

Harmaan talouden selvitysyksikkö  
Verohallinto

## **Eduskunta**

### **Tarkastusvaliokunta**

Asia: K 3/2019 vp Hallituksen vuosikertomus 2018, K 13/2019 vp Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion vuoden 2018 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta.

Kuulemistilaisuuden teemat:

Harmaan talouden torjunta

- Tiivis katsaus harmaan talouden torjunnan nykytilaan, toimenpiteiden vaikuttavuuteen ja keskeisiin kehittämistarpeisiin.

- Arvio Trv:n kannanottokehtien toteutumisesta.

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

- *harmaan talouden ja talousrikollisuuden tilannekuvatoiminnosta ja sen julkaisualustasta,*
- *ajankohtaisista ilmiöistä ja torjunnan nykytilasta tilannekuvaan perustuen,*
- *viranomaisten resurssitilanteesta ja resurssitarpeista,*
- *keskeisistä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan kehittämistarpeista sekä*
- *arvioista Eduskunnan tarkastusvaliokunnan kannanottojen toteutumisesta.*

## **1. Tilannekuva kertoo harmaan talouden torjunnan kokonais kuvan**

Kaikkien keskeisten harmaan talouden torjuntaan osallistuvien viranomaisten ja ministeriöiden yhteisillä [Harmaa talous & talousrikollisuus](#) -verkkosivuilla jaetaan kokonais kuvaa harmaan talouden laajuudesta, torjunnasta ja ilmiöistä. Verkkosivustoa ylläpidetään viranomaisten toimesta ja sitä päivitetään jatkuvasti uusilla ajankohtaisilla tiedoilla.

Harmaa talous & talousrikollisuus -verkkosivuston yksi tärkeimmistä kohderyhmistä on päätöksentekijät, mukaan lukien poliittiset päättäjät. Seuraamalla säännöllisesti sivustoa sekä tilaamalla sivuston uutiskirjeen, on helppo pysyä ajan tasalla harmaan talouden torjunnasta ja siihen liittyvistä ajankohtaisista ilmiöistä. Sivustoa kehitetään saadun palautteen perusteella ja tavoitteena on, että pystyisimme jatkossa entistä paremmin verkkosivuston kautta vastaamaan muun muassa päätöksentekijöiden tiedontarpeisiin harmaan talouden asioista.

Valtioneuvosto antoi 28.4.2016 periaatepäätöksen kansalliseksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi vuosille 2016 - 2020. Periaatepäätöksessä todetaan strategian toteutumisen edellytykseksi, että talousrikostorjunnan johtoryhmä laatii erillisen harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman. Sivuston toteutus vuosina 2017 - 2018 on ollut osa Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntastrategian toimenpideohjelmaa. Muun muassa eduskunnan tarkastusvaliokunnan nostettua esille tarpeen viranomaisten yhteiselle harmaan talouden ja talousrikollisuuden tilannekuvalle vuonna 2015, valikoitui tilannekuvatoiminnon perustaminen torjuntaohjelman yhdeksi hankkeeksi ja julkaisualustana toimivan verkkosivuston toteutus käynnistettiin. Tilannekuvan muodostamiseen osallistuvat tällä hetkellä kuusi ministeriötä ja 14 eri harmaan talouden torjuntatehtävissä toimivaa viranomaista tai viranomaistehtävää hoitavaa organisaatiota.

Sivustolta on saatavissa muun muassa kootusti ajantasainen tieto käynnissä olevasta vuosille 2016 - 2020 laaditusta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaohjelmasta, sen hankkeista ja niiden etenemisestä sekä hankkeisiin liittyvän lainsäädännön kehittämisestä. Ohjelmaan on valikoitunut tarkan arvioinnin kautta 20 painoarvoltaan merkittävää harmaan talouden torjuntaa edistävää hanketta. Suurin osa hankkeista on jo saatu päätökseen ja tulokset löytyvät helposti koottuna yhteen paikkaan Harmaa talous & talousrikollisuus -verkkosivustolle.

## 2. Ajankohtaiset ilmiöt ja torjunnan nykytila

### Ajankohtaiset ilmiöt

Viimeisen kahden vuoden aikana Harmaan talouden selvitysyksikkö on julkaissut selvityksiä mm. arvonlisäveron palautuspetoksista, jakamistalousalustoista, viro-laistaustaisista yrityksistä Suomen kaupparekisterissä, digitaalisista kassajärjestelmistä sekä sijoitustoimintaan liittyvistä harmaan talouden ilmiöistä. Lisäksi eri viranomaistahoille tehdyn laajan kyselytutkimuksen pohjalta laadittiin selvitys harmaan talouden ilmiöistä ja niiden torjunnasta. Siinä 82 % vastaajista koki harmaan talouden olevan yleistä. Harmaan talouden arvioitiin lisääntyneen, mutta torjuntamahdollisuuksien samalla parantuneen. Tähän ovat vaikuttaneet mm. tietojensaantioikeuksien parantuminen ja viranomaisten välinen yhteistyö. Viranomaisten työtä on puolestaan vaikeuttanut talousrikollisuuden ammattimaistuminen ja kansainvälistyminen. Lisäksi työvoiman hyväksikäyttöön liittyvien harmaan talouden ilmiöiden nähtiin olevan kasvava ongelma. Tutkittavien tapausten monimutkaistuesssa viranomaisia vaivaa samanaikaisesti resurssipula.

