Verohallinto
Asiakkuusyksikkö
Harmaan talouden torjunta

Lausunto

Eduskunnan tarkastusvaliokunta

9.11.2021
K 3/2021 vp Hallituksen vuosikertomus 2020

Verohallinto / Harmaan talouden torjunnan nykytila

Onnistumiset harmaan talouden torjunnassa

Verohallinnon sisäinen kehitystyö erilaisten menetelmien ja työkalujen osalta on ollut merkittävää. Tämä on mahdollistanut vertailutietojen monipuolisen ja entistä tehokkaamman hyödyntämisen. Vaikutukset ovat olleet positiivisia sekä valvonnan kohdentamisen että valvontatapauksen käsittelyn näkökulmasta. Riskienhallinnassa toteutettu kohdevalinta erityisesti harmaan talouden torjunnassa on hyvin osuvaa. Analyysi tuottaa merkittäviä harmaan talouden kohteita sekä verotarkastukseen että muilla valvontamenettelyillä hoidettaviksi. Osumatarkkuus harmaan talouden vakavampien tapausten osalta on tällä hetkellä yli 90 %, eli tämä määrä tarkastuksista johtaa verojen määräämiseen. Rikosilmoitusharkintaan tarkastetuista tapauksista menee noin 80 %. Yksi merkittävä lähde kohdevalinnassa ovat nykyään myös Rahanpesun selvittelykeskuksesta tulevat aloitteet, joissa on arvioitu olevan verotuksellinen intressi. Kohdevalinnan kehittymisen lisäksi Verohallinto on saanut muilta viranomaisilta kiitosta harmaan talouden verotarkastuskertomusten hyvästä laadusta.

Myös osaamisen kehittyminen ja kansainvälisen tietojenvaihdon edistyminen ovat vaikuttaneet harmaan talouden torjunnan kohdevalinnan paranemiseen merkittävästi. Työkalujen ja kansainvälisen tietojenvaihdon kehittymisestä voidaan mainita esimerkkinä Viro-Suomi reaaliaikainen tietojenvaihto Suomen ja Viron välillä. Tämä on ainutlaatuista koko maailman mittakaavassa, ja mahdollistaa jo nykytilassa mm. palkka- ja arvonlisäverotietojen reaaliaikaisen saamisen ja käyttämisen valvonnan tarpeisiin. Jatkokehittämisestä on jo sovittu Viron ja Suomen välillä ja tietojenvaihdon ala tulee vielä nykytilasta laajenemaan. Suomen Verohallinto on myös yhtenä ensimmäisistä verohallinnoista liittynyt kansainväliseen FCInet-tietoverkostoon, mistä odotetaan merkittävää talousrikostorjunnan työkalua tulevaisuudessa.

Verohallinto on sitoutunut pääjohtajan 20.10.2020 tehdyllä resursseja koskevalla sitoumuksella siihen, että harmaan talouden torjuntaan varmistetaan vähintään tietyt resurssit (270 htv). Nämä resurssit ovat myös käytännössä olleet käytettävissä vuoden 2021 aikana. Valtaosa tästä resurssista on lisäksi erittäin osaavaa ja erikoistunutta, vaikka henkilöstön eläköityminen ja muu vaihtuminen aiheuttaa jossakin määrin haasteita osaamisen ylläpidolle. Osaaminen ja kyvykkyys

näkyy myös Verohallinnon harmaan talouden torjunnan aktiivisessa oma-aloitteisessa tietojenvaihdossa, kun havaitaan laiminlyöntejä tai väärinkäytöksiä muiden valvovien viranomaisten toimialalle kuuluvista asioista (esim. ETK, Kela, AVI, Rahanpesun selvittelykeskus).

