

TARKASTUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 12/2014 vp

Harmaan talouden torjuntatoimenpiteiden arviointi

JOHDANTO

Vireilletulo

Tarkastusvaliokunta päätti kokouksessaan 5.2.2015 antaa mietinnön valvonta-aiheestaan harmaan talouden torjuntatoimenpiteiden arviointi. Tarkastusvaliokunnan tulee perustulain 90 §:n 1 momentin perusteella saattaa eduskunnan tietoon merkittävät valvontahavainnonsa.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Raimo Laitinen, valiokuntasihteeristö, eduskunta
- verotusneuvos Markku Hirvonen, Harmaa Hirvi Oy
- dosentti, OTT Kalle Määttä
- johtava tuloksellisuustarkastaja Sami Vuorinen, valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunta
- poliisitarkastaja Antti Simanainen, sisäministeriö
- vt. osastopäällikkö Panu Pykönen, valtiovarainministeriö
- valtakunnansyyttäjä Matti Nissinen, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- pääjohtaja Pekka Ruuhonen ja apulaisjohtaja Raija Seppälä, Verohallinto
- johtaja Janne Marttinen, Verohallinto, Harmaan talouden selvitysyksikkö
- rikostarkastaja Markku Ranta-aho, Keskusrikospoliisi

- poliisitarkastaja Tarmo Lamminaho, Poliisihallitus
- professori Matti Virén, Turun yliopisto
- johtava ekonomisti Essi Eerola, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- varatoimitusjohtaja Mika Huhtamäki, Suomen Tilajavastuu Oy
- johtava veroasiantuntija Tero Honkavaara, Elinkeinoelämän Keskusliitto EK
- yhteiskuntasuhteiden sihteeri Hanna Kuntsi, Palvelualojen ammattiliitto PAM ry
- II puheenjohtaja Kyösti Suokas, Rakennusliitto ry
- ekonomisti Erkki Laukkanen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- johtaja Rauno Vanhanen, Suomen Yrittäjät ry
- toimitusjohtaja, varatuomari Pia Gramén, Kiinteistötyönantajat ry
- varatoimitusjohtaja Veli-Matti Aittoniemi, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry
- työmarkkinajohtaja Tapio Kari, Rakennusteollisuus RT ry
- yrittäjä Veli Palokari.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut Etelä-Suomen aluehallintovirasto, työsuojelun vastualue.

Viitetiedot

Valiokunta on aiemmin käsitellyt asiaa omana asiana tunnuksella TRO 3/2014 vp Harmaan talouden torjuntatoimenpiteiden arviointi.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Tarkastusvaliokunnan teettämä selvitys harmaan talouden torjunnasta

Valiokunta käynnisti kesäkuussa 2014 tutkimuksen, jonka pääkysymyksenä oli selvittää, miten toimivia ja onnistuneita hallituksen toimenpiteet ovat olleet Suomen harmaan talouden ja kansainvälisen veronkierron torjumiseksi. Tutkimuksen suorittajaksi valittiin avoimen tarjouskilpailun perusteella syyskuussa 2014 Harmaa Hirvi Oy.

Tarjouspyynnön mukaisesti tavoitteena oli:

1) esittää ajantasainen, kattava ja tiivis katsaus hankekokonaisuuteen kuuluvista toimenpiteistä sekä hankkeiden nykytilasta ja ennakoituista muutoksista,

2) arvioida hankkeiden tarkoituksenmukaisuutta ja vaikuttavuutta niiden etenemisvaihe huomioiden,

3) tuottaa tietoa viranomaistoiminnan onnistuneisuudesta koko harmaan talouden torjuntaketjussa (hankkeiden etenemisvaihe huomioiden),

4) tuottaa tietoa haastatteluihin tai kyselyihin perustuen hyvistä käytännöistä ja torjuntaa vaikeuttavista tekijöistä eri viranomaistasoilta sekä erityisesti käytännön torjuntatyötä tekevilta työntekijöiltä,

5) esittää Suomeen soveltuvat ensisijaisesti pohjoismaiset ja mahdollisesti muut kansainväliset hyvät harmaan talouden torjunnan käytännöt ja

6) esittää johtopäätökset ja kehittämissuosituksukset harmaan talouden torjunnan jatkotoimenpiteistä, mahdollisista uusista toimenpiteistä ja torjuntatoimenpiteiden vaikuttavuuden raportoinnista.

Tehty selvitys (Harmaan talouden torjunta, Selvitys harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntatoimista 2010—2014 eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, www.eduskunta.fi/) perustuu laajan asiakirja-aineiston lisäksi lähes 70:n eri aloja, ministeriöitä ja viranomaisia edusta-

van asiantuntijan haastatteluihin sekä Rakennusteollisuus RT:n jäsenyrityksille, Rakennusliiton toimitsijoille, Verohallinnon, Poliisihallinnon, syyttäjälaitoksen ja ulosottohallinnon työntekijöille suunnattujen kyselyiden tuloksiin. Kaikkiaan käytettävissä on ollut yli 1 000 henkilön arviot ja käsitykset tilanteesta.

Selvityksen mukaan pääministeri Kataisen hallituksen ohjelma on ollut harmaan talouden ja kansainvälisen veronkierron sekä veroparatiisien torjunnan osalta kunnianhimoinen. Edellisen vaalikauden tarkastusvaliokunnan laatiin ja eduskunnan yksimielisesti hyväksymään mietintöön perustuvaa laajaa ja kattavaa hallitusohjelmaa on täydennetty sekä harmaan talouden torjuntaohjelmalla että myöhemmin kehysriihessä ja rakennepoliittisessa ohjelmassa päätetyillä lisähankkeilla. Hallituksen sitoutumista asiaan osoittaa harmaan talouden ministeriryhmän perustaminen ja laaja tiedotuskampanja. Pääministeri Alexander Stubbin hallituksen ohjelmassa todetaan Kataisen hallituksen ohjelman ja sen tavoitteiden olevan voimassa.

Hallituskauden aikana on toteutettu lukuisia lainsäädäntöuudistuksia, tehty mittava määrä erilaisia selvityksiä ja tuotettu työryhmien esityksiä. Selvityksessä arvioituja yksittäisiä toimenpiteitä on yli 90, jotka sisältyvät 35 toimenpide-ehdotukseen. Tämän lisäksi hallituksen kansainvälisen veronkierron vastaisessa toimenpideohjelmassa on 34 kohtaa. Selvityksen valmistumisajankohtana 15.1.2015 toteutettuja hankkeita oli 20. Näistä lainsäädäntöuudistuksia oli 14. Hankkeista 11 oli vielä valmisteilla ja osan eduskuntakäsittely oli vielä kesken. Toteuttamattomia hankkeita oli 19 ja niistä osa oli päätetty hylätä.

Kuvaavaa asioiden suurelle määrälle on, että tehostetun harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelman valmistelun yhteydessä käsiteltiin yhteensä 179 toimenpide-ehdotusta, joista oli hallitusohjelmasta 40, työ- ja elinkeinoministeriön raportista 50, eduskunnan suosituksista 25, hallinnon virastojen omia 60 ja edellisestä ohjelmasta neljä kappaletta.