Harmaan talouden ajankohtaiset ilmiöt muodostuvat hyvin laajasta joukosta erilaisia väärin toimimisen tapoja. Viranomaisten yhteisellä tilannekuvasivustolla osoitteessa [www.harmaa-talous-rikollisuus.fi](http://www.harmaa-talous-rikollisuus.fi) on kuvattu laaja joukko erilaisia ilmiöitä. Tässä lausunnossa käsitellään esimerkinomaisesti niistä muutamia.

#### Pimeä työ

Palkka maksetaan pimeästä työstä yleensä käteisenä. Työntekijälle maksettua palkkaa tai sen osaa ei ilmoiteta Verohallinnolle eikä työnantaja maksa työntekijän

sosiaalivakuutusmaksuja, kuten työeläke-, työttömyys- ja tapaturmavakuutusmaksuja. Pimeän työn tekemisestä on usein sovittu työsuhteen osapuolten kesken.

Suomessa pimeän työvoiman määrä on ollut useiden eri viranomaisten havaintojen perusteella kasvussa viimeisen kahden vuoden aikana. Tarkastuksissa on tullut vastaan myös aiempaa enemmän työnteko-oikeudettomia henkilöitä.

Pimeää työvoimaa käyttävät yritykset saavat perusteetonta kilpailuetua ja aiheuttavat välillisesti vahinkoa samalla toimialalla lainmukaisesti toimiville yrityksille. Esimerkiksi maksamattomat vakuutusmaksut jäävät vakuutuksen ottaneiden työntekijöiden kannettavaksi korkeampina vakuutusmaksuina.

### Verkkokauppa

Verkkokaupalla tarkoitetaan internetin välityksellä tarjottavia tavaroita tai palveluja. Verkkokauppa on harmaan talouden toimintaa silloin, kun toiminnasta jätetään maksamatta lakisääteiset maksut tai verot.

Verkkokaupan harmaalla taloudella on monenlaisia rajapintoja talousrikollisuuteen. Näitä ovat erilaiset maksuvälinepetokset, rahanpesu, identiteettivarkaudet, liittymät verorikoksiin ja tullimaksujen kiertämiseen sekä kirjanpitorikoksiin tai väärennysrikoksiin. Verkkokaupan toiminta voi myös liittyä korruptioon, pimeän työn välittämiseen, salakuljetukseen tai kuittikauppaan. Verkkokaupoilla on usein havaittu kansainvälisiä kytköksiä järjestäytyneeseen rikollisuuteen.

Verkkokaupan merkittävät verotukselliset riskit nyt ja tulevaisuudessa liittyvät netti-kaupan alustojen ja niillä toimivien kauppioiden kansainvälisyyteen sekä vaihtoehtoisten maksutapojen (mm. mobiilimaksaminen, virtuaalivaluutat) käyttämiseen. Havaintojen mukaan tuloja on jätetty kirjaamatta kirjanpitoon verovälttelytarkoituksessa.

Ulkomaalaiset verkkokaupat eivät aina maksa veroja oikean määräisinä ja oikeaan valtioon. Arvonlisä- ja valmisteveron virheellisen maksamisen lisäksi verkkokaupatoimija voi ohjata verkkokaupan rahavirtaa ohi kirjanpidon ja samalla laiminlyödä tulojen verotuksen. Verkkokauppa saattaa toimia myös täysin verotuksen ja muiden lakisääteisten velvoitteiden ulkopuolella.

### Julkiset hankinnat

Julkisyhteisöjen teettämät rakennusurakat sekä tavara- ja palveluostot ovat Suomessa vuositasolla olleet yli 35 miljardia euroa, eli lähes viidennes bruttokansantuotteesta. Lisäksi julkiset hankinnat ovat olleet koko ajan kasvusuunnassa. Tätä taustaa vasten on ilmeistä, että julkiset hankinnat voivat muodostaa otollisen kasvualustan harmaalle taloudelle ja talousrikollisuudelle.

Harmaa talous voi ilmetä julkisten hankintojen yhteydessä monenlaisin tavoin, myös rikosten muodossa. Tällöin voi rikosten tunnusmerkistöistä täytyä muun muassa lahjuksen antaminen virkamiehelle, lahjuksen ottaminen, veropetos ja kirjanpitorikos. Esimerkiksi poliisille harmaan talouden ongelmat julkisissa hankinnoissa avautuvat selvimmin erityyppisten muiden talousrikosten kautta.

Julkisissa hankinnoissa voi esiintyä korruptiota lähinnä suorahankinnoissa eli hankinnoissa, joita ei kilpailuteta avoimesti, vaan hankinta tehdään neuvottelemalla siitä suoraan vain yhden toimijan kanssa. Julkisten hankintojen harmaan talouden laajuudesta ei ole tarkkaa tietoa. Toiset toimialat ovat alttiimpia harmaalle taloudelle kuin toiset. Näitä ovat infra ja muu rakentaminen, kaavoitus, terveydenhoitopalvelut, lääketeollisuus, asekauppa sekä IT-palvelut. Viranomaisyhteistyö on avainasemassa, kun torjutaan harmaata taloutta julkisissa hankinnoissa.

