Eduskunta
Verojaos

Asia: O 48/2019 vp Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen - nykytila ja kehittämistarpeet
https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/O+48/2019

Säädösehdotusten vaikutusarviot harmaan talouden torjunnan näkökulmasta

Harmaan talouden selvitysyksikön lausuma:

- Harmaan talouden selvitysyksikkö ehdottaa harmaan talouden vaikutusten ottamista osaksi lainsäädäntövalmistelun ohjeistusta. Lainsäädäntövalmistelun ohjeistuksessa ei tällä hetkellä ole erikseen huomioitu vaikutuksia harmaaseen talouteen tai sen torjuntaan.

- Säädösvalmistelussa harmaan talouden vaikutukset on huomioitu vain osittain. Vaikutusarvioita on todettavissa melko kattavasti viranomaisten tietojenvaihtoa tai muuta toimivaltaa kehittävissä lakihankkeissa. Lisäksi vaikutusarvioita on nähtävissä harmaan talouden toimenpideohjelmien sateenvarjon alle kuuluneissa lakihankkeissa. Selvitysyksikkö ei ole seurannut muita lakihankkeita samalla tarkkuudella. Lakihankkeiden jälkiarvointien tekeminen on puutteellista resurssien niukkuuden takia. Eduskunnan tai sidosryhmien kannalta asiaa ei voitane pitää tällä hetkellä tyydyttävänä.

- Lainsäädännön vaikuttavuuden arviointiin ja mittaamiseen harmaan talouden näkökulmasta tulisi osoittaa riittävästi pysyviä resursseja tehtävän vaativuuden ja sen haastavuuden takia. Uusia resursseja olisi mahdollista käyttää sekä etukäteisarviointeihin että jälkikäteiseen arviointiin. Tämä mahdollistaisi ministeriöille asiantuntijapalveluiden hyödyntämisen myös säädösvalmistelun aikana.

1. Mittaamisselvitykset osana vaikuttavuuden arviointia

Vaikuttavuuden mittaamiselle ei ole yhtenäistä käsitteistöä tai määritelmää. Harmaan talouden toimenpiteiden vaikuttavuutta on mahdollista tietyin edellytyksin arvioida erilaisin mittaamisselvityksin. Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö on toteuttanut eräitä mittaamisselvityksiä resurssiensa puitteissa. Harmaan talouden torjunnan toimenpiteiden vaikutusten mittaamiseen (kuin myös harmaan talouden määrän mittaamiseen) käytettävissä oleva resurssi on niukka, keskimäärin kaksi henkilötyövuotta vuositasolla. Vaikuttavuuden mittaamiseen ei ole tällä hetkellä osoitettu laajasti pysyväisluonteisia kohdennettuja resursseja muuallakaan viranomaiskentässä.

Verohallinto
Harmaan talouden selvitysyksikkö
PL 325
00052 VERO

www.vero.fi
puh. 029 512 000

Harmaan talouden uudistusten tai torjunnan toimenpiteiden vaikutusten mittaaminen tilastollisin ja taloustieteellisin menetelmin on mahdollista toteutetun uudistuksen jälkeen. Tällöin mittaamisselvityksen tekemiseen tulee olla käytettävissä kyseisen uudistuksen mittaamiseen soveltuvaa dataa ennen ja jälkeen toteutettua uudistusta. Lisäksi mittaamiseen onnistumisen edellytyksenä on se, että tunnistetaan kyseiseen mittaamistehtävään soveltuva mittaamismenetelmä.

Harmaan talouden torjunnan toimenpiteiden vaikutusten mittaaminen on erittäin haasteellista lähtökohtaisesti jo sen takia, että niissä mitattavat asiat eivät yleensä ole todettavissa suoraan käytettävissä olevasta datasta, vaan mitattava asia saatetaan joutua päättelemään epäsuorasti.

Seuraavissa esimerkeissä kuvataan Harmaan talouden selvitysyksikön laatimia harmaan talouden torjunnan lainsäädännön vaikutusselvityksien toteuttamistapoja ja menetelmiä. Esimerkit kuvaavat vaikuttavuuden arvioinnin haastavuutta ja monimuotoisten menetelmien käyttämistä. Selvityksien käynnistämisen taustalla on eräissä tapauksissa ollut Eduskunnan kannanotot lainsäädännön vaikutusten jälkiarvioimisesta tai joidenkin ministeriöiden yhteistyöpyynnöt. Pääosin mittaamisselvitykset on käynnistetty selvitysyksikön omasta aloitteesta. Perusteena käynnistämiselle on ollut tarve arvioida kyseisen lainsäädäntöhankkeen vaikutusta ja merkitystä harmaan talouden torjunnassa, ja tätä on haluttu tutkia tarkemmin.

