



Fingon lausunto valtiovarainvaliokunnan verojaostolle, 27.5.2025

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

Fingo kiittää mahdollisuudesta lausua valtiovarainvaliokunnan verojaostolle YK:n kansainvälistä veroyhteistyötä koskevan puiteyleissopimuksen ja sen pöytäkirjojen neuvotteluista. Käytämme edellä pääasiassa lyhennettyä ilmaisua eli YK:n verosopimus.

Hienoa, että valtiovarainministeriö (VM) on tehnyt neuvottelujen taustasta kattavan selvityksen ja esittää Suomen osallistuvan rakentavasti puiteyleissopimusta ja sen pöytäkirjoja koskeviin neuvotteluihin sekä vaikuttavan aktiivisesti verotuksen kansainväliseen kehitykseen.

Tuomme lausunnossamme ensin esiin joitakin VM:n selvitystä täydentäviä tietoja ja näkemyksiä neuvottelujen taustasta ja merkityksestä; sen jälkeen esitämme huomioita niihin asioihin, joita valtiovarainministeriö nostaa esiin oman kantansa esittelyssä; ja lopuksi esitämme suosituksia Suomen toiminnalle YK:n verosopimuksen laatimisessa. Lausuntomme sisältö pohjautuu Fingon oman työn lisäksi YK:n verosopimuksen edistämisestä jo useiden vuosien ajan käytyihin keskusteluihin kansalaisjärjestöjen kansainvälisissä verkostoissa¹ sekä niiden ja muiden tahojen, kuten YK:n tuottamaan aineistoon.

Yhteenveto

VM kuvaa selvityksessään kattavasti YK:n yleiskokouksessa marraskuussa 2024 hyväksytyn, YK:n verosopimusta käsittelevän toimeksiannon sisältöä ja sen valmistelua, mutta sopimuksen tarpeen taustoitusta on selvityksessä rajallista, joten Fingo on sitä lausunnossaan täydentänyt. VM:n esittelemät kannat ovat osin kannatettavia, mutta edellyttävät myös monin paikoin jatkokeskustelua, kuten Fingo tuo huomioissaan esiin. Fingon suositukset Suomelle näin YK:n verosopimuksen työstämisen aloittamisen kynnyksellä ovat tiivistetysti seuraavat (tarkemmin lausunnon lopussa):

- ➔ Suomi toimii aktiivisesti osana EU-ryhmää ja vaikuttaa siihen, että EU toimii neuvotteluissa rakentavasti ja hakee aidosti ratkaisuja, jotka lisäävät kansainvälisen veroyhteistyön läpinäkyvyyttä, demokratiaa ja oikeudenmukaisuutta.
- ➔ VM tekee aktiivisesti yhteistyötä ulkoministeriön (UM) kanssa, jolla on tärkeää osaamista ja toimintaa kehittyvien maiden veroasioissa.
- ➔ Toivomme Fingolle ja muille järjestöille aktiivista ja avointa vuorovaikutusta VM:n ja UM:n sekä päättäjien kanssa, kun YK:n verosopimuksen sisältöä vuosina 2025–2027 työstetään.

¹ Keskeisiä verkostoja tai muita toimijoita ovat mm. Tax Justice Europe, Eurodad-järjestö, Tax Justice Network Africa ja Global Alliance for Tax Justice sekä vuorovaikutus näiden, muiden vastaavien toimijoiden ja tutkijoiden kesken.

Huomioita YK:n verosopimuksen neuvottelujen taustasta ja sopimuksen globaalista merkityksestä

VM kuvaa selvityksessään kattavasti YK:n yleiskokouksessa 27.11.2024 hyväksytyn, YK:n verosopimusta käsittelevän toimeksiannon sisältöä ja sen valmistelua, mutta sopimuksen tarpeen taustoitus on **selvityksessä rajallista**. Merkittävä määrä YK:n jäsenmaita on jo reilusti yli 10 vuoden ajan tehnyt töitä sen eteen, että kansainvälistä veroyhteistyötä uudistettaisiin demokraattisemmaksi, avoimemmaksi ja oikeudenmukaisemmaksi. Tämä uudistaminen alkoi konkreettisesti edetä 2020-luvulla.

