Harmaan talouden Selvitysyksikkö
Verohallinto
PL 325, 00052 VERO

Eduskunnan tarkastusvaliokunta
Trv@eduskunta.fi

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt lausuntoa harmaan talouden toimenpideohjelmaan sisältyvien toimenpiteiden etenemisestä sekä harmaan talouden torjuntaan osoitettujen resurssien riittävyydestä.

Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikkö lausuu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman hankkeista:

> 1.1 Lisätään velvoitteiden hoitamista koskevien tietojen sekä mahdollisia harmaan talouden toimijoita koskevan tiedon yleisöjulkisuutta, saatavuutta ja maksuttomuutta
>
> 2.1 Harmaan talouden ja talousrikollisuuden tilannekuvatoiminto
>
> 2.4 Selvitys tyyppihyväksyttyjen kassajärjestelmien soveltuvuudesta Suomeen
>
> 3.1 Viranomaisten toimivaltuuksien ja tietojenvaihtosäännösten kehittäminen
>
> 4.3 Selvitys verotukseen liittyvien väärinkäytösten paljastamisen ja selvittämisen tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta

Lisäksi Harmaan talouden selvitysyksikö lausuu hallituksen esitysluonnoksista tilintarkastuslain muuttamiseksi sekä osakeyhtiöiden minimipääomavaatimuksesta luopumisesta ja osakepääoman menettämisen ilmoitusvelvollisuudesta luopumisesta, joilla on merkittäviä vaikutuksia harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan.

Lausuma

- Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman merkittävimpiä selvityshankkeita verotulojen ja muiden julkisten maksujen turvaamiseksi ovat yleisöjulkisuuden lisääminen ja on-line kassajärjestelmät. Asiaa koskevat selvitykset valmistuvat vuoden 2018 aikana. Molempien hankkeiden edistäminen on selvityksien perusteella suositeltavaa.

- Viranomaisten yhteisen tilannekuvatoiminnon julkaisualustana toimiva Harmaa talous & talousrikollisuus -sivusto www.harmaa-talous-rikollisuus.fi on otettu käyttöön ja tarjoaa kootusti ajankohtaista tietoa harmaasta taloudesta ja talousrikollisuudesta

Suomessa. Sivuston käyttäjiksi sopivat niin poliittiset päättäjät, viranomaiset, suuri yleisö kuin myös tieteentekijät.

- Viranomaisten toimintaedellytyksien näkökulmasta tietojenvaihtosäännöksien ja toimivaltuuksien ajantasaistaminen on edistynyt merkittävästi tällä hallituskaudella. Tietojensaantioikeus on edellytys sille, että viranomaiset ja lakisääteistä tehtävää hoitavat pystyvät tunnistamaan harmaan talouden toimijoita ja arvioimaan riskejä. Viranomaisten tietopalveluita on samalla otettu tehokkaaseen käyttöön.

- Selvitys verotukseen liittyvien väärinkäytösten paljastamisen ja selvittämisen tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta osoittaa kehittämistarpeita. Mm. hallinnolliset seuraamusmaksut tiedonantovelvollisten ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä eivät vastaa nykyaikaa ja niitä olisi tarpeen korottaa. Verohallinnon valvontaa koskevaan lainsäädäntöön tulisi myös tarkentaa mm. tarkastusoikeutta ja toimivaltamuutoksia koskevia lainkohtia mm. hallinnollisiin pakkokeinomaisiin keinoihin liittyen.

- Hallituksen esitys tilintarkastuslain muuttamiseksi ei ole kannatettava siihen liittyvien harmaan talouden ja talousrikollisuuden kasvuun liittyvien riskien ja yritystoimintaan liittyvän taloudellisen raportoinnin luotettavuuden heikkenemisen takia. Harmaan talouden kasvulle ei tule antaa tilaa vapauttamalla mikroyritykset tilintarkastusvelvollisuudesta. Tilintarkastusrajat tulisi säilyttää nykyisellään.

- Nykyiset yksityisiä ja julkisia osakeyhtiöitä koskevat vähimmäispääomavaatimukset tulisi pitää ennallaan. Esitys heikentää yritystoiminnan taloudellisen informaation luotettavuutta ja hämärtää yritystoiminnan vastuita. Yksityisten osakeyhtiöiden osalta tulisi säilyttää oman pääoman menettämiseen perustuva ilmoitusvelvollisuus.

1 HARMAAN TALOUDEN JA TALOUSRIKOLLISUUDEN TOIMENPIDEOHJELMAN ETENEMINEN

1.1 Lisätään velvoitteiden hoitamista koskevien tietojen sekä mahdollisia harmaan talouden toimijoita koskevan tiedon yleisöjulkisuutta, saatavuutta ja maksuttomuutta

Toimenpideohjelman tehtävänannon mukaan: ”Laaditaan arviomuistio tarvittavista lainsäädäntömuutoksista lakisääteisien velvoitteiden hoitamista koskevien tietojen yleisöjulkisuuden lisäämiseksi vähintään tilaajavastuulain edellyttämälle tasolle. Selvityksen perusteella arvioidaan, onko tarvetta lainsäädäntömuutoksiin.”