Verohallinto tekee tiivistä ja monipuolista kansainvälistä yhteistyötä, mistä esimerkkinä on jo pitkään jatkunut yhteispohjoismainen uhkakuvatyö ja yhteiset koulutukset, esimerkiksi koskien rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen tunnistamista tai korruption havainnointia. Uhkakuvatyötä hyödynnetään sekä Verohallinnon omassa skenaariotyössä että kansallisesti viranomaisyhteistyössä.

Perinteisen valvonnan lisäksi myös ennalta estävä toiminta harmaan talouden torjunnassa on Verohallinnossa onnistunutta ja sillä on pitkät perinteet. Esimerkkinä voidaan mainita kaupunkiyhteistyö, jota on tehty vuodesta 2016. Kysymyksessä on Verohallinnon oma-aloitteinen toiminta, missä tehdään yhteistyötä kaupunkien kanssa ja pyritään harmaan talouden ehkäisyyn ennakolta tilaajaorganisaatioiden kautta. Tapaamisissa koulutetaan ja esitellään keinoja, miten julkisia hankintoja tekevät tahot voivat valikoida sopimuskumppaneikseen velvoitteensa asianmukaisesti hoitavia yrityksiä ja miten tästä saadaan esim. kilpailutustilanteissa riittävästi tietoa harkinnan taustalle (mm. sähköiset järjestelmät). Lisäksi käydään läpi harmaan talouden torjunnan näkökulmasta kaupunkien menettelyitä, ohjeita ja strategioita hankintojen, päätöksenteon ja valvonnan osalta, huomioiden myös korruptio ja sidonnaisuudet. Yhteistyöhön kuuluun myös riskien havainnointi kaupungin omaan toimintaan liittyen, lähinnä julkisten varojen käyttäjän ominaisuudessa sekä oman organisaation henkilöiden väärinkäytösten mahdollisuus.

Vastaavan tyyppisiä harmaan taloutta ennalta estäviä koulutuksia on kaupunkien lisäksi pidetty mm. tilintarkastusalalla sekä muutamien toimialojen keskusjärjestöjen kanssa (esim. romu- ja metalliala). Verohallinto on yleisemminkin panostanut siihen, että yritykset pystyisivät tunnistamaan epärehelliset toimijat ja käyttäisivät esim. alihankkijoinaan luotettavia kauppakumppaneita.

Valitse luotettava kauppakumppani
Tunne asiakkaasi ja kauppakumppanisi

Harmaan talouden torjuntaan liittyvät kehittämistarpeet

Harmaan talouden toiminta on ammattimaistunut ja kohteet ovat sekä kansainvälisiä että monimutkaisia selvittää. Samaan aikaan reaaliaikaisten tarkastusten, jolla tarkoitetaan samanaikaista verotarkastusta ja esitutkintaa, määrä on merkittävästi laskenut viime vuosien aikana. Alla tilastoa valmistuneista tapauksista, joissa verotarkastus on tehty samaan aikaan Poliisin tai Tullin rikostorjunnan suorittaman esitutkinnan kanssa:

2018	117
2019	93
2020	47
2021	42 (tilanne 31.10.2021)

Verohallinnon pääasiallinen yhteistyöesitutkintaviranomainen on ollut ja on edelleen Poliisi, mutta tapausten määrä on vähentynyt aiemmista vuosista. Tällä hetkellä keskeneräisiä reaaliaikatutkintoja on käynnissä 28, joista kahdeksan eli 30 % toteutetaan yhdessä Tullin rikostorjunnan kanssa. Tapauksissa on kyse rajat ylittävien alv-petosten tutkinnasta, joihin Tullin esitutkinnan rooli käytännössä rajoittuu. Poliisin osuus keskeneräisistä reaaliaikatutkinnoista on 20 kappaletta. Poliisin valmius reaaliaikaiseen yhteistyöhön on erittäin rajallinen erityisesti pääkaupunkiseudulla, missä myös lähtökohtaisesti vaativimmat ja laajimmat veropetostapaukset nousevat esiin. Tulevaisuudessa on todennäköistä, että esimerkiksi Ruokavirasto ja AVI tuottavat niiden