Maaliskuussa 2020 aloitti toimintansa **korkea-arvoinen FACTI-paneeli²**, joka suosittelee **25.2.2021 julkaistussa loppuraportissaan³ kunnianhimoista toimenpidekokonaisuutta globaalin veropolitiikan arkkitehtuurin uudistamiseksi ja elvyttämiseksi**. Raportin 14 pääsuositusta ja niiden alakohdat pohjautuvat laajaan, pitkän aikavälin tutkimusaineistoon, väliraportista saatuihin kommentteihin ja eri puolilla maailmaa järjestettyihin kuulemisiin. Paneeli suosittelee mm. YK:n verosopimuksen laatimista, josta tulee neuvotella osallistavasti ja jossa tulee asettaa tiukat normit maailmanlaajuiselle tietojenvaihdolle ja veroyhteistyölle. Lisäksi paneeli esitti hallitustenvälisen elimen perustamista YK:n alaisuuteen valvomaan kansainvälisten verosääntöjen asettamista sekä vero-oikeuksien seurantakeskusta kokoamaan, analysoimaan ja julkaisemaan tietoja väärinkäytöksistä ja muista kansainvälisen verotuksen asioista⁴. Vuoden 2022 marraskuussa **YK:n yleiskokouksen kakkoskomitea puolestaan hyväksyi yksimielisesti Nigerian YK:n Afrikka-ryhmän edustajana esittämän päätöslauselmaehdotuksen⁵**, jonka velvoittamana **YK:n pääsihteeri työsti raportin kansainvälisen veroyhteistyön vahvistamisesta YK:ssa⁶**. Sen pohjalta puolestaan käynnistettiin nyt meneillään oleva verosopimusprosessi.

Niin pääsihteerin raportti kuin esimerkiksi GATJ:n eli Global Alliance for Tax Justice -verkoston Q&A-dokumentti⁷ ja South Centerin eli globaalin etelän hallitusten välisen ajatuspajan julkaisu⁸ tuovat esiin, miten **etenkin kehittyvien maiden keskuudessa on ollut laajaa tyytymättömyyttä niin vallitseviin neuvotteluasetelmiin kuin käytyjen neuvottelujen tuloksiin**. Esimerkiksi VM:n selostuksessa mainittu OECD:n BEPS-hankkeen ”Inclusive Framework” ei ole mahdollistanut OECD:n ulkopuolisten maiden aitoa osallistamista ja lisäksi monet kehittyvät maat eivät edes ole siinä mukana⁹. Esimerkiksi yllä mainitussa GATJ-verkoston julkaisussa asiasta todetaan (s. 18) näin: ”Vaikka OECD on ilmoittanut, että kehitysmailla

² The High-Level Panel on International Financial Accountability, Transparency and Integrity for Achieving the 2030. Paneeli koostui 17:stä eri puolilla maailmaa olevasta korkean tason jäsenestä. Puheenjohtajina toimivat Nigerin entinen pääministeri Ibrahim Assane Mayaki ja Liettuan entinen presidentti Dalia Grybauskaitė.

³ *Financial Integrity for Sustainable Development. Report of the High-Level Panel on International Financial Accountability, Transparency and Integrity for Achieving the 2030 Agenda*. United Nations, 2021. Saatavilla: [602e91032a209d0601ed4a2c FACTI Panel Report.pdf](https://www.un.org/development/desa/pubs/602e91032a209d0601ed4a2c_FACTI_Panel_Report.pdf) [vierailtu 26.5.2025].

⁴ Lisätietoa FACTI-paneelistista ja sen suosituksista on esimerkiksi tässä Fingon sivuilla julkaistussa blogissa: ”FACTI-paneelin raportti tarjoaa vipuvoimaa globaalin veropolitiikan korjaamiseksi – tarvitsemme nyt poliittista tahtoa”. Saatavilla: [FACTI-paneelin raportti tarjoaa vipuvoimaa globaalin veropolitiikan korjaamiseksi – tarvitsemme nyt poliittista tahtoa - Fingo](#) [vierailtu 26.5.2025].

⁵ Promotion of inclusive and effective international tax cooperation at the United Nations. Saatavilla: <https://documents.un.org/doc/undoc/ltd/n22/697/88/pdf/n2269788.pdf?OpenElement> [vierailtu 26.5.2025]. Fingon tiedote asiasta (24.11.2022): ”Valtiot hyväksyivät historiallisen päätöslauselman kansainvälisestä verotuksesta – ”Nykyinen järjestelmä sorsii matalan tulotason maita”. Saatavilla: <https://fingo.fi/ajankohtaista/tiedotteet/valtiot-hyvaksyivat-historiallisen-paatoslauselman-kansainvalisesta-verotuksesta-nykyinen-jarjestelma-sorsii-matalan-tulotason-maita/> [vierailtu 26.5.2025].

