Verohallinto
Harmaan talouden selvitysyksikkö
PL 325
00052 VERO

Lausunto

8.11.2021

Eduskunnan tarkastusvaliokunta
valiokuntaneuvos Nora Grönholm

Viite / Diaarinumero
K 3/2021 vp Hallituksen vuosikertomus 2020

Lausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnalle harmaan talouden ja talousrikollisuuden toimenpideohjelmasta sekä torjunnasta

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt kirjallista lausuntoa sekä kutsunut Harmaan talouden selvitysyksikön kuulemistilaisuuteen. Tarkastusvaliokunta on pyytänyt tietoja nykyisen toimenpideohjelman täytäntöönpanosta ja edistymisestä sekä keskeisistä konkreettisista tuloksista. Lisäksi on pyydetty esittämään käsitys harmaan talouden torjunnan nykytilasta, missä on viime aikoina onnistuttu parhaiten ja missä puolestaan on vielä eniten parannettavaa.

Harmaan talouden selvitysyksikön lausunnossa käsitellään:

- harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman viranomaisten välisen tietojenvaihdon ja tietojen saatavuuden kehittämistä koskevaa hanketta (toimenpideohjelman hanke 3.1)
- Harmaan talouden selvitysyksikköä koskevan lain muuttamistarpeita (toimenpideohjelman hanke 4.4) sekä
- Harmaan talouden selvitysyksikön tuottamia tukitoimia- ja palveluita harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelma

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman merkityksestä

Valtioneuvoston periaatepäätöksenä vahvistettu Harmaan talouden torjunnan strategia ja toimenpideohjelma vuosille 2020–2023 muodostaa keskeisen välineen kehittää harmaan talouden torjuntaan kytkeytyvää lainsäädäntöä. Toimenpideohjelman poikkihallinnolliset hankkeet sitouttavat sekä ministeriöt että viranomaiset viemään eteenpäin sovittuja asioita ohjelmassa asetetun aikataulun mukaisesti. Viranomaisten riittävät toimivaltuudet ja tiedonsaantioikeudet yhä kansainvälistyvässä ja monimutkaistuvassa toimintakentässä ovat tehokkaan harmaan talouden torjunnan edellytys. Harmaan talouden selvitysyksikkö pitää harmaan talouden toimenpideohjelmien jatkuvuutta tärkeänä, koska siten voidaan varmistaa harmaan talouden torjunnan onnistuminen muuttuvassa toimintaympäristössä, eri hallinnonalojen sitoutuminen työhön myös tulevina vuosina sekä välttämättömien uudistusten läpivienti.

Harmaan talouden toimenpideohjelmilla on kehitetty monin tavoin erityisesti viranomaisten tietojenvaihtoon liittyvää lainsäädäntöä, joka on mahdollistanut laaja-alaisen viranomaistietojen käyttämisen useissa viranomaistehtävissä sekä myös edistänyt oma aloitteista tietojen luovuttamista toisen viranomaisen tehtävien hoitamiseksi. Tietojensaantioikeuden laajennukset tarkoittavat käytännössä useiden viranomaisten kohdalla siirtymää kohti tietoperusteista toimintaa, jossa valvottavien yrityksen riskejä, esimerkiksi julkisten velvoitteiden (mm. vero- ja eläkemaksujen) hoitamista, on mahdollista arvioida eri yritystietoja sisältäviä rekisteritietoja vasten. Tietojen saatavuutta on erityisesti kehitetty laajentamalla harmaan talouden selvitysyksikön tuottaman velvoitteidenhoitoselvityspalvelun käyttöä uusissa viranomaistehtävissä.

Harppauksia eteenpäin viranomaisten välisessä tietojenvaihdossa - toimenpideohjelman hanke 3.1

Nykyisen harmaan talouden toimenpideohjelman hankkeessa 3.1. keskitytään viranomaisten tietojenvaihtosäännösten kehittämiseen harmaan talouden toimijoiden tunnistamiseksi ja torjunnan tehostamiseksi. Harmaan talouden toimijoiden tunnistamista ja valvontaa helpottavat ja tehostavat erityisesti yritystoimintaa koskevien tietojen hyvä saatavuus sekä sähköiset palvelut viranomaisten välisessä tietojenvaihdossa.

