Harmaan talouden selvitysyksikkö
Verohallinto

Eduskunta
Tarkastusvaliokunta

Asia: K 2/2023 vp Hallituksen vuosikertomus 2022

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/K_2+2023.aspx

Aihe: Eduskunnan seuraavat kannanotot aiheesta harmaa talous

Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö lausuu harmaan talouden torjunnan näkökulmasta seuraavista teemoista:

- Tilaajavastuulain kokonaisarviointi.
  Onko tilaajavastuulain kokonaisuudistukselle tarvetta Verohallinnon käsityksen mukaan?

- Veronkiertämisen luonteisen verosuunnittelun ehkäiseminen lainsäädännössä.
  Onko lainsäädännössä vielä jäljellä merkittäviä mahdollisuuksia veronkiertämisen luonteiseen verosuunnitteluun?

- Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategia ja toimenpideohjelma.
  Eduskunta edellyttää, että hallitus ottaa toimenpideohjelmaan ne keskeiset hankkeet, joilla on harmaan talouden torjunnan kannalta merkittävää vaikutusta, ja varmistaa hankkeiden toteutukseen ja toimeenpanoon riittävät voimavarat.

  Millaiset toimintaedellytykset harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa on tällä hetkellä ja mitkä ovat tulevaisuuden näkymät?

- Viranomaisten välinen tiedonvaihto harmaan talouden torjunnassa.
  Onko viranomaisten välisessä tiedonvaihdossa ongelmia, jotka vaikeuttavat Verohallinnon työtä osana harmaan talouden torjuntaketjua?

1. Tilaajavastuulain kokonaisarviointi

Eduskunnan kannanotto: Eduskunta edellyttää hallituksen ottavan tilaajavastuulain kokonaisarvioinnin ja uudistuksen kohteeksi. Lain kehittämistarpeita on eriteltävä käytännössä saatujen kokemusten pohjalta ja laille asetettujen tavoitteiden mukaisesti.

Kysymys: Onko tilaajavastuulain kokonaisuudistukselle tarvetta Verohallinnon käsityksen mukaan?

Harmaan talouden selvitysyksikkö ehdottaa tilaajavastuulain ottamista osittaisuudistuksen kohteeksi. Perusteluina esitämme seuraavaa:

Tilaajavastuulaki on hyvä ennaltaehkäisevä keino torjua harmaata taloutta sekä esimerkiksi työperäistä hyväksikäyttöä. Tilaajan selvitysvelvollisuus on jo vakiintunutta toimintaa yritysten välisessä liiketoiminnassa ja se edistää luotettavien kauppakumppanien valintaa sekä toimii yrityksille niiden omana riskienhallintakeinona. Aluehallintovirasto (AVI) tekee noin 1 500 tilaajavastuutarkastusta vuosittain. Tilaajavastuulain tarkastukset ovat vaikuttavuustutkimuksen mukaan parantaneet tilaajien selvitysvelvollisuuden noudattamista, ja tilaajat ovat ottaneet käyttöönsä tilaajavastuulain minimitason ylittäviä toimintamalleja sekä muuttaneet sopimuskäytäntöjään.

Vuonna 2022 tilaajavastuulain valvontaa kohdistettiin aiempaa enemmän riskiperusteisesti ja ilmiölähtöisesti. Valvontakohteiden valinnassa sekä yksittäisissä valvontatapauksissa hyödynnettiin laajasti viranomaistietoa, kuten Verohallinnolta saatavia rakennustyön urakka- ja työntekijätietoja sekä Harmaan talouden selvitysyksikön velvoitteidenhoitoselvityksiä. Tilaajavastuulain perusteella voidaan myös muussa valvonnassa osoittaa, että tilaajan olisi pitänyt tietää, että sopimuskumppanilla ei ole tarkoitusta täyttää lakisääteisiä velvoitteitaan.

Arviomme mukaan rakennusalaa koskevat laajemmat selvitysvelvoitteet olisi suositeltavaa ottaa käyttöön yleisesti kaikilla toimialoilla. Työmarkkinoilla elinkeinoharjoittajien määrä on kasvanut ja lisääntyneenä toiminnan muotona käytetään laskutuspalveluyrityksiä, jotka hoitavat elinkeinoharjoittajien ja ns. kevytyrittäjien laskutusta. Tilaajavastuulain selvitysvelvollisuuden laajentaminen kaikilla toimialoilla koskemaan yksityisiä elinkeinoharjoittajia, olisi merkittävä harmaan talouden torjuntaa edistävä muutos. Myös tapaturmavakuuttamisen selvittäminen kaikilla toimialoilla on kannatettavaa. Toimialojen rajat eivät ole selkeitä ja toimialojen päällekkäiset toiminnot aiheuttavat tilaajavastuulain soveltamisen kannalta sekavuutta selvitysvelvoitteiden ulottuvuudesta.

