



14.07.2017

Työ- ja elinkeinoministeriö

Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö 9.6.2017; TEM/1179/00.06.02/2017

Lausunto Jakamistalouden haasteita ja kehittämistarpeita koskevasta muistioista

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt sisäministeriön lausuntoa jakamistalouden säädösympäristön haasteita ja kehittämistarpeita koskevasta selvitysluonnoksesta. Selvitysluonnos on laadittu eri ministeriöiden ja virastojen asiantuntijoista koostuvassa poikkihallinnollisessa virkamiesverkostossa. Sisäministeriön poliisiosasto lausuu seuraavaa.

Suurimmat jakamistalouteen liittyvät haasteet Suomessa

Suomalainen hyvinvointiyhteiskunta tarvitsee toimiakseen riittävät verotulot. Oikeudenmukainen ja kannustava verotus, veronmaksukyky huomioiden, varmistaa yhteiskunnan perusrakenteiden ylläpitämisen. Jakamistalous tuo julkiselle hallinnolle haasteita, joista suurin on verotus. Nykymuotoista verolainsäädäntöä ei ole laadittu jakamistaloutta ajatellen. Yhteiskunnan kokonaisuus edellyttää harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan näkökulman huomioimista. Jakamistalouden laajentuessa ei saa syntyä rinnakkaista virallista ja epävirallista taloutta. Veronkanto on turvattava ja verot on maksettava, joko yritys- tai henkilöverotuksen kautta ja samalla palvelukäyttäjien turvallisuus on varmistettava.

Digitaalisten alustojen kautta on mahdollista tehdä työtä useille eri työnantajille. Henkilön ei nähdä enää olevan pitkässä työsuhteessa yritykseen vaan palveluita tarjoava henkilö saa erilaisia suorituksia eri lähteistä. Tiedot näistä maksuista on tavalla tai toisella välitettävä viranomaiselle. Alustojen oikeudellinen velvollisuus ilmoittaa tai välittää tietoa, tulee ratkaista. Asiassa on lisäksi huomioitava ulkomaiset Suomessa toimivat alustat ja verolainsäädäntö. Lainsäädännön on vastattava nykyaikaa ja turvattava kansalaisille / yrityksille yhdenvertainen asema suhteessa verotukseen mutta myös yhteiskunnassa maksettavien tukien suhteen. Yksi keskeisistä haasteista on, miten saada jakamistalouden toimijat paremmin verovalvonnan piiriin heti toiminnan aloittamisesta lähtien. Kansalaisten näkökulmasta verotuksen on tuettava työn tekemistä ja yrittäjyyttä. Vääränlaisen toimintamallin laajentuessa sillä voi olla merkitystä yleistä veromoraalia laskevana tekijänä.

Nykylainsäädännössä on muuan muassa verotuksessa erilaisia kynnysarvoja (summia), joiden mukaan suorituksista tehdään viranomaiselle ilmoituksia tai ne saadaan jättää tekemättä. Jakamistalouden haastaessa perinteisen talouden toimia, kynnysarvojen käyttöä tulee pohtia kokonaan uudesta näkökulmasta. Lähtökohtana tulee olla, että kaikki tulotiedot ilmoitetaan viranomaiselle. Tällä menettelyllä varmistetaan verotus ja yhteiskunnan maksamien tukien oikeudenmukainen ja tasapuolinen päätöksentekoprosessi. Kansallinen tulotietojärjestelmä, jonka käyttö on suunniteltu alkavaksi vuonna 2019, voisi tuoda asiaan selkeyttä. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa ennalta estämisen tavoitteena on luoda olosuhteet, joissa oikein toimiminen koetaan houkuttelevammaksi kuin väärin toimiminen muun muassa helpottamalla ja kannustamalla oikein toimivien yritysten toimintaa ja vaikeuttamalla väärin toimimista.

14.07.2017

Jakamistalouden toimijoiden käyttämät maksutavat ja tehtyjen transaktioiden myöhempi todentaminen tulee olemaan haaste digitalisoituvassa toimintaympäristössä. Erilaiset pankkien ulkopuoliset rahansiirtomenetelmät, ulkomaalaiset tilit ja virtuaalivaluuttojen yleistymisen muuttavat jo sinänsä perinteistä tapaa käydä kauppaa. Jakamistalouden toimijoilla tulee olla aina jonkinasteinen kirjanpito- ja tai muistiinpanovollisuus tulotietojen ja vaadittavien vähennysten osalta oikeellisuuden varmistamiseksi. Palvelun tuottajan näkökulmasta, asiassa on kyse oikeusturvakysymyksestä. Kirjanpidon tai tulotietojen luettavan selvityksen puute voi johtaa kohtuuttomiin seurauksiin viranomaistoiminnassa.