### Virtuaalivaluutat

Virtuaalivaluutaksi kutsutaan kryptografiaan perustuvaa digitaalista valuuttaa. Virtuaalivaluutat määritellään vaihdannan välineiksi ja käytännössä useat niistä hyväksytään maksuvälineenä.

Anonymiteetti helpottaa virtuaalivaluuttojen hyödyntämistä rikollisuudessa vaihdannan ja rahanpesun välineenä. Virtuaalivaluutat voivat olla myös peräisin rikollisesta toiminnasta. Kun rikoksella hankittua varallisuutta vaihdetaan virtuaalivaluutaksi, sen jäljittäminen on työlästä, muttei mahdotonta.

Virtuaalivaluutan käyttö mahdollistaa useita erilaisia rikoksia kuten vero-, kirjanpito- ja velallisen rikoksia.

Suomessa virtuaalivaluutat ovat verotuksen alaisia. Esimerkiksi myytäessä Bitcoineja mahdollisesta arvonnoususta tulee maksaa pääomaveroa euroissa. Laki virtuaalivaluutan tarjoajista tuli voimaan toukokuussa 2019, ja siirtymäsäännökset päättyivät lokakuun 2019 lopussa. Finanssivalvonta on rekisteröinyt Suomeen virtuaalivaluutan tarjoajia. Näitä toimijoita koskevat mm. asiakkaan tunnistamisvelvollisuudet ja luotettavuusvaatimukset.

## **Harmaan talouden torjunnan nykytila**

Lukuisat viranomaiset osallistuvat harmaan talouden torjuntatyöhön. Yksi keskeinen menestystekijä torjuntatyössä on tietojenvaihdon tehokkuus. Sitä parantaa Harmaan talouden selvitysyksikön tuottamat veloitteidenhoitoselvitykset (vhs). Veloitteidenhoitoselvityksellä tarkoitetaan pääosin automaatioissa tuotettavaa yritys- tai henkilöraporttia, jolla kuvaillaan mm. yrityksen tai sen vastuuhenkilön lakisääteisten veloitteiden hoitoa eli vero-, tulli- ja eläkevakuuttamisen tietoja. Lisäksi raportilla on tietoja mm. yrityksen liikevaihdosta ja palkanmaksusta, taloudesta ja kytkennöistä viranomaisrekistereihin perustuen.

Harmaan talouden torjunnassa voidaan hahmottaa ainakin kolme eri tasoa. Torjuntatyön ensimmäinen taso on ohjaus ja neuvonta, joiden tarkoituksena on tehdä oikein toimimisesta mahdollisimman helppoa. Yhtä lailla neuvonnan pyrkimys on estää se, että väärin toimiminen tapahtuisi vahingossa. Erityisesti Verohallinto on pannonnut viime vuosina voimakkaasti ohjaukseen ja neuvontaan.

Torjunnan toinen taso muodostuu monipuolisesta rekisteri- ja toimilupavalvonnasta. Tällaista rekisteri- ja toimilupavalvontaa on ennen Harmaan talouden selvitysyksikön veloitteidenhoitoselvityspalvelun julkistamista tehty pitkälti vain yksittäi-

sen viranomaisen omien tietojen pohjalta. Vuodesta 2011 lähtien Harmaan talouden selvitysyksikön tuottamien vhs-raporttien kysyntä on kasvanut jatkuvasti ja raporttien käyttäjäkuntaa on systemaattisesti saatu laajennettua lainsäädäntömuutoksien avulla. Viime vuosina raporttien käyttäjiksi ovat tulleet mukaan mm. julkisia hankintoja tekevät hankintayksiköt, työsuojeluviranomaiset ja Kilpailu- ja kuluttajaviranomaiset. Vhs-raportti mahdollistaa sen, että esimerkiksi julkisia hankintoja ei tehdä julkiset velvoitteensa laiminlyövältä yritykseltä. Vastaavasti mm. Business Finland käyttää vhs-raporttia omassa toiminnassaan yritystukien valvonnassa. Lupavalvonnassa esimerkiksi taksi- tai perintätoiminnan lupaa ei myönnetä mm. verovelkaiselle yrittäjälle.

Viranomaisten harmaan talouden torjunnan kolmannen tason muodostavat erilaiset tarkastus- ja esitutkintatehtävät. Tarkastustyötä tekevät mm. Verohallinto ja Aluehallintovirastot. Esitutkintaviranomaisia ovat Poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos. Velvoitteidenhoitoselvityksiä voidaan käyttää analyysin ja kohdevalinnan työkaluina tarkastus- ja esitutkintatehtävissä valvonnan kohdistamisessa sellaiseen yritystoimintaan, joissa on mahdollisesti korostuneita harmaan talouden riskejä. Tällaista toimintatapaa on soveltanut esimerkiksi työsuojeluviranomainen tilaajavastuuvalvonnassaan.