Katsomme, että tärkeintä tilaajavastuulain kehittämisessä olisi laajentaa tilaajavastuulain rakennusalan säädökset koskemaan kaikkia toimialoja. Tilaajavastuulakia ei ainakaan tulisi keventää niin, että selvitysvelvollisuuden piiristä poistettaisiin joitain siellä tällä hetkellä olevia tietoja.

Yhtenä kehitysehdotuksena on aikaisemmin tarkastusvaliokunnan mietinnössä esitetty, että työn tilaaja vastaisi alihankkijoidensa toiminnasta, jopa ns. ketjuvastuun tavoin, jolloin työn tilaaja vastaisi kaikista alihankintaketjun toimijoiden tosiasiallisista vastuista. Katsomme, että kansainvälisten ketjuvastuumallien soveltamisaloja tulisi selvittää tutkimuksen keinoin ennen pidemmälle menevien johtopäätöksien tekemistä.

Kannatamme hallinnollisten seuraamusmaksujen tason ja määräämisen toimivuuden arviointia, koska tilaajavastuulaki on ollut voimassa pitkään. Emme kuitenkaan kannata tilaajavastuulain laiminlyöntien kriminalisointia.

Näemme tarpeellisena, että yrityksille ja kansalaisille tarjottaisiin viranomaisrekisterien tietoja yleisöjulkisena ja maksuttomana palveluna. Yhtenä ehdotuksena on ollut, että viranomaisrekistereiden tietoja voisi selvittää yhdestä paikasta, Patentti- ja rekisterihallituksen yritys- ja yhteisötietojärjestelmästä (YTJ). Toteutuessaan tämä keventäisi yritysten hallinnollista taakkaa myös tilaajavastuulain velvoitteiden selvittämisessä. Tehtyjen yrityskyselyjen mukaan enemmistö yrityksistä kannattaa viranomaisrekisterien nykyistä laajempaa esittämistä YTJ-järjestelmässä. Selkeä

ja kaikkien ulottuvilla oleva tieto yrityksen keskeisistä julkisista velvoitteista ja niiden hoidosta tai hoitamattomuudesta ohjaa luonnostaan asioimaan velvoitteensa hoitavien yritysten kanssa ja karttamaan velvoitteensa laiminlyöviä yrityksiä. Liiketoimintakiellon näkyminen YTJ järjestelmästä tai sieltä saatavasta kaupparekisteriotteesta on suositeltavaa tilaajavastuulain kehittämisessä. Velvoitteiden hoitamisen tason läpinäkyvyys ohjaa myös yrityksiä hoitamaan velvoitteensa ja torjuu siten harmaata taloutta.

YTJ:stä saatavat tiedot voisivat osittain täyttää tilaajavastuulain mukaisen tilaajan selvitysvelvollisuuden ja siten vähentää yrityksien hallinnollista taakkaa. Helposti, keskitetysti ja maksutta verkosta saatava tieto toisi säästöjä yrityksille, kun selvityksiä ei enää tarvitsisi hankkia eri tahoilta. Jos viranomaistiedot laajenevat YTJ:ssä, auttaa se kaikkia toimeksiantajia ja tilaajia sopimuskumppanin, urakoitsijan, yrityksen yhteistyöverkoston tai alihankkijan luotettavuuden arvioinnissa. Viimeisin vuonna 2023 julkaistu työ- elinkeinoministeriön tekemä selvitys sekä aikaisemmin julkaistut viranomaisselvitykset ovat päätyneet samankaltaisiin lopputuloksiin.

Uusien tietoerien kyselyjen määrä YTJ:ssä voisi nousta suureksikin. Suuntaa antaa YTJ:n kokonaiskyselyjen määrä, joka on viimeisen viiden vuoden aikana ollut vuositasolla yli 20 miljoonaa yrityskyselyä. YTJ:ssä jo julkaistun julkisen verovelkarekisterin kyselyjen määrä on vastaavasti ollut keskimäärin noin 1,3 miljoona kyselyä vuositasolla.

