

Kohti veroparatiisivapaita ostoja

Miten veronmaksun vastuullisuus voidaan huomioida julkisissa hankinnoissa?



Selvityksen on rahoittanut Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry ja se on tuotettu osana Finnwatchin Kestävän talouden ohjelmaa.

Finnwatch on suomalaisen yritystoiminnan globaaleja vaikutuksia tutkiva kansalaisjärjestö. Finnwatchin taustalla vaikuttaa kymmenen kehitys-, kulutus-, ympäristö- ja ay-järjestöä: Solidaarisuus, Eettisen kaupan puolesta, Suomen Ammattiliittojen Solidaarisuuskeskus SASK, Attac, Kirkon Ulkomaanapu, Kepa, Kehys, Dalitien solidaarisuusverkosto, Maan ystävät ja Kuluttajaliitto.

Raportin kirjoittaja: Henri Telkki
Taitto: Petri Clusius / Amfibi Ky
Julkaisuajankohta: Huhtikuu 2015
Kansikuva: Via Tsuji, Flickr, Creative Commons

Sisällysluettelo

1. JOHDANTO	4
2. MITÄ OVAT VEROVASTUULLISET JULKISET HANKINNAT?	6
3. MITEN VEROVASTUULLISUUS VOIDAAN HUOMIOIDA JULKISISSA HANKINNOISSA TÄLLÄ HETKELLÄ?	8
3.1 Syrjimättömyys ja muut unionioikeudesta johtuvat hankintaperiaatteet rajoittavina puitteina	9
3.2 Verovastuullisuuskriteerit hankinnan eri vaiheissa – liityttävä hankinnan kohteeseen	12
4. HANKINTADIREKTIIVIUUDISTUS – UUSIA MAHDOLLISUUKSIA VERONMAKSUN VASTUULLISUUSNÄKÖKOHTIEN HUOMIOIMISEEN?	24
5. JOHTOPÄÄTÖKSET	30
6. SUOSITUKSET	35
KIRJALLISUUSLÄHTEET	37

1. Johdanto

Valtioiden velvollisuus on suojella ihmisoikeuksia¹. Velvoitteensa täyttämiseksi valtiot tarvitsevat verotuloja, joilla ne tuottavat ihmisoikeuksien kannalta tarpeelliset hyvinvointipalvelut ja muut yhteiskunnan perusrakenteet. Yhteiskuntien veropohjia rapauttaa kuitenkin aggressiivinen verosuunnittelu, jonka avulla jotkin monikansalliset yritykset pystyvät minimoimaan maksamansa verot verolakien sääntelyaukkoja hyväksikäyttäen. Tällainen verojen välttely ei ole vastuullista, ja yritys voi rikkoa vastuutaan kunnioittaa ihmisoikeuksia, mikäli se heikentää valtioiden kykyä hankkia tuloja ihmisoikeusvelvoitteiden täyttämiseksi².

Valtioiden toimet puuttua yritysten verovälttelyyn kansainvälistä verosääntelyä uudistamalla ovat toistaiseksi olleet heikkoja³. Verosääntelyn lisäksi valtioilla on kuitenkin käytettävissään muita keinoja edistää vastuullista veronmaksua erityisesti yrityksissä, joiden kanssa niillä on kaupallista toimintaa. Julkiset hankinnat tarjoavat tässä ainutlaatuiset mahdollisuudet⁴.

Julkisten hankintojen määrä on vuositasolla suhteellisen suuri, minkä ansiosta niitä tekevillä valtion ja kuntien hankintayksiköillä mahdollisuudet vaikuttaa liikekumppaneidensa toimintatapoihin useilla markkinoilla. Vuonna 2012 julkisiin hankintoihin käytettiin Suomessa noin 35 miljardia euroa, joka oli lähes 20 prosenttia Suomen bruttokansantuotteesta⁵. Julkisiin hankintoihin liittyy myös erityinen odotus verovastuullisuudesta. Hankintoja tehdään veronmaksajilta kerätyillä varoilla ja on nurinkurista, jos hankinnan toteuttavien yritysten ei edellytetä maksavan liiketoiminnastaan veroja.

Hankintakäytännössä ei kuitenkaan tällä hetkellä huomioida tarjoajien ja ehdokkaiden veronmaksun vastuullisuutta, mikä pääosin johtuu hankintalainsäädännön rajoitteista ja puutteista. Hankintalain⁶ perusteella valtio ja kunnat voivat kyllä asettaa hankinnoille sosiaalisia ja ekologisia erityiskriteereitä, koskien työllisyyttä, työoloja ja erityisryhmien kuten vammaisten henkilöiden asemaa. Muiden yhteiskuntavastuukriteerien suhteen

1 YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevien ohjaavien periaatteiden mukaan valtioilla on ensisijainen velvollisuus ja vastuu kunnioittaa ja suojella ihmisoikeuksia, kun taas yrityksillä on vastuu kunnioittaa ihmisoikeuksia. UN, 2011, Guiding Principles on Human Rights and Business, saatavilla osoitteessa: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf

2 YK:n ohjaavissa periaatteissa ei eksplisiittisesti mainita verotusta yritysten ja sijoittajien vastuun osana. YK:n äärimmäisen köyhyyden ja ihmisoikeuksien erityisedustajan Magdalena Sepúlveda Carmonan mukaan veropolitiikka on kuitenkin keskeinen tekijä ihmisoikeuksien nauttimisen kannalta, minkä vuoksi verotus voidaan ymmärtää osaksi YK:n ohjaavia periaatteita ja yritysten vastuuta. OHCHR, 2014, Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, Ms. Maria Magdalena Sepúlveda Carmona, on taxation and human rights, saatavilla osoitteessa: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/AnnualReports.aspx> (viitattu 23.3.2015).

3 Finnwatch, 2014, Rikkinäinen veropalapeli, saatavilla osoitteessa: <http://www.finnwatch.org/images/pdf/verosopimukset5.pdf>

4 YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevien ohjaavien periaatteiden mukaan yritykset ovat vastuussa toimintansa kielteisistä ihmisoikeusvaikutuksista. Periaatteiden mukaan valtioiden on edistettävä ihmisoikeuksien kunnioittamista yrityksissä, joiden kanssa niillä on kaupallista toimintaa. Periaatteiden mukaan tässä julkiset hankinnat tarjoavat valtioille ainutlaatuiset mahdolli-

suudet edistää ihmisoikeuksien kunnioittamista ja lisätä niihin liittyvää tietoisuutta muun muassa sopimusehtojen avulla. YK, 2011, Yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevat ohjaavat periaatteet, Työ- ja elinkeinoministeriön epävirallinen suomenkielinen käännös saatavilla osoitteessa: https://www.tem.fi/files/37713/TEM-rap_36_2013_web_30.1.2014.pdf

5 Työ- ja elinkeinoministeriö, 2012, Innovatiiviset julkiset hankinnat Suomen kansantaloudessa, saatavilla osoitteessa: http://www.tem.fi/files/33155/TEM-rap_18_2012.pdf. Julkisten hankintojen määrä on keskimäärin 15 – 25 prosenttia eri valtioiden bruttokansantuotteesta, EU-tasolla noin 17 prosenttia EU:n bruttokansantuotteesta. UNEP, Sustainable Procurement, <http://www.unep.org/resourceefficiency/Consumption/SustainableProcurement/tabid/55550/Default.aspx> (viitattu 23.3.2015); Työ- ja elinkeinoministeriö, 2013, Opas, Sosiaalisesti vastuulliset hankinnat, s.7, saatavilla osoitteessa: https://www.tem.fi/files/38066/Opas_Sos.hankinnat_ccx.PDF

6 Laki julkisista hankinnoista 348/2007

liikkumatila on sen sijaan epäselvä. Kriteerien tulee liittyä hankinnan kohteeseen, eivätkä ne saa muun muassa muodostua EU:n sisämarkkinoilla syrjiviksi. Hankintasääntelyä selkeyttävää ohjeistusta verovastuun osalta ei ole, minkä vuoksi veronmaksun vastuullisuuskriteereiden käyttämiseen liittyy oikeudellinen riski⁷.

Suomessa valmistellaan parhaillaan hankintalainsäädännön kokonaisuudistusta, jonka yhtenä tavoitteena on, että työllisyyteen, terveyteen, ympäristökriteereihin ja sosiaaliin näkökohtiin liittyvät tekijät voitaisiin ottaa paremmin huomioon julkisissa hankinnoissa. Uudistuksen taustalla ovat huhtikuussa 2014 voimaan tulleet EU:n julkisia hankintoja koskevat uudet direktiivit⁸.

Tämä raportti on keskustelun avaus, jolla vastataan ohjeistuksen puutteeseen ja kysymykseen siitä, miten hankintalainsäädännön – nykyisen ja tulevan – puitteissa on mahdollista huomioida verovastuullisuutta koskevia erityiskriteereitä julkisissa hankinnoissa. Raportissa annetaan suosituksia hankintayksiköille verovastuullisuuden edistämiseksi hankinnoissa sekä päättäjille uusien EU-direktiivien kansallisen toimeenpanon osalta.

7 Sekä EU:n komissio että Suomessa työ- ja elinkeinoministeriö ovat julkaisseet sosiaalisesti vastuullisista hankinnoista oppaan, mutta kummassakaan niissä ei anneta ohjeistusta siitä, miten yritysten vastuullista veronmaksua voitaisiin edistää hankintatoimessa. Verovastuukriteerin käyttäminen on oikeudellisesti epävarmaa ja riskinä on, että tarjouskilpailun kyseisen kriteerin perusteella hävinneet yritykset voivat kiistää hankinnan lainmukaisuuden.

8 Julkisia hankintoja koskeva direktiivi (2014/24/EU), ns. erityisalojen hankintadirektiivi (2014/25/EU) sekä julkisia käyttöoikeussopimuksia koskeva direktiivi (2014/23/EU)

2. Mitä ovat verovastuulliset julkiset hankinnat?

Vastuullisissa hankinnoissa hinta-laatusuhteen lisäksi huomioidaan hankinnan laajemmat yhteiskunnalliset vaikutukset. Kyse ei ole pelkästään tarjoajien ja ehdokkaiden⁹ lakisäästeisten velvoitteiden noudattamisen varmistamisesta, vaan tarkastelussa on myös yritysten yhteiskuntavastuun vapaaehtoinen noudattaminen ja sen edistäminen¹⁰. Tässä tulisi huomioida niin ekologiset, sosiaaliset kuin taloudellisetkin vastuullisuustekijät¹¹.

Ekologisesti vastuullisissa hankinnoissa huomioidaan hankinnan vaikutukset ympäristölle asettamalla hankinnan toteuttamiselle esimerkiksi hiukkaspäästörajoitteita. Sosiaalisesti vastuullisissa hankinnoissa varmistetaan, että sopimuskauden aikana toimitettavien tavaroiden ja palveluiden tuottamisessa kunnioitetaan ihmisoikeuksia ja työelämän perusoikeuksia. Taloudellisesti kestävässä julkisissa hankinnoissa puolestaan hankinnan toteuttajaksi valitaan toimija, joka on veronmaksunsa suhteen avoin ja maksaa liiketöinnastaan asianmukaiset verot harjoittamatta aggressiivista verosuunnittelua.

Edellytystä vastuullisesta veronmaksusta voidaan pitää oikeudenmukaisena ja välttämättömänäkin julkisissa hankinnoissa.

9 Ehdokkaalla tarkoitetaan toimittajaa, joka on ilmoittanut hankintayksikölle halukkuutensa osallistua rajoitettuun menettelyyn, neuvottelumenettelyyn taikka kilpailulliseen neuvottelumenettelyyn. Kyseiset menettelyt ovat hankintalaissa säädettyjä erityismenettelyjä, joihin toimittajien tulee hankintayksikön julkaiseman hankintailmoituksen perusteella pyytää saada osallistua ennen tarjouksen tekemistä. Tarjoajalla tarkoitetaan puolestaan toimittajaa, joka on jo jättänyt tarjouksen. Toimittaja on luonnollinen henkilö, oikeushenkilö tai julkinen taho (taikka edellä tarkoitettujen tahojen ryhmittymä), joka tarjoaa markkinoilla tavaroita tai palveluja taikka rakennustyötä tai rakennusurakoita (hankintalain 5 §:n 7–9 kohta). Yksinkertaisuuden vuoksi tässä raportissa käytetään jäljempänä termiä tarjoaja tai toimittaja.

10 Euroopan komission mukaan sosiaalisesti kestäväillä julkisilla hankinnoilla otetaan huomioon myös kestävyysperusteet, kuten "eettistä kauppaa koskevat kysymykset ja laajempi yritysten yhteiskuntavastuun vapaaehtoinen noudattaminen". Euroopan komissio, 2012, Sosiaalinen ostaminen: Opas sosiaalisten näkökohtien huomioonottamisesta julkisissa hankinnoissa, s.7, saatavilla osoitteessa: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6457&langId=fi>

11 Yhteiskuntavastuu jaotellaan usein näihin kolmeen osa-alueeseen. Työ- ja elinkeinoministeriö, 2010, Itse-sääntely ja yhteiskuntavastuu, s. 17, saatavilla osoitteessa: https://www.tem.fi/files/27451/TEM_45_2010_netti.pdf

Yritykset käyttävät hankinnan toteuttamisessa hyväkseen yhteiskunnan ylläpitämää infrastruktuuria ja palveluja, minkä vuoksi niiden tulee myös osallistua hyvinvointiyhteiskunnan ylläpitämisestä aiheutuviin kustannuksiin. Usein hankinnan toteuttamisesta saatujen voittojen muodostumiseen liittyy myös merkittäviä julkisen sektorin maksamia palvelumaksuja tai muita tukia. Verovälttelyä ei tulisi katsoa läpi sormien julkisissa hankinnoissa siitäkään syystä, että se vääristää kilpailua tarjoajien välillä. Keskeistä olisi taata tosiasiallisesti yhdenvertainen kohtelu monikansallisten suuryritysten ja pk-yritysten sekä muiden toimijoiden kesken.¹²

Miten aggressiivista verosuunnittelua voitaisiin torjua julkisilla hankinnoilla?

Yksinkertaisin tapa kitkeä aggressiivista verosuunnittelua julkisilla hankinnoilla on edellyttää tarjoajilta taloudellisen toiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä niiden taloudellisessa toiminnassa. Yritysten rahavirtojen, omistajatietojen ja konsernirakenteiden läpinäkyvyyden lisäämisen avulla yritysten veronmaksun laillisuutta ja vastuullisuutta voidaan arvioida ja kiinnittää siihen julkista huomiota niin viranomaisten kuin laajemmin myös median ja kansalaisten toimesta¹³. Esimerkiksi maakohtaisella veroraportoinnilla saadaan hyvä käsitys yrityskonsernin sisäisestä rahavirroista ja sen veronmaksusta kokonaisuutena. Maakohtaisten tilinpäätöstiетоjen julkinen raportointi ei ole pakollista kuin osalle yrityksistä, minkä vuoksi sitä on syytä edistää myös julkisilla hankinnoilla¹⁴.

12 Aggressiivisesti verojaan minimoiva yritys voi kyetä verovälttelynsä ansiosta tekemään hinnaltaan alhaimman tarjouksen. Verovälttelyn seurauksena muiden tunnollisesti veroja maksavien verovelvollisten verotaakka kasvaa, sillä verovälttelyn aiheuttamat verotulojen menetykset on paikattava esimerkiksi kulu-tukseen kohdistuvia veroja korottamalla.

13 Tiedot ovat merkityksellisiä myös sijoittajille, kuluttajille ja muille yrityksen sidosryhmille.

14 Maakohtaisen raportoinnin avulla saadaan yleskuva monikansallisen yrityksen veronmaksusta. Mikäli yrityksellä on tietystä matalan veroasteen maassa maassa erittäin vähän myyntiä, ei lainkaan työntekijäkuluja eikä omaisuutta, mutta korkeat voitot ja vain

Mitä on aggressiivinen verosuunnittelu?

Vaikka yritysten verosuunnittelu voi joissakin tilanteissa olla hyväksyttävää esimerkiksi monenkertaisen verotuksen välttämiseksi, on erotettavissa tilanteita, jolloin verosuunnittelu ei noudata verosääntelyn henkeä ja tarkoituspäriä ja puhutaan aggressiivisesta verosuunnittelusta. Se on sinänsä laillista tai laillisen ja laittoman väliselle harmaalle alueelle sijoittuvaa verojen välttelyä, joka perustuu verolakien ja -sopimusten muotoseikkojen ja keskinäisten nivoutumattomuuksien hyväksikäyttämiseen ja johon verottaja ei pysty puuttumaan oikeudellisin keinoin¹⁵. Aggressiivisen verosuunnittelun keinot ovat moninaisia. Esimerkiksi yritys konserni voi pyrkiä siirtämään konsernin sisällä voittoja korkean veroasteen maassa sijaitsevasta tytäryhtiöstään matalan veroasteen maassa sijaitsevaan holdingyhtiönsä velkaannuttamisen tai siirtohinnoittelun avulla¹⁶. EU:n komission mukaan aggressiivista verosuunnittelua voidaan pitää yritysten yhteiskuntavastuun periaatteiden vastaisena¹⁷.

15 Finnwatch, 2014, Rikkinäinen veropalapeli – Oikeudenmukaisuuden toteutuminen Suomen solmimissa tuloverosopimuksissa, s. 10, saatavilla osoitteessa: <http://www.finnwatch.org/images/pdf/verosopimukset5.pdf>. Helsingin kaupungin hankintakeskuksen veroparatiisiselvityksessä aggressiivinen verosuunnittelu kuvataan veroparatiisyyhtiöiden käyttönä laillisessa verosuunnittelussa perustuu eri maiden verojärjestelmien erojen ja niistä saatavien etujen hyödyntämiseen rikkomatta ilmoitusvelvollisuutta tai käyvän arvon periaatetta intressiryhmän sisällä tehtävissä liiketapahtumissa. Helsingin kaupunki, 2012, Veroparatiisiselvitys, s. 19–20, saatavilla osoitteessa: http://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunginhallitus/Suomi/Esitys/2013/Halke_2013-03-04_Khs_9_EI/7519219E-750A-42E2-B4F9-8CD636FD9A80/Liite.pdf

16 Finnwatch, 2014, Eläkkeitä muiden maiden verorahoilla, s. 19–22, saatavilla osoitteessa: http://www.finnwatch.org/images/pdf/elke_postfinal.pdf. Yleisimpiä aggressiivisen verosuunnittelun keinoja on tyypitelty IMF:n veropohjien vuotamista koskevassa raportissa, IMF, 2014, Spillovers in International Corporate Taxation, s. 18, saatavilla osoitteessa: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/050914.pdf>

vähän verokuluja, herää epäily konsernin sisäisestä voittojen siirrosta. Jos yrityksellä on samanaikaisesti toisessa suhteellisesti korkeamman veroasteen maassa vain vähän tai ei lainkaan voittoja, mutta korkeat myyntiluvut ja korkeat työntekijäkulut sekä suuret omaisuusinvestoinnit, voidaan voittojen siirtoa verovälttelytarkoituksessa pitää ilmeisenä. Lisätietoa maakohtaisesta raportoinnista (eng. country-by-country reporting) Tax Justice Network -verkoston nettisivuilla: <http://www.taxjustice.net/topics/corporate-tax/country-by-country/> (viitattu 24.3.2015)



Maakohtaisen veroraportointivaatimuksen avulla voitaisiin selvittää tarjouksen tekevän konserniyrityksen sisäisiä rahavirtoja ja veronmaksun vastuullisuutta.

17 EU:n komissio, 2012, Toimintasuunnitelma veropetosien ja veronkierron torjunnan tehostamiseksi, saatavilla osoitteessa: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0722&from=FI>; EU:n komissio, 2012, Suositus aggressiivisesta verosuunnittelusta, saatavilla osoitteessa: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/tax_fraud_evasion/c_2012_8806_fi.pdf. Verotusta osana yritysten yhteiskuntavastuuta käsitellään myös omassa luvussaan OECD:n monikansallisille yrityksille laadittuja toimintaohjeita, joiden mukaan "[y]ritysten tulisi erityisesti toimia toimintamaidensa verolakien ja asetusten hengen ja kirjaimen mukaisesti. - - - Yritys noudattaa verolakien ja -asetusten henkeä, jos se ryhtyy kohtuullisiin toimenpiteisiin lainsäätäjän tarkoituspärien määrittämiseksi ja tulkitsee verosääntöjä yhdenmukaisesti näiden tarkoituspärien kanssa - - - Liiketapahtumia ei tule järjestää siten, että niistä aiheutuu veroseurauksia, jotka eivät ole yhteneviä liiketapahtuman taloudellisten seurausten kanssa, ellei ole voimassa juuri tätä tarkoitusta varten säädettyjä lakeja. OECD, 2011, Toimintaohjeet monikansallisille yrityksille. Vuoden 2011 tarkistus. Käännös julkaisusta OECD Guidelines for Multinational Enterprises 2011 Edition, s. 36, saatavilla osoitteessa: https://www.tem.fi/files/32204/TEMrap_5_2012.pdf

Avoimuudesta seuraava askel on edellyttää tarjoajilta tietyn sisältöistä linjausta veronmaksun vastuullisuudesta, linjauksen täytännönpanoa ja noudattamista sekä tätä koskevaa säännöllistä raportointia. Pisimmälle menevä askel on asettaa julkisissa hankinnoissa hanke- ja toimintamaakohtaisia kriteereitä esimerkiksi maksettujen verojen määrän suhteen.

3. Miten verovastuullisuus voidaan huomioida julkisissa hankinnoissa tällä hetkellä?

Suomessa julkisyhteisöjen hankintojen kilpailuttamismenettelyjä ohjataan julkisista hankinnoista annetulla lailla (348/2007, jäljempänä hankintalaki) sekä vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetulla lailla (349/2007). Hankintalain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisia mahdollisuuksia tarjota tavaroita, palveluita ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.

Suomen hankintalainsäädäntö perustuu EU:n sisämarkkinaoikeuteen ja hankintadirektiiveihin¹⁸. Direktiivien tavoitteena on asettaa jäsenvaltioiden julkisyhteisöille ja muille hankintayksiköille hankintojensa kilpailuttamisvelvoite, jotta hankintoja ei ohjata pelkästään kansallisille tai paikallisille toimittajille tai muutoin syrjityä tai suosita tiettyjä tuotteita tai toimittajia. Euroopan unionin tuomioistuin (aiemmin Euroopan yhteisöjen tuomioistuin) tekee oikeuskäytännössään linjauksia EU:n hankintalainsäädännön sisällöstä tulkinnallisesti avoimissa tapauksissa ja näin huolehtii siitä, että lainsäädäntöä sovelletaan samalla tavalla kaikissa EU-maissa.