Työryhmässä on selvitelty useita malleja yleisöjulkisuuden lisäämiseksi YTJ-järjestelmässä. Selvitykset ovat tarkentuneet koskemaan tilaajavastuulain edellyttämiä tietoja sekä muita viranomaistietoja, jotka olisivat tarpeen kokonaiskuvan saamiseksi yritystoiminnasta.

Selvittelyt ovat koskeneet:

1.) YTJ-palvelussa esitettävien eri viranomaistietojen tietojen sisältöä ja esittämistapaa
2.) tarvittavien lainsäädäntömuutoksien kartoittamista sekä
3.) ICT-toteuttamisedellytyksiä ja toteutuskustannuksia.

Työryhmä piti markkinoiden toimivuuden ja terveen kilpailun turvaamiseksi tärkeänä velvoitteiden hoitamista koskevien tietojen sekä liiketoimintakieltoa koskevan tiedon yleisöjulkisuuden, saatavuuden ja maksuttomuuden lisäämistä. Työryhmän arvion mukaan muillakin viranomaistiedoilla, kuten esimerkiksi oikeusrekisterikeskuksen tiedoilla ja ulosottotiedoilla, olisi hyödynnettävyyttä harmaan talouden torjunnan tehostamiseksi paremman kokonaiskuvan luomiseksi yrityksen velvoitteiden hoitamisesta.

Selvityksessä on otettu kantaa seuraavien tietoryhmien julkaisuedellytyksiin.

- Yritysten vastuuhenkilöt ja näiden liiketoimintakiellot
- Verovelkarekisterin tiedot
- Työttömyysvakuutuksen voimassaolotieto
- Työeläkevakuutuksen voimassaolotieto
- Tapaturmavakuutuksen voimassaolotieto
- Konkurssi, yrityssaneeraus ja velkajärjestelytiedot
- Tullivelkaa koskeva tieto
- Ulosottotiedot (Sosiaalivakuuttamisen maksupuutetieto)

Työryhmässä linjattiin myös eräitä rajaehtoja. Työryhmä katsoi mm. ettei selvitysprojektissa tulisi ehdottaa uutta rekisterinpitäjää taikka keskitettyä rekisteriä, vaan että nykyiset rekisterinpitäjät säilyisivät rekisteripitäjinä.

Toteutetussa jatkoselvittelyssä on tarkennettu YTJ:ssä julkaistavan velvoitteiden hoitoa kuvaavien tietojen tietosisältö, suunniteltu tekninen toteutusarkkitehtuuri ja arvioitu toteutuskustannukset sekä kartoitettu tietojen julkaisemisen edellyttämät lainsäädäntömuutokset. Selvitys julkaistaan syksyn 2018 aikana.

1.2 Harmaan talouden ja talousrikollisuuden tilannekuvatoiminto

Harmaan talouden tilannekuvaa koskeva toimenpideohjelman hanke on valmistunut. Yleisöjulkinen tilannekuvasivusto *www.harmaa-talous-rikollisuus.fi* otettiin käyttöön joulukuussa 2017 kolmella kielellä. Verkkosivusto avattiin kokonaisuudessaan toukokuussa 2018. Sivustolla on ollut ajalla 22.5.2018 - 31.8.2018 yhteensä 7200 käyntiä ja sivuja on avattu n. 18.000 kertaa. Sivuston käyttäjiksi sopivat niin suuri yleisö, poliittiset päättäjät, viranomaiset kuin myös tieteentekijät.

Harmaan talouden tilannekuvantoiminnon päälinjaukset on hyväksytty talousrikostorjunnan johtoryhmässä. Jatkovalmistelussa on tarkennettu eri viranomaisia koskevaa päälinjauksien mukaista sisältöä sekä kartoitettu viranomaisten eri verkostojen roolia sisällön tuottamisessa. Lisäksi viranomaisten ja elinkeinoelämän etujärjestöjen yhteistyönä syksyllä 2018 toteutettavasta harmaan talouden kyselytutkimuksesta on sovittu.

Tilannekuvatoiminnon toimituskunta on aloittanut toimintansa vuonna 2017. Toimituskunta on kokoontunut pääsääntöisesti kuukausittain. Toimituskunta on työstänyt sivustolle mm. ilmiökuvauksia. Tilannekuvatoiminnolle vahvistettiin keväällä 2018 viestintäsuunnitelma, joka sisältää yhteiset pääviestit: "Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunta kuuluu kaikille: viranomaisille, yrityksille ja kansalaisille." ja "Yhteiskunnassa sovittujen yhteisten pelisääntöjen noudattamisesta hyötyvät kaikki."

Sivustolta löytyy ajankohtaista tietoa harmaan talouden ja talousrikollisuuden ilmiöistä, niiden laajuudesta ja torjunnasta. Lisäksi sivusto antaa yrityksille ja kansalaisille tietoa siitä, miten toimia oikein ja suojautua harmaan talouden ja talousrikollisuuden aiheuttamilta haitoilta. Ajankohtaisia ilmiöitä kuvataan yhdistelemällä useamman eri viranomaisen havaintoja.