Nyt meneillään olevan toimenpideohjelman aikana on toteutettu useita lakimuutoksia, joilla on viranomaisten välistä tietojenvaihtoa edistävä vaikutus. Elintarvikelakiin, luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta annettuun lakiin, hankintalakiin, ruokahuollon tietovarannosta annettu lakiin, rehulakiin ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettuun lakiin on otettu säännöksiä, jotka edellyttävät niiden asiakkaiden tunnistamista, jotka eivät ole hoitaneet julkisia velvoitteitaan. Viranomaisille on lisäksi säädetty mahdollisuus käyttää Harmaan talouden selvitysyksikön velvoitteidenhoitoselvityspalvelua velvoitteidenhoidon tarkistamisen tiedonhankintavälineenä. Velvoitteidenhoitoselvityksen käytöstä tehtävien tukena on säädetty myös sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain, alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta annetun lain sekä alueiden kehittämisen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta annetun lain muutosten yhteydessä.

Vastaavia säädösmuutoksia ollaan tekemässä lisäksi valtionavustuksista yritystoiminnan kehittämiseksi annettuun lakiin, jätelakiin, lannoitelakiin ja eläimistä saatavista sivutuotteista annettuun lakiin. Myös liikennepalvelulain henkilö- ja tavaraliikennelupien myöntämisperusteiden muuttaminen on tällä hetkellä hallituksen esityksenä eduskunnan harkittavana. Myöntämisperusteita ollaan EU:n säännösharmonisoinnin takia muuttamassa suuntaan, jossa velvoitteiden hoitamisen tarkistaminen olisi aikaisempaa rajoitetumpaa. Lisäksi vireillä on lakihanke, jossa tullaan säätämään muun muassa Harmaan talouden selvitysyksikön ja poliisin tiedonsaantioikeudesta tulorekisterin tietoihin.

Toistaiseksi Harmaan talouden toimenpideohjelmaan sisältyvät poliisihallinnon elinkeinolupiin liittyvät muutokset sekä jotkin hankintalakia koskevat muutokset (esim. esteperusteiden ulottaminen koskemaan hankinta-aikaa, hankintayksiköiden tietojensaantioikeuden laajentaminen) odottavat valmistelun käynnistymistä.

Velvoitteidenhoitoselvitykset - toimintavarma palvelu takaa datahuollon

Harmaan talouden selvitysyksikön tuottama velvoitteidenhoitoselvityspalvelu (VHS-palvelu) antaa kokonaiskuvan tarkastelun kohteena olevan yrityksen julkisten velvoitteiden hoitamisesta, toiminnasta, taloudesta ja yritykseen liittyvistä kytkennöistä eli vastuuhenkilöistä.

Viranomaiset ovat pyytäneet noin kolme miljoonaa velvoitteidenhoitoselvitystä 10 vuoden aikana. Vuoden 2020 aikana velvoitteidenhoitoselvityspyyntöjä esitettiin 828 000. VHS-palvelun kysyntä on kasvanut vuosi toisensa perään. VHS palvelu on laajentunut alkuperäisestä 13 käyttötarkoituksestaan jo 29 viranomaistehtävään. VHS-palvelu on mahdollistettu lainsäädännöllä tukemaan yhä useampaa viranomaistehtävää. Uusia viranomaistehtäviä on tulossa VHS-palvelun käyttäjiksi sitä mukaa, kun tietojenvaihtoa koskevat lakihankkeet etenevät.

