

# **Suomen kansainvälistyvä harmaa talous**

Toim.  
Markku Hirvonen  
Pekka Lith  
Risto Walden

Kesäkuu 2010

## Tiivistelmä

Eduskunnan tarkastusvaliokunta käynnisti keväällä 2009 tutkimuksen, jonka tarkoitus oli arvioida Suomen harmaan talouden kokonaisuus euromääräisesti ja prosentuaalisena osuutena bruttokansantuotteesta. Samalla tuli arvioida verojen ja muiden lakisääteisten maksujen menetykset. Tutkimuksella haluttiin selvittää erityisesti kansainvälistä sijoitustoimintaa ja veroparatiisien käyttöä veronkierrossa sekä koti-, sisä-, ja ulkomaankauppaan liittyvää harmaata taloutta. Tutkimuksen suorittajaksi valittiin tarjouskilpailun perusteella Harmaa Hirvi Oy, vastuuhenkilönään Markku Hirvonen ja muina tutkijoina Pekka Lith sekä Risto Walden.

Tämän tutkimuksen tuloksena voidaan todeta, että harmaa talous ja sen aiheuttamat kilpailuhaitat ovat lisääntyneet erityisesti rakennus-, ravintola- ja kuljetusaloilla. Lisäksi 2000-luvulla Suomen harmaan talouden kansainvälistyminen on kiihtynyt merkittävästi. Suomalaiset kiertävät veroja kansainvälisten sijoitusmahdollisuuksien kautta, suomalaisyritykset hyödyntävät EU:n sisäkaupan valvontajärjestelmän aukkoja ja satoja miljoonia Suomessa tehdyn työn tuloksista siirtyä verottamatta ulkomaille. Suomi toimii myös osana kansainvälistä harmaata taloutta tarjoamalla nimettömiä sijoitusmahdollisuuksia omissa maissaan veroja kiertäville tai rikollista rahaa peseville ja toimimalla kauttakulku- ja tukialueena Venäjän kauppaan kohdistuvalle kansainväliselle rikollisuudelle.

Suomen harmaan talouden suuruusluokaksi on aiemmin 1990-luvun puolivälissä tehtyjen selvitysten perusteella arvioitu 4 – 5 prosenttia bruttokansantuotteesta. Tilastokeskuksen vuonna 2008 valmistuneessa muistiossa arvioitiin piilotalouden määräksi vain runsas prosentti bruttokansantuotteeseen suhteutettuna. Toisaalta kansainvälisesti tunnetuimpiin harmaan talouden tutkijoihin kuuluvan professori Friedrich Schneiderin laskelmien mukaan Suomen harmaan talouden määrä olisi v. 2004/2005 ollut huikeat 15,8 %.

Tulosten ja arvioiden vertailua vaikeuttaa se, että tutkimuksissa käsitellään osittain eri asioita. Tilastokeskuksen selvityksessä on hattu niemenomaan kansantaloudellista eli bruttokansantuotelaskelmista puuttuvaa harmaan talouden määrää. Suomen aikaisemmat 4 – 5 %:n arviot taas tarkoittavat fiskaalista harmaata taloutta eli verotuksen ulkopuolelle jäävää tulonhankkimistoimintaa.

Tässä tutkimuksessa on useita eri menetelmiä käyttäen pyritty toisaalta hahmottamaan Suomen fiskaalisen harmaan talouden suuruusluokkaa, toisaalta tarkentamaan sen kokoa ja toimintamalleja eräillä keskeisimmillä toiminta-alueilla. Erityistä huomiota on toimeksiannon mukaisesti kiinnitetty Suomen kansainväliseen kauppaan ja kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvään harmaaseen talouteen.

Tutkimuksessa on testattu eri menetelmiä ja tietoaaineistojen käytettävyyttä. Keskeisenä tietolähteenä ovat olleet Suomen Pankin, Verohallituksen, Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin ja Tullihallituksen aineistot. Tutkimusta varten on analysoitu mm. yli 28.000 verohallinnon suorittaman verotarkastuksen tulokset. Tilastoaineistoja on täydennetty useiden elinkeinoelämän järjestöjen jäsenyrityksille, työtekijäjärjestöjen toimitsijoille ja luottamusmiehille sekä eri viranomaisten edustajille tehdyillä kyselyillä. Näihin kyselyihin vastanneita on yli 2.800 henkilöä.

Tutkimusta on painopisteytetty harmaan talouden kannalta keskeisimmille toimialoille. Ravintola- ja rakennusalojen harmaasta taloudesta on saatu jokseenkin selkeä kuva useita eri menetelmiä hyödyntämällä. Läheskään kaikkien toimialojen osalta ei vastaavaan tarkkuuteen ole päästy. Tämä johtuu osittain käytössä olevien resurssien rajallisuudesta, osittain toimialaluokituksessa tapahtuneen muutoksen aiheuttamasta aineistojen vertailuongelmasta.

### **Laskelmat ja arviot harmaan talouden määrästä**

Kotimaan toimialoista harmaan talouden suurimmat ongelmat liittyvät edelleen *rakennusalaan*. Rakennustoiminnasta maksettavien arvonlisäverojen laskennallinen vaje oli vuonna 2008 runsaat 260 miljoonaa euroa, josta 105 miljoonaa euroa syntyi täysin piiloon jääneestä, teoreettiselta liikevaihdoltaan 480 miljoonan euron suuruudesta rakennustoiminnasta ja loput 160 miljoonaa euroa yrityksistä, jotka antavat arvonlisäveroilmoituksia, mutta eivät maksa veroa.

Rakennusalan kotimaisen työvoiman laskennallinen määrä on viime vuosina tasaisesti pienentynyt vuoden 2008 runsaaseen 9.000 henkilötyövuoteen, joita vastaava sallittujen tulojen määrä oli 360 miljoonaa euroa.

Sitä vastoin *ulkomaisen työvoiman* osuus (lähes 30.000 henkilötyövuotta ja noin 15 % talonrakennusalan koko työvoimasta) on rakennusosalalla lamankin aikana pysynyt lähes ennallaan. Vähintään puolet tästä ei maksa veroa Suomeen, mikä merkitsee laskennallisesti vuosittain ainakin 400 miljoonan euron suuruista täällä verottamatonta palkkojen määrää. Osa verottamattomuudesta on lain ja verosopimusten mukaista, osa johtuu siitä, ettei verohallinnolla ole juuri keinoja tehokkaasti valvoa täällä toimivia ulkomaisia alirakkoitsijoita ja näiden palkansaajia.

Rakennusalan lisäksi harmaata taloutta on löytynyt suhteellisen paljon esimerkiksi kiinteistövälityksestä, ravintola-alalta, kuljetusalalta sekä eräiltä kaupan ja liike-elämän palveluiden aloilta. *Ravintoloiden* vuoden 2008 laskennallisella 670 miljoonan euron pimeällä liikevaihdolla maksettiin 13 000–14 000 henkilötyövuotta vastaavat 270 miljoonan euron pimeät palkat. *Ns. tavallisten yritysten* luontoiseduista, palkanlisistä ja kulukorvauksista jää verotuksen ulkopuolelle noin 500 miljoonaa euroa vuodessa. Kotitalouksien saamista *vuokratuloista* jää vuosittain noin 670 miljoonaa euroa ilmoittamatta verottajalle.

*Suomen Venäjän viennin* yhteydessä suomalaistuotteisiin liittyvä kaksoislaskutus aiheuttaa Venäjän valtiolle vuosittain 240 – 530 miljoonan euron veromenetykset. Suomen kautta jälleenvientinä ja transitokuljetuksina Venäjälle menevään tavaraan liittyvistä väärinkäytöksistä aiheutuvat Venäjän veromenetykset on arvioitu venäläisten laskelmien perusteella 1.000 – 2.200 miljoonaksi euroksi vuoden 2008 tasolla. Suomessa verotettavien toimijoiden näistä saamaa suoranaisista verohyötyä on vaikea arvioida, mutta se liikkunee 50 – 220 miljoonan suuruusluokassa.

*EU:n sisäkauppaan* liittyvät arvonlisäveromenetykset on vuoden 2008 tasolla arvioitu 300 – 400 miljoonan euron suuruisiksi.

Suomalaisten *kansainväliseen sijoitustoimintaan* liittyvän harmaan talouden aiheuttamat veromenetykset ovat sekä suhteellisesti että kokonaismäärältään merkittäviä. Tutkimuksen perusteella enintään joka kahdeksas luonnollisten henkilöiden kansainvälisestä sijoitustoiminnasta saatu euro ilmoitetaan verottajalle eli harmaan talouden osuus on lähes 90 %.

Kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvän harmaan talouden määrä vuoden 2008 tasolla on vähintään 700 miljoonaa euroa. Lisäksi Suomen valtio kärsii vuodessa 300 – 600 miljoonan euron veromenetykset tuntemattomille ulkomaisille saajille maksetuista osingoista. Suomesta saaduista korkotuloista vuosittain muihin verosopimusvaltioihin lähetettävien tarkkailutietojen sisältämien tulojen määrä on pienentynyt miljardilla eurolla 2000-luvun alkuun verrattuna

*Harmaan talouden kokonaismäärää* voidaan arvioida lähinnä suuruusluokkatasolla eri menetelmillä saatujen osatulosten perusteella. Vero tarkastustuloksiin perustuvalla laskentamenetelmällä harmaan talouden kokonaismäärä Suomessa olisi vuonna 2008 ollut runsaat 12 miljardia euroa, mikä merkitsisi 6,9 prosenttia bruttokansantuotteesta. Menetelmään sisältyy virhemahdollisuuksia, jotka voivat vaikuttaa sekä tulosta suurentavasti että sitä pienentävästi. Eri osa-alueiden harmaasta taloudesta saadut tulokset antavat tukea arviolle, jonka mukaan harmaan talouden vuotuinen kokonaismäärä voisi olla 10 – 14 miljardin euron suuruusluokkaa.

### **Harmaan talouden aiheuttamat veromenetykset**

Harmaasta taloudesta aiheutuvia *veromenetyksiä* voidaan arvioida vain erittäin karkealla tasolla, koska salatut tulot voivat olla hyvin erityyppisiä ja niihin kohdistuvat verot eritasoisia.

EU:n komission toimeksiannosta vuonna 2009 laaditussa raportissa arvioitiin kertyneen ja teoreettisen arvonlisäveron erotukseksi (VAT gap) Suomessa vuonna 2006 758 miljoonaa euroa eli 5 % teoreettisen arvonlisäveron määrästä. Tässä tutkimuksessa kartoitetun arvonlisäverovajauksen määrä vuonna 2008 on ollut 1.300 – 1.500 miljoonaa euroa. Ottaen huomioon tarkemman analyysin ulkopuolelle jääneet toimialat, arvonlisäverovajauksen kokonaismäärä vuonna 2008 on todennäköisesti ollut vähintään 2 miljardia euroa eli 10 prosenttia verohallinnolle ilmoitetun arvonlisäveron määrästä.

Muiden veromenetysten osuudeksi voidaan eri tulojen ja eri tulonsaajaryhmien erilaisten verokantojen vuoksi varovaisesti arvioida 25 % laskennallisesta harmaan talouden määrästä. Tämä merkitsee vuoden 2008 tasolla 2,5 – 3,5 miljardia euroa vuodessa. Näistä tuloista kertymättä jääneiden sosiaalivakuutusmaksujen määrän täytyy olla useita satoja miljoonia euroja.

### **Harmaan talouden torjunnan ongelmista**

Harmaan talouden torjunta on useista talousrikistorjuntaohjelmista ja niiden yhteydessä toteutetuista lainsäädännön parannuksista huolimatta suurissa ongelmissa erityisesti kohdealueen kansainvälistymisen, viranomaisten resurssien tukkeutumisen ja tietyllä tavalla hampaattoman lainsäädännön seurauksena.

- Harmaan talouden esiintymisen todennäköisyys on suurin kaikkein pienimmissä yrityksissä. Näillä yrityksillä on kuitenkin vain yksi mahdollisuus kahdestasadasta joutua verotarkastuksen kohteeksi.
- Suomen verohallinnolla ei ole nykyisen lainsäädännön puitteissa keinoja valvoa tehokkaasti täällä ilman kiinteää toimipaikkaa toimivia ulkomaisia yrityksiä eikä niiden työntekijöitä.
- Sijoitustoimintaan liittyvän lainsäädännön mahdollistama sijoitusten nimettömyys (hallintarekisteri) tekee Suomesta veroparatiisivaltion, joka ei voi valvoa omia verovelvollisiaan eikä pysty antamaan tietoja muiden maiden viranomaisille.
- Rikosprosessiin joutumisen todennäköisyys ei jakaudu tasaisesti harmaaseen talouteen osallistuvien kesken. Harmaan talouden työntekijäporras jää pääsääntöisesti rikosoikeudel-

listen seuraamusten ulkopuolelle siinäkin tapauksessa, että se olisi pimeiden palkkojen lisäksi saanut perusteettomia sosiaalietuksia. Harmaata taloutta hyväksikäyttävät on lain-säädännössä suljettu lähes kokonaan rikosoikeudellisen ja usein myös verotuksellisen vastuun ulkopuolelle.

- Törkeistäkin verorikoksista tuomiolla on 60 – 75 %:n mahdollisuus selvitä joutumatta vankilaan. Valittamalla saa lainvoimaista tuomiota lykättyä 6 – 7 vuoden päähän rikoksen ilmitulosta. Syytetyn, asianomistajan, viranomaisten resurssien käytön, rikollisen toiminnan katkaisun ja seuraamusjärjestelmän yleisestävän vaikutuksen kannalta tilanne on epätydyttävä.

## Toimenpide-ehdotukset

Keskeisiä toimenpide-ehdotuksia tutkimuksessa ovat:

- Rakennusalan käännetyn arvonlisäverojärjestelmän toteuttaminen.
- Rakennusalan järjestäytyneiden yritysten neljännesvuosittain verohallinnolle antamien urakoitsijatietojen ja niitä täydentävien palkansaajatietojen säätäminen pakollisiksi.
- Ulkomaisen työnantajan ja tämän Suomessa oleva edustajan säätäminen yhdessä suomalaisen työn teettäjän kanssa yhteisvastuullisiksi ulkomaalaiselle Suomessa tehdystä työstä maksetuista palkoista perittävistä lähdeverosta ja ennakonpidätyksistä.
- Tilajavastuulain kehittäminen mm. ulottamalla tilaajan vastuu koko aliurakoitsijaketjuun, laajentamalla se työehtosopimusten tosiasialliseen noudattamiseen sekä korottamalla laiminlyöntimaksua, törkeimmissä tapauksissa myös kriminalisoimalla laiminlyöntiä.
- Kaupparekisteritietojen tosiasiallinen julkisuuden toteuttaminen laajentamalla yritystietojärjestelmän tarjoamia tietoja.
- Tyyppihyväsytyjen kassakoneiden käyttövelvollisuus ravintola-alalla ja muilla asiakkailta paljon käteissuorituksia vastaanottavilla aloilla.
- Rahanpesun valvontaa varten saatujen tietojen käyttömahdollisuus verovalvonnassa.
- Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin toimintaa jatkavan Harmaata talouden selvityskeskuksen perustaminen.
- Verohallinnon oikeus suorittaa vertailutietotarkastuksia luottolaitoksissa.
- Hallintarekisteröityjen arvopapereiden viranomaisjulkisuuden toteuttaminen.
- Pörssin etävalittajilta toimiluvan edellytyksenä vaadittava sitoumus siitä, että ne toimittavat suomalaisia kaupankävijöitä koskevat tiedot verohallinnolle.
- Rajoitetusti verovelvollisille maksettuja osinkoja koskeva menettely, jossa osingonsaajan yksilöintitietojen puuttuessa voidaan periä 15 %:n suuruinen lähdevero, tulisi poistaa.
- Suomen tulisi tarkastella kriittisesti verosopimusten osinkoja koskevia 0-verotilanteita ja ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin niiden poistamiseksi.
- Kansainvälisen sijoitustoiminnan verovalvontaan erikoistuneen yksikön perustaminen verohallintoon.
- Pimeää palkkaa saaneiden työntekijöiden kohdalla tulisi ottaa käyttöön nykyistä täysimittaisista rikosprosessista kevyempi, esimerkiksi rangaistusmääräysmenettely.
- Törkeistä vero- ja muista talousrikoksista määrättävien rangaistusten enimmäismäärän korottaminen neljästä vuodesta kuuteen vuoteen.
- Talousrikosten hovioikeuskäsittelyn nopeuttaminen.
- Esitutinnan ja syyttäjäportaan resursseista huolehtiminen asioiden kohtuullisen käsittelyajan turvaamiseksi.
- Talousrikosasioiden käsittelyn keskittäminen niihin erikoistuneisiin tuomioistuimiin tai näiden osastoille.

## Sisällysluettelo

Tiivistelmä.....	2
1. Tutkimustehtävä ja tutkimussopimus.....	9
2. Tutkimuksen lähtökohdat ja lähestymistapa.....	10
3. Tutkimuksessa käytetyt menetelmät ja aineistot .....	11
3.1. Kyselyt.....	12
3.2. Kotimaisen harmaan talouden arviointiin käytetyt tilastolliset menetelmät ja aineistot .....	13
3.3. Viranomaisten valvontatoimenpiteisiin perustuvat aineistot .....	14
3.4. Kansainväliseen kauppaan liittyvät aineistot .....	14
3.5. Kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvät aineistot .....	15
4. Harmaan talouden käsite ja tutkimusalueen rajausta .....	16
4.1. Kansantaloudellinen harmaan talouden käsite .....	16
4.2. Fiskaalinen harmaan talouden käsite.....	19
4.3. Harmaan talouden esiintymismuodot .....	20
4.3.1. Harmaata taloutta rajoittavat säännökset .....	20
4.3.2. Kotitalouksien maksamat suoritukset .....	21
4.3.3. Yrityksestä palkansaajalle tai osakkaalle maksetut suoritukset .....	22
4.3.4. Yritysten harmaa talous .....	23
4.3.5. Pääomatuloihin liittyvä harmaa talous.....	26
5. Verotarkastuksissa löydetty harmaa talous.....	29
5.1. Verotarkastusaineistojen käyttö harmaan talouden määrän arvioinnissa .....	29
5.2. Verohallitukselta saatu verotarkastusaineisto .....	30
5.3. Verotarkastuksissa löydetty harmaa talous liikevaihdoltaan erikokoisissa yrityksissä.....	32
5.4. Verotarkastuksissa havaittu harmaa talous toimialoittain .....	33
5.5. Verotarkastusaineistosta vedettävissä olevat johtopäätökset.....	39
6. Harmaa talous kotimaan työvoimavaltaisilla aloilla .....	43
6.1. Eräiden palvelualojen laskennalliset arvonlisäveromenetykset .....	43
6.2. Ravintola-ala .....	49
6.2.1. Piilotalouden ilmenemismuodot ja syyt.....	49
6.2.3. Harmaan talouden laajuus yrityskyselyjen mukaan .....	54
6.2.4. Ravintola-alaan kohdistetut verotarkastukset.....	55
6.2.5. Laskennallisen piilotalouden arvo ja piilotyöllisyys .....	60
6.2.6. Arvonlisäveron laiminlyönnit .....	61
6.2.7. Sosiaalivakuuttamisen laiminlyönnit ravintola-alalla.....	67
6.2.8. Yhteenveto ravintola-alan harmaan talouden määrästä .....	68
6.3. Rakennusala .....	69
6.3.1. Rakennusalan harmaan talouden taustaa .....	69
6.3.2. Harmaa talous Rakennusteollisuus RT ry:n jäsenyrityksille ja Rakennusliiton toimitsijoille tehtyjen kyselyjen mukaan.....	71
6.3.3. Rakennusalaan kohdistetuissa verotarkastuksissa löytynyt harmaa talous.....	77
6.3.4. Arvonlisäveron laiminlyönnit rakennusosalalla .....	79
6.3.5. Työsidonnainen harmaa talous rakennusosalalla.....	84
6.3.6. Pienyrittäjien laskennallinen piilotalous .....	86
6.3.7. Ulkomainen työvoima ja ulkomainen aliurakointi rakennusosalalla .....	87
6.3.8. Yhteenveto rakennusalan harmaan talouden määrästä .....	94
6.4. Ulkomainen työvoima ja harmaa talous .....	98
6.4.1. Ulkomainen yritys Suomessa toimivan palkansaajan työnantajana .....	98
6.4.2. Laki lähetetyistä työntekijöistä ja tilaajavastuulaki.....	104

6.4.4. Ulkomaisen työvoiman valvonnan toimivuus käytännössä .....	105
6.4.5. Yhteenveto .....	110
6.5. Kuljetusala .....	110
6.5.1. Kuljetusalan harmaa talous Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry:n jäsenyrityksille tehdyin kyselyn mukaan .....	110
6.5.2. Kuljetusalaan kohdistetut verotarkastukset .....	116
6.5.3. Kuljetusalan harmaa talous .....	116
6.6. Vuokratyövoima .....	117
7. Muut toimialat ja tulotyytit .....	120
7.1. Kauppa .....	120
7.1.1. Tekninen tukkukauppa .....	121
7.1.2. Erikoistavaroiden vähittäiskauppa .....	124
7.1.3. Harmaa talous ja kilpailun vääristymät muilla kaupan toimialoilla .....	129
7.1.4. Verotarkastukset ja verovelat kaupan toimialalla .....	129
7.1.5. Sähköinen kaupankäynti .....	129
7.2. Tilitoimistoala .....	136
7.2.1. Tilitoimistot ja harmaa talous .....	142
7.3. Vuokratulot .....	146
7.3.1. Vuokra-asuntomarkkinat .....	146
7.3.2. Harmaat vuokramarkkinat .....	148
7.4. Laiton talous .....	150
8. Kansainväliseen kauppaan liittyvä harmaa talous .....	152
8.1. Suomen Venäjän vientiin liittyvä harmaa talous .....	153
8.1.1. Suomen vienti, jälleenvienti ja transitokuljetukset Venäjälle .....	153
8.1.2. Idänkaupan suomalaiset toimijat .....	157
8.1.3. Venäjän vientiin liittyvät harmaan talouden ilmiöt ja tekotavat .....	161
8.1.4. Viranomaistoiminnan mahdollisuudet valvoa vientiin liittyviä väärinkäytöksiä .....	170
8.1.5. Suomen kautta tapahtuvaan tuontiin liittyvät väärinkäytökset Venäjän näkökulmasta .....	173
8.1.6. Suomen ja Venäjän tullitilastojen väliset erot .....	177
8.1.6. Venäjän vientiin liittyvien väärinkäytösten määrä .....	178
8.1.7. Venäjän vientiin liittyvien väärinkäytösten suomalaiset hyötyjät .....	180
8.1.8. Yhteenveto Venäjän vientiin liittyvistä väärinkäytöksistä .....	183
8.2. EU:n ulkopuolelta tapahtuvaan tuontiin liittyvä harmaa talous .....	184
8.2.1. Tuontikaupan rakenteesta ja harmaan talouden ilmenemismuodoista .....	184
8.2.2. Suomen tuontitilastojen ja Venäjän vientitilastojen erot .....	186
8.2.3. Puutavaran tuontiin liittyneet väärinkäytökset .....	187
8.2.4. Muita tuontiin liittyviä ongelma-alueita .....	190
8.2.5. Yhteenveto tuontiin liittyvistä väärinkäytöksistä .....	192
8.3. EU:n sisäkauppaan liittyvä harmaa talous .....	193
8.3.1. Sisäkaupan arvonlisäverojärjestelmä ja sen valvonta .....	193
8.3.2. Sisäkauppaan liittyviä väärinkäyttösmuotoja .....	197
8.3.3. Matkapuhelimiin ja sijoituskultaan liittyvät petossarjat 1990-luvulla .....	198
8.3.4. Käytettyjen autojen harmaatuonti 2000-luvulla .....	200
8.3.5. Elintarvikkeiden tuontiin liittyvät arvonlisäveropetokset 2000-luvulla .....	203
8.3.6. Karusellikaupat .....	204
8.3.7. VIES-tietojen ja yhteisöhankintatietojen väliset erot .....	205
8.3.8. Yhteenveto sisäkauppaan liittyvistä väärinkäytöksistä .....	208
8.4. Yhteenveto ulkomaankauppaan liittyvistä väärinkäytöksistä .....	209
9. Kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvä harmaa talous .....	210
9.1. Käsitteestä .....	210

9.2. Tulojen veronalaisuus, ilmoitusvelvollisuus ja verovalvonnan keinot .....	211
9.3. Verotukseen ilmoitetut ulkomailta saadut pääomatulot .....	212
9.4. Suomalaisten sijoitukset ulkomailla Suomen Pankin maksutasetilaston mukaan .....	213
9.4.1. Maksutasetilaston ja verotukseen ilmoitettujen tulojen vertailu .....	216
9.5. Säästödirektiivi ja ulkomailta saadut korkotulot .....	217
9.5.1. Säästödirektiivin perusteella Suomelle maksetut lähdeverot .....	217
9.5.2. Säästödirektiivin perusteella Suomeen saapuneet tarkkailuilmoitukset .....	219
9.5.3. Säästödirektiivin perusteella tulleiden tietojen ja maksutasetilastoa varten kerättyjen maakohtaisten tietojen vertailu .....	220
9.6. Suomalaisten sijoitukset Suomeen tai ulkomaille ulkomaisia välikäsiä käyttäen .....	223
9.7. Helsingin pörssissä toimivat etävälittäjät .....	224
9.7.1. Helsingin kauppakorkeakoulun etävälittäjiä koskevat tutkimukset .....	224
9.7.2. Arvio tämän hetken tilanteesta .....	226
9.8. Salkkuvakuutukset .....	227
9.8.1. Sijoitussidonnaiset säästöhenkivakuutukset .....	227
9.8.2. Sijoitussidonnaiset vakuutukset verotuksessa .....	227
9.8.3. Salkkuvakuutukset .....	228
9.8.4. Salkkuvakuutuksiin sijoitetut pääomat .....	229
9.9. Hallintarekisteröityihin osakkeisiin liittyvät luovutusvoitot ja osingot .....	230
9.9.1. Hallintarekisteröinti arvo-osuusjärjestelmässä .....	230
9.9.2. Finanssivalvonnan tietojensaantioikeus .....	231
9.9.3. Hallintarekisteröinnin laajuus ja mahdollinen suomalaisomistus .....	231
9.9.4. Hallintarekisteröidyille osakkeille maksettavat osingot .....	235
9.10. Rajoitetusti verovelvollisille maksetut korot .....	242
9.11. Kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvät veromenetykset .....	246
10. Yhteenveto tutkimuksen perusteella arvioidusta harmaasta taloudesta ja sen aiheuttamista veromenetyksistä .....	249
11. Harmaan talouden torjunta .....	254
11.1. Harmaan talouden torjunnan keinoista .....	254
11.1.1. Talousrikistorjuntaohjelmat ja työryhmien ehdotukset .....	254
11.1.2. Toteutettuja lainsäädäntöuudistuksia .....	257
11.1.3. Harmaan talouden torjunnan osatekijät .....	258
11.1.4. Pyrkimys harmaan talouden ennaltaehkäisyyn: tilaajavastuulaki .....	259
11.1.5. Harmaan talouden paljastaminen .....	263
11.1.6. Rikoshyödyn poisottaminen .....	266
11.2. Rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän toimivuus harmaan talouden torjunnassa .....	268
11.2.1. Harmaan talouden yhteydessä tavallisimmin esiintyvät rikostyyppit .....	268
11.2.2. Verohallinnon tekemät rikosilmoitukset ja esitutinnan kesto .....	268
11.2.3. Talousrikoksista annetut tuomiot .....	272
11.2.4. Talousrikosprosessien kesto .....	275
11.2.5. Liiketoimintakielto .....	281
11.2.6. Yhteenveto rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän toimivuudesta harmaan talouden torjunnassa .....	282
11.3. Viranomaisten edustajille lähetettyyn kyselyyn saadut vastaukset .....	283
12. Toimenpide-ehdotukset .....	291
Liitteet .....	295



# 1. Tutkimustehtävä ja tutkimussopimus

Eduskunnan tarkastusvaliokunta allekirjoitti 1.4.2009 tarjouspyynnön harmaata taloutta koskevasta tutkimuksesta. Tarjouskilpailua koskeva ilmoitus julkaistiin 3.4. 2009 H ilmailmoituskanavassa ja tarjousten toimittamisen määräajaksi asetettiin 8.5.2009.

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan tarjouspyynnön mukaan tutkimuksen yleisenä tavoitteena oli arvioida harmaan talouden kokonaisuus euromääräisesti ja prosentuaalisena osuutena bruttokansantuotteesta Suomessa mahdollisimman uusiin tietoihin perustuen va ihteluväliä käyttäen. Samalla tapaa tuli arvioida verojen ja muiden lakisääteisten maksujen menetys. Tutkimuksella haluttiin selvittää erityisesti seuraavia harmaan talouden osa-alueita:

- a) *kansainvälistä sijoitustoimintaa ja veroparatiisien käyttöä veronkierrossa.*
- b) *koti-, sisä-, ja ulkomaankauppaan liittyvää harmaata taloutta.*

Lisäksi tarjouspyynnössä todettiin, että tutkimuksen tarjoaja voi esittää tutkimussuunnitelmassaan kolmannen erityisalueen

Tutkimuksessa tuli kuvata

- tällä hetkellä keskeiset tehokkaat harmaan talouden torjunnan esteet ja erityisesti tiedon saannin ja käytön esteet.

Tutkimuksessa tuli myös aiempaan tutkimukseen ja tarvittaessa keskeisten harmaan talouden torjuntaan osallistuvien viranomaisten haastatteluun tai kyselyyn perustuen kuvata

- ne erityiset tekijät, jotka vähentävät harmaan talouden toiminnasta aiheutuneita maksamattomia verotuloja ja sosiaaliturvamaksuja.

Saatujen tarjousten arvioinnin jälkeen eduskunnan hallintojohtaja teki 5.6.2009 hankintapäätöksen tarjouskilpailun voittajasta. Tarjouskilpailun voitti Harmaa Hirvi Oy, vastuuhenkilönään Markku Hirvonen ja alihankkijoinaan Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith (Pekka Lith) sekä Walden Tax Oy (Risto Walden).

Eduskunnan tarkastusvaliokunta ja Harmaa Hirvi Oy allekirjoittivat 2.7.2009 sopimuksen harmaata taloutta koskevasta tutkimuksesta. Sopimuksen mukaan tutkimuksen tuli olla valmis 30.4.2010 mennessä. Verohallinnolta tutkimusta varten pyydettyihin tietoihin liittyneiden päätöksenteko-ongelmien aiheuttaman viiveen johdosta tutkimuksen ohjausryhmä pidensi sittemmin määräaika 31.5.2010 saakka.

Tutkijat kävivät 1.10.2009 tarkastusvaliokunnassa esittelemässä tutkimuksen lähtökohtia ja tilannetta. Samassa kokouksessa tarkastusvaliokunta nimesi tutkimuksen ohjausryhmän, johon ovat kuuluneet puheenjohtajana kansanedustaja Matti Ahde sekä jäseninä kansanedustajat Klaus Pentti, Erkki Pulliainen ja Petri Salo, valiokuntaneuvos Matti Salminen, ylitarkastaja Raimo Laitinen ja OTT Anne Alvesalo-Kuusi Työterveyslaitokselta. Ohjausryhmä on pitänyt viisi kokousta. Käytännön yhteydenpidosta toimeksiantajan ja tutkimusryhmän välillä on huolehtinut ylitarkastaja Raimo Laitinen. OTT Anne Alvesalo-Kuusi on lukenut ja kommentoinut tutkijoiden alustavia tekstejä.

Tutkimus ei ole liian mahdollinen ilman lukuisten eri aloja edustavien järjestöjen, viranomaisten ja asiantuntijoiden antamaa apua. Luettelo heistä on liitteessä 12.

## 2. Tutkimuksen lähtökohdat ja lähestymistapa

Tutkimus lähtee liikkeelle tutkimuksen kohteeksi otettavan **harmaan talouden käsitteen määrittelystä ja tutkimusalueen rajauksesta**. Tämä on välittämätöntä sen vuoksi, että harmaan talouden käsitettä käytetään sekä kansantaloudellisessa että fiskaalisessa mielessä ja näiden merkityssisällöt poikkeavat huomattavasti toisistaan. Tässä tutkimuksessa käytettävä lähestymistapa on fiskaalinen.

Fiskaalisessakaan mielessä käytettynä harmaan talouden käsitteen rajausta ei ole yksiselitteinen. Käytännön elämässä esiintyvät tilanteet ovat monimuotoisia ja aiheuttavat rajanvetovaikeuksia sen suhteen, minkälaiset verojen ja maksujen välttämisen muodot tulisi lukea harmaan talouden piiriin. Lisäongelmia aiheutuu siitä, etteivät käsitteelle ainakin puolivirallisesti hyväksytty teoreettinen sisältö ja sen käyttö yleiskielessä täysin vastaa toisiaan. Tämän selvityksen tarkoituksena on ottaa rajanvetotilanteet mahdollisuuksien mukaan tutkimukseen mieluummin laajasti kuin suppeasti. Tässä tutkimuksessa käsitettä tulkitaan laajasti.

Edellä mainitun harmaan talouden esiintymistilanteiden ja tekotapojen monimuotoisuuden hahmottaminen on tärkeää myös kysymykseen tulevien **tutkimusmenetelmien käyttökelpoisuutta arvioitaessa**. Harmaata taloutta koskevilla kansainvälisillä tutkimuksilla on käytetty hyvin erilaisia tutkimusmenetelmiä, joista osa on lähtenyt liikkeelle makrotasolta, osa mikrotasolta. Lyhyt yhteenveto tärkeimmistä käytetyistä menetelmistä ja niillä saavutetuista tuloksista on esitetty liitteessä 1. Tämän tutkimuksen lähtökohtana on, että monimuotoisen harmaan talouden laajuutta ja vahingollisuutta ei voida selvittää millään yksittäisellä tutkimusmenetelmällä vaan siihen tarvitaan useiden erilaisten tutkimus- ja lähestymistapojen perusteella rakennettavaa kokonaisarviointia. Tutkimus pyrkii myös kartottamaan ja arvioimaan harmaan talouden arviointiin sopivia menetelmiä ja aineistoja.

Liitteessä 2 käydään läpi **Suomessa aikaisemmin tehtyjä harmaaseen talouteen kohdistuvia tutkimuksia**. Osa niistä on suhteellisen tuoreita ja niiden tulokset edelleen käyttökelpoisia. Merkittävin hyöty näistä tutkimuksista ja selvityksestä on, että niiden avulla on saatu kokemuksia erilaisista tutkimusmenetelmistä ja niiden hyödynnettävyydestä Suomen olosuhteissa. Niissä on myös noussut esille sellaisia harmaan talouden ilmenemismuotoja ja tekotapoja, jotka antavat suuntaa jatkotutkimukselle.

Tutkimus kohdistuu kolmeen laajaan osa-alueeseen, joissa harmaan talouden esiintymismuodot ja sen aiheuttamat ongelmat poikkeavat merkittävästi toisistaan ja jotka edellyttävät myös toisistaan poikkeavia lähestymistapoja ja tutkimusmenetelmiä.

**Kotimaisen harmaan talouden** osalta on käsitelty erikseen

- suuria työvoimavaltaisia aloja,
- kauppaa,
- tilitoimistoalaa,
- vuokratuloja ja
- laitonta taloutta.

Kotimaisuus on näillä aloilla suhteellinen käsite työvoiman, palveluiden ja tavaroiden liikkuvuuden vapautumisen seurauksena. Rajanveto kotimaisen ja ulkomaisen harmaan talouden välillä on usein ongelmallista esimerkiksi ulkomaisen työnantajan palveluksessa Suomessa työskentelevän työvoiman tai verkkokaupasta hankittujen tavaroiden ja palveluiden kohdalla. Yhteisenä piirteenä näille aloille on kuitenkin se, että kansantalouden tilinpidosta löytyy näiden alojen kokonaisuutta kuvaavia lukuja, joiden perusteella voidaan esittää arvioita harmaan talouden määrästä. Toinen yhteinen tekijä on se, että harmaa talous aiheuttaa näillä aloilla usein vakavia kilpailuhaittoja rehellisesti toimiville yrittäjille.

**Kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvän harmaan talouden alue** on jaettu

- suomalaisten sijoituksiin ulkomaille ja
- suomalaisten sijoituksiin Suomeen ulkomaista välikättä käyttäen.

Näitä kohdealueita on tutkittu vähän. Osa syynä tähän saattaa olla se, että Suomi näyttää monen muun valtion tavoin kilpailevan pääomista tarjoamalla sijoitustoimintaan liittyvää anonymiteettiä ja sen mahdollistamaa harmaata taloutta. Alueen harmaa talous ei myöskään juuri aiheuta kilpailuhaittoja sen jälkeen kun alan kotimaiset toimijat ovat ryhtyneet tarjoamaan kansainvälisiä sijoitusmahdollisuuksia kotimaisten rinnalla.

**Kansainväliseen kauppaan liittyvää harmaata taloutta** käsitellään

- Suomesta EU:n ulkopuolelle tapahtuvan viennin,
- Suomeen EU:n ulkopuolelta tapahtuvan tuonnin ja
- EU:n sisäkaupan osalta.

Edellä mainittu jako ei ole käytännössä kovin selkeä. Suomi on usein läpikulkumaa EU:n alueelta sen ulkopuolelle lähteville tai kolmansista maista tuleville tuotteille ja väärinkäytöksissä hyödynnetään sekä sisäkaupan valvontajärjestelmän heikkouksia että tullin ongelmia erityisesti itärajan ylittävän massiivisen liikenne- ja tavaravirran kontrolloimisessa. Suomen asema usein monien valtioiden alueelle ulottuvassa toimintaketjussa tekee erityisen vaikeaksi arvioida sitä, mikä osuus kansainväliseen kauppaan liittyvistä väärinkäytöksistä tapahtuu Suomessa verovelvollisten toimijoiden lukuun siten, että sitä voitaisiin pitää osana Suomen harmaata taloutta. Elinkeinoelämän kilpailuneutraaliteetin kannalta tilanne on kaksijakoinen. Toisaalta osa suomalaisista yrityksistä kärsii epärehellisten kilpailijoidensa saamasta veroedusta, toisaalta Venäjän tullen ja verojen kiertäminen kaksioslaskutuksen muodossa on meillä hyväksytty kaksoislaskutuksen kriminalisoimatta jättämisen muodossa suomalaisen elinkeinoelämän tärkeäksi kilpailutekijäksi.

### 3. Tutkimuksessa käytetyt menetelmät ja aineistot

Tutkimuksessa on pyritty useita toisiaan täydentäviä menetelmiä käyttäen saamaan mahdollisimman hyvä kokonaiskuva tutkimuksen kohdealueesta. Tilastollisia aineistoja on täydennetty keskeisten yrittäjäjärjestöjen jäsenille sekä eräiden työntekijöitä edustavien järjestöjen toimitsijoille ja luottamismiehille tehdyillä kyselyillä sekä näitä järjestöjä edustavien ja muiden alojen asiantuntijoiden sekä viranomaisien haastatteluilla. Seuraavassa esitellään lyhyesti käytetyt menetelmiä, joihin palataan tarkemmin asianomaisen kohdealueen yhteydessä.

### 3.1. Kyselyt

**Yrittäjäjärjestöjen jäsenille kohdistetuilla kyselytutkimuksilla** haluttiin selvittää yritysten kokemuksia ja näkemyksiä nimenomaan oman alansa harmaasta taloudesta ja sen aiheuttamista kilpailuhaitoista. Kysymysten aiheina olivat

- harmaan talouden arvioitu osuus toimialalla sektoreittain ja tuoteryhmittäin,
- harmaan talouden kehitys vuosina 2004 – 2009,
- harmaan talouden tärkeimmät ilmenemismuodot,
- harmaan talouden tärkeimmät taustatekijät,
- harmaan talouden kilpailua vääristävä vaikutus,
- harmaan talouden haitallisimmat vaikutukset sekä
- keinot harmaan talouden torjumiseksi.

Kyselyt toteutettiin tiiviissä yhteistyössä asianomaisten järjestöjen kanssa. Nämä antoivat käyttöön jäsenistönsä osoitteiston, muunsivat nettikyselyä käytettäessä kyselylomakkeet sähköiseen muotoon, liittivät kyselyyn oman lähetteensä ja välittivät vastaukset tutkijoille. Kyselyt toteutettiin yhtä lukuun ottamatta sähköisesti. Kyselyt olivat perusrakenteeltaan samanlaisia, mutta yksittäiset kysymykset oli räätälöity kunkin alan erityispiirteet huomioon ottaen. Kysymyslomakkeet ovat liitteessä 13.

Kysely tehtiin seuraavien järjestöjen jäsenyrityksille:

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry (postikysely)	95	vastausta
Rakennusteollisuus RT ry (sähköinen kysely)	347	”
Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry (sähköinen kysely)	282	”
Erikoiskaupan Liitto ry (sähköinen kysely)	36	”
Teknisen Kaupan ja Palveluiden yhdistys ry (sähköinen kysely)	113	”
Suomen Taloushallintoliitto ry (sähköinen kysely)	227	”
Yritysvastauksia yhteensä	1100	”

Kyselyillä ei pyritty tilastolliseen edustavuuteen yritysten lukumäärän osalta vaan siihen, että kyselyyn saadaan riittävän edustava määrä vastauksia toimialan erikokoisista yrityksistä, jotka yhdessä kattavat valtaosan alan markkinoista.

**Työntekijäjärjestöjen kautta toteutettuja kyselyjä** oli kahdenlaisia.

Rakennusliitto ry:n ja Metallityöväenliitto ry:n kanssa toteutettiin sähköiset kyselyt liittojen toimitsijoille. Ne vastasivat rakenteeltaan yrityksille lähetettyjä kyselyitä ja niissä pyrittiin erityisesti kartoittamaan toimitsijoiden työmaakäynneillään havaitsemia ongelmia. Rakennusliiton kyselyyn vastasi 27 toimitsijaa, joiden vastaukset kattoivat 2.382 työmaakäyntiä, Metallityöväenliiton kyselyyn 4 toimitsijaa, joiden vastaukset kattoivat 194 valvontakäyntiä.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry ja Metallityöväenliitto ry toteuttivat talvella 2009 – 2010 laajat luottamusmieskyselyt, joiden yhteyteen sovittiin liittäväksi myös harmaan talouden tutkimusta palvelevia kysymyksiä. Näissä tiedusteltiin työpaikalla käytettyjen koti- ja ulkomaisten alihankkijoiden ja vuokratyövoiman määriä, näiden kehitystä edelliseen vuoteen verrattuna ja näihin mahdollisesti liittyneitä ongelmia. SAK:n luottamusmieskyselyyn

saatiin 555 vastausta ja Metallityöväenliiton luottamusmieskyselyyn 1048 vastausta. Kysymyslomakkeet ovat liitteessä 14.

**Viranomaisten edustajille lähetetyillä kyselyillä** haluttiin selvittää harmaan talouden torjuntaan osallistuvien viranomaisten henkilöiden näkemyksiä harmaan talouden ja sen torjuntamahdollisuuksien kehityksestä, viranomaistoiminnan vaikuttavuudesta, viranomaisyhteistyön ja tietojenvaihdon toimivuudesta, toteutettujen torjuntakeinojen tehokkuudesta ja vielä toteuttamista vaativista toimenpiteistä. Kysymyslomake on liitteenä 15.

Kyselyt lähetettiin sähköpostilla keskeisten harmaan talouden torjuntaan osallistuvien viranomaisten välityksellä ja niihin saatiin 93 vastausta 9 eri viranomaisen edustajilta.

### **3.2. Kotimaisen harmaan talouden arviointiin käytetyt tilastolliset menetelmät ja aineistot**

**Kotimaisen harmaan talouden arviointiin käytetyistä tilastollisista aineistoista** keskeisiä ovat olleet Tilastokeskuksen ja verohallinnon aineistot, samoin Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin tiedot ja analyysit yrityskannan rakenteesta ja ominaisuuksista.

Menetelmä, joka kertoo eri toimialoilla laskennallisista salatuista työtuloista eli **työsidonnaisesta piilotaloudesta**, perustuu Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen työtuntien ja tulonjakotilastoon tai maksuvalvontarekisteriin perustuvista työtuloista johdettujen laskennallisten työtuntien väliseen erotukseen. Menetelmää on selostettu tarkemmin jäljempänä rakennusalan harmaata taloutta käsittelevässä luvussa.

**Teoreettisen ja maksetun arvonlisäveron välistä erotusta sekä piiloon jäänyttä liikevaihtoa** eri toimialoilla laskettaessa on käytetty pohjana verohallinnon tietoja maksetuista arvonlisäveroista ja ilmoitetusta, mutta maksamatta olevasta arvonlisäverosta. Teoreettinen arvonlisävero on johdettu kansantalouden tilinpidon mukaisesta toimialan käypähintaisesta nettoarvonlisäyksestä. Ennen kuin teoreettista arvonlisäveroa verrataan ilmoitettuun arvonlisäveroon, on ilmoitetuissa arvonlisäveroissa otettu huomioon investointimenoista tehdyt verovähennykset. Tämä johtuu siitä, että investointimenot eivät sisälly kansantalouden tilinpidossa nettoarvonlisäykseen eivätkä siitä johdettuun teoreettiseen arvonlisäveroon. Korjaus tapahtuu siten, että ilmoitettuja arvonlisäveroja korotetaan alan käyttöomaisuuden hankintoihin liittyvillä laskennallisilla arvonlisäveroilla. Investointimenoja koskevat perustiedot pohjautuvat kansantalouden tilinpitoon.

Menetelmän käyttöä rajoitti merkittävästi toimialaluokituksessa tapahtunut muutos. Tilastokeskus on käyttänyt tutkimuksessa pääasiallisena kohdevuotena olleen vuoden 2008 osalta vielä vanhaa luokitusta kun taas verohallinnon vuoden 2008 aineistot perustuvat jo uuteen luokitukseen. Vertailukelpoisia lukuja on ollut mahdollista saada vain joiltakin toimialoilta.

Kotimaan työvoimavaltaisilla aloilla **yrittäjien saama tulo** on ainakin osittain riippumaton heidän omasta työpanoksestaan. Siksi yrittäjien saamia pimeitä työtuloja ei myöskään voida johtaa työvoimatutkimuksen työtuntien ja laskennallisten työtuntien välisestä erotuksesta samalla tavoin kuin palkansaajien osalta. Yrittäjien saattuja tuloja on arvioitu kansantalouden tilinpidon mukaisella yrittäjätulon tuotososuudella salatusta liikevaihdosta. Salattu liikevaihto voidaan laskea kokonaan ilmoittamatta ja maksamatta jääneistä arvonlisäveroista laskennallisella keskimääräisellä arvonlisäverokannalla.

Harmaan talouden määrää on voitua parturi- ja kampaamoalan osalta selvittää myös **vertaamalla kulutustutkimuksissa kerättyjä tietoja kotitalouksien parturi- ja kampaamomeinoista toimialan yritysten ilmoittamaan liikevaihtoon**. Viimeisimmät kulutustutkimuksen tiedot ovat vuodelta 2006. Muiden toimialojen osalta kulutustutkimusten tiedot eivät mahdollista riittävän tarkkaa vertailua.

### **3.3. Viranomaisten valvontatoimenpiteisiin perustuvat aineistot**

Verohallituksen verotarkastusyksikön suorittamat k-ajon tuloksena tutkimuksen käyttöön saatiin tiedot vuosina 2003 – 2009 valmistuneista **verotarkastuskertomuksista**. Aineistoon sisältyvät tiedot tarkastuskohteiden toimialasta, liikevaihdosta, maksetuista palkoista, tarkastuksen syystä ja tarkastuksella löydetystä harmaasta taloudesta. Aineisto sisältää tiedot 28.683 verotarkastuksesta..

Tullihallituksesta on saatu tutkimuksen käyttöön tiedot **tullin suorittamista verotarkastuksista ja sen tutkimista rikostapauksista**.

Erilaisten harmaan talouden ilmiöiden kuvaamisessa ja ilmiöiden laajuuden arvioimisessa on käytetty hyväksi **viranomaisten valvontahankkeista** saatuja tuloksia ja niistä tehtyjä analyysejä. Erityisesti vaikeammin tilastollisin menetelmin tutkittavien alueiden osalta on ilmiöiden kuvauksessa käytetty **paljastuneista väärinkäytöstapauksista** tehtyjä tiivistelmiä.

### **3.4. Kansainväliseen kauppaan liittyvät aineistot**

Suomen ulkomaankaupan kuvauksessa on voitua hyödyntää Tullihallituksen tilastoyksikön julkaisemia **tuontia, vientiä ja transitoliikennettä kuvaavia tilastoja**.<sup>1</sup> Tullihallitukselta on saatu myös tietoja Suomen ja Venäjän tullien tilastoeroista ja näiden syistä.

Erityisesti idänkauppaan liittyvien ilmiöiden kartoittamiseksi on käyty läpi laaja joukko tuontia, vientiä ja transitoliikennettä käsitteleviä **tutkimuksia, artikkeleita ja uutisia** sekä Suomen että jossain määrin myös Venäjän näkökulmasta. Erityisen hyödyllisiä tässä ovat olleet tullin omien katsausten lisäksi Suomen Pankin siirtymätalouksien tutkimuslaitoksen (BOFIT) julkaisut.

EU:n sisäkaupan yhteydessä tapahtuvien väärinkäytösten arvioinnissa on hyödynnetty verohallinnolta ja Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektilta saatuja tietoja sisäkauppaa harjoittavista yrityksistä, **sisäkaupan valvontajärjestelmän (VIES) kautta saaduista suomalaisyrityksiä koskevista tiedoista**, näiden ja yritysten itsensä ilmoittamien yhteisöhankintatietojen eroista sekä erotapauksiin kohdistuneista analyysistä ja tarkastuksista.

<sup>1</sup> [http://www.tulli.fi/fi/suomen\\_tulli/ulkomaankauppatilastot/index.jsp](http://www.tulli.fi/fi/suomen_tulli/ulkomaankauppatilastot/index.jsp)

### 3.5. Kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvät aineistot

Keskeisenä aineistona ovat olleet **Suomen Pankin maksutasetilastoaan** varten keräämät tiedot suomalaisten ulkomaille tekemistä pääomasijoituksista ja näistä saaduista tuloista, joita on voitu verrata luonnollisten henkilöiden veroilmoituksissaan ilmoittamiin ulkomailta saatuihin pääomatuloihin. Suomen Pankki teki tutkimuksen tueksi tammikuussa 2010 täydentävän kyselyn 80 sijoituspalveluyritykselle, jotka eivät sisälly sen tavanomaiseen maksutasetilastoa varten suorittamaan kyselyyn. Näiltä yrityksiltä tiedusteltiin niiden asiakkaiden ulkomaille tekemien sijoitusten määriä vuoden 2009 lopussa.

Suomen Pankin maksutasekyselyä varten keräämä aineisto muodostaa Suomen osuuden **kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) ylläpitämässä tilastossa kansainvälisistä portfoliosijoituksista** (Coordinated Portfolio Investment Survey CPIS). Tästä näkyvät sekä suomalaisten portfoliosijoitukset eri maissa että muista valtioista olevien portfoliosijoitukset Suomessa. Ensiksi mainittu on eritelty sijoittajatyypin<sup>2</sup> mukaan, jälkimmäisissä, jotka perustuvat sijoittajavaltioiden keskuspankkien keräämiin tietoihin, ei tätä erottelua ole.

Suomalaisten ulkomaille tekemistä sijoituksista saatiin tietoa myös verohallinnolta Suomeen EU:n **säästädirektiivin** nojalla tulleiden lähdeverosuoritusten ja tarkkailuilmoitusten muodossa. Näiden ja IMF:n maakohtaisten sijoitustietojen vertailu osoitti mahdollisia ongelmia säästädirektiivin toimivuudessa.

Suomalaisten **ulkomaisten vakuutusyhtiöiden myymien sijoitusvakuutusten** välityksellä tekemistä pääomasijoituksista saatiin tilastot Finanssivalvonnalta.

Suomalaisten Helsingin pörssissä toimivien **etävälittäjien** välityksellä tekemistä arvopaperikaupoista on pari vuotta sitten valmistunut tutkimus<sup>3</sup> vuodelta 2005. Tähän tutkimukseen perustuvat arviot suomalaisten tekemien kauppojen osuudesta päivitettiin vuoden 2008 t asolle käyttäen Nasdaq OMX Nordicin Helsingin pörssin vaihtoa koskevia tilastoja ja verohallinnolta saatuja tietoja arvopaperivälittäjien vuodelta 2008 an tamista vuosi-ilmoituksista. Vuosi-ilmoitusaineiston perusteella tehtiin arvio myös suomalaisten etävälittäjien avulla muissa pörsseissä tekemien kauppojen määrästä.

Suomalaisten mahdollista osuutta **hallintarekisteröityjen osakkeiden** avulla tapahtuvaan veronkiertoon arvioitaessa voitiin pitkälle tukeutua Verohallituksen lähdeveromenettelyn toivuutta tutkimaan asettaman työryhmän monipuolisiin selvityksiin. Maksettuja osinkoja verrattiin myös IMF:n keräämiin tilastoihin ulkomalaisten osakesijoituksista Suomeen. Suomesta ulkomaille maksettujen **korkojen** määrästä verohallinnolta saatuja tietoja voitiin samalla tavoin verrata IMF:n keräämiin tietoihin ulkomaisista sijoituksista korkoa tuottaviin instrumentteihin Suomessa.

<sup>2</sup> Julkisyhteisö, pankki, vakuutusyhtiö, rahasto, finanssialan yritys, muu yritys, kotitalous

<sup>3</sup> Auvinen, Olli: *Remote Stock Brokerage and Tax-Motivated Trading, Evidence from OMX Helsinki in 2002 – 2005*, Helsinki School of Economics, Department of Accounting and Finance, April 2008

## 4. Harmaan talouden käsite ja tutkimusalueen raja

Harmaan talouden käsitettä käytetään sekä kansantaloudellisessa että fiskaalisessa merkityksessä. Näiden ero on merkittävä ja se on syytä tiedostaa sekaannusten välttämiseksi. Osin tämän tilanteen seurauksena suomen kielessä ei ole harmaan talouden käsitteelle yksiselitteistä määritelmää. Sama tilanne on myös muissa maissa. Pelkästään vivahderikkaassa englanninkielessä harmaata taloutta kuvaavia käsitteitä on kymmeniä ja niiden sisältö vaihtelee maasta ja käyttäjäorganisaatiosta riippuen.<sup>4</sup>

### 4.1. Kansantaloudellinen harmaan talouden käsite

*Kansantaloudellisessa merkityksessä* harmaalla taloudella tarkoitetaan sellaista taloudellisesti tuotannollista toimintaa, joka ei ole mukana kansantalouden tilinpidossa ja jää pois bruttokansantuotelaskelmista. EU:ssa erityisesti komissio on kiinnostunut siitä, että harmaa talous saadaan mahdollisimman kattavasti ja tyhjentävästi bkt-laskelmiin. Bkt (bktl) on EU:ssa budjetin pohja, yksi jäsenmaksujen maksuperusteista ja tärkeä tukiaisten maksuperuste. Jos jonkun valtion harmaa talous ei olisi kattavasti bkt-laskelmissa ja ”varjo-bkt” olisi tilastollista suurempaa, voisi tämä valtio saada siitä ansiotonta hyötyä esimerkiksi tukiaisten muodossa.

Yhtenä lähtökohtana voidaan pitää Yhdistyneet Kansakunnat YK:n ja Euroopan unioni EU:n kansantalouden tilinpitojärjestelmien käsitteitä: SNA 93 (*System of National Accounts*) ja ESA 95 (*European System of National Accounts*), joiden mukaan kaikki laillinen ja laitton tuotannollinen toiminta tulisi sisällyttää kansantalouden tilinpitoon. Harmaassa taloudessa (*concealed production, underground economy*) on kysymys sellaisten hyödykkeiden tuotannosta, joka on sinänsä laillista, mutta toiminta halutaan salata viranomaisilta tai sen laajuus ilmoitetaan tarkoituksella väärin, koska

- a) halutaan välttää tuloverojen, arvonlisäveron tai muiden verojen maksua
- b) laiminlyödään sosiaalivakuuttaminen (eläkevakuuttaminen jne.)
- c) ei haluta maksaa työehtosopimusten mukaisia minimipalkkoja eikä noudattaa työaikaa tai työturvallisuutta ja työterveyshuoltoa koskevia säännöksiä.
- d) ei suoriteta muita yhteiskunnallisia velvoitteita, taikka ilmoitetaan toiminnan laajuus muusta syystä väärin.

Harmaa talous voi muodostaa merkittävän osuuden kansantalouden tai määrättyjen toimialojen, kuten esimerkiksi rakentamisen, ravitsemistoiminnan tai henkilökohtaisten palvelujen kokonaistuotannosta. Harmaata taloutta ei ole kuitenkaan lähtökohtaisesti laittomien hyödykkeiden tuotanto (*musta talous*), joka on laissa nimenomaisesti kriminalisoitu. Esimerkkejä laittomasta toiminnasta ovat huumausainekauppa tai paritustoiminta.<sup>5</sup> SNA:ssa on varottu vetämästä tarpeeksi rajaa harmaan ja laittoman talouden välillä, sillä aikaansaatu tuotanto tulisi joka tapauksessa sisällyttää kansantalouden tilinpitoon. (ks. kuvio 2)

Kansantalouden tilinpidossa tuotannollisen mustan talouden piiriin ei lueta muun muassa varkauksia ja kiristystä, koska ne eivät ole arvonlisäystä luovaa toimintaa, vaan ne ovat koti-

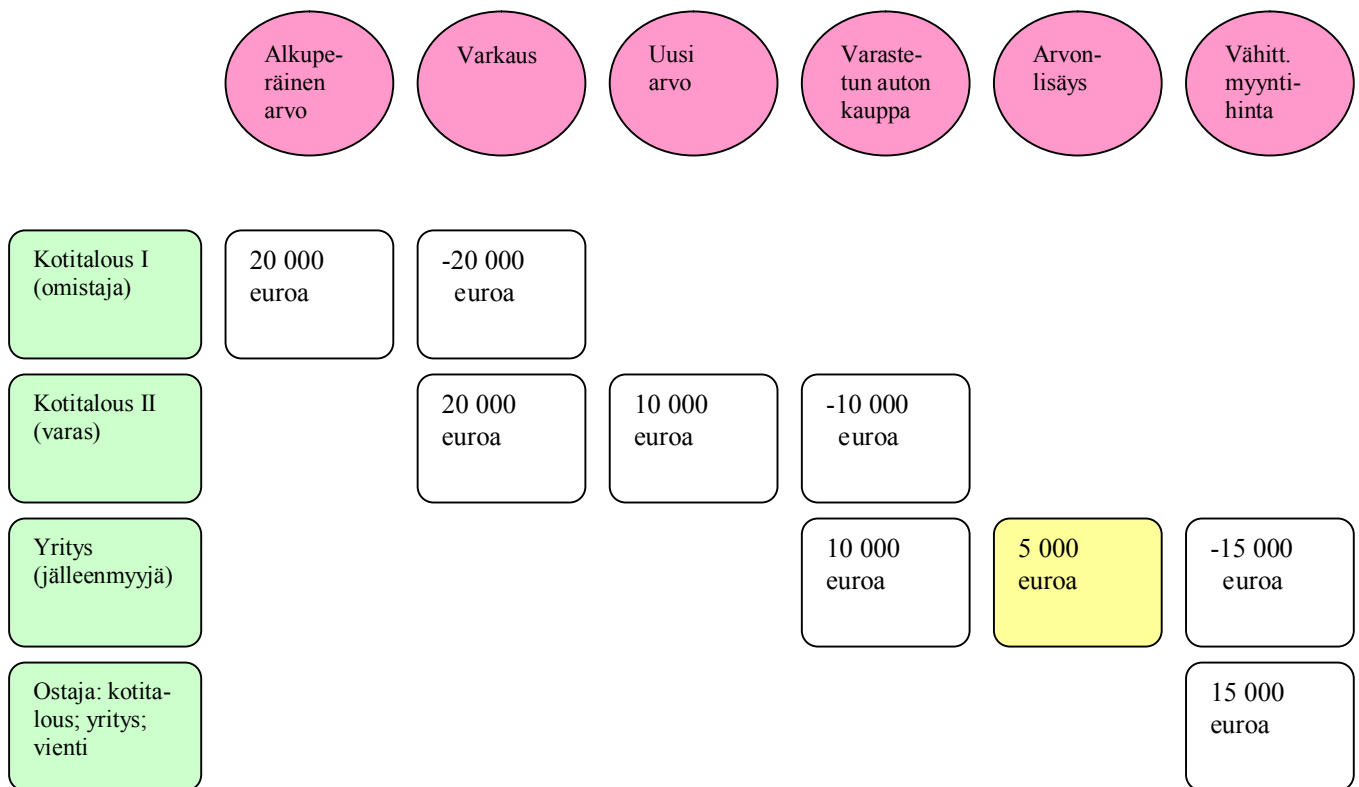
<sup>4</sup> OECD:n harmaan talouden mittaamenetelmiä kansantaloudessa käsittelevä ohje luettelee esimerkkeinä termit non-observed economy, hidden economy, shadow economy, parallel economy, subterranean economy, informal economy, cash economy, black market. *Measuring the Non-observed Economy. A Handbook. OECD 2002, s. 11*

<sup>5</sup> Ks. SA § 6.35.



talouksien sisäisiä ”t ulonsiirtoja”. Y lipäättään SNA:n mukaan tuotantoa ei ole se llainen toiminta, joka ei perust u o sapuolten (*ostaja, hyödykkeet tuottaja, myyjä*) vapaaehtoisuuteen tai keskinäiseen sopimukseen (*mutual agreement*). Tästä seuraa e simerkiksi se, että tavarän varastaminen ei ole tuotannollista toimintaa, mutta varastetun tavarän jälleenmyynti voi kuitenkin sitä olla. (kuvio 1) (ks. myös ESA § 1.33 ja 1.41)

Kuvio 1 Esimerkki rahavirroista varastetun auton kaupassa, eurod<sup>6</sup>



Myös lahjonta<sup>7</sup> saattaa olla tietyissä o losuhteissa ar vonlisäystä tuotannollista luovaa toimintaa. Lahjottu henkilö saa toimeksiantajaltaan rahallista tai muuta rahanarvoista vastiketta siitä, että hän edistää toimeksiantajansa etuja o massa to iminnassaan. Etuisuuksia voivat olla ulkomaanmatkat, metsästys-, kalastus- ja huvimatkat koti- ja ulkomailla, alennukset, kestitykset ja kalliit syntymäpäivälahjat. Lahjuksena saatu etu voi ilmetä yrityksen maksamana vaalitukena tai edullisena rahalainana. Poliittiseen käyttöön tai lahjuksena annetut menot eivät elinkeinoverotuksessa vähennyskelpoisia menoja<sup>8</sup>. Julkisessa hallinnossa korruptio on usein yhteydessä virkamiehen laajaan harkintavaltaan ja valvonnan vähäisyyteen.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith

<sup>7</sup> Rikoslain 30 luvun 7 §:ssä kielletään oikeudettoman edun tarjoaminen:

a) elinkeinoharjoittajan palveluksessa olevalle

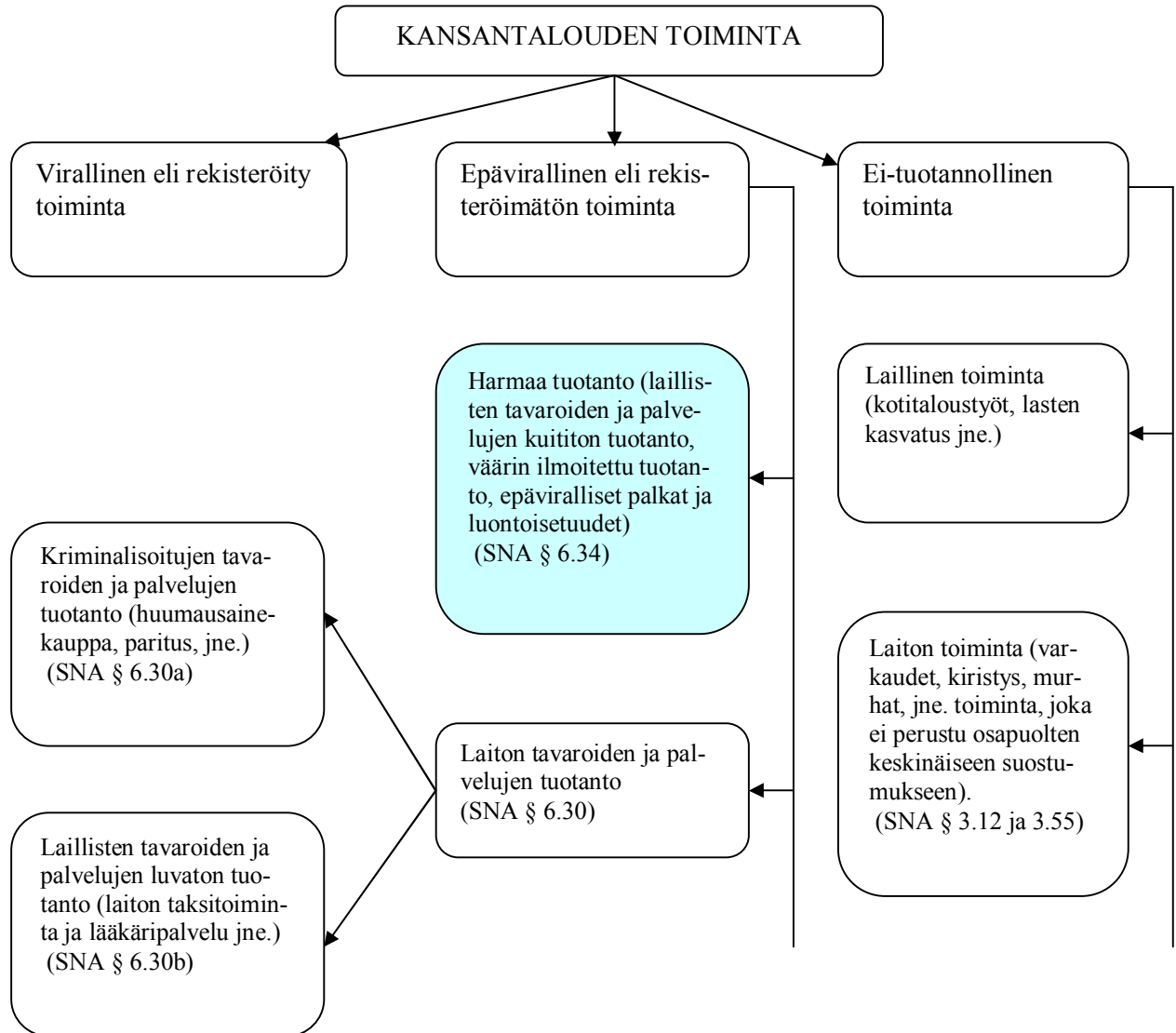
b) yhteisön tai säätiön hallituksen tai hallintoneuvoston jäsenille, toimitusjohtajalle tai tilintarkastajalle

c) elinkeinoharjoittajan puolesta tehtävää suorittavalle taholle

<sup>8</sup> EVL 16 §: Tulon hankkimisesta tai säilyttämisestä johtuneita menoja eivät ole ... 8) lahjuksen eivätkä lahjusten luonteiset edut. (22.12.2005/1134)

<sup>9</sup> Lahjontaan tarkoitetut korvaukset voidaan käsitellä yritysmuotoisen lahjuksen antajan kirjanpidossa tilanteen mukaan konsulttipalkkiona tai välituotekäyttönä (tavarana tai palveluna), jolloin ne tavallaan jo sisältyvät kansantalouden tilinpitoon. Luonnollisesti lahjus voidaan maksaa myös kirjanpidon ohittavista tuloista tai muualla tavoin. Lahjonnan tuo-

Kuvio 2

Virallinen ja epävirallinen toiminta kansantaloudessa<sup>10</sup>

Useiden viranomaisten arvion mukaan tavanomainen harmaa talous ja korvrikollisuus kytkeytyvät kuitenkin toisiinsa entistä tiukemmin. Muun muassa saukkeiden tai tuoteväärenösten salakuljetus edellyttää viranomaisten mukaan tehokasta koti- ja ulkomaista organisaatiota sekä toiminnassa käytettäviä peiteyrityksiä. Rakentamisessa harmaa urakointi on helppo tapa kätkeä ja pestä rikollista alkuperää olevaa rahaa. Pimeän työvoiman käyttöön voi liittyä laitonta ihmiskauppaa ja harmaan talouden (talousrikosten) avulla on mahdollista kerätä varoja jopa terrorijärjestöjen toimintaan.

tannollista merkitystä on kuitenkin vaikea arvioida laskennallisesti, koska lahjonnan ilmenemismuodoista on Suomessa vähän tutkittua tietoa eikä perustilastoja ole lainkaan käytettävissä.

<sup>10</sup> Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith

Kirjallisuudessa harmaa talous tai epävirallinen talous on voitu määritellä usealla tavalla. Määritelmiä on kymmeniä ja niissä on useita harmaan talouden osa-alueita. Joskus tutkijat lukevat *epäviralliseen talouteen* kotitalouksissa ja sosiaalisissa verkostoissa tehtävän työn, vaikka kysymys ei ole varsinaisesta verojen ja maksujen välttämisestä. Kansantalouden tilinpidossa lähtökohtana on tuotannollinen arvonnäkökulma luova toiminta. Siksi pääosa kotitalouksien ja sosiaalisten verkostojen toiminnasta rajataan tuotantokäsittelyn ulkopuolelle. Myös pääomasijoituksiin liittyvä veronkierto jää ei-tuotannollisena sen ulkopuolelle.<sup>11</sup> Harmaan tai mustan talouden käsite voi muuttua ajassa ja olla maittäin erilainen.<sup>12</sup>

## 4.2. Fiskaalinen harmaan talouden käsite

*Fiskaalisessa merkityksessä* käytetty harmaan talouden käsite on kansantaloudellista käsitettä osittain laajempi, osittain suppeampi. Suomessa on yleisesti käytetty vuonna 1994 muistionsa jättäneen valtiovarainministeriön asettaman harmaan talouden selvitystyöryhmän määritelmää, jonka mukaan harmaalla taloudella tarkoitetaan sinänsä laillista taloudellista toimintaa, joka tapahtuu viranomaisilta salassa tai jonka tulo salataan siitä menevien verojen ja maksujen välttämiseksi.<sup>13</sup> (kuvio 3)

Kuvio 3 Harmaan talouden esiintymismuodot rahavirran lähteen ja tulonsaajan mukaan (VM 1995)

		Tulonsaaja	
		Yritys	Yksityishenkilö
Tulonlähde	Yritys	Liike- ja ammattitulojen jättäminen kirjanpidon ulkopuolelle Konkurssikeino	Pimeänä maksettu palkka Peitelly osinko Salatut luontoisedut Pääomatulot
	Yksityishenkilö	Ohimyynti Tulojen salaaminen Ammattimainen kuutamourakointi	Satunnaiset palkkiot Vuokratulot Luovutusvoitot

Fiskaalisen harmaan talouden määritelmä on kansantaloudellista suppeampi siinä mielessä, että sen ulkopuolelle jää muun muassa laiton eli musta talous. Toisaalta se on laajempi siinä mielessä, että esimerkiksi salatut pääomatulot kuuluvat sen piiriin. Fiskaalinen harmaa talous on käsitteellisesti myös suurempi kuin kansantaloudellinen harmaa talous, ja sitä on vaikeampi mitata epäsuoria menetelmiä käyttäen kuin kansantalouden tilinpidon ulkopuolelle jäävää tuotannollista toimintaa.

<sup>11</sup> *Measuring the Non-observed Economy. A Handbook. OECD 2002, s. 12.*

<sup>12</sup> Esimerkkeinä voidaan mainita seksipalvelujen tarjonta ja ostaminen tai abortteihin liittyvät terveystalvelut eri EU-maissa ja eri aikoina.

<sup>13</sup> *Harmaan talouden selvitystyöryhmän välimuistio, VM:n työryhmämuistioita 1994:21, Helsinki 1994*

Kansantaloudellisena käsitteenä harmaata taloutta mitataan usein *kansantuotelaskelmista puuttuvana tuotantona*. Fiskaalisessa merkityksessä harmaan talouden määrää mitataan *verotuksen ulkopuolelle jätettyjen veronalaisten tulojen* määrällä. Kysymyksessä ei siis ole verotuksen ulkopuolelle jätetyn toiminnan liikevaihto eikä laiminlyötyjen verojen määrä. Viimeksi mainittu on luonnollisesti johdettavissa harmaan talouden määrästä.

Fiskaalisessa merkityksessä käytetyn harmaan talouden käsitteen piiriin kuuluvat sekä yksityisten henkilöiden että yritysten saamat, verotuksen ulkopuolelle jätetyt veronalaiset tulot. Vaikka ensimmäisen harmaan talouden selvitystyöryhmän käyttämä määritelmä on Suomessa saavuttanut vakiintuneen aseman, käsitteen tarkkaan rajaukseen liittyy edelleen tulkintaongelmia.<sup>14</sup> Näitä käsitellään jäljempänä tässä luvussa.

### 4.3. Harmaan talouden esiintymismuodot

#### 4.3.1. Harmaata taloutta rajoittavat säännökset

Harmaan talous perustuu ensi sijassa tulojen ilmoittamatta jättämiseen verottajalle. Verolainsäädäntöön sisältyy, paitsi kattava veronalaisten tulojen ilmoittamisvelvollisuus, lukuisia mekanismeja, joilla pyritään varmistamaan se, että verovelvolliset täyttävät tämän velvoitteensa. Näitä ovat:

1. Velvollisuus toimittaa **ennakonpidätys** palkasta, eläkkeestä ja eräistä muista suorituksista. Tällä pyritään varmistamaan sekä tulojen saaminen verottajan tietoon että verojen kertyminen.
2. Velvollisuus antaa erillinen **tarkkailu-ilmoitus** monista suorituksista, jotka eivät kuulu ennakonpidätysvelvollisuuden piiriin.
3. Velvollisuus **rekisteröityä** verohallinnon ennakoperintä-, työnantaja- ja arvonlisäverorekistereihin ja toisten verovelvollisten oikeuksien ja velvollisuuksien kytkeminen näihin rekisteröinteihin.<sup>15</sup>
4. **Kirjanpito-velvollisuus** liike- ja ammattitoimintaa harjoittavilla ja kaikilla yhteisöillä sekä tähän liittyvä mahdollisuus joutua verotarkastuksen kohteeksi. Verotarkastuksia varten voidaan myös hankkia vertailutietoja muiden yritysten kirjanpidosta.
5. **Tilaajavastuulain** edellyttämä selvitysvelvollisuus alihankkijan ja vuokratyöyrityksen rekisteröinneistä ja velvoitteiden täyttämisestä.

Harmaan talouden harjoittaminen *kohtien 1 ja 2 tarkoittamissa tilanteissa* edellyttää, että suorituksen maksaja on itse mukana asiassa tai muutoin laiminlyö velvollisuuksiaan. Käytännössä ennakonpidätyksen toimittamisen laiminlyönyt työnantaja tai muu ennakonpidätysvelvollinen on itse osallinen harmaassa taloudessa siinä missä suorituksen saajakin. Palkan maksaminen pimeästi eli ennakonpidätystä toimittamatta säästää työnantajalta sekä palkkakustannuksia että sosiaaliturvamaksuja ja tuo merkittävän kilpailuedun esimerkiksi oimurakoita hintoiltaessa.

<sup>14</sup> Näitä on tullut esille esimerkiksi laadittaessa Verohallituksen harmaan talouden tarkastuksia koskevia tilastointiohjeita ja määriteltäessä Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin toimintaa jatkamaan esitetyn yhteistyökeskuksen tehtäväkenttää.

<sup>15</sup> Työkorvauksen maksajan velvollisuus toimittaa ennakonpidätys, jos korvauksen saaja ei ole merkitty ennakoperintärekisteriin, arvonlisäveron vähennysoikeus vain arvonlisäverorekisteriin merkityltä suoritetuista hankinnoista ja kotitalousvähennyksen saantioikeus vain ennakoperintärekisteriin merkitylle yritykselle maksetuista työkorvauksista.

*Tarkkailuilmoitusten* merkitys verovalvonnan kannalta on suurin erilaisten pääomatulojen kohdalla. Näiden tulojen joutumisen tarkkailuilmoitusten kautta verottajan tietoon voi kuitenkin jokseenkin helposti välttää käyttämällä ulkomaisia sijoituspalveluyrityksiä, joilta tarkkailuilmoituksia ei tule.

*Rekisteröityminen* verohallinnon rekistereihin merkitsee sitä, että yritys on periaatteessa jonkinlaisen valvonnan piirissä, mutta se ei millään tavoin takaa sitä, että yrityksen kaikki tulot sisältyvät sen kirjanpitoon.

*Kirjanpitovelvollisuus* veroilmoitusten perustana ei itessään varmista ilmoitusten oikeellisuutta vaan se edellyttää tuekseen tehokasta verotarkastustoimintaa ja vertailutietojen hyväksikäyttöä. Tilinpäätöksen muodostamaa oikeata ja riittävää kuvaa kirjanpitovelvollisen harjoittamasta liiketoiminnasta voivat mahdollisesti arvioida myös muut markkinoilla toimivat tahot, kuten rahoituslaitokset ja kilpailijat. Harmaan talouden alueella toimivien yritysten keinovalikoima todellisen liiketoiminnan salaamiseksi on vuosien mittaan kehittynyt. Kirjanpidon totaalinen laiminlyönti tai hävittäminen on – ehkä kirjanpitorikoksia koskevien rangaistusten kovennuttua – jossain määrin antanut tilaa taidokkaalle tekaistujen kuittien laatimiselle ja muodollisesti täysin ulkopuolisten, usein myös ulkomaalaisten, yritysten perusteettomalle laskutukselle, jolla on peitetty verojen käyttö pimeisiin palkkoihin tai yritysten omistajien nostamiin peiteltyihin osinkoihin.

*Tilaaajavastuulla* on luotu eräiden työ- ja palvelusuoritusten tilaajille kattava velvoite selvittää käyttämiensä aliurakoitsijoiden tai vuokratyövoiman tarjoajien rekisteröinnit sekä mahdolliset verojen ja eläkemaksujen laiminlyönnit. Menettely ei kuitenkaan paljasta esimerkiksi niitä tilanteita, joissa harmaasta taloudesta kiinni joutunut yrittäjä on ottanut käyttöönsä uuden yhtiön eikä se sovi myöskään erityisen hyvin ulkomaisten yritysten taustojen selvittämiseen.

#### 4.3.2. Kotitalouksien maksamat suoritukset

Yleiskielessä harmaa talous yhdistetään lähinnä ”pimeään” työnteekoon eli työsuoritukseen, josta maksetusta korvauksesta ei toimiteta ennakonpidätystä eikä anneta kuittia. Kotitaloudet joutuvat tämän ilmiön kanssa tekemisiin lähinnä erilaisten rakennus-, remontti- ja siivouspalvelujen yhteydessä miettiessään, teettääkö työ kuitilla vai ilman. Kotitalouksien omaa vastuuta harmaan talouden torjunnassa vähennettiin vuonna 1995, jolloin enakkoperintälain muutoksella korotettiin merkittävästi summaa, jonka kotitalous voi työsuorituksen korvauksena maksaa ennakonpidätystä toimittamatta (vuonna 2010 samalle työntekijälle enintään 1.500 euroa vuodessa). Toiseen suuntaan on pyritty vaikuttamaan tarjoamalla pörkkanaa eli kotitalousvähennystä, joka otettiin kokeiluluontoisena käyttöön vuonna 1997 ja laajennettiin koko maata koskevaksi vuoden 2001 alusta. Kotitalousvähennyksen saannin yhtenä perusedellytyksenä on selvitys maksetusta palkasta tai suorituksesta enakkoperintärekisteriin merkitylle yritykselle.

Kotitaloudet suosivat selkeästi yrityksiä työntekijälle maksetun palkan asemasta, eikä viimeksi mainittuun kohdistuvan suuremman selvittelytyön seurauksena. Vuonna 2008 myönnettyjen kotitalousvähennysten perusteella olivat 27,5 miljoonan euron suuret palkat ja 510,2 miljoonan euron yrityksille maksetut suoritukset. Kotitalousvähennyksen saajia oli

vuodelta 2008 toimitetussa verotuksessa 310.942 ja heille myönnettyjen vähennysten yhteismäärä oli 219 miljoonaa euroa.<sup>16</sup>

Kotitalousvähennyksen perusteena olevista yrityksille maksetuista suorituksista 103,5 miljoonaa euroa liittyi kotitaloustyöhön, 405,8 miljoonaa euroa asunnon kunnostus- tai perusparannustöihin ja 19,3 miljoonaa euroa hoiva- tai hoitotyöhön.<sup>17</sup>

Kotitalousvähennys on tuonut merkittävän määrän erityisesti kodin palveluja suorittavia pien-yrityksiä verohallinnon rekistereihin.

Yrityksen rekisteröinti ei kuitenkaan takaa sitä, että kaikki sen saamat tulot tulisivat verotuksen piiriin. Erityisesti niissä tapauksissa, joissa kotitalousvähennyksen yläraja on tullut täyteen, suorituksen maksajan ja saajan yhteisessä intressissä voi olla työn suorittaminen halvemmalla ilman kuittia. Vastaava intressi syntyy, mikäli palveluntarjoaja ei ole ennakoperintärekisterissä ja siten kotitalousvähennysoikeus ei ole sovellettavissa.

Merkittävin yksityishenkilöiden toisilta yksityishenkilöltä saaman pääomatulon muoto on vuokratulo, yleensä asuinhuoneistosta saatu. Vuokranmaksu ei pääsääntöisesti ole maksajalle vähennyskelpoinen meno ja siten täysimääräisenä ilmoitetulla ja tositteellisella vuokranmaksulla ei ole vuokralaiselle tavallisesti merkitystä.

Toisille yksityishenkilöille tapahtuneista myynneistä saaduista luovutusvoitoista ei yleensä synny verotettavaa tuloa. Tavanomaisen koti-irtaimiston luovutuksesta saatu voitto on verovapaata tuloa, jos omaisuus on ollut verovelvollisen omassa tai hänen perheensä käytössä ja verovuoden aikana saadut luovutusvoitot ovat yhteensä enintään 5000 euroa. Alle 1.000 euron luovutushinnoista saadut voitot ovat kokonaan verovapaita ja oman asunnon mynnistä tai vaihtamisesta saatu voitto on verovapaata tuloa, jos verovelvollinen on omistanut luovutettavan huoneiston hallintaan oikeuttavat osakkeet tai osuudet taikka rakennuksen vähintään kaksi vuotta ja käyttänyt huoneistoa tai rakennusta omistusaikanaan ennen luovutusta yhtäjaksoisesti vähintään kahden vuoden ajan omana tai perheensä vakituksena asuntona.<sup>18</sup>

Yksityishenkilön toisilta yksityishenkilöiltä saamat myyntitulot siirtyvät harmaan talouden alueelle silloin kun toimintaa esimerkiksi kirpputoreilla tai nettikaupassa harjoitetaan ammatillisesti, tavaraa hankitaan myyntiä varten ja myyntitulot jätetään ilmoittamatta..

#### 4.3.3. Yrityksestä palkansaajalle tai osakkaalle maksetut suoritukset

Yritys voi maksaa työntekijöilleen palkkoja joko kokonaan ennakonpidätystä toimittamatta tai siten, että osa palkkaa, esimerkiksi ylityökorvaukset tai muut palkanlisät, maksetaan pimeästi. Usein harmaaseen talouteen on katsottu kuuluviksi vain selkeästi pimeästä työstä maksetut ns. mustat palkat.<sup>19</sup> Tästä on lähdetty myös Verohallituksen harmaan talouden tarkastuksia koskeissa tilastointiohjeissa. Sekä harmaan talouden kansantaloudellisen että sen finansiaalisen

<sup>16</sup> Verohallitus: Verojen maksunpanotilasto vuodelta 2008, 2.11.2009

<sup>17</sup> Verohallitus: kotitalousvähennyksen määrät ja tilastotietoa

[http://www.vero.fi/?article=7558&domain=VERO\\_MAIN&path=5,422,412&language=FIN](http://www.vero.fi/?article=7558&domain=VERO_MAIN&path=5,422,412&language=FIN)

<sup>18</sup> Verohallitus: Luovutusvoittojen verotus vuodesta 2006 alkaen,

<http://www.vero.fi/nc/doc/download.asp?id=655:258944>

<sup>19</sup> Ennakonpidätystä toimittamatta maksetut ja verotukseen ilmoittamatta jätetyt palkat, joista käytetään myös termiä ”pimeä palkka”.

määritelmän mukaan käsitteen piiriin tulisi kuitenkin sisällyttää myös normaaleissa työsuhteissa ennakonpidätystä toimitamatta maksetut veronalaiset palkanlisät ja luontoisedut.<sup>20</sup>

Useissa tapauksissa yritys rahoittaa maksamansa pimeät palkat joko kokonaan kirjanpidon ulkopuolelle jätetyillä tuloilla (esimerkiksi ravintoloiden ohimyynti) tai tulolla, joka yrityksen kirjanpidossa on peitetty kuittikaupalla.

Harmaaseen talouteen lasketaan kuuluviksi myös yrityksen kuluiksi kirjatut, peiteltyksi osingonjaoksi katsottavat osakkaiden yksityismenot tai muut etuudet. Yritys voi ostaa tuloslaskelmassa vähennettävissä tavaroita ja palveluja tai jopa taseeseen aktivoitavaa käyttöomaisuutta omistajiensa henkilökohtaiseen käyttöön. Kun menestyvällä yrityksellä on riittävästi liikevaihtoa, pienimuotoinen peiteltyjen osinkojen maksaminen on varsin helppoa ja yleistäkin. Harmaata taloutta harjoittavissa yrityksissä peiteltynä osinkona pidetään myös yrityksen kirjanpidon ulkopuolelle jätetyistä tuloista osakkaalle siirrettyjä varoja.

Pimeiden palkkojen maksaminen ei sovi yrityksille, jotka eivät halua syyllistyä verorikoksiin. Riskittömämpää on ulkoistaa velvoitteiden läiminlyönti eli muuttaa entiset työsuhteet alihankinta- tai konsulttisuhteiksi. Itsenäisiksi yrittäjiksi ryhtyneiden työntekijöidenkin pitäisi rekisteröityä verohallinnon ennakoperintä- ja arvonlisäverorekistereihin eli olla periaatteessa verovalvonnan piirissä. Verojen kertyminen yhden miehen yrityksiltä on kuitenkin epävarmempaa kuin ennakonpidätyksen kohteena olevilta palkansaajilta. Jos työsuhteen tunnusmerkit suhteessa toimeksiantajaan ovat edelleen olemassa, korvauksen maksajan tulisi muodollisesta yrittäjäasemasta huolimatta sivuuttaa ja käsitellä suoritusta ennakoperintälain tarkoittamana palkkana.

Itsenäiseksi alihankkijaksi tai konsulttiyritykseksi järjestetty työn suorittaja voi välttää kokonaan ennakoperintärekisteröinnin eräillä toimialoilla käyttämällä ulkomaille rekisteröityä yritystä.<sup>21</sup>

#### 4.3.4. Yritysten harmaa talous

##### *Tulojen salaaminen ja kuittikauppa*

Yritysten harmaan talouden perusmuotona on tulojen jättäminen kirjanpidon ulkopuolelle. Tämä on helpointa yritystoiminnassa, jossa tulot tulevat yksityishenkilöiltä, jotka eivät tarvitse kuitteja omia verovähennyksiään tai kirjanpitoaan varten ja joilta ei näin ollen kerry tietoja verohallinnolle yrityksen tulojen ristikontrollia varten. Esimerkkejä tällaisista aloista ovat ravintolat, parturit ja autokorjaamot.

Yritystoiminnassa, jossa tulot kertyvät toisilta yrityksiltä, tulojen salaamista vaikeuttaa mahdollisuus siitä, että verohallinto saa tiedot maksetuista suorituksista joko maksajayritykseen suoritettujen verotarkastuksen yhteydessä, verotilutietoja kerää mällä tai esimerkiksi rakennusalan järjestäytyneiden yritysten verohallinnolle aluuraakoitsijoistaan neljännesvuosittain antamista ilmoituksista. Vastaavasti maksavalla yrityksellä on intressi saada maksetuista meno-

<sup>20</sup> Esimerkiksi Ruotsin verohallinnon tekemässä verovajetta koskevassa selvityksessä tätä tulkintaa on pidetty itsestään selvänä. Selvityksessä suuryrityksiin liittyvän harmaan talouden (svartarbete) määräksi arvioitiin 2,6 miljardia kruunua. Valtaosa tästä muodostui verotuksen ulkopuolelle jätetyistä palkansaajien saamista etuuksista ja korvauksista. *Skattefölskarta för Sverige, Skatteverket: Rapport 2008:1. s.62*

<sup>21</sup> Ks. jäljempänä luku 6.4.4.

taan tosite, jonka perusteella syntyy ostajan omassa verotuksessa vähennysoikeus joko arvonlisäverotuksessa ja/tai tuloverotuksessa. Tämä vähennysoikeus kaventaa kuittimasta hankinnasta ostajalle syntyvää verohyötyä.

Erittäin laajamittainen harmaan talouden muoto yllä mainituissa tilanteissa, etenkin rakennusalan aliurakointiketjuissa, on tulojen sisällyttäminen kirjanpitoon, mutta verotettavan tulon nollaaminen ja /tai pimeiden palkkojen peittäminen perusteettomien kuluvähennysten eli kuittikaupan avulla.

Selkein tällainen tilanne liittyy esimerkiksi rakennusalan aliurakointiketjuissa esiintyvään kuittikauppaan, jossa ketjun alapäässä toimivat yritykset nollaavat tai pienentävät oman verotettavan tulonsa ja suoritettavan arvonlisäveron toisilta yrityksiltä ostettujen tekaistujen kuittien avulla. Nämä tilanteet on Verohallituksen tilastointiohjeissa luokiteltu harmaaseen talouteen kuuluviksi.

Periaatteessa verotettavan tulon nollaamista tai pienentämistä saattaa esiintyä missä tahansa yrityksessä, jossa kirjanpitoon on viety tekaistuja tai vähennyskelvottomia kuluja. Tavallisin esimerkki viimeksi mainituista ovat yrityksen johdon tai osakkaiden eläntö- tai muina yksityismenoina pidettävät kustannukset. Tätä ei ole Verohallituksen ohjeistuksessa pidetty yrityksen kannalta harmaan talouden harjoittamisena, mutta periaatteessa yrityksestä nostettu, verotuksessa ilmoittamaton veronalainen tulo kuuluu saajan kannalta harmaan talouden piiriin. Kansantalouden tilinpidon näkökulmasta ilmiö (kuittikauppa, tekaistut kulut, yms.) voi vääristää tuotantotileillä välituotekäytön ja arvonlisäyksen välistä suhdetta.<sup>22</sup>

#### *Harmaa talous bulvaanijärjestelyjä ja verovastuun välttämistä hyväksi käyttäen*

Harmaa talous on käytännön elämässä usein monimuotoisempaa ja pitemmälle kehitettyä kuin toimintaa täysin pimeästi tai tulojen jättämistä pois kirjanpidosta. Erittäin yleistä on ns. kertakäyttöyritysten tai lyhyen elinkaaren yritysten hyväksikäyttö. Kyseessä on lähes aina osakeyhtiö, joka saattee ilmoittaa saamansa tulot, mutta jättää tietoisesti veronsa maksamatta. Yhtiön ajaututtua maksukyvyttömäksi sen omistus ja vastuuhenkilöasemat siirretään ammattimaisille saattohoitajille. Omistus ja vastuuhenkilöasemat on jo alun perinkin voitu hoitaa bulvaanijärjestelyin. Oman lukunsa muodostavat esimerkiksi tuontiin ja vientiin liittyvien veropetosten yhteydessä käytetyt yritysketjut, joissa verovastuu pyritään keinokeinoisten sarjatoimenpiteiden avulla siirtämään maksukyvyttömälle bulvaaniyhtiölle.

Esimerkiksi rakennus- ja ravintola-alalla yrityskannan vaihtuvuus<sup>23</sup> on Tilastokeskuksen aloitaneiden ja lopettaneiden yritysten määrien mukaan varsin voimakasta. Uudessa yrityskannassa ei kuitenkaan useinkaan ole kysymys uudesta yritystoiminnasta vaan vanhan yritystoiminnan jatkamisesta uuden yhtiön puutteissa. Tämän tyyppinen verovastuiden tahallinen synnyttäminen ja siirtäminen bulvaanijärjestelyin maksukyvyttömille yhtiöille voidaan luonteeltaan katsoa fiskaalisen harmaan talouden piiriin kuuluvaksi, vaikka se ei kansantaloudellisen harmaan talouden käsitteen sisään mahdukaan.

<sup>22</sup> Yleensä arvonlisäys saadaan bkt-laskelmissa tuotoksen ja välituotekäytön residuaalina perustilastoista (yritys- ja toimipaikkarekisteri ja yritysten rakennetilastot) saatujen tietojen pohjalta. Pahimmassa tapauksessa välituotekäyttöön liittyvät vääristymät voivat kanavoitua yritysten rakennetilastojen kautta bkt-laskelmiin.

<sup>23</sup> Vaihtuvuus= tietyssä aikana aloittaneiden ja lopettaneiden yritysten yhteenlaskettu prosentuaalinen osuus vallitsevasta yrityskannasta.



### *Fiktiivinen yritystoiminta veroetujen saamiseksi*

Euroopan Unionin alueella ovat yleistyneet merkittäviä vero menetyksiä aiheuttavat arvonlisäveropetokset erityisesti ns. karusellikauppojen muodossa. Nämä voidaan toteuttaa mm. esittämällä tekaistuja asiakirjoja tavarann viennistä Euroopan Unionin ulkopuolelle, hakemalla näiden perusteella aiheetonta arvonlisäveron palautusta tai vähennystä ja myymällä tavara tosiasiassa Unionin alueella. Tällaisessa tilanteessa toiminta täyttää selvästi harmaan talouden tunnusmerkit. Varsinaisissa karusellikaupoissa sama tavara voi kiertää maasta toiseen siten, että kierroksen kestäessä aina jokin yritys ketjuun kuuluvista yrityksistä hakee arvonlisäveron palautusta tai vähennystä, mutta myynnin verojen suorittaminen jätetään maksukyvyttömiä bulvaaniyritysten vastuulle. Arvonlisäveron palautusta voidaan hakea myös täysin tekaistujen asiakirjojen perusteella ilman minkäänlaista vienti- tai muuta liiketoimintaa. Viimeksi mainituissa tapauksissa kyseessä on selkeä verorikos, mutta periaatteessa ei harmaa talous. Käytännössä rajanveto voi kuitenkin olla vaikeaa, koska samaan rikoskokonaisuuteen saattaa liittyä useamman tyyppisen toiminnan piirteitä.

### *Rajanveto harmaan talouden ja laittoman toiminnan välillä*

Fiskaalinen harmaa talous täyttää aina periaatteessa verorikoksen ja usein myös eläkevakuutusmaksupetoksen tunnusmerkit, koska sen määritelmän mukaan toiminta tai siitä saatu tulo salataan nimenomaan verojen ja maksujen välttämiseksi.<sup>24</sup> Erona laittomaan talouteen (musta talous) on se, että harmaassa taloudessa viranomaisilta salattu toiminta on sinänsä laillista liike-, elinkeino- tai sijoitustoimintaa taikka palkkatyötä. Laittomassa taloudessa kyse on jo alun perin rikollisesta toiminnasta kuten huumekaupasta tai rahanpesusta.

Alan kirjallisuudessa on käyty jossain määrin keskustelua siitä, sisältyykö esimerkiksi ilman vaadittavaa toimilupaa harjoitettu liike- tai ammattitoiminta (luvaton taksitoiminta jne.) harmaan talouden vai laittoman talouden piiriin ja samoin siitä, täyttääkö esimerkiksi rakennustyömaalla tapahtunut työturvallisuusmääräysten rikkominen laittoman tai harmaan talouden tunnusmerkit.<sup>25</sup> Tässä selvityksessä kysymyksessä olevat tilanteet luetaan harmaan talouden piiriin silloin kun toiminnasta aiheutuneet verot ja maksut on laiminlyöty. Jos näin ei ole tapahtunut, toiminta saattaa täyttää jonkin rikoksen tunnusmerkit, mutta ei kuulu sen paremmin harmaan kuin laittomakaan talouden piiriin.<sup>26</sup>

### *Minkä kokoisten yritysten tulojen salauksista on kysymys*

Harmaa talous mielletään yleisesti pimeää työtä tekevien palkansaajien tai tuloja salaavien pienyritysten harjoittamaksi toiminnaksi. Sekä periaatteessa että käytännössä tulojen salaamista voi kuitenkin esiintyä minkä kokoisissa yrityksissä tahansa. Aikanaan Suomes sa merkittävää julkisuutta tapaus, jossa suuren kauppaketjun liikkeissä osittain myyntituloista ohjattiin kassoihin, jotka pidettiin virallisen kirjanpidon ulkopuolella. Tavallisempaa kuitenkin keskisuurissa ja suuryrityksissä on pyrkiä hoitamaan verojen minimointi suunnitelmallisesti,

<sup>24</sup> Käytännössä valtaosa paljastuneistakin harmaan talouden tapauksista jää ilman rikosoikeudellista käsittelyä ja hoidaan hallinnollisilla seuraamuksilla.

<sup>25</sup> Esimerkiksi OECD:n käsikirja luokittelee termin ”Illegal Production” alle sellaisen toiminnan, joka on tavanomaisesti laillista, mutta muuttuu laittomaksi auktorisoimattomien toimijoiden suorittamana. *Measuring the Non-observed Economy. A Handbook. OECD 2002, s. 38.* Samoin Pekka Lith: *Laittomat tavara- ja palveluhyödykkeet muuttuvassa maailmassa, Helsinki 18.10.2007, s.6*

<sup>26</sup> Käytännössä kysymyksen merkitys on varsin vähäinen. Tunnetuimpana esimerkkinä ovat varsinkin suurimmissa kaupungeissa lisääntyneet luvattomat taksit, joiden kohdalla voidaan varmuudella puhua myös tulojen salauksesta.

mutta usein tosiasioiden vastaamattomilla järjestelyillä. Näiden järjestelyjen voidaan yleensä tulkita kuu luvan laillisen verosuunnittelun piiriin ja veronkiertämisen puolelle tulkittaessa niistä selviää pahimmassakin tapauksessa hallinnollisilla seuraamuksilla ilman rikossyytteitä.

#### *Harmaan talouden kansainvälinen kohdentaminen*

Talouselämän kansainvälistyminen ja erityisesti EU:n mukanaan tuoma henkilöiden, tavaroiden ja palveluiden vapaa liikkuvuus on merkinnyt myös harmaan talouden kansainvälistymistä. Tämä on johtanut sekä harmaan talouden paljastamisen vaikeutumiseen että tilanteisiin, joissa on epäselvää, mihin maahan ja minkälaisina verot ja maksut tulisi maksaa. Tutkimuksen kannalta ongelmalliseksi tulee määritellä se, minkä valtion harmaasta taloudesta kansainvälisissä tilanteissa on kysymys.