EU:n hankintadirektiiveissä on otettu huomioon Maailman kauppajärjestön julkisia hankintoja koskeva GPA-sopimus (Agreement on

Hankintalaissa (6 §) tarkoitettuja hankintayksiköitä ovat:

- 1) valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset;
- 2) evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat ja muut viranomaiset;
- 3) valtion liikelaitoksista annetun lain mukaiset liikelaitokset;
- 4) julkisoikeudelliset laitokset¹⁹;
- 5) mikä tahansa hankinnan tekijä silloin, kun se on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta 1-4 kohdassa tarkoitettulta hankintayksiköltä

Government Procurement), johon EU on liittynyt. GPA-sopimuksen tarkoituksena on luoda hankintasopimusten osalta keskenään tasapainossa olevien oikeuksien ja velvollisuuksien monenvälinen järjestelmä maailmankauppan vapauttamiseksi ja laajentamiseksi.

Hankintalakia sovelletaan tietyt kynnsarvot ylittäviin hankintoihin, jotka vaihtelevat hankinnan kohteesta riippuen (30 000²⁰, 100 000²¹ tai 150 000 euroa²²). Laajemmissa julkisissa hankinnoissa, jotka ylittävät EU:n hankintadirektiiveissa asetetut kynnsarvot (tavara- ja palveluhankintojen osalta 207 000 euroa²³ ja rakennusurakoiden osalta 5 186 000 euroa),

18 Viime vuonna tulivat voimaan uudet julkisia hankintoja koskevat direktiivit, jotka korvaavat vanhat, nykyisin voimassa olevaan Suomen hankintalain pohjana olevat hankintadirektiivit, joita ovat: (1) julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/18/EY, jäljempänä vanha hankintadirektiivi; (2) julkisia tavarahankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annettu neuvoston direktiivi 89/665/ETY, jäljempänä valvontadirektiivi; sekä (3) neuvoston direktiivien 89/665/ETY ja 92/13/ETY muuttamisesta julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen tehokkuuden parantamiseksi annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/66/EY, jäljempänä oikeussuojadirektiivi. Uusia hankintadirektiivejä käsitellään luvussa 4.

19 Julkisoikeudellisella laitoksella tarkoitetaan oikeushenkilöä, joka on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään sellaisia yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta.

20 Tavara- ja palveluhankinnat, käyttöoikeussopimukset ja suunnittelukilpailut. Hankintalain 15 §

21 Hankintalain liitteessä B luetellut terveydenhoito- ja sosiaalipalvelut (ryhmä 25) ja eräät työvoimahallinnon koulutuspalvelut yhteishankintana. Ibid.

22 Rakennusurakat ja käyttöoikeusurakat. Ibid.

23 Valtion keskushallintoviranomaisen osalta 134 000 euroa ja erityisalojen tavara- ja palveluhankinnoissa sovelletaan 414 000 euron EU-kynnsarvoa. Hankintalain 16 § ja erityisalojen hankintalain 12 § (laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista, 349/2007)

noudatetaan EU-direktiiveihin pohjautuvia hankintalain säännöksiä. Komissio tarkistaa kynnysarvot asetuksella kahden vuoden välein.

3.1 SYRJIMÄTTÖMYYS JA MUUT UNIONIOIKEUDESTA JOHTUVAT HANKINTAPERIAATTEET RAJOITAVINA PUITTEINA

Jäsenvaltioiden hankintayksiköiden tehdessä hankintasopimuksia (tai tehtäessä tällaisia sopimuksia niiden puolesta) on noudatettava Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) periaatteita ja erityisesti tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatetta, sijoittautumisvapauden periaatetta ja palvelujen tarjoamisen vapauden periaatetta²⁴ sekä niistä johtuvia periaatteita, kuten syrjimättömyyden, yhdenvertaisen kohtelun, suhteellisuuden ja avoimuuden periaatetta. Periaatteet saavat ilmaisunsa myös suoraan hankintadirektiivistä ja -laista hankintaperiaatteina²⁵.

Yhdenvertainen ja syrjimätön kohtelu edellyttävät, että tarjoajia kohdellaan samalla tavalla ja tasapuolisesti riippumatta sellaisista tekijöistä, jotka eivät liity hankinnan toteuttamiseen²⁶. Tällaisia tekijöitä ovat erityisesti tarjoajien kansallisuus taikka sijoittautuminen johonkin jäsenvaltioon tai alueelle. Valtion tai oman kunnan yrityksiä ei siten saa suosia suhteessa eri jäsenvaltioissa ja eri paikkakunnilla sijoittautuneisiin toimijoihin²⁷.

Avoimuusperiaate edellyttää esimerkiksi sitä, että hankintamenettelyä koskevia tietoja ei salata, vaan kynnysarvot ylittävistä hankin-

24 Jäsenvaltioiden väliset tuonnin ja viennin määrälliset rajoitukset sekä niitä vaikutuksiltaan vastaavat toimenpiteet ovat kiellettyjä niin tavaroiden, palveluiden, henkilöiden kuin myös pääoman vapaan liikkuvuuden osalta.

25 Hankintalain 2 §

26 Yhdenvertainen kohtelu edellyttää, että asetetut vaatimukset koskevat samalla tavoin kaikkia tarjoajia. Toisiinsa rinnastettavia tapauksia ei saa kohdella eri tavoin eikä erilaisia tilanteita kohdella samalla tavoin, ellei tällainen kohtelu ole objektiivisesti perusteltua. Pekkala, E., Pohjonen, M., 2010, Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot, s. 35

27 Julkisten hankintojen neuvontayksikkö, Julkisten hankintojen periaatteet, <http://www.hankinnat.fi/fi/julkisen-hankinta/hankintojen-periaatteet/Sivut/default.aspx> (viitattu 24.3.2015)

ESIMERKKI: Vähäpäästöisyyttä voitiin edellyttää, vaikka hankintayksikön oman toimittajan lisäksi vain harvalla oli tosiasiaa mahdollisuudet vaatimuksen toteuttamiseen

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin hyväksyi Helsingin kaupungin päätöksen suosia vähäpäästöisiä busseja siitä huolimatta, että hankintayksikön oma liikennelaitos oli yksi harvoista yrityksistä, jolla oli mahdollisuus tarjota kyseisenkaltaista kalustoa. Tuomioistuimen mukaan yhdenvertaisen kohtelun periaate ei estänyt kaupungin asettamien ympäristönsuojeluperusteiden huomioonottamista pelkästään sen vuoksi, että hankintayksikön oma liikennelaitos kuului niihin harvoihin yrityksiin, joiden oli mahdollista tarjota ekologiset vaatimukset täyttävää kalustoa. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomiota edeltäneessä kansallisessa valitusmenettelyssä Suomen Kilpailuneuvosto oli todennut, että kaikilla tarjoajilla oli niin halutessaan mahdollisuus hankkia maakaasubusseja, minkä vuoksi kyseinen kriteeri ei ollut syrjivä.²⁸

noista ilmoitetaan julkisesti ja niin tehokkaasti, että myös ulkomaalaiset toimijat saisivat tiedon hankinnoista²⁹. Euroopan unionin tuomioistuimen mukaan avoimuuden periaate edellyttää myös, että ”kaikki hankintamenettelyn ehdot ja yksityiskohtaiset säännöt on muotoiltu niin selvästi, täsmällisesti ja yksiselitteisesti hankintailmoituksessa tai tarjouspyyntöasiakirjassa, että kaikki kohdullisen valistuneet ja tavanomaisen huolelliset tarjoajat ymmärtävät niiden täsmällisen ulottuvuuden ja tulkitsevat niitä samalla tavalla. Hankintaviranomaisten on voitava myös tosiasiallisesti tarkistaa, vastaavatko tarjoukset kyseessä olevaa hankintaa säänteleviä arviointiperusteita”³⁰.

28 Yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-513/99 (Concordia Bus Finland)

29 Pekkala, E., Pohjonen, M., 2010, Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot, s. 36.

30 Unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-368/10 (Komissio v. Alankomaat), kohta 109.

ESIMERKKI: Pelkkä viittaus kestäviin hankintoihin tai yritysten yhteiskuntavastuuseen ei ole riittävän täsmällinen

Euroopan unionin tuomioistuin piti avoimuusperiaatteen vastaisena sopimuspuoleksi valitulle tarjoajalle asetettua vaatimusta ”kestäviä hankintoja ja yhteiskunnallisesti vastuullisia yrityksiä koskevien perusteiden” noudattamisesta ja velvollisuutta ”vaikuttaa kestävämpien kahvimarkkinoiden aikaansaamiseen ja ympäristötekniisesti, yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti vastuulliseen kahvintuotantoon”.³¹

ESIMERKKI: Tarjoaja voitiin sulkea pois tarjouskilpailusta maksamattoman arvonlisäveron suuren määrän vuoksi tarjoajan maksujärjestelystä huolimatta

Vaikka poissulkeminen on ankara toimenpide, korkein hallinto-oikeus piti sitä alueke-räysastioita koskeneessa hankintatapauksessa suhteellisuusperiaatteen mukaisena, koska verorästin määrä ei ollut vähäinen. Lisäksi tarjoaja oli esittänyt tarkempaa selvitystä maksujärjestelyn yksityiskohdista ja maksujärjestelyn toteuttamisesta vasta markkinaoikeudessa.³⁵

Suhteellisuusperiaate edellyttää, että hankintayksikön asettamat ehdot ja vaatimukset ovat järkevissä suhteissa niillä tavoiteltavaan päämäärään ja hankinnan luonteeseen ja arvoon. Esimerkiksi tarjoajan poissulkemista koskevassa harkinnassa tulee huomioida muun muassa poissulkemisperusteena olevan laiminlyönnin – esimerkiksi maksamattomat lakisääteiset verot – vakavuus, laatu ja laajuus, yhteys hankinnan kohteeseen, kulunut aika ja tarjoajan mahdolliset korjaavat toimet³².

EU:n perusvapauksiin pohjautuvista hankintaperiaatteista voidaan kuitenkin joissakin tapauksissa kansallisesti poiketa, kun se on perusteltua yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta³³ ja kun rajoitus on suhteellisuus- ja syrjimättömyysperiaatteen mukainen³⁴. Lisäksi vapaata liikkuvuutta rajoittavia

toimenpiteitä on mahdollista harmonisoimattomilla aloilla³⁶ perustella yleiseen etuun liittyvien pakottavien vaatimusten perusteella³⁷. Esimerkiksi tavaroiden vapaan liikkuvuuden osalta unionin tuomioistuin on tunnustanut kaupanesteiden olevan hyväksyttävissä, mikäli ne ovat välttämättömiä vilpillisen kilpailun ehkäisemisen, verovalvonnan, kansanterveyden tai kuluttajansuojan turvaamiseksi.

31 Kyseisiä vaatimuksia ei oltu esitetty riittävän selvästi, täsmällisesti ja yksiselitteisesti. Ibid, kohta 110.

32 Hankintalain 54 §. Poissulkemisperusteista ks. s. 16.

33 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 36 artiklan mukaan tuonnin ja viennin kiellot ja rajoitukset voivat olla sallittuja, jos ne ovat perusteltuja julkisen moraalien, yleisen järjestyksen tai turvallisuuden kannalta, ihmisten, eläinten tai kasvien terveyden ja elämän suojelemiseksi, taiteellisten, historiallisten tai arkeologisten kansallisaarteiden suojelemiseksi taikka teollisen ja kaupallisen omaisuuden suojelemiseksi. Nämä kiellot tai rajoitukset eivät kuitenkaan saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen.

34 Rajoitus on kielletty, jos se johtaa mielivaltaiseen syrjintään tai se on keino jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen. Ibid.

35 KHO 25.3.2011 T 777

36 Toisin sanoen aloilla, joita koskevaa yhdenmukaistavaa lainsäädäntöä ei unionin tasolla ole.

37 Pakottavat vaatimukset ovat unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössään luomia rajoitusperusteita, jotka soveltuvat silloin, kun vapaata liikkuvuutta rajoittava toimenpide, esimerkiksi kansallinen lainsäädäntö, kohtelee kotimaisia ja tuontituotteita samalla tavoin, mutta toimenpide vaikuttaa ulkomaisiin tuotteisiin tosiasiaa syrjivästi.

Vaatus veroparatiisien välttämistä on vastoin EU-oikeuden hankintaperiaatteita

Ruotsalainen Kalmarin kunta edellytti kaikkia julkisiin hankintoihin osallistuvia tarjoajia sitoutumaan sääntönsä, jonka mukaan tarjoajat eivät ole kytköksissä millään tavalla yhtiöihin, jotka ovat sijoittautuneet niin kutsuttuihin veroparatiiseihin³⁸.

Ruotsin Kilpailuvirasto (Konkurrensverket) totesi vaatimuksen EU-oikeuden ja Ruotsin hankintalain vastaiseksi, koska se rajoitti tavaroiden ja palveluiden vapaata liikkuvuutta EU:n sisämarkkinoilla. Vaikka kyseinen vaatimus ei suoraan syrji EU-jäsenvaltiota kotipaikanaan pitäviä yrityksiä veroparatiiseina pidettyjen alueiden kuten Naurun tai Bermudan osalta (eivät kuulu EU:iin), on vaatimus EU-kansalaisuuteen perustuen suoraan syrjivä suhteessa esimerkiksi EU:n jäsenvaltioihin lukeutuvaan Luxemburgiin, jota myös pidetään veroparatiisina³⁹.

Kalmarin kunnan käyttämä termi ”veroparatiisi” ei myöskään täyttänyt avoimuusperiaatteen edellytystä hankintamenettelyn ehtojen selkeydestä, täsmällisyydestä ja yksiselitteisyydestä. Kalmarin kunta ei viitannut ehdossaan mihinkään listauksen veroparatiiseista eikä muullakaan tavalla täsmentänyt termin sisältöä⁴⁰. Veroparatiisille ei ole olemassa yhtä yksiselitteistä määritelmää eikä yhtä mustaa listaa veroparatiiseiksi luettavista maista ja alueista (ks. jäljempänä s. 34).

38 Ehto alkuperäiskielellä ruotsiksi: ”Våra leverantörer får ej ha någon koppling till företag baserade i s.k. ”skatteparadis”. Kalmar Kommun, 2010, Kommungemensam verksamhetshandbok, Uppförandekod för hållbar upphandling inom Kalmar kommun, saatavilla osoitteessa: <http://taxhavenfree.org/wp-content/uploads/2014/03/KalmarUppforandekod.pdf>

39 Luxemburg on Tax Justice Networkin (TJN) mukaan toiseksi pahin rahoitusvälialue heti Sveitsin jälkeen. TJN, Financial Secrecy Index, 2013 Results, <http://www.financialsecrecyindex.com/introduction/fsi-2013-results> (viitattu 17.3.2015). Luxemburg on myös listattu vuonna 2013 OECD:n verotuksen läpinäkyvyyttä ja tiedonvaihtoa edistävän Global Forum -verkoston yhdeksi neljästä yhteistyökäytännöstä valtiosta. OECD, Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes: Tax Transparency. Report on Progress, saatavilla osoitteessa: http://www.oecd.org/tax/transparency/draft%20annual%20report%202013%20%20for%20GF_2.pdf

40 Kalmarin kunta kuitenkin selvensi myöhemmin Kilpailuvirastolle tarkoitaneensa veroparatiisilla maita, jotka sisältyivät OECD:n listaan ”off-shore -talouksista” ja veroparatiisikytkennällä sitä, että tarjoaja kuuluu samaan sellaisen yhtiön kanssa, joka on sijoittautunut listattuun valtioon. Konkurrensverket, Beslut, Dnr 72/2012, Kalmar kommuns upphandlingspolicy, saatavilla osoitteessa: http://taxhavenfree.org/wp-content/uploads/2014/03/Konkurrensverkets_beslut_upphandling72-2012.pdf

Kalmarin kunnan mukaan se halusi vaatimuksellaan edistää tarjoajien yhdenvertaista kohtelua, sillä veroparatiiseihin kytkeytyvät yritykset saavuttavat verovälttelyllä epäasianmukaista kilpailuetua suhteessa muihin ehdokkaisiin tai tarjoajiin⁴¹. Kilpailuvirasto piti kuitenkin erittäin epätodennäköisenä, että Euroopan unionin tuomioistuimien hyväksyisi tässä yhteydessä epäasianmukaisen kilpailuedun saavuttamisen yleiseen etuun liittyvänä pakottavana perustena poiketa vapaan liikkuvuuden periaatteista. Vielä epätodennäköisempänä Kilpailuvirasto piti sitä, että tällaisen vaatimuksen asettaminen olisi suhteellisuusperiaatteen mukaista.⁴²

Veronmaksun vastuullisuus-kriteereiden liittäminen alueellisesti syrjiviin tekijöihin tulee siis välttää

Vaikka vaatimus veroparatiisikytkentöjen välttämistä julkisissa hankinnoissa on edellä kuvatulla tavalla EU-oikeuden vastaista, jää jäljelle useita muita tapoja edistää veronmaksun vastuullisuutta julkisissa hankinnoissa. Tulee huolehtia siitä, että vastuullisuus-kriteeriä ei kytketä suoraan syrjimättömyyden kannalta ongelmallisiin alueellisiin tekijöihin. Esimerkiksi yhdenvertaisen kohtelun mukaista ainakin lähtökohtaisesti on, jos yhtiöltä edellytetään maakohtaisten tilinpäätöstietojen julkistamista, sillä millä tahansa toimijalla – myös luxemburgilaisella – on periaatteessa mahdollisuus tehdä niin niiden sijoittautumispaikkaan katsomatta. Tällaisenkin kriteerin tulee kuitenkin olla täsmällinen ja mitattava sekä oikeasuhtainen hankinnan tavoitteisiin ja arvoon nähden sekä täyttää muut hankintalainsäädännössä erityiskriteerien käyttämiselle asetetut edellytykset.

41 Kunta vetosi muun muassa unionin tuomioistuimen linjaukseen (C-213/07, Michaniki) siitä, ettei vanhan hankintadirektiivin (93/37) 24 artiklan tyhjentyvä luetelo rakennusurakoita koskevista poissulkemisperusteista poista jäsenvaltioilta oikeutta pitää voimassa tai antaa aineellisia oikeussääntöjä, joilla on erityisesti tarkoitus taata julkisten hankintojen alalla se, että noudatetaan yhdenvertaisen kohtelun periaatetta samoin kuin tämän edellyttämää avoimuusperiaatetta.

42 Kalmar Kommun, 2010, Kommungemensam verksamhetshandbok, Uppförandekod för hållbar upphandling inom Kalmar kommun, saatavilla osoitteessa: <http://taxhavenfree.org/wp-content/uploads/2014/03/KalmarUppforandekod.pdf>

3.2 VEROVASTUULLISUUSKRITEERIT HANKINNAN ERI VAIHEISSA – LIITYTTÄVÄ HANKINNAN KOHTEESEEN

Hankintalainsäädännön perusteella hankintayksiköillä on mahdollisuus ottaa vastuullisuuskriteereitä huomioon kaikissa julkisen hankinnan vaiheissa, (1) hankinnan suunnittelussa, (2) toimittajalle asetetuissa soveltuvuusehdoissa, (3) hankinnan kohteelle asetetuissa vähimmäisvaatimuksissa, (4) hankinnan kohdetta koskevissa tarjousten vertailuperusteissa sekä (5) hankinnan toteuttamista koskevissa sopimusehdoissa.⁴³

Epäselvää kuitenkin on, mitä kaikkia yhteiskuntavastuun kriteereitä hankintalain nojalla voidaan ottaa huomioon ja millä tavoin eri menettelyvaiheissa. Hankintalainsäädännön perusteella erityisasema on ekologisilla kriteereillä (ympäristön suojeleminen ja ympäristövaikutukset) ja niillä sosiaalisilla kriteereillä, jotka liittyvät työoikeuksiin sekä erityisryhmien kuten vammaisten osallistamiseen ja työllistämiseen⁴⁴. Yhteiskuntavastuun kolmanneksi pilariksi usein eriteltyyn taloudelliseen vastuuseen ei sen sijaan löydy eksplisiittisiä viittauksia⁴⁵. Veronmaksun vastuullisuusnäkökohtia ei mainita hankintasääntelyssä

43 Työ- ja elinkeinoministeriö, 2013, *Opas, Sosiaalisesti vastuulliset hankinnat*, s.14, saatavilla osoitteessa: https://www.tem.fi/files/38066/Opas_Sos_hankinnat_ccx.PDF

44 Hankintalaissa sosiaalisiin kriteereihin viitataan eksplisiittisesti ainoastaan lain 49 §:ssä (ja vastaavasti vanhan hankintadirektiivin hankintasopimuksen toteuttamiseksi koskevassa 26 artiklassa), jonka mukaan mukaan hankintayksikkö voi asettaa hankintasopimuksen toteuttamiselle erityisehtoja, jotka voivat koskea erityisesti ympäristö- ja sosiaalisia näkökohtia, kuten ammatillista koulutusta työpaikalla, kansainvälisen työjärjestön ILO:n sopimusten noudattamista, työoloja ja työehtoja tai vammaisten palvelukseen ottamista edellyttäen, että ne ovat yhteisöoikeuden mukaisia. Ympäristönsuojeluun liittyvillä tekijöillä on selkeästi erityisasema, sillä ympäristöystävällisyyteen ja ympäristövaikutuksiin viitataan myös hankintalain muissa säännöksissä muiden hankintamenettelyvaiheiden osalta. Vuoden 2004 hankintadirektiivin tavoiteena olikin selvittää sitä, miten hankintaviranomaiset voivat edistää ympäristönsuojelua ja kestävä kehitystä samalla kuin niille taataan mahdollisuus suorittaa hankintansa parhaalla hintalaatusuhteella. Taustalla oli EU:n perustamissopimuksen vaatimus ympäristönsuojelua koskevien vaatimusten sisällyttämisestä yhteisön politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen, erityisesti kestävä kehityksen edistämiseksi.

45 Yritysten yhteiskuntavastuulla tarkoitetaan yritysten vastuuta niiden toiminnan yhteiskunnallisista vaikutuksista. Yhteiskuntavastuu jaetaan usein kolmeen osa-alueeseen: taloudellinen vastuu, sosiaalinen vastuu ja ympäristövastuu. Taloudellinen vastuu on sekä

muuten kuin lakisääteisten verovelvoitteiden osalta (ks. s. 16). Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaistavana ei ole ollut tapausta, jossa olisi ollut kyse verovastuullisuutta koskevien kriteereiden käyttämisestä julkisissa hankinnoissa.

