

PERIAATEPÄÄTÖS
11.6.2020

**VALTIONEUVOSTON PERIAATEPÄÄTÖS KANSALLISEKSI HARMAAN
TALouden JA TALOUSRIKOLLISUUDEN TORJUNNAN STRATEGIAKSI
JA TOIMENPIDEOHJELMAKSI 2020–2023**

VALTIONEUVOSTON PERIAATEPÄÄTÖS HARMAAN TALOUDEN JA TALOUSRIKOLLISUUDEN TORJUNNAN STRATEGIAKSI 2020–2023

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategian tavoitteena on:

- 1) edistää yritysten välistä tervettä kilpailua ja reiluja työmarkkinoita,
- 2) ennalta estää harmaata taloutta ja talousrikollisuutta,
- 3) turvata harmaata taloutta ja talousrikollisuutta torjuvien viranomaisten toimintaedellytykset sekä
- 4) kehittää harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa ja viranomaisyhteistyötä.

Aiemmin toteutettu strategiatyö ja yleiset tavoitteet

Valtioneuvosto hyväksyi 28.4.2016 kansallisen harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategian vuosille 2016–2020. Strategian toteuttamisesta vastasi sisäministeriön asettama talousrikostorjunnan johtoryhmä, jonka toimesta laadittiin erillinen harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelma vuosille 2016–2020. Vuosien 2020–2023 strategia ja sen toteuttamiseksi laadittu toimenpideohjelma jatkavat aiemmin tehtyä työtä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjumiseksi.

Strategialla edistetään kokonaisvaltaista, yhdenmukaista ja vaikuttavaa lähestymistapaa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan. Samalla edistetään yritysten välistä tervettä kilpailua ja reiluja työmarkkinoita sekä estetään ennakolta yritystoiminnassa tapahtuvaa harmaata taloutta ja talousrikollisuutta. Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää lainsäädännön kehittämistä nykyistä paremmin viranomaisten toimintaedellytyksiä tukevaksi sekä sitä, että operatiivisen viranomaistyön resurssit ja niiden oikea kohdentaminen turvataan. Moniviranomaisyhteistyölle on myös luotava toimintamallit, jotka pohjautuvat yhteiseen tilannekuvaan.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelma

Strategian keskeisenä tavoitteena on muiden torjuntatoimenpiteiden ohella toteuttaa hallitusohjelmassa lueteltuja harmaan talouden torjuntaa edistäviä hankkeita. Harmaan

talouden ja aggressiivisen verosuunnittelun torjunnasta sekä taloushallinnon digitalisatiosta todetaan hallitusohjelmassa, että harmaa talous ja veronkierto aiheuttavat suomalaiselle yhteiskunnalle merkittävät veromenetykset vuosittain. Tämä heikentää laillisesti ja eettisesti toimivien yritysten ja niiden työntekijöiden asemaa asettamalla ne epäreiluun kilpailutilanteeseen. Verovajeen vuoksi yhteiskunnan menoja on rahoitettava keräämällä veroja ja maksuja enemmän toisaalta.

Hallitusohjelman mukaan hallitus tulee laajentamaan ja vauhdittamaan harmaan talouden vastaisia toimia kattavalla toimenpideohjelmalla, jonka toteuttamiseen varataan vaalikauden aikana yhteensä 20 miljoonan euron lisärahoitus. Lisäksi poliisin harmaan talouden torjunnan erillismääräraha vakinaistetaan ja jatketaan ulosottolaitoksen sekä konkurssiasiamiehen toimiston 1,3 miljoonan euron lisärahoitusta talousrikollisuuden torjuntaan. Samalla edistetään merkittävästi hallinnon ja koko yhteiskunnan digitalisatiota sekä reaaliaikaista taloutta. Yritysten ja kansalaisten hallinnollisia velvoitteita helpotetaan pitkäjänteisesti. Suomi osallistuu aktiivisesti myös harmaan talouden torjunnan kansainväliseen yhteistyöhön.

Hallitusohjelman mukaan yritysten taloushallinnossa siirrytään kohti täydellistä automatisointia ottamalla käyttöön rakenteisessa muodossa oleva sähköinen kuitti ja lasku. Verohallinnolle mahdollistetaan tarvittavat lainsäädännölliset ja teknologiset keinot, joilla se voi mahdollisimman automaattisesti kerätä digitaalisen alustatalouden toimijoiden tiedot verotuksen käyttöön. Lisäksi arvonlisäveroilmoitusten tietosisällön laajentamista selvitetään. Verohallinnon tarvitsemiin hallinnon digitalisointia koskeviin ja läpinäkyvyyttä edistäviin kehityshankkeisiin varataan vaalikauden aikana yhteensä noin 30 miljoonan euron rahoitus.

Hallitusohjelmassa todetaan, että telakoilla otetaan käyttöön rakennusalaalla hyvin toiminut ja harmaata taloutta ennalta ehkäissyt veronumero. Veronumeron käyttöönoton tarvetta ja edellytyksiä kartoitetaan myös muille riskialoille. Yritystietojärjestelmää (YTJ) voidaan laajentaa sisältämään nykyistä kattavammin tietoja yritysten keskeisten velvoitteiden hoitamisesta.

Hallituksen harmaan talouden vastaisia toimia on listattu tarkemmin hallitusohjelman liitteessä 4. Siinä on lueteltu kaksikymmentä hanketta, joita edistetään hallitusohjelma-

kaudella. Näitä hankkeita toteutetaan osana harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmaa. Hallitusohjelman liitteessä 4 mainittujen hankkeiden lisäksi toimenpideohjelmaan voidaan ottaa mukaan myös muita harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan liittyviä hankkeita.

Hallituksen toimintasuunnitelman (VN julkaisuja 2019:27) mukaisesti päävastuu harmaan talouden ohjelmasta on työ- ja elinkeinoministeriöllä, osavastuu on valtiovarainministeriöllä, sisäministeriöllä ja oikeusministeriöllä. Toimintasuunnitelman toteuttamiseksi työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut 20.12.2019 ministeri Tuula Haataisen johtaman harmaan talouden torjunnan ohjausryhmän. Strategia ja toimenpideohjelma on valmisteltu sisäministeriön johdolla toimivassa valmisteluryhmässä.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden tämänhetkinen laajuus, tilannekuva ja torjunnan resurssit

Harmaa talous ja talousrikollisuus ovat monin tavoin haitallisia yksittäisille kansalaisille ja koko yhteiskunnalle. Lakisääteisten maksujen ja velvoitteiden laiminlyönti pienentää yhteiskunnan ylläpitämiseksi välttämättömiä verotuloja, mikä luo painetta kerätä tarvittavat varat muilla kansalaisilta ja yrityksiltä kerättävillä veroilla ja maksuilla. Harmaa talous aiheuttaa vahinkoa rehellisille yrittäjille antamalla velvoitteensa laiminlyöville yrityksille kilpailuetua ja se voi myös johtaa työntekijöiden lainvastaiseen kohteluun. Tämän myötä veronmaksumoraali ja oikeusjärjestelmän uskottavuus voivat heiketä.

Harmaa talous on suurelta osin piilorikollisuutta ja viranomaisten tietoon tulee vain osa harmaasta taloudesta ja talousrikollisuudesta. Harmaaseen talouteen ja talousrikoksiin liittyvät tilastotiedot ovat puutteellisia ja vaihtelevat viranomaisittain. Niistä ilmenee lähinnä viranomaisten toiminnallinen tehokkuus. Tilastot antavat kuitenkin viitteitä harmaan talouden ja talousrikollisuuden tilanteen kehittymisestä. Harmaan talouden aiheuttamasta verovajeesta on tehty eri menetelmin useita arvioita, joissa sen suuruus on useita miljardeja euroja.

Ajantasaisin käsitys harmaan talouden laajuudesta, torjunnasta ja ilmiöistä on saatavissa Harmaa talous & talousrikollisuus -verkkosivuilta (www.harmaa-talous-rikollisuus.fi).

Sivustolle kootaan eri viranomaisten tuottamaa ajantasaista tilannekuvaa sekä perinteisistä että uusista harmaan talouden ilmiöistä kansalaisten ja päättäjien käyttöön. Kokonaiskuvan hahmottaminen tukee osaltaan myös viranomaisten päätöksentekoa ja yhteistyötä.

Viranomaisille keväällä 2019 tehdyn kyselytutkimuksen perusteella 82 % vastaajista koki harmaan talouden olevan yleistä. Harmaan talouden arvioitiin lisääntyneen, mutta samalla torjuntamahdollisuuksien arvioitiin parantuneen mm. laajempien tiedonsaanti-oikeuksien ja viranomaisten välisen yhteistyön lisääntyessä. Torjuntatyötä on kuitenkin vaikeuttanut se, että talousrikollisuus on yhä ammattimaisempaa ja kansainvälisempää. Lisäksi työvoiman hyväksikäyttöön liittyvien harmaan talouden ilmiöiden nähtiin olevan kasvava ongelma. Tutkittavien tapausten monimutkaistuessa keskeinen haaste on ollut eri viranomaisten resurssien riittämättömyys. Lisärahoitusta tarvitaan erityisesti valvontatyöhön ja viranomaisyhteistyön tehostamiseen, tietojenvaihdon teknisten rajapintaratkaisujen kehittämiseen sekä analyysitoimintoihin, koska nopeiden muutosten vuoksi ajantasaiset tekniset ja automatisoidut tietojenhallintaratkaisut ovat välttämättömiä. Osa veroihin liittyvistä harmaan talouden sekä korruption ja kartellien torjuntaan osoitetuista resursseista on riittänyt myös harmaata taloutta ennalta estävään toimintaan, kuten kaupunkiyhteistyöhön ja sidosryhmien kouluttamiseen.

Yrityksille vuonna 2019 tehdyn kyselyn mukaan harmaan talouden koettiin vaikuttavan negatiivisesti yritysten tasapuolisen kilpailun edellytyksiin. Yleisimmät havainnot olivat myynti ilman kuittia ja pimeän työvoiman käyttöön liittyvät ilmiöt. Yrityksistä 61 % katsoi päävastuun harmaan talouden torjunnasta kuuluvan niille itselleen. Keskeisenä toiveena nousivat esiin mm. paremmat palvelut yhteistyökumppanin luotettavuuden arvioimiseen. Velvoitteiden hoitoa koskevan yleisöjulkisuuden nähtiin laajalti edistävän harmaan talouden torjuntaa. Arviot harmaan talouden määrän kehityksestä vaihtelivat toimialoittain, esimerkiksi rakennusalalla harmaan talouden arvioitiin vähentyneen, kun taas kuljetusalalla tilanne oli päinvastainen.

Harmaan talouden ilmiöt muutoksessa

Harmaa talous ja talousrikollisuus muuttavat muotoaan jatkuvasti. Perinteisesti harmaata taloutta on esiintynyt työvoimavaltaisilla toimialoilla, joille on yhteistä pimeän työvoiman käyttö. Käteistoimialoilla puolestaan tavanomainen harmaan talouden

muoto on tulojen kirjaamatta jättäminen eli ohimyynti. Lisääntyvä ulkomaisten yritysten määrä ja ulkomaisen työvoiman käyttö asettavat haasteita viranomaisten tiedonsaannille monilla toimialoilla. Valvonnan kannalta ongelmallisimpia ovat ulkomaisten toimijoiden alihankintaketjut, jotka jäävät helposti pimentoon. Lisäksi yhteiskunnassa ja elinkeinoelämässä ilmenee edelleen korruptiota sen eri muodoissa.

Uusia haasteita kaikille viranomaisille tuovat kansainvälinen harmaa talous, sähköinen kauppa (ml. alustatalous) ja digitalisaatio. Kansainväliset sopimukset ovat viime vuosina parantaneet valvonnan edellytyksiä. Tästä huolimatta tietojenvaihdon katvealueet ja uudet instrumentit vaikeuttavat edelleen rajat ylittävään sijoitustoimintaan liittyvän harmaan talouden torjuntaa. Ympäristörikokset ja niihin liittyvien talousrikosten määrä on kasvanut jo usean vuoden ajan. Nämä tapaukset ovat usein vaikeasti selvitettävissä ja rikosten vaikutukset ulottuvat pitkälle tulevaisuuteen. Kasvava ongelma ovat myös erilaiset elintarvikepetokset, kuten elintarvikkeiden alkuperämaan väärentäminen. Suomessa uutena haasteena on myös työperäinen ihmiskauppa.

Yksi suurimmista uhkakuvista harmaan talouden torjunnassa liittyy nopeasti etenevään digitalouteen ja viranomaisten kykyyn havaita ja torjua sen mukanaan tuomia ongelmia. Haasteita valvonnalle aiheuttavat esimerkiksi verkkokauppojen alustojen ja erilaisten maksuvälineiden, kuten virtuaalivaluuttojen käyttö, sekä järjestäytynyt rikollisuus. Kyberrikollisuus ja perinteinen rikollisuus kietoutuvat yhä tiiviimmin yhteen. Kybertoimintaympäristö tuottaa lisäksi kokonaan uudenlaisia rikoksentekomahdollisuuksia. Rikoshyötyä kätketään yhä useammin virtuaalivaluuttojen avulla.

Järjestäytyneet rikollisryhmät tekevät tavanomaisten rikosten ohella yhä enemmän talousrikoksia ja käyttävät yritystoiminnan rakenteita muun rikollisen toiminnan peittämiseen ja rikoksella saadun hyödyn alkuperän hävittämiseen.

Uusi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategia panostaa ennaltaehkäisyyn, tietojensaannin tehostamiseen ja viranomaisyhteistyöhön

Harmaan talouden torjunta koostuu lainsäädännöstä ja viranomaistoiminnasta, sekä yritysten ja yksityisten henkilöiden valinnoista. Lainsäädännöllä ja viranomaistoiminnalla luodaan yhteiskuntaan harmaata taloutta ja talousrikollisuutta estävät rakenteet, joiden

tehtävänä on hankaloittaa tai estää velvollisuuksiaan laiminlyövien tai rikoksiin syyllistyneiden toimintaa. Samalla mahdollistetaan yritysten välinen terve kilpailu, reilut työmarkkinat ja tuetaan niitä, jotka haluavat toimia oikein ja hoitaa yhteiskunnalliset velvoitteensa.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategisia tavoitteita ja niihin liittyviä toimenpiteitä ovat:

1) Yritysten välisen terveen kilpailun ja reilujen työmarkkinoiden edistäminen

Harmaa talous, kuten pimeän työn teettäminen, vääristää yritysten välistä kilpailua ja se voi johtaa työntekijöiden lainvastaiseen kohteluun. Tämän vuoksi harmaan talouden vähentäminen lisää Suomen kilpailukykyä ja kiinnostavuutta hyvänä investointikohteena. Yritysten tasavertaisia toimintaedellytyksiä pyritään edistämään siten, että lainvastaisella tavalla toimiville yrityksille ei muodostu perusteetonta kilpailuetua.

Lakisääteisten velvoitteiden hoitamista koskevien tietojen avoimuus ja helppo saatavuus lisää reilua kilpailua ja vaikeuttaa epärehellistä toimintaa, kun yritykset pystyvät valitsemaan velvoitteensa hoitavia yhteistyökumppaneita. Tämän vuoksi strategiakaudella tullaan selvittämään, miten YTJ-järjestelmän kautta saatavilla tiedoilla voitaisiin mahdollisimman kustannustehokkaasti varmistaa tilaajavastuulain velvoitteiden täyttäminen ja yleisöjulkisuuden lisääminen harmaan talouden torjumiseksi.

Yritysten välistä tervettä kilpailua ja reiluja työmarkkinoita edistetään myös muilla toimenpiteillä. Tasapuolista kilpailua edistetään asettamalla kirjanpitovelvollisuus myös ulkomaisille yhteisöille, kun niillä on kiinteä toimipaikka Suomessa. Uusia keinoja tahalliseen tai törkeään huolimattomaan alipalkkaukseen puuttumiseksi pyritään selvittämään. Lisäksi tieliikenteen tavarankuljetuksissa selvitetään ja toteutetaan kuljetuksen tilaajan vastuiden ulottaminen ylikuormiin sekä ajo- ja lepoaikarikkomuksiin. Samassa yhteydessä tehdään myös Euroopan unionin tavara- ja linja-autoliikenteen sosiaali- ja markkinalainsäädäntöä koskevat tarvittavat muutokset kansalliseen lainsäädäntöön, jotka nekin osaltaan edistävät kuljetusalan tervettä kilpailua. Myös taksisäätelyn toimivuutta arvioidaan harmaan talouden torjunnan näkökulmasta ja valmistellaan tarvittavat lainsäädäntömuutokset tunnistettuihin epäkohtiin puuttumiseksi. Työn tekemisen muotojen muututtua on myös tarpeen selkeyttää työsuhteisen työn ja yrittäjätöiden välistä

rajapintaa. Tulkinalliset epäselvyydet mahdollistavat harmaan talouden toimijoille velvoitteiden välttämisen erilaisin järjestelyin.

Korruption torjuntaa tehostetaan lisäämällä tietoisuutta korruptiosta ilmiönä, korruption torjuntaan ja ennaltaehkäisyyn liittyvistä normeista sekä korruption vastaisen työn työkaluista. Lisäksi selvitetään mahdollisuuksia tehostaa taloudellisten väärinkäytösten tunnistamista automatisoinnin kautta sekä lisäämään avoimuutta julkisin varoin rahoitetavassa toiminnassa.

2) Harmaan talouden ja talousrikollisuuden ennalta estäminen

Harmaan talouden ja talousrikosten ennalta estäminen on taloudellisesti kannattavampaa kuin niihin puuttuminen jälkikäteisin keinoin. Torjunnan resurssit ovat rajalliset ja toisaalta rikosten tutkinta sekä tuomioistuinkäsittely ovat usein vaativia ja aikaa vieviä. Ennalta estämisen tavoitteena onkin luoda olosuhteet, joissa oikein toimiminen koetaan houkuttelevaksi. Tämä tapahtuu käytännössä helpottamalla velvoitteensa asianmukaisesti hoitavien yritysten toimintaa ja vaikeuttamalla väärin toimimista. Harmaan talouden ennaltaehkäisyä ja torjuntaa toteutetaan myös lisäämällä yritystoiminnan avoimuutta kiinnijäämisriskiä kasvattamalla sekä harmaasta taloudesta saatavaa hyötyä minimoimalla.