2. Veronkiertämisen luonteisen verosuunnittelun ehkäiseminen lainsäädännössä

Eduskunnan kannanotto: Eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan lainsäädäntöä valmisteltaessa siitä, ettei lainsäädäntö mahdollista veronkiertämisen luonteista verosuunnittelua.

Kysymys: Onko lainsäädännössä vielä jäljellä merkittäviä mahdollisuuksia veronkiertämisen luonteiseen verosuunnitteluun?

Harmaan talouden selvitysyksikkö kannattaa Eduskunnan kannanoton säilyttämistä. Lainsäädännöllä tulisi estää ennalta tai korjata tilanteita, jotka on tunnistettu aggressiivisen verosuunnittelun tai myös harmaan talouden riskeiksi.

Perustelemme asiaa harmaan talouden näkökulmasta työsuhteen ja yrittäjyyden tulkinnanvaraisuutta koskevalla esimerkillä. Viranomaiset ovat raportoineet toimintaympäristön muutoskyselyn tulosten sekä valvontatilastojen julkaisemisen yhteydessä tilanteista, jossa yrityksen työntekijöitä on siirretty alustatalouden kevytyrittäjiksi ja palkkasuhteita on naamioitu yrittäjyydeksi.

Harmaan talouden toimenpideohjelman 2020–2023 hanke koski työsuhteen ja yrittäjyyden rajapinnan selkeyttämistä. Työ- ja yrittäjäsuhteen tulkinnalliset epäselvyydet luovat edellytyksiä velvoitteiden hoitamatta jättämiselle ja verojen välttelylle. Työntekemisen muutos johtaa erilaisiin haasteisiin, koska toisinaan työnteko-olosuhteet eivät enää vastaa perinteistä työsuhdetta tai yrittäjyyttä, vaan muistuttavat näiden yhdistelmää.

Verohallinto
Harmaan talouden selvitysyksikkö
PL 325
00052 VERO

www.vero.fi
puh. 029 512 000

Viranomaisten tehtävissä myönnettävät luvat tai etuudet voidaan ratkaista sen mukaan, onko kyse työsopimuslain mukaisesta työsuhteesta. Työsopimuslain tunnusmerkistön merkitys korostuu Tapaturmavakuutuskeskuksen, Eläketurvakeskuksen, palkkaturvaviranomaisen ja Aluehallintoviranomaisen tehtävissä. Verohallinto soveltaa puolestaan verosäädöksiä. Ristiriitatilanne voi syntyä, vaikka viranomaiset ratkaisisivat oikeussuhteen luonteen työsopimuslain perusteella, koska erityislaeista ja kunkin hallinnonalan omasta oikeuskäytännöstä voi seurata vastakkaisia ratkaisuja. Viranomaisten erilaiset tulkinnat aiheuttavat epävarmuutta eri velvollisuuksista huolehtimisessa asiakkaille ja heidän sopimuskumppaneilleen. Tämä koskettaa myös niitä tilanteita, joissa halutaan toimia oikein. Epäselvän tilanteen takia myös harmaan talouden toiminnan riski voi kasvaa.

Työsopimuslakiin tehtiin vuonna 2023 muutoksia. Soveltamisalasäännökseen lisättäisiin vaatimus kokonaisharkinnan tekemisestä tilanteissa, joissa työsuhteen luonne jää edelleen epäselväksi tai tulkinnanvaraiseksi työsuhteen tunnusmerkkien arvioimisen jälkeen. Kokonaisharkinnassa olisi otettava huomioon muun muassa osapuolten oikeussuhteen luonnetta koskeva yhteinen tarkoitus, työnteon ehdot ja olosuhteet, sekä niistä muodostuva osapuolten tosiasiallinen asema oikeussuhteessa.

Katsomme, että vaikka lakimuutoksella parannettiin aikaisempaa tilaa, tehtyä lakimuutosta ei voitane pitää riittävän onnistuneena. Työsopimuslain muutos ei näkemyksemme mukaan selkeästi ratkaise esille nousseita alustatalouden ja kevytyrittäjyyden peruskysymyksiä yrittäjä- ja työntekijäroolien tulkinnasta tai poista asiaan liittyviä harmaan talouden riskejä esimerkiksi palkkasuhteiden naamioimisesta yrittäjyydeksi. Asia saattaa edellyttää jatkossakin lainsäädännön kehittämistä.

3. Harmaan talouden torjunnan strategia ja toimenpideohjelma

Eduskunnan kannanotto: Eduskunta edellyttää, että hallitus ottaa toimenpideohjelmaan ne keskeiset hankkeet, joilla on harmaan talouden torjunnan kannalta merkittävää vaikutusta, ja varmistaa hankkeiden toteutukseen ja toimeenpanoon riittävät voimavarat.