⁶ UN Secretary-General (2023). *Promotion of inclusive and effective international tax cooperation at the United Nations: report of the Secretary-General*. Saataavilla: <https://digitallibrary.un.org/record/4019360?v=pdf> [vierailtu 26.5.2025].

⁷ Global Alliance for Tax Justice (2023). “Question & Answers. on the united nations and international tax cooperation UN General Assembly Resolutions and the proposal for a UN Convention on Tax” (julkaistu 7.11.2023). Saatavilla: <https://globaltaxijustice.org/wp-content/uploads/2024/12/QA-UN-Tax-Convention.pdf> [vierailtu 26.5.2025].

⁸ Eza, Emmanuel, Sol Picciotto, Muhammad Ashfaq Ahmed, Abdul Muheet Chowdhary, Bob Michel & Tommaso Faccio (2023). The GloBE Rules: Challenges for Developing Countries and Smart Policy Options to Protect Their Tax Base. South Centre, *Tax Cooperation Policy Brief*, no. 35, 13.8.2023. Saatavilla: [TCPB35_The-GloBE-Rules-Challenges-for-Developing-Countries-and-Smart-Policy-Options-to-Protect-Their-Tax-Base-EN.pdf](https://www.southcentre.int/publications/2023/08/13/TCPB35_The-GloBE-Rules-Challenges-for-Developing-Countries-and-Smart-Policy-Options-to-Protect-Their-Tax-Base-EN.pdf) [vierailtu 26.5.2025].

⁹ YK:n 193 jäsenmaasta vain 126 on mukana Inclusive Framework -ryhmässä.

olisi mahdollisuus osallistua tasavertaisesti OECD:n johtamiin neuvotteluihin osana Inclusive Framework -yhteistyöryhmää, on selvää näyttöä siitä, ettei näin ole todellisuudessa tapahtunut. Heti OECD:n uusimman yritysverouudistuksen alusta lähtien kehitysmaiden neuvotteluryhmä, ns. G24-ryhmä, toimitti yksityiskohtaisen ja perusteellisen kannanoton neuvotteluihin. Tämä ei kuitenkaan vaikuta vaikuttaneen merkittävästi niihin uudistusehdotuksiin, joita OECD:n sihteeristö myöhemmin kehitti.” Lisäksi yllä mainitussa South Centerin julkaisussa tuodaan esimerkiksi esiin (s. 7), että OECD:n toisen pilarin säännöt ”suosivat suhteettomasti kehittyneitä maita, ja niiden toimeenpanolla voi olla kielteisiä vaikutuksia kehitysmaiden veropohjiin”.

Afrikan verohallintojen yhteistyöfoorumi ATAF (African Tax Administration Forum) oli kiinteästi mukana OECD:n Inclusive Framework -yhteistoimintaryhmän piirissä käydyissä BEPS-neuvotteluissa, jotka johtivat 8.10.2021 annettuun poliittiseen julkilausumaan, jossa 137 neuvotteluihin osallistunutta lainsäädäntöaluetta sitoutui kansainvälisen yritysverotuksen muuttamiseen. Suunnitelmassa¹⁰ on kaksi pilaria, joista ensimmäinen koskee suurten kansainvälisten yritysten tekemien voittojen verotusoikeuden uudelleenjakoa niille alueille, joissa yrityksen tuotteita käytetään tai kulutetaan (markkina-alue) ja toinen globaalia minimiyhteisöverokantaa. ATAF tarjoaa teknistä tukea jäsenmailleen ja pyrki vuosia kestäneissä neuvotteluissa edistämään uusien kansainvälisten sääntöjen selkeyttä ja oikeudenmukaisuutta sekä varmistamaan, että tuleva järjestelmä ei olisi vanhan järjestelmän tavoin vinoutunut rikkaiden maiden hyväksi. Ensimmäisen pilarin kohdalla ATAF sai neuvotteluissa onnistumisia, mutta tärkeitä tavoitteita jäi myös saavuttamatta. BEPS-sopimuksen toinen pilari, globaali minimiyhteisöverokanta, jäi myös liian alhaiseksi: useimpien Afrikan maiden yhteisöverokannan ollessa 25–35 prosenttia, eli 15 prosentin globaali minimi ei suojele tehokkaasti niiden veropohjia aggressiiviselta verosuunnittelulta. Monikansallisilla yrityksillä on yhä kannustimia siirtää voittoja mantereen ulkopuolelle. ATAF onkin vaatinut globaalin minimin nostamista 20 prosenttiin: tällöin globaali minimiyhteisöverokanta estäisi tehokkaammin voittojen siirtämistä.¹¹

