VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Vero-osasto 5.11.2019

Eduskunta
Tarkastusvaliokunta

Viite: Kutsu asiantuntijaksi eduskunnan tarkastusvaliokuntaan – Harmaan talouden torjunta

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on kutsunut valtiovarainministeriön edustajan asiantuntijakuulemiseen koskien Hallituksen vuosikertomusta 2018, K 3/2019 vp sekä Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomusta eduskunnalle valtion vuoden 2018 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta, K 13/2019 vp.

Kuulemisen teemana on harmaan talouden torjunta. Asiantuntijanäkemystä on pyydetty harmaan talouden torjunnan nykytilasta, toimenpiteiden vaikuttavuudesta ja keskeisistä kehittämistarpeista. Lisäksi tarkastusvaliokunta on pyytänyt arviota eräiden kannanottokohtien toteutumisesta.

Harmaan talouden torjunnan nykytilasta, toimenpiteiden vaikuttavuudesta ja keskeisistä kehittämistarpeista

Nykyinen harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelma ja strategia ovat voimassa vuoden 2020 loppuun saakka. Toimenpideohjelmassa on 20 hanketta, jotka on jaoteltu strategian kärkihankkeiden mukaisesti. Toimenpideohjelmaan on valittu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategian tavoitteiden kannalta keskeisimmät, vaikutuksiltaan merkittävimmät toimenpiteet.

Suomessa on ollut katkeamaton sarja toimenpideohjelmia vuodesta 1996. Toimenpideohjelmat ovat muodostaneet keskeisen kehityspolun ja turvanneet jatkuvuuden harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntatyössä. Toimenpideohjelman etenemistä seuraa sisäministeriön vetämä talousrikostorjunnan johtoryhmä, jossa ovat edustettuina kaikki keskeiset harmaan talouden torjunnassa mukana olevat ministeriöt ja viranomaiset. Viranomaisyhteistyö ja toiminnan koordinointi johtoryhmässä toimii valtiovarainministeriön käsityksen mukaan hyvin ja nykyisen torjuntaohjelman hankkeet ovat edenneet hyvin asetettujen aikataulujen mukaisesti.

Viime vaalikaudella keskeisimpiä harmaan talouden torjuntahankkeita valtiovarainministeriön toimialalla ovat olleet tulorekisterin käyttöönotto ja viranomaisten tietojen saannin parantaminen. Tulorekisteri tarjoaa viranomaisille ja muille tulotietojen käyttäjille ajan tasalla olevan kokonaiskuvan kansalaisten tulotiedoista. Alkuvaiheessa tulorekisteristä saadaan kokonaiskuva henkilön palkkatuloista ja

Valtiovarainministeriö
Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
PL 28, 00023 Valtioneuvosto

Puh 09 160 01 tai 09 578 11 (vaihde)
Faksi 09 160 33123

valtiovarainministerio@vm.fi

niihin verrattavista tuloista. Vuoden 2021 alussa rekisteriin on tarkoitus ottaa mukaan myös eläketulot ja muut etuustulot. Tulorekisteri mahdollistaa muun muassa nykyistä ajantasaisemman verovalvonnan ja tehokkaamman harmaan talouden torjunnan, koska työnantajat ilmoittavat palkkatiedot tulorekisteriin yhdellä ilmoituksella heti maksutapahtuman jälkeen. Tulorekisterin edelleen kehittämistä voidaan pitää perusteltuna myös harmaan talouden torjunnan näkökulmasta, mutta ensi vaiheessa on keskeistä saada rekisteri täysimääräisesti toimintaan.

Keskeinen poikkihallinnollinen hanke on ollut harmaan talouden ja talousrikollisuuden tilannekuvatoiminnon perustaminen. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden tilannekuvatoiminto on toteutettu perustamalla uusi Harmaa talous & talousrikollisuus -sivusto (www.harmaa-talous-rikollisuus.fi), joka tarjoaa kootusti ajankohtaista tietoa harmaasta taloudesta ja talousrikollisuudesta Suomessa. Sivustoa ylläpidetään keskeisten harmaan talouden torjuntaa tekevien viranomaisten yhteistyöllä. Sivustolla kuvataan ajankohtaisia harmaan talouden ja talousrikollisuuden ilmiöitä, joissa yhdistyy usean viranomaisen havainnot kokonaiskuvaksi. Lisäksi sivusto tarjoaa muun muassa niin kotimaisia kuin kansainvälisiä arvioita harmaan talouden ja talousrikollisuuden laajuudesta ja määrästä.