Esimerkki: Rakennusalan lakimuutoksien vaikuttavuus

Tilastojen valossa Verohallinnolle ilmoitettu rakennusalan palkkasumma kasvoi osatekijöitään (työn määrä ja työn hinta) nopeammin vuosina 2012–2015. Toisin sanoen, Verohallinnolle ilmoitetut palkat kasvoivat, mutta Tilastokeskuksen tilastoissa vastaavaa kasvua ei havaittu (työllisten määrä ja työn hintaindeksi). Samaan aikaan toteutettiin lukuisia harmaan talouden torjuntaan tähtääviä lakiuudistuksia. Selvityksessä tutkittiin, vaikuttivatko lakiuudistukset palkkojen ilmoittamiseen Verohallinnolle. Havaintojen ajallinen yhteensopivuus tukee oletusta, että harmaan talouden torjuntatoimilla oli verokertymää kasvattava vaikutus.

Lainsäädännön vaikuttavuutta mitattiin niin sanotulla "ennen-jälkeen"-analyysillä, jossa käytetty tilastollinen menetelmä oli regressioanalyysi. Regressiomallissa selitettävä muuttuja on palkkasumma, selittävät muuttujat ovat työntunnit ja hintaindeksi. Mallin perusteella muodostettiin kaksi regressioyhtälöä kahden eri ajankohdan datalla (data ennen ja jälkeen lakiuudistusten). Kun mittaushetken (vuosi 2015) selittävät muuttujat (työtunnit ja hintaindeksi) sijoitetaan näihin yhtälöihin, saadaan kaksi eri palkkasummatulosta, joiden erotus on oletettu lain vaikuttavuus. Mallia korjattiin huomioimalla käytetyissä aineistoissa havaittu pitkän aikavälin eriävä kehitys. Tämä korjaus pienensi mittaustulosta. Suhdannetilanne ei vaikuta mittaustulokseen, koska vertailussa olevat muuttujat (palkat, työtunnit ja hintaindeksi) on poimittu samoilta ajankohdilta.

Mittaamisselvityksen lopputulos oli, että rakennusalan lakimuutokset (laajennettu ilmoitusvelvollisuus, veronumero ym.) lisäsivät ilmoitettuja palkkoja n. 300 milj. eur vuodessa ja verotuloja n. 100 milj., eur vuodessa vuonna 2015.

Tehtävä edellytti kahden henkilön vuoden työpanosta.

Esimerkki: Taksilainsäädännön uudistus

Liikenne- ja viestintäministeriö alkoi valmistella taksilainsäädännön uudistusta kesällä 2019. Yksi keskeinen lainvalmistelun syy oli se, että uuden taksilain on epäilty lisänneen alan harmaata

taloutta. Ministeriö kutsui mukaan lainvalmistelutyöhön eri viranomaisia, mukaan lukien Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikön, joka lupautui laatimaan selvityksen taksialan harmaasta taloudesta lainsäädännön valmistelutyön taustaksi.

Harmaan talouden selvitysyksikössä valmistuneen selvityksen keskeiset johtopäätökset olivat seuraavat. Arvonlisäverotuksen muutoksia ei voida data-analyysin perusteella suoraan arvioida harmaan talouden aiheuttamiksi. Alustatalouden yrittäjien osalta selvityksessä käytettävät tiedot olivat liian puutteellisia varmojen johtopäätösten tekemiseen. Osa vaikutuksista ei ollut selvitettävissä lainsäädännön lyhyen voimassaoloajan takia. Data-analyysin havainnot eivät näkyneet liikennepalvelulain muutosta koskevassa hallituksen esityksessä juuri lainkaan. Sen sijaan lakivalmistelussa on käsitelty asiantuntijoiden selvityksessä esittämiä arvioita lainsäädännön kehittämistarpeista harmaan talouden torjumiseksi. Lakihankkeeseen liittyy hallitusneuvottelussa sovittuja poliittisia päätöksiä. (kts. Keinänen ja Pajuoja 2019, s. 94.).