1.3 Selvitys tyyppihyväksyttyjen kassajärjestelmien soveltuvuudesta Suomeen

Verohallinnon työryhmä ehdottaa on-line tyyppisten fiskaalisten kassajärjestelmien käyttöönottamista Suomessa

Suomessa ei ole nykyisin lainsäädäntöä kassajärjestelmien tai kassalaitteiden vähimmäisvaatimuksista, käytöstä ja niiden ominaisuuksista. Tulonsalaukset harmaan talouden tekotapana aiheuttavat verovajetta. Käteisillä toimialoilla ohimyynti tapahtuu esim. jättämällä myyntitapahtuma osittain tai kokonaan kirjaamatta kassalaitteeseen tai kassajärjestelmään ja kirjanpitoon. Yhtenä tekotapana on muuttaa jo kassalaitteeseen kirjautuneita tietoja verojen tilitysvelvollisuuden välttämiseksi.

Fiskaalinen kassajärjestelmä on erilaisina sovelluksina käytössä jo ainakin 22 eri OECD-ja IOTA-maassa. Näistä 15 on EU-maita. OECD on useassa raportissaan suositellut jäsenmaitaan ottamaan käyttöön fiskaaliset kassajärjestelmät tulonsalauksien ja harmaan talouden torjumiseksi ja verotulojen turvaamiseksi käteisiltä toimialoilta.

Eri maissa on päädytty erilaisiin fiskaalisiin kassajärjestelmäratkaisuihin. Offline-järjestelmä on itsenäinen kassajärjestelmä, joka tallentaa myyntitapahtuman muistilaitteeseen, mutta jossa ei ole sähköistä yhteyttä järjestelmän ulkopuolelle. Online-järjestelmä on sähköisessä yhteydessä kassajärjestelmän ulkopuolelle esimerkiksi Verohallintoon ja siinä voi olla elementtejä, jotka toimivat muussa kuin laitteiston fyysisessä sijaintipaikassa. Fiskaalisen kassajärjestelmän käyttöön siirtyneet maat ovat olleet tyytyväisiä tekemäänsä ratkaisuun, eivätkä ole luopumassa järjestelmästä. Offline-järjestelmää käyttävistä maista osa on siirtymässä online-järjestelmiin.

Kassajärjestelmiä koskevalla uudistuksella olisi laajat vaikutukset. Suppeimmillaan uudistus koskisi noin 40 000 yritystä ja laajimmillaan 170 000 yritystä. Se edellyttäisi lainsäädäntömuutoksia ja kassajärjestelmien päivittämistä tai uushankintaa yrityksille. Verohallinnon olisi luotava uusi tietojärjestelmä oheistoimintoineen kerättävän tiedon käsittelyä ja hallintaa varten. Tietosuojaan liittyvät kysymykset tulee huomioida valmistelussa.

Verotuottojen vuotuisen kasvun voidaan odottaa laajimmassa sovelluksessa lisääntyvän noin 120 - 140 miljoonaa euroa vuodessa. Perustamiskustannukset yrityksille olisivat noin 122 miljoonaa euroa ja Verohallinnolle 24 miljoonaa euroa. Vuotuiset käyttökustannukset olisivat yrityksille noin 25 - 30 miljoona euroa ja Verohallinnolle 4 - 6 miljoonaa euroa.

Fiskaalisen kassajärjestelmän ensisijaisena tavoitteena tulisi olla väärintoimimisen ennalta estäminen. Kaikki myyntitapahtumat maksutavasta riippumatta tulisivat kirjatuksi kassajärjestelmään ja kaikista kassajärjestelmään kirjatuista tapahtumista välittyisi tieto oikeansisältöisenä myös Verohallinnolle. Ennaltaehkäisevän toiminnan lisäksi uuden fiskaalisen kassajärjestelmän tulisi mahdollistaa myös myyntitapahtumien jälkikäteinen valvonta. Rakenteellisena saatava tieto myyntitapahtumista mahdollistaisi mahdollisimman reaaliaikaisen automatisoidun valvonnan.

EU:n tietosuoja-asetuksen mukaisesti kassajärjestelmästä kerättäisiin Verohallinnolle vain yrityksen verotuksen varmistamisen ja valvonnan kannalta tarpeelliset myyntitiedot. Asiakasta koskevia tietoja ei kerätä.

Kantavana periaatteena olisi luoda ratkaisu, joka mahdollistaa kassa- ja maksupäätejärjestelmien kehityksen avoimuuden sekä mahdollisimman pienen rasitteen yrityksille käyttöönotto- sekä muutostilanteessa.

Toteutuessaan fiskaaliset kassajärjestelmät mahdollistaisivat myös sähköisen verkkokaupan ja ns. alustatalouden verotuksellisten haasteiden hallinnan sekä edistäisi mahdollisesti uusien maksamisessa tapahtuvien muutosten toteutumista sekä yritysverotuksen automatisointia.