Velvoitteidenhoitoselvitysten laatiminen aloitettiin vuoden 2011 heinäkuussa. Ensimmäisenä toimintavuotena raporteja tuotettiin reilut 2 000 kappaletta. Neljässä vuodessa raporttien vuotuinen tuotantomäärä ylitti 100 000 kappaletta. Edelleen vuosien 2015-2018 aikana tuotantomäärä kasvoi jatkuvasti siten, että vuonna 2018 vhs-raportteja tuotettiin yli 300 000. Velvoitteidenhoitoselvityksiä on laadittu yli 1,5 miljoonaa vuosien 2011-2019 aikana. Raporttien avulla kattava, vakimuotoinen tieto on ollut jatkuvasti kasvavan viranomaisjoukon käytettävissä. Kehitystä tulee edelleen jatkaa siten, että vielä olemassa olevat tiedon katvealueet ja esteet poistetaan ja vhs-raporttien käyttö mahdollistetaan laajemmin esimerkiksi julkisten elinkeinotukien myöntämisen valvontaan.

Harmaan talouden selvitysyksikkö arvioi, että harmaan talouden torjuntatyö on kehittynyt viime vuosien aikana mm. tietojenvaihdon, viranomaisyhteistyön kehittymisen ja myös Verohallinnon sisäisten organisointimuutosten ansiosta. Myös velvoitteidenhoitoselvitysten käyttöalan laajentuminen on tehostanut harmaan talouden torjuntaa. Operatiivista torjuntatyötä tekevien viranomaisten resursseissa on kuitenkin puutteita. Asiaa käsitellään tarkemmin seuraavassa kappaleessa.

### 3. Viranomaisten resurssitilanteesta ja resurssitarpeista

Pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelman mukaisesti vakinaistettiin poliisin talousrikostutkintaresurssit. Lisäksi ulosoton erikoisperinnän ja konkurssiasiamiehen määräaikaista lisärahoitusta jatkettiin.

Viranomaisten kokonaistilanteen kartoittamiseksi talousrikostorjunnan johtoryhmä on selvittänyt harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan resurssitarpeita vuodesta 2020 eteenpäin. Selvityksen on toteuttanut Harmaan talouden selvitysyksikkö (Kysely harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan resurssitarpeista 2019, liite)

Selvityksessä ilmeni viranomaisten huoli nykyresurssien riittävydestä yleisten menosäästöjen ja toiminnan tehostamisvaatimusten leikatessa työvoimaa. Harmaan

talouden ja talousrikollisuuden torjunnan koetaan olevan yhteiskunnallisesti merkittävässä roolissa ja torjuntaresurssien vähentäminen koetaan kohtalokkaaksi.

Harmaan talouden selvitysyksikön arvion mukaan resurssien leikkaaminen tarkoittaa käytännössä viranomaisten resurssien sopeuttamistoimia ja valvonnan tason laskua. Tämä vaikeuttaisi koko harmaan talouden torjunnan viranomaisketjun toimintaa ja uskottavaa viranomaisyhteistyötä. Resurssipuutteiden takia määrällinen valvonnan taso voi laskea, kiinnijäämisriski ja valvonnan reaaliaikaisuus heiketä, piiloon jäävän harmaan talouden osuus nousta ja viranomaisten valvontaprosessit pidentyä. Perinnän ja rikoshyödyn takaisinsaantia koskevat tulokset voivat tippua nykyisestä kasvattaen verovelkojen ja samalla kokonaisverovajeen määrää. Pidemmällä aikavälillä uskottavan valvonnan heikentymisen vaikutukset saattaisivat ulottua myös veromoraaliin sitä heikentäen.

Valvonnan nykytilan säilyttämisen lisäksi koetaan tärkeäksi pystyä vastaamaan toimintaympäristön muutoksiin edes jollakin tavalla. Uusia haasteita tuovat eritoten kansainvälisyys, sähköinen kauppa ja digitalisaatio. Hallitusohjelmassa on näitä asioita huomioitu, ja kysymys onkin laajasta murroksesta, joka vaikuttaa miltei jokaisen työhön jollakin tavalla. Viranomaiset kaipaavat lisärahoitusta muun muassa viranomaisyhteistyön tehostamiseen, tietojenvaihdon teknisten rajapintaratkaisujen kehittämiseen ja analyysitoimintoihin. Tekniset ja automatisoidut tietojenhallintaratkaisut olisivat ensiarvoisen tärkeitä markkinoiden nopeiden muutosten mukana pysymiseksi.

