisivaltioihin liittyy usein myös se piirre, että niillä ei ole myöskään halua tai kiinnostusta hankkia esimerkiksi niihin rekisteröityneiden yhteisöjen omistussuhteisiin liittyviä tietoja.

¹ Verotus-lehti 4/2012: Veroparatiisit – veromuseoon kuuluvia luomuksia vai hyvinvointivaltion parasitteja?, ylikastaja Hannu Kuortti



Tyypillisinä veroparatiisivaltioina on pidetty muun muassa Bahamasaa, Belizeä, Bermudaa, Brittiläisiä Neitsytsaaria, Cayman-saaria, Gibraltar, Guernseytä, Jerseytä, Hong Kongia, Kyprosta, Mansaarta, Monacoa sekä Panamaa. Tiukan pankkisalaisuuden vuoksi muun muassa Itävaltaa, Liechtensteinia, Luxemburgia sekä Sveitsiä on myös pidetty veroparatiisivaltioina.

Osa yllä mainituista valtioista on tosin solminut Suomen valtion kanssa verotustietoja koskevan tietojenvaihtosopimuksen.

Veroparatiisivaltion määrittelyn ongelmallisuutta lisää vielä se, että tietyissä valtioissa, joiden yleinen verorasitus on kansainvälisessä vertailussa tavanomaisella tasolla, on rajoitetusti verovapaita alueita ja/tai toimialoja tai on myönnetty verohuojennuksia tietyille tuloille. Esimerkiksi Euroopan unionin alueella on alhaisia yhtiöverokantoja Irlannissa (12,5 %), Kyproksella (10 %) ja Virossa (0 %, jos ei jaeta voittoa). Hollannissa puolestaan immateriaalioikeuksista saatuja tuloja verotetaan vain 5 %:n verokannan mukaan. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että Suomessa yhteisöverokanta on tällä hetkellä 24,5 %.

Veroparatiisiyhtiön osalta keskeisenä tunnusmerkkinä on pidetty sitä, että yhtiön toiminta tapahtuu muualla kuin rekisteröintivaltiossa (eli veroparatiisivaltiossa), jos yhtiöllä ylipäätään on varsinaista toimintaa. Tämän tunnusmerkin täytyminen on yleensä myös yhtiön edullisen verokohtelun edellytys veroparatiisivaltiossa.

Tässä selvityksessä veroparatiisivaltiolla ja -yhtiöllä tarkoitetaan yllä mainitut tunnusmerkit täyttäviä valtioita/yhtiöitä.

3. Veroparatiisien käyttötavat²

Veroparatiisivaltioita ja -yhtiöitä voidaan käyttää monin eri tavoin sekä lailliseen että laittomaan toimintaan. Ylipäätään yhtiöiden toimintaa arvioitaessa on erotettava toisistaan verosuunnittelu ja veronkierto.

Suomen lainsäädännössä ei ole kielletty aggressiivistakaan verosuunnittelua, jolla verovelvollinen pyrkii minimoimaan toimintansa veroseuraamukset.

Veronkierrolla tarkoitetaan veroseuraamusten minimoimista silloin, kun se tapahtuu verolainsäädännön vastaisia keinoja käyttäen. Veronkiertoon liittyen lain verotusmenettelystä (1558/1995) (verotusmenettelylaki) 28 §:ssä todetaan, että jos olosuhteelle tai toimenpiteelle on annettu oikeudellinen muoto, joka ei vastaa asian varsinaista luonnetta tai tarkoi-

² Verotus-lehti 4/2012: Veroparatiisit – veromuseoon kuuluvia luomuksia vai hyvinvointivaltion parasiitteja?, ylitarkastaja Hannu Kuortti



tusta, on verotusta toimitettaessa meneteltävä niin kuin asiassa olisi käytetty oikeaa muotoa.

Veroparatiisiyhtiöiden käyttö laillisessa verosuunnittelussa perustuu eri maiden verojärjestelmien erojen ja niistä saatavien etujen hyödyntämiseen rikkomatta ilmoitusvelvollisuutta tai käyvän arvon periaatetta intressiryhmän sisällä tehtävissä liiketapahtumissa.

Taloudellisia perusvapauksia suojaava EY-oikeus luo jäsenvaltioiden kansalaisille ja unionin alueella toimiville yrityksille (välittömän verotuksen alalla) pitkälle meneviä mahdollisuuksia eri jäsenvaltioiden verojärjestelmien kilpailuttamiseen ja eroavuuksien hyödyntämiseen. EY-oikeus rajoittaa samalla jäsenvaltioiden keinovalikoimaa veropohjiensa suojaamiseksi, koska sillä on etusija suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön.

Samaan aikaan jäsenvaltioiden välinen verokilpailu kuitenkin luo painetta verojen ja veroluonteisten maksujen alentamiseen. Hallitsemattomana verokilpailu voi osoittautua vahingolliseksi asettaessaan verojärjestelmien tasapuolisuuden ja tehokkuuden kyseenalaisiksi. Haitallinen verokilpailu voi myös johtaa yritysten toiminnassa veronkiertoon, minkä vuoksi myös EU ja OECD ovat suhtautuneet suojeasti haitallisen verokilpailun rajoittamiseen esimerkiksi yleisillä veronkiertosäännöksillä sekä siirtohinnoittelu- ja väliyhteisösäännöksillä.

Veroparatiisiyhtiöihin liittyy verosuunnittelun ohella myös paljon veronkiertoa ja muuta laitonta toimintaa, jonka onnistuminen perustuu siihen, että yhtiöiden todellinen omistus ja todelliset toimijat on mahdollista piilottaa. Veronkiertoa harjoitettaneen merkittävässä määrin muun muassa käyttämällä markkinaehdoista poikkeavaa siirtohinnoittelua tai muuten väärin hinnoiteltua kaupankäyntiä.

Suomessa veroparatiisiyhtiöiden tyypillisinä käyttötapoina on pidetty monenlaisia järjestelyjä, joiden perimmäisenä tavoitteena on joko Suomessa veronalaisen tulon siirtäminen kokonaan tai osittain Suomen verotuksen ulkopuolelle veroparatiisivaltioon tai Suomessa veronalaisen tulon pienentäminen veroparatiisiyhtiön kanssa tehtyjen todellisten tai näennäisten oikeustoimien avulla.

Julkisessakin keskustelussa ovat olleet esillä esimerkiksi alikapitalisointilanteisiin liittyvät järjestelyt, joissa yhtiöiden Suomessa veronalaista tuloa on merkittävästi pienennetty veroparatiisiyhtiöille maksettujen lainakorkojen avulla.

Postiosoite

PL 20
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
etunimi.sukunimi@hel.fi

Käyntiosoite

Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 10
<http://www.hel.fi/taske>

Puhelin

+358 9
310 1641

Faksi

+358 9 310 36204

Y-tunnus

0201256-6

Alv.nro.

FI02012566



4. Veroparatiisien väärinkäytön torjuntakeinot

4.1 Yleistä torjuntakeinoista³

Veroparatiiseihin liittyvien väärinkäytösten torjunnan tehokkuuteen vaikuttavat tekijät liittyvät lähinnä lainsäädäntöön, seuraamusjärjestelmään sekä valvonnan tehokkuuteen.

Lainsäädännön osalta keskeisiä osa-alueita ovat erityisesti vero-, yhteisö- ja rikoslainsäädäntö. Seuraamusjärjestelmän kannalta merkittäviä seikkoja ovat rangaistustaso sekä perinnän tehokkuus. Valvonnan tehokkuuteen vaikuttaa puolestaan viranomaisten mahdollisuudet, kyvyt ja halukkuus torjua väärinkäytöksiä.

Yhdeksi keskeiseksi keinoksi veroparatiiseihin liittyvien väärinkäytösten ja rikosten estämisessä on nähty kansainvälisten tietojenvaihtosopimusten solmiminen veroparatiisivaltioiden kanssa. Tietojenvaihtosopimusten määrä onkin lisääntynyt viime vuosina merkittävästi.

Ongelmana tietojenvaihtosopimusten osalta on kuitenkin se, että tietojenvaihto tapahtuu vain pyynnöstä sen sijaan, että veroparatiisivaltiot oma-aloitteisesti lähettäisivät tietoja tietojenvaihtosopimusten toisille osapuolille. Jo pelkän tietopyynnön esittäminen edellyttää sitä, että viranomaisilla on vähintäänkin tietyt alkutiedot veroparatiisikytköksen olemassaolosta. Tällaisia tietoja ei kuitenkaan useinkaan käytännössä ole. Lisäksi on otettava huomioon se, että pääsääntöisesti tietoja voi pyytää vain tietojenvaihtosopimuksen voimaantulon jälkeiseltä ajalta.

Tähän liittyen valtiovarainministeri Jutta Urpilainen on kansanedustaja Maria Tolppasen esittämään kirjalliseen kysymykseen 7.12.2011 antamassaan vastauksessa (KK 310/2011 vp) todennut muun muassa, että harmaan talouden torjunnan tehostamiseen liittyvä pyrkimys automaattiseen tietojenvaihtoon verotustietojen vaihdosta tehtävissä sopimuksissa vaikuttaa myös veroparatiisiasiaan. Samoin vaikutusta on jo olemassa olevien tietojenvaihtomahdollisuuksien aktiivisella käyttämisellä. Suomi tukee automaattisen ja monenkeskisen tietojenvaihdon yleistymistä kansainvälisessä verotustietojen vaihdossa ja jatkaa tietojenvaihtoa koskevien sopimusten tekemistä veroparatiisien kanssa. Tietojenvaihdolla voidaan saada tietoja Suomen verotusta varten silloin, kun veroparatiisivaltiossa on Suomessa verovelvollisen verosubjektin tuloja. Jos tulevaisuudessa veroparatiisivaltioiden kanssa saataisiin solmittua tällaisia valtiovarainministerin tarkoittamia aktiivisuuteen ja oma-aloitteiseen tietojenanton velvoittavia tietojenvaihtosopimuksia, veron-

³ Verotus-lehti 4/2012: Veroparatiisit – veromuseoon kuuluvia luomuksia vai hyvinvointivaltion parasitteja?, ylitarkastaja Hannu Kuortti



kiertoon ym. liittyviä haitallisia vaikutuksia pystyttäisiin ehkäisemään ja torjumaan huomattavasti nykyistä paremmin.

Esimerkiksi Sveitsin kanssa solmittua kahdenkertaisten verojen välttämistä koskevan sopimuksen pöytäkirjaa on muutettu syksyllä 2012. Muutoksella on lievennetty tietojenvaihtoa koskevia oikeudellisia edellytyksiä. Jatkossa muun muassa tarkastuksen tai tutkimuksen kohteena olevan henkilön tunnistaminen voi tapahtua myös muilla keinoin kuin ilmoittamalla kyseisen henkilön nimi ja osoite. Lisäksi henkilön, jonka uskotaan pitävän pyydettyjä tietoja hallussaan, nimi ja osoite on annettava vastaanottavan valtion veroviranomaiselle vain, jos ne ovat tietopyynnön esittävän valtion veroviranomaisen tiedossa.

Joka tapauksessa myös tietojenvaihtosopimusten ulkopuolinen muu eri valtioiden viranomaisten välinen yhteistyö on välttämätöntä, jotta valvontaa pystytään tehostamaan. Tämän tyyppistä yhteistyötä tehdään esimerkiksi Pohjoismaiden, EU:n ja OECD:n piirissä.