Kannanotoissaan eduskunta on edellyttänyt voimavarojen kohdentamista merkittävimpien harmaan talouden torjuntakeinojen vaikuttavuuden jälkiseurantaan. Huomiota on kiinnitettävä myös lainsäädäntöön, joka kasvattaa riskiä harmaan talouden laajenemisesta. Jälkiseurannan tulosten perusteella on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntakeinojen kehittämiseksi (*Voimavarojen kohdentaminen merkittävimpien harmaan talouden torjuntakeinojen vaikuttavuuden jälkiseurantaan)*. Lisäksi eduskunta on edellyttänyt, että hallitus ottaa toimenpideohjelmaan ne keskeiset hankkeet, joilla on harmaan talouden torjunnan kannalta merkittävää vaikutusta, ja varmistaa hankkeiden toteutukseen ja toimeenpanoon riittävät voimavarat (*Harmaan talouden torjunnan keskeiset hankkeet).*

Harmaan talouden torjunnan kannalta merkittävä asia on harmaan talouden torjunnan keskeisten viranomaisten riittävät toimintaresurssit myös tulevaisuudessa. Erityisesti huomiota on kiinnitettävä siihen, että yhteiskunnan verotulojen kertyminen pystytään jatkossakin turvaamaan.

Pääministeri Rinteen hallituksen ohjelman mukaan harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmaa ja strategiaa jatketaan myös vuoden 2020 jälkeen. Hallitusohjelmassa on linjattu, että verovajeen pienentämiseksi hallitus laajentaa ja vauhdittaa harmaan talouden vastaisia toimia kattavalla ohjelmalla, jonka toteuttamiseen varataan vaalikauden aikana yhteensä 20 miljoonan euron lisärahoitus. Lisäksi Verohallinnon tarvitsemiin hallinnon digitalisointia koskeviin ja läpinäkyvyyttä edistäviin kehityshankkeisiin varataan hallitusohjelman mukaan vaalikauden aikana yhteensä noin 30 miljoonan euron rahoitus.

Uuden toimenpideohjelman valmistelu on juuri käynnistynyt. Valmistelun yhteydessä on arvioitava ja valittava harmaan talouden torjunnan kannalta keskeisimmät hankkeet sekä selvitettävä se, millaisia resursseja näiden hankkeiden toteutus ja toimeenpano edellyttävät.

Viranomaisten välinen tietojenvaihto

Eduskunta on edellyttänyt, että hallitus antaa eduskunnalle selvityksen vuoden 2016 loppuun mennessä siitä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt viranomaisten välisen tiedonvaihdon kehittämiseksi harmaan talouden torjunnassa sekä myös yleisemmin (*Viranomaisten välinen tiedonvaihto harmaan talouden torjunnassa).*

Jotta viranomaiset ja julkista tehtävää hoitavat tahot pystyvät tehokkaaseen harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntatyöhön, on ensisijaisena edellytyksenä tunnistaa asiakkaista harmaan talouden toimijat. Viranomaisten välisen tietojen vaihdon esteiden ja rajoitteiden poistaminen helpottaa harmaan talouden toimijoiden tunnistamista ja se on myös kustannustehokas keino tehostaa harmaan talouden torjuntaa. Harmaan talouden toimijoiden tunnistamista ja valvontaa helpottavat ja tehostavat erityisesti yritystoimintaa koskevien tietojen hyvä saatavuus sekä sähköiset palvelut viranomaisten välisessä tietojenvaihdossa. Harmaan talouden selvitysyksikön velvoitteidenhoitoselvityspalveluiden käyttöalaa on laajennettu ja voidaan edelleen laajentaa tukemaan harmaan talouden torjuntaa samassa yhteydessä, kun selvityksen pyytäjäviranomaista koskevaa lainsäädäntöä muutetaan tiedonsaantioikeuksien laajentamiseksi.

