Verohallinto
Harmaan talouden selvitysyksikkö
PL 325
00052 VERO

26.1.2015
Verohallinto: A4/00 00 01/2015

Eduskunta
Tarkastusvaliokunta

Harmaan talouden torjuntatoimenpiteiden arviointi ym.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt Verohallinnolta ja Harmaan talouden selvitysyksiköltä lausuntoa harmaan talouden torjuntaa koskevasta tutkimuksesta (TRO 3/2014) sekä pyytänyt arviota mm. harmaan talouden torjunnan resursseista ja seuraavan harmaan talouden torjuntaohjelman valmistelun tilanteesta.

Nykyinen ”tehostettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelma” päättyy vuoden 2015 lopussa. Mahdollisen seitsemännen torjuntaohjelman sekä siihen liittyvien ja uudelle hallitukselle päätettäväksi tuotavien asioiden kokoaminen ja valmistelu on käynnistynyt talousrikostorjunnan johtoryhmän toimesta.

Lähtötilannetta on selvitetty 18.11.2014 toteutetun kyselyn avulla, joka osoitettiin talousrikostorjunnan johtoryhmässä edustettuna oleville tahoille. Kyselyn toteutti Harmaan talouden selvitysyksikkö talousrikostorjunnan johtoryhmän toimeksiannosta. Kyselyssä selvitettiin:

- välttämättömiä harmaan talouden torjunnan resurssitarpeita vuoden 2015 jälkeiselle ajalle nykyisen valvontatason säilyttämiseksi.

- seuraavan harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaohjelman tarpeellisuutta, valmisteluun liittyviä menettelytapoja ja mahdollista sisältöä.

Kyselyn perustella ovat valmistuneet seuraavat selvitykset:

- Selvitys välttämättömistä harmaan talouden torjunnan lisäresurssitarpeista vuodesta 2016 alkaen

- Selvitys ehdotuksista harmaan talouden ohjelman rakenteeseen ja sisältöön vuodesta 2016 alkaen

Selvitykset ovat tämän lausunnon liitteenä.

Tarkastusvaliokunnan kysymys 3: *Esittäkää arvionne tai laskelmanne harmaan talouden tehostetun torjuntaohjelman mukaisista lisäresurssien taloudellisista ja muista hyödyistä sekä käsityksenne lisäresurssien leikkauksien seurauksista vaalikauden päätyttyä*

Välttämättömät lisäresurssitarpeet vuodesta 2016

Tehdyn selvityksen perusteella välttämättömiä viranomaisten resurssitarpeita vuodesta 2016 alkaen ilmoitettiin seuraavasti:

Välttämättömät lisäresurssitarpeet 2016 alkaen										
	SM	VH	TULLI	OM	VKSV	VVV	KAM	STM	TEM	Yhteensä
HTV	92	125	21	24	45	10		20	9	346
M€	6,4	7,5	1	1,6	3,3	1,34	0,148	1,35	0,5	23,138

Kokonaisuudessa tarvetta on 346 henkilötyövuodelle ja runsaalle 23 miljoonalle eurolle vastaten suuruudeltaan hallituskaudella saatuja määräaikaisia lisäresursseja. On kuitenkin huomattava, että saadulla lisäresurssilla on mm. syyttäjälaitoksen osalta paikattu muita resurssisäästöjä, joten todellisuudessa kyse ei ole alun alkaenkaan ollut varsinaisesta lisäresurssista.

Muut tiedossa olevat viranomaisten lisäresurssitarpeet

Selvityksen mukaan muita tiedossa olevia viranomaisten harmaan talouden torjunnan lisäresurssitarpeita vuodesta 2016 alkaen, joita ei ole mahdollista toteuttaa viranomaisen sisäisin resurssijärjestelyin, ilmoitettiin seuraavasti:

Muut tiedossa olevat lisäresurssitarpeet							
	SM	VH	TULLI	OM	VVV	STM	Yhteensä
HTV	22-30	100-200	46	6	6	8	188-296
M€	2,6	5,5-11	3,28	0,46	0,5	0,64	13-18,5

Lisäresurssitarpeita on yhteensä 188 - 296 henkilötyövuodelle ja 13 **-**18,5 miljoonalle eurolle.

