

KIRJALLINEN KYSYMYS 645/2012 vp

Hankintalain tulkinta ja mahdolliset muutostarpeet

Eduskunnan puhemiehelle

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan saamien arvioiden mukaan Suomen verovaje viimeisten viiden vuoden ajalta on 4—8 miljardia euroa. Merkittävä osatekijä tässä ilmiössä on veroparatiisien käyttö. Ruotsissa on niin ikään herätty ongelmaan ja vastikään julkaistu merkittävä mietintö verovajeen vähentämiseksi.

Kunnat ovat merkittävässä roolissa palveluiden ja tavaroiden ostajana. Viime aikoina kunnissa on herätty kysymään tärkeitä kysymyksiä siitä, miten kunnan verorahoilla ostamien palveluiden ja tavaroiden kilpailutuksessa ja tilaamisessa pitäisi olla mahdollista välttää kaupantekoa sellaisten yhtiöiden kanssa, joilla on yhteyksiä veroparatiiseihin. Jos yhtiö on jäänyt kiinni laittomasta veroparatiisien käytöstä, eli veronkierrosta, kunta voinee sulkea yrityksen kilpailutuksesta. Sen sijaan Kuntaliiton ja työ- ja elinkeinoministeriön hankintalain neuvonnasta saadun vastauksen mukaan kunta ei voi sulkea tarjouskilpailusta yritystä, joka aggressiivisenkin mutta laillisen verosuunnittelun keinoin minimoi Suo-

meen maksamansa verot veroparatiiseja käyttäen.

Edellä olevan perusteella ja eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ään viitaten esitän asianomaisen ministerin vastattavaksi seuraavan kysymyksen:

Pitääkö valtioneuvosto hankintalain mukaan mahdollisena, että kunta voi sulkea kilpailutuksen tai suorahankinnan ulkopuolelle yrityksen, joka käyttää veroparatiiseja Suomeen maksamiensa verojen minimointiin, ja jos laki ei tätä salli,

aikooko hallitus muuttaa hankintalakia siten, että tämä on mahdollista ja

mitä toimia hallitus on tehnyt tai aikoo tehdä näiden normien muuttamiseksi, jos lain tämän kaltainen muutos ei ole mahdollista EU-direktiivien tai kansainvälisten sopimusten vuoksi?

Helsingissä 6 päivänä syyskuuta 2012

Tuija Brax /vihr

Eduskunnan puhemiehelle

Eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ssä mainitussa tarkoituksessa Te, Herra puhemies, olette toimit-
tantu asianomaisen ministerin vastattavaksi kan-
sanedustaja Tuija Braxin /vihr näin kuuluvan kir-
jallisen kysymyksen KK 645/2012 vp:

*Pitääkö valtioneuvosto hankintalain
mukaan mahdollisena, että kunta voi
sulkea kilpailutuksen tai suora hankin-
nan ulkopuolelle yrityksen, joka käyttää
veroparatiiseja Suomeen maksamiensa
verojen minimointiin, ja jos laki ei tätä
salli,*

*aikooko hallitus muuttaa hankintalakia
siten, että tämä on mahdollista ja*

*mitä toimia hallitus on tehnyt tai aikoo
tehdä näiden normien muuttamiseksi,
jos lain tämän kaltainen muutos ei ole
mahdollista EU-direktiivien tai kansain-
välisten sopimusten vuoksi?*

Vastauksena kysymykseen esitän seuraavaa:

Suomen julkisia hankintoja koskevien lakien
säännökset perustuvat Euroopan unionin julkisia
hankintoja koskeviin direktiiveihin (2004/17EY
ja 2004/18/EY). EU:n hankintadirektiiveissä on
puolestaan huomioitu Maailman kauppajärjestön
julkisia hankintoja koskeva sopimus (Agreement
on Government Procurement, GPA), johon Eu-
roopan unioni on liittynyt muun muassa Yhdys-
valtojen, Kanadan ja Japanin ohella.

Koska julkisyhteisöt edustavat monilla mark-
kinoilla suurta ostovoimaa ja näillä ostoilla voi-
daan vaikuttaa joissain tapauksissa myös markki-
noilla olevien tavaroiden, palvelujen ja urakoi-
den tarjontaan, julkiset hankinnat ja niitä koske-
va lainsäädäntö on herättänyt kiinnostusta yhte-

nä kestävä kehityksen ja sosiaalisen vastuulli-
suuden edistämisen välineenä.