Tehtävä edellytti kahden henkilön yli puolen vuoden työpanosta.

Esimerkki: Väliyhteisölain vaikuttavuus ja lakimuutosten vaikutusarviot

Ulkomaisella väliyhteisöllä tarkoitetaan Suomessa verovelvollisen määräysvallassa olevaa yhtiötä tai muuta yksikköä, jonka tuloverotuksen taso on alle 3/5 Suomen vastaavasta ja joka ei vapaudu lain soveltamisalasta minkään laissa erikseen säädetyn poikkeuksen nojalla. Lain soveltuessa väliyhteisön osakasta voidaan verottaa väliyhteisön tulosta, vaikka yhtiö ei olisi jakanut sitä osakkaalleen. Veronkiertodirektiivin myötä lakia on muutettu vuoden 2019 alusta lähtien. Harmaan talouden selvitysyksikön vuonna 2021 valmistuvassa selvityksessä tutkitaan, estääkö Suomen väliyhteisölainsäädäntö tehokkaasti tulon siirtämistä matalasti verotettuihin yksiköihin. Yhtenä monista alakysymyksistä oli vastata Valtiovarainvaliokunnan mietinnössä esitettyyn kehotukseen selvittää lakimuutosten vaikutuksia.

Oma-aloitteisesti ilmoitetut tiedot antavat yleiskuvan suomalaisten omistamista väliyhteisöistä vain siltä osin, kuin niillä ei tavoitella verotuksellista hyötyä. Niinpä lain ja sen muutoksen vaikutuksia pyrittiin selvittämään useista eri näkökulmista:

1) Oikeusvertaileva lähestymistapa. Väliyhteisösääntelyä on nykyisellään käytössä n. 50 valtiossa ja veronkiertodirektiivi implementoitiin samanaikaisesti kaikissa EU-jäsenvaltioissa. Selvityksessä vertailtiin kansainväliseen oikeuskirjallisuuteen ja konferenssiraportteihin perustuen erilaisia sääntelyratkaisuja ja selvitettiin lain keskeisiä elementtejä mittapuuna käyttäen, kuinka hyvin Suomen väliyhteisölaki suojaa veropohjaa verrattuna väliyhteisösäännöksiin kansainvälisesti. Tapausesimerkkien kautta hahmotettiin, miten hyvin erilaiset sääntelymallit torjuvat tyypillisiä rakenteita. Vertailun taustalla pyrittiin ottamaan huomioon, että verojärjestelmät ja väliyhteisösääntelyn tavoitteet poikkeavat maiden välillä.

2) Verotustiedoista käsin tehtävä lakimuutoksen tarkastelu. Kävimme läpi muutaman vuoden ajanjaksolta kaikki oma-aloitteisesti ilmoitetut väliyhteisöt toimialoineen ja sijaintivaltioineen. Aineiston avulla pyrittiin havaitsemaan vuonna 2019 ilmoitetuissa tiedoissa olevia yhtiökohtaisia muutoksia suhteessa aikaisempiin vuosiin ja samalla poissulkemaan mm. sääntelyn tulkinnanvaraisuuksista johtuvat ilmoitusvirheet ja suhdanteiden vaikutukset. Havaitut muutokset selittyivät lakimuutoksilla.

3) Hypoteesipohjainen ja lakimuutoskohtainen lähestymistapa. Lain sisältöön perehtymällä ja valvontakokemusten perusteella oli etukäteen olemassa muutamia oletuksia lakimuutoksen

todennäköisistä vaikutuksista. Selvityksessä tarkasteltiin, havaitaanko verotustiedoissa näitä ennakoituja muutoksia. Lisäksi selvityksessä kerättiin vertailutietojen avulla yritysjoukkoja, joista muutoksen myötä olisi voinut tai pitänyt tulla väliyhteisöjä. Lakimuutoksen myötä VYL nimittäin soveltuu mm. tiettyihin valtioihin rekisteröityihin yhtiöihin aikaisempaa helpommin. Ilmoittamatta jääneiden yhtiöiden väliyhteisöstatusta on mahdollista selvittää jälkikäteen verotarkastuksen keinoin.