Kysymys: Millaiset toimintaedellytykset harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa on tällä hetkellä ja mitkä ovat tulevaisuuden näkymät?

Harmaan talouden selvitysyksikkö kannattaa Eduskunnan kannanoton säilyttämistä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan jatkuvuuden turvaamiseksi. Perusteluina esitämme seuraavaa.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden toimenpideohjelma (myöhemmin toimenpideohjelma) kokoaa ohjelmakauden keskeiset poikkihallinnolliset hankkeet ja muodostaa keskeisen välineen kehittää harmaan talouden torjuntaan kytkeytyvää lainsäädäntöä. Toimenpideohjelmien sarja on katkeamaton vuodesta 1996 alkaen. Ohjelmakauden 2020–2023 toimenpideohjelma on järjestyksessään kahdeksas.

Toimenpideohjelmien yhteiskunnalliset hyödyt ovat olleet merkittäviä. Toimenpideohjelmien poikkihallinnolliset hankkeet ovat sitouttaneet sekä ministeriöt että viranomaiset viemään eteenpäin sovittuja asioita ohjelmissa asetettujen aikataulujen

mukaisesti. Toimenpideohjelmien jatkuvuus on mahdollistanut myös pitkäjänteisen kehitystyön esimerkiksi moniviranomaisyhteistyön osalta. Eri toimenpideohjelmien kautta on viime vuosikymmenenä kehitetty monin tavoin viranomaisten tietojenvaihtoon liittyvää lainsäädäntöä. Toimenpideohjelmat ovat muodostaneet eri viranomaisille yhteisen kokonaiskuvan hankkeista ja mahdollistanut nopean reagoinnin kulloinkin pinnalla olleiden uhkien torjuntaan.

Toimenpideohjelmat ovat mahdollistaneet myös lukuisia viranomaisten poikkihallinnollisia selvitys- ja toteutushankkeita. Hankkeissa on havaittu useita lakimuutostarpeita, valmisteltu lakimuutoksia ja perustettu erilaisia viranomaisyhteistyöryhmiä toiminnan ja valvonnan tehostamiseksi. Myös uusia harmaan talouden torjuntaa tehostavia konkreettisia tietoteknisiä ratkaisuja on toteutettu hankkeiden avulla. Hankkeiden avulla on myös kehitetty ja parannettu viranomaisten käytössä olevia järjestelmiä valvonnan parantamiseksi.

Toimenpideohjelman 2020–2023 keskeiset hankkeet

Tehdyn vaikutusarvion perusteella toimenpideohjelman 2020–2023 toteutus on ollut tuloksellinen ja innovatiivinen. Toimenpideohjelmalle on tunnusomaista joustavuus, joka on mahdollistanut uusien hankkeiden lisäämisen toimenpideohjelmaan ja uusien hankkeiden hyväksymisen ministeritasoisin päätöksin. Yhteistyö hankkeiden läpiviennissä on ollut joustavaa ja kohteita on pystytty arvioimaan ja priorisoimaan ohjelman kuluessa, jolloin toimenpiteet ja painopiste on pystytty kohdistamaan tehokkaasti.

Edellinen hallitusohjelma listasi 20 harmaan talouden vastaista toimenpidettä. Vuosina 2020–2023 toteutettavan toimenpideohjelman puitteissa on toteutettu kokonaisuudessaan yli 50 hanketta. Toimenpideohjelman hankkeet ovat kattaneet seuraavat laajemmat kokonaisuudet: yritysten välisen terveen kilpailun ja reilujen työmarkkinoiden edistäminen, harmaan talouden ja talousrikollisuuden ennalta estäminen, harmaata taloutta ja talousrikollisuutta torjuvien viranomaisten toimintaedellytysten turvaaminen sekä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan ja viranomaisyhteistyön kehittäminen. Kokonaisuuksien alla oli lukuisia hankkeita ja osahankkeita.

Monissa hankkeissa on panostettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden ennaltaehkäisyyn. Yritystoiminnan luotettavuuden arviointia on kehitetty siten, että riskiyritysten pääsyä etenkin haavoittuvimmille toimialoille on saatu estettyä. Valvontaa on tehostettu ennalta estävästi esimerkiksi telakoiden veronumerojen avulla. Lisäksi on panostettu viestinnällisiin hankkeisiin, joita on suunnattu muun muassa nuorille sekä maahanmuuttajille. Myös viranomaisten kyvykkyyttä toimia yhdessä on onnistuttu kehittämään.