Sekä Euroopan unionin hankintadirektiiveissä
että Suomen julkisia hankintoja koskevassa lain-
säädannössä annetaan hankintayksiköille mah-
dollisuus ottaa hankintamenettelyissään huomi-
ioon myös sosiaalisia näkökohtia. Näin ollen
hankintayksiköt voivat esimerkiksi julkista rak-
ennusurakkasopimusta kilpailuttaessaan aset-
taa vaatimuksia esteettömyydelle tai ne voivat ra-
jata tarjouskilpailuun osallistumisen tietyin eh-
doin työkeskuksille tai rajata niiden toteuttami-
sen työohjelmien yhteydessä.

Hankintalainsäädäntö antaa hankintayksiköil-
le myös mahdollisuuksia sulkea tarjouskilpailun
ulkopuolelle esimerkiksi toimittajan, joka on am-
mattitoiminnassaan syyllistynyt vakavaan vir-
heeseen tai joka on saanut ammattinsa harjoitta-
miseen liittyvästä lainvastaisesta teosta lainvoi-
maisesta tuomion. Kyseeseen voi tältä osin tulla
muun muassa työlainsäädännön tai tasa-arvolain-
säädännön rikkominen. Poissulkemismahdolli-
suus on käsillä myös silloin, kun toimittaja on
laiminlyönyt velvollisuutensa maksaa Suomen
tai sijoittautumisensa veroja tai sosiaaliturva-
maksuja. Näin ollen hankintayksikkö kuten kun-
ta voi kirjallisessa kysymyksessäkin esitetyllä ta-
valla sulkea laittomaan veronkiertoon syyllisty-
neen yrityksen tarjouskilpailusta.

Hankintayksiköiden mahdollisuudet huomi-
oida tarjouskilpailussa asetetuissa vaatimuksissa
ja kriteereissä sosiaalisia näkökohtia eivät kui-
tenkaan ole rajattomat. Sekä unionin hankin-
tadirektiivien että unionin tuomioistuimen va-
kiintuneen oikeuskäytännön (mm. ratkaisu asia-
sa C-513/99, Concordia Bus Finland) mukaan
hankintamenettelyssä asetettujen kriteerien tulee
muun muassa liittyä hankinnan kohteeseen, nii-

den tulee olla tasapuolisia ja syrjimättömiä ja niistä tulee ilmoittaa etukäteen hankintailmoituksessa tai tarjouspyyntöasiakirjoissa.

Tilanteessa, jossa toimittajan Suomeen maksumien verojen arvo on vähäinen mutta jossa toimittaja on täyttänyt Suomen verolainsäädännössä asetetut veloitteet, ei hankintayksiköllä ole hankintalainsäädännön mukaan mahdollisuutta sulkea toimittajaa tarjouskilpailun ulkopuolelle. Vaikka hankintayksiköt voivat tarjouskilpailuisa asettaa tarjoajille ja ehdokkaille myös niiden taloudelliseen tai rahoituskelliseen tilanteeseen liittyviä vaatimuksia, tulisi tällaisten vaatimusten liittyä toimittajan kykyyn suoriutua hankintasopimuksesta. Yrityksen verosuunnittelua koskevilla vaatimuksilla ei lähtökohtaisesti tällaista liityntää ole. Lisäksi monimutkaisten, yrityksen taloudellisiin rakenteisiin ja kirjanpitoon liittyvien tekijöiden selvittäminen olisi todennäköisesti erittäin vaativa ja hallinnollisesti raskas toimenpide etenkin resurssiltaan pienemmille kunnille ja muille hankintayksiköille.

Kansallisen lainsäädännön muuttamisessa tulee huomioida asiaa koskevat unionin oikeuden säädökset ja niiden tulkinta. Näin ollen 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 (ratkaisu asiassa C-213/07). Ottaen huomioon edellä mainitut 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.

Unionin hankintadirektiivejä uudistetaan parhaillaan. Uusien direktiivien valmistelun keskei-

senä tavoitteena on ollut ympäristö- ja sosiaalisten näkökohtien huomioimisen tehostaminen julkisissa hankinnoissa. Komission ehdotuksessa uudeksi julkisia hankintoja koskevaksi direktiiviksi esitetään muun muassa, että hankintayksikö voisi sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle toimittajan, joka on rikkonut unionin lainsäädännöstä johtuvien sosiaali-, työ- tai ympäristöoikeudellisia veloitteita taikka kansainvälisten sosiaali- ja ympäristöoikeuden säännöksiä (esimerkiksi Kansainvälisen Työjärjestön keskeiset yleissopimukset). Valtioneuvosto kannattaa direktiivi uudistuksen sosiaalisiin ja ympäristönäkökohtiin liittyviä painotuksia ja tavoitteita. Direktiivi uudistuksen valmistelussakin on kuitenkin tuotu esiin keskeiset liitynnän ja tasapuolisuuden vaatimukset sosiaalisten näkökohtien huomioimista rajoittavina tekijöinä.

