

Valtiovarainvaliokunta

Valtiovarainministeriön selvitys valtiovarainvaliokunnalle Yhdistyneiden kansakuntien kansainvälistä veroyhteistyötä koskevan puiteyleissopimuksen ja sen pöytäkirjojen neuvotteluista

Valtiovarainministeriölle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtiovarainvaliokunta on saanut valtiovarainministeriön perustuslain 47 §:n 2 momentin mukaisen selvityksen Yhdistyneiden kansakuntien kansainvälistä veroyhteistyötä koskevan puiteyleissopimuksen ja sen pöytäkirjojen neuvotteluista.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan verojaostossa.

Asiantuntijat

Verojaosto on kuullut:

- erityisasiantuntija Anna Lehtimäki, valtiovarainministeriö
- veroasiantuntija Emma Haapala, valtiovarainministeriö
- lähetystöneuvos Petra Yliportimo, ulkoministeriö
- johtava asiantuntija Lauri Luukkonen, Verohallinto
- verojohtaja Anita Isomaa, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- veroasiantuntija Saara Hietanen, Finnwatch ry
- johtava veroasiantuntija Tomi Viitala, Keskuskauppakamari
- asiantuntija Outi Hakkarainen, Suomalaiset kehitysjärjestöt - Finnish Development NGOs Finland ry
- Senior Fellow Timo Viherkenttä

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Taustaa

Valtiovarainministeriö on antanut valtiovarainvaliokunnalle selvityksen monenvälistä puiteyleissopimusta ja kahta varhaista pöytäkirjaa koskevien neuvotteluiden alkamisesta. Koska var-

Valiokunnan lausunto VaVL 6/2025 vp

sinainen neuvotteluvaihe puiteyleissopimuksen ja varhaisten pöytäkirjojen laatimiseksi on vasta alkamassa, ei itse puiteyleissopimuksen tai pöytäkirjojen tarkasta sisällöstä ole vielä tietoa. Selvityksen mukaisesti puiteyleissopimukseen ja sen pöytäkirjoihin liittyminen tulee arvioitavaksi vasta myöhemmin, kun neuvotteluiden lopputulos on selvillä.

YK:n yleiskokous hyväksyi joulukuussa 2024 toimeksiannon sekä antoi päätöslauselman 79/235, jolla päätettiin valtioiden välisen neuvottelukomitean perustamisesta kansainvälistä veroyhteistyötä koskevan puiteyleissopimuksen neuvottelemiseksi. Päätöslauselman mukaan neuvottelukomitea neuvottelee kolmen vuoden aikana (2025—2027) puiteyleissopimuksen kansainvälisestä veroyhteistyöstä sekä kaksi puiteyleissopimuksen alaista varhaista pöytäkirjaa.

Ensimmäisen pöytäkirjan aiheeksi on päätetty elokuussa 2024 rajat ylittävien palveluiden tarjoamisesta saatujen tulojen verottaminen yhä digitalisoituneemmassa ja globalisoituneemmassa taloudessa. Toisen pöytäkirjan aiheeksi on päätetty järjestäytymiskokouksessa helmikuussa 2025 veroriitojen ennaltaehkäisy ja ratkaiseminen. Toimeksianto sisältää kirjauksen myös mahdollisista lisäpöytäkirja-aiheista

Yleistä

Vaikka YK:n piirissä veroyhteistyötä on tehty pitkään, on nyt vireillä oleva työ prosessina uudenlainen verrattuna muihin kansainvälisen veroyhteistyön prosesseihin. Kyse on myös periaatteellisesta muutoksesta sen suhteen, millä foorumilla kansainvälisen verotuksen yhteistyöstä keskustellaan. Aiemmin YK:ssa verotusta koskevaa yhteistyötä on tehnyt verotuksen asiantuntijakomitea, jossa jäsenet toimivat henkilökohtaisessa ominaisuudessaan, eivätkä valtioiden edustajina. Myös YK:n rooli kansainvälisessä veroyhteistyössä on ollut vähäisempää ja esimerkiksi YK:n malliverosopimuksen käytännön merkitys on jäänyt rajalliseksi. Nyt neuvoteltava monenvälinen puiteyleissopimus pöytäkirjoineen voisi selvityksen mukaan puolestaan toteutuessaan olla merkittävä lisä valtioiden välisestä kansainvälisestä verotuksesta sovittuun. Monenvälinen puiteyleissopimus pöytäkirjoineen voisi muuttaa merkittävästi kansainvälisen verotuksen peruseriaatteita, mukaan lukien valtioiden keskinäisten verotusoikeuksien jakoa.

