

Harmaan talouden selvitysyksikkö
Asiakkuusyksikkö, harmaan talouden torjunta
Verohallinto

Eduskunta Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Asia: HE 41/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024
<https://www.eduskunta.fi/pdf/HE+41/2023>

Asia: VNS 1/2023 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2024–2027
<https://www.eduskunta.fi/pdf/VNS+1/2023>

Aihe: Valtion talousarvio vuodelle 2024 sekä julkisen talouden suunnitelma vuosille 2024–2027

Verohallinnon asiakkuusyksikkö sekä Harmaan talouden selvitysyksikkö lausuvat yhdessä harmaan talouden torjunnan näkökulmasta seuraavista teemoista:

- Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategia ja toimenpideohjelma.
- Harmaan talouden toimenpideohjelmien ja kehityshankkeiden rahoitus.
- Keskeisiä Verohallinnon harmaan talouden torjunnan kehityskohteita
- Harmaa talous haastaa viranomaistoimintaa
- Viranomaisten resurssitilanne ja viranomaisketjun ruuhkautuminen

1. Harmaan talouden torjunnan strategia ja toimenpideohjelma

Eduskunnan voimassa olevan kannanoton mukaan ” 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.” (EK 14/2016 vp — K 10/2016 vp, K 15/2016 vp — [TrVM 2/2016 vp](#)).

Pidämme Eduskunnan voimassa olevaa kannanottoa tärkeänä ja ajankohtaisena. Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa ei mainita harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategian ja toimenpideohjelman jatkamista hallituskaudella. Katsomme, että harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan kehittämisen rahoitus ei ole nykyisin pysyvällä pohjalla.

Perusteluina esitämme seuraavaa.

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

Toimenpideohjelmien yhteiskunnalliset hyödyt ovat olleet merkittäviä. Toimenpideohjelmien poikkihallinnolliset hankkeet ovat sitouttaneet sekä ministeriöt että viranomaiset viemään eteenpäin sovittuja asioita ohjelmissa asetettujen aikataulujen mukaisesti. Toimenpideohjelmien jatkuvuus on mahdollistanut myös pitkäjänteisen kehitystyön esimerkiksi moniviranomaisyhteistyön osalta. Eri toimenpideohjelmien kautta on viime vuosikymmenenä kehitetty monin tavoin viranomaisten tietojenvaihtoon liittyvää lainsäädäntöä. Toimenpideohjelmat ovat muodostaneet eri viranomaisille ja ministeriöille yhteisen kokonaiskuvan hankkeista ja mahdollistanut nopean reagoinnin kulloinkin pinnalla olleiden uhkien torjuntaan.

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

Toimenpideohjelman 2020–2023 keskeiset hankkeet

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

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

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

Toimenpideohjelmassa on selvitetty myös viranomaisten, kuten Vero- ja Tullihallinnon toimivaltuuksien ja tarkastusoikeuksien kehittämistarpeita. Nämä ovat jääneet jälkeen sekä kansallisen että kansainvälisen toimivaltuuskehityksen kannalta arviotuna.

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

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmien jatkuvuus tulee turvata

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

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

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

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaviranomaiset näkevät epävarman taloustilanteen, kustannusten nousun ja mahdollisen taantuman lisäävän harmaan talouden riskiä. Myös ennakoimattomilla kriiseillä voi olla merkittävä vaikutus harmaan talouden riskiin. Viranomaisten pitää olla kyvykkäitä reagoimaan toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin, joihin esimerkiksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden toimenpideohjelma on osaltaan vastannut. Esimerkiksi pakotevalvonta on tullut monelle harmaan talouden torjuntaviranomaiselle toteutettavaksi ole-massa olevilla resursseilla.

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

2. Harmaan talouden toimenpideohjelmien ja kehityshankkeiden rahoitus

Katsomme, että harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan kehittämisen rahoitus ei ole pysyvällä pohjalla. Keskeinen puute on kehittämiseen tarkoitettujen taloudellisten resurssien puuttuminen valtion talousarviosta. Kenellekään ministeriö- tai viranomaistoimijalle ei ole osoitettu pysyvää rahoitusta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan kehittämiseen.

Toimenpideohjelmaan sisältyviä hankkeita on eräillä hallituskausilla rahoitettu erillispäätöksin määräaikaisilla resursseilla, kun taas eräillä hallituskausilla resursseja ei ole osoitettu. Vuonna 2023 päättyvän toimenpideohjelman hankkeita on rahoitettu neljän vuoden aikana yhteensä noin 20 miljoonalla eurolla. Resurssitarpeet ovat koskeneet esimerkiksi toimenpideohjelman hankkeiden toteuttamiseen tarkoitettuja henkilöresursseja, ulkopuolisia selvitys- ja tutkimuspalveluita tai ICT- kehityksessä tarvittavia resursseja.

Erillisrahoitusta saaneilla hankkeilla on tunnusomaista se, että ne ovat usein koskeneet useita ministeriöitä tai virastoja ja joihin olisi muutoin ollut vaikeaa tai mahdotonta saada rahoitusta perinteisin virastotason budjetoinnin keinoin.

Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2024–2027 ei ole mainintaa harmaan taloudesta tai torjuntaan osoitetuista lisäresursseista.

Valtion talousarviossa vuodelle 2024 harmaa talous näkyy siten, että vuoden 2023 lopussa päättyvät määräaikaiset harmaan talouden toimenpideohjelman (2020–2023) resurssit päättyvät usealla eri viranomaisella ja ministeriöllä. Verohallinnon vuonna 2023 päättyvien resurssien määrä on 1,9 miljoonaa euroa. Verohallinnolle on lisäksi osoitettu 2 miljoonan euron kertaluontoinen lisämääräraha merkinnällä ”Harmaan talouden torjunnan toimet” vuodelle 2024.

Määräraha tullaan käyttämään sekä tekniseen kehittämiseen että henkilöresursseihin mm. Verohallinnon riskienhallinnassa ja identiteettien väärinkäytösten torjunnassa.