Unionin hankintalainsäädännön valmistelussa on huomioitava myös unionin ja jäsenvaltioiden kansainväliset sitoumukset. Kuten edellä on mainittu, Euroopan unioni on liittynyt Maailman kauppajärjestön julkisia hankintoja koskevaan sopimukseen. Sopimuksen mukaan sen allekirjoittajatahojen on annettava muiden sopimuskumppanien yrityksille pääsy julkisen hankintojen markkinoille tasapuolisesti sopimuksessa kirjatulla laajuudella. Vaikka sopimuksessa annetaan sopijapuolille mahdollisuus huomioida mm. 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 voi-

massa olevan lainsäädännön nojalla siirtohinnoitteluun, kansainvälisiin voitonsiirtoihin sekä kansainvälisiin yritysjärjestelyihin kohdistuvaa valvontaa ja ohjausta.

Helsingissä 21 päivänä syyskuuta 2012

Työministeri Lauri Ihalainen

Till riksdagens talman

I det syfte som anges i 27 § i riksdagens arbetsordning har Ni, Herr talman, till den minister som saken gäller översänt följande skriftliga spörsmål SS 645/2012 rd undertecknat av riksdagsledamot Tuija Brax /gröna:

Anser statsrådet att det enligt upphandlingslagen är möjligt för en kommun att utesluta ett företag som utnyttjar skatteparadis för att minimera den skatt som företaget betalar i Finland från att delta i anbudsförfarandet eller direktupphandling, och om lagen inte tillåter detta,

ämnar regeringen ändra upphandlingslagen, så att en uteslutning skulle vara möjlig och

vilka åtgärder har regeringen vidtagit eller ämnar vidta för att ändra normerna, om det på grund av EU-direktiv eller internationella avtal inte är möjligt att ändra lagen på det ovan avsedda sättet?

Som svar på detta spörsmål anför jag följande:

Bestämmelserna i de finländska lagarna om offentlig upphandling grundar sig på Europeiska unionens direktiv om offentlig upphandling (2004/17/EG och 2004/18/EG). I EU:s upphandlingsdirektiv har man å sin sida beaktat Världshandelsorganisationens avtal om offentlig upphandling (Agreement on Government Procurement, GPA) till vilket Europeiska unionen har anslutit sig jämsides med bl.a. Förenta staterna, Kanada och Japan.

Eftersom offentliga sammanslutningar representerar stor köpkraft på många marknader och

det genom deras inköp är möjligt att i vissa fall också påverka utbudet av varor, tjänster och entreprenader på marknaden, har offentliga upphandlingar och lagstiftningen om dem väckt intresse som ett av sätten att främja hållbar utveckling och socialt ansvar.

Både Europeiska unionens upphandlingsdirektiv och Finlands lagstiftning om offentlig upphandling ger de upphandlande enheterna möjlighet att beakta också sociala aspekter vid sina upphandlingsförfaranden. De upphandlande enheterna kan således exempelvis vid konkurrensutsättningen av offentliga byggnadsentreprenadskontrakt ställa krav på tillgänglighet eller de kan på vissa villkor begränsa deltagandet i ett anbuds-förfarande så att endast arbetscentraler får delta eller begränsa genomförandet av entreprenaden så att det sker inom ramen för ett arbetsprogram.

Upphandlingslagstiftningen ger upphandlande enheter också möjlighet att utesluta exempelvis en leverantör, som har gjort sig skyldig till ett allvarligt fel i yrkesutövningen eller som har fällts för brott mot yrkesetik enligt lagakraftvunnen dom, från deltagandet i upphandling. I ett sådant fall kan det handla om t.ex. brott mot arbetslagstiftningen eller jämställdhetslagstiftningen. Möjlighet att utesluta en leverantör från anbuds-förfarandet föreligger också om leverantören har försummat sin skyldighet att betala skatter eller lagstadgade socialskyddsavgifter i Finland eller i etableringslandet. Således kan en upphandlande enhet, såsom en kommun, på det sätt som också nämns i det skriftliga spörsmålet utesluta ett företag som gjort sig skyldigt till olagligt skattekringgående från att delta i ett anbuds-förfarande.

Upphandlande enheter har dock inte några obegränsade möjligheter att beakta sociala as-

pekter i de krav och kriterier som ställs i samband med ett anbudsförfarande. Enligt både unionens upphandlingsdirektiv och vedertagen praxis vid unionens domstol (bl.a. domen i mål C-513/99, Concordia Bus Finland) ska de kriterier som ställs vid upphandlingsförfrågan bl.a. ha samband med föremålet för upphandlingen, vara objektiva och icke-diskriminerande och de ska uppges i förväg i ett upphandlingsmeddelande eller i förfrågningsunderlaget.