*Kansantalouden tilinpidon kannalta* kansantuotelaskelmiin pitää sisällyttää ne institutionaaliset toimijat, joiden taloudellisten etujen keskus (centre of economic interest) on kyseisen valtion alueella. Määritelmän mukaan tällainen syntyy silloin kun valtion alueella on kiinteä toimipaikka, josta käsin kyseinen toimija harjoittaa tai aikoo harjoittaa tuotannollista toimintaa merkittävässä määrin määräämättömän tai pitkän (vähintään vuosi) ajan.<sup>27</sup>

*Fiskaaliselta kannalta* harmaa talous koskettaa sitä valtiota, johon kyseisestä toiminnasta tulisi verot ja maksut maksaa. Periaatteessa linja on selkeä, mutta harmaan talouden kansainvälisiin tilanteisiin liittyy erittäin suuria tulkinta- ja hahmotusongelmia. Esimerkiksi voidaan ottaa tilanne, jossa suomalaisella rakennustyömaalla toimii alirakoitsijana irlantilainen yritys, jonka palveluksessa on puolalaisia työntekijöitä. Yritys ei maksa Suomeen mitään veroja eikä sosiaaliturvamaksuja. Palkansaajien osalta heille maksetut palkat muodostuvat osaksi Suomen harmaata taloutta silloin kun heidän työskentelynsä Suomessa ylittää 6 kuukautta. Alle 6 kuukautta Suomessa työskentelevien kohdalla verosopimus edellyttää heidän palkkatulon saamattomista Puolassa, jolloin heidän osaltaan verotuksen ulkopuolelle jätetyt palkat ovat osa Puolan harmaata taloutta. Yrityksen mahdollisesti salaamat tulot taas voivat olla osa Suomen, Irlannin, Puolan tai jonkun muun valtion harmaata taloutta riippuen siitä, mihin sille muodostuu verotuksellinen kiinteä toimipaikka.

#### **4.3.5. Pääomatuloihin liittyvä harmaa talous**

Kansainvälisissä harmaan talouden määrää koskevissa tutkimuksissa salattuja pääomatuloja ei yleensä ole otettu huomioon. Yhtenä syynä tähän lienee se, että kiinnostus harmaata taloutta kohtaan on alun perin kytkeytynyt kansantalouden tilinpidosta puuttuvan tuotannollisen toiminnan selvittämiseen eivätkä pääomatulot tässä suhteessa ole olleet relevantteja.

Puhuttaessa harmaasta taloudesta fiskaalisessa merkityksessä ei kuitenkaan ole mitään periaatteellista eroa siinä, jättääkö joku verotukseen ilmoittamatta pimeitä palkkatuloja tai vaikkapa osakkeiden myyntivoittoja. Vaikutus veron määrään on luonnollisesti pääomatulojen ja ansiotulojen erilaisista verokannoista johtuen erilainen, mutta vastaava ero liittyy myös yritysten ja palkansaajien salaamiin tuloihin.

<sup>27</sup> *Measuring the Non-observed Economy. A Handbook. OECD 2002, s. 25*

Rajanveto harmaan talouden ja muun verojen välttämisen tai veropetosten välillä on pääomatulojen kohdalla liukuva. Jokseenkin selkeästi harmaan talouden piiriin voidaan laskea luonnollisten henkilöiden salaamat pääomatulot, sitä vastoin on vaikea ajatella, että esimerkiksi kansainvälisen konsernin puitteissa salattu tytäryrityksen myyntivoitto olisi harmaata taloutta. Toisaalta raja ei voida vetää pelkästään sillä perusteella, minkälaisen juridisen yksikön nimissä tulo on hankittu. Käytännössä ei ole suurta eroa esimerkiksi siinä, antaako henkilö hallintarekisterin suojissa tapahtuvaa pimeää arvopaperikauppaa koskevat toimeksiannot pörssissä toimivalle etävälittäjälle omissa nimissään vai omistamansa yhden miehen osakeyhtiön nimissä.

Harmaan talouden näkökulmasta suurin merkitys on sellaisilla pääomatuloilla, jotka saadaan kansainvälisen sijoitustoiminnan yhteydessä. Kotimaasta saatuihin pääomatuloihin liittyy mekanismeja, jotka vaikeuttavat niihin kohdistuvien verojen välttämistä tai vähentävät sen merkitystä.

### *Korkotulot*

Suomessa yleisesti verovelvolliselle luonnolliselle henkilölle ja kotimaiselle kuolinpesälle maksetut talletusten ja joukkovelkakirjalainojen korot kuuluvat *korkotulojen lähdeverolain* (1341/1990) piiriin. Lähdeveron perii koron maksava talletuspankki, ulkomaisen luottolaitoksen Suomessa oleva sivukonttori, osuuskunta, työnantajan perustama huoltokonttori ja joukkovelkakirjalainan liikkeellelaskija korkoa maksettaessa ja se on lopullinen eli veron määrääminen ei jää riippuvaksi koron saajan omasta ilmoituksesta.

*Tuloverotuksen* piiriin jäävät korot ovat yleensä pääomatuloja, ja niistä toimitetaan ennakonpidätys. Näitä korkoja ovat muun muassa

- sijoitustodistusten ja ns. nollakorkolainojen korot,
- sijoitusrahastojen voitto-osuudet,
- suppealle piirille liikkeeseen laskettujen velkakirjalainojen korot, esimerkiksi yrityksen henkilökunnalleen liikkeeseen laskeman vaihtovelkakirjalainan tai optiolainan korot ja
- jälkimarkkinahyvitykset.

Verohallituksen päätöksen mukaan ennakonpidätystä ei toimiteta korosta, voitto-osuudesta, jälkimarkkinahyvityksestä, joukkovelkakirjalainan koroksi katsottavasta tuotosta eikä sijoitusrahaston voitto-osuudesta kun se maksetaan

- valtiolle tai sen laitokselle,
- kunnalle, kuntayhtymälle tai seurakunnalle,
- kotimaiselle osakeyhtiölle tai osuuskunnalle,
- raha-, vakuutus- tai eläkelaitokselle,
- yhdistysrekisteriin merkitylle yhdistykselle tai säätiörekisteriin merkitylle säätiölle,
- muulle TVL 3-4 §:ssä tarkoitettulle kaupparekisteriin merkitylle yhteisölle tai yhtymälle ja
- TVL 5 §:ssä tarkoitettulle yhteisöluokalle.

Edellä mainittujen korkotulojen osalta harmaata taloutta saattaa esiintyä jossain määrin yhteisöjen saamien, ilman ennakonpidätystä maksettujen korkotulojen kohdalla, mutta tämä ei lieene kovin merkittävää. Merkittävää harmaan talouden potentiaalia sisältyy sitä vastoin jäljempänä luvussa 9 tarkasteltaviin tilanteisiin, joissa yleisesti verovelvollinen luonnollinen henkilö

nostaa korkotuloa rajoitetusti verovelvollisen yrityksen tai muun juridisen henkilön nimissä ja saa sen lähdeverotta.

### *Osinkotulot*

*Listatusta yhtiöstä* vuonna 2008 saadusta osingosta 70 % on veronalaista pääomatuloa ja 30 % verovapaata tuloa. Listattu yhtiö pidättää luonnolliselle henkilölle ja kuolinpesälle maksamansa osingon kokonaismäärästä 19 %:n ennakonpidätyksen ja tilittää sen verovirastolle.

*Muulta kuin julkisesti noteeratulta yhtiöltä* saatu osinko jaetaan verotuksessa pääomatuloksi ja ansiotuloksi. Osinko on verovapaata pääomatuloa siihen määrään saakka, joka vastaa osakkeen matemaattiselle arvolle laskettavaa yhdeksän prosentin vuotuista tuottoa. Muilta kuin julkisesti noteeratuilta yhtiöiltä verovuoden aikana saadut pääomatulo-osingot ovat verovapaata 90 000 euroon saakka. Raja on verovelvollis- ja verovuosikohtainen ja ylimenevästä osasta on veronalaista pääomatuloa 70 % ja verovapaata tuloa 30 %. Yhdeksän prosentin tuoton ylimenevästä osingosta eli ansiotulo-osingosta on veronalaista ansiotuloa 70 % ja verovapaata tuloa 30 %. Muun kuin julkisesti noteeratun yhtiön maksamasta osingosta ei toimiteta ennakonpidätystä.

Verovalvonnan ongelmat keskittyvät paitsi listamattomien yhtiöiden osakkailleen maksamiin tai antamiin suorituksiin. Tällöin on säännönmukaisesti kysymys 70 %:n osalta ansiotuloksi katsottavasta peitelystä *osingonjaosta*. Peiteltyllä osingolla tarkoitetaan osingonjaon muotovaatimukset sivuuttaen tapahtuvaa osakeyhtiön varojen siirtämistä osakastaholle tavalla, joka todelliselta luonteeltaan on voitonjakoa.

VML 29 §:n mukaan peiteltyllä osingolla tarkoitetaan rahanarvoista etuutta, jonka osakeyhtiö antaa osakkaansa tai tämän omaisen hyväksi osakkuusaseman perusteella tavallisesta olennaisesti poikkeavan hinnoittelun johdosta tai vastikkeetta. Lainkohdan mukaan peiteltyllä osingolla tarkoitetaan myös omia osakkeita hankkimalla tai lunastamalla tai osakepääomaa, vararahastoa tai ylikurssirahastoa alentamalla osingosta menevän veron välttämiseksi jaettuja varoja.

Listattujen yhtiöiden yleisesti verovelvollisille luonnollisille henkilöille maksamat osinkotulot tulevat ennakonpidätyksenmenettelyn kautta verotuksen piiriin. Yrityksille maksettuina nämä osingot voidaan luonnollisesti jättää kirjanpidon ulkopuolelle siinä missä muutkin tulot, mutta ne eivät harmaan talouden kannalta muodostane mitään erityisen suurta ongelmaa. Suuret ongelmat kohdistuvat samalla tapaa kuin korkojenkin kohdalla rajoitetusti verovelvollisille maksettuihin osinkoihin.

### *Arvopapereiden luovutusvoitot.*

Arvopapereiden luovutusvoittojen verovalvonta perustuu arvopaperikauppojen välittäjien verohallinnolle antamiin vuosi-ilmoituksiin. Arvopaperimarkkina- ja arvopaperinvälittäjän, vakuutusyhtiö- ja vakuutusyhtiön, ulkomaisista vakuutusyhtiöistä annetussa laissa tarkoitetun edustuston ja pääasiamiehen sekä vakuutusyhdistyslaissa tarkoitetun vakuutusyhdistyksen on annettava tiedot välittämistään ja tekemistään osakkeiden, osaketalletustodistusten, warranttien, merkintäoikeuksien, myyntioikeuksien sekä sijoitusrahaston rahas-

to-osuuksien ja yhteissijoitusyrityksen osuuksien kaupoista. Tiedot on ilmoitettava yleisesti ja rajoitetusti verovelvollisista henkilöistä ja yrityksistä.<sup>28</sup>

Kotimaisten välittäjien välityksellä tehdyt arvopaperikaupat tulevat vuosi-ilmoitusmenettelyn kautta kohtuullisen hyvin verotuksen piiriin. Keskeiset ongelmat liittyvät toisaalta hallintarekisteröityihin arvopapereihin, joiden todellinen omistaja ei vuosi-ilmoituksesta selviä, toisaalta ulkomaisiin etävälittäjiin, jotka eivät anna vuosi-ilmoituksia verohallinnolle.

#### *Muut luovutusvoitot*

Fiskaalista merkitystä on lähinnä asuntojen ja kiinteistöjen myyntivoitoilla. Verohallinnolle ilmoitetut kauppahinnat voidaan myyjän ja ostajan välillä sopia tosiasiallista pienemmiksi, jolloin säästetään sekä varainsiirtoveroa että luovutusvoitosta määrättävää veroa.

#### *Vuokratulot*

Vuokratulot ovat veronalaista pääomatuloa. Vuokratuloihin liittyvää harmaata taloutta käsitellään jäljempänä luvussa 7.

#### *Puun myyntitulot*

Puukaupoissa metsänomistajalle maksetusta kauppahinnasta pidätetään ennakkovero samaan tapaan kuin palkasta. Puuta myydään tavallisimmin pystykaupalla tai hankintakaupalla. Pystykaupassa metsänomistaja luovuttaa ostajalle metsänhakkuuoikeuden. Ostaja huolehtii puun korjuusta ja kuljettamisesta. Hankintakaupassa metsänomistaja valmistaa ja kuljettaa puutavaran ostajan kanssa sovittuun luovutuspaikkaan.

Ennakonpidätys on 19 % myyjälle maksetusta arvonlisäverottomasta kauppahinnasta pystykaupoissa ja 13 % hankintakaupoissa. Ennakonpidätyksen toimittaa puun ostaja maksaessaan kauppahinnan puun myyjälle. Kotitalouden ei kuitenkaan tarvitse toimittaa ennakonpidätystä, jos se ostaa puuta samalta metsänomistajalta enintään 1 500 eurolla kalenterivuodessa eikä puun hankinta liity ostajan elinkeinotoimintaan.

## 5. Verotarkastuksissa löydetty harmaa talous

### **5.1. Verotarkastusaineistojen käyttö harmaan talouden määrän arvioinnissa**

Verotarkastusaineistojen käyttöön harmaan talouden määrän arvioinnissa on alan kirjallisuudessa suhtauduttu jossain määrin varauksellisesti. OECD:n julkaiseman harmaan talouden mittaamista koskevan käsikirjan mukaan ongelmana tarkastustulosten yleistämisessä on erityisesti se, ettei tarkastuskohteita valita sattumanvaraisesti vaan erilaisten riskitekijöiden tai häiriökäyttäytymisen perusteella. Tarkastukset eivät kata kaikkia toimialoja ja yrittäjätyyppejä taasisesti eikä tarkastuksilla välttämättä havaita kaikkea tosiasiallisen harmaata taloutta. Toisaalta tarkastukset antavat luotettavampia tuloksia kuin esimerkiksi kyselytutkimukset ja

<sup>28</sup> Verohallinnon päätös yleisestä tiedonantovelvollisuudesta. Verohallinnon päätös Dnro 1828/31/2008, 16.1.2009

niistä voi käsikirjan mukaan saada hyödyllistä tietoa tietyistä ilmiöistä. Käsikirjassa asiaa tarkastellaan nimenomaan kansantaloudellisen piiloon jäävän talouden mittaamisen kannalta.<sup>29</sup>

Ruotsin verohallinto on käyttänyt verotarkastusaineistoja laajalti hyväkseen Ruotsin verovajetta (skattefel) koskevassa tutkimuksessaan. Aineistona käytettiin tuloverotusta koskevia tarkastuksia vuosilta 1995 – 2003 ja niissä tehtyjä havaintoja erityisesti palkkatulojen ja elinkeinotoiminnasta saatujen tulojen osalta. Tulosten yleistämiseksi koko yritysaineistoa koskevaksi tarkastusaineisto painotettiin yritystyypeittäin ja toimialoittain. Ruotsin verohallinnon arvion mukaan tällä tavoin pystyttiin kohdentamaan 60 % kansantaloudellisten laskelmien osoittamasta harmaasta taloudesta.<sup>30</sup>

## 5.2. Verohallitukselta saatu verotarkastusaineisto

Nyt käsillä olevaa tutkimusta varten saatiin verohallinnolta Verohallituksen verotarkastusyksikön poimimat tiedot Suomessa vuosina 2003 – 2009 suoritetuista verotarkastuksista ja niiden tuloksista. Aineisto kattoi tiedot 28.683 verotarkastuksesta.

Taustatietoina aineistossa olivat

- tarkastusvuosi
- yrityksen ilmoittama liikevaihto
- yrityksen ilmoittamien palkkojen määrä
- yrityksen toimiala ja
- tarkastuksen syy.

Harmaata taloutta osoittaviksi tulostiedoiksi poimittiin

- ennakonpidätystä toimittamatta maksettujen palkkojen määrä
- yrityksen salatun tulon määrä
- puuttuvasta myynnistä maksuunpannun arvonlisäveron määrä ja
- peitellyn osingonjaon määrä.

Näin kerätyt tulostiedot kattavat jonkin verran laajemman alueen kuin verohallinnon omaan harmaan talouden tarkastusten raportointiin sisältyvät. Viimeksi mainittu on haluttu erottaa verohallinnon muusta tarkastustoiminnasta ottamalla siihen vain selkeästi harmaan talouden kohteisiin kohdistetut tarkastukset, kokonaan ennakonpidätystä toimittamatta maksetut palkat, salatut tulot ja kuittikauppatapaukset. Nyt käsillä olevan tutkimuksen kannalta harmaan talouden määrään tulisi lukea yhtä lailla toimitusjohtajan autoetu kuin tilapäistarjoilijan palkkakin silloin kun ne ovat jääneet verotuksen ulkopuolelle. Käsiteltäviin tarkastustuloksiin ei sitä vastoin ole otettu mukaan esimerkiksi vähennyskeltvottomiin menoihin tai tulojen jaksoitukseen liittyviä virheitä.

Aineistoon sisältyvien tarkastettujen yritysten yhteenlaskettu liikevaihto (yleensä tarkastusta edeltävältä vuodelta) oli 532,7 miljardia euroa ja niiden yhteenlaskettu palkkojen määrä 43,3 miljardia euroa. Tarkastuksilla löydetyn harmaan talouden eli ennakonpidätystä toimittamatta

<sup>29</sup> *Measuring the Non-observed Economy. A Handbook*. OECD 2002, s.144 - 145

<sup>30</sup> Skatteverket: *Skattefelskartan för Sverige; Rapport 2008:1*, s. 35

maksettujen palkkojen, yritysten salatun tulon ja peitellyn osingonjaon yhteismäärä oli 1.452 miljoonaa euroa eli runsaat 200 miljoonaa euroa vuotta kohden.

Suorien johtopäätösten vetäminen harmaan talouden kokonaismäärästä verotarkastuksissa saatujen tulosten perusteella on ongelmallista. Käytettävissä ei ole tietoja, joiden perusteella voitaisiin esimerkiksi verrata kunkin yrityksen osalta eri vuosina löydetyn harmaan talouden määrää yrityksen kyseisenä vuonna ilmoittaman liikevaihdon, verotettavan tulon ja palkkojen määriin. Tilastoihin on kirjattu verotarkastajien tekemät maksuunpano- ja jälkiverotusesitykset, jotka eivät välttämättä aina johda toimenpiteisiin tai kaatuvat valitusasteissa joko tulkintakysymyksinä tai näytön puutteessa. Toisaalta tilastoissa ei ole mukana sellaisia tarkastuksissa havaittuja virheitä, jotka on ilmoitettu verotoimistoon oikaistaviksi säännönmukaisen verotuksen yhteydessä.

Verotarkastuksen keinoin ei pystytä havaitsemaan kaikkea harmaata taloutta. Tämä voi johtua esimerkiksi kirjanpitoaineiston puuttumisesta tai hyvin tehdystä väärentämisestä. Tiettyt asiat eivät ylipäättään ole tarkastuksen keinoin havaittavissa. Erityisesti kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvän harmaan talouden löytämiseen verotarkastuksella on tällä hetkellä käytettävissään hyvin vähän keinoja. Myös kansainväliseen liiketoimintaan liittyvissä toimenpite- ja yritysketjuissa todelliset tapahtumat, tulon määrä ja sen saaja jäävät usein piiloon, varsinkin jos ketjuissa on hyödynnetty tiukkaa pankkisalaisuuttaan suojelevia valtioita.

Tuloksia tulkittaessa tulee ottaa huomioon, ettei verotarkastustoiminta kohdistu tasaisesti kaikkiin yritystyyppeihin. Oheisessa taulukossa on verrattu tietoja tarkastusten kohdistumisesta eri rikokoiisiin yrityksiin Tilastokeskuksen tietoihin yritysten lukumääristä eri liikevaihtoluokissa vuonna 2008.<sup>31</sup>

<b>Liikevaihtoluokka</b>	<b>Tilastokeskus YY Yhteensä</b>	<b>Tarkas- tuksia</b>	<b>Kattavuus/ vuosi %</b>
alle 1	64 108	5 816	1,3
1- 39.000	73 121	3 129	0,6
40.000-99.000	67 532	2 147	0,5
100.000 -399.000	68 631	4 028	0,8
400.000-1 999.000	33 760	7 079	3,0
2 000.000-9 999.000	10 293	4 285	5,9
10 000.000-39 999.000	2 493	1 295	7,4
40 000.000-	1 014	904	12,7
Yhteensä	320 952	28 683	1,3

Verotarkastusten kattavuus on merkittävästi suurempi keskikokoisissa ja suurissa yrityksissä kuin kaikkein pienimmässä. Yrityksillä, joiden vuotuinen liikevaihto jää 100.000 euroa pienemmäksi, mahdollisuus joutua verotarkastuksen kohteeksi on yksi kahdestasadasta. Suomessa ulkomailta käsin toimivat yritykset jäävät myös käytännössä lähes kokonaan verotarkastusten ulkopuolelle.

Edellä esitetyistä varauksista huolimatta verotarkastusaineisto antaa arvokasta tietoa harmaan talouden esiintymisestä eri toimialoilla ja erityyppisissä yrityksissä. Tarkastuksilla kerätty tie-

<sup>31</sup> Taulukossa ilman liikevaihtotietoa olevien yritysten joukko sisältää sekalaisen valikoiman toisaalta toimimattomia, veroilmoituksensa antamisen laiminlyöneitä ja kuittikauppiaita, toisaalta yrityksiä ja yhteisöjä, joilla ei toiminnan luonteen vuoksi ole liikevaihtotietoa kuten maatalouden harjoittajia, yhdistyksiä, holding-yhtiöitä jne.

to on joka tapauksessa paljon konkreettisempaa kuin kyselytutkimuksilla ja tilastollisilla laskelmilla saatu. Aineiston suuri koko vähentää myös satunnaistekijöiden vaikutusta.

### 5.3. Verotarkastuksissa löydetty harmaa talous liikevaihdoltaan erikokoisissa yrityksissä

Eri toimialojen ja erikokoisten yritysten keskinäisessä vertailussa on käytetty mittaria, jossa tarkastuksilla löydetyn harmaan talouden (ennakonpidätystä toimittamatta maksetut palkat, yritysten salaama tulo ja peitelty osingonjako) yhteismäärää on verrattu yritysten ilmoittamien palkkojen määrään. Kysymyksessä on mittari, jolla on haluttu arvioida nimenomaan harmaan talouden suhteellista osuutta eri yritysryhmissä, ei sen kokonaismäärää suomalaisissa yrityksissä.

Seuraavassa taulukossa on tarkasteltu verotarkastuksissa löytyneen harmaan talouden määrää ja suhteellista osuutta liikevaihdoltaan erikokoisissa yrityksissä.

	Tarkastuksia	Tarkastettujen liikevaihto	Ilmoitetut palkat	Pimeät palkat euroa	Salattu tulo euroa	Peitelty osinko euroa	Tarkastuksissa löydetty harmaa talous yht.	Pimeät palkat+ peitelty+ salattu tulo/kaikki palkat
LV 0 tai ei tietoa	5816	690 552	743 642 051	55 967 366	74 271 005	25 035 008	155 273 379	20,88
LV> 0 JA <1000	209	100 282	5 581 152	2 949 004	4 072 262	1 803 805	8 825 071	158,12
LV>= 1000 JA < 40 000	2920	50 751 254	28 433 038	38 716 143	41 898 511	25 859 506	106 474 160	374,47
LV>= 40 000 JA < 100 000	2147	143 186 908	40 515 130	26 953 461	31 550 419	20 243 668	78 747 548	194,37
LV>= 100 000 JA < 400 000	4028	900 157 385	233 640 241	86 705 176	60 801 811	66 307 582	213 814 570	91,51
LV>= 400 000 JA < 2 000 000	7079	7 078 566 090	1 671 353 622	149 381 537	51 593 927	92 667 261	293 642 726	17,57
LV>= 2 000 000 JA < 3 500 000	1877	4 942 426 260	973 449 193	45 485 965	5 614 353	17 870 429	68 970 748	7,09
LV>= 3 500 000 JA < 10 000 000	2408	14 104 566 486	2 494 710 299	53 191 647	8 153 342	24 090 450	85 435 439	3,42
LV>= 10 000 000 JA < 40 000 000	1295	24 967 222 097	3 676 681 167	60 811 270	38 852 557	11 253 920	110 917 747	3,02
LV>=40 000 000	904	480 510 986 205	33 404 070 108	329 110 086	237 300	1 043 145	330 390 530	0,99
	28 683	532 698 653 518	43 272 076 001	849 271 656	317 045 487	286 174 774	1 452 491 917	3,36

Mikään yllätys ei ole, että tarkastuksilla löydetyn harmaan talouden suhteellinen osuus on kaikkein suurin pienimmissä, liikevaihdoltaan alle 100.000 euron yrityksissä. Havaintoa selittää se, että tässä ryhmässä toimivat miltei kokonaan virallisen talouden ulkopuolella toimivat harmaan talouden harjoittajat. Tältä kannalta epäjohtonmukaista onkin, että nämä yritykset on pääosin vapautettu tilintarkastuspakosta ja että niille suunnitellaan helpotuksia tilinpäätöskäytäntöön. Näillä toimenpiteillä ei varmasti kuitenkaan ole ratkaisevaa merkitystä harmaan talouden esiintymisen kannalta, mutta omalta osaltaan ne helpottavat sen toimintaedellytyksiä.

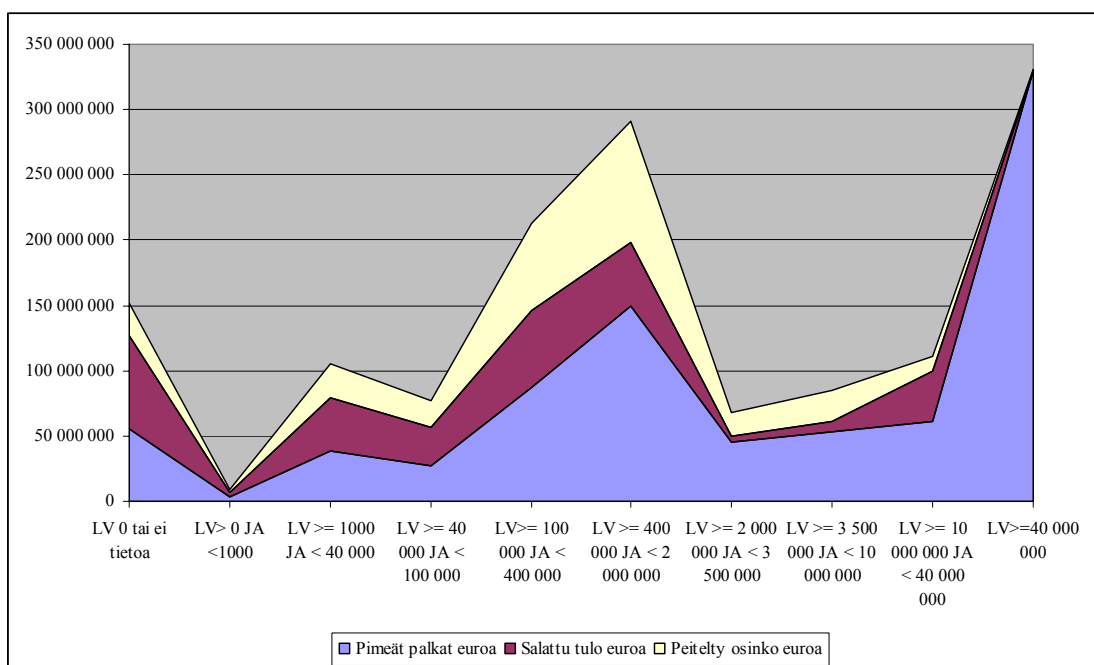
Euromäärältään suurimmat veromenetykset nimenomaan ennakonpidätystä toimittamatta maksettujen palkkojen osalta kertyvät suurimmasta liikevaihtoluokasta. Tässä yritysluokassa kysymys ei ole yleensä pimeästi maksetusta rahapalkasta vaan verotuksen ulkopuolelle jätetyistä luontois- ja henkilökuntaeduista, perusteettomista kustannusten korvauksista ja järjestelyistä, joissa tosiasiaa työsuhteesta maksettu palkka kierrätetään palkansaajalle perustetun yrityksen kautta. Koska maksettujen palkkojen ja luontoisetujen määrät ovat suuria, kertyy havaituista virheistä absoluuttisesti suuria veromenetyksiäkin.



Ns. normaaleissa<sup>32</sup> yrityksissä palkansaajille annettujen verottomien etujen merkitys harmaan talouden kannalta jää usein vaille riittävää huomiota. Kaikista verotarkastuksissa havaittuun toimittamattomaan ennakonpidätykseen perustuvista maksuunpanoista kohdistuu

– ennakonpidätystä toimittamatta maksettuun rahapalkkaan	61 %
– veronalaisiin luontois- ja henkilökuntaetuihin	18 %
– perusteettomiin kustannusten korvauksiin	9 %
– ennakonpidätystä toimittamatta maksettuihin työkorvauksiin	6 %
– muihin suorituksiin	6 %.

Verotarkastuksissa havaittujen salattujen tulojen ja peitellyn osingon huippukohta osuu liikevaihtovälille 100.000 – 2.000.000 euroa. Tämänkokoisten yritysten omistajapohja on useimmiten suppea ja yritysten johto ja omistus ovat käytännössä samoissa käsissä, jolloin intressi tulojen salaamiseen ja siirtämiseen omaan käyttöön kasvaa.



#### 5.4. Verotarkastuksissa havaittu harmaa talous toimialoittain

Verotarkastuksissa löydetyn harmaan talouden kokonaismäärää ja sen suhdetta maksettuihin palkkoihin on tarkasteltu myös toimialoittain. Oheisessa taulukossa tarkastuskohteet on ryhmitelty Tilastokeskuksen toimialaluokituksen mukaisesti.

<sup>32</sup> Yrityksissä, jotka sinänsä toimivat täysin näkyvän talouden puolella.

Toimiala	Tarkastuksia	Tarkastettujen likevaihto	Ilmoitetut palkat	Pimeät palkat euroa	Salattu tulo euroa	Peitelty osinko euroa	Tarkastuksissa löydetty harmaa talous yht.	Pimeät palkat+ peitelty+ salattu tulo/kaikki palkat
Maa-, metsä- ja kalatalous	3 799	1 618 386 000	99 036 739	3 096 267	5 791 035	1 200 201	10 087 503	10,19
Kaivos, turpeen nosto	88	640 365 238	69 082 822	2 542 249	297 549	185 445	3 025 243	4,38
Teollisuus yhteensä	3 374	282 792 748 729	19 956 779 313	203 841 309	9 472 123	20 304 623	233 618 055	1,17
Sähkö, kaasu, lämpö, jäähdytys	71	6 467 255 545	281 556 021	969 837	6 274	0	976 111	0,35
Vesi, viemäri, jätehuolto	93	1 346 073 632	165 824 282	1 258 737	532 955	625 654	2 417 346	1,46
Rakentaminen	3 817	13 694 970 178	2 361 984 522	167 565 443	46 470 329	71 944 040	285 979 812	12,11
Kauppa	4 683	74 597 940 850	3 462 407 524	89 310 913	65 418 792	39 718 138	194 447 843	5,62
Kuljetusala	1 287	11 937 265 046	2 611 815 413	21 204 089	14 642 823	6 441 948	42 288 860	1,62
Majoitus- ja ravintola-ala	1 062	2 470 216 008	530 195 144	12 293 226	21 743 907	20 675 736	54 712 869	10,32
Informaatio ja viestintä	756	15 939 468 161	2 983 717 080	27 313 363	7 580 108	3 923 185	38 816 655	1,30
Rahoitus- ja vakuutus toiminta	716	3 890 539 347	667 756 101	18 823 543	2 174 532	7 826 341	28 824 416	4,32
Kiinteistöala yhteensä	1 122	3 788 989 706	236 041 783	15 753 657	7 072 879	13 270 592	36 097 128	15,29
Ammatillinen ym. toiminta	1 881	4 602 394 550	1 014 005 972	32 476 969	12 520 476	21 875 270	66 872 716	6,59
Hallinto ja tukipalvelu	1 001	2 806 418 667	864 243 581	32 399 089	7 690 316	13 855 146	53 944 551	6,24
Julkinen hallinto	24	237 547 122	718 153 562	259 235	1 088 733	0	1 347 968	0,19
Koulutus	137	161 145 744	351 880 277	1 353 427	1 915 424	1 269 062	4 537 913	1,29
Terveys- ja sosiaalipalvelut	307	269 642 951	237 053 375	3 656 658	2 189 504	2 626 594	8 472 757	3,57
Taiteet, viihde ja virkistys	363	192 631 372	50 313 876	7 797 034	4 529 738	1 300 532	13 627 305	27,08
Muu palvelutoiminta	379	140 001 258	79 927 553	1 411 271	3 282 613	1 467 807	6 161 691	7,71
Ei toimialatietoa	3 722	105 103 902 099	6 529 999 218	205 945 340	102 625 377	57 664 459	366 235 176	5,61
<b>Yhteensä</b>	<b>28 682</b>	<b>532 697 902 203</b>	<b>43 271 774 160</b>	<b>849 271 656</b>	<b>317 045 487</b>	<b>286 174 774</b>	<b>1 452 491 917</b>	<b>3,36</b>

Suhteellisesti eniten harmaata taloutta on löytynyt taiteen, viihteen ja virkistykseen toimialalta, joskin alan fiskaalinen merkitys on varsin pieni. Kiinteistöalan kakkosija on jossain määrin yllätys. Siihen on vain osittain vaikuttanut muutamia vuosia sitten paljastunut, kiinteistöväli-tysalalla ilmeisen laajalle levinnyt palkkiokäytäntö, jossa merkittävä osa palkkaa oli muutettu kilometrikorvauksiksi. Rakennus- sekä majoitus- ja ravintola-alan suuret harmaan talouden osuudet ovat tulleet jo aiemmissa tutkimuksissa esille.

Jossain määrin yllättävä on havainto, jonka mukaan harmaata taloutta on löytynyt tarkastuksilla euromääräisesti eniten rakentamisen jälkeen teollisuuden ja kaupan toimialoilla. Löytyneitä harmaan talouden määrää kasvattaa luonnollisesti näille toimialoille kohdistunut suuri tarkastusten määrä. Lisäksi on otettava huomioon se, ettei virallinen toimialatieto välttämättä vastaa yrityksen tosiasiallista toimintaa. Tarkastuskohteiden toimialatietoon liittyy iso varaus. Usein ns. lyhyen elinkaaren yritykset ovat ns. pöytälaatikkoyhtiöitä, joiden toimiala seuraa yritystä kehdosta hautaan. Oheisena on esimerkkitaulukko verohallinnon rakennusalan valvontahankkeen kohteiden kaupparekisteriin merkityistä toimialoista.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Verohallitus, Timo Pekkala 18.5.2010

PÄÄTOIMIALA	Count	Percent of Count
AMMATILLINEN, TIETEELLINEN JA TEKNINEN TOIMINTA	58	3,62%
HALLINTO- JA TUKIPALVELUTOIMINTA	48	2,99%
IIINFORMAATIO JA VIESTINTÄ	4	0,25%
KAIVOSTOIMINTA JA LOUHINTA	1	0,06%
KIINTEISTÖALAN TOIMINTA	58	3,62%
KULJETUS JA VARASTOINTI	8	0,5%
MAATALOUS, METSÄTALOUS JA KALATALOUS	4	0,25%
MAJOITUS- JA RAVITSEMISTOIMINTA	6	0,37%
MUU PALVELUTOIMINTA	4	0,25%
RAHOITUS- JA VAKUUTUSTOIMINTA	15	0,94%
RAKENTAMINEN	1.232	76,86%
SÄHKÖ-, KAAJU- JA LÄMPÖHUOLTO, JÄÄHDYTYSLIIKETOIMI	1	0,06%
TAITEET, VIHDE JA VIRKISTYS	1	0,06%
TEOLLISUUS	47	2,93%
TERVEYS- JA SOSIAALIPALVELUT	1	0,06%
TOIMIALA TUNTEMATON	2	0,12%
TUKKU- JA VÄHITTÄISKAUPPA: MOOTTORIAJONEUVOJEN JA	45	2,81%
VESIHUOLTO, VIEMÄRI- JA JÄTEVESIHUOLTO, JÄTEHUOLTO	3	0,19%
EI TIETOA	65	4,05%
Totals	1.603	100%

**Teollisuudessa** harmaan talouden suhteellinen osuus ei ole kovin suuri, mutta alan laajuus tekee siitä fiskaalisesti merkittävän. Alatoimialoittain tarkastuksilla löydetty harmaa talous jakautuu seuraavasti:

Teollisuuden alatoimiala	Tarkastuksia	Tarkastettujen liikevaihto	Ilmoitetut palkat	Pimeät palkat euroa	Salattu tulo euroa	Peiteltä osinko euroa	Tarkastuksissa löydetty harmaa talous yht.	Pimeät palkat+salattu tulo+peiteltä y/kaikki palkat
Elintarvike, juoma, tupakka	227	8 618 039 482	919 512 097	6 350 583	742 479	1 472 024	8 565 087	0,93
Tekstiili, vaate, nahka	153	1 015 566 398	201 927 307	1 737 151	426 071	400 900	2 564 122	1,27
Saha ja puutuote	352	3 814 602 388	424 536 279	17 806 932	1 120 238	911 976	19 839 146	4,67
Paperi ja paperituote	79	42 000 551 945	3 766 966 432	9 730 631	101 620	138 116	9 970 367	0,26
Painaminen, tallenteet	120	736 655 899	150 147 436	1 535 884	867 632	4 824 197	7 227 713	4,81
Öljy, kemia, lääke, muovi	260	25 956 683 472	1 354 843 473	12 992 209	641 137	744 054	14 377 400	1,06
Mineraali, rakennustuote	138	2 303 761 389	326 809 727	4 052 015	112 068	890 729	5 054 812	1,55
Metallien jalostus	50	11 043 354 143	869 364 650	1 203 122	0	60 107	1 263 229	0,15
Metallituotteiden valmistus	776	4 976 835 870	846 548 926	17 990 229	2 141 435	5 709 947	25 841 610	3,05
Tietokoneet, elektroniikka, optiikka	157	157 503 228 216	7 851 786 648	104 732 562	199 277	464 277	105 396 117	1,34
Sähkölaitteet	99	1 741 868 216	191 322 579	2 804 510	0	387 106	3 191 616	1,67
Muut koneet ja laitteet	428	18 340 161 582	2 141 477 034	6 478 742	147 903	1 180 672	7 807 317	0,36
Moottoriajoneuvot, perävaunut	75	1 476 149 052	273 388 010	1 549 169	146 447	1 052 356	2 747 972	1,01
Muut kulkuneuvot	71	1 024 200 286	214 481 500	8 015 445	1 584 481	1 050 222	10 650 148	4,97
Huonekalut	129	828 018 929	142 625 195	1 060 692	957 530	144 755	2 162 977	1,52
Muu valmistus	90	657 020 523	120 905 494	343 506	139 675	168 647	651 828	0,54
Koneiden ja laitteiden korjaus ja asennus	170	756 050 937	160 136 525	5 457 926	144 130	704 538	6 306 594	3,94
<b>Teollisuus yhteensä</b>	<b>3374</b>	<b>282 792 748 729</b>	<b>19 956 779 313</b>	<b>203 841 309</b>	<b>9 472 123</b>	<b>20 304 623</b>	<b>233 618 055</b>	<b>1,17</b>

Suurin alakohtainen harmaan talouden absoluuttinen määrä löytyy alatoimialoilta, jotka kattavat tietokoneiden, elektroniikan ja optiikan valmistamisen. Näiden alatoimialojen runsaan 105 miljoonan euron harmaasta taloudesta 102 miljoonaa euroa on kertynyt liikevaihdoltaan yli 40 miljoonan euron yrityksistä.

**Kaupan toimialalla harmaan talouden suhteellinen osuus on selvästi teollisuutta suurempi, joillakin alatoimialoilla jopa erittäin suuri. Alatoimialoittain tarkastuksilla löydetty harmaa talous jakautuu seuraavasti:**

Kaupan alatoimiala	Tarkastuksia	Tarkastettujen liikevaihto	Ilmoitetut palkat	Pimeät palkat euroa	Salattu tulo euroa	Peiteltä osinko euroa	Tarkastuksissa löydetty harmaa talous yht.	Pimeät palkat+salattu tulo+peiteltä/kaikki palkat
Moottoriajoneuvojen kauppa	487	6 984 515 394	195 340 364	3 994 060	8 315 734	6 967 232	19 277 026	9,87
Moottoripyörien kauppa ja huolto	53	142 889 510	7 046 169	360 101	662 776	177 871	1 200 748	17,04
Moottoriajoneuvojen huolto ja korjat	212	1 610 395 025	121 618 492	1 327 614	1 872 694	532 646	3 732 953	3,07
Varaosakauppa, rengashuolto	206	924 157 086	84 039 696	518 908	2 113 834	864 033	3 496 774	4,16
Agentuuritoiminta	360	1 806 860 241	58 281 886	3 237 992	2 943 441	2 101 322	8 282 755	14,21
Maatalousperäisten aineiden tukkukauppa	42	220 983 728	7 951 634	1 549 651	450 607	249 598	2 249 856	28,29
Elintarvikkeiden, juomien ja tupakan	185	8 590 547 939	345 697 493	2 771 702	449 714	3 067 043	6 288 459	1,82
Taloustavaroiden tukkukauppa	506	5 676 936 163	417 423 977	7 354 378	23 543 112	1 495 773	32 393 264	7,76
Tieto- ja viestintäteknisten laitteiden	111	4 056 204 202	264 501 366	1 364 159	277 445	489 049	2 130 654	0,81
Muiden koneiden ja laitteiden tukkuk	448	3 829 172 257	256 881 483	2 789 243	1 012 845	3 634 066	7 436 155	2,89
Muu erikoistunut tukkukauppa	602	16 714 610 835	463 011 873	51 465 680	7 431 612	6 837 172	65 734 464	14,20
Muu tukkukauppa	96	14 319 825 664	410 490 672	3 061 903	2 869 743	912 221	6 843 867	1,67
Vähittäiskauppa erikoistumaton	133	5 549 620 402	435 207 696	2 176 293	715 901	389 716	3 281 910	0,75
Elintarvikkeet, juomat, tupakka	64	79 228 740	9 785 017	240 063	921 776	327 890	1 489 730	15,22
Huoltamot	95	212 867 604	15 007 552	166 392	1 346 688	583 578	2 096 658	13,97
Tietotekniikka ja elektroniikka	98	413 246 661	40 166 021	493 543	124 920	621 968	1 240 431	3,09
Kotitaloustavarat	386	1 974 499 698	153 717 680	4 110 624	2 740 264	4 372 818	11 223 706	7,30
Kulttuuri- ja vapaa-ajan tuotteet	144	392 792 682	48 019 622	648 902	551 368	1 115 435	2 315 705	4,82
Muiden tavaroiden vähittäiskauppa	390	793 711 998	103 178 608	1 393 126	6 136 547	4 856 956	12 386 630	12,01
Tori- ja markkinakauppa	13	891 203	78 275	15 074	350 846	0	365 920	467,48
Verkkokauppa ja postimyynti	52	303 983 817	24 961 949	271 505	586 923	121 752	980 180	3,93
<b>Kauppa yhteensä</b>	<b>4 683</b>	<b>74 597 940 850</b>	<b>3 462 407 524</b>	<b>89 310 913</b>	<b>65 418 792</b>	<b>39 718 138</b>	<b>194 447 843</b>	<b>5,62</b>

Suurin harmaan talouden määrä on löytynyt alatoimialalta *muu erikoistunut tukkukauppa*. Tältä alatoimialalta löytyneestä vajaan 66 miljoonan euron harmaasta taloudesta 48 miljoonaa euroa on kertynyt liikevaihdoltaan yli 40 miljoonan euron yrityksistä. Tämä pa inottuu selvästi ennakonpidätystä toimittamatta maksettuihin palkkoihin. Toiseksi suurimmasta määrästä vastaavan *taloustavaroiden tukkukaupan* runsaan 32 miljoonan euron harmaasta taloudesta 22 miljoonaa euroa salattua tuloa on kertynyt liikevaihtoväliltä 10 – 40 miljoonaa euroa.

**Ammatillisen, tieteellisen ja teknisen toiminnan osuus paljastetun harmaan talouden kokonaismäärästä on neljänneksi suurin rakentamisen, teollisuuden ja kaupan jälkeen. Alatoimialoittain tämä jakautuu seuraavasti:**

Ammatillisen, tieteellisen ja teknisen toiminnan alatoimiala	Tarkastuksia	Tarkastettujen liikevaihto	Ilmoitetut palkat	Pimeät palkat euroa	Salattu tulo euroa	Peiteltä osinko euroa	Tarkastuksissa löydetty harmaa talous yht.	Pimeät palkat+salattu tulo+peiteltä/kaikki palkat
Asianajo, kirjanpito, tilintarkastus	244	310 452 415	101 980 387	1 971 391	3 978 921	4 348 519	10 298 830	10,10
Liikkeenjohtoon konsultointi viestintä	513	892 966 859	217 407 034	8 724 083	4 244 785	10 125 518	23 094 386	10,62
Arkkitehti, rakennustekninen palvelu	559	1 938 286 437	443 736 600	9 299 022	1 999 059	3 061 134	14 359 215	3,24
Tutkimus ja kehittäminen	59	210 670 731	67 357 527	2 714 727	36 181	26 361	2 777 268	4,12
Mainonta	240	978 890 046	123 269 886	3 311 380	628 790	1 136 126	5 076 296	4,12
Muotoilu, valokuva, kääntäminen	75	115 676 129	23 525 309	463 859	104 022	212 342	780 222	3,32
Ohjelmatoimistot, managerit	117	110 203 826	25 707 875	4 891 887	1 134 489	2 640 587	8 666 962	33,71
Muu ammatillinen ja tekninen toiminta	74	45 248 105	11 021 353	1 100 622	394 231	324 684	1 819 537	16,51
<b>Ammatillinen ym. toiminta yhteensä</b>	<b>1 881</b>	<b>4 602 394 550</b>	<b>1 014 005 972</b>	<b>32 476 969</b>	<b>12 520 476</b>	<b>21 875 270</b>	<b>66 872 716</b>	<b>6,59</b>

Suhteellisesti eniten harmaata taloutta tässä toimialaryhmässä on löytynyt *ohjelmatoimisto- ja manageripalveluista*. Kun päätoimialoista taiteen, viihteen ja virkistystyksen (joihin ohjelmatoimisto- ja manageripalvelut eivät sisälly) harmaan talouden suhteellinen osuus oli kaikkein suurin, erityisesti esiintyvän taiteen sektoria voidaan pitää harmaan talouden todellisena riskialueena.

Kokonaismerkitykseltään tämän toimialaryhmän kärkeen nousee kuitenkin *liikkeenjohdon konsultointi* 23 miljoonan euron paljastetulla harmaalla taloudellaan. Suhteellisesti samaa tasoa edustavat *asianajo, kirjanpito- ja tilintarkastuspalvelut*, joihin kohdistuvien tarkastusten määrä on kuitenkin vain puolet liikkeenjohdon konsulttiyrityksiin kohdistuneista.

Liikkeenjohdon konsultointisektorin paljastetusta harmaasta taloudesta yli 80 % ja asianajo-, kirjanpito- ja tilintarkastuspalveluiden harmaa talous lähes kokonaan on kertynyt liikevaihdoltaan alle 2 miljoonan euron yrityksistä. Pienyritysvaltaisuutta osoittaa myös peitellyn osingonjaon ja salattujen tulojen suuri osuus harmaan talouden kokonaismäärästä.

Paljastuneen harmaan talouden suurta osuutta liikkeenjohdon konsultointi-, asianajo-, kirjanpito- ja tilintarkastuspalveluissa voidaan pitää huolestuttavana siinä mielessä, että juuri näiden ammattiryhmien edustajien pitäisi osaltaan huolehtia yritystoiminnan laillisuudesta ja laadunvarmistuksesta.

**Hallinto- ja tukipalvelutoiminnassa** paljastetun harmaan talouden kokonaismäärä on samaa tasoa majoitus- ja ravitsemusalan kanssa, mutta sen suhteellinen osuus on pienempi kuin viiemeksi mainitulla sektorilla. Alatoimialoittain tämä jakaantuu seuraavasti:

Hallinto- ja tukipalvelutoiminnan alatoimiala	Tarkastuksia	Tarkastettujen liikevaihto	Ilmoitetut palkat	Pimeät palkat euroa	Salattu tulo euroa	Peitety osinko euroa	Tarkastuksissa löydetty harmaa talous yht.	Pimeät palkat+ salattu tulo+peitety/kaiikki palkat
Kone-, laite- ja välinevuokraus	145	451 780 615	58 005 088	1 635 526	471 998	400 881	2 508 405	4,32
Työvoiman vuokraus ja hankinta	200	525 746 772	334 231 841	14 084 238	1 333 637	2 932 965	18 350 840	5,49
Matkatoimistot	125	727 464 668	60 444 557	676 364	973 413	1 674 002	3 323 778	5,50
Kiinteistö-, siivous, turvapalvelut	417	762 858 211	333 913 852	14 698 455	4 768 285	6 401 234	25 867 974	7,75
Toimisto- ym. liike-elämän palvelut	114	338 568 400	77 648 244	1 304 508	142 983	2 446 063	3 893 554	5,01
<b>Hallinto ja tukipalvelu yhteensä</b>	<b>1 001</b>	<b>2 806 418 667</b>	<b>864 243 581</b>	<b>32 399 089</b>	<b>7 690 316</b>	<b>13 855 146</b>	<b>53 944 551</b>	<b>6,24</b>

Suurimmalla alatoimialalla eli kiinteistönhoito-, siivous- ja turvapalveluissa löydetyn harmaan talouden valtaosa eli 24 miljoonaa euroa tulee *kiinteistönhoito-, siivous- ja maisemanhoitopalveluja* harjoittavista yrityksistä, joiden liikevaihto on alle 3,5 miljoonaa euroa. Puolet tästä määrästä kertyy alle 400.000 euron liikevaihtoa ilmoittaneista yrityksistä.

*Työvoiman vuokraus- ja hankintapalvelujen* 18 miljoonan euron harmaasta taloudesta yli 13 miljoonaa euroa tulee yrityksistä, joiden liikevaihto on alle 400.000 euroa tai jotka eivät ole ilmoittaneet lainkaan liikevaihtoa.

**Informaation ja viestinnän** toimialalla löydetystä 39 miljoonan euron harmaasta taloudesta yli 17 miljoonaa euroa on kertynyt *atk-alan ohjelmisto- ja konsulttiyhtiöistä*. Tästä 5,6 miljoonaa on löytynyt pienehköistä, liikevaihdoltaan alle 2 miljoonan euron yhtiöistä, loppuosa koostuu pääasiassa keskisuurten ja suurten yritysten ennakonpidätystä toimittamatta maksamista palkoista. *Kaikkien kolmen tietojenkäsittelyyn liittyvän alatoimialan* (verkonhallinta, ohjelmistot ja tietojenkäsittely) yhteenlasketusta 26 miljoonan euron harmaasta taloudesta peräti

5,5 miljoonaa euroa on kertynyt liikevaihdoltaan alle 400.000 euron yrityksistä valtaosin salatujen tulojen ja peitellyn osingon muodossa.

Informaation ja viestinnän alatoimiala	Tarkastuksia	Tarkastettujen liikevaihto	Ilmoitetut palkat	Pimeät palkat euroa	Salattu tulo euroa	Peiteltä osinko euroa	Tarkastuksissa löydetty harmaa talous yht.	Pimeät palkat+ salattu tulo+peiteltä/kaiikki palkat
Kustannustoiminta, uutistoimistot	149	2 152 058 679	438 751 149	7 469 397	1 655 017	554 857	9 679 272	2,21
Elokuva-, ohjelma- ja äänitetuotanto	84	629 949 609	91 499 537	1 309 441	219 529	1 671 257	3 200 227	3,50
Verkonhallinta	75	8 122 698 827	984 357 717	4 456 637	149 484	1 893 115	6 499 235	0,66
Ohjelmistojen valmistus ja konsultointi	387	3 251 081 310	1 004 568 771	12 559 269	1 432 476	3 172 540	17 164 285	1,71
Tietojenkäsittely, verkkoportaali	61	1 783 679 736	464 539 906	1 518 619	466 678	288 339	2 273 636	0,49
<b>Informaatio ja viestintä yhteensä</b>	<b>756</b>	<b>15 939 468 161</b>	<b>2 983 717 080</b>	<b>27 313 363</b>	<b>3 923 185</b>	<b>7 580 108</b>	<b>38 816 655</b>	<b>1,30</b>

*Kustannusalalta sekä elokuva-, ohjelma- ja äänitetuotannosta* löydetystä 13 miljoonan euron suuruudesta harmaasta taloudesta noin puolet muodostuu liikevaihdoltaan yli 10 miljoonan euron yritysten ennakonpidätystä toimittamatta maksamista palkoista.

**Kiinteistöala** koostuu kolmesta hyvin erityyppisestä alatoimialasta.

Kiinteistöalan harmaa talous	Tarkastuksia	Tarkastettujen liikevaihto	Ilmoitetut palkat	Pimeät palkat euroa	Salattu tulo euroa	Peiteltä osinko euroa	Tarkastuksissa löydetty harmaa talous yht.	Pimeät palkat+ salattu tulo+peiteltä/kaiikki palkat
Kiinteistöjen kauppa, vuokraus ja hallinta	896	3 616 591 335	194 707 796	8 133 329	4 522 249	11 134 699	23 790 276	12,22
Kiinteistövälitys	172	117 887 671	20 123 545	7 332 403	2 441 047	1 679 676	11 453 126	56,91
Isännöinti	54	54 510 701	21 210 441	287 924	109 583	456 217	853 725	4,03
<b>Kiinteistöala yhteensä</b>	<b>1 122</b>	<b>3 788 989 706</b>	<b>236 041 783</b>	<b>15 753 657</b>	<b>7 072 879</b>	<b>13 270 592</b>	<b>36 097 128</b>	<b>15,29</b>

*Isännöintialan* suhteellisen vaatimaton osuus koostuu liikevaihdoltaan pienistä, liikevaihdoltaan alle 2 miljoonan euron yrityksistä, samoin *kiinteistövälitysalalta* löytynyt runsaan 11 miljoonan euron harmaa talous lähes kokonaisuudessaan. Tilastoista näkyy kiinteistövälitysalalla paljastunut käytäntö, jossa palkkoja muunnettiin perusteettomiksi kilometrikorvauksiksi, mutta myös salatun tulon ja peitellyn osingonjaon osuus on suhteellisen suuri.

Sekä *omien kiinteistöjen kaupan* (7,6 miljoonaa euroa) että *muiden kuin asuinkiinteistöjen vuokrauksen ja hallinnan* (13 miljoonaa euroa) toimialoilta tarkastuksilla löydettyä harmaata taloutta voidaan pitää yllättävän suurena. Yhteensä 6,8 miljoonaa euroa on näiltä toimialoilta kertynyt yli 2 miljoonan euron liikevaihtoa ilmoittaneista yrityksistä.

**Rahoitus- ja vakuutustoimintaa** ei yleensä kovin helposti yhdistetä harmaaseen talouteen. Verotarkastuksissa löydetyn harmaan talouden määrä on kuitenkin sekä pankki- ja rahoituspalveluissa että sijoituspalveluissa ja omaisuudenhoidossa merkittävä, viimeksi mainitulla alatoimialalla myös suhteellisesti suuri.

Rahoitus- ja vakuutustoiminnan harmaa talous	Tarkastuksia	Tarkastettujen liikevaihto	Ilmoitetut palkat	Pimeät palkat euroa	Salattu tulo euroa	Peiteltä osinko euroa	Tarkastuksissa löydetty harmaa talous yht.	Pimeät palkat+ salattu tulo+peiteltä/kaiikki palkat
Pankki- ja rahoituspalvelut	376	2 637 750 369	531 360 677	11 064 248	585 063	3 390 142	15 039 453	2,83
Vakuutustoiminta	54	86 827 771	36 193 824	1 314 392	84 278	136 732	1 535 402	4,24
Sijoituspalvelut, omaisuudenhoito	286	1 165 961 208	100 201 600	6 444 903	1 505 191	4 299 467	12 249 561	12,22
<b>Rahoitus- ja vakuutustoiminta yhteensä</b>	<b>716</b>	<b>3 890 539 347</b>	<b>667 756 101</b>	<b>18 823 543</b>	<b>2 174 532</b>	<b>7 826 341</b>	<b>28 824 416</b>	<b>4,32</b>

Toimialan luonteesta johtuen ilmoitettu liikevaihto ei välttämättä anna kuvaa yritystoiminnan laajuudesta. Seuravassa onkin tarkasteltu löydetyn harmaan talouden määrää suhteessa yrityksen ilmoittamaan palkkasummaan.

*Vakuutusalan* harmaata louskoo stuu lähes koko naisuudessaan yli miljoonan euron palkkasumman ilmoittaneiden yritysten ennakonpidätystä toimittamatta maksamista palkoista. Samantapainen tilanne on *pankki- ja rahoituspalveluissa*, joista löytyneestä 15 miljoonan harmaasta taloudesta lähes 10 miljoonaa koostuu yli miljoonan euron palkkasumman ilmoittaneiden yritysten pimeistä palkoista. Tästä kokoluokasta on tosin löytynyt myös 2 miljoonaa euroa peiteltyjä osinkoja. Pankki- ja rahoituspalvelujen pienemmän kokoluokan yrityksissä pimeiden palkkojen ja peiteltyjen osinkojen määrä on kumpikin noin 1,5 miljoonaa euroa.

*Sijoituspalveluiden ja omaisuudenhoidon* puolella löydetty harmaa talous sijoittuu tasaisesti yli miljoonan palkkasumman ilmoittaneiden (5,8 miljoonaa euroa) ja tätä pienempien yritysten (6,5 miljoonaa euroa) välille. Pienemmissä yrityksissä peiteltyjen osinkojen määrä on samansuuruinen kuin pimeiden palkkojenkin, suuremmissa vajaa puolet tästä.

**Rakentamisen, majoitus- ja ravitsemistoiminnan sekä kuljetusalan** tarkastustuloksia käsitellään jäljempänä kyseisiä toimialoja koskevien alalukujen yhteydessä.

## 5.5. Verotarkastusaineistosta vedettävissä olevat johtopäätökset

Useimmin esitetty argumentti verotarkastusaineistojen tutkimuskäyttöä vastaan on se, että tarkastuksissa saadut havainnot antavat vääristyneen kuvaan harmaan talouden kokonaisuudesta. Tarkastukset kohdistuvat todennäköisimmin juuri niihin yrityksiin, joissa epäillään väärinkäytöksiä. ”Puhtaan” tuloksen aikaansaamiseksi pitäisikin suorittaa riittävä määrä tarkastuksia, joiden kohdevalinta perustuu siten joko todelliseen tai yritystyyppittäin painotettuun satunnaisotantaan.

Verohallitukselta saatua aineistoon sisältyi myös tarkastuksen syykoodi. Valtaosa tarkastuksista on perustunut erilaisiin impulsseihin, ilmoitusten laiminlyönteihin, epäilyihin verorikoksista jne. Yhteensä 628 tarkastuksen syykoodiksi oli merkitty *satunnaisotanta*. Näistä tarkastuksista saadut tulokset eivät poikenneet merkittävästi verotarkastusten kokonaistuloksista. Satunnaisotannalla valituissa tarkastuskohteissa löydetyn harmaan talouden määrän osuus tarkastettujen yritysten ilmoittamista palkoista oli 5,06 %, kun se koko aineistossa oli 3,36 %. Satunnaisotannalla saatujen tulosten tarkempaan analysointiin esimerkiksi toimialoittain ei ollut mahdollisuuksia aineiston pienuuden vuoksi.

### **Harmaan talouden osuus eri toimialoilla**

Tarkastettujen yritysten määrän ja aineiston ajallisen kattavuuden perusteella verotarkastusaineiston voidaan katsoa antavan suhteellisen hyvän kuvan harmaan talouden suhteellisesta merkityksestä eri toimialoilla. Tarkastusten kohdevalinnan painottuminen erilaisiin impulsseihin ja väärinkäytösepäilyihin ei välttämättä vääristä niiden perusteella tehtäviä johtopäätöksiä. Impulsseja ja väärinkäytösepäilyjä erittäin todennäköisesti esiintyy eniten juuri niillä toimialoilla, joilla harmaata taloutta yleisimmin harjoitetaan. Tämä koskee nimittäin kotimaista harmaata taloutta. Kansainvälisiä ulottuvuuksia sisältävillä aloilla tilanne muuttuu,

koska verotarkastuksen keinot tosiasiallisen harmaan talouden selvittämiseksi jäävät rajallisiksi.

Verotarkastustulosten perusteella päätoimialat voidaan jakaa neljään ryhmään sen mukaan, onko löydetyn harmaan talouden määrä toimialalla koko naisuutena ollut merkittävä (vähintään useita kymmeniä miljoonia euroja) ja onko löydetyn harmaan talouden osuus suhteessa tarkastettujen yritysten ilmoittamien palkkojen määrään ollut suuri (vähintään 5 %). Käytetyt rajaukset mahdollistavat toimialojen keskinäisen vertailun.

**Verotarkastuksilla havaitun harmaan talouden fiskaalinen merkitys ja suhteellinen osuus toimialoittain**

		Pieni	Suuri
<b>Harmaan talouden suhteellinen osuus</b>	Suuri	Taiteet, viihde ja virkistys Maa-, metsä- ja kalatalous Muu palvelutoiminta	Rakentaminen Kauppa Ammatillinen ym. toiminta Majoitus- ja ravitsemisala Hallinto- ja tukipalvelut Kiinteistöala
	Pieni	Julkinen hallinto Koulutus Terveys- ja sosiaalipalvelut Kaivostuotanto ja turpeen nosto Vesi-, viemäri- ja jätehuolto Sähkö, kaasua, lämpö, jäähdytys	Teollisuus Kuljetusala Informaatio ja viestintä Rahoitus- ja vakuutustoiminta

Esimerkiksi taiteen, viihteen ja virkistystoimialalla harmaan talouden suhteellinen osuus on suuri, mutta sen fiskaalinen merkitys pieni toimialan pienuuden johdosta. Rakentamisessa puolestaan suuri harmaan talouden osuus merkitsee myös suurta fiskaalista ongelmaa.

Yllä olevan kuvion purkaminen alatoimialoittain muuttaa kuvaa, koska yksittäiset alatoimialat saattavat sijoittua kuviossa eri lokeroihin. Seuraavaan taulukkoon on poimittu ne alatoimialat, joilla tarkastuksilla löydetyn harmaan talouden määrä on ylittänyt 10 miljoonaa euroa ja samalla vähintään 5 % tarkastettujen yritysten ilmoittamien palkkojen määrästä.



	Tarkastuksilla löydetty harmaa talous milj. euroa	Harmaa talous % ilmoitetuista palkoista
Kahvila-ravintolat	12,5	63,3
Kiinteistövälitys	11,5	56,9
Rakennusten viimeistely	26,9	26,5
Ravintolat	28,6	24,9
Talonrakentaminen	172,6	18,3
Muu erikoistunut rakennustoiminta	39,9	18,3
Muu erikoistunut tukkukauppa	65,7	14,2
Kiinteistöjen kauppa, vuokraus ja hallinta	23,8	12,2
Sijoituspalvelut ja omaisuudenhoito	12,2	12,2
Muiden tavaroiden vähittäiskauppa	12,4	12,1
Liikkeenjohdon konsultointi, viestintä	23,1	10,6
Asianajo, kirjanpito, tilintarkastus	10,3	10,1
Moottoriajoneuvojen kauppa	19,3	9,9
Taloustavaroiden tukkukauppa	32,4	7,8
Kiinteistönhoito, siivous, turvapalvelut	25,9	7,8
Kotitaloustavaroiden vähittäiskauppa	11,2	7,3
Työvoiman vuokraus ja hankinta	18,4	5,5
Tieliikenteen tavarankuljetus	14,5	5,2

Käytettäessä verotarkastusaineistoa toimialojen keskinäiseen vertailuun on otettava huomioon, että kuluttajille suunnattujen pienyritysvaltaisten *henkilökohtaisten palvelujen* (parturi, kauppamo, kauneushoito, liikunta, lemmikkieläinten hoito jne.) kohdalla verotarkastusten kattavuus on niin vähäinen, ettei pelkän tarkastusaineiston perusteella voida tehdä johtopäätöksiä harmaan talouden laajuudesta näillä toimialoilla.

### **Harmaa talous ”tavallisissa” yrityksissä**

Harmaan talouden arvioinnissa käytetyt, esimerkiksi työvoiman käyttöön tai teoreettisten ja maksettujen arvonlisäverojen väliseen eroon perustuvat tilastolliset menetelmät paljastavat lähinnä verottajalta kokonaan piiloon jätettyä toimintaa. Merkittävä määrä verotuksen ulkopuolelle jätettyjä tuloja koostuu kuitenkin sinänsä täysin näkyvää ja laillista toimintaa harjoittavien yritysten palkansaajilleen ennakonpidätystä toimittamatta maksamista palkanlisistä, perusteettomista kulukorvauksista ja luontoiseduista.

Näitten kokonaismäärää on pyritty arvioimaan käyttämällä hyväksi suurten ja keski suurten yritysten tarkastuksissa löydettyjen ennakonpidätystä toimittamatta maksettujen palkkojen määriä. Verohallinto pyrkii tarkastamaan suuret yritykset systemaattisesti ja tarkastusten kattavuus näiden yritysten kohdalla on merkittävästi suurempi kuin pienissä yrityksissä. Liikevaihdoltaan yli 40 miljoonan euron yrityksissä kattavuus on ollut tarkasteltujen 7 vuoden aikana keskimäärin 12,7 % ja liikevaihdoltaan 10 – 40 miljoonan euron yrityksissäkin vielä 7,4 %. Kaikkiaan aineistoon sisältyy 3.500 näiden kokoluokkien yrityksiin kohdistunutta tarkastusta.

Sekä tarkastusten kokonaismäärän että tarkastusten kattavuuden perusteella näissä yritystyypeissä tehdyt havainnot ennakonpidätystä toimittamatta maksetuista palkoista voidaan kohtuullisen turvallisesti laajentaa koko yritystyyppiä vastaaviksi. Näissä yrityksissä tavanomaiset virhetyypit eli luontoisedut, perusteettomat kustannusten korvaukset ja palkkojen virheellinen

muuntaminen palkansaajien yritystuloksi ovat luonteeltaan sellaisia, etteivät ne näy harmaata taloutta muutoin kuvaavissa tilastollisissa laskelmissa.

Yli 40 miljoonan euron liikevaihdon yrityksistä 7 vuoden aikana löydetty 329 miljoonan euron suuriset pimeät palkat vastaavat tarkastuskattavuusprosentilla muunnettuna vuositason 370 miljoonan palkkoja tässä yritysryhmässä. Vastaavalla tavalla laskettuna liikevaihdoltaan 10 – 40 miljoonan euron yrityksistä 7 vuoden aikana löydetty 61 miljoonan euron pimeät palkat vastaavat vuositason 117 miljoonan palkkoja tässä yritysryhmässä.

Edellä olevan perusteella voidaan arvioida verotuksen ulkopuolelle ns. tavanomaisissa yrityksissä jätettyjen, harmaata taloutta koskevien tilastollisten mittareiden saavuttamattomissa olevien palkanlisien, etujen ja korvausten vähimmäistasoksi noin 500 miljoonaa euroa vuodessa.

### Harmaan talouden kokonaismäärä

Verotarkastuksissa paljastuneen harmaan talouden perusteella voidaan tehdä laskelmia siitä, mitä tarkastustulokset osoittaisivat harmaan talouden määrästä koko yrityskannassa, jos oletetaan tarkastamattomissa yrityksissä piiloon jääneen harmaan talouden osuus vastaavan suuruiseksi kuin paljastuneen. Seuraavassa taulukossa eri liikevaihtoluokkiin kuuluvien yritysten verotarkastuksissa vuosina 2003 – 2009 löytyneen harmaan talouden yhteismäärä on jaettu vuosikohtaiseksi arvoksi. Vuosikohtainen arvo on muunnettu koko liikevaihtoluokan yrityskantaa vastaavaksi arvoksi kertomalla luku kyseiseen liikevaihtoluokkaan kohdistuvien verotarkastusten kattavuusprosentilla.

Liikevaihtoluokka	Tilastokeskus yrityksiä Yhteensä	Tarkastuksia 2003 - 2009	Kattavuus/ vuosi %	Löydetty harmaa talous	Löydetty harmaa talous/vuosi	Suhteutettu yrityskantaan kattavuudella
alle 1	64 108	5 816	1,3	151 362 637	21 623 234	1 668 424 336
1- 39.000	73 121	3 129	0,6	113 835 450	16 262 207	2 660 198 760
40.000-99.000	67 532	2 147	0,5	76 917 603	10 988 229	2 419 375 682
100.000 -399.000	68 631	4 028	0,8	212 522 575	30 360 368	3 621 061 776
400.000-1 999.000	33 760	7 079	3,0	291 342 456	41 620 351	1 389 422 422
2 000.000-9 999.000	10 293	4 285	5,9	152 346 203	21 763 743	365 950 867
10 000.000-39 999.000	2 493	1 295	7,4	110 777 640	15 825 377	213 257 650
40 000.000-	1 014	904	12,7	330 390 530	47 198 647	370 592 918
Yhteensä	320 952	28 683	1,3	1 439 495 095	205 642 156	12 708 284 412

**Tämän laskentamallin mukaan koko yrityskannan harmaan talouden määrä olisi vuositason 12,7 miljardia euroa.** Laskelmaan liittyy suuria, jo aiemmin mainittuja epävarmuustekijöitä, jotka voivat vaikuttaa eri suuntiin tuloksen luotettavuutta heikentävästi:

- Tarkastuskohteet valitaan pääsääntöisesti esiin tulleiden riskitekijöiden tai häiriökäyttäytymisen perusteella, joten tulokset eivät välttämättä kuvasta tilannetta koko yrityskannassa.
- Tarkastusten vähäinen kattavuus erityisesti pienemmissä liikevaihtoluokissa voi aiheuttaa virheitä tulosten tulkinnassa. Näin erityisesti siksi, että alimpaan liikevaihtoluokkaan sisältynee myös tosiasiallisesti toimimattomia yrityksiä.

- Kaikki harmaan talouden esiintymismuodot eivät käytännössä tule verotarkastuksen piiriin. Sen ulkopuolelle jää mm. pienimuotoinen yksityishenkilöiden harjoittama harmaa talous, valtaosa kansainvälisestä sijoitustoiminnasta ja useimmat ulkomailta käsin toimintaa harjoittavat yritykset.

Laskelma perustuu toisaalta suureen tapausjoukkoon konkreettisista harmaata taloutta koskevista havainnoista. Sen tulosta voidaan pitää hyvin karkealla tasolla suuruusluokkaa osoittavana. Summa vastaa 6,9 prosenttia vuoden 2008 bruttokansantuotteesta, mikä on jonkun verran aikaisempia arvioita (4,5 – 5 %) korkeampi.<sup>34</sup> Yritysten, työntekijäjärjestöjen ja viranomaisten edustajille suoritettuihin kyselyihin saaduissa vastauksissa enemmistö vastaajista on arvellut harmaan talouden viime vuosina ainakin jonkin verran lisääntyneen.

Jäljempänä on käytettävissä olevilla menetelmillä pyritty tarkentamaan harmaan talouden määrää sen esiintymisen kannalta keskeisillä toimialoilla.

## 6. Harmaa talous kotimaan työvoimavaltaisilla aloilla

### 6.1. Eräiden palvelualojen laskennalliset arvonlisäveromenetykset

Tutkimussuunnitelman mukaan tutkimuksen yhtenä tarkoituksena oli laskea tärkeimmiltä toimialoilta kertyneen ja teoreettisen arvonlisäveron välinen erotus. Tämä ei kuitenkaan tässä vaiheessa osoittautunut kaikilta osin mahdolliseksi mm. toimialaluokituksen äskettäisen muutoksen johdosta. Tilastokeskus on käyttänyt tutkimuksessa pääasiallisena kohdevuotena olleen vuoden 2008 osalta vielä vanhaa luokitusta kun taas verohallinnon vuoden 2008 aineistot perustuvat jo uuteen luokitukseen. Vertailukelpoisia lukuja on ollut mahdollista saada vain joiltakin toimialoilta.

Kertyneen ja teoreettisen arvonlisäveron välinen erotus koostuu kahdesta osasta

- ilmoitetun ja tosiasiaassa maksetun arvonlisäveron välisestä erosta ja
- kokonaan ilmoittamattomaan liikevaihtoon kohdistuvasta teoreettisesta arvonlisäveron määrästä.

EU:n komission toimeksiannosta valmistui vuoden 2009 syksyllä Reckon LLP:n laatima tutkimus arvonlisäverojen menetyksestä 25 EU:n jäsenvaltiossa.<sup>35</sup> Raportissa arvioitiin arvonlisäverovajausta (VAT gap) kertyneen ja teoreettisen arvonlisäveron välillä. Menetelmänä käytettiin makrotaloudellista ”ylhäältä alas” (top-down) lähestymistapaa. Laskelmat tehtiin maakohtaisesti kunkin maan kansantalouden tilinpidosta saatuja tietoja hyväksikäyttäen.

Edellä mainitulla menetelmällä saatu kokonaisverovaje 25 EU:n jäsenvaltiossa oli 106,7 miljardia euroa vuonna 2006. Tämä vastasi 12 % teoreettisen arvonlisäveron määrästä. Suomen

<sup>34</sup> Itse asiassa fiskaalisen harmaan talouden määrää ei pitäisi verrata bruttokansantuotteeseen, koska ensiksi mainittuun sisältyy sellaisia tuloryhmiä (esimerkiksi kansainvälisestä sijoitustoiminnasta saadut ja muut pääomatulot), jotka eivät sisälly bruttokansantuotteeseen. Harmaa talous voi aiheuttaa myös esimerkiksi arvonlisäverojen osalta pelkkiä veromenetyksiä, joilla ei ole vaikutusta bruttokansantuotteen määrään.

<sup>35</sup> Reckon LLP: *Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU-25 Member States*, DG Taxation and Customs Union. Report 21 September 2009

kohdalla laskennallinen vaje oli 758 miljoonaa euroa eli 5 % teoreettisen arvonlisäveron määrästä.

Tämän tutkimuksen yhteydessä tiedot ilmoitetun ja tosiasiallisesti maksetun arvonlisäveron erosta eri toimialoilla on saatu verohallinnolta. Teoreettinen arvonlisävero on johdettu kansantalouden tilinpidon mukaisesta toimialan käypähintaisesta nettoarvonlisäyksestä. Ennen kuin teoreettista arvonlisäveroa verrataan ilmoitettuun arvonlisäveroon, on ilmoitetuissa arvonlisäveroissa otettu huomioon investointimenoista tehdyt vero vähennykset. Tämä johtuu siitä, että investointimenot eivät sisälly kansantalouden tilinpidossa nettoarvonlisäykseen eivätkä siitä johdettuun teoreettiseen arvonlisäveroon. Korjaus tapahtuu siten, että ilmoitettuja arvonlisäveroja korotetaan alan käyttöomaisuuden hankintoihin liittyvillä laskennallisilla arvonlisäveroilla. Investointimenoja koskevat perustiedot pohjautuvat kansantalouden tilinpitoon.

### **Ilmoitetun, mutta maksamattoman arvonlisäveron määrä päätoimialoittain<sup>36</sup>**

Ilmoitetun, mutta maksamattoman arvonlisäveron kokonaismäärä vuonna 2008 oli 620 miljoonaa euroa. Euromääräisesti suurimmat vajaukset tulevat rakentamisen ja kaupan toimialoilta, joilla molemmilla neljäsosa arvonlisäveroista on jäänyt maksamatta,

*Taulukko 1*

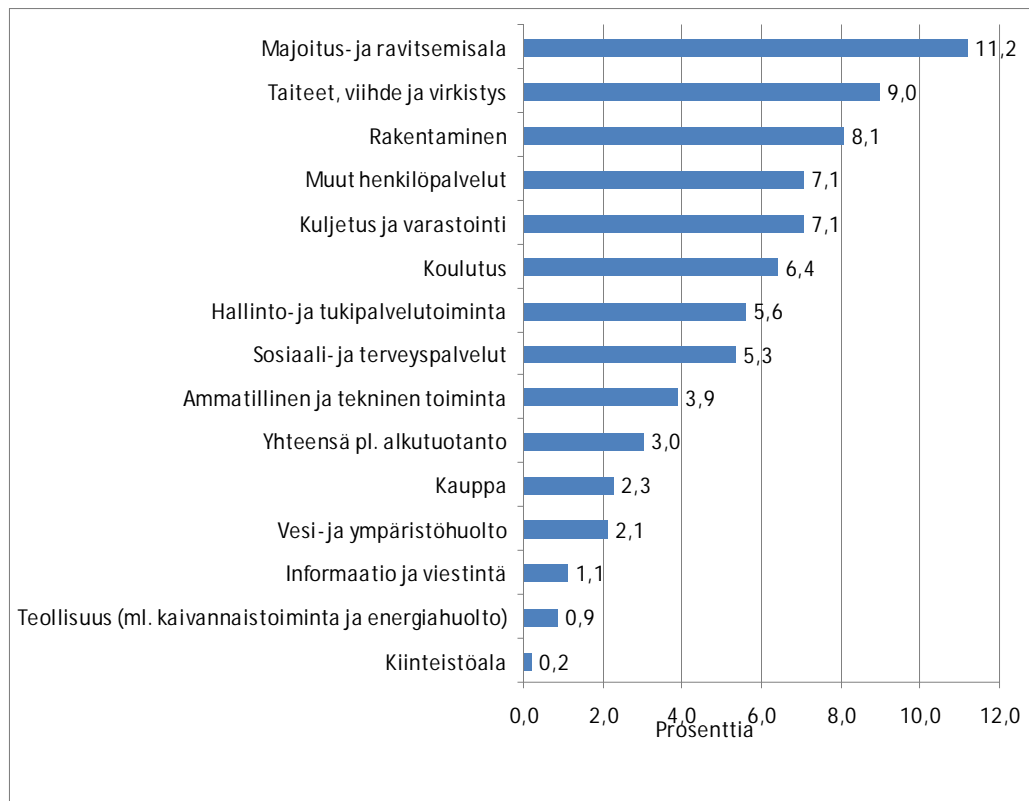
*Ilmoitettu ja maksettu arvonlisävero toimialoittain 2008.*

<i>Toimialan</i>	<i>Ilmoitettu arvonlisävero, euroa</i>	<i>Maksettu arvonlisävero, euroa</i>	<i>Maksamaton arvonlisävero, euroa</i>	<i>Maksamaton arvonlisävero, %</i>
Alkutuotanto	195 411 441	182 041 814	13 369 627	2,2
Teollisuus (ml. kaivannaistoiminta ja er	4 630 463 509	4 589 971 578	40 491 931	6,5
Vesi- ja ympäristöhuolto	129 151 486	126 394 930	2 756 556	0,4
Rakentaminen	1 976 753 351	1 817 288 013	159 465 338	25,7
Kauppa	7 047 534 103	6 887 635 199	159 898 904	25,8
Kuljetus ja varastointi	946 642 805	879 735 372	66 907 433	10,8
Majoitus- ja ravitsemisala	344 453 330	305 915 378	38 537 952	6,2
Informaatio ja viestintä	1 394 701 919	1 379 083 705	15 618 214	2,5
Kiinteistöala	570 121 548	569 107 303	1 014 245	0,2
Ammatillinen ja tekninen toiminta	1 501 289 186	1 442 745 983	58 543 203	9,4
Hallinto- ja tukipalvelutoiminta	767 437 939	724 309 929	43 128 010	7,0
Koulutus	64 397 235	60 279 040	4 118 195	0,7
Sosiaali- ja terveyspalvelut	48 168 296	45 598 849	2 569 447	0,4
Taiteet, viihde ja virkistys	54 376 472	49 483 481	4 892 991	0,8
Muut henkilöpalvelut	150 239 990	139 597 074	10 642 916	1,7
Muu toiminta	256 781 630	258 986 938	-2 205 308	-0,4
<b>Yhteensä</b>	<b>20 077 924 240</b>	<b>19 458 174 586</b>	<b>619 749 654</b>	<b>100,0</b>
<b>Yhteensä pl. alkutuotanto</b>	<b>19 882 512 799</b>	<b>19 276 132 772</b>	<b>606 380 027 ..</b>	

<sup>36</sup> Lähteet: Verohallinto, Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti (Seppo Sannikka), Tilastokeskus ja Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith

Verojen maksamatta jättäminen ei sinänsä ole harmaata taloutta. Osan siitä on kuitenkin eri toimialoilla todettu liittyvän kuittikauppaan, kertakäyttöyritysten hyväksikäyttöön, konkurssi-keinotteluun ja verovelan siirtämiseen maksukyvyttömälle yhtiölle. Maksamattoman arvonlisäveron suuri osuus ilmoitetuista veroista keskittyy niille toimialoille, joilla harmaan talouden määrän muutoinkin tiedetään olevan korkea.

*Kuvio 1 Maksamaton arvonlisävero ilmoitetuista veroista 2008 (pl. alkutuotanto ja ns. muut toimialat)*

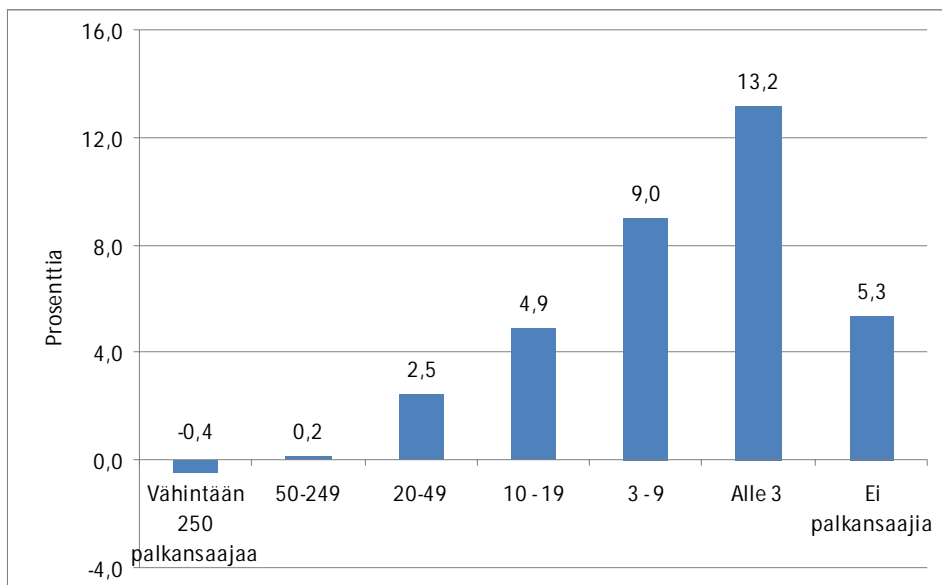


Maksamaton arvonlisävero painottuu kokoluokaltaan pieniin yrityksiin.

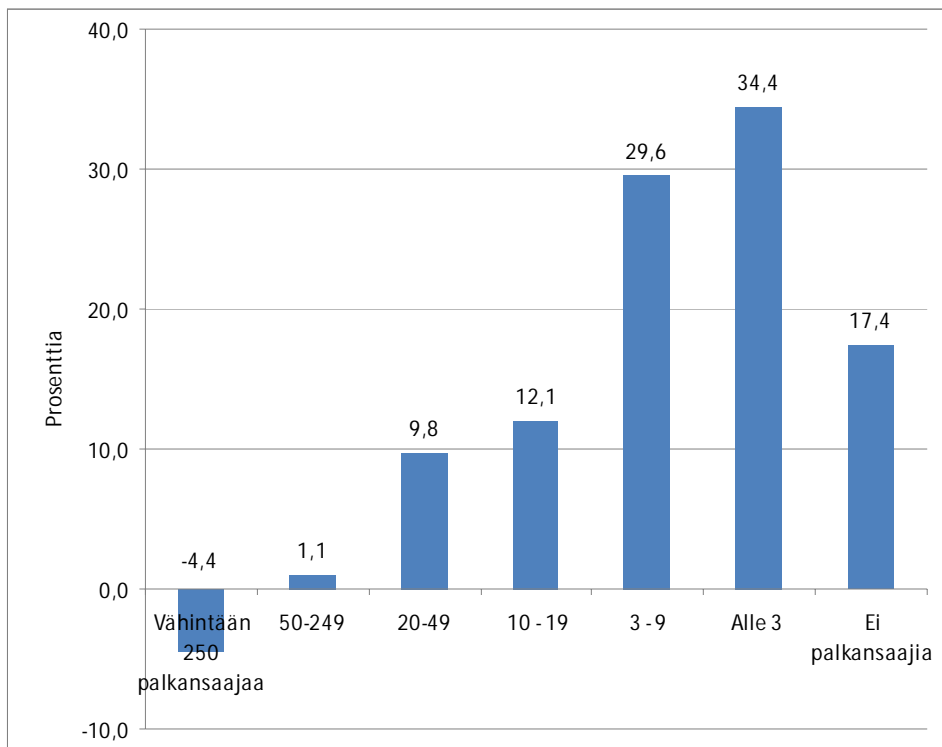
*Taulukko 2 Ilmoitettu, mutta maksamaton arvonlisävero erikokoisissa yrityksissä*

Yrityksen kokoluokka, palkansaajien lkr. milj. euroa	Ilmoitettu arvonlisävero, milj. euroa	Maksettu arvonlisävero, milj. euroa	Maksamaton arvonlisävero, milj. euroa	Maksamaton arvonlisävero, %	Maksamaton vero / ilmoitettu vero, %
Vähintään 250 palkansaajaa	6 457	6 484	-27	-4,4	-0,4
50-249 palkansaajaa	3 945	3 938	7	1,1	0,2
20-49 palkansaajaa	2 468	2 407	61	9,8	2,5
10-19 palkansaajaa	1 524	1 449	75	12,1	4,9
3-9 palkansaajaa	2 035	1 851	184	29,6	9,0
Alle 3 palkansaajaa	1 624	1 410	214	34,4	13,2
Ei palkansaajia	2 027	1 918	108	17,4	5,3
Yhteensä	20 078	19 458	620	100,0	3,1

*Kuvio 2 Maksamaton arvonlisävero ilmoitetuista veroista yrityksen kokoluokittain palkansaajien määrän mukaan 2008*



*Kuvio 3 Maksamattomat arvonlisäverot yrityksen kokoluokittain palkansaajien määrän mukaan 2008.*



## Ilmoitetun ja teoreettisen arvonlisäveron välinen erotus eräillä toimialoilla

Toimialaluokituksen muutoksesta huolimatta ilmoitetun ja teoreettisen arvonlisäveron välinen erotus on voitu laskea eräillä toimialoilla. Laskeeta vaikeuttavat erilaiset arvonlisäverokannat, investointien osuuden arviointi pääomavaltaisilla toimialoilla ja mahdollisuudet verovaapaaseen myyntiin tietyillä toimialoilla.

Jäljempänä on ravintola-alaa ja rakennusalaä käsittelevissä luvuissa selostettu tarkemmin näiden toimialojen ilmoitetun ja teoreettisen arvonlisäveron välisen eron laskentatapaa ja tuloksia. Seuraavassa on tuloksia ilmoitetun ja teoreettisen arvonlisäveron välisestä erosta eräillä toimialoilla, joilla toimialaluokitukset ovat mahdollistaneet vertailun.

Teoreettinen arvonlisävero on johdettu kansantalouden tilinpidon mukaisesta toimialan käypähintaisesta nettoarvonlisäyksestä. Ennen kuin teoreettista arvonlisäveroa verrataan ilmoitettuun arvonlisäveroon, on ilmoitetuissa arvonlisäveroissa otettu huomioon investointimenoista tehdyt verovähennykset. Tämä johtuu siitä, että investointimenot eivät sisälly kansantalouden tilinpidossa nettoarvonlisäykseen eivätkä siitä johdettuun teoreettiseen arvonlisäveroon. Korjaus tapahtuu siten, että ilmoitettuja arvonlisäveroja korotetaan alan käyttöomaisuuden hankintoihin liittyvillä laskennallisilla arvonlisäveroilla. Investointimenoja koskevat perustiedot pohjautuvat kansantalouden tilinpitoon.

*Taulukko 3 Ilmoitetun ja teoreettisen arvonlisäveron välinen ero eräillä toimialoilla*

Tol 2008	Ilmoitettu alv korjattuna, milj. euroa	Teoreetti- nen alv, milj. euroa	Ilmoitetun ja teoreettisen alv:n erotus, milj. euroa	Ero % teoreetti- sesta arvonlisä- erosta
Taksiliikenne (tol 49320)	22,5	45,4	22,9	50,4
Kiinteistövälyitys (tol 6831)	38,6	54,8	16,2	29,6
Siivouspalvelu (tol 812)	185,6	193,2	7,5	3,9
Liike-elämän palvelut	2415,5	2561,9	146,4	5,7
Pesulatoiminta (tol 9601)	29,6	31,9	2,3	7,2
Parturit, kampaamot, yms. (96, pl. 9601)	41,1	59,3	18,2	30,7

Prosentuaalisesti ero on erittäin suuri taksiliikenteen, kiinteistövälyityksen ja parturi- ym. toiminnan kohdalla. Taksiliikenteeseen saattaa liittyä jokin laskentamenetelmästä tai käytettävissä olevista tiedoista johtuva virhetekijä, joskin myös taksiliikenteeseen kohdistetuissa verotarkastuksissa paljastuneen harmaan talouden määrä on ollut suhteellisen korkea. Kiinteistövälyityksen suuri ilmoitetun ja teoreettisen arvonlisäveron välinen ero ei ole yllättävöottaen huomioon toimialalta verotarkastuksissa löytyneen harmaan talouden määrän.

## Parturi- ja kampaamoala

Parturi-, kampaamo- ja muu suoraan kuultajia palveleva toiminta on jo luonteeltaan alitista harmaalle taloudelle. Alan omien arvioiden mukaan harmaan talouden osuus toimialalla on ol-

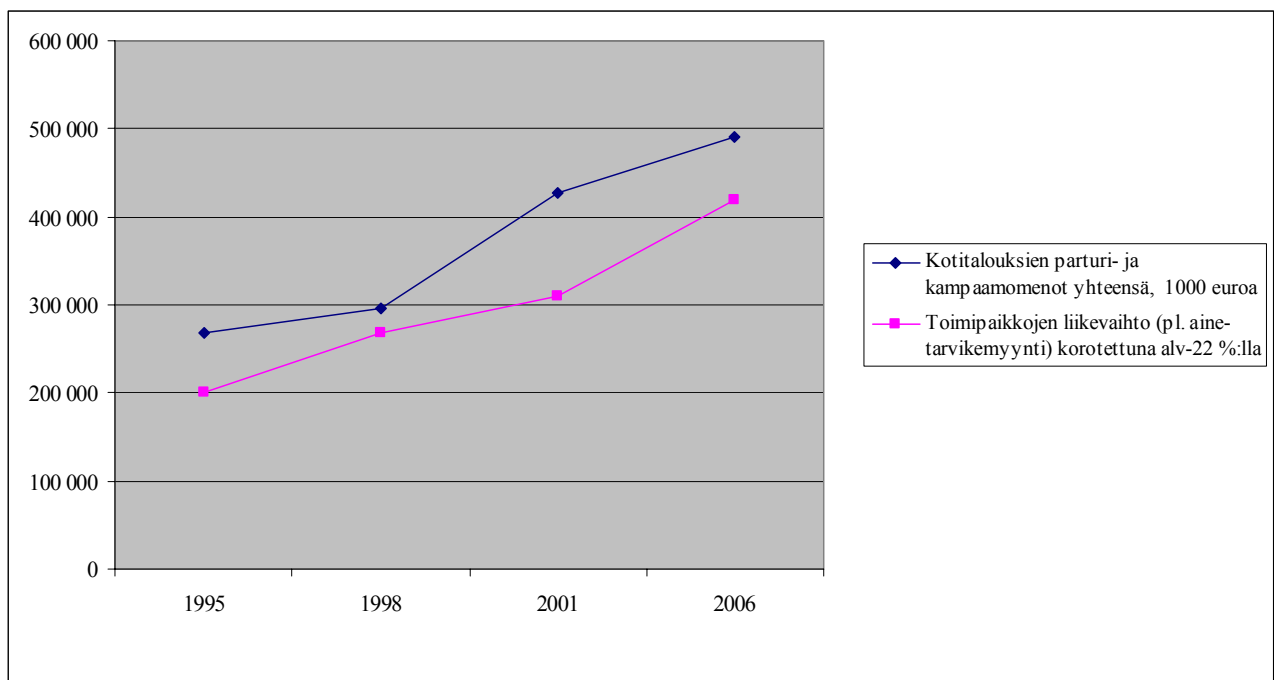
lut ennen arvonlisäverokokeilua noin 20 %. Edellisessä toimialan harmaata taloutta käsittelevässä tutkimuksessa harmaan talouden osuudeksi arvioitiin noin 25 %.<sup>37</sup>

Parturi- ja kampaamoalan harmaan talouden määrää on voitu selvittää myös vertaamalla kulutustutkimuksissa kerättyjä tietoja kotitalouksien parturi- ja kampaamomenoista toimialan yritysten ilmoittamaan liikevaihtoon. Viimeisimmät kulutustutkimuksen tiedot ovat vuodelta 2006. Vertailun perusteella laskennallinen ero alan yritysten ilmoittaman liikevaihdon ja kotitalouksien parturi- ja kampaamomenojen välillä on vaihdellut 10 ja 27,5 prosentin välillä.

*Taulukko4 Kotitalouksien parturi- ja kampaamomenojen ja toimialan yritysten ilmoittaman liikevaihdon erotus vuosina 1995 - 2006*

	Kotitalouksien parturi- ja kampaamomenot yhteensä, 1000 euroa	Parturi- ja kampaamoalan toimipaikkojen liikevaihto, 1000 euroa	Liikevaihdon laskennallinen korjaus aine- ja tarvikemyynnillä (10 %)	Toimipaikkojen liikevaihto korotettuna alv-22 %:lla	Kotitalouksien kulutusmenojen ja myynnin erotus, 1000 euroa	Kulutusmenojen ja myynnin erotus, %
1995	267 981	183 294	164 965	201 257	66 724	24,9
1998	296 730	243 570	219 213	267 440	29 290	9,9
2001	426 289	281 371	253 234	308 945	117 343	27,5
2006	491 000	381 091	342 982	418 438	72 562	14,8

*Kuvio4 Kotitalouksien parturi- ja kampaamomenojen ja toimialan yritysten ilmoittaman liikevaihdon erotus vuosina 1995 - 2006*



<sup>37</sup> Lith, Pekka: *Palvelusektorin harmaat markkinat*, Konsulttitoimisto Pekka Rytönen Oy, monisteita ja raportteja 5/1998



## 6.2. Ravintola-ala<sup>38</sup>

### 6.2.1. Piilotalouden ilmenemismuodot ja syyt

Syksyllä 2009 tehtyjen harmaan talouden yrityskyselyjen<sup>39</sup> ja viranomaisten tarkastuksissa tekemien havaintojen mukaan harmaan talouden ilmenemismuotoja ovat majoitus- ja ravitsemisalalla kirjanpidon ohittavalla ruokamyynnillä, olut- ja muulla alkoholimyynnillä<sup>40</sup> sekä kuittikaupalla maksetut pimeät palkat ja yrittäjätulot sekä sosiaaliturva- ja sosiaalivakuutusmaksujen laiminlyönti. Vuoden 2001 yrityskyselyyn<sup>41</sup> verrattuna kirjanpidon ohittava ruokamyynti on ohittanut pimeän alkoholimyynnin pimeiden tulojen rahoituslähteenä.<sup>42</sup>

Yleisiä väärinkäytöksiä ovat luontoisetujen kirjaamatta jättäminen ja yk sityistalouden menojen kirjaaminen yritysten kirjanpitoon. Myös panimoilta saatuja markkinointihyvityksiä on ohjattu omistajien omille pankkitileille. Osa ravintolan pitäjistä on laiminlyönyt kokonaan kirjanpidon eikä ole ilmoittautunut arvonlisäverovelvolliseksi. Etenkin maatilamatkailussa, lomakylätoiminnassa ja muussa pienimuotoisessa toiminnassa osa tuloista on helppoa jättää kirjanpidon ulkopuolelle. Alalla on ilmennyt lisäksi alkoholin myyntiä ilman anniskelulupaa.

MaRa ry:n arvioiden mukaan Suomessa toimii jopa satoja ravitsemisliikkeitä, joissa tarjotaan alkoholijuomia ilman anniskelulupaa. Suurimmat ongelmat liittyvät pito- ja juhlapalveluja järjestävien yritysten toimintaan. Kuitenkin jos pitopalveluyrityksellä on hallinnassaan huoneisto, jossa yritys harjoittaa maksullista pito- ja juhlapalvelutoimintaa, on kyseessä ravitsemisliike. Alkoholin tarjoilu ja nauttiminen tällaisessa ravitsemisliikkeessä on säännösten mukaan kiellettyä ilman anniskelulupaa. Sama koskee tiloissa järjestettäviä yksityistilaisuuksia.<sup>43</sup>

Joskus eteispalvelu ja järjestyksen ylläpito myydään ohjelmatoimistoille tai urheiluseuroille, jotka eivät tulouta kaikkia tulojaan laillisesti. Ylipäänsä piilotaloutta on lisännyt tarjoilun, ruoan valmistuksen, vahtimestaripalvelujen, siivouksen ja aamiaisruokailun ulkoistaminen ravintoloissa kustannussyistä. Myös tiuhaan toistuvat hämärät konkurssit ja kertakäyttöyritysten hyväksikäyttö ovat yleisiä majoitus- ja ravitsemisalalla.

Nytemmin yleistyneitä piilotalouden muotoja ovat varallisuudensiirrot omistajan ja yrityksen välillä<sup>44</sup> tai samaan yritysryppäeseen kuuluvien yhtiöiden välillä. Esimerkkejä varallisuuden siirroista ovat ylihinnoitellut vuokrat ja kalustokaupat. Tunnusomaista ravintola-alan harmaala taloudelle on, että yritysten omistajuus on usein epäselvä. Verohallinnon asiantuntijoiden mukaan ristiinomistus ja bu lvaanit tulevat helposti esiin tapausten epäselvyyksien selvittelyssä. Paperilla omistajina saattavat olla myös lapset, aviopuoliset tai sukulaiset.

<sup>38</sup> Luku perustuu Pekka Lithin tutkimukseen Majoitus- ja ravitsemisalan piilotalous 26.2.2010, joka on kokonaisuudessaan liitteenä 3

<sup>39</sup> Kyselytutkimus tehtiin yhteistyössä Matkailu- ja Ravintolapalvelut Mara ry:n kanssa

<sup>40</sup> Kirjanpidon ohimyynti toteutetaan jättämällä osa myynnistä lyömättä kassakoneeseen tai korjailemalla kassakone-nauhoja jälkikäteen.

<sup>41</sup> Lith, Pekka: *Majoitus- ja ravitsemisalan harmaat markkinat*, Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith, 2002.