Harmaan talouden torjunnan kokonaisresurssit Suomessa v. 2015

Harmaan talouden ministerityöryhmälle 24.9.2014 luovutetun selvityksen mukaan Suomessa käytetään n. 2 000 henkilötyövuotta harmaan talouden torjuntaan jakaantuen eri hallinnonaloittain seuraavasti:

OM	100	htv.
SM	450	htv.
STM	86	htv.
TEM	11	htv.
Tulli	1000	htv.
Verohallinto	451	htv.
Yhteensä	2098	htv.

Kokonaisresurssien käyttöä arvioidaan erilaisin perustein eri viranomaisissa, joten lukuja ei voi pitää aivan yhteismitallisina tai kattavina. Esitettyjen lukujen lisäksi eri hallinnonalojen normaalin toiminnan puitteissa osallistutaan harmaan talouden torjuntaan.

Hallituskaudella myönnetty lisäresurssi on käytetty eri viranomaisissa suurelta osin henkilöresursseihin. Toteutunut lisäresurssin käyttö on 335 henkilötyövuotta.

Harmaan talouden torjunnan resurssit ja vaikutukset – ministerityöryhmä 24.9.2014

Harmaan talouden torjunnan resursseja ja torjunnan vaikutuksia on arvioitu myös Harmaan talouden ministerityöryhmän toimeksiannosta tehdyssä selvityksessä, joka on tämän lausunnon liitteenä.

Resurssien rahoituksen päättymisen seuraukset

Lisäresurssien rahoituksen päättyminen tulee tarkoittamaan merkittäviä viranomaisten resurssien sopeuttamistoimia ja harmaan talouden valvonnan tason laskua vaikeuttaen uskottavan harmaan talouden torjunnan viranomaisketjun toimintaa ja uskottavaa viranomaisyhteistyötä.

Resurssivajauksien takia harmaan talouden torjunnan määrällinen valvonnan taso tulee laskemaan, kiinnijäämisriski ja valvonnan reaaliaikaisuus heikkenevät, piiloon jäävän harmaan talouden osuus nousee, viranomaisten valvontaprosessit pitenevät ja perinnän ja rikoshyödyn takaisinsaantia koskevat tulokset voivat tippua nykyisestä kasvattaen mm. verovelkojen ja samalla kokonaisverovajeen määrää.

Pidemmällä aikavälillä uskottavan valvonnan heikentymisen vaikutukset saattavat ulottua myös veromoraaliin sitä heikentäen.

Tarkastusvaliokunnan kysymys 5: *Ensisijaisesti harmaan talouden selvitysyksiköltä pyydetään katsausta seuraavan harmaan talouden torjuntaohjelman valmistelun nykytilasta.*

Seuraavan torjuntaohjelman lähtötilannetta on selvitetty 18.11.2014 toteutetun kyselyn avulla, joka osoitettiin talousrikostorjunnan johtoryhmässä edustettuna oleville tahoille. Kyselyn toteutti Harmaan talouden selvitysyksikkö talousrikostorjunnan johtoryhmän toimeksiannosta.

Kyselyyn saatujen vastausten perusteella talousrikostorjunnan johtoryhmässä edustetut viranomaistahot pitävät torjuntaohjelman jatkuvuutta kannatettavana ja sen tuomia hyötyjä selkeinä.

Selvityksen perusteella nykyisen torjuntaohjelman kaltaista torjuntaohjelman rakennetta pidettiin hyvänä. Tätä mieltä olivat kyselyn mukaan Valtionvarainministeriö, Tulli, Verohallinto, Työ- ja elinkeinoministeriö, Oikeusministeriö - oikeushallinto-osasto, Valtakunnanvoudinvirasto, Konkurssiasiamiehen toimisto, Sosiaali- ja terveysministeriö sekä Ympäristöministeriö.