Selvityksessä pidetään merkittävänä viranomaisille vuosittain hallituskaudeksi myönnettyä 20 miljoonan euron lisärahoitusta harmaan talouden torjuntaan. Näillä lisäresursseilla viranomaiset ovat pystyneet pitämään harmaaseen talouteen kohdistuvat torjuntatoimet kohtuullisella tasolla muista voimavaraleikkauksista huolimatta. Hallitusohjelman mukaan torjuntaohjelmalla tavoitellaan 300—400 miljoonan euron vuosittaisia verojen ja sosiaalivakuutusmaksujen lisäyksiä sekä takaisinsaatuja rikoshyötyjä. Selvityksen mukaan toteutuneista lainsäädäntöuudistuksista suurin osa on niin tuoreita, että niistä ei ole tehtävissä konkreettisia vaikutusarvioita. Pääosin vaikuttavuusarviot perustuvat asiantuntija-arvioiden varaan.

Selvitykseen sisältyy 37 kehittämissuositusta (sivut 225—252), joista osa on yleisemmällä tasolla ja osa yksityiskohtaisia. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaohjelmat on tehty pääsääntöisesti vaalikauden pituisiksi. Yhden vaalikauden aikana on kuitenkin ollut vaikeuksia toteuttaa kaikkia torjuntaohjelmaan sisällyneitä hankkeita ja lisäksi hankkeiden toteuttaminen on ruuhkautunut vaalikauden lopulle. Selvityksen mukaan olisikin tärkeää saada aikaiseksi pitkän aikavälin harmaan talouden torjuntaohjelma. Selvityksessä kiinnitetään erityistä huomiota EU-hankkeiden merkitykseen harmaan talouden torjunnassa. Useat harmaan talouden ilmiöt ovat luonteeltaan kansainvälisiä, ja painopiste torjunnassa olisi siirrettävä kansallisista toimista kansainväliseen suuntaan. Harmaan talouden torjunnan ei pidä kuitenkaan tapahtua hinnalla millä hyvänsä. Harmaan talouden torjunnassa olisi kiinnitettävä erikseen huomiota siihen, aiheuttavatko lainsäädäntötoimet tarpeentonta hallinnollista taikka yleisemmin sääntelytaakkaa, ja jos näin on, olisi ryhdyttävä toimenpiteisiin taakan vähentämiseksi. Kysymys voi olla muun muassa lainsäädännön yksityiskohdista, lakisäätöjen velvollisuuksien valvonnan organisoinnista tai sääntelyvaihtoehtojen uudelleenarvioinnista. Kysymys on esimerkiksi siitä, kohdistetaanko harmaan talouden toimenpiteet kaikkiin toiminnanharjoittajiin tai ainoastaan niihin, jotka ovat syyllistyneet väärinkäytöksiin.

Selvitys on tarkastusvaliokunnan mukaan kattava arvio harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntatoimista ja niiden tilanteesta vuoden 2015 alussa. Valiokunnan huomio kiinnittyy siihen, että monet toimet ovat niin alkuvaiheessa tai keskeneräisiä, ettei niiden vaikuttavuutta kyetä vielä luotettavasti arvioimaan. Tehty perinpohjainen selvitys antaa hyvän pohjan seurata tilanteen kehittymistä jatkossa. Valiokunta ei tarkastele selvityksessä esitettyjä kehittämissuosituksia yksityiskohdittain, vaan arvioi harmaan talouden torjunnan nykytilaa kokonaisuutena ja sitä, mitkä ovat ne keskeiset toimet, millä harmaan talouden torjunnan tuloksellisuutta jatkossa edistetään. Valiokunta nostaa esiin myös joitakin esimerkkejä onnistuneista torjuntatoimista ja torjunnan esteistä.

Viranomaistorjunnan nykytila ja resurssit

Harmaan talouden ministerityöryhmän aloitteesta on selvitetty harmaan talouden torjunnan resurssien käyttöä ja torjunnan vaikutuksia. Tilanne vuoden 2015 alussa on, että Suomessa käytetään n. 2 000 henkilötyövuotta harmaan talouden torjuntaan ja se jakaantuu hallinnonaloittain seuraavasti: oikeusministeriö 100, sisäministeriö 86, työ- ja elinkeinoministeriö 11, Tulli 1 000 ja Verohallinto 451 eli yhteensä 2 098 henkilötyövuotta. Kokonaisresurssien käyttöä arvioidaan erilaisin perustein eri viranomaisissa, joten luvut eivät ole yhteismitallisia tai kattavia. Myös hallinnonalojen normaalin toiminnan puitteissa tehdään työtä harmaan talouden torjunnassa.

Hallituskaudella myönnetty lisäresurssi 20 miljoonaa euroa on käytetty eri viranomaisissa suurelta osin henkilöresursseihin. Toteutunut lisäresurssin käyttö on 335 henkilötyövuotta. Välttämättömät lisäresurssitarpeet vuodesta 2016 alkaen on hallinnonaloilla arvioitu yhteensä 346 henkilötyövuodeksi, mikä tarkoittaa noin 23 miljoonan euron panostusta.

Jos tästä lisäresurssien rahoituksesta luovutaan, tulee se asiantuntijoiden mukaan tarkoittamaan merkittäviä viranomaisten resurssien sopeuttamistoimia ja harmaan talouden valvonnan

tason laskua. Tällä on vaikutuksia harmaan talouden torjunnan viranomaisketjun toimintaan ja viranomaisyhteistyöhön, jossa yhdenkin pullonkaulan muodostuminen voi vesittää koko ketjun toiminnan. Resurssivajauksien takia valvonnan määrä laskee, kiinnijäämisriski ja valvonnan reaaliaikaisuus heikkenevät, piiloon jäävän harmaan talouden osuus nousee ja viranomaisten valvontaprosessit pitenevät. Tällä on asiantuntijoiden mukaan vaikutuksia myös verovelkojen perintään, verovajeeseen sekä pidemmällä aikavälillä veromoraaliin.

Hallinnonalat ovat itse arvioineet Harmaan talouden selvitysyksikön tekemässä selvityksessä resursseja ja vaikutuksia, ja niitä on tuotu esiin myös valiokunnan asiantuntijakuulemisessa.

Työ- ja elinkeinoministeriö

Torjuntaohjelman vaikutukset ovat TEM:n osalta luonteeltaan ennalta ehkäiseviä. Lainsäädäntömuutokset parantavat valmiuksia havaita harmaata taloutta ja kohdistaa niihin valvontatoimia. Esimerkiksi "Palkka pankkiin" -lainsäädännöllä voidaan arvioida olevan harmaata taloutta vähentävä vaikutus käteispalkkojen tultua laittomiksi. Lisäksi toimet ovat osaltaan vaikuttaneet yleiseen kansalaismielipiteeseen.

Sisäministeriö

Sisäministeriön mukaan viranomaisten välinen yhteistyö on lisääntynyt ja se on parantanut toimijoiden osaamista ja tuloksellisuutta. Talousrikostutkinnassa juttujen määrät ovat viime vuosien aikana lisääntyneet ja vuonna 2011 kirjattiin 1 515, vuonna 2012 1 608, vuonna 2013 1 804 ja vuonna 2014 1 772 uutta talousrikosjuttua. Samanaikaisesti on myös pystytty päättämään useampi juttu kuin mitä on tullut sisään. Takaisin saadun rikoshyödyn määrä on myös noussut vuoden 2011 31,8 miljoonasta eurosta 47,4 miljoonaan euroon vuonna 2014. Poliisihallituksen mukaan lisäresursoinnin osuus on 20 prosenttia poliisin kokonaiskustannuksista talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnassa. Poliisilla oli 527 virkaa ko. toimintaan ja niistä 86 virkaa oli lisärahoituksella perustettuja.