YK:n verosopimuksen globaalista merkityksestä

VM toteaa selvityksessään, että YK:n verosopimus voi toteutuessaan merkittävästi muuttaa kansainvälisen verotuksen perusperiaatteita, mukaan lukien valtioiden keskinäisten verotusoikeuksien jakoa. Itse asiassa **YK verosopimuksen myötä kansainvälinen yhteisö on ensimmäistä kertaa sopimassa kaikille yhteisiä kansainvälisen veroyhteistyön periaatteita.**

Verotulot ovat nousseet keskeiseen merkitykseen Agenda 2030 -ohjelman kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamiseksi globaalisti, ja myös YK:n verosopimuksen toimeksiannossa kestävän kehityksen tavoitteet ovat vahvasti mukana. Periaatteiden osalta toimeksiannossa todetaan, että YK:n verosopimus edistää kestävää kehitystä varmistamalla verotusoikeuksien jakamisen oikeudenmukaisuus kansainvälisessä järjestelmässä sekä ottaa kokonaisvaltaisen, kestävän kehityksen näkökulman, joka kattaa tasapainoisesti ja yhtenäisesti niin talous-, sosiaali- kuin ympäristöpoliittiset näkökohdat. Toimeksiannon tavoitteiden saavuttamiseksi kirjatuiissa

¹⁰ OECD, Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (2021). Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy, 2021. Saatavilla: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.pdf> [vierailtu 26.5.2025].

¹¹ ATAF, African Tax Administration Forum (2021a) *A new era of international taxation rules – What does this mean for Africa?* Saatavilla: www.ataftax.org/a-new-era-of-international-taxation-rules-what-does-this-mean-for-africa [vierailtu 26.5.2025]; ATAF, African Tax Administration Forum (2021b) *The Inclusive Framework’s Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Technical Note CBT/TN/08/21*. Ks. myös Fingo raportti (sivu 12): Fingo (2022). ”Veroilla globaalia oikeudemukaisuutta” (s. 12). Saatavilla: <https://fingo.fi/julkaisut/veroilla-globaalia-oikeudenmukaisuutta/> [vierailtu 26.5.2025].

sitoumuksissa todetaan, että sellaisten kansainvälisen veroyhteistyön lähestymistapojen kehittäminen, joilla edistetään kestävä kehitystä sen kolmessa ulottuvuudessa, tasapainoisesti ja yhtenäisesti.

Kestävän kehityksen rahoitustarpeen osalta tuodaan yleisesti esiin sitä, että kehitysyhteistyön merkitys pienenee globaalisti ja siten tulee etsiä uusia rahoituslähteitä. Kehittyvien maiden kansallisen veropohjan vahvistamisen katsotaan olevan keskeinen askel tähän suuntaan, sillä se vahvistaisi kehittyvien maiden kykyä vastata omasta kehityksestään. Tässä yhteydessä on kuitenkin tärkeää muistaa, että myös kehitysyhteistyön rahoituksella on edelleen tärkeä tehtävänsä erityisesti vaikeimmassa asemassa olevien ihmisten ja valtioiden tukemisessa, ja siten niin Suomen kuin muiden rikkaiden maiden tulisi täyttää kehitysrahoituksensa kansainväliset sitoumukset.

Tehokkaat kansalliset ja kansainväliset verotusjärjestelmät toisivat lähes kaikille maailman maille merkittäviä julkisia lisätuloja. Vaikka kehittyvät maat kärsivät veronkierrosta erityisesti, se on ongelma, joka vahingoittaa kaikkia maita. YK:n verosopimus on keskeinen työkalu paikkaamaan aukot maailmanlaajuisessa verojärjestelmässä ja estämään taloudellisten resurssien vuotamisen. Näitä taloudellisia resursseja tarvitaan kiireellisesti koulutuksen, terveydenhuollon ja ympäristönsuojelun rahoittamiseksi.