Eräs veroparatiisien väärinkäytön torjuntaan eri puolilla maailmaa käytetty keino ovat ns. tehokkaan katumisen ohjelmat. Tehokkaan katumisen ohjelmissa on kyse siitä, että määräjassa ilmoitettuihin veroparatiisisijoituksiin sovelletaan normaalia lievempiä sanktioita. Ohjelmat ovat tuoneet merkittäviä verotuottoja valtioille, jotka ovat ottaneet näitä ohjelmia käyttöön (mm. Ruotsi ja Norja). Lisäksi tehokkaan katumisen ohjelmat ovat saattaneet veroviranomaisille ilmoitetun sijoitusvarallisuuden myös tulevien vuosien verotuksen piiriin.

Suomessa ei ole ollut käytössä tehokkaan katumisen ohjelmia. Tulevaisuudessa olisi syytä tutkia mahdollisuudet tämän tyyppisen järjestelmän käyttöönottoon myös Suomessa yhtenä osana veroparatiisien väärinkäytön torjuntaa.

4.2 Euroopan unioni

Eurooppa-neuvosto kehotti 2.5.2012 Euroopan unionin neuvostoa ja Euroopan komissiota pikaisesti kehittämään konkreettisia keinoja, joiden avulla voidaan parantaa taistelua veropetoksia ja veronkiertoa vastaan, myös suhteessa unionin ulkopuolisiin valtioihin.

Euroopan komissio antoi 27.6.2012 tiedonannon, jossa se nosti esiin eri keinoja torjua verorikollisuutta ja veroparatiisivaltioiden käyttöä rikosten tekovälineenä.

Keinot jakautuvat kolmeen luokkaan:

- veronkannon tehostaminen jäsenvaltioissa,
- jäsenvaltioiden välisen yhteistyön tiivistäminen ja



- yhtenäisen toimintapolitiikan luominen kolmansiin valtioihin nähden.

Komissio on myös todennut, että veronmaksun välttelyn rajat ylittävä luonne ja jäsenvaltioiden oman kilpailukykyä ylläpitämiseen liittyvät näkökohdat tarkoittavat sitä, että puhtaasti kansallisin keinoin on erittäin vaikeaa puuttua toivotulla tehokkuudella kyseiseen ongelmaan.

Kesäkuisen tiedonannon jatkoksi Komissio julkaisi 6.12.2012 tiedonannon toimintasuunnitelman unionin entistä tehokkaammista toimista veropetoksia ja veronkiertoa vastaan.

Toimintasuunnitelmassa esitetään toimenpiteitä, joiden avulla jäsenvaltiot voivat suojella veropohjaan. Suunnitelmassa korostetaan, että veropetoksiin ja veronkiertoon liittyy keskeisesti valtioiden rajat ylittäviä piirteitä. Tästä johtuen niiden tehokas estäminen edellyttää jäsenvaltioiden veroviranomaisten parantuvaa hallinnollista yhteistyötä.

Toimintasuunnitelman ensimmäisinä toimenpiteinä komissio hyväksyi kaksi suositusta koordinoituista toimista erityisen kiireellisten ongelmien ratkaisemiseksi.

Ensimmäisessä suosituksessa (C-8805) tavoitellaan Euroopan unionille vahvaa asemaa veroparatiiseja vastaan suosittamalla toimenpiteitä, jotka menevät nykyisiä kansainvälisiä toimenpiteitä pidemmälle. Jäsenvaltioita muun muassa kannustetaan ottamaan käyttöön yhteisiä kriteerejä sellaisten kolmansien valtioiden tunnistamiseen ja nimeämiseen, jotka eivät täytä veroasioiden hyvän hallintotavan (erityisesti läpinäkyvyyteen ja tietojenvaihtoon liittyviä) vähimmäisvaatimuksia.

Veroasioiden läpinäkyvyyden ja tietojenvaihdon vähimmäisvaatimukseen sisältyy se, että unionin ulkopuolinen maa muun muassa varmistaa, että

- asianomaisilla viranomaisilla on mahdollisuus saada merkitykselliset omistajuus- ja henkilöllisyystiedot relevanteista yhteisöistä ja järjestelyistä,
- yhteisöihin ja järjestelyihin liittyvä kirjanpitoaineisto arkistoidaan ja säilytetään luotettavasti,
- pankkitiedot ovat saatavissa kaikkien tilinhaltijoiden osalta,
- maan viranomaisilla on valta hankkia ja tarjota tietojenvaihtosopimusten alaisia tietoja,
- oikeudet, joita maassa henkilöillä on, ovat yhteensopivia tehokkaan tietojenvaihdon kanssa,
- tietojenvaihtomenettelyt mahdollistavat tehokkaan tietojen vaihdon,
- tietojenvaihtomenettelyt kattavat kaikki unionin jäsenvaltiot,
- tietojenvaihtomenettelyt varmistavat unionin jäsenvaltioilta saatujen tietojen luottamuksellisuuden riittävällä tavalla ja että
- tietojenvaihtomenettelyt kunnioittavat veronmaksajien oikeuksia.



Lisäksi suosituksessa esitetään erityistoimenpiteitä, joiden avulla veroparatiiseina toimivia unionin ulkopuolisia maita kannustetaan ja suostutellaan soveltamaan EU:n hyvän hallintotavan vaatimuksia verotusallalla. Näitä erityistoimenpiteitä ovat muun muassa mahdollinen ”mustalle listalle” lisääminen sekä kaksinkertaista verotusta koskevien sopimusten päättäminen tai uudelleen neuvottelemine.

Toinen komission suositus (C-8806) koskee aggressiivista verosuunnittelua. Tiedonannossa esitetään keinoja puuttua lainsäädännöllisiin aukokoihin ja muutoseikkoihin, joita jotkut yritykset hyödyntävät välttääkseen verojen maksun osittain tai kokonaan. Koska yritysten veronmaksulla on tärkeä positiivinen vaikutus muuhun yhteiskuntaan, aggressiivisen verosuunnittelun voidaan ajatella olevan yritysten sosiaalisen vastuun periaatteiden vastaista. Näitä periaatteita on käsitelty muun muassa komission tiedonannossa 25.10.2011.

Suosituksessa kehoitetaan jäsenvaltioita sisällyttämään kaksinkertaista verotusta koskeviin sopimuksiinsa kattavampia määräyksiä, jotta sopimuksia sovellettaessa ei päädytä tilanteeseen, jossa tulo jää molempien valtioiden verotuksen ulkopuolelle ja kokonaan verottamatta. Tähän liittyen suosituksena on, että sopimukseen otetaan lauseke, jonka mukaan toinen sopimusvaltio pidättäytyy tietyn tulon verottamisesta vain siinä tapauksessa, että ko. tulo on veronalainen toisessa sopimusvaltiossa.

Suosituksen mukaan jäsenvaltioiden tulisi myös ottaa käyttöön yhteinen väärinkäytösten vastainen yleissääntö, koska kansallisilla lainsäätäjillä on jatkuvasti liian vähän aikaa reagoida monimutkaisiin ja kehittyviin aggressiivisen verosuunnittelun tapoihin ja järjestelyihin. Säännön nojalla jäsenvaltioiden veroviranomaiset voisivat jättää ottamatta huomioon keinotekoiset järjestelyt tai useiden järjestelyjen sarjat, joiden olennaisena tarkoituksena on veron välttäminen, ja jotka johtavat veroetuihin. Keinotekoisuutta arvioitaessa merkityksellistä olisi se, onko järjestelyllä liiketaloudellinen peruste. Suosituksen mukaan unionin verotusta koskevat direktiivit mahdollistavat sanotunlaisen säännön käyttöönoton jäsenvaltioissa.

Tässä yhteydessä voidaan todeta, että Suomessa on jo nykyisellään voimassa edellä mainittu verotusmenettelylain 28 §:n yleinen veron kiertämistä koskeva säännös. Säännöksen mukaan verotusta toimitettaessa menetellään niin kuin asiassa olisi käytetty oikeaa muotoa, jos jollekin olosuhteelle tai toimenpiteelle on annettu sellainen muoto, joka ei vastaa asian varsinaista luonnetta tai tarkoitusta.

Toimintasuunnitelmassa unionin jäsenvaltioita pyydetään myös jatkaa entistäkin suuremmalla painoarvolla työtä EU:n yritysverotuksen

Postiosoite

PL 20
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
etunimi.sukunimi@hel.fi

Käyntiosoite

Pohjoisesplanadi 11–13
Helsinki 10
<http://www.hel.fi/taske>

Puhelin

+358 9
310 1641

Faksi

+358 9 310 36204

Y-tunnus

0201256-6

Alv.nro.

FI02012566



menettelysääntöjen parissa, jotta vahingollisen verokilpailun torjuminen olisi unionissa aiempaa tehokkaampaa.

Komissio aikoo toimintasuunnitelman mukaan jatkossa muun muassa tarkastella asiaan liittyvien direktiivien muutostarpeita sekä edistää hallinnollista yhteistyötä ja automaattista tietojenvaihtoa, jotta edistyminen veropetosten ja veronkierron torjunnassa jatkuu. Ehdotettujen toimenpiteiden noudattamisen varmistamiseksi komissio aikoo ottaa käyttöön uusia aktiivisia seurantavälineitä.

EU-komissio on unionitasoisten toimien lisäksi korostanut, että jäsenvaltioiden on tarpeen parantaa verosäännösten noudattamista ja veronkierron torjuntaa kansallisella tasolla.

4.3 Verolainsäädäntö

4.3.1 Laki ulkomaisten väliyhteisöjen osakkaiden verotuksesta

Vuoden 1995 alusta Suomessa tuli voimaan laki ulkomaisten väliyhteisöjen osakkaiden verotuksesta (1217/1994) (väliyhteisölaki).

Väliyhteisölain tavoitteena on estää veronkiertoa, turvata kansainvälinen veroneutraalisuus, puolustautua haitallista verokilpailua vastaan sekä estää pääoman virtaaminen matalan verotuksen valtioihin.

Lain perusteella ulkomaisten väliyhteisöjen Suomessa yleisesti verovelvollisia omistajia voidaan verottaa ulkomaisen väliyhteisön tulosta, vaikka ulkomaisesta yhtiöstä ei jaeta voittoa ja vaikka yhteisö on erillinen verovelvollinen.

Lain soveltamista jouduttiin kuitenkin rajoittamaan 1.1.2009 voimaan tulleella muutoksella EY-tuomioistuimen tapaukseen C-196/04 (Cadbury Schweppes) antaman ratkaisun johdosta. Nykyistä väliyhteisölainsäädäntöä ei voida soveltaa Euroopan talousalueella, jos väliyhteisön harjoittama toiminta täyttää aidon ja tosiasiallisen taloudellisen toiminnan tunnusmerkit, ja jos kyseisen valtion kanssa on sovittu viranomaisten välisestä tietojenvaihdosta veroasioissa.

Vaikka väliyhteisölaki on edelleen periaatteessa tehokas väline keinoitekoisten veroparatiisijärjestelyjen torjunnassa, lakiin liittyvä keskeinen ongelma on tietojen saanti (väli)yhteisöjen omistajista. Ilman näitä tietoja ei voida valvoa laissa säädetyn ilmoittamisvelvollisuuden noudattamista.