1.4 Viranomaisten toimivaltuuksien ja tietojenvaihtosäännösten kehittäminen

Toteutetut lainsäädäntömuutokset

Vuonna 2016 laajennettiin velvoitteidenhoitoselvitysten käyttöalaa koskemaan kuluttajaluottojen sekä eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnin valvonnassa (HE 77/2016), työsuojeluhallinnon tehtävissä tilaajavastuulain, ulkomaalaisvalvonnan ja työsuhteen vähimmäisehtojen valvonnassa (HE 114/2016), julkisten hankintojen tekemisessä (HE 108/2016) sekä palkkaturvan tehtävissä (HE 196/2016). Samalla näiden tehtävien tietojensaantioikeuksia laajennettiin.

Syksyllä 2017 pantiin voimaan ns. DAC5 direktiivi. Tämä tapahtui säätämällä uusi Verotusmenettelylain (VML) 23 a § hallituksen esityksellä 154/207. Uuden lakipykälän mukaan rahanpesulaissa tarkoitettujen ilmoitusvelvollisten on Verohallinnon kehotuksesta tunnistetiedon, pankkitilin numeron, tilitapahtuman tai muun vastaavan yksilöinnin perusteella annettava ja esitettävä tarkastettavaksi tiedot mekanismeista, menettelyistä, asiakirjoista sekä muista tiedoista, joiden perusteella raportoivat suomalaiset finanssilaitokset ovat suorittaneet uusien kansainvälisten tietojenvaihtostandardien edellyttämät velvoitteet ja huolellisuusmenettelyt raportoitavien tilien tunnistamisessa. Samalla täsmennettiin sivullisen tiedonantovelvollisuuden oikeellisuuden varmistamiseen liittyvää tarkastusnormia (VML 23 §). Lakimuutokset eivät varsinaisesti muuta Verohallinnon

tiedonsaantioikeuksia, vaan täsmällisellä säännöksellä halutaan varmistaa uusien kansainvälisten tietojenvaihtostandardien tehokas täytäntöönpano Suomessa. Osana tehokkaan täytäntöönpanovelvoitteen täyttämistä samalla muutettiin verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 18 ja 20 §:ää. Jatkossa Verohallinto voi salassapitosäännösten estämättä antaa oma-aloitteisesti (ja pyynnöstä) Finanssivalvonnalle ja Patentti- ja rekisterihallitukselle sellaisia verovalvonnassa havaittuja tietoja, joilla saattaa olla merkitystä niiden valvoessa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisestä annetun lain (444/2017) 3 luvussa säädettyjä velvoitteita asiakkaan tuntemisesta. Laki tuli voimaan 1.1.2018.

Vuonna 2017 laajennettiin velvoitteidenhoitoselvitysten käyttöalaa koskemaan kaikkia liikennelupaviranomaisen lupa- ja valvontatehtäviä (HE 161/2016). Rahanpesun- ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa koskevassa lakipaketissa (HE 228/2016) laajennettiin Aluehallintoviraston lupayksikön tietojensaantioikeuksia sekä mahdollisuutta käyttää velvoitteidenhoitoselvityksiä yrityspalveluja tuottavien yritysten, rahanvaihtoa harjoittavien yritysten sekä kiinteistönvälittäjien valvonnassa.

Toukokuun alussa 2018 tuli voimaan lakipaketti veronkannon ja verotuksen toimittamisesta. Lakimuutoksen tarkoituksena on muun muassa, että korruptioon liittyvien rikosten paljastamisen ja selvittämisen edistämiseksi mahdollistetaan Verohallinnon oikeus antaa omasta aloitteesta verotustietoja verovelvollista koskevine tunnistetietoineen esitutkintaviranomaiselle. Lakiin verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta on tehty lisäys, jonka mukaan verotustietoja voidaan antaa verovalvonnan yhteydessä tehdyistä havainnoista, joiden voidaan epäillä liittyvän eräisiin virka- ja lahjusrikoksiin tai luottamusaseman väärinkäyttöön.

Kesäkuussa 2018 tuli voimaan finanssivalvonnasta annettua lakia koskeva muutos. Sen mukaan Finanssivalvonnalla on oikeus saada viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitavalta veroihin ja muihin julkisiin makuihin liittyviä tietoja lain 3 §:ssä tarkoitettuihin Finanssivalvonnan tehtäviin. Finanssivalvonnalla on lisäksi oikeus käyttää näihin tehtäviinsä velvoitteidenhoitoselvityspalvelua.

Heinäkuun alussa vuonna 2018 tuli voimaan laki matkapalveluyhdistelmien tarjoajista (921/2017), jossa laajennettiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeutta saada tietoja muilta viranomaisilta sellaisista matkapalveluyhdistelmien tarjoajista, joiden on asetettava vakuus ja joille laissa on asetettu rekisteröintivelvollisuus. Rekisteröinnin yhtenä edellytyksenä on julkisoikeudellisten velvoitteiden hoitaminen. Samalla Kilpailu- ja kuluttajavirastolle säädettiin oikeus saada velvoitteidenhoitoselvityksiä tätä tehtäväänsä varten. Velvoitteidenhoitoselvityspalvelun käyttöä koskeva säännös tulee voimaan 1.11.2018.