Marraskuussa 2024 julkaistun State of Tax Justice -raportin¹² mukaan valtiot menettävät vuosittain 492 miljardia Yhdysvaltain dollaria verotuloja. Raportin mukaan kaksi kolmasosaa (347,6 miljardia dollaria) tästä verotulomenetyksestä johtuu siitä, että monikansalliset yritykset siirtävät voittojaan veroparatiiseihin maksaakseen vähemmän veroja, ja loput (144,8 miljardia dollaria) menetetään, kun varakkaat yksityishenkilöt piilottavat varallisuuttaan offshore-tileille. Lähes puolet menetyksistä (43 %) mahdollistavat kahdeksan maata, jotka edelleen vastustavat YK:n verosopimusta, eli Australia, Kanada, Israel, Japani, Uusi-Seelanti, Etelä-Korea, Yhdistynyt kuningaskunta ja Yhdysvallat. Nämä suurimmat globaalin veronvälttelyn mahdollistajat ovat myös suurimpia häviäjiä: 177 miljardia dollaria menetettiin näissä maissa, jotka äänestivät YK:n verosopimusta vastaan elokuussa 2024. Niissä 44 maassa, jotka pidättivät äänestämästä, menetettiin 189 miljardia dollaria, ja 123 miljardia dollaria menetettiin niissä 110 maassa, jotka äänestivät sopimuksen puolesta. Raportin mukaan monikansalliset yritykset siirtävät yhä enemmän voittoja veroparatiiseihin ja maksavat yhä vähemmän veroja, mikä osoittaa OECD:n verouudistusten epäonnistumisen. Varakkaiden yksityishenkilöiden harjoittama offshore-veronkierto on vähentynyt, mutta huomattavasti vähemmän kuin on väitetty. Suurin osa offshore-varallisuudesta on yhä piilossa veroviranomaisilta.

Huomioita valtiovarainministeriön esittämään kantaan

Kuten lausunnon alussa jo totesimme, on hienoa, että VM esittää Suomen osallistuvan rakentavasti YK:n verosopimusta koskeviin neuvotteluihin ja vaikuttavan aktiivisesti verotuksen kansainväliseen kehitykseen. Toivomme, että tämä näkyy myös käytännössä, kun verosopimuksen sisältöä suunnitellaan vuosina 2025–2027, ja että Suomen lähtökohtana on aidosti tukea sellaisen verosopimuksen syntyä, joka on läpinäkyvä ja globaalisti oikeudenmukainen. Tähän mennessä Suomi on ollut asiassa melko hiljaa. VM on vastuuministeriönä määritellyt YK:n verosopimukseen liittyvät asiat vähemmän tärkeiksi ja ulkoministeriö (UM) ei ole ollut aktiivinen, kun ei ole vastuuministeriö. Kansainvälinen veropolitiikka on kuitenkin osittain mukana Suomen kehitysyhteistyön DRM-tuessa (Domestic Resource Mobilisation) afrikkalaisille alueellisille toimijoille, kuten edellä mainitulle ATAFille. YK:n verosopimusta koskevissa

¹² Tax Justice Network (2024). *Tax Justice Report 2024*. November 2024. Saatavilla: <https://taxjustice.net/wp-content/uploads/2024/11/State-of-Tax-Justice-2024-English-Tax-Justice-Network.pdf> [vierailtu 26.5.2025].

neuvotteluissa Suomi on yhdessä muiden EU-maiden kanssa ensin äänestänyt pääsihteerin raporttia esittäneen päätöslauselman puolesta, mutta sen jälkeen ensin toimeksiannon laatimista vastaan ja toimeksiannon hyväksymisessä pidättäytynyt äänestämästä. EU-ryhmä on esittänyt neuvotteluissa paljon omia vaatimuksia, uhannut ulosmarssilla ja kaiken kaikkiaan käyttäytynyt neuvottelutilanteissa vähemmän rakentavasti.

VM mainitsee kannassaan, että verotustoimivallan tulee jatkossakin säilyä pääasiassa kansallisella tasolla. Näin todetaan myös toimeksiannon periaatteissa: YK:n verosopimuksen tulee ”tunnistaa, että jokaisella YK:n jäsenvaltiolla on suvereeni oikeus päättää omasta veropolitiikastaan ja -käytännöistään samalla kunnioittaen muiden jäsenvaltioiden suvereniteettia”.

Sen sijaan **VM:n kanta verotuottojen jakautumisesta edellyttää keskustelua**. VM:n mukaan kansainvälisesti keskeistä pitäisi jatkossakin olla se, missä on arvoa luovaa, innovatiivisuuteen sekä tutkimus- ja kehittämistoimintaan perustuvaa liiketoimintaa. Nykyinen siirtohinnoittelusäännöksiin perustuva verotusoikeuksien jako ei kuitenkaan välttämättä mahdollista tätä. Nykyinen järjestelmä on kaiken kaikkiaan etenkin kehittyvien maiden kannalta epäoikeudenmukainen, mutta sen mahdollistamista voitonsiirroista on haittaa lähes kaikille maille. Verotusoikeuksien jakautumisen uudistaminen olisi siten myös Suomen etu. Fingon raportissa¹³ kuvataan verotuottojen jakautumisen historiallista taustaa, jakomekanismeja, syntyneitä ongelmia, pyrkimyksiä niiden ratkaisemiseksi ja huomioita nykyrakenteesta. Neljässä alla olevassa kappaleessa on tiivistetysti esitetty raportin huomioista.