Tämä YK:n piirissä tapahtuva uuden tyyppinen prosessi korostaa eri ministeriöiden välistä yhteistyötä valmistelussa ja nostaa esille kysymyksiä muun muassa siitä, millä tavalla sidosryhmiä kuullaan kansallisesti prosessin eri vaiheissa ja millä tavoin eduskunta pidetään informoituna työn etenemisestä.

Tähän mennessä laajapohjaisimmin kansainvälisen verotuksen yhteistyötä on tehty OECD:n työhön pohjautuen. Valtiovarainministeriön selvityksessä on tämän osalta kuvattu tärkeimpiä kehityskulkuja viimeisten vuosikymmenten aikana. Viimeisimpinä näistä on OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS-kokoonpanossa käsitelty kansainvälisen yritysverotuksen uudistamista koskeva hanke (Addressing the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy), jonka taustalla on veropohjan rapautumista ja voitonsiirron estämistä koskeva ns. BEPS-hanke (Base Erosion and Profit Shifting). Suomi on osallistunut aktiivisesti OECD:n puitteissa tehtävään kansainvälistä verotusta koskevaan yhteistyöhön.

Valiokunnan lausunto VaVL 6/2025 vp

Kehittyvät valtiot ovat olleet tyytymättömiä kansainväliseen yhteistyöhön verotuksessa ja ovat vaatineet täysin osallistavaa ja tehokkaampaa yhteistyötä sekä kansainvälistä verotusta koskevan yhteistyön siirtämistä YK:n alle. Kehittyvien maiden ja niin sanotun globaalin etelän merkitys maailman taloudelle ja politiikalle on kasvava ja on periaatteessa sekä kaikkien maiden että verovelvollisten etu, että verotusta koskevat järjestelmät ovat mahdollisimman selkeitä ja ennakoitavia.

Valiokunnan asiantuntijakuulemiset

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on YK:n piirissä tehtävän kansainvälisen veroyhteistyön osalta tuotu esiin erilaisia näkökohtia. Kuulemisessa osa korostaa sitä, että verotuottojen jakautumisessa kansainvälisesti keskeistä pitäisi jatkossakin olla se, missä on arvoa luovaa, innovatiivisuuteen sekä tutkimus- ja kehittämistoimintaa perustuvaa liiketoimintaa. Eräät kuultavista kuitenkin katsovat, että YK:n piirissä tapahtuva veroyhteistyö ja myös verotusoikeuden jakautumisen uudistaminen voisi hyödyttää paitsi kehittyviä maita myös Suomen kaltaisia maita, tai ainakin näkee perusteltuna kuulla erityisesti kehittyvien maiden tarpeita avoimin mielin.

Kuulemisessa on pidetty perusteltuna myös sitä, että päällekkäisyyttä ja ristiriitoja muun kansainvälisen veroyhteistyön, erityisesti OECD:n piirissä tapahtuvan työn kanssa, tulee välttää. YK:n piirissä tapahtuva prosessi on nähty pitkälti OECD:n piirissä syntynyttä minimiveroa ja muuta sääntelyä tukevana ja täydentävänä ratkaisuna eikä niinkään sitä korvaavana ratkaisuna.

Konsensusvaatimuksen osalta osa kuultavista katsoo, että siitä on tärkeää pitää kiinni, kun taas osa katsoo, että vaikka konsensukseen on hyvä pyrkiä, siitä kiinnipitäminen ei olisi kuitenkaan ehdotonta.

Kuulemisessa on esitetty myös huoli epärealistisen tiukasta valmisteluaikataulusta. Aikataulua pidetään ongelmallisena muun muassa siksi, ettei se mahdollista perusteellisten vaikutusarvioiden laadintaa sekä siksi, että globaalin minimiveron implementointi ja siihen liittyvä työ vie kansallisten lainsäätäjien, veroviranomaisten ja yritysten resursseja seuraavina vuosina.

Suomen rakentavaa osallistumista puiteyleissopimusta ja sen pöytäkirjoja koskeviin neuvotteluihin on pidetty perusteltuna. Myös toimimista aktiivisesti osana EU-ryhmää ja länsivaltioiden ryhmää on osa pitänyt perusteltuna.

Valiokunnan eräitä huomioita

Valiokunta yhtyy selvityksessä esitettyyn valtiovarainministeriön kantaan. Valiokunta esittää seuraavassa eräitä huomioita.