Esimerkkeinä resurssitarpeista ovat mm:

- Verohallinnon mukaan osa tarvittavista menosäästöistä kohdistuisi harmaan talouden verovalvontaan. Viime vuosien aikana on tehty tilapäisesti lisäpanostuksia uusien ilmiöiden (mm. alustatalouden ja digitaalisen talouden vaikutukset verotuksen tietopohjaan) verovalvontaan.
- Tulli kohdentaisi lisää resursseja nettikaupan muutosten hallintaan, joilla varmistetaan tullatuksi tuleminen ja veronkierron estäminen. Erityisen tärkeäksi nämä lisäresurssit muodostuisivat vuoden 2021 alusta kun ALV-alarajan 22 euroa poisto realisoituu. Tällöin tulliselvitettäviä lähetyksiä tulee nykyisen 250 000 sijaan arvioiden mukaan jopa 20 miljoonaa.
- Traficomien mukaan taksiliikenteen harmaa talous on ollut erityisen huomion kohteena viime aikoina. Lisäksi markkinoilla on tullut aivan uudenlaista yritystoimintaa kuten kevytyrittäjyys, jakamistalous ja franchise-toiminta. Näihin kaikkiin pitäisi kohdistaa valvontaa.
- Erilaiset viranomaisten harmaan talouden torjunnan tietojärjestelmähankkeet tarvitsisivat rahoitusta. Valvontatoiminnan edellytyksiä parantaisivat tietohankkeet ja it-ratkaisut, joilla rakennettaisiin tietojärjestelmien rajapintoja eri viranomaisten välille tai joilla lisättäisiin yritystoiminnan läpinäkyvyyttä yleisöjulkisena tietona.

#### 4. Keskeisiä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan kehittämistarpeita

Voimassaolevan Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman merkittävimpiä hankkeita verotulojen ja muiden julkisten maksujen turvaamiseksi ovat:

- velvoitteidenhoitoa koskevien tietojen yleisöjulkisuuden lisääminen yty-järjestelmässä. Asia edellyttäisi toteutusprojektin käynnistämistä ja rahoittamista ja tarvittavien lainsäädäntöhankkeiden koordinoitua ja edistämistä. (toteutumatta)
- digitaalisten kassajärjestelmien käyttöönoton edistäminen Suomessa. Digitaaliset kassajärjestelmät tuottaisivat e-kuitteja, joilla on selvitysten mukaan harmaata taloutta estävä ja viranomaisten valvontaa tehostava vaikutus. Digitaalisten kassajärjestelmien käyttöönotto voisi edistää harmaan talouden torjunnan lisäksi merkittävästi taloushallinnon digitalisaation ja viranomaisraportoinnin kehittymistä Suomessa. (toteutumatta)
- Hallituskaudella 2015-2019 on toteutettu merkittäviä toimenpiteitä viranomaisten välisessä tietojenvaihdon kehittämisessä sekä Harmaan talouden selvitysyksikön velvoitteidenhoitopalvelun laajentumisessa uusiin käyttötarkoituksiin. Tietojenvaihdossa on edelleen lainsäädännöllisiä katvealueita tai esteitä ja niiden purkamista olisi tarkoituksenmukaista jatkaa (osin toteutumatta).

#### 5. Arviot Eduskunnan tarkastusvaliokunnan kannanottojen toteutumisesta

EK 42/2010 vp – M 8/2010 vp – TrVM 9/2010 vp, linkki mietintöön [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/trvm\\_9+2010.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/trvm_9+2010.pdf)

#### Majoitus- ja ravintola-alalla käytettäviä tyyppihyväksytyjä kassakoneita koskevan lainsäädännön valmisteleminen

8. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin tyyppihyväksytyjä kassakoneita koskevan lainsäädännön valmistelemiseksi ja käyttöön ottamiseksi ohimyyntin kontrolloimiseksi ravintola-alalla. Ravintola-alalta saatujen kokemusten perusteella vastaavanlaisen lainsäädännön ulottamista muillekin käteistoimialoille on harkittava.

Verohallinnon eri yksiköiden edustajista koostuva "kassatyöryhmä" on selvittänyt viisiosaisessa selvityksessä online-tyyppisten kassajärjestelmien soveltuvuutta ja vaikutuksia Suomeen. Selvitykset julkaistiin kesäkuussa 2018. Tällöin työryhmä esitti Suomessa käyttöönotettavaksi lähes reaaliaikaisia online-kassajärjestelmiä, joka tarkoittaisi toteutuessaan sitä, että Verohallinto saisi tiedot yrityksen kassamyynnitapahtumista lähes reaaliaikaisesti rakenteellisessa muodossa (e-kuitti). Laaditut selvitykset käsittelevät mm. kassajärjestelmien vaikutuksia yrityksiin ja viranomaistoimintaan, kustannuksia ja hyötyjä, kansainvälistä kehitystä, lainsäädännön vaatimuksia sekä teknisiä vaatimuksia ja ratkaisumalleja.

Tehtyjen selvityksien mukaan kassajärjestelmäuudistus parantaisi verotulojen kertymistä, tukisi taloushallintojen digitalisointia sekä torjuisi harmaata taloutta ja tehostaisi verovalvontaa. Selvitykset olivat laajalla kuulemiskierroksella. Saaduista lausunnoista on laadittu yhteenveto, jonka mukaan enemmistö lausujista oli kassajärjestelmäuudistuksen kannalla.<sup>1</sup>

Harmaan talouden selvitysyksikön arvion mukaan pelkän kassajärjestelmäuudistuksen sijaan hallitusohjelmassa kirjattu e-kuitin ja e-laskun käyttöönotto palvelisi laajemmin Suomen tavoitteita taloushallinnon digitalisaation edistämiseksi. Verohallinto saisi rakenteisesta e-kuitista tiedot mm. laajennettua alv-raportointia ja valvontaa varten. Kassajärjestelmien pitäisi siis tulevaisuudessa pystyä tuottamaan rakenteellisessa muodossa oleva e-kuitti. Yritykset hyötyvät merkittävästi taloushallinnon digitalisaation kehittämisestä.

