

Verohallinto
PL 325
00052 VERO

LAUSUNTO
TEM/949/03.01.01/2017

16.6.2017

Työ- ja elinkeinoministeriölle

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi alueiden kehittämisen ja kasvupalveluiden rahoittamisesta

Lausumapyyntö

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksiköltä lausumaa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle mm. laiksi alueiden kehittämisen ja kasvupalveluiden rahoittamisesta.

Lausuma

Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö (myöhemmin ”selvitysyksikkö”) ehdottaa, että työ- ja elinkeinoministeriö harmaan talouden torjunnan tehostamiseksi

- *täsmentäisi tuen myöntämisen yleisiä edellytyksiä, jotka koskevat veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- ja työttömyysvakuutusmaksuihin ja tullin perimiin maksuihin liittyvien velvollisuuksien hoitamista,*
- *laajentaisi em. velvollisuuksiin liittyvien luvan myöntämisen edellytysten arviointimahdollisuuksia myös tuen hakijan/saajan taustoihin eli vastuuhenkilöihin, omistajiin ja näiden muuhun yritystoimintaan,*
- *yhtenäistäisi ja selkeyttäisi tuen myöntämiseen ja valvontaan liittyviä tiedonvaihtosäännöksiä.*

Selvitysyksikkö ehdottaa, että työ- ja elinkeinoministeriö täydentäisi luonnosta laiksi alueiden kehittämisen ja kasvupalveluiden rahoittamisesta harmaan talouden torjunnan tehostamisen näkökulmasta seuraavasti:

1) Tuen myöntämisen yleiset edellytykset (5 § 1 mom. 2. virke):

- a. ”yritys” –ilmaisu muutettaisiin muotoon ”yritys, sen Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) 2 §:ssä tarkoitettu organisaatiohenkilö tai muu Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) 2 §:ssä tarkoitettu organisaatio, jossa yrityksen organisaatiohenkilö on organisaatiohenkilöasemassa”
- b. ”laiminlyönyt velvollisuuksiaan suorittaa veroja tai lakisääteisiä maksuja” –ilmaisu muutettaisiin muotoon ”laiminlyönyt hoitaa veroihin, laki-

sääteisiin eläke-, tapaturma-, ja työttömyysvakuutusmaksuihin sekä tullin perimiin maksuihin liittyvät velvollisuutensa”

2) Tuen myöntämisen yleiset edellytykset (11 §)

- a. luetteloon lisättäisiin kohta ”tuen saaja on hoitanut veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma-, ja työttömyysvakuutusmaksuihin sekä tullin perimiin maksuihin liittyvät velvollisuutensa, ellei tuen myöntäjä erityisistä syistä pidä tuen myöntämistä laiminlyönneistä huolimatta tarkoituksemukaisena”

3) Työnantajaan liittyvät palkkatuen edellytykset (17 § 2. mom. 3-kohta)

- a. ”työnantaja” ilmaisu muutettaisiin muotoon ”työnantaja, sen Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) 2 §:ssä tarkoitettu organisaatiohenkilö tai muu Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) 2 §:ssä tarkoitettu organisaatio, jossa yrityksen organisaatiohenkilö on organisaatiohenkilöasemassa”
- b. ”laiminlyönyt ... velvollisuuksiaan suorittaa veroja tai lakisääteisiä maksuja” –ilmaisu muutettaisiin muotoon ”laiminlyönyt ... hoitaa veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma-, ja työttömyysvakuutusmaksuihin sekä tullin perimiin maksuihin liittyvät velvollisuutensa”

4) Viranomaisten tietojen saanti ja luovuttaminen rakennerahasto-ohjelmassa (56 §)