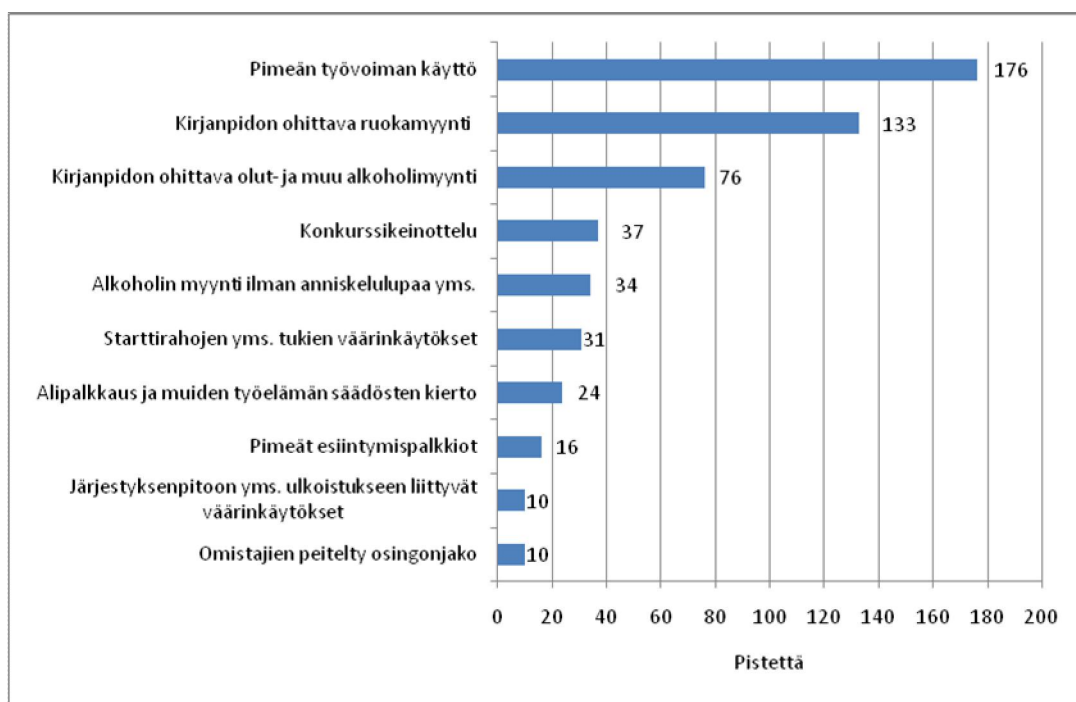
<sup>42</sup> Saatua tulosta johtuu osittain siitä, että ruokamyynti on kasvanut ravintoloissa alkoholimyyntiä nopeammin. Lisäksi ilman anniskeluoikeuksia toimivat pikaruokapaikat putoavat helposti kaiken valvonnan ulkopuolelle.

<sup>43</sup> Säännöksiä kierretään myös niin, että pito- ja juhlapalveluyritykset ja laiv aristeilyjä tarjoavat yritykset kehottavat asiakkaitaan tuomaan alkoholijuomat mukanaan tai yritykset jopa hankkivat ne asiakkaiden laskuun. Ilman anniskelulupaa toimivat yritykset eivät no data mui takaan an niskelutoimintaa liittyviä säännöksiä, kuten säännöksiä anniskelujaoista. Lähde: MaRa:n tiedote, Alkoholin anniskelu epäselvyyksiä, 09/12/2009.

<sup>44</sup> Esimerkkejä varallisuuden siirroista ovat ylihinnoitellut vuokrat ja kalustokaupat.

Omistuksen häivyttämisessä hyödynnetään myös ulkomaisia yhtiöitä. Oma lukunsa muodostavat suuriin ketjuihin kuulumattomien ravintoloiden harmaat hankintakanavat, jotka ulottuvat ulkomaille saakka. Harmaat hankintakanavat mahdollistavat osaltaan halvat palveluhinnat. Ravintola-alan harmaa talous on kuitenkin lähinnä pikkuravintoloiden, pubien ja suurkaupunkien ongelma. Pienillä paikkakunnilla on vaikeampaa toimia pimeästi kuin asutuskeskuksissa, joissa tapaukset hukkuvat massaan ja sosiaalinen kontrolli on vähäistä.<sup>45</sup>

Kuvio 1 Harmaan talouden tärkeimmät ilmenemismuodot majoitus- ja ravitsemisalalla yrityskyselyjen, pistemäärät<sup>46</sup>



## Maahanmuuttajataustaiset yritykset

Uudentyyppistä harmaata taloutta aiheuttavat maahan muuttaneiden ulkomaalaisten omistamat ravintolat. Ongelmat ovat lisääntyneet sitä mukaan, kun etnispohjaiset ravintoloiden absoluuttinen määrä ja suhteellinen osuus ovat kasvaneet. Viranomaisten ja harmaan talouden yrityskyselyjen mukaan kirjanpidon ohimyynti, pimeän työvoiman käyttö, yhteiskunnallisten velvollisuuksien laiminlyönti ja sosiaaliavustusten, työttömyyskorvausten ja yritystukien väärinkäytökset eivät ole harvinainen ilmiö ulkomaalaistaustaisissa ravintoloissa.<sup>47</sup>

Monissa etnisissä ravintoloissa hinnat ovat niin alhaiset, että niillä on mahdotonta saada toiminnalle mitään katetta. Joissakin kohteissa tarjoustuotteita kuten olutta ostetaan vähittäiskaupoista ja myydään pimeästi eteenpäin ravintolahinnoin. Ulkomaalaisten omistamien yritysten

<sup>45</sup> Palkkatyöläinen: *Palkkasaatavien takana paljastuu bulvaaneja, rahanpesua, verorikoksia*, artikkeli 7.4.2004.

<sup>46</sup> Kyselyssä Maran ry:n jäsenyrityksiltä tiedusteltiin tärkeimpiä yritysten toimintaympäristössä havaittuja harmaan talouden ilmenemismuotoja. Kyselyssä vastaukset on pisteytetty yritysakohtaisesti ja summattu yhteen siten, että tärkein harmaan talouden ilmenemismuoto on saanut kolme pistettä, toiseksi tärkein kaksi pistettä ja kolmanneksi tärkein yhden pisteen. Osa ilmenemismuodoista on kuitenkin riippuvaisia toisistaan, sillä esimerkiksi pimeän työvoiman käyttö rahoitetaan kirjanpidon ohittavalla myynnillä.

<sup>47</sup> Verohallinnon asiantuntijoiden mukaan ulkomaalaiseen työvoimaan liittyvien väärinkäytösten paljastaminen on hankalaa, koska suurin osa työntekijöistä vetoaa sukulaisapuun ja talkoohenkeen.

työsuhteissa on omat erityispiirteensä sen suhteen, kuka on ollut työsuhteessa ja kuka on antanut vain tilapäisapua suku laisuuuden, naapurisuuden tai ystävyysuhteen perusteella.<sup>48</sup> Yleinen käsitys on, että ulkomaalaiset värväävät työntekijöitä kotimaastaan halpaan hintaan tai ilmaiseksi.

Asiantuntijoiden mukaan alipalkkaus on ulkomaalaistaustaisissa ravintoloissa yksi selkeä harmaaseen talouteen liittyvä ilmiö. Ulkomaalaiset, suo menkieltä o saamattomat työntekijät eivät edes tiedä, että työehdot on Suomessa laissa säädettyjä. Ongelmaa pahentaa se, että ulkomaalaiset työntekijät ovat monin tavoin riippuvaisia työnantajistaan. Heidän oleskelulupansa ehtona on työsopimus, jonka takana on heidän työnantajansa. Riippuvuussuhdetta vahvistaa se, että lyhyillä työsopimuksilla työntekijöiden oleskelulupa pidetään koko ajan katkolla.

EU:n komission mukaan myös laittomalla maahanmuutolla ja harmaalla taloudella on yhteys toisiinsa, sillä pimeän työpaikan löytäminen on keskeinen laittomaan maahanmuuttoon rohkaiseva tekijä. Maassa laittomasti oleskeleville, jotka yleensä jäävät sosiaaliturvajärjestelmän ulkopuolelle, tarjotaan pimeää työtä ehdoilla, jotka eivät ole sosiaalisesti hyväksyttävissä eivätkä työterveys- ja työturvallisuusmääräysten mukaisia.<sup>49</sup> Suomessa ei ole luotettavia tietoja laittoman maahanmuuton määrästä, mutta ongelma on todennäköisesti vielä vähäinen.

Etnisissä ravintoloissa lisäksi omistajat ja vastuuhenkilöt vaihtuvat tiuhaan tahtiin ja ne siirretään usein toisella nimellä sukulaisten ja tuttavien omistukseen, mikä voi herättää epäilyksiä yhteiskunnan tukien, kuten starttirahojen väärinkäytöksistä. Epäilyksiä rahanpesupaikoista herättävät puolestaan kalliilla liikepaikoilla sijaitsevat ravintolat, joissa asiakasvirtaa on vähän. Kyselytutkimusten mukaan ravintola-alan yrittäjien piirissä on vallalla mielipide, jonka mukaan viranomaiset eivät uskalla puuttua etnisissä ravintoloissa tapahtuviin väärinkäytöksiin.<sup>50</sup>

### **Harmaan talouden taustatekijöitä ja heijastusvaikutuksia**

Harmaan talouden taustatekijöistä on erilaisia käsityksiä. Vuosina 2001 ja 2009 tehdyissä yrityskyselyjen mukaan keskeisiä syitä ovat korkeat palkka- ja muut työvoimakustannukset, korkea arvonlisävero erityisesti ruokamyynissä, ravintola- ja majoituslalla vallitseva ylikapasiteetti ja siitä johtuva kiristynyt kilpailu, löyhä anniskelulupakäytäntö ja valvonnan vähyys sekä toiminnan alhainen aloittamiskynnys erityisesti suurilla paikkakunnilla ja siitä johtuvat uusien yrittäjien heikot yrittäjävalmiudet ja huono ammattitaito. (kuvio 2)

Yrittäjäkunnassa valitsee yleinen uskomus siitä, että harmaa talous ja epäterve kilpailutilanne eivät ole majoitus- ja ravitsemisalalla vain suhdanneilmiöitä, vaan piilotaloutta esiintyy nousu- ja matalasuhdanteissa. Kaikki yritykset eivät ole myöskään varmoja siitä, että harmaa talous poistuisi vain arvonlisäverotusta alentamalla. Asiaa tiedusteltiin ruokatarjoilun osalta vuoden 2009 yrityskyselyissä. Vain niukka enemmistö vastanneista katsoi, että ruokatarjoilun arvonlisäveron alentaminen vähentää kassan ohi tapahtuvaa myyntiä.<sup>51</sup>

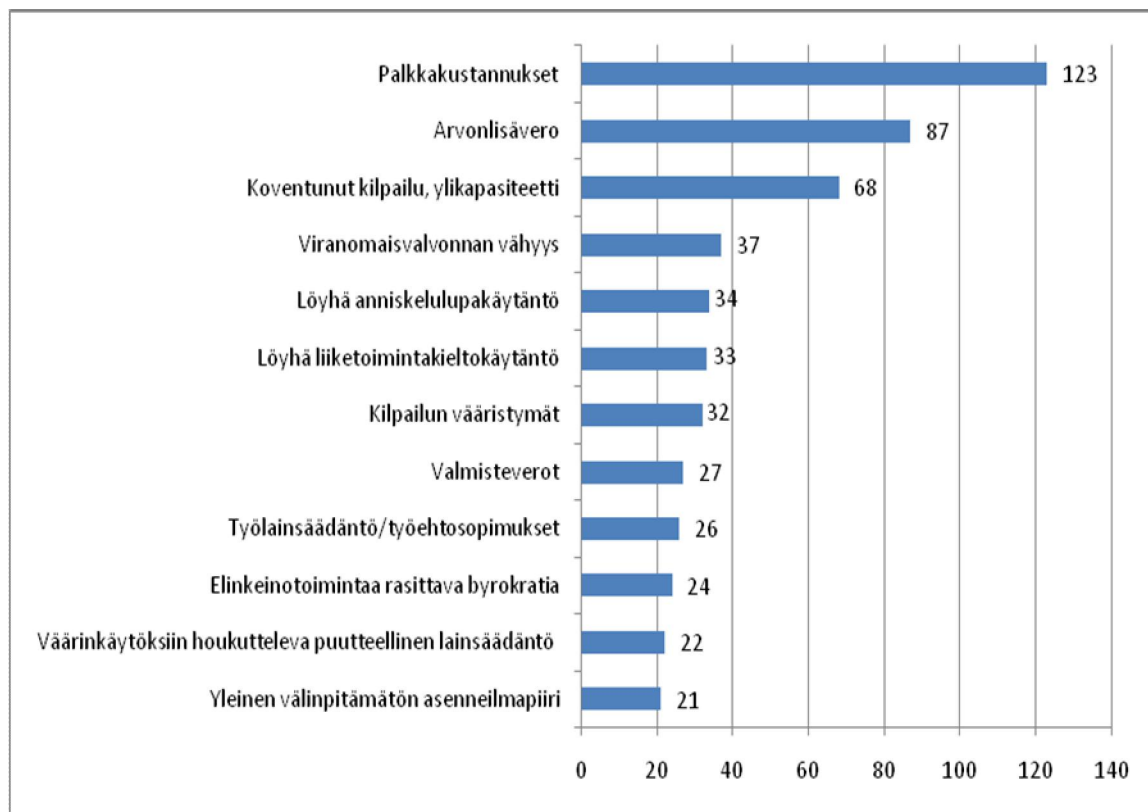
<sup>48</sup> Verohallitus: Ravintolahankkeen vuosikatsaukset 2003 ja 2004.

<sup>49</sup> EU:n komissio tiedonanto neuvostolle KOM/2007/0628.

<sup>50</sup> Laitinen, Ahti: *Ravintola-alan yrittäjien ja viranomaisten käsitykset ravintola-alan verovalvontaprojektin vaikutavuudesta*, 2005.

<sup>51</sup> Osa vastaajista kuitenkin katsoi, että verotuksen keventämisellä ei ole vaikutusta harmaaseen talouteen. Tästä syystä vastausten keskihajonta muodostui suureksi

Kuvio 2 Harmaan talouden tärkeimmät taustatekijät majoitus- ja ravitsemisalalla yrityskyselyjen mukaan, pistemäärät<sup>52</sup>



Harmaa talous vaikeuttaa rehellisesti toimivien yritysten yritystoimintaa painamalla palvelujen hintatason epäterveelle tasolle, vääristämällä kilpailua ja pakottamalla koko toimialan lähemmäksi epäterveitä toimintatapoja. Vuoden 2009 yrityskyselyihin vastanneista yli puolet katsoi, että harmaalla taloudella on ainakin jossain määrin merkittäviä vaikutuksia kilpailuneutraaliteettiin. Lähes 40 prosenttia katsoi, että kilpailua vääristävät vaikutukset ovat kohtalaiset ja vain kymmenen prosenttia katsoi, että ne ovat vähäiset. (kuvi 3)

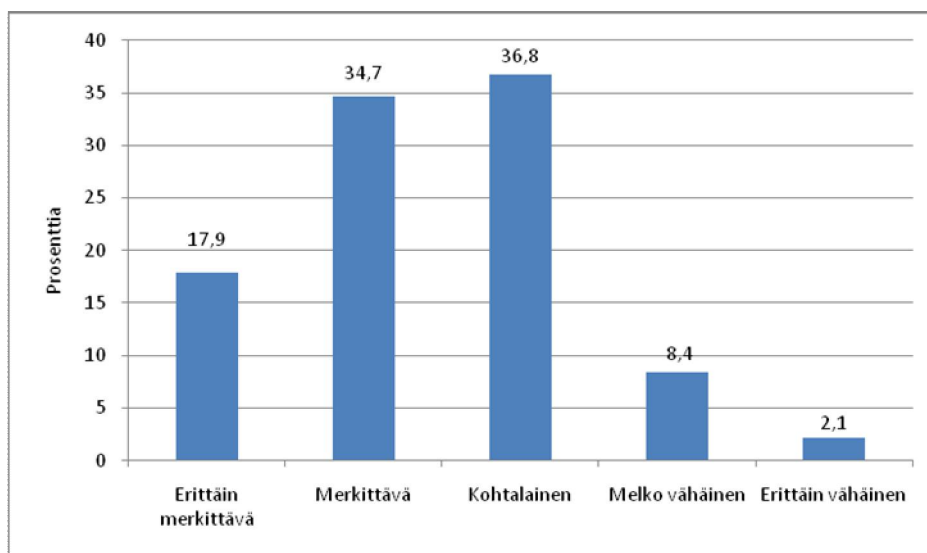
Harmaa talous vähentää edelleen mahdollisuuksia investointeihin ja jarruttaa koko toimialan kehitystä uusille urille. Tämä saattaa johtaa alan putoamiseen kehityksen kelkasta ja marginalisoitumiseen. Yritysten mielestä harmaa talous vaikeuttaa myös julkisten peruspalvelujen rahoitusta, kun yhteiskunta menettää verotuloja. Harmaa talous voi heikentää myös työntekijöiden asemaa ja vaikeuttaa ammattitaitoisen työvoiman saantia sekä vähentää alan houkuttelevuutta ja koulutukseen hakeutumista nuorten keskuudessa. (kuvi 4)

Myös EU:n komission mukaan pimeään työhön yhdistetään huonot työolot ja niistä aiheutuvat riskit työntekijän terveydelle, heikot etenemismahdollisuudet ja riittämätön sosiaalinen suojele. Harmaa talous heikentää lisäksi sosiaaliturvajärjestelmien rahoitusta ja vähentää kansalaisten luottamusta järjestelmiin. Samalla pimeää työtä tekevät menettävät kaikki virallisella työ-

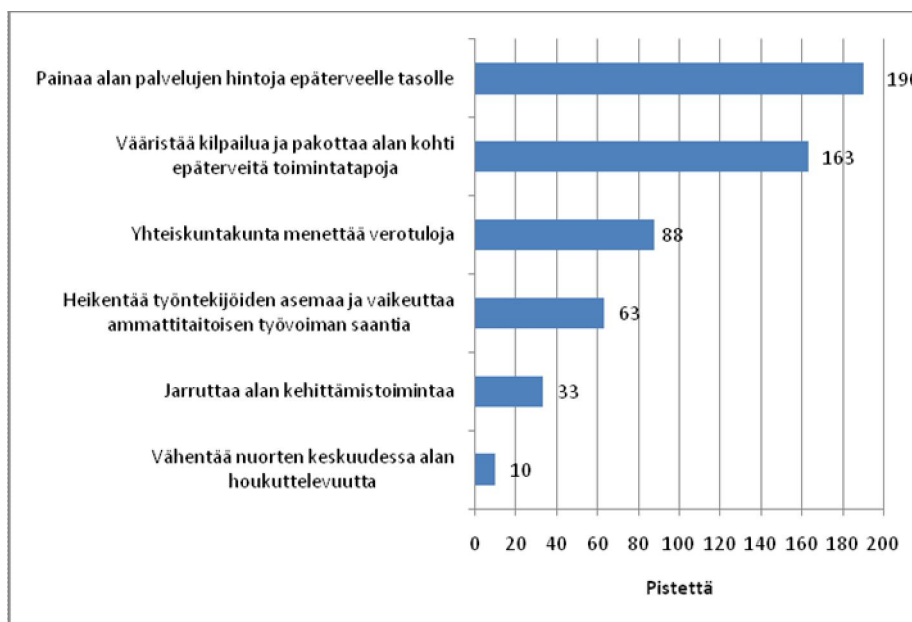
<sup>52</sup> Lähde: Majoitus- ja ravitsemisalan harmaan talouden kyselyt 2009. Kyselyssä vastaukset on pisteytetty yrityskohtaisesti ja summattu yhteen siten, että tärkein harmaan talouden ilmenemismuoto on saanut kolme pistettä, toiseksi tärkein kaksi pistettä ja kolmanneksi tärkein yhden pisteen.

sopimuksella työskentelemisestä koituvat edut, kuten ansiosidonnaisen eläkkeen ja mahdollisuudet koulutukseen ja henkilökohtaisten ansioiden ja statuksen kehittymiseen.<sup>53</sup>

Kuvio 3 Harmaan talouden kilpailua vääristävät vaikutukset yrityskyselyjen mukaan (Lähde: Majoitus- ja ravitsemisalan harmaan talouden kyselyt 2009).



Kuvio 4 Harmaan talouden haitallisimmat vaikutukset ja seuraamukset majoitus- ja ravitsemisalalla yrityskyselyjen mukaan<sup>54</sup>



<sup>53</sup> Pimeää työtä tekevät saattavat olla kuitenkin oikeutettuja työmarkkinoiden ulkopuolella maksettaviin etuuksiin, kuten työttömyys- ja perhe-etuuksiin. (Lähde: EU:n komissio tiedonanto neuvostolle KOM/2007/0628).

<sup>54</sup> Lähde: Majoitus- ja ravitsemisalan harmaan talouden kyselyt 2009. Kyselyssä vastaukset on pisteytetty yritys-kohtaisesti ja summattu yhteen siten, että tärkein harmaan talouden ilmenemismuoto on saanut kolme pistettä, toiseksi tärkein kaksi pistettä ja kolmanneksi tärkein yhden pisteen.

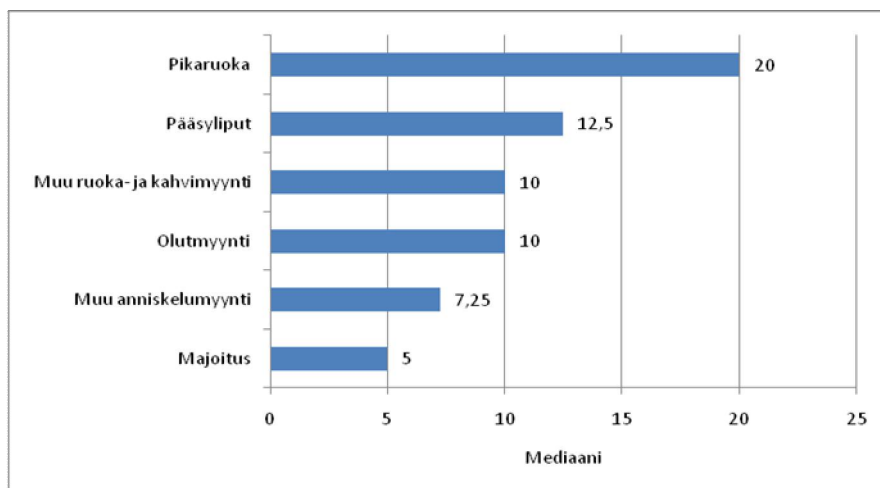
### 6.2.3. Harmaan talouden laajuus yrityskyselyjen mukaan

Majoitus- ja ravitsemisalalan harmaan talouden laajuutta ja epäinopistealueita on kartoitettu 2000-luvulla kolmen yrityskyselyn avulla. Ensimmäinen kysely tehtiin vuonna 2001. Siinä vastanneet koostuivat 50 SHR ry:n (nykyisin MaRa ry) jäsenyrityksestä.<sup>55</sup> Toinen yrityskysely, jossa vastanneiden määrä oli noin 200–300 yritystä, suoritettiin vuonna 2004. Myös tämän kyselyn kohdejoukko muodostui MaRa:n jäsenyrityksistä.<sup>56</sup> Kolmas kysely, jossa vastanneiden yritysten määrä oli 95, suoritettiin tämän selvityksen puitteissa syksyllä 2009.

Kaikista kyselyistä ilmeni, että *harmaa talous on suurinta pikaruuan myynnissä*. Pikaruoassa harmaan myynnin osuus oli kuitenkin vähentynyt 30 prosentista 25 prosenttiin vuosina 2001–04 ja edelleen 20 prosenttiin vuonna 2009. Asiaa voi selittää pikaruuan kokonaisuemyynnin nopea kasvu taikka kyselytutkimuksiin sisältyvät satunnaisvaihtelut. Oluen anniskelumyynnissä, joka on kokonaisuudessaan vähentynyt 2000-luvulla, harmaan myynnin osuus oli vuoden 2001 kyselyjen<sup>57</sup> mukaan 20 prosenttia, mutta 10 prosenttia vuonna 2009.

Muussa alkoholimyynnissä harmaan myynnin osuus oli molempien vuosina 2001 ja 2009 tehtyjen kyselyjen mukaan noin 10 prosenttia. Vuoden 2004 kyselyn tuloksista kertovassa raportissa oluen ja muun alkoholin harmaata myyntiä ei ole eritelty selkeästi toisistaan.<sup>58</sup> Vuonna 2009 kysyttiin myös harmaan talouden merkitystä ravintoloiden pääsylippujen myyntituloista, muusta ruoka- ja kahvimyynnistä (pois lukien pikaruoka) sekä majoitusmyynnistä. Harmaa talous oli odotetusti alhaisin majoitusmyynnissä, jota hallitsevat suuret hotelliketjut. (kuvio 5)

Kuvio 5 Harmaan ravitsemismyynnin osuus kokonaisuemyynnistä palvelu- ja tuoteryhmittäin vuonna 2009 yrityskyselyjen mukaan, vastausten mediaani



<sup>55</sup> Lith, Pekka: *Majoitus- ja ravitsemisalalan harmaat markkinat*, Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith, 2002.

<sup>56</sup> Kyselyn päätavoitteena oli kartoittaa vuonna 2003 käynnistyneen ravintola-alan verovalvontahankkeen vaikutuksia toimialan harmaaseen talouteen (Lähde: Laitinen, Ahti: *Ravintola-alan yrittäjien ja viranomaisten käsitykset ravintola-alan verovalvontaprojektin vaikuttavuudesta*, 2005).

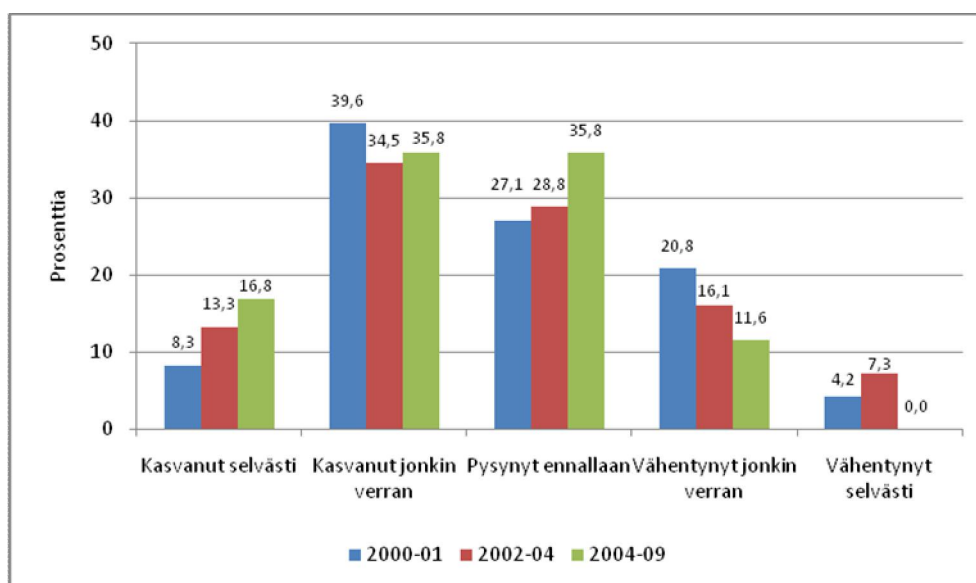
<sup>57</sup> Lith, Pekka: *Majoitus- ja ravitsemisalalan harmaat markkinat*, Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith, 2002.

<sup>58</sup> Vuoden 2004 kyselyn tuloksista kertovassa raportissa oluen ja muun alkoholin harmaata myyntiä ei ole eritelty selkeästi toisistaan (Lähde: Laitinen, Ahti: *Ravintola-alan yrittäjien ja viranomaisten käsitykset ravintola-alan verovalvontaprojektin vaikuttavuudesta*, 2005).

## Harmaan talouden kehitys

Vuoden 2009 kyselyissä noin 52 prosenttia vastanneista yrityksistä arvioi, että harmaa talous on kasvanut selvästi tai jonkin verran vuosina 2004–09. Runsaan kolmanneksen mielestä tilanne on pysynyt ennallaan. Loput katsoivat, että harmaa talous on vähentynyt. (kuvio 6) Pieniin yrityksiin verrattuna suurten yritysten joukosta löytyy enemmän niitä, joiden mielestä harmaa talous on kasvanut. Ylipäättään harmaa talous on kasvanut etenkin suurilla paikkakunnilla. Pienillä paikkakunnilla harmaata toimintaa ehkäisee osaltaan yhteisön sisäinen kontrolli.

Kuvio 6 Harmaan talouden kehitys majoitus- ja ravitsemisalalla 2000-luvulla yrityskyselyjen mukaan, prosenttia vastanneista



### 6.2.4. Ravintola-alaan kohdistetut verotarkastukset

Kokonaisuudessaan majoitus- ja ravitsemisalalla tehtiin 1 062 verotarkastusta vuosina 2003–09. Verotarkastusten määrää on nostanut vuosina 2003–05 toteutettu verovalvontahanke. Tarkastusten piirissä olleiden majoitus- ja ravitsemisalan yritysten yhteenlaskettu liikevaihto oli lähes 2,5 miljardia euroa ja niiden maksamat palkat olivat runsaat 0,5 miljardia euroa. Lukumääräisesti eniten tarkastusten piirissä oli anniskeluravintoloita ja kahvila-ravintoloita.

Verotarkastusten kattavuutta voidaan tarkastella suhteuttamalla alatoimialojen Tilastokeskuksen YTR:n mukainen liikevaihto tai palkkasumma esimerkiksi vuonna 2008 tarkastuskohteista summattuun liikevaihtoon tai palkkasummaan. Näin saatu liikevaihto- tai palkkasummakerroin on sitä pienempi, mitä suuremman osuuden tarkastuskohteet laskennallisesti kattavat toimialastaan ja päinvastoin. Tarkastustoiminta on kattanut mm. suuren osan majoitusalaan tai henkilöstöravintola-alaan markkinoista liikevaihdolla mitattuna.

*Taulukko 1 Vuosina 2003–09 tehdyt verotarkastukset majoitus- ja ravitsemisalalla ja tarkastuskohteiden liikevaihto ja palkkasumma (Lähde: Verohallinto).*

	Tarkastuskoh- teita, lkm	Tarkastus- kohteiden liikevaihto, 1000 euroa	Tarkastus- kohteiden palk- kasumma, 1000 euroa	Tarkas- tusten liike- vaihto- kerroin <sup>59</sup>	Tarkas- tusten palkka- summa- kerroin <sup>60</sup>
Anniskeluravintolat (A- ja B-lupa)	485	669 169	114 773	2,5	3,3
Kahvila-ravintolat	230	104 338	19 728	10,3	10,1
Majoitustoiminta	181	973 342	176 742	1,5	1,6
Baarit ja kahvilat	70	21 265	4 184	12,0	12,8
Ruokakioskit	45	12 644	2 040	10,4	11,1
Ateriapalvelu (pitopalvelu)	33	9 010	2 380	11,9	8,6
Henkilöstöravintolat	18	680 446	210 346	1,2	1,2
<b>Yhteensä</b>	<b>1062</b>	<b>2 470 216</b>	<b>530 195</b>	<b>2,2</b>	<b>2,3</b>

Verotarkastuksissa paljastuneen harmaan talouden arvo oli noin 55 miljoonaa euroa, eli kysymys euromääräisesti huomattavasti summasta. Harmaan talouden arvosta *pimeät palkat* muodostivat 12 miljoonaa, *peitelty osingonjako* 21 miljoonaa euroa ja *yri-tysten salatut tulot* 22 miljoonaa euroa.

Verotarkastukset paljastivat, että lähes 40 prosentilla tarkastusten kohteista oli salattua tuloa, lähinnä kirjanpidon ohittavaa myyntiä. 30 prosentissa yrityksistä ilmeni pimeitä palkkoja ja 27 prosentissa peiteltyä osingonjakoa. Suhteellisesti eniten salattua tuloa oli ruokakioskeissa, keskiolubaa-reissa ja kahviloissa ja vähiten henkilöstöravintoloissa ja majoitusliikkeissä. Suoritettujen verotarkastusten tuloksista saatu kuva vastaa pitkälti ennakkokäsityksiä harmaan talouden toimialoittaisesta jakautumisesta.<sup>61</sup>

Verotarkastustulosten käyttö toimialan harmaan talouden kokonaisarvon laskemiseen on kuitenkin hankalaa tai liki mahdotonta. Tietojen hyväksikäyttöä vaikeuttaa se, että vain osa harmaan talouden harjoittajista on valittu verotarkastuksen kohteeksi sattumanvaraisesti.<sup>62</sup> Tästä syystä pimitettyjen tulojen arvoa ei voida kohottaa lineaarisesti kansantaloudessa koko toimialan tasolle. Tietojen kohdentaminen oikealle tilastovuodelle voi olla myös vaikeaa, sillä verotarkastuksissa havaitut väärinkäytökset koskevat joskus usean vuoden verotusta.

<sup>59</sup> Toimialan liikevaihto Tilastokeskuksen YTR:n mukaan vuonna 2008 per tarkastuskohteiden liikevaihto 2003–09.

<sup>60</sup> Toimialan palkat Tilastokeskuksen YTR:n mukaan vuonna 2008 per tarkastuskohteiden palkat 2003–09.

<sup>61</sup> Näihin tilastolukuihin ei sisälly kuitenkaan muita kuin varsinaiseen harmaaseen talouteen liittyviä tarkastuksissa havaittuja ja jälkiverotustoimenpiteitä aiheuttaneita virheitä.

<sup>62</sup> Verotarkastuksissa kohteiden valinta on tehty usein maksuvalvontahäiriöiden, rikosepäilyjen, tunnuslukuvertailun ja ilmoitusten perusteella. Lisäksi valintakriteereinä ovat verovelkaisuus ja ilmoitusten laiminlyönnit.



*Taulukko 2 Vuosina 2003–09 tehdyissä verotarkastuksissa havaitut harmaan talouden ilmiöt toimialoittain, lkm ja prosenttia (Lähde: Verohallinto).*

	Tarkastuskohteita yhteensä, lkm	Osuus kaikista tarkastuskohteista, %	Pimeitä palkkoja, % kohteiden lkm	Peiteltä osingonjako, % kohteiden lkm	Salattua tuloa, % kohteiden lkm
Anniskeluravintolat (A- ja B-lupa)	485	45,7	35,7	33,2	38,6
Kahvila-ravintolat	230	21,7	22,2	22,2	45,2
Majoitustoiminta	181	17,0	32,6	17,7	26,0
Baarit ja kahvilat	70	6,6	24,3	27,1	54,3
Ruokakioskit	45	4,2	20,0	26,7	57,8
Ateriapalvelu (pitopalvelu)	33	3,1	21,2	15,2	45,5
Henkilöstöravintolat	18	1,7	33,3	5,6	27,8
<b>Yhteensä</b>	<b>1062</b>	<b>100,0</b>	<b>30,3</b>	<b>26,5</b>	<b>39,7</b>

*Taulukko 3 Vuosina 2003–09 tehdyissä verotarkastuksissa havaitut harmaan talouden ilmiöt toimialoittain, prosenttia liikevaihdosta ja palkoista (Lähde: Verohallinto).*

	Tarkastuskohteiden liikevaihto, milj. euroa	Tarkastuskohteiden palkkasumma, milj. euroa	Pimeitä palkkoja, % palkoista	Peitellyt + pimeät palkat, % palkoista	Salattua tuloa, % liikevaihdosta
Anniskeluravintolat (A- ja B-lupa)	669 169	114 773	4,87	15,17	1,67
Kahvila-ravintolat	104 338	19 728	9,66	33,79	5,58
Majoitustoiminta	973 342	176 742	2,27	2,79	0,12
Baarit ja kahvilat	21 265	4 184	9,80	39,69	6,01
Ruokakioskit	12 644	2 040	4,63	67,96	11,81
Ateriapalvelu (pitopalvelu)	9 010	2 380	5,01	23,36	8,30
Henkilöstöravintolat	680 446	210 346	0,07	0,27	0,00
<b>Yhteensä</b>	<b>2 470 216</b>	<b>530 195</b>	<b>2,32</b>	<b>6,22</b>	<b>0,88</b>

Ravintola-alalla suoritettiin vuosina 2003–05 mittava verovalvontahanke. Hankkeen keskeisiä tavoitteita olivat ravintola-alan verovalvonnan tehostaminen, valvontaan liittyvän viranomais- ja sidosryhmien välisen yhteistyön lisääminen, alan harmaan talouden ja talousrikillisyyden torjunta ja kilpailuneutraliteetin parantaminen.<sup>63</sup> Hankkeessa panostettiin ravintola-alan yrityksiä koskevan vertailuaineistojen hankintaan ja viranomaisten välisen yhteistyön kehittämiseen, millä haluttiin tehostaa perusvalvontaa ja parantaa verotarkastusten kohdevalintaa.

Hankkeeseen osallistui verotarkastajia k aikista verovirastoista. Arviolta 2 00 verotarkastajaa teki töitä kolmen vuoden ajan. Verovirastojen yhteiskumppaneita olivat Sosiaali- ja terveydenhuollon Tuotevalvontakeskus STTV, työsuojelu- ja työlupaviranomaiset, poliisilaitos, syyttäjät, Eläketurvakeskus, Eläkevakuutusyhtiö Etera, Tapaturmavakuutuslaitosten liitto ja viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti Virke. STTV:ltä saatiin hanketta varten alkoholiluvallisten ravintoloiden osto-, myynti-, asiakaspaikka- ja työntekijätietoja.

<sup>63</sup> Ravintola-alan verovalvontahanketta varten asetettiin lokakuussa 2002 työryhmä, jonka tehtävänä oli kartoittaa ravintola-alaan kohdistetun verovalvonnan nykytila, siihen sisältyvät tärkeimmät ongelmat ja kehittämistarpeet. Hanketta koskeva suunnitelma hyväksyttiin verohallituksessa toukokuussa 2003.

Verovalvontahankkeessa keskityttiin kirjanpidon ohimyyntin ja pimeiden palkkojen selvittämiseen sekä yritysten omistajille maksettuihin peiteltyihin osinkoihin. Valvontatulosten mukaan harmaan talouden tavanomainen muoto on se, että osa myynnistä jätetään lyömättä kassakoneeseen tai kassanauhoja korjataan myöhemmin kirjanpitoa varten. Ohimyyntillä maksetaan työntekijöiden pimeät palkat ja otetaan omistajille osa voitosta peiteltynä osinkona. Vaikeampia tapauksia ovat yritysryppään sisällä tapahtuneet omaisuuden myynnit ja voitonjaot.

Verotarkastuksia suoritettiin valvontaprojektin puitteissa kaikkiaan 900 vuosina 2003–05. Yhteensä verohallinto paljasti harmaata taloutta noin 70 miljoonan euron edestä ja sen johdosta esitettiin lähes 30 miljoonan euron verot maksuunpanoon.<sup>64</sup> Lupaviranomaiset peruuttivat pyysyvästi noin 280 anniskelulupaa. Määräaikaaisesti anniskeluluvan peruutuksia oli 240. Merkittävin yksittäinen hankkeen aikana paljastunut tulonsalaus oli viiden miljoonan euron suuruinen. Se tapahtui kolmessa samojen omistajien omistamassa ravintolassa.

### **Verovalvontahankkeen vaikuttavuus**

#### **Yritysten vastuuhenkilöiden näkemykset**

Hankkeen vaikuttavuutta koskeva kyselytutkimus tehtiin Turun yliopistossa loka-marraskuussa 2004 ja siitä koskeva selvitys valmistui maaliskuussa 2005.<sup>65</sup> Kohdeyritysten joukko muodostui vajaasta tuhannesta Suomen Hotelli- ja Ravintolaliitto SHR:n (nyk. MaRa) jäsenyrityksestä. Yhteensä kyselyyn vastasi noin 350 ravintola-alan yritystä, joista yli puolet oli anniskeluravintoloita ja loput ruokaravintoloita, kioskeja sekä pikaruokapaikkoja.

Viranomaisten mukaan ravintolahankkeesta tiedottamisen arvioitiin lisäävän hankkeen vaikuttavuutta. Siitä huolimatta, että hanke sai paljon julkisuutta joukkotiedotusvälineissä ja ravintola-alan yrittäjille ja alan sidosryhmille järjestettiin asiasta tiedotustilaisuuksia, vain 40 prosenttia kyselyyn vastanneista tiesi loppuvuonna 2004 verovalvontaprojektista. Syynä voi olla se, että tiedotusvälineissä huomio keskittyi yksittäisiin tarkastusiskuihin, mutta niiden yhteyttä laajempaa projektiin ei osattu rivien välistä oikein yhdistää.

Tämän lisäksi yrittäjille kohdistettu tiedotus keskittyi pitkälti MaRa ry:n jäsenyrityksiin, joiden osuus alan markkinoista on liikevaihdolla mitaten 75 prosenttia, mutta yritysten määrällä mitaten vain neljännes. Aktiivisen tiedotustoiminnan ulkopuolelle olivat saattaneet jäädä siten harmaan talouden riskiryhmät: pienet, suurten kaupunkien ja haja-asutusalueiden anniskelu- ja ruokapaikat ja ennen kaikkea etniset ravintolat. Siten tiedotuksen ennaltaehkäisevää tehoa lievenee alentanut se, että se kohdistui etupäässä yrityksiin, jotka hoitavat asiansa moitteettomasti.

Valvontaprojektin varsinaisista vaikutuksista ravintola-alan harmaaseen talouteen saatiin niin ikään jossain määrin ristiriitaisia tuloksia. Kolme neljäsosaa ilmoitti, että valvontahankkeen ansiosta yritykset pyrkisivät noudattamaan entistä paremmin lainsäädäntöä ja viranomaisohjeita. Toisaalta ainostaan alle puolet vastanneista totesi, että harmaa talous olisi vähentynyt

<sup>64</sup> Verovalvontaprojektissa havaitun harmaan talouden arvo (70 milj. euroa) oli hankkeen loppuraportin mukaan tilastollisesti suurempaa kuin verohallinnon vuosia 2003–09 koskevista harmaan talouden tilastoista ilmenee (55 milj. euroa, ks. luku 4.4). Yksi syy tilastojen välisiin eroihin löytyy siitä, että verovalvontahankkeen loppuraporttiin on kirjattu kaikki EVL:n ja TVL:n mukaiset tulonlisäykset, jotka voivat johtua muunlaisista verotuksellista virheistä ja väärintulkinnoista kuin harmaasta taloudesta (menojen vähennyskelvottomuus, jaksotus yms.).

<sup>65</sup> Laitinen, Ahti: *Ravintola-alan yrittäjien ja viranomaisten käsitykset ravintola-alan verovalvontaprojektin vaikutavuudesta*, 2005.

tai kilpailu olisi nyt terveemmällä pohjalla hankkeen ansiosta. Vielä pienempi joukko ilmoitti, että palvelujen ja tuotteiden hinnat olisivat nousseet ravintola-alalla.<sup>66</sup>

### **Viranomaisten näkemykset**

Kun samoja asioita, eli verovalvontahankkeen vaikutuksia ravintola-alan harmaaseen talouteen sekä verojen ja muiden yhteiskunnallisten velvoitteiden suorittamista kysyttiin eri viranomaisista<sup>67</sup>, saatiin tulokseksi jossain määrin enemmän myönteisiä näkemyksiä kuin yrittäjille suunnattujen kyselyjen pohjalta. Valtaosa viranomaisista katsoi, että ravintolahanke on vähentänyt harmaata taloutta ja tekomahdollisuuksia, minkä lisäksi verojen ja veronluontoisten maksujen maksuhalukkuus on kohonnut yrittäjien keskuudessa.

Ennaltaehkäiseviä vaikutuksia ovat lisänneet viranomaisten mukaan yrittäjien pelko anniskelulupien menettämisestä. Koska viranomaisyhteistyö oli parantunut projektin ansiosta, pystytään myös harmaan talouden yritykset tunnistamaan paremmin kuin aikaisemmin<sup>68</sup>. Hankkeen vaikutusten arveltiin olevan jossain määrin suurempia pienillä paikkakunnilla kuin isoissa kaupungeissa. Pienillä paikkakunnilla tarkastusten kattavuus on parempi ja yhteisön sisäinen kontrolli tiukempaa kuin suurilla paikkakunnilla, joissa harmaa talous häviää massaan.

### **Hankkeen vaikutukset tilastollisesti**

Myös välittömästi valvontahankkeen jälkeen välittömästi suoritettu tilastollinen tarkastelu osoitti, että anniskelutoimipaikkojen ravitsemismyynti kasvoi vuosina 2004–05 keskimääräistä enemmän verotarkastusten piirissä olleilla paikkakunnilla kuin niillä paikkakunnilla, jotka jäivät tarkastusten ulkopuolelle. Vuonna 2009 tehtiä uusi tilastollinen tarkastelu antoi viitteitä siitä, että hankkeen vaikutukset ovat säilyneet ainakin joillakin paikkakunnilla, kun tarkastelun kohteena oli ravitsemismyynti ja käytössä olevien asiakaspaikkojen määrän kehitys 2004–07. Kokonaisuutena valvontahankkeen vaikutukset näyttävät ravintola-alalla hävinneen.

Tilastolliseen tarkasteluun sisältyy kuitenkin monia varauksia. Ensinnäkin ravitsemismyynti ja asiakaspaikkojen määrän kasvu voi johtua pelkästään vuosina 2004–07 vallinneesta yleisestä noususuhdanteesta. Sinänsä tarkastettujen anniskelupaikkojen määrä ei vielä kerro koko totuutta verovalvontahankkeen vaikuttavuudesta. Vaikuttavuus riippuu myös siitä, kuinka hyvin tarkastukset on kohdennettu mahdollisiin harmaan talouden harjoittajiin ja siitä, millainen on tarkastettujen ravintoloiden toiminnan laajuus ja paikallinen markkinaosuus.

<sup>66</sup> 60-70 prosenttia ilmoitti, että jotkut yrittäjät ovat joutuneet lopettamaan toimintansa ja uusia yrityksiä on perustettu entistä vähemmän. Käytännössä lopettamisalttiuden kasvu ja uusperustannan väheneminen on ollut majoitus- ja ravitsemisalalla yleinen trendi 2000-luvulla, joten näiden ilmiöiden suhdetta verovalvontahankkeeseen on oikeasti vaikea todistaa.

<sup>67</sup> Vastaajat koostuivat noin 40 viranomaisesta, jotka edustivat verohallintoa, alkoholilupahallintoa, poliisia, syyttäväviranomaisia, ulosottohallintoa, eläketurvakeskusta ja työsuojeluviranomaisia. Pääosa vastaajista edusti kuitenkin verohallintoa.

<sup>68</sup> Samalla pystytään hillitsemään verovelkojen kasvua.

## 6.2.5. Laskennallisen piilotalouden arvo ja piilotyöllisyys

### Työsidonnaisen harmaan talouden laajuus

Menetelmä, joka kertoo majoitus- ja ravitsemisalalan laskennallisista salatuista työtuloista eli työsidonnaisesta piilotaloudesta, perustuu Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen työtuntien ja tulonjakotilastoon tai maksuvalvontarekisteriin perustuvista työtuloista johdettujen laskennallisten työtuntien väliseen erotukseen. Laskelmien perusajatuksena on, että työvoimatutkimuksen työtunnit kertovat alan työllisten todellisen työpanoksen määrän, kun taas laskennalliset työtunnit osoittavat vain ne työtunnit, jotka perustuvat verottajalle ilmoitettuihin tuloihin.

Jos Tilastokeskuksen maksuvalvontarekisterin mukaisista työtuloista johdettuja laskennallisia työntunteja verrataan työvoimatutkimuksen työtunteihin, majoitus- ja ravitsemistoiminnan palkansaajien suurin piilotyöllisyys oli arviolta noin 13 700 henkilötyövuotta vuonna 2008. Työvoimatutkimuksen mukaiseen työllisen työvoiman määrään suhteutettuna toimialan laskennallinen piilotyöllisyys oli vajaa viidennes. Laskelmat osoittavat, että piilotyöllisten määrä aleni vuosina 2002–04, mutta olisi nyttemmin kääntynyt uuteen nousuun.<sup>69</sup> (taulukko 4)

Edellä mainitut työllisyysluvut kuvaavat kuitenkin vain päätoimialaltaan majoitus- ja ravitsemisalalla toimiviin yrityksiin suoraan palkattujen työntekijöiden työpanosta. Laskelmien ulkopuolella jäävät yrittäjien työpanos, koti- ja ulkomainen vuokratyövoima sekä kokonaan toisten toimialojen yrityksille ulkoistetut palvelutoiminnot. Euromääräisesti suurin salatuista työtunneista arvioitu kotimaisten työntekijöiden piilotalous eli salattujen työtulojen arvo oli yhteensä 270 miljoonaa euroa.

Majoitus- ja ravitsemisalalan tuotannosta (*arvonlisäys perushintaan*<sup>70</sup>) laskennallisen piilotalouden arvo muodosti vuonna 2008 runsaan kymmenen prosenttia. Majoitus- ja ravitsemisalalan tuotoksesta, eli vuoden aikana tuotettujen tavaroiden ja palvelujen kokonaisarvosta, piilotalouden arvo oli noin 4,6 prosenttia. Laskennalliset veromenetykset työntekijöiden salatuista työtuloista kohosivat arviolta noin 70 miljoonaan euroon vuonna 2008, kun laskentaperusteena käytetään toimialalla maltillista 25 prosentin keskimääräistä veroastetta.<sup>71</sup>

### Tulosten tulkinta ja varaukset

Laskelmiin sisältyvä oletus, että pimeiden ravintolatyötuntien hinta on sama kuin palkkatilastoista johdettu kokonaistuntiansio virallisilla työmarkkinoilla, voi aiheuttaa vääristymiä. Kuitenkin pimeillä työmarkkinoilla maksettu todellinen tuntipalkka voi olla tuntuvasti alhaisempi

<sup>69</sup> Piilotalouden arvo ja työllisyys on pohjautunut Tilastokeskuksen maksuvalvontarekisterin tiedoista johdettujen yrityssektorin laskennallisten työtuntien ja Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen työtuntien väliin eroihin. Laskennalliset työtunnit muodostetaan siten, että maksuvalvontarekisterin palkkasummat jaetaan Tilastokeskuksen palkkatilastojen mukaisista keskiarvokausiansioista johdetuilla toimialan keskituntiansioilla. Päinvastoin kuin majoitus- ja ravitsemisalalan aiemmissa työsidonnaisen piilotalouden laskelmissa, keskituntiansioissa ei ole otettu huomioon ns. sosiaalipalkkoja, joita ovat mm. vuosilomapalkat, arkipyhien korvaukset, työajan lyhennysrahat sekä sairaus- ja äitiysajan palkat.

<sup>70</sup> Arvonlisäys kuvaa tuotantoon osallistuvien toimialayksiköiden synnyttämää arvoa, joka saadaan vähentämällä tuotoksesta välituotekäyttö. Arvonlisäyksen (brutto) eriä ovat kiinteän pääoman kuluminen, palkat ja palkkiot, sosiaaliturvamaksut, muut tuotantoverot miinus tuotantopalkkiot sekä toimintaylijäämä, joka kuvaa tuottajien yrittäjätoiminnasta saamaa tuloa.

<sup>71</sup> Salatuista työtuloista voidaan arvioida edelleen maksamatta jääneet fiktiiviset eläkevakuutusmaksut ja tapaturmavakuutusmaksut. Nämä maksut katsotaan fiktiivisiksi sen vuoksi, että niitä vastaavaa rahavirtaa ei ole ollut käytännössä olemassa, jos ne lasketaan salattujen työtulojen päälle.

kuin virallisilla työmarkkinoilla maksettu, koska kaikki osapuolet säästävät veroissa ja palkan sivukuluissa. Piilotalouden laskelmissa oleva liian korkea työtuntiansio pienentää laskennallisia työtunteja ja nostaa sitä kautta piilotalouden arvoa.

Myös ravintoloissa yleistynyt *vuokratyövoiman käyttö* voi haitata piilotalouden laskelmien laadintaa, jos vuokratyöntekijöiden tekemiä työtunteja ei ole pystytty kokonaan puhdistamaan Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen työtunneista. Kuitenkin osa vuokratyöläisten työtunneista voi tilastoitua ravitsemisalalle, mikä voi näkyä laskelmissa piilotalouden arvon keinotekoisena nousuna. Ylipäätään epätasapainoisissa työsuhteissa työskentelevien työntekijöiden todellisia työtunteja voi olla vaikea arvioida työvoimatutkimuksessa.

Osa työntekijöistä voi olla määräaikaista Suomessa työskenteleviä ulkomaalaisia ravintolatyöntekijöitä tai vuokratyöntekijöitä. Heidän tekemänsä työtunnit ja ansiot jäävät kokonaan tässä raportissa käytettyjen tilastojen ulkopuolelle. Lisäksi osa palkasta voidaan maksaa asiakailta perityillä palvelu- ja juomarahalla. Ne voidaan jakaa kahteen ryhmään, jotka ovat työnantajan laskulla kerätyt palvelurahat ja työntekijän suoraan yleisöltä saamat satunnaiset juomarahat. Jälkimmäisiä ilmoitetaan hyvin harvoin verottajalle eikä niistä ole tutkittua tietoa.<sup>72</sup>

*Taulukko 4 Majoitus- ja ravitsemisalalan laskennallinen työsidonnainen harmaa talous 2000–2008.*<sup>73</sup>

	Piilotyöllisyys, henkilötyövuotta	Piilotalouden arvo, miljoonaa euroa	Piilotalous arvonlisäyksestä, %	Piilotalous tuotoksesta <sup>74</sup> , %
2000	8 200	120	7,8	2,9
2001	9 500	146	7,9	3,2
2002	11 300	178	9,5	3,8
2003	7 600	122	6,3	2,5
2004	7 100	119	5,5	2,3
2005	7 100	123	5,4	2,3
2006	8 100	146	6,1	2,6
2007	10 500	191	7,6	3,3
2008	13 700	274	10,4	4,6

## 6.2.6. Arvonlisäveron laiminlyönnit

### Ilmoitettu mutta maksamaton arvonlisävero

Vuonna 2008 majoitus- ja ravitsemisalalan yritykset ilmoittivat verohallinnon tilastojen mukaan valvontailmoituksilla maksettavaa arvonlisäveroa 345 miljoonaa euroa. Todelliset maksut jäivät kuitenkin 306 miljoonaan euroon. *Ilmoitettujen ja maksamattomien verojen välinen erotus oli siten noin 39 miljoonaa euroa.* Erotus on kasvanut tasaisesti vuodesta 2001. Edellä maini-

<sup>72</sup> Työnantajan laskulla kerätyistä palvelurahapalkoista maksetaan tavanomaiset sosiaalivakuutusmaksut ja lisäpalkkakulut. Palvelurahapalkkaus ei ole kuitenkaan vielä levinnyt laajalti toimialalle ammattiyhdistysliikkeen vastustuksen vuoksi.

<sup>73</sup> Kansantalouden tilinpito, palkkatilasto, maksuvalvontarekisteri ja työvoimatutkimus, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith

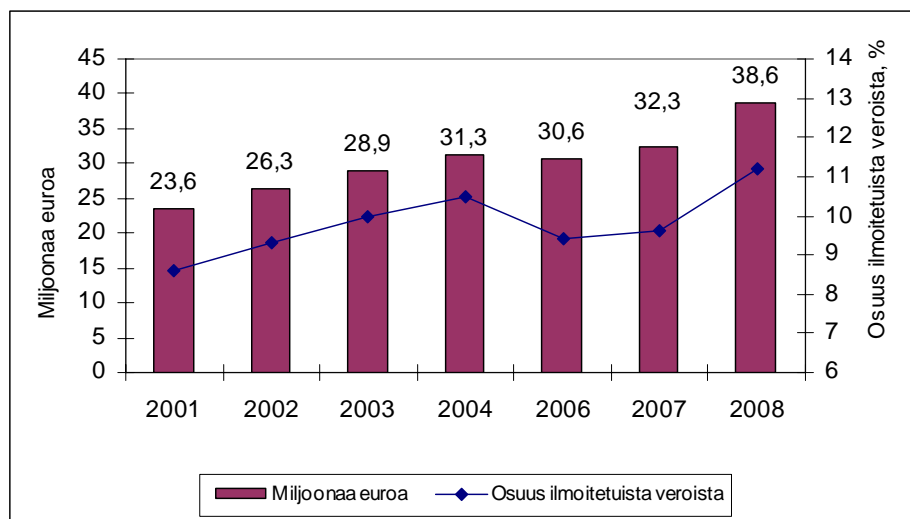
<sup>74</sup> Tuotoksella tarkoitetaan vuoden aikana tuotettujen tavaroitten ja palvelujen arvoa. Yritystaloudessa tuotos vastaa suurin piirtein liikevaihdon käsitettä.

tuissa luvuissa ovat mukana vain ne majoitus- ja ravitsemisalan yritykset, joiden arvonlisäveroilmoitusten vuosisaldo on ollut positiivinen. (kuvio 7)

Verojen maksamatta jättäminen ei ole sinänsä harmaata taloutta. Silti verohallinnon asiantuntijoiden mukaan huomattavaa osaa edellä mainituista veroista ei koskaan makseta eikä ole aiottukaan maksaa. Ilmoitukset on tehty, koska on haluttu välttää suoranaisten veropetoksen tekeminen. Toimintaan voi liittyä myös lyhytaikaisten ja kertakäyttöyritysten hyväksi käyttöä. Yritys voi toimia puolikin vuotta maksamatta veroja ja muita maksuja, ennen kuin viranomaiset tai tavarantoimittajat alkavat puuttua asiaan.

Näkyvää maksamattomien arvonlisäverojen määrää, joka on ollut 2000-luvulla noin 9-11 prosenttia ilmoitetuista veroista, voidaan pitää majoitus- ja ravitsemisalalla huomattavana kilpailuhaittana. Ilmoitettujen mutta maksamattomien arvonlisäverojen prosentuaalinen osuus on majoitus- ja ravitsemisalalla suurempi kuin esimerkiksi rakennusosalalla, jossa arvonlisäveron laiminlyönnit on havaittu vakavaksi ongelmaksi. Lisäksi maksamattomien arvonlisäverojen osuus ilmoitetuista veroista on lähtenyt reippaaseen kasvuun vuonna 2008.

Kuvio 7 Ilmoitetut mutta maksamatta jääneet arvonlisäverot majoitus- ja ravitsemisalalla vuosina 2001–08. (Lähde: Verohallinto)



Alatoimialoittain tarkasteltuina arvonlisäverojen laiminlyönnit ovat rahamääräisesti suurimmat A- ja B-luvun toimivissa anniskeluravintoloissa. Suhteellisesti korkein maksamattomien verojen määrä on kuitenkin ruokakioskeissa, pito- ja ateriapalvelussa sekä pienimuotoisessa majoitustoiminnassa<sup>75</sup>. Suhteellisesti pienintä laiminlyönnit ovat henkilöstö- ja laitosruokala-toiminnassa sekä hotellitoiminnassa. Osasyynä lienee hotellitoiminnan osalta alhainen arvonlisävero ja se, että näitä molempia toimialoja hallitsevat suuret yritykset. (taulukko 5)

Tarkasteltaessa yrityksiä kokoluokittain maksamattomien arvonlisäverojen osuus ilmoitetuista veroista kasvaa siirryttäessä suurista majoitus- ja ravitsemisalan yrityksistä pieniin yrityksiin päin, mikä ei ole sinänsä mikään yllätys. Alle 20 työntekijän yrityksissä keskimäärin viidenes veroista jätetään maksamatta. Suurissa yli 250 työntekijän yrityksissä arvonlisäveron ve-

<sup>75</sup> Pienimuotoisella majoitustoiminnalla tarkoitetaan tässä muuta kuin hotellitasoista majoitusta. Esimerkkejä ovat lomakylät, retkeilymajat, leirintäalueet ja maatilamatkailu.

romenetykset kootuvat yksittäistapauksista. Euromääräisesti suurimmat arvonlisäveron menetykset kertyvät 10–19 työntekijän yritysten toiminnasta. (taulukko 6)

*Taulukko 5 Ilmoitetut mutta maksamatta jääneet arvonlisäverot majoitus- ja ravitsemisalalla alatoimialoittain vuonna 2008. (Lähde: Verohallinto)*

Toimiala	Maksamattomat arvonlisäverot, miljoonaa euroa	Osuus kokoon alan maksamattomista arvonlisäveroista, %	Maksamattomat arvonlisäverot ilmoitetuista veroista, %
Anniskeluravintolat (A- ja B-luvat)	19,1	49,5	13,3
Kahvila-ravintolat	9,4	24,4	13,6
Henkilöstöravintolat	0,7	1,8	1,3
Hotellit	2,2	5,7	7,3
Baarit ja kahvilat	2,2	5,7	13,7
Ateriapalvelu (pitopalvelu)	2,4	6,2	18,4
Ruokakioskit	1,6	4,1	20,5
Muut majoitusliikkeet	1,0	2,6	22,6
<b>Yhteensä</b>	<b>38,6</b>	<b>100,0</b>	<b>11,2</b>

*Taulukko 6 Ilmoitetut mutta maksamatta jääneet arvonlisäverot majoitus- ja ravitsemisalalla yritysten kokoluokittain henkilöstöllä mitaten vuonna 2008. (Lähde: Verohallinto)*

Yritysten kokoluokka, palkansaajia	Maksamattomat arvonlisäverot, miljoonaa euroa	Osuus kokoon alan maksamattomista arvonlisäveroista, %	Maksamattomat arvonlisäverot ilmoitetuista veroista, %
Vähintään 250	0,7	1,8	0,8
50-249	2,6	6,7	4,5
20-49	9,1	23,6	13,9
10-19	9,4	24,5	18,6
5-9	8,2	21,2	19,0
1-4	6,5	16,8	19,3
Ei palkansaajia	2,1	5,4	22,8
<b>Yhteensä</b>	<b>38,6</b>	<b>100,0</b>	<b>11,2</b>

### Negatiivisen vuosisaldon yritykset

Majoitus- ja ravitsemisalalla toimi vuonna 2008 noin 1 850 yritystä, joiden tekemien arvonlisäveroilmoitusten vuosisaldo oli negatiivinen, eli tavara- ja palveluostoista saatavien vähennysten summa on suurempi kuin myynnin arvonlisävero. Vuosisaldo voi muodostua negatiiviseksi erityisesti hotelleissa ja muissa majoitusliikkeissä, sillä majoitusmyynnin arvonlisäveroprosentti on 8, mutta ostoihin, kuten tekstiilihuoltoon ja aine- ja tavarahankintoihin sisältyvä arvonlisäveroprosentti on yleensä korkeampi kuin myynnin arvonlisävero. (taulukko 7)

Ateriapalvelun toimialalla negatiivinen arvonlisävero voisi selittyä sillä, että osa yrityksistä myy palvelujaan sosiaalihuoltoon tai oppilaitosruokailuun liittyvänä verottomana palveluna.<sup>76</sup> Lisäksi osalla toimintansa aloittaneilla ja laajentavilla yrityksillä voi olla investointeja, joista saadut arvonlisäverovähennykset voivat olla satunnaisesti suuria. Negatiivisen saldon ilmoittaneiden yritysten tai niiden yritysten arvonlisäveroihin, joiden ilmoittamat arvonlisäverot ovat toiminnan laajuuteen suhteutettuna pienet, voi sisältyä kuitenkin epäselvyyksiä.

*Taulukko 7 Negatiivisen arvonlisäveron vuosisaldon ilmoittaneet majoitus- ja ravitsemisalan yritykset toimialoittain vuonna 2008. (Lähde: Verohallinto)*

	Ilmoitettu arvonlisävero, milj. euroa	Osuus negatiivisesta arvonlisäverosta, %
Hotellit	-16,8	49,2
Muut majoitusliikkeet	-6,3	18,4
Pitopalvelu, henkilöstöravintolat	-4,9	14,4
Anniskeluravintola (A- ja B-luvat)	-3,7	10,9
Kahvila-ravintolat	-1,9	5,6
Muu ravitsemistoiminta	-0,5	1,5
<b>Yhteensä</b>	<b>-34,1</b>	<b>100,0</b>

### Ilmoittamatta jäänyt arvonlisävero

Ilmoitettujen mutta maksettavien arvonlisäverojen lisäksi arvonlisäveroa voi jäädä kokonaan ilmoittamatta. Tapaukset koostuvat muun muassa kirjanpidon ohittavasta ruoka-, olut- ja muusta alkoholimyynnistä ja pääsylipputuloista. Henkilöasiakkaisiin keskittyvässä ravitsemistoiminnassa myyntitulojen salaus on erittäin helppoa, sillä asiakkaat eivät tarvitse kuitteja verovähennyksiään varten. Tässä yhteydessä arvonlisäverovilppiä yritetään arvioida vertaamalla toimialan teoreettista arvonlisäveroa ilmoitettuun arvonlisäveroon.

Teoreettinen arvonlisävero on johdettu kansantalouden tilinpidon mukaisesta majoitus- ja ravitsemistoiminnan käypähintaisesta nettoarvonlisäyksestä.<sup>7778</sup> Vuonna 2008 toimialan nettoarvonlisäys oli vajaa 2,5 miljardia euroa. Tästä 19 prosentin laskennallisella verokannalla laskettu teoreettinen arvonlisävero oli 465 miljoonaa euroa. Laskennallisessa 19 prosentin verokannassa on otettu huomioon se, että tavanomaisen 22 prosentin verokantaan perustuvan myynnin lisäksi toimialalla on 8 prosentin verokannalla tapahtuvaa majoitusmyyntiä.<sup>79</sup>

<sup>76</sup> Toisaalta suoraan verottomien palvelujen tuottamiseen tarvittavat hankinnat (elintarvikkeet, yms.) ovat arvonlisäverotuksessa vähennyskelpottomia.

<sup>77</sup> Arvonlisäys kuvaa tuotantoon osallistuvien toimialayksiköiden synnyttämää arvoa, joka saadaan vähentämällä tuotoksesta välituotekäyttö. Arvonlisäyksen (brutto) eriä ovat kiinteän pääoman kuluminen, palkat ja palkkiot, sosiaaliturvamaksut, muut tuotantoverot miinus tuotantopalkkiot sekä toimintaylijäämä. Toimintaylijäämä kuvaa tuottajien yrittäjätoiminnasta saamaa tuloa. Nettoarvonlisäys saadaan vähentämällä bruttoarvonlisäyksestä pääoman kuluminen.

<sup>78</sup> Kansantalouden tilinpidossa majoitus- ja ravitsemisalan tuotoksen taso (markkinatuotos ja tuotos omaan käyttöön) perustuvat Tilastokeskuksen yritys- ja toimipaikkarekisterin toimipaikkakohtaisen liikevaihtoon, jota on korotettu rakennetilastojen perusteella ottamalla huomioon valmisteverastojen muutokset, tuotanto omaan käyttöön (tietokoneohjelmistot yms.) ja liiketoiminnan muut tuotot (vuokratuotot yms.). Toimialan arvonlisäys perushintaan saadaan residuaalina vähentämällä perushintaisesta tuotoksesta välituotekäyttö ostajanhintaan. Välituotekäytön tuotossuhde lasketaan Tilastokeskuksen rakennetilastoja (tilinpäätöstilasto) hyväksikäyttäen. Välituotekäyttö on periaatteessa ostojen miinus varastojen muutoksen, ulkopuolisten palvelujen, leasingvuokrien (pl. rahoitusleasing), muiden vuokrien (pl. maa- ja vesialueiden vuokrat) ja muiden kulujen summa. Välituotekäyttöön eivät sisälly myöskään tietokoneohjelmistot.

<sup>79</sup> Arvio 19 prosentin keskimääräisestä verokannasta koko toimialalla on johdettu kansantalouden tilinpidon tuotantotileiltä, jossa majoitus- ja ravitsemistoimintaa esiintyy omina laskentakokonaisuuksinaan.



Ennen kuin teoreettista arvonlisäveroa verrataan ilmoitettuun arvonlisäveroon, on ilmoitetuissa arvonlisäveroissa otettava huomioon investointimenoista tehdyt verovähennykset, sillä investointimenot eivät sisälly kansantalouden tilinpidossa nettoarvonlisäykseen eivätkä siitä johdettuun teoreettiseen arvonlisäveroon. Korjaus tapahtuu siten, että ilmoitettuja arvonlisäveroja korotetaan alan käyttöomaisuuden hankintoihin liittyvillä laskennallisilla arvonlisäveroilla. Investointimenoja koskevat perustiedot pohjautuvat kansantalouden tilinpitoon.<sup>80</sup>

Vuonna 2008 majoitus- ja ravitsemisalalan ilmoitettu arvonlisävero oli 336 miljoonaa euroa, kun maksuvalvontaan ilmoitettuihin veroihin<sup>81</sup> lisätään investointimenoihin sisältyvät verot. Tämä on 129 miljoonaa euroa (28 %) pienempi kuin kansantalouden tilinpidosta johdettu arvonlisävero (465 milj. euroa). Summa vastaa 19 prosentin laskennallisella verokannalla laskettuna 670 miljoonan euron fiktiivistä liikevaihtoa. Yhteensä kokonaan ilmoittamatta jäänyt ja ilmoitettu mutta maksamatta jäänyt arvonlisävero oli lähes 170 miljoonaa euroa vuonna 2008. (taulukko 8)

Majoitus- ja ravitsemisalalla arvonlisäveron menetykset keskiytyivät suurimmaksi osaksi kokonaan ilmoittamatta jääneisiin veroihin. Sen sijaan esimerkiksi rakennusallalla vero menetykset koostuvat paljolti ilmoitetuista mutta maksamattomista arvonlisäveroista.

Arviot majoitus- ja ravitsemisalalan teoreettisesta arvonlisäverosta ovat nousseet aikaisempiin laskelmiin verrattuna. Tämä johtuu kansantalouden tilinpidon aikasarjauudistuksesta, mikä on nostanut erityisesti majoitus- ja ravitsemisalalan brutto- ja nettoarvonlisäystä. Tämä on lisännyt samalla laskennallisen kokonaan ilmoittamatta jätetyn ja maksamattoman arvonlisäveron määrää toimialalla erityisesti vuodesta 2004 lähtien. Kansantalouden tilinpidossa tarkistusten syinä ovat uudet tiedot, laskentamenetelmien muutokset ja havaittujen virheiden korjaukset.<sup>82</sup>

*Taulukko 8 Maksamaton arvonlisävero majoitus- ja ravitsemisalalla yhteensä vuosina 2001–08, miljoonaa euroa.*<sup>83</sup>

	Teoreettinen alv, milj. euroa	Ilmoitettu alv, miljoonaa euroa	Teoreettisen ja ilmoitetun alv:n erotus, milj. euroa	Ilmoitettu, ei maksettu alv, milj. euroa	<b>Maksamaton alv yhteensä, miljoonaa euroa</b>
2001	308	281	27	24	<b>51</b>
2002	321	286	35	26	<b>61</b>
2003	333	297	36	29	<b>65</b>
2004	373	300	73	31	<b>104</b>
2006	418	325	93	31	<b>124</b>
2007	444	330	113	32	<b>145</b>
2008	465	336	129	39	<b>168</b>

<sup>80</sup> Lähtökohtana ovat majoitus- ja ravitsemistoiminnan investoinnit koneisiin, laitteisiin, kulkuvälineisiin ja tietokoneohjelmistoihin. Vuonna 2008 ostajahintaiset investoinnit (ml. alv) olivat toimialalla yhteensä 146 miljoonaa euroa, josta arvonlisäveron osuus (22 %) oli 26 miljoonaa euroa.

<sup>81</sup> Sisältää positiivisen ja negatiivisen arvonlisäveron vuosisaldon yritykset.

<sup>82</sup> Kansantalouden tilinpidossa majoitus- ja ravitsemisalalan tuotosta ja arvonlisäystä on nostettu myös piilotaloudesta johtuvista syistä (ks. tarkemmin kansantalouden tilinpidon aikasarjauudistuksesta, [www.tilastokeskus.fi](http://www.tilastokeskus.fi)).

<sup>83</sup> Lähde: Verohallinto ja kansantalouden tilinpito; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith

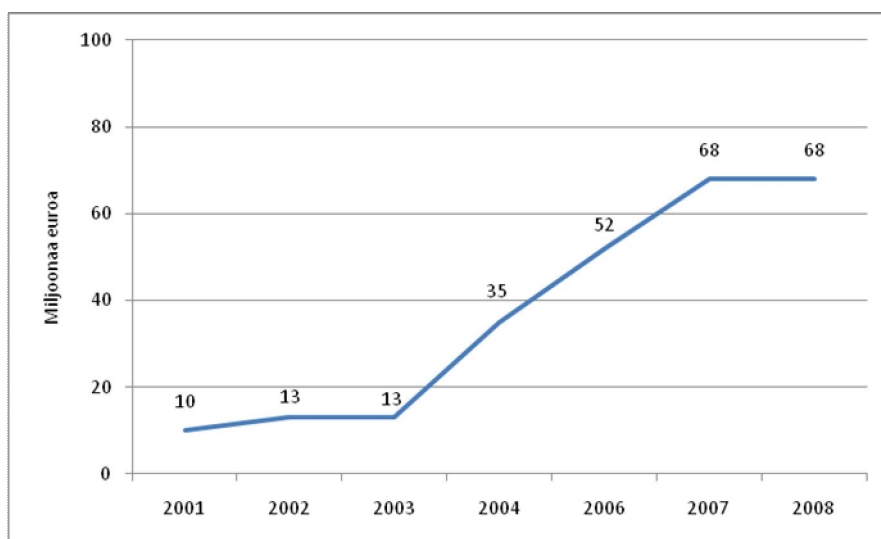
## Yrittäjien pimeät tulot

Yrittäjien saama tulo on ainakin osittain riippumaton heidän tekemästään työpanoksesta. Siksi yrittäjien saamia pimeitä työtuloja ei myöskään voida johtaa työvoimatutkimuksen työtuntien ja laskennallisten työtuntien välisestä erotuksesta samalla tavoin kuin palkansaajien osalta.

Sen sijaan yrittäjien laskennallisen harmaan tulon osuutta voidaan arvioida laskemalla se yrityksen salatusta tulosta prosenttiosuutena, joka vastaa toimintaylijäämää/sekatuloa kansantalouden tilinpidon tuotantotilillä. Toimintaylijäämä (netto) saadaan, kun arvonlisäyksestä vähennetään palkansaajakorvaukset ja tuotannon ja tuonnin verot miinus tukipalkkiot sekä kiinteän pääoman kuluminen.<sup>84</sup> Salattu tulo puolestaan saadaan laskettua kokonaan ilmoittamatta ja maksamatta jäneistä arvonlisäveroista keskimääräisellä toimialan arvonlisäveroprosentilla..

Kansantalouden tilinpidon mukaisella yrittäjätulon<sup>85</sup> tuotososuudella arvioituna yrittäjien laskennalliset pimeät tulot olivat vuonna 2008 noin 68 miljoonaa euroa, kun salatusta liikevaihdosta (kuititon myynti, yms.) on vähennetty välituoteostot, työntekijöiden (pimeät) palkat ja pääoman kuluminen kansantalouden tilinpidon tuotantotileillä olevien tuotososuuksien mukaisesti.<sup>86</sup> Yrittäjien pimeiden tulot nousivat voimakkaasti vuoteen 2007 saakka, mihin vaikuttivat salatun liikevaihdon kasvu sekä yrittäjätulon tuotososuuden nousu.

Kuvio 8 Yrittäjien laskennallisten pimeiden tulojen kehitys 2001-2008<sup>87</sup>



<sup>84</sup> Sekatulo on vastaavista kansantalouden tilinpidossa niin sanotun kotitaloussektorin yhtiöimättömien yritysten (toiminimet) tulonmuodostustilin tasapainoerä, joka vastaa korvausta omistajan ja hänen perheenjäsentensä työstä ja sisältää yrittäjän saaman voiton.

<sup>85</sup> Kansantalouden tilinpidossa yrittäjätuloa kuvaavat yhtiömuotoisissa yrityksissä toimintaylijäämä ja toiminimimuotoisissa yrityksissä kotitaloussektorin sekatuloo.

<sup>86</sup> Yrittäjien pimeät tulot = kokonaan ilmoittamatta jäänyt arvonlisävero \* 0,19 \* yrittäjätulon tuotososuus (toimintaylijäämän ja sekatulo tuotososuuksien summa, mm. 10,1 % vuonna 2008) kansantalouden tilinpidon mukaan.

<sup>87</sup> Lähde: Verohallinto ja kansantalouden tilinpito; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith

## Laskelmiin sisältyvät varaukset

Laskelmiin voi sisältyä useita varauksia. Kansantalouden tilinpidosta johdettu nettoarvonlisäys sisältää periaatteessa myös niiden toimipaikkojen toimintaa, joissa yrityksen päätoimiala on muu kuin majoitus- ja ravitsemistoiminta, kun taas maksuvalvonnan tiedot ilmoitetuista ja maksetuista veroista kattavat vain yritykset, joiden päätoimiala on majoitus- ja ravitsemisalalla. Toisaalta yrityksillä, joiden päätoimiala on maksuvalvontarekisterissä majoitus- ja ravitsemistoiminta, voi olla muiden toimialojen toimipaikkoja.

Edellä mainittu koskee vain yhtiöittämisalaa toimintaa, mutta se voi vaikuttaa laskelmissa arvonlisäveroon kohdistuvaa laskennallista vilppiä pienentävästi ja suurentavasti. Ongelmaksi voi muodostua myös välituotekäytön ja arvonlisäyksen suhde kansantalouden tilinpidossa, jos välituotekäytön arviointiin käytetään pelkästään tilinpäätöstietoja. Esimerkiksi työkorvauksia voidaan maksaa kuittikaupasta saaduilla rahoilla ja epävirallisilla luontoiseduilla. Lisäksi suuriin ketjuihin kuulumattomilla ravintoloilla voi olla omia harmaita hankintakanavia.

### 6.2.7. Sosiaalivakuuttamisen laiminlyönnit ravintola-alalla

Harmaan talouden harjoittajien tahalliset laiminlyönnit eivät rajoitu pelkästään arvonlisäveroihin ja ennakonpidätyksiin, vaan ne liittyvät useimmiten laajempaan yhteiskunnallisten velvoitteiden laiminlyönteihin ja työelämän pelisääntöjen rikkomuksiin. Yksi harmaan talouden ja pimeiden tulojen seurannaisvaikutus liittyy sosiaalivakuuttamisen (eläkevakuutukset ja tapaturmavakuutukset liitännäisvakuutuksineen) laiminlyönteihin, sillä sosiaalivakuutusmaksut riippuvat työnantajien ilmoittamista työsuhteista.<sup>88</sup>

Sosiaalivakuuttamisen harmaa talous muodostuu siitä, että työtulot jäävät kokonaan tai osittain pimentoon. Sosiaalivakuutusmaksujen laiminlyönnit tai alimitoitus voi olla tulosta myös alipalkkauksesta, jos työntekijälle ei makseta työehtosopimusten mukaista palkkaa tai epämuokavan työajan palkanlisää (sunnuntailisät yms.). Erityisesti määräaikaissa työsuhteissa työskentelevät nuoret ja ulkomaalaiset työntekijät ovat harmaan talouden toimijoille helppo kohderyhmä, sillä he eivät tunne oikeuksiaan tai he ovat riippuvuussuhteessa työnantajiinsa.

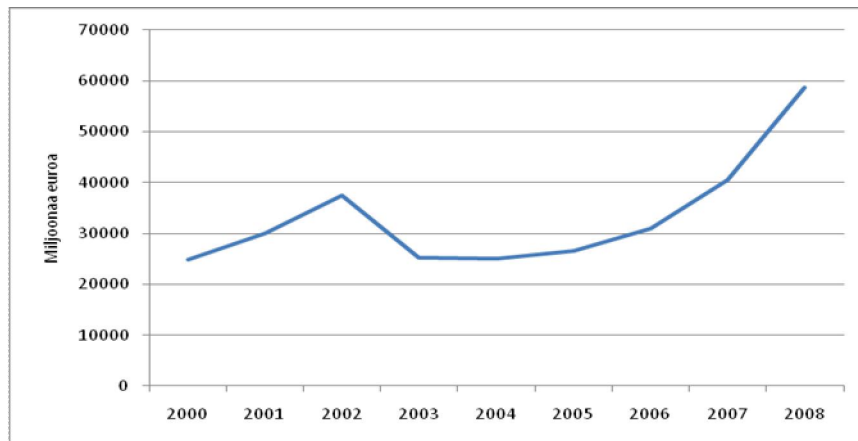
Sosiaalivakuuttamisen laiminlyöntejä on käytännössä vaikea havaita. Palkkakirjanpidossa kaikki voi näyttää lailliselta, vaikka tosiasiaa työntekijän työstä ei ole maksettu oikein eläkevakuutusmaksuja tai muita työnantajasuorituksia. Esimerkiksi majoitus- ja ravitsemisalalla, jossa on paljon seonkiloonteista tilapäistyövoimaa tai lyhytaikaista työvoimaa, voi olla vakuutus vain osalle työntekijöistä tai vain osa työntekijöiden saamista ansioista on vakuutettu. Loput palkoista voidaan maksaa pimeästi suoraan käteen eikä pankkitilille.

Majoitus- ja ravitsemisalalta laaditut laskelmat osoittavat, että kysymys voi olla verrattain suurista yhteiskunnallisista menetyksistä. Jos lähtökohdaksi otetaan Tilastokeskuksen maksuvalvontatilastot pohjalta arvioitua pimeää palkkaa (274 milj. euroa), olivat laskennalliset maksamattomat eläkevakuutusmaksut lähes 60 miljoonaa euroa vuonna 2008. Laskelmassa on käytetty toimialan keskimääräistä työeläkevakuutusmaksuprosenttia, joka on perustunut Eläketurvakeskus ETK:n tilastoihin. (kuva 9)

<sup>88</sup> Lith, Pekka: *Sosiaalivakuuttamisen laiminlyönnit yritystoiminnassa*, 2007.

Eläkevakuutusmaksujen va jetta nostavat e delleen no in pa rilla miljoonalla eurolla maksamat-  
tomat lakisääteiset tapaturmavakuutusmaksut. Tarkkoihin lukuihin s osiaalivakuuttamisen lai-  
minlyönneistä kannattaa suhtautua kuitenkin varauksella, sillä arviot maksamattomien sosiaa-  
livakuutusmaksujen euromäärästä ovat *fiktiivisiä*. Tämä tarkoittaa sitä, että ne on arvioitu las-  
kennallisten pimeiden työkorvausten päälle toimialan keskimääräisellä vakuutusmaksuprosen-  
tilla, eikä niitä vastaavaa todellista rahavirtaa ole ollut olemassa.

Kuvio 9 Pimeistä paloista lasketut fiktiiviset maksamattomat eläkevakuutusmaksut 2000–08<sup>89</sup>.



## 6.2.8. Yhteenveto ravintola-alan harmaan talouden määrästä

Kun Tilastokeskuksen maksuvalvontarekisterin mukaisista tötuloista johdettuja laskennallisia työntunteja verrataan työvoimatutkimuksen työtunteihin, majoitus- ja ravitsemistoiminnan palkansaajien suurin piilotyöllisyys oli arviolta noin 13 700 henkilötötyvuotta vuonna 2008. Työvoimatutkimuksen mukaiseen työllisen työvoiman määrään suhteutettuna toimialan laskennallinen piilotyöllisyys oli vajaa viidennes. Laskelmat osoittavat, että piilotyöllisten määrä aleni vuosina 2002–04, mutta olisi nyttemmin kääntynyt uuteen nousuun.

Edellä mainitut työllisyysluvut kuvaavat kuitenkin vain päätoimialaltaan majoitus- ja ravitsemisalalla toimiviin yrityksiin suoraan palkattujen työntekijöiden työpanosta. Laskelmien ulkopuolella jäävät yrittäjien työpanos, koti- ja ulkomainen vuokratyövoima sekä kokonaan toisten toimialojen yrityksille ulkoistetut palvelutoiminnot. Euromääräisesti suurin salatuista työtunneista arvioitu piilotalous eli salattujen työtulojen arvo oli yhteensä 270 miljoonaa euroa.

Majoitus- ja ravitsemisalan tuotannosta (*arvonlisäys perushintaan*) laskennallisen piilotalouden arvo muodosti vuonna 2008 runsaan kymmenen prosenttia. Majoitus- ja ravitsemisalan tuotoksesta, eli vuoden aikana tuotettujen tavaroiden ja palvelujen kokonaisarvosta, piilotalouden arvo oli noin 4,6 prosenttia. Laskennalliset veromenetykset työntekijöiden salatuista työtuloista kohosivat arviolta noin 70 miljoonaan euroon vuonna 2008, kun laskentaperusteena käytetään toimialalla maltillista 25 prosentin keskimääräistä veroastetta.

<sup>89</sup> Lähde: Kansantalouden tilinpito, palkkatilasto, maksuvalvontarekisteri ja työvoimatutkimus, Tilastokeskus; Vakuutusmaksutilastot, ETK; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith

Yrittäjien laskennalliset pimeät tulot olivat vuonna 2008 noin 68 miljoonaa euroa. Yrittäjien pimeät tulot nousivat voimakkaasti vuoteen 2007 saakka, mihin vaikuttivat salatusliiketoiminnan kasvu sekä yrittäjätulon tuotososuuden nousu.

Ravintola-alan yritysten ilmoitettujen ja maksamattomien arvonlisäverojen välinen erotus oli vuonna 2008 noin 39 miljoonaa euroa. Erotus on kasvanut tasaisesti vuodesta 2001. Vuonna 2008 majoitus- ja ravitsemisalan ilmoitettu arvonlisävero oli 336 miljoonaa euroa, kun maksuvalvontaan ilmoitettuihin veroihin lisätään investointimenoihin sisältyvät verot. Tämä on 129 miljoonaa euroa (28 %) pienempi kuin kansantalouden tilinpidosta johdettu arvonlisävero (465 milj. euroa). Summa vastaa 19 prosenttia laskennallisella verokannalla laskettuna 670 miljoonan euron fiktiivistä liikevaihtoa. Yhteensä kokonaan ilmoittamatta jäänyt ja ilmoitettu mutta maksamatta jäänyt arvonlisävero oli lähes 170 miljoonaa euroa vuonna 2008,

Ravintola-alan yritysten pimeiden maksamiin pimeisiin palkkoihin perustuvat laskennalliset maksamattomat eläkevakuutusmaksut olisivat olleet lähes 60 miljoonaa euroa vuonna 2008. Eläkevakuutusmaksujen vaikutusta nostavat edelleen noin parilla miljoonalla eurolla maksamattomat lakisääteiset tapaturmavakuutusmaksut.

### 6.3. Rakennusala<sup>90</sup>

#### 6.3.1. Rakennusalan harmaan talouden taustaa

Rakennusosalalla harmaan talouden on todettu jo monissa 1990-luvulla tehdyissä tutkimuksissa olevan yleistä moniin muihin toimialoihin verrattuna. Rakennusalaan liittyvä talousrikollisuus näkyy selvästi verotarkastusten tuloksissa ja verohallinnon tekemissä rikosilmoituksissa. Viime vuosina suurin työtaakka poliisin talousrikostutkinnassa on aiheutunut rakennusalan piilotalouteen liittyvien kirjanpitorikosten, veropetosten ja konkurssirikosten selvittämisestä.

Yksi merkittävimmistä piilotalouteen vaikuttavista syistä löytyy rakentamisen suurista suhdannevaihteluista ja toinen toiminnan työvaltaisuudesta. Ammattimaisessa rakentamisessa piilotalous liitetään korkeaan aliurakointiasteeseen, sillä 1990-luvun talouslaman kokemusten jälkeen pääurakoitsijat eivät halua sitoutua omaan työvoimaan korkeiden työvoimakustannusten ja alan suurten suhdannevaihtelujen vuoksi. Mieluiten käytetään joustavampaa alihankintaa, joka oli aiemmin kotimaista mutta koostuu nyt enenevässä määrin ulkomaisesta työvoimasta.<sup>91</sup>

Aliurakointiketjut muodostuvat usein pitkiksi. Sen seurauksena rakennuttajat (tilaajat) ja pääurakoitsijat eivät välttämättä tiedä, ketkä työskentelevät ketjun häntäpäässä. Pitkissä urakointiketjuissa arvonlisäverot, työntekijöiden ennakonpidätykset ja sosiaaliturvamaksut hoidetaan määrättyyn portaaseen saakka, mutta sitten velvoitteiden hoitamisesta voidaan luistaa. Verohallinto ja rakennusalan järjestöt ovat pyrkineet torjumaan harmaata taloutta yhteisesti sovituilla pelisäännöillä, mutta niillä ei ole suurta vaikutusta pienten rakennuttajien urakoissa ja suurten urakoiden häntäpäässä.

<sup>90</sup> Luku perustuu Pekka Lithin tutkimukseen Rakentamisen harmaa talous, joka on kokonaisuudessaan liitteenä 4

<sup>91</sup> Suurten yritysten osuus rakennusalan tuotoksesta on selvästi pienempi kuin liikevaihdosta. Tämä osoittaa sen, että alihankintatoiminnan vuoksi yhä suurempi osa varsinaisesta rakentamisesta hoidetaan pienten yritysten toimesta. (Lith, *Arvonlisäveron kierto rakennusosalalla*, 2004.)

Rakentamisessa harmaa talouden suuruus ei ole välttämättä lainkaan riippuvainen kulloisestakin suhdannetilanteesta. Noususuhdanteessa ammattitaitoisen työvoiman puute ratkaistaan pimeiden työmarkkinoiden kautta. Laskusuhdanteessa väärinkäytöksiä lisäävät markkinoiden kutistuminen ja kiristynyt kilpailu, mikä pakottaa karsimaan kustannuksia.<sup>92</sup> Harmaan talouden harjoittamista helpottaa toimialan tulokynnyksen mataluus ja yritysten suuri vaihtuvuus. Osa taustatekijöistä löytyy yhteiskunnan muuttuneista moraalisisista ja eettisistä arvoista.

Pienimuotoista k uutamourakointia e siintyy la ajasti yks ityishenkilöiden p ientalojen, omistusasuntojen ja vapaa-ajan rakennusten uudisrakentamisessa ja korjauksessa. Harmaan toiminnan pyörittäminen on helppoa yksityishenkilöiden rakennustoissa, sillä yksityishenkilöt eivät ole toiminnastaan kirjanpito- ja arvonlisäverovelvollisia. Saadut rahalliset hyödyt voivat olla kotitalouksille ja rakentajille varsin suuret olemattomaan kiinnijäämisriskiin verrattuna. Yleinen asenneilmapiiri on tullut lähes maan tavaksi muodostunutta kuutamourakointia kohtaan varsin sallivaksi.

Pimeitä palkkoja voidaan maksaa myös työttömille rakennustyömiehille, jolloin on kysymys työttömyysturvan väärinkäytöksistä. Työttömien osallistuminen aktiivisesti työmarkkinoille on kuitenkin hankalampaa kuin 1990-luvun talouslaman aikoina. Syynä on pienten paikkakuntien sosiaalinen kontrolli ja viranomaisten parantunut valvonta ja se, että alan työttömien keskuudessa on melko vähän työkykyistä ja ammattitaitoista työvoimaa. Siksi pääosa harmaasta taloudesta kanavoituu työelämässä jo olevien rakennustyöntekijöiden kautta.

Paljolti rakennusalan omien toimenpiteiden ja suuriin rakennustyömaihin kohdistetun viranomaisten tehostuneen työmaavalvonnan seurauksena harmaan talouden toimintaedellytykset ovat jonkin verran heikentyneet järjestäytyneiden rakennusyritysten hallinnoimilla työmailla 1990-luvun lopulta lukien. Piiotalouden painopistealue on siirtynyt ammattimaisessa rakentamisessa korjaus- ja kunnossapitorakentamiseen, joissa tilaajina toimivat usein isännöitsijät ja asunto-osakeyhtiöt. 2000-luvulla kasvavana ilmiönä on u lkomailla käsin tapahtuva harmaa toiminta Suomen markkinoilla.

Keskusrikospoliisin mukaan ulkomaista pimeää työvoimaa saapuu erityisesti Baltian maista, eniten Virosta. Myös muiden uusien EU-maiden, erityisesti Puolan ja Liettuan, osuus Suomessa tavatusta pimeästä ulkomaisesta työvoimasta on ollut kasvussa. Lisäksi on havaittu, että pimeää työvoimaa tulee entistä enemmän EU-ulkopuolisista maista, toistaiseksi vielä eniten lähialueilta, mutta myös Kaukoidästä.

Ulkomaiseen keikkatyövoiman käytön laajeneminen on tuonut päivänvaloon uudentyyppisiä työrikostapauksia, joissa ulkomaalaiset työntekijät on asetettu epäedulliseen asemaan suomalaisiin työntekijöihin nähden esimerkiksi palkkauksen ja työaikojen suhteen.<sup>93</sup> Poliisin tutkitavakseen saamissa tapauksissa on kysymys rikoksesta työsyrjinnästä, joka on kriminalisoitu rikoslain 17 §:n 1 momentin nojalla. Uudella työsyrjintälailla on havaittu, että ulkomaalaisten lähetettyjen työntekijöiden työskentelyolosuhteissa on paljon parantamisen varaa.

Järjestäytynyt rikollisuus on usein mukana pimeässä työnteossa, sillä kansainvälisessä toiminnassa järjestäytyneet rikollisryhmät hyödyntävät laajasti ja järjestelmällisesti laillista liiketoimintaa rikollisen toimintansa tukemisessa ja toteuttamisessa. Esimerkkinä voidaan mainita rikoksilla ansaitun rahan kätkeä ja pesu. Osittain tai kokonaan pimeään työntekoon perustuva

<sup>92</sup> Lith, Pekka: *Rakentamisen harmaat markkinat* 2002.

<sup>93</sup> Marttinen, Janne: *Rakennusalan talousrikollisuus ja ulkomaisen työvoiman kasvava käyttö*, 2007.

liiketoiminnassa tuotot ovat suuria, kiinnijäämisriski pientä ja rangaistukset suhteellisen lieviä muuhun rikolliseen toimintaan, kuten esimerkiksi huumausainekauppaan verrattuna.<sup>94</sup>

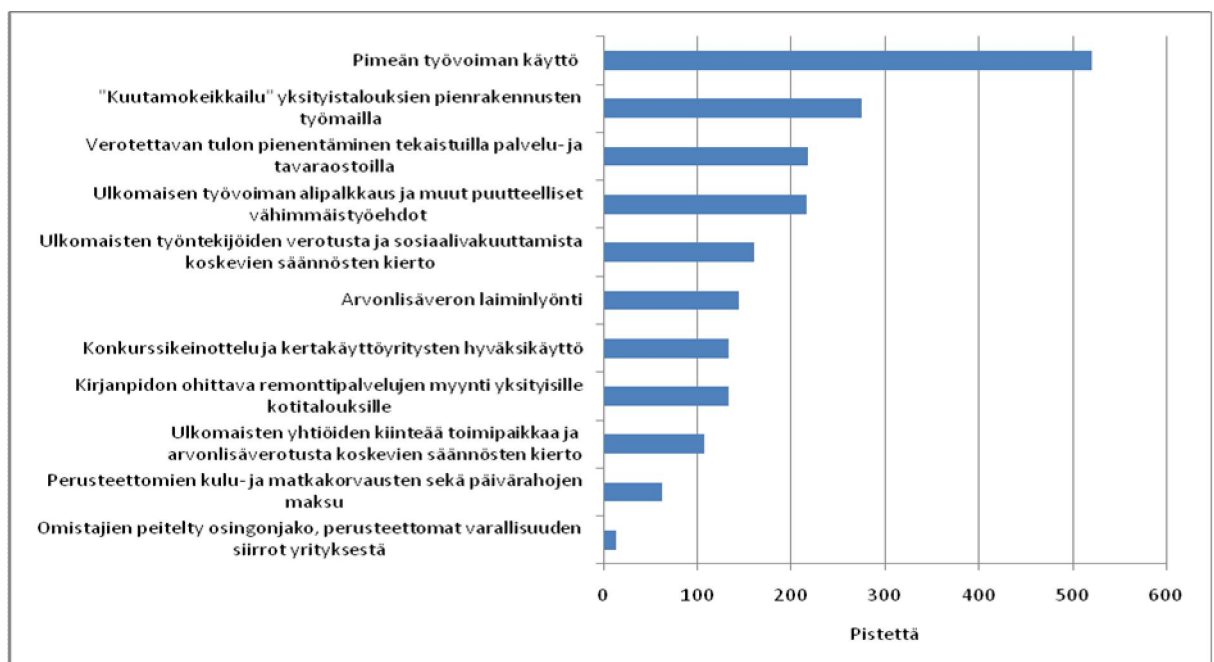
Keskusrikospoliisin mukaan kotimaisiin ja ulkomaisiin järjestäytyneisiin rikollisryhmiin kuuluvat henkilöt ovat syylistyneet myös lukuisiin työvälinevarastojen sarjamaisiin murtoihin sekä arvokkaiden työkoneiden ja työvälineiden, rakennusmateriaalien ja kodinkoneiden järjestelmällisiin varkauksiin. Anastettu omaisuus myydään edelleen suomalaisilla ja yhä enenevässä määrin virolaisilla rakennusalan pimeillä markkinoilla. Myöskään lahjonta ei ole suomalaisille yrityksille täysin tuntematonta. Rakennusalan on kansainvälisesti todettu olevan ”lahjusherkempiä toimialoja.”<sup>95</sup>

### 6.3.2. Harmaa talous Rakennusteollisuus RT ry:n jäsenyrityksille ja Rakennusliiton toimitsijoille tehtyjen kyselyjen mukaan

#### Piilotalouden ilmenemismuodot

Syksyllä 2009 Rakennusteollisuus RT ry:n jäsenyrityksille tehdyn kyselyyn saatujen vastusten mukaan rakennusalan tärkein harmaan talouden ilmenemismuoto on pimeän työvoiman käyttö. Seuraavaksi tärkeimpiä ilmenemismuotoja ovat kuutamokeikkailu yksityishenkilöiden pienrakennusten työmailla, verotettavan tulon pienentäminen tekaistuilla palvelu- ja tavaraostoilla (kuittikauppa), ulkomaisen työvoiman alipalkkaus ja muut puutteelliset vähimmäistyöehdot sekä ulkomaisten yritysten verotusta ja sosiaalivakuuttamista koskevien säännösten laiminlyönti. Yhteensä yrityskyselyyn saatuihin määrään ikaan mennessä lähes 350 vastausta. (kuvio 1)

Kuvio 1 Harmaan talouden tärkeimmät ilmenemismuodot rakennusosalalla yrityskyselyjen mukaan, pistemäärät



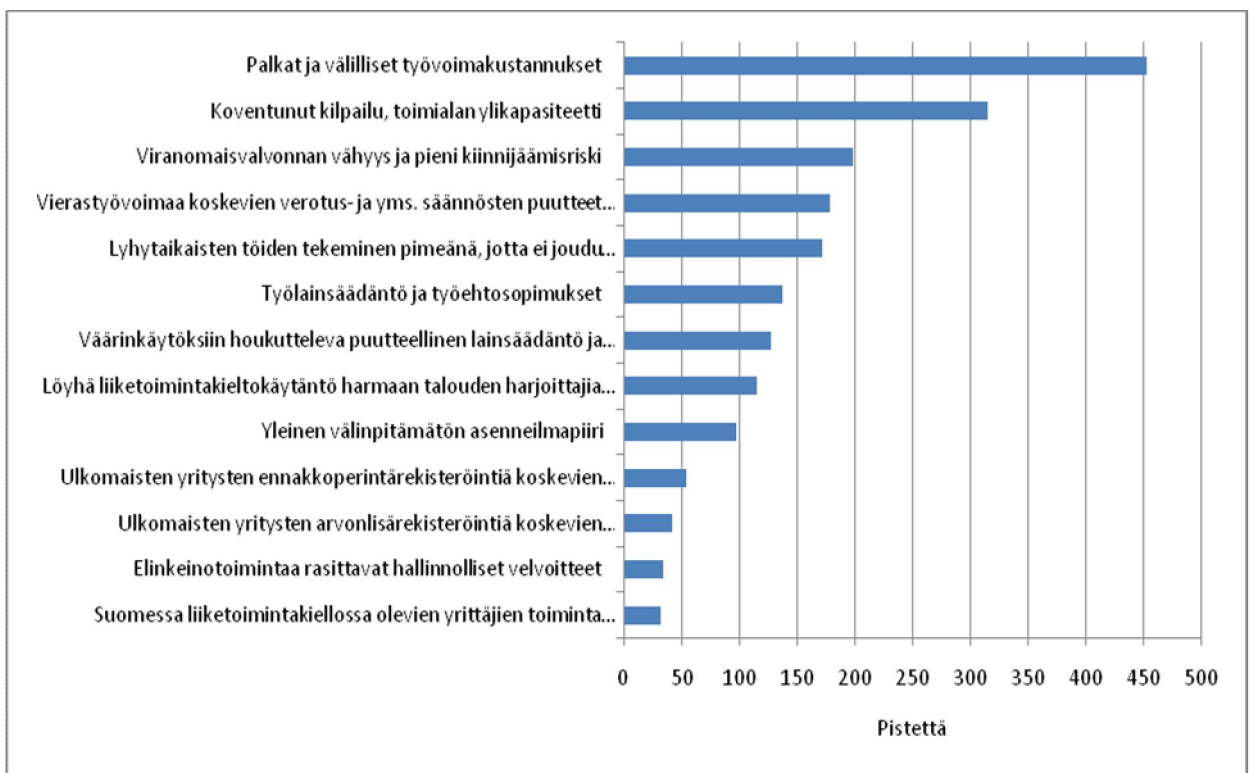
<sup>94</sup> Keskusrikospoliisi: Yrityksiin kohdistuva rikollisuus – teematilannekuva, 12.3.2007.