3. Keskeisiä Verohallinnon harmaan talouden torjunnan kehityskohteita

Verohallinnolla on tiedossa useita kehityskohteita harmaan talouden torjumiseksi. Eräät toimenpiteistä edellyttävät lakimuutoksia ja toimenpiteiden rahoittamista. Kehittämiskohteita ovat muun muassa:

- Lakimuutokset Verohallinnon (ja Tullin) valvonnan toimivaltuuksien ja tarkastusoikeuksien uusimiseksi
- Ulkomaalaisten henkilöiden rekisteröintimenettelyjen yhtenäistäminen moniviranomaisyhteistyönä
- Verohallinnon tietojensaannin turvaamisen toimenpiteet
- Toimet harmaan talouden ennalta estämiseksi
- Tietojenvaihdon, oma-aloitteisen tiedonannon ja tietovirtojen käytön kehittäminen
- Harmaan talouden selvitysyksikköä koskeva lakimuutos

Perustelemme alla keskeisiä kehityskohteita:

Verohallinnon tietojensaannin turvaaminen

Sivullisilta saatavat vertailutiedot sekä muut erityiseen tiedonantovelvollisuuteen perustuvat tiedot ovat kustannustehokkaan verovalvonnan kannalta olennaisessa asemassa. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman hankkeessa 3.2 on ollut tarkastelussa Verohallinnon tietojensaannin turvaaminen

kolmansilta osapuolilta. Aihe on alati muuttuva ja erittäin tärkeä myös harmaan talouden torjunnan kannalta.

Finanssialan vertailutiedot

Verohallinnon verotusmenettelylain (VML) tietojensaantioikeutta finanssilaitoksilta on haastettu. Sekä VML 21 §:n mukaisia vertailutietotarkastuksia että VML 23 §:n mukaisia raportointi- ja huolellisuusvelvoitteita (FATCA, CRS/DAC2) koskevia tarkastuksia koskevia tietoja on kieltäydytty toimittamasta ja esittämästä tarkastusta varten tarvittavia tietoja. Eräät luottolaitokset ovat pitäneet asiantilaa ja omaa esittämismenettelynsä epäselvänä ja vedonneet tietosuoja- ja oikeasuhteisuusseikkoihin, mutta myös syntyviin kustannuksiin. Tietosuoja-asetus ei voi kuitenkaan aiheuttaa tilannetta, ettei Verohallinnon lakisääteiseen tehtävään tarvittavaa tietoa tulisi esittää tarkastettavaksi. Jopa Verohallinnon oikeus tarkastaa tai finanssilaitoksen esittämismenettely on kiistetty. Tarkastus on voitu mahdollistaa vain pistokohtaisesti, ei koko tarvittavaa aineistoa koskien. EU:ssa on annettu ns. DAC5-direktiivi sen turvaamiseksi, että verohallinnoilla on pääsy kaikkiin tietoihin mekanismeista, menettelyistä, asiakirjoista sekä muista tiedoista, joiden perusteella finanssilaitokset ovat suorittaneet DAC2 -velvoitteet. Suomessa ko. direktiivi on voimaanpantu VML 23 a §:llä ja samalla laajennettu esittämismenettelyt koskemaan myös FATCA- ja CRS-velvoitteita.

Kuvattu toiminta on vaikeuttanut olennaisesti harmaan talouden torjuntaa Verohallinnossa. Finanssilaitosten vertailutietotarkastuksilla saadut tiedot rajat ylittävistä transaktioista ovat olleet keskeisiä, ja sekä nopeuttaneet että tehostaneet harmaan talouden torjuntaa. Tiedot ovat tarpeellisia sekä yksittäisten kohteiden tutkimisessa että kohdejoukkojen rajaamisessa merkitykseltään veroriskisimpiin kohteisiin ja tarkastusresursseja vastaaviksi. Tietojen avulla voidaan nopeuttaa kohdevalintaa ja sulkea pois kohteita, joihin muuten jouduttaisiin tekemään kansainvälisiä virka-apuja tilitiedusteluja.

Alustatalous ja lisääntyvä digitalisaatio

Tarkastusvaliokunnan lausunnossa (TrVL 10/2018 vp — HE 123/2018 vp) on todettu: "Lisääntyvä digitalisaatio, sähköinen kauppa, virtuaalivaluutat ja erilaisten pilvipalveluiden käyttö tuovat omia haasteitaan harmaan talouden torjuntaan. Verotuksen näkökulmasta haasteita asettaa tietojen saanti verotettavista tuloista. On olemassa riski, että Verohallinnon resurssien väheneminen johtaa siihen, että verovaje kasvaa ja toteutettavia säästöjä merkittävästikin suurempi määrä verotuloja jää kokonaan kertymättä veronsaajille."

Alustatalouden ja virtuaalivaluuttatoimijoiden osalta voidaan todeta, että sivullisen tiedonantovelvollisuuden laajentamisen lisäksi kansainvälistä tietojenvaihtoa on edistetty myös EU:ssa ja OECD:ssä. Verohallinto on osallistunut yhteistyöhön, jossa kansainväliselle tietojenvaihdolle pyritään luomaan raportointistandardeja, jotka tuovat alustan kautta suoritetuista palveluista maksetut suoritukset tietojenvaihdon piiriin. Esimerkiksi ns. DAC7-direktiivimuutoksen myötä alustaoperaattorien tulee kerätä lainsäädännössä määritellyt tiedot alkaen vuodelta 2023 ja ilmoittaa ne uudella vuosi-ilmoituksella tammikuun loppuun mennessä 2024. Vastaavasti on tarkoitus kehittää virtuaalivaluuttojen palveluntarjoajia koskevia raportointivelvoitteita sekä kansainvälistä automaattista tietojenvaihtoa.

Tarkastusvaliokunta katsoi mietinnössään (TrVM 5/2019 vp), että suurin uhkakuva harmaan talouden torjunnassa liittyy nopeasti etenevään digitalouteen ja viranomaisten kykyyn havaita ja torjua sen mukanaan tuomia ongelmia. Nämä liittyvät muun muassa verkkokauppojen alustoihin ja kansainvälistymiseen, erilaisiin maksuvälineisiin (mobiilimaksaminen, virtuaalivaluutat) sekä järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Torjuntaan tarvitaan riittävät voimavarat niin ammattitaitoisen henkilöstön kuin vaadittavan tekniikan osalta. Valiokunta korostaa myös kansainvälisen yhteistyön ja tietojenvaihdon merkitystä asiassa.