4.3.2 Korkomenojen vähennysoikeuden rajoittaminen

Suomessa on säädetty korkomenojen vähennysoikeuden rajoittamisesta syksyllä 2012. Elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (360/1968) muutoksella, joka tuli voimaan 1.1.2013, lakiin lisätään uusi 18 a §.

Uudessa 18 a §:ssä säädetään elinkeinotoiminnan tulolähteeseen liittyvien korkomenojen vähennysoikeuden yleisestä rajoituksesta, jota sovelletaan ensimmäisen kerran vuodelta 2014 toimitettavassa verotuksessa.

Korkomenojen vähennysoikeutta rajoitetaan niin kotimaisten kuin vastaavien ulkomaistenkin yhteisöjen sekä avoimien yhtiöiden ja kommandiittiyhtiöiden osalta. Rajoitusta sovelletaan myös yhtäläillä sekä kansallisiin että rajat ylittäviin korkosuorituksiin.

Jatkossa korkomenot saadaan vähentää täysimääräisesti korkotulojen määrää vastaavalta osin. Jos nettokorkomenot ovat verovuonna enintään 500 000 euroa, ne voidaan vähentää niin ikään kokonaan.

Nettokorkomenojen ylittäessä 500 000 euroa ne voidaan vähentää siltä osin, kuin ne ovat enintään 30 prosenttia velallisen elinkeinotoiminnan tuloksesta, johon on lisätty korkomenot, verotuksessa vähennyskelpoiset poistot, rahoitusomaisuuden menetykset ja arvomuutokset sekä konserniavustuslain mukaiset saadut konserniavustukset, ja josta on vähennetty annetut konserniavustukset (=oikaistu elinkeinotoiminnan tulos).

Tämän 30 prosentin määrän ylittävät nettokorkomenot eivät ole vähennyskelpoisia. Vähennyskelvottomien nettokorkomenojen määrä on tästä huolimatta enintään etuyhteisyriyten välisten nettokorkomenojen suuruisen, joten rajoitus ei estä muilta kuin etuyhteisyriyksiltä otettujen lainojen korkojen vähentämistä täysimääräisesti.

Lain mukaan korkovähennysrajoituksia ei sovelleta silloin, kun verovelvollinen esittää selvityksen siitä, että verovelvollisen oman pääoman suhde tilinpäätöksen mukaiseen taseen loppusummaan on korkeampi tai yhtä suuri kuin vahvistetun konsernitaseen vastaava suhdeluku. Rajoitussäännöksiä ei myöskään sovelleta luotto-, vakuutus- ja eläkelaitoksiin eikä eräiltä osin näiden konserniyhtiöihin.

Korkomenojen vähennysoikeuden rajoituksen todellisia vaikutuksia veroparatiisyyhtiöiden käyttöön ei ole mahdollista vielä tässä vaiheessa arvioida. Voidaan kuitenkin pitää todennäköisenä, että muutoksella voidaan ainakin jossain määrin estää alikapitalisointitilanteisiin liittyvien tai keinokeinoisten lainajärjestelyjen avulla tapahtuvaa tulojen siirtoa veroparatiisyyhtiöihin.



4.3.3 Muut verotusta koskevat säännökset

Suomen verolainsäädännössä on muitakin säännöksiä, joita voidaan soveltaa veroparatiisyyhtiöihin liittyvien väärinkäytösten tai rikosten yhteydessä.

Verotusmenettelylaissa säädetään esimerkiksi verotuksen yleisistä periaatteista (26 §). Yksi näistä periaatteista on asioiden selvittämisvelvollisuus, johon on viitattu muun muassa hallinto-oikeuksien ratkaisussa, kun on ollut kysymys veroparatiisyyhtiöille maksettujen suoritusten todellisten perusteiden selvittämisestä. Tämän yleisen periaatteen merkitys on kuitenkin kaventumassa jonkin verran tietojenvaihtosopimusten lisääntymisen myötä.

Verotusmenettelylain 31 §:ssä on puolestaan säädetty käyvän arvon periaatteesta intressipiirin sisällä tapahtuvien kotimaisten ja ulkomaisten oikeustoimien osalta. Säännöksen perusteella esimerkiksi veroparatiisyyhtiön ja sen intressipiiriin kuuluvan suomalaisen yhtiön välisessä laskutuksessa pitää käyttää pääsääntöisesti samanlaisia ehtoja kuin olisi käytetty toisistaan riippumattomien osapuolten välillä. Kyseisellä siirtohinnoitteluoikaisua koskevalla säännöksellä voidaan puuttua esimerkiksi sellaisiin tilanteisiin, joissa tytäryhtiön emoyhtiölle maksaman lainan korko ei ole markkinaehtoinen.

Vuodesta 2012 lähtien siirtohinnoitteluun liittyvät tehtävät on Verohallinnossa keskitetty Konserniverokeskukseen vuoden 2014 loppuun asti toimivalle siirtohinnoitteluhankkeelle. Ensimmäisen toimintavuoden aikana hankkeessa tehtiin verotarkastusten perusteella yhteensä lähes 300 miljoonan euron lisäysehdotukset tarkastettujen yhtiöiden verotettavaan tuloon. Nämä lisäysehdotukset tarkoittavat toteutuessaan yhteensä lähes 80 miljoonan euron lisäystä tarkastettujen yhtiöiden maksettavaksi määrättyjen verojen määrään.

Lisäysehdotusten määrästä ei voida suoraan tehdä johtopäätöksiä yhtiöiden vahvistettavan verotuksen suhteen, koska kyseisillä yhtiöillä on mahdollisuus valittaa verotusta koskevista päätöksistä. Siitä huolimatta voidaan jo ensimmäisen toimintavuoden perusteella pitää selvänä, että hanketta tulisi jatkaa pidemmälle kuin vain vuoden 2014 loppuun asti.

4.4 Vertailutietotarkastukset

Vuoden 2011 alusta lähtien viranomaisilla on ollut Suomessa mahdollisuus tehdä luottolaitoksiin vertailutietotarkastuksia. Tämä tarkoittaa käytännössä tietojen pyytämistä luottolaitoksilta esimerkiksi ulkomaisista maksutapahtumista. Luottolaitoksille on asetettu myös velvollisuus ilmoittaa epäilyttävistä liiketapahtumista Rahanpesun selvittelykeskuksel-



le. Näiden tietojen käyttö on kuitenkin rajattu vain rahanpesulain (503/2008) mukaisiin tapauksiin.

Vertailutietotarkastukset ovat pitkäkestoisia, mutta alustavien kokemusten perusteella niillä on voitu havaita aiemmin verovalvonnan ulottumattomissa olleita tapahtumia, ja käynnistää kyseisiin tapahtumiin liittyvät viranomais selvitykset.

Tarkastusten avulla ei kuitenkaan päästä sellaiseen systemaattiseen tietojenkeruuseen ja kattavuuteen, jota tehokas varojen siirtelyn valvonta edellyttäisi. Esimerkiksi Ruotsissa luottolaitokset ovat velvollisia raporttoimaan Verohallinnolle kaikki vähintään 150 000 Ruotsin kruunun suuruiset rahansiirrot Ruotsista ulkomaille tai päinvastoin. Suomessa tulisi harkita vastaavatyypin järjestelmän käyttöönottamista tai vähintään Rahanpesun selvittelykeskukselle annettavien tietojen hyödyntämistä myös veroriskien tunnistamisessa ja torjunnassa.

4.5 Hankintalainsäädäntö

Suomessa julkisia hankintoja säännellään laissa julkisista hankinnoista (348/2007) (hankintalaki). Hankintalain säännökset perustuvat Euroopan unionin julkisia hankintoja koskeviin direktiiveihin (2004/17EY ja 2004/18EY). EU:n hankintadirektiiveissä on puolestaan otettu huomioon Maailman kauppajärjestön julkisia hankintoja koskeva sopimus (Agreement on Government Procurement, GPA), johon Euroopan unioni on liittynyt. EU:n hankintasäätelyä ollaan parhaillaan uudistamassa.

Hankintakeskus on antanut 2.3.2012 lausunnon valtuutettu Thomas Wallgrenin 16.2.2011 tekemästä veroparatiiseja koskevasta valtuustoaloitteesta. Lausunnossa on otettu kantaa siihen, miten hankintalain perusteella voidaan arvioida tarjoajia ja niiden soveltuvuutta toteuttaa hankintoja sekä millä tavoin tarjouksia voidaan hankintalain mukaan vertailla. Hankintalakiin ei ole lausunnon antamisen jälkeen tehty asiaan vaikuttavia muutoksia.

4.5.1 Hankintakeskuksen lausunto

Hankintojen kilpailuttamisprosessissa arvioidaan tarjoajien soveltuvuutta eli kelpoisuutta toteuttaa hankinta. Tarjoajan soveltuvuutta arvioidaan soveltamalla hankintalain pakollisia ja/tai harkinnanvaraisia poissulkemisperusteita sekä tarjouspyynnössä asetettuja vähimmäisvaatimuksia.

Sellaisissa hankinnoissa, joihin on sovellettava tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annettua lakia (1233/2006) (tilaajavastuulaki), tutkitaan lisäksi ko. laissa edellytetyt selvitykset.



4.5.1.1 Poissulkemisperusteet

Pakollisten poissulkemisperusteiden perusteella hankintayksikön on suljettava tarjoaja tarjouskilpailun ulkopuolelle, jos sen tiedossa on, että tarjoajan osalta on olemassa tällainen poissulkemisperuste.

Harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet antavat puolestaan nimensä mukaisesti mahdollisuuden sulkea tarjoaja tarjouskilpailun ulkopuolelle. Tosin Helsingin kaupungin omissa harmaan talouden torjuntaohjeissa on asetettu kaupunkikonsernin hankintayksiköille ehdoton velvollisuus sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle tarjoajat, jotka eivät ole suorittaneet veroja tai lakisääteisiä eläkevakuutusmaksujaan. Ehdotonta velvollisuutta ei kuitenkaan ole, jos laiminlyöty määrä on vain vähäinen tai jos kyseinen tarjoaja on solminut maksunsaajan kanssa maksusopimuksen.

Pakollisiin ja harkinnanvaraisiin poissulkemisperusteisiin kuuluvat selvitykset on tutkittava ennen hankintapäätöksen tekoa.

Julkisiin hankintoihin liittyvät hankintalaissa määritellyt pakolliset ja harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet on kuvattu tarkemmin hankintakeskuksen lausunnossa. Tässä yhteydessä voidaan kuitenkin todeta yhteenvetona, että sen paremmin pakolliset kuin harkinnanvaraisetkaan poissulkemisperusteet eivät mahdollista yritysten sulkemista tarjouskilpailun ulkopuolelle sillä perusteella, että niillä on yhteyksiä veroparatiisivaltioihin.

4.5.1.2 Tarjoajan soveltuvuuden vähimmäisvaatimukset

Tarjoajan soveltuvuudelle asetettaviin vähimmäisvaatimukseen sisältyy poissulkemisperusteita laajemmat harkintamahdollisuudet. Hankintayksikkö voi itse asettaa hankintalaissa määritellyissä rajoissa hankintaan liittyvät tarjoajan soveltuvuuden vähimmäisvaatimukset.

Soveltuvuuden vähimmäisvaatimuksissa voidaan tutkia esimerkiksi tarjoajan ja alihankkijan taloudellisia edellytyksiä ja kykyä suoriutua hankinnasta. Tällöin arvioidaan tarjoajan vakavaraisuutta, maksukykyisyyttä, kannattavuutta ja luottokelpoisuutta. Soveltuvuuden vähimmäisvaatimukset tulee suhteuttaa hankinnan kohteeseen, toisin sanoen hankittavan tavarahan, palvelun tai rakennusurakan arvoon ja luonteeseen.