Strategiakauden aikana telakoilla otetaan käyttöön rakennuslalla hyvin toiminut ja harmaata taloutta ennaltaehkäissyt veronumero. Veronumeron käyttöönoton tarvetta ja edellytyksiä kartoitetaan myös muille riskialoille, kuten matkailu- ja ravintola-alalle. Lisäksi selvitetään pörssiyritysten hallintarekisteröityjen osakkeiden omistajatietojen yleisöjulkisuutta ja osakkeilla tehtyjä kauppvoja koskevien tietojen saatavuuden parantamista. Verotuksen päättymisen jälkeen tehdyt muutokset verotustietoihin tulevat julkisiksi. Lisäksi uudessa riskiprofilointiprojektissa pyritään löytämään tehokkaammin jätealaan liittyviä riskiyrityksiä, joiden toiminnassa todennäköisimmin syyllistytään ympäristörikoksiin.

3) Harmaata taloutta ja talousrikollisuutta torjuvien viranomaisten toimintaedellytysten turvaaminen

Viranomaisten torjuntatoimenpiteiden tehokkuuden ensisijainen edellytys on, että ne pystyvät osana perustehtäväänsä tunnistamaan asiakkaistaan harmaan talouden toimijat. Tunnistamista ja valvontaa helpottavat ja tehostavat yritystoimintaa koskevien tietojen hyvä saatavuus sekä sähköiset palvelut viranomaisten välisessä tietojenvaihdossa. Viranomaisten välistä tietojenvaihtoa on monin tavoin edistetty aikaisemmissa toimenpideohjelmassa, mikä onkin parantanut viranomaisten välistä yhteistyötä ja mahdollistanut aiempaa tehokkaamman harmaan talouden torjunnan. Työ on kuitenkin vielä kesken ja tietojenvaihtoa tulee edelleen kehittää. Myös oma-aloitteisesti tapahtuvan tietojen luovuttamisen kehitystä on tarpeen tukea ja poistaa sen esteitä.

Strategiakaudella kehitetään Verohallinnon tietojensaantia kolmansilta osapuolilta muuttuvassa valvontaympäristössä. Suomessa toimivien digitaalisen alustatalouden toimijoiden tiedonantovelvollisuutta on tarpeen laajentaa ja parantaa viranomaisten tietojensaantia. Lisäksi selvitetään, millä eri tavoin Verohallinnon tietojensaantimahdollisuuksia ulkomaisista sijoitusvakuutuksista voitaisiin parantaa ja miten rahalaitostietojen saanti voidaan turvata verovalvonnassa. Myös Tullin ja Verohallinnon hallinnolliseen tarkastukseen liittyviä toimivaltuuksia on tarpeen uudistaa.

Sähköisessä muodossa olevan esitutkinta- ja todistusaineiston tehokkaampaa hyödyntämistä varten kehitetään järjestelmä, joka analysoi useista eri lähteistä jäljennettyä tietoa ja vertaa sitä Poliisin tietokantoihin. Ulosottolaitokselle luodaan kyvykyys data-analytiikkaan. Lisäksi rakennetaan kartellien ja harmaan talouden ilmiöiden tunnistamiseksi tietojärjestelmä, joka turvaa kattavan tiedonsaannin julkisten hankintojen kilpailutuksiin jätetyistä tarjouksista.

4) Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan ja viranomaisyhteistyön kehittäminen

Yksi tehokkaimmista keinoista harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa on panostaa koordinoituun moniviranomaisyhteistyöhön, jossa viranomaiset yhdistävät tietojaan riskiperusteista kohdevalintaa ja tarkastustoimintaa varten käyttämällä yhteisiä toimintatapoja.

Usein ilmiöt koskettavat samanaikaisesti monia eri viranomaistahoja, minkä vuoksi yhteistyömalleja on tarpeen kehittää yhtenevien toimintatapojen vakiinnuttamiseksi. Esimerkiksi identiteettien väärinkäytösten torjunta edellyttää laajaa yhteistyötä ja uusien torjuntakeinojen käyttöönottoa. Elintarvikepetokset ovat osa kansainvälistä petosrikollisuutta, niiden torjumiseksi on tarpeen kehittää Ruokaviraston ja Tullin välistä yhteistyötä. Myös EU:n työviranomaisen ja Suomen kansallisten viranomaisten verkostojen välille tulisi rakentaa toimivat yhteistyömallit.

Rikosepäilyjen raportointivelvoitteita on tarpeen laajentaa kiinnijäämisriskin kasvattamiseksi. Muun muassa yrityssaneerauksen selvittäjän ilmoitusvelvollisuutta epäilemistään rikoksista tarkastellaan ja laaditaan tutkintapyyntömalli pesähoitajien käyttöön konkurssiin liittyvissä talousrikoksissa. Strategiakaudella tullaan lisäksi selvittämään rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä ilmeneviä tietojenvaihtoon liittyviä esteitä.

Strategian toteuttamisen kustannukset

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunta edellyttää riittäviä viranomaisresursseja. Hallitusohjelman mukaisesti hallitus laajentaa ja vauhdittaa harmaan talouden vastaisia toimia kattavalla ohjelmalla, jonka toteuttamiseen varataan vaalikauden aikana yhteensä 20 miljoonan euron lisärahoitus. Tämän ohella verohallinnon tarvitsemiin digitalisointia koskeviin ja läpinäkyvyyttä edistäviin kehityshankkeisiin varataan vaalikauden aikana yhteensä noin 30 milj. euron erillisrahoitus. Ohjelmaa toteutetaan sille hallitusohjelmassa varatun ja julkisen talouden suunnitelman 2021-2024 yhteydessä budjetoidun rahoituksen puitteissa.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelma sisältää tarkemman erittelyn toteutettavien hankkeiden kustannusvaikutuksista.

Strategian voimassaolo

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategia on määräaikainen ja voimassa 31.12.2023 asti.

Strategian toimeenpano, päivittäminen ja seuranta

Strategian toimeenpanosta ja päivittämisestä sekä toimenpideohjelman toteutumisen seurannasta vastaa ministeri Tuula Haataisen johtama harmaan talouden torjunnan ohjausryhmä. Sisäministeriön asettama harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimeenpanoryhmä toimii tältä osin ohjausryhmän valmisteluelimenä.

Kukin ministeriö vastaa yksittäisten hankkeidensa toteutuksesta oman vastuualueensa tai hallintonsa vastuun mukaisesti. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntatyössä tarvitaan viranomaisyhteistyön ohella ja tukena myös yrityksiä ja työntekijöitä edustavien sidosryhmien panostusta. Tästä syystä sidosryhmien mukana olo toimenpideohjelman eri hankkeiden toteuttamisessa on tärkeää.

Toimenpideohjelmasta ilmenevät konkreettiset toimenpiteet ja niiden tavoitteet, vastuutahot, aikataulu sekä keinot toimenpiteiden vaikutusten arvioimiseksi. Toimenpideojelmaan on sisällytetty hallitusohjelman liitteen 4 mukaiset hankkeet lukuun ottamatta kirjausta, jonka mukaan yritysten taloushallinnossa siirrytään kohti täydellistä automatisointia ottamalla käyttöön rakenteisessa muodossa oleva sähköinen kuitti ja lasku. Työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut yritysten taloushallinnon automatisointia koskevan erillisen hankkeen. Hankkeen toteuttaminen vaikuttaa pidemmällä aikavälillä viranomaisten toimintaan osana digitaalista ekosysteemiä. Tämä edistää myös harmaan talouden torjuntaedellytyksiä. Strategiaa ja toimenpideojelmaa voidaan tarvittaessa päivittää sen voimassaoloaikana. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimeenpanoryhmä raportoi toimenpideohjelman etenemisestä ohjausryhmälle ja esittää sille tarvittaessa myös muutoksia strategiaan tai toimenpideojelmaan.

Strategian ja toimenpideohjelman toimenpiteiden vaikutusarvioiden tekemiseen varataan 200 000 euroa. Strategian toteutumista ja vaikutuksia voidaan seurata mm. arvioimalla lainsäädäntömuutosten vaikutuksia ja viranomaisten toiminnallista tehokkuutta, sekä hyödyntämällä tilannekuvatoimintoa, ilmiöselvityksiä sekä viranomaisille ja elinkeinoelämälle suunnattuja kyselytutkimuksia.

HARMAAN TALOUDEN JA TALOUSRIKOLLISUUDEN TORJUNNAN TOIMENPIDE-OHJELMA VUOSILLE 2020–2023

SISÄLLYS

| | |
|---|----|
| YRITYSTEN VÄLISEN TERVEEN KILPAILUN JA REILUJEN TYÖMARKKINOIDEN EDISTÄMINEN | 1 |
| 1.1. Selvitetään yritystietojen läpinäkyvyyden ja julkisuuden lisäämistä ja yritysten hallinnollisen taakan helpottamista tilaajavastuulain velvoitteiden täyttämiseksi ja harmaan talouden torjumiseksi..... | 1 |
| 1.2. Ulkomaisille yhteisöille asetetaan kirjanpitovelvollisuus, kun niillä on kiinteä toimipaikka Suomessa | 3 |
| 1.3. Tehostetaan korruption ja väärinkäytösten torjuntaa osaamisen, valvonnan ja avoimuuden keinoin | 4 |
| 1.4. Selvitetään uusia keinoja, esimerkiksi hallinnollisia sanktioita puuttua tahalliseen tai törkeään huolimattomaan alipalkkaukseen | 7 |
| 1.5. Selvitetään työsuhteessa tehtävän työn ja yrittäjätyön rajapintoja ja sääntelyn selkeyttämistarpeita sekä viranomaisten soveltamiskäytäntöjä uusissa työn tekemisen muodoissa | 8 |
| 1.6. Tehostetaan liikennemarkkinoiden harmaan talouden torjuntaa | 10 |
| 2. HARMAAN TALOUDEN JA TALOUSRIKOLLISUUDEN ENNALTA ESTÄMINEN | 12 |
| 2.1. Telakoilla otetaan käyttöön rakennusalaalla hyvin toiminut ja harmaata taloutta ennaltaehkäissy veronumero. Veronumeron käyttöönoton tarvetta ja edellytyksiä kartoitetaan myös muille riskialoille, kuten matkailu- ja ravintola-alalle | 12 |
| 2.2. Selvitetään vaihtoehtoja pörssiyhtiöiden osakkeiden omistuksen julkisuuden parantamiseksi ja hallintarekisteröidyillä osakkeilla tehtyjä kauppvoja koskevien tietojen saatavuuden tehostamiseksi..... | 14 |
| 2.3. Suomi toimii EU:ssa siten, että tosiasiallisten edunsaajien ilmoittamisvelvollisuutta laajennetaan koskemaan kaikkia tosiasiallisia edunsaajia, joiden edunsaajaosuus on vähintään 10 prosenttia | 16 |
| 2.4. Verotustietojen julkisuutta koskevaa lakia muutetaan siten, että myös verotuksen päättymisen jälkeen tehdyt muutokset verotustietoihin tulevat julkisiksi | 18 |
| 2.5. Kehitetään ympäristörikollisuuden torjuntaan liittyvä riskiprofilointimalli | 20 |
| 2.6. Toteutetaan viestintäkampanja työuraa lähestyville ja maahanmuuttajille..... | 22 |
| 3. HARMAATA TALOUTTA JA TALOUSRIKOLLISUUTTA TORJUVIEN VIRANOMAISTEN TOIMINTAEDELLYTYSTEN TURVAAMINEN | 24 |
| 3.1. Kehitetään viranomaisten tietojenvaihtosäännöksiä harmaan talouden toimijoiden tunnistamiseksi ja torjunnan tehostamiseksi | 24 |
| 3.2. Turvataan Verohallinnon tietojensaanti..... | 27 |
| 3.3. Lisätään Verohallinnon ja Tullin toimintamahdollisuuksia selvittää harmaan talouden toimintaa. Arvioidaan ilmoittamis- ja esittämisvelvollisuuteen liittyvien sanktioiden riittävyttä. | 29 |
| 3.4. Varmistetaan kilpailutusjärjestelmän tarjoustietojen saatavuus ja hyödyntäminen harmaan talouden torjunnassa..... | 31 |
| 3.5. Hyödynnetään tekoälyä esitutkinta-aineiston käsittelyssä | 33 |

| | | |
|------|--|-----------|
| 3.6. | Parannetaan harmaan talouden ja talousrikollisuuden toimijoiden tunnistamista täytäntöönpanovaiheessa analytiikan avulla..... | 36 |
| 3.7. | Selvitetään arvonlisäveroilmoitusten tietosisällön laajentamista ja transaktiopohjaista raportointia | 38 |
| 4. | HARMAAN TALouden JA TALOUSRIKOLLISUUDEN TORJUNNAN JA VIRANOMAISYHTEISTYÖN KEHITTÄMINEN | 40 |
| 4.1. | Tehostetaan viranomaisyhteistyötä ja lisätään valvonnan vaikuttavuutta rikosten ja pimeän työn torjumiseksi..... | 40 |
| 4.2. | Selvitetään kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistoiminnassa ilmenevät tietojenvaihtoon liittyvät esteet ja tarpeet..... | 43 |
| 4.3. | Konkurssipesän pesänhoitajien ja yrityssaneerauksen selvittäjien ilmoitusvelvollisuus | 45 |
| 4.4. | Selvitetään harmaan talouden riippumattoman tutkimustoiminnan laajentamista aggressiiviseen verosuunnitteluun sekä yksityishenkilöiden toimintaan ja taataan sille riittävät resurssit | 48 |

YRITYSTEN VÄLISEN TERVEEN KILPAILUN JA REILUJEN TYÖMARKKINOIDEN EDISTÄMINEN

1.1. Selvitetään yritystietojen läpinäkyvyyden ja julkisuuden lisäämistä ja yritysten hallinnollisen taakan helpottamista tilaajavastuulain velvoitteiden täyttämiseksi ja harmaan talouden torjumiseksi

(Alkuperäinen hallitusohjelman kirjaus: Yritystietojärjestelmää (YTJ) voidaan laajentaa sisältämään nykyistä kattavammin tietoja yritysten keskeisten velvoitteiden hoitamisesta.)

Hankkeen kuvaus

Selvitetään yritystietojen läpinäkyvyyden ja julkisuuden lisäämistä ja yritysten hallinnollisen taakan helpottamista tilaajavastuulain velvoitteiden täyttämiseksi sekä tehokkaan harmaan talouden torjunnan edistämiseksi. Hankkeen aikana tulee selvitettäväksi se, miten tilaajavastuulain velvoitteiden täyttäminen ja yleisöjulkisuuden lisääminen voitaisiin toteuttaa mahdollisimman kustannustehokkaasti harmaan talouden torjumiseksi YTJ-järjestelmän kautta saatavilla tiedoilla. Hankkeessa tulisi arvioida, mikä merkitys harmaan talouden torjunnan kannalta yrityksille on tullivelkaa, työeläkevakuuttamista, tapaturmavakuuttamista, työttömyysvakuuttamista, ulosoton varattomuustietojen, konkurssi-, saneeraus- ja velkajärjestelytietojen ja liiketoimintakieltoa koskevilla tiedoilla sekä niiden saatavuudella YTJ-järjestelmän kautta.

Kehittämissuhteista tulee teettää tutkimus niiden vaikutuksista (hyödyt) harmaan talouden torjuntaan, ehdotusten taloudellisista vaikutuksista yrityksille, viranomaisille ja julkiselle taloudelle sekä yritysten käyttäytymismuutoksista. Tutkimuksessa on arvioitava sitä, mitkä tiedot ovat relevantteja yritykselle arvioitaessa sopimuskumppanin luotettavuutta ja miten avoimuuden lisääminen vaikuttaa tuloksellisesti harmaan talouden torjuntaan. Tilaajavastuulain muutostarpeita selvitetään osana yritystietojärjestelmän laajentamishanketta.

Keinot vaikutuksen arvioimiseksi

Kehittämissuhteiden vaikutusten arviointi edellyttää erillisen tutkimuksen teettämistä.

Vastuutahot:

TEM yhteistyössä ministeriöiden ja sidosryhmien sekä työmarkkinajärjestöjen kanssa (VM, OM, PRH, Vero)

Aikataulu ja resurssitarve

Toteutus edellyttää asian vaiheittaista toteuttamista ja poliittisen päätöksen tekemistä vaikutusarvioitutumkimuksen tulosten perusteella seuraavasti:

- 1) kartoitetaan olemassa olevia selvityksiä hyödyntäen erilaisia kehittämissuhteita – syksy 2020

- 2) erillinen vaikutusarviointi/selvitys erilaisten vaihtoehtojen toteuttamisesta vuosi 2021
- 3) tarvittavien lakimuutosten toteuttaminen tehdään välittömästi 1-2) kohdassa tarkoitettujen selvitysten ja vaikutusarviointien jälkeen
- 4) tekninen toteutus ja käyttöönotto vaiheittain lakimuutosten valmistelun rinnalla ja käyttöönotto riippuu lopullisesti vaadittavista resursseista (tarkempi arvio voidaan tehdä vasta 2) kohdan valmistumisen jälkeen).

Hankkeen toteutus vaatii TEM:n valmistelua yhdessä sidosryhmien kanssa ylj-järjestelmän kehittämisen reunaehdoista ja mahdollisista tilaajavastuulain muutostarpeista tukemaan harmaan talouden torjuntaa. Kehittämis ehdotuksista teetetään erillinen tutkimus, jossa selvitetään näiden vaikutuksia harmaan talouden torjuntaan. Arviointitutkimukseen on varattava noin 60 000 euroa ja lisäresurssitarve tarvittavien lakimuutosten valmisteluun (180 0000 euroa, 2 htv; TEM ja OM). Tutkimuksen jälkeen päätettäisiin jatkotoimista ja tarvittavista lakimuutoksista ja teknisistä muutostarpeista järjestelmiin. Lisäksi hanke vaatii tietojen omistajilta ja ministeriöiltä oman työn resursointia lakimuutoksien ja toteutuksien läpivientiin. Ytj-toteutuksen arvioidaan edellyttävän alustavan arvion mukaan (3 miljoonan euron) rahoituksen viranomaisten ulkopuolisten kustannuksien kattamiseen. Kustannukset jakaantuisivat vuosille 2021–2023. Hanke ehdotetaan toteutettavaksi hallitusohjelmassa tarkoitetuilla harmaan talouden torjuntamäärärahoilla.