4) Haastattelututkimus ja välilliset indikaattorit lain ennalta estävän vaikutuksen selvittämiseksi. Tämänkaltaisen sääntelyn vaikutukset eivät yleensä näy suoraan aineistossa, joten selvityksessä käytettiin metodina myös haastatteluja. Lisäksi pyrittiin selvittämään, onko vertailutiedoista löydettävissä viitteitä siitä, että sääntelyn vaikutuksesta varoja olisi siirtynyt esimerkiksi muihin instrumentteihin.

Tehtävä edellytti yhden henkilön vuoden työpanosta.

Esimerkki: Kyselytutkimukset toimenpiteiden vaikuttavuuden arvioinnin tukena

Yhtenä keinona lakihankkeiden etukäteiseen ja jälkikäteiseen vaikuttavuuden arviointiin ovat sekä yrityksille että harmaan talouden torjuntaa tekeville virkamiehille kohdistetut kyselytutkimukset. Esimerkiksi Harmaan talouden selvitysyksikkö teki Vaasan Yliopiston kanssa kyselytutkimuksen harmaasta taloudesta kuljetus- ja logistiikka-alalle, majoitus- ja ravitsemisalalle sekä rakennusalalle. Toteutetussa kyselyssä kysyttiin mm. harmaan talouden määrän kehitystä sekä valikoitujen torjuntaa koskevien ehdotusten vaikuttavuutta. Vastaavan kaltaisia teemoja on käsitelty laajemmassa virkamiehistölle kohdistetuissa harmaan talouden kyselytutkimuksissa. Kyselytutkimukset on julkaistu www.harmaa-talous-rikollisuus.fi tilannekuvasivustolla.

Yhden laajan kyselytutkimuksien tekeminen edellyttää kahden henkilön 4 kk työpanosta.

Esimerkki: Telakka-alan veronumero

Pääministeri Marinin hallitusohjelman kirjauksen mukaan telakka-alalla otetaan käyttöön rakennusalalla käytössä oleva veronumeromenettely. Hallituksen esitystä valmisteltiin valtionvarainministeriössä ja laki annettiin eduskunnalle vuoden 2021 alussa. Lain pääasiallisena tarkoituksena on saada tunnistettua ja rekisteröityä etenkin ulkomailta Suomeen tuleva työvoima mm. verotuksen toimittamista varten.

Lakiluonnoksen valmistelussa haasteena oli määrittää lain vaikutuksen laajuus sekä telakoiden lukumäärän, että niillä työskentelevien työntekijöiden määrän osalta. Harmaan talouden selvitysyksikkö selvitti, onko saatavilla tietoa, joilla voisi määrittää lain soveltamisalaan kuuluvat telakat, kotimaisen että ulkomaisen työvoiman määrän, työskentelyjaksojen pituuksia ja tehtyjä työtunteja. Selvitystyön tuloksena saatiin toimitettua Valtiovarainministeriölle suuren telakka-alan toimijan kulkulupatietoihin perustuva tilasto edellä mainituista asiakohdista. Tämän lisäksi toimitettiin arviot vastaavan lain vaikutuksista rakennusalalla, jotka perustuivat aiemmin Harmaan talouden selvitysyksikössä laadittuun ilmiöselvitykseen rakennusalan lakimuutosten vaikutuksista.

Edellä mainittujen tietojen kartoittamisen, hankkimisen, analysoinnin ja raportoinnin lisäksi Harmaan talouden selvitysyksikkö antoi lausunnon hallituksen esitysluonnokseen.

Tehtäväkokonaisuus edellytti kahden henkilön kolmen kuukauden työpanosta.

2. Lakihankkeet viranomaisten välisen tiedonvaihdon kehittämiseksi harmaan talouden torjunnassa

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiassa ja toimenpideohjelmassa (hanke 3.1) on todettu, että viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien tehokkaan harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntatyön ensisijaisena edellytyksenä on pystyä normaalissa toiminnassaan tunnistamaan asiakkaistaan harmaan talouden toimijat. Harmaan talouden toimijoiden tunnistamista ja valvontaa helpottavat ja tehostavat erityisesti yritystoimintaa ja sen taustahenkilöitä koskevien tietojen hyvä saatavuus sekä sähköiset palvelut viranomaisten välisessä tietojenvaihdossa.