Harmaan torjunnan näkökulmasta kattava vertailutiedonsaanti digitalouden toimi-joista on ensiarvoisen tärkeää. Kansainväliset tietojenvaihtostandardit auttavat tässä mutta eivät ratkaise valvonnan haasteita riittävästi. Nykyisin erityisesti tietosuoja-sääntelyyn liittyvät uudistukset rajoittavat merkittävästi yksilöityä tiedonsaan-tia verovelvollisten toiminnasta. Olisi tärkeää, etteivät Suomen kansalliset tulkinnat (ja sääntely) johtaisi tilanteeseen, jossa tietosuojasääntelyn tulkinnat ovat tarpeet-toman tiukkoja suhteessa muihin vertailumaihin, mikä nyt näyttäisi olevan tilanne. Esimerkiksi Verohallinnon pääsy ulkomaisiin tilitietoihin ja pankkikorttitietoihin on vaikeutunut uusien toimintatapojen tullessa markkinoille (kuten Neopankit ja digi-taaliset maksualustat). Tärkeää olisi siksi yhteensovittaa tietosuoja koskeva sään-tely viranomaistoiminnan tietotarpeen kanssa siten, ettei valvonta tule mahdotto-maksi. Esimerkiksi nykyisessä digitaalisessa ympäristössä esiintyy kansalaisia, jotka eivät ilmoita verovelvollisuutta mihinkään valtioon. Kuvatus kehityksen myötä korostuu viranomaisten paikkajälkikohtainen tiedonsaanti verovelvollisten toimin-nasta.

Sivullisen erityiseen tiedonantovelvollisuuteen liittyviä kehitystarpeita

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman hank-keessa 3.3 laadittiin erillinen arviomuistio ilmoittamis- ja esittämisvelvollisuuteen liittyvien sanktioiden riittävydestä.

Sivullisiin tiedonantovelvollisiin liittyvät ongelmat liittyvät nykyisin paitsi tietosuoja-lainsäädäntöön, myös hallinnollisten sanktioiden vähäisyyteen. Tietosuoja-argu-mentoinnilla voidaan nykytilassa kiistää monenlaisia tiedonantovelvollisuuden aset-tamispäätöksiä, vaikka kieltäytymisen taustalla vaikuttaisivatkin myös muut syyt. Hallinnollisten sanktioiden vähäisyys on puolestaan johtanut siihen, että asetetun sanktion maksaminen voi tulla tiedonantovelvolliselle edullisemmaksi kuin asetet-tuun tietopyyntöön vastaaminen.

Yhtenä haasteena varsinkin sivullisten tiedonantovelvoitteissa ovat pitkät valitus-ajat. Verovelvollisilla ja sivullisilla on pääsääntöisesti mahdollisuus valittaa tie-donanto- ja esittämisvelvollisuudesta, ainakin jossain vaiheessa prosessia. Tällä hetkellä – erityisesti sivullisten osalta – pyytämällä valituskelpoisen päätöksen ase-tetusta tiedonantovelvoitteesta ja valittamalla, voi käytännössä vaikeuttaa viran-omaisvalvonnan tavoitteen ja tarkoituksen, eli lakisääteisen tehtävän toteutumista. Esimerkiksi vertailutietotarkastuksissa valitusprosessien käsittelyajat ovat niin pit-kiä, että käytännössä muutosverotuksen pääsääntöinen kolmen vuoden vanhentu-misaika ehtii kulua umpeen. Usein valitusten perusteena ovat tietosuojasääntelyyn liittyvät argumentit.

Valittamalla asetetuista tiedonantovelvoitteista voi saada myös taloudellista etua esimerkiksi säästämällä verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995, VML) 23 §:n mukaiseen verotarkastukseen liittyvissä hallinnollisissa kustannuksissa ja saamalla siten kilpailuetua. Näin voidaan säästää esimerkiksi henkilöstö- ja järjestelmäkuuluissa, joita ilmoittamis-, huolellisuus- tai muiden velvoitteiden valvonnasta aiheutuu. Valittamalla saavutetaan myös merkittävä ajallinen etu. Tällä tavoin käytännössä vaarantuu verotuksen oikeellisuuden valvonta. Kyse voi olla tarkoituksellisesta viivyttelystä verotukseen liittyvien velvollisuuksien täyttämiseksi, johon Verohallinnolla ei ole nykytilassa tehokkaita keinoja puuttua.

Voidaan todeta, että VML 22 a §:n mukaiset enimmäissanktiot ovat kansallisesti verraten melko vaatimattomia Verohallinnon asiakaskuntaan ja sanktioinnilla suojattaviin oikeushyviin nähden. Verohallinto ei voi myöskään käyttää ehdollisia, uhkasakon luonteisia tehosteita tietopyynnöissään.

Hallinnollisten sanktioiden kehittämisen ohella jatkossa olisi hyvä arvioida myös sellaisten menettelyjen tarpeellisuutta, joilla tehostettaisiin tietopyyntöjen asiakysmyksen ratkaisemista. Eli sen prosessin arvioimista, miten ratkaistaan, onko Verohallinnon asettama velvoite tietojen luovuttamiseksi perusteltu. Mahdollisia kehitysmalleja voisivat olla esimerkiksi nopeutettu lautakuntamenettely, sivullisten tiedonantovelvoitteiden ratkaisemiseen erikoistunut lautakunta, jonka olisi laissa säädettyssä määräajassa ratkaistava asia taikka oikeus hyödyntää tietoja tiedonantovelvoitetta koskevan oikeudellisen käsittelyn aikana.

Verovelvolliselta saatavat tiedot

Verovelvolliselta saatavan tiedon osalta harmaan talouden torjunnan näkökulmasta suurimpana ongelmana on tiedonsaannin perustuminen verovelvollisen oman ilmoitus- ja selvittämisvelvollisuuden varaan. Koska Verohallinnolla ei ole nimenomaisesti lain sanamuodon mukaan oikeutta suorittaa verotarkastusta tai muuta valvontatoimenpidettä, on tiedonsaanti käytännössä hyvin riippuvainen verovelvollisen myötävaikutuksesta. Myötävaikutukseen perustuva harmaan talouden verotarkastus on erittäin haasteellinen nykyisessä, enenevässä määrin digitalisoituvassa toimintaympäristössä. Paitsi kansallisessa viranomaisvertailussa, myös useiden muiden Euroopan valtioiden – myös muiden Pohjoismaiden – veroviranomaisia koskevaan sääntelyyn verrattuna Suomen veroviranomaisella on selvästi rajoitetummat toimivaltuudet selvittää verotusasiaa verovelvollisen myötävaikutuksesta riippumatta.