Vaikka hankintalainsäädännössä veronmaksun vastuullisuus ja siihen liittyvä taloudellinen avoimuus on jäänyt muihin yhteiskuntavastuukriteereihin verrattuna pimentoon, mitään kategorista kieltoa sen huomioon ottamiselle ei lainsäädännöstä johdu. Hankintalaki on luonteeltaan edellä läpikäytyihin hankintaperiaatteisiin pohjautuva menettelytapalaki, joka ei määritä mitä tavaroita, palveluita tai rakennusurakoita hankintayksiköiden tulee hankkia eikä myöskään hankinnassa käytettävien ehtojen ja kriteerien sisältöä. Sen sijaan se asettaa kriteerien käytölle yleis-pätevät rajat.

Olisi kuitenkin perusteltua, että hankintalainsäädännössä olisi selkeä viittaus myös taloudellisen kestävyuden tai vastuullisuuden näkökohtiin, sillä se selkeyttäisi veronmaksun vastuullisuuden aseman yhtenä hankinnoissa käytettävänä yhteiskuntavastuun erityiskriteerinä⁴⁶.

Verovastuullisuuskriteerien huomioiminen on perusteltavissa yritysten yhteiskuntavastuun jakamattomuuden näkökulmasta: yrityksillä on vastuu kaikista niiden yhteiskunnallisista vaikutuksista ja kielteisistä ihmisoikeusvaikutuksista, joita myös aggressiivisella verosuunnittelulla voi olla⁴⁷. Yritysten yhteiskun-

toiminnan liiketaloudellisesta kestävydestä huolehtimista että yrityksen sidosryhmiin kohdistuvien taloudellisten vaikutusten huomioon ottamista. Kilpailuetu, voiton tuottaminen ja verojen maksu kuuluvat taloudelliseen kestävyteen. Työ- ja elinkeinoministeriö, 2010, *Itsesääntely ja yhteiskuntavastuu*, s. 17, saatavilla osoitteessa: https://www.tem.fi/files/27451/TEM_45_2010_nettti.pdf

46 So. antaisi vastuullisuuskriteerin käyttämiselle selkeän oikeusperustan, johon hankintaviranomaiset voivat nojata hankintakäytännössään.

47 Euroopan komission määritelmän mukaan yritysten yhteiskuntavastuu (eng. corporate social responsibility, CSR) on yritysten vastuuta niiden yhteiskunnallisista vaikutuksista. Euroopan komissio, *Tax Evasion and avoidance: Questions and Answers 2011*, saatavilla osoitteessa: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-949_en.htm. Vastaavasti esimerkiksi valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskuntavastuusta, 2012, saatavilla osoitteessa: http://www.tem.fi/files/35049/vnp_yhteiskuntavastuu_2012.pdf. Kuten johdannossa todettiin, valtioiden tulisi edistää yritysten kunnioittamisveloitetta erityisesti yrityksissä, joiden kanssa niillä on kaupallista toimintaa.



Julkisten hankintojen kohteena ovat tavarat, palvelut ja rakennusurakat. Hankkijoiden tulee huolehtia, että rakennusurakoissa kunnioitetaan työntekijöiden oikeuksia ja urakan toteuttajat maksavat liikevoitoistaan oikean määrän veroja.

tavastuun noudattaminen pitää siis sisällään myös vastuullisen veronmaksun⁴⁸ – muun muassa EU:n komissio katsoo aggressiivisen verosuunnittelun olevan yhteiskuntavastuun periaatteiden vastaista⁴⁹. On myös huomiotava, että yhteiskuntavastuun osa-alueita ei useinkaan voi erottaa toisistaan muuten kuin muodollisesti, sillä ne ovat vuorovaikutteisessa suhteessa toisiinsa⁵⁰.

Toimittajan veronmaksun on liityttävä hankinnan kohteeseen

Se miksi veronmaksun vastuullisuutta ei mainita hankintalainsäädännössä voi johtua yksinkertaisesti siitä, että yhteiskuntavastuukeskustelussa on perinteisesti keskitytty ekologisiin ja sosiaalisiin kriteereihin, tässä järjestyksessä. Kansainvälinen verovälttely ja yritysten veronmaksun vastuullisuus on tullut kansainväliselle poliittiselle sääntelyagendalle enenevässä määrin vasta viime vuosina.

48 Veronmaksun yhteiskunnallisesta vaikutuksesta käytetään yritysmaailmassa termiä 'verojalanjälki'.

49 EU:n komissio, 2012, Toimintasuunnitelma veropetosten ja veronkierron torjunnan tehostamiseksi, saatavilla osoitteessa: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0722&from=FI>; EU:n komissio, 2012, Suositus aggressiivisesta verosuunnittelusta, saatavilla osoitteessa: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/tax_fraud_evasion/c_2012_8806_fi.pdf

50 Esimerkiksi hankintalainsäädännön tavoite kestävän kehityksen edistämisestä pitää sisällä taloudellisen kestävyden vaatimuksen samalla tavoin kuin yhteiskuntavastuu pitää sisällään taloudellisen vastuullisuuden. Vanhan hankintadirektiivin johdanto-osan 5 kohta; United Nations Environment Programme, 2012, Sustainable Public Procurement Guidelines, s. 7, saatavilla osoitteessa <http://www.unep.org/resourceefficiency/Portals/24147/scp/procurement/docsres/ProjectInfo/UNEPImplementationGuidelines.pdf>

Toinen selitys voi olla se, että toimittajan veronmaksu ja sen vastuullisuus ei välttämättä liity esimerkiksi hankinnan kohteeseen yhtä läheisesti kuin ekologiset ja sosiaaliset näkökohdat. Yksi keskeinen vaatimus julkisissa hankinnoissa on nimittäin se, että hankintayksikön asettaman kriteerin tulee liittyä hankinnan kohteeseen ja olla oikeassa suhteessa hankinnan arvoon ja tavoitteisiin nähden⁵¹. Tästä näkökulmasta hankintasaantelyssä ja EU:n komission ohjeistuksessa⁵² ei-tyhjentävästi mainitut ekologiset ja sosiaaliset näkökohdat voidaan ymmärtää tyypillisinä tilanteina, jotka täyttävät tämän ehdon helpoimmin.

Eri yhteiskuntavastuukriteereitä voidaan siis periaatteessa sisällyttää hankintamenetelyyn, mutta käytännössä – niiden luonteesta riippuen – toisistaan poikkeavilla painotuksilla ja esimerkiksi vain tietyissä sen vaiheissa. Hankintayksikön on tapauskohtaisesti harvittava, mitkä yhteiskuntavastuunäkökohdat ovat merkityksellisiä hankinnalle, sopimuksen kohteesta ja niiden tavoitteista riippuen⁵³. Myös verovastuukriteerien tulee täyttää testi liittymisestä hankinnan kohteeseen.

Selkeä esimerkki sosiaalisen kriteerin liittymisestä hankinnan kohteeseen on, kun hankinnan kohteelle asetetaan erilaisia

51 Tarjoajan soveltuvuutta koskevien vastuullisuuskriteerien tulee lisäksi liittyä tarjoajan kykyyn selvityä hankintasopimuksen mukaisista velvoitteista.

52 Euroopan komissio, 2012, Sosiaalinen ostaminen: Opas sosiaalisten näkökohtien huomioonottamisesta julkisissa hankinnoissa, saatavilla osoitteessa: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6457&langId=fi>

53 Ibid, s. 7

esteettömyysvaatimuksia vammaisten käyttäjien tarpeita silmällä pitäen. Pelkkien fyysisten ja toiminnallisten ominaisuuksien lisäksi voidaan ottaa huomioon tuotanto- ja valmistusprosessiin liittyviä ei-näkyviä tekijöitä⁵⁴. Rakennusurakkaa koskevaan hankintasopimuksessa voidaan asettaa kyseistä urakkaa suorittavan henkilöstön työoloihin liittyviä sosiaalisia tekijöitä, kunhan ne ovat oikeasuhtaisia eivätkä ole esimerkiksi syrjiviä. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen mukaan esimerkiksi sähkön toimittamista koskevassa hankintamenettelyssä voidaan käyttää hankintasopimuksen tekoperustetta, jonka mukaan sähkön on oltava tuotettu uusiutuvista energialähteistä⁵⁵. Hankintasopimuksen tekoperusteissa ja hankintasopimuksen toteuttamista koskevissa ehdoissa on voitu viitata myös reilun kaupan tuotteiden sosiaalisiin kriteereihin, joita on muun muassa vaatimus toimitettavan teen tai kahvin kehitysmaiden tuottajalle maksettavasta hinnanalaisesta markkinahintaan verrattuna⁵⁶.

Vastuullisuuskriteerit on siis rajattava hankintamenettelyn vaiheesta riippuen koskemaan hankittavien tavaroiden tai palveluiden ominaisuuksia, valmistusta, tuotantoa tai tuottamista. Toimittajaa ei voi vaatia noudattamaan kyseisiä kriteereitä kyseisen hankinnan ulkopuolella, mikä sulkee pois mahdollisuuden käyttää yleiseen toimintapolitiikkaan liittyviä kriteereitä tai edellytystä hyväntekeväisyyden harjoittamisesta⁵⁷. Verovastuukriteerien käyt-

54 Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan hankintasopimuksen tekoperusteen ei ole koskettava tuotteen luontaista ominaisuutta eli elementtiä, joka kuuluu tuotteeseen aineellisesti. Unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-368/10 (Alankomaat v. Komissio), kohta 90 ja 91

55 Yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisuasiansa C-448/01(Wienström), kohta 34

56 Reilun kaupan merkin (Max havelaar) myöntävän säätiön perusteiden tarkoituksena on suosia kehittyvien maiden pieniä tuottajia ylläpitämällä heidän kanssaan kauppasuhteita, joissa otetaan huomioon näiden tuottajien todelliset tarpeet eikä vain markkinalakeja. Tuomioistuin katsoi, että reilun kaupan kriteerit koskivat yksinomaan kyseisen hankinnan yhteydessä toimitettavia valmistusaineita ilman, että sillä olisi mitenkään vaikutettu tarjoajien yleiseen ostopolitiikkaan. Siten perusteet koskivat tuotteita, joiden toimittaminen on kyseisen hankintasopimuksen kohteen osa. Unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-368/10 (Alankomaat v. Komissio)

57 Työ- ja elinkeinoministeriö, 2013, Opas, Sosiaalisesti vastuulliset hankinnat, s.21, saatavilla osoitteessa: https://www.tem.fi/files/38066/Opas_Sos.hankinnat_ccx.PDF

tömahdollisuuksia käydään seuraavassa läpi hankintamenettelyvaiheittain.

Hankinnan suunnittelu – kartoitetaan mahdollisuudet ja veroriskit

Hankintaa suunniteltaessa tehdään merkittäviä hankintamenettelyyn ja hankinnan sisältöön vaikuttavia ratkaisuja. Sen vuoksi jo suunnitteluvaiheessa on syytä tehdä arvio siitä, mitkä ovat hankintayksikön mahdollisuudet toteuttaa hankinta siten, ettei sillä tueta aggressiivista verosuunnittelua ja että valtio tai kunta saa hankinnasta hyödyn myös verotuloina. Mikäli riskiarvio näyttää punaista, hankintaviranomainen voi vielä päättää luopua kokonaan julkisen hankinnan tekemisestä ja selvittää vaihtoehdot hankinnan kohteeksi aiotun tavaran, palvelun tai urakan toteuttamiseksi. Esimerkiksi kunta voi ulkoistamisen sijaan pystyä tuottamaan jonkin palvelun itse⁵⁸.

Suunnitteluvaiheessa hankintayksikön on hyvä kuulla sidosryhmiä ja niitä alan toimijoita, jotka mahdollisesti osallistuvat tarjouskilpailuun. Toimittajilta saadaan ideoita hankinnan käytännön toteuttamisesta ja erilaisen ratkaisujen vaikutuksista. Tällaisessa vuoropuhelussa hankintayksikkö voi myös viestittää hankkeeseen liittyvistä verotuksellisista tavoitteistaan ja toiveistaan sekä kartoittaa toimittajien näkemyksiä verosuunnittelusta.

Kuulemisen lisäksi on selvitettävä, onko aggressiivisesta verosuunnittelusta raportoitu alan toimijoiden ja todennäköisten ehdokaiden ja tarjoajien keskuudessa aiemmin. Lisäksi on syytä käydä läpi toimittajien mahdollisia vastuullisuuslinjauksia ja verostrategioita ja selvittää niiden pohjalta, mitkä ovat niiden verosuunnittelua rajaavat periaatteet. Tilinpäätöstietojen avulla voidaan selvittää toimittajien efektiivistä veroastetta⁵⁹. Yksi

58 Kysymys on pohjimmiltaan kustannus-hyöty-punninnasta: mikäli näyttää siltä, että tarjouskilpailun voittanut yritys voisi kunnan veroja minimoimalla syödä kunnan ulkoistamisella tavoittelemat mahdolliset tehokkuus- tai kustannushyödyt, ei palvelua tällä perusteella kannata ulkoistaa.

59 Erotuksena verovelvollisen nimellisestä veroasteesta efektiivisellä veroasteella tarkoitetaan erilaisten vähennysten (esimerkiksi korkovähennysoikeuksien) johdosta yrityksen maksettavaksi tosiasiallisesti jäävää (tulo)veroprosenttia suhteessa yrityksen reaaliin tuloihin.



ANGELA SEVIN, FLICKR, CREATIVE COMMONS

Hankintayksiköt voivat suosia reilun kaupan tuotteita, kuten esimerkiksi reilun kaupan kahvia.

ESIMERKKI: Hankintayksikkö kysyy toimittajilta, miten ne ovat linjanneet veronmaksupolitiikkaansa ja verosuunnitteluaan ja miten ne käytännössä toteuttavat linjaustaan⁶⁰. Toimittajille kerrotaan, että aggressiiviseen verosuunnitteluun suhtaudutaan kielteisesti eikä hankinnan toteuttaminen siihen syöllistyvän toimittajan kanssa ole hankintayksikön (kansalaisten ja kuntalaisten) intressien mukaista.

arvioitava asia on myös mahdollisen toimitusketjun monimutkaisuus ja avoimuus, mikä vaikuttaa siihen, voidaanko toimittajan käyttämien suoritusapulaisten veronmaksun vastuullisuutta selvittää ja arvioida. Asioiden selvittämiseksi tietoja voidaan pyytää toimittajilta itseltään. Kieltäytyminen verotietojen luovuttamisesta ilman perusteita kertoo siitä, ettei kyseinen toimija ole valmis toimimaan avoimesti ja läpinäkyvästi.

Hankintaa suunniteltaessa on myös hyvä harkita hankinnan toteuttamista pienemmissä osissa. Näin on mahdollista edistää pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia osallistua tarjouskilpailuun – pk-yrityksillä ei tavallisesti ole vastaavia mahdollisuuksia rajatylittävään aggressiiviseen verosuunnitteluun kuin suurilla monikansallisilla yrityksillä. Helsingin kaupungin hankintakeskuksen mukaan esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluhankinnat ovat usein euromääräisesti hyvin suuria, minkä vuoksi aloilla toimivilla pk-yrityksillä ei ole välttämättä resursseja tuottaa kilpailutettavia palveluja kokonaisuudessaan. Kilpailun lisäämiseksi ja yhteistyön välttämiseksi veroparatiisikytkentöjä omaavien yritysten kanssa hankintakeskus pitää toivottavana, että pk-yritykset voisivat osallistua monipuolisesti kaupungin järjestämiin kilpailutuksiin. Myös hankintamenettelyn valinnalla voi olla merkitystä, sillä esimerkiksi puitejärjestelyssä⁶¹ pienemmällä palveluntuottajilla saattaa olla paremmat mahdollisuudet menestyä kilpailutuksessa.⁶²

60 Vastaavasti työllistämisen osalta esimerkiksi Hansel Oy kysyy toimitilojen käyttäjäpalveluiden hankintojen (esimerkiksi siivouspalvelut) suunnitteluvaiheeseen kuuluvassa teknisessä vuoropuhelussa toimittajilta, onko toimittaja kiinnittänyt huomiota pitkäaikaisten työttömien työllistämiseen ja miten toimittaja seuraa sitä. Työ- ja elinkeinoministeriö, 2013, Opas, Sosiaalisesti vastuulliset hankinnat, s.17, saatavilla osoitteessa: https://www.tem.fi/files/38066/Opas_Sos.hankinnat_ccx.PDF

61 Puitejärjestelyllä tarkoitetaan yhden tai usean hankintayksikön ja yhden tai usean toimittajan välistä sopimusta, jonka tarkoituksena on vahvistaa tietyn ajan kuluessa tehtäviä hankintasopimuksia koskevat ehdot, kuten hinnat ja suunnitellut määrät. Hankintalain 5 §:n 15 kohta

62 Tältä osin on kuitenkin otettava huomioon muun muassa hankintalaissa säädetty hankintojen (keino- tekoista) jakamista koskevat rajoitukset. Helsingin kaupunki, 2012, Veroparatiisiselvitys, s. 19–20, saatavilla osoitteessa: http://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunginhallitus/Suomi/Esitys/2013/Halke_2013-03-04_Khs_9_El/7519219E-750A-42E2-B4F9-8CD636F-D9A80/Liite.pdf

Neuvottelumenettely⁶³ puolestaan mahdollistaa hankintaan liittyvistä ehdoista ja vaatimuksista neuvottelemisen joustavammin, minkä ansiosta yhteiskuntavastuuta koskevia tekijöitä voitaisiin pyrkiä huomioimaan laajemmin⁶⁴. Tällöin tarjoajat voivat myös arvioida vastuullisuuskriteerien kustannusvaikutuksia paremmin ja huomioida tämän tarjoushinnassaan.⁶⁵

Tarjoajan poissulkemisperusteet ja soveltuvuusehdot

Ennen kuin tarjousten sisältöä lähdetään arvioimaan, tutkitaan ehdokkaiden ja tarjoajien poissulkemisperusteet ja soveltuvuus hankinnan toteuttamiseen. Hankintalain perusteella toimittaja on pakko sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle, mikäli se on syyllistynyt laissa lueteltuihin talousrikoksiin, kuten veropetokseen. Lisäksi tarjoaja voidaan hankintayksikön harkinnan mukaan sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle, jos tarjoaja on laiminlyönyt velvollisuutensa maksaa Suomen tai sijoittautumisensa veroja tai sosiaaliturvamaksuja.⁶⁶ Poissulkemisperusteiden tutkimiseksi hankintaviranomainen voi pyytää selvitykseksi esimerkiksi veroviranomaisen todistuksen. Selvityksiä pyydetään myös sopimussuhteen aikana, jolloin poissulkemisperusteiden ilmetessä tarjouskilpailun voittaneen kanssa tehty hankintasopimus voidaan viime kädessä purkaa⁶⁷. Koska kyse on lakisääteisten verovelvoitteiden laiminlyönnistä, ei hankintayksikkö voi sulkea toimittajia tarjouskil-

pailun ulkopuolelle aggressiivisen verosuunnittelun vuoksi, jota ei voida todeta Suomen tai tarjoajan sijoittautumismaan verolakien vastaiseksi.

Hankintayksikkö voi kuitenkin asettaa tarjoajille ja ehdokkaille soveltuvuusehtoja. Soveltuusehtojen ja niitä koskevien selvityspyyntöjen tulee liittyä ehdokkaan ja tarjoajan edellytyksiin toteuttaa hankinta, ja ne on suhteutettava hankinnan luonteeseen. Nämä vaatimukset voivat liittyä toimittajan henkilöstön pätevyyteen, tekniseen kapasiteettiin, aiempaan kokemukseen ja ammattitaitoon sekä taloudelliseen ja rahoitukselliseen tilanteeseen⁶⁸. Mikäli ehdokas tai tarjoaja ei täytä hankintayksikön asettamia soveltuvuusehtoja, se suljetaan tarjouskilpailusta⁶⁹.

Euroopan unionin tuomioistuimen mukaan pelkkä yleinen viittaus yhteiskunnalliseen vastuullisuuteen ei sovellu teknistä ja ammatillista pätevyyttä koskeviksi kriteeriksi⁷⁰. Sen sijaan on esimerkiksi mahdollista tietyin edellytyksin vaatia, että "ehdokkaiden tai tarjoajien päättäneen kolmen viimeisen tilikauden taseen mukainen tulos ei saa olla negatiivinen useammin kuin kerran sellaisen sopimuksen vuoksi, jonka perusteella kyseinen taloudellinen toimija siirtää voittonsa järjes-

63 Neuvottelumenettely on hankintamenettely, jossa hankintayksikkö julkaisee hankinnasta hankintailmoituksen ja johon halukkaat toimittajat voivat pyytää saada osallistua; hankintayksikkö neuvottelee hankintasopimuksen ehdoista valitsemiensa toimittajien kanssa. Hankintalain 5 §:n 12 kohta

64 Tosin sopimuksen erityisehdoistakin tulee ilmoittaa etukäteen, mikä rajaa jonkin verran neuvottelumahdollisuuksia.

65 Sähköposti, 26.3.2015, lakiasiainjohtaja Eija Kontunieni, Hansel Oy

66 Poissulkemisperusteista säädetään hankintalain 53 §:ssä (pakolliset) ja 54 §:ssä (harkinnanvaraiset). Poissulkemisperusteita ovat esimerkiksi eräät talousrikokset, verojen tai sosiaaliturvamaksujen laiminlyöminen sekä ammattitoimintaan liittyvä vakava virhe.

67 Lisäksi tarkistetaan, onko tarjoaja merkitty kauppa- tai elinkeinorekisteriin sekä ennakkoperintärekisteriin, jos tarjoaja on sijoittautumismaansa lainsäädännön mukaan velvollinen rekisteröitymään kyseisiin rekistereihin. Jos yrityksellä on verovelkaa, voidaan pyytää verovelkatodistus tai selvitys siitä, että verovelkaa

koskeva maksusuunnitelma on tehty. Sellaisissa hankinnoissa, joihin on sovellettava tilaajan selvityselvöllisyydestä ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annettua lakia (tilaajavastuulaki 1233/2006), hankintaviranomainen voi tutkia tiedot rekisteristä Tilaajavastuu.fi-palvelusta. Suomen Tilaajavastuu Oy:n tilaajavastuutietojen rekisteri. Esimerkiksi Helsingin kaupunki pyytää kolmen kuukauden välein verotodistuksen tai tarkastaa tiedon Tilaajavastuu.fi-palvelusta. Verovelan voi tarkistaa nykyisin ilman pyyntöä verottajan nettipalvelusta. Helsingin kaupunki, Teknisen palvelun lautakunnan lausunto koskien yritysten yhteiskuntavastuun huomioon ottamista hankinnoissa Pentti Arajärven ym. valtuustoaloitteessa,

68 Tarjoajien ja ehdokkaiden taloudellisia edellytyksiä arvioitaessa tarkastellaan tarjoajan vakavaisuutta, maksukykyisyyttä, kannattavuutta ja luottokelpoisuutta.