Globalisaation ja teknologian kehityksen myötä raha liikkuu rajojen yli helpommin kuin koskaan. Suurimmat monikansalliset yritykset ja niiden voitot ovat paisuneet, mutta samaan aikaan yritysten tosiasiallinen veroaste on puolittunut. Pääoman liikkuvuus ilman verotuksen uudistamista on luonut markkinat haitalliselle verokilpailulle. Tuotanto ja kulutus tapahtuvat yhä siellä, missä työntekijät ja kuluttajat ovat, mutta **monikansalliset yritykset pyrkivät välttämään kansallista verotusta kikkailemalla kirjanpidossa ja ohjaamalla voittoja veroparatiiseihin. Näin ne saavat kilpailuetua veronsa maksavien pienten ja kotimaisten yritysten kustannuksella.**

Monikansallisten yritysten verotus perustuu siihen, että jokaista tytäryhtiötä verotetaan erikseen. Pääsääntöisesti Suomen verottaja siis verottaa meillä toimivaa emo- tai tytäryhtiötä, ja esimerkiksi Luxemburgin verottaja sinne rekisteröityä yhtiötä. Yrityksen eri osien välillä kuitenkin liikkuu rahavirtoja (lainoja, korkoja, rojalteja, maksuja palveluista ja muista tuotteista) eli yrityksen sisällä käydään kauppaa yli rajojen. **Veroja välttelevän yrityksen tavoite on kirjata mahdollisimman paljon voittoja sinne, missä niitä verotetaan kevyesti. Samalla toisesta maasta katoaa verotuloja. Tästä on pohjimmiltaan kyse aggressiivisessa verosuunnittelussa.** Käytännössä ratkaisut ovat usein monimutkaisia, ja voittoja reititetään kirjanpidossa usean maan ja yhtiön kautta. Veroneuvonta on miljardiluokan teollisuudenala, ja veroviranomaisten on usein hyvin vaikeaa osoittaa, että raha ei liiku yrityksen sisällä samoilla ehdoilla kuin se liikkuisi kahden erillisen yrityksen välillä eli ns. markkinaehtoisuus siirtohinnoittelussa.

Nykyiset periaatteet, joiden mukaan monikansallisia yrityksiä verotetaan, kehitettiin Kansainliiton piirissä ensimmäisen maailmansodan jälkeen. Pää tavoitteena oli helpottaa kauppaa ja ehkäistä kaksinkertaista verotusta. **Monikansallisten yritysten eri osien verottaminen itsenäisinä yksikköinä loi kuitenkin mahdollisuuden aggressiiviselle verosuunnittelulle.** Tähän alettiin kiinnittää 1960-luvulla huomiota YK:n piirissä. Konsernien sisäisen kaupan markkinaehtoisuuden valvomiseksi kehitettiin periaatteita OECD:n johdolla. Järjestön vuonna 1995 julkaisemat siirtohinnoittelusäännöt on otettu käyttöön useimmissa

¹³ Fingo (2022). ”Veroilla globaalia oikeudemukaisuutta”. Saatavilla: <https://fingo.fi/julkaisut/veroilla-globaalia-oikeudemukaisuutta/> [vierailtu 26.5.2025].

maissa. Vuoden 2008 finanssikriisin myötä talousjärjestelmän heikkouksiin alettiin kiinnittää aiempaa enemmän huomiota. Kansalaisjärjestöjen tekemällä tutkimus- ja kampanjatyöllä on ollut tässä merkittävä rooli.