- a. 1 mom. muutettaisiin muotoon ”Hallinto-, todentamis- ja tarkastusviranomaisella sekä välittävillä toimielimillä on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada maksutta muulta viranomaiselta tai julkista tehtävää hoitavalta tiedot, jotka ovat välttämättömiä tukea koskevan asian käsittelemiseksi.”
- b. 2 mom. poistettaisiin
- c. 3 mom. ”oikeus luovuttaa muille” –ilmaisu muutettaisiin muotoon ”oikeus oma-aloitteisesti luovuttaa muille”
- d. 3 mom. ”tarkastustehtävä” –ilmaisu muutettaisiin muotoon ”tehtävä”
- e. 4 mom poistettaisiin

5) Oikeus tietojen saamiseen ja luovuttamiseen (66 §)

- a. 1 ja 2 mom. muotoiltaisiin samoin kuin edellä 56 §:n 1 ja 3 momentit ehdotetaan muotoiltaviksi

6) Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) 6 §:n 7-kohdan uudelleenmuotoilu

- a. kohta muotoiltaisiin seuraavasti: ” alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta annetun lain (xxx/xxxx) mukaisten tukien myöntämistä ja valvontaa”

Perustelut

Viranomaisten toimivaltuuksien ja tietojenvaihtosäännösten kehittäminen harmaan talouden torjumiseksi on huomioitu hallituksen harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan vuosille 2016–2020 laaditussa strategiassa ja toimenpideohjelmassa. Toimenpideohjelman kohdassa 3.1. todetaan, että viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien harmaan talouden ja talousrikosten torjuntatoimenpiteiden tehokkuuden ensisijainen edellytys on pystyä perustehtäviään hoitaessaan tunnistamaan asiakkaistaan harmaan talouden toimijat. Viranomais-ten lakisääteiseen tehtävään liittyvä velvollisuus tutkia asiakkaiden julkisten velvoitteiden hoitamista esimerkiksi lupien ja tukien myöntämisen yhteydessä tai valvonnan kohdentamisessa sekä tähän liittyvä tehokas tietojen saanti ja yhteistyö nousevat tärkeään rooliin harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjumisessa.

Tuen myöntämisen yleiset edellytykset (edellä kohdat 1-3)

Tuen myöntämisen edellytysten arvioinnin laajentaminen hakijan taustoihin (5 ja 17 §:t)

Selvitysyksikkö ehdottaa, että tuen myöntäjälle mahdollistettaisiin tuen hakijan organisaatiohenkilöiden (omistajat ja vastuuhenkilöt) ja näiden muiden organisaatioiden julkisiin velvoitteisiin liittyvien velvoitteiden hoitamista koskevien tietojen tarkastaminen. Tuen myöntäjän tulisi voida tutkia nämä seikat ja arvioida ovatko ne esteenä tuen myöntämiselle. Tuen myöntäjällä olisi säännöksen mukaan mahdollisuus myös myöntää tuki, jos se katsoo tuen myöntämisen laiminlyönnistä huolimatta tarkoituksenmukaiseksi. Näin ollen laiminlyönnit eivät olisi tuen myöntämisen ehdoton este, vaan tuen myöntäjä voisi harkita laiminlyönnin merkitystä kyseessä olevassa tilanteessa.

Yrityksen toiminta on sitä johtavien henkilöiden toimintaa. Näin ollen yrityksen harmaan talouden riskistä ei voida tehdä luotettavaa arviota tutkimatta sen vastuuhenkilöiden luotettavuutta. Henkilön harmaan talouden riskin arvioinnissa on syytä hankkia kokonaiskuva hänen taloudellisesta toiminnastaan, kuten hänen harjoittamastaan liiketoiminnasta.

Erityisesti vastaperustetun yrityksen tai yrityksen, jonka vastuuhenkilöt ja johto on äskettäin vaihtunut arviointi pelkästään näiden omilla tiedoilla, on käytännössä mahdotonta. Tällaisessa tilanteessa harmaan talouden riskin arviointiin tarvitaan yritystä johtavien vastuuhenkilöiden ja omistajien muuta yritystoimintaa koskevia tietoja.