69 Hankintalain 56 §

70 Asiassa oli kyse vaatimuksesta, jonka mukaan tarjoaja noudattaa "kestäviä hankintoja ja yhteiskunnallisesti vastuullisia yrityksiä koskevia perusteita". Unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-368/10 (Komissio v. Alankomaat), kohta 112



Suomessa muun muassa kuntien terveystalouksia on yksityistetty aggressiivisesti veroja suunnitelleille yrityksille. Julkisten hankintojen toteuttajien verominimointi ei ole kuntalaisten etujen mukaista.⁷⁴

telmällisesti emoyhtiölleen⁷¹. Kyseinen soveltuvuusehto on hyväksyttävissä, koska sillä voi olla merkitystä sen varmistamiseen, että toimijalla on riittävät taloudelliset ja rahoitusta koskevat voimavarat selvitä velvoitteistaan.

Sen sijaan aggressiivinen verosuunnittelu, silloin kun se ei heikennä yrityksen kykyä suoriutua hankintasopimuksen velvoitteista, ei ole hankintalaissa sallittu peruste sulkea tarjoajaa tarjouskilpailun ulkopuolelle soveltuvuusehdoin⁷². Periaatteessa voitaisiin pohtia sellaisia aggressiivisen verosuunnittelun ilmenemismuotoja ja tilanteita, joilla voidaan katsoa olevan merkitystä toimittajan kykyyn suorittaa hankinnan kohteena olevista velvoitteista. Tällainen tilanne voisi tulla kyseeseen, jos toimittaja on konsernin tytäryhtiö⁷³, joka harjoittaa riskialtista liiketoimintaa ja jota

on velkaannutettu lainoin konsernin muille yhtiöille tai sen liikevoittoa on muutoin siirretty esimerkiksi korkeiden immateriaalioikeuksien käyttömaksujen muodossa toiselle konserniyhtiölle. Voittojen siirtoon verominimointitarkoituksessa voitaisiin teoriassa yrittää puuttua esimerkiksi edellä kuvatulla unionin tuomioistuimen hyväksymällä positiivisen taseen vaatimuksella. Käytännössä tällaisten soveltuvuusehtojen käyttäminen aggressiiviseen verosuunnitteluun puuttumiseksi on kuitenkin marginaalinen, sillä toimittajan maksamien verojen minimoinnista konserniyhtiön sisällä voittoja siirtämällä ei lähtökohtaisesti voida vielä vetää johtopäätöksiä sen kyvystä selvitä sopimusvelvoitteistaan⁷⁵.

Hankintalainsäädännön perusteella on myös epävarmaa, voidaanko soveltuvuusehtoina esittää vaatimus maakohtaisten tilinpäätöstietojen julkistamisesta suurelle yleisölle. Tilinpäätöstietojen avoimuudella voidaan katsoa olevan ainakin jonkintasoinen yhteys sen arvioimiseen, onko tarjoajalla tai ehdokkaalla riittävät taloudelliset ja rahoitusta koskevat voimavarat selvitä hankintasopimuksen velvoitteista. Maakohtaisin tiedoin saadaan kattava käsitys yrityksen rahavirroista, taloudellisesta tilanteesta ja siitä, onko yritys noudattanut lakisääteisiä verovelvoitteitaan.

71 Unionin tuomioistuimen mukaan vähimmäisehto on sallittu, "kunhan kyseiset tase-erät ovat objektiivisesti omiaan antamaan tietoja taloudellisen toimijan kyseisistä voimavaroista ja kunhan tämä ehto sopeutetaan kyseisen hankintasopimuksen arvoon siten, että se on objektiivisesti positiivinen viite riittävästä taloudellisesta ja rahoituksellisesta perustasta sille, että kyseisen hankintasopimuksen täytäntöönpano voidaan saattaa asianmukaisesti päätökseen, menemättä kuitenkaan pidemmälle kuin tässä suhteessa kohtuullisesti on tarpeen". Unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-218/11, kohta 40

72 Näin myös Helsingin kaupungin hankintakeskus, ks. Helsingin kaupunki, 2012, Veroparatiisiselvitys, saatavilla osoitteessa: http://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunginhallitus/Suomi/Esitys/2013/Halke_2013-03-04_Khs_9_El/7519219E-750A-42E2-B4F9-8CD636FD9A80/Liite.pdf

73 Lähtökohtaisesti juridisesti erillinen oikeushenkilö muista konserniyhtiöistä

74 Ks. esim. Finnwatch 2013, Ei tietoja, ei tuloja? Outotec, Attendo ja vastuullinen veronmaksu, saatavilla osoitteessa: http://www.finnwatch.org/images/pdf/ei_tietoja_finnwatch.pdf

75 Tarjoaja voi myös vedota vanhan hankintadirektiivin 27 artiklan 2 kohdan mukaisesti muun yksikön voimavaroihin esimerkiksi tarjoajan ja muun yksikön välisen sitoumukseen perustuen.

Poissulkemisperusteiden tutkimiseksi maakohtaista veroraportointia ei voida kuitenkaan ainakaan edellyttää, koska hankintalain mukaan hankintayksikön on hyväksyttävä selvitykseksi toimivaltaisen viranomaisen antama todistus maksetuista veroista⁷⁶.

Soveltuvuusvaatimuksena julkinen maakohtainen raportointi lienee puolestaan helposti suhteellisuusperiaatteen vastainen. Vaikka sen liittymä soveltuvuusarviointiin olisikin perusteltavissa, hankintayksiköt voisivat yhtä hyvin arvioida tarjoajien ja ehdokkaiden soveltuvuutta, jos kyseiset tiedot toimitetaan hankintayksikölle luottamuksellisina yleisöjulkisuuden sijaan. Toisaalta kaikki tarjousasiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia ellei kyse ole liikesalaisuuksista. Maakohtaisen veroraportoinnin vaatimuksen tulisi kuitenkin myös liittyä hankinnan kohteeseen.⁷⁷

Helsingin kaupunginhallitus päätti maaliskuussa 2013 kokeilla menettelyä, jossa tarjouskilpailuun osallistuvilta yrityksiltä edellytetään maakohtaisten tilinpäätöstietojen julkaisua tarjoamisen ehtona kuitenkin siten, ettei vaatimuksella pystyttäisi sulkemaan pois tarjoajaa, joka on tehnyt laillista verosuunnittelua. Kaupungin hankintakeskus kuitenkin katsoi, ettei maakohtaisten tilinpäätöstietojen edellyttäminen tai pyytäminen tarjouspyynnössä yleensä liity hankinnan kohteeseen, minkä takia hankintakeskuksen mukaan pilotihankinnalla ei tulisi saavuttamaan niitä tavoitteita, joita sille on asetettu.⁷⁸ Maakohtaisen raportoinnin sijaan Helsingin kaupungin hankintakeskus on pyytänyt vuoden 2015 pilotihankinnassaan tietoja yrityksen omistajista ja konsernirakenteesta.

76 Hankintalain 55 §. Maakohtainen raportointi ei ole kaikille suuryrityksille pakollista. Verojen tarkempaa raportointia maittäin ja yksittäishankkeissa vaaditaan ainoastaan öljy-, kaasu- ja kaivosalan yrityksiltä sekä metsäyhtiöiltä, jotka tekevät aarniometsähakkuita. Lisäksi Suomessa valtion enemmistöomisteisten yhtiöiden tulee raportoida veronsa maakohtaisesti.

77 Sosiaalisia näkökohtia koskeva sitova selvitysvaatimus on hyväksytty markkinaoikeuden ratkaisussa (MAO:369/09). Äitiyspakkaukseen sisältyvien tuotteiden hankinnassa edellytettiin selvitystä muun muassa työvoiman vähimmäismäärästä, minimipalkkauksesta ja ympäristöhallintamenettelystä. Markkinaoikeus hyväksyi tarjoajan sulkemisen pois tarjouskilpailusta, jos selvityksiä ei toimitettu, ottaen huomioon hankinnan luonne, käyttötarkoitus ja laajuus.

78 Helsingin kaupunki, Selvitys vuoden 2013 arviointikertomuksen johdosta suoritetuista toimenpiteistä. HEL2014-004186 T 00 03 00

ESIMERKKI: Helsingin kaupungin hankintakeskus edellyttää, että "Tarjoajan tulee ladata tarjouksen liitteeksi selvitys yrityksen omistajuussuhteista ja mahdollisesta konsernirakenteesta".⁷⁹

Hankintakeskuksen muotoileman ehdon käyttäminen on hyvä avaus avoimuuden edistämiseksi julkisissa hankinnoissa. Epäselväksi kuitenkin jää, miksi hankintakeskus on hyväksynyt avoimuusvaatimusten asettamisen omistajuuden osalta, muttei maakohtaisten tilinpäätöstietojen osalta. Kysymys voi olla siitä, että omistajatietoja ja konsernirakennetta koskevat tiedot on helpompi toimittaa kuin maakohtaiset tilinpäätöstiedot eikä vaatimus olisi siten suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta niin ongelmallinen hankinnan luonteeseen ja arvoon nähden. Hankintakeskuksen asettama selvitysvaatimus on esitetty eivapaaehtoisena ja tarjousasiakirjat liitteineen ovat lähtökohtaisesti julkisia. Käytännössä hankintayksikkö hyväksyy kuitenkin melkein minkä tahansa sisältöisen selvityksen, koska selvityspyynnössä ei ole täsmennetty sen sisältöä⁸⁰. Ehdon vaikuttavuus piilee kuitenkin siinä, että hankintayksikkö ja kaupunki viestivät markkinoille pitävänsä taloudellisen toiminnan avoimuutta tärkeänä.

Maakohtaisia tilinpäätöstietoja, omistajatietoja sekä konsernirakennetta koskevien selvitysvaatimusten esittämiseen sisältyy tietyn tasoinen oikeudellinen riski ja ehdon käyttäminen tulee aina punnita suhteessa hankinnan luonteeseen ja arvoon ja tarjoajien soveltuvuuteen. Juridisesti turvallisin tapa on pyytää kyseisiä selvityksiä vapaaehtoisina esimerkiksi seuraavasti:

79 Helsingin kaupungin hankintakeskus, tarjouspyyntö H097-12/HEL 2015-000224

80 Esimerkiksi puolustusvoimien villapaitahankinnassa tarjouspyynnössä oli edellytetty, että tarjoaja ilmoittaa valmistuspaikat ja -maat sekä mahdolliset alihankkijat. Voittajan tarjouksessa todettiin, että "tarkoituksenamme on valmistaa villapaidat tehtaallamme". Korkein hallinto-oikeus katsoi, että maininta täytti tarjouspyynnössä olleen vaatimuksen valmistuspaikan ja -maan ilmoittamisesta. KHO 22.9.2006 T 2425

ESIMERKKI: ”Tarjoajaa pyydetään lataamaan tarjouksen liitteeksi täydellinen lista sen tytäryhtiöistä nimineen ja sijoittautumispaikkoinen sekä niiden tilinpäätöstiedot maittain (tai hallintoalueelta), mukaan lukien myynnit ja ostot, työntekijäkulut ja työntekijöiden määrä, rahoituskulut ja maksetut verot. Tietojen lataamatta jättäminen ei kuitenkaan vaikuta tarjousmenettelyn lopputulokseen.”

Vapaaehtoiset vaatimukset eivät ole turhia siitä huolimatta, että yritys voikin teoriassa kieltäytyä selvityksen antamisesta. Vaatimuksellaan hankintayksikkö viestittää arvopohjastaan ja tavoitteistaan sekä luo julkista painetta markkinatoimijoihin.

Hankinnan kohteen vähimmäisvaatimukset ja vertailuperusteet

Hankintayksiköt voivat asettaa teknisin eritelmin erilaisia laatuvaatimuksia hankinnan kohteelle. Kyse on hankittavan tavaran, palvelun tai rakennusurakan ominaisuuksien määrittämisestä siten, että näiden ominaisuuksien täytymisestä muodostuu tarjouksen hyväksymisen ehto, sen vähimmäisvaatimukset. Mikäli tarjous ei vastaa määriteltäviä teknisiä eritelmiä, se tulee lähtökohtaisesti hylätä.⁸¹

Teknisten eritelmien on koskettava yksinomaan hankintakohteen ominaisuuksia eli niiden on liityttävä esimerkiksi tuotteiden valmistukseen, pakkaukseen tai niiden käyttöön⁸². Esimerkiksi uudisrakennushankkeilta voidaan edellyttää kulkureittien helppoa havaittavuutta tai tasaista valaistusta vammaisten henkilöiden erityistarpeita silmällä pitäen⁸³. Sen sijaan tarjouspyynnössä ei voida esimerkiksi vaatia, että yritys harjoittaa hyväntekeväisyystoimintaa, koska se ei liity hankinnan kohteeseen⁸⁴.

81 Työ- ja elinkeinoministeriö, 2013, *Opas, Sosiaalisesti vastuulliset hankinnat*, s.21, saatavilla osoitteessa: https://www.tem.fi/files/38066/Opas_Sos.hankinnat_ccx.PDF

82 Hankintalain 5 §:n 19 kohta

83 Työ- ja elinkeinoministeriö, 2013, *Opas, Sosiaalisesti vastuulliset hankinnat*, s.22, saatavilla osoitteessa: https://www.tem.fi/files/38066/Opas_Sos.hankinnat_ccx.PDF

84 Ibid, s. 21.

Hankintalain mukaisia ominaisuuksia ovat myös ympäristönsuojelun tasoon liittyvät tekijät⁸⁵, kuten esimerkiksi vaatimus geenimuuntelemattomista tuotteista tai torjunta-aineiden rajoituksista⁸⁶. Unionin tuomioistuimen mukaan teknisissä eritelmissä ei voida sen sijaan viitata ehtoihin, joiden mukaan tavarantoimittaja on hankkinut ne tietyltä tuottajalta, esimerkiksi kehittyvien maiden pientuottajilta. Tällainen ehto ei liity hankintakohteen ominaisuuksiin, niiden valmistukseen, pakkaukseen tai käyttöön, ja se kuuluu tuomioistuimen mukaan hankintasopimuksen toteuttamisen ehtojen piiriin, joissa voidaan huomioida erityisesti sosiaalisia näkökohtia. Lisäksi näitä kriteereitä voidaan käyttää sopimuksen tekoperusteissa.⁸⁷

Hankintayksikkö laittaa saamansa tarjoukset järjestykseen asettamallaan vertailuperusteilla. Hankintayksikkö voi käyttää vertailuperusteena halvinta hintaa tai sitten se päättää valita tarjouksista kokonaistaloudellisesti edullisimman. Kokonaistaloudellinen edullisuus mahdollistaa hinnan lisäksi muiden kriteerien, kuten ympäristö- ja sosiaalisten vastuukriteerien huomioimisen. Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen vertailuperusteina voidaan käyttää hankintalain mukaan esimerkiksi laatua, hintaa, esteettisiä ja toiminnallisia ominaisuuksia, ympäristöystävällisyyttä, käyttökustannuksia, kustannustehokkuutta taikka elinkaarikustannuksia. Hankintayksikkö voi kokonaistaloudellista edullisuutta arvioidessaan ottaa huomioon myös asianomaisen yleisön tarpeisiin liittyviä taloudellisia ja laadullisia perusteita sekä ympäristövaatimusten täyttämiseen liittyviä perusteita.⁸⁸

85 Hankintalain 45 §

86 Yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-448/01 (Wienström)

87 Tapauksessa oli kyse kuumien juomien valmistamiseen käytettävien automaattien toimittamista, asentamista ja ylläpitoa ja teen, kahvin ja muiden valmistusaineiden toimittamista koskeva julkinen hankinta. Unionin tuomioistuin salli teknisissä eritelmissä viitata EKO-merkin kriteereihin, jotka koskevat muun muassa geneettisesti muuntelemattomia organismeja ja torjunta-aineiden käyttöä. Reilun kaupan merkkiä (Max Havelaar) ei sen sijaan hyväksytty, sillä neljä sen sisältämistä perusteista ei vastannut teknisen eritelmän määritelmää. Nämä neljä perustetta ovat: maksetun hinnan on katettava kaikki kulut, hinnassa on oltava mukana hinnallisä markkinahintaan verrattuna, tuotannossa on täytynyt käyttää ennakkorahoitusta ja maahantuojan ja tuottajien välillä on oltava pitkäaikaiset kauppasuhteet. Unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-368/10 (Komissio v. Alankomaat), kohta 73–75 ja 91

88 Hankintalain 62 §

Vertailuvaiheessa kustakin vertailuperusteesta saa tietyn määrän pisteitä ja voittajaksi selviää eniten pisteitä kerännyt tarjoaja. Tarjoajan on siis mahdollista kompensoida yhden vertailuperusteen osalta saamiaan matalia pistemääriä muiden vertailuperusteiden osalta saaduilla korkeammilla pistemäärillä.⁸⁹

Vertailuperusteiden tulee olla riittävän yksilöityä, tasapuolisia ja mitattavia muun muassa tarjousmenettelyn avoimuuden ja tasapuolisuuden varmistamiseksi. Hankinnan vähimmäisvaatimusten tavoin vertailuperusteen tulee liittyä hankinnan kohteeseen – ei tarjoajan tai ehdokkaan ominaisuuksiin. Perusteiden tulee olla objektiivisia eli ne eivät saa olla syrjiviä ja mielivaltaisia eivätkä antaa hankintayksiköille rajoittamatonta valinnanvapautta. Nämä vertailuperusteiden asettamista koskevat edellytykset ovat pitkälti samat kuin vähimmäisvaatimusten.⁹⁰

Yhteisöjen tuomioistuin on hyväksynyt hankintasopimuksen tekoperusteena eli vertailuperusteena myös tuotantoprosesseihin liittyviä näkymättömiä eli aineettomia tekijöitä fyysisten ominaisuuksien lisäksi. Ympäristöystävällisyyden osalta tällainen on esimerkiksi vaatimus vihreästä sähköstä⁹¹. Unionin tuomioistuimen mukaan on mahdollista valita myös sellaisia sosiaaliin näkökohtiin perustuvia hankintasopimuksen tekoperusteita, jotka voivat koskea paitsi hankintasopimuksen kohteen käyttäjiä, edunsaajia tai myös muita henkilöitä. Esimerkiksi reilun kaupan tuotteisiin liittyvä vaatimus, että tuotteen on oltava peräisin kehittyvien maiden tuottajilta joille maksetaan hinnanlisää markkinahintaan verrattuna, on periaatteessa tällainen kriteeri⁹². Takuuhinnan tarkoituksena on kattaa ympäristön ja ihmisten kannalta kestävän tuotannon kustannukset mukaan lukien kunnolliset palkat ja työolot työntekijöille⁹³. Suo-

nessa markkinaoikeus on puolestaan hyväksynyt toistaiseksi voimassa olevien työsopimusten määrän pisteyttämisen vertailuperusteena, koska kyseiset työehtoja koskevat tekijät liittyivät hankinnan kohteena olevien palvelujen laadukkaaseen tuottamiseen⁹⁴.

Vastuullisuuskriteereitä on mahdollista käyttää laajemmin vertailuperusteina kuin vähimmäisvaatimuksina siinä mielessä, että perusteen täyttämättä jääminen ei johda suoraan tarjouksen hylkäämiseen. Tämän vuoksi vertailuperuste täyttää suhteellisuusvaatimuksen helpommin ja tarjouksia saadaan lähtökohtaisesti enemmän.

Hankintalainsäädännön tavoitteet sinällään puoltaisivat verotulojen huomioimista osana hankinnan yhteiskunnallista kokonaistaloudellisuutta. Hankintaviranomaiset vastaavat siitä, että ne saavat hankinnoistaan veronmaksajien rahoille parhaan hintalaatusuhteen. Hankinnan toteuttamisesta saatavalla verokertymällä on suora yhteys hankkeen kokonaistaloudelliseen edullisuuteen samalla tavalla, kuin ympäristöä pilaavilla ulkoisvaikutuksilla, joita voidaan ainakin teoriassa huomioida kokonaistaloudellista edullisuutta koskevissa kustannuslaskelmissa.

Veronmaksun vastuullisuuskriteerien käyttäminen vertailuperusteenakin on kuitenkin kyseenalaista. Aggressiivisella verosuunnittelulla ei ole esimerkiksi yhteyttä hankittavan palvelun laadukkaaseen toteuttamiseen kuin korkeintaan välillisesti⁹⁵ rakennusurakka- ja palveluhankinnoissa sitä kautta, että verotulojen väheneminen heikentää hankintayksikön kunnan mahdollisuuksia ostaa laadukkaita hyvinvointipalveluita⁹⁶. Toisaalta esimerkiksi tietyntasaisen hankintakohtaisen efektiivisen veroasteen ja/tai maakohtaisen veroraportoinnin pisteytys vertailuperusteena ei

89 Työ- ja elinkeinoministeriö, 2013, *Opas, Sosiaalisesti vastuulliset hankinnat*, s.24, saatavilla osoitteessa: https://www.tem.fi/files/38066/Opas_Sos.hankinnat_ccx.PDF

90 *ibid.*

91 Yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-448/01(Wienström)

92 Unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-368/10 (Komissio v. Alankomaat), kohta 91

93 Työ- ja elinkeinoministeriö, 2013, *Opas, Sosiaalisesti vastuulliset hankinnat*, s. 39, saatavilla osoitteessa: https://www.tem.fi/files/38066/Opas_Sos.hankinnat_ccx.PDF

94 Mikäli toistaiseksi voimassa olevien työsuhteiden osuus yrityksen henkilöstöstä on ollut 100 prosenttia, tarjous on saanut kolme pistettä; kaksi pistettä, jos osuus on ollut 76–99 prosenttia, ja yhden pisteen jos osuus on ollut 50–75 prosenttia. MAO:485/10, päiväkotipalvelujen hankinta

95 Tietyn tasoinen välillinen vaikutus on hyväksyttävissä, kuten toistaiseksi voimassa olevia sopimuksia koskevan vertailuperusteen kohdalla (ks. edellä markkinaoikeuden ratkaisu MAO:485/10)

96 Tätä vaikutusta ei voitane liittää juuri verovastuukriteerin alaisen hankinnan kohteeseen muuten kuin ennakkoivasti.

Fair Tax Mark eli reilun veronmaksajan merkki

Britanniassa on kehitetty Fair Tax Mark -tunnus pankeille ja yhtiöille, jotka haluavat osoittaa maksavansa veroja oikeudenmukaisesti. Merkkiä on kehitetty voittoa tavoittelemattoman yhdistyksen toimesta, jonka taustavaikuttajina on vastuullisia kuluttajia ja yrityksiä⁹⁷. Projektia on rahoittanut muun muassa vero-oikeudenmukaisuuden puolesta kampanjoiva Tax Justice Network⁹⁸.