Vuoden 2019 alussa tulee voimaan laki perintätoimen harjoittajien rekisteröinnistä. Lain mukaan perintätoimen harjoittajalta vaaditaan riittävää luotettavuutta. Luotettavuutta arvioitaessa otetaan huomioon perintätoimen harjoittajan sekä tähän liittyvien henkilöiden ja muiden yritysten veroihin ja muihin julkisiin maksuihin liittyvien velvollisuuksien hoitaminen. Rekisterinpitäjänä toimiva Aluehallintovirasto saa tehtävää varten tiedonsaantioikeuden edellä todettuihin tietoihin ja se voi lisäksi käyttää tehtävässään velvoitteidenhoito-selvityksiä.

Vireillä olevat lainsäädäntömuutokset:

Valtiovarainministeriössä sekä sosiaali- ja terveysministeriössä on ns. sote- lakipakettiin liittyen vireillä yksityistä sosiaali- ja terveyspalveluita koskevaa lainsäädäntövalmistelua, jossa toimialan yrityksien rekisteröinnin edellytykseksi on tulossa julkisoikeudellisten velvoitteiden hoitaminen. Rekisteriviranomaisena toimivalle Aluehallintovirastolle on tarkoitus säätää tietojensaantioikeudet salassa pidettäviin viranomaistietoihin ja julkista tehtävää hoitavan tietoihin sekä mahdollistaa velvoitteidenhoitoselvityspalvelun käyttäminen.

Valtionvarainministeriössä on lisäksi vireillä esitys, joka koskee pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää ja eräitä siihen liittyviä lakeja. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki virtuaalivaluutan tarjoajista, jossa olisi säännökset virtuaalivaluutan tarjoajien rekisteröinnistä ja luotettavuudesta. Valvontaviranomaisena toimisi Finanssivalvonta, jonka toimivaltuuksista ja tiedonsaantioikeuksista säädetään laissa Finanssivalvonnasta.

Työ- ja elinkeinoministeriössä on myös vireillä kilpailulakia (948/2011) koskeva lainmuutos, jonka mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston tiedonsaantioikeutta laajennettaisiin kilpailulain 2 luvussa ja 4 a luvussa tarkoitettujen kilpailunrajoitusten selvittämiseksi sekä 4 luvussa tarkoitettujen yrityskauppojen valvomiseksi. Kilpailu- ja kuluttajavirastolle mahdollistettaisiin myös velvoitteidenhoitoselvityksen käyttö näihin tehtäviinsä.

Maa- ja metsätalousministeriössä on vireillä elintarvikelakia koskeva muutos. Esityksen mukaan elintarvikealan toimijalta vaadittaisiin luotettavuutta. Elintarvikealan toimijan luotettavuutta arvioitaisiin muun muassa julkisten velvoitteiden hoitamisen perusteella. Valvontaviranomaisena toimisi perustettava Ruokavirasto, jolle ehdotetaan säädettäväksi tiedonsaantioikeus julkisten velvoitteiden hoitamista koskeviin tietoihin sekä mahdollisuus käyttää velvoitteidenhoitoselvityspalvelua. Valvontaviranomaiselle ehdotetaan säädettäväksi myös oma-aloitteinen oikeus luovuttaa tietoa muille viranomaisille. Lain on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2020.

Sisäministeriössä on vireillä esitys uudeksi laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa sekä eräitä muita siihen liittyviä lakeja. Esityksessä ehdotetaan, että ulkomaalaisen maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontatehtävien hoitamista tukemaan voitaisiin jatkossa käyttää Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikön laatimia velvoitteidenhoito-selvityksiä.

Selvitykset tietojenvaihtosäännöksien edistämiseksi

Verohallinnon rikosrekisteritietojen käyttötarveselvitys on laadittu Verohallinnon Yritysverotusyksikössä. Rikosrekisteritietojen osalta on arvioitu Verohallinnon käsittelytarvetta huomioiden uudistunut tietosuojasääntely. Harmaan talouden selvitysyksikkö on julkaissut 21.8.2018 selvityksen "Rikostaustan merkitys harmaan talouden riskin arvioinnissa" tilannekuvasivustolla https://bit.ly/2NtXLT9 .

Viranomaistiedon saatavuuden lisääminen

Viranomaistietopalvelurajapintahanke (VTPR)

Verohallinto toteutti vuosina 2012-2017 viranomaistietopalvelurajapintahankkeen (VTPR), jolla julkishallinnon yritystietovarantojen tietoja saatettiin joustavasti velvoitteidenhoitoselvitykseen oikeutettujen viranomaisten käyttöön.