Selvityksessä esitetyn valtiovarainministeriön kannan mukaisesti Suomi osallistuu rakentavasti puiteyleissopimusta ja sen pöytäkirjoja koskeviin neuvotteluihin ja vaikuttaa aktiivisesti verotuksen kansainväliseen kehitykseen. Verotustoimivallan tulee jatkossakin säilyä pääasiassa kansallisella tasolla ja verotuottojen jakautumisessa kansainvälisesti keskeistä pitäisi jatkossakin olla se, missä on arvoa luovaa, innovatiivisuuteen sekä tutkimus- ja kehittämistoimintaan perustuvaa liiketoimintaa.

Valiokunnan lausunto VaVL 6/2025 vp

Saadun selvityksen mukaisesti Suomi toimii neuvotteluissa yhteistyössä muiden EU:n jäsenvaltioiden kanssa ja on osa Länsi-Euroopan maiden ryhmittymää. Ryhmässä toimimisen kautta vaikutusmahdollisuudet ovat neuvotteluissa suuremmat, ja myös esimerkiksi sillä, kuinka yhtenäisenä EU:n jäsenvaltiot näyttäytyvät, on merkitystä.

Puiteyleissopimuksen ja sen pöytäkirjojen neuvottelut tuovat lisäelementin nykyiseen jo vuosikymmeniä harjoitettuun veroalan kansainväliseen yhteistyöhön. Valiokunta yhtyy valtiovarainministeriön kantaan siitä, että neuvotteluissa tulisi välttää päällekkäisyyttä jo olemassa oleviin instrumenttien ja käynnissä olevien hankkeiden kanssa. OECD:n piirissä tehty ja tehtävä työ on tärkeä viitekehys ja osittain siihen liittyvää sääntelyä on jo saatettu voimaan. Valiokunta katsoo, että YK:n piirissä tehtävän kansainvälisen verotuksen yhteistyön osalta OECD:n työtä täydentävä lähestymistapa olisi toimivampi kuin se, että luodaan täysin uutta. Valtiovarainvaliokunnan kannan mukaisesti myös epäjohtomukaisuuden muodostumista muilla kansainvälisillä foorumeilla käynnissä olevan työn ja saavutetun yhteisymmärryksen kanssa tulisi välttää.

Valtiovarainministeriö toteaa kannassaan, että tarkoituksenmukaista olisi myös mahdollisuuksien mukaan tavoitella niin kutsuttua vaiheistettua lähestymistapaa, jonka lähtökohtana olisi nykyjärjestelmän ongelmien tunnistaminen ja yksilöiminen. Sen jälkeen edettäisiin ratkaisuvaihtoehtojen kartoitukseen, ja edelleen valitun ratkaisun työstämiseen, jotta varmistettaisiin se, että päätöksenteko perustuu huolelliseen analyysiin ja taloudellisten vaikutusten arviointiin. Valiokunta voi yhtyä tähän näkemykseen vaiheistetun lähestymistavan tarkoituksenmukaisuudesta. Valiokunta myös korostaa vaikutusarvioiden tekemisen merkitystä.

Lisäksi valtiovarainministeriö pitää kannassaan erittäin tärkeänä, että vaikka järjestäytymisistunnossa päätetyt päätöksentekomenettelyt eivät yksiselitteisesti vaadi konsensusta, siihen kuitenkin kaikin keinoin pyrittäisiin. Valiokunta yhtyy tähän näkemykseen. Konsensuksen tavoittelu on kriittistä, koska vain sellaiset ratkaisut, jotka ovat valtioille hyväksyttävissä, voivat tulla myös laajasti implementoiduiksi ja siten todella saavuttaa työlle asetetut tavoitteet.

Selvityksen mukaan YK:n puiteyleissopimus pöytäkirjoineen voi toteutuessaan olla merkittävä lisä valtioiden välisestä kansainvälisestä verotuksesta sovittuun ja voisi muuttaa merkittävästi kansainvälisen verotuksen peruseriaatteita. Valiokunta edellyttää, että valtiovarainministeriö jatkossakin informoi eduskuntaa työn etenemisestä. Valiokunta korostaa myös eri sidosryhmien kuulemisen merkitystä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Valtiovarainvaliokunta esittää,

että valtiovarainministeriö ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto VaVL 6/2025 vp