Tiedottaminen

TEM vastaa tiedottamisesta vastuuministeriönä tarvittaessa yhteistyössä sidosryhmien kanssa.

1.2. Ulkomaisille yhteisöille asetetaan kirjanpitovelvollisuus, kun niillä on kiinteä toimipaikka Suomessa

(Alkuperäinen hallitusohjelman kirjaus)

Hankkeen kuvaus

Vuoden 2016 kirjanpitolain uudistuksen (HE 89/2015 vp) yhteydessä ulkomaisten oikeushenkilöiden kirjanpitovelvollisuus poistettiin kirjanpitolaista. Muutosta ei ole perusteltu hallituksen esityksessä. Kirjanpitolakiin tehty muutos oli harmaan talouden torjunnan näkökulmasta heikennys. Harmaata taloutta harjoitetaan usein ulkomaisten yhtiöiden kautta siten, että niille tosiasiaassa muodostuu kiinteä toimipaikka Suomeen.

Verotarkastuksessa joudutaan usein selvittämään kiinteän toimipaikan muodostumista sekä sen verotettavan tulon määrää. Tähän liittyvä aineiston esittämisvelvollisuuden (VML 11 / 14 §) sisältö ja laajuus ovat nykyisellään epäselviä. Ulkomaisten yhteisöjen kirjanpitovelvollisuuden puuttuminen kirjanpitolaista vaikeuttaa kirjanpitoaineiston pyytämistä ja saamista verovalvontaa varten. Asialla on merkitystä myös talousrikosoikeudenkäyntien kannalta, koska kirjanpitorikoksesta voidaan tuomita vain kirjanpitovelvollisuuden laiminlyönyt henkilö. Rikoslainsäädännön ennalta estävä vaikutus voi syntyä vain kattavan lainsäädännön avulla.

Ulkomaiset yritykset, joilla on kiinteä toimipaikka, joutuvat joka tapauksessa laskemaan verotusta varten tilikauden tuloksen sekä erittelemään kiinteään toimipaikkaan kohdistuvat varat ja velat. Näin ollen lakiin selkeästi kirjoitettava kirjanpitovelvollisuus ei toisi olennaista lisävelvoitetta ulkomaisille yhteisöille.

Keinot vaikutuksen arvioimiseksi

Vaikutukset arvioidaan osana hallituksen esityksen valmistelua.

Vastuutahot

TEM

Aikataulu ja resurssitarve

HE annetaan syksyllä 2020 ja laki voimaan 1.7.2021. Tehdään normaalina virkatyönä.

Tiedottaminen

TEM vastuuministeriönä vastaa tiedottamisesta.

1.3. Tehostetaan korruption ja väärinkäytösten torjuntaa osaamisen, valvonnan ja avoimuuden keinoin

Hankkeella pyritään parantamaan kaikilla yhteiskunnan tasoilla tietoisuutta korruptiosta ilmiönä, korruption torjuntaan ja ennaltaehkäisyyn liittyvistä normeista sekä korruption vastaisen työn työkaluista. Hankkeella pyritään lisäksi kehittämään taloudellisten väärinkäytösten tunnistamista automatisoinnin kautta sekä lisäämään avoimuutta julkisin varoin rahoitettavassa toiminnassa.

Hankkeen kuvaus

Korruptio on laaja-alainen ilmiö, ja sitä voi ilmetä yhteiskunnassamme kaikilla tasoilla ja sektoreilla. erilaisten korruption ja harmaan talouden riskien ehkäisemiseksi keskeisiä kehityskohteita ovat tietoisuuden parantamiseen – erityisesti harmaan talouden, korruption ja kartellien riskeihin liittyen – sekä erilaiset julkisen rahankäytön seurannan parantamiseen ja väärinkäytösriskien pienentämiseen tähtäävät toimet. Olennaisessa osassa on myös julkisen rahan käytön avoimuus ja seurattavuus, jotka toisaalta voivat osaltaan ehkäistä tehokkaasti väärinkäytöksiä ja helpottavat niiden havaitsemista. Nykyistä tehokkaamman valvonnan tueksi tulisi kehittää tietoteknisiä ratkaisuja, joiden avulla väärinkäytöksen tunnistamismahdollisuuksia tehostettaisiin ja riskiperusteista valvontaa voitaisiin parantaa kustannustehokkaampia automatisoituja keinoja hyödyntäen. Hankkeessa on yhdistetty neljä erilaista korruption torjuntaa tehostavaa kehittämisprojektia:

- Parannetaan tietoisuutta korruption, harmaan talouden ja kartellien riskeistä ja torjunnan keinoista kohdennetun koulutuksen kautta
 - Kehitetään data-analytiikan hyödyntämismahdollisuuksia väärinkäytösten tunnistamiseksi ja riskiperusteisen valvonnan tehostamiseksi valtiolla, kunnissa ja kuntaorganisaatioissa
 - Hallitusohjelman mukaisesti arvioidaan julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskemaan julkisen sektorin omistamia tai määräysvallassa olevia oikeushenkilöitä
 - Selvitetään, miten voidaan varmistaa, että yliopistojen tutkimushenkilökunnan sivutoimet ja muut vastaavat taloudelliset intressiyhteydet tulevat ilmoitusvelvollisuuden sekä yleisjulkisuuden piiriin.

Korruptiotietoisuuden lisääminen kansallisilla riskisektoreilla edellyttää monialaisen viranomaisyhteistyön lisäämistä ja toimenpiteiden toteuttamista. Hankkeella on kolme keskeistä tavoitetta. Yhtenä tavoitteena on tietoisuuden lisääminen julkisella sektorilla koskien korruption riskialueita ja korruption torjuntaa sekä kartelleja ja muita taloudellisia väärinkäytöksiä. Tämä tavoite on yksi Harmaa talous ja hankinnat -raportin suosituksista. Toisena keskeisenä tavoitteena on lisätä tietoisuutta korruption riskialueista ja korruption torjunnasta pk-yritysten keskuudessa kohdennetun koulutuksen kautta. Kolmantena tavoitteena avoimuuden, osaamisen ja valvonnan keinoja on eettisten ohjeiden

(codes of conduct) laatiminen ja systemaattinen jalkauttaminen julkiselle sektorille osana kansainvälisten suositusten toteuttamista (edellyttää tarvekartoitusta mm. eduskunnan ja valtio-omisteisten yhtiöiden osalta). Käytännössä olemassa olevia ohjeita täytyy selkiyttää, päivittää sekä niiden tunnettuutta ja käytettävyyttä tulee parantaa. Tämä edellyttää yhteistyötä VM:n kanssa.

Selvitetään ja kehitetään data-analytiikan hyödyntämismahdollisuuksia väärinkäytösten tunnistamiseksi ja riskiperusteisen valvonnan tehostamiseksi valtiolla, kunnissa ja kuntaorganisaatioissa erityisesti julkisten hankintojen yhteydessä. Julkisten varojen käyttöön liittyvien väärinkäytösten ja laiminlyöntien vuoksi verotuloja jää saamatta tai hankinnoista maksetaan ylihintaa. Korruption ja harmaan talouden ilmiöiden tehokkaan tunnistamisen kannalta olisi ensiarvoisen tärkeää, että julkisen sektorin toimijoilla oli käytössään kustannustehokkaita sisäisen valvonnan keinoja riskiperusteisen valvonnan tehostamiseksi. Valvontaan liittyvän käyttötarkoituksen lisäksi data-analytiikan avulla on mahdollista tehostaa julkisten varojen käyttöä ja edistää oikein toimimista julkisia varoja käytettäessä.

Arvioidaan hallitusohjelman mukaisesti julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskemaan julkisen sektorin omistamia tai määräysvallassa olevia oikeushenkilöitä.

Selvitetään, miten voidaan varmistaa, että yliopistojen tutkimushenkilökunnan sivutoimet ja muut vastaavat taloudelliset intressiyhteydet tulevat ilmoitusvelvollisuuden sekä yleisjulkisuuden piiriin.

Vaikutusarvio

Koulutuksen kautta arvioidaan parannettavan julkisen sektorin kannusteita ylläpitää riittävästi resursoitua ja itsenäistä sisäisen valvonnan/tarkastuksen toimintoa, joka kiinnittää työssään huomiota harmaan talouden, korruption ja kartellien havaitsemiseen eritoten julkisin varoin tehtyihin hankintoihin liittyen. Koulutus parantaa pk-yritysten sekä kuntasektorin edellytyksiä puuttua havaittuihin väärinkäytöksiin taikka epäkohtiin sekä vahvistaa oikeintoimimisen kulttuuria. Koulutus osaltaan edesauttaa sisäisten ohjeiden laatimista em. kysymyksiä silmällä pitäen. Tavoitteena on sitouttaa yritysten ja kuntien johtoa sekä henkilöstöä noudattamaan työssään näitä ohjeita sekä vahvistaa eettistä toimintakulttuuria.

Data-analytiikan kehittämisprojektilla on mahdollista tehostaa julkisten toimijoiden riskiperusteista sisäistä valvontaa ja kykyä tunnistaa oma-aloitteisesti ja nykyistä tehokkaammin mahdollisia taloudellisia väärinkäytöksiä ja korruptiotapauksia. Väärinkäytösten tunnistamisen tehostaminen kautta myös kiinnijäämisriski kasvaisi. Hankkeen katsotaan tehostavan julkisten varojen käyttöä kustannustehokkaalla tavalla.

Vastuutahot

Tietoisuuden lisäämistä koskevan kehitysprojektin päävastuutahona toimii oikeusministeriö. Muut vastuutahot: VM, TEM, KKV, Verohallinto ja Kuntaliitto. Data-analytiikkaa koskevan kehitysprojektin vastuutahona toimii TEM. Muut vastuutahot: KKV, VNK ja Kuntaliitto. Julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskevan kehitysprojektin päävastuu on oikeusministeriöllä. Yliopistojen tutkimushenkilökuntaa koskevan projektin vastuu on OKM:llä

Aikataulu

2020–2023

Resurssitarve

Tietoisuuden lisäämistä koskevan oikein toimimisen kulttuuria edistävän projektin osalta päävastuu toteuttamisesta on oikeusministeriön kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosaston rikosoikeusyksiköllä, joka vastaa koulutussuunnitelman laadinnasta ja koulutuksen jalkauttamisen koordinaatiosta ja tietosisällön tuottamisesta korruptiontorjunnan ja riskisektoreiden osalta. Täytäntöönpano edellyttää oikeusministeriölle yhden henkilötövuoden suuruista lisäresurssia kolmeksi vuodeksi ja toimintamenoja, yhteensä 260 000 euroa (htv 240 000 euroa, julkaisu- ja seminaarikulut 20 000 euroa, katetaan harmaan talouden toimintaohjelman määrärahasta). Hankkeen toteutukseen osallistuvat eri viranomaistahot ja sidosryhmät oman hallinnonalansa koulutusta koskevan tietosisällön ja koulutuksen osalta. Eettisiä ohjeita koskevan tavoitteen osalta valtiovarainministeriö on keskeinen vastuutaho yhdessä oikeusministeriön kanssa.

TEM:n vastuulle kuuluva Data-analytiikan hyödyntämistä julkisissa hankinnoissa koskeva kehitysprojekti edellyttää 200 000 euron varausta harmaan talouden toimintaohjelman määrärahasta. Projekti edellyttää ulkopuolisen selvityksen tekemistä. Lisäksi hanke vaatii 30 000 euron määrärahan henkilön palkkaamiseen projektihallinnon tehtäviin ja muihin harmaan talouden koordinaatiotehtäviin liittyen harmaan talouden torjuntaan julkisissa hankinnoissa osana toimenpideohjelman muita hankkeita.

Muut projektit toteutetaan virkatyönä.

Tiedottaminen

Jokaisesta hankkeesta olevasta kehittämisprojektista tiedotetaan yhdessä vastuuviranomaisten kanssa. Korruptiontorjunta.fi -verkkosivua sekä Harmaa talous & talousrikollisuus -verkkosivustoa tulee kuitenkin hyödyntää asioiden julkaisuissa.

1.4. Selvitetään uusia keinoja, esimerkiksi hallinnollisia sanktioita puuttua tahalliseen tai törkeän huolimattomaan alipalkkaukseen

(alkuperäinen hallitusohjelman kirjaus)

Hankkeen kuvaus

Alipalkkaustilanteet voivat olla hyvin erilaisia vakavuusasteeltaan. Törkeimmissä ja tahallisissa tapauksissa tulevat sovellettavaksi rikoslain säännökset kiskonnantapaisesta työsyrynnästä (RL 47:3 a§) tai ihmiskaupasta. Tavanomaisemmat alipalkkaustilanteet liittyvä työsopimuslain, työaika- ja vuosilomalakien sekä työehtosopimusten määräysten väärään soveltamiseen ja siten työntekijöiden oikeuksien laiminlyöntiin palkkauksessa, työajoissa, vähimmäislepoajoissa, enimmäistyöajoissa, erilaisten korvauksien ja lisien maksamisessa sekä vuosilomaoikeuksien toteuttamisessa. Hallinnollisiin sanktioihin siirtyminen työsopimuslain, työaika- ja vuosilomalain rikkomisista edellyttää voimassa olevan työoikeudellisten lakien seuraamusjärjestelmän arviointia nykyistä tehokkaamaksi alipalkkaustilanteisiin puuttumiseksi.

Hankkeessa selvitetään hallinnollisten sanktioiden käyttöönottomahdollisuuksia alipalkkaustilanteessa. Hankkeessa arvioidaan mahdollisuuksia kehittää työoikeudellisten rikkomusten seuraamusjärjestelmää (työoikeudellisissa laeissa olevista rikosoikeudellisista sanktioista siirtyminen hallinnollisiin sanktioihin).

Vaikutusarvio

Tavoitteena on edistää yritysten tasapuolisia kilpailuolosuhteita ja työntekijöiden työlaainsäädännön ja työehtosopimusten mukaisten oikeuksien toteutumista palkkauksessa. Tavoitteena on nopeuttaa väärinkäytöstilanteiden selvittämistä.

Vastuutaho

TEM ja STM

TEM:n asettama työllisyyden edistämisen ministerityöryhmän alatyöryhmä 6 a valmistelee ehdotukset (TEM/1085/00.05.01/2019 – asetetaan uudestaan Sanna Marinin pääministerikaudelle)

Resurssitarve

Asia valmistellaan yllä mainitussa kolmikantaisessa työryhmässä. Ei erityisiä resurssitarpeita

Aikataulu

Vuosina 2020–2021

Tiedottaminen

TEM vastaa asian tiedottamisesta asian valmistelusta vastuuministeriönä.

1.5. Selvitetään työsuhteessa tehtävän työn ja yrittäjätöiden rajapintoja ja sääntelyn selkeyttämistarpeita sekä viranomaisten soveltamiskäytäntöjä uusissa työn tekemisen muodoissa

Hankkeen kuvaus

Suomessa työtä tehdään joko työsuhteessa tai yrittäjätöinä. Työn tekemisen muodot ovat kuitenkin moninaistuneet, minkä vuoksi on välttämätöntä tarkastella sitä, vastaako lainsäädäntö työelämässä tapahtuneita muutoksia. Selvityshankkeet kattavat 1) hallitusohjelman kirjauksen mukaisen selvityksen työntekemisen uusista muodoista ja toisaalta hanketta tukevan 2) viranomais selvityksen työsuhteen ja yrittäjätöiden käsitteistä ja niiden käytöstä eri viranomaisten soveltamiskäytännössä.

Työn tekemisen muodot ovat muuttuneet viime vuosina mm. alustatalouden, laskutuspalvelujen sekä työvoiman vuokrauksen ja yritysten toimintojen ulkoistamisen yleistymisessä. Markkinoille on tullut uusia työnvälitystä sekä itsensä työllistämiseen mahdollisuuksia tarjoavia palveluja. Tällaiset yritykset muun muassa hoitavat työn suorittajan puolesta tämän lakisääteisiä, verotusta ja vakuuttamista koskevia velvoitteita erilaisilla palvelu- ja laskutusmalleilla. Itsensä työllistävästä ja työstään laskuttavista puhutaan usein ns. kevytyrittäjinä, joiden osalta esimerkiksi Verohallinto, Eläketurvakeskus sekä Aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue ovat tehneet tulkintoja mm. verotukseen, tulon käsittelyyn, vakuuttamiseen sekä työoikeudellisista asioihin liittyen. Viranomaisten tulkintojen ja oikeusohjeiden yhtenäistämistä tarvitaan selkeyttämään nykytilaa. Mahdollisuuksien mukaan tulisi ennakoita tulevia työn tekemisen mallin muutoksia.

Kaikenlaiset tulkinnalliset epäselvyydet luovat edellytyksiä harmaan talouden toimijoille velvoitteiden hoitamisessa ja erilaisten veronvälttämisyjärjestelyjen luomisessa. Tällä on vaikutusta kilpailuneutraliteetin toteutumisessa markkinoilla.

Nykyllä lainsäädäntöä ja ohjeistusta tulisi tarvittavilta osin ajantasaistaa ja yhdenmukaistaa tästä näkökulmasta.

1) Työntekemisen uudet muodot:

Selvitetään lainsäädännön muutostarpeita työn murroksen näkökulmasta (itsensä työllistäjät, jakamis- ja alustatalous, uudet työn teettämisen muodot ja osuuskunnat). Työelämän epävarmuuden vähentämiseksi täsmennetään työsuhteen työsopimuksen käsitteitä siten, että työsuhteen naamiointi muuksi kuin työsuhteen estetään.

Hankkeen päätehtävänä on selkeyttää työsuhteen työn ja yrittäjätöiden välistä rajapintaa. TEM:n asettama työryhmä selvittää hallitusohjelmakirjauksen työoikeudellista ulottuvuutta hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti liittyen työntekemisen uusiin muotoihin. Työssä on huomioitava työsuhteen työn ja yrittäjätöiden oikeudellinen asema sosiaaliturva- ja verotussäätelyssä.