Ongelman ratkaisemiseksi Harmaan talouden ja talousrikistorjunnan toimenpideohjelmassa 2020–2023 ehdotettiin lisättäväksi Verohallinnon ja Tullin toimintamahdollisuuksia selvittää harmaan talouden toimintaa sekä arvioitiin ilmoittamis- ja esittämisen velvollisuuteen liittyvien sanktioiden riittävyttä (hanke 3.3). Hankkeessa on laadittu mm. Verohallinnon ja Tullin arviomuistio 18.1.2022 sekä Valtiovarainministeriön vero-osaston loppuraportti 14.4.2023. Asiassa eteneminen edellyttää poliittista päätöstä.

Hankkeessa on todettu, että toimintaympäristön muutoksen vuoksi nykyilainsäädäntö ei mahdollista tehokasta harmaan talouden verotarkastusta. Yksi suurimmista uhkakuvista harmaan talouden torjunnassa liittyy nopeasti etenevään digitaalouteen ja viranomaisten kykyyn havaita ja torjua sen mukanaan tuomia ongelmia.

Verohallinnolla ei ole käytännössä mahdollisuutta päästä käsiksi digitaalisiin materiaaleihin, kun verovelvollinen tai muu tarkastuksen kohde ei suostu luovuttamaan aineistoa tai on muutoin passiivinen.

Talousrikostorjunta erityisesti Poliisissa on nykyisin erittäin ruuhkautunut, mikä tarkoittaa sitä, että Verohallinnon on omassa valvonnassaan tutkittava mahdollinen verotuksellinen virheellisyys mahdollisimman pitkälle omin voimin. Verohallinnolla olisi useissa tapauksissa välttämätön tarve samanaikaiselle verotarkastukselle ja Poliisin/Tullin rikostorjunnan suorittamalle esitutkinnalle, mutta kireä resurssitilanne ei tätä mahdollista. Verohallinnolla ei ole kykyä toimia nykyisessä toimintaympäristössä ilman digitaaliforensiikkaa ja tarkastusoikeutta. Verohallinnolla on kuitenkin paras asiantuntemus tutkia verotukseen liittyviä järjestelyjä.

Toimenpideohjelman hankkeessa 3.3 on ehdotettu, että Verohallinnolle säädettäisiin oikeus turvata todisteita. Todisteiden turvaaminen tarkoittaisi verotarkastusmateriaalin hankintaa ilman verovelvollisen myötävaikutusta, mikäli laissa säädetyt edellytykset todisteiden turvaamiseksi täyttyisivät. Todisteiden turvaamisen toteuttamisen edellytysten täyttyessä Verohallinnolla olisi mahdollisuus turvautua tarkastusoikeuteen, materiaalin etsintään, jäljentämiseen ja tilapäiseen haltuunottoon sekä henkilöllisyyden tarkastamiseen. Uudet toimivaltuudet edellyttäisivät digitaaliforensiikkatoiminnon rakentamista Verohallintoon. Uudet toimivaltuudet soveltuisivat vain vakavien harmaan talouden tapausten selvittämiseen ja vastaisivat olennaisilta osin esimerkiksi Ruotsin ja Norjan veroviranomaisten toimivaltuuksia.

Mikäli Verohallinto ei saisi uusia toimivaltuuksia, nykyisessä digitalisoituvassa yhteiskunnassa harmaan talouden ja talousrikollisuuden hallinnollinen rikostorjunta ei kykene enää vastaamaan haasteisiin. Epäselvissä tilanteissa jouduttaisiin entistä enemmän turvautumaan arvioverotukseen, jolloin uhkana on paitsi verotuksen oikeellisuus, myös verotuksen kohdistuminen väärään verovelvolliseen. Käytännössä tämä esimerkiksi tarkoittaa, että kiinnijäämisriski pienenee edelleen nykyisestä, jos todellisia toimijoita ei saada selvitettyä. Lisäksi jos todelliset toimijat eivät jää kiinni, he voivat jatkaa edelleen harmaan talouden toimintaa uusien bulvaanijärjestelyiden avulla. Uhkana on Suomen Verohallinnon jääminen jälkeen kyvykkyydeltään selvittää vaativia harmaan talouden tapauksia paitsi kansallisesti, myös kansainvälisesti arvioituna.

Verovelvollisten osalta, hallinnollisten sanktioiden kehittäminen tietopyynnöissä ja tarkastuksissa muodostuu ongelmalliseksi silloin, kun on kyse harmaan talouden kohteesta. Hankkeen 3.3 erillisessä arviomuistiossa ilmoittamis- ja esittämisvelvollisuuteen liittyvien sanktioiden riittävydestä tarkasteltiin hallinnollisen sanktioinnin mahdollisuuksia ottaen huomioon muun muassa preventiovaikutukseen, tarkkaraajaisuusvaatimukseen, kaksoisrangaistavuuden kieltoon sekä itsekriminointuojaan liittyviä näkökohtia. Arviomuistiossa päädyttiin siihen, että hallinnollisen sanktioinnin kehittämisen sijaan huomattavasti tehokkaampi ja lainsäädäntövalmistelun periaatteiden kannalta parempi tapa on säätää uusista viranomaisten toimivaltuuksista tilanteissa, joissa verovelvollinen ei noudata myötävaikutusvelvollisuuttaan.

Verohallinnon ja Tullin toimivaltuuksia koskeva hanke on yksi tärkeimmistä harmaan talouden torjuntaa edistävästä hankkeista, joten sen eteneminen on katsottava Verohallinnon kannalta erityisen tärkeäksi.

Viranomaisten välinen tietojenvaihto

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategian ja toimenpideohjelman aikana vuosina 2020–2023 on toteutettu useita lakimuutoksia, joilla on viranomaisten välistä tietojenvaihtoa edistävää ja kehittävä vaikutus. Viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien tehokkaan harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntatyön ensisijaisena edellytyksenä on tunnistaa toiminnassaan asiakkaistaan harmaan talouden toimijat. Harmaan talouden toimijoiden tunnistamista helpottavat ja tehostavat erityisesti yritystoimintaa ja sen taustahenkilöitä koskevien taloudellisten tietojen hyvä saatavuus sekä sähköiset palvelut viranomaisten välisessä tietojenvaihdossa.