Digitaaliset e-kuitit on huomioitu myös pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelmassa. Hallitusohjelman harmaan talouden vastaisten toimien mukaan "Yritysten taloushallinnossa siirrytään kohti täydellistä automatisointia ottamalla käyttöön rakenteisessa muodossa oleva sähköinen kuitti ja lasku. Pienten ja keskisuurten yritysten tarpeet arvioidaan muutoksessa". Harmaan talouden selvitysyksikkö pitää hallitusohjelman kirjausta kannatettavana ja toteaa, että digitaalisia e-kuitteja tuottavat kassajärjestelmät olisi hyödyllistä ottaa käyttöön osana tätä kehitystä. Selvitysyksikkö ei siis pidä kannatettavana niiden käyttöönottamista pelkästään majoi- tus- ja ravitsemistoimialalla.

## **Veronkiertämisen luonteisen verosuunnittelun ehkäiseminen lainsäädännössä**

23. Eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan lainsäädäntöä valmisteltaessa siitä, ettei lainsäädäntö mahdollista veronkiertämisen luonteista verosuunnittelua.

Tarkastusvaliokunta edellytti mietinnössään 9/2010,<sup>2</sup> että lainsäädäntöä valmisteltaessa on huolehdittava, ettei lainsäädäntö mahdollista veronkiertämisen luonteista verosuunnittelua. Lisäksi mietinnössä kehoitettiin välttämään poikkeussäännöksiä, jotta verojärjestelmään ei syntyisi verovalvontaa hankaloittavia vuotokohtia. Veronkiertämisen luonteisen verosuunnittelun käsitteistö vastaa paljolti aggressiivista verosuunnittelua, joka on käsitteenä vakiintunut viime vuosien aikana. Aggressiivisessa verosuunnittelussa on kyse tarkoitushakuisista toimista, joiden ensisijainen päämäärä on verojen välttely.<sup>3</sup> Seuraavassa käsitellään viime vuosilta muutamia esimerkkejä, joissa lakeihin on jäänyt tarkastusvaliokunnan tarkoittamia ongelmallisia poikkeussäännöksiä.

Rajat ylittävät tilanteet muodostavat aggressiivisen verosuunnittelun kannalta keskeisen osa-alueen. Euroopan komission vuonna 2016 julkaisemassa tutkimuksessa Suomen lainsäädännön arvioitiin sisältävän useita porsaanreikiä, joita voi

---

<sup>1</sup> *Fiskaaliset kassajärjestelmät: Osa V, Yhteenveto*. Harmaan talouden selvitysyksikkö. Noudettu osoitteesta [https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/selvitykset/fiskaaliset-kassaj%C3%A4rjestelm%C3%A4t\\_osa-5\\_yhteenveto.pdf](https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/selvitykset/fiskaaliset-kassaj%C3%A4rjestelm%C3%A4t_osa-5_yhteenveto.pdf)

<sup>2</sup> s. 22-23

<sup>3</sup> Ks. esim. Knuutinen R., 2015, Mitä on ns. aggressiivinen verosuunnittelu? Verotus 1/2015. s. 5-19.

hyödyntää voittojen siirrossa pois Suomesta.<sup>4</sup> Tyypillisimmät veronkiertämisen luonteiset verosuunnittelujärjestelyt ovat liittyneet konsernin sisäiseen rahoitukseen. Korkeiden vähennyskelpoisuuden rajoittamiseksi vuonna 2012 tehty sääntely on hillinnyt aggressiivista verosuunnittelua, mutta säännökseen sisällytetty tasevertailuun perustuva poikkeus<sup>5</sup> on mahdollistanut edelleen aggressiiviset verosuunnittelujärjestelyt, jotka ovat olleet näkyvästi esillä myös mediassa.

Lähdeverolain viimeisin uudistus parantaa hallintarekisteröidyille osakkeille maksettujen osinkojen verovalvonnan edellytyksiä. Muutokset eivät kuitenkaan pysty poistamaan sijaisosinkokäsitteeseen liittyviä ongelmia rajat ylittävissä tilanteissa eivätkä osingonjakohetken ympärillä tehtäviin järjestelyihin liittyvää aggressiivista verosuunnittelua, jossa omistusoikeus siirretään väliaikaisesti osingonmaksuhetkeksi lievemmin verotetulle taholle.

Vuoden 2020 alusta lähtien Suomessa tulee voimaan EU:n direktiiviin perustuva laki raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla. Se asettaa pääasiassa veroalan palveluja tarjoaville välittäjille velvollisuuden raportoida Verohallinnolle rajat ylittävistä verosuunnittelujärjestelyistä, joissa voi olla veron kiertämisen tai välttämisen elementtejä. Hallituksen esityksessä (69/2019) kansalliset verosuunnittelujärjestelyt kuitenkin rajattiin raportointivelvollisuuden ulkopuolelle, vaikka esityksessä erikseen mainittiin, että raportointivelvollisuudella voisi olla veron kiertämistä ja aggressiivista verosuunnittelua ennaltaehkäisevä vaikutus.