Mahdollisen seuraavan torjuntaohjelman rakenteeseen eri ministeriöt ja viranomaistahot ovat ehdottaneet mm. seuraavia kehitysehdotuksia:

- *Poliisihallinnon* mukaan ohjelma voisi olla strategisempi sisällöltään, sisältäen linjaukset viranomaisyhteistyölle.

- *Tulli* esittää toiveenaan ohjelmaan konkreettisia hankkeita, jotka edistäisivät Tullin toimintaedellytyksiä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntatehtävissä, ja joissa huomioitaisiin Tullin laaja-alainen valvonnallinen sekä fiskaalinen viranomaisrooli.

- *Oikeusministeriön* kannalta rakenne on hyvä, mutta nykyinen torjuntaohjelma on tarpeettoman yksityiskohtainen.

- *Valtakunnansyyttäjänvirasto* toivoisi, että uudessa ohjelmassa keskityttäisiin rikosoikeudellisten torjuntakeinojen osalta viranomaisyhteistyössä uusien tehokkaiden toimintatapojen kehittämiseen lainsäädäntöuudistusten lisäksi.

- *Työ- ja elinkeinoministeriö* pitää nykyistä rakennetta hyvänä ja ehdottaa että ohjelman strategisessa osassa tulisi määritellä keskeiset viranomaiset, asioiden painoarvot sekä eri hankkeiden mahdolliset yhteydet. Jako voitaisiin tehdä esimerkiksi painopisteisiin, riskialoihin ja kärkihankkeisiin.

- *Verohallinto* ehdottaa, että torjuntaohjelman alaa laajennettaisiin ja se nimettäisiin ”Verotulojen turvaamisen ja harmaan talouden torjunnan yhteistyöohjelmaksi”. Ohjelmaan kirjattaisiin toimenpiteitä viranomaisten välisen yhteistyön kehittämiseksi ja sujuvoittamiseksi sekä tätä koskevan lainsäädännön kehittämisehdotuksia.

Saatujen kyselyvastausten mukaan tulee myös selvittää nykyisen harmaan talouden torjuntaohjelman keskeneräisten hankkeiden tilanne. Harmaan talouden torjuntaohjelmien historian aikana on torjuntaohjelman keskeneräisiä hankkeita siirretty jatkavaan torjuntaohjelmaan, mikäli niiden valmistelu on syystä tai toisesta ollut keskeneräinen torjuntaohjelman päättyessä.

Mahdolliseen seuraavaan torjuntaohjelmaan on tehty lukuisia ehdotuksia toteutettavaksi tai selvitettäviksi hankkeiksi:

Sisäasiainministeriö

- Viranomaisten omia hallinnollisia toimenpiteitä tulee lisätä ja seuraamusten käyttöä tehostaa,
- Verovalvonnan vaikeuttamisrikos valmisteluun
- Velallisrikosten tunnusmerkistön yksinkertaistaminen
- Talousrikollisuutta paljastavan toiminnan lisääminen eri viranomaisten yhteistyöllä ja erityiskohteeksi voisi nimetä korruptiorikollisuuden.
- ITC-maailman kartoittaminen / virtuaalimaksuvälineet
- Liiketoimintakieltoon liittyvien valvontatoimien tehostaminen ja valvontaan liittyvän viranomaisyhteistyön tiivistäminen
- Rahanpesurikokset painopisteeksi

Valtiovarainministeriö

- Perustetaan kansallinen tulorekisteri
- Selvitetään mahdollisuuksia kehittää viranomaisten välistä tietojenvaihtoa
- Otetaan käyttöön tehokkaan katumisen sääntely verotuksessa