Muistion mukaan jakamistalous hämärtää esimerkiksi kuluttajan ja tarjoajan, työntekijän ja itsenäisen ammatinharjoittajan tai ammattimaisen ja muun palveluntarjoajan välille vakiintuneita rajoja. Terve kilpailu on kuluttajaystävällinen, lisää palvelujen saatavuutta ja laskee hintoja. Pelisääntöjen niin oikeuksien kuin velvollisuuksien suhteen tulee kuitenkin olla tasapuoliset. Mikäli jossain toiminnassa tai toimialalla edellytetään esimerkiksi vastuuvakuutuksia tai lupia, niin niiden pitää koskea kaikkia toimijoita. Muutoin vastuullinen yritystoiminta asetetaan eriarvoiseen asemaan. Kilpailua ei saa vääristää, mutta toisaalta avoimille markkinoille pääsy tulee varmistaa. Jakamistalouden toimijoille ei monestikaan ole velvollisuutta rekisteröityä erilaisiin viranomaisrekistereihin, toisin kuin ns. perinteisillä elinkeinonharjoittajilla. Ilman rekisteröitymisvelvoitetta on riskinä, että tulonhankkimistoiminta tapahtuu kokonaan viranomaisvalvonnan ulkopuolella. Harmaa talous on suurelta osin piilorikollisuutta. Näin ollen viranomaisten tietoon tulee vain osa harmaasta taloudesta ja talousrikollisuudesta. Harmaa talous ja talousrikollisuus muodostavat laajan kokonaisuuden, jossa keskeistä on lakisäästeiden velvoitteiden laiminlyönti. Jakamistalous ei näin ollen saa jäädä viranomaiskontrollin ulkopuolelle. Rekisteröitymisvelvollisuuteen / -vapauteen liittyvät pulmat ovat tulleet kyseeseen lähinnä ulkomaalaisten toimijoiden osalta (esim. missä olosuhteissa ulkomaalaisen yhtiön on rekisteröidyttävä Suomessa harjoittamastaan toiminnasta ja mihin rekistereihin). Jakamistalouden kautta viranomaistoiminnassa sama kysymys tulee nousemaan esiin kotimaisten toimijoiden osalta. Lainsäädäntöteitse asian varmistaminen tulee olemaan haastavaa, sillä valtaosa nykyllä lainsäädännöllä on kohdennettu ja tarkoitettu säätelemään muunlaista toimintaa kuin mistä jakamistaloudessa on kyse.

Muistiossa on käsitelty jakamistalouden toimijoiden työskentelyä erilaisten laskutuspalvelua tarjoavien yritysten avulla. Erilaiset laskutuspalveluyhtiöt mahdollistavat tällä hetkellä esimerkiksi liiketoimintakiellossa olevien henkilöiden toiminnan jatkamisen, jolloin laskutus vain kierrätetään laskutuspalvelua tarjoavan yhtiön kautta. Toimintaan voi liittyä kirjanpidon ulkopuolisten palkkojen maksua ja ylipäänsä erilaisten viranomaisvelvoitteiden välttelyä. Laskutuspalveluyritystenkin osalta tulee siten arvioida ja linjata kattavasti niin vero- kuin muiden viranomaisvelvoitteiden asianmukaiseen hoitamiseen liittyvät kysymykset ennen kuin kyseistä toimintaa voidaan pitää kaikilta osin hyväksyttävä.

Tarpeelliset sääntelyratkaisut tai muut viranomaistoimet

Jakamistalouden tulonhankkimisessa verovelvollisen asema (yrittäjä / palkansaaja) on määriteltävä selkeästi ja yksiselitteisesti. Eri viranomaisilla on tällä hetkellä osittain erilaisia näkemyksiä tapahtuuko jakamistaloudessa tulonhankinta yrittäjän vai palkansaajan asemassa.

Vastaavasti digitaalisten alustapalveluiden tuottajien rooli on selkeytettävä. Samalla on tarkasteltava Suomessa ja ulkomailla toimivan alustapalveluita tuottajan suhdetta toisiinsa. Lähtökohtaisesti on varmistettava samat toimintaedellytykset ja tai -velvollisuudet. EU:n komissio on linjannut, että jakamis- (tai yhteistyö) talouden alustojen tulee tehdä yhteistyötä verottajan kanssa pitämällä taloudellisesta toiminnasta kirjanpitoa ja helpottamalla veronkeruuta.