Tarjoajien taloudellisen kantokyvyn osalta EU:n oikeuskäytännössä (asia C-218/11) on linjattu, että hankintayksikkö saa vaatia, että yrityksen tilikauden taseen mukainen tulos ei saa olla negatiivinen. Tulos voi olla negatiivinen esimerkiksi siksi, että yritys on jakanut osinkoja tai siirtänyt verojen jälkeen jääneen voiton emoyhtiölle. Tuomioistuin totesi,



että tällaisen vaatimuksen on liityttävä suoraan hankintasopimuksen kohteeseen ja oltava oikeassa suhteessa siihen nähden.

Vaatimuksen on siis objektiivisesti mitattava sitä, että yrityksen taloudellinen ja rahoituksellinen perusta on riittävä niin, että se kykenee suorittamaan tulevista sopimusvelvoitteistaan. Esimerkiksi verosuunnittelu, joka ei ole verolainsäädännön vastaista, eikä heikennä yrityksen kykyä suoriutua hankinnan kohteena olevan sopimuksen velvoitteista, ei sen sijaan ole hankintalain mukaan hyväksyttävä peruste tarjoajan poissulkemiselle.

Soveltuvuuden vähimmäisvaatimukset tulee tutkia ennen kuin ryhdytään tarjousten vertailuun. Jos ne eivät täyty, tarjoaja suljetaan tarjouskilpailun ulkopuolelle.

Voimassa olevien hankintalain säännösten perusteella julkisen hankinnan yhteydessä ei ole mahdollista asettaa sellaisia tarjoajan soveltuvuuden vähimmäisvaatimuksia, joiden perusteella yritys voitaisiin sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle sillä perusteella, että sillä on yhteyksiä veroparatiisivaltioon tai -valtioihin. Vähimmäisvaatimusten tulee liittyä yksinomaan tarjoajan kykyyn suoriutua hankintaan liittyvistä sopimusvelvoitteista.

4.5.1.3 Tarjousten vertailu

Julkiseen hankintaan liittyvä tarjousten vertailu voidaan suorittaa, kun tarjoajien soveltuvuus on tutkittu. Vertailuvaiheen tarkoituksena on valita joko hinnaltaan halvin tai kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous. Jos valintaperusteena on halvin hinta, ei muita vertailuperusteita voida käyttää.

Kokonaistaloudellisesti edullisinta tarjousta valittaessa voidaan vertailuperusteina käyttää hankintalain 62 §:n mukaisesti esimerkiksi laatua, hintaa, teknisiä ansioita, esteettisiä ja toiminnallisia ominaisuuksia, ympäristöystävällisyyttä, käyttökustannuksia, kustannustehokkuutta, myynnin jälkeistä palvelua ja teknistä tukea, huoltopalveluja, toimituspäivää tai toimitus- tai toteutusaikaa taikka elinkaarikustannuksia.

Lisäksi hankintayksikkö voi kokonaistaloudellista edullisuutta arvioidessaan ottaa huomioon myös asianomaisen yhteisön tarpeisiin liittyviä taloudellisia ja laadullisia perusteita sekä ympäristövaatimusten täyttämiseen liittyviä perusteita, jos tällaiset perusteet ovat mitattavissa ja liittyvät hankinnan kohteeseen.

Olennaista vertailuperusteiden (vertailussa käytettävien kriteereiden) asettamisessa on se, että nämä perusteet liittyvät hankinnan kohteeseen. Vertailuperusteiden on toisin sanoen kytkeydyttävä kulloinkin



hankittavaan tavaraan, palveluun tai rakennusurakkaan. Hankintayksikkö ei voi käyttää sellaisia vertailuperusteita, joiden avulla arvioidaan tarjoavan yrityksen ominaisuuksia.

Tämän takia yritysten mahdollisiin veroparatiisikytkentöihin liittyvien perusteiden käyttäminen vertailussa ja tarjousten pisteytyksissä ei ole juridisesti mahdollista. Tämän tyyppiset perusteet kuvaavat tarjoajayrityksen ominaisuuksia.

Näin ollen tilanteessa, jossa tarjoaja on täyttänyt Suomen verolainsäädännössä asetetut velvoitteet, riippumatta esimerkiksi maksettavaksi määrättyjen verojen määrästä, ei hankintayksiköllä ole hankintalainsäädännön mukaan mahdollisuutta sulkea tarjoajaa tarjouskilpailun ulkopuolelle. Yrityksen verosuunnittelua koskevilla vaatimuksilla ei lähtökohteisesti ole liityntää hankinnan kohteeseen tai tarjoajan kykyyn suorittaa hankintasopimuksesta.

4.5.2 Hankintalain muuttaminen

Työministeri Lauri Ihalaisen Tuija Braxin kirjalliseen kysymykseen 21.9.2012 antamassa vastauksessa (KK 645/2012 vp) todetaan hankintalain muuttamiseen liittyen muun muassa seuraavaa:

"Kansallisen lainsäädännön muuttamisessa tulee ottaa huomioon asiaa koskevat unionin oikeuden säädökset ja niiden tulkinta. Kansallisissa julkisia hankintoja koskevissa säädöksissä ei voida antaa unionin hankintadirektiivien määräysten kanssa ristiriidassa olevia sääntöjä. Unionin tuomioistuin on katsonut unionin oikeuden vastaiseksi esimerkiksi sellaisen kansallisen lain säännöksen, jonka mukaan julkisia hankintoja koskevien sopimusten sopimuskumppaniksi ei voisi tulla yritys, jonka omistaja omistaa myös joukkoviestintäyrityksiä (asia c-213/07). Ottaen huomioon unionin oikeuden vaatimukset tasapuolisuudesta, tarjouskilpailuissa asetettujen kriteerien liitynnästä hankinnan kohteeseen ja toimittajan kykyyn suoriutua hankinnasta, Suomen kansallisen hankintalain muuttaminen mahdollistamaan yrityksen poissulkeminen tarjouskilpailusta sinänsä verolainsäädännössä sallitun verosuunnittelun johdosta olisi todennäköisesti ristiriidassa unionin julkisia hankintoja koskevan oikeuden kanssa.

Euroopan unionin hankintadirektiivejä uudistetaan parhaillaan. Uusien direktiivien valmistelun keskeisenä tavoitteena on ollut ympäristö- ja sosiaalisten näkökohtien huomioimisen tehostaminen julkisissa hankinnoissa. Komission ehdotuksessa uudeksi julkisia hankintoja koskevaksi direktiiviksi esitetään muun muassa, että hankintayksikkö voisi sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle toimittajan, joka on rikkonut unionin lainsäädännöstä johtuvia sosiaali-, työ- tai ympäristöoikeudellisia velvoitteita taikka kansainvälisten sosiaali- ja ympäristöoikeuden säännöksiä



(esimerkiksi Kansainvälisen Työjärjestön keskeiset yleissopimukset). Suomen valtioneuvosto kannattaa direktiiviuudistuksen sosiaalisiin ja ympäristönäkökohtiin liittyviä painotuksia ja tavoitteita. Direktiiviuudistuksen valmistelussakin on kuitenkin tuotu esiin keskeiset liitynnän ja tasapuolisuuden vaatimukset sosiaalisten näkökohtien huomioimista rajoittavina tekijöinä.

Unionin hankintalainsäädännön valmistelussa on otettava huomioon myös unionin ja jäsenvaltioiden kansainväliset sitoumukset. Euroopan unioni on liittynyt Maailman kauppajärjestön julkisia hankintoja koskevaan sopimukseen. Sopimuksen mukaan sen allekirjoittajatahojen on annettava muiden sopimuskumppanien yrityksille pääsy julkisten hankintojen markkinoille tasapuolisesti sopimuksessa kirjatulla laajuudella. Vaikka sopimuksessa annetaan sopijapuolille mahdollisuus ottaa huomioon muun muassa ympäristöön, esteettömyyteen ja terveyteen liittyviä tekijöitä, sopimukseen ei sisälly verosuunnitteluvaatimuksia sivuavia ehtoja tai poikkeuksia.

Ottaen huomioon julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön oikeudelliset, kansainvälisiin sitoumuksiin ja säännöksiin sekä käytännön hankintamenettelyjen toteuttamiseen liittyvät erityispiirteet, voidaan arvioida, että hankintasäännösten sijasta tehokkaamman puuttumisvälineen yritysten verosuunnittelun ongelmallisiin piirteisiin tarjoaisi verolainsäädäntö.

Hallitusohjelman mukaan Suomi toimii eturintamassa kansainvälisen veronkierron lopettamisessa. Hallitusohjelman mukaan automaattisen tietojenvaihdon käyttöönottoa kansainvälisissä verosopimuksissa edistetään ja olemassa olevia tietojenvaihdon mahdollisuuksia käytetään aktiivisesti. Lisäksi verotusta koskevien tietojenvaihtosopimusten tekemistä veroparatiisien kanssa jatketaan. Hallituksen harmaan talouden toimintaohjelmassa todetaan myös, että Verohallinto tehostaa jo voimassa olevan lainsäädännön nojalla siirtohinnoitteluun, kansainvälisiin voitonsiirtoihin sekä kansainvälisiin yritysjärjestelyihin kohdistuvaa valvontaa ja ohjausta.”

Edellä selvityksessä mainituin tavoin nykyinen hankintalaki ei mahdollista sellaisten hankintakriteerien käyttämistä, joilla voitaisiin välttää yhteistyötä yritysten kanssa, joilla on yhteyksiä veroparatiisivaltioihin. Hankintalakia tulisi tältä osin muuttaa, jotta hankintayksiköillä olisi mahdollisuudet ottaa muun muassa veroparatiisivaltioihin liittyvät negatiiviset vaikutukset huomioon julkisten hankintojen yhteydessä.

Suomen kansallinen hankintalainsäädäntö perustuu kuitenkin EU:n hankintadirektiiviin, joten mahdollisuudet lainsäädännön muuttamiseen ovat rajalliset. Hankintadirektiiviä ollaan uudistamassa, mutta uudessaan direktiivissä ei ole ainakaan esitysvaiheessa ollut mukana sellaisia



säännöksiä, jotka antaisivat riittävät mahdollisuudet yritysten poissulkemiseen.

Suomen valtion tulisi pyrkiä mahdollisuuksien mukaan vaikuttamaan Euroopan unionin tasolla riittävästi siihen, että hankintadirektiivi ja sen myötä Suomen kansallinen hankintalainsäädäntö mahdollistaisivat tehokkaamman puuttumisen veroparatiisivaltioihin liittyviin negatiivisiin ilmiöihin.

4.6 Yritysten yhteiskuntavastuu

On selvää, että nykyisen hyvinvointimallin ylläpitäminen on sitä vaikeampaa, mitä enemmän Suomen veropohjaan lähtökohtaisesti kuuluvia tuloja siirretään veroparatiisivaltioihin. Useissa tapauksissa Suomessa saatujen voittojen muodostumiseen liittyy merkittävässä määrin myös julkisen sektorin maksamia palvelumaksuja tai muita korvauksia. Yritykset saattavat siirtää verovaroista maksetuilla palvelu- tai vastaavilla maksuilla muodostetun voiton erilaisilla järjestelyillä Suomen verotuksen ulkopuolelle veroparatiisivaltioon ja laiminlyödä näin osallistumisensa verojen maksun muodossa tapahtuvaan suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan ylläpitämiseen. Koska myös Suomessa sijaitsevat veroparatiisikytkentöjä omaavat yritykset käyttävät joka tapauksessa suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan ylläpitämää infrastruktuuria ja palveluja, niiden osallistuminen ylläpitämisestä aiheutuviin kustannuksiin olisi perusteltua ja toisaalta myös välttämätöntä.