Sisäministeriön johdolla on toteutettu harmaan talouden vastaista tiedotuskampanjaa. Kampanjan avulla on lisätty kansalaisten ja erityisesti nuorten tietoisuutta harmaaseen talouteen liittyvistä riskeistä.

Verohallinto

Verohallinnon mukaan harmaan talouden torjunnan toimenpiteillä on välittömiä taloudellisia vaikutuksia kohteina oleviin yrityksiin ja niiden palkansaajiin. Muun muassa rakennusalan käännetyn arvonlisäveron ja veronumeron käyttöön-otto ovat esimerkkejä lainsäädännöstä, joka heikentää harmaan talouden toimintaedellytyksiä. Myös yleisellä mielipiteellä on erittäin suuri merkitys harmaaseen talouteen. Arvonlisäverolain säännökset rakentamispalvelun käännetystä arvonlisäverovelvollisuudesta tulivat voimaan 1.4.2011. Harmaan talouden selvitysyksikön tekemän selvityksen perusteella rakentamispalvelun käännetty arvonlisäverovelvollisuus on kasvattanut verotuottoa vuoden aikana ainakin 75 miljoonaa euroa. HTSY:n selvityksen mukaan metalliromukauppaan sovellettuna käännetty verovelvollisuus kasvattaisi verotuottoa noin 7—8 miljoonaa euroa vuodessa.

Veronumero otettiin käyttöön 1.6.2012. Vuoden 2014 loppuun mennessä Verohallinto oli antanut henkilötunnuksen 33 300 ulkomaalaiselle henkilölle ja kirjannut samalla tietokantaansa ulkomaisten työntekijöiden verotuksen toimittamisessa tarpeelliset tiedot. Verohallinnossa laaditun selvityksen perusteella on arvioitu, että veronumeromenettelyn käyttöönotolla on saavutettu vuosittain noin 50 miljoonan euron verohyöty.

Rakentamisen tiedonantovelvollisuus astui voimaan 1.7.2014. Vielä ei ole mahdollista esittää arvioita euromääräisistä hyödyistä. Kuukausitasolla on noussut tarkempaan tutkintaan 6 000—10 000 havaintoa.

Harmaan talouden tarkastusten maksuunpanoesityksiä verojen osalta oli vuonna 2014 yhteensä 56 miljoonaa euroa. Laskua edelliseen vuoteen oli 15 prosenttia. Näistä vain pieni osa saadaan kerätyksi veroina. Lisäksi tarkastusten perusteella tehdään rikosilmoituksia ja määrää-

tään muita sanktiota. Rikosilmoitusten määrä on ollut viime vuosina kasvussa ja erityisesti törkeiden veropetosten osuus on kasvanut. Verovalonnan näkyvyyden, verokertymän turvaamisen ja harmaan talouden torjunnan näkökulmasta verotarkastusten kappalemäärällä on Verohallinnon mukaan suuri merkitys. Vuonna 2014 käyttöön otettu reaaliaikainen tarkastusmalli lisäsi verotarkastusten määrää (4 666) 39 % ja harmaan taloudenkin tarkastuksia 4 %, joita oli yhteensä 713 kpl.

Verohallinnolle on tärkeää sen harjoittaman ohjauksen ja valvonnan eri muotojen tasapaino, kun se hakee tehokkainta toimintatapaa verotulojen mahdollisimman täysimääräiseksi keräämiseksi. Myös verovalonnan menetelmät ovat olennaisesti kehittyneet viime vuosien aikana ja automaattisen tietojen vertailun ja seulonnan merkitys on edelleen korostunut. Perinteisiin pitkäkestoisiin ja kattavuudeltaan vähäisiin jälkikäteisverotarkastuksiin perustuva valvonta on pitkälti korvattu monipuolisten menetelmien joustavalla käytöllä riskitasoltaan ja luonteeltaan erilaisissa kohteissa. Verohallinnossa on mm. tehty organisaatiomuutos, jolla Yritysverotus ja Verotarkastus on sijoitettu samaan yksikköön. Muutos antaa Verohallinnon mukaan paremmat mahdollisuudet systemaattiseen riskienhallintaan ja verovalonnan kehittämiseen yhteinä kokonaisuutena.

Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikön (HTSY) tehtävänä on edistää harmaan talouden torjuntaa tuottamalla ja jakamalla tietoa harmaasta taloudesta ja sen torjunnasta. Selvitysyksikkö laatii ilmiöselvityksiä, joissa kuvataan harmaan talouden ilmiöitä sekä harmaan talouden torjuntaa ja niiden vaikutuksia yksilöimättä yritystä tai muuta yksikköä taikka henkilöä. Selvitysyksiköllä on oikeus salassapitovelvollisuuden estämättä saada laissa säädetty tiedot viranomaiselta. Ilmiöselvitys on valmistuttuaan julkinen, mutta sen laatimiseksi saadut yksittäiset tiedot ovat salassa pidettäviä. Harmaan talouden selvitysyksikön tehtävänä on myös laatia velvoitteidenhoitoselvityksiä yhteisöistä ja muista yrityksistä muille viranomaisille laissa säädettyihin tarkoituksiin. Velvoitteidenhoito-

selvityksessä kuvataan organisaation tai organisaatiohenkilön sekä näihin välittömästi tai välillisesti kytkeytyvän organisaation ja organisaatiohenkilön toimintaa ja taloutta sekä lakisääteisten velvoitteiden hoitamista. HTSY julkaisee lisäksi kaksi kertaa vuodessa tilannekuvan harmaasta taloudesta.

Harmaan talouden torjuntaohjelman yhteydessä Harmaan talouden selvitysyksikkö sai lisäresursseja 4 henkilötyövuoden verran. Yksikön kokonaisvahvuus vuonna 2014 oli 24 henkilöä.

Tulli

Tullin mukaan lisärahoituksen turvin on saatu selvä tehostus talousrikosten tutkintaan. Tulli on kyennyt tehostamaan itärajan riskianalysitointia sekä mallinnettuja tarkastuksia kohdistuen huomiotaan sekä Kotkan ja Haminan satamaliikenteeseen että kauttakulkuliikennettä harjoittaviin varastotoimijoihin. Torjuntaohjelman aikana on pystytty paljastamaan muun muassa korkeasti verotettavien polttoaineiden kansainväliseen kauppaan liittyviä väärinkäytöksiä. Tullin mukaan harmaan talouden torjunnan välittömästi mitattavissa oleva fiskaalinen vaikutavuus, joka koostuu esitetyistä jälkikannoista, torjutuista veromenetyksistä sekä talousrikosten osalta takaisin saadusta rikoshyödystä, on ollut vuonna 2012 yhteensä 41,6 miljoonaa euroa ja vuonna 2013 yhteensä 74,4 miljoonaa euroa.

Oikeusministeriö

Oikeusministeriö on havainnut, että torjuntaohjelman ansiosta epäiltyjä rikosasioita tulee tuomioistuinten käsittelyyn entistä enemmän. Harmaan talouden torjuntaohjelma on mahdollistanut sen, että vaativiin ja laajoihin talousrikoksiin on voitu suunnata voimavaroja rikosprosessissa niiden hoidon kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Lisärahoitus on mahdollistanut myös useampien reaaliaikaisten talousrikosjuttujen tutkimisen. Harmaaseen talouteen liittyvissä talousrikosjutuissa on aikaisempaa useammin tullut esiin epäiltyjä virka- ja lahjusrikoksista.