<sup>95</sup> Keskusrikospoliisi: Yrityksiin kohdistuvan ja niitä hyödyntävän rikollisuuden tilannekuva, 22.10.2008.

## Harmaan talouden taustatekijöitä

Harmaan talouden selvästi tärkeimpänä taustatekijänä pidetään palkkoja ja välillisiä työvoimakustannuksia, joilla on yhteys toimialan ylikapasiteettiin ja koventuneeseen kilpailuun, jota käydään hinnalla. Seuraavaksi tärkeimpiä syitä ovat viranomaisvalvonnan vähyys ja pieni kiinnijäämisriski ja vierastyövoimaa koskevien säännösten puutteet. Viidenneksi tärkeimpänä syynä pidetään lyhytaikaisten töiden tekemistä pimeänä, jotta ei työntekijä joutuisi sovitellun päivärahan piiriin. Työehtosopimukset ja työlainsäädäntö ovat kuudenneksi tärkeimpiä taustatekijöitä. (kuvio 2)

Kuvio 2 Harmaan talouden tärkeimmät taustatekijät rakennusalan yrityskyselyjen mukaan, pistemäärät



## Harmaan talouden laajuus kyselyjen mukaan

Rakennusalan harmaan talouden laajuutta kartoitettiin syksyllä 2009 ensimmäistä kertaa yrityskyselyjen avulla. Rakennusteollisuus RT:n yrityskyselyjen mukaan harmaa talous on vähintään kohtalaista rakennussiivouksessa, maalaus- ja sähkö- ja muurauksessa ja rappauksessa. Muilla talonrakentamisen toimialoilla ja maa- ja vesirakentamisessa harmaan talouden merkitys on vähäinen. Vastaukset tuntuvat hieman risiriitaiselta sen vuoksi, että 40 prosenttia vastanneista yrityksistä kuitenkin koki harmaan talouden kilpailua vääristävät vaikutukset merkittäväksi.

Rakennusliiton toimitsijat suhtautuvat tilanteeseen pessimistisemmin kuin RT:n yrityskyselyihin vastanneet. (taulukko 1) Rakennusliiton toimitsijoiden mukaan harmaata taloutta esiintyy kohtalaisesti RT:n yrityskyselyissä mainittujen rakentamisen alatoimialojen ohella yleisissä



talorakennustöissä, talojen pohjarakentamisessa sekä lattioiden ja seinien päällystyksessä. Rakennusliiton harmaan talouden toimitsijakyselyt tehtiin syksyllä 2009 lähes samanaikaisesti RT:n yrityskyselyjen kanssa. Vastanneet toimitsijat edustivat keskustoimistoa ja liiton kaikkia 11 aluetoimistoa.<sup>96</sup>

*Taulukko 1 Rakentamisen harmaan talouden painopistealueet kyselytutkimusten mukaan 2009, vastausten keskiarvot asteikolla 5-1, jossa 5=erittäin suuri, 4=melko suuri, 3=kohtalainen, 2=jokseenkin vähäinen, 1=ei lainkaan (Lähde; Harmaan talouden yritys- ja toimitsijakyselyt 2009).<sup>97</sup>*

	Keskiarvot, yritys-kyselyt	Keskiarvot, toimitsija-kyselyt	Keskiha-jonta, yri-tyskyselyt	Keskiha-jonta, toi-mitsija-kyselyt
<i>Rakennussiivous (viimeistelytyöt)</i>	3,17	3,36	1,11	0,91
<i>Maalausala (sisä- ja ulkomaalaus)</i>	3,03	3,71	1,00	0,75
<i>Muuraus ja rappaus</i>	3,02	3,60	1,01	0,91
<i>Rakennusalueen pohjarakentaminen</i>	2,89	3,88	1,06	0,78
<i>Lattian- ja seinän päällystystyöt</i>	2,79	3,25	0,99	1,07
<i>Yleiset talorakennustyöt</i>	2,77	3,08	0,95	0,78
Kattorakenteiden asennus, yms.	2,54	2,54	0,94	0,59
LVI-asennus (ml. huolto)	2,42	2,38	0,89	0,77
Kosteus- ja vesieristystyöt	2,37	2,56	0,91	0,96
Ikkunoiden lasitus- ja lasirakentaminen	2,36	2,39	0,89	0,89
Maa-alueen kunnostaminen ja poisto	2,30	-	0,98	-
Virkistys- ja maisemarakentaminen	2,29	2,65	0,92	1,04
Tie-, katu- ja liikennealueiden rakent.	2,17	2,63	0,85	0,82
Sähköasennus (ml. huolto)	2,16	1,87	0,82	0,69
Meluntorjunta- ja suojausrakentaminen	2,11	-	0,84	-
Siltojen ja tunnelien rakentaminen	2,10	2,76	0,86	1,26
Vesirakentaminen (ml. satamat)	2,05	2,24	0,83	0,83
Asfalttiala	2,02	1,65	0,86	0,65
Valvonta- ja hälytyslaitteiden asennus	1,78	1,48	0,78	0,68
Rakennuskoneiden vuokraus	1,71	1,50	0,75	0,80

Rakennusliiton toimitsijakyselyistä ilmeni, että yleisimmät ongelmat rakennustyömailla liittyvät ulkomaiseen työvoimaan. Pimeää ulkomaista työvoimaa on havaittu joka kuudennella tarkastetulla työmaalla. Yleisiä ongelmia ovat myös työmaiden henkilötunnisteissa esiintyvät puutteet, työsuojelun ja työturvallisuuden laiminlyönnit, sosiaalituloja koskevat puutteet sekä tilaajavastuulakia ja työterveyshuoltoa koskevat laiminlyönnit. Edellä mainitut ongelmat koskevat ennen kaikkea ulkomaista työvoimaa. Pimeään kotimaiseen työvoimaan on törmätty harvoin. (kuvio 3)

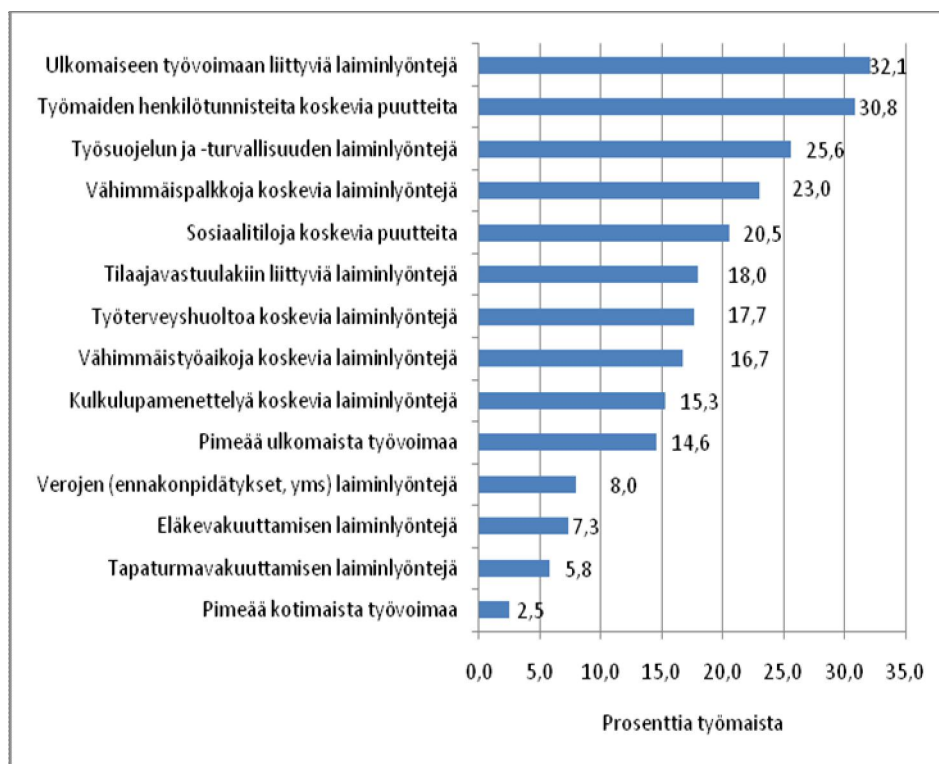
Rakennusliiton toimitsijoiden varsin karu näkemys suomalaisista rakennustyömaista perustuu vuonna 2009 tehtyihin noin 2 400 työmaakäyntiin. Arviolta neljännes työmaakäynneistä on

<sup>96</sup> Vastaukset perustuivat noin 2 400 työmaakäynnistä saatuihin kokemuksiin vuonna 2009.

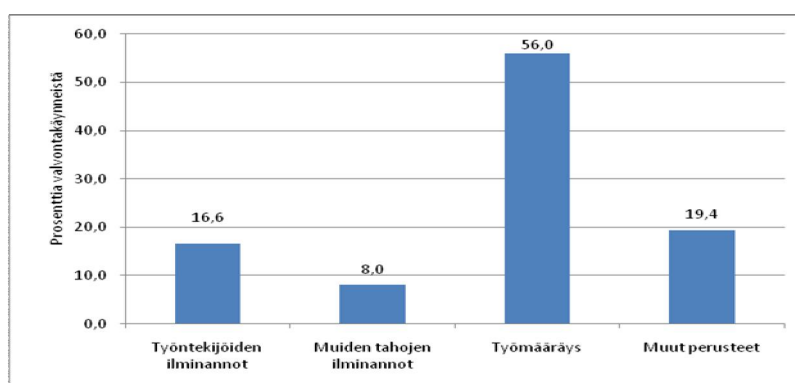
<sup>97</sup> RT:n yrityskyselyjen ja Rakennusliiton toimitsijakyselyiden tarkkoja keskiarvo- ja hajontalukuja ei voida suoraan toisiinsa kyselyjen erilaisesta otoskoosta johtuen.

perustunut t yöntekijöiden tai muiden tahojen, kuten kilpailevien yritysten tekemiin ilmoitustöihin. (kuvio 4) Tämä heikentää saatujen tulosten satunnaisuutta ja tilastollista vertailukelpoisuutta, mutta saatu yleiskuva on linjassa esimerkiksi viranomaisten näkemysten kanssa. Huolestuttavaa on tilaajavastuulain ilmeinen toimimattomuus ja rakennustyömailla havaittujen laiminlyöntien moninaisuus.

Kuvio 3 Rakennustyömaiden valvontakäynneillä havaitut puutteet 2009, prosenttia tarkastetuista työmaista (2 382 kpl)



Kuvio 4 Rakennusliiton rakennustyömaankäyntien (2 382 kpl) perusteet 2009



## Harmaan talouden vaikutukset

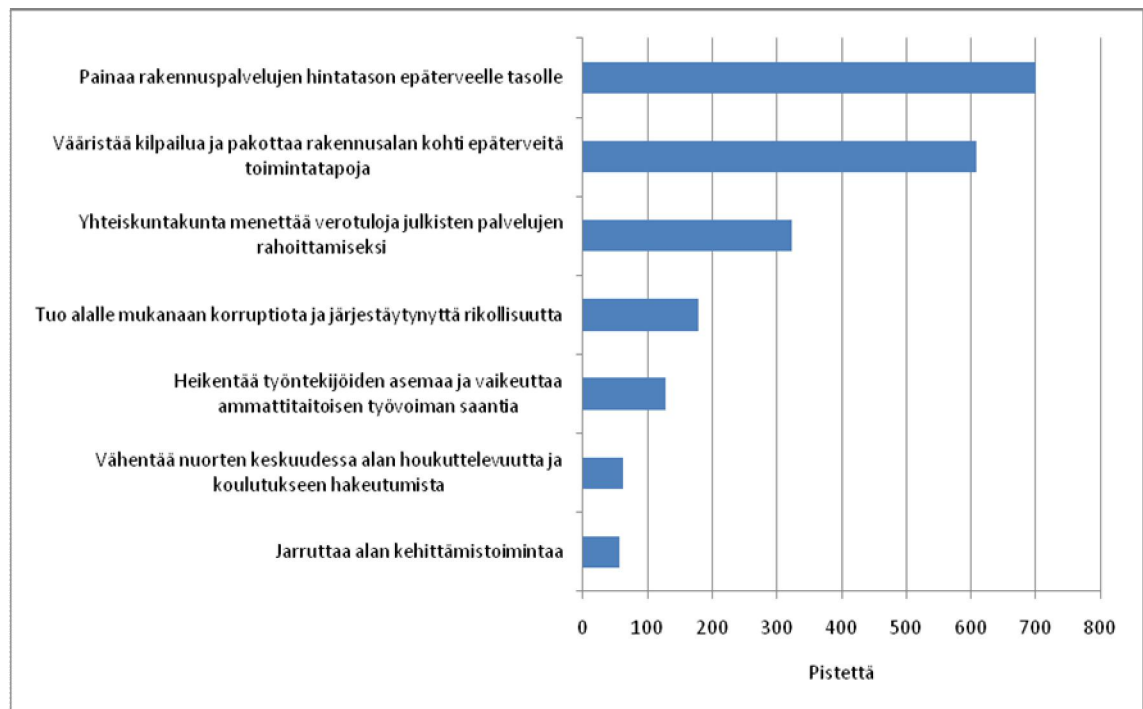
Harmaa talous vaikeuttaa R T:n yrityskyselyjen mukaan rehellisesti toimivien yritysten yritystoimintaa painamalla palvelujen hintatasoa epäterveelle tasolle, vääristämällä kilpailua ja pakottamalla koko toimialan lähemmäksi epäterveitä toimintatapoja. (Kuvio 5) Vastanneista

yrittäjistä 70 prosenttia totesi, että harmaan talouden kilpailua vääristävät vaikutukset ovat vähintään kohtalaiset. Vajaan 40 prosentin mielestä kilpailuhaitat ovat merkittävät. Monet vastanneista yrityksistä totesivat yhteiskunnan menettävän harmaan talouden myötä tarpeellisia verotuloja. (kuviot 6)

Rakennusliiton toimitsijakyselyt painottivat hieman enemmän yhteiskunnan menettämiä verotuloja ja työntekijöiden asemaa kuin RT:n yritys-kyselyt, joissa korostettiin yritysten välistä kilpailuneutraaliteettia. Kuitenkin myös toimitsijat korostivat kilpailun vääristymiä vastauksissaan. Molemmat kyselyt osoittivat, että vaarana on korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden leviäminen toimialalle. Keskusrikospoliisin mukaan rikollisjärjestöjen toiminnan laajenemisesta talousrikollisuuden puolelle onkin ollut jo viitteitä.

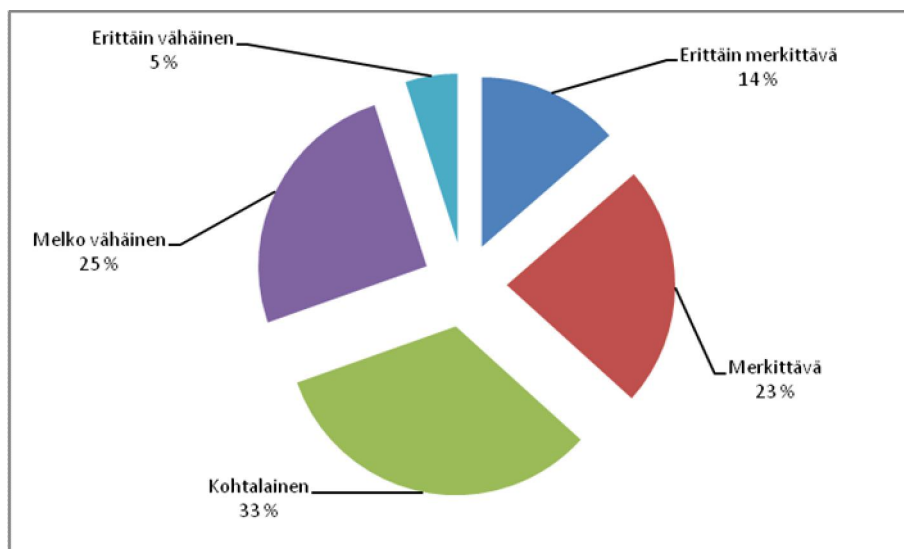
Harmaalla taloudella voi olla myös rakentamisen laatuun vaikutuksia, jotka näkyvät rakennusprojektien pitkittymisinä ja kohonneina korjauskustannuksina tulevaisuudessa. Lisäksi harmaa talous saattaa jarruttaa rakennusalan kehittämistoimintaa ja uusien innovaatioiden käyttöönottoa. Tosin tämä tärkeä asia ei saanut vahvistusta kyselyistä, mikä on hieman yllättävää. Urakoiden alhainen hintataso ja siitä johtuva rakennushankkeiden korkealaskutettavuusaste eivät mahdollista kehittämistoimintaa, jos yritykset keskittyvät vain selviytymiseen.

Kuvio 5 Harmaan talouden vaikutukset rakennusalan yritys-kyselyjen mukaan, pistemäärät<sup>98</sup> (Lähde: Rakentamisen harmaan talouden yritys-kyselyt 2009).



<sup>98</sup> Kyselyssä vastaukset on pisteytetty yritys-kohtaisesti ja summattu yhteen siten, että tärkein harmaan talouden ilmenemismuoto on saanut kolme pistettä, toiseksi tärkein kaksi pistettä ja kolmanneksi tärkein yhden pisteen.

Kuvio 6 Harmaan talouden kilpailua vääristävät vaikutukset yrityskyselyjen mukaan, prosenttia vastanneista (Lähde: Rakentamisen harmaan talouden yrityskyselyt 2009).



### Harmaan talouden kehitys

Kyselytutkimukset vahvistavat sen, että harmaa talous on ollut tuntuvasti vakavampi ongelma talonrakennusalailla kuin maa- ja vesirakentamisessa. Valtaosa (80–90 %) Rakennusliiton toimitsijoista on sitä mieltä, että harmaan talouden ilmiöt ovat lisääntyneet ainakin jonkin verran viimeksi kuluneen 4-5 vuoden aikana. Yritysten vastuuhenkilöistä tätä mieltä oli talonrakentamisen osalta runsas puolet vastanneista ja maa- ja vesirakentamisen osalta 40 prosenttia vastanneista. (taulukko 2).

Taulukko 2 Harmaa talouden kehitys rakennusalailla kyselytutkimusten mukaan 2004–09, prosenttia vastanneista<sup>99</sup>

	Talonrakennusala, yrityskyselyt, %	Talonrakennusala, toimitsijakyselyt, %	Maa- ja vesirakentaminen, yrityskyselyt, %	Maa- ja vesirakentaminen, toimitsijakyselyt, %
Kasvanut selvästi	18,1	59,3	10,7	33,1
Kasvanut jonkin verran	33,7	29,6	28,0	48,1
Pysynyt ennallaan	28,2	7,4	43,1	18,5
Vähentynyt jonkin verran	16,3	3,7	14,3	0,0
Vähentynyt selvästi	3,7	0,0	3,9	0,0

<sup>99</sup> RT:n yrityskyselyjen ja Rakennusliiton toimitsijakyselyiden tarkkoja lukuja ei voida suoraan toisiinsa kyselyjen erilaisesta otoskoosta johtuen.

### 6.3.3. Rakennusalaan kohdistetuissa verotarkastuksissa löytynyt harmaa talous

#### Verotarkastusten tuloksia

Rakennusosalalla tehtiin yhteensä 3 820 verotarkastusta vuosina 2003–09. Verotarkastusten määrää on nostanut vuonna 2008 aloitettu alan verovalvontahanke. Varsinaisen talonrakennusalan osuus tarkastuskohteista oli 49 prosenttia, erikoisrakentamisen (rakennusasennus- ja viimeistely yms.) 48 prosenttia ja maa- ja vesirakennusalan kolme prosenttia. Tarkastusten piirissä olleiden rakennusalan yritysten yhteenlaskettu liikevaihto oli lähes 4,8 miljardia euroa ja niiden maksamat palkat olivat runsaat miljardia euroa.

Verotarkastusten kattavuudesta saa tarkemman kuvan, kun alatoimialojen Tilastokeskuksen YTR:n mukainen liikevaihto tai palkkasumma esimerkkivuonna 2008 suhteutetaan tarkastuskohteista summattuun liikevaihtoon tai palkkasummaan. Näin saatu liikevaihto- tai palkkasummakerroin on sitä pienempi, mitä suuremman osuuden tarkastuskohteet laskennallisesti kattavat toimialastaan ja päinvastoin. Esimerkiksi tarkastustoiminta on kattanut suuremman osan varsinaisella talonrakennusalan kuin erikoisrakentamisen markkinoista liikevaihdolla mitattuna. (taulukko 3)

*Taulukko 3 Vuosina 2003–09 tehdyt verotarkastukset rakennusosalalla ja tarkastuskohteiden liikevaihto ja palkkasumma (Lähde: Verohallinto).*

	Tarkastuskoh- teita, lkm	Tarkastus- kohteiden liikevaihto, 1000 euroa	Tarkastus- kohteiden palk- kasumma, 1000 euroa	Tarkas- tusten liike- vaihto- ker- roin <sup>100</sup>	Tarkas- tusten palkka- summa- kerroin <sup>101</sup>
Varsinainen talonrakentaminen <sup>102</sup>	1865	7 193 357	941 210	59,0	53,6
Maa- ja vesirakentaminen	101	1 721 368	399 049	47,2	57,2
Purku- ja rakennuspaikan pohjatyöt	470	981 154	131 568	36,4	33,5
LVIS-asennus ym. rakennusasennus	704	2 557 077	570 568	48,4	47,7
Rakentamisen viimeistelytyöt <sup>103</sup>	313	381 140	101 701	27,9	31,3
Muu rakennustoiminta <sup>104</sup>	364	860 874	217 692	44,5	52,7
<b>Yhteensä</b>	<b>3817</b>	<b>13 694 970</b>	<b>1 021 726</b>	<b>50,5</b>	<b>49,4</b>

Verotarkastuksissa paljastuneen harmaan talouden arvo oli noin 286 miljoonaa euroa. Harmaan talouden arvosta pimeät palkat muodostivat 167 miljoonaa, peitetyt osinkojako 72 miljoonaa ja kirjanpidon ulkopuoliset tulot 46 miljoonaa euroa. Pimeiden palkkojen ja peiteltyjen osingon suuri määrä osoittaa epäsuorasti sen, että merkittävä osa harmaista tuloista kanavoituu rakennusosalalla kuittikaupan kautta. Kokonaan salatun tulon määrä on pienempää, koska asiakkaat ovat pääosin muita yrityksiä ja yhteisöjä.

<sup>100</sup> Toimialan liikevaihto Tilastokeskuksen YTR:n mukaan vuonna 2008 per tarkastuskohteiden liikevaihto 2003–09.

<sup>101</sup> Toimialan palkat Tilastokeskuksen YTR:n mukaan vuonna 2008 per tarkastuskohteiden palkat 2003–09.

<sup>102</sup> Sisältää kaikentyyppisen talojen rakentamisen ja rakennuttamisen (tol 41).

<sup>103</sup> Sisältää rakennusten ja rakennelmien viimeistelyn, kuten maalaus- ja lasitustyöt, rakennusten ulko- ja sisäpintojen rappauksen, rakennuspuusepäntyöt, lattianpäällystyksen ja seinien verhoilun (tol 433).

<sup>104</sup> Sisältää muun muassa kattorakenteiden asennuksen, rakennuskonevuokrauksen käyttäjiineen, raudoitus-, muuraus- ja kivityöt, kosteus- ja vesieristystyöt, rakennustelineiden pystytyksen ja purun (pl. vuokraus) (tol 439).

Salatuilla tuloilla ja kuittikaupalla saaduilla rahoilla maksetaan edelleen verottomia palkkoja tai muita etuuksia työntekijöille ja yrityksen omistajille. Viranomaisten voi olla vaikea kohdistaa maksut oikeille henkilöille esimerkiksi puuttuvien nimitietojen vuoksi. Tämä johtuu siitä, että alalla käytetään paljon bulvaanijärjestelyjä, joilla pyritään peittelemään yrityksen todelliset vastuuhenkilöt ja taustavaikuttajina toimivat edunsaajat.

Verotarkastukset paljastivat, että lähes 40 prosentilla tarkastusten kohteista oli pimeitä palkkoja. Vajaalla neljänneksellä ilmeni peiteltyä osingonjakoa sekä salattua tuloa eli kirjanpidon ohittavaa rakennuspalvelujen myyntiä. Suhteellisesti eniten pimeitä palkkoja oli varsinaisessa talonrakentamisessa ja maa- ja vesirakennusalaalla. Verotarkastustulosten käyttö alan piilotalouden kokonaisarvon laiskemiseen on kuitenkin ongelmallista. Tietojen hyväksikäyttöä vaikeuttaa se, että vain osa harmaan talouden harjoittajista on valittu verotarkastuksen kohteeksi sattumanvaraisesti.<sup>105106</sup>

*Taulukko 4 Vuosina 2003–09 tehdyissä verotarkastuksissa havaitut harmaan talouden ilmiöt toimialoittain, lkm ja prosenttia (Lähde: Verohallinto).*

	Tarkastuskohteita yhteensä, lkm	Osuus kaikista tarkastuskohteista, %	Pimeitä palkkoja, % kohteiden lkm	Peiteltyä osingonjakoa, % kohteiden lkm	Salattua tuloa, % kohteiden lkm
Varsinainen talonrakentaminen	1865	48,9	41,7	26,4	25,2
Maa- ja vesirakentaminen	101	2,6	41,6	15,8	22,8
Purku- ja rakennuspaikan pohjatyöt	470	12,3	34,0	20,0	14,7
LVIS-asennus ym. rakennusasennus	704	18,5	30,4	16,2	18,9
Rakentamisen viimeistelytyöt	313	8,2	31,3	24,0	20,1
Muu rakennustoiminta	364	9,5	40,7	19,8	28,0
<b>Yhteensä</b>	<b>3817</b>	<b>100,0</b>	<b>37,7</b>	<b>22,6</b>	<b>22,5</b>

*Taulukko 5 Vuosina 2003–09 tehdyissä verotarkastuksissa havaitut harmaan talouden ilmiöt toimialoittain, prosenttia liikevaihdosta ja palkoista (Lähde: Verohallinto).*

	Tarkastuskohteiden liikevaihto, milj. euroa	Tarkastuskohteiden palkkasumma, milj. euroa	Pimeitä palkkoja, % palkoista	Peitellyt osingot + pimeät palkat, % palkoista	Salattua tuloa, % liikevaihdosta
Varsinainen talonrakentaminen	7 193,4	941,2	10,95	15,22	0,40
Maa- ja vesirakentaminen	1 721,4	399,0	0,62	1,11	0,10
Purku- ja rakennuspaikan pohjatyöt	981,2	131,6	6,02	7,77	0,42
LVIS-asennus ym. rakennusasennus	2 557,1	570,6	3,02	4,20	0,08
Rakentamisen viimeistelytyöt	381,1	101,7	12,58	23,07	0,92
Muu rakennustoiminta	860,9	217,7	11,07	15,71	0,66
<b>Yhteensä</b>	<b>13 695,0</b>	<b>1 021,7</b>	<b>7,09</b>	<b>10,14</b>	<b>0,34</b>

<sup>105</sup> Verotarkastuksissa kohteiden valinta on tehty usein maksuvalvontahäiriöiden, rikosepäilyjen, tunnuslukuvertailun ja ilmiantojen perusteella. Lisäksi valintakriteereinä ovat verovelkaisuus ja ilmoitusten laiminlyönnit.

<sup>106</sup> Tietojen kohdentaminen oikealle tilastovuodelle voi olla myös vaikeaa, sillä verotarkastuksissa havaitut väärinkäytökset koskevat joskus usean vuoden verotusta.

## Rakennusalan verovalvontahanke

Verohallinto aloitti vuonna 2008 yhdessä muiden viranomaisten ja sidosryhmien kanssa laajan nelivuotisen rakennusalan verovalvontahankkeen. Hankkeen tavoitteena on harmaan talouden torjunta rakennusosalalla, alalla toimivan ulkomaisen työvoiman verovalvonnan kehittäminen sekä rakennusalan valvontamenetelmien kehittäminen ja tehostaminen. Erityisenä tavoitteena ovat ulkomaisen rakennustyövoiman ja ulkomaisten rakennusyritysten saaminen valvonnan piiriin, korjaus- ja saneeraustoiminta, perustajaurakointi ja yksityishenkilöiden pientalorakentaminen.

Hanketta on koordinoanut verohallinto, jonka lisäksi hankkeeseen ovat osallistuneet poliisiviranomaiset, syyttäjälaitos, ulosottohallinto, työvoimahallinto, työsuojeluviranomaisten, Maa- ja metsätalouden tutkimuskeskus, Kansaneläkelaitos Kela, Eläketurvakeskus ETK, Tapaturmavakuutusten liitto, Rakennusliitto ja Rakennusteollisuus RT. Hankkeen aikana pyritään tehostamaan viranomais- ja sidosryhmäyhteistyötä Viron verohallinnon kanssa. Vuonna 2008 käynnistyi myös neuvontaprojekti o makotirakentajan velvollisuuksista yhdessä kuntien rakennustarkastajien kanssa.

Runsaassa vuodessa, eli v arsin lyhyessä ajassa hankkeessa on saatu paljon tuloksia. Vuoden 2009 puoleen väliin mennessä oli tarkastettu 1 100 rakennusalan yritystä. Hankkeen aikana tehdyissä verotarkastuksissa oli havaittu pimeitä palkkoja 70 miljoonaa euroa ja peiteltyä osingonjakoa 25 miljoonaa euron edestä. Tekaistuja laskuja oli löydetty noin 5 000, joiden yhteisarvo nousi 38 miljoonaa euroon. Kaiken kaikkiaan harmaata taloutta esiintyi 35 prosentissa tarkastettuja yrityksistä. Yhteensä tarkastusten pohjalta tehtyjen veroesitysten määrä oli 121 miljoonaa euroa.<sup>107</sup>

### 6.3.4. Arvonlisäveron laiminlyönnit rakennusosalalla

#### Ilmoitettu, mutta maksamaton arvonlisävero

Vuonna 2008 rakennusalan<sup>108</sup> yritykset ilmoittivat verohallinnon mukaan valvontailmoituksilla maksettavaa arvonlisäveroa noin 1 977 miljoonaa euroa. *Todelliset maksut olivat kuitenkin vain runsaat 1 817 miljoonaa euroa, eli kahdeksan prosenttia pienemmät kuin ilmoitetut verot.* Osuus oli suurin talonrakennusosalalla ja pienin maa- ja vesirakentamisessa. Erikoistuneessa rakennustoiminnassa osuus asettui edellä mainittujen päätoimialojen väliin. Tarkasteluun sisältyi 41 725 rakennusalan yritystä, joiden tekemien arvonlisäveroilmoitusten vuosisaldo oli positiivinen. (taulukko 6)

<sup>107</sup> Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi arvonlisäveron muuttamiseksi ja arvonlisäverolain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 41/2010).

<sup>108</sup> Tässä rakennusalan arvonlisäveromenetyksiä koskevassa luvussa rakennusala on jaettu kolmeen päätoimialaan EU:n uuden, vuoden 2008 toimialaluokituksen mukaan. Päätoimialoja ovat *talonrakentaminen (tol 41)*, *maa- ja vesirakentaminen (tol 42)* ja *erikoistunut rakennustoiminta (tol 43)*. Erikoistunut rakentaminen koostuu pääasiassa erilaisista talojen ja maa- ja vesirakennelmien rakennusasennus- ja viimeistelytoista, rakennusten ja rakennelmien purkutöistä ja rakennuspaikan valmistelutöistä.

Taulukko 6 Rakennuslalla ilmoitetut ja maksetut arvonlisäverot vuonna 2008 yritysten kokoluokittain (pl. negatiivisen vuosisaldon yritykset). (Lähde: Verohallinto)

Yritysten kokoluokka, palkansaajia	Ilmoitetut arvonlisäverot, milj. euroa	Maksetut arvonlisäverot, milj. euroa	Ilmoitusten ja maksujen erotus, milj. euroa	Erotus / ilmoitetut verot, %
Alle 3	256,4	212,1	44,3	17,3
3-9	301,4	257,8	43,6	14,5
10-19	269,9	236,2	33,7	12,5
20-49	349,3	327,2	22,0	6,3
50-249	356,8	339,8	17,0	4,8
250-	443,0	444,2	-1,2	-0,3
<b>Yhteensä</b>	<b>1976,8</b>	<b>1817,3</b>	<b>159,5</b>	<b>8,1</b>

Ilmoitettujen ja maksettujen verojen suhteellinen prosentuaalinen erotus kasvaa si irryttäessä suurista yrityksistä pieniin yrityksiin. Talonrakennuslalla kolme neljäsosaa laiminlyötyjen arvonlisäverojen arvosta kertyy alle 20 palkansaajan yrityksistä, jotka työllistävät 40–45 prosenttia toimialan kaikista palkansaajista.<sup>109</sup> Vero veloista yli 90 prosenttia kertyy alle 20 palkansaajan yrityksistä. Vero veloista to dennäköisesti merkittävä osa on kertynyt maksamattomista arvonlisäveloista. Yhteensä verovelat (245 milj. euroa) olivat kaksitoista prosenttia ilmoitetuista arvonlisäveroista. (taulukko 7)

Rakennusyrityksistä noin pari prosenttia oli vuonna 2008 kokonaan tai osittain ulkomaalais-taustaisia. Osa yritysten vastuuhenkilöistä oli leskeli p syväisluonteisesti Suomessa ( maahanmuuttajayrittäjä), mutta osa ulkomaalaisista vastuuhenkilöistä asui vakituaisesti ulko mailla. Ulkomaalaistaustaisten yritysten osuus maksamattomista arvonlisäveroista oli yhteensä kahdeksan prosenttia. Merkittävä osa ulkomaalaistaustaisista yrityksistä oli virolaisten ja venäläisten vastuuhenkilöiden hallitsema.

Verohallinnon asiantuntijoiden mukaan huomattavaa osaa veroista ei koskaan makseta, eikä ole aiottukaan maksaa. Ilmoitukset on tehty, koska on haluttu välttää suoranaisen veropetoksen tekeminen. Toimintaan liittyy lyhytaikaisten ja kertakäyttöyritysten hyväksikäyttöä. Tämä on suhteellisen helppoa, sillä yritykset voivat toimia puolikin vuotta maksamatta veroja ja hoitamatta muita yhteiskunnallisia velvoitteita ennen kuin viranomaiset ennättävät puuttua asiaan johtuen pienten yritysten suuresta määrästä suhteutettuna rajallisiin viranomaisresursseihin.

Verojen maksamatta jättäminen ja maksukyvyttömyys eivät ole sinänsä harmaata taloutta, mutta nimenomaan rakennuslalla se voi osoittaa harmaan talouden olemassaoloa kuittikaupan muodossa. Yritykset, jotka haluavat ostamallaan kuiteilla peittää maksamiaan pimeitä palkkoja, hankkivat kuitit arvonlisäverovelvollisiksi rekisteröidyiltä yrityksiltä. Nämä voivat joko

- olla tekemättä mitään ilmoituksia veroviranomaisille, jonka seurauksena on verojäämäksi siirtyvä arvioitu maksuunpano,
- ilmoittaa kuittien mukaiset korvaukset liikevaihtonaan, mutta jättää verot maksamatta,

<sup>109</sup> Palkansaajien joukossa on yhtiömuotoisissa yrityksissä toimivia yrittäjiä, jotka maksavat palkkoja itselleen. Toiminimuotoisten yritysten yrittäjät eivät sisälly palkansaajiin, koska he eivät voi maksaa palkkoja itselleen. Kaikkein pienimmistä alle palkansaajan yrityksistä osa oli jo lopettanut tai keskeyttänyt toimintansa.



- ilmoittaa vain osan niille muodollisesti maksetuista korvauksista, jolloin maksu npanot ja verojäämät jäävät pienemmiksi tai
- antaa ei-toimintaa – ilmoituksia, jolloin paljastuminen jää riippumaan verovalvonnan tehokkuudesta ja satunnaistekijöistä.

*Taulukko 7 Rakennuslalla ilmoitetut ja maksamatta jääneet arvonlisäverot ja verovelat vuonna 2008 yritysten kokoluokittain (pl. negatiivisen vuosisaldon yritykset). (Lähde: Verohallinto)*

Yritysten kokoluokka, palkansaajia	Maksamaton arvonlisävero, milj. euroa	Kaikki verovelat, milj. euroa	Verovelat/ ilmoitetut arvonlisäverot, %
Alle 3	44,3	95,4	37,2
3-9	43,6	60,0	19,9
10-19	33,7	39,4	14,6
20-49	22,0	31,1	8,9
50-249	17,0	18,8	5,3
250-	-1,2	0,7	0,1
<b>Yhteensä</b>	<b>159,5</b>	<b>245,3</b>	<b>12,4</b>

### Negatiivisen vuosisaldon yritykset

Rakennuslalla toimi vuonna 2008 verohallinnon mukaan 4 575 yritystä, joiden tekemien arvonlisäveroilmoitusten vuosisaldo oli negatiivinen, eli tavara- ja palveluostoista saatavien vähennysten summa oli suurempi kuin myynnin arvonlisävero. *Negatiivisen vuosisaldon yrityksistä 89 prosenttia oli alle kolmen hengen yrittäjäomistajavetoisia yrityksiä.* Nämä yritykset ovat periaatteessa oikeutettuja arvonlisäveropalautuksiin. Yhteensä negatiivisten arvonlisäveroilmoitusten vuosisaldo oli 60 miljoonaa euroa, josta ulkomaalaistausten yritysten osuus oli yhdeksän prosenttia. (taulukko 8)

Osa negatiivisen vuosisaldon yrityksistä harjoittaa vientiä. Rakennuspalvelujen vienti on arvonlisäverotonta, mutta yritykset ovat voineet saada arvonlisäverovähennyksiä omista tavara- ja palveluostoistaan ja investoinneistaan. Myös toimintansa aloittaneilla yrityksillä voi olla käynnistysinvestointeja, joista saadut arvonlisäverovähennykset voivat olla satunnaisesti suuria. On kuitenkin erittäin epätodennäköistä, että kovin pienet yritykset harjoittaisivat vientiä tai että yritys voisi toimia rakennuslalla jatkuvasti arvonlisäveron muodostuessa negatiiviseksi.

*Taulukko 8 Rakennusalan negatiivisen vuosisaldon ilmoittaneet yritykset vuonna 2008 yritysten kokoluokittain. (Lähde: Verohallinto)*

Yritysten kokoluokka, palkansaajia	Yrityksiä, lkm	Osuus yrityksistä, %	Ilmoitettu arvonlisävero, milj. euroa	Osuus negatiivisesta arvonlisäverosta, %
Alle 3	4071	87,2	- 22,2	36,6
3-9	375	9,1	- 13,1	21,8
10-19	72	2,1	- 6,2	10,4
20-49	41	1,3	- 11,6	19,3
50-	16	0,3	- 7,2	11,9
<b>Yhteensä</b>	<b>4575</b>	<b>100,0</b>	<b>- 59,9</b>	<b>100,0</b>

## Ilmoittamatta jätetty arvonlisävero

Ilmoitettujen mutta maksamattomien arvonlisäverojen lisäksi veroa voi jäädä kokonaan ilmoittamatta. Näissä tapauksissa koko rakennuspalvelujen myynti voi jäädä pimentoon, jolloin yrityksen kannalta kysymys on kirjanpidon ulkopuolisista salatuista tuloista. Helpointa myyntitulojen salaus on yksityishenkilöiden rakentamisessa, jossa kuitteja ei tarvita verovähennyksiä varten. Tämän tyyppistä arvonlisäveron laiminlyöntiä on seuraavassa arvioitu vertaamalla rakennusalan teoreettista arvonlisäveroa ilmoitettuun arvonlisäveroon.

Teoreettinen arvonlisävero on johdettu kansantalouden tilinpidon mukaisesta rakennusalan yritystoiminnan käypähintaisesta nettoarvonlisäyksestä ilman kotitalouksien omatoimista ja paikallishallinnon rakentamista.<sup>110</sup> Oletuksena on, että kansantalouden tilinpito kuvaa oikein talonrakentamisen laajuutta ja rakennetta. Kansantalouden tilinpidossa rakentamisen markkinatuotanto koostuu yritysten, elinkeinoharjoittajien ja harmaan talouden arvioidusta tuotannosta. Elinkeinoharjoittajia ovat yritykset, joiden henkilöstö työvuosina mitattuna jää alle kahteen työntekijään.

Rakentamisen nettoarvonlisäys yritystoiminnassa eli arvonlisäys ilman kiinteän pääoman kulumista oli kansantalouden tilinpidon mukaan 10,1 miljardia euroa vuonna 2008. Summa on saatu vähentämällä toimialan koko nettoarvonlisäyksestä kotitalouksien omatoimisen ja paikallishallinnon rakentamisen nettoarvonlisäys (990 milj. euroa). (Kotitalouksien omatoimisessa rakentamisessa brutto- ja nettoarvonlisäys ovat samoja, sillä siihen ei sisälly pääoman kulumista.) Tästä loppusummasta 22 prosentin verokannalla laskettu teoreettinen arvonlisävero oli noin 2 220 miljoonaa euroa.

Ennen kuin teoreettista arvonlisäystä verrataan verottajalle ilmoitettuun arvonlisäveroon, on ilmoitetuissa arvonlisäveroissa otettava huomioon investointimenoista tehdyt verovähennykset. Investointimenot eivät sisälly kansantalouden tilinpidon nettoarvonlisäykseen, eivätkä siitä johdettuun teoreettiseen arvonlisäveroon. Korjaus tapahtuu siten, että ilmoitettuja arvonlisäveroja korotetaan rakennusalan käyttöomaisuuden hankintoihin liittyvillä laskennallisilla arvonlisäveroilla.<sup>111</sup> Investoinnit perustuvat kansantalouden tilinpidon tilastoihin ja ne ovat ostajahintaisia.

Vuonna 2008 rakennusalan ilmoitettu arvonlisävero oli noin 1 977 euroa, eli 105 miljoonaa euroa pienempi kuin kansantalouden tilinpidon tiedoista johdettu laskennallinen arvonlisävero. Summa vastaa 22 prosentin verokannalla laskettuna vajaa 480 miljoonan euron salattua liikevaihtoa. *Yhteensä ilmoitettu mutta maksamatta jäänyt arvonlisävero ja laskennallinen kokonaan ilmoittamatta jäänyt arvonlisävero olivat 265 miljoonaa euroa vuonna 2008.* Lukua ei voida verrata aiempien vuosien arvioihin, joissa teoreettisen arvonlisäveron pohjana oli vain talonrakentaminen.<sup>112</sup>

<sup>110</sup> Yritystoiminnan nettoarvonlisäys = yritysten ja elinkeinoharjoittajien bruttoarvonlisäys miinus kiinteän pääoman kuluminen.

<sup>111</sup> Käyttöomaisuuteen on luettu koneet, laitteet, kuljetusvälineet ja tietokoneohjelmistot, joiden ostajahintaiset hankintamenot olivat 780 miljoonaa euroa vuonna 2008. Summaan sisältyi laskennallista arvonlisäveroa noin 141 miljoonaa euroa. Laskelmissa kannattaa ottaa huomioon, että osa ostajahintaisista investointimenoista voi kohdistua vanhoihin (käytettyihin) koneisiin, laitteisiin ja kulkuvälineisiin, jotka eivät sisällä verotuksessa vähennettävää arvonlisäveroa.

<sup>112</sup> Vertailua on hankaloittanut kansantalouden tilinpidon vuonna 2010 julkistettu aikasarjaudistus, joka ulottuu vuoteen aina 1975 saakka. Uudistuksen myötä etenkin talonrakentamisen tuotos ja arvonlisäys ovat kasvaneet monesta syystä. Ensinnäkin tuotoksen tasoa on nostanut uudisrakentamisen laskennassa hyödynnettävien kuutuhintojen nousu.

Rakennusalan arvonlisäveron menetykset keskittyvät enemmän ilmoittamatta ja maksamatta jääneisiin veroihin kuin kokonaan ilmoittamatta jääneisiin arvonlisäveroihin. Sen sijaan esimerkiksi majoitus- ja ravitsemisalalla veromenetykset koostuvat pääosin kokonaan ilmoittamatta jääneistä arvonlisäveroista. Majoitus- ja ravitsemisalalla arvonlisäveron laiminlyönti on kuitenkin kertaluokkaa helpompaa kuin rakennusallalla, koska pääosa ravintoloiden asiakkaista on yksityisiä henkilöitä, jotka eivät tarvitse ostoihin sisältyviä arvonlisäveroja vähennyksiksi omassa verotuksessaan.

Kuitenkin yksityishenkilöiden talojen ja vapaa-ajan rakennusten rakentamisessa sekä asuntojen korjaustoissa tulojen salaaminen on helppoa varsinkin, jos työn teettäjä ei katso hyötyvänsä tarpeeksi kotitalousvähennyksestä. Vuonna 2008 kotitalousvähennyksen enimmäismäärä oli asunnon ja vapaa-ajan asunnon kunnossapito- ja perusparannustoissa vain 1 150 euroa verovelvollista henkilöä kohden, josta se nostettiin 3 000 euroon vuoden 2009 alusta lukien. Tämän jälkeenkin vähennyksen maksimimäärät ovat asuntojen ja rakennusten korjauskustannuksiin nähden vähäiset.

Erityisesti ulkomaisen yrityksen arvonlisäveroton rakennuspalvelujen myynti yksityishenkilöille Suomessa on helppoa ja kiinnijäämisriski pieni. Vain silloin, jos yksityishenkilö haluaa tehdä ostamastaan kunnossapito- ja korjauspalvelusta kotitalousvähennyksen, ulkomaisen yrityksen on oltava Suomessa ennakoperintärekisterissä.<sup>113</sup> Verohallinnon ja Rakennusliiton mukaan ulkomaisten rakennusliikkeiden toiminta on ollut yleistä Etelä-Suomessa pientalojen rakennuspalveluissa. Syitä ovat pulat kotimaisista ammattirakentajista ja palvelujen halvempi hinta.

### **Laskelmien ja tulosten arviointia**

Saatuihin tuloksiin liittyy varauksia erityisesti kokonaan ilmoittamatta jääneen arvonlisäveron suhteen. Varaukset kohdistuvat laskelmien lähtöoletukseen, jonka mukaan kansantalouden tilinpidon kuvaus oikein yritystoiminnan laajuutta ja rakennetta talonrakentamisen toimialalla. Ongelmaksi muodostuu esimerkiksi se, että tilinpidon laadintamenetelmistä johtuvista syistä toimialan nettoarvonlisäys sisältää muiden toimialojen kuin varsinaisten rakennusalan yritysten, kuten talotehtaiden tai kaupan työntekijöiden tekemää asennustyötä rakennustyömailla.

Periaatteessa muiden toimialojen osuus pitäisi vähentää toimialan nettoarvonlisäyksestä ennen kuin siitä laskettua teoreettista arvonlisäystä verrataan verottajalle ilmoitettuihin arvonlisäveroihin. Muiden alojen osuudesta talonrakentamisen tuotannossa ei ole olemassa tarkkoja tietoja, mutta työvoimatutkimuksen lisäkyselyjen mukaan muiden toimialojen työtunnit nousevat jopa 5-10 prosenttiin rakennustyömailla työskentelevien työntekijöiden työtunneista. Laskelmiin vaikuttaa myös kotitalouksien omatoimisen rakentamisen arvo, joka on kansantalouden tilinpidossa täysin arvionvarainen.

Yhdessä ongelmaksi voi muodostua väliuotekäytön (tavara- ja palveluostot) ja arvonlisäyksen välinen rajanveto, mikäli kansantalouden tilinpidossa rakennusyritysten väliuotekäytön arviointiin käytetään tilinpäätöstietoja. Kun yritykset maksavat tavaroiden ja pal-

---

Toiseksi rakennuttaminen sisältyy nyt uudisrakentamisen uusiin tasoihin ja talonrakentamisen tuotokseen. Lisäksi talojen pohjarakentaminen luetaan nyt kokonaan talonrakentamiseen väliuotekäytöksi, mikä ostetaan maa- ja vesirakentamisen toimialalta (ks. [www.tilastokeskus.fi](http://www.tilastokeskus.fi)).

<sup>113</sup> Ulkomaisen rakennusyrityksen on rekisteröidyttävä Suomessa myös aina arvonlisäverovelvolliseksi, jos yritys haluaa myydä palvelujaan yksityishenkilöille vaikka vain kertaluonteisesti tai lyhytaikaisesti, sillä näissä tapauksissa ulkomaiseen rakennuspalveluja myyvää yrityksen ei sovelleta käännettyä arvonlisäverovelvollisuutta.

velujen kuittikaupasta saaduilla rahoilla työntekijöille pimeitä työkorvauksia, aliarvioituu todellisten tötulojen merkitys tilinpäätöksissä ja siinä kautta aliarvioituu myös talonrakentamisen brutto- ja nettoarvonlisäys kansantalouden tilinpidossa.

Oman kasvavan ongelmansa kansantalouden tilinpidossa on muodostanut ulkomaisella työvoimalla tehdyn rakennustyöpanoksen arviointi. Valtaosa ulkomaisista työntekijöistä tulee Suomeen palvelujen vapaan tarjonnan puitteissa liikkuvana työvoimana, joiden työnantajina ovat Virossa tai muualla ulkomailla toimivat työvoiman vuokraus- ja alihankintayritykset. Osa työpanoksesta on viranomaisien mukaan täysin pimeää työvoimaa, jonka käyttö on helpompaa etenkin yksityistalouksien rakentamisessa ja asunto- ja kiinteistöyhtiöiden korjaustöissä.

### 6.3.5. Työsidonnainen harmaa talous rakennusalaalla

#### Palkansaajien salatut työtulot

Rakentamisen<sup>114</sup> työsidonnaisen harmaan talouden laskelmat, jotka kertovat rakennustyöntekijöiden (palkansaajien) laskennallisista pimeistä tuloista, perustuvat tässä Tilastokeskuksen maksuvalvontatilaston palkkasummista johdettujen laskennallisten työtuntien ja työvoimatutkimuksen työtuntien väliseen erotukseen.<sup>115</sup> Perusajatuksena on, että työvoimatutkimuksen työtunnit kertovat palkansaajien ja yrittäjien todelliset työtunnit, kun taas laskennalliset työtunnit osoittavat vain ne työtunnit, jotka pohjautuvat verottajalle ilmoitettuihin tietoihin.

Vaihtoehtoisesti rakentajien laskennalliset työtunnit voitaisiin johtaa Tilastokeskuksen tulonjakotilaston palkka- ja yrittäjätulosummista, mutta maksuvalvontatilastosta saadut tiedot ovat vuotta tuoreempia. Tulonjakotilaston pohjalta piilotaloutta ei pystyittäisi tarkastelemaan rakentamisen alatoimialoilla (talonrakentaminen, rakennusasennus- ja viimeistely, jne.), vaan tämä on tehtävä maksuvalvontatilaston aineistosta. Maksuvalvontatilastoista ja tulonjakotilastoista johdettuja arvioita rakentamisen harmaasta taloudesta ei voisi kuitenkaan verrata suoraan toisiinsa.<sup>116</sup>

Tilastokeskuksen maksuvalvontatilastosta johdettujen arvioiden mukaan talonrakennusalan työntekijöiden laskennallinen piilotalouden arvo (salatut työtulot) oli 360 miljoonaa euroa vuonna 2008, mikä muodosti runsaat neljä prosenttia talonrakennusalan tuotannosta (arvonlisäys). Tuotoksesta piilotalouden arvo oli noin 1,5 prosenttia. Kotimaiseen työpanokseen liittyvä piilotalouden arvo on alentunut, mikä johtunee rakentamisen suhdanteiden paranemisesta

<sup>114</sup> Tässä rakennusalan työsidonnaista piilotaloutta kuvaavassa luvussa on sovellettu edelleen vanhaa vuoden 2002 toimialaluokitusta. Sen mukaan koko rakennusala on jaettu kolmeen päätoimialaan, jotka ovat talonrakentaminen, maa- ja vesirakentaminen ja rakentamista palveleva toiminta. Talonrakennusala on jaettu edelleen kahteen alatoimialaan, jotka ovat varsinainen talonrakennusala ja rakennusasennus- ja viimeistely. Varsinainen talonrakennusala koostuu seuraavista vanhan toimialaluokituksen toimialoista: 45211 Yleiset talonrakennustyöt ja 45220 Kattorakenteiden asennus ja kattaminen. Rakennusasennus- ja viimeistely koostuu puolestaan seuraavista toimialoista: 45250 Muu erikoisalarakentaminen, 45310 Sähköjohtojen ja –laitteiden asennus, 45320 Eristystyöt, 45330 LVI-asennukset, 45340 Muu rakennusasennus, 45410 Rappaustyöt, 45420 Rakennuspuusepänasennukset, 45430 Lattian ja seinien päällystys, 45441 Maalaus, 45442 Lasitus ja 45450 Muut rakentamisen viimeistelytyöt.

<sup>115</sup> Laskennalliset työtunnit muodostetaan siten, että rakennustyöntekijöiden maksuvalvontatilaston mukaiset palkkasummat jaetaan rakennusalan palkkatilaston tehdyn työajan kokonaistuntiansioilla, joita on korotettu ns. sosiaalipalkkakuluilla. Kokonaistuntiansiot sisältävät sunnuntai- ja ylityöpalkan korotusosat. Sosiaalipalkkakuluihin kuuluvat esimerkiksi vuosilomapalkat, sairausajan palkat, arkipyhien korvaukset ja työajanlyhennysrahat.

<sup>116</sup> Maksuvalvontatilastossa esimerkiksi yrittäjien itselleen maksamat palkat sekoittuvat rakennustyöntekijöiden palkkoihin. Sitä vastoin tulonjakotilastossa päätoimisten palkansaajien palkkatuloihin lisätty yrittäjätuloja, koska palkansaajat ovat voineet toimia osan vuotta tai sivutoimisesti myös yrittäjinä.

ja siitä, että alihankintatyöt ovat siirtyneet entistä enemmän ulkomailta käsin toimiville urakoitsijoille.

Rakennustyöntekijöiden suurin mahdollinen laskennallinen piilotyöllisyys nousi 9 100 mies-työvuoteen vuonna 2008. Työvoimatutkimuksen mukaiseen talonrakennusalan koko kotimaiseen työvoimaan suhteutettuna piilotyöllisyys oli 6-7 prosenttia vuonna 2008. Maltillisella 25 prosentin keskimääräisellä tuloveroasteella mitattuna veromenetykset kotimaisten rakennustyöntekijöiden salatuista työtuloista olivat noin 90 miljoonaa euroa (taulukko 9). Salatuista työtuloista voidaan laskea edelleen fiktiiviset maksamattomat sosiaalivakuutusmaksut, kuten eläke- ja tapaturmavakuutusmaksut.

Sosiaalivakuutusmaksujen laiminlyönnit ovat fiktiivisiä siksi, että niitä vastaavaa rahavirtaa ei ole ollut olemassa. Vuonna 2008 laskennalliset maksamattomat eläkevakuutusmaksut olivat rakennusosalalla noin 70–80 miljoonaa euroa ja maksamattomat tapaturmavakuutusmaksut noin 10 miljoonaa euroa. Summat on arvioitu salatuista työtuloista keskimääräiselle rakennusalan eläkevakuutus- ja tapaturmavakuutusmaksuprosentilla, jossa eläkevakuutusprosentit perustuvat Eläketurvakeskus ETK:n tilastoihin ja tapaturmavakuutusprosentit kansantalouden tilinpidon tietoihin.

Ylipäättään laskennallisen piilotalouden osuus rakentamisen tuotannosta on seurannut melko hyvin talonrakentamisen määrän kehitystä kansantaloudessa. 1990-luvulla piilotalouden merkitys väheni rakentamisen ko van kasvun myötä trendinomaisesti. Muutokset rakentamisen määrässä voivat olla kuitenkin nopeita, jonka lisäksi kansantalouden nousu- ja laskusuhdanteet näkyvät investointiluonteisessa rakentamisessa pienellä viipeellä. Siksi piilotalouden arvo voi nousta myös noususuhdanteessa, kun ammattitaitoisesta työvoimasta syntyy puutetta.

Vastaavasti piilotalouden osuus ei heti välittömästi kohoa laskusuhdanteessa, jos rakennustyömailla on runsaasti ylimääräistä työvoimaa, jota ei voida vähentää nopeasti esimerkiksi työntekijöiden hyvän irtisanomissuojan vuoksi. Alan suhdannevaihtelujen tasoittelemiseksi rakennusosalalla on lisätty työvoiman joustavuutta, mikä on merkinnyt koti- ja ulkomaisten alihankkijoiden ja vuokratyövoiman käytön kasvua. Jo 1990-luvulla alkanut kehitys on merkinnyt sitä, että pääurakoitsijoiden omien rakennustyöntekijöiden määrä on supistunut tuntuvasti.

*Taulukko 9 Talonrakennusalan laskennallisen harmaan talouden arvo ja piilotyöllisyys 2000–2008.<sup>117</sup>*

	Piilotalouden arvo, milj. euroa	Osuus rakentamisen tuotannosta, %	Osuus rakentamisen tuotoksesta, %	Piilotyöllisyys, miestyövuotta
2000	700	12,4	4,6	25 400
2001	430	7,6	2,8	15 300
2002	520	9,7	3,4	17 900
2003	550	9,7	3,5	18 200
2004	440	7,1	2,6	14 100
2005	450	6,4	2,4	13 900
2006	340	4,6	1,7	10 100
2007	420	5,1	1,8	11 900
2008	360	4,1	1,5	9 100

<sup>117</sup> Lähde: Kansantalouden tilinpito, palkkatilasto, maksuvalvontatilasto ja työvoimatutkimus, Tilastokeskus

### **Piilotalous keskittyy talonrakennusalalle**

Aiemmissa selvityksissä on todettu, että rakennusalan harmaa talous on keskittynyt varsinaiseen talonrakentamiseen. Rakennusasennuksen ja viimeistelyn toimialoilla ja maa- ja vesirakentamisessa harmaan talouden merkitys on pienempää kuin varsinaisessa talonrakentamisessa. Osasyynä on, että virheet pimeänä työnä tehdyistä erikoistöistä jäisivät teettäjän vastuulle. Maa- ja vesirakentamisessa on sitä vastoin julkisen alan tai sen yhtiöitettyjen liikelaitosten omalla työvoimalla ja kalustolla tehtyä rakentamista, johon ei juuri ole sisällynyt perinteistä harmaata taloutta.

2000-luvulla toteutunut kehitys on merkinnyt sitä, että laskennallinen kotimainen piilotalous on pienentynyt arvoltaan ja suhteelliselta osuudeltaan varsinaisen talonrakentamisen rakennusteknisissä töissä 1990-lukuun verrattuna. Sen sijaan rakennusasennuksessa ja viimeistelyssä harmaan talouden tuotanto-osuus on pysytellyt koko ajan 2-4 prosentin tuntumassa. Selityksenä voi olla, että varsinaisen talonrakennusalan työt ovat valuneet ulkomaisille alihankkijoille, mutta rakennusasennuksessa ja viimeistelyn erikoistyöt ovat vielä kotimaisten toimijoiden käsissä.

### **Mitä varauksia piilotalouden laskelmiin voi sisältyä?**

Maksuvalvonta-aineistosta muodostetuista tilastoista johdetut piilotalouden luvut näyttävät heilahtelevan vuodesta toiseen. Tämä voi johtua paitsi todellisista suhdannevaihteluista myös laskelmien taustalla olevien palkkasummatietojen virheistä ja haastatteluihin perustuvan Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen työtuntien virhemarginaaleista. Myös palkansaajan ja yrittäjän asemaan voi sisältyä rajanveto-ongelmia, sillä rakennusalalla työskentelevä voi toimia osan vuodesta työnantajan palveluksessa ja osan vuodesta tai sesonkiaikoina itsenäisenä yrittäjänä.

Laskelmiin sisältyvä oletus, että pimeiden rakennustyötuntien hinta olisi sama kuin palkkatilastojen osoittama kokonaistuntiansio virallisilla työmarkkinoilla, voi aiheuttaa vääristymiä. Kuitenkin pimeillä työmarkkinoilla maksettu todellinen työpalkka voi olla tuntuvasti alhaisempi kuin virallisilla työmarkkinoilla, koska kaikki osapuolet säästävät veroissa ja palkan sivukuluissa. Piilotalouden laskelemissa oletuksena oleva liian korkea työtuntiansio pienentää edelleen laskennallisia työtunteja ja nostaa sitä kautta tilastollista piilotalouden arvoa.

### **6.3.6. Pienyrittäjien laskennallinen piilotalous**

Laskelmat työsidonnaisen piilotalouden arvosta eivät kerro mitään yrittäjien saamista pimeistä tuloista. Yrittäjien saama tulo on ainakin osittain riippumaton heidän tekemästään työpanoksesta, vaikka yrittäjien osuus talonrakennusalan työllisestä työvoimasta oli työvoimatutkimuksen mukaan neljännes ja tehdyistä työtunneista liki 30 prosenttia vuonna 2008. Tästä on osoituksena kuittikauppa, josta urakoitsija saa hyödykseen kaiken sen voiton, joka jää jäljelle mahdollisten aine- ja tarvikeostojen ja pimeän palkanmaksun jälkeen hänen omasta työpanoksestaan riippumatta.

Yksi tapa mitata yrittäjien laskennallisen harmaan tulon osuutta on arvioida se salatusta tulosta prosenttiosuutena, joka vastaa toimintaylijäämää/sekatuloa kansantalouden tilinpidon tuotantotilillä. Toimintaylijäämä (netto) saadaan, kun arvonnalisäyksestä vähennetään palkansaaja-

korvaukset ja tuotannon ja tuonnin verot miinus tukipalkkiot sekä kiinteän pääoman kuluminen. Arvio sa latusta tu losta perustuu laskelmiin ko konaan ilmoittamatta ja maksa matta jääneistä arvonlisäveroista, jotka vastasivat ko ko rakennusala lla 480 miljoonan euron lii kevaihto vuonna 2008.

Kansantalouden tilinpidon mukaisella yrittäjätulon<sup>118</sup> tuotososuudella arvioituna yrittäjien laskennalliset pimeät tulot olivat vuonna 2008 noin 51 miljoonaa euroa, kun salatusta liikevaihdosta (kuititon myynti, yms.) on vähennetty välituoteostot, työntekijöiden (pimeät) palkat ja pääoman kuluminen kansantalouden tilinpidon tuotantotileillä olevien tuotososuuksien mukaisesti.<sup>119</sup> Yrittäjien pimeitä tuloja voi nostaa se, että tosiallista veronkiertoa voi sisältyä verotajalle ilmoitettuihin myyntituloihin, joista ei ole suoritettu arvonlisäveroa.<sup>120</sup>

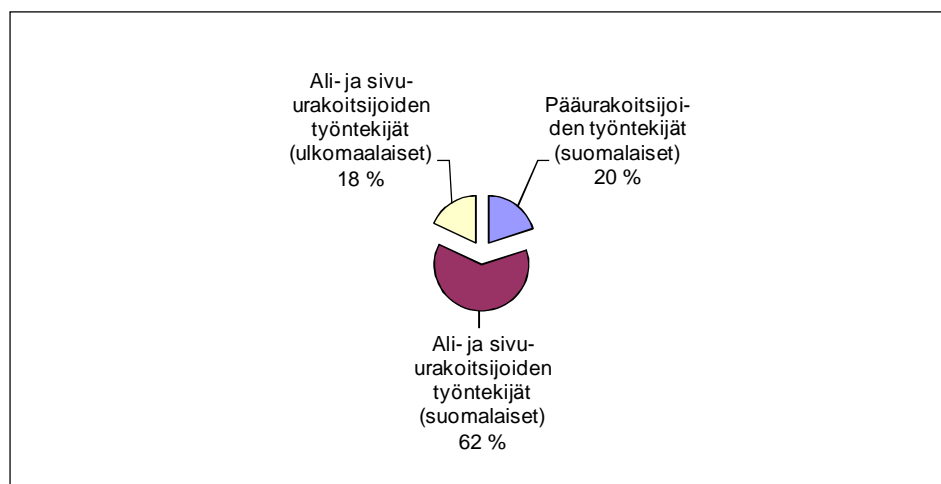
### 6.3.7. Ulkomainen työvoima ja ulkomainen aliurakointi rakennusala lla

#### Ulkomaisen työvoiman määrä kyselytutkimusten mukaan

##### Rakennusliiton tutkimukset

Rakennusliiton vuoden 2006 tammi-heinäkuussa Uudellamaalla (Helsinki-Uusimaa) tekemien työmaatutkimusten mukaan ulkomaalaisten työntekijöiden osuus nousi 18 prosenttiin rakennustyömaiden kokonaistyöntekijämäärästä. Tutkimuksen kohteena oli yhteensä 142 työmaata, joista kaikkiaan 107 rakennustyömaalla oli ulkomaalaisia vuokra- tai aliurakoitsijoiden työntekijöitä. Työmaiden kulkulupalistojen mukaan laskettuna ulkomaalaisia työntekijöitä oli noin 1 150. (kuvio 7)

Kuvio 7 Rakennustyömaiden työntekijät Uudellamaalla vuoden 2006 ensimmäisellä puoliskolla. (Lähde: Rakennusliiton työmaatutkimus)



<sup>118</sup> Kansantalouden tilinpidossa yrittäjätulo ku vaa yhtiömuotoisten yritysten toimintaylijäämä ja kotitaloussektoriin luettavien toiminimimuotoisten yritysten sekatuloa, joka vastaa korvausta kotitaloussektorin yhtiöittämättömien yritysten (toiminimet) omistajien ja heidän perheenjäsentensä työstä ja sisältää yrittäjän saaman voiton

<sup>119</sup> Yrittäjien pimeät tulot = kokonaan ilmoittamatta jäänyt arvonlisävero \* 0,22 \* yrittäjätulon tuotososuudesta yritystoiminnassa ilman kotitalouksien omatoimista rakentamista ja paikallishallinnon rakentamista (toimintaylijäämän ja sekatalo tuotososuuksien summa, joka oli 10,9 % vuonna 2008) kansantalouden tilinpidon mukaan.

<sup>120</sup> Asiantuntijoiden mukaan ainakin osa ilmoitetuista mutta maksamatta jääneistä arvonlisäveroista kertyy varattomilta yrityksiltä, jotka ovat myyneet tekaistuja kuitteja, joilla on peitetty ostajayrityksessä pimeästi tehty työ.

Ulkomaalaisista työntekijöistä noin 60 prosenttia työskenteli varsinaisissa talonrakennusalan ammateissa (kirvesmies, rakennusmies, betonimies yms.). Loput toimivat pääasiassa erilaisissa talonrakennusalan erikois-, asennus- ja viimeistelytyöissä (katto- ja vesieritysala, putkimies, sähkö-, teräs- peltiseppä- ja ilmastointiasennus, rakennusmaalaus). Ulkomaalaisten työntekijöiden suhteellinen osuus on suurempi järjestäytymättömien kuin järjestäytyneiden pääurakoitsijoiden rakennustyömailla.<sup>121</sup>

Ulkomaalaiset työntekijät olivat harvoin suoraan työsuhteessa suomalaiseen pääurakoitsijaan. Työmailla, joilla työskenteli tutkimusajanjaksolla ulkomaalaisia rakennusmiehiä, työsuhteet olivat tavallisesti suomalaiseen alitai sivu-urakoitsijaan tai katto-urakoitsijan vuokrausyritykseen. Toiseksi eniten työsuhteita oli suoraan ulkomaalaiseen yritykseen. Työsuhteiden selvittäminen on Rakennusliiton asiantuntijan mukaan hankalaa, koska urakointiketjut eivät ole aina selkeästi näkyvissä.<sup>122</sup> Kaikkiaan tutkituilla työmailla toimi runsaat 300 yritystä, joista kolmasosalla oli ulkomaalaisia työntekijöitä.

### Uudenmaan työsuojelupiirin tutkimukset

Uudenmaan työsuojelupiiri käynnisti vuonna 2008 rakennusalan harmaan talouden torjuntahankkeen, johon osallistuu työsuojelupiirin ulkomaalaisvalvonnan sekä tilaajavastuu- ja työturvallisuusasioiden virkamiehiä. Syyskuuhun 2008 mennessä tarkastuksen piirissä oli ollut yhteensä 46 työmaata, jotka kuuluivat seitsemälle suurelle pääurakoitsijalle. Tarkastetuilla työmailla työskenteli yhteensä 1 900 työntekijää, joista 27 prosenttia oli ulkomaalaisia. Kun rakennustyömaata kohden oli keskimäärin yhteensä 41 työntekijää, oli heistä ulkomaalaisia keskimäärin yksitoista.

Harmaan talouden torjuntahankkeen alustavien tulosten mukaan suurimmat ongelmat työsuhteen ehtojen osalta koskevat todennäköisesti rakennustyömailla toimivia ulkomaalaisia yrityksiä.<sup>123</sup> Myös muutamia työnteke-oikeudettomia ulkomaalaisia työntekijöitä on tullut esiin tarkastuksissa. Säännösten mukaan pääurakoitsijalla pitäisi olla tiedot työmaalla työskentelevistä ulkomaalaisista työntekijöistä ja heidän työnteke-oikeutensa perusteita. Kuitenkin tiedot puuttuivat 65 prosentissa niistä tarkastetuista työmaista, joissa työskenteli ulkomaalaisia työntekijöitä.<sup>124</sup>

Uudenmaan työsuojelupiirin selvityksessä ulkomaisten työntekijöiden osuus rakennustyömaille on suurempi kuin Rakennusliiton työmaatutkimuksessa. Pääasiallisena syynä on ajankohittainen tutkimusvuosi, joka oli työsuojelupiirin tutkimuksessa 2008 ja Rakennusliiton tutkimuksessa 2006. Tänä aikana ulkomaisten työntekijöiden määrä oli noussut rakennustuotannon kasvun myötä. Myös työsuojelupiirin ulkomaalaisvalvontaan keskiytyvän ULTI-tiimin mukaan ulkomaalaisten lähetettyjen työntekijöiden ja vuokratyöntekijöiden määrä on kasvanut viime vuosina.

<sup>121</sup> Järjestäytymättömien pääurakoitsijoiden työmailla (13 kpl) lähes 30 prosenttia työntekijöistä oli ulkomaalaisia.

<sup>122</sup> Tutkimuksen kohteena olleista 142 rakennustyömaasta noin viidenneksessä oli selviä puutteita kulunvalvonnassa, jonka vuoksi ei saatu kaikkia tarvittavia tietoja alitai sivu-urakointiyrityksistä taikka rakennusalan työvoiman vuokrausta harjoittavista yrityksistä.

<sup>123</sup> Ulkomaalaisten työntekijöiden osalta työsuhteen ehdot ovat usein puutteellisia etenkin palkkauksen, työterveyshuollon järjestämisen ja tapaturmavakuuttamisen osalta.

<sup>124</sup> Ulkomaalaisia työntekijöitä oli yhteensä 36 rakennustyömaalla, mikä oli lähes 80 prosenttia kaikista tarkastetuista työmaista (46 kpl).



## Rakennusteollisuus RT:n työmaatutkimukset

Rakennusteollisuus RT ry on tehnyt 2000-luvulla jäsenyrityksilleen suunnattuja rakennustyömaiden työvoimarakennetta kuvaavia tutkimuksia, joiden eräänä tavoitteena on ollut seurata ulkomaalaisten työntekijöiden osuuden kehitystä työmailla. Kyselytutkimuksia on tehty vuosina 2005, 2007, 2008 ja 2009. Tuo reimman syksyllä 2009 yhdeksässä RT:n piirissä toteutetun kyselyn kohdejoukkona oli 336 jäsenyritystä, joista kyselyihin vastasi 67 prosenttia (226 yritystä). Vastanneilla yrityksillä oli käynnissä noin 1 720 työmaata, joilla toimi noin 4 110 aliurakoitsijaa.

Tutkittujen työmaiden kokonaistyöntekijämäärä oli yhteensä 18 900, joista 55 prosenttia oli aliurakoitsijoiden työntekijöitä<sup>125</sup> ja 41 prosenttia pääurakoitsijoiden omia työntekijöitä. Loppuosa työntekijöistä oli pääurakoitsijoiden vuokratyöntekijöitä. Aliurakoitsijoiden käyttämistä vuokratyöntekijöistä ei tutkimuksen pohjalta saatu tietoja. Ulkomaalaisia työntekijöitä rakennustyömailla oli noin 1 740, eli 9,2 prosenttia työntekijöiden kokonaismäärästä. Osuus oli suurin Uudellamaalla, jossa ulkomaalaisia oli 17 prosenttia rakennustyömaiden työntekijöistä.

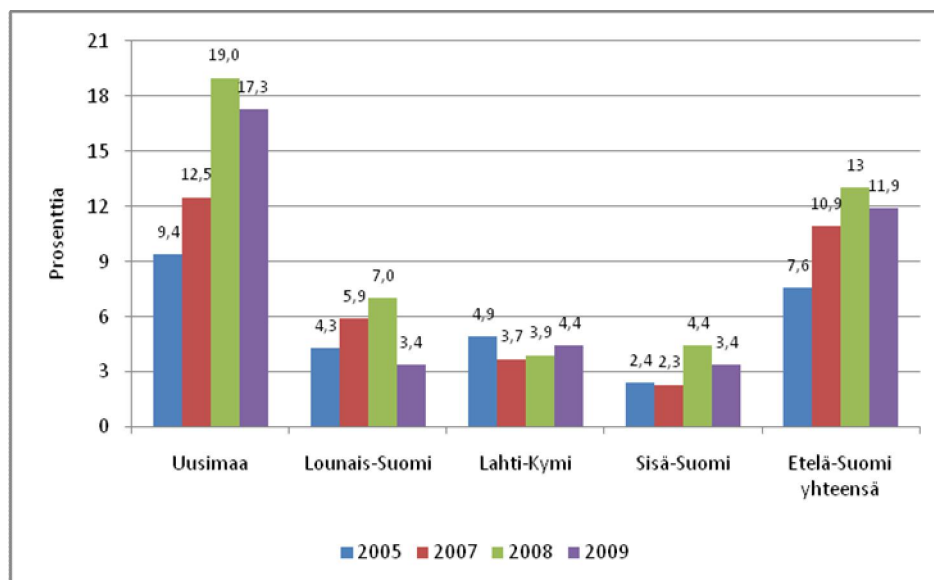
*Taulukko 10 Ulkomaisten työntekijöiden osuus rakennustyömailla syksyllä 2009, prosenttia työmaiden työvoimasta (Lähde: Rakennusteollisuus RT)*

Talonrakennuspiiri	Ulkomaalaisia työntekijöitä yhteensä, %	Ulkomaalaisia pääurakoitsijoiden omista työntekijöistä, %	Ulkomaalaisia pääurakoitsijoiden vuokratyöntekijöistä, %	Ulkomaalaisia aliurakoitsijoiden työntekijöistä, %
Uusimaa	17,3	5,1	30,9	21,9
Satakunta	8,1	3,4	47,6	2,3
Lounais-Suomi	5,7	0,8	5,9	9,7
Lahti-Kymi	4,4	0,4	5,3	7,6
Itä-Suomi	4,5	0,4	3,2	9,9
Sisä-Suomi	3,4	0,9	6,2	5,1
Pohjanmaa	2,5	0,5	4,2	4,8
Pohjois-Suomi	1,5	0,2	6,1	3,1
Lappi	0,6	0,0	0,0	1,4
<b>Yhteensä</b>	<b>9,2</b>	<b>1,9</b>	<b>22,6</b>	<b>13,7</b>

<sup>125</sup> Keskimäärin rakennustyömailla oli 11 työntekijää ja 2,4 aliurakoitsijaa. Yksi aliurakointiyritys työllisti ainoastaan 2,5 työntekijää.

Kuvio 8

*Ulkomaalaisten rakennustyöntekijöiden osuus Uudenmaan, Lahti-Kymen, Lounais-Suomen ja Sisä-Suomen talonrakennuspiirien työmailla vuosina 2005, 2007, 2008 ja 2009, prosenttia työmaiden työvoimasta (Lähde: Rakennusteollisuus RT)*



RT:n arvio ulkomaalaisten keikkatyöntekijöiden suhteellisesta määrästä ja osuudesta on ollut paljon pienempi kuin Rakennusliitto ry:n ja Uudenmaan työsuojelupiirin selvityksissä. Osasyynä erilaisiin käsityksiin on, että RT:n työmaatutkimukset käsittävät vain joukon järjestäytyneiden työnantajien suuria työmaita. Niiden ulkopuolella jäävät kokonaan järjestäytymättömien työnantajien rakennustyömaat.<sup>126</sup>

Rakennusliiton toimitsijat tekivät toukokuussa 2010 tarkastukset 50 Helsingin julkisivusaneeraustyömaalla, joissa toimi 26 pääurakoitsijaa ja lähes sata aliurakoitsijaa. Pää- ja aliurakoitsijoiden työntekijöistä ulkomaalaisia oli 64 prosenttia ja suomalaisia vain 36 prosenttia. Vajaat puolet ulkomaalaisista oli edelleen Suomen rekisteröityjen yritysten työntekijöitä ja loput lähetettyjä työntekijöitä. Pääosa ulkomaalaisesta työvoimasta oli rekrytoitu Virossa, jonka lisäksi työntekijöitä oli muun muassa Puolasta, Ukrainasta ja Venäjältä.

### Laskennalliset arviot ulkomaisesta työpanoksesta

Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektille vuonna 2008 laaditussa selvityksessä talonrakennusalan ulkomaisen ja muun ulkopuolisen työpanoksen merkitystä talonrakennustyömailla arvioitiin vertaamalla kansantalouden tilinpidon mukaisesta talonrakentamisen kiinteähintaisesta tuotoksesta johdettuja laskennallisia työtunteja kotimaisten ammattirakentajien työtunteihin vuosina 2000–07.<sup>127</sup> Oletuksena oli, että laskennalliset työtunnit sisältävät kaikki rakennus-

<sup>126</sup> Rakennustyömaakyselyjen ulkopuolelle ovat jääneet myös omakoti- ja muut pientyömaat.

<sup>127</sup> Laskennalliset työtunnit on muodostettu selvityksessä seuraavasti:

1. Kiinteähintaisesta talonrakentamisen tuotoksesta arvioidaan rakennustyömaiden työsidonnaiset kustannukset, eli työsidonnainen tuotos. Se on uudistuotannossa noin 43 prosenttia. Uudistuotantoa työntensiivisemmässä korjausrakentamisessa työsidonnaisuus on 1,4 – kertainen uustuotantoon verrattuna.
2. Työsidonnainen tuotos jaetaan rakennustyömaiden työntekijöiden keskimääräisellä työtuntikustannuksella, joka sisältää palkkakustannukset, henkilösivukulut ja muut työsidonnaiset kustannukset.
3. Laskennallisista työtunneista vähennetään yksityisen kotitalouksien omatoimisen rakentamisen työtunnit.

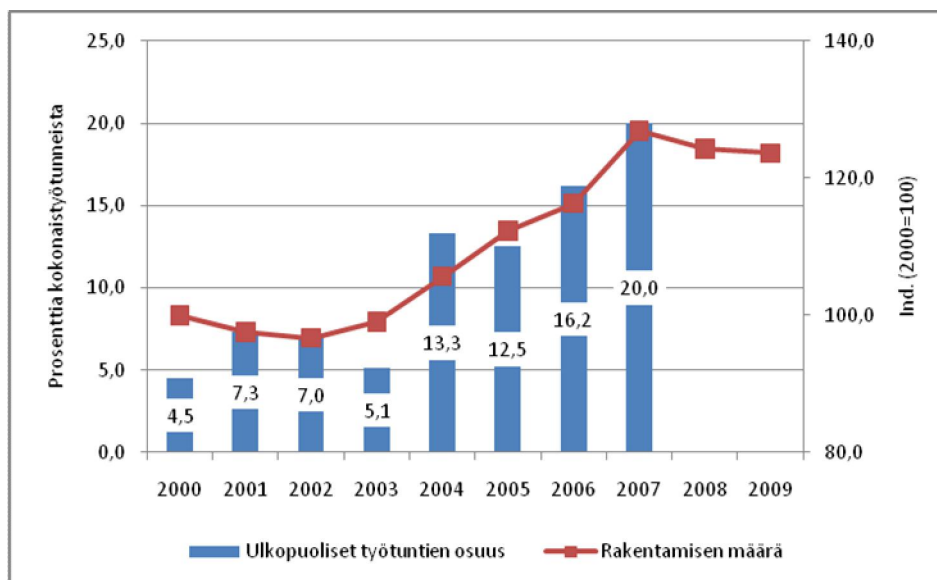
työmailla tehty työ, mutta ammattirakentajien työ tunti kattavat vain Suomessa pysyvästi asuvien henkilöiden työ tunti.<sup>128</sup>

Ammattirakentajien työ tunti on tuotettu Tilastokeskuksen rakennustuotantotilaston ja työvoimatutkimuksen erilliselvytyksillä. Ammattirakentajien työ tunteissa lähtökohtana ovat rakennusalan ammattiteissa toimivien pää- ja sivutoimisten työntekijöiden työ tunti. Siten ammattirakentajien työ tunti kattavat teollisuuden ja kaupan asennustyöntekijöiden yms. ja kotimaisen vuokratyövoiman työ tunti ja ne voivat kertoa paremmin juuri ulkomaisen työvoiman osuudesta työmailla kuin verrattaessa laskennallisia työ tunteja tavanomaisesti laadittuihin työvoimatutkimuksen työ tunteihin.

Laskelmissa ammattirakentajien työ tunti eivät sisällä toimihenkilöiden työ tunteja lukuun ottamatta rakennustyömaiden työnjohtojen työ tunteja, jotka on arvioitu laskelmiin erillisen arvion pohjalta. Tämä tehtiin käytännössä siten, että työntekijöiden työ tunteja korotettiin seitsemällä prosentilla. Lisäksi yksityishenkilöiden oman rakentamisen työ tunti on vähennetty talonrakentamisen tuotoksesta johdetuista laskennallisista työ tunteista, sillä yksityishenkilöiden oman rakentamisen työ tunti eivät sisälly myöskään ammattirakentajien työ tunteihin.

Laskelmat osoittivat, että talonrakennusalan laskennallisten kokonaistyö tunti ja kotimaisten ammattirakentajien työ tunti välinen erotus oli noin viidennes aikaisista laskennallisista työ tunteista.<sup>129</sup> Näyttää siltä, että kotimaisten ammattirakentajien ulkopuolisten työ tunti määrä ja niiden osuus on seurannut rakentamisen suhdanteita 2000-luvulla. Työ tunti välinen erotus pieneni vuosina 2001–03, kun rakentaminen supistui lievästi. Vuosina 2004–07 tilanne kehittyi sitä vastoin päinvastaiseen suuntaan, kun rakentaminen lisääntyi maassamme voimakkaasti.

Kuvio 9 Talonrakentamisen määrä ja kotimaisten ammattirakentajien työ tunti ulkopuolelle jäävien työ tunti osuus työ tunti kokonaismäärästä 2000–09.<sup>130</sup>



<sup>128</sup> Lith, Pekka: *Rakennusala muuttuvassa maailmassa 2008*.

<sup>129</sup> Työtuntilaskelmien välinen erotus vastasi 30 000 henkilötyövuotta, jos henkilötyövuosien laskennan pohjana on palkansaajien vuodessa keskimäärin tekemät työ tunti työvoimatutkimuksen mukaan vuonna 2008.

<sup>130</sup> Lähde: Rakennustilasto, kansantalouden tilinpito, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith

Ammattirakentajien ulkopuoliset työtunnit koostuvat oletuksen mukaan pääasiassa ulkomailla vakinaisesti asuvien keikkatyöläisten työtunneista Suomeen rakennustyömailla. Ulkomainen työvoima tulee Suomeen laillisesti tai pimeästi alihankintayritysten tai vuokratyövoimayritysten kautta. Maamme lähialueilta ja muualta uusista EU-jäsenmaista kotoisin olevat ulkomaiset työntekijät ovat olleet urakoitsijoiden näkökulmasta katsoen ammattitaitoista, halpaa ja kaikin kein joustavinta työvoimaa rakentamiselle tyypillisten suhdannevaihtelujen vuoksi.

Laskennallinen arvio, joka perustuu talonrakentamisen tuotoksesta johdetun laskennallisen työn ja ammattirakentajien työtuntien väliseen erotukseen, sisältää implisiittisesti myös pien-  
talojen rakennustyömaat, jos rakennusten omistajien olemattomista rakentamista ei oteta lukuun. Laskelmien avulla ei voida saada aineellista tietoa ulkomaisen työvoiman käytöstä. RT:n ja Rakennusliiton tekemien tutkimusten mukaan ulkomaisen työpanoksen osuus rakennustyömailla on Uudellamaalla huomattavasti suurempi kuin muualla maassa.

Kotimaisten ammattirakentajien työtuntien ja talonrakentamisen tuotoksesta johdettujen laskennallisten työtuntien väliseen erotukseen voi sisältyä ulkomaalaisten rakennustyöntekijöiden työtuntien ohella myös kotimaassa asuvien työttömien tai lomautettujen rakennustyömiesten työpanosta. Vielä 1990-luvun talouslaman aikana työttömien työpanos oli todennäköisesti aivan toista luokkaa kuin tänä päivänä. Nyt työttömien työpanoksen merkitys lienee marginaalinen. Rakennusalan kotimainen ja työkykyinen työvoima on luultavasti aika tarkkaan käytössä.<sup>131</sup>

### **Arviot ulkomaisesta työvoimasta vuosina 2008–09**

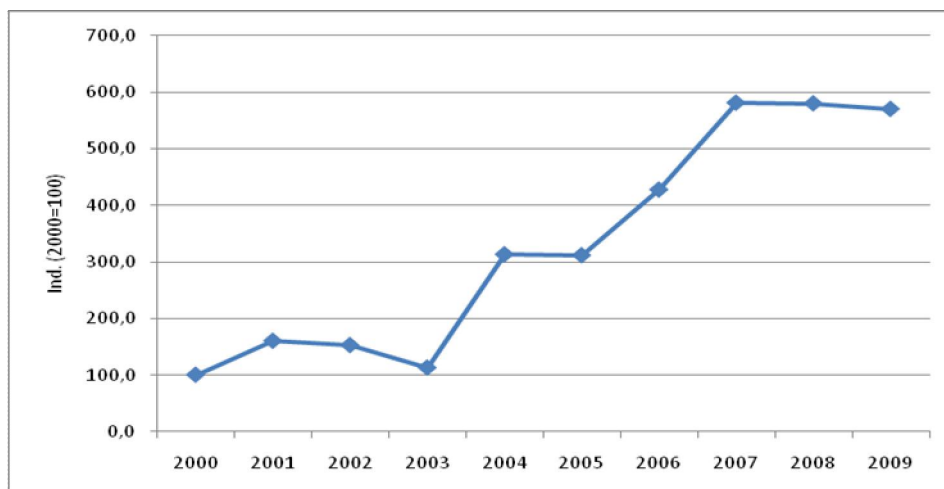
Laskelmat kotimaisten ammattirakentajien ulkopuolisista työtunneista päättyvät vuoteen 2007. Kansantalouden tilinpidossa tapahtuneen aikasarjauudistusten ja muiden laskelmien laadintaan vaikuttavien tekijöiden vuoksi vuosien 2008–09 tiedot on estimoitu tässä yhteydessä muualla tavoin. Laskelmat pohjautuvat karkeaan oletukseen, että ulkomaisten rakentajien työpanos on seurannut suoraan talonrakentamisen kiinteähintaisesta uutuutuotannosta ja peruskorjausrakentamisesta arvioidun työsidonnaisen tuotoksen vuotuista kasvua vuosina 2008–09.

Laskelmat osoittavat, että talonrakentamisessa uutuutuotannon kiinteähintainen työsidonnainen tuotos kääntyi laskuun vuonna 2008 ja supistuminen jatkui vuonna 2009. Sitä vastoin korjausrakentamisessa työsidonnainen tuotos lisääntyi hieman molempina vuosina. Koska uutuutuotantoa työsidonnaisempi korjausrakentaminen korvasi osittain uutuutuotannon supistumista, jäi koko naistyöpanoksen pieneneminen lähes olemattomaksi talonrakentamisessa vuonna 2008. Myös vuonna 2009 työsidonnainen talonrakentamisen koko naistuotos aleni vain 1,7 prosenttia.

Ulkomaista työpanosta kuvaavien kotimaisten ammattirakentajien ulkopuolisten työtuntien määrä ei ole ratkaisevasti muuttunut vuosina 2008–09 vuoteen 2007 verrattuna olettaen, että ulkomaisen työpanoksen määrä on seurannut suoraan talonrakentamisessa kiinteähintaisen työsidonnaisen tuotoksen kehitystä ja kotimainen työvoiman tarjonta ei ole syrjäyttänyt ulkomaista työvoimaa tai päinvastoin. Saatu tulos vastaa Rakennusliiton toimitsijoiden näkemystä, jonka mukaan ulkomaisen työvoiman määrä ei ole juurikaan pienentynyt työmailla.

<sup>131</sup> Osa kortistossa olevista rakennusalan työntekijöistä on vanhenevaa, vajaakuntoista tai muuten vaikeasti työllistettävää väkeä, jonka työpanokselle ei ole välttämättä todellista kysyntää rakennusmarkkinoilla. Tehostuneen valvonnan vuoksi työttömien jatkuva työskentely rakennustyömailla on muutoinkin hankalaa.

Kuvio 10 Kotimaisten ammattirakentajien ulkopuolelle jäävien laskennallisten työtuntien määrän kehitys rakennustyömailla 2000–2009, (ind. 2000=100).<sup>132</sup>



Talonrakennusalan työsidonnoisesta piilotaloudesta laskelmat osoittavat, että rakennusalan työntekijöiden piilotalouden arvo ja suhteellinen osuus ovat pienentyneet 2000-luvulla etenkin varsinaisen talonrakentamisen osalta. Tämä voi johtua osin siitä, että alihankintatyöt ovat siirtyneet ulkomailta käsin toimiville urakoitsijoille, joista osalla saattaa olla suomalainen tausta. Tilastollisesti kehitys näkyy siten, että työsidonnoinen kotimainen piilotalous on vähenyt 2000-luvulla sitä mukaa, kun ulkomaiden rakennustyöntekijöiden työpanos on lisääntynyt. (taulukko 11)

Taulukko 11 Talojen uudis- ja peruskorjausrakentamisen määrä, laskennallisen ulkomaisen työvoiman määrä (työvoimatutkimuksen ulkopuoliset miestyövuodet) ja kotimaisen piilotalouden osuus talonrakentamisen tuotannosta vuosina 2000–2008 maksuvalvontatilastosta johdettujen arvioiden mukaan.<sup>133</sup>

	Talojen rakentamisen määrä, milj. euroa	Työvoimatutkimuksen ulkopuoliset miestyövuodet, lkm <sup>134</sup>	Kotimainen piilotalous talonrakennustuotannosta, %
2000	12432	5.053	12,4
2001	12132	8.219	7,6
2002	12017	7.927	9,7
2003	12313	5.764	9,7
2004	13135	16.096	7,1
2005	13964	16.091	6,4
2006	14462	21.877	4,6
2007	15779	30.147	5,1
2008	15685	-	4,1

<sup>132</sup> Lähde: Rakennustilasto, kansantalouden tilinpito ja työvoimatutkimus Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith

<sup>133</sup> Lähde: Kansantalouden tilinpito, maksuvalvontatilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith

<sup>134</sup> Laskelmat ulkomaiden keikkatyöntekijöiden työpanoksesta perustuvat aiemmin julkaistuihin selvityksiin: Lith, Pekka: *Rakennusala muuttuvassa maailmassa 2008*, Muistio ulkomaisesta työpanoksesta Suomessa ja yritystoimintaa liittyvistä pelisäännöistä. Selvityksessä ulkomaisen työpanoksen mittaaminen on perustunut ennen Tilastokeskuksen kansantalouden tilinpidon uudistusta julkaisuihin tilastoihin talonrakentamisen määrällisistä tasoista.

Rakennusalan ulkomainen työvoima on vain pieneltä osaltaan suoraan suomalaisten pääurakoitsijoiden palveluksessa. Myös vuokratyövoiman osuus näyttää mm. verohallintoon vuokratuista työntekijöistä tulleiden ilmoitusten perusteella vähentyneen. Valtaosa ulkomaisesta rakennustyövoimasta on aliurakoitsijoiden palveluksessa. Valvonnan kannalta erityisen ongelmallisia ovat ulkomaille rekisteröidyt, Suomessa ilman kiinteää toimipaikkaa toimivat yritykset.

Esimerkiksi Rakennusliitto RT:n jäsenyrityksissään toteuttamien tutkimusten mukaan näiden Uudenmaan piirissä olevilla työmailla oli vuonna 2008 ulkomaisia vuokratyöntekijöitä 227, mutta aliurakoitsijoiden palveluksessa olevia ulkomaisia työntekijöitä 1.411. Vuotta aikaisemmin vastaavat luvut olivat 191 ja 977 eli vuokratyöntekijöiden osuus verrattuna aliurakoitsijoiden palveluksessa oleviin oli vuonna 2008 laskenut 2,5 prosenttiyksiköllä.<sup>135</sup>

Ulkomaiseen työvoimaan ja ulkomaiseen yritystoimintaan liittyvää problematiikkaa käsitellään tarkemmin luvussa 6.4.

### 6.3.8. Yhteenveto rakennusalan harmaan talouden määrästä

#### Kokonaan ilmoittamaton rakennustoiminta

Vuonna 2008 rakennusalan ilmoitettu arvonlisävero oli noin 1 977 euroa. Tämä määrä on 105 miljoonaa euroa pienempi kuin kansantalouden tilipidon tiedoista johdettu laskennallinen arvonlisävero. Summa vastaa 22 prosentin verokannalla laskettuna vajaan 480 miljoonan euron salattua liikevaihtoa.

Tilastokeskuksen maksuvalvontatilastosta johdettujen arvioiden mukaan talonrakennusalan kotimaisten työntekijöiden laskennallinen piilotalouden arvo (salatut työtulot) oli 360 miljoonaa euroa vuonna 2008. Tämä muodosti runsaat neljä prosenttia talonrakennusalan tuotannosta (arvonlisäys). Kotimaiseen työpanokseen liittyvä piilotalouden arvo on alentunut, mikä johtuneen rakentamisen suhdanteiden paranemisesta ja siitä, että alihankintatyöt ovat siirtyneet enimmäkseen ulkomailta käsin toimiville urakoitsijoille.

Kotimaisten rakennustyöntekijöiden suurin mahdollinen laskennallinen piilotyöllisyys nousi 9 100 miestyövuoteen vuonna 2008. Työvoimatutkimuksen mukaiseen talonrakennusalan koko kotimaiseen työvoimaan suhteutettuna piilotyöllisyys oli 6-7 prosenttia vuonna 2008. Mallillisella 25 prosentin keskimääräisellä tuloveroasteella mitattuna veromenetykset rakennustyöntekijöiden salatuista työtuloista olivat noin 90 miljoonaa euroa.

Salatuista työtuloista voidaan laskea edelleen fiktiiviset maksamattomat sosiaalivakuutusmaksut, kuten eläke- ja tapaturmavakuutusmaksut. Sosiaalivakuutusmaksujen laiminlyönnit ovat fiktiivisiä siksi, että niitä vastaavaa rahavirtaa ei ole ollut olemassa. Vuonna 2008 laskennalliset maksamattomat eläkevakuutusmaksut olivat rakennusosalalla noin 70–80 miljoonaa euroa ja maksamattomat tapaturmavakuutusmaksut noin 10 miljoonaa euroa.

<sup>135</sup> Rakennusteollisuus RT: Ulkomainen työvoima Uudellamaalla

<http://www.rakennusteollisuus.fi/Talonrakennus/Aluetoimistot/Uusimaa/Ulkomainen+ty%C3%B6voima+Uudellamaalla/>

Kansantalouden tilinpidon mukaisella yrittäjätulon tuotososuudella arvioituna yrittäjien laskennalliset pimeät tulot olivat vuonna 2008 noin 50 miljoonaa euroa, kun salatusta liikevaihdosta on vähennetty välituoteostot, työntekijöiden palkat ja pääoman kuluminen kansantalouden tilinpidon tuotantotileillä olevien tuotososuuksien mukaisesti.

### **Ilmoitettu rakennustoiminta, josta ei makseta veroja**

Vuonna 2008 rakennusalan yritykset ilmoittivat verohallinnon mukaan valvontailmoituksilla maksettavaa arvonlisäveroa noin 1 977 miljoonaa euroa. Todelliset maksut olivat kuitenkin vain runsaat 1 817 miljoonaa euroa, eli 160 miljoonaa euroa ja kahdeksan prosenttia pienemmät kuin ilmoitetut verot.

Verojen maksamatta jättäminen ei ole sinänsä harmaata taloutta, mutta nimenomaan rakennusalalla se voi osoittaa harmaatalouden olemassaoloa kuittikaupan muodossa. Yritykset, jotka haluavat ostamallaan kuiteilla peittää maksamiaan pimeitä palkkoja, hankkivat kuitit arvonlisäverovelvollisiksi rekisteröidyltä yrityksiltä, joille maksamattomat arvonlisäverot saavat kasautua. Osa toimivista yrityksistä on jo alun perin perustettu kertakäyttöisiksi tai lyhyen elinkaaren yhtiöiksi, joiden ei ole tarkoituskaan maksaa veroa, mutta jotka tekevät ilmoituksia verohallinnolle pysyäkseen mahdollisimman pitkään ennakoperintärekisterissä.

Ilmoitettujen, mutta maksamatta jätettyjen arvonlisäverojen erotus on tasaisesti kasvanut 2000-luvulla vuosina, jolloin rakennusalalla on vallinnut voimakas noususuhdanne. Kysymys ei ole mistään huonojen suhdanteiden aiheuttamasta ilmiöstä, vaan rakennusalaan kiinteästi liittyvästä toimintamallista.

*Taulukko 12. Rakennusalan yritysten ilmoittaman ja maksaman arvonlisäveron ero miljoonaa euroa*

Vuosi	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ero miljoonaa €	75	87	93	103	103	118	124	160

Kokonaan maksamatta jätettyä 160 miljoonan arvonlisäveroa vastaava yritysten liikevaihto on 730 miljoonaa euroa. Tällä yritysjoukolla oli vuonna 2008 kaikkiaan 245 miljoonan euron verovelat.

Tämän tutkimuksen yhteydessä ei ole ollut mahdollista analysoida edellä mainittua yritysjoukkoa tarkemmin. Todennäköistä on, että osa aikaisemmin kokonaan piiloon jääneen rakennustoiminnan yhteydessä mainitusta kotimaisesta 360 miljoonan euron piilotyöllisyydestä liittyy tähän yritysjoukkoon. Yhtä todennäköistä on, että nämä yritykset ovat maksaneet myös sellaisia palkkoja, jotka palkansaajat ovat ilmoittaneet ja joista toimitetut ennakonpidätykset on luettu palkansaajien hyväksi, mutta joita ei ole koskaan valtiolle suoritettu työnantajan todellisen tai järjestetyn maksukyvyttömyyden vuoksi.

Rakennusalalla toimi vuonna 2008 4 575 yritystä, joiden tekemien arvonlisäveroilmoitusten vuosisaldo oli negatiivinen, eli tavara- ja palveluostoista saatavien vähennysten summa oli suurempi kuin myynnin arvonlisävero. Negatiivisen vuosisaldon yrityksistä 89 prosenttia oli alle kolmen hengen yrittäjäomistajavetoisia yrityksiä. Yhteensä negatiivisten arvonlisäveroilmoitusten vuosisaldo oli 60 miljoonaa euroa.