Harmaan talouden selvitysyksikkö arvioi, että tarkastusvaliokunnan mietinnössä esitetty tavoite on toteutunut lainsäädännössä osittain. Harmaan talouden selvitysyksikkö on käsitellyt aihetta välillisesti sijoitustoiminnan näkökulmasta syyskuussa julkaistussa selvityksessä "Verovilppi kansainvälisessä sijoitustoiminnassa".<sup>6</sup>

## **Voimavarojen kohdentaminen merkittävimpien harmaan talouden torjuntakeinojen vaikuttavuuden jälkiseurantaan**

Tarkastusvaliokunta edellytti mietinnössään 9/2010 hallitukselta voimavarojen kohdentamista merkittävimpien harmaan talouden torjuntakeinojen vaikuttavuuden jälkiseurantaan. Huomiota tulisi kiinnittää myös lainsäädäntöön, joka kasvattaa riskiä harmaan talouden laajenemisesta. Jälkiseurannan tulosten perusteella on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntakeinojen kehittämiseksi.

### Merkittävimpien harmaan talouden torjuntakeinojen vaikuttavuuden jälkiseuranta

Harmaan talouden selvitysyksikössä on tutkittu joidenkin lakien vaikuttavuutta (rakennealan lainsäädäntötoimet, verovelkarekisteri), mutta laajempi torjuntatoimien

<sup>4</sup> Study on Structures of Aggressive Tax Planning and Indicators.

<sup>5</sup> EVL 18 b §:n 1 momentin 4 kohdan poikkeuksen mukaan korkovähennysoikeuden rajoitusta ei sovelleta, jos yhtiö esittää EVL 18 b §:n 5 momentissa tarkoitetulla tavalla selvityksen siitä, että sen oman pääoman suhde vahvistetun tilinpäätöksen mukaiseen taseen loppusummaan on korkeampi tai yhtä suuri kuin vahvistetun konsernitaseen vastaava suhdeluku verovuoden lopussa.

<sup>6</sup> Selvitys saatavilla osoitteessa [https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/selvitykset/2019\\_07-verovilppi-kansainv%C3%A4liss%C3%A4-sijoitustoiminnassa.pdf](https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/selvitykset/2019_07-verovilppi-kansainv%C3%A4liss%C3%A4-sijoitustoiminnassa.pdf)

jälkiseuranta ei ole vakiinnuttanut asemaansa osana harmaan talouden tutkimustoimintaa. Tällaiselle tutkimustoiminnalle ei myöskään ole osoitettu resursseja. Harmaan talouden selvitysyksikössä on käynnissä paraikaa yksi lainsäädännön vaikutusten arviointiin liittyvä selvitys. Kyseessä on taksilainsäädännön muutosten vaikutusten selvittäminen siltä osin, ovatko muutokset vaikuttaneet toimialan harmaaseen talouteen.

Lainsäädännön vaikuttavuuden jälkiseurannan puutteet ovat yhteisiä lähes kaikelle lainsäädännölle Suomessa. Itä-Suomen yliopistossa tutkittiin vuonna 2016 annettuja hallituksen esityksiä, joita oli yhteensä 273 kappaletta. Vain kuudessa hallituksen esityksessä (7 % niistä esityksistä, joissa seuranta on mainittu ja 2 % kaikista vuonna 2016 annetuista hallituksen esityksistä) huomioitiin kaikki seurantaan liittyvät elementit. Nämä elementit ovat: mitä seurataan, mikä taho seuraa, missä aikataulussa seurataan ja mihin tietoihin seurannan on perustuttava. Jotta lainsäädännön jälkikäteinen arviointi voisi kehittyä, tulisi parantaa lainvalmisteluohjeistusta. Nykyiset lainvalmisteluohjeet jäävät liian yleiselle tasolle, jotta niistä olisi hyötyä lainvalmistelutyössä pohdittaessa jälkikäteisen arvioinnin toteuttamista.<sup>7</sup>

#### Lainsäädäntö, joka kasvattaa riskiä harmaan talouden laajenemisesta

Vuosien 2015-2019 aikana Harmaan talouden selvitysyksikkö on antanut lukuisia lausuntoja erilaisista lainsäädäntöhankkeista, arvioiden niiden mahdollisia vaikutuksia harmaaseen talouteen. Selvitysyksikkö on ottanut kantaa esimerkiksi tilintarkastus-, alkoholi-, osakeyhtiö-, elintarvike- ja väliyhteisölain uudistamista koskeviin lakiesityksiin.

Osa lakiuudistuksista lisää harmaan talouden riskejä, osa sen sijaan tehostaa harmaan talouden torjuntaa. Selvitysyksikön lausunnot on otettu huomioon lainvalmistelussa vaihtelevasti.

Harmaan talouden selvitysyksikön näkemys on, että tarkastusvaliokunnan mietinnössä esitetty tavoite voimavarojen kohdentamisesta jälkiseurantaan on toteutunut melko heikosti.