Valmisteilla olevan tulorekisterin tavoitteena on keventää työnantajayritysten hallinnollista taakkaa yksinkertaistamalla palkkatietoihin liittyviä ilmoittamismenettelyjä siten, että maksajat voisivat täyttää ilmoittamis- ja tiedonantovelvollisuutensa eri viranomaisille ja muille tietojen saantiin oikeutetuille tahoille yhdellä kertaa keskitetysti sähköistä tiedonvälityspalvelua käyttäen. Kerran annettuja tietoja ei tarvitsisi lähettää uudelleen. Samalla viranomaisille ja julkista tehtävää hoitaville tarjotaan reaaliaikai-

14.07.2017

nen pääsy tulonsaajia koskeviin kattaviin palkka- ja etuustuloja koskeviin tietoihin sekä muihin työ- ja palvelussuhteita koskeviin tietoihin keskitetystä tietovarannosta. Toimintojen muun tehostamisen lisäksi pyritään muun muassa nopeuttamaan päätöksentekoa, edistämään viranomaispäätösten oikeellisuutta sekä vähentämään tarvetta etuuksien takaisinperintään, työnantajiin kohdistuviin tietopyyntöihin ja perinteisiin menetelmin tapahtuvaan viranomaisten keskinäiseen tietojenvaihtoon. Tulorekisterin käyttöönoton yhteydessä on oletettavaa, että eri viranomaiset havaitsevat mahdollisia taloudellisia väärinkäytösepäilyjä. Todennäköisesti alkuvaiheessa vain räikeimmistä tapauksista tullaan tekemään ilmoituksia poliisille.

Jakamistalouden osalta on säädettävä kirjanpidon / muistiinpanojen tekeminen pakolliseksi saatujen tulotietojen osalta, sekä mahdollisesti tehtävien vähennysten vuoksi. Vaadittavan tason ei tarvitse olla kovinkaan korkea, mutta mahdollisen tarkastuksen tapahtuessa yritystoiminnasta saatavat tulot ja vaadittavien vähennysten perusteet on kyettävä näyttämään toteen luotettavasti. Verotuspäätösten oikeellisuus perustuu tosiasioihin.

Yrittäjän rekisteröitymisvelvollisuus viranomaisten ylläpitämiin rekistereihin on suomalaisen veronkantojärjestelmän perusta. Rekisteröitymisvelvollisuudella varmistetaan muun muassa viranomaisvalvonta. Yrittämisen laajuus ei voi muodostaa asian suhteen poikkeusta.

Tarpeelliset sääntelyratkaisut tai muut viranomaistoimet jakamistalouden edistämiseksi Suomessa

Jakamistalous ja sen toimijat tulee määritellä selkeästi säädösten avulla. Viranomaisille ei pidä jäädä harkintavaltaa / tulkintavaltaa tapahtuuko jakamistalouden tulonhankinta yrittäjänä tai palkansaajana. Yrittäjän rekisteröintivelvollisuutta ja tulotietojen antamista on yksinkertaistettava. Kirjanpidon tai muistiinpanojen pitämisestä on laadittava tarkemmat ohjeet uusille jakamistalouden yrittäjille. Jakamistalous tulee saada osaksi virallista jo olemassa olevaa järjestelmää, jossa yrittäjän oikeudet ja velvollisuudet ovat yksiselitteisiä.

Lopuksi

Harmaan talouden selvitysyksikön tekemissä selvityksissä pienyrittäjyys on korostunut. Lähes puolet osakeyhtiöistä on ollut yhden henkilön vastuulla ja omistamia. Vuosittain joka toinen perustettu yritys on ollut yksinyrittävä elinkeinonharjoittaja tai pieni osakeyhtiö. Pienyrittäjän alhaiset tulot vaikuttavat myös verokertymään. Kun yritystoiminta hajaantuu pienempiin kokonaisuuksiin, myös vastuu velvoitteiden hoidosta jakaantuu useammalle pienelle yksikölle. Riskit velvollisuuksien laiminlyönnille voivat lisääntyä, kun toimijoiden määrä kasvaa.

Sisäministeriön poliisiosasto pitää muistiossa esitettyjä asioita hyvänä asiana, mutta jatkettaessa valmistelua jakamistaloudesta on perusteltua huomioida harmaan talouden ja talousrikostorjunnan vaatimukset. Säännökset ja viranomaisten toimintamallit on luotava mahdollisimman selkeiksi, jotta toiminta on kansalaisten kannalta läpinäkyvää ja viranomaisten päätökset samanlaisissa tapauksissa samanlaisia ja ennalta arvattavia. Asia tulee koskemaan erityisesti veroviranomaisia, joten asian jatkovalmistelussa mm. veroviranomaisten asiantuntemusta tulee käyttää hyödyksi. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan haasteet tulee kyetä ennakkoimaan mahdollisimman hyvin, jotta painopiste viranomaistoiminnassa on ennalta estämisessä.

Poliisiylitarkastaja

Sami Ryhänen

Poliisitarkastaja

Juha Tuovinen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Sisäministeriö 14.07.2017 klo 09:51. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

14.07.2017

Jakelu

lausuntopalvelu.fi

Tiedoksi

Kauko Aaltomaa / SM
SM/PO/yksiköiden virkapostit