Erikoisperinnän tulokset ovat parantuneet ja lisämääräraha (1,3 miljoonaa euroa ja 10 henkilötyövuotta) on tehostanut toimintaa. Tulokset ovat hyviä ja erikoisperintä toteuttaa tehtäväänsä tuloksekkaasti. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjumisen osalta on tältä osin hyvä. Vuonna 2013 erikoisperinnän rahamääräinen tulos oli noin 76 miljoonaa euroa.

Valtakunnansyyttäjäviraston mukaan sen saamalla vuosittaisella lisäresurssilla 2,3 miljoonaa euroa saadaan käyttöön 30—31 syyttäjähenkilötyövuotta. Siitä luopuminen merkitsisi asioiden käsittelyaikaisten pidentymistä ja syyteoikeuden vanhenemista sekä ratkaisutoiminnan sisällöllisen laadun laskemista.

Talousrikollisuus on keskeisiltä osiltaan piiloon jäävää rikollisuutta. Kenttätyössä on esitetty arvioita, että siitä tulisi ilmi yksi kymmenesosa. Viranomaisyhteistyönä tapahtuva reaaliaikainen tutkimusote on osoittautunut perinteisiä keinoja tehokkaammaksi tavaksi pureutua piiloon jäävään rikollisuuteen. Harmaan talouden torjunnan lisäresurssien leikkaaminen tältä alueelta vaikuttaisi asiantuntijoiden mukaan siten, että piiloon jäävä rikollisuus (tilastojen ulkopuolella tapahtuva) kasvaisi ja harmaan talouden tilannekuvan muodostaminen vaikeutuisi. Valiokunta pitää reaaliaikaista tutkintaa tehokkaana keinona harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa. Se myös vähentää tutkintaan tulevien juttujen määrää ja niiden laajuutta.

Valiokunnan arvio onnistuneista torjuntatoimista

Rakennusalalla on viety viime vuosina läpi useita mittavia lainsäädännön ja toimintatapojen muutoksia harmaan talouden torjumiseksi: v. 2006 henkilökortit tulivat pakollisiksi rakennustyömailla, 2007 tilaajavastuulaki (lain soveltaminen selkeästi suurinta rakennusalalla), 2011 käännetty arvonlisävero, 2011 veronumero ja veronumerorekisteri sekä veronumeron merkitseminen henkilökortteihin, 2012 tilaajavastuulain muutoksia (korotettu laiminlyöntimaksu ja vakiintuneisuuden poisto), 2014 kirjalliset hen-

kilöluettelot rakennustyömaille ja urakoiden ja työntekijöiden ilmoittaminen verottajalle. Parhailtaan on eduskunnassa käsitteillä tilaajavastuulain muutosesitys.

Valiokunnan teettämässä selvityksessä alan toimijoille ja viranomaisille suunnatuissa kyselyissä ja haastatteluissa tiedusteltiin heidän arvioitaan toimenpiteiden onnistuneisuudesta ja niiden vaikutuksesta toimialan harmaaseen talouteen. Vertailun pohjana käytettiin "Suomen kansainvälistyvä harmaa talous" tutkimuksen yhteydessä vuonna 2009 tehtyjä kyselytutkimuksia Rakennusteollisuus RT:n jäsenyrityksille ja Rakennusliiton toimitsijoille.

Jäsenyritysten vastausten perusteella harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan suunnatut toimet ovat tuottaneet tällä vaalikaudella tulosta, sillä 56,4 % vastaajista katsoi harmaan talouden vähentyneen selvästi tai jonkin verran viiden viimeksi kuluneen vuoden aikana, kun vuonna 2009 vastaava luku oli 20 %. Myös toimitsijoiden arvio kehityksestä oli samansuuntainen (vastaavat luvut 36,6 % ja 3,7 %). Arviota rakennusalalla toteutettujen uudistusten ja valvontatoimenpiteiden myönteisestä vaikutuksesta harmaan talouden torjuntaan vahvistavat alan yritysten ilmoittamien palkkojen ja liikevaihdon kehitystä kuvaavat tiedot. Vuonna 2014 alan yritysten ilmoittaman liikevaihdon arvo aleni 1,2 % mutta palkkasumma kasvoi 0,7 % (kyselyä käsitelty raportin sivuilla 64—75).

Käännetyn arvonlisäverovelvollisuuden tulokset rakennusalalla lisääntyneinä verotuottoina ovat osoittautuneet onnistuneeksi. Romualalla tuottoarvioksi on esitetty 7—8 miljoonaa euroa ja käännetty arvonlisäverovelvollisuus on tullut voimaan vuoden 2015 alusta. Menettelyn käyttöönoton selvittäminen kuljetusalalla on kannatettavaa. Menettelyn hyödyt näyttäivät olevan ilmeisiä pitkiä alihankintaketjuja käyttävillä aloilla.

Viime vuosien kehitys rakennusalalla osoittaa, että lisääntynyt valvonta ja todellinen kiinnijäämisen riski on vähentänyt harmaata taloutta. Lisäksi alakohtainen innovaatio: veronumero toi tiedon kymmenistä tuhansista ulkomaisista

työntekijöistä, joista kenelläkään ei ollut aiemmin mitään tietoa.

Valiokunta painottaa, että onnistuneen ja tuloksellisen harmaan talouden torjunnan on oltava hallintoekonomisesti tehokasta ja sen tulee suuntautua nykyistä paremmin oikein ja huolella valittuihin kohteisiin. Erityisen tärkeää on huolehtia siitä, että nykyiset ja uudet harmaan talouden torjuntatoimenpiteet eivät aiheuta rehellisesti toimiville yrityksille kohtuutonta hallinnollista taakkaa.

Merkittävä tekijä on myös toiminnan reaaliaikaisuus sekä viranomaisten ja eri sidosryhmien sujuva yhteistyö, jolla pystytään puuttumaan meneillään olevaan rikolliseen toimintaan.

Matkailu- ja Ravintolapalvelut ry:llä on ollut pitkään käytössä oma harmaan talouden torjuntaohjelma. Jäseneksi liittyvän yrityksen on annettava liitolle toistaiseksi voimassa oleva valtakirja, joka oikeuttaa tarkastamaan yrityksen verovelat ja eläkemaksujen suorittamisen. Verottajan kanssa tehdyn sopimuksen mukaisesti MaRa saa ajantasaiset tiedot yritysten mahdollisista verojäämistä. Jos jäämät ovat suuria tai niistä ei ole tehty maksusopimusta verottajan kanssa, yritys ei pääse jäseneksi. Jos jäsenyritys syyllistyy vakaviin laiminlyönteihin jäsenyyden aikana, se erotetaan liiton jäsenyydestä.

Kiinteistöpalvelualalla (työllistää 105 000 henkilöä) on myös kehitetty omaehtoisia toimenpiteitä harmaan talouden torjumiseksi. Kiinteistötyönantajat ry:n jäsenien on mm. noudatettava liiton eettisiä ohjeita ja hankittava työntekijöilleen kuvalliset, veronumerolla varustetut henkilökortit.

Valiokunnan käsitys on, että hyvät käytännöt ja niistä saatavat hyödyt ovat usein toimialakohtaisia, eivätkä siksi sovellu automaattisesti jollekin toiselle toimialalle.