Käytännössä vain monikansallisilla yrityksillä ja varakkailla yksityishenkilöillä on mahdollisuus käyttää veroparatiisivaltioita hyväkseen. Ne voivat vältellä yhteiskunnan asettamia velvollisuuksia, mutta silti hyötyä yhteiskunnan tuottamista palveluista. Samaan aikaan veroparatiisien mahdollistama veronkierto kasvattaa tavallisten ihmisten verotaakkaa, koska verotuloja on saatava ja veroparatiiseihin liittyvät verotulojen menetykset on paikattava muin keinoin, esimerkiksi kulutukseen kohdistuvia veroja korottamalla.

Voidaan ajatella, että tarjoajina tai toimittajina olevien yritysten mahdolliset sitoutumiset siihen, etteivät ne käytä veroparatiiseja veronkiertoon, kuuluvat niiden yhteiskuntavastuun piiriin. Tähän vaikuttaa osaltaan myös se, että edellä mainitulla tavalla veroparatiisijärjestelyjä ei voida esimerkiksi hankintalain säännösten nojalla selvittää. Näin ollen verojen päätymistä veroparatiisivaltioihin vastustavaa ohjeistusta ja siihen liittyviä mahdollisia toimenpiteitä olisi luontevaa ohjata osana yhteiskuntavastuun edistämistä ja kehittämistä sekä tarvittavien tietojen läpinäkyvyyden lisäämistä.

Kaupunginvaltuuston syyskuussa 2012 hyväksymän globaalien vastuun strategian hankintoja koskevassa osuudessa on todettu, että kaupunki



tekee elinkeinoelämän kanssa yhteistyötä yhteiskuntavastuun edistämiseksi. Vastaavasti kaupungin edellisessä strategiaohjelmassa (2009–2012) on todettu, että ”Helsinki on eturivin toimija globaalin vastuun kantamisessa. Tämä ilmenee mm. toimissa ilmastonmuutoksen torjumiseksi, ympäristönsuojelussa ja hankintapolitiikassa”.

Eduskunnalle 22.6.2011 tiedonantona annetussa pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa puolestaan todetaan, että ”Hallitus tukee hankkeita yritys vastuuta koskevien kansainvälisten normien ja ohjeistojen vahvistamiseksi ja edistää vastuullisuusnäkökohtien parempaa huomioimista elinkeinopolitiikassa ja julkisissa hankinnoissa. Tavoitteena on suomalaisten yritysten toimiminen edelläkävijänä yritys vastuusasioissa”. Edelleen hallitusohjelmassa todetaan, että ”Globaalitaloudessa on vahvistettava kaikkien toimijoiden sitoutumista yhteiskuntavastuuseen ja kansainvälisten ympäristöä ja työelämää koskevien normien noudattamiseen” ja että ”Suomi korostaa kauppapolitiikassa yritysten ja yhteiskuntavastuuta”. Valtioneuvoston 14.4.2011 tekemässä periaatepäätöksessä puolestaan todetaan, että yhteiskunta- ja yritys vastuuta edistetään vapaaehtoisuuden pohjalta.

Valtion ja muidenkin viranomaisten tulisi jatkossa edelleen pyrkiä kehittämään ja lisäämään sekä Suomeen rekisteröityjen yritysten että niiden omistajatahojen yhteiskuntavastuullisuutta.

5. Helsingin kaupungin toimenpiteet

Kaupunginvaltuuston hyväksymässä globaalin vastuun strategiassa todetaan, että globaalin vastuun ulottuvuuksista valtion toimivaltaan kuuluvat selkeästi muun muassa globalisaation taloudellinen hallinta ja sääntely sekä kansainväliset talouteen ja verotukseen liittyvät sopimukset ja lainsäädäntö.

Tämän lisäksi voidaan todeta, että valtion vastuulla on myös lainmukaisen verotuksen toteuttaminen Suomessa.

Tietyissä kaupungin ohjeistuksissa on kuitenkin jo nykyisellään veroparatiisikysymyksiin ainakin välillisesti vaikuttavia määräyksiä.

5.1 Hankintastrategia

Kaupunginhallituksen 13.6.2011 hyväksymässä Helsingin kaupungin hankintastrategiassa käsitellään harmaan talouden torjuntaa. Hankintastrategiaan sisältyy kehittämisohjelma toimenpiteineen, ja yhtenä toimenpiteistä mainitaan harmaan talouden torjunnan tehostaminen. Ohjelman mukaan harmaan talouden torjuntaa tehostetaan hankintoja suunniteltaessa ja toteutettaessa. Ohjetta harmaan talouden torjumi-



seksi kaupungin hankintojen yhteydessä sovelletaan kaikissa asian kannalta merkittävissä hankinnoissa.

Hankintastrategian toimenpidekokonaisuuksiin kuuluvat myös hankinta-kouluttaminen, hankinta-asiantuntijaverkoston aktivointi ja muu hankintayhteistyön ja -viestinnän kehittäminen sekä hankintojen tehostaminen sähköisin ratkaisuin. Näiden kaikkien toimenpiteiden voidaan katsoa sivuavan myös harmaan talouden torjunnan ja sen lieveilmiöiden hallintaa.

5.2 Harmaan talouden torjuntaohje

Kaupungin harmaan talouden torjuntaohjeessa ("Ohje harmaan talouden torjumiseksi Helsingin kaupunkikonsernin hankinnoissa"), jonka kaupunginhallitus hyväksyi 19.12.2011, hankintayksikön selvitysvelvollisuus jaetaan kahteen vaiheeseen: kilpailuttamisvaiheeseen ja sopimussuhteen aikaisiin selvityksiin.

Ohjeen mukaan kilpailuttamisen yhteydessä on pääsääntöisesti selvitettävä voittajatarjoajan kauppaa-, ennakkoperintä-, työnantaja- ja arvonlisäverorekisteröityminen kaikissa kansallisen kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa. Kilpailuttamisen yhteydessä on lisäksi selvitettävä verojen ja lakisääteisten eläkevakuutusmaksujen maksaminen joko pyytämällä voittavalta tarjoajalta todistuksia suoritetuista maksuista tai tarkistamalla vastaavat tiedot luotettavana pidettävältä tietojen ylläpitäjältä. Tällaisia ylläpitäjiä ovat esimerkiksi Tilaajavastuu.fi/Luotettava kumppani -palvelu tai Rakentamisen Laatu RALA ry. Ulkomaalaisen toimittajan on toimitettava vastaavat tiedot sijoittumismaansa lainsäädännön mukaisella rekisteriotteella tai todistuksella tai muulla yleisesti hyväksyttävällä tavalla. Tilaajavastuulain soveltamisalaan kuuluvissa hankinnoissa on näiden lisäksi selvitettävä työhön sovellettava työehtosopimus tai keskeiset työehdot sekä rakentamistoimintaa koskevissa hankinnoissa tapaturmavakuutuksen voimassaolo.

Puuttuvat selvitykset johtavat siihen, ettei sopimussuhdetta synny, sillä selvitykset tulee pyytää ennen hankintapäätöksen tekemistä.

Kuten yllä harkinnanvaraisten poissulkemisperusteiden kohdalla on jo mainittu, sopimussuhteen aikana hankintayksikön tulee harmaan talouden torjuntaohjeen mukaisesti selvittää verojen ja lakisääteisten eläkevakuutusmaksujen maksaminen kolmen kuukauden välein joko pyytämällä todistuksia sopimuskumppanilta tai tarkistamalla vastaavat tiedot luotettavana pidettävältä tietojen ylläpitäjältä. Toimittajan laiminlyönnit ovat sopimussuhteen purkamisen peruste.

Harmaan talouden torjuntaohjeen mukaan rekisteröitymistä kauppaa-, ennakkoperintä-, työnantaja- ja arvonlisäverovelvollisten rekisteriin tai



verojen ja eläkevakuutusmaksujen maksamista tai työehtosopimuksen noudattamista ei tarvitse selvittää, jos hankintayksiköllä on perusteltu syy luottaa tulevan sopijapuolen täyttävän lakisääteiset velvollisuutensa sillä perusteella, että sopimuspuoli on valtio, kunta, kuntayhtymä, Ahvenanmaan maankunnan kunta tai kuntayhtymä, seurakunta, seurakuntayhtymä, Kansaneläkelaitos tai Suomen Pankki, osakeyhtiölaissa tarkoitettu julkinen osakeyhtiö, valtion liikelaitos tai sen kokonaan omistama yhtiö, kunnan tai kuntayhtymän kokonaan omistama yksityisoikeudellinen yhteisö tai yhtiö taikka vastaava ulkomainen yhteisö tai yritys.

Harmaan talouden ohjetta ollaan parhaillaan uusimassa. Ohjeisiin esitetään lisättäväksi lainsäädännön muuttamisesta johtuvia tiukennuksia sekä muita tarkennuksia, jotka ovat osoittautuneet tarpeellisiksi harmaan talouden torjumisen edistämisen kannalta. Esimerkkinä voidaan mainita alihankkijoiden käytön rajoittaminen rakennusurakoiden lisäksi siivous- ja kuljetuspalvelujen yhteydessä. Lisäksi sopimussuhteen aikaista (tilaajavastuulain mukaista) valvontaa tulee kohdistaa myös alihankkijoihin.

Veroparatiisivaltioihin ja -yhtiöihin liittyen on kuitenkin otettava huomioon se, että harmaan talouden torjunnassa Helsingin kaupungin ja vastaavasti muiden kuntatoimijoiden tehtävänä on lähinnä sen valvominen, että niiden sopimuskumppanit huolehtivat niille lainmukaisessa verotusmenettelyssä määrättyjen verojen maksamisesta.

Kaupunkikonsernin sisäisen ohjeistuksen mukaiset selvitykset todentavat tarjoajan tai toimittajan rekisteröitymistä sekä verojen ja muiden lakisääteisten maksujen maksamista. Näiden selvitysten avulla ei voida kuitenkaan arvioida sitä, miten yhtiölle määrättyjen verojen määrä on muodostunut. Näin ollen esimerkiksi erilaisin yhtiöjärjestelyin toteutetut varojen siirrot veroparatiiseihin jäävät kokonaan kyseisten harmaan talouden torjuntaan liittyvien selvitysten ulkopuolelle.

5.3 Julkisten hankintojen toteuttaminen pienemmissä osissa

Veroparatiisikysymysten yhteydessä keskusteluun on noussut myös se, minkälaisia palvelukokonaisuuksia kilpailutetaan kerrallaan. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystaloushankinnat ovat usein euromääräisesti hyvin suuria. Aloilla toimivilla pk-yrityksillä ei välttämättä ole mahdollisuuksia tuottaa kilpailutettavia palveluja kokonaisuudessaan, joten ne eivät yleensä voi osallistua kilpailutuksiin lainkaan.