Fair Tax Mark osoittaa kuluttajille ja sijoittajille, että sen saaneen yrityksen taloudellinen toiminta on avointa ja vastuullista. Samaan tapaan kuin erilaiset ympäristömerkit ja sosiaalisesta vastuullisuudesta kertovat merkit ja sertifiointit, kuten Reilun kaupan merkki, Fair Tax Mark suojaa yritystä maine- ja taloudellisilta riskeiltä.

Fair Tax Mark -kriteeristöä arvioidaan yrityksen julkisesti saatavilla olevien⁹⁹ verotuksen ja muiden taloudellisten tunnuslukujen avoimuutta ja yrityksen veronmaksun oikeudenmukaisuutta. Yritys saa pisteitä muun muassa siitä, että se on omaksunut veronmaksun osalta vastuullisuuslinjauksen, kertoo avoimesti omistajatietonsa, julkistaa maksamansa verot maakohtaisesti ja antaa muuten riittävät tilinpäätös- tai muut tiedot



sen arvioimiseksi, että sen verolinjaukset on pantu täytäntöön. Lisäksi arvioidaan esimerkiksi sitä, onko yritysten Britanniaan maksamat verot kohtuullisia ja onko todennäköistä, että yritys hyödyntää verovälttelytarkoituksessa veroparatiiseja.

Yritykset voivat saada enimmillään 45 pistettä, mikäli ne täyttävät kaikki asetetyt kriteerit. Fair Tax Markin saamiseksi riittää 29 pistettä. Yritykset pisteytetään vuosittain eli merkin saa vain vuodeksi kerrallaan.¹⁰⁰

Reilun veronmaksajan merkki on suunniteltu kolmen erityyppisen yrityksen verovastuullisuuden arvioimiseksi. Yksi kriteeristö pisteyttää pelkästään Britannian sisällä liiketoimintaa harjoittavat yritykset, toinen brittiomisteiset monikansalliset yritykset ja kolmas ulkomaisomisteiset monikansalliset yhtiöt, joilla on tytäryhtiöitä Britanniassa.¹⁰¹

97 Reilun veronmaksajan merkin kriteeristö on kehitetty tutkimus- ja konsulttityön tuloksena ja työssä on osallistettu laaja kirjo eri sidosryhmiä, kuten kansalaisjärjestöjä, yritysten edustajia, teollisuusalojen ammattilaisia sekä yliopistotutkijoita. Ks. Fair Tax Markin nettisivut: <http://www.fairtaxmark.net> (viitattu 7.4.2015)

98 Tax Justice Networkin (TJN) julkaisee mm. finanssisalaisuusindeksiä, jossa on laitettu järjestykseen rahoituslainsäädäntöalueita. TJN:n nettisivut: <http://www.taxjustice.net/>

99 Ensisijaisesti tämä tarkoittaa kaikkien tilinpäätöstiöiden saatavuutta esimerkiksi yrityksen nettisivuilla.

100 Useat brittiyritykset ovat läpikäyneet arvioinnin ja saaneet merkin, näihin lukeutuu muun muassa energiayhtiö SSE (kotisivut: <http://www.sse.co.uk/>)

101 Kriteerejä kehitellään edelleen ja kriteeristöt tulevat muuttumaan vielä tulevien vuosien aikana, projektiin nettisivuilla kerrotaan.

välttämättä ole kovin kaukana vaatimuksesta maksaa takuuhintaa hankittavat tuotteet valmistaneille työntekijöille, kuten reilun kaupan kriteereissä edellytetään. Kyseiset reilun kaupan kriteerit liittyvät kuitenkin tuotteiden laadukkaaseen ja kestäväan tuottamiseen veronmaksua läheisemmin tuotantoon osallistuvien työntekijöiden oikeuksien kautta. Tästä yhteyden etäisyydestä johtuen taloudellisen toiminnan avoimuutta ja veronmaksun vastuullisuutta koskevien erityiskriteerien käyttö voi olla helposti suhteellisuusperiaatteen vastaista.

Lisäksi verovastuukriteerien käyttämisen haasteena on niiden muotoileminen siten, että asetetut kriteerit ovat mitattavia. Teknisinä eritelminä ja vertailuperusteina voidaan hankintalain perusteella viitata vakiintuneiden ympäristömerkkien sisältämiin kriteereihin¹⁰². Ympäristömerkkejä vastaava 'reilun veronmaksajan merkki' pisteytyksineen on kuitenkin jo kehitetty ja sitä kehitetään edelleen. Kysymys onkin enää siitä, täyttävätkö veromerkin sisältämät kriteerit avoimuuden ja mitattavuuden lisäksi muut unionioikeuden vaatimukset.

Poikkeuksellisen alhaiset tarjoukset

Hankintalain mukaan hankintayksikkö voi hylätä hankinnan laatuun ja laajuuteen nähden hinnaltaan poikkeuksellisen alhaisen tarjouksen¹⁰³. Säännöksen perusteella hankintayksikkö voi arvioida, onko tarjoajan tarjoamalla hinnalla tai muulla ehdolla mahdollista toteuttaa hankintaa tarjouspyynnössä edellytetyllä tavalla¹⁰⁴. Tarjoajalta tulee pyytää kirjallista selvitystä esimerkiksi hankinnan toteuttamispaikan työsuojelua ja työoloja koskevien velvoitteiden noudattamista. Tarkoituksena on muun muassa varmistaa, että tarjouksen alihintaisuus ei johda kyseisten velvoitteiden laiminlyöntiin ja ettei tarjoaja saisi näin etua tarjouskilpailussa¹⁰⁵.

102 Hankintalain 45 §

103 Hankintalain 63 §

104 Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista, HE 50/2006

105 Poikkeuksellinen alhaisuus voi johtua myös esimerkiksi laittomista valtiontuista tai virheellisestä hintalaskelmasta. Hankintalain 63 §, *ibid*.

Yhtäläillä poikkeuksellisen alhainen tarjous voi johtua aggressiivisesta verosuunnittelusta, jolla tarjoaja on huomionnut hintapyyntönsä välttämänsä verojen määrän liiketoimintakustannuksina. Kuten todettua, verovälttely vääristää kilpailua, koska aggressiivinen verosuunnittelu on vastoin verolain tarkoitusperiä ja kaikilla toimijoilla ei ole halua eikä mahdollisuuksia vastaavaan verominimointiin. Poikkeuksellisen alhaisen tarjouksen hylkääminen edellyttää käytännössä kuitenkin lakisääteisten velvoitteiden rikkomista, mitä aggressiivisen verosuunnittelun ei useinkaan voida todeta olevan.

Hankinnan toteuttamista koskevat sopimusehdot

Hankintasopimuksen toteuttamista koskevat ehdot ovat hankintamenettelyn vaiheista se, johon erityisesti voidaan sisällyttää hankinnan toteuttamisessa mukana olevien työntekijöiden työllisyys- ja työoloihin liittyvät sosiaaliset näkökohdat¹⁰⁶. Hankintalain mukaan hankintasopimuksen erityisehdot voivat koskea erityisesti ympäristö- ja sosiaalisia näkökohtia, kuten ammatillista koulutusta työpaikalla, kansainvälisen työjärjestön ILO:n sopimusten noudattamista, työoloja ja työehtoja tai vammaisten palvelukseen ottamista¹⁰⁷. Kuten edellä todettiin, tässäkin säännöksessä ei viitata yhteiskuntavastuun kolmanteen pilariin eli taloudelliseen vastuullisuuteen, muttei myöskään kielletä tällaisten kriteerien käyttämistä. Toisaalta siinä ei myöskään kielletä tällaisten kriteerien käyttämistä.

Hankintasopimuksen toteuttamista koskevat ehdot eivät vaikuta tarjoajien eikä tarjousten valintaan eikä niillä kuvata hankkeen ominaisuuksia, kuten hankinnan kohteen vähimmäisvaatimuksilla tai vertailuperusteilla. Sen sijaan sopimusehdoilla vaikutetaan siihen, miten kyseistä hankintaa toteutetaan sopimuskaudella. Sopimusvelvoitteiden

106 Euroopan komissio, 2012, Sosiaalinen ostaminen: Opas sosiaalisten näkökohtien huomioonottamisesta julkisissa hankinnoissa, s. 44, saatavilla osoitteessa: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6457&langId=fi>. Vanhan hankintadirektiivin 26 artiklan mukaan hankintasopimuksen toteuttamisen ehdoissa voidaan käsitellä erityisesti sosiaalisia ja ympäristönäkökohtia.

107 Hankintalain 49 §

tehostamiseksi hankintayksikkö voi asettaa sopimusoikeudellisia sanktioita, kuten sopimussakon tai mahdollisuuden irtisanomiseen. Valvontatyön helpottamiseksi hankintayksikkö voi käyttää erilaisia sertifikaatteja. Mikäli sopimuskumppani ei täytä ehtoja, arvioidaan asiaa sopimusoikeudellisin perustein hankintamenettelyn päättymisen jälkeen.

Hankintayksikkö voi esimerkiksi asettaa sopimuksen toteuttamiseksi ehdon, että sopimuskumppani työllistää hankkeen toteuttamiseksi hankkeen aikana tietyn määrän pitkäaikastyöttömiä¹⁰⁸ tai että tietty osa palvelusta tehdään tukityöllistettyjen kautta¹⁰⁹. Tällaisilla kriteereillä ei ole vaikutusta hankinnan kohteen laadukkaaseen toteuttamiseen. Kuten edellä todettiin, sopimuksen toteuttamista koskevat ehdot voidaan käyttää myös reilun kaupan kriteereitä kehitysmaiden pientuottajille maksettavasta takuuhinnasta samoin kuin vertailuperusteissa¹¹⁰. Käytännössä esimerkiksi työ- ja ihmisoikeuksia koskevien ehtojen ja niiden valvonnan osalta voi olla kyse laaja-alaisesti toimittajan toimintakulttuuriin vaikuttamisesta.¹¹¹

Koska sopimusehtoihin voidaan hankintalain ja unionin tuomioistuimen mukaan helpoimmin sisällyttää sosiaalisia kriteereitä, olisi myös uusien verovastuullisuuskriteerien asettaminen tässä hankintamenettelyn vaiheessa oletettavasti juridisesti turvallisinta. Tosiasiassa hankintapyynnöissä esitetyt sopimusehdot¹¹² vaikuttavat kuitenkin tarjoajan ja tarjouksen valintaan. Esimerkiksi työllistämisvelvoitteet vaikuttavat tarjousten hinnoitteluun ja toimijoiden halukkuuteen osallistua hankintamenettelyyn. Hankintamenettelyä tuleekin tarkastella kokonaisuutena, sillä myös hankintasopimuksen ehdot voivat

olla unionioikeuden vastaisesti syrjiviä tai suhteettomia. Lisäksi kriteerien tulee liittyä hankinnan kohteen toteuttamiseen.

Liityntä hankintasopimuksen toteuttamiseen voisi täyttyä esimerkiksi, jos sopimusehdoissa asetetaan edellytys tietyn tasoisen efektiivisen veroasteen mukaisesta yhteisöveron maksamisesta hankinnan kohteena olevan palvelun tai rakennusurakan toteuttamisesta saatavan liikevoiton osalta. Näin pyritään varmistamaan, että liiketoiminnan voitoista maksetaan oikea määrä veroja ja siten palvelu toteutetaan taloudellisesti kestävältä pohjalta. Veroaste voitaisiin suhteuttaa hankintayksikön alueella vastaavien toimijoiden keskimääräisen efektiiviseen veroasteeseen. Tarjoajat voivat puolestaan ennakoida verorasituksen tarjoushinnassaan. Kriteeri edistäisi kaikkien toimijoiden yhdenvertaista kohtelua, sillä toimittaja ei voisi saada etua hankinnan toteuttamiseen kohdistuvalla aggressiivisella verosuunnittelulla.

Toimittajilta voidaan myös pyytää sitoumusta siitä, etteivät ne harjoita aggressiivista verosuunnittelua hankinnan toteuttamisen osalta. Myös esimerkiksi maakohtaisia tilinpäätöstietoja koskevan julkisuusvaatimuksen asettamista voitaisiin harkita sopimusehdoissa tai vertailuperusteissa. Toimittajan tytäryhtiöiden maakohtaisten tilinpäätöstietojen julkistamista puoltaisi se, että näin saadaan kattavaa tietoa toimittajayrityksen rahavirroista ja veronmaksun vastuullisuudesta myös hankinnan kohteen osalta¹¹³. Yleisöjulkisuus puolestaan palvelee ehdon vaikuttavuutta julkisen kontrollin kautta.

Taloudellista avoimuutta ja erityisesti veronmaksua koskevat sopimuksen erityisehdot voivat kuitenkin – kuten muissakin hankintamenettelyn vaiheissa – muodostua syrjiviksi ja olla erityisesti suhteellisuusperiaatteen vastaisia. Kriteerien juridiseen hyväksyttävyyteen voidaan kuitenkin vaikuttaa kuitenkin esimerkiksi siirtymäajoilla siten, että raportointia vaaditaan ensin vapaaehtoisesti ja vasta myöhemmin sitovasti (ks. jäljempänä s. 32–34).

¹¹³ Useinkaan yrityksen verotustiedot toimintamaassa eli tässä tapauksessa Suomessa voivat kertoa verotuksen suhteellisesta vähydestä muttei vielä siitä, mikä vähyden syynä on. Tämä voidaan selvittää konsernin maakohtaisista tilinpäätöstiedoista.

¹⁰⁸ Tai muita erityissuojelun tarpeessa olevia ryhmiä, kuten nuoria henkilöitä, vammaisia tai maahanmuuttajia.

¹⁰⁹ Työ- ja elinkeinoministeriö, 2013, *Opas, Sosiaalisesti vastuulliset hankinnat*, s.27, saatavilla osoitteessa: https://www.tem.fi/files/38066/Opas_Sos.hankinnat_ccx.PDF

¹¹⁰ Unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-368/10 (Komissio v. Alankomaat), kohta 76

¹¹¹ Työ- ja elinkeinoministeriö, 2013, *Opas, Sosiaalisesti vastuulliset hankinnat*, s. 31, saatavilla osoitteessa: https://www.tem.fi/files/38066/Opas_Sos.hankinnat_ccx.PDF

¹¹² Tarjoaja sitoutuu noudattamaan sopimusehtoja tarjouksen tekohetkellä, jos tulee valituksi tarjouskilpailussa.

4. Hankintadirektiivi uudistus – uusia mahdollisuuksia veronmaksun vastuullisuusnäkökohtien huomioimiseen?

Hankintalainsäädäntöä uudistavaan pakettiin kuuluu kolme toisiinsa liittyvää direktiiviä: julkisia hankintoja koskeva direktiivi (jäljempänä hankintadirektiivi)¹¹⁴, ns. erityisalojen hankintadirektiivi¹¹⁵ sekä julkisia käyttöoikeussopimuksia koskeva direktiivi¹¹⁶. EU:n parlamentin ja neuvoston hyväksytyt direktiivit, ne julkaistiin EU:n virallisessa lehdessä maaliskuussa 2014 ja tulivat voimaan 17.4.2014. EU:n jäsenvaltioilla on voimaantulosta alkaen kaksi vuotta aikaa implementoida uudet direktiivit kansalliseen lainsäädäntöön. Työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut kaksi työryhmää valmistelemaan uutta hankintalainsäädäntöä jo ennen direktiivien antamista. Työryhmien toimikausi kestää 1.5.2015 saakka¹¹⁷.

Tavoitteena tehostaa julkisten varojen käyttöä ja kestävästä talouskasvua

Direktiivipaketilla on haluttu tarkistaa ja nykyaikaistaa julkisia hankintoja koskevia sääntöjä. Hankintadirektiivin johdanto-osan mukaan tarkoituksena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, helpottaa erityisesti pk-yritysten osallistumista julkisiin hankintoihin ja antaa hankkijoille paremmat edellytykset hyödyntää julkisia hankintoja yhteisten yhteiskunnallisten tavoitteiden tueksi.¹¹⁸

Hankintadirektiivin johdanto-osassa korostetaan julkisten hankintojen merkitystä ns. 'älykkään, kestävä ja osallistavan kasvun

Eurooppa 2020 -strategiassa¹¹⁹ yhtenä markkinapohjaisista ohjauskeinoista. Lisäksi on haluttu selventää terminologiaa ja päivittää lainsäädäntöä vastaamaan Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintunutta oikeuskäytäntöä.¹²⁰

Direktiivin tavoitteenasettelu ei selkeytä mahdollisuuksia verovastuullisuusnäkökohtien huomioimiseen julkisissa hankinnoissa, vaikka edellä mainitut tavoitteet esimerkiksi pk-yritysten osallistamisesta, kestävä talouskasvun edistämistä tai julkisten varojen käytön tehostamisesta tätä sinänsä puoltavat. Veronmaksuun ja laajemmin taloudelliseen kestävyteen ei nimittäin viitata lainkaan. Sen sijaan direktiivin johdanto-osassa esiin nostetaan ekologiset, sosiaaliset ja innovaatiopoliittiset tavoitteet. Eurooppa 2020 -strategiassa verotus mainitaan lähinnä ohjauskeinona (kannustimena) edistää näitä tavoitteita. Strategia on puutteellinen, sillä veropohjien turvaamisen pitäisi olla keskeinen poliittinen tavoite strategiassa mainittujen kestävä ja osallistavan talouskasvun ja köyhyyden torjunnan tavoitteiden saavuttamiseksi.¹²¹

Direktiivi uudistuksen yhtenä tavoitteena kuitenkin on, että julkisissa hankinnoissa voitaisiin nykyistä laajemmin huomioida sosiaalisia näkökohtia kaikissa menettelyvaiheissa¹²². Tavoite puoltaa myös taloudellisten vastuullisuusnäkökohtien huomioimista hankinnoissa.

114 Direktiivi 2014/24/EU

115 Direktiivi 2014/25/EU

116 Direktiivi 2014/23/EU

117 Työ- ja elinkeinoministeriön asettamispäätös 11.11.2013, TEM/221/00.04.01/2013

118 Hankintadirektiivin johdanto-osan 2 kohta. EU-säädöksissä on yleensä aina johdanto-osa sekä varsinainen säädösosa artikloineen. Johdanto-osassa esitetään säädöksen tavoitteet ja perustelut säädöksen antamiselle. Oikeudellisesti sitovat säännökset sisältyvät säädöksen artikloihin. Johdanto-osassa ei voida säätää sitovista velvoitteista, mutta sitä voidaan käyttää apuna artiklatekstien tulkinnassa. Oikeusministeriö, Lainlaatijan EU-opas, Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet, saatavilla osoitteessa: <http://eu-opas.finlex.fi/1-eu-oikeus-osana-suomen-oikeusjarjestysta/1-3/>

119 Komission tiedoksianto, 2010, Eurooppa 2020, Älykkään, kestävä ja osallistavan kasvun strategia, saatavilla osoitteessa: http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_FI_ACT_part1_v1.pdf

120 Hankintadirektiivin johdanto-osan 2 kohta

121 Komission tiedoksianto, 2010, Eurooppa 2020, Älykkään, kestävä ja osallistavan kasvun strategia, saatavilla osoitteessa: http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_FI_ACT_part1_v1.pdf

122 Tämä tavoite tulee ilmi direktiivin johdanto-osasta (esimerkiksi kohta 97) ja useista artikloista, joissa eksplisiittisesti mahdollistetaan kyseisten kriteerien huomioiminen hankinnan eri vaiheissa.

Mahdollisuudet rajata soveltamisalaa sekä varata hankintoja voittoa tavoittelemattomille organisaatiolle

Direktiivien soveltamisalaan vaikuttavat kynnysarvot ovat laskeneet vain vähän viimeisimmistä komission asetuksella määräämistä kynnysarvoista¹²³. Edelleenkin jäsenvaltioita ja niiden hankintayksiköitä ei velvoiteta millään tavalla turvautumaan alihankintaan tai ulkoistamiseen julkisin hankinnoin, vaan palvelut voidaan suorittaa itse tai järjestää muulla tavalla¹²⁴. Direktiivi ei vaikuta tapaan, jolla jäsenvaltiot järjestävät sosiaaliturvajärjestelmänsä¹²⁵.

Uuden hankintadirektiivin mukaan jäsenvaltiot saavat järjestää pakolliset sosiaali- tai muut palvelut, kuten postipalvelut, joko yleistä taloudellista etua koskevin palveluina tai muina kuin taloudellisina yleistä etua koskevin palveluina tai niiden yhdistelmänä. Muut kuin taloudelliset yleistä etua koskevat palvelut eivät kuulu hankintadirektiivin soveltamisalaan.¹²⁶ Direktiivi ei salli sitä, että kansallisessa hankintalaissa tiettyjä palveluita rajattaisiin kategorisesti ei-taloudellisiksi ja siten hankintalainsäädännön ulkopuolelle, vaan tähän näyttäisi oikeuttavan tapauskohtaisesti lähinnä hankinnan luonne, esimerkiksi taloudellinen ei-vastikkeellisuus. Sen sijaan esimerkiksi se, että toiminta on voittoa tavoittelematonta tai että siihen liittyy valtiontukia, ei vaikuttaisi suoraan rajauksen

hyväksyttävyyteen.¹²⁷ Rajaaminen hankintadirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle mahdollistaisi muiden kuin yleistä etua koskevien palveluhankintojen toteuttamisen osalta vastuullisuusnäkökohtien huomioimisen hankintadirektiivissä sallittua laajemmin, mutta tällöinkin on huomioitava soveltuvat EU:n kilpailuoikeudelliset normit sekä EU:n perustamissopimuksen säännökset muun muassa syrjimättömyydestä ja avoimuudesta.

Sisämarkkinaoikeuden oikeuttamisperusteiden nojalla on kuitenkin voitu varata esimerkiksi lakisääteisten sosiaalihuoltojärjestelmien toteuttaminen voittoa tavoittelemattomille yksityisille toimijoille¹²⁸. Uudessa hankintadirektiivissä tällainen varausmahdollisuus annetaan tiettyjen terveys- ja sosiaali- ja kulttuuripalvelujen osalta voittoa tavoittelemattomille ja työntekijäomisteisille organisaatiolle. Käytettävyyttä kuitenkin rajoittaa käytännössä edellytys siitä, että kyseinen hankintasopimus saa olla voimassa enintään kolme vuotta¹²⁹. Varausmahdollisuudella voidaan siten valita hankinnan toteuttajaksi voittoa tavoittelematon toimija, joka ei käytännössä hyödynnä toiminassaan aggressiivista verosuunnittelua, minkä vuoksi tällaisesta mahdollisuudesta on perusteltua säätää kansallisessa hankintalaissa¹³⁰.