Fiskaaliset kassajärjestelmät ja transaktiotietojen luovuttaminen

Eduskunta on edellyttänyt, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin tyyppihyväksyttyjä kassakoneita koskevan lainsäädännön valmistelemiseksi ja käyttöön ottamiseksi ohimyynnin kontrolloimiseksi ravintola-alalla. Ravintola-alalta saatujen kokemusten perusteella vastaavanlaisen lainsäädännön ulottamista muillekin käteistoimialoille on harkittava (*Majoitus- ja ravintola-alalla käytettäviä tyyppihyväksyttyjä kassakoneita koskevan lainsäädännön valmisteleminen).*

Kesäkuussa 2018 valmistui kassajärjestelmiä koskeva esiselvitys, joka on valmisteltu harmaan talouden torjuntaohjelman mukaisesti Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikössä yhteistyössä Verohallinnon eri yksiköiden kanssa. Esiselvityksessä työryhmä esitti, että Suomessa otettaisiin käyttöön ohjelmistopohjainen puskuroitu online-kassajärjestelmä (fiskaalinen kassajärjestelmä), jolla olisi laaja soveltamisala eri toimialoilla.

Fiskaalisille kassajärjestelmille esitettyjä tavoitteita voidaan pitää tärkeinä ja kannatettavina. On kuitenkin huomioitava, että käyttöönotosta syntyisi väistämättä kustannuksia myös yrityksille, jotka toimivat tällä hetkellä täysin oikein. Fiskaalisten kassajärjestelmien käyttöönotolla olisi kaikkiaan hyvin laajat vaikutukset.

Fiskaalisia kassajärjestelmiä koskevan selvityksen jälkeen Verohallinto on tehnyt ehdotuksen *transaktiotietojen saamiseksi* fiskaalisten kassajärjestelmien sijaan rajapintojen välityksellä. Digitalisoituva taloushallinto mahdollistaa tulevaisuudessa reaaliaikaisen rakenteisen taloustiedon hyödyntämisen. Verohallinnon mukaan rakenteisen sähköisen laskun (e-lasku) ja kuitin (e-kuitti) avulla saataisiin reaaliaikaista ja kattavaa vertailutietoa verotuksen toimittamisen pohjaksi ja raportointivelvoitteiden automatisoimiseksi. Rajapintapalvelut mahdollistaisivat tietojen siirron suoraan järjestelmästä järjestelmään. Rajapintapalveluiden kautta mahdollistetaan transaktiokohtaisten osto- ja myyntitietojen sekä arvonlisäveroilmoituksen antaminen rakenteellisessa muodossa suoraan taloushallinnon järjestelmistä.

Verohallinnon mukaan edellä kuvattu järjestelmä vastaisi haasteisiin fiskaalisia kassajärjestelmiä paremmin ja kauaskantoisemmin eikä Verohallinto pidä erillisen fiskaalisen kassajärjestelmäuudistuksen toteuttamista enää tarkoituksenmukaisena.

Verohallinnon uusi ehdotus liittyy laajempaan kokonaisuuteen, jossa pyritään edistämään yritysten taloushallinnon yleistä digitalisoimista sekä sähköisten tilinpäätöstietojen ja sähköisen laskutuksen käyttöönottoa. Tämän laajemman hankkeen tavoitteena on taloushallinnon tehokkuuden parantaminen ja yritysten hallinnollisten kustannusten alentaminen. On huomattava, että transaktiotiedon antamisvelvoite Verohallinnolle ei ole edellytys taloushallinnon automatisoinnille, vaan se edellyttäisi tällaista automatisointia. Kyseinen velvoite edellyttäisi myös sähköisen laskun ja kuitin säätämistä pakolliseksi sekä sen varmistamista, että kaikilla yrityksillä on tähän tekniset valmiudet.

Yritysten taloushallinnon automatisoinnin edistäminen on laaja-alainen hanke, jonka velvoittavuus, kattavuus ja vaiheistus tulee selvittää. Yritysten taloushallinnon digitalisoinnin kehittäminen edellyttää laajapohjaista valmistelutyötä, jossa mukana ovat eri viranomaiset.

Hallitusohjelman mukaan yritysten taloushallinnossa siirrytään kohti täydellistä automatisointia ottamalla käyttöön rakenteisessa muodossa oleva sähköinen kuitti ja lasku. Hallituksen 7.10.2019 julkaiseman hallituksen toimintasuunnitelman mukaan yritysten taloushallinnossa siirtyminen reaaliaikataulouteen toteutetaan työ- ja elinkeinoministeriön vetämänä. Valtiovarainministeriö tulee olemaan hankkeessa mukana.