VHS-palvelun saavutettavuuden taustalla on digitalisaation mahdollistamat, viranomaisten välisten tietojärjestelmien rajapintatoteutukset. Rajapintapalveluiden käyttäminen tarkoittaa käytännössä sitä, että VHS-pyynnöt ja niiden vastaukset kulkevat viranomaisten tietojärjestelmien välillä rajapintojen avulla automatisoidusti. VHS-palvelun loppukäyttäjille tämä tarkoittaa helppoa ja nopeaa VHS-palvelun saavutettavuutta sekä ennen kaikkea laadukkaita viranomaisrekistereiden tietoja valvontatoimien suuntaamista ja suorittamista varten. Lähitulevaisuudessa kasvava VHS-palvelun kysyntä tulee kohdistumaan rakenteellisen tiedon hyödyntämiseen. Rakenteellisen tiedon hyödyntäminen mahdollistaa esimerkiksi tietojen näyttämisen viranomaisen omassa tietojärjestelmässä, tietojen vertailua viranomaisen omia tietoja vasten sekä työjonojen muodostamisen julkisia velvoitteita laiminlyövistä yrityksistä.

VHS-palveluun kohdistui suuri palvelukysyntä vuoden 2020 aikana, mikä aiheutui Business-Finlandin ja Ely-keskusten ns. koronatukihakijoiden taustojen tarkastamisesta. Valtionavustuslaki mahdollistaa tukea hakevaa yritystä ja saajaa koskevien salassa pidettävien viranomaistietojen saamisen taustojen tarkastamiseksi. Valtiotalouden tarkastusvirasto on julkaissut 28.10.2021 koronatukia koskevan tarkastuskertomuksen. Tarkastusvirasto esitti raportissaan suosituksen siitä, että Valtiokonttori terävöittäisi hakijan esittämien tietojen todentamista ja suositeltavana keinona voidaan pitää Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikön laatimaa velvoitteidenhoitoselvitystä.[1] On huomioitava, että nykyinen valtionavustuslaki ei mahdollista taustahenkilöiden tai heidän muun yritystoimintansa taustojen tarkistamista. Valtiovarainministeriön budjettiosasto on valmistelemassa valtionavustuslain uudistamista, jossa yhtenä tavoitteena on tukien myöntäjien tietojensaantioikeuksien laajentaminen ja nykyistä laajempi taustojen tarkastusmahdollisuus. On oletettavaa, että hallituksen esitys valtionavustuslain kehittämiseksi annetaan vuoden 2022 aikana. Harmaan talouden selvitysyksikkö pitää tavoiteltua valtionavustuslain muutosta kannatettavana.

Harmaan talouden selvitysyksikköä koskevan lain uudistaminen - toimenpideohjelman hanke 4.4

Yli 10 vuoden kokemus harmaan talouden selvitysyksikköä koskevan lain soveltamisesta on nostanut esiin eräitä lainsäädäntöön liittyviä uudistamistarpeita. Keskeisin niistä on ns. organisaatiohenkilö-rajauksesta luopuminen. Käytännössä selvitysyksikköä koskeva laki rajoittaa nykyisin eräiden viranomaisten tietojen hankintaa VHS-palvelua hyödyntäen.

Harmaan talouden selvitysyksikkö on ehdottanut organisaatiohenkilörajauksesta luopumista, joka käytännössä tarkoittaisi asiakasviranomaisille nykyistä laajempaa mahdollisuutta käyttää VHS-palvelua tiedonhankinnassaan. Tehdyn viranomaiskyselyn mukaan ehdotus sai kannatusta. Lakimuutos olisi tarpeen mm. rahanpesun torjuntaan liittyvien tehtävien tukemiseksi sekä ulosottohallinnon täytäntöönpanoa koskevissa tehtävissä.

Osana harmaan talouden toimenpideohjelman hanketta 4.4 Valtiovarainministeriön ja Harmaan talouden selvitysyksikön yhteistyönä on vireillä selvitys Harmaan talouden selvitysyksikköä koskevan lain muutoksesta.