Kilpailun lisäämiseksi ja yhteistyön välttämiseksi veroparatiisikytkentöjä omaavien yritysten kanssa, olisi kuitenkin toivottavaa, että myös pk-yritykset voisivat osallistua monipuolisesti kaupungin järjestämiin kilpailutuksiin.



Tätä osallistumista kaupunki voi pyrkiä edistämään toteuttamalla kilpailutuksensa sellaisina kokonaisuuksina, että riittävän monenlaisilla ja -kokoisilla toimijoilla on tosiasialliset mahdollisuudet toteuttaa kilpailutettavat palvelut. Hankintoja ja niiden toteuttamistapoja suunniteltaessa tulee kuitenkin aina ottaa huomioon kyseisen yksittäistapauksen erityispiirteet. Ensisijaisesti tulee pyrkiä varmistamaan se, että kilpailutus toteutetaan kyseisen hankinnan kannalta tarkoituksenmukaisimmalla tavalla, ja että kilpailutuksen myötä tulee valituksi sellainen toimija, jolla on edellytykset täyttää hankintakriteerit laadukkaasti. Hankintojen toteuttaminen pienemmissä kokonaisuuksissa ei välttämättä ole onnistuneen lopputuloksen kannalta tarkoituksenmukaista tai edes mahdollista. Edelleen on syytä ottaa huomioon myös se, että hankintoja ei ole mahdollista jakaa pienempiin osiin hankintalain säännösten soveltamisen välttämiseksi.

Hankintojen toteuttamisessa yhtenä vaihtoehtona on myös puitejärjestely, jolloin pienemmillä palveluntuottajilla saattaa olla paremmat mahdollisuudet menestyä kilpailutuksissa. Puitejärjestely ei kuitenkaan välttämättä ole kaikkien palvelukokonaisuuksien osalta tarkoituksenmukainen tapa palvelun laadun ja/tai sujuvan toteuttamisen kannalta.

Yleisesti ottaen voidaan todeta, että hankintayksiköiden tulee kilpailutusten yhteydessä harkita tarkkaan paitsi hankinnan eri kriteerit myös sen toteuttamistapa.

Euroopan unionissa ollaan uudistamassa hankintadirektiiviä. Uuteen direktiiviin on tämänhetkisen tiedon mukaan tulossa säännöksiä muun muassa hankintojen toteuttamisesta pienemmissä osissa.

5.4 Tontin luovutus

Kiinteistöviraston tonttiosasto huolehtii kaupungin tonttimaan luovutusten valmistelusta ja käytännön toteutuksesta niin asunto- kuin elinkeinotonttien osalta.

Tonttiosasto edellyttää asuntotontteja luovutettaessa (suoravarauksin tai kilpailutuksen kautta), että tontinvaraajaksi ja toteuttajaksi tuleva yritys on huolehtinut yhteiskuntavelvoitteidensa hoitamisesta, ja että kyseisellä taholla on riittävät tekniset, taloudelliset ja muut resurssit tontin rakentamiseksi. Kyseisellä taholla ei myöskään saa olla luottohäiriömerkintöjä. Kaikkien tontinvaraajiksi esitettävien kanssa käydään neuvottelut yrityksen taustojen ja toimintamallien sekä muiden tontin rakentamiseen liittyvien olennaisten seikkojen selvittämiseksi.

Asuntotonttien varausehdoissa varataan nykyisellään kaupungille oikeus määrätä varaus päättymään (myös kesken varausajan), jos varauk-



sensaaaja tai varauksensaaajana olevan yhtiön johtohenkilö syyllistyy ympäristö-, työsuojelu-, vero- tai vastaavaan rikokseen.

Elinkeinotonttien luovutusneuvottelujen yhteydessä tonttiosasto selvittää niin ikään neuvottelukumppanina olevan yrityksen taustan (rekisteritiedot, harmaan talouden torjuntaan liittyvät selvitykset, tilipääöstiedot, luottotiedot, maksukyky, toimiala jne.). Näin voidaan pyrkiä varmistamaan siitä, että yritys on sopiva vuokralainen ko. tontille ja myös kykenevä suorittamaan sopimusvelvoitteensa vuokrasopimuksen keston ajan.

Edellä mainitut luovutusneuvottelut ja selvitykset eivät kuitenkaan tosiasiallisesti riitä paljastamaan yrityksen ja erityisesti omistajien tai konsernin mahdollisia kytköksiä veroparatiisivaltioihin, vaan vihjeen tai tiedon tästä on tultava esimerkiksi lehdistön tai verottajan kautta.

Kaupungin tulee toiminnassaan noudattaa muun muassa hallintolain yhdenvertaisuusperiaatetta, joka velvoittaa tasapuolisuuteen, johdonmukaisuuteen ja syrjimättömyyteen. Tässä suhteessa on epävarmaa, voitaisiinko tontinvuokraajia sulkea pois sellaisen menettelyn perusteella, joka ei ole lainvastaista (esimerkiksi aggressiivinen verosuunnittelu).

Tiedossa ei ole, että asunto- ja elinkeinotonttiemme varauksensaaajat ja vuokralaiset käyttäisivät veroparatiiseja hyväkseen. Varsinkin asuntotonttien osalta tämä on hyvin teoreettista. Valtaosa Helsingin kaupungin asuntotonttien varaajista ja toteuttajista on valtakunnallisia suuria ja yleisesti tunnettuja rakennuttajia ja rakennusliikkeitä ja nämä toteuttavat asuntotontit suurille suomalaisille kiinteistösihtioityhtiöille (eläkeyhtiöt, VVO, SATO jne.) tai asunto-osakeyhtiö-muotoisina yksityisten ihmisten omistukseen ja asunnoiksi. Lisäksi Helsingin Asuntotuotantotoimisto toteuttaa noin 40 % kaikista asuntotontteista.

Voimassa oleva maanvuokralaki eivätkä nykyiset maanvuokrasopimusehdot mahdollista puuttua vuokrasuhteeseen, mikäli sen aikana ilmenee, että vuokralainen tai tämän osakkeenomistaja tai konserni käyttää veroparatiiseja hyväkseen olipa tämä Suomen verolakien mukaista tai ei.

Uusiin maanvuokrasopimukseen mahdollisesti otettavia ”veroparatiisiehtoja” rajoittaa maanvuokralaki. Maanvuokralaissa on asuntotonttien osalta määritelty tyhjentävästi sopimusrikkomukset, jotka voivat johtaa maanvuokrasopimuksen purkamiseen tai irtisanomiseen. Elinkeinotonttien osalta muistakin päättymisperiaatteista voidaan sopia, mutta ehtojen tulee olla kohtuullisia. Esimerkiksi vuokraoikeuden ja sille miljoonia ja kymmeniä miljoonia eurojen maksaneen rakennuksen menettäminen kesken sopimuskauden lienee vuokralaisyhtiön kannalta kohtuutonta varsinkin, jos menettäminen johtuu esimerkiksi vuokralaisyhtiön myö-



hemmin osakkaaksi tulleen vähemmistöomistajan paratiisisaarikytkennöistä.

Varsin iäkäs maanvuokralaki ei sinänsä estä ottamasta asunto- ja elinkeinotonttien maanvuokrasopimukseen erityisiä ehtoja sopimussakkoineen. Tällöinkin ehtojen tulee kuitenkin olla riittävästi yksilöityjä ja seuraamusten kohtuullisia.

Käytännössä erilaisten purku-, irtisanomis- tai sopimussakkoehdojen käyttö olisi näin ollen mahdollista vain hyvin rajallisesti, Maanvuokrasopimukset solmitaan useimmiten huomattavan pitkäksi ajaksi (yleensä 30–100 vuotta), joten tällaisten erityisehtojen tulisi olla sellaisia, että ne palvelisivat tarkoitustaan koko sopimuksen voimassaoloajan. Sopimusehtojen tulisi olla sellaisia, että niitä pystytään käytännössä myös valvomaan, jotta mahdollisiin sopimusrikkomuksiin voitaisiin vedota. Joka tapauksessa tällöinkin ehtoon vetoaminen johtaisi todennäköisesti pitkiin oikeudenkäynteihin tulkintojen ja suurten varallisuusintressien takia.

Edellä esitettyjen kaltaisten varsin ankarien ja todennäköisesti hyvin tulokinnanvaraisten erityisehtojen ottaminen maanvuokrasopimukseen saattaisi vähentää merkittävästi uusien maanvuokrasopimusten solmimista. Ehdot poikkeavat merkittävästi kiinteistöalalla vallitsevasta käytännöstä ja vuokralainen joutuisi ehdoissa vastuuseen koko vuokrasopimuksen ajaksi myös myöhempien osakkeenomistajienmahdollisista veroparatiisikytkennöistä, joihin se ei voi välttämättä vaikuttaa.

Tonttien vuokrauksessa merkittävässä roolissa ovat myös rahoittajatahot. Useimmissa tapauksissa vuokralainen ei pysty toteuttamaan tarvitsemaansa rakennusta vuokratontille ilman merkittävää ulkopuolista rahoitusta. Tämän rahoituksen edellytyksenä on vakiintuneesti puolestaan se, että rahoittajataho saa vakuudeksi vuokraoikeuteen vahvistetuista kiinnityksistä annettuja panttikirjoja. On hyvin mahdollista ja jopa todennäköistä, että em. erityisehdoilla olisi merkittävästi vaikutusta rahoittajatahojen valmiuteen rahoittaa tonttien vuokrauksesta kiinnostuneiden tahojen investointeja.

Edellä mainituilla perusteilla kaupunki ei käytännössä pysty asettamaan maanvuokrauksen yhteydessä tehokkaita ja toimivia ehtoja, joilla se voisi puuttua mahdollisesti myöhemmin ilmeneviin vuokralaisyrittäjien tai sen omistajien veroparatiisikytköksiiin. Jos tämäntyyppisiä ehtoja pyritään asettamaan, se saattaa aiheuttaa merkittävää vahinkoa kaupungin maanvuokratoiminnalle.



6. Keinot hankkia tietoja yritysten kytkennöistä veroparatiiseihin

6.1 Verotustietojen julkisuus

Verotusasiakirjojen ja niiden sisältämien tietojen julkisuudesta säädetään verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetussa laissa (1346/1999) (verojulkisuuslaki). Kunnalla on salassapitosäännösten esittämättä oikeus pyynnöstä saada ne verotusta koskevat tiedot, jotka ovat välttämättömiä sen hoitaessa laissa säädettyä veronsaajan oikeudenvalvontaan liittyvää tehtävää. Sen sijaan muuta tarkoitusta varten keskeneräistä verotusta koskevien tietojen saaminen ei ole mahdollista. Tätä on perusteltu muun muassa verovelvollisen oikeusturvaan liittyvillä syillä.