Vastuutaho

TEM, STM (TEM:n asettama työllisyyden edistämisen ministerityöryhmän alatyöryhmä 6 a valmistelee ehdotukset (TEM/1085/00.05.01/2019 – asetetaan uudestaan Sanna Marinin pääministerikaudelle)

Keinot vaikutuksen arvioimiseksi

Työryhmätyön aikana tehdään tarvittava vaikutustenarviointi yhdessä sidosryhmien kanssa.

Resurssitarve

Asia valmistellaan yllä mainitussa kolmikantaisessa työryhmässä. Ei erityisiä resurssitarpeita.

Aikataulu

Vuosina 2020–2023

2) Viranomaisten soveltamiskäytäntö työsuhteen ja yrittäjyyden rajanvedosta:

Selvityshankkeessa tulisi selvitettäväksi eri viranomaisten tulkinnat ja soveltamiskäytännöt työsuhteen ja yrittäjyyden osalta.

Kevytyrittäjyyteen ja työnteon uusiin muotoihin liittyvien eri viranomaisten soveltamiskäytäntöjen selvittäminen, selkeyttäminen ja mahdollisuuksien mukaan tulkintojen yhdenmukaistaminen (työoikeudelliset asiat, sosiaalivakuuttaminen sekä verotuksellisten asiat) helpottaisi sääntöjen soveltamista ja viranomaisten toimintaa. Nykyisellään harmaalla alueella (yrittäjä vai palkansaaja) toimivien osalta väärinkäytöstilanteet ja tulkinnallisten asioiden hyödyntäminen vähentyisi ja valvovien viranomaisten työ helpottuisi. Samalla yritysten välinen kilpailu olisi terveempää, sillä samalla alalla toimivien ei olisi mahdollista hakea aiheetonta etua esim. työnantajavelvoitteiden hoitamiseen liittyvien eroavaisuuksien kautta. Myös yksilön oikeusturva paranee. Samaten viranomaistulkintojen yhdenmukaistaminen edistää luotettavuutta ja ennakoitavuutta ja vähentää myös toimijoiden epävarmuutta.

Keinot vaikutuksen arvioimiseksi

Esimerkiksi kyselytutkimus (viranomaiset, yritykset, työ- ja elinkeinotoimistot, ELY, AVI, ETK)

Vastuutahot

TEM, STM, VM, Verohallinto, Eläketurvakeskus, Työsuojelu, Tapaturmavakuutuskeskus, sidosryhmät

Aikataulu

Kyselytutkimus toteutetaan vuosien 2020–2021 aikana.

Resurssitarve

Kyselytutkimuksen teettäminen ulkopuolisilla tahoilla vaatii 50 000 euroa.

Tiedottaminen

1 ja 2) hankkeissa Vastuuministeriöt ja viranomaistahot

1.6. Tehostetaan liikennemarkkinoiden harmaan talouden torjuntaa

(Alkuperäiset hallitusohjelmakirjaukset:

- Laajennetaan kuljetuksen tilaajan selvitysvelvollisuus ylikuormiin. Ylikuormilla ajamisesta vastuulliseksi saatetaan myös tavarankuljetuksen tilaaja, joka ottaa vastaan ja maksaa kuljetuksista, joissa on ollut ylikuormaa. Näin toimiessaan tilaaja laiminlyö kuljetuksen suorittajaa koskevan selvitysvelvollisuutensa.
- Selvitetään kuljetuksen tilaajan vastuu ajo- ja lepoaikarikkomuksiin. Ajo- ja lepoaikojen rikkomisesta vastuulliseksi on palautettava myös aikataulun laatija tai kuljetuksen tilaaja, joka on edellyttänyt sellaista toimitusaikaa, jota ei voi saavuttaa ilman ajo- ja lepoaikoja koskevien säästöjen rikkomista.
- Taksilainsäädäntöä, säätelyä ja valvontaa tarkistetaan siten, että se torjuu harmaata taloutta, edistää toimivaa kilpailua ja varmistaa taksipalveluiden saatavuuden koko maassa.)

Hankkeen kuvaus

Hallitusohjelmakirjaukset liikenteen harmaan talouden torjunnan osalta liittyvät tavara- ja taksiliikennepalveluihin.

Tieliikenteen tavarankuljetusten osalta hankkeessa selvitetään ja toteutetaan hallitusohjelman harmaan talouden torjunnan liitteen 4 kohdat 18 ja 19 kuljetuksen tilaajan vastuiden ulottamisesta ylikuormiin sekä ajo- ja lepoaikarikkomuksiin. Säädoslisäykset tehtäisiin nykyisen käsityksen mukaan liikennepalvelulakiin.

Samassa yhteydessä tehdään myös Euroopan unionin tavara- ja linja-autoliikenteen sosiaali- ja markkinalainsäädäntöä koskevat tarvittavat muutokset kansalliseen lainsäädäntöön. EU-lainsäädännön muutokset ovat osa nk. Liikkuvuuspaketti I:stä, joka koostuu tieliikenteen ammatinharjoittajan markkinoillepääsystä, kansainvälisen tavaraliikenteen sääntöjä ml. kabotaasi, ajo- ja lepoaikoja, ajopiirturia sekä lähetettyjä kuljetusalan työntekijöitä koskevista säädoskehdoista. Liikkuvuuspaketti I sisältää paljon toimenpiteitä kuljetusalan terveen kilpailun edistämiseksi kuten postilaatikkoyritysten torjunta. Liikkuvuuspaketti I:n täytäntöönpano vaatii muutoksia liikennepalvelulakiin sekä lakiin lähettyistä työntekijöistä.

Taksiliikenteen osalta selvitetään hallitusohjelman harmaan talouden torjunnan liitteen 4 kohdan 20 mukaisesti taksisäätelyn toimivuutta harmaan talouden torjunnan kannalta yhteistyössä viranomaisten kanssa ja tehdään selvitykseen perustuvat tarkistukset liikennepalvelulakiin. Hallitusohjelman liikenneverkon kehittämistä koskevan kirjauksen mukaan liikennepalvelulain taksisäätelyä arvioidaan harmaan talouden torjunnan ohella mm. toiminnan turvallisuuden, hinnoittelun läpinäkyvyyden ja palvelujen saatavuuden kannalta.

Vastuutahot

Tavaraliikenne: liikenne- ja viestintäministeriö, vastuut muiden ministeriöiden (kuten työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö) kanssa selkeytyvät Liikkuvuuspaketti I:n lopullisen hyväksynnän jälkeen; yhteistyössä Poliisihallitus, Liikenne- ja viestintävirasto.

Taksiliikenne: liikenne- ja viestintäministeriö; yhteistyössä Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Liikenne- ja viestintävirasto sekä Verohallinto.

Aikataulu

Tavaraliikenteen osalta valmistellaan tarvittavat lakimuutokset liikenne- ja viestintäministeriön johdolla yhteistyössä muiden vastuutahojen kanssa, kun tieto Liikkuvuuspaketti I:n kansallisen täytäntöönpanon aikataulusta on selvillä.

Lainsäädäntöhanke liikennepalvelulain taksisääntelyn tarkistamiseksi on tarkoitus käynnistää alkuvuodesta 2020.

Arvio hankkeen resurssitarpeista

Hanke toteutetaan normaalina virkatyönä.

Vaikutusarvio

Vaikutusarvio toteutetaan osana säädösvalmistelua.

Tiedottaminen

Lainsäädäntöhankeista tiedottaa liikenne- ja viestintäministeriö.

2. HARMAAN TALOUDEN JA TALOUSRIKOLLISUUDEN ENNALT ESTÄMINEN

2.1. Telakoilla otetaan käyttöön rakennuslalla hyvin toiminut ja har- maata taloutta ennaltaehkäissyt veronumero. Veronumeron käyttöön- oton tarvetta ja edellytyksiä kartoitetaan myös muille riskialoille, ku- ten matkailu- ja ravintola-alalle

(Alkuperäinen hallitusohjelman kirjaus)

Hankkeen kuvaus

Rakennusalan veronumeromenettelyn tarkoituksena on Verohallinnon tietokannasta puuttuvan ulkomaisen työvoiman saaminen verovalvonnan piiriin ja toisaalta vähentää mahdollisuuksia pimeän työn tekemiseen. Veronumeron sisältävän tunnustekortin käytövelvollisuus tuo rakennustyömaalla työskentelevät ulkomaiset työntekijät verovalvonnan piiriin, sillä veronumeron saamiseksi heidät on rekisteröitävä Verohallinnon asiakasrekisteriin ja rekisteröinnin yhteydessä heidän verovelvollisasemansa voidaan selvittää.

Rakennusalan veronumeromenettely on toteutettu siten, että työturvallisuuslaissa työmailla pakolliseksi säädetyssä henkilötunnisteessa tulee olla merkittynä työntekijän rakennusalan veronumerorekisteriin merkitty veronumero.

Saadakseen veronumeron, työntekijällä on oltava suomalainen henkilötunnus. Suomeen työskentelemään tuleva ulkomaalainen henkilö saa henkilötunnuksen ja veronumeron asioimalla henkilökohtaisesti Verohallinnon toimipisteessä. Asioinnin yhteydessä työntekijästä kirjataan kaikki verovalvonnan kannalta tarpeellinen tieto Verohallinnon tietokantaan.

Hankkeessa ulotetaan rakennuslalla käytössä oleva veronumeromenettely koskemaan myös telakoilla tehtävää työskentelyä. Telakoilla otettaisiin käyttöön vastaavat työturvallisuuslain tunnustekorttia ja veronumeroa koskevat vaatimukset ja velvollisuudet kuin yhteisillä rakennustyömailla. Vastaavasti telakka-alueen ylläpitäjälle tulisi luettelonpito-velvollisuus telakalla työskentelevistä työntekijöistä.

Pohdittaessa sitä, mille toimialoille veronumeromenettelyä olisi tarkoituksenmukaista laajentaa, on lähtökohdaksi aiheellista ottaa verovalvonnan ja harmaan talouden torjunnan tarpeet. Näiden tarpeiden arvioinnissa on huomioitava veronumeromenettelystä saatavissa olevat hyödyt ja se onko toimialalla havaittavissa sellaisia harmaan talouden menettelyihin altistavia tekijöitä, joiden poistamiseen veronumeromenettelyn käyttöön-otosta on hyötyä.

Vaikutusarvio

Veronumeromenettelyn on arvioitu vähentäneen harmaata taloutta rakennusalalla. Laitanrakennusalalla telakka-alueella työtä tehdään samankaltaisissa olosuhteissa kuin rakennustyötä tehdään rakennustyömaalla. Veronumeromenettelyn laajentamisen telakoille voidaankin arvioida olevan verovalvonnan kannalta hyödyllistä.

Vastuutahot

VM, STM ja Verohallinto

Aikataulu ja resurssitarve

HE vuonna 2020. Veronumeron käyttövelvoite telakoilla 2021/2022. Veronumeron tai vastaavan ilmoittamismenettelyn käyttöönoton tarvetta ja edellytyksiä kartoitetaan myös muille riskialoille, kuten matkailu- ja ravintola-alalle 2021/2022.

Tiedottaminen

Lainsäädännöstä valtiovarainministeriö, muilta osin Verohallinto.

2.2. Selvitetään vaihtoehtoja pörssiyhtiöiden osakkeiden omistuksen julkisuuden parantamiseksi ja hallintarekisteröidyillä osakkeilla tehtyjä kauppoja koskevien tietojen saatavuuden tehostamiseksi.

(Alkuperäiset hallitusohjelmakirjaukset:

- selvitetään, voidaanko varmistaa, että Verohallinto saa tiedot myös suomalaisia hallintarekisteröityjä pörssiosakkeita koskevista kaupoista sekä kauppojen osapuolista
- selvitetään, voidaanko myös pörssiyhtiöiden hallintarekisteröityjen osakkaiden tiedot asettaa saataville julkiseen rekisteriin)

Hankkeen kuvaus

Hankkeessa toteutetaan hallitusohjelmassa edellytetyt selvitykset siitä, voidaanko varmistaa Verohallinnon tiedonsaanti myös suomalaisia hallintarekisteröityjä pörssiosakkeita koskevista kaupoista ja kauppojen osapuolista, sekä toisaalta voidaanko pörssiyhtiöiden hallintarekisteröityjen osakkaiden tiedot asettaa saataville julkiseen rekisteriin. Lisäksi sijaisosinkoa käsitteleviä pykälä muutetaan jäljempänä kerrotuin tavoin.

Pörssiosakkeiden hallintarekisteröintiin ja omistusten läpinäkymättömyyteen liittyy harmaan talouden riskejä. Omistusten yleisöjulkisuuteen liittyviä kysymyksiä on sivuttu EU:n APK-asetuksen (909/2014) kansallisessa täytäntöönpanossa ja Valtiovarainministeriön julkaisussa 30/2018 ”Pörssiyhtiöiden-omistuksen julkisuus Suomessa: EU-oikeudellinen selvitys”. Yleisöjulkisuuden parantamiseen liittyy useita oikeudellisia ja teknisiä haasteita, joita on tarpeen arvioida selvityksessä. Vaihtoehtoina yleisöjulkisuuden parantamiseksi voisi olla esimerkiksi osakkeenomistajan oikeudet -muutosdirektiivin mukaisen yhtiöiden tunnistamis- tai kyselyoikeuden hyödyntäminen tai osakeomistusta koskevan kyselyjärjestelmän, jolla kerättäisiin tietoa säilyttäjiltä, perustaminen. Oikeudellisista kysymyksistä merkittävin liittyy ratkaisuvaihtoehtojen EU-oikeuden mukaisuuteen, kun taas tekniset kysymykset liittyvät mm. arvopaperimarkkinoiden toimintaan, monitorin selvitysjärjestelmän ominaispiirteisiin ja siihen, voitaisiinko mahdollista julkiseen rekisteriin saattamista kiertää hyödyntämällä pääomamarkkinoille tavanomaisia rahoitusinstrumentteja ja markkinakäytäntöjä. Uusien järjestelmien perustaminen vaatisi myös merkittäviä resursseja.

Verohallinnon tiedonsaanti suomalaisia hallintarekisteröityjä pörssiosakkeita koskevista kaupoista ja kauppojen osapuolista voisi olla mahdollista turvata esimerkiksi rahoitusmarkkinoiden valvontaa varten raportoitujen kauppatahtumien avulla. Tätä kautta suomalaisilla asianomaisilla valvontaviranomaisilla on ilmeisesti käytävissään varsin reaaliaikaista tietoa suomalaisilla arvopapereilla käytävästä kaupasta. Näiden tietojen osalta tulisi selvittää tietojen käyttörajoitukset ja hyödyntämismahdollisuudet laajempaa veroviranomaiskäyttöä varten.

Sijaisosingolla tarkoitetaan korvausta, joka suoritetaan osingon sijaan osakkeita koskevan takaisinostosopimuksen, lainaussopimuksen tai muun sellaisen sopimusjärjestelyn

perusteella, jolla oikeus osingon saamiseen on väliaikaisesti siirtynyt toiselle verovelvolliselle. Kotimaisiin tilanteisiin tarkoitettu sijaisosinkosääntely voi aiheuttaa rajat ylittävissä tilanteissa tulkintaepäselvyyttä. Tämän vuoksi sijaisosinkoa käsittelevät pykälät päivitetään ottamalla huomioon OECD:n malliverosopimuksen kommentaarin mukaista osinkoetuuden saajan käsitettä koskevat ohjeet sekä Suomen verotusoikeus. Samassa yhteydessä päivitetään elinkeinoverolain sijaisosinkoa koskevat määräykset.

Vaikutusarviot

Hankkeessa on selvitettävä mitä hyötyjä ja haittoja pörssiyhtiöiden hallintarekisteröityjen osakkaiden julkisen rekisterin perustamiseen ja ylläpitoon liittyy. Verovalvonta osingonjakopäivän ympärillä tehtäviä kauppoja koskien saattaisi tehostua, mikäli rahoitusmarkkinoiden valvontaa varten raportoitujen kauppatahtumien tiedot osoittautuvat tarpeellisiksi ja niiden käytettävyys on hyvä, eivätkä käyttörajoitukset estä niiden hyödyntämistä.

Sijaisosinkokäsitettä koskeva lakimuutos lisääi lain selkeyttä ja täsmällisyyttä, mikä edelleen parantaisi oikeusvarmuutta. Lisäksi se varmistaisi, että voimassa olevan lain tarkoitus toteutuu myös rajat ylittävissä tilanteissa.

Vastuutahot

Valtiovarainministeriö

Aikataulu

Selvitykset toteutetaan vuoden 2021 aikana.

Resurssitarve

Hanke toteutetaan lainsäädännön osalta normaalina virkatyönä. Selvityksen tekeminen siitä, voidaanko pörssiyhtiöiden hallintarekisteröityjen osakkaiden tiedot asettaa saataville julkiseen rekisteriin edellyttäisi lisäresursseja (n. 50 000 - 100 000 euroa)

Tiedottaminen

VM vastuuministeriönä vastaa tiedottamisesta

2.3. Suomi toimii EU:ssa siten, että tosiasiallisten edunsaajien ilmoittamisvelvollisuutta laajennetaan koskemaan kaikkia tosiasiallisia edunsaajia, joiden edunsaajaosuus on vähintään 10 prosenttia

(Alkuperäinen hallitusohjelman kirjaus)

Hankkeen kuvaus

Eduskunta antoi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017, myöh. rahanpesulaki) käsittelyn yhteydessä lausuman (EV 57/2017 vp), jonka mukaan eduskunta edellyttää, että hallitus arvioi neljännen rahanpesudirektiivin muutosten täytäntöönpanon yhteydessä, onko tosiasiallisia edunsaajia koskevien tietojen rekisteröintikynnys *riittävällä tasolla sen varmistamiseksi, että säännökset eivät ole helposti kierrettävissä, huomioiden myös näiden tietojen käyttötarkoituksen*. Rahanpesulakia muutettiin 1.1.2019 voimaantulleilla muutoksilla. Pääosin ehdotetuilla uudistuksilla pantiin täytäntöön rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (viides rahanpesudirektiivi). Muutoksia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 167/2018 vp) on todettu (s. 46), että viidettä rahanpesudirektiiviä koskevan ehdotuksen antamisen yhteydessä komissio esitti, että tosiasiallista edunsaajan suoraa tai välillistä määräysvaltaa osoittava prosenttiosuus laskettaisiin 25 prosentista 10 prosenttiin. Tämä ehdotus ei kuitenkaan menestynyt direktiivineuvotteluissa ja prosenttiosuutta ei muutettu. HE:n mukaan *rahanpesulain säätämisen jälkeen ei ole tullut ilmi syitä, joiden perusteella Suomessa tulisi poiketa kansainvälisesti hyväksytyistä prosenttirajasta*. Hallituksen esityksessä ei näistä syistä johtuen ehdotettu muutosta tosiasiallisen edunsaajan suoraan tai välillistä määräysvaltaa osoittavaan prosenttiosuuteen.