[1] https://www.vtv.fi/julkaisut/koronaepidemian-johdosta-myonnetyt-suorat-yritystuet/ – Tukien kohdentuminen ja hallinnointi epidemian alkuvaiheessa - Valtiontalouden tarkastusvirasto (vtv.fi)

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan tukitoimet

Harmaan talouden selvitysyksikön rooli harmaan talouden torjunnassa jakautuu kahteen päätehtävään. Kuten edellä on kerrottu, yksikkö tuottaa eri viranomaisten tueksi velvoitteidenhoitoselvityksiä. Niiden lisäksi operatiivista työtä tuetaan toiminnan suunnittelupalveluiden avulla. Eri viranomaisten käytännön valvontatyötä tukevan toiminnan lisäksi yksikössä on kymmenkunta analyytikkoa ja asiantuntijaa, joiden tehtävänä on tuottaa tutkittua tietoa harmaan talouden teemoista. Laadittavat tutkimusraportit ovat nimeltään ilmiöselvityksiä. Selvitykset tukevat viranomaisten sekä poliittisten päätöksentekijöiden työtä harmaan talouden torjunnassa ja sen edistämiseen liittyvissä lainsäädäntöhankkeissa.

Toiminnan suunnittelupalvelut tukevat useiden eri viranomaisten työtä

Usealla eri viranomaisella, esimerkiksi Liikenne- ja viestintävirasto Traficomilla, Kilpailu- ja kuluttajavirastolla sekä aluehallintoviranomaisilla, on pysyvä tarve tehdä kohdevalintaa esimerkiksi asiakkaiden lupavalvontaa varten. Selvitysyksikkö tarjoaa valvontaa tehostavia keskitettyjä analyysipalveluja. Käytännössä suunnittelupalveluissa on kyse laajojen tietomassojen jalostamisesta asiakasviranomaisille ilmiöselvityksinä ja velvoitteidenhoitoselvityksinä siten, että valvontaa suorittavat viranomaiset voivat kohdistaa toimenpiteitä riskikohteille. Tämä mahdollistaa paremman kohdevalinnan ja siten viranomaisresurssien tehokkaamman käytön.

Ilmiöselvityksiä jo 120 - vankkaa tietoa harmaasta taloudesta ja sen vaikutuksista

Selvitysyksikkö on laatinut 10 vuoden olemassaolonsa aikana noin 120 ilmiöselvitystä, jotka muodostavat laajan tietopankin harmaata taloutta koskevasta dokumentoidusta tiedosta Suomessa. Selvitysten kohteeksi on valikoitunut useita ajankohtaisia ja yhteiskunnallisesti merkittäviä aiheita, kuten ulkomaisen yritystoiminnan ja työvoiman kysymyksiä, arvonlisäverotukseen liittyviä harmaan talouden teemoja, verkkokaupan ongelmakohtia, kansainvälisen sijoitustoiminnan harmaan talouden haasteita, eläkkeiden- ja sosiaaliturvamaksujen laiminlyöntien erityiskysymyksiä sekä digitaalisen talouden asioita.

Poimintoja viime vuosina valmistuneista selvityksistä

Arvolisäveron vajetta on arvioitu yksikön useassa selvityksessä. Verohallinnon arvioiden mukaan Suomen arvonlisäveron kokonaisvaje on ollut vuonna 2018 noin miljardi euroa eli hieman alle 5 prosenttia arvonlisäverokertymästä. Arvonlisävero on tuloverotuksen jälkeen suurin verotulojen kerryttäjä, mutta tuotto jää vajaaksi harmaan talouden takia.

Vuonna 2020 selvitysyksikkö julkaisi taksialan harmaan talouden kysymyksiä käsittelevän selvityksen. Liikenne- ja viestintäministeriö hyödynsi selvitystä valmistellessaan taksialan lainsäädäntömuutoksia. Liikennepalvelulain muutokset tulivat voimaan syksyllä 2021.

Niin ikään viime vuonna valmistui ulkomaalaisten alipalkkausta harmaan talouden ilmiönä oikeustapausten kautta tarkastellut selvitys. Selvityksessä todettiin, että turvapaikanhakijat ja paperittomat ovat erityisen riskialttiita alipalkkaukselle. Ulkomaisen yritystoiminnan ja työvoiman kysymykset ovat usein hankalia selvittää ja toimivia keinoja puuttua muun muassa alipalkkaustapauksiin ei oikein ole. Työperäisen hyväksikäytön ja harmaan talouden yhteyksiä selvitetään vuoden 2022 aikana tarkemmin.