Julkisena hankintana sosiaalipalvelut ja muut erityiset palvelut voidaan järjestää kevyemmällä menettelyllä, jolloin niitä koskevat ainoastaan julkaisuvaatimukset sekä tietyt hankintasopimuksen tekemistä koskevat

123 Esimerkiksi keskushallinnon viranomaisten kynnysarvo oli vanhan direktiivin soveltamisen aikaan 162 000 euroa, hankintalaissa 137 000 euroa ja nyt 134 000 euroa. Hankintadirektiivin 4 artikla

124 Hankintadirektiivin johdanto-osan 5 kohta. EU:n julkisia hankintoja koskevaa sääntelyä sovelletaan siis vasta siinä vaiheessa, kun päätös ulkoistamisesta tehdään.

125 Hankintadirektiivin 1.5 artikla. Direktiivissä ei myöskään pitäisi käsitellä sellaisten yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen vapauttamista, jotka on varattu julkisille tai yksityisille tahoille, tai palveluja tarjoavien julkisten tahojen yksityistämistä. Hankintadirektiivin johdanto-osan 6 kohta.

126 Hankintadirektiivin johdanto-osan 6 kohta. Vaikka direktiivin liitteessä 14 mainitaan 74–77 artikloiden kevyemmän menettelyn soveltamisalaan kuuluvaksi mm. pakolliset sosiaaliturvapalvelut, voitaisiin se kuitenkin sulkea kokonaan EU:n hankintalainsäädännön ulkopuolelle ei-taloudellisena yleistä etua koskevana palveluna.

127 Ukkola, M., 2015, Taloudellisen toiminnan käsite hankintalainsäädännössä, teoksessa Defensor Legis N:o 1/2015, s. 156–170

128 Yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-70/95 (Sodemare)

129 Hankintadirektiivin 77 artikla

130 Lisäksi tulee huolehtia siitä, että direktiivin 77 artiklassa luetellut kriteerit säädetään niin tiukkoina, ettei niiden kiertäminen ole helppoa yksityisille voittoa tavoitteleville yrityksille.

periaatteet. Hankintaviranomaisten tulee edelleen noudattaa avoimuuden ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteita, mutta menettelysäännöissä on sallittava hankintaviranomaisten ottaa huomioon asianomaisten palvelujen erityispiirteet.¹³¹ Implementoinnissa voidaan vahvistaa näiden erityispiirteiden huomioimista siten, että säädetään velvollisuudesta näitä palveluita toteutettaessa valita puhtaasti alhaisimman hinnan sijaan hinta-laatusuhteeltaan paras tarjous ottaen huomioon sosiaalipalvelujen laatu- ja kestävyysperusteet¹³².

Poissulkemisperusteisiin ja soveltuvuusehtoihin ei suoraan mahdollisuutta aggressiivisen verosuunnittelun kitkemiseen

Direktiivi sisältää uutuutena koko hankintamenettelyn läpileikkaavan 'sosiaalilausekkeen', jonka perusteella toimijoiden on noudatettava ympäristö-, sosiaali- ja työoikeudellisia velvoitteita, jotka on vahvistettu unionin oikeudessa, kansallisessa lainsäädännössä, työehtosopimuksissa tai direktiivin liitteessä luetelluissa kansainvälisissä ympäristö-, sosiaali- ja työoikeudellisissa säännöksissä. Tällaisia ovat esimerkiksi Kansainvälisen työjärjestön ILO:n kahdeksan keskeistä sopimusta¹³³. Kyse on universaaleista vähimmäisvelvoitteista, eivätkä ne sisällä veronmaksua koskevia velvoitteita¹³⁴. Tarjoaja voidaan esimerkiksi sulkea pois tarjousmenettelystä sosiaalilausekkeen mukaisten velvoitteiden laiminlyönnin johdosta. Pakollista poissulke-

minen on, mikäli poikkeuksellisen alhainen tarjous johtuu sosiaalilausekkeen mukaisien velvoitteiden noudattamatta jättämisestä¹³⁵. Tämä merkitsee muutosta hankintalain pääasialliseen menettelytapaluonteeseen siinä mielessä, että aiemmin hankintalaki ei sisältänyt pakollisia substanssisäännöksiä sosiaalisten näkökohtien osalta.

Poissulkemiseen ei sitä vastoin edelleenkään oikeuta aggressiivinen verosuunnittelu, jota ei voida todeta verolakien vastaiseksi. Tarjoaja voidaan sulkea pois vain, jos verojen lakisääteinen maksuvelvoite on laiminlyöty¹³⁶. Mahdollisuutta poissulkemiselle poikkeuksellisen alhaisen tarjouksenkaan perusteella ei ole edelleenkään annettu direktiivissä aggressiivisen verosuunnittelun perusteella, vaikka direktiivin johdanto-osan mukaan kyseisen erityissäännöksen tavoitteena on varmistaa, ettei alhaisen hinnan taustalla ole teknisesti, taloudellisesti tai oikeudellisesti epäterveitä oletuksia tai käytäntöjä¹³⁷. Aggressiivinen verosuunnittelu on epäterve käytäntö, jolla hankitaan kilpailuetua muihin.

Tarjoajien soveltuvuutta koskevinä valintaperusteina hankintaviranomaiset voivat direktiivin mukaan vaatia vuotuista vähimmäisliiketoimintaa sekä varojen ja velkojen suhteet osoittavien tilinpäätöstietojen esittämistä riittävien taloudellisten ja rahoitusta koskevien voimavarojen varmistamiseksi¹³⁸. Tällä perusteella voitaisiin myös harkita maakohtaisen tilinpäätöstietojen pyytämistä kuitenkin muistaen, että vaatimuksen tulee olla muun

131 Kevyempi sääntely koskee yli 750 000 euron arvoisia hankintoja, jotka on lueteltu direktiivin liitteessä 14. Hankintadirektiivin 4 d, 75 ja 76 artikla. Kansallisessa lainsäädännössä hankintadirektiivin soveltamisalaa voidaan rajata siten, että direktiivin liitteen 14 lista palveluista on tyhjentävä ja siinä mainitsemattomat sosiaalipalvelut ja muut erityispalvelut jäävät hankintadirektiivin ja sitä implementoivien kansallisten säännösten ulkopuolelle.

132 Hankintadirektiivin 76.2 artikla

133 Hankintadirektiivin 18 artikla

134 Kyse on uudesta välineestä taistella 'sosiaalista dumpausta' vastaan. Hankintadirektiivin 69 artiklan c kohta

135 Hankintadirektiivin 69.3 artikla

136 Kyseinen poissulkemisperuste on muuttunut hankinnanvaraisesta pakolliseksi edellyttäen, että tästä on olemassa tuomioistuimen tuomio tai hallinnollinen päätös. Lisäksi tarjoaja voidaan hankinnanvaraisesti sulkea pois, mikäli hankintaviranomainen voi muulla tavoin asianmukaisesti osoittaa verojen laiminlyönnin. Toimija voi kuitenkin välttyä poissulkemiselta, kun se on täyttänyt laiminlyödyn velvoitensa tai sopinut sitovasta järjestelystä niiden maksamista varten. Hankintadirektiivin 57.2 artikla

137 Hankintadirektiivin johdanto-osan 103 kohta

138 Hankintaviranomaisen tulee määritellä hankinta-asiakirjoissa tällaista tarkastelua koskevat menetelmät ja perusteet, jotka ovat avoimia, puolueettomia ja syrjimättömiä. Hankintadirektiivin 58 artiklan 3 kohta

muassa oikeassa suhteessa sillä tavoiteltavaan päämäärään nähden.

Yhteiskuntavastuukriteereitä voidaan asettaa hankinnan kohteen kaikki elinkaarivaiheet kattuen

Yleisinä hankintaperiaatteina tulee edelleen noudattaa EU:n sisämarkkinaoikeuteen ankuroituja vaatimuksia syrjimättömydestä, yhdenvertaisesta kohtelusta, avoimuudesta ja oikeasuhtaisuudesta¹³⁹. Vastuullisuuskriteerien tulee myös edelleen liittyä hankinnan kohteeseen, mikä sulkee pois yrityksen yleiseen vastuullisuuspolitiikkaan liittyvien perusteiden ja ehtojen käyttämisen julkisissa hankinnoissa¹⁴⁰.

Direktiivissä selkeytetään nyt unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössään vahvistama mahdollisuus siitä, että hankintaviranomainen saa huomioida tekijän silloinkin kun ne eivät kuulu niihin fyysisenä osana. Lisäksi täsmennetään, että kriteeri voi sijoitua mihin tahansa hankinnan kohteen elinkaaren vaiheeseen – tuotteen raaka-aineiden hankkimisesta aina tuotteen hävittämävaiheeseen asti.¹⁴¹ Hankintadirektiivin mukaan esimerkiksi teknisissä eritelmissä voidaan viitata tuotantoprosessiin tai -menetelmään, kunhan ne liittyvät hankinnan kohteeseen ja ovat oikeasuhteisia¹⁴². Mahdollista on myös vaatia tiettyä merkkiä näytöksi siitä, että hankinnan kohde vastaa vaadittuja ympäristöominaisuuksia tai sosiaalisia tai muita ominaisuuksia¹⁴³.

Sopimuksetekoperusteina voidaan vaikuttaa esimerkiksi hankinnan kohteena olevien työntekijöiden työehtoihin ja olosuhteisiin yli lakisääteisten vaatimusten¹⁴⁴. Sopimuksen toteuttamista koskeviin ehtoihin voi puolestaan kuulua taloudellisia tai sosiaalisia taikka innovointiin, ympäristöön tai työllisyyteen liittyviä näkökohtia¹⁴⁵. Edelleenkin sopimuksen tekoperusteina ei mainita veronmaksuun eikä taloudellisen toiminnan avoimuuteen liittyviä taloudellisia vastuullisuuskriteereitä.

Hankintadirektiivin mukaan sopimuksen toteuttamista koskeviin ehtoihin voi puolestaan kuulua taloudellisia tai sosiaalisia taikka innovointiin, ympäristöön tai työllisyyteen liittyviä näkökohtia.¹⁴⁶ Vanhassa hankintadirektiivissä viitattiin erityisesti vain sosiaaliin ja ympäristönäkökohtiin, mutta nyt sopimuksen erityisehtoja koskevaan artiklaan on tullut eksplisiittinen viittaus myös taloudellisiin näkökohtiin. Kun artiklassa viitataan nimenomaan yhteiskuntavastuuseen kuuluviin erityiskriteereihin, taloudellisilla näkökohdilla voidaan ymmärtää tarkoitettavan nimenomaan taloudellisen kestävyuden ja vastuullisuuden vaatimuksia. Näin ollen hankintalainsäädännössä viitataan nyt ensimmäistä kertaa kaikkiin kolmeen yhteiskuntavastuun osa-alueeseen. Säännösuudistus siten selkeyttää sen, että on periaatteessa mahdollista käyttää myös taloudelliseen vastuullisuuteen kuuluvien veronmaksun vastuullisuuden ja taloudellisen avoimuuden näkökohtia sopimuksen toteuttamista koskevinä erityisehtoina.

139 Hankintadirektiivin 18 artikla

140 Hankintaviranomaiset eivät siis edelleenkaan saisi esimerkiksi vaatia, että tarjoajilla on tietty yrityksen yhteiskunta- tai ympäristövastuuta koskeva toimintapolitiikka. Hankintadirektiivin johdanto-osan 97 kohta

141 Direktiivin johdanto-osassa viitataan tältä osin sopimuksen tekoperusteisiin ja toteuttamista koskeviin ehtoihin. Ibid.

142 Tuotantoprosessiin tai -menetelmään rakennusurakoiden, tavaroiden tai palvelujen suorittamisessa taikka tiettyyn prosessiin niiden elinkaaren jossakin muussa vaiheessa. Hankintadirektiivin 42.1 artikla

143 Hankintadirektiivin 43 artikla

144 European Commission, Public Procurement Reform, Fact Sheet No 9, Social Aspects of the New Rules, saatavilla osoitteessa: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/reform/fact-sheets/fact-sheet-08-social_en.pdf. Direktiivin johdanto-osan mukaan kauppaan ja sen ehtoihin liittyvissä perusteissa ja ehdoissa voidaan myös viitata siihen, että kyseinen tuote on alkupeältään reilun kaupan tuote, johon sisältyy vaatimus tuottajille maksettavasta vähimmäishinnasta ja hinnanlisästä. Direktiiviä on siten tältä osin päivitetty vastaamaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Hankintadirektiivin johdanto-osan 97 kohta

145 Hankintadirektiivin 70 artikla. Vanhan direktiivin 26 artiklan mukaan hankintasopimuksen toteuttamisen ehdoissa voitiin käsitellä erityisesti sosiaalisia ja ympäristönäkökohtia.

146 Hankintadirektiivin 70 artikla. Vanhan direktiivin 26 artiklan mukaan hankintasopimuksen toteuttamisen ehdoissa voitiin käsitellä erityisesti sosiaalisia ja ympäristönäkökohtia.

Elinkaarikustannuksista oma artikla

Tarjousmenettelyn voittaja voidaan valita pelkän halvimman hinnan, kustannuste-hokkuuden tai parhaan hinta-laatusuhteen perusteella. Paras hinta-laatusuhde pitää sisällään hinnan ja elinkaarikustannusten lisäksi muita tekijöitä, kuten toimitus- ja mak-suehdot, myynninjälkeistä palvelua koskevat näkökohdat tai ympäristö- tai sosiaaliset näkökohdat¹⁴⁷. Jäsenvaltioiden harkintaval-lassa on kieltää pelkän hinnan tai kustan-nusten käyttäminen hankintasopimuksen ainoana tekoperusteena.

Direktiivin mukaan elinkaarikustannukset sisältävät kaikki rakennusurakoiden, tavaroiden tai palvelujen elinkaaren aikaiset kustan-nukset¹⁴⁸. Niihin lukeutuvat myös ulkoisista ympäristövaikutuksista aiheutuvat kustan-nukset, jotka liittyvät tuotteeseen, palve-luun tai rakennusurakkaan sen elinkaaren aikana, edellyttäen, että niiden rahallinen arvo voidaan määrittää ja tarkistaa. Kyse voi olla kasvihuonekaasupäästöjen ja muiden epäpuhtauspäästöjen kustannuksista sekä muista ilmastomuutoksen hillitsemisen

kustannuksista¹⁴⁹. Kyse voi siten olla käytet-tyjen raaka-aineiden hankkimisen taikka itse tuotteen tai sen valmistuksen aiheuttamasta ympäristön pilaantumisesta, jos kyseisiä kus-tannuksia voidaan arvioida rahallisesti ja seurata¹⁵⁰.

Direktiivin elinkaarikustannuksia koskevassa artiklassa ei mainita ympäristövaikutusten lisäksi ulkoisvaikutuksia muiden yhteiskun-tavastuukriteerien osalta. Sen sijaan direk-tiivin johdanto-osassa tuodaan esiin tarve tarkastella ”sosiaalisia elinkaarikustannuk-sia varten kehitettävien yhteisten menetel-mien toteutettavuutta ottamalla huomioon olemassa olevat menetelmät, kuten Yhdis-tyneiden kansakuntien ympäristöohjelman puitteissa hyväksytyt suuntaviivat tuotteiden sosiaalisen elinkaaren arvioinnista”.¹⁵¹ Ympä-ristöohjelman suuntaviivoissa ei ole huo-mioitu veronmaksun välttelystä aiheutuvia ulkoiskustannuksia¹⁵².

Sosiaalisten elinkaarikustannusten osalta direktiivi ei selvennä, voidaanko veronmak-sua huomioida osana elinkaarikustannuksia ja voitaisiinko tällaisen ’verojalanjäljen’ arvioimi-seksi kehittää ’hiilijalanjäljen’¹⁵³ mittaamiseksi kehitettyjä vastaavia menetelmiä sen rahalli-sen arvon määrittämiseksi ja tarkistamiseksi. Tällaisten kriteerien määrittelemine edel-lyttää käytännössä puolueetonta, avointa ja ennakkoon määriteltyä yleistä menetelmää. Ajoneuvohankintojen osalta on olemassa niitä koskevasta erityisdirektiivistä johdettu laskentamenetelmä¹⁵⁴.

147 Näitä muita tekijöitä voivat olla esimerkiksi se, onko kirjat painettu kierrätyspaperille tai kestävän puu-kaupan paperille, ulkoisista ympäristövaikutuksista johtuvat kustannukset tai se, onko edistetty hankin-tasopimuksen toteuttamiseen osallistuvien vähä-osaisten henkilöiden tai heikossa asemassa olevien ryhmien jäsenten parempaa integroitumista yhteis-kuntaan. Direktiivin johdanto-osan 93 kohta. Direktii-vin 67 artiklassa esitetään parhaan hinta-laatusuh-teen yhteydessä ohjeellinen luettelo mahdollisista ympäristönäkökohdista ja sosiaaliset näkökohdat si-sältävistä sopimusten tekoperusteista. Näitä ovat a) laatu, joka kattaa tekniset ansiot, esteettiset ja toi-minnalliset ominaisuudet, esteettömyyden, kaikkien käyttäjien vaatimukset täyttävän suunnittelun, yh-teiskunnalliset, ympäristöön liittyvät ja innovatiiviset ominaisuudet sekä kaupankäynnin ja sen edellytyk-set; b) hankintasopimuksen toteutukseen osoitetun henkilöstön organisointi, pätevyys ja kokemus, jos osoitetun henkilöstön laadulla voi olla merkittävä vai-kutus hankintasopimuksen toteuttamisen tasoon; tai c) huolto, tekninen tuki ja toimitusehdot, kuten toi-mituspäivä, toimitusmenettely sekä toimitus- tai to-teutusaika.

148 Kyse on muun muassa sisäisistä kustannuksista, kuten tutkimus-, kehitys-, tuotanto-, kuljetus-, käyt-tö-, ylläpito- ja käytöstäpoistokustannuksista. Han-kintadirektiivin johdanto-osan 96 kohta

149 Hankintadirektiivin 68.1 artiklan b kohta

150 Hankintadirektiivin johdanto-osan 96 kohta

151 Ibid.

152 Verot mainitaan vain internaliteetteina. Eksternalitee-tilla tarkoitetaan ulkoishyötyjä tai -haittoja/kustan-nuksia, jotka eivät näy tuotteiden hinnassa. United Nations Environment Programme, 2009, Guidelines for social life cycle assesment of products, s. 15–16, saatavilla osoitteessa: http://www.unep.org/pdf/DTIE_PDFS/DTIX1164xPA-guidelines_sLCA.pdf

153 Global Footprint Network, Carbon Footprint, http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/page/carbon_footprint/ (viitattu 14.5.2015)

154 Puhtaiden ja energiatehokkaiden tieliikenteen moot-toriajoneuvojen edistämisestä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/33/EY liite.

Mahdollisuuksia neuvotteluihin ja hankintasopimusten jakamiseksi osiin laajennetaan

Direktiivillä on haluttu lisätä joustavuutta, jotta hankintaviranomaiset voivat valita hankintamenettelyn, joka mahdollistaa neuvottelut¹⁵⁵. Neuvotteluja voidaan käydä hankintakohteen kaikista ominaisuuksista, kuten niiden laadusta, määristä, kaupallisista lausekkeista sekä sosiaalisista, ympäristöön liittyvistä ja innovatiivisista seikoista, elleivät ne kuulu vähimmäisvaatimuksiin¹⁵⁶. Tämä on myönteinen kehityssuunta yhteiskuntavastuun kannalta sikäli, että esimerkiksi veronmaksua koskevia vastuullisuuskriteereitä voidaan neuvotteluissa pyrkiä sopimaan joustavammin ja laajemmin osaksi hankinnan toteuttamista.

Kilpailun edistämiseksi hankintaviranomaisia kannustetaan jakamaan suuria hankintasopimuksia osiin. Jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus mennä pidemmälle pyrkimyksissään helpottaa pk-yritysten osallistumista julkisten hankintojen markkinoille. Tällaisten mahdollisuuksien hyödyntämisellä voidaan edesauttaa hankintojen toteuttamista sellaisilla yrityksillä, joilla ei ole mahdollisuuksia vastaavalaaiseen kansainväliseen aggressiiviseen verosuunnitteluun, kuin suurilla monikansallisilla yrityksillä.¹⁵⁷

155 Hankintadirektiivin johdanto-osan 42 kohta

156 Hankintadirektiivin johdanto-osan 45 kohta

157 Kansallisesti on mahdollista laajentaa velvoite harvita sopimusten osiin jakamisen asianmukaisuutta koskemaan pienempiä sopimuksia, velvoittaa hankintaviranomaiset perustelemaan päätöksensä olla jakamatta sopimuksia osiin tai tehdä osiin jakaminen pakolliseksi tietyin edellytyksin. Hankintadirektiivin johdanto-osan 78 kohta

5. Johtopäätökset

Suomi on sitoutunut toimimaan edelläkävijänä yritysvaluasioissa myös julkisten hankintojen osalta ja toimimaan veroparatiisien sulke-
miseksi muun muassa tiukentamalla yritysten raportointivelvollisuutta¹⁵⁸. Julkisissa hankinnoissa tavoite tarkoittaa sitä, ettei julkisilla varoilla tuettaisi ja legitimoitaisi läpinäkymättömyyttä yritystoimintaa, jossa pyritään aggressiivisen verosuunnittelun keinoin välttelemään veroja¹⁵⁹. Vastuullisen veronmaksun vaatimuksella on laaja kansan tuki, sillä alkuvuodesta 2015 tehdyn mielipidemittauksen mukaan 79 prosenttia suomalaisista odottaa hallitukselta aktiivisempia toimia veroparatiisitalouden lopettamiseksi¹⁶⁰.

Suomi onkin sitoutunut hankintalain kokonaisuudistuksessa hyödyntämään EU:n uusien hankintadirektiivien tarjoamia mahdollisuuksia laatutekijöiden ja yhteiskuntavastuun korostamiseksi¹⁶¹. Valtioneuvoston yhteiskuntavastuuta koskevan periaatepäätöksen mukaan valmistelussa olisivat olleet esillä myös uusien direktiivien tarjoamat välineet torjua harmaata

taloutta ja yritysten veroparatiisien käyttöä¹⁶². Finnwatch on tavannut keväällä 2015 hankintayksiköitä ja työ- ja elinkeinoministeriön edustajia, eikä tapaamisten perusteella verovastuullisuusteemoja kuitenkaan ole perusteellisesti pohdittu hankintadirektiivien kansallista implementointia valmistelemissä työryhmissä¹⁶³.