EU:n jäsenvaltiot sopivat ECOFIN-neuvostossa 5.12.2019 Suomen aloitteesta rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevista strategisista painopisteistä, joiden on tarkoitus toimia komission mahdollisten tulevien lainsäädäntöehdotusten pohjana. Päätelmien mukainen yksi keskeinen tulevien vuosien painopiste on lainsäädännön pidemmälle menevä EU-harmonisointi (suoraan sovellettavien EU-asetusten käyttö kansallisen lainsäädännön kautta toimeenpantavien direktiivien sijaan). Täten päätelmien pohjalta on odotettavissa, että EU:n komissio tulee tekemään rahanpesulainsäädäntöä koskevia lainsäädäntöaloitteita.

Hankkeen tavoitteena on, että hallitusohjelmassa esitetty tosiasiallisten edunsaajien ilmoittamisvelvollisuuden laajentaminen nostetaan esille tulevissa EU-säädösneuvottelussa.

Vaikutusarvio

Tosiasiallisten edunsaajien ilmoittamisvelvollisuuden laajennuksella parannettaisiin oikeushenkilöiden taustalla vaikuttavia tahoja koskevien tietojen läpinäkyvyyttä.

Keinot vaikutuksen arvioimiseksi

Vastuutahot

Valtiovarainministeriö, sisäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö

Aikataulu

Hankeaikataulu tarkentuu EU-säädösneuvotteluaikataulujen selvittyä.

Toimenpiteen toteuttamisen edellyttämät resurssit

Toteutetaan virkatyönä.

Tiedottaminen

Lainsäädäntöhankkeista tiedottavat vastuuministeriöt.

2.4. Verotustietojen julkisuutta koskevaa lakia muutetaan siten, että myös verotuksen päättymisen jälkeen tehdyt muutokset verotustietoihin tulevat julkisiksi

(Alkuperäinen hallitusohjelman kirjaus)

Hankkeen kuvaus

Verotustiedot ovat lähtökohtaisesti salassa pidettäviä tietoja. Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetussa laissa osa verotustiedoista on kuitenkin säädetty julkisiksi. Julkisuus rajoittuu toimitetun verotuksen tietoihin.

Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 5 §:n mukaan tuloverotuksen julkisia tietoja ovat tiedot luonnollisen henkilön nimestä ja syntymävuodesta sekä tieto siitä maakunnasta, jonka alueella verovelvollisen verotusmenettelystä annetun lain mukainen kotikunta sijaitsee. Lisäksi julkisia ovat tiedot henkilön:

1) valtionverotuksessa verotettavasta ansiotulosta; 2) valtionverotuksessa verotettavasta pääomatulosta; 3) kunnallisverotuksessa verotettavasta tulosta; 4) tuloverosta, kunnallisverosta sekä maksuunpantujen verojen ja maksujen yhteismäärästä; 5) ennakoiden yhteismäärästä sekä 6) veronkannossa maksettavasta ja palautettavasta määrästä.

Yhteisön ja yhteisetuksien verotustiedoista julkisia ovat vastaavat säännönmukaisen verotuksen lopputulosta kuvaavat tiedot.

Verotukseen jälkikäteen tehdyt muutokset eivät tule julkisiksi. Tuloverotuksessa muutokset päätöksiksi (verotuksen oikaisu hyväksi ja vahingoksi, oikaisuvaatimukseen annetut päätökset, täydentävät verotuspäätökset ym.) tehdään kymmeniä tuhansia vuosittain.

Hankkeessa toteutettaisiin lainsäädäntömuutokset, joilla verotuksen päättymisen jälkeen verotukseen tehdyt muutokset tulisivat myös julkisuuden piiriin.

Muutosverotustietojen julkisuuden osalta tulee arvioida myös se, miten tietoja saatetaan yleisön saataville.

Vaikutusarvio

Verotuksen valmistumisen jälkeen tehtyjen muutosten huomioiminen julkisissa tiedoissa parantaisi julkisten tietojen laatua ja lisäisi verovelvollisten oikeusturvaa.

Keinot vaikutuksen arvioimiseksi

Keinot mahdollista arvioida vasta, kun on selvitetty miltä osin muutosverotuksen tietojen julkisuus muuttuu.

Vastuutahot

Valtiovarainministeriö ja Verohallinto.

Aikataulu

Selvitys ja hallituksen esitys vuonna 2021. Muutokset voimaan 2022.

Toimenpiteen toteuttamisen edellyttämät resurssit

Tietojärjestelmämuutos vaatii resursseja, joiden suuruus tarkentuu toteutustavan selvityä.

Tiedottaminen

Lainsäädännöstä valtiovarainministeriö, muilta osin Verohallinto

2.5. Kehitetään ympäristörikollisuuden torjuntaan liittyvä riskiprofilointimalli

Hankkeen kuvaus

Kaikki ympäristörikokset eivät tule esitutkintaviranomaisten tietoon. Hankkeen tavoitteena on vähentää piilorikollisuuden osuutta ympäristörikoksissa kohdevalintaa tehostamalla ja kiinnijäämisriskiä lisäämällä. Ensivaiheena valitaan potentiaalinen toimiala, jossa mahdollisesti voidaan toimia ympäristön suojelua koskevien säännösten vastaisesti.

Tarkoitus on poliisin analyysityökalun avulla yhdistää eri viranomaisten hallussa olevat samoihin yhtiöihin liittyvät riski-indisiotiedot. Tällä tavoin on mahdollista tunnistaa potentiaalisia riskiyrityksiä ja kohdistaa niihin tiedonhankintaa laittoman toiminnan paljastamiseksi. Lisäksi tietojen yhdistämisen avulla on tarkoitus luoda ilmiötason tilannekuvaa, joka tarkentaa tietämystä riskialueista- ja riskitoiminnoista.

Hankkeen tiedonhallintaa varten perustetaan analyysirekisteri.

Vaikutusarvio

1. Hankkeen tavoitteena on paljastaa useampi vakava ympäristörikos, joka ilman riskiprofilointia jäisi tulematta viranomaisten tietoon.
2. Hankkeen vaikuttavuus ilmenee ilmiötason tilannekuvan tarkentumisena yritysten harjoittamasta lainvastaisesta toiminnasta, mikä yleisesti edistäisi ympäristönormien laiminlyöntien havaitsemista ja paljastamista.
3. Riskiprofiloinnilla on mahdollista edistää uusia tietojohdoiseen toimintaan perustuvia viranomaistoiminnan yhteistyömuotoja, kun tietokoneavusteisesti yhdistettyjen tietojen avulla kyetään rakentamaan operatiivisen- ja ilmiötason tilannekuva-arvio riskitoimijoista ja riskitoiminnan alueista.
4. Riskiprofiloinnin avulla pimennossa olevien lainvastaisuuksien paljastuminen voi tuoda uutta tietoa ja antaa lisäarvoa myös ympäristövalvontaan.
5. Laaja-alaista riskiprofilointimallia voidaan jatkossa hyödyntää laajemminkin. Hanke on skaalautuva, eli profilointia voidaan soveltaa myös muun ympäristörikollisuuden profilointiin ja riskikartoitukseen.
6. Uuden riskiprofilointimallin avulla kiinnijäämisriski ympäristörikoksissa kasvaa. Tu-loksista tiedottaminen osaltaan ennalta estää uusia ympäristörikoksia ja lisää torjuntatoimien vaikuttavuutta.
7. On perusteltua odottaa, että hankkeesta aiheutuvat kustannukset katetaan jo pelkästään yhden paljastuneen vakavan ympäristörikoksesta konfiskoidun rikoshyödyn tai tuomit-tujen henkilöiden omaisuuden ulosmittaamisen kautta.

8. Kustannussäästöjä voidaan arvioida aiheutuvan tietojohdoisen toiminnan tehostavista vaikutuksista, kun esitutkintaviranomaisten ja ympäristöviranomaisten valvontaresursseja kyetään operatiivisen- ja ilmiötason analyysin avulla kohdistamaan tarkemmin.

Keinot vaikutuksen arvioimiseksi

1. Paljastettuihin lainvastaisuuksiin liittyvä määrällinen tulosseuranta.
2. Riskiprofilointitietojen hyödyntäminen kohdennetussa valvonta- ja esitutkintatoiminnassa. Tietoluovutukset tilastoidaan.
3. Tarkentuneen operatiivisen- ja ilmiötason tilannekuvan mahdollistama viranomaisyhteistyömuotojen kehittyminen laadullisilla mittareilla.

Vastuutahot

Vastuutahot: Keskusrikospoliisi, Itä-Uudenmaan poliisilaitos, Poliisihallitus.

Aikataulu

Hankkeen ensimmäisenä vuonna on tarkoitus suunnitella analyysirekisteri kokonaisuudessaan, hankkeen juridisten reunaehtojen ja tähän perustuvan teknisen toteutuksen yksityiskohtaisempi arviointi ja kuvaus, rakentaa tai valita järjestelmälle toimiva alusta, sekä käynnistetään tiivis kehitysyhteistyö eri viranomaisten kanssa riski-indisiotietojen saamiseksi. Valitaan tarvittavat riski-indisiotiedot ja viedään tiedot analyysirekisteriin.

Toisena vuonna kehitetään analyysirekisterin raportointimalli riski-indisiotietojen perusteella, ilmiötason selvitysraportin kirjoittaminen, dokumentointi ja loppuraportointi. Toisen vuoden loppuvuodesta analyysirekisterin tulisi olla valmis poliisin käyttöön. Toisen vuoden aikana hanke esitellään eri viranomaisille, millä taataan riski-indisiotietojen ajantasaisuus.

Kolmantena vuotena analyysirekisterillä voidaan saada tuloksia hankkeen vaikutusarvion mukaisesti kuten ympäristörikosten paljastamisen kautta. Analyysirekisteriä ylläpidetään, kehitetään ja järjestään tarvittaessa koulutuksia.

Toimenpiteen toteuttamisen edellyttämät resurssit

Riskiprofilointiprojektia johtavan henkilön palkkaus kahdeksi vuodeksi. Lisäksi tarvitaan yhden ympäristörikostutkijan osa-aikainen kahden vuoden pituinen työpanos (50%). Hankkeen kokonaiskustannukset yhteensä 300 000 euroa (laitekustannukset ja työasema- sekä lisenssikustannukset 100 000 euroa, henkilöstökustannukset 200 000 euroa).

Tiedottaminen

Mahdollisesta tiedottamisesta vastaavat hankkeen vastuutahot koordinoitusti.

2.6. Toteutetaan viestintäkampanja työuraa lähestyville ja maahanmuuttajille

Hankkeen kuvaus

Luodaan työmarkkinoille tuleville ja työuran alkuvaiheessa oleville suunnattu viestintäkonsepti, joka keskittyy harmaan talouden torjuntaan osana vastuullista yhteiskunnan jäsenyyttä. Tarkoituksena on korostaa reilun ja kestävästä yhteiskunnan aineksia: rakennamme yhteisöllisesti meille jokaiselle hyvää paikkaa asua ja tehdä töitä. Vastuunsa kantavassa yhteiskunnassa osansa hoitavat niin työntekijät kuin työnantajatkin. Siihen ei kuulu, että Suomeen syntyy esimerkiksi harmaata taloutta mahdollistava kolmas kategoria palkkatyön ja yritystoiminnan väliin. Kun verot, sosiaaliturva ja sosiaalivakuutusmaksut hoidetaan asianmukaisella tavalla, hyöttyy siitä niin yksilö, yritykset kuin yhteiskuntakin.

Kohderyhmäksi muotoutuu täten nuoret ja Suomeen muualta muuttanut työvoimapotentiali. Moni nuori kantaa maailmanlaajuisista vastuista, mikä näkyy mm. lisääntyneenä huolena ympäristöstä ja elintapojen muuttamisena vähemmän kuluttavaan suuntaan. Tähän asenneilmastoon istuu hyvin vastuu myös yhteiskuntarauhasta.

Lisäksi viestintäkonsepti osoittaa, mitä kaikkea veroilla saadaan aikaiseksi eli kuinka veroilla ja veroluonteisilla maksuilla rakennetaan turvallista ja sen jäsenistä huolta pitävää hyvinvointia. Konseptin äänenpaino on myönteinen: näin toimii vastuullinen kansalainen ja vastuullinen työnantaja. Viestintäkanavina käytetään sosiaalista mediaa laajasti ja somevaikuttajia. Lisäksi uudistetaan jo käytössä oleva, Verohallinnon verokampus.fi -sivusto, jonne tuotetaan oppimateriaalia tehtävineen.

Vaikutusarvio

Tavoitteena on vahvistaa nuorten ja maahanmuuttajien sitoutumista reilun ja kestävästä yhteiskunnan pelisääntöihin. Seurauksena suhtautuminen harmaaseen talouteen muuttuu entistä kielteisemmäksi.

Keinot vaikutuksen arvioimiseksi

Konseptin alussa teetetään kohderyhmille räätälöity asennetutkimus, joka toistetaan kampanjan lopussa. Some- ja medianäkyvyys.

Vastuutahot

Viestintäkonseptista vastaa Verohallinto. Kumppaneina toimivat Työ- ja elinkeinoministeriö ja Eläketurvakeskus.

Aikataulu

Vuodet 2021–2023

Toimenpiteen toteuttamisen edellyttämät resurssit

Projektin vetäjä Verohallintoon, 3 HTV á 60 000 euroa, yht. 180 000 euroa

Palvelut: sisällöt, web-analytiikka, somevaikuttajat ja ostettu media yht. 300 000 euroa

Asennetutkimus x 2, yht. 40 000 euroa

Somemarkkinointia, yht. 40 000 euroa

Osallistumismaksut ja markkinointi valtakunnallisissa yleisötapahtumissa, yht. 40 000 euroa

Kustannukset yhteensä 600 000 euroa

Lisäksi virkatyötä Verohallinnon viestinnältä ja muilta yksiköiltä, Eläketurvakeskukselta ja Työ- ja elinkeinoministeriöltä.

Tiedottaminen

Viestintäkonseptin vaikuttavuus varmistetaan tehokkaalla mediaviestinnällä. Konseptia esitellään eri sidosryhmille ja yhteiskunnallisille vaikuttajille.

3. HARMAATA TALOUTTA JA TALOUSRIKOLLISUUTTA TORJUVIEN VIRANOMAISTEN TOIMINTAEDELLYTYSTEN TURVAAMINEN

3.1. Kehitetään viranomaisten tietojenvaihtosäännöksiä harmaan talouden toimijoiden tunnistamiseksi ja torjunnan tehostamiseksi

(Alkuperäinen hallitusohjelman kirjaus: arvioidaan viranomaisten toimivaltuuksia ja tietojenvaihtosäännöksiä, jotta saatetaan rikostaustatiedot paremmin eri viranomaisten käyttöön harmaan talouden valvonnassa)

Hankkeen kuvaus

Viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien tehokkaan harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntatyön ensisijaisena edellytyksenä on pystyä normaalissa toiminnassaan tunnistamaan asiakkaistaan harmaan talouden toimijat. Harmaan talouden toimijoiden tunnistamista ja valvontaa helpottavat ja tehostavat erityisesti yritystoimintaa ja sen taustahenkilöitä koskevien tietojen hyvä saatavuus sekä sähköiset palvelut viranomaisten välisessä tietojenvaihdossa.

Järjestäytynyt rikollisuus on mukana useilla liiketoiminnan alueilla ja pyrkii sinänsä laillista liiketoimintaa harjoittavan yritystoiminnan kautta saamaan vaikutusvaltaa toimialoilla, joita se voi hyödyntää pimeän työvoiman käytön, kilpailun rajoittamisen tai rahanpesun toteuttamisessa.

Kehitys viranomaisten välisessä tietojenvaihdossa ja tietojenvaihtoa koskevien palveluiden käyttöönotossa on edennyt hyvin, mutta niissä on edelleen joitakin 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:

- Valtion varoista myönnettävien yritystukien myöntäjien sekä eläke-, työttömyys- ja tapaturmavakuuttamista valvovien oikeudet saada tietoja organisaatiohenkilöistä ja näiden yrityskytkennoistä sekä yritystukien myöntäjien oikeus saada tietoja muuta julkista tehtävää hoitavilta
- 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.
- Rikostaustatietojen ottaminen käyttöön harmaan talouden valvonnassa
- Verohallinnon ja Patentti- ja rekisterihallituksen välisen tietojenvaihdon kehittäminen tilintarkastusvelvollisuuden noudattamisen valvonnassa.

Vaikutusarvio

Tietojenvaihtosäännösten kehittäminen auttaa harmaan talouden ja talousrikollisuuden toimijoiden tunnistamista. Viranomaisten tehtäviin liittyvä velvollisuus tutkia asiakkaiden julkisten velvoitteiden hoitamista esimerkiksi lupien ja tukien myöntämisen yhteydessä tai valvonnan ja muiden toimenpiteiden kohdentamisessa, sekä tähän liittyvä tehokas tietojen saanti ja tietojen vaihtoa koskeva yhteistyö, nousevat tärkeään rooliin harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa. Harmaan talouden toimijoiden tunnistamista ja valvontaa helpottavat ja tehostavat erityisesti yritystoimintaa koskevien tietojen hyvä saatavuus sekä sähköiset palvelut viranomaisten välisessä tietojenvaihdossa.