Hankkeen aikana vuoden 2017 loppuun mennessä rajapinnan hyödyntämisen ovat aloittaneet (aloitusjärjestyksessä) Ulosotto, Verohallinto, Tekes, ELY-keskus, Konkurssiasiamiehen toimisto, Työttömyysvakuutusrahasto ja Hankintatoimi. Hankkeessa on toteutettu myös käyttöönottovalmius ELY-keskuksen uusiin käyttötarkoituksiin, Aluehallintovirastolle, Tapaturmavakuutuskeskukselle ja Valviralle. Näiden osalta käyttöönotto alkoi 1.2.2018. Tullin, Työ- ja elinkeinoministeriön sekä Poliisin rajapinnan hyödyntämisprojektit ovat suunnitelmissa mutta ne toteutetaan vasta hankkeen päättymisen jälkeen.

Velvoitteidenhoitoselvitys pyyntöjen määrä on kasvanut hankkeen aikana, kun viranomaiset ovat ottaneet käyttöön hankkeessa toteutetun palvelurajapinnan käyttöön. Vuonna 2017 velvoitteidenhoitoselvityksiä pyydettiin ja toimitettiin 274 383 kpl. Selvitysten määrän kasvu on toteutunut ilman henkilöstövaikutuksia. Vuonna 2018 palvelun käytön odotetaan kasvavan n. 320 000 pyyntöön vuositasolla.

VT-koordinointiryhmä aloitti toimintansa

Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö on asettanut viranomaistiedon koordinointiryhmän (VT-koordinointi) 17.1.2018, jonka tehtävänä on toimia kehittämis- ja yhteistyöryhmänä viranomaistiedon hyödyntämisessä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa. Työryhmän jäseniksi kutsuttiin viranomaisrekistereiden omistajia tai tiedon hyödyntäjinä toimivia valvonta-, lupa- ja tukiviranomaisia.

Työryhmässä käsitellään ajankohtaisia muutoksia mm. eri viranomaisten toiminnassa, organisaatiossa, tietojen vaihdossa, jakelussa, käsittelyssä ja analytiikassa. Myös velvoitteidenhoitoselvityspalvelun kehitysasiat ja sekä tietojenvaihtoon ja käyttöön liittyvät lainsäädäntömuutokset ovat työryhmässä esillä.

1.5 Selvitys verotukseen liittyvien väärinkäytösten paljastamisen ja selvittämisen tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta

Talousrikostorjunnan toimenpideohjelman 2016 - 2020 hanketta 4.3 varten asetettu työryhmä selvitti valvonnan menetelmien nykytilaa viranomaisten näkökulmasta. Työryhmän jäsenet nimettiin Verohallinnosta, Tullista, Poliisihallituksesta, Eläketurvakeskuksesta, Tapaturmavakuutuskeskuksesta ja Työttömyysvakuutusrahastosta. Näkemykset perustuvat julkisten velvoitteiden valvontatehtäviä hoitavien tahojen kokemaan tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen.

Oikea-aikainen, oikean sisältöinen ja oikeassa muodossa annettu tieto on keskeinen edellytys julkisen talouden rahoituksen oikeudenmukaiselle toteuttamiselle. Ilmoittamisvelvollisuuden ja tietojen antamisvelvollisuuden yksinkertaistaminen edistää oikean tiedon saamista viranomaiskäyttöön. Julkista valtaa käyttävillä tahoilla on oltava tosiasialliset toimintamahdollisuudet selvittää ilmoittamis- ja tiedonantovelvollisuuksien laiminlyöntejä. Lisäksi tarvitaan oikeasuhtaisia sanktioita tehostamaan velvollisuuksien täyttämistä.

Työryhmä rajasi tehtäväänsä seuraaviin aiheisiin:

- Sivullisen tiedonantovelvollisuus verotusmenettelyssä: ongelmakohdat, valvonta, sanktiot;
- Verotusta, tullin määräämistä ja sosiaalivakuuttamista koskevat tarkastukset: viranomaisen toimivaltuudet sekä tarkastuskohteen ja muiden tiedonantovelvollisten oikeudet ja velvollisuudet;
- Hallinnollisen sanktion ja rikosoikeudellisen sanktion rajapinta ja tunnusmerkistöihin liittyvät euromääräiset rajat.

Työryhmä on selvityksessä päätynyt seuraaviin ehdotuksiin:

Selvityksessä on kerrottu tulorekisterin käyttöönoton 1.1.2019 vaikutuksista ilmoittamisen valvontaan. Työryhmä ehdottaa, että tulorekisteritietoja valvonnassaan käyttävät tahot selvittäisivät tietyn ajan kuluttua, miten menetelmät ovat muuttuneet ja onko tulorekisterille asetettuja valvonnan (ja ilmoittamisen) tavoitteita saavutettu.