Yhteiskuntavastuukriteerien laajeneva käyttö hankintakäytännössä sekä Euroopan unionin tuomioistuimen tätä tukeva oikeuskäytäntö heijastuvat nyt uusien direktiivien säännöksissä. Säädöstasolla sallitaan sosiaalisten ja ekologisten kriteerien käyttäminen kaikissa hankintamenettelyn vaiheissa ja kriteeri voi sijoittua mihin tahansa hankinnan kohteen elinkaaren vaiheeseen – tuotteen raaka-aineiden hankkimisesta aina tuotteen hävittämisvaiheeseen asti. Hankintadirektiivissä viitataan nyt eksplisiittisesti myös taloudelliseen vastuunäkökohtiin sopimuksen toteuttamista koskevana ehtoina, mikä vahvistaa myös veronmaksun vastuullisuusnäkökohtien oikeusperustaa julkisissa hankinnoissa huolimatta siitä, ettei toimittajien veronmaksua mainita direktiivissä erikseen muuten kuin lakisääteisten verovelvoitteiden osalta.

Haasteena yhteiskuntavastuukriteerien käyttämiseksi julkisissa hankinnoissa on ollut se, että hankintalainsäädännön juuret ovat vahvasti EU:n sisämarkkinaoikeudessa ja vapaan liikkuvuuden esteiden poistamistavoitteissa¹⁶⁴. Veronmaksun vastuullisuutta koskeva kriteeri voi siten olla helposti esimerkiksi tiettyjä toimittajia syrjivä ja suhteettomana liikkuvuusperiaatteiden vastainen. Toimittajan veronmaksun tulisi myös liittyä soveltuvuusehtona toimittajan kykyyn suoriutua sopimusvelvoitteistaan ja tarjouten vertailuperusteen tai hankintasopimusten ehtojen hankinnan

158 Vaalikauden 2011–2015 hallitusohjelman mukaan "[h]allitus tukee hankkeita yritysvaluasiota koskevien kansainvälisten normien ja ohjeistojen vahvistamiseksi ja edistää vastuullisuusnäkökohtien parempaa huomioimista elinkeinopolitiikassa ja julkisissa hankinnoissa. Tavoitteena on suomalaisten yritysten toimiminen edelläkävijänä yritysvaluasioissa." Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma, s. 20, saatavilla osoitteessa: <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/147449/Kataisen+hallituksen+ohjelma/81f1c20f-e353-47a8-8b8f-52ead83e5f1a>

159 Hallituksen veronkierron vastaisen toimintaohjelman mukaan veroparatiisien käytön rajoittamista tulisi selvittää osana EU-tasolla tapahtuvaa sääntelyä ja tässä yhteydessä olisi myös ratkaistava, mikä määritelmä veroparatiisista olisi käyttökelpoisin julkisten hankintojen yhteydessä. Hallituksen kansainvälisen veronkierron vastainen toimintasuunnitelma, 2014, s. 12

160 Kepa, 24.2.2015, Suomalaiset: Veroparatiisit kiinni ja suuryrityksiltä yhteiskuntavastuuta, <http://www.kepa.fi/uutiset/11220> (viitattu 8.5.2015)

161 Valtioneuvoston saate YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevien ohjaavien periaatteiden kansallisesta toimeenpanosta, 12.9.2014, saatavilla osoitteessa: file:///C:/Users/Henri/Desktop/TEMjul_44_2014_web_21102014.pdf. Hankintayksiköistä valtioneuvoston ja ministeriöiden on sitouduttava ekologisten ja sosiaalisten näkökohtien huomioon ottamiseen hankinnoissaan valtioneuvoston 22.11.2012 julkaistun yhteiskuntavastuun periaatepäätöksen mukaisesti. Valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskuntavastuusta, 2012, saatavilla osoitteessa: https://www.tem.fi/files/35049/vnp_yhteiskuntavastuu_2012.pdf.

162 Ibid, s. 9

163 Raportin kirjoittamisen aikana keväällä 2015 tavattiin hankintalainsäädäntöä valmisteleisiin työryhmiin kuuluvia edustajia Hansel Oy:stä, Helsingin kaupungin hankintakeskuksesta, Kuntaliiton julkisten hankintojen neuvontayksiköstä sekä Työ- ja elinkeinoministeriöstä.

164 Ukkola, M., 2015, Taloudellisen toiminnan käsite hankintalainsäädännössä, teoksessa Defensor Legis N:o 1/2015, s. 169

kohteeseen. Esimerkiksi yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta ei tulisi kuitenkaan tulkita tiukan muodollisesti vaan vapaan liikkuvuuden tavoitteen lisäksi myös muiden direktiivissä asetettujen yhteiskunnallisten tavoitteiden edistämisen näkökulmasta¹⁶⁵. Esimerkiksi kestävän ja osallistavan talouskasvun, yhteiskuntavastuullisten näkökohtien, julkisten varojen tehokkaan käytön sekä köyhyyden torjunnan tavoitteet perustelevat tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämistä siten, etteivät aggressiivista verosuunnittelua hyödyntävät toimittajat saa epäreilua etua tarjouskilpailussa vastuullisiin toimittajiin nähden.

Ilman selkeää ohjeistusta toimittajien veronmaksulle ja taloudelliselle avoimuudelle asetettavat kriteerit merkitsevät hankintayksiköille tietyn tason oikeudellista riskiä. Ongelmana voi olla se, että uudenlaisen kriteerin käyttöönotto vaikuttaa negatiivisesti saatavien tarjousten määrään ja laatuun. Kilpailutus ei tällöin toteuta tavoitettaan eikä ole välttämättä hankintayksikölle liiketoiminnallisesti mahdollista. Tällä hetkellä hankkijat voivat kuitenkin lisätä hankinnoissaan verovastuukriteerien juridista hyväksyttävyyttä (1) lieventämällä kriteerien asettamisen tapaa ja (2) verovastuukriteerien sisältöä sekä (3) valitsemalla hankintamenettelyn vaihe, jossa vastuullisuutta on helpointa edistää.

Veronmaksua ja taloudellisen toiminnan avoimuutta koskevia vastuullisuuskriteereitä voidaan ensinnäkin asettaa asteittain erilaisin siirtymäajoin. Niitä voidaan myös asettaa aluksi vapaaehtoisena tai edellyttäen toimittajilta symbolista vakuutusta kriteerin noudattamisesta ilman, että kriteerin rikkomisesta seuraisi toimittajalle seurauksia, kuten poissulkemista tarjouskilpailusta tai sopimusoikeudellisia sanktioita. Ei-sitovinakin kriteerit ovat viestejä markkinoille siitä, että hankintayksikkö pitää niiden sisältämiä arvoja tärkeinä. Kriteerien vaikuttavuutta voidaan lisätä seuraamalla niiden noudattamista sopimuskauden aikana ja käymällä vuoropuhelua toimittajan kanssa.

¹⁶⁵ Tälle EU:n tuomioistuimen ns. teleologiselle laintulkinnalle ominaista on huomioda yksittäiseen ratkaisuun välittömästi vaikuttavien oikeusnormien lisäksi myös sääntelyn perimmäiset tavoitteet ja periaatteet. Raitio, J., 2005, Teleologia eurooppaoikeudessa, teoksessa Oikeus 2005/3, s. 276–297

Toisaalta ainakin suurempien hankintayksiköiden tulisi asettaa veronmaksun vastuukriteereitä myös sitovina ja olla näin valmiita testaamaan niiden pätevyyttä tuomioistuimessa. Näin verovastuukriteerien käyttöalaa saataisiin selvyttä ja niitä voitaisiin käyttää laajemmin kaikissa julkisissa hankinnoissa. Pilottihankkeita hyödyntämällä voidaan arvioida pienemmässä mittakaavassa verovastuukriteerien vaikutusta kilpailutukseen.

Hankintalainsäädännön mukaan yhteiskuntavastuukriteerien huomioiminen on soveliainta hankintasopimuksen toteuttamista koskevissa ehdoissa, joiden osalta uudessa direktiivissä mainitaan myös taloudelliset näkökohdat. Se lienee myös juridisesti turvallisinta siksi, että sopimusehdoilla ei muodollisesti vaikuteta tarjoajien soveltuvuusarviointiin eikä tarjousten valintaan, vaikka niillä onkin tosiasiallista vaikutusta kilpailutukseen. Myös sopimusehtojen tulee kuitenkin liittyä hankinnan kohteen toteuttamiseen, olla oikeasuhtaisia ja täyttää muut hankintaperiaatteiden vaatimukset.

Verovastuukriteereitä voidaan periaatteessa ajatella käytettävän myös tarjousten vertailuperusteina, jolloin valtiot ja kunnat voivat pisteyttämällä suosia yrityksiä, jotka voivat osoittaa olevansa verovastuullisia. Sen sijaan poissulkemisperusteena soveltuvuusehdoissa tai hankinnan kohdetta kuvaavana teknisenä eritelmänä kriteeri on helpommin suhteellisuusperiaatteen vastainen, koska ehdon täyttämättä jääminen johtaa suoraan hylkäämiseen.

Toisaalta mitä selkeämmin juridisesti perusteltavissa olevasta vastuullisuuskriteeristä on kyse, sitä perustellumpaa kriteeriä on yrittää käyttää vertailuperusteena tai jopa vähimmäisvaatimuksena, sillä näin tarjouskilpailun tulosta voidaan ohjata voimakkaammin haluttuun suuntaan. Koska verovastuullisuuskriteereitä ei ole hankintakäytännössä juurikaan käytetty eikä niiden juridinen asema ole selvä, niitä on turvallisinta kuitenkin harkita käytettäväksi vähimmäisvaatimusten sijaan juuri vertailuperusteina tai sopimusehtoina.

Veronmaksun vastuullisuuskriteereistä ehkä helpointa on asettaa yritystoiminnan avoimuuteen liittyviä vaatimuksia ja ehtoja ilman, että hankkija asettaisi vaatimuksia siitä, kuinka

paljon ja minne veroja tulee maksaa. Esimerkiksi selvitysvaatimukset maakohtaisista tilinpäätöstiedoista ja konsernin omistajatiedoista täyttävät yhdenvertaisen kohtelun ja suhteellisuuden vaatimukset helpommin, koska kaikkien markkinatoimijoiden tulisi lähtökohtaisesti pystyä kertomaan kyseiset tiedot omalta osaltaan suhteellisen helposti. Taloudellisen avoimuuden kriteeri on vaikutuksellinen, sillä yleisöjulkisuus 'pakottaa' markkinamekanismin kautta yrityksiä maksamaan veronsa vastuullisesti aggressiiviseen verosuunnitteluun liittyvän maineriskin vuoksi.¹⁶⁶

Sen sijaan esimerkiksi vaatimus veroparatiisien välttämistä on selkeästi nykyisen EU-oikeuden vastainen. Tällaisen vaatimuksen mahdollistaminen julkisissa hankinnoissa edellyttää mittavia lainsäädännöllisiä uudistuksia EU-tasolla. Toimittajan sijoittautumispaikan sijaan verovastuullisuus kriteerit tulee tällä hetkellä kytkeä hankintakäytännössä aina toimittajien toiminnan kautta toimittajan soveltavuuteen ja hankinnan kohteeseen, sillä alueellisiin ja paikallisiin tekijöihin kytkeytyvät vaatimukset ovat helposti unionioikeuden perusteella syrjiviä.

Veronmaksun vastuullisuuskriteerit – miten ja missä hankinnan vaiheessa?¹⁶⁷

(Viitteet taulukon jälkeen)

A. TALOUDELLISEN TOIMINNAN AVOIMUUS

Toimittaja julkistaa maksamansa verot ja muut taloudelliset tunnuslukunsa maakohtaisesti

– Toimittajayritys julkistaa täydellisen listan sen tytäryhtiöistä nimeineen ja sijoittautumispaikkoineen, kunkin tytäryhtiön osalta annetaan lyhyt kuvaus liiketoiminnan luonteesta.

– Yritys julkistaa jokaisesta sijoittautumismaasta (tai hallintoalueelta) tilinpäätöstiedot, mukaan lukien myynnit ja ostot¹⁶⁸, työntekijäkulut ja työntekijöiden määrän, rahoituskulut¹⁶⁹ ja maksetut verot¹⁷⁰.

Toimittaja julkistaa mahdollisen konsernirakenteensa sekä tosiasialiset omistajansa ja edunsaajansa

– Määritetään esimerkiksi tietyn suuruinen osakeomistus (esimerkiksi 10 %), jonka ylittäviltä osin omistajat on kerrottava¹⁷¹.

– Toimittajat voidaan myös pisteyttää sen mukaan, kuinka avoimia niiden omistajatiedot ovat. Mikäli yritys kertoo kaikki omistajansa omistussuuden suuruuteen katsomatta kaikkien (mahdolliseen) konserniin kuuluvien yhtiöidensä osalta, tarjoaja saa täydet pisteet.¹⁷²

Arviointi

– Täyttää lähtökohtaisesti yhdenvertaisen kohtelun, syrjimättömyyden ja avoimuuden (mitattavuus) vaatimukset, sillä kaikilla toimittajilla on niiden sijoittautumispaikasta riippumatta mahdollisuus selvityksen toimittamiseen. Suhteellisuus ja liittyminen hankinnan kohteeseen tai toimittajan soveltavuuteen on arvioitava tapauskohtaisesti.

– Juridisesti turvallisinta on pyytää tarjoajilta ja ehdokkailta selvitystä vapaaehtoisesti tarjouspyynnössä sekä sopimuksen toteuttamista koskevissa ehdoissa. Mikäli yritys ei anna selvitystä, sitä ei suljettaisi hankintamenettelyn ulkopuolelle eikä se vaikuttaisi tarjouskilpailussa menestymiseen. Avoimuuskriteereitä tulisi käyttää myös sitovina ehtoina ja testata niiden lainmukaisuutta eri hankintamenettelyn vaiheissa viime kädessä tuomioistuimessa. Pilottihankintailmoituksissa voidaan ilmoittaa, että selvityspyyntö asetetaan pakolliseksi 2 vuoden kuluttua kaikissa hankintayksikön hankinnoissa. Siirtymäajalla lisätään toimijoiden mahdollisuuksia valmistautua tietojen keräämiseen, jotta kaikki toimijat niin halutessaan voivat toimittaa selvityksen ja näin osallistua kilpailutukseen.

– Hankintasopimuksen toteuttamista koskevissa ehdoissa ja vertailuperusteissa nousee esiin kysymys siitä, liittykö avoimuuskriteeri riittävässä määrin hankinnan kohteeseen – sen laadukkaaseen ja taloudellisesti kestävään toteuttamiseen tai ominaisuuksiin tuotanto- ja valmistusprosessi mukaanlukien. Hankinnan kohdetta koskevana vähimmäisvaatimuksina (teknisinä eritelminä) kriteerin käyttö on syrjimättömyyden ja suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta oikeudellisesti epävarminta. Poissulkeisperusteena avoimuusehtoa ei voi käyttää, sillä siihen oikeuttaa vain lakisääteisten verovelvoitteiden laiminlyönti, johon riittää selvitykseksi esimerkiksi verovelkatodistus. Soveltuvuusvaatimuksena laaja yleisöjulkinen maakohtainen raportointi lienee helposti suhteellisuusperiaatteen vastainen, sillä se ei välttämättä suoraan kerro toimittajan pätevyydestä tai taloudellisista voimavaroista.

166 Helsingin kaupunginhallituksen mukaan maakohtaisia raportointia koskevalla "vaatimuksella ei pystyttäisi sinänsä sulkemaan pois tarjoajaa, joka on tehnyt laillista verosuunnittelua, mutta kokeilu tästä vaatimuksesta lisäisi läpinäkyvyyttä ja edistäisi osaltaan varmasti keskustelua yritysten yhteiskuntavastuusta ja sitä kautta vaikuttaisi ilmapiiriin, jossa yritykset pohtisivat näitä kysymyksiä aikaisempaa enemmän." Helsingin kaupunginhallitus, 2013, Päätöstiedote nro 9, saatavilla osoitteessa: http://www.hel.fi/hel2/maatoksenteke/kh-tiedote/arkisto/20130304_kh.html

167 Mahdollisuuksia kyseisten vaatimusten esittämiseen julkisten hankintojen yhteydessä hankintalainsäädännön nojalla eri hankintamenettelyn vaiheissa tullaan arvioimaan seuraavassa luvussa. Kriteeristön kokoamisessa on hyödynnetty Britanniassa kehitetyn Fair Tax Mark -merkkiin sisällytettyä kriteeristöä, joiden perusteella yritykset pisteytetään niiden veronmaksun vastuullisuuden mukaan, ks. merkistä s. 21.

B. VERONMAKSUA KOSKEVAT KRITEERIT

Toimittaja ei käytä aggressiivisia verosuunnittelukeinoja

– Määritetään yksiselitteisesti ja mitattavasti kaikki aggressiiviseksi katsottavat verosuunnittelun keinot, kuten alikapitalisointi¹⁷³, siirtohinnoittelu¹⁷⁴ ja verojärjestelmien nivouttamattomuuksien hyväksikäyttöön perustuvat aliverotustilanteet, joita toimittaja ei saa hyödyntää toiminnassaan.

– Esimerkiksi alikapitalisoinnin osalta vaaditaan tietty minimimäärä omaa pääomaa ja konsernin sisäisten lainojen koroille asetetaan markkinoilla vallitsevan korkotason mukainen katto.

Toimittajan efektiivinen veroaste¹⁷⁵ on riittävällä tasolla

– Edellytetään, että kyseisen hankinnan osalta yrityksen efektiivisen veroasteen tulee olla tietyn suuruinen (vaadittu veroste määritetään esimerkiksi suhteessa hankintayksikön alueella vastaavien toimijoiden keskimääräisen efektiiviseen veroasteeseen).

– Edellytetään lisäksi, että efektiivinen veroaste on kyseisen toimittajayhteisön ja/ tai sen (mahdollisen) koko konsernin osalta tietyn suuruinen (esimerkiksi kolmen viimeisimmän vuoden osalta ja hanketta toteutettaessa).

Arviointi

– Esimerkiksi efektiivistä veroastetta koskeva kriteeri täyttää avoimuusvaatimuksen täsmällisyyden ja mitattavuuden osalta. Kriteeri pitää kuitenkin rajata koskemaan hankinnan kohdetta, esimerkiksi hankinnan kohteena olevien palvelujen tuottamisesta saatavaan liikevoittoon. Kun kriteeri kohdistuu kaikkiin toimijoihin yhtä lailla niiden sijoittautumispaikkaan katsomatta, se täyttää ainakin muodollisesti yhdenvertaisen kohtelun ja syrjimättömyyden vaatimukset. Kriteeri voi kuitenkin olla sisämarkkinaoikeuden näkökulmasta ongelmallinen toisin EU-maihin sijoittautuneiden toimittajien kannalta, kun veroaste käytännössä sidotaan tietyn valtion tai kunnan alueelliseen verotuksen tasoon. Suuremmalla todennäköisyydellä kriteeri on kuitenkin suhteellisuusperiaatteen vastainen.

– Efektiivistä veroastetta koskeva kriteeri olisi luontevinta toteuttaa hankinnan toteuttamista koskevissa sopimusehdoissa. Hyödyntäessään valtion tai kunnan infrastruktuuria hankinnan kohteena olevassa liiketoiminnassaan, on oikeutettua vaatia toimittajaa maksamaan tästä myös oikea määrä veroja. Toimittajat voivat ennakoida verorasituksen tarjoushinnassaan. Kriteeri edistää avoimuuskriteereitä suuremmin kaikkien toimijoiden yhdenvertaista kohtelua, sillä toimittaja ei voisi saada etua hankintaan kohdistuvalla aggressiivisella verosuunnittelulla. Näin hankintayksikkö voi huomioida hankinnan ja hankintaa toteuttavan toimittajan todelliset taloudelliset vaikutukset myös verotulojen osalta.

– Tarjousten vertailuperusteiden osalta voidaan pohtia mahdollisuutta pisteyttää hankinnan kohteeseen liittyvää efektiivisen veroasteen määrää hinta-laatusuhdetta arvioitaessa sekä kehittää pidemmällä aikavälillä metodia verojalanjäljen huomioimiseksi osana elinkaarikustannuksia. Soveltuvuusehdoissa efektiivinen veroaste ei välttämättä kerro mitään toimittajan kyvystä toteuttaa hankintaa esimerkiksi riittävien taloudellisten voimavarojen arvioimiseksi muuten kuin hyvin rajallisissa tapauksissa (esimerkiksi negatiivisen taseen kieltö ja vaatimus vähimmäisliikevaihdosta).

C. VEROSUUNNITELUA RAJAAVA VASTUULLISUUSLINJAUS

Toimittaja maksaa verot eri toimimaihinsa niissä tapahtuvan todellisen taloudellisen aktiiviteetin ja arvonlisäyksen mukaisesti

– Toimittaja sitoutuu noudattamaan verosuunnittelussaan lain kirjaimen lisäksi myös sen henkeä ja tarkoituseriä. Toimittaja ei hyödynnä verosääntelyn porsaanreikiä verotuksen tarkoituserien vastaisten veroetuuk-sien hankkimiseksi.

– Toimittajalla on julkinen verolinjaus tai ohjesääntö, jossa verosuunnittelun rajat linjataan ko. periaatteen mukaisesti. Toimija sitoutuu myös noudattamaan OECD:n monikansallisille yrityksille laadittuja toimintaohjeita verotuksen osalta¹⁷⁶.

– Toimittaja nimeää yhden henkilön, joka vastaa organisaation veropolitiikasta.

– Toimittaja raportoi siitä, miten se noudattaa verolinjauksiaan vuosikertomuksessaan.

Arviointi

– Hankintalainsäädännön perusteella yrityksiltä ei voida edellyttää tiettyä yhteiskuntavastuuta koskevaa toimintapolitiikkaa eikä siten myöskään yleistä verovastuullisuuslinjausta, koska hankinnoissa asetettavien vaatimusten, ehtojen ja perusteiden tulee liittyä hankinnan kohteeseen¹⁷⁷. Verovastuullisuuskriteereitä tulee asettaa myös mitattavasti. Verovastuullisuuslinjauksissa kuvattuja periaatteita tulee pyrkiä muotoilemaan yksiselitteiseen ja mitattavaan muotoon ja rajaamaan ne kyseiseen hankintaan.