Selvitysyksikkö on useassa selvityksessään todennut, että julkisten velvoitteiden laiminlyönnit tyypillisesti jatkuvat saman yrittäjän yritystoiminnassa. Esimerkiksi riski verovelan muodostumiseen sellaisessa yrityksessä, jonka vastuuhenkilöllä on henkilökohtaista verovelkaa tai jonka muulla yrityksellä on verovelkaa, on moninkertainen velattomiin yrityksiin ja vastuuhenkilöihin verrattuna.

Tuen myöntäjän laajennettu oikeus selvittää tuen hakijan taustoja ei lisäisi yritysten hallinnollista taakkaa. Tuen myöntäjällä on tiedonsaantioikeus tarvittaviin tietoihin ja käytössään muun muassa Harmaan talouden selvitysyksikön sähköinen

palvelu, josta hakijoiden ja näiden taustojen velvoitteiden hoitamisen selvittäminen käy viranomaistoimin helposti ja vaivatta sekä maksutta. Tuen hakijalta ei ole tyypillisesti tarvetta pyytää asiaan liittyvää lisätietoa, ellei tiedoissa ole epäselvyyksiä. Näin ollen lisäselvitystoimet kohdistuvat vain sellaisiin yrityksiin, joiden velvoitteiden hoidossa on laiminlyöntejä tai muita epäselvyyksiä.

Suorituksen maksamisesta velvollisuuksien hoitamiseen

Selvitysyksikkö ehdottaa, että esityksessä käytetyt sanamuodot "laiminlyönyt velvollisuuksiaan suorittaa veroja tai lakisääteisiä maksuja" –ilmaisu muutettaisiin muotoon "laiminlyönyt hoitaa veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma-, ja työttömyysvakuutusmaksuihin sekä tullin perimiin maksuihin liittyvät velvollisuutensa". Sanamuoto "suorittaa maksuja" viittaa yhteen velvollisuuteen, joka liittyy veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma-, ja työttömyysvakuutusmaksuihin. Näihin liittyy maksuvelvollisuuden lisäksi myös rekisteröitymis- tai vakuuttamisvelvollisuuksia sekä ilmoitusvelvollisuuksia, joita alkuperäinen sanamuoto ei kata. Harmaan talouden toiminnassa voidaan tyypillisesti laiminlyödä yhtä tai useampaa näistä velvollisuuksista.

Lisäksi "lakisääteisiä maksuja" –ilmaisu on sisällöltään epäselvä. Näin ollen selvitysyksikkö ehdottaa, että lakisääteiset maksut –termi täsmennettäisiin ilmaisulla lakisääteiset eläke-, tapaturma-, ja työttömyysvakuutusmaksut sekä tullin perimät maksut.

Tiedonvaihotosäännösten selkeyttäminen (edellä kohdat 4-5)

Tukiviranomaisen tietojen saantioikeus

Selvitysyksikkö ehdottaa, että luonnoksen tietojensaantioikeuksia koskevat säännökset yhtenäistettäisiin. Tämä olisi hyvä tehdä erityisesti edellä kohdissa 1-3 ehdotettujen muutosten näkökulmasta. Selvitysyksikkö toteaa, että tukien myöntämisen sekä harmaan talouden torjunnan näkökulmasta on selkeämpää, että tiedonsaantisäännökset ovat samanlaiset. Ei ole perusteltua, että eri tukimuodoissa, jossa tuen myöntämisen yleiset edellytykset ovat samat, on erilaiset tiedonsaantioikeudet.

Selvitysyksikkö ehdottaa, että tietojensaantioikeutta koskevat 56 ja 66 §:t kirjoitetaisiin saman sisältöiseksi tai jopa yhdistettäisiin. Selvitysyksikön näkemyksen mukaan koska tuen myöntämisen perusteet on selkeästi lakiin kirjattu, ei tietojensaantioikeussäännöksessä ole tarpeen toistaa tiedonsaantioikeuden sisältöä tietotasolla. Tarpeen ei ole myöskään toistaa toisaalla lainsäädännössä säädettyjä tai muutoin noudatettavia yleisiä periaatteita.