OECD ja G20-maaryhmä aloittivat vuonna 2013 VM:n selvityksessäkin esitellyn BEPS-hankkeen (Base Erosion and Profit Shifting). Sen tavoitteena oli puuttua veropohjien rapautumiseen ja voitonsiirtoon. Maat sopivat vuonna 2015 toimenpiteistä verovälttelyn torjumiseksi. Näihin kuului suosituksia kansalliseen lainsäädäntöön sekä maidenvälistä tietojenvaihtoa. EU toimeenpani BEPS-suosituksia ensisijaisesti vuonna 2016 hyväksytyllä ns. veronkiertodirektiivillä. **BEPS-hankkeen toisessa vaiheessa OECD ja G20-ryhmä sopivat vuonna 2021 globaalista yritysverotuksen minimitasosta**, joka koskisi kaikkein suurimpia monikansallisia yrityksiä. Jos monikansallisen suuryrityksen tuloja ei veroteta riittävällä tasolla, muut maat voivat saada oikeuden kerätä yritykseltä puuttuvat verot. Tarkoituksena on hillitä haitallista verokilpailua ja kitkeä voitonsiirtoa. Sopimukseen kuuluu myös, että valtiot, joissa suurimmilla monikansallisilla yhtiöillä on myyntiä, saavat oikeuden verottaa tietyt rajat ylittäviä voittoja. Uudistusten riittävyyteen ja päätöksenteon demokraattisuuteen liittyy kuitenkin edelleen isoja kysymysmerkkejä.

VM:n kannassa esitetty vaatimus päällekkäisyyksien välttämisestä on kannatettava, mutta edellyttää jatkossa sen tarkentamista, mitä asioita tulkitaan päällekkäisiksi ja mitä ei. Tästä jaosta on paljon erilaisia näkemyksiä, myös kansalaisjärjestöjen kansainvälisissä verkostoissa. OECD:ssä on toki tehty paljon hyvää pohjatyötä, esimerkiksi juuri voitonsiirron estämiseksi ja haitallisen verokilpailun rajoittamiseksi, kuten yllä on kuvattu. Fingon näkemyksen mukaan YK:n roolin vahvistaminen veropolitiikassa ei tarkoittaisikaan OECD:n piirissä tehdyn työn mitätöimistä, vaan työnjakoa ja entistä aktiivisempaa yhteistyötä. YK:n roolin vahvistaminen on kuitenkin mahdollisuus lisätä uudistusten vaikuttavuutta ja nostaa veropolitiikkaa aidosti globaalille tasolle. Lisäksi YK:n verosopimus tuo mukanaan paljon sellaista muutosta, mitä nykyistä järjestelmää epäoikeudenmukaisena pitäneet maat ovat toivoneet, ja joita kansalaisjärjestöjen kansainväliset verkostot ovat kannattaneet. Tax Justice Networkin tuoreessa raportissa¹⁴ esitetään tiiviisti taulukossa (s. 6–7), miten YK:n verosopimuksen neuvottelut eroavat OECD:n piirissä tapahtuvasta kansainvälisen veroyhteistyön koordinoinnista (ml. BEPS ja Inclusive Framework).

VM toteaa, että olisi tarkoituksenmukaista myös tavoitella ns. vaiheistettua lähestymistapaa, mutta YK:n veroprosessin voi jo sanoa edenneen tällä tavoin, kuten edellä on jo osittain kuvattu. Asiaa on käsitelty useina vuosina YK:n yleiskokouksissa, ja jäsenmaat ovat niissä tiiviisti neuvotelleet monista päätöslauselmaluonnoksista, ja 2020-luvulla asiat alkoivat edetä myös konkreettisesti: yksimielisesti hyväksyttiin päätöslauselma, jonka velvoittamana pääsihteeri alkoi työstää veroraporttia, jonka pohjalta alettiin puolestaan työstää toimeksiantoa. Sitä koskeissa neuvotteluissa määritettiin verotuksen osa-alueita, joissa uudistustarve olisi suurinta, ja jotka tulisi siksi ottaa huomioon YK:n verosopimuksessa. Yksityiskohtia käydään läpi ja niihin etsitään ratkaisuja verosopimusneuvotteluissa, mutta käytännön veroratkaisut asettuvat osittain myös sopimusta täydentäviin pöytäkirjoihin. Lisäksi tulevissa COP-tapaamisissa (Conference of Parties on sopimusosapuolten ylin päätöksentekoeelin) tarkennetaan sopimuksen kirjauksia. Sopimus tulee olemaan noin 25 sivun mittainen, mutta COP-tapaamisissa on mahdollista tehdä huomattavasti pidempiä ja tarkempia lisäasiakirjoja.