Selvityksessä on käsitelty hallinnollisen sanktion ja rikosoikeudellisen sanktion rajaa eli kriteereitä, joiden mukaan viranomainen voi todeta, että hallinnollinen sanktio on riittävä ja rikosepäilystä huolimatta ei ole syytä tehdä rikosilmoitusta. Rikosilmoituskynnys perustuu rangaistuskäytäntöön: jos teosta seuraisi vankeusrangaistus, asia on käsiteltävä rikosoikeudellisessa menettelyssä. Työryhmän käsityksen mukaan rikosilmoituskynnys ylittyy jo melko pienistä vältetyn veron määristä. Hallintoviranomaiset eivät voi vaikuttaa tuomioistuinten rangaistuskäytäntöön. Rikosilmoituskynnyksen arviointiin vaikuttaa myös se, että verotuksen hallinnollinen sanktio on salassa pidettävää verotustietoa ja rikosprosessi tuomioistuimessa on julkinen. Työryhmä ehdottaa, että hallinnollisen sanktion ja rikosoikeudellisen sanktion rajan nykyisen tason perusteita selvitetään ja arvioidaan.

Työryhmä on ehdottanut verotusmenettelylain 3 luvussa säädettyjen tiedonantovelvollisuuksien laiminlyönnin sanktioinnin uudelleen arviointia ja kehittämistä (sivullisen tiedonantovelvollisuuden laiminlyönnin sanktiot). Laiminlyöntimaksuja koskevassa sääntelyssä voitaisiin ottaa esimerkkiä mm. kilpailulaissa säädetyistä, laiminlyöntimaksun suuruuden arvioinnissa huomioon otettavista tekijöistä. Nykyinen verotusmenettelylaissa säädetty laiminlyöntimaksu ei vastaa tiedonantovelvollisuuden keskeistä merkitystä verotuksessa. Nykyisin verotusmenettelylain 87 §:ssä säädettyä rangaistusvastuuta tulisi myös kehittää.

Työryhmä on ehdottanut verotarkastuksen tarkastusoikeuden ja toimivaltuuksien kehittäminen osalta, että verotusmenettelylaissa säädettäisiin nimenomaisesti Verohallinnon tarkastusoikeudesta. Verovelvollisella on jo voimassa olevan lainsäädännön mukaan esittämis- ja selvittämisvelvollisuus tarkastuksen aikana. Työryhmä on myös ehdottanut lain tasoisia säännöksiä verotarkastuksen toimivaltuuksista eli menetelmistä, joita voitaisiin käyttää, jos verovelvollinen ei noudata myötävaikutusvelvollisuuttaan (aineiston ottaminen haltuun, sähköisen materiaalin tarkastusoikeus). Työryhmä olettaa, että toimivaltuuksien kehittäminen tehostaisi verotarkastusten läpimenoaikoja ja aineiston perusteella saataisiin entistä laadukkaampia ja todistusvoimaisempia verotarkastuskertomuksia. Muut viranomaiset - mukaan lukien esitutkintaviranomaiset - saisivat omaa toimintaansa varten laadukkaampaa tietoa. Tietojen luovutus muille tahoille ei saisi kuitenkaan vaarantua sen vuoksi, että Verohallinnon tiedonsaantimahdollisuudet kehittyvät. Näin voisi käydä, jos esimerkiksi sähköisen materiaalin tarkastusoikeus toisi mukanaan yksityisyyden suojan piiriin kuuluvaa aineistoa. Valmistelu edellyttää huolellista arviointia jopa käytännön tarkastustoiminnan näkökulmasta.

Verotarkastusten toimintaedellytysten kehittämiseksi työryhmä on myös ehdottanut verotusmenettelylakeihin säännöksiä ehdollisen laiminlyöntimaksun määräämisestä niitä tilanteita silmällä pitäen, joissa verovelvollinen ei noudata verotarkastuksessa nimenomaisesti esitettyä esittämis- ja ilmoittamisvelvollisuutta.

1.6 HE luonnos tilintarkastuslain muuttamiseksi

Harmaan talouden selvitysyksikkö on antamissaan lausunnoissa vastustanut ehdotettua lakimuutosta, jossa tilintarkastuspakko poistettaisiin mikroyrityksiltä. Tilintarkastuksen kattavuutta ja viranomaisraportointia tulisi sen sijaan kehittää.

- Hallituksen esityksessä olevat vaikutusarviot kertovat harmaan talouden ja talousrikollisuuden kasvamisesta, mikäli lakiesitys hyväksytään.

- Lakisääteinen tilintarkastus on koko yhteiskunnan etu, koska tilintarkastus parantaa tilinpäätösten laatua ja lisää taloudellisen informaation luotettavuutta.

- Tilintarkastajat antavat suhteellisesti eniten kielteisiä lausuntoja mikroyrityksistä.

- Verohallinto tekee eniten harmaan talouden tarkastuksia mikroyrityksiin.

- Toteutuessaan lakiesitys tarkoittaa merkittäviä viranomaisten lisäresurssitarpeita harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan

Suunnitellun uudistuksen toteuttamisen mielekkyyttä tulee arvioida siitä näkökulmasta ovatko uudistuksella saavutettavat hyödyt suurempia kuin siitä aiheutuvat haitat. Ennen hallituksen esitysluonnoksen laatimista järjestetyllä lausuntokierroksella valtaosa asiaan kantaa ottaneista lausunnonantajista vastusti tilintarkastusvelvollisuuden poistamista mikroyrityksiltä.