Tietojenvaihtosäännösten kehittäminen tukee harmaan talouden ja talousrikollisuuden toimijoiden tunnistamista. Useiden viranomaisten tehtäviin liittyy velvollisuus tutkia asiakkaiden julkisten velvoitteiden hoitamista esimerkiksi lupien ja tukien myöntämisen yhteydessä elinkeinolupien tai rekisteröintiä edellyttävien toimialojen lupa- ja rekisteröintiprosesseissa. Tietoja voidaan käyttää ja hyödyntää riskiperusteiseen valvontaan ja muiden toimenpiteiden kohdentamiseen. Tehokas tietojen saanti ja tietojen vaihtoa koskeva yhteistyö on tärkeässä roolissa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa. Harmaan talouden toimijoiden tunnistamista sekä valvontaa helpottavat ja tehostavat erityisesti yritystoimintaa koskevien tietojen hyvä saatavuus sekä sähköiset palvelut viranomaisten välisessä tietojenvaihdossa. Viranomaisten välisessä tietojenvaihdossa on edelleen lukuisia katvealueita ja kehityskohteita. Tietojenvaihdon kehittämistä tuleekin jatkaa.

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

Perustelemme alla keskeisiä tietojenvaihdon muutoskohteita:

a) Identiteettirikokset ja ulkomaalaisvalvonta

Identiteettirikoksia ja ulkomaalaisvalvontaa koskien Verohallinnossa on edistytty merkittävästi, harmaan talouden ja talousrikollisuuden vastaisen toimenpideohjelman 2020–2023 erillisrahoitetun ID-väärinkäytökset ja palautuspetokset -hankkeen myötä. Verohallinto rekisteröi Suomeen työperäisesti maahantulevia, mutta myös henkilöitä kiinteistöjen tai asuinhuoneistojen omistuksen perusteella. Työperäisesti maahan tulevien rekisteröintiprosesseja on kehitetty, saatu luku-oikeuksia Migrin UMA-järjestelmään, rakennettu riskityökalu valvontaan ja analyysityökalu erilaisen ulkomaista työvoimaa koskevan massadatan käsittelyyn, hankittu identiteetin tunnistamisvälineitä (sirulukijat) sekä perustettu erityinen Back Office -toiminto tutkimaan haastavimpia tapauksia. Kyky seuloa pois vilpilliset toimijat ja siten estää identiteettien väärinkäytöksiä on merkittävästi parantunut. Erilaisia valvontatoimia on kehitetty, myös yhdessä Patentti- ja rekisterihallituksen kanssa, esimerkiksi yrittyskaappauksiin liittyen.

Ulkomaalaisten henkilöiden rekisteröinti Suomessa on hajautettu usealle viranomaiselle, kuten DVV:lle, Migrille ja Verohallinnolle. Eri viranomaisten rekisteröintimenettelyt eivät ole tällä hetkellä yhteneväiset ja viranomaisyhteistyössä on kehitettävää. Verohallinnon sisäisten tehostamistoimien lisäksi identiteettien väärinkäytöksiä ja ulkomaalaisvalvontaa koskeva viranomaisvalvonta vaatii merkittäviä korjauksia poikkihallinnollisesti (esim. järjestelmien keskustelevuus, yhtenäiset prosessit ja menettelyt, tietojenvaihto). Esimerkiksi eri viranomaisten omat yksilöintitunnukset (keinotunnukset) aiheuttavat sen, että ulkomaalaisen identiteetti saattaa hajaantua. Rekistereiden tietosisällön ajantasaisuus ja oikeasisältöisyys on vaatimus myös uskottavalle valvonnalle.

Tietojenvaihdon kehittäminen ulkomaista työvoimaa koskien on keskeinen kehittämiskohde ulkomaalaisen työvoiman valvonnassa. Viranomaisten välisestä tietojenvaihtoa parantamalla voidaan myös keventää henkilöiden ja yritysten hallinnollista taakkaa, jos tiedot voisi antaa yhdelle viranomaiselle ja muut viranomaiset hyödyntäisivät tätä tietoa. Tietojenvaihdolla ja yhteisesti hyödynnettävien tietojen käytöllä olisi myös väärinkäytöksiä estävä vaikutus, kun eri viranomaisille ei voida antaa toiminnasta erilaista kuvaa sen mukaan, mikä on tavoiteltava oikeudentila, päätös tai ratkaisu. Oma-aloitteinen tietojenvaihtomahdollisuus matalalla kynnyksellä esimerkiksi Verohallinnosta Aluehallintovirastolle tehostaisi työperäisen syrjinnän estämistä ja selvittämistä.

b) Rikostaustaa koskeva tieto

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman 3.1 hankkeessa on yritetty edellisellä hallituskaudella kehittää viranomaisten tietojenvaihtosäännöksiä rikostaustatiedon laajemman hyödyntämisen mahdollistamiseksi. Tehokas harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunta edellyttää viranomaisen kykyä tunnistaa harmaan talouden toimijat. Talousrikollisuus on ammattimaistunut ja kansainvälistynyt, ja teon toistajia on merkittävä osa. Yritystoimintaa ja sen taustahenkilöitä koskevien tietojen hyvä saatavuus ja tietojenvaihto viranomaisten välillä helpottavat ja tehostavat tunnistamista ja valvontaa.

Hankkeessa on käyty keskusteluja oikeusministeriön kanssa. Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikön tekemän selvityksen perusteella rikostausta vaikuttaa negatiivisesti velvoitteiden laiminlyönteihin. Vastuuhenkilön rikostaustalla on selkeä, riskiä kohottava vaikutus yrityksen verovelvoitteidenhoidossa havaittaviin häiriöihin.