Vastuuhenkilön tai tosiasiallisen toimijan aiempi rikollisuus on usein yhteydessä häiriöihin yrityksen verotukseen liittyvien ja muiden lakisääteisten velvoitteiden hoitamisessa. Rikostaustatietojen käyttö edistäisi riskiasiakkaiden tunnistamista ja tehostaisi valvontaresurssien käyttöä viranomaisissa. Rikostaustatietojen käyttö tehostaisi verovaltontaa mm. asiakasrekisteröinnissä ja arvonnäkökulman palautuksiin liittyvien petosten torjunnassa sekä muutoinkin riskiperusteisessa kohdevalinnassa. Järjestäytyneen rikollisuuden toimintamahdollisuudet vähenisivät, kun viranomaistoiminnassa kyseiset toimijat pystyttäisiin tunnistamaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

Rikosrekisteritiedot ovat yksityisyyden suojan piiriin kuuluvia tietoja. Tällä hetkellä voimassa oleva rikosrekisterilainsäädäntö ei mahdollista tietojen luovuttamista esim. Verohallinnolle harmaan talouden torjunnan tarkoituksiin. Mahdolliset lainmuutokset tulee arvioida huolella mm. yksityisyyden suojan (eli perusoikeuden rajoittamisen) ja salassa pidettävän tiedon luovuttamisen näkökulmasta.

Rikostaustaa koskevien tietojärjestelmämuutosten aiheuttamia kustannuksia eri hallinnon aloilla/OM:n hallinnon alalla on mahdollista arvioida vasta, kun tiedetään tarkemmin hankkeen yksityiskohdista.

Keinot vaikutuksen arvioimiseksi

Kyselytutkimukset eri viranomaisille uusien tietojenvaihdon kohteiden vaikutuksista harmaan talouden torjunnassa.

Vastuutahot

Vastuuministeriöt ja viranomaiset omien tietojensa osalta. Lainsäädäntötyön tekee kukin substanssiministeriö omalla toimialallaan.

Aikataulu

2020–2023

Toimenpiteen toteuttamisen edellyttämät resurssit

Lähinnä lainsäädäntötyötä. Jonkin verran työtä tietovirtojen lisäämisessä ja tietojen hyödyntämisessä.

Tiedottaminen

Vastuuministeriöt ja virastot omien tietojensa osalta.

3.2. Turvataan Verohallinnon tietojensaanti

(Alkuperäinen hallitusohjelman kirjaus: Verohallinnolle mahdollistetaan tarvittavat lainsäädännölliset ja teknologiset keinot, joilla se voi mahdollisimman automaattisesti kerätä digitaalisen alustatalouden toimijoiden tiedot verotuksen käyttöön.)

Hankkeen kuvaus

Verohallinnon tietojensaannissa verovalvontaa ja verotusta varten on todennettuja katvealueita. Hankkeessa kehitetään Verohallinnon tietojensaantia kolmansilta osapuolilta muuttuvassa valvontaympäristössä.

Verotus perustuu merkittävässä määrin kolmansilta osapuolilta saatuihin tietoihin. Sivullisen tiedonantovelvollisuudesta on säädetty verotusmenettelystä annetussa laissa. Mainitun lain mukaan jokainen on velvollinen antamaan Verohallinnolle verotusta varten tarpeelliset tiedot maksamistaan tai välittämistään rahanarvoisista suorituksista. Digitaalisen alustatalouden merkitys tulonmuodostuksessa on kasvanut, eikä nykyinen säännös sovellu muun muassa alustatalouden välityspalveluihin. Alustan ylläpitäjällä saattaa olla tieto vain välitetystä palvelusta, työsuorituksesta, tai transaktiosta ilman, että varsinainen rahasuoritus kulkee kyseisen alustan ylläpitäjän kautta. Hankkeessa sivullisen tiedonantovelvollisuutta laajennettaisiin siten, että Verohallinnon tietojensaanti varmistetaan myös näissä tapauksissa.

Alustatalouden palvelujen kansainvälistä tietojenvaihtoa pyritään edistämään myös EU:ssa ja OECD:ssä. Osallistutaan yhteistyöhön, jossa kansainväliselle tietojenvaihdolle pyritään luomaan raportointistandardi, joka tuo alustan kautta suoritetuista palveluista maksetut suoritukset tietojenvaihdon piiriin.

Hankkeessa selvitetään lisäksi, millaisia muita kehittämistarpeita sivullisten tiedonantovelvollisuutta koskeviin säännöksiin liittyy. Rahalaitostiedot ovat merkittäviä verovalvonnalle, etenkin harmaan talouden torjunnassa ja kansainvälisen alustatalouden verovalvonnassa. Hankkeessa selvitetään eri keinot rahalaitostietojen saannin turvaamiseksi verovalvonnassa. Lisäksi selvitetään, voitaisiinko parantaa Verohallinnon tietojensaantimahdollisuuksia ulkomaisista sijoitusvakuutuksista, esimerkiksi asettamalla tiedonantovelvollisuus Suomessa toimivien ulkomaisten vakuutusyhtiöiden edustajille, vakuutusasiamiehille sekä vakuutuksia markkinoiville tahoille.

Vaikutusarviot

Tarkempi vaikutusten arviointi edellyttää muun muassa kolmansilta osapuolilta saatavien tietojen ja verotustietojen analysointia verovajeen näkökulmasta.

Vastuutahot

Valtiovarainministeriö ja Verohallinto

Aikataulu

Palvelujen välittäjien tiedonantovelvollisuutta koskeva sääntely vuoden 2020 aikana. Muilta osin hanke toteutetaan hallituskauden loppuun vuoteen 2023 mennessä.

Resurssitarve

Alustojen tiedonantovelvollisuuden osalta pääasiallinen resurssitarve liittyy lainsäädäntötyöhön, minkä lisäksi tietojen analysointi ja rajapintojen toteutus edellyttävät jonkin verran Verohallinnon resursseja. Lisäksi tiedonantovelvollisuuden kehittämistarpeiden selvittämiseen tarvitaan henkilöresursseja Verohallinnosta ja valtiovarainministeriöstä. Selvitykset tehdään virkatyönä nykyisten resurssien puitteissa.

Tiedottaminen

Valtiovarainministeriö tiedottaa lainsäädännöstä ja Verohallinto käytännön ilmoittamistavoista.

3.3. Lisätään Verohallinnon ja Tullin toimintamahdollisuuksia selvittää harmaan talouden toimintaa. Arvioidaan ilmoittamis- ja esittämisvelvollisuuden liittyvien sanktioiden riittävyyttä.

(Alkuperäinen hallitusohjelman kirjaus: Kehitetään viranomaisten toimintamahdollisuuksia selvittää ilmoittamislaiminlyöntejä ja arvioidaan niihin liittyvien sanktioiden riittävyyttä)

Veron ja Tullin suorittaman verotarkastuksen tarkastusoikeus ja toimivaltuudet

Hankkeen kuvaus

Osana edellistä toimenpideohjelmaa 2016–2020, Verohallinnon vetämä työryhmä laati Tullin kanssa selvityksen verotukseen liittyvien väärinkäytösten paljastamisen tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta. Keskeisimpänä kehityskohteenä selvityksessä nousi esiin tarkastusoikeuden ja toimivaltuuksien kehittäminen sekä Verohallinnossa että Tullissa. Nykylainsäädännön mukainen, vapaaehtoisuuteen perustuva verovelvollisen esittämis- ja selvittämisvelvollisuus tarkastuksen aikana on vanhentunut ja kansainvälisestäkin vertailtuna riittämätön erityisesti harmaan talouden tapauksissa.

Suomessakin useiden muiden viranomaisten valvontatyössä sääntelyn lähtökohtana on viranomaisen oikeus tarkastukseen (mm. Finanssivalvonta, Energiavirasto, Kilpailu- ja Kuluttajavirasto, aluehallintovirasto alkoholilupa-asioissa sekä tietyt EU:n erityistukien valvonnasta vastaavat viranomaiset). Samoin oikeus ottaa haltuun kirjanpitoluonnoksia on useilla viranomaisilla. Useiden Euroopan valtioiden sääntelyyn verrattuna Suomen veroviranomaisella on selvästi rajoitetummat toimivaltuudet selvittää verotusasiaa verovelvollisen myötävaikutuksesta riippumatta. Esimerkiksi Norjan verotusmenettelyä koskevaa lainsäädäntöä on vastikään uudistettu ja tarkastusoikeutta tehostettu.

Tiedonsaantioikeuksia arvioitaessa tulee huomioida myös IT-forensiikkaan rinnastuvia kysymyksiä. IT-forensiikka on esitutkinnassa osa rikostutkintaa ja mahdollista vain esitutkintalainsäädännössä säädetyin toimivaltuuksin ja keinoin. Poliisin resurssit eivät riitä tuottamaan tarvittavia sähköisen tutkinnan palveluja Verohallinnon tarpeisiin, eikä Verohallinto nykytyökaluilla pysy perässä digitaalisen maailman mahdollistamien veropestosten selvittämisessä. Vaikka Tulli on esitutkintaviranomainen, ei IT-forensiikkaa voida toteuttaa hallinnollisissa verotarkastuksissa nykyisen Tullilain perusteella.

Toimivaltuuksien kehittäminen tehostaisi tarkastusten läpimenoaikoja. Paremmalla aineistolla tuotettaisiin myös laadukkaampia ja todistusvoimaisempia verotarkastuskertomuksia. Muut viranomaiset – mukaan lukien esitutkintaviranomaiset – saisivat omaa toimintaansa varten laadukkaampaa tietoa. Tarvittava lainsäädännön muutos voitaisiin toteuttaa muuttamalla VML 14 §:ää. Samassa yhteydessä voitaisiin säätää tarkastuksen toimivaltuuksien lisäämisestä. Vastaavasti Tullin hallinnollisia tarkastusoikeuksia voitaisiin laajentaa kansallisesti muuttamalla tullilain 8 ja 102 §:iä.

Työryhmä ei pitänyt myöskään verotarkastukseen liittyvän esittämismenettelyjen laiminlyönnin sanktiointia nykytilassa riittävänä. Tilannetta tulisi selvittää ja kehittää samassa yhteydessä.

Vaikutusarvio

Verohallinnon ja Tullin tarkastajien tarkastusoikeuksien ja toimivaltuuksien ajantasais-taminen parantaisi aineistojen hankkimista ja näytön esittämistä erityisesti harmaan ta-louden tapausten selvittämisessä, samalla verotarkastuskertomusten laatu paranisi ja pro-nessi nopeutuisi.

Vastuutahot

Vastuutahot: valtiovarainministeriö, Verohallinto, Tulli, oikeusministeriö

Aikataulu

Toteutetaan vuosien 2020–2023 aikana.

Toimenpiteen toteuttamisen edellyttämät resurssit

Selvitys toteutetaan nykyisten resurssien puitteissa.

Tiedottaminen

Lainsäädäntöhankkeista tiedottavat vastuuministeriöt.

3.4. Varmistetaan kilpailutusjärjestelmän tarjoustietojen saatavuus ja hyödyntäminen harmaan talouden torjunnassa

Hankkeen kuvaus

Varmistetaan toimivaltaisten valvontaviranomaisten (mm. Kilpailu- ja kuluttajavirasto ja Verohallinto) mahdollisuudet saada valtion ja kuntien hankintayksiköiden käyttöön tarkoitettua kilpailutusjärjestelmästä teknisten rajapintojen kautta tarjoustiedot. Varmistetaan niiden avulla tehtävien kartellien ja muiden harmaan talouden ilmiöiden seulomista varten tarpeelliset datan säilytys- ja analysointivalmiudet. Hyödynnetään valmiudet harmaan talouden ilmiöiden torjunnassa. Ehdotuksen taustana on Harmaa talous ja hankinnat -raportin suositus.

Julkisissa hankinnoissa kilpailutuksiin jätettyjen tarjoustietojen avulla olisi mahdollista merkittävästi tehostaa kartellien ja harmaan talouden ilmiöiden havaitsemista sekä niiden ennaltaehkäisyä. Kattavat ja monipuoliset kilpailutusten tarjousaineistot tarjoavat edellytykset hyödyntää edistyneitä tilasto- ja talousanalyysimenetelmiä, joiden avulla saadaan indikaatioita siitä, toimivatko markkinat aidon kilpailullisesti vai mahdollisesti kartelliin viittaavalla tavalla. Tarjoustiedoista ja tarjoajia koskevasta yksilöintitiedoista voi lisäksi olla havaittavissa potentiaalisia harmaan talouden ilmiöitä, kuten lyhyen elinkaarren yrityksiä tai poikkeuksellisen edullisia tarjouksia ja niiden tekijöitä.

Hansel Oy on vuonna 2019 kilpailuttanut puitesopimuksen kuntien ja valtion hankintayksiköiden käyttöön tarkoitettua kilpailutusjärjestelmästä, ja järjestelmän teknisiin määrittämiin on sisällytetty tekninen rajapinta tarjoustietoihin. Hankkeella hyödynnettäisiin tuota rajapintaa luomalla sille tekninen vastinpari, tarjousdatan tietoturvallinen siirto- ja säilytyskapasiteetti, valmiudet tarjousdatan analysoimiseksi sekä tämän jälkeen analyysien hyödyntäminen valvontatyössä. Valvontatyössä saatuja kokemuksia hyödynnettäisiin myös hankintayksiköiden ja esimerkiksi kuntien sisäisen valvonnan koulutuksessa harmaan talouden ilmiöiden ehkäisemiseksi.

Vaikutusarvio

Tarjousdatan seulonnalla mahdollisuudet oma-aloitteisesti havaita ja poistaa harmaan talouden ilmiöitä kuten kartelleja paransivat, ja sitä kautta niiden kiinnijäämisriski kasvaksi. Tässä syntyy samalla pelotevaikutus, mikä ajan mittaan hyödyttää suoraan hankintayksiköitä ja tehostaa julkisten varojen käyttöä. Ottaen huomioon, että tutkimusten mukaan kartellien hintoja nostava vaikutus on tyypillisesti 10–30 prosenttia tai jopa enemmän, julkisten varojen tehostamispotentiaali on erittäin huomattava. Tarjousdatan hankkiminen teknisen rajapinnan kautta suoraan kilpailutusjärjestelmästä vähentäisi merkittävästi mm. hankintayksiköille koituvaa hallinnollista taakkaa siihen verrattuna, että tarjoustiedot hankittaisiin selvityspyynnöin.

Keinot vaikutusten arvioimiseksi

Hankkeen vaikutukset ilmenevät vähitellen analysoitavan aineiston volyymin kasvaessa. Keinoina arvioida hankkeen vaikutuksia olisivat ainakin seulonta-analyysien käytön ja merkityksen lisääntyminen valvontatyössä sekä sidosryhmien arvio valvontatoiminnasta laadullisesti arvioiden.

Vastuutahot

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (soveltuvin osin Verohallinto)

Välittömät kustannukset

Hankintadatan hankkimiseen käytettävän kilpailutusjärjestelmän avointa rajapintaa hyödyntävän tietojärjestelmän (ns. vastinpari) ja sen vaatimien tietoliikenneyhteyksien ja haetun datan tallentamiseksi tarvittavan datasäilön perustamiskustannuksiksi arvioidaan noin 100 000 euroa.

Resurssit

Kilpailu- ja kuluttajavirasto arvioi tarvitsevänsä hankkeen toteuttamiseksi lisäresursseja. Hanke edellyttää yhteensä kahta htv:tä vastaavan resurssin allokoimista vastinparin ja analysointijärjestelmän määrittelyyn, suunnitteluun ja rakentamiseen vuoden ajaksi (yhteensä 2 htv eli noin 150 000 euroa) aikavälillä 2020–2021. Lisäresurssi oletetaan käytettävän puoliksi sisäisen asiantuntijan palkkaamiseen ja puoliksi ulkopuolisen asiantuntijapalvelun hankintaan. Lisäksi kartellien havaitsemiseen liittyvien data-analyysimenetelmien kehittämiseen ja niiden kouluttamiseen hankintayksiköiden käyttöön sekä viranomaisyhteistyöhön Kilpailu- ja kuluttajavirasto arvioi tarvitsevänsä yhteensä 1–2 htv/vuosi koko toimenpideohjelman ajaksi (yhteensä 300 000 - 600 000 euroa).

Tiedottaminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto vastaa mahdollisesta tiedottamisesta.

3.5. Hyödynnetään tekoälyä esitutkinta-aineiston käsittelyssä

Hankkeen kuvaus

Poliisin esitutkinta-aineisto on muuttunut viimeisten vuosien aikana yhä enenevässä määrin sähköiseen muotoon. Yhteiskunnan digitalisoituessa, myös todistusaineisto digitalisoituu voimakkaasti. Laitteiden kehittyminen ja tallennuskapasiteetin jatkuva kasvu aiheuttavat poliisille suuria haasteita tutkia valtavia datamääriä, verrata niitä keskenään taikka verrata niitä poliisin omiin tietokantoihin. Esitutkinnan aikana syntyy paljon sellaista dataa, jota tämän päivän menetelmillä ei kyetä yhdistämään. Koska dataa ei pystytä hyödyntämään, heikentää se mahdollisuuksia löytää rikoksen todistusaineistona käytettävää aineistoa sekä mahdollisuuksia paljastaa uusia rikoksia tai kokonaisuuksia. On koettu tarpeelliseksi, että poliisilla olisi käytössään järjestelmä, joka tekoälyä ja nykyaikaisia laskentamenetelmiä hyödyntäen osaisi vertailla aineistoa keskenään, antaen poliisille mahdollisuuden selvittää vaikeimpia rikoksia, sekä paljastaa uusia rikoskokonaisuuksia.

Hankkeen tavoitteena on kehittää poliisin käyttöön järjestelmä, joka hyväksikäyttää tietoturvallisella tavalla tietoteknistä todistusaineistoa, yhdistää sitä ristiin vertailemalla olemassa oleviin poliisin tietokantoihin (poliisin tietojärjestelmien tietokannat), ja tällä tavoin löytää aineistosta yhdistäviä tekijöitä, joita ilman järjestelmää ei olisi löydettävissä. Järjestelmän tarkoituksena on analysoida useista laitteista jäljennettyä dataa yhtä aikaa ja verrata niitä keskenään. Hankkeessa kehitettävä järjestelmä kykenisi vastaanottamaan muotoilematonta dataa ja muuttamaan sen automaattisesti siihen muotoon, että se olisi indeksoitavissa ja analysoitavissa.