Verohallinto

1. Tietojen yhteiskäytön esteiden poistaminen

- varmistetaan viranomaisille mahdollisuus saada ja vaihtaa riittävästi tietoa toimijoiden veroihin ja muihin lakisääteisiin maksuihin liittyen
- työsuojelun, ulkomaalaisasioita hoitavien, tukia myöntävien ja elinkeinolupia myöntävien viranomaisten tiedonsaantioikeuksia laajennetaan ja ne liitetään Harmaan talouden selvitysyksikön velvoitteidenhoitoselvitysten piiriin.
- selvitetään mahdollisuus rahanpesutietojen käytöstä viranomaisvalvonnassa
- mahdollistetaan korruptiohavaintojen ilmoittaminen esitutkintaviranomaisille

2. Käteistoimialojen ja työvoimavaltaisten toimialojen harmaan talouden torjunta

- tyyppihyväksytyt kassakoneet verolainsäädäntöön
- selvitetään tilaajan ketjuvastuu
- ulkomaisen yritystoiminnan rekisteröinti- ja verovastuusäännöksien tehostaminen

3. Seuraamusjärjestelmän tehostaminen
- verovalvonnan vaikeuttamisrikoksen säätäminen rikoslakiin
- selvitys verorikosten tunnusmerkistön ajantasaisuudesta
- selvitys mahdollisuudesta saattaa vastuuhenkilö vastuulliseksi osakeyhtiön veroveloista

4. Muun verolainsäädännön tarkistaminen, eivät liity yksinomaan harmaaseen talouteen, mm.
- EVL-TVL tulolähdejaon poistaminen – selvitys
- väliyhteisölain muutostarpeet
- ns. jäähyväisvero
- tarkastustietokannan standardointi

Tulli

- Rahanpesutietojen käytön laajennus
- 42-menettelyn veronkannon toteutumisen valvonta yhteistyöalueena
- LIPRE käyttötarkoituksen laajennus
- Alkoholin maahantuonnin selkeyttäminen

Oikeusministeriö - oikeushallinto-osasto

- harmaan talouden ilmiöitä koskevan koulutuksen tehostaminen.
- Oikeusjärjestelmän kokonaisuus. Esitutkintaviranomaisten lisäksi rikosvastuun toteuttamisen viranomaisketju: syyttäjät, tuomioistuimet, rikosseuraamusala ja ulosotto.
- Liiketoimintakiellon tehostaminen, myös rajat ylittävissä tapauksissa.
- Oikeusministeriön alan EU-hankkeiden edistäminen sekä talousrikosten tutkinnan tehostumisen että ennalta ehkäisyn kannalta:
    - EU:n direktiiviehdotus unionin taloudellisten etujen rikosoikeudellisesta suojasta eli käytännössä ns. unionipetoksista ja niihin liittyvistä rikoksista.
    - Neuvoteltavana on Euroopan syyttäjän viraston perustaminen,
    - Voimaantuleva eurooppalaista tilivarojen turvaamismenettelyä koskeva asetus
    - EU:n maksukyvyttömyysasetuksen voimaantulo

Valtakunnansyyttäjänvirasto

1. Talousrikollisuuden rikosoikeudellisessa torjunnassa keskeisiä toimijoita ovat poliisi, syyttäjälaitos ja verohallinto. Valtakunnansyyttäjänvirasto ehdottaa näiden viranomaisten yhteistä hanketta, jonka tavoitteena olisi rikosprosessin keston lyhentäminen ja rikosoikeudellisten toimien vaikuttavuuden lisääminen.

2. Harmaan talouden torjuntaan liittyviä lainsäädäntömuutostarpeita on talousrikossyyttäjätoiminnassa tunnistettu seuraavasti:

- Verovastuun laajentaminen pääurakoitsijaan.

- Valtionasiamiesjärjestelmän luominen rikoksiin, joissa on runsaasti asianomistajia.
- Kaupparekisterille säädettävä velvollisuus ilmoittaa sinne merkittäville yhteisöjen vastuuhenkilöille merkinnän tekemisestä. Tämä mahdollistaisi perusteettomien rekisteri-ilmoitusten kohteille väärien merkintöjen poistamisen, jonka tulisi olla maksutonta.
- Hovioikeusprosessia tulisi uudistaa siten, että suullisen todistelun vastaanottamisesta
- voitaisiin luopua mahdollisimman laajasti.
- Julkista oikeusapujärjestelmää tulisi kehittää niin, että myös talousrikosasioihin voitaisiin määrätä enenevästi julkisia puolustajia.