Osa negatiivisen vuosisaldon yrityksistä harjoittaa vientiä. Myös toimintansa aloittaneilla yrityksillä voi olla käynnistysinvestointeja, joista saadut arvonnlisäverovähennykset voivat olla satunnaisesti suuria. On kuitenkin erittäin epätodennäköistä, että kovin pienet yritykset harjoittaisivat vientiä tai että yritys voisi toimia rakennusallalla jatkuvasti arvonnlisäveron muodostuessa negatiiviseksi.

### **Ulkomaiseen työvoimaan perustuva rakennustoiminta, josta veroja ei makseta Suomeen**

Ulkomaisen työvoiman määrä rakennusallalla ei vuosina 2008 – 2009 näytä olennaisesti vähentyneen vuoden 2007 huippuluvusta eli runsaasta 30.000 henkilötyövuodesta. Ulkomaisen työvoiman lisääntyminen on tasaisesti vähentänyt kotimaisen harmaan työn osuutta rakennusallalla. Ulkomaisen työvoiman kasvu ei sinänsä tarkoita vastaavaa harmaan talouden lisääntymistä, koska osa ulkomaisista työntekijöistä maksaa täältä saamistaan palkkatuloista verot Suomeen ja osan ei v erosopimusten tai Suomen sisäisen lainsäädännön perusteella tarvitsekaan maksaa t ännne veroa. Ongelmana on se, et tä nykyisen lainsäädännön puitteissa verohallinnolla on erittäin heikot mahdollisuudet varmistua siitä, että Suomeen verotettaviksi kuuluvat tulot ilmoitetaan ja että niistä määrättävät verot kertyvät.

Ulkomainen työvoima voi työskennellä:

- 1. Suomeen rekisteröidyn yrityksen palveluksessa,** jolloin sen asema ei harmaan talouden kannalta eroa suomalaisesta työvoimasta lukuun ottamatta sitä, että sen tekemät työtunnit eivät näy t yövoimatutkimuksessa eikä sen mahdollinen harmaa talous paljastu näihin perustuvissa tilastovertailuissa.
- 2. Ulkomaille rekisteröidyn yrityksen suomalaiselle toimeksiantajalle vuokraamina työntekijöinä.** Suurimman osa heistä (mm. Baltian maista tulevat) pitäisi periaatteessa maksaa täältä saamistaan palkkatuloista verot Suomeen heti työskentelyn alusta alkaen. Verohallinto pyrkii keräämään heistä tietoja sekä heidän työnantajiansa että suomalaisten toimeksiantajien antamien ilmoitusten avulla, mutta heidän pitäisi itse huolehtia ennakkoverojen hakemisesta verotoimistosta.
- 3. Suomessa ilman kiinteää toimipaikkaa toimivan aliurakoitsijan tai muun yrityksen palveluksessa.** Työntekijät joutuvat maksamaan veroa Suomeen vasta tultuaan yleisesti verovelvollisiksi eli 6 kuukauden oleskelun jälkeen. Työnantajalla ei ole näissäkään tapauksissa ennakonpidätysvelvollisuutta eikä verohallinnolla ole eriytyisen hyviäm mahdollisuuksia valvoa yrityksen kiinteän toimipaikan syntymiseen edellytettyä toiminta-aikaa, työntekijöiden oleskelun kestoa tai heille maksettujen palkkojen määrää.

Suomeen rekisteröityjen yritysten palveluksessa olevista ulkomaalaisista ei ole toimialakohtaisia tietoja. Verohallinnon tilastojen mukaan vuonna 2009 suomalaiset työnantajat maksoivat palkkoja 16.139 rajoitetusti verovelvolliselle ja lisäksi 1.891 sellaiselle yleisesti verovelvolliselle, joka ei kuulu Suomen sosiaaliturvan piiriin.<sup>136</sup> Nämä luvut sisältävät kaikkien toimialojen palkansaajat. Voidaan kohtuullisella todennäköisyydellä arvioida, että alle kolmasosa rakennusallan laskennallisesta vajaan 30.000 ulkomaalaisen työpanoksesta toimii suomalaisen työnantajan palveluksessa siten, että heille maksetut palkat tulevat Suomessa verotuksen piiriin.

Rajoitetusti verovelvollisista vuokratyöntekijöistä verohallinto on saanut 1.000 – 1.700 vuosiluonnitusta vuosina 2007 – 2009. Vuonna 2007 noin 900 ulkomaista vuokratyöntekijää haki

<sup>136</sup> Verohallitus, Sari Wulff 1.6.2010. Rajoitetusti verovelvollisten lukumäärässä ei ole mukana julkisyhteisöjen maksamia palkkoja eikä erityisryhmille (taiteilijat, avainhenkilöt ym.) maksettuja palkkoja.



ennakkoveroa Suomen verohallinnosta. Rajoitetusti verovelvollisia näistä oli 450 ja yleisesti verovelvollisia samoin noin 450. Vuonna 2008 rajoitetusti verovelvollisille vuokratyöntekijöille määrättyjä ennakkoja oli 225 ja vuonna 2009 enää 82.

Vuonna 2009 on verohallinnossa ensimmäisen kerran tilastoitu ilman kiinteää toimipaikkaa Suomessa toimivien ulkomaisten yritysten *yleisesti verovelvollisista* palkansaajistaan antamat vuosi-ilmoitukset. Näihin ilmoituksiin sisältyi yhteensä 1760 henkilöä, joille maksettujen palkkojen yhteismäärä oli 47,7 miljoonaa euroa.<sup>137</sup> Siitä, miten vuosi-ilmoituksiin sisältyvät henkilöt jakautuvat vuokratyöntekijöiden ja ilman kiinteää toimipaikkaa Suomessa toimivien aliurakoitsijoiden palveluksessa olevien kesken, ei ole käytettävissä tietoja.

Edellä mainittujen lukujen perusteella varovaisestikin arvioiden ainakin 15.000 ulkomaalaisen rakennusmiehen työpanos jää Suomessa joko laillisesti tai laittomasti verotuksen ulkopuolelle. Suhteutettuna edellä mainittuun 1.760 ulkomaalaiselle maksettua palkkasummaan tämä vastaa vuosittain 400 miljoonan euron palkkojen yhteismäärää.<sup>138</sup> Verotuksen ulkopuolelle jäävät myös täällä ilman kiinteää toimipaikkaa toimivien aliurakoitsijoiden tulot.

### **Verotuksen ulkopuolelle jäävän rakennustoiminnan kokonaismäärä ja sen aiheuttamat verotappiot**

Harmaaseen talouteen voidaan laskea kuuluvaksi sekä kokonaan pimeä rakennustoiminta että sellainen toiminta, joka muodollisesti ilmoitetaan, mutta josta verot jätetään tarkoituksellisesti maksamatta. Näiden yhteenlaskettu laskennallinen liikevaihto oli vuonna 2008 yli 1,2 miljardia euroa. Kokonaan ilmoittamatta jätetystä liikevaihdosta aiheutuneet arvonlisäveromenetykset olivat 105 miljoonaa ja ilmoitetut, mutta maksamatta jätetyt arvonlisäverot 160 miljoonaa euroa. Arvonlisäveromenetyksiin voidaan myös lukea ainakin osa rakennusalan yritysten ilmoittamasta negatiivisesta arvonlisäverosta. Rakennusalan harmaan talouden aiheuttamien arvonlisäveromenetysten kokonaismäärä vuonna 2008 lienee lähellä 300 miljoonaa euroa.

Rakennusalan kotimaisen työvoiman piilotalouden laskennallinen määrä vuonna 2008 oli 360 miljoonaa euroa. Maltillisella 25 prosentin keskimääräisellä tuloveroasteella mitattuna veromenetykset rakennustyöntekijöiden salatuista tuloista olivat noin 90 miljoonaa euroa. Työntekijöihin liittyviin veromenetyksiin tulisi lisätä myös ne verotukseen ilmoitetut palkat, joiden ennakonpidätykset on tarkoituksella jätetty maksamatta valtiolle. Näiden arviointiin ei tässä tutkimuksessa ole ollut mahdollisuutta.

Vuonna 2008 laskennalliset maksamattomat eläkevakuutusmaksut olivat rakennusalalla noin 70–80 miljoonaa euroa ja maksamattomat tapaturmavakuutusmaksut noin 10 miljoonaa euroa.

Yrittäjien laskennalliset pimeät tulot olivat vuonna 2008 noin 50 miljoonaa euroa ja näistä aiheutuvat veromenetykset vähintään 15 miljoonaa euroa. Tämä määrä on laskettu pelkästään kokonaan pimeästä rakennustoiminnasta ja siitä puuttuu ilmoitetusta, mutta veroa maksamattomasta rakennustoiminnasta yrittäjille jäänyt, todennäköisesti mittava osuus.

<sup>137</sup> Verohallitus: Sari Wulff 17.5.2010

<sup>138</sup> Kotimaisten ammattirakentajien ulkopuolisia työtunteja tehtiin vuonna 2009 laskennallisesti 53,9 miljoonaa. Jos tämän kertoo keskimääräisellä 10 euron tuntipalkalla, olisi palkkasumma 500–550 miljoonaa euroa, josta Suomen verotuksen ulkopuolelle jää vähintään 250 – 300 miljoonaa euroa.

Rakennusalan ulkomaisen työvoiman palkkasummasta on vuonna 2008 vähintään 400 miljoonaa euroa jäänyt Suomen verotuksen ulkopuolelle. Siitä, kuinka suurta osaa tästä Suomi olisi voinut verottaa, ei ole käytettävissä tietoja. Olennaista on, ettei vero hallinnolla nykysäännösten puitteissa ole paljoakaan mahdollisuuksia tehokkaasti valvoa tätä kohderyhmää eikä peria edes tietoonsa saamien verovelvollisten veroja.

## 6.4. Ulkomainen työvoima ja harmaa talous

Ulkomainen työvoima ei itsessään muodosta suurta erityisongelmaa harmaan talouden alueella työskennellessään täällä **suomalaisen työnantajan palveluksessa**. Ulkomainen työntekijä on velvollinen maksamaan veroa täältä saamastaan palkasta joko rajoitetusti verovelvollisena, jos hänen oleskelunsa Suomessa kestää enintään 6 kuukautta, tai yleisesti verovelvollisena, jos hänen oleskelunsa kestää yli 6 kuukautta. Suomessa oleva työnantaja on ensiksi mainitussa tilanteessa velvollinen perimään ulkomaiselle työntekijälle maksamastaan palkasta lähdeveron ja jälkimmäisessä tapauksessa toimittamaan siitä ennakonpidätyksen.

Ulkomainen työntekijä voi luonnollisesti tehdä täällä pimeää työtä siinä missä suomalainenkin. Käytännössä suomalaisten työnantajien palveluksessa olevien ulkomaisten työntekijöiden kohdalla esiintyneet erityisongelmat ovat keskittyneet työehtoihin, vähimmäispalkkoihin ja työturvallisuuskysymyksiin. Näissä on voitu käyttää hyväksi ulkomaalaisen tietämättömyyttä Suomen lainsäädännöstä ja työehdoista tai hänen työnantajansa näiden ali stettua asemaansa erityisesti niissä tapauksissa, joissa hän on tullut maahan tai työskentelee täällä luvatta. Viimeksi mainittuja tilanteita on esiintynyt erityisesti etnisissä ravintoloissa.

Harmaaseen talouteen liittyviä ongelmia syntyy nimenomaan silloin kun ulkomaalainen työntekijä työskentelee täällä **ulkomaisen työnantajan palveluksessa**.<sup>139</sup> Kysymys onkin enemmän ulkomaiseen yritystoimintaan kuin ulkomaiseen työvoimaan liittyvistä ongelmista. Näissä tilanteissa yhdistyvät verotusta koskevien säännösten tulkintaan liittyvät epäselvyydet, valvontaongelmat sekä verovastuun toteuttamisen ja verojen perinnän ongelmat.

Ulkomaisten yritysten palveluksessa oleva työvoima muodostaa harmaan talouden kannalta erityisen ongelman silloin kun työnantaja ei toimita verohallinnolle palkansaajan verotuksen toteuttamiseksi tarpeellisia tietoja tämän saamista tuloista ja Suomessa oleskelun kestoajasta eikä peri lähdeveroa tai toimita ennakonpidätystä, joka olisi tarpeen verojen kerryttämiseksi. Tämä voi johtua siitä, ettei työnantajalla ole tähän velvollisuutta tai siitä, ettei verohallinto pysty sen toteuttamista valvomaan.

### 6.4.1. Ulkomainen yritys Suomessa toimivan palkansaajan työnantajana

Ulkomaisen yrityksen verovelvollisuus ja työnantajavelvollisuudet Suomessa työskentelevän palkansaajan osalta riippuvat sekä yrityksen että palkansaajan toiminnasta. Yritys voi

<sup>139</sup> Ulkomaisella työnantajalla tarkoitetaan tässä *ulkomaille rekisteröityä yritystä*. Tämä on eri asia kuin *ulkomaalaistaustainen yritys*, joita Suomeen on rekisteröity määritelmästä riippuen 3.000 – 5.000. Ulkomaalaistaustaiset yritykset voivat olla joko maahanmuuttajayrityksiä tai muutoin ulkomaisessa omistuksessa olevia yrityksiä. Pekka Lith: *Ulkomaisten yritysten profiili, tilastonäkemyks Suomessa toimivista ulkomaalaistaustaisista yrityksistä*, Helsinki 28.2.2010. Ulkomaalaistaustainen yritys ei työnantaja- ja ilmoittamisvelvollisuuksiensa suhteen eroa millään tavoin muista Suomeen rekisteröidyistä yrityksistä.

- a) muodostaa Suomeen kiinteän toimipaikan,
- b) harjoittaa Suomessa tilapäistä alirakointi- tai muuta toimintaa niin, ettei kiinteää toimipaikkaa synny tai
- c) lähettää työntekijänsä Suomeen työskentelemään täällä joko omaan lukuunsa tai täällä olevan toimeksiantajan lukuun (työvoiman vuokraus).

### Kiinteästä toimipaikasta toimivat yritykset<sup>140</sup>

Ulkomaiset yhteisöt ovat Suomessa rajoitetusti verovelvollisia. Rajoitetusti verovelvolliset ovat lähtökohtaisesti velvollisia suorittamaan veroa vain Suomesta saaduista tuloista, kuten täällä harjoitetusta liikkeestä tai ammatista saadusta tulosta. Jos ulkomaiselle yhteisölle muodostuu Suomeen ns. kiinteä toimipaikka, yhteisö on velvollinen suorittamaan veroa kaikesta tähän kiinteään toimipaikkaan kuuluvasta tulosta.

Suomen tekemien verosopimusten kiinteän toimipaikan määritelmä perustuu pääsääntöisesti OECD:n malliverosopimuksen 5 artiklaan. Eri sopimusten kiinteän toimipaikan määritelmät saattavat kuitenkin yksityiskohtiensa osalta poiketa toisistaan.

Tuloverotuksessa kiinteällä toimipaikalla tarkoitetaan kiinteää liikepaikkaa, josta käsin yhteisön toimintaa kokonaan tai osaksi harjoitetaan. Tällaisena liikepaikkana voi olla mikä tahansa yhteisön liiketoiminnassa käytettävä toimitila, laitos tai muu toiminnan harjoittamispaikka. Kiinteän toimipaikan voivat muodostaa yhteisön johtopaikka, sivuliike, toimisto, tehdas, työpaikka tai luonnonvarojen hyödyntämispaikka. Liikepaikan tulee olla pysyvä sekä maantieteellisesti että ajallisesti. Liikepaikka voi myös sijaita toisen yrityksen liiketiloissa esimerkiksi silloin, kun ulkomaisella yhteisöllä on jatkuvasti käytettävissään tietyt toisen yrityksen omistamat tilat tai osa niistä.

Toiminnan ajalliselle kestolle ei voida asettaa tarkkaa aikarajaa, mutta aivan tilapäinen ja lyhytaikainen liiketoiminnan harjoittaminen ei yleensä muodosta yhteisölle kiinteää toimipaikkaa.

Huomattavaa on, että kiinteä toimipaikka muodostuu arvonlisäverotuksessa osittain eri perusteilla kuin tuloverotuksessa. Yhteisölle voi muodostua kiinteä toimipaikka arvonlisäverotuksessa mutta ei tuloverotuksessa, ja poikkeuksellisesti myös päinvastoin.

Paikka, jossa harjoitetaan **rakennus-, asennus- tai kokoonpanotoimintaa** muodostaa yhteisölle kiinteän toimipaikan, jos toiminta kestää yli 6, 12 tai 18 kuukautta. Toiminnan kestovaatimus vaihtelee verosopimuksittain. Esimerkiksi Suomen ja Viron välisen verosopimuksen mukaan urakointikohde muodostaa kiinteän toimipaikan, jos se kestää yli 6 kuukautta.

Arvonlisäverotuksessa kiinteäksi toimipaikaksi katsotaan rakennus- tai asennustoiminnassa urakointikohde tai useat peräkkäiset urakointikohteet, jotka kestävät yli 9 kuukautta.

<sup>140</sup> Ulkomaisen yhteisön tuloverotus Suomessa, Verohallinnon ohje Dnro 129/37/2010, 18.2.2010 [http://www.vero.fi/?article=8997&domain=VERO\\_MAIN&path=5.40.87&language=FIN#toka](http://www.vero.fi/?article=8997&domain=VERO_MAIN&path=5.40.87&language=FIN#toka) , Ulkomaalaisen rekisteröinti arvonlisäverovelvolliseksi Suomessa, Verohallinnon julkaisu 185.10 1.3.2010 <http://www.vero.fi/nc/doc/download.asp?id=1971;498895>

Toiminnan katsotaan yleensä alkavan siitä, kun työn valmistelu kohdemaassa on aloitettu. Työn katsotaan päättyneen, kun työ on valmistunut tai työstä on lopullisesti luovuttu. Pääsääntöisesti työmaan kestoajkaan luetaan mukaan myös ajanjaksot, jolloin työ on ollut tilapäisesti keskeytyneenä.

Jos yhteisö suorittaa samassa valtiossa useampia projekteja, aikarajan täyttymistä arvioidaan yleensä kunkin projektin osalta itsenäisesti. Jos projektit liittyvät toisiinsa ja muodostavat sekä kaupallisesti että maantieteellisesti yhtenäisen kokonaisuuden, voidaan niiden kestot kuitenkin laskea yhteen. Samoin jos tietty projekti pilkotaan keinotekoisesti useaan osaan, projekteja tarkastellaan kokonaisuutena.

Pääurakoitsijan toiminnan kestoa arvioitaessa otetaan huomioon myös aika, jossa pääurakoitsija hoitaa toiminnan alihankintana alurakoitsijan kautta. Alurakoitsijalle itselleen voi muodostua urakan osalta kiinteä toimipaikka, jos hänen toimintansa ylittää vaaditun aikarajan tai se muuten täyttää kiinteän toimipaikan muodostumisen edellytykset.

Jos ulkomaisella yrityksellä on Suomessa kiinteä toimipaikka, sieltä maksettuihin palkkoihin liittyvät samat työnantajavelvoitteet kuin suomalaisenkin yritysten maksamiin palkkoihin. Vastaavasti arvonlisäverolain mukaan määräytyvästä kiinteästä toimipaikasta tapahtuvasta myynnistä se on arvonlisäverovelvollinen normaaliin tapaan. Yritys merkitään arvonlisäverovelvollisten rekisteriin samalla tavoin kuin suomalaiset elinkeinonharjoittajat, ja sitä koskevat samat oikeudet ja velvollisuudet kuin verovelvollisia yleensä.

### **Suomessa ilman kiinteää toimipaikkaa tapahtuva alihankinta tai alurakointityö**

Jos ulkomaisella elinkeinonharjoittajalla ei ole Suomessa kiinteää toimipaikkaa, eikä hän ole hakeutunut Suomessa arvonlisäverovelvolliseksi, hänen Suomessa myymistään tavaroista ja palveluista velvollinen suorittamaan veroa on pääsäännön mukaan niiden ostaja (käännetty verovelvollisuus). Ulkomainen elinkeinonharjoittaja voi hakeutua verovelvolliseksi, jos hänen Suomessa harjoittamastaan myynnistä muutoin verovelvollinen olisi ostaja.

Seuraavissa tilanteissa käännettyä verovelvollisuutta ei sovelleta, vaan myyjä on aina velvollinen ilmoittautumaan arvonlisäverovelvolliseksi Suomessa:

- Ostajana on ulkomaalainen, jolla ei ole täällä kiinteää toimipaikkaa ja jota ei ole merkitty arvonlisäverovelvollisten rekisteriin.
- Ostajana on yksityishenkilö. Yksityishenkilö on kuitenkin verovelvollinen silloin, kun on kyse uuden kuljetusvälineen hankinnasta toisesta EU-jäsenvaltiosta.
- Kyse on toisesta EU-jäsenvaltiosta Suomeen suuntautuvasta tavarankaukomyyntistä yksityishenkilöille tai näihin rinnastettaville tahoille.
- Kyseessä ovat henkilökuljetuspalvelut.
- Kyseessä ovat seuraavat Suomessa suoritettavat palvelut: opetus, tieteelliset palvelut, kulttuuri-, viihde- ja urheilutilaisuudet ja muut sellaiset palvelut sekä niiden järjestämiseen välittömästi liittyvät palvelut.

Verovalvonnan kannalta yhtenä perusongelmana on se, ettei sille tule kattavaa tietoa täällä toimivista ulkomaisista yrityksistä edes sen toteamiseksi, syntyykö niille kiinteää toimipaikkaa vai ei. Asiantilaa yritettiin korjata vuoden 2007 alussa voimaan tulleella lainmuutoksella, jolla mahdollistettiin ulkomaisten yritysten merkitseminen ennakkoperintärekisteriin Suomessa. Ajatuksena tässä oli saada ulkomaiset Suomessa tilapäisiä työ- tai palvelusuorituksia teke-

vät yritykset hakeutumaan rekisteriin vaihtoehtona sille, että niille itselleen maksetuista työkorvauksista perittäisiin lähdevero.

Rekisteröintiä ei kuitenkaan lähinnä elinkeinoelämän järjestöjen painostuksesta säädetty kattavaksi, vaan se jäi koskemaan tiettyjä, harmaan talouden kannalta erityisen riskialttiina pidettyjä toimialoja.

Lainmuutoksen seurauksena suomalaisen työn teettäjä on periaatteessa velvollinen perimään lähdeveron ulkomaiselle yritykselle maksamastaan työkorvauksesta, kun työ on tehty Suomessa. Työn teettäjän ei tarvitse periä maksamastaan työkorvauksesta lähdeveroa, jos

- ulkomainen yritys kuuluu ennakoperintärekisteriin tai
- ulkomainen yritys esittää työn teettäjälle lähdeverokortin, jolla perittävän veron määrä on 0 % tai
- ulkomainen yritys esittää muun selvityksen, joka estää veron perimisen. Muulla selvityksellä tarkoitetaan selvitystä, joka osoittaa, että kiinteän toimipaikan syntymisen edellytyksiä ei ole.

Kun työkorvausta maksetaan tehdystä

- talonrakennus-, maanrakennus-, vesirakennus- tai muusta rakennustyöstä,
- asennus- tai kokoonpanotyöstä,
- laivanrakennustyöstä,
- kuljetustyöstä tai
- siivous-, hoiva- tai hoitotyöstä,

työn teettäjä voi jättää lähdeveron perimättä vain silloin, jos korvauksen saaja on merkitetty ennakoperintärekisteriin tai esittää 0-veron lähdeverokortin.

Lähdevero työkorvauksesta on 13 %, kun työkorvauksen saaja on osakeyhtiöön tai henkilöyhtiöön rinnastuva yritys ja 35 %, kun työkorvauksen saaja on yksityinen liikkeen- tai ammatinharjoittaja.<sup>141</sup>

Verohallinnon ohjeiden mukaan ulkomaisella yrityksellä, jolla ei ole tuloverotuksessa tarkoitettua kiinteää toimipaikkaa Suomessa ja jonka palkkojen maksu tapahtuu suoraan ulkomailta pankin välityksellä, ei ole velvollisuutta toimittaa Suomeen ennakonpidätystä maksamistaan palkoista. Työnantajalla voi kuitenkin olla työntekijän sosiaaliturvaan liittyviä velvoitteita. Halutessaan yritys voi hakeutua verohallinnon työnantajarekisteriin.

Jos ulkomaisen yrityksen palveluksessa oleva henkilö oleskelee Suomessa yli 6 kuukautta, yritys on velvollinen antamaan palkoista Suomen veroviranomaisille vuosi-ilmoituksen. Yrityksen tulee myös kehottaa työntekijää ottamaan Suomessa yhteyttä verotoimistoon. Siellä työntekijälle määrätään ennakovero, jonka hän itse maksaa veroviraston tilille kuukausittain. Jos kuitenkin palkan maksaa Suomessa oleva ns. sijaismaksaja, tämä toimittaa ennakonpidätyksen eikä ennakkoa määrätä työntekijälle itselleen.<sup>142</sup>

<sup>141</sup> Ulkomaisen yrityksen ennakoperintärekisteröinti ja tuloverovelvollisuus – menettelyohje, Verohallinnon ohje 284/345/2008, 18.2.2008 [http://www.vero.fi/?article=6121&domain=VERO\\_MAIN&path=5,40,87&language=FIN](http://www.vero.fi/?article=6121&domain=VERO_MAIN&path=5,40,87&language=FIN)

<sup>142</sup> Ulkomaisen yrityksen työnantajavelvollisuudet, verohallinnon julkaisu 281.10 1.1.2010 <http://www.vero.fi/nc/doc/download.asp?id=590;192320>

## Ulkomaiset vuokratyöntekijät Suomessa

Useissa verosopimuksissa olevan ns. mekaanikkosäännön mukaan työntekijän palkkatulo voidaan verottaa vain hänen asuinvaltiossaan silloin kun hän

- oleskelee työskentelyvaltiossa yhteensä enintään 183 päivää verosopimuksesta riippuen joko 12 peräkkäisen kuukauden, kalenterivuoden tai verovuoden aikana ja
- työnantaja, joka maksaa hyvityksen tai jonka puolesta se maksetaan, ei asu työskentelyvaltiossa eikä
- hyvityksellä rasiteta ulkomaisen työnantajan työskentelyvaltiossa olevaa kiinteää toimipaikkaa.

Vuoden 2007 alusta tuli voimaan tuloverolain 10 § 4 c-kohta, jonka nojalla säädettiin Suomesta saaduksi tuloksi täällä ehdystä vuokratyöstä maksettua palkka, jonka maksaa ulkomainen työnantaja. Aiemmin Suomi oli voinut verottaa vain yli kuudeksi kuukaudeksi Suomeen tulevia yleisesti verovelvollisia vuokratyöntekijöitä verosopimuksen salliessa verottamisen. Uudistuksen myötä myös rajoitetusti verovelvollisten vuokratyöntekijöiden palkka katsotaan Suomessa veronalaiseksi ansiotuloksi oleskeluajasta riippumatta heti ensimmäisestä yöpäivästä alkaen, jos verosopimus sallii verottamisen. Käytännössä verotusoikeus vuosilta 2007–2008 on koskenut Baltian maista ja Pohjoismaista tulevia vuokratyöntekijöitä. Lisäksi Suomi on voinut verottaa sellaisia vuokratyöntekijöitä, joiden kotivaltion kanssa Suomella ei ole voimassa olevaa verosopimusta.

Seuraavat verosopimukset sallivat vuokratyövoiman verottamisen:

- \* Vuodesta 2007: Islanti, Norja, Ruotsi, Tanska, Latvia, Liettua ja Viro
- \* Vuodesta 2009: Moldova, Georgia, Valko-Venäjä ja Man-saaret
- \* Vuodesta 2010: Guernsey, Bermuda ja Jersey.

Muista verosopimusmaista tulevien palkka verotetaan Suomessa, jos työntekijä oleskelee täällä yli 183 päivää perättäisten 12 kuukauden tai kalenterivuoden aikana.

Kun vuokratyöntekijän työnantajana on ulkomainen yritys, jolla ei ole Suomessa kiinteää toimipaikkaa ja joka ei ole perustanut tänne tytäryritystä tai muuta yhtiötä, se ei ole velvollinen perimään veroa Suomeen vuokratyöntekijän palkkatulosta. Tämän vuoksi vuokratyöntekijän on itse huolehdittava verojensa maksamisesta täällä ansaitsemastaan palkkatulosta.

Työvoiman vuokrauksella tarkoitetaan sopimukseen perustuvaa järjestelyä, jossa työvoimaa vuokraava yritys luovuttaa vastiketta vastaan työntekijöitään toisen yrityksen (työn teettäjän) käyttöön. Työvoimaa vuokralle antaneen yrityksen ja suomalaisen työn teettäjän välillä vallitsee kahden elinkeinonharjoittajan velvoiteoikeudellinen sopimussuhde.

Työntekijää voidaan pitää vuokrattuna silloin, kun työn johto ja valvontaoikeus on suomalaisella työn teettäjällä oman, ulkomaisen työnantajan asemasta. Tämän lisäksi työntekijän pitämistä vuokrattuna puoltavat seuraavat seikat:

- työ tehdään työpaikalla, joka on suomalaisen työn teettäjän määräämisvallan alainen ja josta hän vastaa; toisin sanoen ulkomainen työnantaja ei toimi itse kyseisellä työpaikalla, vaan ainoastaan antaa työntekijänsä suomalaisen yrityksen käyttöön

- ulkomaiselle työnantajalle suo ritettava korvaus lasketaan kä ytetyn ajan per usteella tai korvauksen ja työntekijän palkan välillä on muu yhteys
- työvälineet ja tarvikkeet antaa työntekijän käyttöön pääasiassa suomalainen työn teettäjä
- ulkomainen työnantaja ei yksipuolisesti määrää työntekijöiden lukumäärää ja niiden soveliaisuutta

Työvoiman vuokrauksen ja aliurakoinnin välinen ero on uusien säännösten myötä korostunut. Aliurakoinnissa työn johto- ja valvontaoikeus on aliurakoitsijan vastuulla. Työvoiman vuokrauksessa työn teettäjä eli vuokratyövoiman käyttäjäyritys on vastuussa työnjohdosta.

Aliurakoinnissa aliurakoitsija asettaa työvälineet työntekijöidensä käyttöön. Työvoiman vuokrauksessa työn teettäjä asettaa työvälineet työntekijöiden käytettäväksi. Aliurakoinnissa aliurakoitsija vastaa työn lopputuloksesta. Työvoiman vuokrauksessa työn teettäjä vastaa työn lopputuloksesta.<sup>143</sup> Käytännössä rajanvero on havaittu ongelmalliseksi, koska työvoiman vuokraus-tilanteissakin työvälineet ovat voineet olla vuokranantajan, samoin kuin alihankinnassa työvälineet ovat voineet tulla tilaaljalta. Ratkaisu siitä, kummasta on kysymys, täytyy tehdä aina tapauskohtaisesti.

Verovalvonnan kannalta työvoimanvuokraustilanteet ovat ainakin teoriassa hiukan paremmin valvottavissa kuin aliurakointitilanteet. Jos ulkomaisella työnantajalla ei ole täällä kiinteää toimipaikkaa ja se maksaa työntekijöidensä palkat suoraan ulkomailta näiden pankkitilille, se ei ole kummassakaan tilanteessa velvollinen toimittamaan ennakonpidätystä täällä yli 6 kuukautta oleskeleltilta työntekijöiltään. Alle 6 kuukautta Suomessa olevat ulkomaisen aliurakoitsijan lukuun työskentelevät eivät ole pa lkkatulostaan Suomessa verovelvollisia toisin kuin suomalaiselle toimeksiantajalle vuokratut silloin kun nämä tulevat valtioista, joiden verosopimus mahdollistaa verotuksen. Ulkomainen työnantaja on kummassakin tilanteessa velvollinen antamaan yle isesti verovelvollisille eli yli 6 kuukautta Suomessa olleille maksamistaan pa lkoista vuosi-ilmoituksen. Vuokratyöntekijöiden työnantaja antaa ilmoituksen myös alle 6 kuukautta Suomessa oleskelleista työntekijöistään paitsi silloin, kun verosopimus estää näiden verottamisen Suomessa.

Vuokratyöntekijöitä koskee lisäksi kaksi ilmoitusmenettelyä, joita ei sovelleta ulkomaisten aliurakoitsijoiden työntekijöihin:

- *Ulkomaisen työnantajan*, joka vuokraa ulkomailta tulevan työntekijän Suomessa olevalle työn teettäjälle, on annettava ilmoitus Suomessa työskentelevistä työntekijöistään. Ilmoitus on annettava jokaisesta työntekijästä tämän työskentelyn aloittamista seuraavan kuukauden loppuun mennessä. Ilmoituksen on velvollinen antamaan työntekijän ulkomainen työnantaja, joka on merkitty ennakoperintärekisteriin. Jos työnantajaa ei ole merkitty ennakoperintärekisteriin, ilmoituksen antaa työnantajan lähetetyistä työntekijöistä annetun lain 4 a §:ssä tarkoitettu edustaja. Jos edustajaa ei ole asetettu, ilmoituksen antaa kuitenkin aina ulkomainen työnantaja.
- *Työn teettäjän* on annettava ilmoitus verohallinnolle ulkomaisesta yrityksestä, jolta työn teettäjä on vuokrannut Suomessa tehtävään työhön ulkomaista vuokratyövoimaa. Ilmoitus on annettava jokaisesta ulkomaisesta yrityksestä erikseen. Verohallinnolle tulee toimittaa edellä mainitun yrityksen yksilöinti- ja yhteystiedot sekä tietoa yrityksen toimialasta. Lisäksi työn teettäjän on ilmoitettava lähetetyistä työntekijöistä annetun lain 4 a §:n tarkoit-

<sup>143</sup> Ulkomaiset vuokratyöntekijät ja Suomen verotus, Menettelyohjeet työntekijälle, työnantajalle ja työn teettäjälle, Verohallituksen julkaisu 288.07

[http://www.vero.fi/?article=5159&domain=VERO\\_MAIN&path=5,40,780&language=FIN](http://www.vero.fi/?article=5159&domain=VERO_MAIN&path=5,40,780&language=FIN)

taman asetetun edustajan yksilöinti- ja yhteystiedot. Työn teettäjän tulee toimittaa tiedot verohallinnolle silloin, kun ensimmäinen kyseisen lähettävän yrityksen työntekijä aloittaa työskentelyn työn teettäjällä. Tiedot on annettava työskentelyn aloittamista seuraavan kalenterikuukauden loppuun mennessä.

## 6.4.2. Laki lähetetyistä työntekijöistä ja tilaajavastuulaki

Lähetetyllä työntekijällä tarkoitetaan työntekijää, joka työskentelee tavallisesti muussa valtiossa kuin Suomessa ja jonka toiseen valtioon sijoittautunut, työnantajana toimiva yritys työsuhteen kestäessä lähettää rajoitetuksi ajaksi työhön Suomeen tarjotessaan valtioiden rajat ylittäviä palveluja, kun

- 1) työntekijä lähetetään yrityksen johdolla ja lukuun tehtävään työhön työnantajan ja Suomessa toimivan palvelujen vastaanottajan välillä tehdyn sopimuksen nojalla,
- 2) työntekijä lähetetään työhön samaan yritysryhmään kuin luvaan toimipaikkaan tai yritykseen, tai
- 3) työntekijä lähetetään työhön toisen yrityksen käyttöön, ja työnantaja on tilapäistä työvoimaa välittävä tai työvoiman vuokrausta harjoittava yritys.<sup>144</sup>

Vuoden 2006 alussa tuli voimaan lähetettyjä työntekijöitä koskevan lain muutos, joka edellyttää lähetettyjen työntekijöiden työnantajalta *Suomessa olevaa edustajaa*. Jos lähetetyn työntekijän 1 §:ssä tarkoitettulla työnantajalla (lähettävä yritys) ei ole liikepaikkaa Suomessa, sillä on oltava Suomessa edustaja, jolla on kelpoisuus toimia lähettävän yrityksen puolesta tuomioistuimissa sekä vastaanottaa tämän puolesta haasteita ja muita viranomaisasiakirjoja. Edustaja on asetettava viimeistään lähetetyn työntekijän työskentelyn alkaessa, ja valtuutuksen tulee kestää vähintään 12 kuukautta siitä, kun lähetetyn työntekijän työskentely Suomessa on päätynyt. Työn teettäjän on lähettävän yrityksen kanssa tekemissään sopimuksissa tai muutoin käytettävissään olevin keinoin huolehdittava siitä, että lähettävä yritys asettaa tässä tarkoitetun edustajan.

Vaatimus edustajasta koskee sekä aliurakointia että työvoiman vuokrausta Suomessa harjoitettavia yrityksiä silloin kun näillä ei ole täällä kiinteää toimipaikkaa. Edustaja vastaa työnantajan puolesta mm. vuokratyöntekijöitä koskevien ilmoitusten antamisesta, mutta hänellä ei ole minkäänlaista vastuuta työntekijöiden veroista.

Vuoden 2007 alussa voimaan tullut tilaajavastuulaki<sup>145</sup> velvoittaa vuokratyövoimaa tai alihankintaa tiloissaan tai työmaallaan käyttävän tilaajan hankkivan ennen työtä koskevan sopimuksen tekemistä toiselta sopijapuolelta selvitykset tämän rekisteröinnistä verohallinnon rekistereihin, kaupparekisteriönteeseen, todistukset verojen maksamisesta tai maksusuunnitelmasta, todistukset eläkevakuutusten ottamisesta ja eläkevakuutusmaksujen suorittamisesta tai selvitys siitä, että erääntyneitä eläkevakuutusmaksuja koskeva maksusopimus on tehty; sekä selvitys työhön sovellettavasta työehtosopimuksesta tai keskeisistä työehdoista.

Jos vuokratun työntekijän työnantajana tai alihankintasopimuksen sopimuspuolena toimii ulkomainen yritys, yrityksen on toimitettava 1 momentissa tarkoitetut vastaavat tiedot yrityksen

<sup>144</sup> Laki lähetetyistä työntekijöistä 9.12.1999/1146

<sup>145</sup> Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä 1233/2006



sijoittautumismaan lainsäädännön mukaisella rekisteriotteella tai vastaavalla todistuksella tai muulla yleisesti hyväksytyllä tavalla.

#### 6.4.4. Ulkomaisen työvoiman valvonnan toimivuus käytännössä

Ennen vuoden 2007 alussa voimaan tullutta lainmuutosta Suomessa työpalveluja tarjoavien yritysten ja näiden palkansaajien valvonta perustui lähinnä yritysten omiin ilmoituksiin ja satunnaisiin verovalvonnan havaintoihin. Lainmuutos on tuonut ennakkoperintärekisteröintivaatimuksen kautta verohallinnolle tietoja laissa mainituilla riskialoilla toimivista ulkomaisista yrityksistä. Samalla on pyritty luomaan ulkomaista vuokratyövoimaa koskevaa ristikontrollijärjestelmää vuokratyövoimaa tarjoavilta yrityksiltä ja vuokratyövoiman käyttäjiltä vaadittavilla ilmoituksilla.

##### **Vuokratyövoimaa koskevat ilmoitukset**

Vuonna 2007 verohallinto sai vuokratyöntekijöiden työnantajilta ilmoituksen kaikkiaan 1.364 työntekijästä. Näistä 602 on todettu yleisesti verovelvolliseksi. Vuokratyönantajia oli 541. Vuokratyön teettäjiä oli 1.092, joista 140 ei ollut antanut ilmoitusta. Työnantajien ilmoituksilta puuttui tiedot ainakin 788 työntekijästä.

Vuonna 2008 ilmoituksia tuli 1.387 työntekijästä, joista 710 on todettu yleisesti verovelvolliseksi. Vuokratyönantajia oli 305. Vuokratyön teettäjiä oli 676, joista 98 ei ollut antanut ilmoitusta. Työnantajien ilmoituksilta puuttui tiedot ainakin 335 työntekijästä.

Vuonna 2009 ilmoituksia tuli 498 työntekijästä, joista 140 on todettu yleisesti verovelvolliseksi. Vuokratyönantajia oli 149. Vuokratyön teettäjiä oli 262, joista 44 ei ollut antanut ilmoitusta. Työnantajien ilmoituksilta puuttui tiedot ainakin 132 työntekijästä.

Työn teettäjien antamien ilmoitusten lukumäärän alentumiseen on vaikuttanut se, että tieto on kertaluontoinen, joten esim. vuosina 2008 ja 2009 annetut ilmoitukset ovat olleet uusia kun niitä vertaamalla vuoteen 2007. Kumulatiivisesti laskettuna noin parilla tuhannella kotimaisella työn teettäjällä on vuosien 2007–2009 aikana työskennellyt ulkomaisia vuokratyöntekijöitä.

Seuraavassa on taulukoitu verohallintoon eri vuosina vuokratyöntekijöiden työnantajilta ja työn teettäjiltä saadut ilmoitukset vuokratyöntekijöistä.<sup>146</sup>

	2007	2008	2009
Vuokratyöntekijöitä työnantajien ilmoituksista	1364	1387	498
Näistä yleisesti verovelvollisia	602	710	140
Vuokratyönantajia	541	305	149
Näiltä ilmoitus työntekijästä puuttui	788	335	132
Vuokratyön teettäjiä	1092	676	262
Teettäjien ilmoituksia puuttui	140	98	44
Vuosi-ilmoitukset rajoitetusti verovelvollisista	1365	1777	1009

<sup>146</sup> Verohallitus, Sari Wulff. Vuoden 2008 vuosi-ilmoitusten määrästä oli 400 kpl puolalaisia, joita Suomi ei voi verottaa.

Vuonna 2009 on verohallinnossa ensimmäisen kerran tilastoitu ilman kiinteää toimipaikkaa Suomessa toimivien ulkomaisten yritysten yleisesti verovelvollisista palkansaajistaan antamat vuosi-ilmoitukset. Näihin ilmoituksiin sisältyi yhteensä 1760 henkilöä, joille maksettujen palkkojen yhteismäärä oli 47,7 miljoonaa euroa.<sup>147</sup> Siitä, miten vuosi-ilmoituksiin sisältyvät henkilöt jakautuvat vuokratyöntekijöiden ja ilman kiinteää toimipaikkaa Suomessa toimivien aliurakoitsijoiden palveluksessa olevien kesken, ei ole käytettävissä tietoja.

Verohallinto on pyrkinyt tehostamaan ilmoitusten antamista määräämällä laiminlyöjille laiminlyöntimaksuja. Vuonna 2008 maksuja määrättiin 232 yritykselle yhteensä 49.200 euroa. Näistä oli suomalaisia työntekijäitä 24, joiden laiminlyöntimaksut vaihtelivat välillä 100 – 300 euroa. Ulkomaisista yrityksistä 106 sai maksun vuokratyövoimaa koskevan ilmoituksen laiminlyönnistä ja 102 vuosi-ilmoituksen puuttumisesta. Nämä maksut vaihtelivat välillä 100 – 900 euroa.<sup>148</sup>

Vuokratyönantajien ja vuokratyöntekijäiden määrä on ollut voimakkaassa laskusuunnassa. Osasyynä tähän voi olla talouden lama, mutta todennäköisempi syy on työvoiman vuokrauksen korvautuminen aliurakoinnilla, johon ei liity samanlaisia työn suorittajan ja työn teettäjän ilmoitusvelvollisuuksia kuin vuokratyöhön.

Esimerkiksi Rakennusliito RT:n jäsenyrityksissään teettämän tutkimuksen mukaan näiden Uudenmaan piirissä olevilla työmailla oli vuonna 2008 ulkomaisia vuokratyöntekijöitä 227, mutta aliurakoitsijoiden palveluksessa olevia ulkomaisia työntekijöitä 1.411. Vuotta aikaisemmin vastaavat luvut olivat 191 ja 977 eli vuokratyöntekijöiden osuus verrattuna aliurakoitsijoiden palveluksessa oleviin oli vuonna 2008 laskenut 2,5 prosenttiyksiköllä.<sup>149</sup>

Läheskään täydellistä tietoa verovalvontaan nykyinen ilmoitusmenettely ei näytä tuovan. Pelkästään Metallityöväen liiton vuoden 2010 tutkimuksessa päluottamusmiehilleen tekemään kyselyyn saatujen vastausten mukaan näiden edustamilla työpaikoilla työskenteli kyselyn tekohetkellä 526 ulkomaista vuokratyöntekijää.<sup>150</sup> Verohallinnolla ei myöskään ole kovin hyviä mahdollisuuksia tarkistaa, että sille ilmoitetut palkkatiedot pitävät paikkansa.

### **Vuokratyöntekijöiden hakemat ennakkoverot**

Vuonna 2007 noin 900 ulkomaista vuokratyöntekijää haki ennakkoveroa Suomen verohallinnosta. Rajoitetusti verovelvollisia näistä oli 450 ja yleisesti verovelvollisia samoin noin 450. Vuonna 2008 rajoitetusti verovelvollisille vuokratyöntekijöille määrättyjä ennakkoja oli 225 ja vuonna 2009 enää 82. Tietoja myöhempinä vuosina yleisesti verovelvollisiksi muuttuneille vuokratyöntekijöille määrätystä ennakoista ei ole ollut saatavissa. Jotkut ulkomaisista työnantajista ovat hakeutuneet Suomessa työnantajarekisteriin ja ryhtyneet toimittamaan ennakonpidätyksen maksamistaan palkoista, jolloin ennakon hakeminen on käynyt tarpeettomaksi.<sup>151</sup>

<sup>147</sup> Verohallitus: Sari Wulff 17.5.2010

<sup>148</sup> Verohallitus: Sari Wulff 28.11.2009

<sup>149</sup> Rakennusteollisuus RT: Ulkomainen työvoima Uudellamaalla

<http://www.rakennusteollisuus.fi/Talonrakennus/Aluetoimistot/Uusimaa/Ulkomainen+ty%C3%B6voima+Uudellamaalla/>

<sup>150</sup> Kyselyn tulokset tutkuspäällikkö Jorma Antilalta 19.3.2010

<sup>151</sup> Verohallinto, Pääkaupunkiseudun verotoimisto 3.12.2009

Suomessa työskentelee kymmeniä tuhansia ulkomaalaisia sellaisten yritysten palveluksessa, joilla ei ole kiinteää toimipaikkaa Suomessa. Tähän määrään nähden ennakkovero hakeneiden määrä on todella vähäinen, vaikka otettaisiin huomioon vapaaehtoisesti työnantajaksi rekisteröityneet ulkomaiset yrityksetkin. Kun miltäkään Suomessa toimivalle taholle ei ole haluttu säätää vastuuta näiden työntekijöiden lähdeveroista ja ennakonpidätyksistä, heidän veronmaksunsa jää vapaaehtoisuuden varaan. Mahdollisuudet verojen perimiseen jälkikäteen ovat lähinnä teoreettisia.

### **Ulkomaisten yritysten ennakoperintärekisteröinti**

Lainmuutos on tuonut merkittävän määrän ulkomaisia yrityksiä verohallinnon ennakoperintärekisteriin. Vuonna 2008 ennakoperintärekisteriin merkittiin 642 ulkomaista yritystä, joista 453 oli virolaisia ja 189 muista maista. Vuoden 2009 toukokuussa ennakoperintärekisteröinti oli päättynyt edellä mainituista 78 virolaiselta ja kymmeneltä muista maista olevalta yritykseltä. Rakennusalan toimialakseen ilmoittaneita oli virolaisyhtiöistä 326 ja muualta olevista 55. Työvoiman vuokraus oli toimialana 56 virolaisella ja 20 muualta olevalla yhtiöllä.<sup>152</sup>

Ennakoperintärekisteröinti on antanut verohallinnolle perusvälineen ulkomaisen yritystoiminnan valvontaan, mutta sen tehoa heikentää rekisteriin merkittyjen yritysten työnantajavastuun puuttuminen. Ulkomaille rekisteröidyn yrityksen käyttö antaa myös suomalaisille mahdollisuuden jatkaa epärehellistä yritystoimintaa aikaisempien laiminlyöntien iimitulosta huolimatta. Kierrättämällä Suomessa alirakointiin käytettäviä ulkomaisia yrityksiä voidaan välttää kiinteän toimipaikan syntyminen ja saada yritykselle puhtaat paperit tilaajavastuulain edellyttämiä tarkistuksia varten. Tähän saattaa viitata vuonna 2008 ennakoperintärekisteriin merkittyjen Viroon rekisteröityjen rakennusyritysten suhteellisen suuri vaihtuvuus.

Viron kaupparekisteriin oli kesäkuussa 2009 merkittynä noin 100.000 yritystä. Näistä 16.000 oli sellaisia, joiden vastuuasemissa oli joko suomalaisia henkilöitä (8.600) tai suomalaisia yrityksiä (1.200). Moni näistä suomalaisista on esiintynyt 2000-luvulla myös Suomen kaupparekisterissä ja monella on Suomessa todettuja verotuksen häiriöitä tai yhtiöiden konkurssitautia. Suomessa liiketoimintakieltoon määräytyistä henkilöistä 90:llä (9 %) oli asema virolaisyrityksessä vuoden 2009 jälkipuoliskolla. Lisäksi 70 aiemmin liiketoimintakiellossa ollut oli mukana virolaisyhtiöissä.<sup>153</sup>

### **Rakennusalan yritysten antamat neljännesvuosi-ilmoitukset**

Rakennusalan järjestäytyneet yritykset ja useat rakennuttajia edustavat tahot ovat keskinäisen sopimuksensa perusteella 1990-luvun puolivälistä saakka toimittaneet vapaaehtoisesti neljännesvuosittain verohallinnolle tiedot käyttämistään alirakointisijoista ja näille maksetuista suorituksista. Ilmoitusmenettely on vakiiintunut, mutta käytännössä saadut ilmoitukset koskevat lähinnä urakkaketjujen yläpäässä toimivia yrityksiä. Verohallinto analysoi ilmoitukset ja tutkii niihin sisältyvien yritysten rekisteröinti-, toiminta- ja verovelkatiedot.

Vuonna 2008 annetuista ilmoituksista löytyi ulkomaisia yrityksiä seuraavasti:

- Tunnistettuja 248 yritystä, joihin kohdistui 883 vertailutietoa yhteisarvoltaan 13,3 miljonna euroa

<sup>152</sup> VH/Vetyk /ahl 28.5.2009

<sup>153</sup> Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti, Janne Marttinen ja Seppo Sannikka

- Tunnistamattomia 549 yritystä, joihin kohdistui 1041 vertailutietoa yhteisarvoltaan 18 miljoonaa euroa.<sup>154</sup>

Vuoden 2009 ilmoituksista löytyi ulkomaisia yrityksiä seuraavasti:

- Tunnistettuja 354 yritystä, joihin kohdistui 545 vertailutietoa yhteisarvoltaan 16,4 miljoonaa euroa.
- Tunnistamattomia 536 yritystä, joihin kohdistui 561 vertailutietoa yhteisarvoltaan 25,9 miljoonaa euroa.<sup>155</sup>

Tunnistamattomien suuri osuus tuntuu omituiselta, koska näiden yritysten pitäisi olla ennakkoperintärekisterissä välttyäkseen omista urakkasäämistään toimitettavalta ennakkonpidätykseltä.

Neljännesvuosi-ilmoitusten keskeinen ongelma on se, että ne tulevat järjestäytyneiltä rakennusyrittäjiltä ja rakennuttajilta ja kohdistuvat lähinnä urakkaketjujen yläpäähän. Sekä kotimaisen että ulkomaisen harmaan talouden vahvistamista tehostaisi merkittävästi näiden ilmoitusten säätäminen pakolliseksi ja niiden täydentäminen palkansaajia koskevilla ilmoituksilla.

### **Ennakkoperintärekisteröinnin ulkopuolelle jätetyt toimialat**

Kovin kattavana ennakkoperintärekisteröintiä ei voida pitää. Suomeen oli rekisteröity marraskuussa 2009 yhteensä 8.613 ulkomaista yritystä.

Näistä yrityksistä 7.337 oli rekisteröitynä ulkomaisena yrityksenä verohallinnon ja patentti- ja PRH:n yhteiseen yritystietojärjestelmään (YTJ) ja 1276 sivuliikettä oli rekisteröitynyt Verohallinnon rekistereihin ja kaupparekisteriin ulkomaisen yhteisön sivuliikkeenä

Virolaistaustaisten yritysten osuus on rekisteröinneistä merkittävä. Vähintään 2.057 Suomeen rekisteröityneistä ulkomaalaisista yrityksistä oli virolaistaustaisia.<sup>156</sup>

Ennakkoperintärekisteröinnin tai sen lähdeverokorttivaihtoehdon säätäminen pakolliseksi vain aiemmin mainituille toimialoille merkitsee sitä, että muiden alojen yritykset voivat toimia Suomessa pitkäänkin verottajan tietämättä. Samalla niille tai niiden välityksellä on helppo maksaa verotuksen ulkopuolelle jääviä suorituksia, kuten seuraava esimerkki osoittaa.

*Tietotekniikka-alalla toimivan suomalaisyrityksen pääasiallisena toimintamuotona oli ulkomaisen tietotekniikka-alan asiantuntijoiden vuokraaminen suomalaisille teknologiayrityksille. Pääsääntöisesti vuokratut asiantuntijat olivat ulkomaisten alihankkijayritysten palveluksessa ja he tulivat Suomeen työskentelemään vähintään vuoden mittaisiin projekteihin. Verotarkastuksessa yhtiön oli todettu vuosina 1999 – 2000 maksaneen merkittäviä rahasuorituksia näiden asiantuntijoiden omille, mm Unkariin, Delawareen ja Mansaarille rekisteröidyille yhtiöille. Osalle yhtiöistä oli syntynyt kiinteä toimipaikka Suomeen ja niille maksetuista työkorvauksista olisi pitänyt toimittaa ennakkonpidätys. Osa muille yhtiöille maksetuista suorituksista katsottiin olosuhteiden perusteella omistajiensa henkilökohtaiseksi palkkatuloksi, josta suomalaisyrityksen olisi pitänyt*

<sup>154</sup> Verohallinto, Pekka Muinonen 26.10.2009.

<sup>155</sup> Verohallinto, Anne Martinkauppi 18.5.2010. Tunnistamattomissa saattaa esiintyä sama yritys useampaan kertaan esimerkiksi eri tavoin kirjoitetun nimitiedon seurauksena.

<sup>156</sup> Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti; Janne Marttinen ja Seppo Sannikka

*toimittaa ennakonpidätys. Hallinto-oikeus hylkäsi yhtiön valituksen ja piti voimassa yhtiöön kohdistetun 400.000 euron suuruisen ennakonpidätysten maksuunpanon.*<sup>157</sup>

### **Lähetettyjä työntekijöitä koskevan lain ja tilaajavastuulain noudattaminen**

Rakennusliiton toimitsijoille tehtyyn kyselyyn saatujen vastausten mukaan ulkomaiseen työvoimaan kohdistuvat laiminlyönnit olivat suurin ryhmä tarkastajien valvontakäynneillään havaituista laiminlyönneistä. Näitä esiintyi 765 työmaalla, mikä edustaa 32 prosenttia kaikista valvontakäyntien kohteista.

Metallityöväenliiton pääluottamusmiehille tehtyyn kyselyyn saatujen vastausten mukaan 25 työpaikalla oli esiintynyt ongelmia lähetettyjen työntekijöiden ulkomaisen työnantajan edustajaa koskevissa asioissa. Ulkomaisia alihankkijoita oli kaikkiaan 35 työpaikalla ja ulkomaista vuokratyövoimaa lisäksi 38 muulla työpaikalla.

SAK:n luottamusmieskyselyyn saatujen vastausten perusteella ulkomaista alihankintaa esiintyi 6 prosentissa vastanneiden työpaikoista. Lähetettyjen työntekijöiden ulkomaiseen edustajaan liittyviä ongelmia oli esiintynyt vajaassa 4 prosentissa kaikista työpaikoista.<sup>158</sup>

Valvontaan liittyviä ongelmia kuvastaa seuraava YLE:n uutisissa ollut haastattelu:

*”Ulkomaalaisen työvoiman hyväksikäyttöä rakennuksilla valvotaan erittäin pienillä resursseilla, joten kiinnijäämisriski on pieni. Pieniä ovat myös rangaistukset.*

*Työministeri Anni Sinnemäki (vihr.) on vakuutellut, että ulkomaisen halpatyövoiman käyttöön rakennusalaalla puututaan muun muassa tilaajavastuulain avulla. Uudehkon lain ideana on, että kukin yritys on vastuussa alihankkijansa taustojen selvittämisestä.*

*Tilaajavastuulain valvonnasta koko maassa vastaa entinen Uudenmaan työsuojelupiiri, nykyinen Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelu. Johtajan mukaan tilanne ei ole järin ruusuinen.*

*- Meillä on koko maata varten 12 tarkastajaa, valvottavana kaikki Suomen sopimukset ja muutkin alat kuin rakennusala. Kyllä kiinnijäämisriski on erittäin pieni, se on kuin etsisi neulaa heinäsuovasta, kuvailee johtaja Kaarina Myyri-Partanen.*

*Ongelmien löytäminen ei sinänsä ole vaikeaa. Vaikka kohteet valitaan melko satunnaisesti, puutteita löytyy 60 prosentissa sopimussuhteista. Se, että tarkastus osuisi juuri omalle kohdalle, on kuitenkin yrittäjän näkökulmasta epätodennäköistä.*

*Itse työehtojen noudattamista valvovat ulkomaisen työvoiman osalta lähinnä ulkomaalaistarkastajat, jotka hekin työskentelevät työsuojelun alaisuudessa. Sama kuvio toistuu: pienet resurssit, pieni kiinnijäämisriski, pienet rangaistukset.*

*- Suurin ongelma on, että ulkomailta tullut työntekijä on yleensä hyvin tyytyväinen palkkaansa, vaikka se rikkoisi räikeästi suomalaisia työehtoja, Kaarina Myyri-Partanen sanoo.*

<sup>157</sup> Helsingin hallinto-oikeuden päätös 14.3.2006 06/0292/4

<sup>158</sup> Erkki Laukkanen: Vuokratyö ja alihankinta SAK:laisilla työpaikoilla 11.2.2010

*Jos työntekijä on hiljaa, tarkastajan on hyvin hankala selvittää totuutta papereista. Työsopimuksessa voi esimerkiksi lukea asianmukainen palkkasumma, mutta työnantaja tulee todellisuudessa pankkiautomaatille mukaan.”<sup>159</sup>*

#### 6.4.5. Yhteenveto

Suomessa ilman kiinteää toimipaikkaa aliurakointi- tai liihankintatyötä tekevät yritykset muodostavat alueen, jonka valvontaan verohallinnolla ja muilla viranomaisilla on hyvin vähän mahdollisuuksia. Ongelma ei ole ensisijaisesti työvoiman vuokraus, vaan täällä ulkomaisen työnantajan lukuun tapahtuva aliurakointi, jonka laajuus lienee lähes kymmenkertainen työvoiman vuokraukseen verrattuna. Verohallinto ei pysty nykyisten säännösten puitteissa kattavasti valvomaan sen enempää yritysten kuin niiden työntekijöiden saamia tuloja eikä seuraamaan näiden Suomessa oleskelu- ja työskentelyaikoja mahdollisen kiinteän toimipaikan tai yleisen verovelvollisuuden selvittämiseksi.

Keskeinen ongelma on se, ettei kukaan Suomessa oleva toimija ole vastuussa näiden yritysten työntekijöiden palkoista perittävistä veroista. Luonteva ratkaisu olisi säätää ulkomainen työnantaja ja hänen Suomessa oleva edustajansa yhdessä suomalaisen työn teettäjän kanssa yhteisvastuulliseksi ulkomaalaiselle Suomessa tehdystä työstä maksetuista palkoista perittävistä lähdeverosta tai niistä toimitettavista ennakonpidätyksistä. Vastaava menettely on käytössä esimerkiksi Norjassa.

Kaikista urakoitsijoista nettaviennin neljännesvuosi-ilmoitusten ja niitä täydentävien palkansaajakohtaisten ilmoitusten säätäminen pakolliseksi palkansaajan verotusasemasta riippumatta parantaisi merkittävästi sekä kotimaisten että ulkomaisten yritysten valvontaa.

Suomessa työpalveluja tarjoavien yritysten ennakkoperintärekisteröinti tulisi laajentaa koskemaan kaikkia toimialoja ja samalla luopua yrityksistä koskevasta lähdeverokorttimenettelystä.

Suomen sovimia verosopimuksia tulisi mahdollisimman kattavasti muuttaa kattamaan ainakin työvoimanvuokraustilanteet. Olisi myös syytä pyrkiä lyhentämään kiinteän toimipaikan syntymiseen edellytettävää aikaa ja yhtenäistää sitä eri verosopimuksissa.

### 6.5. Kuljetusala

#### 6.5.1. Kuljetusalan harmaa talous Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry:n jäsenyrityksille tehdyn kyselyn mukaan

##### Kysely ja siihen vastanneet

Syksyllä 2009 Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry:n jäsenyrityksille tehtiin kyselyyn saatiin 282 vastausta. Vastaava tutkimus tehtiin edellisen kerran vuonna 2003,<sup>160</sup> jolloin siihen saatiin 194 vastausta.

<sup>159</sup> Matti Tyynysniemi: Rakennusalan valvonta ontuu pahasti, YLE uutiset 17.5.2010

<sup>160</sup> Pekka Lith: *Epäterve kilpailu liikenteessä – raportti harmaasta taloudesta maanteiden tavara- ja henkilökuljetuksissa*. Tutkimuksia ja raportteja 1/ 2003 Helsinki 8.1.2003

Vastanneet edustivat monipuolisesti erikokoisia ja eri suoritealoilla toimivia yrityksiä.

*Taulukko 1 Kyselyyn vastanneiden yritysten jakautuminen palkansaajien lukumäärän mukaan*

	Osuus vastanneista, %
1-4 henkeä	50,4
5-9 henkeä	26,6
10-19 henkeä	11,9
20-49 henkeä	6,8
50- henkeä	4,3
Yhteensä	100,0

*Taulukko 2 Kyselyyn vastanneiden yritysten jakautuminen suoritealoittain*

	Kotimaan liikenne lkm	Ulkomaan liikenne lkm	Suoritealalla yhteensä, lkm	Suoritealalla yhteensä, %
Elintarvikkeet	56	12	66	23,7
Maanrakennus	50	1	50	17,9
Raakapuu	35	3	37	13,3
Säiliökuljetukset	16	3	16	5,7
Tavaralinjaliikenne	50	19	60	21,5
Muut kaupan ja teollisuuden kulj.	117	28	126	45,2
Huolintapalvelut	4	11	13	4,7
Kuljetusvälitys ja varastointi	24	10	28	10,0
Muut suoritealat ja toiminnot	-	-	63	22,6

Lähes puolet vastanneista yrityksistä edusti useampia suoritealoja.

*Taulukko3 Kyselyyn vastanneiden kuljetusyritysten edustamien suoritealojen lukumäärä*

	Suorite- aloja 1	Suorite- aloja 2	Suorite- aloja 3	Suorite- aloja 4	Suorite- aloja 5	Suorite- aloja yli 5
Yrityksiä	158	81	26	10	3	1
Osuus, %	56,6	29,0	9,3	3,6	1,1	0,4

### **Harmaan talouden painopistealueet yrityskyselyn mukaan**

Vastaajilta tiedusteltiin heidän käsitystään harmaan talouden tärkeimmistä painopistealueista tieliikenteen tavarankuljetuksissa. Kuljetustyyppien järjestys oli täysin sama kuin vuonna 2003 tehdyssä kyselyssä, mutta arviot harmaan talouden osuudesta olivat nousseet kaikkien muiden paitsi muuttokuljetusten ja muiden yksityistalouksien tilaamien kuljetusten kohdalla,

*Taulukko 4 Harmaan talouden tärkeimmät painopistealueet asteikolla 5-1, jossa 5=erittäin paljon, 4=melko paljon, 3=jonkin verran, 2=ei kovin paljon, 1=ei lainkaan*

	<u>v.2009</u>	<u>v.2003</u>
Muuttokuljetukset ja muut yksityisten kotitalouksien ostamat kuljetukset	3,72	3,83
Liikenne Venäjällä ja muualla Itä-Euroopassa	3,61	3,31
Rakennus- ja maanrakennusalan ostamat kuljetukset	3,24	3,10
Liikenne ETA-maissa (EU, Sveitsi, Norja)	2,50	2,04
Teollisuuden ja kaupan ostamat kuljetukset	2,37	1,82
Valtion ja kuntien ostamat kuljetukset	1,94	1,59

Arviot harmaan talouden kehityksestä olivat selvästi muuttuneet vuoteen 2003 verrattuna. Kun vuonna 2003 vain noin 20 % vastanneista arveli alan harmaan talouden kasvaneen selvästi tai jonkin verran niin vuonna 2009 vastaava osuus oli 48 %.

*Taulukko 5 Kuljetusalan yritysten arviot harmaan talouden kehityksestä*

*: Harmaan talouden kehitys 2004-09, prosenttia vastauksista.*

	Osuus vastanneista, %	
	<u>v.2009</u>	<u>v.2003</u>
Kasvanut selvästi	15,0	4,5
Kasvanut jonkin verran	32,8	15,2
Pysynyt ennallaan	40,2	64,0
Vähentynyt jonkin verran	9,1	9,0
Vähentynyt selvästi	2,9	7,3

Harmaan talouden tärkeimpänä ilmenemismuotona pidettiin kummankin vuoden kyselyn vastauksissa pimeän työvoiman käyttöä. Vuonna 2009 toiselle sijalle nousi ulkomaisten liikennöitsijöiden laiton toiminta Suomen markkinoilla, jota vuoden 2003 kyselyssä ei ollut mukana. Pimeiden kuljetuspalvelujen myynti yksityiseen liikenteeseen rekisteröidyillä ajoneuvoilla, konkurssikeinottelu ja kertakäyttöyritysten hyväksikäyttö sekä kirjanpidon ohittava kuljetuspalveluiden myynti luvanvaraisessa tavaraliikenteessä erottuivat kumpanakin vuonna selvästi muista harmaan talouden ilmenemismuodoista.



*Taulukko 6 Kuljetusalan yritysten käsitykset harmaan talouden tärkeimmistä ilmenemismuodoista*

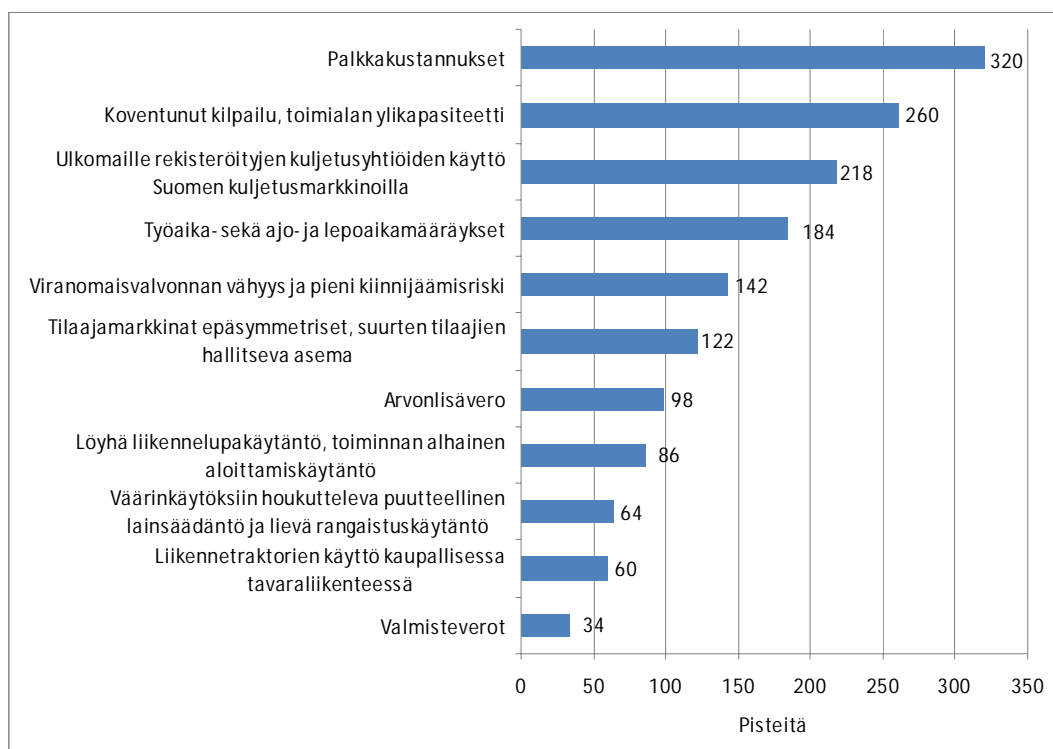
*harmaan talouden tärkeimmät ilmenemismuodot, pistettä.*

	<u>v.2009</u>	<u>v.2003</u>
Pimeän työvoiman käyttö	379	306
Ulkomaisten liikennöitsijöiden laiton toiminta Suomen kuljetusmarkkinoilla	310	
Pimeiden kuljetuspalvelujen myynti yksityiseen liikenteeseen rekisteröidyillä ajoneuvoilla	278	216
Konkurssikeinottelu ja kertakäyttöyritysten hyväksikäyttö	255	225
Kirjanpidon ohittava kuljetuspalvelujen myynti luvanvaraisessa tavaraliikenteessä	176	157
Arvonlisäveron laiminlyönti	80	73
Verojen ja maksujen kiertäminen kuljetusasiakirjoihin liittyvien väärinkäytösten avulla	37	
Starttirahojen yms. tukien väärinkäytökset	36	
Omistajien peitelty osingonjako, perusteettomat varallisuuden siirrot yrityksestä	17	
Laittomien tupakkatuotteiden, tuoteväärennösten ja alkoholin salakuljetus maahan	10	19
Polttoaineveron kierto	27	

### **Harmaan talouden taustatekijät ja vaikutukset**

Harmaan talouden taustatekijöistä palkkakustannukset nousivat etusijalle samoin kuin vuoden 2003 kyselyssäkin. Koventunut kilpailu ja toiminnan ylikapasiteetti oli merkittävästi korkeammalla sijalla kuin vuoden 2003 kyselyssä. Uutena asiana oli kolmannelle sijalle noussut ulkomaille rekisteröityjen kuljetusyritysten käyttö Suomen kuljetusmarkkinoilla. Mm. velkasaneerauksen aiheuttamia kilpailun vääristymiä ei ollut enää vuoden 2009 kyselyssä mukana, mutta niihin viitattiin yksittäisissä vastauksissa.

*Kuvio 1 Harmaan talouden taustatekijät vuoden 2009 kyselyssä*



*Taulukko 7 Kuljetusalan yritysten käsitykset harmaan talouden taustatekijöistä*

*Harmaan talouden tärkeimmät taustatekijät, pistettä.*

	<u>v.2009</u>	<u>v.2003</u>
Palkkakustannukset	320	254
Koventunut kilpailu, toimialan ylikapasiteetti	260	94
Ulkomaille rekisteröityjen kuljetusyhtiöiden käyttö Suomen kuljetusmarkkinoilla	218	
Työaika- sekä ajo- ja lepoaikamääräykset	184	115
Viranomaisvalvonnan vähyys ja pieni kiinnijäämisriski	142	124
Tilaajamarkkinat epäsymmetriset, suurten tilaajien hallitseva asema	122	
Arvonlisävero	98	97
Löyhä liikennelupakäytäntö, toiminnan alhainen aloittamiskäytäntö	86	68
Väärinkäyttöihin houkutteleva puutteellinen lainsäädäntö ja lievä rangaistuskäytäntö	64	61
Liikennetraktorien käyttö kaupallisessa tavaraliikenteessä	60	
Valmisteverot	34	33
Kilpailun vääristymät (velkasaneeraus yms.)		209

Harmaan talouden kilpailua vääristäviä vaikutuksia piti vähintään kohtalaisina 69 % vastaajista. Lähes kolmannes vastaajista oli sitä mieltä, että ne ovat merkittäviä tai erittäin merkittäviä.

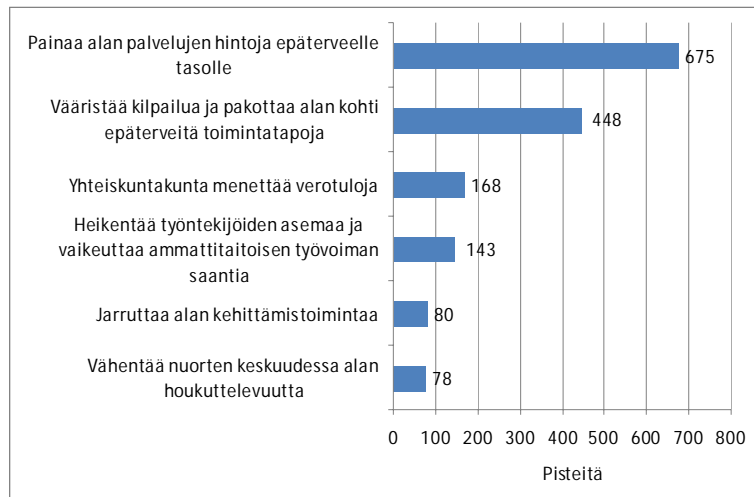
*Taulukko 8 Kuljetusalan yritysten käsitykset harmaan talouden kilpailuvaikutuksista*

*Harmaan talouden kilpailua vääristävät vaikutukset, prosenttia vastauksista.*

	Osuus vastanneista, %
Erittäin merkittävä	6,7
Merkittävä	24,3
Kohtalainen	37,6
Melko vähäinen	22,4
Erittäin vähäinen	9,0
Yhteensä	100,0

Harmaan talouden muista haittavaikutuksista ylivoimaisesti merkittävimpinä pidettiin alan palvelujen hintojen painamista epäterveelle tasolle, kilpailun vääristämistä ja alan pakottamista kohti epäterveitä toimintatapoja. Samat asiat olivat kärjessä myös vuoden 2003 kyselyn vastauksissa.

*Kuvio 2 Harmaan talouden haitallisimmat vaikutukset*



*Taulukko 9 Harmaan talouden haitallisimmat vaikutukset*

*Harmaan talouden haitallisimmat vaikutukset, pistettä.*

	<u>v.2009</u>	<u>v.2003</u>
Painaa alan palvelujen hintoja epäterveelle tasolle	675	436
Vääristää kilpailua ja pakottaa alan kohti epäterveitä toimintatapoja	448	369
Yhteiskuntakunta menettää verotuloja	168	118
Heikentää työntekijöiden asemaa ja vaikeuttaa ammattitaitoisen työvoiman saantia	143	145
Jarruttaa alan kehittämistoimintaa	80	
Vähentää nuorten keskuudessa alan houkuttelevuutta	78	68

## **Harmaan talouden torjuntakeinoista**

Kyselyssä erilaisista harmaan talouden torjuntakeinoista esitettyihin väittämiin annetuissa vastauksissa nousi selkeästi esiin kuljetuspalveluja tilaavien yritysten ja yhteisöjen tilaajavastuusta tai pikemminkin sen puuttumisesta. Seuraaviksi tärkeimpinä pidettiin kovempia rangaistuksia ja viranomaisten valvontatoiminnan tehostamista.

*Vastaukset väittämiin asteikolla 5-1, jossa 5=täysin samaa mieltä, 4=jokseenkin samaa mieltä, 3=siltä väliltä, 2=jokseenkin eri mieltä, 1=täysin erimielttä*

	Keskiarvo	Keskihajonta
Harmaan talouden vastaisessa kamppailussa tulisi kiinnittää enemmän huomiota kuljetuspalveluja ostavien yritysten ja yhteisöjen tilaajavastuuseen?	4,47	0,88
Harmaan talouden torjunnassa valvonnan lisääminen ei pelkästään riitä, vaan tarvitaan myös rangaistusten koventamista?	4,12	1,04
Viranomaisten tehotarkastusiskut ja -projektit ovat välttämättömiä harmaan talouden vähentämiseksi kuljetusalalla?	4,05	1,05
Säännökset ulkomaalaisten liikennöitsijöiden käytön rajoituksista Suomen sisäisessä tavaraliikenteessä vähentävät harmaata taloutta?	3,97	1,07
EU:n uudet direktiiviehdotukset yrittäjien työajan rajoittamisesta lisäävät toteutuessaan harmaata taloutta toimialallamme?	3,85	1,25
Liikennelupasäännökset eivät ota riittävästi huomioon yrittäjien ammatillisia ja taloudellisia toimintaedellytyksiä?	3,56	1,10
Harmaa talous korjaa verotuksen yms. aiheuttamia markkinavääristymiä tuottamalla palveluja ja tavaroita, joita ei voida tuottaa kannattavasti verolliseen hintaan?	2,33	1,37

### 6.5.2. Kuljetusalaan kohdistetut verotarkastukset

Verohallinto on vuosina 2003 – 2009 k ohdistanut kuljetusalaan yhteensä 1287 verotarkastusta. Näistä valtaosa on kohdistunut tieliikenteen tavarankuljetukseen, liikennettä palvelevaan toimintaan ja taksiliikenteeseen.

Toimiala	Tarkastuksia	Tarkastettujen liikevaihto	Ilmoitetut palkat	Pimeät palkat	Salattu tulo	Peiteltä osinko	Tarkastuksissa löydetty harmaa talous yht.	Pimeät palkat+peiteltä+salattu tulo/kaikki palkat
Taksiliikenne	154	42 980 709	8 036 504	684 825	1 967 917	188 445	2 841 187	35,35
Muu henkilöliikenne	77	2 274 569 379	881 079 335	209 160	155 309	334 296	698 765	0,08
Tieliikenteen tavarankuljetus	606	1 553 385 436	280 675 345	7 508 743	2 625 638	4 395 911	14 530 292	5,18
Vesiliikenne	52	1 712 835 988	193 726 190	8 706 808	22 275	84 362	8 813 445	4,55
Lentoliikenne	16	2 751 210 757	554 959 618	1 053 727	56 317	9 167	1 119 211	0,20
Liikennettä palveleva toiminta	352	2 499 493 681	326 338 050	2 215 023	9 812 698	1 353 964	13 381 685	4,10
Posti-, kuriiri- ja jakelutoiminta	30	1 102 789 096	367 000 371	825 804	2 669	75 803	904 276	0,25
<b>Kuljetusala yhteensä</b>	<b>1 287</b>	<b>11 937 265 046</b>	<b>2 611 815 413</b>	<b>21 204 089</b>	<b>14 642 823</b>	<b>6 441 948</b>	<b>42 288 860</b>	<b>1,62</b>

Liikennettä palvelevan toiminnan runsaan 13 miljoonan euron suuruudesta tarkastuksilla löydetyn harmaan talouden määrästä yli 9 miljoonaa euroa on tullut suurehkojen (liikevaihto yli 10 miljoonaa euroa) huolinta- ja rahtausliikkeiden salatuista tuloista. Tieliikenteen tavarankuljetusta harjoittavista yrityksistä löytyneestä runsaan 14 miljoonan euron harmaasta taloudesta puolet on koostunut liikevaihdoltaan 100.000 ja 2.000.000 euron välille sijoittuvista yrityksistä.

Taksiliikenteessä lähinnä salatuista tuloista koostuvan harmaan talouden prosenttiosuus muodostuu laskennallisesti suureksi tarkastettujen yritysten pienen palkkasumman vuoksi.

### 6.5.3. Kuljetusalan harmaa talous

Kuljetusalan harmaa talous on osittain täysin kotimaista salattuine tuloineen ja pimeine palkkoineen. Alan luonteen vuoksi siihen liittyy kuitenkin vahva kansainvälinen o suus. Tämä merkitsee sitä, että alan kotimaiset toimijat joutuvat kilpailemaan sekä Suomessa tapahtuvan kabotaasiliikenteen että ulkomaanliikenteessä ajavien ulkomaisten, joko kotimaansa edullista verotusta tai valvonnan heikkoutta hyödyntävien liikennöitsijöiden kanssa.

Maantieliikenteen tavarankuljetukseen ja huolinta-alaan liittyvää harmaata taloutta on käsitelty jäljempänä Suomen kansainvälisen kaupan yhteydessä. Kuljetusala ei ole tässä käsitelty laajemmin, koska alan harmaasta taloudesta on kesällä käynnistymässä oma erillistutkimus Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin toimesta.

Kuljetusalan järjestäytyneet yrittäjät ovat itse olleet huolestuneita alan harmaasta taloudesta ja sen aiheuttamista kilpailuhaitoista. Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry on esittänyt omat kohteensa harmaan talouden hillitsemiseksi tavaraliikennelainsäädännön yhteydessä.<sup>161</sup>

<sup>161</sup> Tavaraliikennelainsäädännön uudistamisen kohteet, Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry, Sakari Backlund 11.6.2010

1. Kaikki ko rvausta vastaan suoritettavat kuljetukset on saatettava liikennelupajärjestelmän valossa yhdenvertaiseen asemaan.
2. Luvanvaraisen kuorma-autoliikenteen ja traktoreilla suoritettavien kuljetusten rajapinta on selkiytettävä lain uudistamisen yhteydessä
3. Liikenteestä vastaavan johtajan toimiminen usean yrityksen nimissä on arvioitava ja säänneltävä tarkoin.
4. Asetuksen mahdollistama yrittäjien jatkokoulutus ei ole toimiva malli käytännössä.
5. Ajoneuvossa mukana pidettävään liikennelupaan on kirjattava k.o. auton rekisterinumero ammattiliikenteen rekisterikannasta
6. Vakavaraisuusvaateen säännöllinen tarkistaminen on tervetullut uudistus, mutta toteutus pohdittava niin lupanhaltijan kuin lupaviranomaisen kannalta
7. Vanhat kotimaan liikenneluvat on vaihdettava automaattisesti yhteisöluviksi seuraavan uusinnan yhteydessä.
8. Liikenneluparekisteriä on kehitettävä siten, että sen sisältämien tietojen nojalla kuljetuspalvelujen tarjoajan luotettavuus, laatu ja viranomaisvelvoitteiden noudattaminen olisi avoimesti eri sidosryhmien arvioitavissa.

## 6.6. Vuokratyövoima<sup>162</sup>

Työ- ja elinkeinoministeriö TEM:n mukaan vuokratyötä käytti Suomessa 18 100 yritystä sekä julkisyhteisöä ja 1 400 yksityistä kotitaloutta vuonna 2008. Vuokratyötä käytetään tavallisesti palvelualoilla, joissa kysyntä vaihtelee eripituisten sesonkien välillä, viikon päivinä tai vuorokauden aikana. Vuokratyö on tavallista myös projektiluonteisissa teollisuuden ja rakennusalan hankkeissa. Nytemmin vuokratyö on levinnyt uusille toimialoille, jossa se on alkanut korvata osittain vakituista työvoimaa. Vuokratyö on yleistynyt Suomessa myös kuntien palvelutuotannossa.

Joustavana työn tekemisen muotona vuokratyön ennustetaan yleistyvän edelleen maassamme. Vuokratyötä teettämällä yritykset pienentävät vakituiseen työvoimaan liittyviä taloudellisia riskejä tilanteessa, jossa kansainvälinen kilpailu on tiukkaa, tuotteiden elinkaaret ovat lyhenneet, ja jossa yrityksiltä vaaditaan entistä nopeampaa reaktionopeutta ja joustavuutta. Talouden globalisaatio on johtanut siihen tilanteeseen, että kotimaisilla työmarkkinoilla yritetään noudattaa yhä suljetun talouden pelisääntöjä, vaikka kansainvälistyneillä yrityksillä on omat pelisääntönsä.

Vuokratyön yleisyyttä kuvastaa se, että syksyllä 2009 tehtyjen yrityskyselyjen mukaan yli 40 prosenttia vastanneista rakennusalan yrityksistä on käyttänyt vuokratyövoimaa. Vastaavana ajankohtana noin 35 prosenttia ravintola- ja matkailualan yrityksistä sekä noin 14 prosenttia kuljetus- ja logistiikka-alan yrityksistä on käyttänyt vuokratyövoimaa. Metalliteollisuuden työpaikoista 16 prosentissa oli vuokratyövoimaa Metallityöväen Liiton kyselyjen mukaan talvella 2010. Kunnista 10–15 prosenttia on hyödyntänyt vuokratyövoimaa vuonna 2006 tehtyjen kuntakyselyjen mukaan.

<sup>162</sup> Luku perustuu Pekka Lithin muistioon Vuokratyövoima Suomessa 2008–10, joka on tutkimuksen liitteenä 6

## Henkilöstöpalvelujen kotimainen tarjonta

Verohallinnon tilastojen mukaan Suomessa toimitettiin vuonna 2008 yhteensä 1 400 työvoimapalveluja tarjoavaa yritystä, joista vajaan 200 yrityksen päätoimiala oli jokin muu kuin henkilöstöpalvelu. Esimerkkinä voidaan mainita rakennus- ja puualan, terveydenhuollon tai muun liiketoiminnan palvelualoille tilastoituvat yritykset. Muille toimialoille tilastoitujen yritysten määrä vaikeuttaa myös toiminnan viranomaisvalvontaa. Yksityinen työvoimapalvelujen tarjonta ei ole Suomessa enää luvanvaraista toimintaa, joskin toiminnan aloittaminen vaatii ilmoituksen tekemistä työsuojeluviranomaisille.

Yksityinen henkilöstöpalveluala on yksi nopeimmin kasvaneista toimialoista maassamme, mikä johtuu osittain alhaisesta lähtötasosta 1990-luvulla. Pelkästään 2000-luvulla alan yritysten liikevaihdon määrä on nelinkertaistunut ja henkilöstö kolminkertaistunut. Vuonna 2008 toimialan liikevaihto oli noin 1,5 miljardia euroa. Ala on kuitenkin herkkä talouden suhdannevaihteluille. Tämä osoittaa sen, että henkilöstöpalveluyritysten liikevaihto kasvoi noin 17 prosenttia vuonna 2008, mutta vuonna 2009 liikevaihto on palaamassa ennusteiden mukaan vuoden 2007 tasolle.

## Kotimaisten vuokratyöntekijöiden määrä

Vuokratyöntekijöiden määrästä on Suomessa erilaisia tietoja. TEM:n laatiman selvityksen mukaan vuokratyöntekijöitä oli suomalaisissa henkilöstöpalveluyrityksissä noin 100 000 henkeä vuonna 2008. Verohallinnon tilastojen mukaan alan yritysten palkansaajia oli reilusti yli 100 000 henkeä. Sen sijaan Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen tilastojen mukaan vuokratyöntekijöitä oli vain 32 000 henkeä.<sup>163</sup> Samansuuruisiin lukuihin päädytään myös silloin, kun katsotaan henkilöstöpalveluyritysten henkilöstöä Tilastokeskuksen yritys- ja toimipaikkarekisteri YTR:n pohjalta.

Pääsyyinä tilastojen välisiin eroihin ovat erilaiset työllisyyden käsitteet. TEM:n tilastot perustuvat pitkälti yritysten antamiin tietoihin vuoden aikana palveluksessa olleista työntekijöistä, joihin sisältyvät yrityksiin palkatut ulkomaiset keikkatyöntekijät. Verohallinnon työnantajien vuosi-ilmoituksiin perustuvissa palkansaajajiedoissa on periaatteessa samantyyppinen lähtökohta kuin TEM:n tilastoissa, mutta verohallinnon tilastot kattavat ehkä paremmin alan yrityskentän. Tosin verohallinnon tilastoissa vuokratyöntekijöitä ei voida erottaa vuokratyöyritysten toimistohenkilökunnasta.

Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen tiedot vuokratyöntekijöistä perustuvat sen sijaan otantaan pohjautuvaan palkansaajien haastattelututkimukseen, jossa on kuvattu työntekijän todellista työllisyyttä haastatteluajankohtana (tutkimusviikon aikana), mistä syystä vuokratyöntekijöiden määrä jää pienemmäksi kuin TEM:n tilastojen mukaan. Osa tilastojen välisistä eroista häviää, kun vuokratyöntekijöiden työpanos muutetaan henkilötyövuosiksi, jotka olivat TEM:n tilastojen mukaan 38 000 ja työvoimatutkimuksen mukaan noin 29 000 henkilötyövuotta vuonna 2008.

Jäljelle jääviä eroja selittää se, että TEM:n ja verohallinnon tilastot sisältävät suomalaisiin yrityksiin palkattuja ulkomaalaisia työntekijöitä, jotka eivät asu pysyvästi Suomessa. Nämä työntekijät eivät kuulu työvoimatutkimuksen piiriin. TEM:n ja verohallinnon tilastoissa yritysten antamiin tietoihin voi sisältyä myös päällekkäisyyksiä, sillä vuokratyöntekijät voivat olla työ-

<sup>163</sup> Vuonna 2009 vuokratyöntekijöiden määrä oli pudonnut työvoimatutkimuksen mukaan 23 000 työlliseen.

suhteessa useamman kuin yhteen vuokrayritykseen. Toisaalta työvoimatutkimuksessa osa vuokratyöntekijöistä voi jäädä pimentoon, jos haastateltavat ovat mieltäneet itsensä käyttäjäyritysten varsinaisiksi palkansaajiksi.

Tilastokeskuksen YTR:n perustuvat henkilöstötiedot ovat lähellä työvoimatutkimuksesta ja TEM:n tilastoista laskettuja henkilötyövuositietoja, koska YTR:n henkilöstötiedon lähtökohdaksi on kokovuosityöllisyyden käsite. Tämä tarkoittaa sitä, että YTR:n tilastoissa esimerkiksi kaksi puolipäiväistä palkansaajaa muodostaa yhden työllisen. Toisaalta YTR:n henkilöstötietoihin on arvioitu myös yrittäjät. Lisäksi YTR:n henkilöstötieto kattaa mahdollisesti tietoa suomalaisiin yrityksiin suoraan palkatuista ulkomaalaisista, jotka eivät sisälly työvoimatutkimuksen lukuun.

### **Ulkomaalaiset vuokratyöntekijät**

Henkilöstöpalveluyritysten Liitto HPL:n mukaan suomalaisissa alan yrityksissä työskenteli noin 2 000–3 000 ulkomaalaista vuokratyöntekijää vuonna 2008. Määrä koostuu yritysten itse ulkomailta tuomista ja muista ulkomaalaisista työntekijöistä. Ulkomailta palkattujen vuokratyöntekijöiden määrä on lisääntynyt suomalaisissa henkilöstöpalvelualan yrityksissä viime vuosina. Työntekijöiden todellista kokonaismäärää on kuitenkin vaikea arvioida, sillä HPL:n keräämät tiedot perustuvat kyselytutkimuksiin, jotka kattavat vain kyselyihin vastanneet henkilöstöpalveluyritykset.

Suomessa on toiminut lisäksi runsaasti ulkomaille rekisteröityjä yhtiöitä, jotka välittävät maamme vuokratyövoimaa lähialueilta kuten Baltiasta. Verohallinnon keräämien tilastojen mukaan Suomessa toimi vuonna 2008 runsaat 300 sellaista ulkomaille rekisteröityä yritystä, jotka olivat antaneet säännösten mukaisen ilmoituksen ulkomaalaisesta vuokratyöntekijästä, tai jotta oli tunnustettu ulkomaalaisiksi vuokratyönantajiksi muulla tavoin. Ulkomaisten vuokrayritysten todellinen määrä voi olla suurempi, sillä kaikki ulkomaiset yritykset eivät anna mitään ilmoituksia.

Verohallinnon ulkomaalaisilta yrityksiltä saamien vuosi-ilmoitusten mukaan Suomessa työskenteli vuonna 2008 noin 1 200 ulkomailta lähetettyä vuokratyöntekijää, jotka ovat työskennelleet Suomessa alle kuusi kuukautta. Pääosa työntekijöistä on tullut Virosta ja Puolasta. Ulkomaalaisten työnantajien on annettava vuosi-ilmoitukset myös kaikista yli kuusi kuukautta Suomessa työskennelleistä työntekijöistä samalla tavoin kuin Suomessa asuvista työntekijöistä annetaan, mutta vuokratyöntekijöiden erottaminen vuosi-ilmoitusten pohjalta muista ulkomaalaisista työntekijöistä ei ole helppoa.

Voidaan todeta, että verohallinnon tiedot ulkomaalaisista vuokratyöntekijöistä ovat hyvin heikkoja. Säännösten mukaisia ilmoituksia ei anneta tai ne ovat hyvin puutteellisia. Verohallinnossa viranomaiset täydentävät ulkomaisten vuokrayritysten puuttuvia ilmoituksia suomalaisten vuokratyönteettäjien ilmoituksilla ja päinvastoin. Verohallinnolla ei ole kuitenkaan kattavaa järjestelmää, josta olisi mahdollista saada nopeasti reaaliaikaista tietoa ulkomaisista vuokratyöntekijöistä ja – yrityksistä. Sen sijaan puutteellistenkin tietojen saanti verohallinnolta vaatii oman projektinsa.

Viranomaisten toiminnasta välittyy mielikuva, että ulkomaiseen työvoiman vuokraukseen liittyvää toimintaa ei pystytä oikeasti valvomaan säädöksiin sisältyvistä laajoista vuokrayritysten ja vuokratyön teettäjien ilmoitusvelvollisuuksista huolimatta. Kuitenkin kaikkeen ulkomaiseen tilapäistyövoimaan (ml. vuokratyön teettäminen) liittyviä epäkohtia voitaisiin tehokkaasti ja

yksinkertaisesti vähentää siten, että kaikki Suomessa työpalveluja tarjoavat ulkomaiset yritykset ja lähetettyjen työntekijöiden ulkomaisten työnantajien edustajat olisivat ennakkoperintärekisterissä.<sup>164</sup>

Työsuojeluviranomaisten tekemien tarkastusten havaintojen mukaan työvoimanvuokraukseen sisältyykin monia puutteita. Alalle on syntynyt omia laista poikkeavia käytäntöjä esimerkiksi työsopimusten ehtojen ja vuosilomalain tulkinnosta. Verohallinnon tilastojen mukaan henkilöstöpalvelualalla toimii myös enemmän verovelkaisia riskiyrityksiä kuin yritystoiminnassa keskimäärin. Uutena piirteenä on vuokratyövoimaan liittyvän alihankinnan lisääntyminen työvoimavuokrausta harjoittavien yritysten välillä, mikä näkyy tilinpäätöksissä ulkopuolisten palveluostojen kasvuna.

Myös Metallityöväen Liiton luottamusmieskyselyt osoittavat, että vuokratyövoiman käyttöön sisältyy ongelmia. Keskeisimmät puutteet liittyvät voimassa olevien työehtosopimusten noudattamiseen, yhteistoimintalain noudattamiseen ja tilaajavastuulakiin liittyvien selvitysten antamiseen. Vuokratyön teettäminen on kuitenkin vähentynyt tuntuvasti vuonna 2009 johtuen talouden taantumasta. Osasyynä ulkomaisen vuokratyövoiman pientymiseen on se, että asiantuntijoiden mukaan toiminta on siirtynyt kevyemmin säännellyn alihankintatyövoiman käyttöön.

Vuokratyövoiman käytöllä on kansantaloudessa kuitenkin merkittäviä myönteisiä vaikutuksia ja vuokratyöryhdykset ovat tärkeitä henkilöstön hankintakanavia. Yksityisille henkilöille vuokratyö tarjoaa joustavan mahdollisuuden lisä- tai sivuansoiden ansaitsemiseksi ja toimii mahdollisesti porttina vakituiseen työsuhteeseen. Henkilöstöpalveluyritysten liitto HPL:n onkin ryhtymässä auktorisoimaan jäsenyrityksiään. Auktorisoinnilla pyritään nostamaan alan arvostusta. Samalla vuokratyön teettäjät voivat paremmin tunnustaa rehelliset ja luotettavat toimijat markkinoilta.

## 7. Muut toimialat ja tulotyytit

### 7.1. Kauppa<sup>165</sup>

Kauppa on kansainvälistynyt 1990-luvulta lukien. Suomeen on rantautunut suuria ulkomaisia kauppaketjuja erityistavarakauppaan. Samalla suomalaiset kauppaliikkeet ovat laajentaneet toimintaansa Baltian ja Venäjän kaaville markkinoille.<sup>166</sup> Yhteensä kaupan toimialalla oli Tilastokeskuksen yritys- ja toimipaikkarekisteri YTR:n mukaan noin 47 000 yritystä ja 58 400 yritystoimipaikkaa vuonna 2008, joiden henkilöstö oli 240 000 henkeä ja liikevaihto 131 miljardia euroa. Kansantalouden kokonaistuotannosta kauppa muodosti 10,1 prosenttia ja työllisyydestä 13,1 prosenttia vuonna 2008.

<sup>164</sup> Näillä tahoilla olisi velvollisuus huolehtia siitä, että heidän ulkomaisille työntekijöille maksetuista palkoista peritään lähdevero tai toimitetaan ennakonpidätys. Tällä tavoin ulkomaalaiset työntekijät ja heidän työnantajansa voitaisiin saada helpommin myös virallisten tilastojen piiriin.

<sup>165</sup> Luku perustuu sähköistä kaupankäyntiä käsittelevää kappaletta lukuun ottamatta Pekka Lithin muistioon Epävirallisen talous eri toimialoilla, joka on tutkimuksen liitteenä.

<sup>166</sup> Lyhyen suvantovaiheen jälkeen kauppiat uskovat jälleen erityisesti Venäjän kaupan lisääntymiseen, sillä maan talouden uskotaan kääntyneen ripeän kasvu uralle. Kysynnän odotetaan kohoavan eritoten elintarvikkeiden, kulutustavaroiden ja kemian tuotteiden osalta. Jarruna toimivat vain Venäjän kaupan esteet.



Kaupan keskittymistä huolimatta valtaosa (84 %) yrityksistä on Tilastokeskuksen YTR:n mukaan pieniä alle viiden hengen yrityksiä. 5-19 henkeä työllisti vain 13 prosenttia yrityksistä. Loput kolme prosenttia työllistivät vähintään 20 henkeä. Alan työllisyydestä työvoimaintensiivinen vähittäiskauppa muodosti 56 prosenttia, tukkukauppa 30 prosenttia ja autokauppa 14 prosenttia vuonna 2008. Kuitenkin kaupan liikevaihdosta tukkukaupan osuus oli 56 prosenttia, vähittäiskaupan (päivittäistavarakauppa ja muu vähittäiskauppa) 27 prosenttia ja autokaupan 17 prosenttia.

Kaupan Liiton ry:n keräämien tilastojen mukaan kaupan toimiala on merkittävä verotulojen luoja. Kaupan osuus yhteisöverojen tuotosta oli vuonna 2008 noin 5,5 miljardia euroa eli 18 prosenttia. Välikäisesti kulutuksen ja työllisyyden kautta kauppa synnytti arviolta 73–74 miljardin euron verotulot vuonna 2009. Tästä summasta tuloverot olivat 36 prosenttia, arvonlisäverot ja muut kulutusverot olivat 31 prosenttia ja sosiaalivakuutusmaksut 30 prosenttia. Muiden verojen, kuten omaisuusverojen osuus oli kolme prosenttia.

Kaupalla vuonna 2008 alkanut suhdanteiden heikkeneminen on heijastunut eniten autokauppaan ja investointihyödykkeitä välittävään tukkukauppaan. Myös veneiden, kodinkoneiden ja –elektroniikan sekä televiestintävälineiden myynti on pienentynyt selvästi. Päivittäistavarakaupassa vaikutukset ovat vähäisempiä. Kulutuskysyntää ovat ylläpitäneet maltillinen hintakehitys ja verkkokauppa. Päivittäistavarakaupan tilannetta kohensivat aukioloaikojen laajennukset ja ruuan arvonlisäveron alennukset, joskin veron alennusten vaikutus voi jäädä lyhytaikaiseksi.