Valiokunnan arvio torjunnan esteistä

Valiokunnan arvion mukaan viranomaisyhteistyö on keskeisessä roolissa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa, ja sitä voitaisiin olennaisesti parantaa paremmalla koordinaatiolla ja tietojen vaihdolla. Yhteistyö edel-

lyttää tiedonvaihtosäännösten olemassaoloa ja niiden käyttämistä. Esimerkiksi korruption torjunnassa on hallinnonalojen välinen viranomaisyhteistyö tapauskohtaista ja vailla koordinaatiota. Korruptiorikoksia tulee poliisin tietoon äärimmäisen harvoin ja piilorikollisuus siinä on oletettavasti yleisempää kuin muussa talousrikollisuudessa. Korruption seuraukset ovat kauaskantoisia. Sen pesiytyminen julkisiin hankintoihin ja paikalliseen päätöksentekoon rasittaa verovaroin kustannettavia palveluita ja se vääristää tervettä kilpailua elinkeinotoiminnassa sekä heikentää kansalaisten luottamusta päätöksentekijöihin. Valiokunnan teettämässä selvityksessä ehdotetaan, että Verohallinto saisi oikeuden ilmoittaa korruptiohavaintonsa esitutkintaviranomaiselle.

Reaaliaikainen rikosten esitutkinta vaatii paljon resursseja. Prosessin kestoon vaikuttaa keskeiseltä osalta siihen osallistuvien viranomaisten tiedonvaihdon tehokkuus. Tutkimusraportissa on ehdotettu, että pankit tulisi velvoittaa luovuttamaan tilitietoja sähköisessä muodossa. Asiantuntijakuulemisessa tuotiin kuitenkin esiin, että Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella on tehty tietoskanauussovellus, joka nopeuttaa tilitietojen skannausta ja käsittelyä ratkaisevasti (ennen yhden viikon työpanoksen sijaan tarvitaan 3—4 tunnin työpanos). Valiokunnan kannattaa teknisiä innovaatioita ja luovia ratkaisuja ensisijaisena keinona sen sijaan, että säädetään uusia velvoittavia lakeja.

Valiokunnan mielestä tietojenvaihdon esteiden ja rajoitteiden poistaminen on kustannustehokas tapa tehostaa harmaan talouden torjuntaa. Suomessa tapahtuvan viranomaisten tietojenvaihdon kehittämisen lisäksi tärkeää on kansainvälisen tietojenvaihdon kehittäminen ja siinä vaikuttaminen. Eduskunta on jo vuonna 2011 edellyttänyt (EK 42/2010 vp — TrVM 9/2010 vp), että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, jotta viranomaisten välistä tietojenvaihtoa ja tietojärjestelmiä sekä muita viranomaisyhteistyön edellytyksiä parannetaan talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnassa.

Harmaan talouden torjunnan tehostamiseksi on kaivattu sähköistä työkalua, joka vähentäisi

nykyistä hallinnollista ilmoitusvelvollisuuteen liittyvää taakkaa ja parantaisi tiedon ajantasaisuutta. Tähän ratkaisuksi kaavailaan kansallista tulorekisteriä. Kansallisen tulorekisterin käyttöönoton yhteydessä siirrytään palkanmaksukausittaiseen palkkatietojen ilmoitusvelvollisuuteen. Myös ulkomaalaiset työnantajat on tarkoitus saattaa mukaan palkanmaksukausittaisen ilmoitusvelvollisuuden piiriin, ja hankkeen yhteydessä tullaan arvioimaan ulkomaalaisten työnantajien ilmoitusvelvollisuuden laajuus. Valiokunta pitää hyvänä näitä suunnitelmia, sillä ulkomaisten yritysten ja erityisesti niiden Suomessa työskentelevien työntekijöiden verovalvonnassa on ongelmia. Näitä ongelmia on käsitelty yksityiskohtaisesti selvityksen sivuilla 75—85. Tämän hetkisen arvion mukaan kansallinen tulorekisteri otettaisiin käyttöön vuosien 2019 ja 2020 aikana.

Verotusmenettelylaissa lähtökohtana oli sähköinen ilmoitusmenettely, joka on asiantuntijakuulemisen perusteella toteutunut osittain. Ilmoitukset voidaan toimittaa perille sähköisesti, mutta keskeiset palautteet annetaan ilmoittajalle vain postitse paperilla. Tällainen palaute on hidas eikä tavoita kaikkia ilmoitusmenettelyssä mukana olevia, lisää hallinnollista taakkaa ja aiheuttaa turhaa työtä. Valiokunta painottaa, että viranomaisten tulee tarjota riittävä tuki sähköisille palveluille. Järjestelmien käyttöön tarkoitettujen kanavien toimivat nyt arkipäivinä ja virka-aikoina (8—16). Sähköiset palvelut muuttavat perinteisiä toimintatapoja ja edellyttävät yhteistyötä ja tosiaikaista tiedonvaihtoa yritysten, palveluntarjoajien ja viranomaisten välillä. Valiokunta näkee sähköisissä palveluissa mahdollisuuden tehostaa valvonnan kohdentamista ja vähentää hallinnollista taakkaa.

Harmaan talouden torjunnassa on tärkeintä asenteiden ja toimintakulttuurin muuttaminen. Kun viranomaisilla on myönteinen asenne ja valmius palvella nopeasti sähköisillä ratkaisuilla, vaikuttaa se eittämättä yritysten halukkuuteen hoitaa velvoitteensa.

Harmaan talouden valvontaa koskien yksi suurimpia esteitä ravintola-alalla on alkoholitarastajien puutteelliset valvonta-oikeudet. He

voivat tehdä tarkastuskäyntejä vain paikkoihin, joilla on anniskeluluvat, ja muissa tapauksissa edellytetään virka-apupyyntöä poliisille. Näin ollen ne paikat, joissa alkoholilakia nimenomaan rikotaan ja anniskellaan luvatta, jäävät käytännössä usein valvonnan ulkopuolelle.

Harmaan talouden torjuntastrategia

Torjuntaohjelman yleistä koordinoitua varten perustettiin kuluvalle vaalikaudella harmaan talouden ministerityöryhmä, joka on kokoontunut lokakuun 2011 ja syyskuun 2014 välillä 9 kertaa. Ministerityöryhmä asetti hankkeita kiireellisyysjärjestykseen, mutta ei näytä valiokunnalle tehdyn selvityksen perusteella pitäneen erityisesti kiinni tämän järjestyksen toteutumisesta. Kokouksissaan ministerityöryhmä on tukenut ministeriöiden ja viranomaisten sekä erityisesti Harmaan talouden selvitysyksikön esittämiin tilannekatsauksiin. Se on tehnyt päätöksiä joidenkin hankkeiden aikatauluista tai niistä luopumisista, mutta ei näytä selvityksen mukaan juurikaan koordinoineen ministeriöiden toimintaa. Käytännössä lainsäädäntöhankkeiden valmistelu on jäänyt kunkin ministeriön priorisointien varaan ja ratkaisut hankkeiden toteuttamisesta tai eteenpäin viennistä on tehty ministeriöiden sisällä.