Vuoden 2021 alkukeväästä selvitysyksikkö julkaisi laajan väliyhteisölakia koskevan tutkimuksen. Siinä selvitettiin, toimiiko lainsäädäntö tarkoitetulla tavalla, eli estääkö Suomen väliyhteisölainsäädäntö tehokkaasti tulon siirtämistä matalasti verotettuihin yksiköihin. Tärkein selvityksessä esiin nostettu kysymys on, miltä osin Tanskan väliyhteisösäännökset voisivat soveltua Suomeen.

Kehittämiskohteena numeraalisen tiedon tuottaminen

Selvitys- ja tutkimustoiminnan haasteellisimpia teemoja ovat harmaan talouden määrän selvittäminen ja harmaata taloutta torjuvan lainsäädännön vaikuttavuuden mittaaminen. Harmaan talouden mittaamista voidaan jaotella esimerkiksi siten, että kyseessä on erilaisten ilmiöiden laajuuden tai suunnan tutkiminen. Tutkimusmenetelmiä on erittäin laaja joukko, ja ne vaihtelevat eri tieteenalojen kesken. EU-tasolla on esimerkiksi tutkittu useaan otteeseen hyvin laajasti pimeää työtä kyselytutkimuksilla. Niiden avulla ei kuitenkaan voida arvioiva ilmiön euromääräistä laajuutta ainakaan kovin tarkasti.

Koska harmaa talous tarkoittaa nimenomaisesti julkisoikeudellisten velvoitteiden kuten verojen ja eläkemaksujen laiminlyöntejä, on euromääräisen tiedon tuottaminen erityisen tärkeää. Harmaan talouden selvitysyksikössä onkin lähiaikoina panostettu erilaisten talous/tilastotieteellisten menetelmien soveltamiseen harmaan talouden laajuuden arvioimiseksi. Tämänkaltainen tutkimustoiminta on erittäin haastavaa ja sitä tehdään niin Suomessa kuin kansainvälisestikin vähän.

Harmaan talouden selvitysyksikkö on parhaillaan laatimassa kahta eri selvitystä pimeän työn laajuudesta Suomessa tilastotieteellisin menetelmin. Selvitykset tullaan julkaisemaan vuoden 2022 aikana. Suomessa nimenomaisesti pimeään työhön kohdistuvaa tutkimusta on tehty erittäin vähän. Pimeän työn merkitys voi kuitenkin olla varsin suuri, sillä Ruotsin Verohallinto on arvioinut pimeän työn muodostavan jopa puolet maan verovajeesta. Suomessa osakeyhtiöiden maksamista pimeistä palkoista aiheutuu selvitysyksikön alustavan arvion mukaan noin 175–250 miljoonan euron vuotuiset veromenetykset. Lisäksi maksamattomien eläkemaksujen kokonaismäärä liikkuu yli sadan miljoonan euron suuruusluokassa.

Tietojenvaihto vaikuttaa myös selvitysten luotettavuuteen

Teemme jatkuvasti yhteistyötä eri viranomaisten kanssa ja ilmiöselvityksissä olemme hyödyntäneet lainsäädännön mahdollistamia tietojensaantioikeuksia eri viranomaisrekistereiden tietojen yhdistämisessä. Tämä on tuonut uutta näkymää harmaan talouden ilmiöiden arviointiin. Viranomaisten välisen tietojenvaihdon ongelmat nousevat kuitenkin jatkuvasti esiin myös tutkimus- ja selvitystoiminnassa.

Viranomaisten tietokannat ja rekisterit on suunniteltu palvelemaan kunkin viranomaisen perustyötä, ja tietojen yhteensovittaminen on usein haastavaa. Tämä vaikuttaa tutkimustulosten luotettavuuteen, kun yrityksiä tai henkilöitä ei pystytä luotettavasti tunnistamaan, eikä tietoja näin ollen pystytä vertaamaan. Lisäksi tietojen luotettavuuden varmistaminen on usein hidasta yksittäistapausten selvittelyä. Viranomaisten tietokantojen kehittämisessä olisikin hyvä ottaa huomioon rakenteelliset kehitysseikat, jotta tietojen vertaaminen olisi tulevaisuudessa helpompaa, ja mahdollistaisi luotettavan joukkotietojen käsittelyn. Konkreettisena esimerkkinä eri viranomaisten tietojen yhteensovittamisen haasteista voidaan antaa vaikkapa Maahanmuuttoviraston käsittelemät tiedot, joilla on liittymä todella monen muun viranomaisen tietoihin. Selvitysyksikön kokemusten mukaan tällä hetkellä tietojen yhdisteleminen on hankalaa ja osin jopa mahdotonta.