Tavanomainen tapa tarkistaa yrityksen velvoitteidenhoito Verohallinnolle on tarkistaa yrityksen kuulumisen ennakkoperintärekisteriin. Ennakkoperintärekisteri on Verohallinnon ylläpitämä julkinen rekisteri itsenäisen tulonhankkimistoiminnan harjoittajista. Ennakkoperintärekisteristä voidaan poistaa tai siihen voidaan jättää merkitsemättä toimija, joka olennaisesti laiminlyö verotukseen liittyviä velvoitteita. Rekisteristä voidaan poistaa tai siihen jättää merkitsemättä myös henkilö, jonka johtamat yritykset ovat aiemmin laiminlyöneet velvollisuutensa verotuksessa. Yritys voidaan poistaa ennakkoperintärekisteristä tai jättää merkitsemättä rekisteriin myös yritystä johtavan henkilön aiempien laiminlyöntien perusteella. Ennakkoperintärekisterimerkintöjä tarkasteltaessa on kuitenkin otettava huomioon se seikka, että yrityksille ei ole lainsäädännössä asetettu velvollisuutta rekisteröityä ennakkoperintärekisteriin. Valtiovarainministeri Jutta Urpilainen on kansanedustaja Tuija Braxin esittämään kysymykseen 17.10.2012 (KK 646/2012 vp) antamassaan vastauksessa todennut muun muassa, että harmaan talouden torjunta on hallituksen kärkihankkeita. Hallituksen tehostetun harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaohjelma vuosille 2012–2015 sisältää useita hankkeita harmaan talouden torjumiseksi. Ohjelman yhtenä hankkeena on yritysten julkisten velvoitteiden hoitamisen helpottaminen. Tarkoituksena on parantaa harmaan talouden torjunnassa tarvittavien rekisteritietojen saatavuutta. Työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut hanketta varten lähinnä eri ministeriöiden edustajista koostuvan työryhmän. Osana työryhmän työtä tullaan selvittämään myös verovelkaintietojen julkisuuteen liittyvät kysymykset.

Laajemmin viranomaisten välistä tietojen vaihtoa selvitetään ministeri Urpilaisen mukaan harmaan talouden torjuntaohjelmaan sisältyvässä hankkeessa, jonka mukaan viranomaisten välisiä tiedonvaihdon esteitä puretaan ja tarvittavat viranomaisrekisterit saatetaan joustavasti harmaan talouden torjuntaviranomaisten käyttöön. Hankkeessa ovat mukana valtiovarainministeriön lisäksi kaikki harmaan talouden torjunnassa mukana olevat keskeiset ministeriöt.

| Postiosoite | Käyntiosoite | Puhelin | Faksi | Y-tunnus | Alv.nro. |
|--|--|--------------------|------------------|-----------|------------|
| PL 20 00099 HELSINGIN KAUPUNKI etunimi.sukunimi@hel.fi | Pohjoisesplanadi 11–13 Helsinki 10 http://www.hel.fi/taske | +358 9 310 1641 | +358 9 310 36204 | 0201256-6 | FI02012566 |



Yritysten verotietojen julkaiseminen internetissä on aloitettu marraskuussa 2012. Verohallinnon ylläpitämästä palvelusta on mahdollista tarkastaa, kuinka paljon yhteisöt ovat maksaneet veroja Suomeen. Tällä hetkellä saatavissa ovat vuodelta 2011 toimitettua verotusta koskevat tiedot.

Näiden maksutietojen osalta on kuitenkin otettava huomioon, että ne eivät kerro mitään siitä, miten yrityksen verotettava tulos on syntynyt. Palvelua käyttämällä ei siten ole mahdollista (suoraan) saada tietoa siitä, onko joku yritys esimerkiksi siirtänyt koronmaksun kautta tulojaan jollekin toiselle yritykselle, kotimaiselle tai ulkomaiselle.

Vastaavasti kaupungin harmaan talouden torjunnan ja tilaajavastuulain mukaisten velvoitteiden täyttämistä koskevan valvonnan yhteydessä käyttämästä Tilaajavastuu.fi-palvelusta ei myöskään saada tietoa mahdollisesta verosuunnittelusta ja/tai veronkierrosta. Palvelun avulla voidaan tarkastaa vain se, onko yrityksellä verovelkaa. Jos yritykselle ei ole esimerkiksi aggressiivisen verosuunnittelun myötä muodostunut lainkaan verotettavaa tuloa, on se tilaajavastuulain näkökulmasta täytetty verojen maksuun liittyvät velvollisuutensa.

Harmaan talouden torjuntaan liittyen kaupunki on sopinut Verohallinnon kanssa siitä, että Verohallinnolle lähetetään tiedot tietyistä kaupunkikonsernin palveluhankinnoista. Kaupungin harmaan talouden torjuntaohjeessa on määritelty tarkemmin, mitä tietoja kaupunkikonserniin kuuluvat yhteisöt toimittavat Verohallinnolle tätä tarkoitusta varten. Verohallinto suorittaa tietojen perusteella omissa tietokannoissaan seulonnan, jonka perusteella saadaan tietoa siitä, kuinka monella kaupunkikonsernin (Verohallinnolle ilmoittamista) sopimuskumppaneista on epäselvyyksiä harmaan talouden torjuntaan tai muuhun verovelvollisuuden noudattamiseen liittyen. Kyseiset Verohallinnolta saatavat tiedot esitetään kootusti kaupungin harmaan talouden seurantaraportissa.

Verohallinnolta ei kuitenkaan saada vertailutietojen yhteydessä tietoa siitä, mitkä yritykset ovat ”jääneet seulaan”. Toisaalta on syytä muistaa, että Verohallinnon raportoima seulontaprosentti kertoo ainoastaan sen, kuinka suuri prosentuaalinen osuus yrityksistä on otettu tarkemmin verottajan tutkittaviksi harmaan talouden epäilyn tai muun verovelvollisuuden selvittämiseen liittyvän syyn johdosta. Seulaan jääminen ei näin ollen kerro suoraan sitä, onko kyseessä harmaan talouden piiriin kuuluva yritys.

Kunnilla tulisi kuitenkin olla jatkossa selvästi nykyistä paremmat mahdollisuudet saada verojulkisuuslaissa tarkoitettuja verotustietoja. Lakia tulisi muuttaa siten, että Verohallinto voisi luovuttaa esimerkiksi Helsingin kaupungille harmaan talouden torjumiseksi niiden yritysten tiedot, joita seulonnan perusteella tutkitaan tarkemmin.



Nykyisellään kaikki verotusasiakirjat, jotka koskevat yksittäistä verovelvollista, ovat lähtökohtaisesti salassa pidettäviä. Näitä verotustietoja tulisi lakimuutoksella avata kunnille paitsi harmaan talouden torjunnan edistämiseksi myös siksi, että kunnilla veronsaajina tulisi olla mahdollisuudet tarkastaa niille kuuluvien verotulojen muodostumiseen liittyvät tiedot.

6.2 Omistusta koskevat tiedot

Voimassaolevan osakeyhtiölain (624/2006) mukaan suomalaisten osakeyhtiöiden on pidettävä osake- ja osakasluetteloita, jos osakkeita ei ole liitetty arvo-osuusjärjestelmään. Nämä osake- ja osakasluettelot on pidettävä yhtiön pääkonttorissa jokaisen nähtävänä. Näin ollen suomalaisten yksityisten osakeyhtiöiden osalta on mahdollista saada tietoa yhtiöiden omistajista.

Pelkästään kyseisten tietojen perusteella lienee kuitenkin useimmissa tapauksissa mahdotonta arvioida suomalaisen yhtiön mahdollisia yhteyksiä veroparatiisivaltioihin. Osake- ja/tai osakasluettelosta ilmenee vain kyseisen yhtiön omistajatahot, mikä ei ratkaise ongelmaa esimerkiksi tilanteissa, joissa omistus on ketjutettu yhden tai useamman välityhtiön kautta eteenpäin.

Arvo-osuusjärjestelmään liitettyjen pörssi-yhtiöiden osakkeiden osalta tilanne on erilainen. Arvo-osuusjärjestelmän omistajatiedot ovat sinänsä julkisia (nähtävissä arvopaperikeskuksessa), mutta hallintarekisteröintijärjestelmä mahdollistaa sen, että arvo-osuusjärjestelmään merkitään osakkeen todellisen omistajan sijasta arvo-osuustilin hallintarekisteröinnin hoitaja.

Hallintarekisteröinnin hoitaja kirjaa asiakkaidensa omistukset vain omiin tietojärjestelmiinsä ja kunkin hallintarekisteröidyn tilin omistajien omistukset näkyvät arvo-osuustilillä yhtenä hallintarekisteröinnin hoitajan hallinnoimana omistuksena. Tällöin arvo-osuusjärjestelmästä ei välttämättä saada lainkaan tietoa yrityksen omistajatahoista, eikä voida myöskään arvioida omistajien mahdollisia veroparatiisikytkentöjä.

Hallintarekisterin käyttö on ainakin toistaiseksi sallittua Suomessa vain, jos kyse on ulkomaalaisen tai ulkomaisen yhteisön tai säätiön lukuun hallittavista arvo-osuuksista. Huomionarvoista on myös se, että hallintarekisteröidyt osakkeet eivät anna oikeutta osallistua yhtiökokoukseen. Yhtiökokoukseen osallistumiseksi ja äänivallan käyttämiseksi omistaja voidaan rekisteröidä tilapäisesti osakeluetteloon yhtiökokoukseen osallistumista varten.

Veroparatiiseihin liittyvien väärinkäytösten torjumiseksi on välttämätöntä säilyttää voimassa kaikki sellaiset järjestelmät, joilla voidaan vastustaa

Postiosoite

PL 20
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
etunimi.sukunimi@hel.fi

Käyntiosoite

Pohjoisesplanadi 11–13
Helsinki 10
<http://www.hel.fi/taske>

Puhelin

+358 9
310 1641

Faksi

+358 9 310 36204

Y-tunnus

0201256-6

Alv.nro.

FI02012566



muun muassa osakeomistusten piilottamista. Näin ollen esimerkiksi hallintarekisterijärjestelmän käyttöön liittyvät rajoitteet on syytä säilyttää vähintään nykyisessä laajuudessaan.

6.3 Tilinpäätöstiedot

Tilinpäätöstietojen osalta voidaan todeta, että Verohallinto toimittaa yhteisöjen rekisteröitäväksi säädetyt tilinpäätökset liitteineen kaupparekisteriin, josta ne ovat saatavissa maksua vastaan. Tilinpäätöstietoja ei kuitenkaan rekisteröidä esimerkiksi ulkomaalaisten yhteisöjen kiinteiden toimipaikkojen ja sivuliikkeiden osalta.

Edellä mainitun mukaisesti tiettyjä talouteen liittyviä tietoja on siis mahdollista hankkia suomalaisista yrityksistä. Sen sijaan tietojen saanti esimerkiksi yrityksen kirjanpidosta tai sen solmimista sopimuksista ei ole kaupungille mahdollista ilman kyseisen yrityksen suostumusta. Yrityksillä ei ole velvollisuutta ko. tietojen luovuttamiseen, eikä kaupunki voi myöskään hankintalainsäädännöstä johtuen asettaa tämällyyppisiä edellytyksiä tarjoajille tai sopimuskumppaneille julkisten hankintojen yhteydessä.

6.4 Mahdollisuudet tietojen hyödyntämiseen

Arvioitaessa Helsingin kaupungin mahdollisuuksia välttää yhteistyötä sellaisten yritysten kanssa, joilla on kytkentöjä veroparatiiseihin, on otettava huomioon, että veronkierron ja laillisen verosuunnittelun erottaminen toisistaan vaatii syvällistä taloudellista ja verotuksellista osaamista. Tehtävä muuttuu vielä haastavammaksi, jos tilanteeseen liittyy esimerkiksi veroparatiisivaltioissa sijaitsevia yhtiöitä. Lisäksi asian selvittäminen edellyttäisi pääsyä verovelvollisen kirjanpitoa, taloudenhoitoa ja sopimuksia koskeviin yksityiskohtaisiin tietoihin.