Kaupan liiton mukaan suhdannenäkymät ovat kuitenkin koko kaupassa vaisuja vuonna 2010. Liiton tekemien kyselytutkimusten mukaan merkittävä osa kauppaista katsoo suhdannetilanteensa olevan edelleen suhteellisen heikko. Toisaalta Tilastokeskuksen liike toiminnan suhdannekuvaajien mukaan kaupan myynti on kuitenkin lähtenyt loivaan nousuun keväällä 2010. Kehitys on ollut myönteisintä päivittäistavarakaupassa, mutta myös muussa vähittäiskaupassa ja tukkukaupassa myynti on piristynyt. Autokaupassa kehitys on ollut edelleen varsin hidasta.

### 7.1.1. Tekninen tukkukauppa

Teknisellä kaupalla tarkoitetaan tuotannolliseen toimintaan ja erityisesti teollisuuden tarvitsemien tuotteiden ja niihin liittyvien palvelujen toimittamista. Tyypillisiä teknisen kaupan tuotteita ovat raaka-aineet, investointihyödykkeet, teollisuuskomponentit ja tuotantotarvikkeet. Teknisellä kaupalla on tärkeä asema Suomen ulkomaankaupassa. Teknisen Kaupan ja Palvelujen ry:n (jatkossa TKP) mukaan tekninen kauppa on noin seitsemän miljardin euron liikevaihdollaan yksi suurimmista kaupan toimialaryhmistä Suomessa. Ala työllistää yhteensä yli 20 000 henkeä.

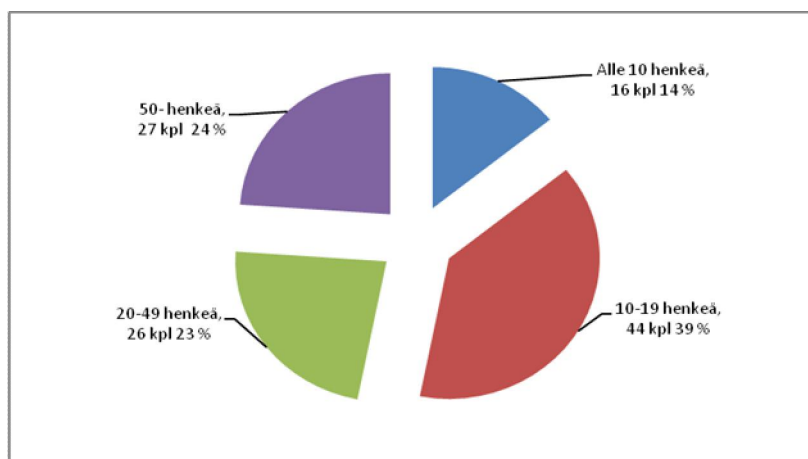
Myynnin odotetaan kasvavan jo kesällä 2010 viime kesään verrattuna, ja koko vuodesta odotetaan viime vuotta selvästi parempaa. Kaupan Liiton mukaan vain kuusi prosenttia teknisen kaupan yrityksistä odottaa myyntinsä laskevan kesällä ja kolme prosenttia koko vuonna. Myynnin kohenemista vuositason odottaa kyselytutkimusten mukaan peräti kolme neljäsosaa teknisen toimialan yrityksiä.

## Harmaa talous ja muut kilpailun vääristymät Teknisen tukkukaupan kyselytutkimuksen mukaan

Teknisen tukkukaupan yrityksille tehtiin talvella 2010 kyselytutkimus toimialan harmaasta taloudesta ja muista kilpailuvääristymistä. Kysely järjestettiin yhteistyössä TKP:n kanssa. Kohdeyritykset koostuivat TKP:n jäsenyrityksistä, jotka edustavat liikevaihdolla ja työllisyydellä mitattuna valtaosaa Suomen teknisestä tukkukaupasta. Kyselyihin vastasi 113 alan keskeistä yritystä. Vastaukset edustavat liiton jäsenyritysten näkemyksiä omasta liiketoimintaympäristöstään, mutta kyselytuloksia voidaan pitää hyvin kattavina koko toimialan kannalta katsoen.

Vastanneet yritykset edustivat pääasiassa pieniä ja keskiisuuria yrityksiä. Alle kymmenen hengen mikroyrityksiä, jotka muodostavat yli 90 prosenttia Suomen koko yritys kentästä, oli kyselyihin vastanneiden teknisen kaupan yritysten joukossa vain 14 prosenttia (Kuvio 1). Vastanneet yritykset edustivat lähes kaikki teknisen palvelun toimialoja. Määrällisesti eniten vastanneita oli hydraulikkatuotteiden, pumppujen, kompressorien sekä pneumaattisten tuotteiden kaupassa; metallityöstökoneiden ja mittauskoneiden kaupassa; talonrakennuskoneiden ja laitteiden kaupassa; sähkölaitteiden ja tarvikkeiden kaupassa sekä puutarhakoneiden ja laitteiden kaupassa.

Kuvio 1 Kyselyihin vastanneet teknisen tukkukaupan yritykset henkilöstön kokoluokittain



## Piilotalouden laajuus ja ilmenemismuodot

Kysely osoitti, että teknisen tukkukaupan yritykset eivät pidä harmaata taloutta kovin keskeisenä ongelmana. Jonkin verran harmaata taloutta ja kilpailun vääristymiä esiintyy maahan tuonnissa. Ongelmat liittyvät kierrätysmaksujen ja yms. ympäristölainsäädännön laiminlyöntiin sekä turvallisuus- ja yms. määräysten vastaisten koneiden ja laitteiden maahan tuontiin, joissa on esiintynyt väärennettyjä asiakirjoja. Turvallisuusmääräyksiä laiminlyömällä tekijät voivat saada merkittäviä taloudellisia hyötyjä, kun on kysymys satojatuhansia euroja maksavista investointihyödykkeistä.

Esiin tulleet tapaukset voivat liittyä uusien tai käytettyjen koneiden ja laitteiden maahan tuontiin Euroopan talousalueella (ETA) tai koneiden ja laitteiden maahan tuontiin ETA:n ulko-

puolelta.<sup>167</sup> Viime kädessä laitteiden valmistajat ovat vastuussa turvallisuusvaatimuksista, ja että laitteesta on olemassa asianomaiset merkinnät, asiakirjat (EY-vaatimustenmukaisuusvakuutukset yms.), käyttö- ja huolto-ohjeet. Jakelijana toimiva tukkukaupan yritys on silti osaltaan vastuussa siitä, että asiakas saa tarvittavat dokumentoinnit ja turvallisen käytön ohjeet.

Havaintoja turvallisuusmääräysten vastaisesta maahantuonnista on tehty esimerkiksi maanrakennuskoneiden, nosto- ja siirtolaitteiden ja moottoripyörien osalta. TKP:n asiantuntijoiden mukaan on yleisesti tiedossa, että CE-merkintöjä ja vaatimustenmukaisuusvakuutuksia väärennetään ja joitakin tuotteita on asetettu käyttö- ja markkinointikieltoon puutteellisten dokumenttien vuoksi, mutta ongelman laajuudesta ei ole tarpeeksi tietoja. Osasyynä on, että maassamme esiintyy myös virallisten jakelukanavien ohi tapahtuvaa harmaata maahantuontia.<sup>168</sup>

*Taulukko 1 Harmaan talouden ilmenemismuodot teknisessä tukkukaupassa asteikolla 5-1, jossa 5=erittäin paljon, 4=melko yleisesti, 3=kohtalaisesti, 2=ei kovin paljon, 1=ei lainkaan (Lähde: Teknisen tukkukaupan harmaan talouden kyselyt 2010).*

	Vastausten keskiarvo	Vastausten keskihajonta
Turvallisuus-, yms. määräysten vastaisten tuotteiden maahantuontia	2,01	1,02
Kierrätysmaksujen-, yms. ympäristölainsäädännön laiminlyöntiä	2,01	0,88
Konkurssikeinottelua ja kertakäyttöyritysten hyväksikäyttöä	1,66	0,80
Verojen kiertämiseen liittyvää harmaata maahantuontia	1,57	0,79
Tuoteväärennösten maahantuontia	1,57	0,73
Kirjanpidon ohittavaa jälleenmyyntiä toisille kotimaisille yrityksille	1,45	0,69
Kirjanpidon ohittavaa jälleenmyyntiä suoraan kuluttajille	1,36	0,65
Kokonaan laitonta maahantuontia (salakuljetus, yms.)	1,32	0,59

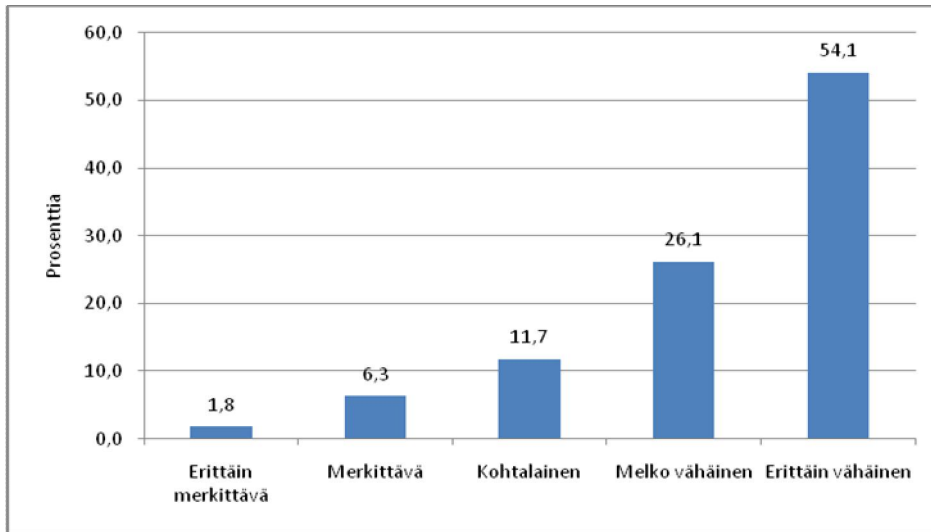
Varsinaisesti verojen kiertämiseen liittyvää harmaata maahantuontia, kirjanpidon ohittavaa jälleenmyyntiä toisille yrityksille tai jälleenmyyntiä suoraan yksityisille kotitalouksille esiintyy teknisessä kaupassa harmaan talouden yrityskyselyjen mukaan vain pienessä mittakaavassa. Kyselytutkimusten mukaan tilanne on pysynyt toimialalla samanlaisena viimeksi kuluneen viiden vuoden aikana, eikä harmaata talous ole juurikaan lisääntynyt toimialalla. Pääosa kyselyihin vastanneista totesi, että harmaalla taloudella on vähäinen merkitys alan kilpailuneutraliteettiin (Kuvio 2).

Kyselytutkimusten mukaan taloudellinen laskusuhdanne on lisännyt kuitenkin jossain määrin houkutuksia harmaaseen tuontiin. Ulkomaan kaupan kaksoislaskutuksesta monet teknisen tukkukaupan yritykset ovat sitä mieltä, että Venäjän kaupassa ilmiö on normaali kauppatapana, johon suomalaisen yritysten on pakko sopeutua. Talousrikostorjuntaan yritykset suhtautuvat suopeasti, sillä enemmistö mielestä viranomaisten tehotarkastukset ja –projektit ovat välttämättömiä. Kyselyjen perusteella alan yritykset peräävät myös kovempia rangaistuksia talousrikollisille (Kuvio 3).

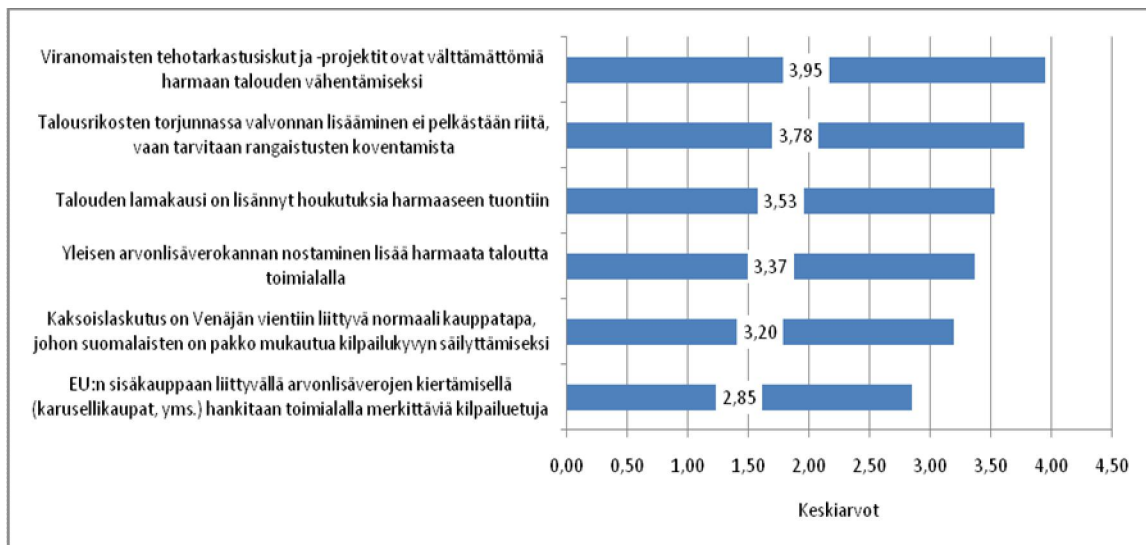
<sup>167</sup> Ks. valtioneuvoston asetus koneiden turvallisuudesta (400/2008, n.s. *koneasetus*), joka tuli voimaan 29.12.2009. Koneasetuksella pantiin täytäntöön uusi konedirektiivi 2006/42/EY.

<sup>168</sup> Yrityskyselyjen mukaan harmaata maahantuontia on esimerkiksi puutarhakoneissa ja –laitteissa, moottorisahoissa, painepesureissa, imureissa, ruiskumaalauslaitteissa, sähkötyökaluissa ja muissa ammattikäyttöön tarkoitetuissa työkaluissa sekä paristoissa ja akuissa.

Kuvio 2 Harmaan talouden ja muiden kilpailua vääristävien tekijöiden vaikutukset teknisessä kaupassa 2010



Kuvio 3 Teknisen tukkukaupan yritysten vastaukset esitettyihin väittämiin asteikolla 5-1, 5=täysin samaa mieltä, 4=jokseenkin samaa mieltä, 3=siltä väliltä, 2=jokseenkin eri mieltä, 1=täysin eri mieltä



### 7.1.2. Erikoistavaroiden vähittäiskauppa

Erikoiskaupoiksi voidaan lukea kaikki ne vähittäiskaupan toimialojen yritykset, jotka eivät ole päivittäistavara-kauppoja tai päivittäistavaroita pääosin myyviä suuryksiköitä. Erikoiskauppoja ovat esimerkiksi vaate- ja kenkäkaupat, kirjakaupat, kodintekniikka-kaupat, apteekit, lahjatarvike- ja huonekalukaupat ja muut tiettyjen kulutushyödykkeiden myyntiin erikoistuneet vähittäiskaupat.

Myös tavaramallit harjoittavat osastoillaan erikoistavaroiden (käyttötavaroiden) kauppaa samoin muut suuret kaupan yksiköt, joissa myydään myös päivittäistavaroita. Erikoiskauppaan voidaan lukea lisäksi autokauppa, jota tarkastellaan yleensä erillisenä vähittäiskaupan toimialana. Erikoiskaupan Liitto ry:n Tilastokeskuksen yritys- ja toimipaikkarekisteri YTR:stä keräämien tilastojen mukaan toimialalla toimi runsaat 18 500 yritystä ja vajaat 22 700 yritystoimipaikkaa vuonna 2007. Kaikista vähittäiskaupan yrityksistä erikoiskaupassa toimi yli 80 prosenttia.

Toimialan liikevaihto oli 13,5 miljardia euroa, mikä muodosti 46 prosenttia koko vähittäiskaupan liikevaihdosta, jos auto- ja polttoaineiden kauppaa ei lasketa mukaan. Alan työllisyys (66 000 henkeä) oli sen sijaan 55 prosenttia koko vähittäiskaupan työllisyydestä. Erikoiskaupan liiton mukaan erikoistavaroiden kysyntä on kasvanut ja kasvaa nopeammin kuin päivittäistavaroiden kauppa. Syinä ovat kulutustarpeiden muuttuminen, tulotason nousu, kulutuksen monipuolistuminen, kansainvälistyvät kulutusmallit sekä vapaa-ajan ja siihen liittyvien harrastusten lisääntyminen.

Viime vuosina nopeasti kasvavia toimialoja ovat olleet kodintekniikka-, huonekalu- sekä rakennus- ja sisustustarvikeala. Erikoiskauppojen ja -palveluiden lukumäärän kasvu on samalla monipuolistanut alan tarjontaa. Suurin osa vähittäiskaupan yrityksistä on erikoiskauppoja, joiden koko vaihtelee pienistä yksityisyrittäjäyrityksistä kansainvälisiin ketjuihin. Määrällisesti pääosa erikoiskaupoista on omistajiensa vetämiä itsenäisiä yhden myymälän yrityksiä. Ketjumyymälöistäkin pääosa on itsenäisiä yrityksiä, mutta ne harjoittavat yhteistyötä markkinoinnissa ja kauppatavaroiden ostoissa.

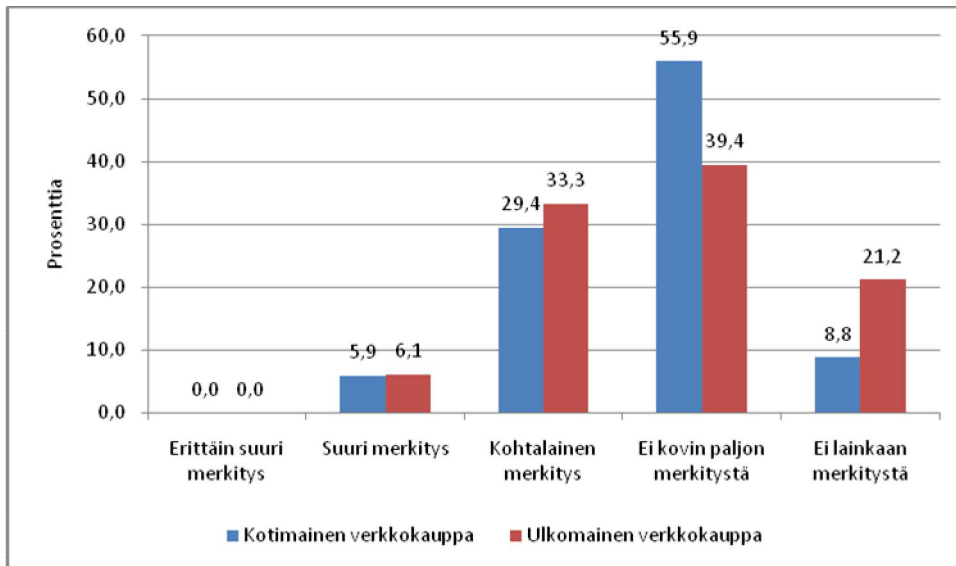
Henkilökohtaiselle palvelulle perustuva erikoiskauppa on suuren toimipaikkalukumääränsä vuoksi kaupan alalla merkittävä työllistäjä. Henkilöstömäärältään suurimpia myymälöitä löytyy apteekki-, kodintekniikka-, kirja-, vaatekaupan, huonekalu- sekä rakennus- ja sisustustarvikekaupan toimialoilta. Myös kaupan uudet työpaikat ovat tulleet viime vuosina pääosin erikoiskauppaan. Erikoiskaupassa osa-aikaisten työsuhteiden osuudeksi on arvioitu noin 30 prosenttia, joskin osa-aikaisuuden lisäämiselle ole näillä näkymin merkittävää painetta.

### **Erikoiskaupan harmaa talous yritys-kyselyn mukaan**

Erikoiskaupan Liitto ry ja Harmaa Hirvi Oy järjestivät talvella 2010 erikoiskaupan toimialajärjestöjen kautta sähköisen yritys-kyselyn harmaasta taloudesta. Vastauksia saatiin ainoastaan vajaat 40, mitä voidaan pitää erittäin pienenä määränä erikoistavaroiden vähittäiskaupan yritysten ja toimipaikkojen määrään suhteutettuna. Lisäksi saadut vastaukset keskittyivät muutamille toimialoille. Vastaukset kertoivat jotain toimialajärjestöihin kuuluvien yritysten näkemysistä omasta toimintaympäristöstään, mutta niiden pohjalta ei voida vetää johtopäätöksiä koko toimialalta.

Henkilökunnan suuruusluokittain tarkasteltuna 50 prosenttia vastanneista erikoiskaupan yrityksistä oli alle 50 hengen yrityksiä. 5-19 henkeä työllisti neljännes ja vähintään 20 henkeä samoin neljännes yrityksistä. Noin 55 prosenttia toimi paikallisilla markkinoilla. Lopuilla markkinat ovat maakunnalliset tai valtakunnalliset. Verkkokauppaa harjoitti runsas viidesnes vastanneista. Enemmistö yritys-kyselyihin vastanneista katsoi, että koti- ja ulkomaisella verkkokaupalla ei ollut kovin suurta merkitystä heidän edustamalla toimialalla, mikä on jossain määrin yllättävää (Kuvio 4).

Kuvio 4 Koti- ja ulkomaisen verkkokaupan merkitys yrityksen toimialalla (Lähde: Erikois-tavarakaupan harmaan talouden kyselyt 2010).



Yrittäjiltä tiedusteltiin subjektiivisia arvioita harmaan talouden osuudesta oman toimialansa tuote- ja palvelumyynissä. Optiikka-alan tuotteissa harmaan myynnin osuudeksi arvioitiin tuotteesta riippuen 0,5-3 prosenttia. Alan piilotalouden tuoteryhmiä olivat aurinkolasit, silmälasit tai niiden kehykset ja linssit. Kultasepän alalla harmaan myynnin osuudeksi arvioitiin viisi prosenttia, mikä koostuu tuotteiden korjaus- ja huoltotöistä, verkkokaupasta ja kirpputorikaupasta. Valokuvausalalla (kamerat, kuvauspalvelut) harmaan myynnin merkitys on niin ikään viiden prosentin luokkaa.

Terveysalan tuotteissa (luontaistuotteet) arviot harmaasta myynnistä liikkuvat 0,5-3 prosentin tuntumassa. Harmaata myyntiä on esiintynyt muun muassa urheiluravinteissa, vitamiineissa, Viron tuonnissa ja Suomessa kielletyissä mutta Ruotsissa sallituissa tuotteissa. Kodintekniikan toimialalla (puhelimet, tietokoneet, äänitteet) sekä kirjakauppa-alalla (kirjat, kortit, talle- nusat, paperit ja konettoritarvikkeet) arviot harmaasta myynnistä ovat tuotteesta riippuen keskimääräistä korkeampia (10–20 %). Tämän lisäksi harmaata myyntiä on huonekalujen sekä auton varaosien kaupassa.

Harvalukuisten yrittäjien näkemyksiä toimialansa harmaasta taloudesta ei voida yleistää koskemaan koko toimialaa, joskin monet saadut vastauksista olivat linjassa vuonna 1997 silloisen Kaupan Keskusliiton ja Verohallituksen yhteistyönä toteutettujen kyselytutkimusten kanssa. Myös 1990-luvun lopulla arvioitiin, että harmaata taloutta esiintyy luontaistuotealalla, äänitteiden ja tietokonepelien myynissä, matkapuhelinkaupassa, kenkä-, vaatteen ja tekstiilikau- passassa, urheiluvälinekaupassa ja optisten tavaroiden kuten silmä- ja aurinkolasien sekä piilol- lasinesteiden kaupassa.

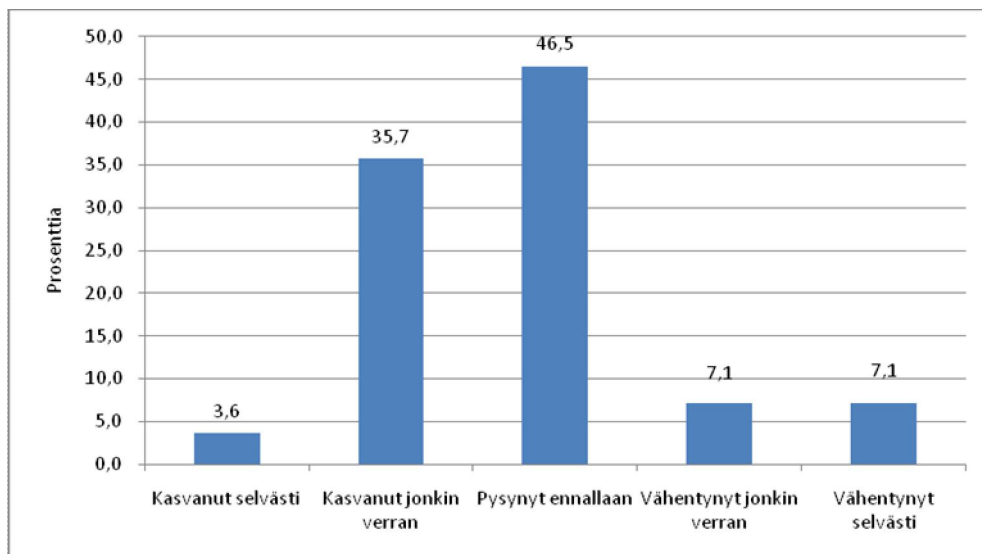
Arviot harmaan talouden osuudesta tuote- ja palvelumyynissä olivat melko samansuuruisia vuosina 2010 ja 1997 tehdyissä kyselytutkimuksissa. Esimerkiksi luontaistuotealalla harmaan myynnin arveltiin olevan 5-10 prosenttia, kenkäkaupassa viisi prosenttia ja matkapuhelimissa peräti 15 prosenttia. 1990-luvun lopulla poliisi ja verottaja selvittivät satoihin miljooniin

markkoihin nousutta matkapuhelimien tuontia, josta arvonlisävero oli jätetty maksamatta. Lisäksi maassamme liikkui tuolloin kloonattuja ja varastettua matkapuhelimia, joissa oli väärennetyt sarjanumerot.

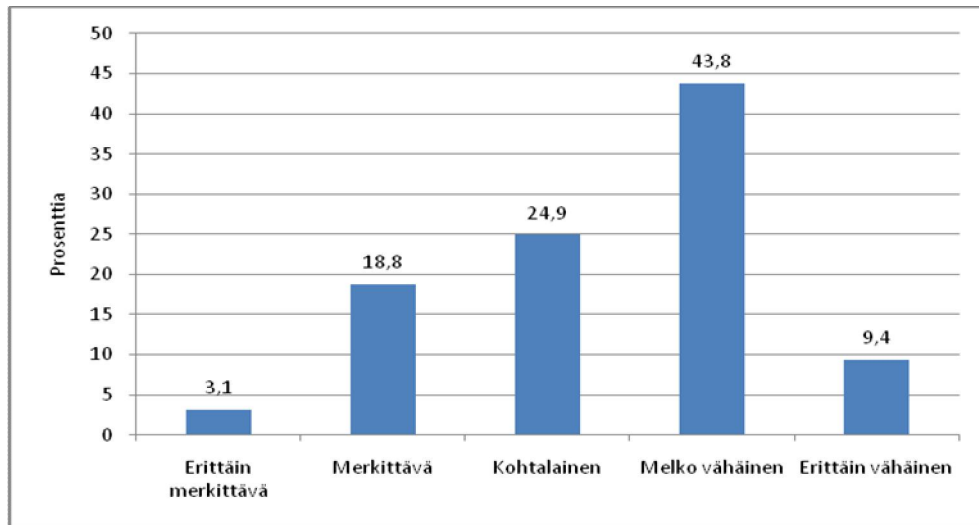
Vuonna 2010 tehtyjen yrityskyselyjen mukaan pääosa vastanneista totesi, että harmaa talous on hivenen lisääntynyt viimeksi kuluneen viiden vuoden aikana, mutta sillä ei ole merkittäviä kilpailua vääristäviä vaikutuksia. Pieniä ongelmia on aiheuttanut koti- ja ulkomaisten tuotteiden ammattimainen kuititon suoramyynti kuluttajille ja koti- ja ulkomaisten tuotteiden laiton/veroton verkko kauppa. Taustalla ovat tori- ja kirpputorikaupan yleistyminen, sähköisten kauppapaikkojen vaikea valvottavuus, koventunut kilpailu ja kohonneet työvoimakustannukset virallisilla markkinoilla.

Erikoistavarakaupan yritykset suhtautuvat vastauksissaan myönteisesti harmaan talouden torjuntaan, kuten viranomaisten tehotarkastusiskuihin ja projekteihin sekä rangaistusten kovenamiseen. Toimialojen pienyritysten kilpailuedellytyksiä heikentää kuitenkin enemmän suurten ketjujen kilpaileva toiminta ja pienten erikoisliikkeiden asema kauppakeskuksissa. Erityisesti ollaan huolestuneita siitä, kuinka kauppojen uudet vuonna 2009 voimaan astuneet aukiolosäännökset turvaavat pienten erikoistavarakaupan yrittäjien aseman suurten rinnalla (Kuvio 6).

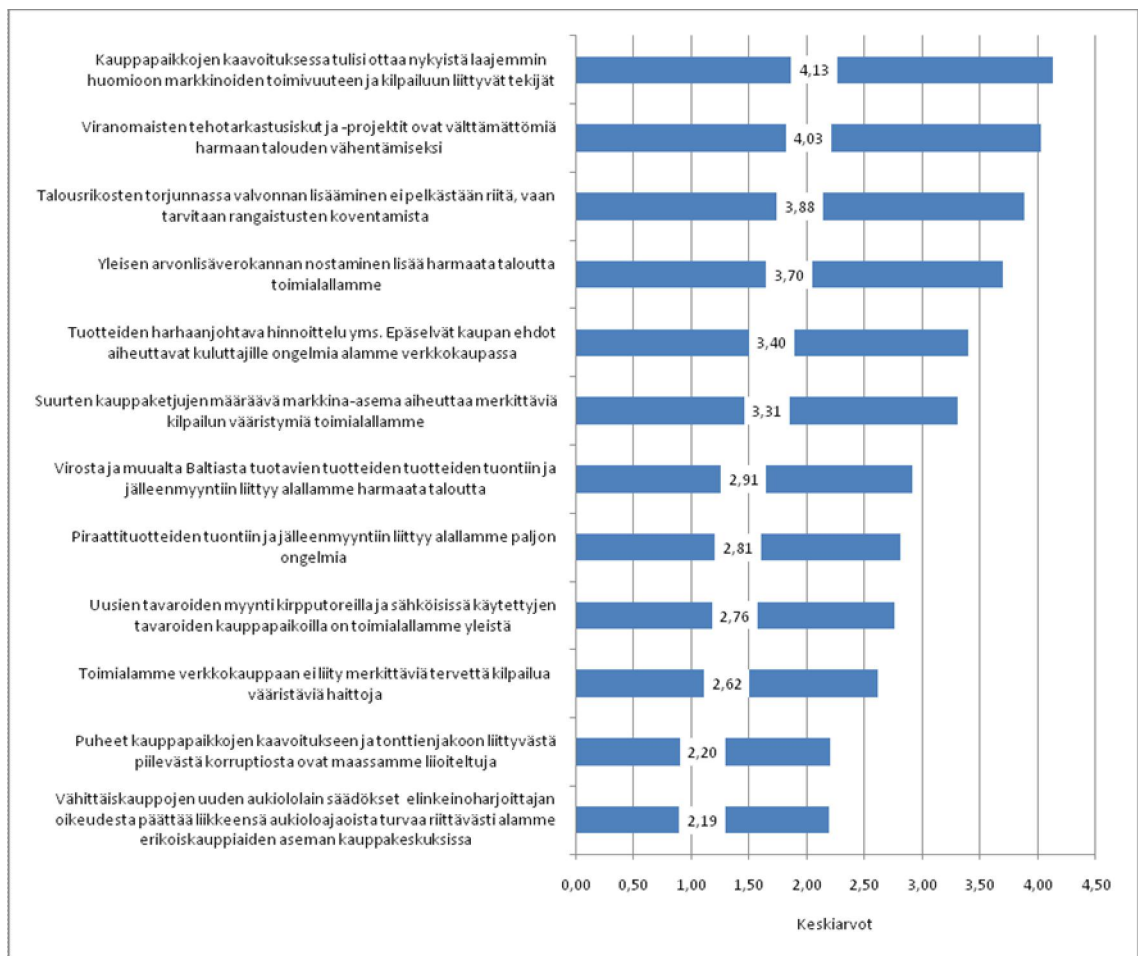
*Kuvio 5 Harmaan talouden kehitys erikoistavaroiden vähittäiskaupassa 2004–09*



Kuvio 6 Harmaan talouden kilpailua vääristävät vaikutukset erikoistavaroiden vähittäiskaupassa 2004–09



Kuvio 10 Erikoistavaroiden vähittäiskaupan yritysten vastaukset esitettyihin väittämiin asteikolla 5-1, 5=täysin samaa mieltä, 4=jokseenkin samaa mieltä, 3=siltä väliltä, 2=jokseenkin eri mieltä, 1=täysin eri mieltä





### 7.1.3. Harmaa talous ja kilpailun vääristymät muilla kaupan toimialoilla

Eduskunnan käynnistämän selvityshankkeen puitteissa harmaan talouden merkitystä ja vaikutuksia ei mitattu laskennallisesti tai kyselytutkimuksin tarkemmin muilla kaupan toimialoilla, mikä johtuu toimialan monimuotoisuudesta ja rajallisista tutkimusresursseista. Aiemmat selvitykset osoittavat, että harmaata taloutta esiintyy myös määrättyissä päivittäistavarakaupan tuotteissa. 1990-luvun lopulla tehtyjen kyselytutkimusten mukaan harmaan myynnin osuus oli esimerkiksi hedelmissä viisi prosenttia, vihanneksissa 5-10 prosenttia ja makeisissa 3-10 prosenttia.

Oman luku nsä muodostavat tupakkatuotteiden ja alkoholijuomien harmaat markkinat, joita käsitelty tarkemmin laittomia hyödykkeitä koskevassa selvityksessä. Selvityksessä on käsitelty myös hyödykkeiden laitonta maahantuontia ja varastetun tavarankauppaa. Uutena 2000-luvun erityispiirteenä on etnisten kauppojen määrän kasvu katukuvassa ja niihin liittyvä harmaa tavaroiden maahantuonti ja tukkumyyntiporras. Päivittäistavarakauppa ry:n asiantuntijat ovat nostaneet esille myös ravintoloiden harmaan tukkumyynnin (ns. HoReCa-tukkukauppa).

1990-luvulla tehdyissä selvityksissä ja kyselytutkimuksissa esiin nousivat myös käytyjen autojen, auto-osien ja moottoriajoneuvojen korjaukseen liittyvä piilotalous. Kaupan vuoden 1997 kyselytutkimuksissa piilotalouden arvioitiin olevan varsinaisessa autokaupassa kymmenen prosenttia, varaosakaupassa 15 prosenttia ja korjaamoalalla peräti 35 prosenttia. Käteisvaluutalla tapahtuvaan ostoon arveltiin liittyvän rikollisen rahapesua. 1990-luvulla tehdyissä kyselytutkimuksissa arveltiin myös, että pimeä kotitalouskoneiden ja kodinelektroniikan korjaus on yleistä.

### 7.1.4. Verotarkastukset ja verovelat kaupan toimialalla

Kyselytutkimusten antaman kuvan perusteella voidaan päätellä, että kaupan toimialalla ei ole suuria harmaasta taloudesta johtuvia ongelmia. Verohallinnon suorittamat verotarkastustulokset osoittavat kuitenkin muita. Kaupan yritysten verovelat ovat päätoimialoista toiseksi suurimmat rakennusalan jälkeen samoin kuin verohallinnon tekemien rikosilmoitusten määrä. Ne koostuvat kirjanpitorikoksista, eri asteisista veropetoksista ja velallisen rikoksista ja verorikkomuksista. Osasyynä ilmiöalueena laajuuteen on kaupan suuri kansantaloudellinen merkitys.

Kaupassa ilmoitetut mutta maksamatta jääneet arvonlisäverot olivat vuonna 2008 yhteensä 160 miljoonaa euroa, mikä oli 2,3 prosenttia kaikista ilmoitetuista verovelosta. Vähittäiskaupassa maksamattomien arvonlisäverojen osuus oli 4,5 prosenttia (66 milj. euroa), tukkukaupassa ja agentuuritoiminnassa ne olivat 1,4 prosenttia (66 milj. euroa) ja auto kaupassa yms. 2,6 prosenttia (29 milj. euroa) ilmoitetuista arvonlisäveroista veroista. Laskelmissa ei ole mukana kokonaan ilmoittamatta jääneet arvonlisäverot harmaasta kuitittomasta suoramyynnistä.

### 7.1.5. Sähköinen kaupankäynti<sup>169</sup>

Sähköinen kaupankäynti, lähinnä internetin välityksellä käytävä kaupankäynti on asetunut osaksi tavanomaista liiketoimintaa ja päivittäisiä kulutustottumuksia. Joillakin toimialoilla sähköinen kaupankäynti on lähinnä aputoiminto, joka täydentää palveluiden tai tavaroiden

<sup>169</sup> Luku perustuu Risto Waldenin muistioon Sähköisen kaupankäynnin verotuskysymyksiä, joka on liitteenä 7

myyntiä kun toisaalla se voi olla koko liiketoiminnan perusta ja välttämättömyys olemassaololle. Verotuskäytännöt sähköisen kaupankäynnin saralla ovat suhteellisen vakiintuneita mutta tulkinta-alueita ja hallinnollisia hankaluuksia voidaan edelleen tunnistaa. Harmaan talouden harjoittamiselle sähköisen kaupankäynti tarjoaa mahdollisuuden toimia anonyymisti ja peittää informaatio harjoitetun toiminnan volyyymistä.

Etenkin verkkokaupan laajentuminen voi aiheuttaa merkittäviä muutoksia kaupan rakentamiseen. Vuonna 2008 suomalaiset kuluttajat käyttivät verkkokauppaan noin 1,4 miljardia euroa, josta noin 20–25 prosenttia valui ulkomaille. Kymmenessä vuodessa verkkokaupan arvo on kolminkertaistunut. Vuonna 2009 verkkokaupan arvo kohosi maassamme Vilkas Groupin laskeuman verkkokauppaindeksiin mukaan 13 prosenttia taantumasta huolimatta. Myös vuosi 2010 on alkanut verkkokaupassa vahvasti ja alan ennakoitua saavuttavan ennätykselliset kasvuvuodet.

Verkkokauppa on vähitellen arkipäiväistynyt. Tilausmäärät ovat kohonneet, mutta keskitilauksen hinta on alentunut, joten verkosta ostaminen on tullut kuluttajille entistä edullisemmaksi. Tutkimukset osoittavat esimerkiksi, että entistä useampi suomalainen on valmis ostamaan verkosta päivittäistavaroita, kuten ruokia ja juomia. Samanaikaisesti kuluttajien vaatimukset verkkokaupan valikoimille, toimivuudelle ja asiakaspalvelulle ovat lisääntyneet. Uuden pääosin ilmaisen markkinointikanavan verkkokaupalle kauppiat ovat löytäneet sosiaalisesta mediasta.

Verkkokaupan kasvu merkinnyt lieveilmiöiden lisääntymistä, sillä yhä useammat yritykset kiertävät veroja muun muassa Internetin huutokauppasivustoilla. Veroja kiertävät yrittäjät myyvät tuotteitaan verkkohuutokaupassa yksityishenkilöiksi tekeytyen ja pimentävät tulot yrityksensä kirjanpidosta. Verkkokauppaan liittyvien ongelmien laajuutta osoittaa se, että esimerkiksi EU:n komission teettämän tutkimuksen mukaan yli puolet elektroniikkaa myyvistä eurooppalaisista verkkokaupoista käyttää harhaanjohtavaa hinnoittelua tai rikkoo muita kuluttajalakeja.

Tunnettujen tavaramerkkien haltijoita häiritsevät vuosi vuodelta enemmän myös tuotevääreinnösten myynti Internetissä (nettipiratismi). Eriten nettipiratismia esiintyy Yhdysvalloissa (10 % verkkokaupasta), mutta Euroopassa laittomat markkinat ovat kasvussa, sillä verkkokauppa ei tunne rajoja. Internetissä tuotevääreinnöksiä voidaan kaupata nopeasti, laajalti ja täysin nimettömästi, mikä tekee ongelmasta erittäin haastavan. Tänä päivänä vääreinnösten kohteeksi on joutunut luksustuotteiden lisäksi päivittäistavarat, lääkkeet ja erilaisten koneiden ja laitteiden varaosat.

### **Sähköisen kaupankäynnin erityispiirteet**

Sähköisessä kaupankäynnissä on kaksi osa-aluetta; epäsuora (off-line) ja suora (on-line) sähköinen kaupankäynti. Epäsuorassa sähköisessä kaupankäynnissä tavaran tai palvelun jakelu tapahtuu kokonaan tai osittain tietoverkkojen ulkopuolella eli fyysisessä muodossa. Suorassa sähköisessä kaupankäynnissä kaupankohde toimitetaan tietoverkon välityksellä asiakkaalle. Suora sähköinen kaupankäynti soveltuu luonnollisesti vain ns. immateriaalihyödykkeisiin eli sellaisiin, jotka voidaan jakelua varten muuntaa digitaalseksi. Tällaisia digitaali tuotteita ovat esimerkiksi tietokonepelit ja –ohjelmat, musiikki, kuva ja informaatiopalvelut.

Suora sähköinen kaupankäynti aiheuttaa merkittäviä verotuksellisia tulkintatilanteita erityisesti kansainvälisen tulo- ja arvonlisäverotuksen alueella. Sen sijaan epäsuoraa sähköistä kaupankäyntiä voidaan verrata posti- ja puhelinmyyntiin, joiden aiheuttamat erityisongelmat ovat vähäisempiä ja tulkinnoiltaan vakiintuneempia.

Sähköinen kaupankäynti on koettu uhkaksi hyvinvointivaltioiden tulo- ja arvonlisäverotuksen veropohjille ja siten säännöksiä on pyritty laatimaan kansainvälisen yhteistyön keinoin. Uhkana pidetty veropohjan rapautuminen ei ole toteutunut pelätyssä mittakaavassa, mihin lienee keskeisesti vaikuttanut kuluttajien halu varmistaa omat oikeutensa kuten kuluttajansuoja.

Sähköiseen kaupankäyntiin sovelletaan tuloverotuksessa ensisijaisesti vastaavia säännöksiä kuin mihin tahansa liiketoimintamuotoon. Siten ei ole merkitystä toimitetaanko esim. tietokonepelin käyttöoikeus cd-levyinä tai mahdollisuutena pelata tietoverkoissa sovitun ajan. Tulon ja menojen ajalliseen kohdistamiseen ja arvostamiseen sovelletaan vastaavia suoriteperusteisia arviointeja kuin perinteisiin toimitusmuotoihin.

Euroopan unioni toteuttaa sähköisen kaupankäynnin arvonlisäverotuksen seuraavien periaatteiden valossa: digitaali tuotteet ovat palveluja eivätkä tavaroita, yhteisön alueella kulutettavat digitaali tuotteet verotetaan yhteisössä ja yhteisön ulkopuolella kulutettavia digitaali tuotteita ei veroteta yhteisössä.

### **Toimivaltaisen valtion tunnistaminen**

Suora sähköinen kaupankäynti on kuitenkin lähtökohtaisesti riippumaton eri toimintojensa fyysisestä sijainnista. Siten palveluiden tarjoajalla ei välttämättä ole varsinaista liiketaloudellista intressiä fyysisesti asettautua tai muutoin rekisteröityä asiakkaidensa sijaintivaltioon. Tuloverotuksessa verotusoikeus ja tästä toiminnastaan syntyvä kirjanpito- sekä ilmoittamisvelvollisuudet on pyritty kohdistamaan kiinteän toimipaikan käsitteellä niille valtioille, joiden alueella varsinaista liiketoimintaa maantieteellisesti ja ajallisesti pysyvässä merkityksessä harjoitetaan. Sähköisen kaupankäynnin toimintoja värittävä kotisuus on lähtökohtaisesti avustavaa ja valmistelevaa toimintaa eikä siten muodosta kiinteää toimipaikkaa palvelimen sijaintivaltioon. Palvelimen sijaintivaltioilla voi tosin olla merkitystä kiinteän toimipaikan määrittämisessä jos palvelin täyttää edellä esitetyn kiinteän luonteen, on myyjän määräysvallassa ja palvelimen kautta harjoitetaan liiketoiminnan olennaisia toimintoja, kuten sitovia myyntitilauksia ja palveluiden toimituksia. Käytännössä kiinteän toimipaikan muodostuminen vastoin myyjätahon omaa toivetta on epätodennäköistä. Palvelintoiminto on yksinkertaista ulkoistaa palvelinkeskuksille ja tätä ulkoistamispalvelua on tarjolla maailmanlaajuisesti.

Arvonlisäverolaki sisältää myös kiinteän toimipaikan käsitteen (AVL 11 §). Kiinteä toimipaikka määrää arvonlisäverovelvollisuuden sekä joidenkin palveluiden verotusmaan ja verolaisuuden. Lähtökohtaisesti kiinteän toimipaikka käsite on vastaava kuin tuloverolain ja verosopimusten säännöstenkin. Kiinteän toimipaikan muodostuminen tuloverotuksessa ei kuitenkaan välttämättä samalla tarkoita kiinteän toimipaikan muodostumista arvonlisäverotuksessa. Päätös on kunkin verolajin osalta itsenäinen. Oleellinen eroavuus on esimerkiksi varaston ylläpitäminen, mikä muodostaa arvonlisäverotuksessa kiinteän toimipaikan mutta verosopimuksissa pelkkä varasto sisältyy ns. negatiiviseen listaan ja tulkitaan avustavaksi toiminnoksi. Arvonlisäverotuksessa tavarantoimipaikka ja siten varaston sijainti määrää verotusvaltion, jolloin sijaintivaltion valintaan saattaa vaikuttaa myös arvonlisäverokantojen eroavuudet.

### **Epäsuoran sähköisen kaupankäynnin erityispiirteitä arvonlisäverotuksessa**

Epäsuora sähköinen kaupankäynti voidaan kulutusmaan tunnistamisen kannalta todentaa toimituksen tosiasiasiekköjen avulla. Epäsuoraan sähköiseen kaupankäyntiin sovelletaan voimassa olevia tavarakaupan säännöksiä sellaisenaan. Tavara on myyty Suomessa, jos tavara on täällä kun se luovutetaan ostajalle (AVL 63.1 §). Myyjä on kuitenkin aina verovelvollinen jos ostaja on toisen jäsenvaltion kuluttaja.

Kaukomyyntisäännösten (AVL 63 §) nojalla tulee myyjän lisäksi rekisteröityä arvonlisäverovelvolliseksi Suomeen ja maksaa veronsa Suomen arvonlisäverolain perusteella jos vuosimyynti ylittää 35.000 euron rajan. Myyjän tulee itse valvoa kokonaismyynnin määrää ja tarvittaessa rekisteröityä. Rekisteröityminen velvoittaa kyseisissä myynneissä noudattamaan kulutusvaltion verokantoja ja siten rekisteröityminen voi olla edullista eli myyntihintaa alentava jos kulutusvaltion verokanta on myyjän sijaintivaltion verokantaa alhaisempi ja pääinvastoin. Kaukomyyntisäännösten perusteella Suomessa arvonlisäverovelvolliseksi on toistaiseksi rekisteröitynyt yhteensä 145 verovelvollista. Rekisteröityjen määrä on tasaisesti lisääntynyt.<sup>170</sup>

Vuosi	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Rekisteröityjä	2	3	1	4	5	4	11	12	13	18	18	21	24	9

Yleisin rekisteröinnin peruste on valtioiden rajojen yli käytävä postimyynti, josta merkittävä osa täyttää epäsuoran sähköisen kaupankäynnin määritelmän eli markkinointi ja tilaukset tapahtuvat tietoverkoissa mutta tuote toimitetaan fyysisessä postipakettimuodossa.

Maahantuonnin eli yhteisön ulkopuolelta tuonnin yhteydessä mahdollisesti perittävälle tullille ja arvonlisäverolle on säädetty joitakin verovapaita rajoja. Tulli ei peri tullimaksua yksityishenkilön internetistä EU:n ulkopuolelta tilaamista, yksityiskäyttöön tarkoitetuista maksullisista alle 150 euron lähetyksistä. Arvonlisäveroa tulli ei niin ikään peri alle 22 euron arvoisista kirje- tai pakettilähetyksistä (ei koske alkoholituotteita, tupakkatuotteita tai hajuvesiä). Vastaavasti tullin ja arvonlisäveron ollessa yhteensä alle 10 euroa, tulli ja arvonlisävero jätetään perimättä. Esitetyt verovapaat rajat merkitsevät arvonlisäverottomuutta maahantuonneissa jos yksittäisen lähetyksen arvo on noin 45 euroa 22 %:n verokannalla (esim. cd- tai dvd-levy) ja noin 125 euroa 8 %:n verokannalla (esim. kirja). Joillakin toimialoilla voidaan todeta kyseisten vapautusten tarjoavan yhteisön ulkopuolisille toimijoille kilpailuedun eli väristävän kilpailua.

### **Suoran sähköisen kaupankäynnin erityispiirteitä arvonlisäverotuksessa**

Suora sähköinen kaupankäynti tulkitaan arvonlisäverotuksessa pääsääntöisesti sähköiseksi palveluksi ja verokanta määräytyy lähtökohtaisesti immateriaali- ja sähköisten palveluiden perusteella). Vaihetohtoisuudyydykkeiden tapauksissa tulkinalla on suora vaikutus arvonlisäveroon ja samalla kuluttajahintaan vaikka tuotteen toimitusmuodolla ei sellaisenaan ole lisikaan kuluttajalle merkitystä. Esimerkiksi musiikin, elokuvan tai tietokonepelin toimittaminen cd-levyn muodossa on tavaran myyntiä mutta tietoverkkojen kautta toimitettuna tietojen luovutusta eli immateriaalipalvelu. Esimerkiksi tilatun lehden verottomuus ei ulotu sähköisesti toi-

<sup>170</sup> Verohallitus Juha Kuusala 8.6.2010

mitettavaan versioonsa vaan on yleisen 22 % verokannan palvelu. Näin huolimatta arvonnalisäverolain liittymisperiaatteesta, tilaustavasta tai sisällön vastaavuudesta (KHO 2007/2505).

Immateriaalipalveluiden myyntimaasäännösten perusteella myyntimaaksi katsotaan ostajan kiinteä toimipaikka tai ostajan kotivaltio jos ostaja on elinkeinonharjoittaja. Ostajan elinkeinonharjoittamisella ei ole merkitystä jos immateriaalipalvelu luovutetaan EU:n ulkopuolelle eli palvelu voidaan myydä verotta yhteisön ulkopuolelle. Niin ikään kun immateriaalipalvelu myydään jäsenvaltion kuluttajalle, myyjä on verovelvollinen. Sähköisessä kaupankäynnissä myyjällä on tosin vain rajoitetut mahdollisuudet pätevästi tunnistaa ostajan arvonnalisäverovelvollisuusasema ja sijoittautuminen.

### **Sähköisten palveluiden myynnin erityisjärjestelmä arvonnalisäverotuksessa**

Sähköisten palveluiden arvonnalisäverotusta koskeva erityisjärjestelmä<sup>171</sup> sääntelee erikseen mainittujen, sähköisessä muodossa yhteisön alueelle toimitettujen palveluiden arvonnalisäverotusta. Näitä palveluita ovat (luettelo ei ole tyhjentävä):

- 1) verkkosivujen luovuttaminen ja isännöinti (hosting) sekä ohjelmien ja laitteistojen etäylläpito,
- 2) ohjelmistojen luovuttaminen ja niiden päivitys
- 3) kuvien, kirjoitusten ja tietojen luovuttaminen sekä tietokantojen antaminen käyttöön
- 4) musiikin, elokuvien ja pelien, myös uhka- tai rahapelien sekä poliittisten, kulttuuri-, taide-, urheilu-, tiede- tai viihdelähetysten ja -tapahtumien toimittaminen
- 5) etäopetuspalvelujen suorittaminen ja
- 6) edellä 1–5 kohdassa mainittujen palvelujen kaltaiset palvelut.

Yhteisön ulkopuolelta olevan myyjän tulee myydessään sähköisiä palveluita yhteisön alueelle ja muille kuin elinkeinonharjoittajille rekisteröityä valitsemaansa yhteen jäsenvaltioon (tunnistamisjäsenvaltio). Siten myyjä perii ostajamaan (kulutusjäsenvaltio) perusteella veron ja koko yhteisön alueelle toteutuneista myynneistä kertyneet arvonnalisäverot ilmoitetaan valittuun tunnistamisjäsenvaltioon. Myynnit ilmoitetaan kulutusjäsenvaltioittain ja kulutusjäsenvaltion verokannan perusteella. Ilmoitus tulee antaa ja verot maksaa neljännesvuosittain, neljänestä seuraavan kuukauden 20. päivään mennessä. Vastaavasti tunnistamisjäsenvaltio ilmoittaa ja tilittää saamansa verot edelleen kulutusjäsenvaltioille. Jos tunnistamisvaltioksi valitaan Suomi, myyjä merkitään Lounais-Suomen veroviraston toimesta tunnistamisrekisteriin ja myyjälle annetaan tunnistamisnumero. Ilmoitukset tulee tehdä sähköisesti.

Tämä yhden luukun periaate toteuttaa alkuperäisen tavoitteen, missä kuluttajille myynti yhteisön ulkopuolelta verotetaan yhteisössä, kuluttajamyynti yhteisön ulkopuolelle on vapautettu verosta ja elinkeinonharjoittajien välinen rajat ylittävä kauppa toimitetaan käännetyllä verovelvollisuudella.

### **Hallinnollisia kysymyksiä**

#### **Identifiointi**

Liiketoiminnan verottamisen perusasetelma voidaan kuvata kolmiosaisena: liiketapahtuman osapuolten yksilöiminen, tapahtumaan liittyvien tulojen ja menojen määrittäminen sekä tulo-

<sup>171</sup> AVL 12a luku. Sähköisiä palveluja koskeva erityisjärjestelmä, 25.11.2002/971

jen ja menojen kohdistaminen eri osapuolille. Suorassa sähköisessä kaupankäynnissä liiketapahtuman osapuolten luotettava tunnistaminen on ongelmallista. Tämä osapuolten identifiointiongelmaksi on eräs sähköisen kaupankäynnin laajenemista hidastavista, turvallisuuteen ja luotamukseen liittyvistä tekijöistä. Erityisesti sähköiseen kaupankäyntiin liittyviä turvallisuustavoitteita ovat autentikointi, kiistämättömyys ja toimitusvarmuus. Osapuolten autentikoinnilla tarkoitetaan varmistumista siitä, että toinen osapuoli on juuri se, joka hänen oletetaan olevan. Kiistämättömyydellä pyritään ehkäisemään ristiriitatilanteet liiketapahtuman, esimerkiksi tilauksen olemassaolosta. Toimitusvarmuus on ostajan tressiä varmistua tietoverkosta tilatun tuotteen sopimusehdot täyttävästä toimituksesta. Identifiointiongelmaksi on yhteinen kaiken elinkeinolainsäädännön sähköiseen kaupankäyntiin soveltamiselle, kuten tekijänoikeus- ja kuluttajansuojalainsäädännön alueella. Identifioinnin hataruus tarjoaa niin ikään villipillille mielelle pelivaraa esimerkiksi veroparatiisien tarjoamien erilaisten anonyymipalveluiden muodossa.

Sähköistä kaupankäyntiä avoimissa tietoverkoissa käyvän verovelvollisen tunnistus on mahdollista tietyin rajoituksin. Suomen nimipalvelua (Domain Name Service, DNS) hallinnoi valtion viranomaisena Telehallintokeskus, jonka rekisteröimät .fi -päätteiset domain-nimet viittaavat Euroopan RIIPE- ja maailmanlaajuisen IANA - organisaatioiden hallinnoimiin IP - osoitenumeroihin. Suomen kaupparekisteriin merkittyyn nimeen viittaavaan .fi -päätteeseen domain-nimeen on oikeutettu vain kysyksen kaupparekisterinimen haltija. Toisaalta samaan IP-osoitteeseen voi viitata monta eri domain-nimeä. IP-osoitteita on mahdollista hallinnoida siten, että ulkopuolisten on vaikea havaita yhden osoitteen sisällä toteutettua toimintojen hajauttamista ja tiedonsiirtoa. Internetissä on useita erilaisia ilmaisipalveluja, joiden avulla voidaan melko kattavasti tunnistaa domain-nimen ja IP-osoitteen haltijan nimi. Nimen haltijan liiketunnuksen yksilöinti ja kysyksen valtion julkisten rekisteritietojen selvittäminen tietoverkkojen avulla on puutteellista. Tämän voidaan katsoa olevan merkittävä haitta niin verovallinnalle kuin kuluttajansuojallekin ja siten sähköisen kaupankäynnin yleistymiselle. Kansainvälisen liikeyhteisötunnuksen (Identification Number, TIN) kehittäminen ja sen liittäminen tietoverkkolinkityksin valtiokohtaisiin julkisiin rekisteröintitietoihin olisi tärkeää.

Sähköisen kaupankäynnin kotisivulta tulisi ostajan tunnistaa tarjoavan yhtiön rekisteriin merkitty toiminimi, kotipaikka, osoite ja rekisterinumero. Sähköisen kaupankäynnin elinkeinonharjoittajan verkkosivuilla esitettyjen yksilöintitietojen kirjo on suuri ja ostajan on vaikea saada pätevä yksilöintitieto myyjästä. Identifiointiongelman haittoja voidaan lieventää erilaisilla kolmannen osapuolen varmistuspalveluilla. Kolmas osapuoli voi olla viranomaisena, rahoitus-, luottolaitos tai jokin varmistus- ja sertifikaatipalveluihin erikoistunut muu taho. Tietoverkoissa toimii myös erilaisia veroparatiisinomaisia anonyymipalveluiden tarjoajia, joiden merkitys hyvinvointiyhteiskunnan veropohjalle riippuu tietoverkkojen hallinnan, organisoitumisen ja turvallisuuden toteuttamistavoista.

## Informaatio

Liiketapahtumaan liittyvien tulojen ja menojen määrittäminen edellyttää tietoa liiketapahtuman sisällöstä, kuten rahamäärästä, tuotannon tekijän tai suorituksen luovuttamisajankohdasta sekä muista verotuksellisen sisällön kannalta merkityksellisistä seikoista. Digitaalisessa muodossa toimitettavien hyödykkeiden erityispiirteitä ovat immateriaalisuus, helppo kopioitavuus, muunneltavuus ja kulumatonuus. Digitaalisessa muodossa toimitettavien hyödykkeiden aiheettomuus estää perinteisten, fyysisiin resursseihin nojautuvien havainnointimenetelmien hyväksikäytön. Suorassa sähköisen kaupankäynnin valvonnan ongelmaksi nouseekin riittävän tosiasia-aineiston saatavuus ja sen oikeellisuuden varmistaminen. Sähköisten rekisterien tallen-

nus, säilytys, selkokielliseksi saattaminen ja muuttumattomuuden varmistus on pääpiirteittäin säännelty kirjanpitolaissa ja työ- ja elinkeinoministeriön päätöksissä.

Valvonnan näkökulmasta liiketapahtumien tarkastettavuus voidaan jakaa kahteen osaan. Ensimmäinen osa-alue on informaatio, joka on esitetty kirjanpidossa ja veroilmoituksissa. Tällöin tarkastusmenetelmä on perinteinen: merkityksellisten tosiasioiden ja oikeussääntöjen selvittäminen ja loogisen päätelemän muodostaminen. Aineiston saatavuuskysymykset kohdistuvat konekielisen aineiston säilytysaikoihin ja – muotoihin siltä osin, kun aineiston ei katsota suoraan kuuluvan kirjanpitolaissa säädettyyn säilytettävään kirjanpitoaineistoon.

Toinen osa-alue on informaatio, jota ei ole esitetty säännösten mukaisesti. Tosiasia-aineiston selvittäminen suoran sähköisen kaupankäynnin liiketapahtumista poikkeaa olennaisesti fyysisessä muodossa toteutettavan kaupankäynnin maailmasta. Perinteisiä toiselta tai kolmannelta osapuolelta hankittavia vertailutietoja liiketapahtuman perustana olevasta reaali-prosessista on vähän. Välikäsien lukumäärä vähentyy, jakelusta ei synny perinteisiä dokumentteja, kuten rahiti- ja lähetyslistoja, eikä fyysisiä varastoja ole. Mahdollisia vertailutietoja ovat lähinnä tieto- ja maksuliikenneyhteyksistä syntyvät rekisterit. Paineet asettaa valvonta- ja rekisteröintivelvoitteita niin tieto- ja maksuliikennepalvelujen tarjoajille kuin muillekin infrastruktuurin tarjoajille kasvavat siten myös verovalvonnan vaikutuksesta. Vastaavasti veroviranomaisilla on joissakin tapauksissa perusteltu tarve päästä käsiksi salakirjoitettuun tai muuten sähköisesti suojattuun tietoon.

Sähköisen kaupankäynnin maksujärjestelmien kehittyminen on toistaiseksi ollut hidasta. Siihen liittyvät maksujärjestelmät voidaan luokitella kolmeen osaan: tilivelan siirto eli luottokorttipohjainen (pay later), tilirahan siirto eli pankkisiirto (pay now) ja digitaaliraha eli kortti- tai ohjelmistorahapohjainen (pay before) järjestelmä. Markkinavoittajaksi on toistaiseksi vakiintunut perinteinen luottokorttimenetelmä, mikä tarjoaa viranomaisille mahdollisuuden ratkaista informaatio- ja identifiointiongelmia siten, että järjestelmiltä edellytettäisiin kansainvälisesti kattavaa kirjanpitoa sekä rekisteröinti- ja raportointivelvoitteita.

## **Veronkanto**

Verovelvollisen yksilöinnin ja veron määrittämisen lisäksi tulee veronkantojärjestelmän soveltaa sähköisen kaupankäynnin olosuhteisiin. Tehokkaan järjestelmän tulee varmistaa verojen periminen siten, etteivät perimisestä aiheutuneet kulut ole kohtuuttomia. Tietoverkot madaltavat kansainvälisten liiketoimintojen kynnystä ja näitä eri valtioiden välisiä transaktioita toteuttaa entistä suurempi lukumäärä pienen volyymin toimijoita. Veroviranomaisten tulee siten järjestää veronkanto riittävän kevyeksi ja joustavaksi, jotta järjestelmä olisi tehokas.

Tietoverkoissa toimiva verovelvollinen on löyhästi maantieteellisesti sitoutunut ja suoran sähköisen kaupankäynnin tuotteet ja varastot ovat pääasiassa tietoa ja immateriaalioikeuksia. Verkkoliiketoiminnan fyysinen siirtäminen maasta ja palvelinkoneesta toiseen on vaivatonta ja toteutettavissa ilman markkinointikanavana käytettävän domain-nimen ja sen takana olevan IP-osoitteen muuttamista. Siten perinteiset veronkanto- ja siihen kuuluvat perintätoimenpiteet eivät sellaisenaan sovellu tietoverkkojen maailmaan. Verovelvollisen varallisuus ja tulot ovat maantieteellisesti itsenäisiä ja siten verokannon toimivalta käytännön tasolla heikko.

Suora sähköinen kaupankäynti muuttaa perinteistä tuottajalta kuluttajalle kulkevaa jakeluketjua. Jakeluketjun väliportaiden, kuten maahantuonti-, tukku- ja vähittäisliikkeiden, palveluiden tarve vähenee ja samalla perinteisten veronkantopisteiden lukumäärä vähenee. Kansainvä-

lisen, fyysisessä muodossa toteutettavan kaupankäynnin veronkantopisteinä käytetään tavallisesti markkina-alueelle perustettuja tytäryhtiöitä sekä rajoitetun verovelvollisuuden ja kiinteän toimipaikan määrittelyin yksilöityjä oikeushenkilöitä. Suora sähköinen kaupankäynti luo reaaliaikaisen, suoran yhteyden myyjän ja ostajan välille ja tekee veronkantopisteet ja niiden määrittelyn ongelmalliseksi.

Kansainvälisen viranomaisyhteistyön haasteena on kehittää säädäntöä ja menetelmiä, joiden avulla valtioilla olisi mahdollisuus edesauttaa toisen valtion veronkantoa. Säädäntötasolla tämä edellyttäisi a lueellisen sekä a ineellisen toimivallan laajennusta. Verosopimusten, virka-apusäännösten sekä kansallisen lainsäädännön sal limin laajennuksin olisi mahdollista joko kantaa suoraan veroja toiselle valtiolle, avustaa toisen valtion perimistoimenpiteitä alueellaan tai edistää valtioiden välistä tiedonkulkua. Suomi on solminut seuraavia kansainväliseen tietojenvaihtoon sitouttavia s opimuksia: pohjoismainen vi rka-apusopimus, OECD:n vi rka-apusopimus, EC:n direktiivi 77/799/Ety sekä asetus 218/92/ETY. Edellisten lisäksi voidaan soveltaa tuloverosopimuksissa mainittuja, OECD:n malliverosopimuksen 26. artiklaa vastaavia tietojenvaihtoartikloja.

### **Yhteenveto**

Sähköinen kaupankäynti on usealla toimialalla jo osa tavanomaista liiketoimintakokonaisuutta ja siten määritelmälliset ongelmat eli mikä toiminto-osa kuuluu sähköisen kaupankäynnin käsitteeseen ja mikä osa muuhun liiketoimintaan on hä märtynyt. Tanskan verohallinnon selvityksen mukaan noin 10 % vähittäiskaupasta arvioidaan tapahtuvan tietoverkon välityksellä.

Sähköisen kaupankäynnin menetelmin harjoitetun harmaan talouden muodot kehittyvät kuluttajatottumusten myötä. Verohallinto on toteuttanut valvontatoimenpiteitä esimerkiksi internetissä käytävän käytettyjen tavaroiden kaupan alueella. Havaintojen perusteella voidaan todeta kohderyhmän vero-ongelmien rinnastuvan merkittävästi (kirppu)torikauppaan. Siten liiketoiminnan muodossa harjoitettua sekä varastetun tavaran kauppaa toteutetaan merkittävästi internetin välityksellä, mikä mahdollistaa laajemman ja aktiivisemmän toiminnan kuin perinteinen kaupankäyntimuoto.

Verohallinnolta edellytetään vastaavaa seurantaä sähköisen kaupankäynnin muotojen verovaiikutuksista, mikä edellyttäneerikoistumista aihealueen seuraamiseen ja tarkastamiseen. Sähköisen kaupankäynnin uudet ilmenemismuodot edellyttävät aktiivista seurantaä ja monitorointia. Koska harmaan talouden toimintaan ei liity edellä esitetyn informaation täydellistä keräämistä ja ilmoittamista, keskittyvät valvontaongelmat nimenomaan verovelvollisten identifiointiin ja verotukseen vaikuttavien tietojen keräämiseen. Varsinaisen toiminnan tunnistaminen ei useinkaan vaadi erityisosaamista mutta toimijoiden yksilöiminen edellyttää valvonnalta erityisiä menettelytapoja. Sähköisen kaupankäynnin muodossa harjoitetun harmaan talouden tehokas valvonta edellyttää seurannan ja valvontatoimenpiteiden toteuttamisen osalta erityistä hallinnollista menettelyä, mikä vastaavasti edellyttää erikoistumista aihealueeseen.

## **7.2. Tilitoimistoala<sup>172</sup>**

Virallisen toimialaluokituksen mukaan taloushallintoalan palvelut jakautuvat kolmeen alatoimialaan, jotka ovat kirjanpito- ja tilinpäätöspalvelu, tilintarkastuspalvelu sekä muut laskenta-

<sup>172</sup> Alaa on käsitelty tarkemmin Pekka Lithin muistiossa Epävirallinen talouseri toimialoilla, joka on liitteenä 5



toimen palvelut. *Tilintarkastuspalveluun* kuuluu yrityksen tai yhteisön tilinpäätöksen ja hallinnon tarkastaminen sekä tilinpäätöksen vahvistaminen asiakkaan laskuun. Tilintarkastus käsittää yhteisön tai säätiön tilikauden kirjanpidon, tilinpäätöksen, toimintakertomuksen ja hallinnon tarkastuksen. Työnsä päätteeksi tilintarkastaja antaa tilintarkastuskertomuksen.

Tilintarkastus on keskeinen väline tilinpäätösraportoinnin oikeellisuuden ja aivoimuuden varmistamisessa sekä pääomamarkkinoiden luotettavuuden takaamisessa. Tilintarkastus on tärkeä osa yritysten hallinto- ja ohjausjärjestelmää. Tilintarkastajien antamien taloudellisten tietojen uskottavuus on tärkeää paitsi julkisen kaupankäynnin kohteena oleville yrityksille, myös muille yhteisöille. Tilintarkastaja toimii ensisijaisesti yhteisön omistajien tai sen jäsenten intressissä, mutta tilintarkastuksesta hyötyvät muut sidosryhmät, kuten en velkojat ja veroviranomaiset.<sup>173174175</sup>

*Muu laskentatoimen palvelu* sisältää yritysten ja luonnollisten henkilöiden tulo- ja varallisuusveroilmoitusten laadinnan sekä verotukseen liittyvän neuvonnan asiakkaan laskuun. Myös asiakkaan edustaminen veroviranomaisten luona muissa kuin oikeudellisissa asioissa kuuluu tähän toimialaluokkaan. Yritysmäärältään ja taloudellisen toiminnan laajuuden mukaan merkittävän taloushallintoalan toimiala on *kirjanpito- ja tilinpäätöspalvelu*. Kirjanpito- ja tilinpäätöspalveluja tarjoavat tilitoimistot, joita on kutsuttu arkikielessä myös kirjanpitotoimistoiksi.

Tilitoimistojen palveluihin kuuluvat kirjanpidon ja tilinpäätöksen laadinta asiakkaan laskuun. Kirjanpitovelvollisia ovat lähes kaikki yhteisöt sekä säätiöt. Lisäksi luonnollinen henkilö, joka harjoittaa liike- tai ammattitoimintaa, on toiminnastaan kirjanpitovelvollinen. Kirjanpitovelvollisia koskevana yleisenä kirjanpitonormistona voidaan pitää kirjanpitolakia ja asetuksia. Tämän lisäksi useissa erityislaeissa on kirjanpitoa koskevia erityissäännöksiä.<sup>176</sup>

Juoksevan kirjanpidon ohella tilitoimistot laativat veroilmoituksia, antavat neuvontaa, hoitavat palkkojen laskentaa, yrityksen perustamistoimia, yhtiömuodon muutoksia ja kaupparekisteriasioita, auttavat verosuunnittelussa, hoitavat laskutusta ja myyntireskontraa sekä avustavat budjetoinnissa ja kustannuslaskennassa. Tilitoimistopalvelujen monipuolisuus ilmenee Harmaa Hirvi Oy:n ja Taloushallintoliitto ry:n talvella 2010 tekemästä harmaan talouden kyselytutkimuksesta, johon osallistui noin 230 pääasiassa Taloushallintoliittoon kuuluvaa jäsenyritystä (Kuvio 1).<sup>177</sup>

<sup>173</sup> Yhteisössä ja säätiössä on valittava tilintarkastaja ja tehtävä tilintarkastus tilintarkastuslain, kirjanpitolain sekä kyseistä yhteisöä tai säätiötä koskevan lain mukaisesti. Pienimmät yhteisöt on vapautettu lakisääteisestä tilintarkastusvelvollisuudesta. Tilintarkastuslaissa säädetään tarkemmin tilintarkastuksen sisällöstä ja tilintarkastajan velvollisuuksista.

<sup>174</sup> KHT-tilintarkastajat hyväksyy Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunta ja HTM-tilintarkastajat kauppakamarin tilintarkastusvaliokunta. Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunta valvoo hyväksymiensä tilintarkastajien ja tilintarkastusyhteisöiden toimintaa. Vastaavasti kauppakamarien tilintarkastusvaliokunnat valvovat omalla toimintalueellaan hyväksymiään tilintarkastajia ja tilintarkastusyhteisöjä. Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunta ylläpitää rekisteriä hyväksytyistä tilintarkastajista.

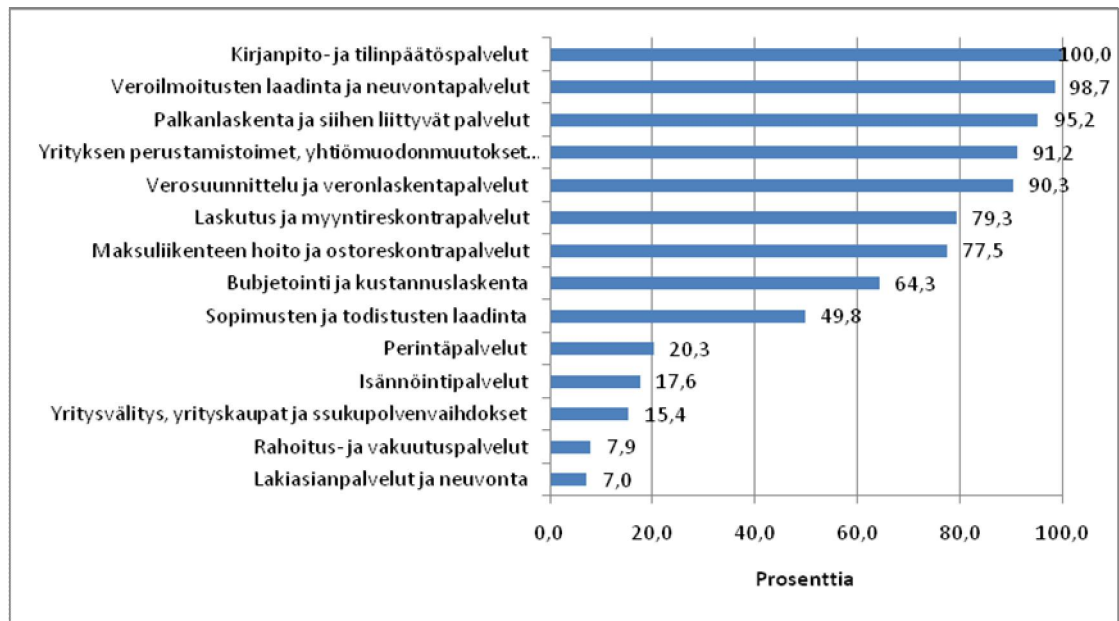
<sup>175</sup> Kansainvälinen kehitys on johtamassa tilinpäätösten yhä suurempaan kansainväliseen harmonisointiin. EU:n ministerineuvosto hyväksyi kesäkuussa 2002 ns. IAS-asetuksen, jossa jäsenvaltioiden julkisesti noteeratut yhtiöt veloitetaan laatimaan konsernitalinpäätöksensä kansainvälisten tilinpäätösstandardien (IAS-standardien) mukaisesti. EU:n jäsenvaltiot voivat vapaasti päättää myös asetuksen ja sitä kautta kyseisten standardien laajemmasta soveltamisalasta.

<sup>176</sup> Nykyisen, vuonna 1997 annetun kirjanpitolain pohjana ovat EU:n 4. ja 7. yhtiöoikeudelliset direktiivit eli niin sanottu tilinpäätös- ja konsernitalinpäätösdirektiivit. Ne sääntelevät tilinpäätösten sisältöä juoksevan kirjanpidon ollessa edelleen lähtökohtaisesti kansallisen sääntelyn alasta. Työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä toimivan kirjanpitolautakunnan tehtävänä on antaa ohjeita ja lausuntoja kirjanpitolain soveltamisesta. Lautakunta voi myös erityisestä syystä myöntää määräajaksi poikkeuksia tietyistä kirjanpitolain pakottavista säännöksistä. Lautakunnan yleisohjeet sekä julkiset lausunnot ja poikkeusluvut ovat nähtävillä TEM:n verkkosivuilla.

<sup>177</sup> Kyselyihin vastanneista yrityksistä Taloushallintoliiton jäseniä oli 80 prosenttia.

Vaikka toimialaluokitus vastaa taloushallinnon palveluissa melko hyvin alan jakautumista eri alatoimialoihin, on taloushallintoalalla tapahtunut 1990- ja 2000-luvuilla muutoksia, joiden vuoksi tarkkoja toimialakohtaisia rajoja on vaikea asettaa. Osa tilitoimistoista on muuttanut tai laajentanut toimintaansa juoksevan peruskirjanpidon pitämisestä asiantuntija- ja konsulttipalveluihin. Joiltain osin tilitoimistojen ja tilintarkastustoimistojen tehtäväkentät ovat lähentyneet toisiaan. Lisäksi kiinteistöjen isännöinti ja tilitoimistopalvelut löytyvät usein samasta yrityksestä.

Kuvio 1 Tilitoimistojen tuottamat palvelut, prosenttia yrityksistä (Lähde: Tilitoimistoalan harmaan talouden yrityskselyt 2010)

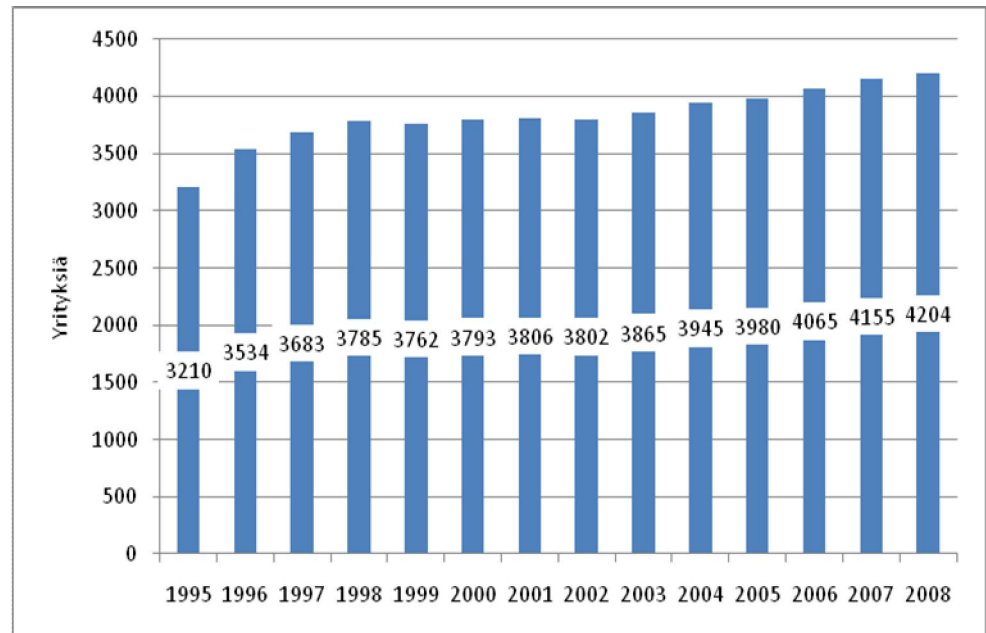


## Yritysten määrä ja alan kehitys

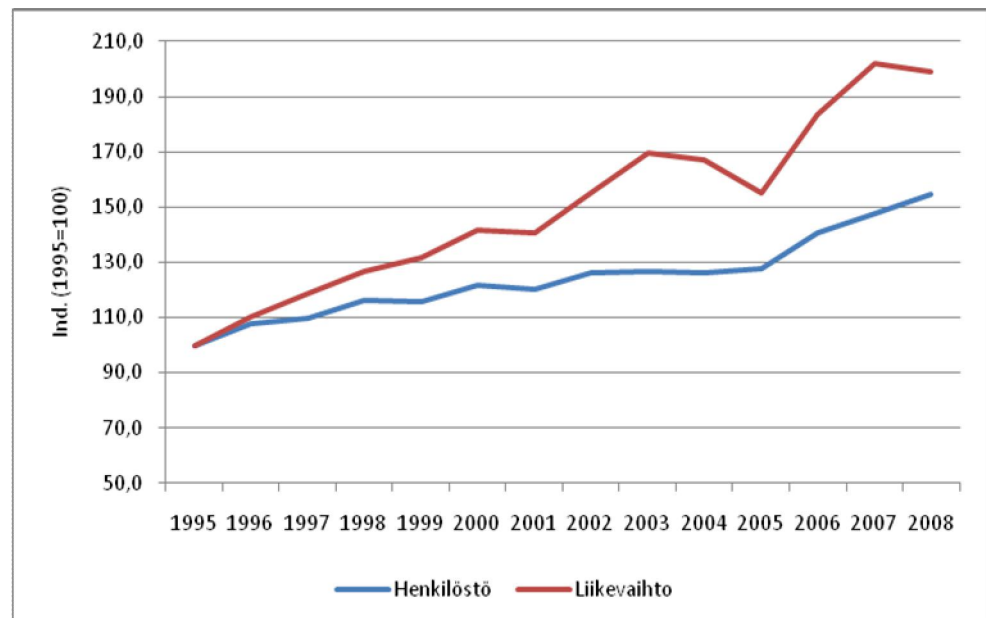
Tilastokeskuksen yritys- ja toimipaikkarekisteri YTR:n vuositilastojen mukaan Suomessa toimi *tilitoimistopalvelussa* 4 200 yritystä ja 4 370 yritystoimipaikkaa vuonna 2008. Yritystoimipaikkojen henkilöstö oli 10 800 henkeä ja liikevaihto 750 miljoonaa euroa. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että taloushallintoalan muilla alatoimialoilla: *tilintarkastuspalvelussa* ja *muussa laskentatoimen palvelussa* toimi noin 510 yritystä ja 580 yritystoimipaikkaa, joiden yhteenlaskettu henkilöstö oli 2 800 henkeä ja liikevaihto 350 miljoonaa euroa vuonna 2008.

Tilitoimistoalan kasvua kuvaa se, että yritysten määrä on lisääntynyt 1 000 vuodesta 1995 lähtien. Alan työllisyys on kasvanut 1,5-kertaiseksi ja liikevaihdon määrä on kaksinkertaistunut. Kasvu johtuu yksinkertaisesti asiakkaiden eli yritysten määrän kasvusta. Samalla tarjottujen palvelujen kirjo on monipuolistunut. Myös juoksevan kirjanpidon ja muiden taloushallintoalan tehtävien ulkoistaminen on lisääntynyt, kun yritykset ja yhteisöt ovat keskittyneet omaan ydintoimintaansa. Arviolta 90 prosenttia yrityksistä käyttää ulkopuolisten tilitoimistojen palveluja (Kuviot 2-4).

Kuvio 2 Tilitoimistoalan yritykset 1995-2008 (Lähde: Yritys- ja toimipaikkarekisteri, Tilastokeskus)



Kuvio 3 Tilitoimistoalan henkilöstön määrän ja liikevaihdon reaalin kehitys 1995-2008, ind. 1995=100 (Lähde: Yritys- ja toimipaikkarekisteri, Tilastokeskus).



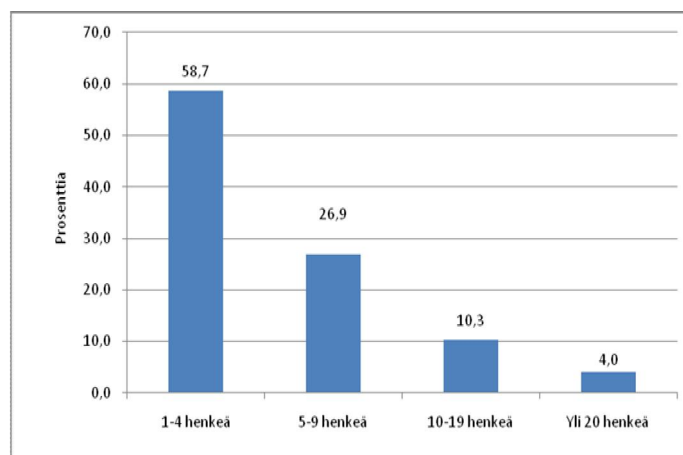
## Yrityskoko ja sivutoiminen yritystoiminta

Valtaosa tilitoimistoista on alle 10 hengen mikroyrityksiä. Vain harvalukuinen joukko yrityksiä työllistää enemmän kuin 20 työntekijää. Tilastokeskuksen YTR:n vuositilastoihin tulleista tilitoimistoista lähes neljännes (960 yritystä) työllisti korkeintaan 0,5 henkeä vuosityöllisyyden käsitteellä mitaten. Tämän lisäksi vuositilastojen ulkopuolelle jäi peräti 850 vuonna 2008 toiminnassa ollutta kirjanpitolpalveluja tuottavaa yritystä, joiden henkilöstö oli 0,1-0,5. Ne eivät sisällyneet YTR:n vuositilastoihin, koska ne eivät täyttäneet liikevaihdon minimivaatimusta (9 838 euroa).

Kokonaisuudessaan voidaan todeta, että Taloushallintoliiton jäsenyritykset (783 tilitoimistoa) kattavat ainoastaan vajaan viidenneksen Tilastokeskuksen YTR:n vuositilastoihin sisältyvistä tilitoimistoista.<sup>178</sup> Jos kaikki sivutoimiset alan yritykset lasketaan mukaan, oli taloushallintoliiton jäsenyritysten osuus yrityskannasta noin 15 prosenttia. Alan markkinoista liiton jäsenyrityksillä on kuitenkin merkittävä osuus liikevaihdolla ja työllisyydellä mitattuna, sillä liiton omien tietojen mukaan ne tarjoavat taloushallinnon palveluja arviolta 130 000 yritystä ja yhteisöä.

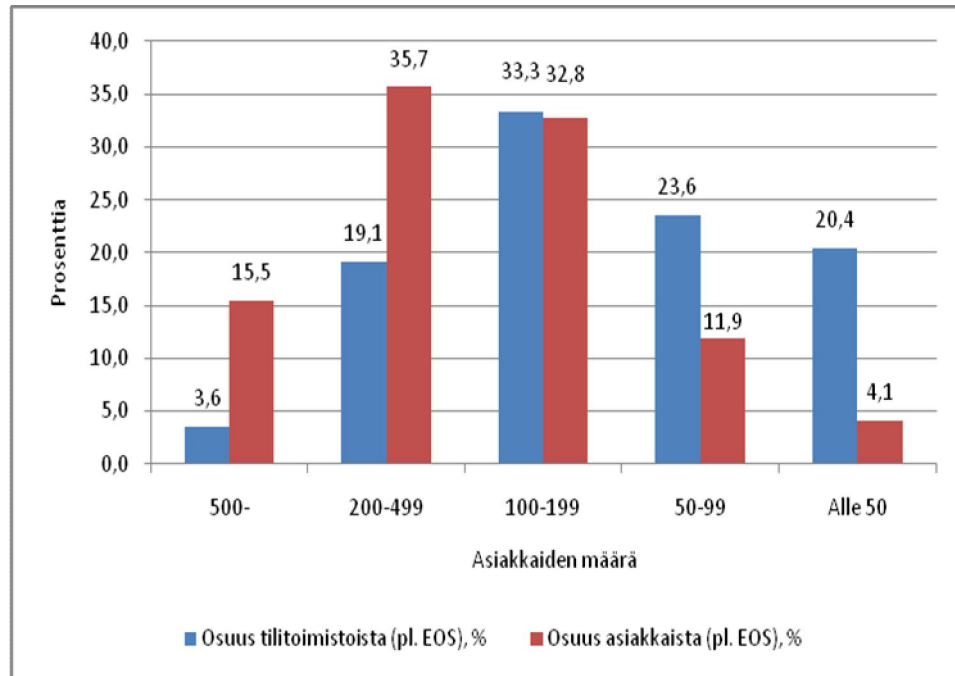
Pelkästään Taloushallintoliiton harmaan talouden kyselyihin vastanneilla oli tilitoimistoilla (230 yritystä) oli 31 000 asiakasta talvella 2010. Keskimääräinen asiakasmäärä oli 130–140. Myös asiakkaat ovat pääosin pieniä, sillä 84 prosenttia kyselyihin vastanneiden tilitoimistojen asiakkaista työllisti alle kymmenen henkeä ja 57 prosenttia alle kolme henkeä yrittäjät mukaan lukien. Asiakkaat edustavat lukuisia eri jaostus- ja palvelualojen toimialoja. Osa tilitoimistoista on erikoistunut määrättyjen toimialojen palvelujen tarjontaan (mm. taksirytykset)

Kuvio 4 Tilitoimistot henkilöstön kokoluokittain, prosenttia yrityksistä (Lähde: Tilitoimistoalan harmaan talouden yritys kysely 2010)

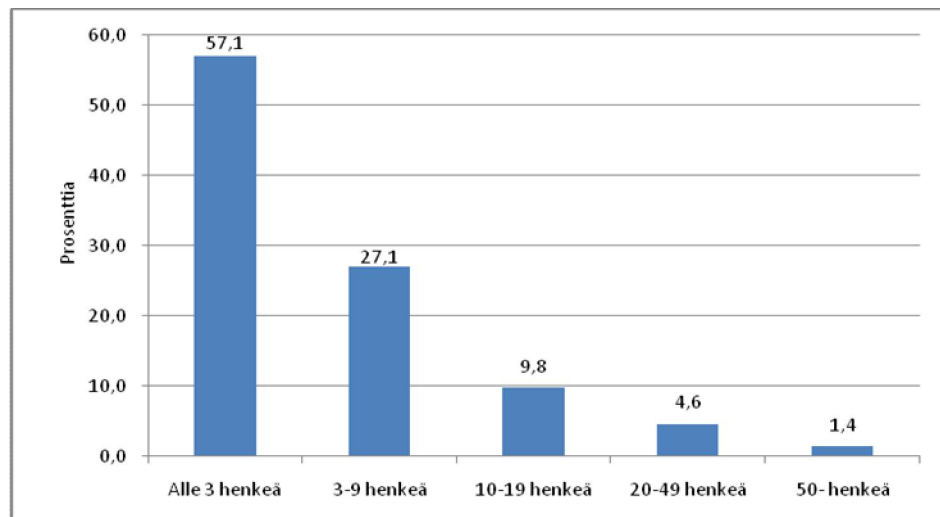


<sup>178</sup> Taloushallintoliitto on taloushallinnon palveluja yrityksille tarjoavien tilitoimistojen ja konsulttiyritysten valtakunnallinen liitto. Sen tehtävänä on kehittää tilitoimistoalaa yhdessä jäsenyritystensä kanssa. Liitto tarjoaa alan koulutus- ja tiedotustoimintaa, tekee tilitoimistotarkastuksia, harjoittaa tutkimus- ja julkaisutoimintaa ja vastaa alaan liittyvästä yhteiskuntavaikuttamisesta. Taloushallintoliiton yhteydessä toimiva Tili-instituuttisäätiö hoitaa tilitoimistojen auktorisointijärjestelmää sekä vastaa alan KLT-tutkinnoista (KLT-kirjanpitäjät). Auktorisointi- ja KLT-järjestelmien ylläpidon asiantuntijaelimenä säätiössä toimii KLT-lautakunta, jossa on edustettuna elinkeinoelämän, korkeakoulujen, verohallinnon ja tilitoimistoalan asiantuntijoita.

Kuvio 5 Tilitoimistot asiakkaiden määrän mukaan, prosenttia asiakkaista ja tilitoimistoista (Lähde: Tilitoimistoalan harmaan talouden yritys­kyselyt 2010)

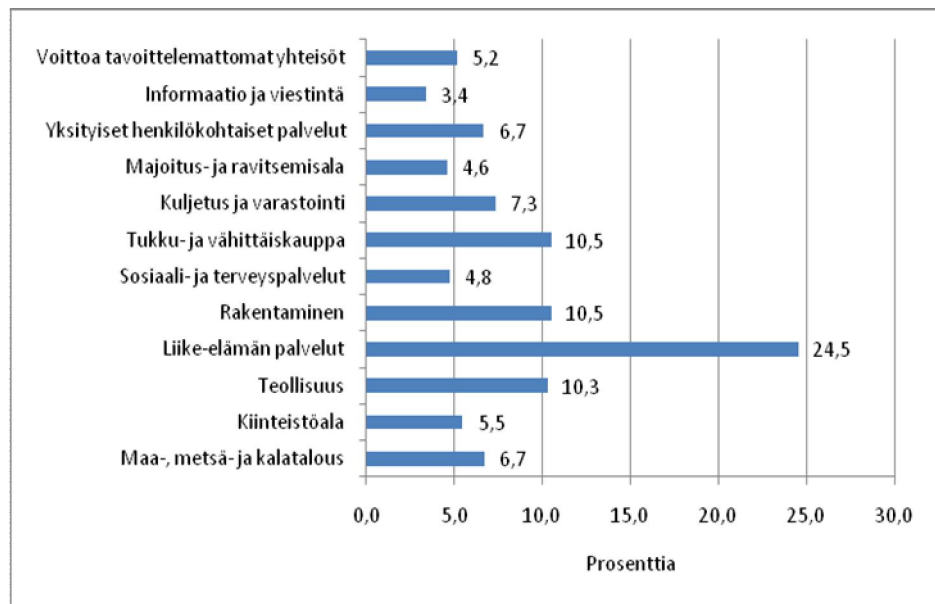


Kuvio 6 Tilitoimistojen asiakasrakenne yrityskoon mukaan, prosenttia asiakkaista (Lähde: Tilitoimistoalan harmaan talouden yritys­kyselyt 2010).



Kuvio 7

*Tilitoimistot asiakasrakenne toimialan mukaan, prosenttia asiakkaista (Lähde: Tilitoimistoalan harmaan talouden yritys­kyselyt 2010).*



### 7.2.1. Tilitoimistot ja harmaa talous

Taloushallintoliiton yritys­kyselyissä tilitoimistoja pyydettiin ilmoittamaan asiakkaiden kirjanpito- ja muusta materiaalista (tositteet, tiliotteet, kassakirjat, yms.) tekemistään havainnoista, jotka mahdollisesti viittaavat harmaaseen talouteen. Vastaajien mukaan havaintoja ei ole tehty kovin usein, vaan joskus ja korkeintaan silloin tällöin. Yli 60 prosenttia vastaajista ilmoitti, että joskus tai silloin tällöin on ilmennyt osakaslainoja, jotka tuntuvat yrittäjien toistuvilta yksityisotoilta sekä hankintoja ja kuluja, jotka vaikuttavat yrittäjän peiteltyä osingonjaolta (Kuvio 8).

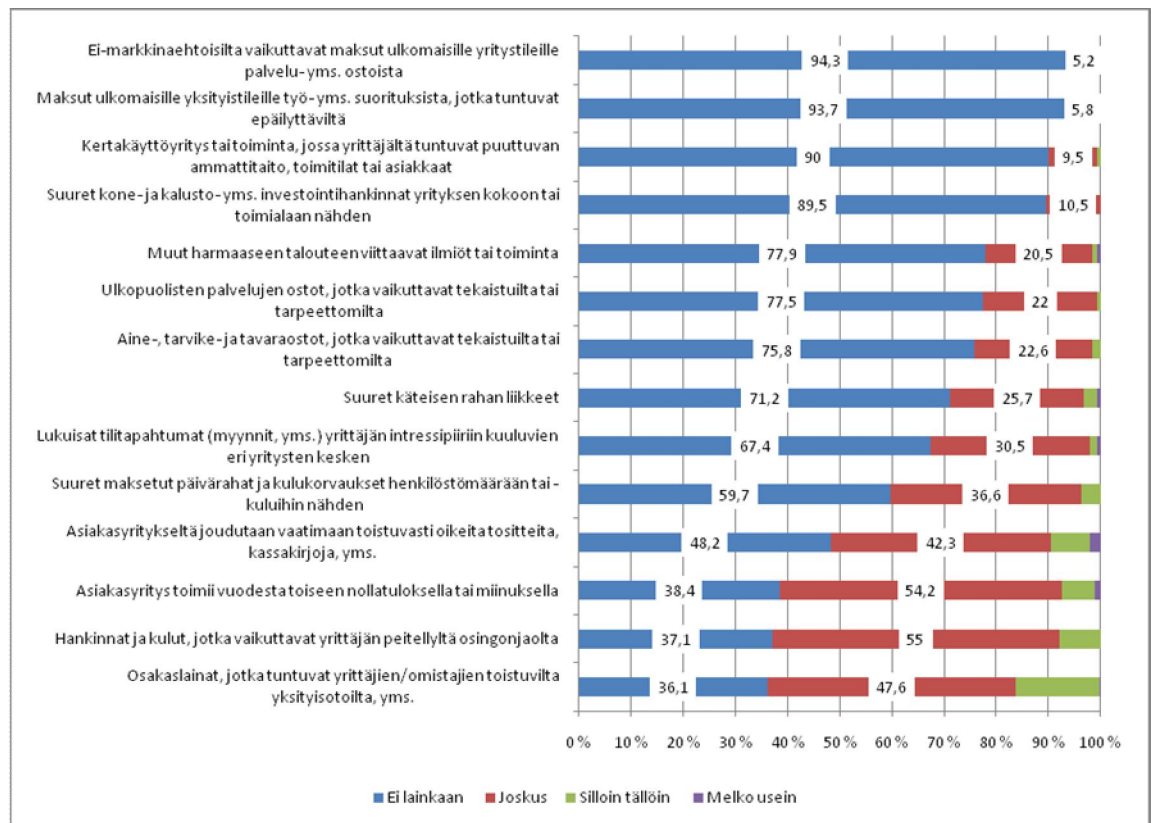
Epäilyksiä ovat joskus herättäneet tapaukset, joissa yritys toimii vuodesta toiseen nollatuloksella tai miinuksella tai asiakkaat, joilta joudutaan vaatimaan toistuvasti oikeita tositteita tai muuta materiaalia. Yli 20 prosenttia tilitoimistoista on törmännyt joskus tapauksiin, joissa on maksettu ylisuuria päivärahvoja ja kulukorvauksia asiakkaan henkilöstölle, suoritettu suuria käteisen rahan liikkeitä tai tehty tekaistulta vaikuttavia aine-, tarvike- ja tavaraostoja tai palveluhankintoja. Ulkomaisille tileille tehtyjä epäilyttäviä maksusuorituksia on havaittu kuitenkin harvoin.

Keskeisimmät asiakastoimialat, joissa epäilyksiä harmaasta taloudesta on syntynyt joskus tai silloin tällöin, edustavat enimmäkseen rakennus­alaa, ravitsemistoimintaa, tukku- ja vähittäiskauppaa sekä liike-elämän palveluja. Näistä rakennusala ja majoitus- ja ravitsemistoiminta ovat harmaan talouden painopistettä myös muiden tutkimustulosten ja viranomais­näkemysten mukaan. Kaikkiaan kyselyihin osallistuneista neljännes totesi, että tilitoimistoilla on hyvät mahdollisuudet tunnistaa harmaan talouden ilmiöt. 44 prosenttia vastaajista ilmoitti, että mahdollisuudet ovat vaihtelevat (Kuvio 9).

Harmaan talouden ilmiöt eivät ole lisääntyneet tilitoimistojen mukaan 2000-luvulla, vaan ehkä hieman vähentyneet. Kannattaa kuitenkin muistaa, että pahimmat harmaan talouden harjoitta-

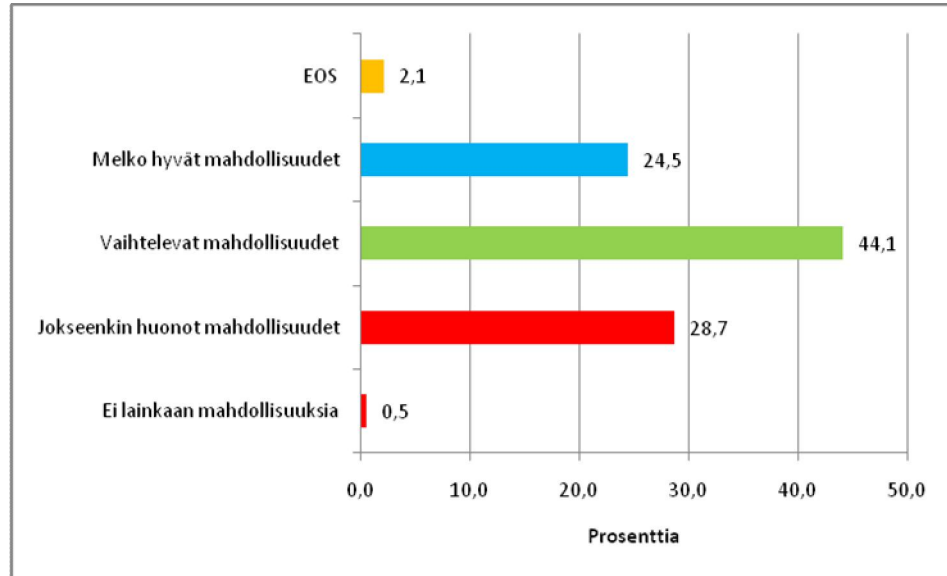
jat tai ulkomaalaistaustaiset yritykset tuskin ovat auktorisoituneiden tilitoimistojen asiakkaita. Törmätessään epäilyttäviin tai virheellisiin tulkintoihin tilitoimistot pyytävät ensisijaisesti täydentävää ja korjattua materiaalia taikka pyrkivät neuvotteluteitse ratkaisuun. Vasta tämän epäonnistuttua asiakassopimus saatetaan purkaa. Viranomaisille ilmoituksia tehdään harvemmin (Kuvio 10).