Harmaan talouden selvitysyksikkö on myös havainnut ilmiöselvityksien laatimisessa, että eräiden joukkotietojen irrottamien (esimerkiksi eläkevakuuttamista koskevat tiedot sekä Oikeusrekisterikeskuksen rikosrekisteritiedot) saattaa aiheuttaa euromääräisesti merkittäviä kustannuksia. Kustannussyiden takia rekistereiden tietoja ei ole ollut aina mahdollista huomioida laadittavassa ilmiöselvityksessä.

Mitatut tulokset auttavat päätöksenteossa, mutta vaativat resursseja

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpiteiden vaikutusten mittaaminen on erittäin haasteellista, koska mitattavat asiat eivät useinkaan löydy suoraan käytettävissä olevasta tiedosta, vaan niitä joudutaan päättelemään epäsuorasti erilaisin menetelmin. Tietojärjestelmien kehittämisen lisäksi lainsäädännön vaikuttavuuden arviointiin ja mittaamiseen olisi tärkeää osoittaa riittävästi pysyviä resursseja – niin harmaan talouden kuin muunkin rikostorjunnan näkökulmasta – jo pelkästään tehtävän vaativuuden ja sen haastavuuden takia.

Hankalasti tutkittavien ilmiöiden syy- ja seuraussuhteiden paremman ymmärtämisen saavuttamiseksi harmaan talouden kysymyksiin olisi suositeltavaa pyrkiä nykyistä useammin saamaan mahdollisimman laaja ja moniammatillinen lähestymistapa. Verotukseen ja harmaaseen talouteen liittyvää taloustieteellistä tutkimusosaamista on mm. Valtion taloudellisessa tutkimuslaitoksessa (VATT) sekä muissakin tutkimuslaitoksissa ja yliopistoissa.

Harmaa talous & rikollisuus -sivusto kokoaa tilannekuvan ja edistää viranomaisten toiminnan läpinäkyvyyttä

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan keskeisten ministeriöiden ja viranomaisten yhteistä tilannekuvaa on koottu neljä vuotta. Harmaa talous & talousrikollisuus -sivuston pääviesti on, että harmaan talouden torjunta kuuluu kaikille ja yhteisten pelisääntöjen noudattamisesta hyötyy jokainen. Sivusto kokoaa helposti päätöksentekijöiden saataville tiedon harmaan talouden ilmiöistä, laajuudesta ja viranomaisten toiminnan vaikuttavuudesta. Tilannekuvassa mukana olevat viranomaiset ovat kehittäneet yhteistä harmaan talouden tilannekuvan analyysiä. Kuluvana vuonna on toteutettu muun muassa Toimintaympäristön muutokset -kysely viranomaisille, jonka tuloksia on hyödynnetty tilannekuvassa.

Julkinen verkkosivusto on lisännyt viranomaisten toiminnan läpinäkyvyyttä ja avoimuutta, mikä parhaimmillaan heijastuu kansalaisten ja yritysten luottamuksen kasvuna viranomaisten toimintaa kohtaan. Harmaa talous & talousrikollisuus -verkkosivustolla on vieraillut kaikkiaan jo yli 100 000 kiinnostunutta lukijaa. Sivuston kuukausittainen kävijöiden määrä on saavuttanut yli 4 000 rajan. Uutta tietoa jaetaan säännöllisesti sivuston uutiskirjeellä, joka tavoittaa yli 1 100 tilaajaa.

Helsingissä 8.11.2021

Janne Marttinen
johtaja
Harmaan talouden selvitysyksikkö
Verohallinto