Toimenpideohjelmasta voidaan nostaa esiin moniviranomaisyhteistyötä edelleen kehittävät hankkeet sekä harmaan talouden torjuntaviranomaisten resurssiseurannan toteuttaminen. Resurssiseuranta antaa jatkossa nykyistä paremman kokonaiskuvan talousrikosprosessiin käytettävissä olevien resurssien määrästä. Seuranta lisää resurssien käytön läpinäkyvyyttä. Lisäksi resurssiseuranta tukee tulevien resurssitarpeiden ennakointia, jolla voidaan vaikuttaa esimerkiksi asioiden läpivirtaukseen koko rikosprosessiketjussa hallinnollisesta valvonnasta aina talousrikosasian tuomioistuinkäsittelyyn saakka. Resurssiseurantamallista voidaan todeta, että se osoittaa esitutkintaviranomaisten toiminnan ruuhkautumisen (juttumäärän

kasvu), reaaliaikaisten viranomaisyhteistyötarkastuksien merkittävän vähenemisen sekä esimerkiksi Verohallinnon ja Aluehallintoviraston juttuvaraston määrän kasvamisen.

Toimenpideohjelmassa on selvitetty myös viranomaisten, kuten Vero- ja Tullihallinnon toimivaltuuksien kehittämistarpeita, joiden toteuttaminen olisi ajankohtaista vanhentuneiden toimivaltuussäännösten sekä kansallisen ja kansainvälisen toimivaltuuskehityksen kannalta arvioituna.

Lisäksi toimenpideohjelman aikana toteutettuja uudistuksia ovat esimerkiksi ulkomaisille työntekijöille suunnattu Work Help Finland mobiiliapplikaatio, joka tarjoaa tietoa ja neuvoja 26 eri kielellä. Harmaan talouden valvonnan tueksi on perustettu alueellisia viranomaisfoorumeita ja on kehitetty viranomaisten yhteisiä toimintamalleja mm. elintarvikerikollisuuden torjumiseksi.

Toimintaympäristön muutokset haastavat harmaan talouden torjunnan

Viranomaisten riittävät toimivaltuudet ja tiedonsaantioikeudet yhä kansainvälistyvässä ja monimutkaistuvassa toimintakentässä ovat tehokkaan harmaan talouden torjunnan edellytys myös tulevaisuudessa. Toimenpideohjelman hankkeet tukevat osaltaan myös viranomaisten toimintaedellytyksiä ennakoimattomissa kriisitilanteissa. Toimintaympäristössä on havaittavissa merkittäviä kehityssuuntia, joihin myös harmaan talouden torjunnan tulee pystyä vastaamaan. Kehittyvä teknologia ja digitalous osaltaan mahdollistavat ja nopeuttavat toimintaympäristön muutosta.

Kansainvälistyminen tuo nopealla tahdilla uusia haasteita, kuten kansainvälisen rahaliikenteen ja yhtiöiden lisääntyvää hyödyntämistä rikolliseen toimintaan. Ulkomaalaiset maksualustat ja sovellukset edesauttavat myös pimeän palkan maksamista ja muutoinkin työmarkkinoiden kansainvälistyminen lisää heikoimmassa asemassa olevien hyväksikäyttöä. Yritysten moraalin on havaittu heikentyneen muun muassa lakisääteisten velvoitteiden hoidossa, esimerkiksi kirjanpitovelvollisuuden ja tilintarkastusvelvollisuuksien noudattamisessa on merkittäviä puutteita. Harmaan talouden riskien on havaittu lisääntyneen myös viimeaikaisissa yhteiskunnan poikkeustilanteissa.

Harmaa talous koskettaa monen eri viranomaisen toimintaa ja nykytilanteessa tietojenvaihdon ja erillisten rekisterien ongelmat vaikeuttavat harmaan talouden torjuntaa. Edellä kuvattuihin toimintaympäristön muutoksiin pystytään parhaiten vastaamaan viranomaisten yhteisellä toimenpideohjelmalla, joka sisältää muun muassa tietojenvaihdon ja viranomaisrekisterien kehittämiseen tähtääviä hankkeita sekä digitaalisuuteen ja teknologiaan panostamista.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmien jatkuvuus tulee turvata

Harmaan talouden selvitysyksikkö pitää harmaan talouden toimenpideohjelmien jatkuvuutta tärkeänä, koska siten voidaan varmistaa systemaattinen harmaan talouden torjunnan jatkuminen ja onnistuminen muuttuvassa toimintaympäristössä sekä eri hallinnonalojen sitoutuminen työhön myös tulevina vuosina.