Torjuntaohjelman valmistelusta ja sen käytännön toteutumisen seurannasta on vastannut ministeriöiden ja keskeisten viranomaisten edustajista koostuva talousrikistorjunnan johtoryhmä, jolle hankkeiden etenemisestä on raportoitu. Johtoryhmä on nojautunut paljolti myös Harmaan talouden selvitysyksikön laatimiin tilannekatsauksiin ja ilmiöselvityksiin. Harmaan talouden selvitysyksikkö on laatinut myös raportteja ohjelman edistymisestä, resurssien käytöstä ja tuloksista.

Harmaan talouden torjuntatyötä ei ole selvityksen mukaan johdettu strategisesti eikä sellaiseen ole ollut rakenteita tai välinettä, vaan kunkin viranomaisen toiminta on ollut varsin itsenäistä. Käytännön viranomaistasolla yhteistyö on ollut monilta osin toimivaa ja aktiivista, pal-

jolti aiemmin luotujen yhteistyömekanismien ansiosta.

Strategisella tasolla viranomaisten yhteinen näkemys uhkakuvista, strategisista päämääristä ja toimenpiteiden ja resurssien suuntaamisesta on kuitenkin puuttunut. Esimerkkinä viranomaistoiminnan ja viranomaisyhteistyön epäonnistumisesta esitetään selvityksessä ns. Liechtensteinilaispankin tapaus, josta myös apulaisoikeusasiamies antoi ratkaisunsa (Dnro 4103/2/13 16.12.2014) ja käsitteli siinä Verohallinnon toimia mm. valvontatoimiin ryhtymisen hitaudesta, veronkorotusten lievyydestä ja tutkintapyyntöjen tekemättä jättämisestä.

Asiantuntijakuulemisessa tuotiin hyvin yksimielisesti esiin yhteisen tilannekuvan tärkeys ja se, että harmaan talouden torjuntaan ei yksi vaalikausi ole riittävän pitkä ajanjakso. Toiminnan ja kehittämistyön tulee olla jatkuvaa. Selvityksen mukaan 70 prosenttia torjuntaohjelman hankkeista olisi vielä toteutumatta, vaikka valtaosa niistä oli statukseltaan välittömästi tai kii-reellisesti toteutettavia.

Valiokunta toteaa, että ensi vaalikaudesta alkaen tarvitaan harmaan talouden torjuntaan pidemmän aikavälin torjuntaohjelma, joka aikataulutetaan ja jota päivitetään toteutettujen toimien vaikuttavuusarvioiden ja uusien uhkakuvi-perusteella. Harmaan talouden torjunta on toiminto, jonka menestyksellinen hoitaminen edellyttää lähes kaikkien (vähintään kahdeksan) hallinnonalojen yhteistyötä. Tämä edellyttää valiokunnan mukaan yhteisen tilannekuvan muodostamista ja siitä johdettavaa torjuntastrategiaa kaikille toimintaan osallistuville viranomaistoimille. Toimintaa tulee johtaa valtioneuvoston yhteisenä toimintona. Torjunnan tulee olla pitkäjänteistä, vaalikaudet ja viranomaistoiminnan sekä hallinnonalojen rajat ylittävää toimintaa. Torjuntaohjelman tulee jatkossakin olla poikkihallinnollinen kokonaisuus, jossa strategisten tavoitteiden lisäksi valitaan myös painopistealueet. Koko valtionhallintoa yhdistävä tilannekuva varmistaisi osaltaan, että kulloinenkin uusi lainsäädäntö toimenpiteineen kattaa koko harmaan talouden kentän.

Tarkastusvaliokunta pitää tärkeänä, ettei tulevan ohjelman painopiste ajaudu lukuisiin yksittäisiin ja yksityiskohtaisiin lainsäädännön muutoksiin ja selvityksiin, vaan torjuntaohjelmaan tulisi ottaa ne keskeiset hankkeet, joilla on harmaan talouden torjunnan kannalta merkittävää vaikutusta. Samalla tulisi varmistaa näiden hankkeiden toteutukseen ja toimeenpanoon riittävät resurssit. Tarkastusvaliokunta katsoo, että tällä vaalikaudella viranomaisille vuosi kerrallaan kohdennettu lisäresurssi on ollut tarpeellinen ja maksanut itsensä takaisin. Valiokunta näkee kuitenkin ongelmallisena sen, ettei vuositasolla tapahtuva lisäresursointi mahdollista pitkäjänteistä toiminnan suunnittelua mukaan lukien eri viranomaistorjuntaketjujen yhteentoimivuutta ja henkilöstön rekrytointia.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pitänyt lausunnossaan tärkeänä harmaan talouden toimintaketjun, erityisesti kontrolliprosessin eri vaiheiden, tasapainoista resursointia ja ennustettavuutta sekä sääntelytaakan minimoimista ja hallintomenettelyn sujuvuutta kansalaisten perusoikeuksien toteutumisen varmistamiseksi. Myös tarkastusvaliokunta korostaa hallinnollisen taakan minimointia ja menettelyjen sujuvuutta niin yksilöiden kuin yritysten näkökulmasta. Tässä lainsäädännön vaikutusarvioinnilla on keskeinen rooli.

Valiokunta pitää tärkeänä, että myös eduskunnalle raportoidaan säännönmukaisesti harmaan talouden torjunnan toimenpiteistä ja niiden vaikuttavuudesta. Tämä tapahtuu luontevasti hallituksen vuosikertomuksessa.

Kansainvälinen veronkierron vastainen toimintaohjelma

Kansainvälisen veronkierron ja veroparatiisien vastaiset toimet ovat sisältyneet pääministeri Kataisen hallitusohjelmaan mm. seuraavasti: "Suomi toimii eturintamassa kansainvälisen veronkierron lopettamisessa. Selvitetään mahdollisuudet ottaa OECD:n kriteereitä tiukempi lista veroparatiiseiksi katsotuista maista ja alueista. Edistetään automaattisen tietojenvaihdon käyttöönottoa kansainvälisissä verosopimuksis-

sa ja olemassa olevien tietojen vaihdon mahdollisuutta käytetään aktiivisesti. Verotusta koskevien tietojen vaihtoa koskevien sopimusten tekemistä veroparatiisien kanssa jatketaan. Hallitus toimii veroparatiisien sulkemiseksi mm. tiukentamalla yritysten raportointivelvollisuutta ja lisäämällä viranomaisten tietojen vaihtoa."

Linjausten käytäntöön vieminen on tapahtunut hitaasti ja valtioneuvoston kansainvälisen veronkierron vastainen toimintaohjelma julkaisiin vasta keväällä 2014. Ohjelmassa on viisi painopistealuetta: veropohjan turvaaminen ja haitallinen verokilpailu, verovalvonta ja verotustietojen vaihto, tietojen julkisuus, julkiset hankinnat ja veroasiat kehitysyhteistyössä. Tarkastusvaliokunnan tilaamassa selvityksessä on toimintaohjelmaa käyty läpi yksityiskohdittain sivuilla 146—179 ja lisäksi sivuilla 229—252 esitetään konkreettisia toimenpide-ehdotuksia, joista osa koskee kansainvälistä veronkiertoa. Toimintaohjelmassa itsessään on 34 kohtaa, joista muutamat sisältyvät myös hallituksen talousrikostorjuntaohjelmaan.