Järjestelmä on skaalautuva ja sitä on mahdollisuus hyödyntää tulevaisuudessa laajemminkin rikostorjuntaan.

Hanke on suunniteltu olevan ensi vaiheessa 3-vuotinen, jonka aikana on tarkoitus suunnitella ja rakentaa järjestelmä siten, että hankkeen lopussa Keskusrikospoliisilla olisi käytössä valmis Proof-of-Concept (PoC).

Vaikutusarvio

Pitkällä tähtäimellä tekoälyn hyödyntämisellä voidaan arvioida olevan tutkinnan joutuisuutta lisäävää vaikutusta ja tätä kautta se vähentäisi manuaalisesti tehtävän työn määrää ja henkilötyövuosia. Tavoitteena on kehittää järjestelmä, jolla suuria datamassoja voidaan muotoilla nopeasti haettavaan indeksoituun muotoon. Järjestelmän muotoilemaa dataa on mahdollista käyttää todistusaineistona ja liittää suoraan sähköisiin esitutkintapöytäkirjoihin. Järjestelmän avulla voidaan nopeammin kohdentaa tutkintaa oikeaan suuntaan.

Samalla voidaan löytää jo alkuvaiheessa aineistosta sellaisia yhdistäviä tekijöitä, joita ilman tietotekniikan hyödyntämistä ei voida havaita tai niiden havaitseminen teettäisi

merkittävän määrän työtä. Järjestelmä tulee oikein toimiessaan paljastamaan uusia rikoksia, joita voidaan yhdistää uusiksi kokonaisuuksiksi, mikä auttaa poliisia suuntaamaan tutkintaa tulevaisuudessa.

Hankkeen tavoitteena on kehittää järjestelmä, jota voidaan käyttää Keskusrikospoliisissa. Hankkeen seuraavassa vaiheessa järjestelmä voidaan laajentaa valtakunnallisesti poliisiin käyttöön Suomessa. Järjestelmän käyttöönotto edellyttää koulutuksen järjestämistä. Tekoälyn opettaminen on jatkuvaa toimintaa, ja tulee vaatimaan alkuvaiheessa paljon työtä.

Järjestelmän kustannushyödyt tulevat näkymään vaativan rikostutkinnan kyvykkyytenä nopeuttaa ja tehostaa toimintaansa sekä mahdollisuuksina löytää rikoskokonaisuuksia yhdistäviä seikkoja keskittymällä rikollisuuden ytimeen, jossa siihen voidaan kaikista voimakkaimmin vaikuttaa. Rikostorjunnan tehostuminen lisää osaltaan ennalta estävyyttä ja torjuntatoimien vaikuttavuutta.

Keinot vaikutuksen arvioimiseksi

Arvioidaan, kuinka paljon esitutkinta tehostuu ja kuinka järjestelmää, taikka sen toimintaa tulisi jatkossa kehittää.

Kun järjestelmä on tuotantokäytössä, arvioidaan miten se vaikuttaa datatutkintaan käytettävään henkilötyövuosimäärään. Oletusarvona on, että datamassojen käsittelyyn käytettävä aika supistuu huomattavasti ja rikostutkijoiden työaikaa vapautuu muihin esitutkintatehtäviin.

Järjestelmän tehokkuuden monitorointi ja mittaus toteutetaan yhteismitallisesti Europol yhteistyön avulla. Yhteisen moottorin (SearchBox) käyttäminen Europolin kanssa lisää Suomen poliisin yhteistyötä analyysin ja rikostiedustelun osalta.

Ristiin vertailun avulla rikoshyödyn määrän mittaaminen.

Järjestelmän avulla löydettyjen uusien rikoskokonaisuuksien määrällinen mittaaminen.

Vastuutahot

Vastuutaho: Keskusrikospoliisi, Poliisihallitus

Toteuttamisen edellyttämät resurssit

Hanketta varten tarvitaan erillisrahoitus, jonka avulla voidaan palkata kolme henkilöä kolmeksi vuodeksi. Toteutuakseen hanke edellyttää projektinvetäjän, päätoimisen ylläpitotehtävistä vastaavan henkilön sekä järjestelmän kehittämisestä vastaavan päätoimisen henkilön. Henkilöstökustannukset olisivat noin 720 000 euroa.

Aikataulu

Vuosi 2020

Hankkeen ensimmäisenä vuonna on tarkoitus suunnitella järjestelmä kokonaisuudessaan, rakentaa järjestelmälle virtualisointialusta, sekä klusterointi (hajautetun laskennan virtuaalinen ympäristö). Käynnistetään tiivis kehitysyhteistyö Europolin kanssa ja selvitetään mahdollisten rekisteriselosteiden tarve ja olevien päivittämistarve.

Vuosi 2021

Toisena vuonna kehitetään se, mitä järjestelmän odotetaan tekevän (mm. tekoäly ja sen opettaminen) ja loppuvuodesta olisi valmis Proof-of-Concept (PoC) Keskusrikospoliisin käytössä.

Vuosi 2022

1. Proof of Conceptin viimeistely
2. Pilotointi

Kustannukset

Hankkeen kokonaiskustannukset yhteensä 870 000 euroa (laittekustannukset 125 000 euroa, työasema- ja lisenssikustannukset 25 000 euroa, henkilöstökustannukset 720 000 euroa).

Tiedottaminen

Mahdollisesta tiedottamisesta vastaavat hankkeen vastuutahot koordinoitusti.

3.6. Parannetaan harmaan talouden ja talousrikollisuuden toimijoiden tunnistamista täytäntöönpanovaiheessa analytiikan avulla

Hankkeen kuvaus

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden toimijoille määrättyt verot ja maksut sekä tuomioistuimessa tuomitut korvausvelvoitteet tulee pystyä panemaan täytäntöön tehokkaasti myös niissä tapauksissa, joissa maksuvelvollinen pyrkii peittelemään tuloja ja omaisuuttaan. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaprosessin aikaisemmissa vaiheissa määrättyt tai tuomitut maksuvelvoitteet jäävät vaille tosiasiallista vaikutavuutta, jos piilotettua omaisuutta tai tuloja ei ulosottomenettelyssä havaita. Ulosottomenettelyn suuresta asiamäärästä johtuen (n. 3 miljoonaa saapunutta asiaa/vuosi), tällaisten tapausten tunnistamisen ja selvitystoimien kohdentamisen avuksi tarvitaan data-analytiikkaa. Tietojärjestelmäpohjainen analytiikka tarjoaa ulosottomenettelyssä suuria mahdollisuuksia. Uljas-toiminnanohjausjärjestelmä sisältää yhdessä tietokannassaan koko ulosottomenettelyn prosessin ja kaikki tiedot määrämuodossa, mikä on ihanteellinen pohja kattavan analytiikan käyttöönotolle.

Hankkeessa selvitetään tarkoitukseen sopiva työkalu, hankitaan ja toteutetaan sen ensimmäinen versio sekä koordinoidaan, koulutetaan ja ohjataan työkalun käyttöönotto ulosottolaitoksessa. Hankkeen lopputuloksena on käytössä ulosotto prosessin data-analytiikan 1.versio, joka palvelee käytännön toimintaa, ja joka maksaa itsensä takaisin tehostettuna toimintana.

Vastuutahot

Valtakunnanvoudinvirasto

Aikataulu

2020–2022

Arvio hankkeen resurssitarpeista

Sopivan analytiikkatyökalun kartoittaminen tehdään konsulttityönä, jonka kustannukseksi arvioidaan n. 40 000 euroa (3 kk). Analytiikkatyökalun arvioitu toteuttamiskustannus on n. 150 000 euroa. Lisäksi työkalun kartoitus- ja toteuttamisvaiheeseen (1 vuosi) ja sen jälkeiseen käyttöönottovaiheeseen (½ vuotta) tarvitaan ulosoton tarpeet tuntevan henkilön työpanos, jonka kustannus on yhteensä n. 150 000 euroa (1 ½ htv). Työkalun käytön koulutus ulosottolaitoksessa maksaa n. 30 000 euroa. Kustannusarvio on yhteensä 370 000 euroa. Hanke ehdotetaan toteutettavaksi hallitusohjelmassa tarkoitetulla torjuntaohjelman toteuttamiseen osoitetulla lisämäärärahalla.

Vaikutusarvio

Täytäntöönpanon tuloksellisuus paranee ja harmaan talouden ja talousrikollisuuden toimijoiden toimintamahdollisuudet heikkenevät, kun peiteltyä omaisuutta saadaan kattavammin täytäntöönpanon kohteeksi. Ulosottoviranomaisten tekemät tutkintapyynnöt ja rahanpesuilmoitukset sekä väärinkäytösepäilyihin liittyvät ilmoitukset veroviranomaisille ja julkisia tukia myöntäville tahoille lisääntyvät. Analytiikan käyttöönoton kustannus tulee maksamaan itsensä takaisin tehostettuna toimintana.

Tiedottaminen

Valtakunnanvoudinvirasto

3.7. Selvitetään arvonlisäveroilmoitusten tietosisällön laajentamista ja transaktiopohjaista raportointia

(Alkuperäinen hallitusohjelman kirjaus: Arvonlisäveroilmoitusten tietosisällön laajentamista selvitetään.)

a) Kehitetään hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti arvonlisäveron ilmoittamista oma-aloitteisten verojen ilmoitus pohjaa laajentamalla.

b) Selvitetään transaktiopohjaisen raportoinnin vaihtoehtoisia toteuttamistapoja ja niiden vaikutuksia Suomessa.

Hankkeen kuvaus

a) Verohallinnolla on tarve alv-ilmoituksen tietosisällön laajentamiselle sekä automaation lisäämiselle. Tämä mahdollistaisi mm. alv-palautusten nopeamman ja tarkemman käsittelyn sekä muiden verovalvontatoimenpiteiden paremman kohdistamisen sekä resurssien optimaalisemman kohdentamisen. Uudistus tehostaisi myös harmaan talouden torjuntaa ja parantaisi yritystoiminnan kilpailuneutraliteettia.

b) Lisäksi Verohallinto selvittää transaktiokohtaisen (kauppatapahtumakohtaisen) raportoinnin vaihtoehtoisia toteuttamistapoja sekä niiden vaikutuksia Suomessa. Tämä tarkoittaa kotimaisten arvonlisäverovelvollisten toimijoiden keskinäisten kauppojen (B2B) raportointia joko lasku- tai kauppakumppanikohtaisesti. Tällä hetkellä Verohallinto saa varsin hyvin tietoja rajat ylittävistä kauppatapahtumista (yhteisökauppa, maastavienti, maahantuonti), mutta maan sisällä tapahtuvassa harmaan talouden torjunnassa on vielä kehitettävää.

Kansainvälisen vertailun yhteenvedona todettakoon, että 18 EU-jäsenmaassa on käytössä erilaisia lasku/transaktiopohjaisia alv-ilmoittamisen malleja. Pohjoismaista Tanska ja Norja, Suomen tavoin, selvittävät kauppatapahtumapohjaisen raportoinnin vaikutuksia. Niissä jäsenmaissa, joissa transaktioperusteinen raportointivelvoite on implementoitu, on todettu sen vaikuttaneen harmaata taloutta vähentävästi joko tilastollisesti tai kokemusperäisesti. Tämä on puolestaan aiheuttanut harmaan talouden liikehdintää jäsenmaasta toiseen; tarkennetut raportointivelvoitteet pienentävät olennaisesti harmaan talouden elintilaa ao. jäsenmaassa. Havaintojemme mukaan Suomeen on edellä kuvatun takia siirtynyt harmaata taloutta mm. Baltiasta – erityisesti alv-sektorilla, mutta myös laajemminkin verorikollisuutta, mahdollisine muine rikoslieveilmiöineen.

Verohallinnon asettama projekti tekee esityksen uuden alv-ilmoituksen tietosisällöksi ja selvittää vaihtoehtoisia tapoja toteuttaa transaktiopohjainen raportointi sekä niiden vaikutuksia Suomessa. Tämä liittyy digitaalisen talouden ja rakenteellisen kuitti- ja laskutiedon kehittämiseen ja hyödyntämiseen.

Alv-ilmoituksen tietosisällön laajentaminen tarkoittaa olennaisesti Verohallinnon toimenpiteiden ja resurssien kohdentamista, niin hallinnollisissa prosesseissa kuin harmaan talouden torjunnassakin. Uudistus tulisi tarkentamaan ja siten vähentämään Verohallinnon verovelvollisille lähetettäviä selvityspyyntöjä. Alv-palautusten käsittely tarkentuisi ja käsittelyajat lyhenisivät. Harmaan talouden torjunnassa uudistus mahdollistaisi paremman tilannekuvan luomisen sekä tarkennetun kohdevalinnan ja toimenpiteiden kohdentamisen.

Vaikutusarvio

Verohallinnon asettama projekti laatii tarkemmat vaikutusarviot projektin kestoajan puitteissa. Vaikutuksia arvioidaan kaikkien toteuttamisvaihtoehtojen osalta, ja myös verovelvollisten kannalta. Vaikutusten arvioinnissa käytetään mm. Verohallinnon verovaikearvioinnin sekä eri prosessien ja toimintojen asiantuntijoita.

Vastuutahot

Verohallinto ja VM

Aikataulu

Verohallinnon asettama projekti tekee

- a) ehdotuksen tietosisällöstä uudistetussa alv-ilmoituksessa kesäkuun 2020 loppuun mennessä. Käyttöönoton tähtäin on vuonna 2022.
- b) selvityksen transaktiopohjaisesta raportoinnista elokuun loppuun 2020 mennessä.

Verohallinnon asettama projekti valmistelee esityksen alv-ilmoituksen tietosisällön laajentamisesta. Päätös etenemisestä tehdään Verohallinnossa. Projekti valmistelee selvityksen transaktiokohtaisesta raportoinnista. Selvityksen jälkeen asia siirtyy VM:öön mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten.

Toimenpiteen toteuttamisen edellyttämät resurssit

Verohallinnon asettamaan projektiin on kiinnitetty selvittämistä varten tarvittavat resurssit.

Tiedottaminen

Verohallinto on aktiivisesti tiedottanut ao. kehittämissuunnitelmista yrityssektoria. Projektin puitteissa on pidetty useita tiedottamis- ja palautetilaisuuksia keskusjärjestöille, toimialaliitoille sekä muissa sopivissa Vero-business -yhteistyötilaisuuksissa. Tiedotusvastuu transaktiokohtaisesta raportointia koskevan selvityksen valmistumisen jälkeisistä ratkaisuista kuuluu VM:lle

4. HARMAAN TALOUDEN JA TALOUSRIKOLLISUUDEN TORJUNNAN JA VIRANOMAISSYHTEISTYÖN KEHITTÄMINEN

4.1. Tehostetaan viranomaisyhteistyötä ja lisätään valvonnan vaikuttavuutta rikosten ja pimeän työn torjumiseksi

Hankkeella pyritään löytämään uusia tapoja, joilla viranomaistoiminnan ja -valvonnan vaikuttavuutta voidaan kehittää yhdessä tekemisen kautta, muun muassa vakioimalla moniviranomaisyhteistyön toimintamalleja. Harmaan talouden ja talousrikostorjunnan viranomaisresurssien seurannalla varmistetaan prosessien toimivuus.

Hankkeen kuvaus

Tekemisen laatu, viranomaistoiminnan vahvuus ja kustannustehokkuus saavutetaan jaetun monialaosaamisen avulla, jossa keskiössä on tieto ja sen hyödyntäminen. Vaikka eri viranomaisilla on omat roolinsa ja toimivaltansa, tulee yhteistyötä tiivistää ja ymmärtää yhdessä tekemisen merkitys viranomaistoiminnan vaikuttavuuden saavuttamiseksi. Hankkeessa on yhdistetty seitsemän erilaista viranomaisyhteistyön kehittämisprojektia:

- edistetään pimeän työn torjuntaa kansallisessa ja kansainvälisessä viranomaisyhteistyössä
- kehitetään identiteettien väärinkäytösten torjuntaa
- toteutetaan harmaan talouden ja talousrikostorjunnan keskeisten viranomaisten yhteinen resurssiseurantajärjestelmä
- mallinnetaan operatiivisella tasolla moniviranomaisyhteistyönä tehtävien valvontatoimien suunnitelmallisuutta ja selvitetään tähän liittyvät tietojenvaihtosäännökset ja toimivaltakysymykset
- selvitetään viranomaisyhteistyön kehittämismahdollisuuksia ulkomaisen elinkeinonharjoittajan arvonlisäveron palautusjärjestelmään liittyvän petollisen menettelyn torjunnassa, selvittämisessä ja rikosvastuun toteuttamisessa
- kehitetään elintarvikepetosten torjuntaa Ruokaviraston ja Tullin yhteistyönä
- kehitetään elintarvikeketjun rikollisuuden torjuntaa Ruokavirastossa yhteistyössä talousrikosasiantuntijan kanssa

Pimeän työn torjuntaa jatketaan viranomaisten tiedonvaihtoa ja yhteistyötä kehittämällä kansallisella ja EU-tasolla. Pimeän työn foorumin ja kansallisen yhteistyöverkoston kautta pyritään vähentämään pimeää työtä sekä edistämään Euroopan työviranomaisen työtä sekä saamaan tietoa toteuttamiskelpoisista tehokkaista toimintamalleista. Pimeän työn torjunnalla pyritään muun muassa parantamaan työntekijöiden työoloja, edistämään työmarkkinoille integroitumista ja sosiaalista osallisuutta. Yritysten tasavertaisen kilpailuaseman ja työntekijöiden yhdenvertaisen kohtelun edistämisen kannalta keskeistä on EU:n liikkuvuussäännösten parempi toimeenpano kansallisella ja EU-tasolla ja siten samalla edistää pimeän työn torjuntaa ja viranomaistyön vaikuttavuutta.

Selvitetään nykytila ja ongelmakohdat identiteettien väärinkäytösten torjunnassa. Luodaan menettelyt viranomaisten yhteistä identiteettien väärinkäytösten torjuntaa ja viranomaisten välistä tietojenvaihtoa varten kyseiseen ongelmakenttään liittyen. Arvioidaan mahdolliset lainsäädännön muutostarpeet.