Verohallinto
Harmaan talouden selvitysyksikkö
PL 325
00052 VERO

www.vero.fi
puh. 029 512 000

Mikäli toimenpideohjelmaa ei jatketa, menetetään monien vuosien (1996–2023) pitkäjänteisen työn mukanaan tuomat hyödyt, sekä panostus harmaata taloutta ja talousrikollisuutta ennalta estävään toimintaan. Harmaan talouden torjuntaan on panostettu monella rintamalla.

Ilman nykyisenkaltaista viranomaisten yhteiseen strategiaan ja tilannekuvaan perustuvaa toimenpideohjelmaa, jää torjunta helposti pistemäiseksi, vain yksittäisiin hankkeisiin perustuvaksi ja sirpalemaiseksi, kunkin hallinnonalan sisällä tapahtuvaksi toiminnaksi. Kokonaiskuva katoaa tällöin helposti ja reagointikyky toimintaympäristön muutoksiin heikkenee. Nykyiselläänkin esimerkiksi ulkomaisten tilien sekä virtuaalipankkien käyttäminen on nopeaa ja yksinkertaista, kun taas viranomaisten mahdollisuus reagoida väärinkäytöksiin on vastaavasti huomattavasti hitaampaa tai jopa mahdotonta. Teknologian kehityksessä mukana pysyminen edellyttää jatkuvia kehitystoimia.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaviranomaiset näkevät epävarman taloustilanteen, kustannusten nousun ja mahdollisen taantuman lisäävän harmaan talouden riskiä. Myös ennakoimattomilla kriiseillä voi olla merkittävä vaikutus harmaan talouden riskiin. Viranomaisten pitää olla kyvykkäitä reagoimaan toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin, joihin esimerkiksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden toimenpideohjelma on osaltaan vastannut.

Hyvinvointiyhteiskunnan ylläpito vaatii uskottavan valvonnan ja resurssit väärintoimijoiden vastuuseen saattamiseen. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaviranomaiset joutuvat jo nyt priorisoimaan tekemistään, vaikka viranomaisvalvonnan tulokset osoittavat toimintansa tarpeellisuuden.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan kehittämisen rahoitus ei ole pysyvällä pohjalla

Keskeinen puute harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan kehittämisessä on kehittämiseen tarkoitettujen taloudellisten resurssien puuttuminen valtion talousarviosta. Kenellekään ministeriö- tai viranomaistoimijalle ei ole osoitettu pysyvää rahoitusta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan kehittämiseen. Toimenpideohjelmaan sisältyviä hankkeita on eräillä hallituskausilla rahoitettu erillispäätöksin määräaikaisilla resursseilla, kun taas eräillä hallituskausilla resursseja ei ole osoitettu. Vuonna 2023 päättyvän toimenpideohjelman hankkeita on rahoitettu neljän vuoden aikana yhteensä noin 20 miljoonalla eurolla. Resurssitarpeet ovat koskeneet esimerkiksi toimenpideohjelman hankkeiden toteuttamiseen tarkoitettuja henkilöresursseja, ulkopuolisia selvitys- ja tutkimuspalveluita tai ICT- kehityksessä tarvittavia resursseja. Erillisrahoitusta saaneilla hankkeilla on tunnusomaista se, että ovat usein koskeneet useita ministeriöitä tai virastoja ja joihin olisi muutoin ollut vaikeaa tai mahdotonta saada rahoitusta perinteisin virastotason budjetoinnin keinoin.

Verohallinto
Harmaan talouden selvitysyksikkö
PL 325
00052 VERO

www.vero.fi
puh. 029 512 000

4. Viranomaisten välinen tiedonvaihto harmaan talouden torjunnassa

Eduskunnan kannanotto; Eduskunta edellyttää, että hallitus raportoi hallituksen vuosikertomuksen yhteydessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt viranomaisten välisen tiedonvaihdon kehittämiseksi harmaan talouden torjunnassa.