Alkuperäinen tavoite oli saada rikostaustaa koskevat tiedot Verohallinnon riskienhallintaan suppeana massatietona ja koskien tiettyjä rikosnimikkeitä. Lainsäädännöllisesti – ottaen huomioon rikosrekisterin käyttötarkoituksen ja tietosuojaja perusoikeusedellytykset – tämä vaihtoehto sisälsi merkittäviä haasteita. Tämän takia rikostaustaa koskevan tiedon lähteeksi on sittemmin suunniteltu oikeushallinnon tietovarantojärjestelmää, jota kautta esimerkiksi journalistit saavat suppeita tuomiotietoja. Lainsäädännöllisesti hankkeessa on edelleen merkittäviä haasteita, mutta hankkeen loppuraportti on työn alla ja tavoitteena on saada hankkeelle jatkoa, joh-

tuen sen merkittävyydestä. Esimerkiksi järjestäytyneen rikollisuuden tehokas hallinnollinen haittäminen edellyttäisi, että Verohallinnolla olisi tieto näistä toimijoista jo turvallisuuskulmakin huomioiden. Esimerkiksi Tanskassa Verohallinto saa kolmen kuukauden välein Poliisilta päivituksen järjestäytyneen rikollisuuden henkilöistä, mitä tietoa Verohallinto voi käyttää riskienhallinnassa ja kohdistessaan valvontatoimia. Hallinnollista rikostorjuntaa ei Suomessa ole juurikaan kehitetty, eri hankkeista huolimatta se on lapsenkengissä. Alkamassa on oikeusministeriön johdolla järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen torjuntastrategian ja toimenpideohjelman valmistelu, missä rikostaustatiedon saatavuuden tärkeyteen palattaneen.

c) Rahanpesun valvontatiedot ja Tullin käteisrekisteritiedot

Nykyisessä lainsäädäntökehikossa Verohallinto saa rahanpesun valvontatietoja rahanpesun esirikoksen selvittämistä varten rahanpesun selvittelykeskukselta. Asian tila ei vastaa Verohallinnon tietotarvetta, kun otetaan huomioon Verohallinnolle asetettu rahanpesun huolehtimisvelvoite. Rahanpesun valvontatiedot liittyvät kiinteästi muuhun talousrikollisuuteen, koska kyse on usein epäilyttävistä transaktioista laajasti ymmärrettynä.

Rahanpesun valvontatietoihin liittyy myös tietojenvaihto muiden viranomaisten kanssa, kuten relaatiassa Verohallinto-Finanssivalvonta. Nykyinen tiedonvaihdon lainsäädäntö ja sen tulkinta Suomessa on ajoittain varsin ahdasta, eikä salli tarvittavaa, laajempaa rahanpesuun liittyviin ilmiöihin kytkeytyvää tietojenvaihtoa.

Yhtenä esimerkkinä viranomaistietojenvaihtoon liittyvän nykylainsäädännön puutteista voidaan mainita Tullin käteisrekisterin tietoihin liittyvät käyttörajoitukset. Kansallinen lainsäädäntö rajoittaa tietojen hyödyntämisen koskemaan esitutkintaviranomaisia, joten esimerkiksi Verohallinnolla ei ole niihin näkyvyyttä – ilmeisestä tarpeesta huolimatta. Sama koskee esimerkiksi matkustajarekisteritietoja. Hallinnollisen rikostorjunnan asemaa ei Suomessa ole juurikaan kehitetty ja lainsäädäntövaiheessa tiedon käyttötarkoitusta on tulkittu ahtaasti vain esitutkintaviranomaisten näkökulmasta. Tämä ei palvele viranomaisten välisen tiedonvaihdon tehokkuutta, kun tavoitteena on harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunta. Veropetokset ovat nivoutuneet tiiviisti muihin talousrikoksiin, ovat ammattimaisia ja rajat ylittäviä järjestelyitä, ja niiden tutkintaan tarvitaan riittävät, ajantasaiset tiedot ja työkalut.

On toki huomattava, että hallinnollisten rikostorjuntien tiedonsaantihasteita ja toisaalta tiedon jakamisen haasteita suhteessa esitutkintaviranomaisiin on hyvin tuotu ilmi erilaisissa hankkeissa (keskustelua on käyty hiljattain esimerkiksi VM:n työryhmässä, joka selvitti tietojenvaihdon parantamista kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistoiminnassa). Lisäksi kansallisen JR-strategian luominen on alkamassa moniviranomaisvoimin ja tarkoituksena on aloittaa hallinnollisen rikostorjunnan kehittäminen ja tehostaminen. Tässä Suomi on selkeästi esimerkiksi muita Pohjoismaita selkeästi jäljessä. Toimenpideohjelmakirjaus aihealueesta olisi suotava.

d) Edunsaajarekisterin ajantasaisuus

Patentti- ja rekisterihallituksen ylläpitämän edunsaajarekisterin ajantasaisuuden tehostaminen on ollut esillä valtiovarainministeriön työryhmässä, jonka tavoitteena oli

selvittää, miten tietojenvaihtoa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä voidaan tehostaa ja esittää konkreettiset toimet tietojenvaihdon tehostamisen käynnistämiseksi. Työryhmän työ perustui valtiovarainministeriön vuonna 2022 julkaisemaan selvitykseen (tietojenvaihtoselvitys). Tietojenvaihdon parantamisen tavoite on myös mainittu Sanna Marinin hallitusohjelman kirjauksessa sekä Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmassa vuosille 2020–2023.

Valtiovarainministeriö julkaisi työryhmämuistion ”Tietojenvaihdon parantaminen kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistoiminnassa” 30.6.2023. Työryhmä laati toimintasuunnitelman ja luonnoksen hallituksen esitykseksi tietojenvaihdon tehostamiseksi kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistoiminnassa. Muistioon sisältyy ehdotuksia parantaa Verohallinnon ja Patentti- ja rekisterihallinnon välistä tietojenvaihtoa, sekä oma-aloitteista että pyynnöstä tapahtuvaa tietojenvaihtoa. Tarvittavat lainmuutokset sisältyvät luonnokseen hallituksen esitykseksi.

e) Kansainvälinen viranomaistietojenvaihto

Verohallinnon harmaan talouden torjunta osallistuu aktiivisesti erilaiseen kansainväliseen yhteistyöhön, kuten yhteiskoulutusten ja uhkakuva-analyysien rakentamiseen, työkalujen kehittämiseen ja uusien ilmiöiden havainnointiin. Tietoa parhaista käytänteistä, lainsäädäntöuudistuksista ja menettelyistä vaihdetaan ja tuodaan mahdollisuuksien mukaan käyttöön myös Suomessa. Verohallinto on ollut aktiivisesti mukana myös verotustiedon kansainvälisen tietojenvaihdon kehittämisessä. Tavoitteena on muun muassa kehittää oma-aloitteista relevantin verotustiedon vaihtoa kansainvälisessä kontekstissa herätetyypisesti käyttäen tähän suunniteltua FCInet-järjestelmää.