*Kuvio 8 Tilitoimistojen asiakkaiden kirjanpito- ja muusta materiaalista tekemät havainnot harmaasta taloudesta 2009–10 (Lähde: Tilitoimistoalan harmaan talouden yrityskyselyt 2010).*



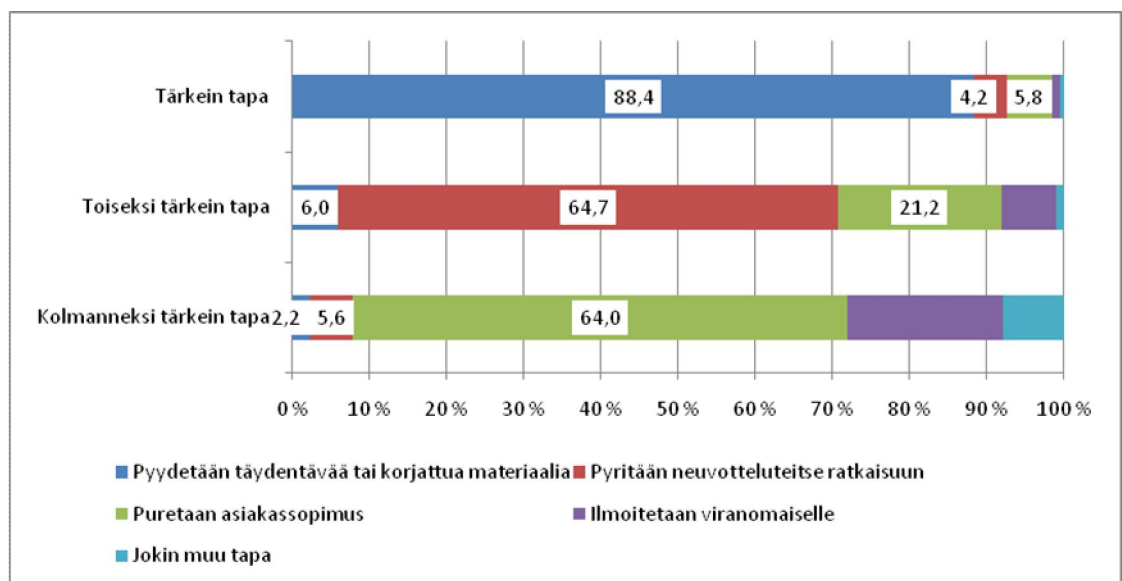
Kuvio 9

*Tilitoimistojen mahdollisuudet tunnistaa asiakkaiden kirjanpito- ja muusta materiaalista harmaaseen talouteen viittaavat ilmiöt, prosenttia vastaajista (Lähde: Tilitoimistoalan harmaan talouden yritys­kyselyt 2010).*



Kuvio 10

*Tilitoimistojen toimenpiteet tärkeysjärjestyksessä, kun asiakasyrityksessä havaitaan harmaaseen talouteen, virheellisiin tulkintoihin, yms. viittaavaa asiaa, prosenttia vastaajista (Lähde: Tilitoimistoalan harmaan talouden yritys­kyselyt 2010).*





Enemmistö harmaan talouden kyselyihin vastanneista tilitoimistoista oli sitä mieltä, että viranomaisten tehotarkastukset ja valvontaprojektit ovat välttämättömiä harmaan talouden vähentämiseksi. Enemmistö puoltaa myös sanktioiden ja rangaistusten koventamista talousrikostorjunnassa. Tilitoimistot vahvistavat aiemmissa piilotalouden tutkimuksissa saadut tulokset siitä, että harmaa talous ei ole vain lamakauden ilmiö, vaan piilotaloutta esiintyy suhdannetilanteesta riippumatta. Jo tämäkin vuoksi Taloushallintoliiton tulisi kiinnittää enemmän huomiota harmaan talouden ilmiöihin (Kuvio 11).

Selvä enemmistö tilitoimistoista toivoo, että Taloushallintoliitto *ohjeistaisi tai kouluttaisi jäsenyrityksiä* harmaan talouden ilmiöiden käsittelyssä. Toisaalta tilitoimistot vastustavat sitä, että niille luodaan järjestelmää, jossa velvoitetaan ilmoittamaan viranomaisille havaitusta harmaasta taloudesta asiakasyritysten toiminnassa. Lähinnä tilitoimistojen olisi vastaajien mukaan irtisanottava heti asiakassopimus, kun epäilyjä talousrikollisuudesta esiintyy. Syynä on, että tilitoimisto voi syyllistyä rangaistavaan avunantoon salliessaan säännösten vastaiset kirjat kirjanpitoon.

Voidaan todeta, että *verovelvollisen kirjanpitäjällä tai toimeksiannon saaneella ulkopuolisella tilitoimistolla voi olla tärkeä asema oikean ja riittävän kuvan saamisessa yrityksen taloudellisesta tilanteesta*. Virheellisen kirjanpidon avulla voidaan peittää veropetoksia ja velallisen rikoksia ja kirjanpidon hävittämällä on mahdollista vaikeuttaa rikosten tutkintaa. Kirjanpito on keskeinen väline yritysten toiminnan valvonnassa, sillä esimerkiksi tilinpäätöstietojen pohjalta omistajat, verottaja, velkojat ja rahoittajat (sijoittajat) voivat arvioida yrityksen taloudellista asemaa.

Jos kirjanpitäjät ja tilitoimistot suorittavat tehtävänsä asianmukaisesti ja puuttuvat asioihin ajoissa, heillä voi olla suuri merkitys talousrikosten ennaltaehkäisyssä. Ikävä puoli asiassa on, että *kirjanpitäjä tai tilitoimisto voi olla myös edesauttamassa rikoksen syntyä*. Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa rikoksen tekemisen muotoina erotetaan varsinainen tekijänvastuu, välillinen tekeminen, tekijäkumppanuus ja yllytys ja avunanto. Jos kirjanpitäjä toimii rikoksen suunnittelijana, hänet voidaan tuomita talousrikokseen yllytyksestä tai avunannosta tai tekijäkumppanina.

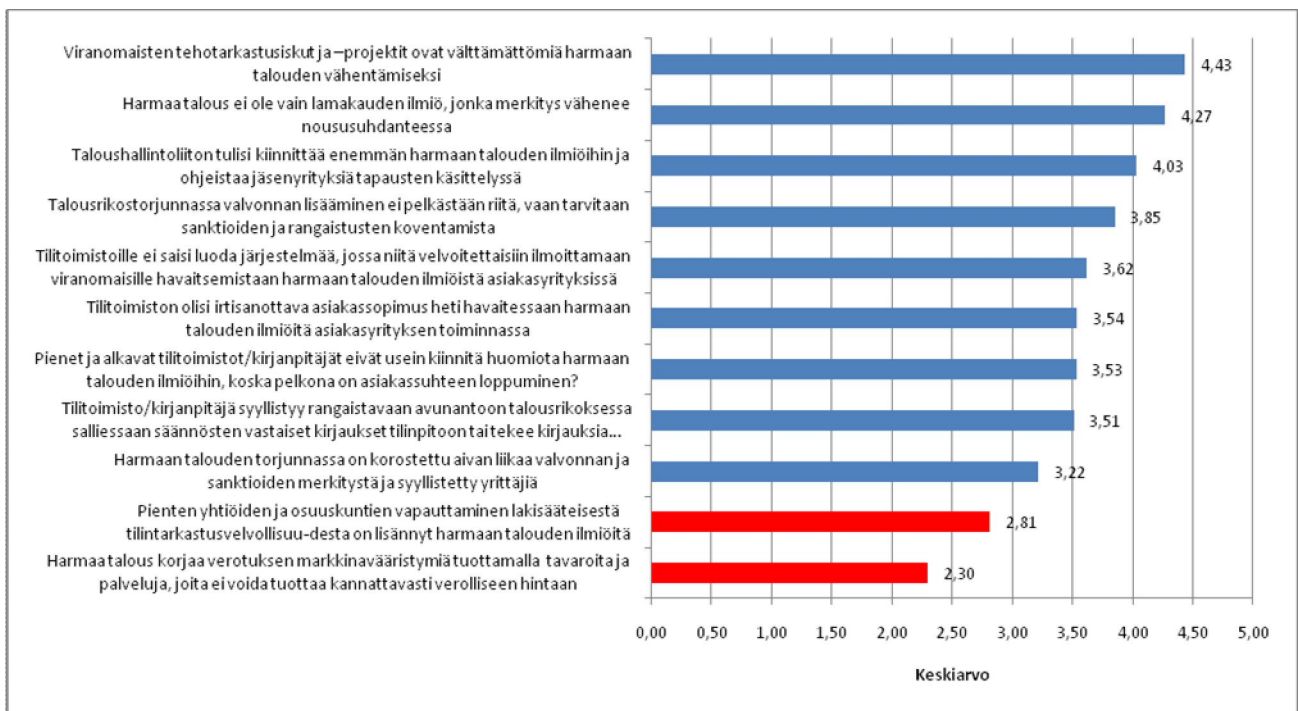
Rikoskumppanuuden ja avunannon erottelu perustuu siihen, että miten olennaista myötävaikuttava toiminta on ollut rikoksen toteutumiselle. *Mikäli kirjanpitäjän asema rikoksen toteutamisessa on vähäinen, hänet tuomitaan avunantajana*. Tämä edellyttää kuitenkin, että kirjanpitäjä tietää tekijän, tuntee rikokseen johtavan teon ja siihen myötävaikuttavan oman toimintansa merkityksen. Ulkopuolisessa tilitoimistossa vastuun kantavat pääasiassa kuitenkin tilitoimiston toiminnasta vastaavat henkilöt kuten toimitusjohtaja eikä suinkaan yksittäinen kirjanpitäjä.

Esimerkiksi tilitoimiston toimitusjohtaja voi syyllistyä välillisenä tekijänä velallisen rikokseen, jos toimitusjohtaja antaa kirjanpitäjän tehtäväksi väärentää asiakirjoja, joita käytetään toimeksiantaja-asiakkaan rikoksen tekemiseen. Useimmiten kirjanpitäjän ja tilitoimiston merkitys verorikoksissa on avustaja tai korkeintaan yllytykseen verrattava. Taloushallintoliitto on pyrkinyt omalta osaltaan ennaltaehkäisemään mahdollisia ylilyöntejä jäsenyrityksissään tarkastuksia tekemällä. Liitossa toimii myös tarkastuslautakunta, joka organisoii tarkastukset ja kehittää niiden sisältöä.<sup>179</sup>

<sup>179</sup> Tarkastus sisältää johdon haastattelun, henkilöstön haastattelut sekä asiakastoimeksiantojen tarkastukset hyvän tilitoimistotarkastustavan mukaisessa laajuudessa. Tarkastaja toimittaa tarkastusraportin tarkastuslautakunnalle, joka käsittelee

Taloushallintoliitto on halunnut omilla toimillaan varmistaa, että liiton jäsenyritykset ovat luotettavia sopimuskumppaneita ja niillä on hyvät edellytykset toimeksiantojen hoitamiseen ja hyvän tilitoimistotavan noudattamiseen tilitoimistoja vapaaehtoisesti auktorisoimalla ja määrättyin väliajoin tarkastamalla. Tilitoimistoalalle ei voida kuitenkaan luoda toimilupakäytäntöjä tai kiintiöjärjestelmiä, mikä olisi vapaan markkinatalouden perussääntöjen ja EU-direktiivien vastaista, koska ne sulkevat portteja uusien yrittäjien saapumiselta markkinoille.

*Kuvio 11 Tilitoimistojen vastaukset esitettyihin väittämiin asteikolla 5-1, 5=täysin samaa mieltä, 4=jokseenkin samaa mieltä, 3=siltä väliltä, 2=jokseenkin eri mieltä, 1=täysin eri mieltä (Lähde: Taloushallintoliiton harmaan talouden kyselyt 2010).*



## 7.3. Vuokratulot<sup>180</sup>

### 7.3.1. Vuokra-asuntomarkkinat

Tilastokeskuksen rakennus- ja asuntokantatilastojen mukaan maassamme oli 764 200 vuokra-asuntoa vuonna 2009, mikä oli vajaat kolmannes asuntokannasta. Vuokra-asuntojen määrä on vähentynyt 2000-luvun jälkipuoliskolla. Selityksenä voi olla sijoitusasuntoina ollen vuokra-asuntojen muuttaminen omistusasunnoiksi, kun asuntojen hinnat ovat nousseet. Yhteensä

tee raportin ja antaa tarkastetulle tilitoimistolle palautteen tarkastuksesta. Tarkastukset ovat nykyisin tärkeä osa Taloushallintoliiton omaa toimintaa.

<sup>180</sup> Alaa on käsitelty tarkemmin Pekka Lithin muistiossa Epävirallinen talouserä toimialoilla, joka on liitteenä 5

vuokralla asui 1 270 000 henkeä, eli 24 prosenttia väestöstä vuonna 2008. Vuokralla asuminen on yleisintä nuorissa ikäluokissa, sillä alle 30 – vuotiaista vuokralla asui 70 prosenttia.

Suomi on vuokra-asuntovaltaisuudella mitaten Euroopan keskitasoa. Vuokralla asuvia on suhteellisesti eniten Saksassa ja Itävallassa ja vähiten monissa Itä-Euroopan maissa, joissa valtaosa maista yksityisti asuntokantansa edullisin osto ehdoin 1990-luvulla, kun sosialistinen järjestelmä murentui. Vuokralla asumisessa on eroja maiden välillä, sillä esimerkiksi Ruotsissa, Tanskassa ja Alankomaissa on asuntoja, joiden vuokrat määräytyvät vapailla markkinoilla. Suomessa, Britanniassa ja Irlannissa julkinen valta vaikuttaa suoraan vuokratasoon ilman, että tuki annetaan kotitalouksille.

Suomessa on paljon kunnan suoraan tai epäsuorasti asunto- ja kiinteistöyhtiöiden kautta omistettuja vuokra-asuntoja. Vuokratuki on kohdistettu vuokratotalyhtiöille erilaisilla rahoitusjärjestelyillä (korkotuet, yms.), joilla pidetään vuokratasoa kohtuullisina. Vuokra-asuville asumismenojen asumismenorasite eli asumismenojen osuus käytettävistä tuloista (noin 27 %) on silti suurempi kuin omistusasunnoissa asuvilla. Rasite on kaikkein suurin pienituloisilla, jotka kattavat osan vuokramenoistaan julkisilla ensi- ja toissijaisilla tulonsiirroilla (asumistuki<sup>181</sup> ja toimeentulotuki).

*Taulukko 1 Asuntokannat asunnon hallintaperusteen mukaan 2005–08, 1000 kappaletta*

	Omis- tusasunto	Vuokra- asunto	Muu asunto	Yhteensä
2005	1555972	771599	101929	2429500
2006	1598638	763400	91788	2453829
2007	1617787	764333	94385	2476505
2008	1638732	764199	96401	2499332

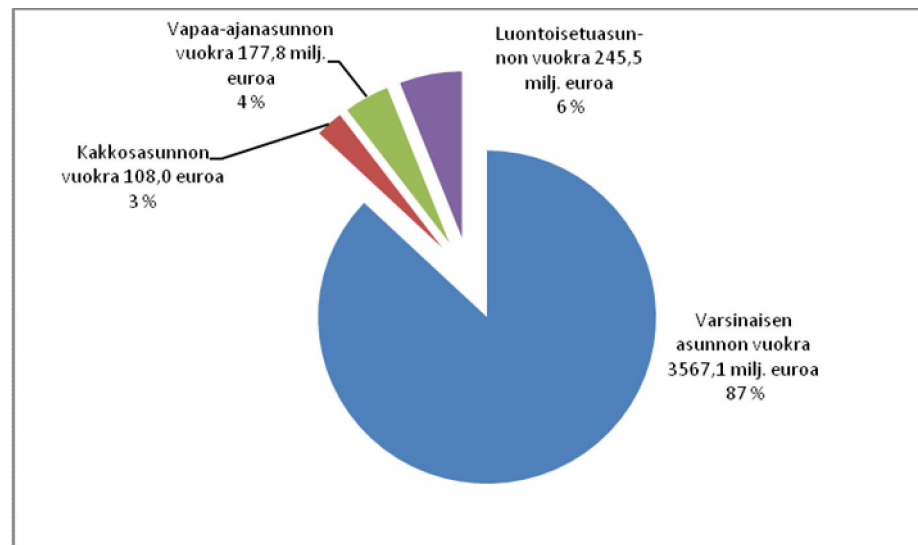
### **Maksetut vuokrat erilaisissa vuokrasuhteissa**

Tilastokeskuksen tuoreimman käytettävissä olevan kulutustutkimuksen mukaan kotitalouksien maksamat vuokrat olivat 3,8 miljardia euroa vuonna 2006. Lukuun sisältyvät varsinaisten asuntojen vuokrat, kakkosasuntojen vuokrat ja vapaa-ajan asuntojen vuokrat. Jos lukuun lisätään luontoisetasuntojen vuokrat, nousevat maksetut vuokrat noin neljään miljardiin euroon. (kuviot 1) Määrällisesti kiinteähintainen vuokraussumma on lisääntynyt 70 prosenttia vuosina 1985–2006. 2000-luvulla kotitalouksien maksamat vuokrat ovat kasvaneet hyvin maltillisesti. (kuviot 2)

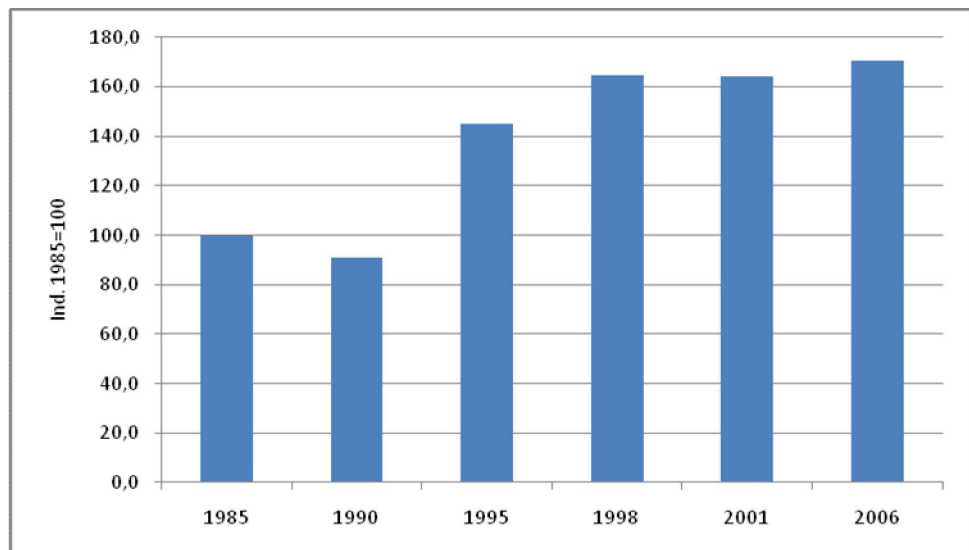
Tilastokeskuksen vuokratilastojen mukaan keskimääräinen vuokrataso oli kaikissa vuokra-asunnoissa 9,5 euroa neliöltä vuonna 2009. Vapaa-rahoitteisissa vuokra-asunnoissa se oli noin kymmenen euroa neliöltä ja aravavuokra-asunnoissa hieman alle yhdeksän euroa neliötä. Pääkaupunkiseudulla vuokrataso on noin kolmanneksen korkeampi kuin muualla maassa. Erot pääkaupunkiseudun ja muun maan välillä ovat lisääntyneet 1990-luvulta lähtien, sillä vuokrien nousu on ollut pääkaupunkiseudulla paljon reippaampaa etenkin suhdannenousujen aikana.

<sup>181</sup> Eräiden asiantuntijoiden mukaan vuokra-asuntojen asumistuki ja omistusasuntojen korkovähennykset kohottavat osaltaan asumiskustannuksia, koska yhteiskunnan tuki valuu osittain hintoihin.

*Kuvio 1 Kotitalouksien maksamat vuokrat eri vuokra-asuntotyypeissä 2006 (Lähde: Kulutustutkimus, Tilastokeskus).*



*Kuvio 2 Kotitalouksien maksamien vuokrien määrän kehitys 1985–2006, ind. (1985=100), (Lähde: Kulutustutkimus, Tilastokeskus).*



### 7.3.2. Harmaat vuokramarkkinat

Vuokratulojen pimitäminen osittain tai kokonaan on suhteellisen helppoa, koska vuokratietojen antaminen on perustunut vuokranantajan oman ilmoituksen, mikäli vuokralainen ei ole saanut tai hakenut vuokran maksamiseen julkisia tulonsiirtoja, kuten Kelan asumistukea tai sosiaalitoimistosta toimeentulotukea. Joskus edullinen vuokra-asunto voi toimia epävirallisena

palkkana tai luontoisetuutena olematta varsinainen työsuhdeasunto. Harmaiden vuokramarkkinoiden takana on yksityisiä asuntojen omistajia, mutta myös yrityksiä ja muita yhteisöjä.<sup>182</sup>

Pimeistä vuokramarkkinoista ei ole tehty maassamme selvityksiä 2000-luvulla. Tosin verohallinnossa vuokratulot olivat yhtenä painopistealueena vuonna 2008, jolloin lisäyksiä vuokratuloihin löytyi peräti 70 miljoonaa euroa. Samalla parannettiin asiakasohjeistuksia. Ilmitulleita tapauksia voidaan pitää kuitenkin jäävuoren huippuna.<sup>183</sup> Asioiden selvittämistä vaikeuttaa ilmeisesti todellisen näytön saanti pimeästä vuokrauksesta. Verotoimistoissa tehostettu valvonta tutkimuksineen ja asiakkaiden kuulemisineen onkin todettu raskaaksi tuloksiin nähden.

Pimeää asunnon vuokrausta ja välitystä on esiintynyt myös Helsingin ja Espoon kaupunkien vuokra-asunnoissa. Yksinomaan Helsingissä arvioidaan, että rahaa liikkuu pimeässä vuokrauksessa vähintään kymmeniä tuhansia euroja kuukausittain ja tapauksiin on liittynyt asumistuen väärinkäyttöä asunnon haltijoiden taholta. Ongelmien laajuutta on vaikea selvittää, sillä asiat tulevat esille usein sattumalta. Oman lukunsa muodostavat ulkosuomalaisen ja muiden ulkomaalaisten harjoittama asuntojen ja kiinteistöjen vuokraus Suomessa, johon voi liittyä harmaata toimintaa.<sup>184</sup>

Myös laskennallisten arvioiden tekeminen pimeistä vuokramarkkinoista on hankalaa. Yksi mahdollisuus on verrata kansantalouden tilinpidon mukaisia tuotos- ja tuotantotietoja asunnon omistuksen ja vuokrauksen toimialalla verottajalle ilmoitettuihin bruttovuokratuloihin. Kansantalouden tilinpidossa toimialan tuotos, eli vuoden aikana tuotettujen palvelujen ja tavaroiden arvo muodostuu asunnon ja vapaajan asunnon todellisista vuokrista ja omistusasuntojen laskennallisista vuokrista<sup>185</sup>, jotka arvioidaan vastaavanlaisten vuokra-asuntojen vuokrien perusteella.<sup>186</sup>

Kansantalouden tilinpidon asunnon omistuksen ja vuokrauksen tuotantotileillä tuottajia ovat yritykset, asuntoyhteisöt, työeläkelaitokset, kotitaloudet ja voittoa tavoittelemattomat yhteisöt. Vuonna 2008 kaikkien tuottajasektoreiden todellisten vuokratulojen yhteenlaskettu markkinatuotos oli 5,6 miljardia euroa ja arvonlisäys (tuotanto) 3,6 miljardia euroa. Tuotoksen ja arvonlisäyksen välinen erotus koostuu laskennallisesta välituotekäytöstä, johon on arvioitu kulutustutkimusten mukaisia kulueriä ja asunto-osakeyhtiöiden tilinpäätösten mukaisia neliömetrikohtaisia kulueriä.

Kotitalouksien osalta todelliset vuokratulot (markkinatuotos) olivat vajaat 2,9 miljardia ja arvonlisäys (markkinatuotanto) 1,8 miljardia euroa vuonna 2008. Kansantalouden tilinpidon näkökulmasta katsoen laskelmia voidaan pitää kattavina, sillä ne sisältävät implisiittisesti myös asuntojen vuokraukseen liittyvän harmaan talouden. Verottajalle ilmoitettuja vuokratuloja on

<sup>182</sup> Äärimmäisiä tapauksia ovat rikollisliigojen harjoittaman seksipalvelun (prostituutio) käytössä olevat pimeästi vuokratut asunnot.

<sup>183</sup> Verohallinto kartoitti edellisen kerran pimeitä vuokramarkkinoita 1990-luvulla eräiden lääninverovirastojensa alueella. Apuna selvitystyössä käytettiin asuntojen vuokraus- ja välitystoimistoja sekä Kelan asunto- ja opintotukihakemuksia.

<sup>184</sup> Periaatteessa Suomessa kiinteistöjä ja asuntoja omistavat ovat Suomessa verovelvollisia saamistaan tuloista, mutta he voivat olla niistä verovelvollisia myös kotimaassaan. Maiden väliset kahdenkertaisen verotuksen estävät sopimukset tasoiittavat kuitenkin tilanteet.

<sup>185</sup> Todelliset vuokrat ovat kansantalouden tilinpidossa markkinatuotosta, mutta omistusasuntojen laskennallinen tuotos on tuotosta omaan loppukäyttöön.

<sup>186</sup> Varsinaisten asuntojen tuotoksen (asuntokannan ja neliömetrivuokrien tulo) laskennassa käytetään todellisiin vuokriin perustuvaa luokittelu- eli niin sanottua stratifikaatiomenetelmää. Vapaa-ajan asuntojen todelliset ja laskennalliset vuokrat perustuvat sen sijaan todellisiin asumiskustannuksiin, jotka saadaan kulutustutkimuksesta. Stratifikaatiomenetelmän taustalla ovat talotyyppi (omakotitalo, rivij- ja ketjutalo ja kerrostalo), asunnonhallintaperuste (omistusasuntoa, vapaarahoitteinen ja aravavuokra-asunto, yms.) ja asunnon (rakennuksen) sijaintipaikkakunta.

kuitenkin realistisempaa verrata asuntojen omistuksen ja vuokrauksen toimialalla arvonlisäykseen kuin tuotokseen, sillä markkinavuokrien määrittelyyn voi sisältyä tilastojen vertailua vaikeuttavia tekijöitä.<sup>187</sup>

Vuonna 2008 kotitalouksien (luonnolliset henkilöt) verottajalle ilmoittamat bruttovuokratulot olivat lähes 1,2 miljardia euroa, mikä oli vajaat 0,7 miljardia euroa pienempi kuin kansantalouden tilinpidon mukainen kotitalouksien todellisten vuokratulojen markkinatuotanto. Vuokratulojen erotuksen avulla voidaan saada käsitys asuntojen vuokraukseen liittyvän harmaan talouden laajuudesta. Saadut tulokset osoittavat, että verottajalle ilmoitettujen vuokratulojen ja kansantalouden tilinpidon mukaisen todellisten vuokratulojen välinen erotus olisi kasvanut vuosina 2006–08. (taulukko 2)

*Taulukko 2 Luonnollisten henkilöiden verottajalle ilmoittamat vuokratulot ja kansantalouden tilinpidon mukaiset kotitalouksien todelliset vuokratulot (markkinatuotanto) vuosina 2006–08 (Lähde: Verohallinnon verotustilastot 2006–08; Kansantalouden tilinpito, Tilastokeskus).*

	Vuokratuloja ilmoittaneet verottajalla, lkm	Verottajalle ilmoitetut vuokratulot, milj. euroa	Todelliset vuokratulot, milj. euroa	Vuokratulojen erotus, milj. euroa	Vuokratulojen erotus / todelliset vuokratulot, %
2006	241391	1046	1647	601	36,5
2007	242629	1089	1734	645	37,2
2008	252910	1172	1841	669	36,3

## 7.4. Laiton talous<sup>188</sup>

Laittomalla taloudella ymmärretään lähtökohdiltaan rikollista toimintaa, eli sellaisten tavaroiden ja palvelujen tuotantoa, kuten huumausainekauppaa, joka on laissa kokonaan kiellettyä. Laittomaan talouteen luetaan myös sinänsä laillisten tavaroiden ja palvelujen tuotanto, kuten taksitoiminta tai lääkärin ammatin harjoittaminen, jota harjoitetaan lainvastaisesti ilman viranomaisten lupaa. Rajanveto laillisen ja laitton toiminnan välillä voi olla silti hankalaa. Joissakin tapauksissa laitton toiminta voi muuttua ajan myötä lailliseksi. Laitton toiminnan käsite voi vaihdella eri maiden välillä.

Myös tavanomaisen harmaan talouden toimintamuodot ja selvästi rikollinen toiminta näyttävät kytkeytyvän entistä kiinteämmin toisiinsa. Viranomaisten mukaan laitton talouden toimijat ovat siirtyneet perinteisestä rikollisuudesta talousrikosten puolelle tai rikoksilla hankittua rahaa on sijoitettu näennäisesti laillisella alueella tapahtuvaan harmaaseen yritystoimintaan. Muun muassa huumeiden ja muiden nautintoaineiden nykyisen laajuinen salakuljetus sekä ul-

<sup>187</sup> Kansantalouden tilinpidon markkinatuotos voi liioitella todellisia bruttovuokratuloja. Yksi tekijä liittyy tuotoksen laskennassa käytettäviin markkinavuokriin. Käytännössä todellisen vuokratason määrittelemien voi olla vaikeaa, sillä esimerkiksi työsuhteen-, sukulaisuus- tai muun tuttavasuhteen vuoksi maksettavaksi sovitut vuokrat voivat muodostua varsin alhaisiksi. Toinen laskelmiin keskeisesti vaikuttava tekijä on välituotekäyttö, mikä ei laskennallisuutensa vuoksi välttämättä kaikilta osin vastaa verottajalle vuokratuloista tehtäviä vähennyksiä (mm. asuntojen vuosikorjaukset).

<sup>188</sup> Luku perustuu Pekka Lithin muistioon Laittomat tavara- ja palveluhyödykkeet muuttuvassa maailmassa, joka on liitteenä

komaalaisten harjoittama prostituutio edellyttävät tehokasta organisaatiota ja toiminnassa käytettäviä peiteyrityksiä.

Useimmissa maailman maissa laittomien hyödykkeiden tuotantoa ei ole sisällytetty kansantalouden tilinpitoon, joskin 10 viime vuoden aikana joissakin EU-maissa on yr itetty laatia ensimmäisiä laskelmia laittoman talouden laajuudesta. Laittomilla hyödykkeillä voi olla eräissä maissa taloudellisia vaikutuksia niiden aikaan saaman tuotoksen, kulutuksen ja tulonmuodostuksen kautta laskettuna. Laittoman talouden huomiotta jättäminen saattaa aiheuttaa tasapainotusongelmia kansantulolaskelmissa sekä heikentää laskelmien ajallista ja maiden välistä vertailukelpoisuutta.

Suomessa laittoman tuotantotoiminnan tärkeimpiä muotoja ovat huumausainekauppa, prostituutio (seksipalvelut<sup>189</sup>) sekä maahamme salakuljettujen tuoteväärrennösten, savukkeiden, lääkkeiden ja dopingaineiden kauppa. Suomessa voi esiintyä muunkinlaista laitonta tuotantotoimintaa, kuten varastetun tavarän kauppa, uhkapelitoimintaa ja luvaton ammattinharjoittamista (taksitoiminta yms.). Uusimpia laittoman talouden muotoja ovat laittoman maahantulon järjestäminen Suomeen tai edelleen muihin EU-maihin sekä toimintaan liittyvä salakuljetus ja muut oheispalvelut.<sup>190</sup>

Tähän selvitykseen tehtyjen laskelmien mukaan laittomien tavaröiden ja palvelujen myynnin arvo oli Suomessa yhteensä 730-1 020 miljoonaa euroa vuonna 2009. Suomasta huumausainekauppa oli 110-210 miljoonaa euroa, seksipalvelut 350-530 miljoonaa euroa ja salakuljetettujen tuoteväärrennösten, savukkeiden sekä lääke- ja dopingaineiden kauppa 270 miljoonaa euroa. Laittoman talouden laskennallinen arvonlisäys perushintaan oli 530-740 miljoonaa euroa, eli kansantalouden tilinpidon mukaan 0,33-0,46 prosenttia kokonaistuotannosta vuonna 2008.<sup>191</sup>

Valtaosa laittomista hyödykkeistä tuotetaan kotitaloussektorin toimesta, joten niistä saatavat myyntitulot lisäävät kotitaloussektorin käytettävissä olevia tuloja. Osa tuloista valuu kuitenkin tosiasiaassa ulkomaille, sillä muun muassa pääosa prostituoiduista ja seksipalvelujen välittäjistä on ulkomaalaisia.<sup>192</sup> Yksityisistä kulutusmenoista laittomat tavarat ja palvelut muodostavat 0,8-1,1 prosenttia, sillä kotitaloudet ovat laittomien tuotteiden pääasiallisia loppukuluttajia. Kansantalouden tilinpitoon kirjattavia kotitalouksien kulutusmenoja lisäävät edelleen ulkomailta ostetut laittomat hyödykkeet, mutta niiden arvoa on mahdotonta arvioida.<sup>193</sup>

<sup>189</sup> Seksipalvelujen omaehtoinen tarjonta maksua vastaan ei ole maassamme laitonta. Laitonta on sen sijaan paritustointa ja seksipalvelujen ostaminen alle 18-vuotialta. Tässä selvityksessä prostituutiota on käsitelty kokonaisuutena, sillä paritustoiminnan ja omaehtoisen seksipalvelujen tarjonnan erottaminen toisistaan on vaikeaa.

<sup>190</sup> Myös lahjonnalla voi olla odotettua suurempi merkitys kansantaloudessa, mutta näistä toiminnoista ei ole olemassa riittäviä perustietoja, jota voidaan hyödyntää kansantulolaskelmien teossa.

<sup>191</sup> Laittoman talouden tuotanto-osuus vastaavat Suomessa esimerkiksi teatteri- ja vaateusteollisuuden (Te vanake-teollisuus) tai ilmaliikenteen kokonaistuotanto-osuuksia.

<sup>192</sup> Näitä tuloja ei käsitellä kansantalouden tilinpidossa palvelujen tuontina vaan ulkomaille maksettuina palkkoina.

<sup>193</sup> Jos suomalaiset oleskelevat ulkomailla vuotta lyhyemmän ajan, kirjataan heidän kulutusmenonsa periaatteessa kansantalouden tilinpitoon. Voidaan olettaa, että ulkomailla käytetyt kulutusmenot esimerkiksi seksipalveluihin ovat määrällisesti vähintään samaa luokkaa kuin kotimaassa, sillä määrällisesti enemmistö suomalaisista miehistä ostaa prostituoitujen palveluja ulkomaan matkoillaan.

*Taulukko 1 Laittomien tuotteiden laskennallisen kulutuksen, tuotannon ja tuonnin arvo Suomessa vuonna 2009, miljoonaa euroa.*

8.

	Kulutusmenot	Arvonlisäys	Tuonti
Huumausainekauppa	107–214	69–139	37–75
Prostituutio	353–529	282–423	..
Salakuljetettujen savukkeiden, lääke- ja doping-aineiden ja tuoteväärösten kauppa	274	176	98
<b>Yhteensä</b>	<b>734–1 017</b>	<b>527–738</b>	<b>153–178</b>

## Kansainväliseen kauppaan liittyvä harmaa talous

Kansainväliseen kauppaan liittyvä harmaa talous voidaan periaatteessa jakaa varsinaiseen **ulkomaankauppaan** eli Suomen ja EU:n ulkopuolisten maiden välillä tapahtuvaan kauppaan ja toisaalta **EU:n sisäkauppaan** liittyvään harmaaseen talouteen. Käytännössä näitä on usein vaikea erottaa erityisesti idänkauppaan liittyvissä tilanteissa, joissa Suomen rajan yli kulkeva tavara saattaa olla tulossa jostakin toisesta EU-maasta tai sinne menossa.

Idänkauppaan liittyvät väärinkäytökset yhdistetään yleisimmin **kaksoislaskutukseen**, jolla ensisijaisesti pyritään Venäjän tullimaksujen ja verojen välttämiseen ja joka ei siten suoranaisesti ole Suomen harmaata taloutta. Viranomaisvalvonnassa paljastuneet tapaukset ovat kuitenkin osoittaneet, että kaksoislaskutukseen ja muiden naapurivaltion verojen välttämiseen tähtäävien palveluiden tuottamiseen erikoistuneet yritykset eivät ole erityisen innokkaita maksamaan tästä toiminnasta saamistaan tuloista veroja ja maksuja myöskään Suomessa.

Idänkauppaan ja muihin kohtiin liittyvään vientiin liittyvistä väärinkäytöksistä merkittävän ilmiön muodostavat **perusteettomat arvonlisäveron ennakkopalautukset** tekaistun viennin perusteella. Kysymys voi olla täysin tekaistusta vientiasiakirjoista, liian korkeaksi ilmoitetusta tavarahan arvosta tai siitä, että viedyiksi ilmoitetut tavarat jäävät tosiasias-  
assa verottomaan myyntiin EU:n alueella.

Kehittyneimmissä väärinkäytösmalleissa perusteettomat arvonlisäveron palautushakemukset saattavat liittyä EU:n alueella mittavia veromenetyksiä aiheuttaviin **karusellikauppoihin**, joissa käytetään useissa valtioissa sijaitsevien toimijoiden välistä laskutusketjua joko ilman tavaroita tai niiden kanssa. Hyöty perustuu siihen, ettei kukaan verovelvollisista myyjistä maksa arvonlisäveroa samalla kun ostajat hakevat palautusta.

Suomessa karusellikauppoja yleisempiä väärinkäytösmuotoja ovat olleet **harmaatuonti**, jossa verottomasti EU:n alueelta tuotua tavaraa myydään pimeille markkinoille tai **arvonlisäveron pesu** käyttämällä muodollisina maahantuojina verosta vastuullisiksi jätettyjä väliyhtiöitä, joista tavara siirtyy marginaaliverollisena myyntinä eteenpäin. Kumpaakin tapaa voidaan käyttää myös kolmansista maista tapahtuvan tuonnin yhteydessä.

Varsinaisen harmaan talouden ulkopuolelle sijoittuvat erilaiset **laittomaan talouteen** kuuluvat kansainvälisen liiketoiminnan muodot kuten savukkeiden ja alkoholin salakuljetus sekä eri-



laisten tuotevääreennösten tuonti tai kauttakulku. Nämä tapahtuvat usein laillisen liiketoiminnan yhteydessä tai sellaiseksi naamioituina.

Kansainväliseen kauppaan liittyvä harmaa talous poikkeaa luonteeltaan työvoimavaltaisten alojen harmaasta taloudesta monessa suhteessa. Siinä verotuksen ulkopuolelle jätettyjen tulosten määrä ei riipu niinkään käytetyn työvoiman työpanoksesta vaan erilaisten taloudellisten transaktioiden onnistumisesta. Toiminnan liikevaihto voi olla kymmeniä tai satoja kertoja suurempi kuin toimijoille jäävä verotettava tulo.

On usein vaikea määrittää sitä, missä määrin kysymys on Suomen ja missä määrin jonkun toisen valtion harmaasta taloudesta. Toimintaketjussa käytetään yleisesti varesinaisten kaupapakumppanien lisäksi hyväksi johonkin kolmanteen valtioon, useimmiten johonkin verokeidasvaltioon, sijoittuneita toimijoita. Sekä toiminnasta saatava taloudellinen hyöty että siitä aiheutuvat verovahingot saattavat jakautua useiden valtioiden ja niissä olevien toimijoiden kesken.

Suomen EU-jäsenyys merkitsi tullirajojen poistumista EU:n jäsenvaltioiden välisestä sisäkaupasta. Tullin valvontarooli keskittyy EU:n ulkorajojen yli tapahtuvan tuonnin ja viennin valvontaan osana EU:n tullivalvontaa. Se kokoa kuitenkin myös sisäkauppaan liittyvät ns. Intrastat-tilastotiedot, jotka tuojat ja viejät on velvoitettu sille ilmoittamaan. Näitä tietoja voidaan EU:n asetusten mukaan käyttää vain tilasto- ja tutkimustarkoitukseen, mutta ei sisäkaupan valvontaan. Tullilla on oikeus Tullilain 2 §:n nojalla puuttua myös sisäkaupan kuljetuksiin ja transitoon tavaroiden maahantuontia ja maastavientiä koskevien kieltojen ja rajoitusten noudattamisen valvomiseksi. Sisäkaupan valmisteverojärjestelmään kohdistuva valvonta mukaan lukien tavaroiden siirrot Suomeen ja Suomesta sekä niiden varastointiluvat ja varastojen valvonta kuuluu Tullille.

Varsinaisesti sisäkaupan valvonta on verohallinnon vastuulla. Sillä on tukena VI ES-järjestelmä, joka on sisäkaupan arvonlisäverotuksen valvontaa varten yhteisömaissa kehitetty tiedon keräämiseen ja vaihtamiseen. Yleisellä tasolla järjestelmässä kerättävä ja vaihdettava tieto voidaan jakaa verovelvollisten rekisteritietoihin ja kauppatietoihin. Rekisteröintitietoja käytetään yhteisökauppaa harjoittavien verovelvollisuuden tarkistamiseen ja kauppatietoja vertailutietona verovalvonnassa. Myös suomalaisten yhteenvetoilmoitusten tiedot toimitetaan VIES-järjestelmän avulla asiakkaiden rekisteröintimaahan tiedoksi. Suomi saa verovalvontansa tueksi muilta yhteisömailta vastaavasti tiedot oman arvonlisäverovelvollistensa tekemistä yhteisöhankinnoista.

Tullin ja verohallinnon valvontayhteistyö on valvonnan kannalta välttämätöntä. Tämä koskee erityisesti viennin perusteella tehtäviä arvonlisäveron palautuspäätöksiä, jotka verohallinto tekee, mutta jotka perustuvat tullin ainakin periaatteessa tarkastamiin vientiasiakirjoihin tai ilmoituksiin sekä fyysiseen viennin valvontaan.

Suomesta vietävään ja Suomeen tuotavaan tavarahan kohdistuvia ilmoitus- ja valvontamenetelyjä on selostettu liitteessä 10.

## **8.1. Suomen Venäjän vientiin liittyvä harmaa talous**

### **8.1.1. Suomen vienti, jälleenvienti ja transitokuljetukset Venäjälle**

Venäjä on eräs Suomen tärkeimmistä kauppakumppaneista. Vuonna 2009 Venäjän osuus Suomen viennistä oli 9 % ja tuonnista 16 %. Venäjä oli Suomen kolmanneksi suurin vientimarkkina Saksan ja Ruotsin jälkeen ja suurin tuontimaa. Vielä vuonna 2008 Venäjä oli Suomen suurin kauppakumppani sekä viennissä että tuonnissa. Taloudellisen laman seurauksena Suomen ja Venäjän välinen kauppa supistui jyrkästi vuonna 2009. Suomen tullin tietojen mukaan Suomen viennin arvo Venäjälle väheni 47 % ja oli suuruudeltaan 4 mrd. euroa<sup>194</sup>

Suomen tärkeimmät vientiartikkelit ovat sähkökoneet ja laitteet, teollisuuden koneet, kemialliset aineet ja tuotteet sekä autot.<sup>195</sup> Merkittävä osa tästä viennistä muodostuu jälleenviennistä, joka tarkoittaa sitä, että Suomessa oleva yritys tuo Suomeen kolmannelle valtiosta tuotetta, jonka se vie edelleen Venäjälle jaloitamatta tuotetta mitenkään edelleen mahdollisesti uudelleenpakkausta ja venäjänkielisiä käyttöohjeita lukuun ottamatta. Suomen läpi Venäjälle kulkee lisäksi merkittävä määrä tavaraa transitokuljetuksina, joita ei kirjata Suomen tuonti- eikä viennitilastoihin.

**Jälleenviennin** osuuden tarkka määrä ei ole suoraan tilastoista laskettavissa. Suomen Pankin tutkijat Simon-Erik Ollus ja Heli Simola ovat arvioineet jälleenviennin määrää vertaamalla alakohtaisia ulkomaankauppatilastoja suomalaisen tuotannon ja Suomen omaan kulutukseen. Heidän laskelmiensa mukaan jälleenviennin osuus Suomen Venäjän-viennistä oli vuonna 2005 noin 28 %. Jälleenviennin vuotuinen kasvuvauhti oli vuosina 2000 – 2005 keskimäärin 53 % kun koko Venäjän viennin vuotuinen kasvuvauhti oli samana aikana 19 %.<sup>196</sup> Vuonna 2008 jälleenviennin osuus Venäjän viennistä oli Tullihallituksen arvion mukaan n. 30 %.<sup>197</sup> Vuoden 2009 aikana tärkeiden jälleenvientitavaroiden kuten autojen, puhelimien ja kodinkoneiden vienti Venäjälle on kuitenkin supistunut selvästi kokonaisvientiä enemmän, joten jälleenviennin osuus oli putoamassa 20 prosentin tuntumaan.<sup>198</sup>

Merkittäviä jälleenviennin kohteena ovat olleet esimerkiksi autot, kodinkoneet, matkapuhelimet ja muu elektroniikka.. Vuonna 2008 Venäjälle vietiin muualla valmistettuja henkilöautoja 1,3 miljardin euron arvosta. Jälleenviedyn viihde-elektroniikan arvo nousi 180 milj. euron paikkeille. Seuraava kuvio on Tullihallituksen vuotta 2008 koskevasta selvityksestä:

<sup>194</sup> BOFIT viikkokatsaus 10 11.3.2010 <http://www.bof.fi/NR/rdonlyres/BB52B0E0-D2AA-4237-A4DF-7F4758EBB83A/0/v201010.pdf>

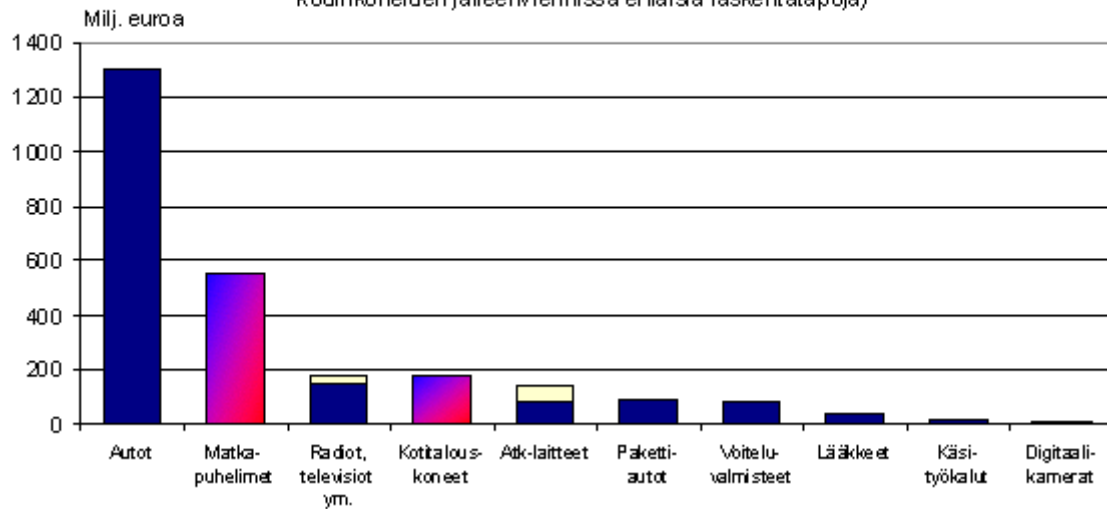
<sup>195</sup> Tullihallitus: Suomen ja Venäjän välinen kauppa, Maa- ja toimialakatsaukset 2009 [http://www.tulli.fi/fi/suomen\\_tulli/ulkomaankauppatilastot/tilastokatsaukset/maat/vuodet/liitteet/Maat\\_2009.pdf](http://www.tulli.fi/fi/suomen_tulli/ulkomaankauppatilastot/tilastokatsaukset/maat/vuodet/liitteet/Maat_2009.pdf)

<sup>196</sup> Simon-Erik Ollus and Heli Simola: *Finnish re-exports to Russia*, BOFIT Online 5/2007, s. 10 <http://www.bof.fi/NR/rdonlyres/DA60D822-B696-4F7F-934E-6EB30E415B59/0/bon0507.pdf>

<sup>197</sup> Arviolta 30 % viennistä Venäjälle jälleenvientiä vuonna 2008. Tullihallitus, Tilastoyksikkö 9.2.2010 [http://www.tulli.fi/fi/tiedotteet/ulkomaankauppatilastot/muut\\_katsaukset/2010/jalleenvienti08/index.html](http://www.tulli.fi/fi/tiedotteet/ulkomaankauppatilastot/muut_katsaukset/2010/jalleenvienti08/index.html)

<sup>198</sup> Tullihallitus, Tilastoyksikkö: Suomen vienti ja tuonti vähenivät kolmanneksen vuonna 2009, Tiedote 9.2.2010 <http://www.tulli.fi/fi/tiedotteet/ulkomaankauppatilastot/tiedotteet/kuluvavuosi/tiedote09022010/index.html>

Kuvio 1. Jälleenvienti Venäjälle v. 2008; tärkeimmät tavararyhmät  
(matkapuhelimien jälleenviennin arvo epävarma; atk-laitteiden ja kodinkoneiden jälleenviennissä erilaisia laskentatapoja)



Jälleenvienti on käsitteellisesti erotettava **transitokuljetuksista**, joissa tuotteet kuljetetaan Suomen kautta Venäjälle. Tuotteita voidaan säilyttää täällä väliaikaisesti tullivarastoissa, mutta niitä ei kirjata tullitilastoihin tuonniksi eikä vienniksi.

Suomi on Venäjän ulkomaankaupalle merkittävä kanava. Suomen kautta kulkevista, joka kulkee pääasiassa Kotkan, Haminan, Hangon, Turun ja Helsingin satamien kautta maanteitse itään, on muodostunut pääreitti arvokkaiden tavaroiden kuljetuksissa Euroopan unionin alueelta Venäjälle. Vuonna 2008 Venäjän ulkomaankaupan tuonnin arvosta yli 15 % (noin 39 miljardia euroa, josta transiton osuus noin 31 mrd. euroa ja Suomen viennin osuus noin 8 mrd. euroa) kuljetettiin Suomen kautta Venäjälle.<sup>199</sup>

Transitokuljetusten luonteessa tapahtui merkittävä muutos Venäjän vuoden 1998 talouskriisin ja ruplan arvon romahtamisen jälkeen. Tällöin alkoi uusi *lisäarvologistiikan* (Value Added Logistics VAL) kausi, jota eletään edelleen. Lisäarvopalvelut kohdistuvat erityisesti konttiliikenteeseen, joka saapuu Suomen satamiin tai Transsiperian rataa pitkin Kiinasta, Japanista, Taiwanista ja Etelä-Koreasta. Kontteja puretaan ja varastoidaan Suomessa ja tavarat lähtevät eroteltuina tai yhdisteltyinä erinä takaisin Venäjälle.<sup>200</sup> Tuotteisiin kohdistuu Suomessa kuljetusta, varastointia ja muita ns. lisäarvopalveluja ja ne saattavat viipyä eripituisia aikoja täällä olevissa tullivarastoissa.

Transitokuljetukset ovat 2000-luvulla kasvaneet voimakkaasti vuoteen 2008 saakka.<sup>201</sup>

<sup>199</sup> Antti Posti, Pentti Ruutikainen, Eeva-Leena Haapakangas, Ulla Tapaninen: *Tralia – Transitoliikenteen lisäarvopalvelut*, Turun Yliopiston merenkulkualan koulutus- ja tutkimuskeskuksen julkaisu B 164 2009, s.6  
<https://oa.doria.fi/bitstream/handle/10024/44986/MKKB164.pdf?sequence=1>

<sup>200</sup> Jaakko Kilpeläinen: *Development of Transit Traffic via Finland 1997 – 2003*, Lappeenranta University of Technology, Northern Dimension Research Centre, Publication 8, Lappeenranta 2004, s.26  
<https://oa.doria.fi/bitstream/handle/10024/31050/TMP.objres.317.pdf?sequence=1>

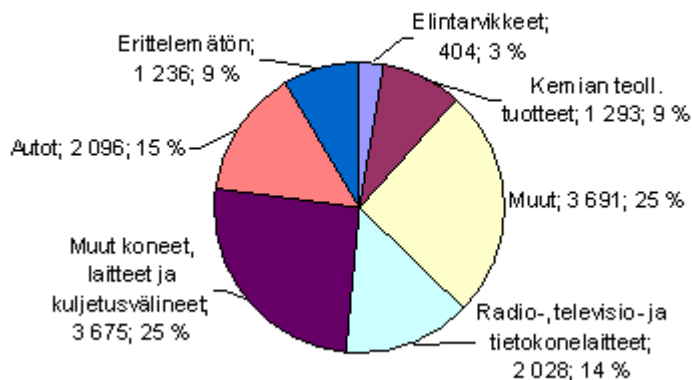
<sup>201</sup> Antti Posti, Pentti Ruutikainen, Eeva-Leena Haapakangas, Ulla Tapaninen: *Tralia – Transitoliikenteen lisäarvopalvelut*, Turun Yliopiston merenkulkualan koulutus- ja tutkimuskeskuksen julkaisu B 164 2009, s.43  
<https://oa.doria.fi/bitstream/handle/10024/44986/MKKB164.pdf?sequence=1>

Suomen itätransiton kehitys kuljetusmuodoittain vuosina 1998–2008, tuhatta tonnia. (Merenkululaitos 2009a, 2008b; Tilastokeskus 2006; Tullihallitus 2009a, 2008a; VR Cargo 2009, 2008)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Meri	1 523	825	1 234	1 689	1 814	2 207	2 638	2 612	2 740	3 517	3 996
Rautatie	359	230	223	237	211	202	234	197	120	120	400
Maantie	1 379	896	1 182	1 402	1 664	2 127	2 950	2 780	2 947	3 694	3 802
Rautatie ja maantie yht.	1 738	1 126	1 405	1 639	1 875	2 329	2 724	2 977	2 860	3 637	4 202

Transitoliikenteessä itään kuljetettujen tavaroiden arvioitu kokonaisarvo laski vuonna 2009 noin 53 prosentilla jäädessä 14,4 miljardiin euroon, kun se vuotta aikaisemmin oli lähes 31 miljardia euroa. Arvon laskuun vaikutti eniten Venäjälle Suomen kautta vietyjen henkilöautojen määrän väheneminen, joka supisti transiton arvoa lähes 7,5 miljardilla eurolla<sup>202</sup> Alla oleva kuvio on Tullihallituksen tiedotteesta 9.2.2010.

**Kuvio 2. Maantietransito; vienti itään v. 2009 tavararyhmittäin (milj. euroa)**



Sekä jälleenviennin että transitoikuljetusten voimakkaan kasvun syinä on pidetty Suomen tehokasta logistiikkajärjestelmää sekä kuljetusten ja varastojen turvallisuutta lähellä Venäjää. Kansainvälisessä kaupassa yleistyneen jälleenviennin yhtenä perusvaikuttimena on pidetty myös ns. asymmetristä informaatiota, jossa voidaan hyödyntää jälleenviejänä toimivan maan erityistietämystä esimerkiksi vientikohteen markkinoista.<sup>203</sup>

*Jälleenviennin kasvu herättää kysymyksen, miksi tavaroita kannattaa tuoda Suomen kautta ja monissa tapauksissa vielä maksaa suomalaiset tulli-, varastointi- ja muut maksut? Yksi selitys on todennäköisesti Venäjän heikko logistiikkarakenne ja varastojen turvattomuus. Suomen lähei-*

<sup>202</sup> Itään suuntautuva maantietransito vuonna 2009. Tullihallitus, Tilastoyksikkö 9.2.2010. Elintarvikkeiden transitoiviennin arvo supistui 40 prosentilla ollen suuruudeltaan 404 miljoonaa euroa. Koneiden ja laitteiden transitoiviennin arvo laski 32 prosentilla jäädessä 3,7 miljardiin euroon. Tekstiilien, vaatteiden ja jalkineiden transitoiviennin arvo oli 1,8 miljardia euroa, jossa oli 30 prosentin lasku verrattuna edellisvuoteen. Kemian teollisuuden tuotteiden transitoiviennin arvo supistui kuusi prosenttia ollen suuruudeltaan 1,3 miljardia euroa. Lääkekemikaalit ja lääkintätuotteet muodostivat 72 prosenttia kemian teollisuuden transitoiviennin arvosta.

<http://www.tulli.fi/fi/tiedotteet/ulkomaankauppatilastot/transitokatsaukset/2009/trans2009/index.html>

<sup>203</sup> Simon-Erik Ollus and Heli Simola: *Finnish re-exports to Russia*, BOFIT Online 5/2007, s. 6  
<http://www.bof.fi/NR/rdonlyres/DA60D822-B696-4F7F-934E-6EB30E415B59/0/bon0507.pdf>

*syys, tehokas logistiikkajärjestelmä ja turvalliset varastot ovat selvä kilpailuetu. Ne voivat olla riittävä syy tuoda päivittäin kokonaisia junalastillisia elektroniikka- ja muita tuotteita Kaukoidästä Trans-Siperian rautatietä pitkin Kouvolaan ja Lappeenrantaan, joissa kuorma puretaan, varastoidaan ja lähetetään uudestaan Venäjälle maanteitä pitkin tarpeen mukaan. Toinen Trans-Siperian rautatietä vielä huomattavasti käytetympi kulkureitti on meritie Suomeen. Molempia reittejä käytetään myös jälleenvientiin, mikä viittaa siihen, että tavarantoimitus Suomen tullirajan yli transitokuljetuksen ja vapaavarastoinnin sijaan voi edelleen nopeuttaa ja helpottaa tuotteiden eteenpäin toimittamista.*<sup>204</sup>

Transitokuljetusten taloudellisia hyötyjä koskevan tutkimuksen mukaan ne jättävät Suomeen vuosittain yli 350 miljoonaa euroa tuloja ja niiden työllistävä vaikutus on vajaat 3 000 henkilötyövuotta. Varastoinnin ja lisäarvologistiikan osuuden transitoliikenteen tuomista tuloista on arvioitu olevan vuosittain noin 90 miljoonaa euroa ja työllistävästä vaikutuksesta noin 500 henkilötyövuotta. Pelkästään transitoliikenteen lisäarvopalvelujen tuomista tuloista ja työllistävästä vaikutuksesta ei ole olemassa tutkimustietoa. Haastattelututkimusten perusteella on kuitenkin arvioitu, että transitoliikenteen lisäarvopalvelut tuovat Suomeen vuosituloksella noin 30 miljoonaa euroa tuloja ja niiden työllistävä vaikutus on noin 100 henkilötyövuotta.<sup>205</sup>

## 8.1.2. Idänkaupan suomalaiset toimijat

### Vientiyritykset

Vuonna 2006 noin 4.000 yritystä harjoitti vientiä Venäjälle. Näistä 600 oli suuria ja loput pieniä tai keskisuuria. Pienet ja keskisuuret yritykset kattoivat noin 20 % koko Venäjän viennin arvosta.<sup>206</sup> Venäjän-vientiä harjoittavat yritykset näyttävät olevan erikoistuneita nimenomaisesti Venäjän-vientiin ja niiden erikoistuminen on lisääntynyt viime vuosina. Vuonna 2006 yli puolet Venäjän-vientiä harjoittavista yrityksistä vei ainoastaan Venäjälle. Suomen Venäjän-kaupan toimialajakauma on perinteisesti poikennut Suomen muusta ulkomaankaupasta.

Vuonna 2006 Suomen koko viennissä teollisuusyritykset vastasivat 86 prosentista vientiä arvolla mitattuna ja kaupan alalla toimivat yritykset 11 prosentista. Venäjän-viennissä vastaavat luvut ovat 60 % ja 36 %, eli Venäjän-viennissä kaupan alalla toimivien yritysten osuus on selvästi suurempi kuin koko viennissä.<sup>207</sup> Kaupan toimialan yritysten suuri osuus Venäjän vientikaupan harjoittajista liittyyne pitkälti jälleenvientiin. Monet Venäjän kauppaa käyvistä yrityksistä ovat joko venäläistaustaisia tai venäläisten yritysten Suomeen perustamia tytäryhtiöitä. Vuonna 2006 puolet noin 2.000 Suomen rekisteröityneestä venäläistaustaisesta yrityksestä toimi juuri tukku- tai vähittäiskaupan toimialalla.<sup>208</sup>

<sup>204</sup> Simon-Erik Ollus: *Jälleenvienti kasvattaa Suomen Venäjän kauppaa*, Tieto & trendit 3 helmikuu 2006 [http://www.stat.fi/tup/tietotrendit/tt\\_03\\_06\\_venajakauppa.html](http://www.stat.fi/tup/tietotrendit/tt_03_06_venajakauppa.html)

<sup>205</sup> Antti Posti, Pentti Ruutikainen, Eeva-Leena Haapakangas, Ulla Tapaninen: *Tralia – Transitoliikenteen lisäarvopalvelut*, Turun Yliopiston merenkulkualan koulutus- ja tutkimuskeskuksen julkaisuja B 164 2009, s.8 <https://oa.doria.fi/bitstream/handle/10024/44986/MKKB164.pdf?sequence=1>

<sup>206</sup> Heli Simola: *Economic relations between Finland and Russia*; Morten Anker, Daniel Buikema Fjærtoft, Jouko Rautava, Heli Simola and Laura Solanko: *Russia, Finland and Norway: Economic Essays*, BOFIT Online 2009 No 10, s. 27 – 28 <http://www.bofi.fi/NR/rdonlyres/CDBB1C18-B04F-4BB6-97DA-78F24F654D0E/0/bon1009.pdf>

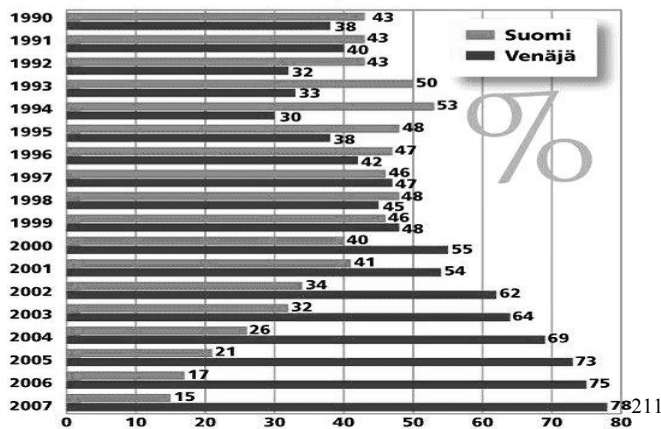
<sup>207</sup> Heli Simola ja Simon-Erik Ollus: *Suomen Venäjän-kaupan yritys rakenne*, BOFIT Online 2008 No. 7, s. 6-7 <http://www.bofi.fi/NR/rdonlyres/1C90636D-0AC8-4908-A526-CE240C2C2C01/0/bon0708.pdf>

<sup>208</sup> Simon-Erik Ollus and Heli Simola: *Finnish re-exports to Russia*, BOFIT Online 5/2007, s. 15 <http://www.bofi.fi/NR/rdonlyres/DA60D822-B696-4F7F-934E-6EB30E415B59/0/bon0507.pdf>

## Kuljetusliikkeet

Vuonna 2007 rajan yli kulki Venä jälle 366 000 k uormaa. Venäläisiä autoja niistä oli 88 prosenttia, suomalaisia vain kuusi prosenttia.<sup>209</sup> Tämän jälkeen suomalaisten osuus rajat ylittävissä vientitransitissa on ollut 3-5 %:n luokkaa.<sup>210</sup>

Venäjän rahtiliikenteen jakauma maittain



Venäjän protektionistinen ja omia kuljetuksia suosiva liikennepolitiikka on 2000-luvulla aiheuttanut suomalaisille kuljetusyrityksille uusia hankaluuksia. Vastavetona suomalaiset kuljetusyrittäjät ovat siirtäneet yhtiöitään Venäjälle tai perustaneet sinne uusia tytäryhtiöitä hoitamaan Suomen-suunnan ajoja. Kuljettajaksi on alemman palkkatason vuoksi otettu venäläisiä. Palkkaero on 2000-luvun puoliväliin mennessä kasvanut niin, että venäläisille maksetaan nykyään noin puolet suomalaisten tasosta. Verotus suosii hieman venäläisiä.<sup>212</sup>

Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin verohallinnon tietokannasta suorittaman poiminnan mukaan vuonna 2008 toimineita, päätoimialakseen maantieliikenteen tavarakuljetukset ilmoittaneita *ulkomaalaistaustaisia yrityksiä* oli 160, joista 69 venäläistaustaista. Nämä työllistivät yli 1.400 henkilöä ja niiden yhteenlaskettu liikevaihto oli 283 miljoonaa euroa. Yrityksistä 51 ei ollut ilmoittanut maksaneensa lainkaan palkkoja. Näiden yhteenlaskettu liikevaihto oli 12,5 miljoonaa euroa.

Kuljetusliikkeiden osuus idänkaupassa ei rajoitu pelkkään tavaroiden kuljettamiseen. Niillä on keskeinen rooli **TIR-passitusjärjestelmässä**, joka mahdollistaa tavaroiden kuljettamisen useiden maiden läpi ilman rajoilla tapahtuvia tullimuodollisuuksia. TIR-Carnetia käytettäessä lähtömaan tulliviranomaiset sinetöivät ajoneuvon tavaratilan, jolloin ajoneuvo pääsee rajatarkastusasemilta eteenpäin ilman tarkastusmuodollisuuksia perille saakka, missä sinetit poistetaan tulliviranomaisten valvonnassa. Suomessa TIR-Carneteja välittää Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry.

Järjestelmä perustuu viiteen perusedellytykseen:

<sup>209</sup> Raili Leino: *Venäjän-kauppa kulkee venäläisillä pyörillä*, Tekniikka & Talous 26.5.2008  
<http://www.tekniikkatalous.fi/tyo/article108336.ece#>

<sup>210</sup> Sakari Backlund, Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry 28.2.2010

<sup>211</sup> Raili Leino: *Venäjän-kauppa kulkee venäläisillä pyörillä*, Tekniikka & Talous 26.5.2008  
<http://www.tekniikkatalous.fi/tyo/article108336.ece#>

<sup>212</sup> Osint Oy: *Maantielikuljetukset Suomen ja Venäjän välillä*, tammikuu 2007. Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin toimeksiannosta tehty selvitys.

- Tavarointa tulee kuljettaa varmennetuissa ajoneuvoissa ja konteissa.
- Mahdollisesti kantamatta jäävät tullit ja verot tulee kattaa koko matkan ajaksi voimassa-olevalla takauksella.
- Tavarointen kuljetusasiakirjana tulee käyttää kansainvälisesti hyväksyttyä TIR-Carnetia, joka on otettu käyttöön lähtömaassa ja joka toimii valvonta-asiakirjana lähtö-, kauttakulku- ja määrämaassa.
- Lähtömaassa sovelletut tullin valvontatoimenpiteet tulee hyväksyä myös kauttakulku- ja määrämaassa.
- Takaajayhdistykset ja TIR-käyttäjät hyväksytään ennalta menettelyn piiriin.

Lähtömaan tulli sinetöi kuljetuksessa käytetyn ajoneuvon. Tulli tarkastaa ja hyväksyy etukäteen kuljetukseen käytettävät ajoneuvot ja kontit. Lisäksi TIR-Carnetin takaajana toimivan järjestön tulee asettaa kuljetettavasta tavarasta riittävä vakuus.<sup>213</sup>

Vuoden 2009 alussa EU:ssa siirryttiin sähköiseen TIR-ilmoittamiseen. TIR-Carnetin haltijana oleva kuljetusliike on velvollinen antamaan sähköisen ilmoituksen tai vaihtoehtoisena jonkin muun toimijan, esimerkiksi huolintaliikkeen, antamaan ilmoituksen puolestaan. Suomeen rekisteröityneitä TIR-kuljetusliikkeitä on hieman yli sata, mutta alueellamme liikennöi lisäksi jopa yli kymmenkertainen määrä ulkomaisia TIR-kuljetusliikkeitä. Vuositasolla Suomen tullille annetaan lähes 400 000 TIR-passituksen tullilmoitusta.<sup>214</sup>

## Huolintaliikkeet

Suomen nopeasti kasvanut Venäjän kauppa ja Suomen läpi kulkeva transitoliikenne ovat luoneet hyvät edellytykset myös huolinta-alan kasvuille. Suomen Huolintaliikkeiden Liittoon kuuluu noin 70 huolinta-alan yritystä, jotka työllistivät Suomessa vuonna 2009 noin 5.100 henkilöä.<sup>215</sup>

Erityisen nopeasti ovat lisääntyneet Kaakkois- ja Etelä-Suomen alueella toimivat venäläistaustaiset kuljetus- ja huolintaliikkeet. Venäläistausta on luonnollisesti etu Venäjälle suuntautuvassa vienti- ja kuljetustoiminnassa. Haittapuolena on se, että näiden yritysten kytkökset Venäjällä toimiviin maahantuojaan lisäävät yhteistä intressiä verojen ja maksujen kiertämisessä.

Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin verohallinnon tietokannasta suorittaman poiminnan mukaan Suomessa toimi vuonna 2008 yhteensä 244 ulkomaalaistaustaista huolintaliikettä, jotka työllistivät yli 3.700 henkilöä ja joiden liikevaihto oli 1.258 miljoonaa euroa. Venäläistaustaisia yrityksistä oli 112. Ulkomaalaistaustaisista huolintaliikkeistä 45 ei ollut ilmoittanut maksaneensa lainkaan palkkoja. Näiden yritysten yhteenlaskettu liikevaihto oli 65,5 miljoonaa euroa.

*2000-luvulla perustetut ulkomaalaisomisteiset kuljetus- ja huolintaliikkeet ovat yleensä pienehköjä yrityksiä, joissa työskentelee omistajien lisäksi vain muutamia työntekijöitä. Usein yrityksillä ei ole kuin muutama asiakas ja yrityksen perustamisen taustalla lieene ollut tarve järjestää tietyn Venäjällä toimivan kulutustavarointen myyntiä harjoittavan yrityksen tai yritysketjun lo-*

<sup>213</sup> TIR asiat SKAL:n jäsenyrityksille <http://www.skaf.fi/index.phtml?s=341#TIRpassitusjrjestelm>

<sup>214</sup> Veijo Alatalo: *TIR-passitus: Carnet'n lisäksi myös sähköinen ilmoitus heti vuoden alusta*, Tulliviesti 4/2008 [http://www.tulli.fi/fi/suomen\\_tulli/julkaisut\\_ja\\_esitteet/tulliviesti/Tulliviesti4-2008.pdf](http://www.tulli.fi/fi/suomen_tulli/julkaisut_ja_esitteet/tulliviesti/Tulliviesti4-2008.pdf)

<sup>215</sup> Suomen Huolintaliikkeiden Liitto <http://www.huolintaliitto.fi/huolintaliikkeidenliitto/fi/liitto/index.php>

*gistiikkaa. Hallinto yrityksissä on yleensä järjestetty niin, että talousasiat hoidetaan tilitoimituksessa*

*Ulkomaalaisessa omistuksessa olevien transitoliikennettä hoitavien kuljetus- ja huolintaliikkeiden asiakkaat ovat yleensä ns. verokeidasvaltioihin sijoittuneita yrityksiä. Kuljetuspalvelut ostetaan tavanomaisesti venäläisiltä kuljetusliikkeiltä. Kotimaasta hankitaan hyödykkeitä ja palveluja vain vähäisessä määrin. Yritykset ovat arvonlisäverotuksessa palautuksen saajia. Suomessa asuvat työntekijät saavat usein pientä peruspalkkaa. Yritysten välinen rahaliikenne hoidetaan useassa tapauksessa latvialaisten pankkien kautta.*

*Kuljetusliikkeet ovat rekisteröineet vetoautonsa ja perävaununsuomen ajoneuvorekisteriin. Toimintaansa varten monet yritykset ovat rakentaneet tai vuokranneet täältä varastoja.*

*Verotarkastuksella ongelmallista on ollut hahmottaa yritysten liiketoimintaa, kun usein yrityksillä on vain yksi tai muutama asiakas ja tarvittavat kuljetuspalvelutkin ostetaan yhdeltä yritykseltä. Toiminnan pitäisi olla sinänsä yksinkertaista ja selvää, mutta yritysten huono kannattavuus ja omistajien tai työntekijöiden elintaso suhteessa verotettaviin tuloihin on johtanut verotarkastushavaintoihin ja –esityksiin.<sup>216</sup>*

Huolintaliikkeillä on keskeinen merkitys ulkomaankaupan sujuvuuden, tullin valvontatoimenpiteiden tehokkuuden ja ulkomaankauppaan liittyvien väärinkäytösten kannalta. Huolintaliikkeet antavat valtaosan tullitoimenpiteiden ja tullivalvonnan perustana käytettävistä tiedoista ja ilmoituksista, laativat niiden pohjana olevat asiakirjat sekä ylläpitävät tullivarastoja.

## Varastot

**Tullivarastot** ovat tärkeitä tuonnin, jälleenviennin ja transitoliikenteen kannalta. Tullin asiakas voi hakea EU:n ulkopuolelta tuotujen tavaroiden varastointia varten erityisen luvan, jos esim. tuontitullien osuus on merkittävä. Tavaroiden ollessa varastointimenettelyssä niistä ei kanneta tullia eikä muita veronluonteisia maksuja. Lisäksi tavarat voivat odottaa tuonnissa tarvittavia lupia ja lisenssejä. Varastointi mahdollistaa myös lopullisen tullimenettelyn valinnan myöhemmin. Jos tavarat jälleenviedään, niistä ei makseta tulleja ja veroja täällä lainkaan.

Varastolajin valintaan vaikuttavat esimerkiksi varastoinnin pituus ja mahdollinen tarve käsitellä tavaroita varastoinnin aikana. Jos EU:n ulkopuolisista maista tuotua tavaraa ei heti tul-liselvitetä, se voidaan laittaa tullaamattomana **väliaikaiseen varastoon**. Väliaikaisessa varastossa tavaroiden saadaan käsitellä ainoastaan niiden kunnon säilyttämiseksi. **Tullivarastossa** varastoidaan tullaamatonta tavaraa. Tavaroiden ei kanneta tuontitulleja eikä niihin sovelleta kauppapoliittisia toimenpiteitä, joita ovat esimerkiksi lisenssit ja kiintiöt. **Vapaa-alue tai vapaavarasto** on muusta EU:n tullialueesta erotettu osa tulla. Vapaa-alueella tai varastossa voidaan säilyttää sekä yhteisötavaroita että tullaamattomia EU:n ulkopuolisen maan tavaroita.

Varastonpitäjän ei tarvitse omistaa varastoimiaan tavaroita. Varastonpitäjä on vastuussa siitä, että tavarat pysyvät varastossa eivätkä joudu vapaaseen liikkeeseen ilman Tullin lupaa. Lisäksi varastonpitäjän täytyy pitää varastoitavista tavaroista kirjanpitoa. Varastoon panija vastaa siitä, että tulli-ilmoitus, jolla tavarat asetetaan tullivarastointimenettelyyn, sisältää oikeat tiedot.

<sup>216</sup> Kaakkois-Suomen veroviraston verotarkastusyksikön logistiikkahankkeen loppuraportti 30.6.2009



Tullivarastossa tavaroita saa käsitellä niiden säilymisen varmistamiseksi, niiden ulkonäön tai markkinointiominaisuuksien parantamiseksi tai niiden valmistamiseksi ja kuluja tai jälleenvientiä varten. Tavaroiden tavanomainen käsittely on luvanvaraista, joten siihen tarvitaan joko valvovan Tullin tai tullipiirin antama lupa. Jos käsittelyä ei voida tehdä tullivaraston tiloissa, voidaan tavara siirtää Tullin luvalla pois tullivarastosta käsittelyä ajaksi.

Kun tullaamatonta tavaraa siirretään varastojen välillä, käytetään passitusta. Tullivarastolu-  
vassa voidaan kuitenkin määritellä tilanteet, jolloin tavaroita on luovallista siirtää paikasta toiseen tullivarastointimenettelyssä, jolloin tavaroita ei tarvitse passittaa.<sup>217</sup>

Eteläinen ja Itäinen tullipiiri ovat vuosittain myöntäneet 5 – 28 uutta varastolupaa viimeksi kuluneiden neljän vuoden aikana. Vuoden 2009 lopussa voimassa olevia varastolupia oli näiden tullipiirien alueella seuraavasti:<sup>218</sup>

#### **Voimassa olevat luvat vuoden 2009 lopussa**

	Eteläinen tullipiiri	Itäinen tullipiiri
Väliaikainen varasto	51	37
Yksityinen tullivarasto	44	77
Yleinen tullivarasto	19	16
Vapaa-alueen toimija	14	6
<b>Yhteensä:</b>	<b>128</b>	<b>136</b>

Yhdellä yrityksellä saattaa olla useita varastoja. Varastonpitäjältä vaaditaan vakuus mahdollisesti syntyvän tulli- tai verovelan maksamisen varmistamiseksi. Vuoden 2009 lopussa Eteläisen ja Itäisen tullipiirien alueella myönnettyjen varastolupien vakuusarvot olivat seuraavat:

#### **Vakuus keskimäärin varastoa kohden ja vakuuksien yhteisarvo**

	Vakuus keskimäärin varastoa kohden	
<b>2009</b>	Eteläinen tullipiiri	Itäinen tullipiiri
Väliaikainen varasto	76 133	20 833
Yksityinen tullivarasto	47 228	55 714
Yleinen tullivarasto	80 715	33 500
Vapaa-alueen toimija	169 285	52 046
<b>Vakuuksien arvot yhteensä</b>	<b>9 864 441</b>	<b>5 909 075</b>

### **8.1.3. Venäjän vientiin liittyvät harmaan talouden ilmiöt ja tekotavat**

Suomen asema EU:n ulkorajavaltiona tekee siitä houkuttelevan areenan vientiin liittyville väärinkäytöksille, joita ovat merkittävästi helpottaneet Venäjän tullilaitoksessa esiintyneet korruptio-ongelmat. Suomesta Venäjälle joko vientinä, jälleenvientinä tai transitokuljetuksina siirtynyt tavaravirta on parhaimmillaan vuosina 2003 – 2004 muodostanut kolmanneksen ja

<sup>217</sup> Tullihallitus: Mitä on varastointi? [http://www.tulli.fi/fi/yrityksille/muut\\_tullimenettelyt/varastointi/index.jsp](http://www.tulli.fi/fi/yrityksille/muut_tullimenettelyt/varastointi/index.jsp)

<sup>218</sup> Tullihallitus 12.4.2010

vuonna 2009 vielä lähes 15 % Venäjän kokonaistuonnista.<sup>219</sup> Tähän tavaravirtaan kohdistuvissa väärinkäytöksissä voidaan hyödyntää EU:n sisäkaupan valvontajärjestelmän heikkouksia, massiivisiin liikenne- ja tavaramääriin kohdistuvan kattavan valvonnan mahdolluutta sekä Venäjän tullimenettelyn ja valvonnan aukkoja.

**Kaksoislaskutuksella** tarkoitetaan perusmuodossaan menettelyä, jossa maasta vietävän tuotteen todellista hintaa osoittavan tosittteen tilalle vaihdetaan toinen, merkittävästi pienempää ostohintaa osoittava lasku tai tosite näytettäväksi maahantuojavaltion tullissa tässä maassa menevien tullimaksujen ja verojen välttämiseksi.

Yksinkertaisimmillaan tavarán viejä tai tuojá hoitaa asian kuljetus- tai huolintaliikkeen avulla niin, että tavaraerän kuljettaja esittää Suomen puolella tullissa oikean hinnan sisältävän laskun ja vaihtaa ennen Venäjän tullia uudet paperit, joiden mukaan tavarán hinta saattaa olla vain 10 – 15 % todellisesta.

Edellä mainittu yksinkertainen menettely on nykyisin suureksi osaksi korvautunut pitemmälle kehitetyillä tekotavoilla, joita voidaan kutsua **välikäsikaupoiksi**. Näissä käytetään joko suomalaista tai johonkin veroparatiisivaltioon rekisteröityä yritystä vientitavarán ostajana ja Venäjälle toimittajana. Tyypillisintä on, että välikäsinä toimivat yritykset hankkivat tavarat suurilta ja tunnetuilta yrityksiltä Ex Works -toimituslausekkein<sup>220</sup>, jolloin tavarán myyjät "pesivät" itsensä enemmästä vastuusta tavarán luovutuksen jälkeen. Uusi ostaja hoitaa sitten Venäjän tullia varten väärät asiakirjat, joissa ostohinnan lisäksi voidaan väärentää myös tavarán laatua koskevat tiedot. Tullin seurannan vaikeuttamiseksi tämän jälkeen tavaroita voidaan kierrättää Suomessa ja joissakin tapauksissa myös Baltian maissa eri varastoissa, jonka jälkeen ne viedään Venäjälle.

Varsinaisen kaksoislaskutuksen lisäksi tai sen yhteydessä tullin valvonnassa on paljastunut lukuisia **vientimenettelyyn, passitukseen ja tullivarastointiin liittyviä väärinkäytöksiä**. Suomen ja Venäjän tullin yhteisissä operaatioissa on voitu havaita, että kuormissa on liian paljon tai muuta tavaraa kuin mitä kuormakirjojen mukaan niihin on lastattu. Samoin on todettu, että useat tavarat eivät saavu rajalle alkuperäisessä kuljetusyksikössä vaan tavarat viedään yli toisiin kuljetuksiin sisällytettynä. Kuljettajilta on myös tavattu valtuutetuilta lähettäjiltä saatua ja tullin sisetäji. Tapauksiin liittyy varallisuuden kierrättämistä veroparatiisimaiden kautta. Tavaraita ei välttämättä aina viedä Venäjälle, vaan ne päätyvät toisiin EU-maihin.

Vientimenettelyn väärinkäytökset mahdollistavat myös **perusteettomat arvonlisäveron palautukset** silloin kun vientiin ilmoitettu tavara jää Suomeen tai muihin EU-maihin.

Perusteettomia arvonlisäveron palautuksia lukuun ottamatta kaksoislaskutuksen ja muiden vientiin liittyvien väärinkäytösten ensisijaisena tavoitteena on välttää Venäjän tullimaksuja ja veroja. Tässä on siten pääosin kysymys Venäjän valtioon kohdistuvasta harmaasta taloudesta eikä kaksoislaskutusta ole perusmuodossaan edes pidetty Suomessa rikoksena. Toiminnalla on kuitenkin monenlaisia suoria ja epäsuoria haittavaikutuksia sekä Suomen valtiontalouden että elinkeinoelämän toimintaperiaatteiden kannalta ja siihen liittyy myös Suomen kohdistuvaa

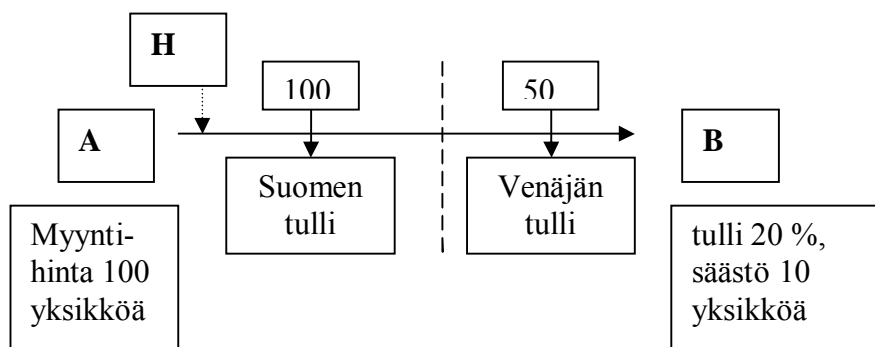
<sup>219</sup> Heli Simola: *Economic relations between Finland and Russia* julkaisussa Morten Anker, Daniel Buikema Fjærtøft, Jouko Rautava, Heli Simola and Laura Solanko: *Russia, Finland and Norway: Economic Essays*, BOFIT Online 2009 No 10, s. 25 <http://www.bof.fi/NR/rdonlyres/CDBB1C18-B04F-4BB6-97DA-78F24F654D0E/0/bon1009.pdf>

<sup>220</sup> Lausekkeen "Ex Works", mukaan myyjä täyttää toimitusvelvollisuutensa, kun hän asettaa tavarán ostajan käytettäväksi omista tiloistaan (esim. tuotantolaitoksessa tai varastossa). Erityisesti on huomattava, että myyjä ei ole vastuussa tavaroiden lastaamisesta ostajan hankkimaan kuljetusvälineeseen eikä tavarán vientitullauksesta, ellei toisin ole sovittu. Ostaja vastaa kaikista kuljetuksen aiheuttamista kustannuksista ja riskeistä.

harmaata taloutta silloin kun toimintaan osallistuvat jättävät Suomessa veronalaista tuloa ilmoittamatta.

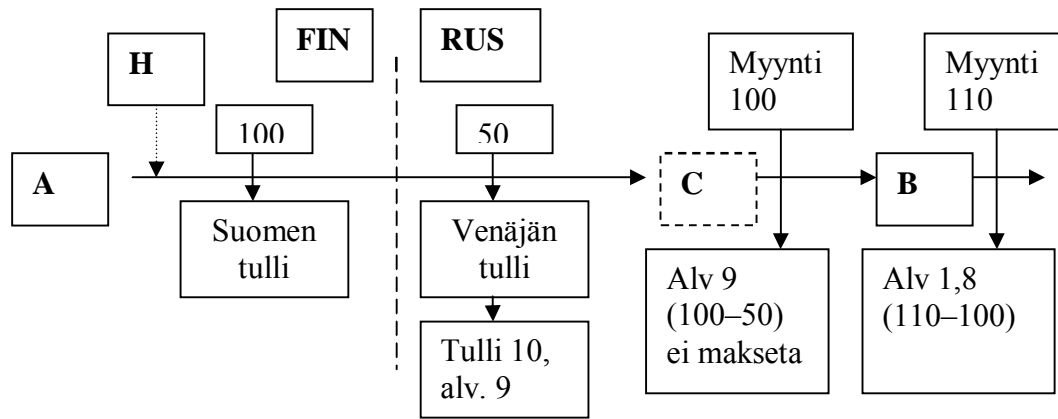
### Kaksoislaskutus

**Pelkistetyssä kaksoislaskutustilanteessa** suomalainen vientiyhtiö A myy tuotteen venäläiselle ostajayritykselle B hintaan 100 yksikköä. Joko myyjä tai ostaja vaihdattaa huolintaliikkeellä H alempaa kauppahintaa (esim. 50 yksikköä) osoittavat asiakirjat ennen Venäjän tullia. Jos oletetaan tuotteen tullitariffiksi Venäjällä 20 %, venäläinen ostaja säästää tuotteen kokonaiskustannuksissa 10 yksikköä. A:n hyöty on välillinen, koska sen tuote tulee venäläiselle ostajalle halvemmaksi kuin kilpailijan, jonka tuote tullattaisiin oikeasta arvosta. Verohyötyä ei A:lle tässä pelkistetyssä tilanteessa tule.



Venäjällä tuonnin arvonlisävero on 18 %. B maksaa tuodusta tuotteesta tekaistun laskun johdosta arvonlisäveroa vain 9 yksikköä 18 asemasta. B ei kuitenkaan saa arvonlisäveron säästöä pelkästä hinnan alennuksesta, koska se saa tuotteen myydessään joka tapauksessa vähentää ostohintaan sisältyvän arvonlisäveron. Yleinen käytäntö harmaatuonnissa onkin se, että tuojana toimii fiktiivinen tuontiyritys C, joka myy tuotteen B:lle esimerkiksi hintaan 100, josta se joutuisi maksamaan arvonlisäveroa 18 yksikköä vähennettynä tuonnin yhteydessä maksetulla 9 yksiköllä eli 9 yksikköä. Kun B myy tuotteen vähittäiskaupassa esimerkiksi hintaan 110, se maksaa arvonlisäveroa vain osto- ja myyntihintojen erotuksesta eli 1,8 yksikköä. Venäjän valtiolle vero menetys aiheutuu siitä, ettei C koskaan maksa verojaan eli valtio on tässä esimerkissä menettänyt tuotteen hinnasta (100 yksikköä), tulli- ja vero tuloja yhteensä 19 yksikköä. Tämän hyödyn on saanut yritys B, jonka bulvaanina C toimii.<sup>221</sup>

<sup>221</sup> Dmitrij Krjazhev ja Dmitrij Zaharov: *Elokuun kännykkätakavarikon vaikutukset Venäjän kodinelektroniikkamarkkinoihin*. Kommersant Dengi no 35/2005, käänös Nikonor Oy  
[http://www.niconor.com/pdf\\_files/karventyneet\\_markkinat.pdf](http://www.niconor.com/pdf_files/karventyneet_markkinat.pdf)



Venäjän tullille esitetyistä vääristä papereista saatavat hyödyt voivat kasvaa merkittävästi, jos tuotteen os tohinnan manipuloinnin sijasta t ai s en r innalla k äytetään vä ärrää t uotenimikettä, jonka seurauksena sovelletaan alempaa tullitariffia.

Generalov (2008) on opinnäytetyössään esittänyt laskelman siitä, miten kaksoislaskutus ja tariffin muutos voivat vaikuttaa maksettavaan tulliin ja arvonlisäveroon. Esimerkkilaskelmassa Suomen tullille esitetään kuorman mukana lasku 100 televisiosta, joiden tilastoarvo on 50.000 euroa. Venäjällä tullin tariffikoodi suurille televisioille on 8528725800 ja niistä on maksettava arvonlisäveroa 18 % sekä tullia 20 % tai vähintään 84 euroa kappaleelta. Venäjän tullille esitetään kuitenkin asiakirjat, joiden mukaan kuormassa on rakennust avaraa (k itti), jonka t ariffikoodi on 3214109000, arvonlisävero 18 % ja tullia 5 %. Muutokset vaikuttavat tulleihin ja veroihin seuraavasti:<sup>222</sup>

Tariffi	Hinta	Tulli	Arvonlisävero	Tulli ja alv. yht.
8528725800	50.000	20 % tai väh. 84 euroa/kpl (10.000)	18 % (10.800)	20.800
8528725800	25.000	20 % tai väh. 84 euroa/kpl (10.000)	18 % (6.012)	14.412
3214109000	50.000	5 % (2.500)	18 % (9.450)	11.950
3214109000	25.000	5 % (1.250)	18 % (4.725)	5.975

Merkittävin säästö saadaan kaksoislaskun ja väärän tavaranimikkeen yhdistelmällä. Venäläisen ostajan lopullinen verohyöty riippuu Venäjän puolella verojen välttämiseksi tehdyistä bulvaani- ym. järjestelyistä.

Kaksoislaskutuksesta kiinni jäämisellä olisi negatiivisia seurauksia suurten suomalaisten vientiyhtiöiden maalle. Niiden tuotteiden vientiin käytetään järempänä esitettävää välikäsiyhtiötä. Perinteisempää kaksoislaskutusta esiintyy todennäköisemmin jälleenviennin ja transitona kuljetetun tavaran yhteydessä. Seuraavassa on esimerkkejä käytännössä paljastuneista tapauksista.

*Venäjällä paperinvälitystoimintaa harjoittavan miehen omistama suomalainen yhtiö tilasi huomattavia määriä paperia EU:sta ja sen ulkopuolelta. Paperi varastoitiin Suomessa tullivarastoon, josta sitä lähetettiin venäläisen paperinvälitysyhtiön ja sen asiakkaiden tarpeiden mukaan*

<sup>222</sup> Outi-Elena Generalov: *Kaksoislaskutus Venäjän kaupassa*, opinnäytetyö huhtikuu 2008, Jyväskylän ammattikorkeakoulu, s. 12

eteenpäin Venäjälle, Uzbekistaniin, Ukrainaan ja Kazakstaniin. Osa paperista, mm Japanista ja Indonesiasta ostettu, vietiin suoraan Pietarin satamaan merikuljetuksina. Pääosa paperista kuljetettiin kuitenkin Venäjälle Suomen kautta joko rekalla tai rautatiekuljetuksina. Yhtiöllä oli myös omaa kuljetuskalustoa, sen rekkoja ajoivat venäläiset kuljettajat.

Kolmasosa paperiostoista tehtiin yhtiön nimissä ja 2/3 venäläisen paperinvälitysyhtiön nimissä. Kaikki ostot maksettiin yhtiön Suomessa olevilta pankkitileiltä. Yhtiön toimintaan liittyvät osto- ja myyntipäätökset tulivat Pietarista. Tarkastuksella todettiin, että lähes kaikista Venäjälle meneistä eristä oli kirjoitettu yhtiön nimissä kaksoislasku, joissa tavaroiden hinta ei vastannut edes niistä maksettua ostohintaa. Nämä laskut oli tehty vain Venäjän tullia varten eivätkä ne siten käyneet kirjanpidon tositteiksi Suomessa.

Paperiostojen määrä oli vuosina 2000 – 2002 yhteensä 130 miljoonaa euroa. Yhtiön ilmoittama verotettava tulo oli alle 50.000 euroa vuodessa. Tarkastuksen ja Venäjältä virka-apupyyntöihin saatujen vastausten perusteella yhtiön jälkiverotettaviin tuloihin lisättiin vuosilta 2000 – 2003 yhteensä 11,2 miljoonaa euroa.

Brittiläisellä yhtiöllä on Suomessa sivuliike. Yhtiön omistaa Brittiläisille Neitsytsaarille rekisteröity veroparatiisiyhtiö. Päätösvaltaa käyttää venäläinen liikemies, jolla on Venäjällä ilmastointialan yritysrypäs. Sivuliikkeen nimissä ja arvonlisäverotunnisteella tehdään huomattavia yhteisöhankintoja ympäri Eurooppaa. Ostojen määrä on noin 11 miljoonaa euroa vuodessa.

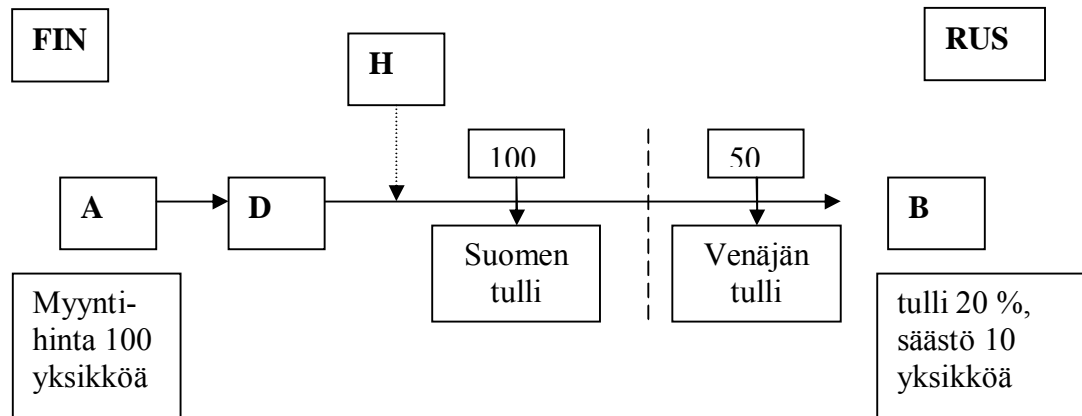
Sivuliikkeellä on Helsingissä iso varasto sekä varastohenkilökuntaa. Päivittäisjohtamis-, hankinta-, laskutus- ja kirjanpito palvelut on ulkoistettu Suomessa asuvalle venäläispariskunnalle, joka laskuttaa osakeyhtiöidensä nimissä sivuliikkeelle antamistaan palveluista. Pariskunnalle tulee Venäjältä sähköpostilla määräykset siitä, mitä tuotteita pitää tilata. Tavarat toimitetaan Helsingissä sijaitsevaan varastoon, josta niitä lähetetään pienemmissä erissä eteenpäin Venäjälle.

Tavarat lähtevät Venäjälle sivuliikkeen vientimyynteinä. Myyntilaskut ovat kaksoislaskuja eli niissä tavarahan hinta on reilu kolmasosa todellisesta ostohinnasta. Myyntilaskut on viety samansisältöisinä myös kirjanpitoon. Alihintaisten myyntilaskujen kirjaamisen aiheuttaman huomattavan alijäämän korjaamiseksi käytetään emoyhtiön tukea, jonka vastatilinä on velkatili.

Sivuliikkeen ja samalla koko konsernin tase on kasvanut merkittävästi, vaikka yhtiön tulos on ollut kaikkina vuosina lähellä nollatulosta. Taseen muutos on kirjattu vastaavalla tavoin kuin emoyhtiön tuki velkatilille. Velan määrä oli vuoden 2007 lopussa yli 5 miljoonaa euroa. Yhtiöön kohdistuvat verotustoimenpiteet ovat vielä kesken.

## Välikäsikaupat

**Välikäsikauppaan yhdistetyssä kaksoislaskutustilanteessa** suomalainen yritys A myy tuotteen yhtiölle D, joka ostaa sen omissa nimissään venäläisen yhtiön B lukuun. Myynti tapahtuu Ex Works ehdoilla ja maksu tapahtuu yhtenä suorituksena etukäteen. Yhtiö D voi olla joko suomalainen tai johonkin veroparatiisivaltioon rekisteröity. D hoitaa laskujen vaihdon ennen Venäjän tullia.