Harmaan talouden selvitysyksikkö kannattaa Eduskunnan kannanoton säilyttämistä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan edistämiseksi. Perusteluiksi esitämme seuraavaa:

> Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategian ja toimenpideohjelman aikana vuosina 2020–2023 on toteutettu useita lakimuutoksia, joilla on viranomaisten välistä tietojenvaihtoa edistävä ja kehittävä vaikutus. Viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien tehokkaan harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntatyön ensisijaisena edellytyksenä on tunnistaa toiminnassaan asiakkaistaan harmaan talouden toimijat. Harmaan talouden toimijoiden tunnistamista helpottavat ja tehostavat erityisesti yritystoimintaa ja sen taustahenkilöitä koskevien taloudellisten tietojen hyvä saatavuus sekä sähköiset palvelut viranomaisten välisessä tietojenvaihdossa.
>
> Tietojenvaihtosäännösten kehittäminen tukee harmaan talouden ja talousrikollisuuden toimijoiden tunnistamista. Useiden viranomaisten tehtäviin liittyy velvollisuus tutkia asiakkaiden julkisten velvoitteiden hoitamista esimerkiksi lupien ja tukien myöntämisen yhteydessä elinkeinolupien tai rekisteröintiä edellyttävien toimialojen lupa- ja rekisteröintiprosesseissa. Tietoja voidaan käyttää ja hyödyntää riskiperusteiseen valvonnan ja muiden toimenpiteiden kohdentamiseen. Tehokas tietojen saanti ja tietojen vaihtoa koskeva yhteistyö on tärkeässä roolissa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa. Harmaan talouden toimijoiden tunnistamista sekä valvontaa helpottavat ja tehostavat erityisesti yritystoimintaa koskevien tietojen hyvä saatavuus sekä sähköiset palvelut viranomaisten välisessä tietojenvaihdossa.
>
> Viime vuosina on toteutettu lukuisa määrä tietojenvaihtoa edistäviä lakimuutoksia. Elintarvikelakiin, luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta annettuun lakiin, rehulakiin, lannoitelakiin, henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettuun lakiin sekä jätelakiin on otettu säännöksiä, jotka edellyttävät niiden asiakkaiden tunnistamista, jotka eivät ole hoitaneet julkisia velvoitteitaan. Viranomaisille on lisäksi säädetty mahdollisuus käyttää Harmaan talouden selvitysyksikön velvoitteidenhoitoselvityspalvelua velvoitteidenhoidon tarkistamisen tiedonhankintavälineenä.
>
> Velvoitteidenhoitoselvityksen käytöstä tehtävien tukena on säädetty myös sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain, alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta annetun lain sekä alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta annetun lain sekä valtionavustuksista yritystoiminnan kehittämiseksi annetun lain muutosten yhteydessä.
>
> Vastaavia säädöksiä on tullut voimaan alkuvuonna 2023, kun eläimistä saatavista sivutuotteista annettuun lakiin, maaseudun kehittämisen tukemisesta annettuun lakiin, maaseudun rakennetuista annettuun lakiin sekä maataloustuotteiden markkinajärjestelystä annettuun lakiin tehdyt säädösmuutokset tulevat voimaan. Lisäksi vuoden 2024 alusta tulee voimaan ns. sote-valvontalaki, jossa säädetään sote-alan

toimijoiden rekisteröinnin luotettavuusedellytyksistä ja velvoitteidenhoitoselvityksen käyttämisestä valvonnassa.

Velvoitteidenhoitoselvityksen käyttö on laajentunut edelleen rajat ylittäviin yritysjärjestelyihin liittyvien väärinkäytöksien torjuntaan osakeyhtiölain muutoksella. Harmaan talouden selvitysyksikkö on avannut velvoitteidenhoitoselvityspalvelun uudelle viranomaisasiakkaalle asiakasviranomaisen aikataulutoiveiden mukaisesti lakimuutoksen voimaantulon jälkeen.

Hankintalakiin tehtiin kauden aikana muutoksia, joilla mahdollistettiin harkinnanvaraisten poissulkemisperusteiden selvittäminen palveluntarjoajien alihankkijoista sekä pienhankinnoista.

Ruokahuollon tietovarannosta annettuun lakiin ja palkkaturvalakiin tehdyt muutokset mahdollistavat ruokavirastolle ja Ely-keskukselle oma-aloitteisen tietojenluovutuksen eräille viranomaisille. Vuoden 2023 alusta on voimaan tullut tulorekisterilakia koskeva muutos, jossa säädettiin muun muassa Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikön ja Poliisin tiedonsaantioikeudesta tulorekisterin tietoihin.