oman analyysitoiminnan ja resurssoinnin kehittyessä aiempaa enemmän painetta Poliisin talousrikostutkintaan, myös reaaliajassa tehtävien yhteistarkastusten osalta. Tämä aiheuttaa sen, että Verohallinnon ja Poliisin on hyvin vaikea päästä yhteistarkastusten osalta sille tasolle, missä on oltu aiemmin. Tämä hankaloittaa laajojen ja monimutkaisten tapausten tutkintaa ja johtaa myös osittain päällekkäiseen työhön. **Verohallinto näkee, että sujuvan viranomaisyhteistyön varmistamiseksi ja harmaan talouden torjunnan kokonaisuuden ymmärtämiseksi Suomessa tulisi selvittää melko nopeallakin aikataululla talousrikostorjunnan tila kokonaisuutena. Kaikkien keskeisten harmaan talouden torjuntaviranomaisten tulisi olla tässä tarkastelussa mukana.**

Lisäksi todetaan, että mikäli kirjanpitojen tai muiden aineistojen tarkastettavaksi saamiseksi tarvitaan Poliisin virka-apua, on se Verohallinnolle nykyisin maksullista.

Operatiivisen harmaan talouden torjunnan osalta voidaan todeta myös koronapandemian vaikutukset viranomaistoimintaan: reaaliaikainen valvonta eli toimiston ulkopuolella paikan päällä tehtävä valvonta on ollut hyvin vähäistä ja sama vaikutus on ollut myös viranomaisten yhteisvalvontaan. Tilanne on mahdollistanut aiempaa enemmän sen, että velvoitteita laiminlyövät tahot ovat pystyneet toimimaan valvonnan ulkopuolella. Rakennusalan osalta jo aiemmin alalle luodut menetelmät mm. työmaiden omavalvontaan liittyen ovat toisaalta mahdollistaneet korona-aikanakin Verohallintoon annettavien ilmoitusten oikeellisuuden tiettyjen työmaiden osalta.

Koronapandemia on vaikuttanut myös siihen, että muun muassa verotarkastajat ovat työskennelleet ja tutkineet tapauksia pääasiassa etätyössä. Kommunikointi kollegoiden kanssa on tapahtunut etäyhteyksillä, joten tapausten yhteinen läpikäynti on jossakin määrin vähentynyt ja vaatii opettelua. Tällä on näyttänyt olevan vaikutusta myös työn tehokkuuteen, koska tapaukset ovat monimutkaisia ja niiden yhteinen työstäminen tehostaa ratkaisuiden löytymistä.

Verohallinnon operatiiviseen toimintaan liittyvät hankkeet

Toimenpideohjelman hankkeiden sujuvan edistämisen kannalta haasteellista on ollut jossakin määrin se, että tarvittavaa resurssia ei ole kaikissa tarvittavissa vaiheissa saatu ministeriötasolta tueksi. Jossain määrin ongelmallista on ollut myös se, että vaikka toimenpideohjelma ja sen hankkeet on hyväksytty laajasti toimenpideohjelman laadinnassa mukana olleissa ministeriöissä, hankkeita ei käytännön tasolla kuitenkaan olla aina riittävän valmiita edistämään tai hankkeita riittävästi edistäviä ratkaisuja löytämään. Asioiden valmisteluun on käytetty usein suuri työmäärä, joten näemme tärkeäksi sen, että eri ministeriöiden vastuualueille osoitetut hankkeet etenisivät suunnitellulla tavalla. Yhteisen tavoitteen tulee olla se, että asia etenee ja vastuuministeriöiden tehtävänä on omalta osaltaan pohtia eri hankkeiden edistämisen edellytyksiä. Toisinaan keskustelua taustoista, tarpeesta tai muutosten edellytyksistä ei ole ollut edes mahdollista eri syistä käydä.