Selvitysyksikkö ehdottaa, että tietojensaantioikeus määriteltäisiin ns. yleistasolla "välttämättömät tiedot tukea koskevan asian käsittelemiseksi", jolloin tiedonsaantioikeuden sisältö määrittyy kutakin tukimuotoa koskevan sääntelyn mukaan (mm. 5, 11 ja 17 §:t).

Säännöksestä (56 §) tulisi poistaa tarpeeton viittaus julkisuuslakiin (1 mom.) sekä yleistä tietojenvaihtoperiaatetta kuvaava 2 momentti. Lisäksi säännöksen 1 momentista tulisi poistaa erillinen maininta tiedonsaantioikeudesta Verohallinnolta, joka sisältyy jo viranomaisen käsitteeseen. Samoin säännöksestä olisi hyvä poistaa 1 momentin kanssa päällekkäinen 4 momentti.

Selvitysyksikkö muistuttaa lisäksi, että **valtiovarainministeriössä on vireillä valtionavustuslakia (688/2001) koskeva uudistus**, jossa on tarkoitus uudistaa muun muassa valtionavustuksia koskevat tuen myöntämisen yleiset edellytykset sekä tietojenvaihtosäännökset. Valtionavustuslaki yleislakina tulee sovellettavaksi myös yritystukiin. Tukimuotoja koskevat myöntämisen yleiset edellytykset ja tiedonsaantioikeudet erityisesti julkisten velvoitteiden hoitamisen näkökulmasta olisi hyvä pitää samansisältöisinä myös oikeusvarmuussyistä. Näin ollen olisi hyvä välttää erityissäättelyä, erityisesti erisisältöistä erityissäättelyä asiassa, josta on tulossa kattava yleislain säännös.

Tietojen oma-aloitteinen luovuttaminen

Selvitysyksikkö ehdottaa, että 56 §:n 3 momenttia täsmennettäisiin siten, että siitä selvemmin kävisi ilmi tukiviranomaisen oikeus omalla päätöksellään, ilman ulkopuolista pyyntöä, luovuttaa muulle viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle näiden tehtäviin tarpeellista tietoa. Tietojen oma-aloitteinen luovuttamisoikeus on keskeistä harmaan talouden torjunnan kannalta tärkeässä viranomaisyhteistyössä. Mikäli toisen viranomaisen kannalta tarpeellista tietoa ei voitaisi luovuttaa ilman pyyntöä, eikä sen olemassaolosta voisi siis kertoa toiselle viranomaiselle, jäisi tieto myös luovuttamatta ja hyödyntämättä.

Selvitysyksikkö ehdottaa, että 56 §:n 3 momenttiin lisättäisiin em. syystä sana "oma-aloitteisesti". Lisäksi selvitysyksikkö ehdottaa, että sana "tarkastustehtävä" muutettaisiin selkeyden vuoksi muotoon "tehtävä".

Selvitysyksikkö ehdottaa lisäksi, että mikäli 56 ja 66 §:iä ei yhdistetä, säädettäisiin 66 §:ään myös vastaavan lainen tietojen oma-aloitteisen luovuttamisen mahdollistava säännös.

Muutokset lakiin Harmaan talouden selvitysyksiköstä

Selvitysyksikkö ehdottaa, että Harmaan talouden selvitysyksikköä koskevan lain (1207/2010) 6 §:n 1 momentin 7-kohta muutettaisiin vastaamaan luonnoksessa ehdotetun lain sisältöä. Lainmuutos on syytä tehdä, jotta tietojenvaihtosäännösten toteuttaminen velvoitteidenhoitoselvitysten avulla olisi lainsäädännöllisesti selkeämpää.

Helsingissä 16.6.2017

Janne Marttinen
johtaja

Marko Niemelä
apulaisjohtaja