Harmaan talouden selvitysyksikköä koskeva lakimuutos

Harmaan talouden selvitysyksikköä koskevaan lainsäädäntöön liittyy myös kehittämistarpeita. Keskeisenä muutoskohteena on selvitysyksikön toimialan laajentaminen koskemaan myös luonnollisten henkilöiden toimintaa. Muutoksen tavoitteena on parantaa selvitysyksikön toimintaedellytyksiä ja tehostaa viranomaisten välistä tietojenvaihtoa siten, että selvitysyksikkö voisi laatia ilmiö- ja velvoitteidenhoitoselvityksiä myös sellaisten luonnollisten henkilöiden toiminnasta, joilla ei ole organisaatiokytkentää. Esitutkintaviranomaisten velvoitteidenhoitoselvityksen pyytämistä rajaavista erillisvaatimuksista olisi tehtyjen arvioiden mukaan tarpeellista luopua ja rikosten paljastamistehtävä lisättäisiin yhdeksi velvoitteidenhoitoselvityksen käyttötarkoitukseksi. Muutoksen tavoitteena on parantaa esitutkintaviranomaisten tiedonsaantia. Lakimuutoksen seurauksena velvoitteidenhoitoselvitysten käyttö laajenisi muun muassa maahanmuuttovirasto Migrin sekä rahanpesun selvittelykeskuksen tehtävissä.

4. Harmaa talous haastaa viranomaistoimintaa

Toimintaympäristön nopea muutos tuo mukanaan uusia riskejä, mutta samalla monien perinteisten harmaan talouden tekotapojen torjunta muuttuu haastavammaksi. Harmaan talouden selvitysyksikkö on esimerkiksi tarkastellut pimeän työn kokonaisuutta Suomessa useilla eri menetelmillä. Eri menetelmien yhteistuloksena voidaan arvioida pimeän työn kokonaismääräksi vuositasolla noin 900–1 400 miljoonaa euroa. Pimeän työn määrä Suomessa on yhteiskunnallisesti merkittävää ja siitä aiheutuva verojen ja sosiaalivakuutusmaksujen vaje huomattavaa.

Pimeä työ aiheuttaa verojen ja eläkemaksujen vajetta noin 300–480 miljoonaa vuodessa. Arvio kattaa kokonaan yrityssektorin palkansaajien pimeän työn. Työntekijöille maksettiin pimeitä palkkoja Suomessa arviolta 240–400 miljoonaa euroa vuodessa. Valtion tulojen menetyksiä tämä aiheuttaa noin 130–210 miljoonaa euroa, joka sisältää ennakonpidätysten menetyksiä noin 60–100 miljoonaa euroa ja sosiaalivakuutusten menetyksiä noin 70–110 miljoonaa euroa.

Selvityksen mukaan pimeitä palkkoja esiintyy erityisesti rakentamisessa, ravitsemistoiminnassa, vähittäiskaupassa sekä varastoinnissa ja liikennettä palvelevassa toiminnassa. Myös työllistämistoimintaa harjoittavia yrityksiä nousi riskiyritysten joukkoon. Yleisesti tiedetään, että nämä ovat työvoimavaltaisia palvelualoja, joille on tyypillistä matalat palkat. Työ on luonteeltaan usein suorittavaa ja työntekijöiden vaihtuvuus on suurta. Lisäksi osakeyhtiöiden osakkaiden arvioitiin nostavan palkkoja pimeästi noin 430–590 miljoonaa euroa vuodessa ja elinkeinonharjoittajien pimeän työn ja palkan määräksi arvioitiin vuosittain noin 220–400 miljoonaa euroa.

Pimeän työn valvontaa vaikeuttavat entisestään työn tekemisen uudet muodot ja haavoittuvassa asemassa olevien työntekijöiden hyväksikäytön lisääntyminen. Pimeä työ liittyy moneen eri harmaan talouden ilmiöön, eikä sen torjuntaan ole olemassa yhtä yksittäistä tehokeinoja. Katsomme, että pimeän työn torjuntaa kehitetään tehokkaimmin harmaan talouden torjunta- ja toimintaohjelmilla.

Valvontaviranomaisille toteutetussa toimintaympäristön muutuskyselyssä (2023) nousi esiin ajankohtaisia ja osittain uusia harmaan talouden uhkia. Kansainvälistyminen tuo nopealla tahdilla uusia haasteita, kuten kansainvälisen rahaliikenteen ja yhtiöiden lisääntyvää hyödyntämistä rikolliseen toimintaan. Ulkomaalaiset maksualustat ja sovellukset edesauttavat myös pimeän palkan maksamista ja muutoinkin työmarkkinoiden kansainvälistyminen lisää heikoimmassa asemassa olevien hyväksikäyttöä.

Torjuntaviranomaiset ovat valvonnassaan havainneet ammattimaista maahantulon järjestämistä ja työoikeuksiin liittyviä väärinkäytöksiä. Suomeen töihin tulevat henkilöt tai näiden työnantajina esiintyvät tahot ovat antaneet rekisteröinnissä viranomaisille erisisältöisiä tietoja, millä on pyritty nopeuttamaan henkilötunnuksen tai oleskeluluvan saamista. Ulkomaiset työntekijät ovat ostaneet esimerkiksi pieniä osakkuuksia työnantajayhtiöistä näennäisen yritystoiminnan osoitukseksi, kun taas toisille viranomaisille samat henkilöt näyttäytyvät pelkästään työntekijöinä. Työntekijän oleskelulupa saatetaan myös vaihtaa yrittäjän luvaksi kustannusten säästämiseksi, mutta taustalla voi myös olla pyrkimys naamioida työsopimus toimeksiantosopimukseksi. Maahan tuleville työntekijöille saatetaan myös maksaa muodolli-

sesti todellista suurempaa palkkaa oleskeluluvan saamiseksi, mutta yhteisymmärryksessä osa palkoista palautetaan takaisin työnantajalle. Järjestelyihin voi sisältyä myös pimeän palkan maksamista ja sosiaalietuuksien hyväksikäyttöä.

Erityisesti kausityössä rekrytointia on suunnattu maihin, joissa työvoiman tietotaso omista oikeuksista on eurooppalaista työvoimaa heikompi. Työpaikat ovat usein maksullisia eli lähtömaassa on maksettu kynnysraha työpaikan saamisesta. Ulkomaisten työntekijöiden kausiluonteiseen työhön liittyy usein työvuoro-, työaika- ja palkkausrikkomuksia. Yhteydenottoja työsyrynnästä on myös ollut aikaisempaa enemmän.