Valiokunnan pitää valitettavana, että toimintaohjelma on jäänyt kovin yleiselle tasolle ja konkreettiset tulokset toistaiseksi vähäisiksi. Osin toimenpiteiden toteutuminen, esim. verovalvonnan tehostaminen, odottaa OECD:n ja EU:n puitteissa toteutettavaa kansainvälisen tietojenvaihdon kehittämistä. Valiokunnan työn aikana on käynyt ilmeiseksi, että tulevilla vaalikaudella painopistettä on järkevää ja taloudellisesti merkityksellistä siirtää kansallisista toimita kansainväliseen suuntaan. Huomiota on suunnattava mm. kansainvälisiin tavaravirtoihin, digitaaliseen kaupankäyntiin ja EU:n arvonnäköverojärjestelmään kohdistuvien väärinkäytösten valvontaan sekä rikoshyödyn takaisin saantiin maan rajojen ulkopuolelta. Lainsäädännön kansainvälinen kehittäminen ja Euroopan unioni ovat merkittävässä roolissa. Harmaan talouden strategiseen torjuntaohjelmaan tulee jatkossa kytkeä myös kansainvälinen osuus, jolloin se on osa kokonaisstrategiaa eikä siitä erillinen linjaus.

Verovaje ja harmaa talous

Tarkastusvaliokunta selvitti viime vaalikaudella harmaata taloutta ja on tällä vaalikaudella keskittynyt selvittämään verovajetta, joka on harmaata taloutta laajempi kokonaisuus. Verovajeeseen sisältyy harmaan talouden ohella kaikki lainmukaisen verokertymän mukaan saamatta jääneet verotulot. Verovajeella tarkoitetaan lainmukaisen verokertymän ja todellisen verokertymän välistä erotusta.

Tarkastusvaliokunta käsitteli mietinnössään (TrVM 4/2012 vp) verovajetta. Verovajeen kokonaismäärä on satunnaistarkastuksiin perustavana työläs arvioida, ja kyse on suuruusluokkararviosta. Suomessa verovajeen arvioidaan olevan 4—8 miljardia euroa eli 4—6 % bruttokansantulosta ja 7—9 % verokertymästä. Verovajetta aiheuttavat rekisteröinnin puutteet, ilmoittamatta jättäminen, väärän sisältöiset ilmoitukset, erehdykset ja muut tahattomat virheet, tulkinnalliset asiat, aggressiivinen verosuunnittelu, maksuviivästykset ja -puutteet sekä harmaa talous. Valtiontalouden kannalta verovaje on merkittävä.

Useissa OECD-maissa veroviranomaiset ovat tilivelvollisia parlamentille verovajeesta. Kun Verohallinto ei vuonna 2012 vielä varsinaisesti arvioinut makrotason verovajetta, edellytti eduskunta tarkastusvaliokunnan mietinnön pohjalta, että hallitus raportoi arvioidusta verovajeesta ja verojäämien määrästä, muutoksista ja muutoksiin keskeisesti vaikuttavista tekijöistä ja verovajeen ja verojäämien pienentämiseen käytettyjen toimien vaikuttavuudesta vuosittain valtion tilinpäätöskertomuksessa. Verohallinto aloitti vuonna 2013 verovajeen arvioimisen työryhmässä ja jatkoi työtä asettamalla uuden työryhmän elokuussa 2014 päätehtävänään luoda malli arvonnäköverovajeen arviointiin toimialoittain. Verohallinto on todennut (TrVM 7/2014 vp), että verovajeiden arviointimenetelmien kehittäminen vie vuosia, koska kehittämisessä vaaditaan useiden alojen syvällistä teoreettista ja käytännön osaamista. Verohallinto on mm. testannut palkanmaksuun liittyvän verovajeen arvioinnissa verotarkastuksen aineistojen hyödyntämistä usealla tiedonlouhinnan menetelmällä. Tulok-

set ovat olleet epäluotettavia. Harhaisten arvioiden käyttö voi johtaa resurssien ja lainsäädäntömuutosten tehostamiseen kohdentamiseen, oikein toimivien verovelvollisten hallinnollisen taakan kasvamiseen sekä valvonnan uskottavuuden heikkenemiseen.

Asiantuntijakuulemisessa tarkastusvaliokunnalle kerrottiin, että tällä hetkellä on laskettu arvonlisäverovaje vuodelle 2010, ja se on noin 1 400 miljoonaa euroa. Vaje koostuu verojäämistä (noin 200 miljoonaa euro) sekä ilmoitusvirheistä ja -puutteista (noin 1 200 miljoonaa euroa). Mallin kehittämisessä on saatu asiantuntiapua Kansainväliseltä valuuttarahastolta (IMF). Sekä Verohallinnolla että Tullilla on ollut vaikeuksia poimia tietojärjestelmistä IMF:n mallin edellyttämiä tietoja. Tästä syystä mallin soveltamisen kehittäminen ja alv-vajeen laskenta ei ole edennyt siinä aikataulussa kuin keväällä 2014 suunniteltiin. Nyt suurin osa aineistojen poimintaan liittyvistä ongelmista on ratkaistu ja mallin soveltaminen sekä vajeen laskenta etenevät. Tuloksia on odotettavissa kesällä 2015.

Tarkastusvaliokunnan mietinnössä (TrVM 9/2010 vp), joka valmistui neljä vuotta sitten vaalikauden lopussa ja joka pohjautui tutkimukseen Suomen kansainvälistyvä harmaa talous (Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisuja 1/2010), pyrittiin arvioimaan harmaan talouden laajuutta. Mietinnössä todettiin, että Tilastokeskus arvioi vuonna 2008 harmaan talouden määräksi runsaan yhden prosentin bruttokansantuotteesta, Maa- ja metsätalouden tutkimuskeskus arvioi vuonna 2010 sen olevan 18,5 % ja tutkimus päättyi arvioimaan harmaan talouden kokonaismäärän vuonna 2008 noin 6,9 %:ksi bruttokansantuotteesta. Jo tuolloin tarkastusvaliokunta piti kiistattomana, että harmaan talouden laajuuden mittaamiseen sisältyy epävarmuustekijöitä ja virhemahdollisuuksia.

Valiokunta on myös nyt pyrkinyt selvittämään harmaan talouden kokoa ja pyytänyt kuulemiltaan asiantuntijoilta arviota harmaan talouden koosta, harmaan talouden tietoperustasta ja harmaan talouden torjunnasta saaduista euro-määräisistä hyödyistä.

Asiantuntijoiden käsitykset olivat melko yhteneväisiä eli veronkierron määrän mittaamisen todettiin olevan erittäin vaikeaa, ja vain yksi asiantuntija antoi konkreettisen arvon. Virenin (2013) verotarkastusten perusteella tekemä arvio harmaan talouden arvosta on alle kaksi prosenttia bruttokansantuotteesta. Luotettavien arvioiden saamiseksi tarvitaan asiantuntijoiden mukaan hyvin suunniteltu tutkimusasetelma. Luotettava arvio toimenpiteiden vaikutuksista voi perustua vain siihen, että pystytään uskottavasti arvioimaan, mitä olisi tapahtunut ilman toimenpiteitä. Tämä edellyttää viranomaisten ja tutkijoiden välistä yhteistyötä. Vaikutukset eivät rajoitu vain verotulomenetyksiin, vaan heijastuvat myös talouden toimintaan.

Aihealueen tutkiminen on myös hidasta. Harmaan talouden kokonaisuutta ei nykyisin käydyillä menetelmillä pystytä arvioimaan kovinkaan luotettavasti. Tärkein syy on se, ettei satunnaisotantaan perustuvia tarkastuksia tehdä tarpeeksi kattavasti. Esimerkiksi Tanskassa on arvioitu yksityishenkilöiden veronkiertoa satunnaisotantaan perustuvien tarkastusten avulla. Koska verotarkastukset ja valvontatoimet kohdistuvat sinne, missä epäillä olevan ongelmia, ei asiantuntijoiden mukaan niiden perusteella voida saada luotettavaa kuvaa harmaan talouden kokonaisuudesta.