VM pitää erittäin tärkeänä, että vaikka järjestäytymisistunnossa päätetyt päätöksentekomenettelyt eivät yksiselitteisesti vaadi konsensusta, siihen kuitenkin kaikin keinoin pyrittäisiin. Tähän on Fingonkin näkemyksen mukaan hyvä pyrkiä, sillä siten kaikki osapuolet ovat valmiita sitoutumaan yhdessä sovittuihin tavoitteisiin. Samalla on kuitenkin tärkeää todeta, että on hyvä voida tarvittaessa edetä myös äänestämällä. Konsensuspohjainen päätöksentekohan on esimerkiksi keskeinen syy sille, että monista

¹⁴ Tax Justice Network (2025). Negotiating Tax at the United Nations. An introductory factsheet from an EU perspective. 17.2.2025. Saatavilla: [20250217-NegotiatingTaxUnitedNations-EU-Factsheet-Final.pdf](https://www.taxjusticenetwork.europa.eu/resources/documents/20250217-NegotiatingTaxUnitedNations-EU-Factsheet-Final.pdf) [vierailtu 26.5.2025].

OECD:n vetämistä veroratkaisuista on tullut monimutkaisia ja suunniteltua säätelyä on heikennetty veroparatiisimaiden vaatimuksesta.

Suosituksia Suomen toiminnalle

Kuten jo edempänä totesimme, Suomi on ollut pääosin hiljaa YK:n verosopimuksen osalta. **Toivomme, että Suomi toimisi jatkossa aktiivisesti osana EU-ryhmää** ja pyrkisi vaikuttamaan siihen, että EU toimisi neuvotteluissa mahdollisimman rakentavasti ja hakisi aidosti ratkaisuja, jotka lisäävät kansainvälisen veroyhteistyön läpinäkyvyyttä, demokratiaa ja oikeudenmukaisuutta. Toimeksiannonkin mukaan YK:n jäsenvaltioiden tulee osallistua YK:n verosopimusta koskeviin neuvotteluihin täysimääräisesti ja niiden tulee pyrkiä varmistamaan valtioiden edustuksen jatkuvuus neuvotteluissa.

Olisi tärkeää, että VM tekisi aktiivisesti yhteistyötä UM:n kanssa, jolla on tärkeää osaamista ja toimintaa liittyen etenkin kehittyvien maiden veropohjan vahvistamiseen. Suomi osana kehitysyhteistyötä (Domestic Resources Mobilisation, DRM) hienosti tukee etenkin afrikkalaisia alueellisia toimijoita, jotka osaltaan ovat mukana kansainvälisessä veroyhteistyössä, kuten esimerkiksi Afrikan verohallintojen yhteistyöfoorumi ATAF (African Tax Administration Forum).

Lisäksi toimeksiannossa kannustetaan kansainvälisiä järjestöjä, kansalaisyhteiskuntaa ja muita sidosryhmiä osallistumaan neuvottelukomitean työhön vakiintuneiden käytäntöjen mukaisesti. Kansalaisjärjestöt ja niiden kansainväliset verkostot ovatkin viime vuodet olleet aktiivisesti paikan päällä seuraamassa niin YK:n yleiskokouksessa käytyjä kuin muita YK:n verosopimukseen liittyneitä neuvotteluja. Järjestöt ovat myös kootusti lähettäneet evästyksiä prosessin eri vaiheisiin, ja niissä on ollut mukana Fingon lisäksi monia muitakin suomalaisia kansalaisjärjestöjä. Yhteisiä kansainvälisiä evästyksiä ja kannanottoja on ollut useita, niistä viimeisin on EU:n jäsenmaiden hallituksille lähetetty kirje¹⁵, jossa pyydetään EU-ryhmää äänestämään sen päätöslauselman puolesta, jossa esitettiin YK:n verosopimuksen toimeksiannon hyväksymistä. Tällä hetkellä kansalaisjärjestöjen kansainvälinen verkosto työstää kantoja YK:n verosopimuksen keskeisistä sisällöistä. **Toivomme kansalaisyhteiskunnan edustajana kaiken kaikkiaan aktiivista ja avointa vuorovaikutusta etenkin VM:n ja UM:n, mutta myös päättäjien kanssa, kun YK:n verosopimuksen sisältöä vuosina 2025–2027 työstetään.**

Lisätietoja: Outi Hakkarainen, asiantuntija, globaali oikeudenmukaisuus, outi.hakkarainen@fingo.fi, puh. +358-50-317 6728.

¹⁵ Eurooppalaisten kansalaisjärjestöjen kirje EU:n jäsenmaille äänestää YK:n yleiskokouksessa kansainvälistä veroyhteistyötä edistävän päätöslauselman puolesta, 26.11.2024. Saatavilla: <https://fingo.fi/ajankohtaista/kannanotot/eurooppalaisten-kansalaisjarjestojen-kirje-eun-jasenmaille-aanestaa-ykn-yleiskokouksessa-kansainvalista-veroyhteistyota-edistavan-paatoslauselman-puolesta/> [vierailtu 26.5.2025].