Helsingissä 13.6.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

tilapäinen puheenjohtaja Ville Vähämäki ps

jäsen Markku Eestilä kok

jäsen Seppo Eskelinen sd

jäsen Jari Koskela ps

jäsen Suna Kymäläinen sd

jäsen Aki Lindén sd

jäsen Mika Lintilä kesk

jäsen Martin Paasi kok

jäsen Minna Reijonen ps

jäsen Hanna Sarkkinen vas

jäsen Sari Sarkomaa kok

jäsen Sami Savio ps

jäsen Ville Valkonen kok

jäsen Pia Viitanen sd

varajäsen Hannu Hoskonen kesk

varajäsen Janne Jukkola kok

varajäsen Mikko Lundén ps

varajäsen Lauri Lyly sd

varajäsen Laura Meriluoto vas

varajäsen Anders Norrback r

varajäsen Peter Östman kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tarja Järvinen

Valiokunnan lausunto VaVL 6/2025 vp
Eriävä mielipide /vas

Eriävä mielipide /vas

Perustelut

Valtiovarainministeriön selvitys valtiovarainvaliokunnalle Yhdistyneiden kansakuntien kansainvälistä veroyhteistyötä koskevan puiteyleissopimuksen ja sen pöytäkirjojen neuvotteluista on verrattain suppea, eikä siinä tuoda esille, miksi laaja enemmistö jäsenmaista on päätenyt kehittämään kansainvälistä veroyhteistyötä Yhdistyneiden kansakuntien kautta. Keskeinen ongelma on se, ettei kehittyvillä mailla ole tosiasiallisesti tasavertainen asema kehittyneiden maiden kanssa OECD:ssä käydyissä neuvotteluissa. Tämän lisäksi OECD:n konsensuspohjainen päätöksenteko on luonut tilanteen, jossa veroparatiisimaat ovat pystyneet estämään kunnianhimoisempia sääntelytoimia.

Kuten Finnwatch nostaa esille lausunnossaan, kansainvälinen veroyhteistyö YK:n kautta voi hyödyttää kehittyvien maiden lisäksi myös Suomen kaltaisia maita, jonka talousmalli ei ole historiallisesti perustunut verokilpailuun. YK:ssä valmistelussa oleva puiteverosopimus vahvistaa kansainvälisen veropolitiikan demokraattisuutta ja läpinäkyvyyttä, sekä mahdollistaa tehokkaampien neuvottelemisen.

VM:n toteamus että "Suomi osallistuu rakentavasti puiteyleissopimusta ja sen pöytäkirjoja koskeviin neuvotteluihin ja vaikuttaa aktiivisesti verotuksen kansainväliseen kehitykseen" on ainakin osittain ristiriidassa Suomen toiminnan kanssa. Suomi on päinvastoin yhdessä muiden EU-maiden toimineet jarruna toimeksiannon laatimiselle ja sen hyväksymiselle.

Maailmantaloudessa on useita rakenteellisia ongelmia, jotka suosivat jo kehittyneitä globaalin pohjoisen maita. Valitettavasti sekä VM:n kanta että valtiovarainvaliokunnan lausunto toisintaa vastakkainasettelua globaalin etelän ja globaalin pohjoisen maiden välillä, esimerkiksi toteamalla: "Verotustoimivallan tulee jatkossakin säilyä pääasiassa kansallisella tasolla ja verotuottojen jakautumisessa kansainvälisesti keskeistä pitäisi jatkossakin olla se, missä on arvoa luovaa, innovatiivisuuteen sekä tutkimus- ja kehittämistoimintaan perustuvaa liiketoimintaa". Tämä muotoilu suosii rikkaita kehittyneitä maita kehittyvien maiden kustannuksella. On myös huomionarvoista, ettei nykyinen siirtohinnoittelusäännöksiin perustuva verotusoikeuksien jako takaa tämän toteutumista.

Vaikka VM:n kanta pyrkimyksestä välttää tarpeetonta päällekkäisyyttä on periaatteessa perusteltu, tulisi ratkaisujen etsiminen asioihin, jotka eivät ole edenneet OECD:ssä, olla mahdollista sen sijaan YK:ssä. On myös erikoista, että VM niin vahvasti korostaa konsensuksen tärkeyttä omassa kannassaan, koska juuri konsensuspohjainen päätöksenteko on avannut oven veroparatiisimaille torpata tiukempaa sääntelyä OECD:ssä.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että valtiovarainministeriö ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto VaVL 6/2025 vp
Eriävä mielipide /vas

Helsingissä 13.6.2025

Hanna Sarkkinen vas
Laura Meriluoto vas