Valtiontalouden tarkastusvirastossa on parhaillaan käynnissä aihealuetta koskeva tuloksellisuustarkastus. Tarkastuksen tässä vaiheessa ei virastolla vielä ole tiedossa torjuntaohjelmalla aikaansaatuja taloudellisia hyötyjä, mutta se tulee arvioimaan hyötyjä ohjelman valmisteluaineiston perusteella. Alustavien havaintojen perusteella torjuntaohjelman valmistelussa ei ole tehty yksittäisiä hankkeita tai torjuntaohjelmaa koskevia vaikutusarvioiteja. Myöskään hankkeiden jälkikäteiseen vaikuttavuuden arviointiin ei hanketyössä ole varauduttu. Tarkastusviraston alustavien havaintojen mukaan torjuntaohjelman valmistelussa ei ole tuotu esiin seikkoja, joilla tavoite 300–400 miljoonan euron hyödyistä olisi uskottavasti perusteltavissa.

Asiantuntijat korostivat harmaan talouden hyötyjen tulevan toimenpiteiden yleis-

estävyyden kautta ja että harmaan talouden torjunnan toimenpiteiden hyödyistä on mahdotonta esittää yksilöityä euromääräistä arviota.

Valiokunta on tässä mietinnössä edempänä esittänyt hallinnonalojen itsensä esiintuomia harmaan talouden torjunnalla saatuja euromääräisiä hyötyjä.

Valiokunnan johtopäätökset

Valiokunta pitää huolestuttavana, että huolimatta mittavista panostuksista harmaan talouden torjuntaan ja lukuisista hankkeista kuluneella vaalikaudella, ovat tiedossa olevat tulokset ja vaikutukset jääneet odotettua vähäisemmiksi. Joukossa on yksittäisiä onnistumisia, kuten rakennusalan veronumero ja käännetty arvonlisäverovelvollisuus. Myös Harmaan talouden selviytysyksikön työ on luonut paremmat edellytykset torjuntatyölle. Nämä uudistukset toteutuivat jo vuonna 2011 ja niistä on ehditty saada kokemuksia. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että jos hankkeille ei ole asetettu taloudellisia tai muitakaan tavoitteita, ei tavoitteiden toteumista ole mahdollista arvioida jälkikäteen.

Monet kuluneen vaalikauden hankkeet ovat käynnistyneet vasta vaalikauden loppupuolella tai ovat vielä keskeneräisiä. Valiokunta näkee suurimpana ongelmana torjuntatyössä sen, että harmaan talouden torjunnasta puuttuu viranomaisten yhteinen tilannekuva ja yhteiseen päämäärään sitoutuminen, mikä tekee torjunnasta hajanaista ja heikentää tuloksia. Niin hankkeiden koordinointi ja niiden keskinäinen painotus sekä hankkeiden vaikutusten seuranta ja niiden jälkikäteisarviointi kaipaavat parantamista. Harmaan talouden torjunnassa tulee valiokunnan mukaan päästä yhden vaalikauden ohjelmasta pidempikestoiseen torjuntaohjelmaan, jonka resursoinnin tulee myös olla nykyistä pitkäjänteisempää. Vuositasolla tapahtuva lisäresursointi ei mahdollista pitkäjänteistä toiminnan suunnittelua, eri viranomaistorjuntaketjujen yhteentöimivuuden varmistamista ja henkilöstön rekrytointia.

Valiokunta pitää tärkeänä, että torjuntatyötä pystytään entistä enemmän suuntaamaan pii-

loon jäävän rikollisuuden paljastamiseksi ja että kiinnijäämisriski on riittävän suuri. Valiokunta pitää tehokkaana keinona reaaliaikaista piilorikollisuuteen puuttumisista harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa.

Koska jo toteutettujen torjuntatoimien tehosta ja hyödyistä ei tällä hetkellä tiedetä riittävästi, ei valiokunta ehdota eduskunnan hyväksyttäväksi uusia korjaavia toimenpiteitä harmaan talouden torjuntaan. Valiokunnan mielestä nyt on tärkeää vakiinnuttaa hyväksi havaitut käytännöt, luoda yhteinen torjuntastrategia ja varmistua että ne tuottavat tavoiteltuja hyötyjä, kuten verotulojen kasvua ja kilpailun tervehtymistä. Monet lainsäädännölliset uudistukset edellyttävät uusia sähköisiä työkaluja, joiden avulla yritysten on mahdollista selviytyä uusista velvoitteista. Ei ole myöskään tarkoituksenmukaista toteuttaa päällekkäisiä tietojärjestelmiä, kuten veronumerorekisterin laajentamista uusille toimialoille, ennen kuin tiedetään, korvaako suunnitteilla oleva tulorekisteri tämän tarpeen.

Harmaan talouden torjuntaan on löydettävissä uusia, lainsäädäntöä kevyemmin toteutettavia ja toimivia ratkaisuja. Niitä pitää hakea ennakkoluulottomasti ja toimialakohtaisesti. Saadut kokemukset osoittavat, että esimerkiksi toimialalla toimivien työmarkkinaosapuolten yhteinen näkemys on tässä ensiarvoisen tärkeää.

Verohallinto on avannut vuoden 2015 alussa verkkolomakkeen, jolla kuka tahansa voi antaa nimettömänä vihjeitä epäillyistä vilpistä. Verohallinto on aiemmin saanut 3 000 vihjetä verovilpeistä vuosittain. Näistä noin 15—20 % johtavat verotarkastuksiin.

Kansainvälisen veronkierron vastaisen toimintaohjelman osalta valiokunta toteaa, että on valitettavaa, että toimintaohjelma on jäänyt kovin yleiselle tasolle ja konkreettiset tulokset toistaiseksi vähäisiksi. Osin toimenpiteiden toteutuminen, esimerkiksi verovalvonnan tehostaminen, odottaa OECD:n ja EU:n puitteissa toteutettavaa kansainvälisen tietojenvaihdon kehittämistä. Valiokunnan työn aikana on käynyt ilmeiseksi, että tulevalla vaalikaudella painopistettä on järkevää ja taloudellisesti merkityksellistä

siirtää kansallisista toimista kansainväliseen suuntaan.

Verovajetta ja harmaata taloutta koskien ovat voimassa eduskunnan kannanotot (EK 42/2010 vp ja EK 18/2012 vp). Tarkastusvaliokunta tulee käsittelemään kannanotot hallituksen vuosikertomuksen 2014 yhteydessä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella tarkastusvaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavan kannanoton:

Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin ja varmistaa, että harmaan talouden torjunta perustuu jatkossa viranomaisten yhteiseen tilannekuvaan ja kokonaisuuteen, jota johdetaan hallituksen toimesta mietinnössä esitetyllä tavalla.

Helsingissä 4 päivänä maaliskuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tuija Brax /vihr
vpj. Heli Paasio /sd
Katja Hänninen /vas
Olli Immonen /ps
Mika Lintilä /kesk

Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
Matti Saarinen /sd
Anu Urpalainen /kok
vjäs. Kauko Tuupainen /ps.

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Matti Salminen.