Veronkiertämisen luonteisen verosuunnittelun ehkäiseminen lainsäädännössä

Eduskunta on edellyttänyt hallituksen huolehtivan lainsäädäntöä valmisteltaessa siitä, ettei lainsäädäntö mahdollista veronkiertämisen luonteista verosuunnittelua (*Veronkiertämisen luonteisen verosuunnittelun ehkäiseminen lainsäädännössä).*

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n vuonna 2013 aloittamassa veropohjan rapautumista ja voittojen siirtoja koskevassa BEPS-hankkeessa on selvitetty toimenpiteitä yritysten verosuunnittelun aiheuttaman veropohjan rapautumisen ehkäisemiseksi. Suomi on osallistunut aktiivisesti hankkeen useisiin työryhmiin OECD:ssa sekä hankkeen toimenpiteiden implementointia koskevien direktiivien käsittelyyn EU:ssa. Vuonna 2016 EU:ssa hyväksyttiin veronkiertämisen estämistä koskevan direktiivi (EU) 2016/1164, jota laajennettiin vuonna 2017 hyväksytyllä muutosdirektiivillä (EU) 2017/952. Verolainsäädäntöä on muutettu ja täydennetty direktiivin perusteella seuraavasti. Korkojen vähentämistä koskevia rajoituksia on tarkennettu lailla elinkeinotulon verottamisesta annetun lain muuttamisesta (1237/2018). Väliyhteisölainsäädäntöä on muutettu direktiivin mukaiseksi lailla ulkomaisten väliyhteisöjen osakkaiden verotuksesta annetun lain muuttamisesta (1364/2018, 28.12.2018). Vuoden 2019 aikana tullaan jatkamaan veronkiertämisen estämistä koskevan lainsäädännön täydentämistä. Vuoden 2020 alusta voimaan on saatettava laki maastapoistumisverotuksesta, kansainvälisiä hybriditilanteita koskeva lainsäädäntö sekä pakollista rajat ylittävää verosuunnittelua koskevaan ilmoittamismenettelyyn velvoittava laki. Mainittuja lakeja koskevat hallituksen esitykset on annettu tai annetaan eduskunnalle 7.11.2019 mennessä. EU:n Neuvoston verotyöryhmässä käsiteltävänä olevalla EU:n yhteistä yritysveropohjaa koskevalla direktiiviehdotuksella tavoitellaan muun ohella myös veronkiertämisen estämistä.

Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelmassa on mainittu useita toimenpiteitä, joilla pyritään jatkamaan epätoivottavan verosuunnittelun ehkäisemistä. Hallitus on muun muassa päättänyt selvittää korkojen vähentämistä koskevan lainsäädännön ja väliyhteisölainsäädännön toimivuutta suhteessa kansainväliseen verosuunnitteluun. Mikäli lakien vaikuttavuudessa havaitaan puutteita, hallituksen tarkoitus on tarvittaessa tehostaa lakien toimivuutta. Hallitus myös seuraa aktiivisesti kansainvälistä kehitystä OECD:ssä.

Lopuksi

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan harmaan talouden torjunta edellyttää jatkossakin useiden hallinnonalojen ja viranomaisten laajaa yhteistyötä.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmat ovat turvanneet jatkuvuuden harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntatyössä sekä edesauttaneet viranomaisten yhteistyön toimivuutta. Harmaan talouden torjunnan näkökulmasta onkin tärkeää, että työ jatkuu tällä vaalikaudella uudella toimenpideohjelmalla.

Valtiovarainministeriön toimialalla keskeisimpiä hankkeita tulee olemaan ainakin viranomaisten tietojenvaihdon edelleen kehittäminen, rakennusalan veronumeron laajentaminen telakoille sekä verotuksen käyttöön tarvittavien tietojen keräämisen mahdollistaminen alustatalouden toimijoilta.

Myös tulevan harmaan talouden toimenpideohjelman valmistelussa on tärkeää, ettei ohjelmaan pyritä ottamaan mahdollisimman laajasti kaikkia yksittäisiä lainsäädännön muutostarpeita ja selvityksiä, vaan torjuntaohjelmaan tulisi ottaa ne keskeiset hankkeet, joilla on harmaan talouden torjunnan kannalta merkittävää vaikutusta. Samalla tulisi varmistaa näiden hankkeiden toteutukseen ja toimeenpanoon riittävät resurssit.

Hallitusneuvos Panu Pykönen