– Verolinjausten osalta kyseeseen voisivat tulla 'pehmeät' keinot, kuten toimittajilta tai sopimuskumppanilta pyydyttävä symbolinen vakuutus mainittujen veronmaksun oikeudenmukaisuusperiaatteiden noudattamiseen, joskin tällaisen vakuutuksenkin pyytäminen voi olla oikeudellisesti epävarmaa. Jo hankinnan suunnitteluvaiheessa on syytä kartoittaa alalla toimivien toimittajien verovastuullisuutta koskevia linjauksia ja viestittää niiden tärkeydestä markkinoilla.

D. VEROPARATIISIEN VÄLTÄMINEN

Toimittaja ei hyödynnä veroparatiiseja verovälttelytarkoituksessa

– Määritetään musta lista valtioista ja hallintoalueista, jotka eivät täytä hyvän verohallintotavan vaatimuksia¹⁷⁸.

– Vaaditaan, ettei toimittaja saa olla kytkeytynyt yhtiöön tai muuhun yhteisöön tai toimijaan, joka on sijoittautunut listattuun maahan. Kysymys voi olla toimittajan tytäryhtiöistä, jotka eivät saa sijaita näillä alueilla, tai rahavirroista, jotka eivät saa kulkea näiden alueiden kautta.

– Mikäli toimittajalla on yhteys veroparatiisialueeseen, toimittajalta pyydetään selvitys, jonka perusteella on oltava ilmeistä, etteivät sijoittautumisen motiivit ole verotuksellisia¹⁷⁹.

Arviointi

– Vaatimus veroparatiisien kytkentöjen välttämistä on unionin sisämarkkinaoikeuden näkökulmasta yhdenvertaisen kohtelun, syrjimättömyyden, avoimuuden ja suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta ongelmallinen ja siten nykyisen hankintalainsäädännön vastainen¹⁸⁰.

– Jotta hankintalainsäädännön edellytys avoimuudesta täyttyisi, EU:n tulisi laatia lista veroparatiisivaltioista, jotka eivät täytä hyvän verohallintotavan vaatimuksia. Koska EU-maihin lukeutuu veroparatiiseiksi katsottavia valtioita, poliittisista syistä tällaisen listan laatiminen voisi käytännössä koskea ainoastaan EU:n komission suosittamalla tavalla EU:n ulkopuolisia valtioita ja hallintoalueita¹⁸¹. Myöskään syrjimättömyysperiaate ei tällä hetkellä mahdollistaisi EU-maita sisältävän listan käyttämistä julkisissa hankinnoissa¹⁸². Sen sijaan EU-maihin kuuluvien veroparatiisien nimeäminen ja painostaminen muilla poliittisilla keinoilla on tärkeää.

168 Myynnit ja ostot konsernin sisällä ja toisten yritysten kanssa

169 Rahoituskulut konsernin sisällä ja toisten yritysten kanssa

170 Verotietojen osalta tulisi raportoida veromenot, joissa eritellään lyhytaikaiset ja laskennalliset verokulut, valtiolle maksetut verot, kirjanpitokauden alun ja lopun verovelat ja kirjanpitokauden laskennalliset verovelat. Lisätietoa maakohtaisesta raportoinnista (eng. country-by-country reporting) Tax Justice Network -verkoston nettisivuilla: <http://www.taxjustice.net/topics/corporate-tax/country-by-country/> (viitattu 24.3.2015)

171 Kymmenen prosentin rajaa noudatetaan mm. Britanniassa kehitetyssä ns. "reilun veronmaksajan" merkissä, Fair Tax Mark -sertifiointimerkissä, ks. s. 21.

172 Suomessa kaikki suomalaisten osakeomistukset suomalaisyhtiöissä ovat lähtökohtaisesti julkisia viranomaisille ja suurelle yleisölle riippumatta omistussuuden suuruudesta. Britanniassa puolestaan on rekisteröitävä suurimmat omistajat, ja kriteerinä käytetään 25 prosentin omistussuutta tai määräysvaltaa yrityksessä. Moni muu maa sallii kuitenkin yritysten todellisten edunsaajien täyden salaamisen, minkä vuoksi tietojen julkistamista on syytä vaatia julkisissa hankinnoissa.

173 Alikapitalisointi eli korkean verotuksen maassa toimivien ja/tai merkittävää liikevaihtoa tekevien tytäryhtiöiden velkaannuttaminen matalan veroasteen tytäryhtiöille. Finnwatch, 2013, Ei tietoja, ei tuloja, s. 16–17, saatavilla osoitteessa: http://www.finnwatch.org/images/pdf/ei_tietoja_finnwatch.pdf

174 Konsernin tytäryhtiöiden välisessä kaupassa käytettävien siirtohintojen ja konsernirakenteen suunnittelu siten, että tulosta näytetään keinotekoisesti matalan verotuksen valtioissa tai maissa, joissa tarjotaan erityisiä veroetuja.

175 Erotuksena verovelvollisen nimellisestä veroasteesta efektiivisellä veroasteella tarkoitetaan erilaisten vähennysten (esimerkiksi korkovähennysoikeuksien) johdosta yrityksen maksettavaksi tosiasiallisesti jäävää (tulo)veroprosenttia suhteessa yrityksen reaaliin tuloihin.

176 OECD, 2011, Toimintaohjeet monikansallisille yrityksille. Vuoden 2011 tarkistus. Käännös julkaisusta OECD Guidelines for Multinational Enterprises 2011 Edition, s. 36–37, saatavilla osoitteessa: https://www.tem.fi/files/32204/TEMrap_5_2012.pdf

177 Kyse on nk. veroparatiiseista, rahoitussalaisuusvaltioita tai muista haitallista verokilpailua käyvästä hallintoalueista, jotka eivät täytä hyvän verohallintotavan vaatimuksia. Esimerkiksi Tax Justice Network on listannut rahoitussalaisuusalueet vuoden 2013 indeksissään: Tax Justice Network, 2013, Financial Secrecy Index - 2013 Results, <http://www.financialsecrecyindex.com/introduction/fsi-2013-results> (viitattu 20.3.2015). Salaisuusvaltiot ja -alueet usein kieltäytyvät kansainvälisestä verotiedonvaihdosta, niissä valitsee tiukka pankkisalaisuus, yritysten tilinpäätöstiedot eivät ole julkisia ja näin mahdollistetaan yritysten todellisten omistajien ja edunsaajien henkilöllisyyden salaaminen.

178 Toisin sanoen sijoittautumisen syiden tulee pohjautua aitoihin liiketaloudellisiin perusteisiin.

179 Hankintadirektiivin johdannon 97 kohta

180 Hallituksen veronkierron vastaisen toimintaohjelman mukaan toimittajien poissulkemisperusteena veroparatiisien hyödyntäminen tulisi joko määritellä jokin nykyisen hankintalain 53 §:ssä mainitun vakavan rikoksen tunnusmerkistön sisään tai säätää toiminta muussa laissa laittomaksi. Kummassakin tapauksessa edellytettäisiin vielä sitä, että syyllisyys on todennettu lainvoimaisella tuomiolla, jonka ostaja pystyy rikosrekisteristä tai jostain muusta vastaa-vasta lähteestä toteamaan. Hallituksen kansainvälisen veronkierron vastainen toimintasuunnitelma, 2014, s. 12

181 Euroopan komissio, 2012, Toimintasuunnitelma veropetosten ja veronkierron torjunnan tehostamiseksi, s.6, saatavilla osoitteessa: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/tax_fraud_evasion/com_2012_722_fi.pdf

182 Ei vaikka maalistauksen sijaan määriteltäisiin ja asetettaisiin täsmällisiä kriteereitä hyvän verohallintotavan mukaisista ominaisuuksista, jos ne kytketään alueisiin.

6. Suositukset

SUOSITUKSET HANKINTAYKSIKÖILLE

- Julkisilla hankinnoilla tulee edistää taloudellisen toiminnan avoimuutta edellyttämällä toimittajilta julkista maakohtaista veroraportointia sekä mahdollisen konsernirakenteen ja todellisten omistajien ja edunsaajien julkistamista. Lisäksi hankintayksikön on hyvä ylläpitää julkista rekisteriä niistä toimittajista, jotka ovat antaneet kyseiset tiedot ja jotka ovat vastuullisuuslinjauksissaan sitoutuneet vastuulliseen veronmaksuun.
- Hankintayksiköiden tulee kehittää ja käyttää myös muita veronmaksun vastuullisuuskriteereitä ja soveltaa niitä julkisten hankintojen pilottihankkeissa tarvittaessa siirtymäaikoja riittävän kilpailutuksen aikaansaamiseksi. Suurempien hankintayksiköiden tulisi asettaa verovastuullisuuskriteereitä sitovina ja soveltuvin osin hankintamenettelyn eri vaiheissa ja olla valmiita hakemaan tuomioistuimen ratkaisua kriteerien pätevydestä.
- Hankintaa suunniteltaessa tulee kartoittaa alan toimittajien veronmaksuun liittyvät riskit ja tarvittaessa pohtia verovastuullisia vaihtoehtoja julkisen hankinnan tilalle. Alan toimittajien kanssa tulee käydä vuoropuhelua ja vaikuttaa verovastuullisiin toimintatapoihin. Tärkeää on viestittää, ettei aggressiivinen verosuunnittelu ole hankintayksikön edustamien kansalaisten eikä kuntalaisten intressissä.
- Hankintayksikön tulee hyödyntää mahdollisuudet hankintojen toteuttamiseksi pienemmissä osissa, jos tämä on riskiarvioinnin perusteella tarpeellista ja tällä voidaan edistää veroparatiiseihin kytkeytymättömien pk-yritysten osallistumista hankintaan. Hankintayksikön tulee myös tarvittaessa varata hankintasopimus tiettyjen palveluiden osalta voittoa-tavoittelemattomille organisaatioille, joilla ei ole intressejä aggressiiviseen verosuunnitteluun.
- Hankintayksiköiden tulee päivittää hankintastrategiansa ja hankintaohjeensa ja sitoutua arvopohjassaan verovastuullisten näkökohtien huomioon ottamiseen hankintalainsäädännön sallimissa rajoissa. Hankintayksiköissä tulisi lisätä verovastuullisuutta koskevaa tietoutta ja sitouttaa organisaatio verovastuullisten hankintatoimien kehittämiseen.

SUOSITUKSET PÄÄTTÄJILLE

- Suomen tulee edistää yritysten vastuullista veronmaksua selkeyttämällä uudistettavassa hankintalaissa ja sen perusteluissa taloudellisten vastuunäkökohtien käyttömahdollisuuksia julkisissa hankinnoissa.
- Suomen tulee laatia valtioneuvoston periaatepäätös tai muu poliittinen ohjeistus taloudellisesti vastuullisten hankintojen tekemiseksi. Ohjeistuksessa tulee asettaa numeerisia tavoitteita veronmaksun ja taloudellisen avoimuuden osalta vastaavalla tavalla kuin mitä on asetettu ekologisesta kestävästä hankinnoista. Suomen tulee vaikuttaa myös EU:ssa yhteisten mitattavien verovastuukriteerien kehittämiseksi. Suomen tulee rahoittaa hankkeita Fair Tax Mark -sertifiointimerkin kehittämiseksi ja käyttöönottamiseksi myös Suomessa.
- Hankintalaissa tulee rajoittaa pelkän hinnan käyttämistä hankintasopimuksen tekoperusteena ja säätää parhaasta hinta-laatusuhteesta ensisijaisena tekoperusteena, jotta kaikissa hankinnoissa huomioitaisiin niiden laaja-alaiset taloudelliset vaikutukset ympäröivään yhteiskuntaan verotulot mukaan lukien.
- Hankintalain kokonaisuudistuksessa tulee osoittaa hankintayksiköille kaikki hankintadirektiivien suomat kansalliset mahdollisuudet varata tietyt hankinnat

voittoa tavoittelemattomille organisaatioille tai rajata hankintalainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle tiettyjä hyvinvointipalveluja. Samalla on selvitettävä, miten tällä tavoin voidaan tehokkaimmin edistää hankintojen toteuttamista yhteiskuntavastuullisemmin.

- Hallituksen tulee vaikuttaa pidemmällä tähtäimellä hankintalainsäädännön kehittämiseen EU:ssa siten, että veroparatiisitalouden ongelmiin voitaisiin puuttua tehokkaammin. Tavoitteena tulee olla, että hankkijat voisivat sulkea tarjouskilpailusta pois yritykset, jotka kirjanpidollisesti hyödyntävät veroparatiiseja puhtaasti verovälttelytarkoituksessa. EU:n tulisi laatia musta lista maista, jotka eivät täytä hyvän verohallintotavan vaatimuksia.

- Maakohtainen veroraportointi tulee säätää pakolliseksi kaikille suuryrityksille. Näin kansalaiset ja kuntalaiset voivat arvioida, tuote taanko julkisia hankintoja verovastuullisesti.
- Työ- ja elinkeinoministeriön tulee lisätä resursseja kuntien yhteiskuntavastuullisia hankintoja koskevaan neuvontaan. Kuntaliiton julkisten hankintojen neuvontayksikön tulee aktiivisesti tarjota kunnille tietoa vastuullisista hankinnoista myös veronmaksun osalta.

SUOSITUKSET KANSALAISILLE JA KUNTALAISILLE

- Kansalaisten ja kuntalaisten tulee vaatia valtion ja kotikuntiansa päätäjiltä verovastuullisia ja taloudellisesti avoimia julkisia hankintoja.

Kirjallisuuslähteet

- Euroopan komissio, 2012, Sosiaalinen ostaminen: Opas sosiaalisten näkökohtien huomioinnista julkisissa hankinnoissa, saatavilla osoitteessa: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6457&langId=fi>
- Euroopan komissio, 2012, Toimintasuunnitelma veropetosten ja veronkierron torjunnan tehostamiseksi, saatavilla osoitteessa: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0722&from=FI>
- Euroopan komissio, 2012, Suositus aggressiivisesta verosuunnittelusta, saatavilla osoitteessa: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/tax_fraud_evasion/c_2012_8806_fi.pdf
- Euroopan komissio, 2010, Tiedoksianto, Eurooppa 2020, Älykkään, kestävä ja osallistavan kasvun strategia, saatavilla osoitteessa: http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_FI_ACT_part1_v1.pdf
- European Commission, Public Procurement Reform, Fact Sheet No 9, Social Aspects of the New Rules, saatavilla osoitteessa: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/reform/fact-sheets/fact-sheet-08-social_en.pdf
- Fair Tax Mark, kotisivut, <http://www.fairtaxmark.net> (viitattu 7.4.2015)
- Finnwatch, 2013, Ei tietoja, ei tuloja, saatavilla osoitteessa: http://www.finnwatch.org/images/pdf/ei_tietoja_finnwatch.pdf
- Finnwatch, 2014, Eläkkeitä muiden maiden verorahoilla, saatavilla osoitteessa: http://www.finnwatch.org/images/pdf/elke_post-final.pdf
- Finnwatch, 2014, Rikkinäinen veropalapeli, saatavilla osoitteessa: <http://www.finnwatch.org/images/pdf/verosopimukset5.pdf>
- Global Footprint Network, Carbon Footprint, http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/page/carbon_footprint/ (viitattu 14.5.2015)
- Helsingin kaupunginhallitus, 2013, Päätöstiedote nro 9, saatavilla osoitteessa: http://www.hel.fi/hel2/paatoksenteke/kh-tiedote/arkisto/20130304_kh.html
- Helsingin kaupunki, 2012, Veroparatiisiselvitys, saatavilla osoitteessa: http://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunginhallitus/Suomi/Esitys/2013/Halke_2013-03-04_Khs_9_EI/7519219E-750A-42E2-B4F9-8CD636FD9A80/Liite.pdf
- Helsingin kaupunki, Selvitys vuoden 2013 arviointikertomuksen johdosta suoritetuista toimenpiteistä, HEL2014-004186 T 00 03 00
- Helsingin kaupungin hankintakeskus, tarjouspyyntö H097-12/HEL 2015-000224
- Helsingin kaupungin kirje valtioneuvostolle, valtiovarainministeriölle ja työ- ja elinkeinoministeriölle, saatavilla osoitteessa: http://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunginhallitus/Suomi/Esitys/2013/Halke_2013-06-10_Khs_23_EI/A13AA0C0-D4EF-4B84-B950-AD-95FACCF94D/Liite.pdf
- IMF, 2014, Spillovers in International Corporate Taxation, saatavilla osoitteessa: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/050914.pdf>
- Julkisten hankintojen neuvontayksikkö, Julkisten hankintojen periaatteet, <http://www.hankinnat.fi/fi/julkinen-hankinta/hankintojen-periaatteet/Sivut/default.aspx> (viitattu 24.3.2015)
- Kalmar Kommun, 2010, Kommungemensam verksamhetshandbok, Uppförandekod för hållbar upphandling inom Kalmar kommun, saatavilla osoitteessa: <http://taxhavenfree.org/wp-content/uploads/2014/03/KalmarUppforandekod.pdf>
- Kepa, 24.2.2015, Suomalaiset: Veroparatiisit kiinni ja suuryrityksiltä yhteiskuntavastuuta, <http://www.kepa.fi/uutiset/11220> (viitattu 8.5.2015)

- Konkurrensverket, Beslut, Dnr 72/2012, Kalmar kommuns upphandlingspolicy, saatavilla osoitteessa: http://taxhavenfree.org/wp-content/uploads/2014/03/Konkurrensverkets_beslut_upphandling72-2012.pdf
- OECD, Global Forum on Transparency and Exchange on Information for Tax Purposes: Tax Transparency, Report on Progress, saatavilla osoitteessa: http://www.oecd.org/tax/transparency/draft%20annual%20report%202013%20%20for%20GF_2.pdf
- OECD, 2011, Toimintaohjeet monikansallisille yrityksille. Vuoden 2011 tarkistus. Käännös julkaisusta OECD Guidelines for Multinational Enterprises 2011 Edition, saatavilla osoitteessa: https://www.tem.fi/files/32204/TEMrap_5_2012.pdf
- OHCHR, 2014, Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, Ms. Maria Magdalena Sepúlveda Carmona, on taxation and human rights, saatavilla osoitteessa: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/AnnualReports.aspx> (viitattu 23.3.2015)
- Oikeusministeriö, Lainlaatijan EU-opas, Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet, saatavilla osoitteessa: <http://eu-opas.finlex.fi/1-eu-oikeus-osana-suomen-oikeusjarjestysta/1-3/>
- Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma, saatavilla osoitteessa: <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/147449/Kataisen+hallituksen+ohjelma/81f1c20f-e353-47a8-8b8f-52ead83e5f1a>
- Pekkala, E., Pohjonen, M., 2010, Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot
- Raitio, J., 2005, Teleologia eurooppaoikeudessa, teoksessa Oikeus 2005/3
- Tax Justice Network, Country-by-Country, <http://www.taxjustice.net/topics/corporate-tax/country-by-country/> (viitattu 24.3.2015)
- Tax Justice Network, 2013, Financial Secrecy Index - 2013 Results, <http://www.financial-secrecyindex.com/introduction/fsi-2013-results> (viitattu 20.3.2015)
- Työ- ja elinkeinoministeriö, 2010, Itsesääntely ja yhteiskuntavastuu, saatavilla osoitteessa: https://www.tem.fi/files/27451/TEM_45_2010_netti.pdf
- Työ- ja elinkeinoministeriö, 2013, Opas, Sosiaalisesti vastuulliset hankinnat, saatavilla osoitteessa: https://www.tem.fi/files/38066/Opas_Sos.hankinnat_ccx.PDF
- Ukkola, M., 2015, Taloudellisen toiminnan käsite hankintalainsäädännössä, teoksessa Defensor Legis N:o 1/2015
- UN, 2011, Guiding Principles on Human Rights and Business, saatavilla osoitteessa: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf; Työ- ja elinkeinoministeriön epävirallinen suomenkielinen käännös saatavilla osoitteessa: https://www.tem.fi/files/37713/TEMrap_36_2013_web_30.1.2014.pdf
- UNEP, Sustainable Procurement, <http://www.unep.org/resourceefficiency/Consumption/SustainableProcurement/tabid/55550/Default.aspx> (viitattu 23.3.2015)
- UNEP, 2009, Guidelines for social life cycle assessment of products, s. 15–16, saatavilla osoitteessa: http://www.unep.org/pdf/DTIE_PDFS/DTIx1164xPA-guidelines_sLCA.pdf
- UNEP, 2012, Sustainable Public Procurement Guidelines, s. 7, saatavilla osoitteessa <http://www.unep.org/resourceefficiency/Portals/24147/scp/procurement/docsres/ProjectInfo/UNEPImplementationGuidelines.pdf>
- Valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskuntavastuusta, 2012, saatavilla osoitteessa: https://www.tem.fi/files/35049/vnp_yhteiskuntavastuu_2012.pdf
- Valtioneuvoston saate YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevien ohjaavien periaatteiden kansallisesta toimeenpanosta, 12.9.2014, saatavilla osoitteessa: file:///C:/Users/Henri/Desktop/TEMjul_44_2014_web_21102014.pdf

Lainsäädäntö ja oikeustapaukset

- Laki julkisista hankinnoista, 348/2007 (hankintalaki)
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista, HE 50/2006
- Direktiivi julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 2004/18/EY (vanha hankintadirektiivi)
- Direktiivi julkisia tavarahankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimukseen liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 89/665/ETY (valvontadirektiivi)
- Direktiivi Neuvoston direktiivien 89/665/ETY ja 92/13/ETY muuttamisesta julkisia hankintoja koskeviin sopimukseen liittyvien muutoksenhakumenettelyjen tehokkuuden parantamiseksi 2007/66/EY (oikeussuojadirektiivi)
- Direktiivi julkisista hankinnoista, 2014/24/EU (hankintadirektiivi)
- Direktiivi vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista 2014/25/EU (erityisalojen hankintadirektiivi)
- Direktiivi käyttöoikeussopimusten tekemisestä 2014/23/EU
- Yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-513/99 (Concordia Bus Finland Oy Ab v Helsingin kaupunki ja HKL-Bussiliikenne)
- Yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-448/01 (EVN AG ja Wienstrom GmbH v Itävalta)
- Unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-368/10 (Euroopan komissio v Alankomaat)
- Unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-218/11 (Fővárosi Ítéltábla v Unkari)
- Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu, KHO 25.3.2011 T 777
- Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu, KHO 22.9.2006 T 2425
- Markkinaoikeuden ratkaisu, MAO:485/10
- Konkurrensverket, Beslut, Dnr 72/2012



Finnwatch ry
Pääskylänrinne 7 B 62
00550 Helsinki
info@finnwatch.org
www.finnwatch.org