Tilinpäätöstietojen luotettavuuden heikentyminen vaikuttaisi viranomaisten lisäksi myös kaikkiin niihin yritysten sidosryhmiin, joille taloudellinen informaatio on olennaista. Tällaisia sidosryhmiä ovat ainakin alihankkijat, tavarantoimittajat ja luotonantajat sekä myös kuluttajat-asiakkaat. Ruotsin kokemusten valossa muutoksella olisi monella tapaa negatiivisia vaikutuksia ja uudistusta ei kannattaisi toteuttaa. Muutoksen euromääräisiä vaikutuksia on vaikea luotettavasti arvioida. Mikäli pelkkä Verohallinnon lisäresurssitarve olisi esimerkiksi 100 henkilötyövuotta, vastaisi sen kustannus lähes 1/3 uudistuksen rahamääräisistä säästöistä. Uudistuksen taloudellinen kannattavuus – joka on mikroyritysten tilintarkastuksesta vapauttamisen ainut hyöty – voidaan perustellusti kyseenalaistaa.

Tilintarkastus nostaa kynnystä väärinkäytösten toteuttamiseen ja lisää tilinpäätösinformaation luotettavuutta. Tilintarkastusrajojen nostaminen laskisi kynnystä harmaan talouden toiminnalle. Verohallinnon tekemien harmaan talouden verotarkastusten perusteella epäiltyjä talousrikoksia ja harmaata taloutta esiintyy eniten juuri mikroyritysten kokoluokassa. Vastaavasti tilintarkastajat antavat tilintarkastuskertomuksilla eniten kielteisiä lausuntoja juuri mikroyritysten kokoluokassa. Mikroyritysten joukossa on eniten riskipitoisia yrityksiä.

Verohallinnon harmaan talouden torjunnan uudelleenjärjestelyn myötä Verohallinnon tekemien talousrikoksia koskevien rikosilmoitusten määrä on ollut vuosina 2016 ja 2017 voimakkaassa kasvussa.

Harmaan talouden kasvulle ei tule antaa edellytyksiä vapauttamalla mikroyritykset tilintarkastusvelvollisuudesta.

1.7 HE luonnos osakeyhtiöiden minimipääomavaatimuksesta luopumisesta ym.

Selvitysyksikkö pitää tärkeänä, että nykyiset niin yksityisiä kuin julkisiakin osakeyhtiöitä koskevat vähimmäispääomavaatimukset pysyisivät ennallaan.

Nykyistä yksityisten osakeyhtiöiden vähimmäispääomavaatimusta ei voida pitää liian suurena. Vaikka vähimmäispääomavaatimus onkin käytännössä melko vaatimaton velkojiensuojan kannalta, on sillä silti periaatteellista merkitystä. Lisäksi vähimmäispääomavaatimus kytkeytyy yhtiön sidosryhmille tärkeään ilmoitusvelvollisuuteen oman pääoman menettämisestä.

Vähimmäispääomavaatimuksen poistamisella kokonaan annetaan yrityksen perustajille vääräntyyppinen signaali; yrityksen perustaja voi mieltää, että yritysriskin kantaa joku muu taho, kuten velkojat tai veronmaksajat. Tämä signaali on ristiriidassa markkinatalouden pääperiaatteiden kanssa. Vähimmäispääomavaatimuksella on merkitystä luotettavuuden takeena, koska tällöin yrityksen perustajat ymmärtävät, että omistajan vastuun rajaaminen edellyttää huomattavaa osuutta riskiin ja että tästä syystä on punnittava huolellisesti yritystoiminnan mahdollisuuksia ja riskejä.

Selvitysyksikkö pitää tärkeänä myös, ettei yksityisten osakeyhtiöiden osalta poisteta osakepääoman menettämiseen perustuvaa ilmoitusvelvollisuutta. Osakepääomansa

menettäneitä yrityksiä on Suomessa vuositasolla paljon, noin tuhat. Mahdollisuus saada tieto yhtiön negatiivisesta omasta pääomasta on yksi pääasiallinen velkojiensuojakeino. Tätä informaatiota eivät korvaa edes tilinpäätöstiedot. Tieto osakepääoman menettämisestä antaa tärkeää tietoa yhtiön taloudellisesta asemasta, kuten myös mahdollinen ilmoituksen laiminlyönti. Osakeyhtiölaissa ilmoitusvelvollisuutta tehostaa yhtiön johdolle lankeava vahingonkorvausvelvollisuus tilanteessa, jossa ilmoitusvelvollisuus laiminlyödään. Osakepääoman menettämiseen perustuvalla ilmoitusvelvollisuudella on siten huomattava merkitys paitsi yhtiön velkojille myös muille sidosryhmille.

Helsingissä 11.10.2018

Janne Marttinen
johtaja
Harmaan talouden selvitysyksikkö
Verohallinto