Viranomaistietojen laaja käyttö voi tarkoittaa myös sitä, että velvoitteensa hyvin hoitavien yrityksien asioiden käsittely on tehostunut ja nopeutunut eri viranomaisprosesseissa ja yrityksien hallinnollinen taakka on vähentynyt esimerkiksi julkisten tukien, julkisten hankintojen tai elinkeinolupien hakemisen yhteydessä. Harmaan talouden selvitysyksikkö ei toistaiseksi ole mitannut tietojenvaihdon vaikuttavuutta harmaan talouden torjuntaan.

Velvoitteidenhoitoselvityksiä käytetään viranomaistehtävissä tarvittavien tietojen hankintaan laajasti. Harmaan talouden selvitysyksikön tuottamien velvoitteidenhoitoselvitysten käyttäminen viranomaisten tehtävissä on laajentunut kymmenessä vuodessa 14 viranomaistehtävästä jo 28 viranomaistehtävän tukemiseen. Samalla velvoitteidenhoitoselvityspyyntöjen määrä on kasvanut: vuonna 2018 pyyntöjä oli 322.000 kpl, vuonna 2019 420.000 kpl ja vuonna 2020 828.000 kpl. Pyyntömäärän kasvuun on vaikuttaneet uudet viranomaisasiakkaat, digitaaliset palvelutoteutukset ja koronatukien myöntämisen valvonnasta aiheutunut pyyntömäärien kasvu.

Harmaan talouden selvitysyksikkö on tehnyt erittäin laaja-alaisesti yhteistyötä eri viranomaisten ja ministeriöiden kanssa tietojenvaihtoa koskevien lakihankkeiden valmistelun yhteydessä. Tämä yhteistyö on nähtävissä myös lakihankkeiden perusteluissa ja vaikutusten arvioinnissa. Tällä hetkellä vireillä olevia tietojenvaihtoa koskevia lakihankkeita on vireillä valmistelun eri vaiheissa n. kymmenen eri ministeriöissä, viranomaisissa ja Eduskunnassa.

3. Harmaan talouden selvitysyksikön lausunnot lakihankkeiden valmistelussa

Harmaan talouden selvitysyksikkö on antanut vuosina 2016–2020 yhteensä 86 lausuntoa harmaan talouden torjunnan näkökulmasta eri lakihankkeisiin tai lakihankkeiden työryhmämuistioihin.

Selvitysyksikön arvio on, että erityisesti viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevat lausunnot on otettu hyvin lakihankkeiden valmistelussa huomioon. Selvitysyksikkö ei ole selvittänyt asiaa järjestelmällisesti muilta osin.

Selvitysyksikkö arvioi, että osallistuminen säädösvalmisteluun vasta lausuntovaiheessa on usein myöhäinen vaikuttamisvaihe lakihankkeen sisältökysymyksiin. Parempi lopputulos saavutettaisiin, mikäli keskeiset harmaan talouden torjuntaviranomaiset voisivat osallistua lausuntovaihetta aikaisemmin säädösvalmisteluun. Menettelytapa mahdollistaisi harmaan talouden torjuntaan liittyvien asioiden paremman huomioimisen osana säädösvalmistelua.

4. Onko harmaan talouden toimenpideohjelman lakihankkeissa huomioitu vaikutusten arviointi?

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmaan on kirjattu yli 20 erilaista hanketta ja yli 50 toimenpidettä. Hankkeiden toteutukseen on varattu erillinen rahoitus osana julkisen talouden rahoitussuunnitelmaa. Strategian ja toimenpideohjelman valmistelussa kiinnitettiin huomiota vaikutusten arviointiin.

Jokaisessa toimenpideohjelman hankekirjauksessa, lainsäädäntöhankkeet mukaan lukien, on kohta "vaikutusten arviointi". Kaikilla hankkeilla on nimetyt vastuulliset ministeriöt ja viranomaiset. Heillä on myös velvollisuus huolehtia kyseisen hankkeen vaikutusten arvioinnista ja löytää toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointiin soveltuvat menetelmät. Strategian ja toimenpideohjelman toimenpiteiden vaikutusarvioiden tekemiseen on varattu erillistä määrärahaa 200.000 euroa, esimerkiksi ulkopuolisten palveluiden ostamiseen.

Helsingissä 18.2.2021

Janne Marttinen
johtaja
Harmaan talouden selvitysyksikkö
Verohallinto

Verohallinto
Harmaan talouden selvitysyksikkö
PL 325
00052 VERO

www.vero.fi
puh. 029 512 000