Tällä hetkellä on vireillä suojelupoliisia koskeva lakimuutosvalmistelu, jossa olisi tarkoitus mahdollistaa julkisten velvoitteiden hoitamista koskevien tietojen saanti sekä velvoitteidenhoitoselvityspalvelun käyttö kansallisen turvallisuuden suojaamisessa eli siviilitiedustelutehtävissä. Lisäksi vireillä ovat valtionapulain tuen myöntämisen yleisiä edellytyksiä sekä tiedonsaantioikeutta koskevat säännökset.

Viranomaisten välisessä tietojenvaihdossa on edelleen katvealueita ja kehityskohteita. Alla on lueteltu esimerkkejä viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien tehtävistä, joissa on harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan liittyvien toimivaltuuksien ja tietojen vaihtoa koskevien säännösten kehitystarpeita:

- Turvallisuus- ja asealan luvista ja arpajaishallinnon luvista puuttuvat taloudellisen luotettavuuden arviointia koskevat säännökset ja tiedonsaantioikeudet julkisten velvoitteiden hoitoa koskeviin tietoihin muilta viranomaisilta.
- Julkisten hankintojen valvontaan jo käynnistyneen urakan aikana ei ole käytettävissä viranomaisten tietoja ja velvoitteidenhoitoselvityspalvelua.
- Hankintayksiköillä ei ole tietojensaantioikeuksia vastuuhenkilöitä koskeviin tietoihin, vaikka harkinnanvaraiset esteperusteet koskevat myös henkilöitä. Hankintayksiköillä ei ole mahdollisuutta käyttää velvoitteidenhoitoselvityspalvelua henkilötietojen hankintaan.
- Rikostaustatietojen laajempi hyödyntäminen harmaan talouden torjunnassa, kuten hallinnollisessa valvonnassa esimerkiksi Verohallinnon verovalvonnassa ja julkisen tukien myöntämisen yhteydessä
- Verohallinnon ja Patentti- ja rekisterihallituksen välisen tietojenvaihdon kehittäminen tilintarkastusvelvollisuuksien noudattamisen valvonnassa.
- Ympäristölupien myöntämisessä ei ole luotettavuusharkintaa tai esteperusteita (esim. julkisten velvoitteiden hoitamattomuus). Lupaviranomaisella ei ole tietojensaantioikeutta julkisia velvoitteita koskeviin tietoihin eikä mahdollisuutta käyttää velvoitteidenhoitoselvityspalvelua.

- Rahanpesutietojen nykyistä laajempi käyttö eri viranomaisten tehtäviin. Esimerkiksi rahanpesutietojen käyttäminen joukkotietona Verohallinnon analyysitoiminnassa ja Harmaan talouden selvitysyksikön tehtävissä. Tapauskohtainen ja pyyntöön perustuva tietojensaantimahdollisuus rahanpesua koskeviin tietoihin puuttuu.
- Edunsaajarekisterin nykyistä laajempi viranomaiskäyttö.
- Harmaan talouden selvitysyksiköllä ei ole mahdollisuutta tutkia luonnollisten henkilöiden harmaata taloutta taikka laatia näistä velvoitteidenhoitoselvitystä.

Tietojensaantioikeuksien puutteiden lisäksi viranomaisyhteistyötilanteissa on havaittu oma-aloitteisen tiedonluovutusoikeuden katvealueita. Viranomaisen tai julkista tehtävää hoitavan oma-aloitteinen tietojen luovutusmahdollisuus voi puuttua kokonaan tai se voi olla tarpeettoman suppea ja mahdollistaa luovuttamisen vain rajoitetusti toisille viranomaisille tai lakisääteistä tehtävää hoitavalle. Oma-aloitteinen tietojen luovuttaminen on tärkeä osa harmaan talouden ja talousrikollisuuden tehtävissä työskentelevien viranomaisten yhteistyötä. Viranomaisilla tulisi yhteistyössä olla mahdollisuus luovuttaa hallussaan olevaa, toisen viranomaisen tehtävien suorittamiseksi tarpeellista tietoa ilman erillistä pyyntöä.

Oma-aloitteisen tietojenluovutuksen kehittämistarpeita on tuotu esille myös poliisiammattikorkeakoulun esitutkintaviranomaisia ja viranomaisyhteistyötä koskevissa tutkimuksissa. Hallinnollisten viranomaisten oma-aloitteisen tietojenvaihdon katvealueita tulisi lisäksi erikseen selvittää asian laajuuden takia.

Helsingissä 16.10.2023

Janne Marttinen
johtaja
Harmaan talouden selvitysyksikkö
Verohallinto

Verohallinto
Harmaan talouden selvitysyksikkö
PL 325
00052 VERO

www.vero.fi
puh. 029 512 000