Hanke 3.3. Suomessa verotarkastajien toimivaltuudet ja tarkastusoikeudet ovat jääneet jälkeen sekä kansainvälisestä kehityksestä että vertailussa joihinkin muihin kansallisiin viranomaisiin, vaikka Verohallinto on esimerkiksi harmaan talouden torjunnan osalta yksi keskeisimmistä valvontaviranomaisista. Nykylainsäädännön mukainen, vapaaehtoisuuteen perustuva verovelvollisen esittämis- ja selvittämisvelvollisuus tarkastuksen aikana on vanhentunut ja kansainvälisestikin vertailtuna riittämätön. Reaaliaikaisten tutkintojen määrä on erityisesti pääkaupunkiseudulla laskenut Poliisin tukossa olevan talousrikostutkinnan vuoksi merkittävästi viime vuosina. Tarkastusoikeuksia ja toimivaltuuksia parantamalla saataisiin myös prosessiekonomisia hyötyjä ja Verohallinnon lähtökohdista johtuva tarve viranomaisyhteistyötarkastuksille vähenisi. Paremmat toimivaltuudet parantaisivat aineistojen hankkimista ja näytön esittämistä erityisesti harmaan ta-

louden tapausten selvittämisessä. Paremmalla aineistolla tuotettaisiin laadukkaampia ja todistusvoimaisempia verotarkastuskertomuksia ja prosessi nopeutuisi. Muut viranomaiset – mukaan lukien esitutkintaviranomaiset – saisivat omaa toimintaansa varten laadukkaampaa tietoa.

Tarkastusoikeuksiin liittyviä toimivaltuuksia ajantasaistamalla harmaan talouden tarkastuskohteissa tietoa saataisiin entistä paremmin verovelvolliselta itseltään, mikä olisi huomattava parannus nykytilaan, jossa verotus saatetaan joutua perustamaan lähes yksinomaan kolmansilta osapuolilta hankittuihin tietoihin. Näytön voidaan arvioida parantuvan mm. seuraavien asioiden selvittämisessä:

- liiketoimintaan liittyvien järjestelyiden todellinen luonne
- todellisten toimijoiden selvittäminen (bulvaanien käyttö, todelliset toimijat taustalla)
- kiinteän toimipaikan määrittämiseen liittyvät seikat
- kuittikauppatapaukset
- käteisen rahan rahavirrat
- pimeät palkanmaksut ja pimeät työntekijät mahdollisine tuntikirjanpitoineen
- kassajärjestelmämanipulaatiotapaukset

Voimassa olevien säännösten mukaan verotarkastajalla ei ole oikeutta missään oloissa itse ottaa tarkastettavaksi kirjanpitoaineistoa tai ottaa sitä haltuunsa vastoin verovelvollisen tahtoa esimerkiksi Verohallinnon tiloihin tarkastettavaksi. Koska Verohallinnolla ei ole nimenomaista oikeutta tarkastaa verovelvollisen aineistoa, poliisin antama virka-apu ei voi myöskään laajentaa Verohallinnon toimivaltuuksia. Siten poliisi ei voi pakottaa verovelvollista noudattamaan esittämisvelvollisuuttaan ja esimerkiksi vaatia avaamaan jonkin salasanalla suojatun kirjanpito-ohjelman. Poliisi on myös käytännössä kieltäytynyt antamasta Verohallinnolle virka-apua esittämisvelvollisuuden rikkomistilanteissa juuri toimivaltapiirin puutteellisuuden vuoksi. Nykytilassa juridinen pohja on haastettavissa, mikäli Verohallinto kuitenkin käyttää tässä tilanteessa poliisin virka-apua. Nykytilassa on siten epäselvää, voidaanko poliisilta ylipäätään pyytää virka-apua.