Kehitetään harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan kohdennettujen keskeisten viranomaisten henkilötyövuosiresurssiseurantaa varten seurantajärjestelmä. Eduskunta on kohdentanut resursseja eri viranomaisille edellä mainittua tehtävää varten ja edellyttää viranomaisilta toimia harmaata taloutta ja talousrikollisuutta vastaan. Hankkeessa toteutetaan yhteinen resurssiseuranta, jolla parannetaan raportointivelvollisuutta eduskunnan suuntaan. Resurssiseurannalla varmistetaan nykytehtävien hoitaminen sekä uusien ilmiöiden haltuunottoa ja tehokas viranomaisyhteistyö pitkällä aikavälillä.

Kehitetään moniviranomaistoimintaa mallintamalla suunnitelmapohjia eri toimialojen tarpeisiin, yhtenäistetään ja varmistetaan samat toimintatavat viranomaisyhteistyössä eri puolilla Suomea. Selvennetään toimivaltakysymykset viranomaiskohtaisesti operatiivista yhteistyötä varten. Yhteisen riski-perusteisen kohdevalintamenettelyn kehittämiseksi selvitetään viranomaisten tietojenvaihtosäännökset. Moniviranomaistoiminnassa viranomaiset yhdistävät tietoaan ja yhdessä tehdyissä tarkastuksissa katsantokanta laajenee ja puuttumiskyky havaittuihin epäkohtiin paranee.

Selvitetään muista EU-jäsenvaltioista lähetettyjen perusteettomien arvonlisäveron palautushakemusten valvonnan tehostamisen keinoja. Selvitetään aiheettomien palautusten takaisinperinnän edellytykset ja rikosvastuun toteuttamisen keinot tilanteessa, jossa rikos kohdistuu palautushakemuksen saaneeseen jäsenvaltioon, mutta rikoksen tekijän kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa.

Kehitetään Ruokaviraston ja Tullin yhteistyötä elintarvikepetosten torjunnassa maan rajat ylittävän tavaraliikenteen osalta. Kuvataan elintarvikepetosten paljastamiseen ja selvittämiseen liittyvät prosessit kummassakin viranomaisessa ja selvitetään niihin liittyvät yhteistyön ja koordinoinnin tehostamis- ja kehittämistarpeet. Laaditaan tarvittavat yhteistyömallit elintarvikepetosten torjunnan tehostamiseksi.

Kehitetään elintarvikeketjun rikollisuuden torjuntaa Ruokavirastossa yhteistyössä Ruokavirastoon määräaikaikaisesti sijoitetun talousrikospoliisitaustaisen henkilön kanssa. Rakennetaan Ruokavirastoon toiminta-kulttuuri, joka ottaa huomioon elintarvikeketjun rikostorjunnan edellyttämän hallinnollisen rakenteen ja rikosepäilyjen salassapitovaatimuksen edellytykset. Kehitetään erityisesti valtakunnallisen tilannekuvan muodostamismekanismeja ja tapoja, joilla relevantti tieto elintarvikeketjun rikoksista saadaan luotettavasti koottua yhteen.

Vaikutusarvio

Moniviranomaistoiminnassa toimenpiteiden uskottavuus muodostuu eri viranomaisten toimivallan mukaisista suoritteista. Tietoon perustuvan viranomaistoiminnan vaikuttavuus toteutuu suunnitelmallisen toiminnan ja toimenpiteiden kautta.

Vastuutahot

Maa- ja metsätalousministeriö, oikeusministeriö, sisäministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö, aluehallintovirasto, poliisihallitus, ruokavirasto, tulli, verohallinto

Aikataulu

2020–2023

Resurssitarve

Moniviranomaismallien luomiseen varataan 2 v x 1 htv = 120 000 euroa ja samaan toimintaan liittyvään ennalta estävään kausityöntekijöiden tiedottamistoimintaan 50 000 euroa (ulkomaalaisten työntekijöiden oikeudet ja velvollisuudet).

Vuosina 2021–2022 (tai aikaisintaan syksystä 2020 alkaen) Verohallintoon perustetaan määräaikainen (3 vuotta) valvonta- kehittämishanke palautuspetosten torjuntaan ja identiteettien väärinkäytösten estämiseen (vuosina 2020–2023, 10 htv / vuosi x 70 000 euroa = 2,1 milj. euroa).

Elintarvikerikollisuuden torjuntaan ja kehittämiseen yhden talousrikostutkinnanjohtajan tasoisen virkamiehen sijoittaminen Ruokaviraston lakimiestiimiin 2 v / 1 htv / 80 000 euroa = 160 000 euroa.

Ruokavirasto & Tulli -hankkeeseen 2 x 70 000 euroa x 2 vuotta = 280 000. Toinen Tullin rikostorjunnan asiantuntija ja toinen Ruokaviraston asiantuntija.

Työsuojeluhallinnon (STM) toimintojen kehittämiseksi työ- ja tasa-arvo-osaston valvontayksikköön varataan valvonta-analyttikkoa varten rahoitusta 3 v x 70.000 € = 210.000 € (2021-2023).

Tiedottaminen

Jokaisesta hankkeesta olevasta kehittämisprojektista tiedotetaan yhdessä vastuuviranomaisten kanssa. Harmaa talous & talousrikollisuus -verkkosivustoa hyödynnetään julkaisukanavana.

4.2. Selvitetään kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistoiminnassa ilmenevät tietojenvaihtoon liittyvät esteet ja tarpeet

(Alkuperäinen hallitusohjelman kirjaus: selvitetään pankkien ja vakuutusyhtiöiden ilmoittamisvelvollisuuden laajentamista talousrikoksissa)

Hankkeen kuvaus

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä ajantasaisella tietojenvaihdoilla on olennainen merkitys estämistoiminnan onnistumisessa. Keskeisessä asemassa on viranomaisten ja valvojien, valvojien ja ilmoitusvelvollisten sekä ilmoitusvelvollisten keskinäinen tiedonvaihto. Tehokkuusvaatimusten vuoksi hankkeessa on tarkasteltava kaikkien edellä mainittujen tahojen välisiä tietojenvaihtosuhteita ja siten koko prosessia.

On mahdollista, että voimassaolevia tietojenvaihtoon liittyviä säännöksiä tulkitaan tällä hetkellä varsin suppeasti. Kansallisissa keskusteluissa nousee säännöllisesti esille erilaisia tietojenvaihtoon liittyviä haasteita, joita ei ole osattu tai kyetty ratkaisemaan. Hankkeen tarkoituksena on selvittää ensin kokonaiskuva nykytilanteesta ja samalla nostaa esille niitä käytännön tilanteita, joihin tulee löytää ratkaisut toiminnan tehostamiseksi. Hankkeessa on tarpeen myös selvittää tietojenvaihdon toteuttamismalleja eri valtioissa. Hankkeessa tulee lisäksi tehdä ehdotukset sen varmistamiseksi, että kaikilla tahoilla on tarvittavat ja riittävät tiedonluovutus- ja tiedonsaantioikeudet sekä tiedonantovelvollisuudet rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi.

Ilmoitusvelvolliset ovat kritisoineet viranomaisia tietojenvaihdon nykytilasta. Muissa maissa viranomaiset ovat perustaneet tiedonvaihtoon työryhmiä, joissa myös ilmoitusvelvolliset ovat mukana. Hankkeen kuvauksen mukainen selvitys tulisi tehdä vastaavanlaisen tietojenvaihdon mahdollistamiseksi Suomessa.

Hanke pitäisi sisällään myös rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen viranomaisten yhteisen verkko-sivuston toteuttamisen. Alustavien selvitysten mukaan paras toteuttamistapa verkko-sivustolle on Valtorin tarjoama valtioneuvoston yhteinen julkaisujärjestelmä (yja), koska sivustolle tarkoitettun tietosisällön määrä on suuri. Yja:n valintaa puolaisi myös, että sen päivittäminen helppoa, se on saavutettava ja tietoturvallinen.

Vaikutusarvio

Tietojenvaihdon parantamisella on suora vaikutus rahanpesulaissa tarkoitettuun rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen toimintaan Suomessa. Kun epäilyttävästä liiketoiminnasta tehdyistä havainnoista ja rahanpesun/terrorismin rahoittamisen ilmiöistä vaihdetaan tehokkaammin tietoa viranomaisten ja ilmoitusvelvollisten keskuudessa, mahdollisuudet rikollisen toiminnan estämiseen ja selvittämiseen paranevat.

Keinot vaikutuksen arvioimiseksi

Toiminnan tehokkuutta voidaan arvioida erilaisten rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen ja selvittämiseen tähtäävien toimenpiteiden määrien kasvussa ja epäilyjen rahanpesun ja terrorismin varojen jäädytyksissä ja poisottamisessa.

Vastuutahot

Valtiovarainministeriö, sisäministeriö, oikeusministeriö, ulkoministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Rahanpesun selvittelykeskus, Finanssivalvonta, Poliisihallitus, Etelä-Suomen aluehallintovirasto + muut rahanpesulain valvojat, Supo

Lisäksi kuultaisiin yksityistä sektoria, erityisesti ilmoitusvelvollisia ja niitä edustavia tahoja, kuten Finanssiala ry:tä ja muita edunvalvontaorgaaneja.

Aikataulu

Hanke tulisi toteuttaa kiireellisenä, koska FATF edellytti keväällä 2019 antamassaan maaraportissa suomalaisten viranomaisten ja myös yksityistä sektoria koskevan tietojenvaihdon tehostamista. Toimenpiteistä, joihin Suomessa on ryhdytty, tulee raportoida FATFille kesäkuussa 2020. Valtiovarainministeriö on indikoinut finanssisektorin ilmoitusvelvollisille, että selvitys asiassa tehdään alkuvuonna 2020 ja työryhmä perustetaan keväällä 2020.

Toimenpiteen toteuttamisen edellyttämät resurssit

Toteutetaan virkatyönä. Edellyttää lisäresursointia ja verkkosivuston rakentamista/toteuttamista koskevan palvelun ostamista ulkopuoliselta palveluntarjoajalta (viestintätöimistöltä). Ehdotetaan toteutettavaksi hallitusohjelman harmaan talouden määrärahoilla. Kustannusarvio on 50 000 - 100 000 euroa.

Tiedottaminen

Tiedottaminen toteutetaan yhtä aikaa kaikkien hankkeeseen osallistuneiden kesken.

4.3. Konkurssipesän pesänhoitajien ja yrityssaneerauksen selvittäjien ilmoitusvelvollisuus

Hankkeen kuvaus

Maksukyvyttömän velallisen toimintaan voi kohdistua talousrikosepäilyjä. Konkurssipesän pesänhoitajilla on jo lakisääteinen velvollisuus ilmoittaa poliisille tietyistä velallista koskevista talousrikosepäilyistä (konkurssilaki 14:5.4 §). Yrityssaneerauksen selvittäjällä ei tällaista velvollisuutta ole.

Hankkeessa 1) laaditaan pesänhoitajien käyttöön tutkintapyyntömalli sekä 2) selvitetään, tulisiko myös yrityssaneerauksen selvittäjälle asettaa rikosilmoitusvelvollisuus.

Tutkintapyyntömalli

Konkurssiain neuvottelukunta on antanut seikkaperäisen ohjeistuksen rikosilmoituksen laatimiseen. Ei ole kuitenkaan olemassa nimenomaista mallia siitä, mitä seikkoja hyvän tutkintapyyntöön tulisi ainakin sisältää.

Tutkintapyyntömallille on käytännön tarve. Yhdenmukaisella tavalla laaditut ja hyvin valmistellut tutkintapyyntöedustukset edesauttavat asian kirjaamista poliisin tietojärjestelmiin, tutkintailmoitusten esikäsittelyä sekä luovat pohjaa talousrikosten tutkintasuunnitelmille. Lisäksi tutkinnan kohdentaminen ja rajaaminen helpottuvat. Samalla yhdenmuokaistetaan tutkintapyyntöön liitettäviä aineistoja ja lisätään yhteistyötä prosessin eri osapuolten välillä.

Yrityssaneerauksen selvittäjän ilmoitusvelvollisuus

On havaittu, että maksukyvyttömän yrityksen elinkaarta saatetaan pitkittää hakemalla konkurssin sijasta yrityssaneerausta. Velallinen voi saneerausmenettelyn aikana onnistua toteuttamaan omaisuus- ja muita järjestelyjä, jotka täyttävät rikoksen tunnusmerkistön.

Mikäli selvittäjällä olisi vastaava ilmoitusvelvollisuus kuin pesänhoitajalla, tutkinta saataisiin vireille selvästi nykyistä aikaisemmassa vaiheessa. Tämä puolestaan lyhentäisi mahdollisen rikosprosessin kokonaiskestoa, estäisi rikosvahinkojen kasvua ja parantaisi mahdollisuutta rikoksella saatujen hyötyjen takaisinsaantiin.

Selvityksessä kartoitetaan ilmiön laajuutta tarkastelemalla niitä velallisia, joiden saneerausmenettely on lakannut ja jotka sittemmin on asetettu konkurssiin. Arvioitavana on myös se, sopusuhteisesti rikosilmoituksen tekeminen selvittäjän rooliin ja mistä varoista maksettaisiin selvittäjän palkkio rikosilmoituksen tekemisestä.

Vastuutahot

Konkurssiasiamiehen toimisto, Poliisi, Syyttäjälaitos, Verohallinto

Aikataulu

Konkurssiasiamiehen toimisto tekee kesällä 2020 selvityksen pesänhoitajien laatimista rikosilmoituksista. Tutkintapyyntömalli valmistuu vuoden 2021 aikana.

Selvitys selvittäjän ilmoitusvelvollisuudesta tehdään vuoden 2020 aikana.

Arvio hankkeen resurssitarpeista

Tutkintapyyntömallin laatiminen toteutetaan normaalina virkatyönä.

Selvitys selvittäjän ilmoitusvelvollisuudesta edellyttää henkilön palkkaamista; resurssitarve harmaan talouden torjuntamäärärahoista on enintään 25 000 euroa.

Vaikutusarvio

Tutkintapyyntömalli tehostaa talousrikosten selvittämistä ja rikosvastuun toteutumista. Esitutkintakynnyksen ylittymistä on helpompi arvioida, esitutkinnan kohdentaminen ja rajaaminen helpottuvat, ja rikoshyödyn löytäminen ja takaisinsaanti tehostuvat.

Selvittäjän rikosilmoitusvelvollisuus voisi tehostaa talousrikosten ilmoittamista ja selvittämistä, ehkäistä rikosvahinkojen kasvua ja parantaa rikoshyödyn takaisinsaantia.

Tiedottaminen

Konkurssiasiamies ja muut mukana olevat tahot tiedottavat kukin osaltaan tutkintapyyntömallin käyttöönotosta ja sen vaikutuksista. Selvittäjän ilmoitusvelvollisuutta koskevan selvityksen tuloksista tiedottaa konkurssiasiamies.

4.4. Selvitetään harmaan talouden riippumattoman tutkimustoiminnan laajentamista aggressiiviseen verosuunnitteluun sekä yksityishenkilöiden toimintaan ja taataan sille riittävät resurssit

(Alkuperäinen hallitusohjelman kirjaus)

Hankkeen kuvaus

Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikön tehtävänä on edistää harmaan talouden torjuntaa tuottamalla ja jakamalla tietoa harmaasta taloudesta ja sen torjunnasta, sekä laatia viranomaiselle velvoitteidenhoitoselvityksiä organisaatioista ja organisaatiohenkilöistä.

Selvitysyksiköstä annetun lain 2 §:n mukaan harmaalla taloudella tarkoitetaan organisaation sellaista toimintaa, josta aiheutuvia lakisääteisiä velvoitteita laiminlyödään veron, lakisääteisten eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksujen taikka tullin perimien maksujen suorittamisen välttämiseksi tai perusteettoman palautuksen saamiseksi.

Selvitysyksikön tuottamissa ilmiö- ja velvoitteidenhoitoselvityksissä tulee olla selvitysyksiköstä annetun lain mukaan kytkös organisaatioon tai organisaatiohenkilöön. Organisaatiohenkilöllä tarkoitetaan henkilöä, jolla on vastuuasema jossakin organisaatiossa tai yli 10 prosentin omistus yhtiöstä.

Nykyisin selvitysyksikön ei ole mahdollista tehdä selvityksiä esimerkiksi pimeistä palkansaajista. Myöskään laajempia ilmiöitä, joihin ei liity organisaatiota, ei voida selvitysyksikön toimesta selvittää. Yksi esimerkki tällaisesta ilmiöstä ovat virtuaalivaluutat. Niiden omistaminen ei liity välttämättä minkään organisaation toimintaan, mutta virtuaalivaluutat voivat aiheuttaa merkittävää verovajetta. Toisin sanoen yksityishenkilöiden tekemät erilaiset verorikokset voivat olla fiskaalisesti merkittäviä, mutta tällä hetkellä niiden tutkiminen selvitysyksikön toimesta ei ole mahdollista.

Hankkeessa selvitettäisiin:

1) voitaisiinko Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikön toimialaa laajentaa yksityishenkilöiden toimintaan, mikä tarkoittaisi käytännössä edellä mainitusta organisaatiokytköksestä luopumista ja

2) aggressiivista verosuunnittelua koskevan riippumattoman tutkimustoiminnan laajentamista. Selvitettäväksi tulisi muun muassa se, kenelle tämä tehtävä osoitettaisiin (esim. harmaan talouden selvitysyksikkö tai muu taho) sekä tehtävän edellyttämät resurssit.

Vaikutusarvio

Organisaatiokytköksestä luopuminen laajentaisi viranomaisten mahdollisuuksia saada tietoa harmaan talouden ja talousrikollisuuden ilmiöistä. Velvoitteidenhoitoselvitysten tilaamismahdollisuus laajenisi merkittävästi.

Selvityksen jälkeen päätettäisiin mikä taho tutkisi aggressiivista verosuunnittelua. Tutkimustoiminta toisi lisää tietoa päätöksenteon pohjaksi aggressiivisen verosuunnittelun vaikutuksista yhteiskuntaan.

Vastuutahot

Valtiovarainministeriö, Verohallinto

Aikataulu

Selvitys toteutetaan vuosien 2020–2022 aikana.

Resurssitarve

Selvitys tehdään virkatyönä nykyisten resurssien puitteissa.

Tiedottaminen

Valtiovarainministeriö ja Verohallinto