I ett fall där värdet av de skatter som en leverantör betalar i Finland är litet, men där leverantören fullgjort de skyldigheter som ålagts honom i den finländska skattelagstiftningen, har en upphandlande enhet enligt upphandlingslagstiftningen inte möjlighet att utesluta en leverantör från anbudsförfrågan. Trots att de upphandlande enheterna vid anbudsförfrågan får på anbudsgivare och anbudssökande också ställa krav som gäller deras ekonomiska eller finansiella situation, ska sådana krav anknyta till leverantörens förmåga att klara av att fullgöra skyldigheterna enligt upphandlingskontraktet. Krav beträffande ett företags skatteplanering har i princip inte någon sådan anknytning. Dessutom skulle utredning av komplexa omständigheter som har att göra med företags ekonomiska strukturer och bokföring sannolikt vara en ytterst krävande och administrativt tung åtgärd, särskilt för kommuner med små resurser och andra upphandlande enheter.

När nationell lagstiftning ändras ska unionens relevanta rättsakter och tolkningen av dem beaktas i samband med ändringen. Således kan man i den nationella lagstiftningen om offentlig upphandling inte utfärda bestämmelser som står i strid med bestämmelserna i unionens upphandlingsdirektiv. Unionens domstol har ansett bl.a. att en bestämmelse i en nationell lag som anger att en avtalspart i ett offentligt upphandlingskontrakt inte kan vara ett företag vars ägare också äger företag som är verksamma i mediesektorn (domen i mål C-213/07) strider mot unionens lagstiftning. Med beaktande av de ovan nämnda kraven i unionens lagstiftning enligt vilka kriterier som används vid anbudsförfarande ska vara objektiva och ha samband med föremålet för upphandlingen och leverantörens förmåga att

kunna genomföra uppdraget, skulle en ändring av den nationella upphandlingslagstiftningen i Finland som möjliggjorde uteslutning av ett företag från anbudsförfarande på grund av skatteplanering, som i och för sig är tillåten enligt lagstiftningen, sannolikt strida mot unionens lagstiftning om offentlig upphandling.

En revidering av unionens upphandlingsdirektiv pågår som bäst. Ett viktigt mål vid utformningen av nya direktiv har varit att miljöaspekter och sociala aspekter på ett mer effektivt sätt ska beaktas vid offentlig upphandling. I kommissionens förslag till ett nytt direktiv om offentlig upphandling föreslås bl.a. att en upphandlande enhet skulle få utesluta en leverantör som inte fullgjort sådana social-, arbets- eller miljörättsliga skyldigheter som följer av unionens lagstiftning eller som brutit mot internationella social- och miljörättsliga bestämmelser (t.ex. Internationella arbetsorganisationens viktigaste konventioner) från deltagande i anbudsförfrågan. Statsrådet understöder direktivreformens betoningar och mål som har att göra med sociala aspekter och miljöaspekter. Vid beredningen av reformen har man dock tagit upp de viktigaste kraven beträffande anslutning och objektivitet som faktorer som begränsar möjligheten att beakta sociala aspekter.

Vid utformningen av unionens upphandlingslagstiftning ska också de internationella förbindelserna mellan unionen och medlemsstaterna beaktas. Som det nämnts ovan har Europeiska unionens anslutit sig till Världshandelsorganisationens avtal om offentlig upphandling. Enligt avtalet ska undertecknarna ge andra avtalsparters företag rättvis tillgång till marknader för offentlig upphandling i den omfattning som nämns i avtalet. Trots att avtalet ger de avtalsslutande parterna möjlighet att bl.a. beakta aspekter som har att göra med miljön, tillgängligheten och hälsan, inbegriper avtalet inte några villkor eller undantag beträffande skatteplaneringskrav.

Med beaktande av de rättsliga särdrag hos lagstiftningen om offentlig upphandling som gäller internationella förbindelser och bestämmelser samt det praktiska genomförandet av upphandlingsförfråganden kan det bedömas att skattelag-

stiftningen erbjuder ett mer effektivt instrument för ingripande i de problematiska dragen hos företagens skatteplanering. Enligt regeringsprogrammet ska Finland gå i främsta ledet när det gäller att få ett slut på internationell skatteflykt. Enligt regeringsprogrammet främjar regeringen ibruktagandet av automatiskt informationsutbyte i internationella skatteavtal, och möjligheten till utbyte av befintlig information utnyttjas aktivt.

Vidare arbetar man för att transnationella företags landsspecifika bokslutsuppgifter ska offentliggöras. I regeringens åtgärdsprogram för bekämpning av grå ekonomi konstateras dessutom att skatteförvaltningen redan på basis av den gällande lagstiftningen ska effektivisera övervakningen och styrningen i fråga om överföringsprissättning, internationella vinstöverföringar samt internationella företagsarrangemang.

Helsingfors den 21 september 2012

Arbetsminister Lauri Ihalainen