Nykytilassa erityisesti ongelmia liittyy arvioverotukseen, näytön hankkimiseen ja verotuksen kohdistumiseen oikeaan verovelvolliseen. Arvioverotus ei ole rangaistus verovelvolliselle, mutta on selvää, että jos verovelvollinen kieltäytyy toimittamasta aineistoa ja jättää myötävaikuttamatta verotarkastukseen, jää liiketoiminnan luonteen selvittäminen hyvin usein vajaaksi. Tällöin verotarkastuksen maksuunpanopäätökset perustuvat suurelta osin kolmansilta osapuolilta saatuihin tietoihin, jotka eivät välttämättä kaikissa tilanteissa kerro kaikkea liiketoiminnan todellisesta luonteesta. Verovelvollinen voi myös hyötyä aineiston toimittamatta jättämisestä esimerkiksi tilanteessa, joissa vertailutietoja on saatavissa vähän tai ei ollenkaan. Tällöin verotus voi esimerkiksi kohdistua väärään verovelvolliseen, kun todellinen toimija jää puutteellisten tietojen vuoksi selvittämättä. Näytön hankinta on ajoittain erittäin haastavaa nykyisillä toimivaltuuksilla.

Aineiston otto-oikeus on mm. seuraavilla kansallisilla viranomaisilla: KKV, Fiva, Energiavirasto, DVV, AVI, ELY-keskus ja Ruokavirasto, PRH, VTV ja ETK. Suomen Verohallinnon toimivaltuudet ovat kansainvälisesti jäljessä ja merkittävää on, että Norjassa ja Ruotsissa toimivaltuudet ovat huomattavasti laajemmat. Verohallinnon asiantuntemus on veropetosten tunnistamisessa ja tutkimisessa on tunnustettu useassa maassa ja toimivaltuudet turvaavat sitä, että veropetoksia ja harmaata taloutta voidaan paljastaa poliisin resursseista huolimatta.

Hanke 3.1. Toimenpideohjelman hankkeessa tavoitteena on kehittää viranomaisten tietojenvaihtosäännöksiä harmaan talouden toimijoiden tunnistamiseksi ja torjunnan tehostamiseksi. Rikostaustatietojen hyödyntäminen on yksi toimenpideohjelmassa mainittu kehitystarve. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden tehokas torjunta edellyttää viranomaisen kykyä tunnistaa harmaan talouden toimijat. Vastuuhenkilöiden tai tosiasiallisten toimijoiden aiempi rikollisuus on usein yhteydessä häiriöihin yrityksen verotukseen liittyvien ja muiden lakisääteisten velvoitteiden

hoitamisessa. Rikostaustatiedon käyttö osana riskiasiakkaiden tunnistamista parantaisi ja tehostaisi valvontatarpeen havaitsemista.

Rikostaustatietojen hyödyntäminen Verohallinnon riskienhallinnassa edellyttäisi säännösmuutoksia rikostaustatietoja koskeviin tietojenvaihtosäännöksiin. Verohallinnon tietotarve mahdollisimman reaaliaikaisiin tietoihin tulisi tunnistaa muillakin hallinnonaloilla. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunta edellyttää sitä, kaikki hallinnonalat ymmärtävät ilmiökentän kokonaiskuvan ja osallistuvat aktiivisesti haasteiden ratkaisemiseen. Koska on nähtävissä selkeästi toimijoiden ammattimaistumista, Verohallinto voisi torjua ns. hallinnollisesti harmaata taloutta hyödyntämällä riskienhallinnassa rikostaustatietoa yhtenä kriteerinä lukuisten muiden riskikriteerien joukossa. Harmaan talouden torjuntaa ja väärinkäytösten ehkäisyä olisi tällöin mahdollista toteuttaa nykyistä paremmin jo ennakolta.

Helsingissä 8.11.2021

Tarja Valsi
Apulaisjohtaja
Harmaan talouden torjunta
Verohallinto

Marko Myllyniemi
Ohjaus- ja valvontajohtaja
Verohallinto