### **Viranomaisten välinen tiedonvaihto harmaan talouden torjunnassa**

2. Eduskunta edellyttää, että hallitus antaa eduskunnalle selvityksen vuoden 2016 loppuun mennessä siitä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt viranomaisten välisen tiedonvaihdon kehittämiseksi harmaan talouden torjunnassa sekä myös yleisemmin.

Viranomaisten tietojenvaihtosäännösten kehitys on voimassa olevan harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman aikana edennyt varsin hyvin. Kansallisen tulorekisterin 1. vaihe on otettu käyttöön vuoden 2019 alussa. Verohallinnolle on säädetty oikeus luovuttaa oma-aloitteisesti verotustietoja muun muassa esitutkintaviranomaiselle tekemistään korruptiohavainnoista, Kilpailu- ja kuluttajavirastolle havainnoistaan elinkeinonharjoittajien välisistä kielletyistä kilpailunrajoituksista sekä määrävän markkina-aseman väärinkäytöstä sekä Finanssivalvonnalle rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvontaa varten. Lisäksi on säädetty Rahanpesun selvittelykeskuksen oikeudesta luovuttaa tietoja

<sup>7</sup> Keinänen, Heikkinen ja Rinne, Edilex 2019/15, Referee-artikkeli, Julkaistu 29.4.2019, [www.edilex.fi/artikkelit/19634](http://www.edilex.fi/artikkelit/19634)

Verohallinnolle. Työsuojeluhallinnolle ja Finanssivalvonnalle on säädetty laajat oikeudet saada tehtäviään varten henkilöiden ja yritysten taloudellista toimintaa ja julkisten velvoitteiden hoitoa koskevia tietoja. Tämän lisäksi mittavaan määrään elinkeinolupia tai -rekisteröintejä koskevaa lainsäädäntöä on säädetty toiminnan harjoittajan taloudellisen luotettavuuden arviointia koskevia säännöksiä ja näihin liittyvät tiedonsaantioikeudet muilta viranomaisilta. Julkisten velvoitteiden laiminlyönnit säädettiin myös hankintalaissa todetuiksi harkinnanvaraisiksi poissulkemisperusteiksi.

Voimassa olevan toimenpideohjelman aikana Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikön velvoitteidenhoitoselvityspalvelua on laajennettu koskemaan palkkaturvan valvontaa, työsuojelun tehtäviä, hankintayksiköiden julkisissa hankinnoissa suorittamaa harkinnanvaraisten poissulkemisperusteiden tutkintaa, Finanssivalvonnan tehtäviä, kartellien valvontaa sekä lukuista määrää elinkeinolupien tai -rekisteröintien hakijoiden luotettavuuden arviointitehtäviä. Eduskunnassa on lisäksi vireillä ulkomaalaisten maahantuloa, oleskelua ja kansalaisuusasioita koskeva velvoitteidenhoitoselvityksen käyttöalalaajennusesitys.

Harmaan talouden selvitysyksikön näkemyksen mukaan kehitys viranomaisten välisessä tietojenvaihdossa ja tietojenvaihtoa koskevien palveluiden käyttöönotossa on edennyt hyvin, mutta niissä on edelleen joitakin katvealueita ja kehityskohteita. Valtion varoista myönnettävien yritystukien myöntäjien sekä eläke-, työttömyys- ja tapaturmavakuuttamista valvovien oikeudet saada tietoja organisaatiohenkilöistä ja näiden muista yrityskytkennoistä sekä yritystukien myöntäjien oikeus saada tietoja muuta julkista tehtävää hoitavilta ei ole edennyt. Jostakin elinkeinoluista, kuten ympäristöluvut, turvallisuus- ja asealan luvat ja arpajaishallinnon luvat, 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. Yritysten julkisten velvoitteiden hoitamista koskevien tietojen julkisuuden lisäämistä koskeva hanke on vaiheessa, jossa toteuttamista koskevat taustaselvitykset on tehty mutta muutoksen edellyttämät lainsäädäntöhankkeet eivät ole käynnistyneet.

EK 14/2016 vp – K 10/2016 vp – K 15/2016 vp – TrVM 2/2016 vp, linkki mietintöön [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/TrVM\\_2+2016.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/TrVM_2+2016.pdf)

## **Harmaan talouden torjunnan keskeiset hankkeet**

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

Talousrikstorjunnan johtoryhmä on käynnistänyt hallitusohjelman mukaisesti uuden harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategian ja toimenpideohjelman valmistelun. Runkona käynnistyneessä työssä ovat hallitusohjelman kirjaukset harmaan talouden vastaisiksi toimiksi (hallitusohjelman liite 4). Viranomaisilta ja ministeriöiltä on tulossa hallitusohjelmaa täydentäviä ehdotuksia tulevaan toimenpideohjelmaan vuosille 2020-2023.

Tulevan strategian ja toimenpideohjelman tarkemmasta sisällöstä ei ole asian keskeisyyden takia tässä yhteydessä enempää kerrottavaa. Valmistelun lähtökohdista kuitenkin on keskeisten ja vaikutuksiltaan merkittävimpien asiakokonaisuuksien edistäminen.

Helsingissä 4.11.2019

Janne Marttinen  
johtaja  
Harmaan talouden selvitysyksikkö  
Verohallinto