Siirtyminen työntekijästä kevytyrittäjäksi tai ammatinharjoittajaksi on lisääntynyt, kuten myös näihin liittyvät ongelmat. Valvontaviranomaiset ovat havainneet, että laskutuspalveluyritysten kautta työnsä laskuttavat henkilöt ovat entistä useampaa eri kansallisuutta, eivätkä he välttämättä edes puhu suomen kieltä. Tällaiset henkilöt ovat erityisen riskialttiita hyväksikäytölle, kuten vale- tai pakkoyrittäjyydelle. Riskit korostuvat erityisesti niissä tapauksissa, joissa aloite yrittäjyyteen on tullut työn tilaajalta. Työn hinta saadaan halvemmaksi siirtämällä pakolliset työnantajamaksut työn suorittajan maksettavaksi. Myös työn suorittajalle jää enemmän rahaa käteen, mikäli hänellä ei ole tarkoitustakaan huolehtia lakisääteisistä velvoitteistaan. Väärinkäytöksiä on havaittu esimerkiksi rakennus- ja telakka-alalla, mutta ne ovat laajentuneet myös esimerkiksi siivousalalle ja kotihoitoon.

Huomionarvoista on myös se, että yritysten moraalin on havaittu heikentyneen muun muassa lakisääteisten velvoitteiden hoidossa, esimerkiksi kirjanpitovelvollisuuden ja tilintarkastusvelvollisuuksien noudattamisessa on merkittäviä puutteita. Harmaan talouden riskien on havaittu lisääntyneen myös viimeaikaisissa yhteiskunnan poikkeustilanteissa.

Toimintaympäristössä on havaittavissa merkittäviä kehityssuuntia, joihin myös harmaan talouden torjunnan tulee pystyä vastaamaan. Kehittyvä teknologia ja digitaalous osaltaan mahdollistavat ja nopeuttavat toimintaympäristön muutosta. Viranomaisten riittävät toimivaltuudet ja tiedonsaantioikeudet yhä kansainvälistyvässä ja monimutkaistuvassa toimintakentässä ovat tehokkaan harmaan talouden torjunnan edellytys myös tulevaisuudessa.

Edellä kuvattuihin ilmiöihin ja toimintaympäristön muutoksiin pystytään parhaiten vastaamaan viranomaisten yhteisellä toimenpideohjelmalla, joka sisältäisi muun muassa tietojenvaihdon ja viranomaisrekisterien kehittämiseen tähtääviä hankkeita sekä digitaalisuuteen ja teknologiaan panostamista.

5. Viranomaisten resurssitilanne ja viranomaisketjun ruuhkautuminen

Toimenpideohjelman 2020–2023 hankkeessa on rakennettu talousrikosprosessissa keskeisten viranomaisten resurssiseurantajärjestelmä. Se muodostaa kokonais kuvan tiettyjen toisiinsa kiinteästi liittyvien eri viranomaisten käytettävissä olevista resursseista, näiden kehityksestä sekä mahdollisista puutteista. Esittämistapa perustuu ketjuajatteluun viranomaisten resursseista ja näiden keskinäisestä riippuvuudesta toisiinsa nähden. Resurssiseuranta antaa kokonais kuvan talousrikosprosessiin käytettävissä olevien resurssien kokonaismäärästä ja se lisää myös resurs-

sien käytön läpinäkyvyyttä. Resurssiseuranta tukee tulevien resurssitarpeiden ennakointia, jolla voidaan vaikuttaa esimerkiksi asioiden läpivirtaukseen koko rikosprosessiketjussa hallinnollisesta valvonnasta aina talousrikosasian tuomioistuinkäsittelyyn saakka.

Resurssiseurantamallista voidaan yleisesti todeta, että se osoittaa esitutkintaviranomaisten toiminnan ruuhkautumisen (juttumäärän kasvu), reaaliaikaisten viranomaisyhteistyötarkastuksien merkittävän vähenemisen sekä esimerkiksi Verohallinnon ja Aluehallintoviraston juttuvaraston määrän kasvamisen.

Verohallinnon näkökulmasta reaaliaikaisten tutkintojen, joissa verotarkastus tehdään samanaikaisesti esitutkinnan kanssa, määrä on romahtanut, erityisesti Poliisin osalta. Veropetokset ovat jo vuosien ajan olleet rajat ylittäviä ja ammattimaisia. Haastavimmat tapaukset on hoidettu aiemmin reaaliaikatutkintoina. Viime vuosien kehitykseen on vaikuttanut Poliisin talousrikostutkinnan ruuhkautuminen ja resursien kohdentaminen muualle, eikä tilanteeseen ole näkyvissä parannusta. Tilanne oli aiemmin pääkaupunkiseutua koskeva, mutta on levinnyt koko Suomea koskevaksi. Siten on erittäin tärkeää saada Verohallinnon omat toimivaltuudet ja tarkastusoikeudet sekä työkalut vastaamaan nykyajan tarpeita, kuten useilla muilla kansallisilla viranomaisilla tai kansainvälisesti tarkasteltuna muissa verohallinnoissa tilanne jo on. Ellei tämä toteudu, Verohallinnon kyvykyys selvittää harmaan talouden tapauksia on tulevaisuudessa heikko.

Verohallinto on antanut 20.10.2020 eduskunnan tarkastusvaliokunnalle sitoumuksen harmaan talouden torjuntaan vähintään kohdistettavista resursseista. Sitoumuksen mukainen resurssi on määrältään 270 henkilötyövuotta. Sitoumuksen sisältö on tällä hetkellä päivityksen kohteena Verohallinnossa. Resursseista raportoidaan viranomaisten yhteisen resurssiseurantajärjestelmän kautta päättäjille sekä harmaan talouden torjunnassa keskeisille ministeriöille ja muille viranomaisille.

[Resurssiseuranta - Harmaa talous & talousrikollisuus \(vero.fi\)](https://vero.fi/fi/resurssiseuranta-harmaa-talous-talousrikollisuus)

Helsingissä 19.10.2023

Janne Marttinen
johtaja
Harmaan talouden selvitysyksikkö
Verohallinto

Tarja Valsi
apulaisjohtaja
Asiakkuusyksikkö
Verohallinto