Valtakunnanvoudinvirasto

- Ulosotossa yrityksen varattomaksi toteaminen käynnistäisi viranomaisaloitteisen menettelyn kyseisen yrityksen kaupparekisteristä poistamiseksi.
- Ulosotossa ongelmallisiksi ovat nousseet tilanteet, missä Suomessa viranomaistoimenpiteiden kohteeksi joutuneet velallisyrittäjät siirtyvät harjoittamaan toimintaa rajavastuuyhtiöiden muodossa ulkomaille, lähinnä Viroon.
- Tietojärjestelmän kehittäminen ja harmaan talouden selvitysyksiköltä saatavien tietojen tehokkaampi automaattinen hyödyntäminen yrityksiin kohdistuvan perinnän tehostamiseksi ja erikoisperinnän toimenpiteitä vaativien velallisten seulomiseksi olisi tärkeää.
- Henkilöstön koulutuksen turvaaminen harmaan talouden torjuntaan liittyvissä tehtävissä myös tulevaisuudessa on ensi arvoisen tärkeää.

Konkurssiasiamiehen toimisto

- Konkurssilain muuttaminen (julkisselvitys)
- Vastuu rikosvahingosta kirjanpitorikoksessa.
- Tilintarkastaja KAM:n palkkalistoille.
- Kokoaikainen seuranta koskien pesänhoitajien tekemien rikosilmoitusten sisällöllistä laatua ja mahdollisten erityistarkastushavaintojen kulkeutumista osaksi rikosprosessin lopputulosta.
- Muutos pesänhoitajan toimivaltaan velallisen rikoksissa raukeavassa konkurssissa.

Sosiaali- ja terveysministeriö

STM:n vastuulla olevat hankkeet, joita ei ole voitu toteuttaa nykyisen ohjelman aikana on tarkoitus sisällyttää uuteen ohjelmaan.

Työ- ja elinkeinoministeriö

Painopisteitä ovat edelleen:

- tilaajavastuuseen ja lähetettyjen työntekijöiden asemaan liittyvät kysymykset,
- pimeä työ, ml. siihen liittyvä EU-yhteistyö,
- käteistä rahaa käyttävät ja muut riskialat,

- valtiontukien myöntäminen vain velvoitteensa hoitaville yrityksille,
- kartellivalvonnan hyödyntäminen harmaan talouden torjunnassa.

On arvioitavissa, että talousrikostorjunnan johtoryhmä tulee etenemään alkuvuonna 2015 mahdollisen seuraavan harmaan talouden torjuntaohjelman rakenteen ja sisällön jatkovalmisteluissa. Päätös asiasta saataneen talousrikostorjunnan johtoryhmän 27.1.2015 kokouksessa.

Harmaan talouden selvitysyksikkö kiinnittää lopuksi Eduskunnan tarkastusvaliokunnan huomiota siihen, että osa mahdollisen seuraavan torjuntaohjelman aikana toteutettavista hankkeista tulee edellyttämään hanketoteutuksen lisäksi viranomaisten lisäresurssitarpeiden selvittämistä ja niiden rahoittamista.

Helsingissä 26.1.2015

Janne Marttinen
Johtaja
Harmaan talouden selvitysyksikkö
Verohallinto

Liitteet:

- Selvitys harmaan talouden torjunnan resursseista ja vaikutuksista – ministerityöryhmä 2014, 24.9.2014

- Selvitys välttämättömistä harmaan talouden torjunnan lisäresurssitarpeista vuodesta 2016 alkaen, 27.1.2015

- Selvitys ehdotuksista harmaan talouden ohjelman rakenteeseen ja sisältöön vuodesta 2016 alkaen, 27.1.2015