Edellä mainitulla tavalla on kuitenkin erittäin epätodennäköistä, että kaupungin sopimuskumppani antaisi kaupungille tai sen lukuun toimivalle sellaiset tiedot, joiden perusteella asiaa voitaisiin edes periaatteessa selvittää. Kaupungilla ei siten ole tosiasiallisia mahdollisuuksia selvittää sopimuskumppaneidensa tai muiden yritysten verosuunnitteluja/tai veronkiertotoimenpiteitä, eikä niiden yhteyksiä veroparatiisivaltioihin tai -yhtiöihin.

Edelleen tulee ottaa huomioon myös se, että vaikka jossain yksittäisessä tapauksessa saataisiin tietoa yrityksen yhteyksistä veroparatiisivaltioon, ratkaisevaa on se, voidaanko tällaisia tietoja ottaa esimerkiksi julkisissa hankinnoissa huomioon. Nykyisellään tällaista mahdollisuutta ei juridisesti ole.



6.5 Havaintoja Ruotsista

Malmön kunnan johto on viestittänyt tavoitteesta, jonka mukaan sen toimittajilla ei saisi olla kytköksiä yrityksiin, jotka ovat sijoittautuneet veroparatiisivaltioihin. Malmön kaupungin hankintaosaston asiaan liittyen laatimassa selvityksessä on kuitenkin todettu, että veroparatiiseihin kytkentöjä omaavien yritysten poissulkeminen julkisten hankintojen yhteydessä ei ole mahdollista vallitsevan Euroopan unionin sääntelyn sekä Ruotsin kansallisen lainsäädännön ja oikeuskäytännön johdosta.

Selvityksessä on tosin todettu myös, että lainsäädännön ja oikeuskäytännön tulkinnasta on erilaisia näkemyksiä, ja että kysymystä ei ole oikeudellisesti koeteltu. Lopputulemana on kuitenkin esitetty, ettei kunta voi hankinnan yhteydessä sulkea tarjoajaa tarjouskilpailun ulkopuolelle sillä perusteella, että tarjoajalla on yhteyksiä veroparatiisiyhtiöihin.

Malmön kaupunginhallitus teki selvityksen jälkeen 15.8.2012 päätöksen, jonka mukaan tutkitaan mahdollisuudet joko a) soveltaa verotuloilla rahoitettuun hyvinvointisektorin toimintaan julkisuusperiaatetta tai b) asettaa julkisten hankintojen (ja hankintasopimusten tekemisen) yhteydessä sellaisia taloudellisia vaatimuksia, joilla voidaan välttää hankinnat yrityksiltä, joilla on yhteyksiä veroparatiiseihin.

Malmön kaupungissa valmistellaan tähän liittyen uusia hankintaohjesääntöjä. Tavoitteena on aloittaa kehitystyö kevään 2013 aikana ja saada toimiva järjestelmä käyttöön kesän 2013 aikana. Lähtökohdana uudistustyössä on, että kaupunki odottaa palveluntuottajiensa osoittavan toiminnassaan korkeaa yritysetiikkaa sekä osallistuvan yhteisen hyvän tuottamiseen ja ylläpitämiseen samalla tavalla kuin muutkin yritykset. Malmön kaupunki pyrkii edistämään ”valkoisia töitä” (vita jobb) ja kilpailua samanlaisista lähtökohdista. Verovaroja halutaan käyttää muuhunkin kuin alhaisten hankintahintojen tukemiseen, nimittäin työllisyyden kehittämiseen sekä palkkojen polkemisen ja veropaon ehkäisemiseen.

Tukholman kaupunginhallitus on puolestaan 13.11.2012 käsitellyt valtuutettu Ann-Margarethe Livhin 17.10.2011 tekemää aloitetta veroparatiisikytkentöjä omaavien yritysten poissulkemisesta kaupungin hankinnoista. Aloitteessa valtuutettu Livh on muun muassa esittänyt, että kaupungin kilpailuttamista koskeviin ohjeisiin otettaisiin maininta siitä, että kaupungin toimittajilla ei saa olla yhteyksiä yhtiöihin, jotka sijaitsevat veroparatiiseissa.

Kaupunginhallitus katsoi kaupunginkeskushallinnon (Stadsledningskontoret) 16.11.2011 antaman lausunnon mukaisesti, että Ruotsin nykyinen hankintalainsäädäntö ei salli toimittajien sulkemisesta tarjouskilpailun ulkopuolelle aloitteessa esitetyillä perusteilla ja päätti esittää valtuustolle, että aloite katsotaan loppuun käsitellyksi. Tukholman kaupunginvaltuus-

Postiosoite

PL 20
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
etunimi.sukunimi@hel.fi

Käyntiosoite

Pohjoisesplanadi 11–13
Helsinki 10
<http://www.hel.fi/taske>

Puhelin

+358 9
310 1641

Faksi

+358 9 310 36204

Y-tunnus

0201256-6

Alv.nro.

FI02012566



to ei ole vielä selvityksen laatimisen aikaan käsitellyt kaupunginhallituksen esitystä.

7. Johtopäätökset

Euroopan unionissa on pantu merkille veroparatiisivaltioihin liittyvien ongelmien merkittävyys. Komissio on todennut, että veronmaksun välttelyn rajat ylittävä luonne ja jäsenvaltioiden oman kilpailukykyssä ylläpitämiseen liittyvät näkökohdat tarkoittavat sitä, että puhtaasti kansallisin keinoin on erittäin vaikeaa puuttua toivotulla tehokkuudella kyseiseen ongelmaan. Ongelmiin puuttuminen edellyttää toimenpiteitä paitsi jäsenvaltiotasolla myös kansainvälisellä tasolla.

Vastuu jäsenvaltiotason toimenpiteistä on jäsenvaltioilla, ei yksittäisillä alueellisilla julkisyhteisöillä, kuten esimerkiksi Helsingin kaupungilla. Veroparatiisien käytön rajoittamisen tai estämisen sekä laittoman veronkierron torjumisen mahdollistaminen on siis Suomessakin valtion tehtävä.

Euroopan unionin tasolla komissio on julkaissut tiedonantoja ja toimitasuunnitelmia asiaan liittyen. Komissio on myös kehottanut jäsenvaltioita parantamaan verosäännösten noudattamista ja veronkierron torjuntaa kansallisella tasolla. Suomen valtion tulee luonnollisesti osaltaan toimia komission kehotusten mukaisesti ja pyrkiä aktiivisin toimin tehostamaan verosäännösten noudattamista ja veronkierron torjuntatoimenpiteitä Suomessa.

Kaupungin omat mahdollisuudet välttää yhteistyötä yritysten kanssa, joilla on kytkentöjä veroparatiiseihin, ovat edellä esitetyn mukaisesti nykyinsäädännön puitteissa pääosin olemattomat. Helsingin kaupungin ja vastaavasti muiden kuntatoimijoiden tehtäväksi jää lähinnä sen valvominen, että niiden sopimuskumppanit huolehtivat niille lainmukaisesti verotusmenettelyssä määrättyjen verojen maksamisesta. Tätä valvontaa on Helsingin kaupungissa ohjeistettu esimerkiksi kaupunkikonsernin harmaan talouden torjuntaohjeessa (kaupunginhallitus 19.12.2011, 1144 §).

Nykyisellään hankintayksikkö ei saa asettaa julkisissa hankinnoissaan vaatimuksia, jotka eivät liity kyseiseen hankintaan. Esimerkiksi verosuunnittelua koskevilla kriteereillä ei lähtökohtaisesti ole liityntää hankinnan kohteeseen tai tarjoajan kykyyn suoriutua hankintasopimukselta. Hankintayksiköllä ei ole hankintalainsäädännön mukaan myöskään mahdollisuutta sulkea tarjoajaa tarjouskilpailun ulkopuolelle, jos tarjoaja on täyttänyt Suomen verolainsäädännössä asetetut velvoitteet, riippumatta esimerkiksi tarjoajan maksettavaksi määrättyjen verojen määrästä. Kaupunki ei siis voi sulkea julkisten hankintojen ulkopuolelle yrityksiä sillä perusteella, että niillä on yhteyksiä veroparatiisivaltioihin.



Tiettyjen hankintojen yhteydessä kaupungin saattaa olla järkevää pyrkiä edistämään pienempien palveluntuottajien mahdollisuuksia menestyä hankintaan liittyvässä kilpailutuksessa ja näin välttää yhteistyötä sellaisten yritysten kanssa, joilla voi olla pieniä yrityksiä todennäköisemmin yhteyksiä veroparatiiseihin. Tätä tavoitetta voidaan pyrkiä toteuttamaan tekemällä hankintoja sopivan kokoisina kokonaisuuksina. Tältä osin on kuitenkin otettava huomioon muun muassa hankintalaissa säädetyt hankintojen (keinotekoista) jakamista koskevat rajoitukset.

Tällaisen hankinnan toteuttamistapaa koskevan harkinnan tulee kuitenkin olla aina yksittäistapauksellista. Harkinnassa tulee ottaa huomioon koko hankintaa koskeva kokonaisuus ja esimerkiksi se, onko pienemmissä osissa kilpailuttaminen järkevää hankkeen onnistuneen toteuttamisen kannalta. Veroparatiiseihin liittyvän arvioinnin ei tule olla ainoa eikä keskeisin kriteeri hankkeen ja siihen liittyvän kilpailutuksen toteuttamista suunniteltaessa.

Hankintalainsäädännön rajoituksista riippumatta kaupungin tulee jatkossakin käyttää sillä olevaa asiantuntemusta ja osaamista parhaalla mahdollisella tavalla asettaessaan julkisten hankintojen yhteydessä palvelujen tai tuotteiden laadullisia kriteereitä. Näiden kriteereiden täyttymistä tulee myös aktiivisesti valvoa koko palvelu- tai muun vastaavan sopimuksen voimassaolon ajan. Asiantuntemuksen ja osaamisen korostamiseksi sekä valvonnan tehostamiseksi tulisi harkita hankintojen keskittämistä nykyistä selvemmin kaupungin organisaatiossa.

Aiemmin selvityksessä mainitulla tavalla voidaan ajatella, että veroparatiisyhteyksien välttäminen kuuluu keskeisesti markkinoilla tarjoajina tai toimittajina toimivien yritysten yhteiskuntavastuun piiriin. Tähän vaikuttaa osaltaan myös se, että veroparatiisijärjestelyjä ei voida nykyisellään selvittää esimerkiksi hankintalain säännösten nojalla. Näin ollen verovalvojen päätyminen veroparatiisivaltioihin vastustavaa ohjeistusta ja siihen liittyviä mahdollisia toimenpiteitä olisi luontevaa pyrkiä ohjaamaan osana yritysten yhteiskuntavastuun edistämistä ja kehittämistä sekä tarvittavien tietojen läpinäkyvyyden lisäämistä. Ohjausta tulisi tehdä niin valtion kuin muidenkin viranomaisten toimesta, vaikka yrityksille ei lieneäkään mahdollista nykyisellään asettaa yhteiskuntavastuuseen liittyviä sitovia velvoitteita.

Postiosoite

PL 20
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
etunimi.sukunimi@hel.fi

Käyntiosoite

Pohjoisesplanadi 11–13
Helsinki 10
<http://www.hel.fi/taske>

Puhelin

+358 9
310 1641

Faksi

+358 9 310 36204

Y-tunnus

0201256-6

Alv.nro.

FI02012566