Venäjän puolella tilanteessa toimivat periaatteessa samat mekanismit kuin aiemmissakin esimerkeissä. Suomen harmaan talouden kannalta mielenkiintoisia toimijoita ovat ostajana käytetty D sekä huolintaliike H. Niiden toiminnassa ei välttämättä ole mitään Suomen lainsäädännön kannalta laitonta. Viranomaisvalvonnassa esiin tulleet tapaukset osoittavat kuitenkin vilpikynnyksen ilmeisesti madaltuvan myös Suomen osalta silloin kun toiminnan keskeisenä ajatuksena on Venäjän viranomaisvalvonnan ja verotuksen kiertäminen:

*Kesäkuussa 2006 Helsingin käräjäoikeus tuomitsi vuoden ja kolmen kuukauden ehdolliseen vankeuteen Suomessa asuneen venäläissyntyisen naisen, joka kolmen veroparatiisiyhtiönsä kautta oli vuosina 1994 – 1997 välittänyt miljoonia kiloja elintarvikkeita Venäjälle. Hänen yritystensä kokonaisliikevaihto kyseisenä aikana oli 88,4 miljoonaa markkaa (15 miljoonaa euroa). Toiminnan katteet olivat pieniä, mutta sen laajuus teki siitä hyvin kannattavaa. Vältetyn veron määrä oli yli 380.000 euroa.*

*Huhtikuussa 2008 Helsingin käräjäoikeus tuomitsi kolmen vuoden vankeusrangaistukseen suomalaismiehen, joka oli 1990-luvun loppupuolella useiden veroparatiisivaltioihin perustettujen yritysten kautta harjoittanut kaksoislaskutukseen perustuvaa elintarvikkeiden vientiä Venäjälle. Mies oli ostanut yritystensä nimissä pääosin suomalaisilta myyjiltä tavaraa vietäväksi venäläisille tukkuostajille. Tavaraa oli ostettu sen mukaan, mitä venäläiset ostajat olivat ilmoittaneet haluavansa. Miehen provisio vaihteli yhdestä kahteenkymmeneen prosenttiin ollen keskimäärin kaksi prosenttia hänen saamastaan tavaroiden myyntihinnasta. Hänen yritystensä kokonaisliikevaihto kohosi 900 miljoonaan markkaan (150 miljoonaa euroa) ja verotarkastuksessa löydetty salatun tulon määrä 3 miljoonaan euroon. Hovioikeus alensi 26.2.2010 antamassaan tuomiossa rangaistuksen kahdeksi vuodeksi ehdollista vankeutta käsittelyn pitkän keston ja miehen terveydentilan vuoksi.<sup>223</sup>*

*Helmikuussa 2006 uutisoitiin tieto, jonka mukaan Nokian Renkaiden vientiyhtiönä toiminut yritys on jättänyt maksamatta miljoonia euroja veroja Suomen valtiolle. Renkaita on myyty vientiyhtiölle, joka on myynyt renkaat edelleen venäläisille asiakkaille. Poliisi epäilee, että venäläinen nainen ja mies ovat kierrättäneet helsinkiläisessä toimistossa rengaskaupan maksuja veroparatiisiyhtiöiden kautta. Nokian Renkaita ei epäillä rikoksesta. Yhtiön mukaan yhteistyö vientiyrityksen kanssa päättyi viisi vuotta sitten, kun rikostutkinta alkoi.*

*Tullissa on tutkittu vuosina 2007–2009 laajaa kaksoislaskutustapausta. Suoritetun esitutkinnan perusteella on syytä epäillä, että suomalainen huolintaliike on laatinut suomalaisen terästoi-*

<sup>223</sup> Helsingin hovioikeuden tuomio 26.2.2010 no 474

*mittajan Venäjän teräskauppaan liittyen vääriä vientiasiakirjoja, kuten kauppalaskuja ja rahtikirjoja suomalaisen terästoimittajan toimeksiannosta.*

*Väärät kauppalaskut laadittiin Suomessa Venäjän tullia varten ja tarkoituksena oli välttää Venäjän tullille maksettavat tullimaksut maahantuonnin (Suomesta viennin) yhteydessä. Tältä osin asiaa on tutkittu törkeänä väärennysrikoksena. Lisäksi esitutinnan aikana on selvitetty, että suomalainen terästoimittaja on myynyt terästuotteita erilaisten ulkomaisten, tekaistujen yhtiöiden välityksellä Venäjälle. Yhtiön kirjanpitoon liitettyjen myyntilaskujen ja vientitullausilmoitusten perusteella näyttää siltä, että yhtiö ei käy kauppaa venäläisten yhtiöiden kanssa.*

*Esitutinnan perusteella on syytä epäillä, että yhtiöt, joiden kautta kauppaa on käyty, eivät ole kuitenkaan olleet todellisia yhtiöitä. Teräsyhtiön epäillään tietoisena tästä seikasta käyneen venäläisten tahojen kanssa teräskauppaa, jonka vuosittainen liikevaihto on ollut merkittävä. Teräsyhtiön epäillään merkinneen siten kirjanpitoonsa harhaanjohtavia tietoja metallituotteiden myynnistä ja siten vaikeuttaneen oikean ja riittävän kuvan saamista toiminnan tuloksesta. Tältä osin asiaa on tutkittu törkeänä kirjanpitorikoksena.<sup>224</sup>*

Tyypillistä esin tulleille tapauksille on veroparatiisiyhtiöiden hyväksikäyttö. Tuotteiden välitajina voi luonnollisesti olla myös sellaisia veroparatiisiyhtiöitä, joilla ei tosiasiaa ole Suomessa kiinteää toimipaikkaa ja joita ei sen seurauksena voida täällä verottaa. Esimerkkitapauksissa veroparatiisiyhtiöiden käytöllä on toisaalta pyritty välttämään Suomen veroviranomaisten huomion kohteeksi joutuminen, toisaalta niitä on käytetty toimeksiantajilta saatujen tulojen kierrättämiseen ja kätkemiseen.

Kaikissa edellä mainituissa tapauksissa toimeksiantajina on ollut suuria suomalaisia vientiyrityksiä, jotka väliyhtiöitä käyttämällä ovat saaneet tuotteensa edullisesti ja riskittömästi Venäjän markkinoille. Ne tuskin ovat voineet olla tietämättömiä kaksoislaskutuksen hyväksikäytöstä, vaikka ne juridisesti ovat toimineet rikkeettömästi. Venäläinen ostaja on saanut hyödyn tullimaksujen ja mahdollisesti myös verojen säästöstä, suomalaiset väliyhtiöt taas kohtuullisen ja verottamatta jääneen korvauksen vaivoistaan.

## **Vientimenettelyyn liittyvät väärinkäytökset**

**Vientimenettelyyn, passitukseen ja tullivarastoihin liittyvät väärinkäytökset** voivat liittyä Suomesta vietyihin, täältä jälleenvietyihin tai transitona kuljetettuihin tavarihin. Keskeisessä roolissa näissä ovat huolinta- ja kuljetusliikkeet sekä tullivarastot, jotka huolehtivat erilaisista väärinkäytöksiä helpottavista lisäarvopalveluista. Näitä ovat mm. väärin asiakirjojen valmistaminen tavaroiden alkuperän, hinnan ja laadun väärentämiseksi, kuormien sisällön ja kuljetussinettien vaihtaminen, kuormien kuljetukset varastosta toiseen ja uudelleenpakkaukset, joiden avulla voidaan häivyttää tavaran alkuperä, kätkeä tavaraa siirrettyihin TIR-kuormiin ja käyttää hyväksi matkustajien tontioikeuksia. Osa vientiin ilmoitetuista tavaroista voi jäädä EU-alueelle ja rekkakuormat voivat kokonaan ohittaa Venäjän tullin sekä hävitä ennen tulli-terminaaliin saapumista.

<sup>224</sup> Tullihallitus: Tullirikostorjunnan vuosikirja 2008, s.9

[http://www.tulli.fi/fi/suomen\\_tulli/julkaisut\\_ja\\_esitteet/vuosikertomukset/Rikostorjunta\\_vuosik\\_08.pdf](http://www.tulli.fi/fi/suomen_tulli/julkaisut_ja_esitteet/vuosikertomukset/Rikostorjunta_vuosik_08.pdf)





kuormien yhteisarvo oli 1,1 miljoonaa euroa eli 22 % Suomen tullille ilmoitetusta. Kaksoislas-  
kutustapausten lisäksi kuljetuksista 30 oli kulkenut kokonaan Venäjän tullin ohi. Niiden sisältä-  
mien kuormien Suomen tullille ilmoitettu raha-arvo oli 458.000 euroa. Suomen ja Venäjän tul-  
leille ilmoitetut tiedot täsmäsivät 40 prosentissa kuljetuksista.<sup>226</sup>

Vuoden 2007 joulukuussa Kotkan käräjäoikeus tuomitsi kahden vuoden ja kolmen kuukauden  
vankeusrangaistukseen miehen, jonka huolintaliikkeellä oli ollut kaksi tullivarastoa Kotkassa ta-  
varan väliaikaisena säilytyspaikkana ennen Venäjää. Varastosta oli vuosina 2005 ja 2006 siir-  
retty kirjanpidon ohi 260.000 matkapuhelinta ja 80.000 autonrengasta yhteisarvoltaan 36 mil-  
joonaa euroa. Tulli katsoi tavaroiden jääneen EU:n alueelle ja esitti korvausvaatimuksena suo-  
rittamattomasta arvonlisäverosta 8,6 miljoonaa euroa. Yrityksen johtajan oli lisäksi todettu ve-  
rotarkastuksessa nostaneen vuosina 2003 – 2006 peiteltyä osinkona itselleen 240.000 euroa.  
Oikeus uskoi kuitenkin miehen väitettä, jonka mukaan tavarat oli salakuljetettu Venäjälle ja hyl-  
käsi korvausvaatimuksen.

Kahden venäläisen ja yhden virolaisen miehen Suomeen perustama tuontia, vientiä ja huolintaa  
harjoittava yritys jäi verotarkastuksessa kiinni väärennetyistä vientiasiakirjoista. Noin 90 % yh-  
tiön kirjanpitoon liitetystä tuhansista poistumisleimatuista vientiasiakirjoista tai kauppalas-  
kuista oli leimattu väärennetyllä leimasimella. Merkittävä määrä yhtiön myyntilaskuista oli jää-  
nyt kirjaamatta kirjanpitoon. Tavarat, joita yhtiö oli myyntilaskuillaan myynyt Venäjälle, oli sa-  
maan aikaan käsitelty yhtiön harjoittamaan huolintapalveluun liittyvässä varastokirjanpidossa  
jonkun toisen yhtiön tavarana.

Yhtiön varsinaisessa kirjanpidossa esimerkiksi asiakkaan tavaroiden osto Kiinasta oli kirjattu  
yhtiön omaksi ostoksi ja maahantuonnin arvonlisävero oli käsitelty sen omana arvonlisäverovä-  
hennyksenä, jonka yhtiö haki verottajalta arvonlisäveron palautuksena takaisin. Saatu arvon-  
lisäveron palautus oli sivukirjanpidossa hyvitetty asiakkaalle. Yhtiön osakkaat kertoivat tullin  
kuulusteluissa samantapaisesta menettelystä myös yhteisökaupassa. He kertoivat antaneensa yh-  
tiön arvonlisäverotunnisteen venäläisten asiakkaittensa käyttöön. Nämä tilasivat muista yhtei-  
sömaista tavaraa tätä tunnistetta käyttämällä, jolloin tuotteet saatiin ilman arvonlisäveroa.

Arvonlisäverolain mukaan yhtiöllä ei ole oikeutta vähentää asiakkaittensa puolesta maahan  
tuomistaan tavaroista maksettua maahantuonnin arvonlisäveroa, koska tavarat eivät tule sille  
vähennykseen oikeuttavaan käyttöön vaan asiakkaalle. Yhtiöllä ei myöskään ole oikeutta vä-  
hentää asiakkaiden yhtiön arvonlisäverotunnisteella tilaamia yhteisötavaroita. Yhtiön osakkai-  
den mielestä vähennysoikeus syntyy, kun he kirjoittavat tavaroista asiakkailleen tekaistut laskut  
ja hankkivat niihin väärennetyt vientiasiakirjat. Perusteettomien arvonlisäveron palautusten  
määrä vuosilta 2004 – 2008 oli n. 3 miljoonaa euroa.

Venäläiset asiakkaat voisivat tilata tavarat Kiinasta Suomen kautta Venäjälle transitotavarana,  
jolloin tavaroita ei tarvitsisi tullata Suomeen. Tulli kuitenkin valvoo transitotavaroita eli niiden  
pitää kulkea Suomen läpi muuttumattomana eränä. Vapaaseen liikkeeseen tullattu tavara sen si-  
jaan ei ole tullin valvonnassa, joten sille voi tehdä vapaasti osituksia ja lähettää erissä use-  
ammalle eri vastaanottajalle. Tavarointa toimitettiin Venäjälle ns. kilopoikia apuna käyttäen. Mm  
Saksasta ostettu erä kannettavia tietokoneita toimitettiin Venäjälle siten, että turistibussillinen  
venäläisiä saapui yhtiön varastolle, jossa tietokoneet jaettiin kahdeksalle matkustajalle, joista  
jokainen sai laskun omasta erästään.

<sup>226</sup> Eteläisen tullipiirin muistio 7.4.2005

## **Tuoteväärennökset transitoliikenteessä**

Tulli paljastaa vuosittain 100 – 200 tuoteväärennöstapausta tuonnin tai kauttakulkuliikenteen yhteydessä. Vuonna 2009 paljastettuja tapauksia oli 194, joista tuonnissa oli 57 ja kauttakulkuliikenteessä 135. Viimeksi mainituista suurin osa oli Kiinasta Suomen kautta matkalla Venäjälle.

Tuoteväärennöksiä otettiin haltuun 732.383 kpl ja niiden laskennallinen arvo oli 23 miljoonaa euroa. Vuoden 2009 aikana löydetty ja haltuun otetut tuoteväärennökset edustivat paljolti sitä mitä ne koko 2000-luvun aikana ovat olleet eli elektroniikkaa, kosmetiikkaa, hajuvesiä ja vaatteita. Transitoliikenteen yhteydessä tapahtuneet haltuunotot ovat yleensä paljon suurempia kuin tuonnin yhteydessä tapahtuneet. Tuonnin haltuunotot ovat tyypillisesti postilähetyksiä ja pienempiä rahtilähetyksiä.<sup>227</sup>

## **Kaupan ja liikenteen lailliset rakenteet järjestäytyneen rikollisuuden työvälineinä**

Suomen ja Venäjän tulliviranomaisten yhteisissä valvontaoperaatioissa ja Venäjän viranomaisilta saaduista tiedustelutiedoista on käynyt ilmi, että Suomen idänkauppaan liittyvät väärinkäytökset ovat tehokkaasti johdettuja ja organisoituja. Suomeen on asetettu ”päämiehiä”, jotka valvovat rahaliikenteen ja ohjeistavat kaikki isot toimitukset Venäjälle. Toiminta on tarkkaan aikataulutettu ja eri toimijoiden roolit jaettu etukäteen. Parkkipaikoilla TIR-Carnetilla varustetut rekat odottavat sopivan ”ikkunan” aukeamista Venäjän puolella rajaa.<sup>228</sup>

EU:n alueelta Venäjälle kulkevaan tavaraliikenteeseen liittyvää rikollisuutta pidetään yhtenä keskeisenä järjestäytyneen rikollisuuden toiminta-alueena. Tämä on todettu mm. EU:n sisä- ja oikeusministerien 28.11.2006 vahvistamassa asiakirjassa ”Action Oriented Paper on implementing with Russia the Common Space of Freedom, Security and Justice” (15534/1/06). Kuljetussektorin väärinkäytökset sisältyvät myös Europolin laatimaan EU-maiden yhteiseen uhka-arvioon (OCTA), joka velvoittaa jäsenmaiden lainvalvontaviranomaisia toimimaan järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi. Myös BSTF:n (Baltic Sea Task Force on Organized Crime) operatiivisen komitean kokous on lokakuussa 2007 määrittänyt yhdeksi uudeksi toiminta-alueeksi väärinkäytösten torjumisen laillisessa kaupankäynnissä ja kuljetussektorilla.<sup>229</sup>

### **8.1.4. Viranomaistoiminnan mahdollisuudet valvoa vientiin liittyviä väärinkäytöksiä**

Viranomaisten toimenpiteitä vientiin liittyvien väärinkäytösten paljastamiseksi vaikeuttaa toisaalta vientitapahtumien ja liikennevirtojen massiivisen suuri määrä, toisaalta se, että kaupan käynti- ja rahtitapahtumat hajautetaan jälkien peittämiseksi moniin eri valtioihin, jolloin kokonaiskuvan saaminen todellisista tapahtumista ja transaktioista vaikeutuu tai tulee mahdollottomaksi. Venäjän vientiin liittyvissä väärinkäytöksissä on hyödynnetty EU:n sisäkaupan valvonnan heikkouksia, Venäjän vuotavaa tullivalvontaa ja veroparatiisivaltioiden salassapitoikäntöjä.

<sup>227</sup> Tullihallitus, Lasse Ryyttäri 9.2.2010

<sup>228</sup> Tullihallitus, johtaja Juha Niskanen 27.5.2010

<sup>229</sup> Tullihallituksen johtoryhmän kokouspöytäkirja 1.11.2007

Viennin ja transitoliikenteen kattava fyysinen valvonta ei ole suurten volyymien vuoksi edes mahdollista, eikä se kuulu myöskään Suomen tullihallinnon tärkeimpiin valvontakohteisiin. Viennin valvontajärjestelmä on aiemmin perustunut koko EU:n alueella erilaisiin paperilomakkeisiin, leimoihin ja sinetteihin sekä toimijoita kohtaan osoitettuun erilliseen luottamukseen. Papereiden ja leimojen väärentäminen, TIR-kuljetusten sinettien murtaminen ja luottamuksen pettäminen ovat tullin valvonnassa arkipäivää. EU:n puitteissa onkin voimakkaasti kehitetty sähköistä asiointimenettelyä, joka on jo vuonna 2010 korvannut merkittävän osan aikaisemmin paperilla annetuista ilmoituksista. Koko EU:n tulli ympäristön pitäisi 2010-luvun puoliväliin mennessä toimia sähköisesti.<sup>230</sup>

Sähköisesti annettu tieto ei luonnollisesti ole sen varmemmin oikea kuin paperillakaan oleva. Valvontamenettelyä voidaan kuitenkin sen avulla entistä paremmin painottaa riskianalyysiin ja riskienhallintaan perustuvaksi.

Fyysisiä, toiminnan ja kuljetuksen seisauttavia tarkastuksia tehdään prosentuaalisesti hyvin vähän. Tullivalvonta perustuukin jo nyt etukäteisinformaatioon ja sen perusteella tehtävään kohdevalintaan, josta matkustajaliikenteessä vastaa rikostorjunta ja tavari liikenteessä tarkastus- tai riskianalyysitoiminto. Fyysisiä tarkastuksia suorittava tullivalvonta pyritään kohdistamaan näillä toimilla ja erityisesti kehitteillä olevilla riskien hallinnan työkaluilla entistä tehokkaammin ja oikea-aikaisesti. Lisäksi on syytä huomata, että kun rajatarkastukset päättyivät Schengen-laajentumisen myötä muun muassa Suomen ja Viron välisessä laivaliikenteessä, Tulli jäi ainoaksi valvontaviranomaiseksi satamaan. Varastovalvontaa kohdistetaan etupäässä tulli- ja vapaavarastoihin sekä tulliterminaleihin. Sitä vastoin kontrollitarkastuksilla pyritään etukäteen varmistamaan maahantuojan, viejän tai huoltajan toimintojen asianmukaisista järjestelyistä ja tulliosaisesta.<sup>231</sup>

Tulli suorittaa itse toimintaansa liittyvien talousrikosjuttujen tutkimuksen joko yksin tai yhdessä muiden esitutkintaviranomaisten kanssa. Alla olevassa tilastossa näkyvät tullin tutkimat talousrikosjutut ja niiden aiheuttamat rikosvahingot.

	Päätetyt talousrikos- jutut	Vahinko päättetyissä milj.euroa	Avoimet talousrikos- jutut	Vahinko avoimissa milj. euroa
2006	125	13,1	62	15,4
2007	120	14,4	102	9,6
2008	125	2,8	126	8,9
2009	200	4,1	135	7,5
Yhteensä	570	34,4	425	41,4

Talousrikosjuttujen painottuminen Venäjän kauppaan näkyy siinä, että päätetyistä jutuista yli 70 % on tutkittu Itäisen tullipiirin toimesta.<sup>232</sup>

<sup>230</sup> Tulliviesti no 1 2010 [http://www.tulli.fi/fi/suomen\\_tulli/julkaisut\\_ja\\_esitteet/tulliviesti/tulliviesti\\_2010\\_1.pdf](http://www.tulli.fi/fi/suomen_tulli/julkaisut_ja_esitteet/tulliviesti/tulliviesti_2010_1.pdf)

<sup>231</sup> Verohallinnon, Tullin ja Ajoneuvohallintokeskuksen verotustoimintoja selvittävän työryhmän muistio (Veto-raportti) Valtiovarainministeriön julkaisuja helmikuu 2010, s. 37

[http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/075\\_verotus/20100129VETOty/Veto-raportti.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/075_verotus/20100129VETOty/Veto-raportti.pdf)

<sup>232</sup> Tullihallitus 12.4.2010

Tullin talousrikostorjunnan takaisin saaman omaisuuden arvo vuonna 2008 oli 5,34 miljoonaa euroa. Takaisin saadun omaisuuden arvo laski edellisestä vuodesta noin 17 prosenttia.<sup>233</sup>

Tulli saa valvonta- ja tiedustelutoiminnassaan sekä Venäjältä tulleiden virka-apupyyntöjen seurauksena jatkuvasti havaintoja vientiin liittyvistä potentiaalisista väärinkäytöksistä. Näiden saattaminen esitutkintaan ja langettavaan tuomioon saakka on kuitenkin osoittautunut äärimmäisen vaikeaksi johtuen osittain edellä mainittujen kansainvälisten toimijaketjujen mukanaan tuomista näyttövaikeuksista, osittain Suomen näissä asioissa varsin hampaattomaksi osoittautuneesta lainsäädännöstä.

*Suomalaisen kuljetusliikkeen omistamalla kuorma-autolla oli vuonna 2006 yritetty kahteen eri otteeseen viedä tietokonetarvikkeita Venäjälle. Kummallakin kerralla auto oli käännytetty Venäjän tullissa ylipainon vuoksi takaisin Suomeen. Kuljettajan mukaan häneltä oli molemmilla kerroilla Venäjän tullissa pyydetty tyhjä TIR Carnet, joka oli palautettu leimattuna. Kolmannella kerralla lastin kuljetus Venäjälle onnistui. Kun asiakirjat Moskovan tullista palautettiin autonkuljettajalle, ne olivat vaihtuneet ja tavarankuvauksena oli tietokonetarvikkeiden sijasta pesukoneita ja tuulettimia. Kun TIR Carneet oli palautettu käytettyinä SKAL ry:lle, ne todettiin leimaetuiksi väärennetyillä Vaalimaan tullin leimoilla, alkuperäiset olivat tapahtumahetkellä tullin kassakaapissa. Syyttäjän määräyksestä esitutkintaa ei toimitettu.*<sup>234</sup>

*Tulli katsoi venäläisen mieshenkilön B syyllistyneen väärennökseen väärentämällä kahteen arvonnäisäveron palautusshekkiin Itäisen tullipiirin leiman todistukseksi siitä, että hänen tax-free järjestelmästä ostamansa kaksi matkapuhelinerä on viety maasta ja että hän on oikeutettu 2.368 euron arvonnäisäveron palautukseen. B väitti antaneensa puhelimet toiselle henkilölle maasta vietäväksi välttyäkseen tullimaksuilta. Syyttäjän mielestä ”mahdollisuus on jossain määrin epätodennäköinen, mutta se ei ole niin etäinen, että se voitaisiin sulkea pois mahdollisena rikosepäilylle vaihtoehtoisena tapahtumankulkuna.” Syytettä ei nostettu.*<sup>235</sup>

Tulli on ollut huolissaan omista valvontamahdollisuuksistaan ja ponnistellut useita vuosia saadakseen lainmuutoksen, jossa sille annettut väärät tiedot kriminalisoitaisiin entistä selvemmin.

*Venäjän transito on viimeiset viisi vuotta kasvanut voimakkaasti ja on samalla johtanut siihen, että Venäjän kaupan logistiikkaketju on tietyiltä osin lähes täysin sellaisten (lähinnä ulkomaa-laisten) tahojen hallinnassa, joiden riskittömyyden luotettavaan selvittämiseen Tullilla ei ole ollut mahdollisuuksia. Venäjän tavaraliikenteen kasvu asettaa uusia vaatimuksia Tullin rikostorjunnalle sekä Tullin koko valvontasektorille. Viime vuosien rikostilastot osoittavat, ettei Tullin valvontatoiminta ole pystynyt seuraamaan Venäjän kaupan voimakasta kasvua, mikä ilmenee erityisesti liikennevirroista paljastettujen rikostapausten voimakkaana vähenemisenä.*<sup>236</sup>

**Tulliselvitysrikoksia** koskevat säännökset saatiin pitkän prosessin jälkeen lisättyä rikoslakiin vuonna 2009 (425/2009). Uusia säännöksiä voidaan soveltaa kun joku jättää täyttämättä tullilainsäädännössä säädetyn ilmoitus- tai tiedonantovelvollisuuden taikka antaa väärän tiedon sellaista velvollisuutta täyttäessään siten, että teko on omiaan aiheuttamaan veron määräämättä jättämisen, sen määräämisen liian alhaisena tai veron aiheuttoman palauttamisen, tullin-

<sup>233</sup> Tullihallitus: Tullirikostorjunnan vuosikirja 2008,

[http://www.tulli.fi/fi/suomen\\_tulli/julkaisut\\_ja\\_esitteet/vuosikertomukset/Rikostorjunta\\_vuosik\\_08.pdf](http://www.tulli.fi/fi/suomen_tulli/julkaisut_ja_esitteet/vuosikertomukset/Rikostorjunta_vuosik_08.pdf)

<sup>234</sup> Itäinen tullipiiri, Esitutinnan päätökset 15.2.2007

<sup>235</sup> Helsingin syyttäjänvirasto, Päätös syyttämättä jättämisestä 10.12.2007 07/3022

<sup>236</sup> Tullin toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2010 – 2013. Tullihallitus 31.10.2008.

[http://www.tulli.fi/fi/suomen\\_tulli/tulli\\_tutuksi/tulosohjaus/asiakirjat/TTS\\_2010\\_2013.pdf](http://www.tulli.fi/fi/suomen_tulli/tulli_tutuksi/tulosohjaus/asiakirjat/TTS_2010_2013.pdf)

velkaa koskevan vakuuden määrittämisen liian pieneksi taikka laissa säädetyn tai sen nojalla annetun kiellon tai ehdon vastaisen tavaran maahantuonnin tai maastaviennin.

Tulliselvitysrikoksesta voidaan tuomita sakko tai enintään yksi vuosi kuusi kuukautta vankeutta. Rikoksentehtäjä syyllistyy törkeään tulliselvitysrikokseen, jos teko on omiaan aiheuttaa huomattavaa taloudellista hyötyä, rikos tehdään erityisen suunnitelmallisesti tai rikos tehdään osana järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaa tai ammattimaisesti. Törkeästä tulliselvitysrikoksesta tuomitaan vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kolmeksi vuodeksi.

### 8.1.5. Suomen kautta tapahtuvaan tuontiin liittyvät väärinkäytökset Venäjän näkökulmasta

#### Tullivalvonta

Venäjällä maahan tuotua tavaraa voidaan säilyttää tullipalvelun tullivarastoissa tai yksityisten omistamissa, valvotuissa väliaikaisvarastoissa. Molemmista tapauksista väärinkäytökset ovat yleisiä. Venäjällä tullivarastointi liittyykin mittaluokan laittomaan liiketoimintaan.

Suurimmat väärinkäytökset tapahtuvat välillä Suomen raja–Moskovan tulliterminaalit. Prosessin yksityiskohtainen seuranta on erittäin vaikeaa, sillä se sisältää merkittävän määrän sisäpiiritietoa. Lisäksi suuri osalla syntyvistä viiveistä johtuu rikollisen tai muuten laittoman toiminnan valmisteluun liittyvistä seikoista. Osa ajoneuvoista kulkee virallista reittiä ja osa ennalta sovitujen tulliterminaalien kautta, joissa laittomuudet sitten ”sinetöidään”. Tyypillisimmillään rikollinen toiminta ilmenee siten, että lasti tai koko ajoneuvo katoaa jo rajalla olevalla tulliasemalla.

Tullivarastossa koko maahantuotu tavaramäärä tullataan yhdellä kertaa. Väliaikaisvarastoista tavaraa tullataan, kun tavaraa myydään. Lisenssit väliaikaisvarastoille antaa Venäjän tullipalvelu, joka myös säätelee omilla hallinnollisilla määräyksillään asiakasvirtaa eli sitä, minne tavara väliaikaisesti varastoidaan. Usein tavara suunnataan niihin väliaikaisvarastoihin, joiden omistajina ovat tullipalvelun ylin ja keskiasteen johto. Tällä tavalla korruptio saa laillisia piirteitä valtion voimatta juuri puuttua siihen. Monessa paikassa tätä katsotaan läpi sormien, sillä eduista pääsee nauttimaan moni paikallinen poliittinen tai toimeenpaneva johtaja.

TIR-järjestelmä mahdollistaa Venäjän rajat ylittävissä kuljetuksissa runsaasti erilaisia väärinkäytöksiä tai jopa houkuttelee niihin. Järjestelmää käyttävät väärin niin yritykset ja rikolliset kuin osa viranomaisista tai virkamiehistä. TIR-järjestelmä on Venäjällä huonossa maineessa ja suurissa vaikeuksissa.<sup>237</sup>

Vuosina 1999–2000 noin sata suomalaista kuljetusyritystä vaihtoi nimeä Venäjän liikenteessä, koska liikennöitsijät joutuivat Venäjän tullin mustalle listalle vuosien 1996–97 epäselvyyksistä. Kaikkiaan Venäjälle ajoi noin 150 liikennöitsijää, joista kaksi kolmasosaa hankki vain uudet nimi-teippaukset, autojen väritys, kuljettajat ja omistajat jäivät ennalleen. Nimenvaihdosten syynä oli pelko siitä, että vanhalla nimellä ajavat autot voisivat joutua takavarikkoon.

<sup>237</sup> Osint Oy: *Venäjän kansainvälinen kuljetus- ja huolintaliikkejärjestelmä*, toukokuu 2007. Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin toimeksiannosta tehty selvitys.

Vuonna 2005 Venäjän viranomaiset takavarikoivat tulliterminaleihin yli kymmenen suomalaista rekkaa, koska Venäjän tullin mukaan maahan oli kuljetettu tavaraa ohi tullin kirjanpidon. Epäilyttäviä TIR-kuljetuksia oli yhteensä 659 ja tutkittavana 18 suomalaisyrityksen liikenne. Pelkästään Viipurin tulli epäili väärin taidäreennettyjen asiakirjojen käyttöä noin 220:ssa suomalaisten yritysten hoitamassa TIR-kuljetuksessa ja nosti niistä noin 80 tullirikkomusjuttua Viipurin oikeudessa. Kaikkiaan Venäjän tulli etsintäkuulutti tullirikosepäilyjen vuoksi noin sata autoa. Niitä takavarikoitiin rekisterikilpien perusteella, vaikka omistus oli jo ehtinyt vaihtua. Yhteensä 16 suomalaisen kuljetusyrityksen rekoille määrättiin Venäjän tullin saattopakko, jota ilman ne eivät saa enää viedä rahteja määränpäähänsä. Perusteluna on epäily tullivilpeistä.<sup>238</sup>

Venäjän tullilaitoksen johtajan Andrei Beljaninovin haastattelussa Vedomosti-lehdessä 25.1.2006 nostettiin esille Suomen käyttö transit-reittinä.

*”Olette useaan otteeseen todenneet, että kiinalaisia tavaroita kuljetetaan Suomen ja Baltian maiden kautta. Se on kaikei yksi rajalla olevien jonojen syistä. Miten ratkaisette ongelman?”*

*Beljaninov vastaa: ”Olemme todellakin havainneet tämän paradoksin. tilannetta, jossa Kaakkois-Aasiasta ja Kaukoidästä tulevat tavarat tulevat Venäjän markkinoille Suomen ja Baltian kautta, ei voi sanoa normaaliksi. Yhtenä syynä on se, että tätä reittiä käyttävät epärehelliset ulkomaankauppaan osallistujat. Kokemuksemme osoittavat, että pitkällä kuljetusreitillä näille liikemiehille tarjoutuu useita mahdollisuuksia rahtiasiakirjojen muuttamiseen.”<sup>239</sup>*

Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry korotti 1.9.2007 kuljetusyrittäjiltä TIR-tulliasiakirjojen saamiseksi edellytettävän vakuuden määrän 8.000 dollarista 30.000 euroon niiden kuljetusyritysten kohdalla, joilla on käytössä enintään kuuden TIR-asiakirjan kiintiö ja 60.000 euroon niiden osalta, joiden käytössä on yli kuuden asiakirjan kiintiö. Taustalla oli pelko takausriskien kasvusta Venäjällä paljastuneiden salakuljetustapausten seurauksena. Venäjän tullin mukaan suomalaisyrittäjät kuljettivat yli 600 TIR-lastia ohi tullin vuonna 2004. SKAL:n mukaan yrittäjät eivät tienneet laittomuuksista, vaan kyse oli Venäjän tullin omasta korruptiosta.<sup>240</sup>

*Vuoden 2010 maaliskuussa Viipurin tulli suljettiin paljastuneen suuren salakuljetusjutun takia. Tullin läpi yritettiin kuljettaa 22 rekallista Turkissa ja Kaakkois-Aasiassa tehtyjä vaatteita ja kenkiä. Lastit tuotiin Suomen ja Viron kautta Venäjälle. Niiden sisällöksi oli merkitty tavaroita, joiden tuontitulli on alhainen: paperipusseja, mainoslehtisiä, kumihansikkaita ja vetoketjuja. Lastin arvo oli kuitenkin yli seitsemän miljoonaa euroa.<sup>241</sup> Osin salakuljetusjutun seurauksena Luoteis-Venäjän alueen tullaus muuttuu perusteellisesti. Pietarissa sijaitseva iso Viipurin tullipiste suljetaan lopullisesti ja tullausta siirretään sisämaasta rajalle.<sup>242</sup>*

## Tullipolitiikka

Venäjän valtiolle tuontiin liittyvät väärinkäytökset ovat olleet pitkään tiedossa oleva ongelma. Venäjän keskuspankki käyttää tuonnin todellisesta arvosta omaa arviotaan, jossa se ottaa huomioon liian alhaiseen arvoon rekisteröidyn tai kokonaan rekisteröimättömän tuonnin. Tätä arviota käytetään myös Venäjän tilastoviranomaisten (Rosstat) virallisissa kokonaistuontiti-

<sup>238</sup> Osint Oy: *Maantiekuljetukset Suomen ja Venäjän välillä*, tammikuu 2007. Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin toimeksiannosta tehty selvitys.

<sup>239</sup> Suomen suurlähetystö Moskovassa, Mediakatsaus 25.1.2007

<sup>240</sup> Juhani Saarinen: *SKAL kymmenkertaistaa kuljetusyrittäjien vakuussummat*, Helsingin Sanomat 1.5.2007

<sup>241</sup> Helsingin Sanomat 12.3.2010

<sup>242</sup> Helsingin Sanomat 18.3.2010

lastoissa. Keskuspankki on arvioinut rekisteröimättömän tuonnin osuudeksi 2000-luvun alkupuolella keskimäärin 20–30 % tuonnin kokonaisarvosta. Arvioitaessa keskuspankin harmaan tuonnin arvion oikeellisuutta on kuitenkin havaittu, ettei se ole ollut riittävä todellisen tuonnin arvon määrittämiseksi.<sup>243</sup>

Viejämaiden ja Venäjän ns. peilitilastoihin perustuvassa Riikka Nuutilaisen tutkimuksessa Venäjän tärkeimpien tuontimaiden vientitilastojen pohjalta lasketun estimatin mukaan Venäjän todellinen tuonti oli 23 % Venäjän tullin tilastoimaa arvoa suurempi vuonna 2006.<sup>244</sup> Olluksen ja Simolan tutkimuksen mukaan Venäjän keskuspankin arviot Venäjän tuonnin määrästä 2000-luvulla olivat keskimäärin 9 % pienemmät kuin tutkijoiden peilitilastoihin (viejämaiden tilastojen vertailu tuontimaan tilastoihin) perustuvat arviot.<sup>245</sup>

Venäläisten omien selvitysten mukaan harmaatuonnin osuus kokonaistuonnista näyttäisi viime vuosina vähentyneen. Venäjän keskuspankin pääjohtaja Sergei Ignatjevin mukaan harmaan tuonnin osuus koko tuonnista painui vuoden 2008 tammi-syyskuussa noin 8 prosenttiin mutta se on lisääntynyt taantumien aikana ja viime syksystä alkaen jälleen noussut huomattavasti, noin 12 prosenttiin.<sup>246</sup> Olluksen ja Simolan laskutavan mukaan harmaatuonnin osuus Venäjän kokonaistuonnista olisi siten vuonna 2009 vähintään 21 prosenttia.

Venäjän tuontiin kohdistuvien väärinkäytösten määrä ja laatu vaihtelevat yleisen taloudellisen tilanteen, Venäjän noudattaman tullipolitiikan ja tullivalvonnassa sovellettujen käytäntöjen mukaan. Venäjä on pyrkinyt osin varsin voimakkailla toimenpiteillä karsimaan harmaatuontia.

Venäjän rautateiden tariffeja nostettiin vuoden 2006 alusta Trans-Siperian radan kuljetuksissa jopa kolminkertaisiksi, jolloin konttien kuljetukset Kaukoidästä Suomen kautta Venäjälle lähes tyrehtyivät. Venäjän liikenneministeri ilmoitti tariffikorotuksen syyksi harmaan tuonnin ehkäisyn. Samanaikaisesti alennettiin tuontitariffeja tavoitteena lisätä suoran tuonnin osuutta Venäjälle. Näin ei näytä käyneen virallisten tuontitilastojen mukaan ainakaan Suomen kautta Venäjälle menevissä kuljetuksissa. Vuoden 2007 alusta rautatietariffeja jälleen laskettiin.<sup>247</sup>

Matkapuhelimet ovat olleet eräs merkittävimmistä Venäjän harmaatuonnin kohteista. Elokuussa 2005 Venäjän sisäasiainministeriön joukot takavarikoivat yli miljoona harmaatuotua laitetta. Ennen näitä takavarikoita laillisesti maahantuotujen matkapuhelinten osuus oli Venäjän kodinelektroniikan ja tietokoneiden kauppiaiden yhdistyksen (RATEK) mukaan korkeintaan 10 %.<sup>248</sup> Operaation jälkeen tuonti puhdistui merkittävästi, kun puhelimiin valmistajat

<sup>243</sup> Riikka Nuutilainen: *Peilitilastojen antama kuva Venäjän todellisesta tuonnista*, BOFIT Online 2007 N:o 10, s.4. Simon-Erik Ollus and Heli Simola: *Russian's true imports?* BOFIT Online 2007 No 1, s.4

<sup>244</sup> Riikka Nuutilainen: *Peilitilastojen antama kuva Venäjän todellisesta tuonnista*, BOFIT Online 2007 N:o 10, s.19 <http://www.suomenpankki.fi/NR/rdonlyres/BA9F856C-D2A5-453D-9608-C647A0F096E6/0/bon1007.pdf>

<sup>245</sup> Simon-Erik Ollus and Heli Simola: *Russian's true imports?* BOFIT Online 2007 No 1, s.16 <http://www.bof.fi/NR/rdonlyres/724DA9C3-A0F3-4D77-A88C-CA990707E2EB/0/bon0107.pdf>

<sup>246</sup> SUOMEN SUURLÄHETYSTÖ, MOSKOVA: Talousuutisia Moskovasta 25.6.–8.7.2009

<sup>247</sup> Pentti Ruutikainen ja Ulla Tapaninen: *Elintarvikkeiden vienti, autojen ja arvotavaran transito Venäjälle, nykytila ja tulevaisuus*, Turun Yliopiston merenkulualan koulutus- ja tutkimuskeskuksen julkaisuja B 142 2007, s.27 <http://mkk.utu.fi/dok/pub/07-venajatransito.pdf>

<sup>248</sup> Dmitrij Krjazhev ja Dmitrij Zaharov: *Elokuun kännykkätakavarikon vaikutukset Venäjän kodinelektroniikkamarkkinoihin*. Kommersant Dengi no 35/2005, käännös Niconor Oy [http://www.niconor.com/pdf\\_files/karventyneet\\_markkinat.pdf](http://www.niconor.com/pdf_files/karventyneet_markkinat.pdf)

joutuivat ottamaan tuonnin omaan hoitoonsa ja ilmoittamaan Venäjän tullille kaikkien puhelinmallien vienti- ja myyntihinnat.<sup>249</sup>

Kotimaisen autoteollisuuden tukemiseksi Venäjä korotti ulkomaalaisvalmisteisten henkilöautojen tuontitulleja vuoden 2008 joulukuussa. Korotusten oli määrä päättyä vuoden 2009 lokakuun alussa. Venäjän hallitus päätti kuitenkin jatkaa tullikorotuksia toisella yhdeksän kuukauden jaksolla, koska korotukset eivät ole aiheuttaneet toivottuja tuloksia. Veronkorotukset ovat nostaneet ulkomailla valmistettujen henkilöautojen tuontitullia auton valmistusvuodesta riippuen noin 25–30 prosentilla.<sup>250</sup>

Kaksoislaskutuksella, väärillä tuotenimikkeillä ja tullivalvonnan ohittamisella saata va hyöty on luonnollisesti suurin sel laisissa tuoteryhmissä, joiden tullimaksut ovat korkeita. Venäjän tuontitullit vaihtelevat 0 – 30 %:n välillä. Venäjän keskimääräinen tuontitullitaso on vuonna 2009 (10,7 %) laskenut edellisvuodesta (11,45 %), mutta silti kaikista kuluvana vuonna muutetuista tuontitulleista (600 tuotenimikettä) yli puolet (350) on ollut tullien nostoja. Korotettujen tuontitullien alaisissa tuoteryhmissä tuonnin arvo oli vuoden 2009 tammi–syyskuussa suorastaan romahtanut edellisvuoden vastaavasta ajankohdasta, 11 miljardista eurosta 5 miljardiin euroon.<sup>251</sup>

Venäjän, Valko-Venäjän ja Kazakstanin välillä solmitun, 1.1.2010 voimaan astuneen tulliliiton tariffit pohjautuvat pitkälti Venäjän nykyisin soveltamiin tariffeihin, mikä merkitsee kaikkien tulliliiton jäsenmaiden tuontitullitariffien keskimääräisen tason nousua talouskriisiä edeltävään aikaan verrattuna. Tulliliiton tariffit tekevät monista Venäjän väliaikaisista tullinkorotuksista pysyviä. Tämä koskee muun muassa autoja ja leikkuupuimureita.<sup>252</sup>

Venäjän tuonnin kokonaisarvo vuonna 2009 oli 191,9 miljardia dollaria, mikä merkitsee 34 %:n laskua vuoden 2008 292 miljardin dollariin verrattuna.<sup>253</sup> Tuonnin ennakoitaan kuitenkin vähitellen palaavan kohti kriisiä edeltänyttä tasoa.<sup>254</sup> Jos oletetaan Venäjän harmaatuonnin määräksi noin 20 % virallisesta tuonnista, se merkitsee vuoden 2008 tasolla noin 60 miljardin ja vuoden 2009 tasolla noin 40 miljardin dollarin arvoista tullin ohittavaa tuonnin määrää.

Venäjän valtiolle harmaatuonnista aiheutuvasta tullimaksujen ja verojen menetyksestä on käytettävissä olevilla tiedoilla mahdotonta esittää tarkkoja arvioita. Suuruusluokasta voi kuitenkin saada käsityksen esimerkiksi laskelmalla, jossa oletetaan harmaatuotujen tuotteiden keskimääräiseksi tulliksi 15 % ja arvonlisämenetykseksi 9 %.<sup>255</sup> Tämä merkitsisi vuoden 2008 tasolla lähes 15 miljardin ja vuoden 2009 tasolla lähes 10 miljardin dollarin suuruisia tulojen menetystä Venäjän valtiolle.

<sup>249</sup> Simon-Erik Ollus: *Venäläinen kapitalismi ja Suomi*, EVA, Helsinki 2008, s. 56

[http://www.eva.fi/files/2293\\_venalainen\\_kapitalismi.pdf](http://www.eva.fi/files/2293_venalainen_kapitalismi.pdf)

<sup>250</sup> Moskova info 12.10.2009

[http://www.moskova.info/index.php?option=com\\_content&task=view&id=986&Itemid=31](http://www.moskova.info/index.php?option=com_content&task=view&id=986&Itemid=31)

<sup>251</sup> Suomen suurlähetystö, Moskova: Talousuutisia Moskovasta 8.-21.10.2009

<sup>252</sup> EK Kauppapolitiikka 10.12.2009 [http://www.ek.fi/www/fi/kauppapolitiikka/index.php?we\\_objectID=10570](http://www.ek.fi/www/fi/kauppapolitiikka/index.php?we_objectID=10570)

<sup>253</sup> BOFIT Venäjä tilastot 18.2.2010 <http://www.bof.fi/bofit/seuranta/venajatilastot/>

<sup>254</sup> BOFIT Venäjä-ennuste 2009 – 2011. Bofit Venäjä-ryhmä 29.9.2009 <http://www.bof.fi/NR/rdonlyres/30FF6D9B-2DD6-41ED-B7F9-733CBC6A52FD/0/bve209.pdf>

<sup>255</sup> Esimerkilaskelmassa on oletettu, että väliytöiden käytöllä Venäjän puolella häivyttäisiin puolet arvonlisäverosta. Laskelmassa ei ole otettu huomioon mahdollisten muiden verojen kuten valmisteverojen tai välittömien verojen säästöä.



### 8.1.6. Suomen ja Venäjän tullitilastojen väliset erot

Venäjän vientiin liittyvän kaksoislaskutuksen määrää on yleensä arvioitu käyttäen pohjana Suomen vientitilastojen ja Venäjän tuontitilastojen välisiä eroja. Suomen ja Venäjän tullihallitusten edustajat ovat vuodesta 1997 alkaen kokoontuneet vuosittain selvittääkseen Suomen ja Venäjän tullitilastojen välisiä eroja. Tilastojen mukaan Suomen tullitilastojen mukainen vienti Venäjälle on ollut jatkuvasti merkittävästi suurempi kuin Venäjän tullitilastojen mukainen tuonti Suomesta.

Vuosi	Suomen vienti Venäjälle milj.USD	Venäjän tuonti Suomesta milj. USD	Ero milj. USD	Ero % Suomen viennistä
1996	2 478	1 675	803	32
1997	2 983	1 874	1 109	37
1998	2 584	1 440	1 144	44
1999	1 709	938	771	45
2000	1 987	958	1 029	52
2001	2 512	1 274	1 238	49
2002	2 977	1 515	1 462	49
2003	3 971	1 854	2 118	53
2004	5 440	2 332	3 108	57
2005	7 146	3 000	4 146	58
2006	7 810	4 100	3 710	48
2007	9 216	4 200	5 016	54
2008	10 920	6 635	4 286	39

Vuonna 2008 Venäjän tullilaitos kirjasi tuontia Suomesta noin 3,2 miljardia euroa (39 %) vähemmän kuin Suomi kirjasi vienniksi Venäjälle

Tilastoeroihin löytyy lukuisia syitä. Näitä ovat mm.

- Eri tilastointimenetelmien (General Trade System tai Special Trade System) käyttö. Venäjä käyttää näistä ensiksi mainittua, Suomi muiden EU-maiden tavoin jälkimmäistä. Erot tulevat esiin lähinnä siinä, milloin vapaavarastojen tai tullivarastojen kautta kulkeva tavara kirjataan tuonniksi tai vienniksi.
- Triangelikauppatilanteet, joissa valtiosta A myydään tavaraa valtioon B tavarankuitumallaan liikkuu. Valtiossa B oleva yritys myy tavarankuitumallaan edelleen valtioon C ja tavara liikkuu lopulta suoraan valtiosta A valtioon C.
- Transitokuljetuksessa olevan tavarankirjaaminen tuonniksi tai vienniksi.
- Erot käytetyissä valuuttakursseissa.
- Ajoituserot erityisesti vuoden vaihteen ympärillä ajoittuvissa kauppatapahtumissa.
- Erilaiset luokitustulkinnat.
- Raportoinnin yksinkertaistukset esimerkiksi tilanteissa, joissa suuriin vientierien sisältyvät erilaiset tavarat voidaan raportoida yhdellä koodilla.
- Tietojen luottamuksellisuus esimerkiksi sotilaallisissa tarvikkeissa tai liikesalaisuuden paljastumisen estämiseksi.
- Erilaiset tulkinnat transaktion luonteesta esimerkiksi silloin kun toinen valtio kirjaa tavarankuitumallaan liikkuu ostoksi tai myynniksi ja toinen tulkitsee sen jalostamiseksi.
- Erilaiset mittaustavat ja hinnoitteluperusteet.
- Virheellinen tulkinta alkuperämaasta silloin kun on kysymys jälleenvientitilanteesta.

Tilastoerojen perustana olevat **väärinkäytökset** ovat olleet pääasiassa kolmen tyyppisiä:

- Kaksoislaskutus,
- Väärän CN-koodin (tuotenimike) käyttäminen tullimaksujen alentamiseksi.
- Tullikontrollin ohittaminen.<sup>256</sup>

Merkittävänä tilastoerojen selittäjänä on pidetty **jälleenvientiä**, jonka osuuden on katsottu pienentävän kaksoislaskutuksen määrästä esitettyjä arvioita. Jälleenvienti vaikuttaa Suomen vientitilastojen ja Venäjän tuontitilastojen eroa kasvattavasti sen johdosta, että Venäjä saattaa kirjata Suomesta jälleenvientinä tuotteita alkuperämaahan mukaan tuonniksi jostakin kolmesta valtiosta.

YK:n suositusten mukaan General Trade System menetelmää tilastointiin käytävissä maissa sekä tuonnin että viennin pitäisi näkyä kyseisen valtion ulkomaankauppatilastoissa, mutta sen jälkeen jälleenvienti pitäisi erottaa muusta viennistä. EU-maiden ulkomaankaupan tilastoinnissa käytettävässä Special Trade System menetelmässä jälleenvienti pitäisi jättää pois sekä tuonti- että vientitilastoista. Käytännössä jälleenvientiin tarkoitettut tuotteet eivät kuitenkaan useinkaan ole tuontivaiheen tilastoinnissa eroteltavissa.<sup>257</sup>

**Transitotavara** pitäisi Venäjällä kirjata sekä alkuperältään että lähetysmaan kannalta jostain muualta kuin Suomesta tullee. Venäjän tullitilastoja Suomen kautta tuleva transitoliikenne sotkee, koska se jatkaa sinetöitynä eri puolille Venäjää ja tullataan eri paikoissa. Sen vuoksi sitä kirjautuu osin tuonniksi Suomesta joko niin että lähetysmaa on Suomi tai jopa niin että alkuperämaakin on Suomi. Näin tehdään, jos muuta alkuperämaata ei ole tiedossa. Lisäksi Venäjälle Suomen läpi kulkeva transito voi kiertää Viron ja Valko-Venäjän kautta meneviä reittejä. Käytännössä kuitenkin käy niin, ettei transitotavaraa Venäjällä tullattaessa tavarat reitti eikä ehkä aina alkuperämaakaan ole kunnolla selvillä jolloin tuonti kirjataan Suomesta lähetetyksi. Tämän takia Venäjän tilastoissa on erittäin paljon tavaraa jonka lähetysmaana on Suomi, vaikka ei pitäisi.<sup>258</sup> Suomen ja Venäjän tullihallitusten välisissä neuvotteluissa on todettu suurimpien tilastoerojen syntyvän reitillä, jossa tavarat viedään Venäjälle Viron kautta.<sup>259</sup>

### 8.1.6. Venäjän vientiin liittyvien väärinkäytösten määrä

Suomen ja Venäjän tullitilastojen eroon perustuvissa Tullihallituksen arvioissa kaksoislaskutuksen osuudeksi tilastoeroista on arvioitu noin puolet.<sup>260</sup> Tullihallituksen mukaan tähän viittaa myös Suomen Pankin julkaisema jälleenvientiä koskeva Heli Simolan ja Simon-Erik Olluksen tutkimus, jossa päädyttiin siihen, että jälleenviennin osuuden puhdistamisen jälkeen vuoden 2006 kaikkiaan 48 %:n suuruudesta tilastoerosta selittyisi kaksoislaskutuksella ja muilla väärinkäytöksillä noin 26 prosenttiyksikköä.<sup>261</sup>

<sup>256</sup> Jorma Tuomainen: *Mirror exercises Finland – Russia, Seminar on External Trade Statistics (ETS)*, 06–07 March 2006, Luxemburg

<sup>257</sup> Simon-Erik Ollus and Heli Simola: *Finnish re-exports to Russia*, BOFIT Online 5/2007, s.4 <http://www.bof.fi/NR/rdonlyres/DA60D822-B696-4F7F-934E-6EB30E415B59/0/bon0507.pdf>

<sup>258</sup> Tullihallitus, Timo Koskimäki 1.4.2010 ja 15.4.2010

<sup>259</sup> Tullihallitus, Timo Koskimäki, muistio 9.10.2009

<sup>260</sup> Tullihallitus, Timo Koskimäki, muistio 9.10.2009

<sup>261</sup> Simon-Erik Ollus and Heli Simola: *Finnish re-exports to Russia*, BOFIT Online 5/2007, s. 26 <http://www.bof.fi/NR/rdonlyres/DA60D822-B696-4F7F-934E-6EB30E415B59/0/bon0507.pdf>

Edellä mainitulla tavalla arvioituna Suomen Venäjän vientiin liittyvän kaksoislaskutuksen määrä vuonna 2008 olisi ollut noin 1.600 miljoonaa euroa ja siitä aiheutuvien tullimaksujen ja verojen menetyksen määrä Venäjälle 240 – 530 miljoonaa euroa.<sup>262</sup>

**Jälleenviennin merkitys** väärinkäytösten kannalta on kuitenkin kaksitahoinen. Vaikka se selittää osan tilastoeroista, siihen liittyy myös suurempi väärinkäytösten riski kuin varsinaiseen vientiin. Simon-Erik Olluksen mukaan tavarantoiminnan tuominen Suomeen ja uudelleen kuormaaminen pienemmiksi eriksi ja eri tuotteiden yhdistelmiksi voi helpottaa kaksoislaskutuksen suorittamista rajalla. Suurissa transitokuljetuksissa, joissa viedään vain yhtä tuotetta, on hänen mukaansa merkittävästi vaikeampaa vaihtaa uskottavasti tuotteiden ostotodistuksia.<sup>263</sup>

Ajatus siitä, että **transitokuljetukset** kulkisivat suurina kuormina satamista tai rajalta suoraan rajalle, ei kuitenkaan enää nykyisellä lisäarvologistiikan kaudella pidä paikkaansa. Suomessa on käytössä ainakin 36 erilaista transitoliikenteen lisäarvopalvelua, jotka ulottuvat tavarankäsittelystä ja varastoinnista aineettomiin palveluihin. Transitoliikenteen lisäarvopalvelut painottuvat arvokkaisiin kappaletavaroihin kuten elektroniikkaan ja sähkölaitteisiin, kemikaaleihin ja henkilöautoihin.<sup>264</sup> Nämä lisäarvopalvelut mahdollistavat transitokuljetuksiin vähintään samantasoisien väärinkäytösriskin kuin jälleenvientiinkin.

Väärinkäytösten määrän arvioiminen tullitilastojen erojen pohjalta on monessa suhteessa ongelmallista. Tilastoerojen merkitystä hämärtävät ainakin seuraavatyypiset tilanteet:

- Suomesta viety tavara ilmoitetaan Suomen tullissa oikein ja Venäjän tullissa väärin (väärä arvo, väärä tuotenimike tai tullin ohittaminen kokonaan): *Tilastoissa Suomen viennin ja Venäjän tuonnin ero kasvaa osoittaen väärinkäytösten määrää.*
- Suomesta jälleenviety tavara ilmoitetaan Suomen tullissa oikein ja Venäjän tullissa oikein, mutta Venäjä tulkitsee alkuperämaan viejämääksi: *Tilastoissa Suomen viennin ja Venäjän tuonnin ero kasvaa aiheetta.*
- Suomesta jälleenviety tavara ilmoitetaan Suomen tullissa oikein ja Venäjän tullissa väärin (väärä arvo, väärä tuotenimike tai tullin ohittaminen kokonaan), mutta Venäjä tulkitsee Suomen viejämääksi: *Tilastoissa Suomen viennin ja Venäjän tuonnin ero kasvaa osoittaen väärinkäytösten määrää.*
- Suomesta jälleenviety tavara ilmoitetaan Suomen tullissa oikein ja Venäjän tullissa väärin (väärä arvo, väärä tuotenimike tai tullin ohittaminen kokonaan), mutta Venäjä tulkitsee alkuperämaan viejämääksi: *Tilastoero kasvaa, mutta osittain aiheetta.*
- Suomen kautta transitona kuljetettu tavara ilmoitetaan Venäjän tullissa oikein, mutta Venäjä tulkitsee Suomen viejämääksi: *Tilastoero pienenee aiheetta.*
- Suomen kautta transitona kuljetettu tavara ilmoitetaan Venäjän tullissa väärin, mutta Venäjä tulkitsee Suomen viejämääksi: *Tilastoero pienenee aiheetta, mutta Venäjän veromenetykset kasvavat.*
- Suomen kautta transitona kuljetettu tai tullivarastosta kadonnut tavara kuljetetaan Venäjän tullin ohi: *Ei vaikutusta tilastoeroon, mutta Venäjään kohdistuvien väärinkäytösten määrään.*

<sup>262</sup> Arvion alarajassa on otettu huomioon vain (arvioidun) keskimääräisen tullimaksun osuus 15 %, ylärajassa on mukana myös 18 %:n suuruinen arvonlisävero. Viimeksi mainitun välttämismahdollisuudet riippuvat mm. siitä, käytetäänkö operaatiossa väliyhtiötä, joiden verot jätetään maksamatta.

<sup>263</sup> Simon-Erik Ollus: *Jälleenvienti kasvattaa Suomen Venäjän-kauppaa*, Tieto & trendit 3 helmikuu 2006 [http://www.stat.fi/tup/tietotrendit/tt\\_03\\_06\\_venajakauppa.html](http://www.stat.fi/tup/tietotrendit/tt_03_06_venajakauppa.html)

<sup>264</sup> Antti Posti, Pentti Ruutikainen, Eeva-Leena Haapakangas, Ulla Tapaninen: *Tralia – Transitoliikenteen lisäarvopalvelut*, Turun Yliopiston merenkulkualan koulutus- ja tutkimuskeskuksen julkaisuja B 164 2009, s.6 – 7 <https://oa.doria.fi/bitstream/handle/10024/44986/MKKB164.pdf?sequence=1>

- Suomesta Venäjälle vietäväksi ilmoitettu tavara jää tosiasiaassa EU:n alueelle: *Tilastoero kasvaa, mutta veromenetys ei kohdistu Venäjään vaan Suomeen ja Euroopan yhteisöön.*

Venäjälle Suomesta tai Suomen kautta vietävään tavarahan kohdistuvien väärinkäytösten kokonaismäärää voidaan pyrkiä arvioimaan myös käyttämällä lähtökohtana Venäjän koko harmaatuontia koskevia tietoja. Vuoden 2008 tasolla harmaatuonnin osuutena Venäjän kokonaistuonnista voidaan varovaisesti arvioiden pitää vähintään 20 %. Ei liene mitään syytä olettaa, että harmaatuonnin osuus ni menomaan Suomen kautta Venäjälle kuljetettavassa tavarassa olisi keskimääräistä pienempi. Suomesta erityisesti jälleenvientinä ja transitokuljetuksina Venäjälle menevät tuotteet ovat suurimmaksi osaksi suhteellisen arvokasta tavaraa kuten elektroniikkaa, kodinkoneita, matkapuhelimia ja autoja, joten myös in tressi näihin kohdistuvien verojen ja maksujen välttämiseen on suuri.

Vuonna 2008 Suomen Venäjän viennin kokonaismäärä oli 8 miljardia euroa, josta jälleenviennin arvioitu osuus oli 2.400 miljoonaa euroa ja suomalaisten tuotteiden viennin 5.600 miljoonaa euroa. Transitokuljetuksina Suomen kautta Venäjälle menneen tavarahan arvo oli 31 miljardia euroa. Näiden kokonaismäärästä laskettuna 20 %:n suuruinen harmaatuonnin osuus oli vuonna 2008 noin 7.800 miljoonaa euroa. Tästä aiheutuvien Venäjän tullimaksujen ja verojen menetysten määrä oli vastaavasti 1.100 – 2.500 miljoonaa euroa.

Vuonna 2009 viennin arvo oli pudonnut 4 miljardiin euroon, josta jälleenviennin arvioitu osuus oli miljardi euroa ja suomalaisten tuotteiden viennin 3 miljardia euroa. Transitokuljetusten arvo oli 14,4 miljardia euroa. Näiden kokonaismäärästä laskettuna 20 %:n suuruinen harmaatuonnin osuus oli vuonna 2008 noin 3.700 miljoonaa euroa ja tästä aiheutuvien Venäjän tullimaksujen ja verojen erotus 550 – 1.200 miljoonaa euroa.

### 8.1.7. Venäjän vientiin liittyvien väärinkäytösten suomalaiset hyötyjät

Venäjän vientiin liittyvää kaksoislaskutusta ja muita Venäjän tulliin kohdistuvia väärinkäytöksiä voidaan Suomessa pitää eräänlaisena maan tapana. Tämän tavan vakintuneisuutta kuvastaa sekin, ettei kaksoislaskutusta ole useista viranomaisaloitteista huolimatta saatu kriminalisoitua. Kriminalisoimatta jättämisestä on perusteltu seuraavalla tavalla:

*olisi kyseenalaista valtioiden periaatteellisen suvereniteetin vuoksi, että Suomessa pyritäisiin säätämään rangaistaviksi tekoja, joissa olisi kysymys vieraan valtion viranomaisiin kohdistuvasta toiminnasta. Ilman kansainväliseen sopimukseen perustuvaa vastavuoroisuusvelvoitetta ei myöskään olisi perusteltua yksipuolisesti antaa lailla suojaa vieraan valtion oikeudellisille ja taloudellisille eduille.<sup>265</sup>*

Taustalla lienee pelko suomalaisen elinkeinoelämän kilpailukyvyn heikentymisestä, mikäli kaksoislaskutukseen kyettäisiin täällä tehokkaasti puuttumaan.

*Kauppalaskujen leimaus saattaa epäilyttävään asemaan yritykset, jotka eivät voi tai tuojan vastustuksen vuoksi eivät halua leimauttaa kauppalaskujaan. Lisäksi leimaus voi siirtää kansainvälisiä kauppavirtoja Venäjän muille rajoille. Vaikka Venäjän valtion lainmukaisten tulojen tur-*

<sup>265</sup> Oikeusministerin vastaus kirjalliseen kysymykseen no 661/2002 VP  
[http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtnp/kk\\_661\\_2002\\_p.shtml](http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtnp/kk_661_2002_p.shtml)

*vaaminen on tärkeää, ei yhden maan tai maaryhmän yksipuolisia toimia kaksoislaskutuksen osalta voida kuitenkaan pitää tarkoituksenmukaisina ja oikeina.*<sup>266</sup>

Tämä näkökulma oli ilmeisesti vaikuttamassa siihen, ettei vuoden 2009 lokakuussa uuden vuoden riitaisen valmistelun jälkeen voimaan tulleen tulliselvitysrikoksen soveltamisalaa yritettykään saada ulottumaan varsinaiseen kaksoislaskutukseen vaan se rajattiin koskemaan tilanteita, joissa Suomen tulliviranomaisille on annettu vääriä tietoja.

*Esityksen perusteluissa on selostettu Venäjälle suuntautuvan viennin yhteydessä ilmennyt kaksoislaskutusta. Kaksoislaskutustapauksissa Suomen tullilaitokselle esitetään myyjän kirjoittama yleensä oikeansisältöinen lasku. Ennen tavaroiden tullaamista Venäjällä niihin liittyvät vientiasiakirjat vaihdetaan ja Venäjän tulliviranomaisille esitetään uusi lasku, joka on kirjoitettu tavaroiden oikeata arvoa huomattavasti pienemmälle kauppasummalle. Tällaiset tapaukset, joissa vääransisältöinen lasku on esitetty Venäjän tulliviranomaisille ilman Suomen tulliviranomaiseen kohdistuvia vaikutuksia, jäävät esitetyn rangaistussääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle.*<sup>267</sup>

Venäjälle vietyihin **suomalaistuotteisiin** liittyvästä kaksoislaskutuksesta ja muista väärinkäytöksistä Venäjälle aiheutuvien veromenetysten määräksi on edellä arvioitu vuoden 2008 tasolla 240 – 530 miljoonaa euroa. Tämä määrä perustuu Tullihallituksen arvioon, jonka mukaan Suomen ja Venäjän tullitilastojen eroista noin puolet johtuisi kaksoislaskutuksesta. Tilastoeroista on tällöin poistettu mm. tilastointimenettelyjen erojen, jaksotuspoikkeamien ja jälleenviennistä aiheutuvien erilaisten kirjaustapojen vaikutus. Laskelma, joka arvioi kaksoislaskutuksen määräksi noin puolet tullitilastojen eroista (vuonna 2008 se oli 39 %) johtaa samaan lopputulokseen suomalaistuotteiden osalta kuin arvio harmaatuonnin kokonaisuudesta Venäjällä (noin 20 %).

Suoranaisesti edellä tarkoitettun verohyödyn saa venäläinen maahantuoja. Välillisesti tämä hyöty parantaa suomalaisen vientiteollisuuden kilpailukykyä. Suomen harmaan talouden kannalta mielenkiintoisin kysymys on kuitenkin se, saako joku Suomessa verovelvollinen hyötyä kaksoislaskutuksen tai muun väärinkäytöksen toteuttamisesta ja ilmoitetaanko tätä hyötyä verottajalle.

*Puhtaassa kaksoislaskutustapauksessa* värien asiakirjojen valmistamisen ja niiden vaihtamisen Suomen ja Venäjän tulliasemien välillä voidaan ajatella kuuluvan huolinta- ja kuljetusliikkeen tavanomaisiin palveluihin ja sisältyvän niiden normaaliin laskutukseen. Tällöin näiden tulojen mahdollinen ilmoittamatta jättäminen sisältyy kuljetus- ja huolinta-alan ”tavanomaiseen” harmaaseen talouteen. Vallitsevana käytäntönä näyttää kuitenkin olevan erilaisten vientiyhtiöiden hyväksikäyttö. Näissä *välikäsi*kaupoissa välikätenä käytetty yritys ostaa vientitavaran suomalaiselta valmistajalta ja myy sen edelleen venäläiselle osapuolelle. Toiminta voidaan järjestää joko välityskaupan muotoon, jolloin omistusoikeus siirtyy välikätenä käytetylle yhtiölle, tai komissiokaupaksi, jolloin toiminta tapahtuu venäläisen päämiehen lukuun.

Kaksoislaskutuksessa välikätenä käytetyt yhtiöt ovat valvonnassa ilmitulleissa tapauksissa saaneet verotettavaa tuloa 1 – 5 % välitettyjen kauppojen määrästä. Tällä laskutavalla Suomessa toimiviin välikäsiyhtiöihin olisi suomalaisten tuotteiden kaksoislaskutuksesta jäänyt vuoden 2008 tasolla 16 – 80 miljoonaa euroa.

<sup>266</sup> Kaksoislaskutus viennissä Venäjälle, Teollisuustieto, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliiton jäsenlehti 5/19.4.1999, s.8

<sup>267</sup> Eduskunnan lakivaliokunnan mietintö 4/2009 VP Hallituksen esitykseen tulliselvitysrikoksia koskevaksi lainsäädännöksi HE 197/2008 VP [http://www.riksdagen.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/lavm\\_4\\_2009\\_p.shtml](http://www.riksdagen.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/lavm_4_2009_p.shtml)

**Jälleenvietyjen** tavaroiden kaksoislaskutuksessa ja tullimenettelyyn liittyvissä väärinkäytöksissä hyötyjinä eivät ole suomalaiset vientiteollisuusyritykset vaan - venäläisten ostajien lisäksi - täällä toimivat kaupan ja huolinta-alojen yritykset. Näiden roolit näyttävät sekä valvonnassa esiin tulleiden tapausten että tilastojen perusteella jossain määrin sekoittuneen. Esimerkiksi vuonna 2008 Suomessa toimivilla 244 ulkomaalaistaustaisella huolintaliikkeellä oli vientiä yhteensä 9,3 miljoonan euron ja tuontia lähes 2 miljoonan euron arvosta.

Vuoden 2008 noin 2.400 miljoonan euron suuruisesta jälleenviennistä 20 %:n suuruinen harmaaviennin osuus merkitsee 480 miljoonaa euroa. Tästä Suomessa toimiville laskettu 1-5 %:n osuus olisi 5 – 25 miljoonaa euroa ja Venäjän tullien ja verojen välttämisestä aiheutunut kokonaishyöty 70 – 160 miljoonaa euroa. Kokonaishyödyn jaottelu Suomessa ja Venäjällä olevien toimijoiden kesken on kuitenkin jossain määrin keinoitekoista, koska nämä toimijat kuuluvat yleensä samaan vahvasti toisiinsa sidoksissa olevaan intressipiiriin ja tuloksen jako tämän piirin sisällä on pitkälti päätyhtiössä päätösvaltaa käyttävän käsissä.

**Transitokuljetusten** kohdalla Suomeen mahdollisista väärinkäytöksistä jäävän osuuden arviointi on vielä ongelmallisempaa kuin jälleenviennissä. Ei ole syytä olettaa, että Suomen kautta transitona kuljetettuun tavaraan liittyisi Venäjän kannalta vähemmän väärinkäytöksiä kuin sen muuhunkin tuontiin. Tavaroiden kierrätys useamman maan kautta antaa hyvät mahdollisuudet järjestää omistajan vaihdoksia ja uusia tullille esitettäviä kauppalaskuja. Tähän viittaavat myös sekä Suomen että Venäjän tullivalvonnassa esiin tulleet TIR-Carnetiin liittyvät väärinkäytökset, tavaroiden katoaminen suomalaisista tullivarastoista ja kokonaisten rekkalastien kulkeminen Venäjän tullin ohi.

Suomen kautta Venäjälle kulkeneen transitotavaran arvo vuonna 2008 oli noin 31 miljardia euroa. Tästä laskennallinen 20 %:n Venäjän harmaituonin osuus on 6,2 miljardia euroa ja Venäjän tullien ja verojen välttämisestä saatu kokonaishyöty 930 – 2050 miljoonaa euroa. Keskeinen kysymys on se, kuka tämän hyödyn saa.

Suomalaisten toimijoiden osalta voidaan ajatella kahta äärivaihtoehtoa:

- 1) Suomalaiset huolinta- ja kuljetusliikkeet hoitavat transitokuljetukset täysin laillisesti ja väärinkäytöksiä välttäen. Toimeksiantajilta saadut tulot kirjataan yritysten kirjanpitoon ja ilmoitetaan verottajalle. Transitokuljetuksiin liittyvät väärinkäytökset hoidetaan muualla, lastien omistajanvaihdokset ja uudet vääränsisältöiset laskut tehdään Suomen rajojen ulkopuolella eikä suomalaisilla toimijoilla ole mitään tekemistä Venäjän puolella tapahtuvien väärinkäytösten kanssa.
- 2) Suomalaiset huolinta- ja kuljetusliikkeet ovat aktiivisia toimijoita väärinkäytöksissä, täällä tarjottavat lisäarvopalvelut sisältävät kuormien uudelleenjärjestelyt ja vääränsisältöisten papereiden laatimisen. Osa tavaroista katoaa suomalaisista varastoista ja joko salakuljetetaan Venäjälle tai päättyy myyntiin EU:n alueelle. Suomessa toimivat yritykset voivat olla yleisesti tällaisia palveluja tarjoavia tai osa jonkun venäläisen päämiehen hallitsemaa yritysketjua. Heidän saamansa tulot voidaan jättää kirjanpidon ulkopuolelle tai siirtää tulotus johonkin yritysketjuun kuuluvaan veroparatiisiyhtiöön.

Kumpaakin vaihtoehtoa esiintyy. Viranomaisvalvonnassa on tullut esiin lukuisia jälkimmäiseen ryhmään kuuluvia tapauksia, mutta niiden osuutta transitokuljetuksiin liittyvien väärin-

käytösten kokonaismäärästä ei ole käytettävissä olevilla tiedoilla mahdollista luotettavasti selvittää.

Jos oletetaan, että Suomessa olevien yritysten aktiivinen osuus transitoliikenteen väärinkäytöksissä on lisi puolet kokonaismäärästä ja niistä tänne saatut ulomaalaisempien oletusten mukaan 1 – 5 % kuljetusten harmaan osuuden kokonaisarvosta, on lisi transitoliikenteen väärinkäytöksistä Suomeen jäänyt tuotto vuonna 2008 ollut 30 – 150 miljoonaa euroa.

### 8.1.8. Yhteenveto Venäjän vientiin liittyvistä väärinkäytöksistä

Venäjän vientiin liittyvät väärinkäytökset on yleensä yhdistetty kaksoislaskutukseen, jota ei ole pidetty Suomen kannalta edes haitallisena seuraavin perustein:

- se kohdistuu Venäjän eikä Suomen intresseihin,
- se edistää Suomen vientiteollisuuden kilpailukykyä ja
- se toteutetaan Venäjän puolella ja venäläisten toimesta sikäläistä korruptiota hyväksikäyttäen.

Kaksoislaskutuksen määrää on arvioitu Suomen vientitilastojen ja Venäjän tuontitilastojen erolla, josta on puhdistettu mm. erilaisten tilastokäytäntöjen ja jälleenviennin vaikutus.

Tässä tutkimuksessa on pyritty hahmottamaan väärinkäytösten rakennetta ja toimintamalleja viranomaisvalvonnassa esiin tulleita esimerkkitapauksia ja tilastoaineistoja hyväksikäyttäen. Yhteenvetona voidaan todeta, että

- väärinkäytökset ovat yleisiä ja laajamittaisia,
- ne eivät rajoitu perinteiseen kaksoislaskutukseen vaan niihin liittyy monimutkaisia väliskauppoja, erilaista tullimenettelyn vastaista toimintaa ja salakuljetusta,
- merkittävä osa väärinkäytöksistä toteutetaan Suomessa täällä olevien yritysten toimesta,
- toiminta on usein Venäjältä johdettua ja tehokkaasti organisoitua,
- järjestäytynyt rikollisuus tunkeutuu Suomen elinkeinoelämän laillisiin rakenteisiin ja käyttää niitä hyväkseen,
- vääriä tietoja annetaan systemaattisesti myös Suomen viranomaisille ja
- toimintaan liittyy myös laajamittaista Suomen verojen välttämistä.

Suomalaisten tuotteiden vientiin liittyvä kaksoislaskutus muodostaa vain osan väärinkäytöksistä. Vähintäänkin yhtä paljon väärinkäytöksiä kohdistuu Suomen kautta tapahtuvaan jälleenvientiin ja transitokuljetuksiin.

Väärinkäytösten kokonaismäärää ei voida arvioida yksinomaan Suomen ja Venäjän tullitilastojen erojen pohjalta. Niistä saa ilmeisen hyvän kuvan suomalaisten tuotteiden vientiin liittyvistä väärinkäytöksistä, mutta jälleenvientiin ja transiton kulkevaan tavaraan kohdistuvien väärinkäytösten määrää ei tilastoerosta pystytä suoraan arvioimaan. Erityisesti Suomeen kohdistuvan väärinkäytösten osuuden arvioimisen tekee vaikeaksi se, että toimintaketjut jakautuvat useaan eri valtioon ja väärinkäytöksistä saadun hyödyn kohdistuminen ei ole pelkästään Suomessa olevien toimijoiden kautta selvitettävissä.

Venäjälle vietyihin suomalaisiin tuotteisiin liittyvästä kaksoislaskutuksesta ja muista väärinkäytöksistä Venäjälle aiheutuvien veromenetysten määräksi on edellä arvioitu vuoden 2008 ta-

solla 240 – 530 miljoonaa euroa. Tätä voidaan pitää eräänlaisena piilotukena suomalaiselle vientiteollisuudelle, koska kaksoislaskutukseen ei ole haluttu Suomessa lainsäädäntötoimin puuttua. Lähiinnä valvonnassa esittelyiden käytännön tapausten perusteella kaksoislaskutusta hoitaneiden Suomessa olevien toimijoiden osuudeksi on arvioitu 1 – 5 % kaksoislaskutetun tavaran määrästä, mikä vuoden 2008 tasolla merkitsee 16 – 80 miljoonaa euroa.

Jälleenvientiin ja transitokuljetuksiin liittyvät väärinkäytökset eivät tue suomalaista vientiteollisuutta vaan Suomeen sijoittunutta, erittäin usein venäläistaustaista liike-, huolinta- ja kuljetustoimintaa. Väärinkäytöksiä voidaan luonnehtia laajamittaiseksi elinkeinotoiminnaksi, jonka tarkoituksena on erilaisia laittomia lisäarvopalveluja tuottamalla saada ulkomailta hankitut tavarat venäläisille maahantuojille mahdollisimman pienillä tullimaksuilla ja veroilla tai kokonaan ne välttämällä. Toiminta on usein Venäjältä johdettua ja osa venäläisen päämiehen useaan valtioon ulottuvaa yritysketjua.

Jälleenvientiin ja transitokuljetuksiin liittyvien väärinkäytösten määrää on pyritty arvioimaan Venäjän suunnasta käyttäen Venäjän tullin ja keskuspankin sekä suomalaisten asiantuntijoiden arvioita Venäjän harmaatuonnin kokonaismäärästä. Tämä on vuoden 2008 tasolla ollut varovaisesti arvioiden 20 % Venäjän kokotuonnista. Ei ole syytä olettaa, että harmaatuonnin osuus olisi vähäisempi Suomen kautta kulkevissa tuotteissa, jotka sisältävät suhteellisen paljon arvokkaita ja Venäjällä korkealle tarifoituja tuotteita, joiden kohdalla intressi väärinkäytöksiin on suuri.

Edellä esitetyllä tavalla arvioituna harmaaosuus Suomen jälleenviennistä olisi vuonna 2008 ollut 480 miljoonaa euroa ja Suomen kautta kulkeneesta transitotavarasta 6.200 miljoonaa euroa. Näistä aiheutunut tullimaksujen ja verojen menetys Venäjän valtiolle on ollut laskuperusteesta riippuen 1.000 – 2.210 miljoonaa euroa. Se, miten näin saatu hyöty on jakautunut Venäjällä, Suomessa ja mahdollisissa muissa maissa oleville toimijoille, ei ole luotettavasti arvioitavissa. Aiemmin on esitetty esimerkiksi laskelma, jolla Suomessa olevien toimijoiden saaman hyödyn määräksi on saatu 35 – 175 miljoonaa euroa. Laskelmaan liittyy kuitenkin monia epävarmuustekijöitä ja sitä voidaan pitää lähinnä suuruusluokkaa osoittavana.

## **8.2. EU:n ulkopuolelta tapahtuvaan tuontiin liittyvä harmaa talous**

### **8.2.1. Tuontikaupan rakenteesta ja harmaan talouden ilmenemismuodoista**

Suomen tärkeimmät EU:n ulkopuoliset tuontimaat ovat Venäjä, Kiina, Yhdysvallat ja Norja.<sup>268</sup> Käytännössä harmaaseen talouteen viittaavat ilmiöt ovat liittyneet lähinnä Venäjältä ja Kiinasta tapahtuvaan tuontiin. Oheinen kuvio on Tullihallituksen ulkomaankauppatilastosta.

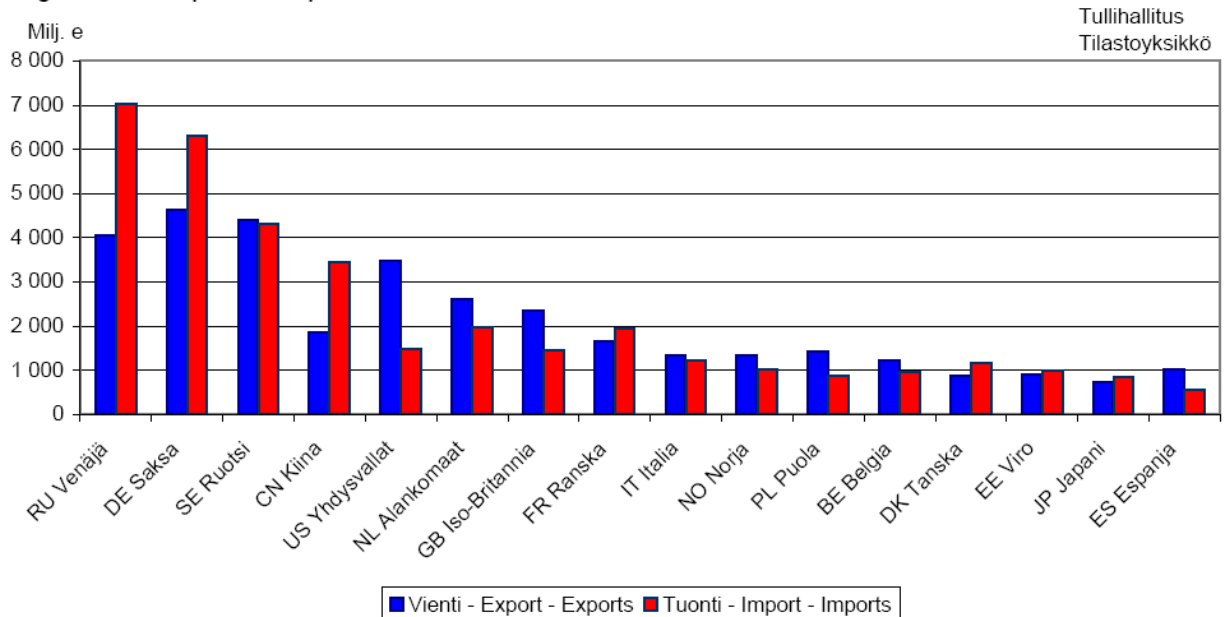
<sup>268</sup> [http://www.tulli.fi/fi/tiedotteet/ulkomaankauppatilastot/kuukausikatsaukset/2009/122009/liitteet/2009\\_K12.pdf](http://www.tulli.fi/fi/tiedotteet/ulkomaankauppatilastot/kuukausikatsaukset/2009/122009/liitteet/2009_K12.pdf)



#### Kuvio 4. Tärkeimmät vienti- ja tuontimaat 2009

Figur 4. De viktigaste export- och importländerna

Figure 4. Main export and import countries



Erityisesti Venäjältä tapahtuvaan tuontiin liittyvät väärinkäytökset eroavat luonteeltaan viennin liittyvistä väärinkäytöksistä tuonnin ja viennin rakenne-erojen vuoksi. Venäjän tuonti koostuu suurelta osin energiatuotteista ja raaka-aineista. Öljytuotteet, kaasu ja sähkö muodostavat lähes 70 % Venäjän tuonnista, puutavara, metallit ja kemikaalit lähes 10 % kunkin. Venäjän viennin verrattuna tuonti on hyvin keskittynyttä. Vuonna 2006 noin 4.000 yritystä harjoitti vientiä Venäjälle. Näistä 600 oli suuria ja loput pieniä tai keskisuuria. Pienet ja keskisuuret yritykset kattoivat noin 20 % koko Venäjän viennin arvosta. Vuonna 2006 Venäjältä tuonneista 1,400 yrityksestä 300 oli suuria, pienten ja keskisuurten osuus tuonnin arvosta oli vain 5 %.<sup>269</sup>

Suomen ja Kiinan välisessä kaupassa tilanne pienten ja keskisuurten yritysten kohdalla on päinvastainen. Vuonna 2005 yli 4.850 yritystä harjoitti kauppaa Kiinassa. Pienten ja keskisuurten yritysten osuus viennistä Kiinaan oli 12 %, tuonnista 29 %.<sup>270</sup> Kiina on viime vuosina ollut paperiteollisuuskoneiden tärkein vientimaa. Suomella on vahva asema näiden koneiden toimittajana sekä Kiinan että maailman markkinoilla. Suomen viennistä Kiinaan runsas kaksi kolmasosaa oli erilaisia koneita ja laitteita. Lähes puolet Suomeen tuoduista puhelinlaitteista toimitettiin Kiinasta. Puhelinlaitteet olivat kolmanneksen osuudellaan selvästi tärkein tavararyhmä tuonnissa sieltä. Kiina oli myös atk-laitteiden, toimistokoneiden, vaatteiden ja jalkineiden suurin tuontimaa.<sup>271</sup>

<sup>269</sup> Heli Simola: *Economic relations between Finland and Russia*; Morten Anker, Daniel Buikema Fjærtøft, Jouko Rautava, Heli Simola and Laura Solanko: *Russia, Finland and Norway: Economic Essays*, BOFIT Online 2009 No 10, s. 27 – 28 <http://www.bofi.fi/NR/rdonlyres/CDBB1C18-B04F-4BB6-97DA-78F24F654D0E/0/bon1009.pdf>

<sup>270</sup> Elinkeinoelämän keskusliitto: Suomen ja Kiinan kahdenväliset taloussuhteet

[http://www.ek.fi/www/fi/kauppapolitiikka/kiina/suomi\\_kiina\\_kauppa.php](http://www.ek.fi/www/fi/kauppapolitiikka/kiina/suomi_kiina_kauppa.php)

<sup>271</sup> Tullihallitus: Suomen ja Kiinan välinen kauppa,

[http://www.tulli.fi/fi/suomen\\_tulli/ulkomaankauppatilastot/tilastokatsaukset/maat/vuodet/liitteet/Maat\\_2009.pdf](http://www.tulli.fi/fi/suomen_tulli/ulkomaankauppatilastot/tilastokatsaukset/maat/vuodet/liitteet/Maat_2009.pdf)

Vientiin ja tuontiin liittyvää harmaata taloutta ei aina voi täysin erottaa toisistaan. Esimerkiksi osa Suomeen Kiinasta tuoduista tavaroista jatkaa matkaansa jälleenvietyinä ja kaksoislaskutettuina Venäjälle. Venäjän kauppaan liittyy usein myös erilaista välityskauppaa, jossa merkittäviä tavaravirtoja liikkuu maiden välillä siten, että niiden rahaliikenne pidetään asiakasvaratileillä täällä olevien toimijoiden kirjanpidon ulkopuolella. Asiakasvaratilien käyttöön on liittynyt myös rahanpesuepäilyjä.

*Venäläissyntyinen liikemiespariskunta perusti Suomeen kolme osakeyhtiötä, joiden pääasiallisena tarkoituksena oli toimia välikätenä venäläisyhtiöiden ja kolmansissa maissa olevien yhtiöiden keskinäisessä kaupassa. Näin saatiin syntymään venäläisviranomaisia varten halutun kaltaisia vienti- ja tuontiasiakirjoja, joiden avulla viranomaisille voitiin esittää totuutta vastamattomia asiakirjoja ja välttää julkisia maksuja. Viennissä toteutettiin 95 %:n kaksoislaskutus. Suomalaisyhtiöiden nimissä olevien asiakasvaratilien kautta kierrätettiin vuosituhattonen vaihteessa yhteensä noin 300 miljoonan markan rahavirta.*

*Käräjäoikeus kumosi syytteet kirjanpitorikoksista tulkintakysymyksenä kirjanpitovelvollisuuden olemassaolosta ja kätkemisrikoksista siksi, etteivät Venäjän viranomaiset olleet selvittäneet alkurikoksina pidettäviä verorikoksia Venäjällä. Käräjäoikeuden päätöksestä ei valitettu, joten se jäi lainvoimaiseksi.*

Tuonnin yhteydessä esiintyneitä harmaaseen talouteen liittyviä ilmiöitä ovat olleet mm.

- Tuontihinnasta siirretään osa myyjän veroparatiisivaltiossa olevalle yhtiölle joko välikäsi-kaupan muodossa tai esimerkiksi konsulttipalkkioksi muutettuna.
- Sinänsä laillista tavaraa tuodaan maahan joko kokonaan tullikontrollin ohi tai viennin yhteydessä käytettyjä kaksoislaskutuksen menetelmiä hyväksikäyttäen.
- Alkoholia, savukkeita ja doping-aineita salakuljetetaan ja myydään edelleen laillisen liiketoiminnan yhteydessä. Tässä on kysymys laittoman talouden ja harmaan talouden rajapinnasta. Näiden tuotteiden maahantuonti tullin ohi on jo sinänsä lainvastaista ja siitä saatu hyöty tulisi rikoksesta saatuna hyötynä konfiskoida valtiolle. Jos tuotteet myydään edelleen laillisen liiketoiminnan yhteydessä, tuotto voi olla myyjälle verotettavaa tuloa.

### 8.2.2. Suomen tuontitilastojen ja Venäjän vientitilastojen erot

Suomen tuontitilastojen ja Venäjän vientitilastojen väliset erot ovat olleet merkittävästi pienempiä kuin päinvastaisessa liikenteessä. Lähes koko 2000-luvun ajan Suomen tuonti Venäjältä on ollut arvoltaan toistakymmentä prosenttia suurempi kuin Venäjän tullitilastojen näyttämä vienti Suomeen. Tästä erosta merkittävä osa voidaan selittää tilastointimenetelmällisillä syillä. Suomi on monissa toimituksissa kauttakulkumaana ensimmäinen Venäjän viennin poikkeamissatama ja tällöin Suomi kirjataan sen perusteella Venäjällä vientimaaksi. Toisaalta kyseessä voi olla kirjanpitoero, koska Suomeen varastoidut tavarat tulevat tilastoihin vasta varastosta poistettaessa.<sup>272</sup>

Suomen Venäjän tuonnin rakenteesta johtuen esimerkiksi tullivarastoinnilla ei ole väärinkäytösten kannalta samaa merkitystä kuin viennissä ja itään suuntautuvassa transitossa. Sitä vastoin systemaattisia väärinkäytöksiä on todettu mm. puutavaran ja metallituotteiden tuontiin liittyvässä laskutuksessa ja välikäsikaupoissa veroparatiisivaltioihin rekisteröityjen yhtiöiden kanssa.

<sup>272</sup> Tullihallitus, muistio 9.10.2009

**Venäjän vientitilaston ja Suomen tuontitilaston väliset erot**

Vuosi	Venäjän vienti Suomeen milj.USD	Suomen tuonti Venäjältä milj. USD	Ero milj. USD	Ero % Venäjän viennistä
1996	2 638	2 239	-399	-15
1997	2 774	2 416	-358	-13
1998	2 071	2 123	52	3
1999	2 066	2 282	216	10
2000	3 105	3 183	78	3
2001	3 111	3 074	-37	-1
2002	2 930	3 316	386	13
2003	4 318	4 924	606	14
2004	5 826	6 600	774	13
2005	7 500	7 774	274	4
2006	9 200	9 754	554	6
2007	10 750	11 528	778	7
2008	14 976	15 780	804	5

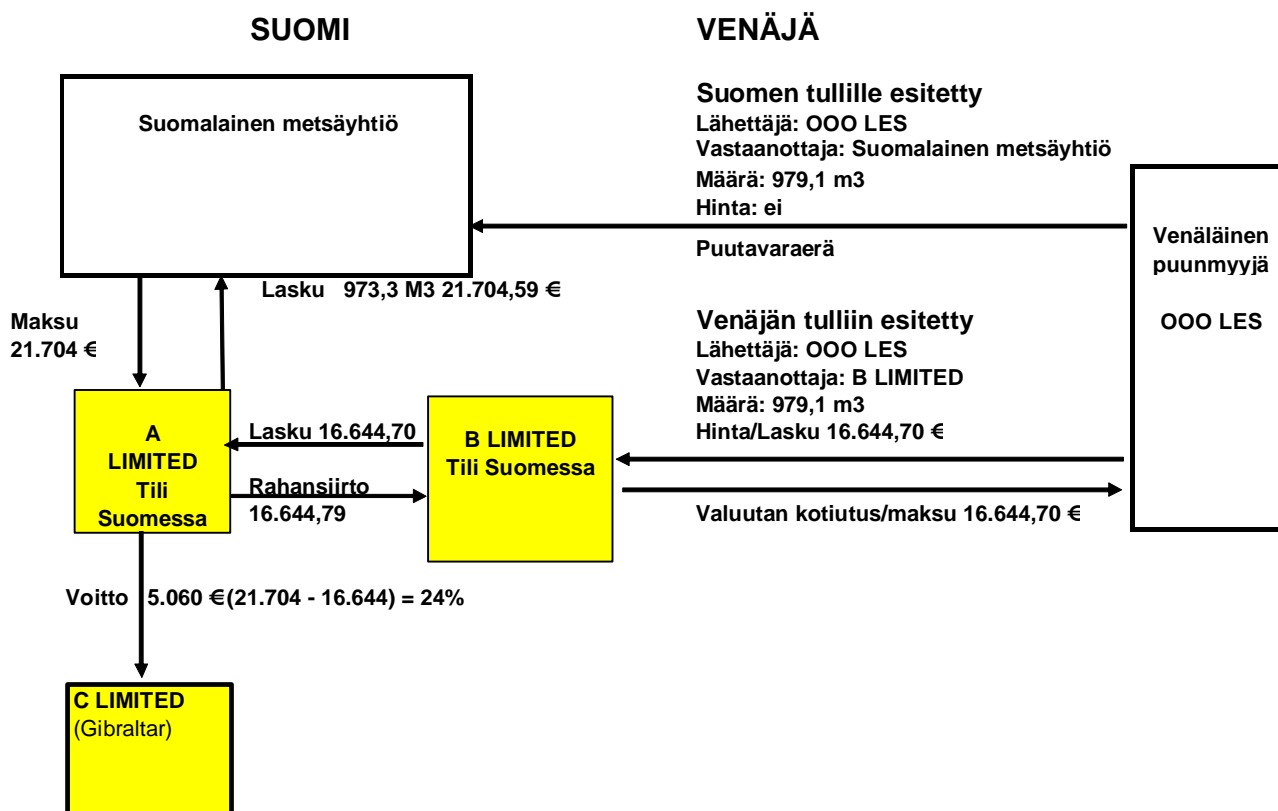
**8.2.3. Puutavaran tuontiin liittyneet väärinkäytökset**

Verohallinto toteutti vuosina 2004 – 2006 laajan puukaupan verovalvontahankkeen. Hankkeessa tuli lähinnä vahvistetuksi jo aikaisemmin vallinnut käsitys, että metsäsektorin ongelmat ilmenevät pääasiassa tuontipuukauppaan liittyvien verokeidasjärjestelyjen ja epämääräisten kulojen käynnä verotettavan tuloksen pienentämiseksi ja/tai tulon siirtämiseksi Suomen verotusvallan ulkopuolelle. Hankkeessa havaittiin myös, että suuret suomalaiset metsäyhtiöt maksavat merkittäviä määriä tuontiraakapuun kauppahintaa verokeidasvaltioihin rekisteröidyille yhtiöille.<sup>273</sup>

Tarkastuksissa todettiin puutavaran tuonnin tavaravirtojen ja rahavirtojen eroavan merkittävästi toisistaan. Venäjän rajan yli suomalaiselle metsäyhtiölle tullut puutavara vaihtoi useissa tapauksissa omistajaa kahteenkin kertaa ennen lopulliselle ostajalle saapumistaan. Seuraava esimerkki on käytännön tapauksesta.<sup>274</sup>

<sup>273</sup> Verohallitus: Puukauppahankkeen loppuraportti 9.9.2008

<sup>274</sup> Ylitarkastaja Tapio Kelanti, Verohallitus



Suomalaiset metsäyhtiöt eivät saaneet menettelystä mitään suoraista verohyötyä. Hyöty kohdistui venäläisiin puita myyvien yhtiöiden omistajiin ja johtajiin, jotka saivat merkittävän osan puutavaran kauppahinnasta ohjautua Venäjän verotuksen ulkopuolelle verokeidasvaltioissa oleville pankkitileille. Tarkastettuina vuosina jopa 20 – 30 % Venäjältä tuodusta puusta maksetusta kokonaishinnasta eli 60 – 70 miljoonaa euroa vuodessa siirrettiin tätä kautta Venäjän viranomaisten ulottumattomiin.

Rahaliikennettä ohjautui verokeidasyhtiöille myös muuta kautta. Seuraavaan taulukkoon on kerätty tarkastuskertomuksista tiedot niistä tapauksista, joissa on todettu rahaliikennettä tarkastuskohteen ja verokeidasyhtiön välillä. Kyseisiä tapauksia havaittiin 40 kohteessa. Ketjustapauksia lukuun ottamatta metsäteollisuuskonsernien verokeidasyhtiöille puutavaran kauppahintana maksamat suoritukset eivät sisälly tähän taulukkoon.<sup>275</sup>

KEIDASMAKSUN PERUSTE	40 KOHDETTA
Keidasyhtiö puun myyjänä	16
Keidasyhtiö puutavaran kuljettajana	6
Keidasyhtiö toiminnan rahoittajana	6
Keidasyhtiö ketjun osana (ostaja/myyjä)	5
Keidasyhtiö puun korjaajana	3
Keidasyhtiö konsultoinnin suorittajana	3
Keidasyhtiö koneen myyjänä	1

<sup>275</sup> Verohallitus: Puukauppahankkeen loppuraportti 9.9.2008

Verokeidasmaksut tapahtuvat yleensä pankki tilien välityksellä johonkin ulkomaiseen pankkiin. Rahamääräisesti suurimpia olivat kuljetuskustannukset, erityisesti laivarahdit. Kyse ei ollut pelkästään siitä, että rahdikulut maksettiin verokeidasyhtiölle, vaan myös siitä, että määrältään ne olivat usein "sopivan" suuria nollaamaan suomalaisyhtiön verotettava tulos.<sup>276</sup>

Suoraan suomalaisille metsäteollisuuskonserneille puuta myyneiden verokeidasyhtiöiden lukumäärät näkyvät seuraavasta taulukosta:

#### Suomeen puuta myyneet verokeidasyhtiöt

Yhtiön kotivaltio	v2000	v2001	v2002	v2003	v2004	v2005
Bahama	0	0	2	1	0	0
Kypros	0	1	4	6	4	5
Iso-Britannia	3	1	8	10	11	8
Gibraltar	2	2	4	5	4	4
Liechtenstein	0	0	0	0	1	1
Brittiläiset Neitsytsaaret	1	3	4	7	6	8
Panama	0	1	1	2	2	6
Seychellit	0	0	1	1	1	1
USA	6	5	17	27	35	46
Muut	2	3	46	12	10	14
<b>yhteensä</b>	<b>14</b>	<b>16</b>	<b>87</b>	<b>71</b>	<b>74</b>	<b>93</b>

Puuntuontiin liittyvien välikäsikauppojen toimintaketjuissa oli jonkin verran myös suomalaisia yhtiöitä sekä sellaisia verokeidasyhtiöitä joiden edunsaajat olivat Suomeen verovelvollisia. Useimmiten nämäkin henkilöt olivat venäläistaustaisia. Näissä tapauksissa keidasyhtiö oli yleensä hankittu käytettäväksi esimerkiksi henkilöiden omistaman raakapuuta Suomeen tuovan ja edelleen myyvän suomalaisen osakeyhtiön ja ostajana toimivan metsäkonsernin välissä keinoitekoisena kauppaikumppanina, jonka avulla voidaan sekä pienentää osakeyhtiön verotettavaa tulosta että ohjata ostajan maksama kauppahinta kokonaan verotuksen ulkopuolelle. Näissä tapauksissa verointressi on Suomella.

Kaikkiaan puukauppahankkeessa tehtyjen tarkastusten yhteydessä esitettiin lisäksi yritysten verotettavaan tuloon, palkkoihin ja osakkaiden peiteltynä osingonjakona runsaat 22 miljoonaa euroa. Rikositilastoja veropetoksista ja kirjanpitorikoksista tehtiin noin 20.<sup>277</sup>

Verokeidasyhtiöiden hyväksikäyttö tuli näkyviin myös Venäjän vientitilastojen ja Suomen tuontitilastojen vertailussa. Esimerkiksi vuonna 2004 Suomen tuonti Venäjältä tullinimikkeeseen 44 (puu ja puusta valmistetut tavarat, puuhiili) kohdalla oli näiden tilastojen mukaan 58,7 miljoonaa dollaria Venäjän Suomen vientiä suurempi.<sup>278</sup>

Puun vientiin liittyvien väärinkäytösten merkitys Venäjän kannalta on viime vuosina vähentynyt samalla kun Suomen puuntuonti on selvästi pudonnut. Venäjällä on mitaustasperiä muuttettu ja vientipaikkoja keskitetty. Suomessa raakapuuta käytettäviä taitoja on sulettu ja puun tarve vähentynyt.<sup>279</sup>

<sup>276</sup> Ylitarkastaja Tuomo Karvonen, Verohallitus

<sup>277</sup> Verohallitus: Puukauppahankkeen loppuraportti 9.9.2008

<sup>278</sup> Jorma Tuomainen: *Mirror exercises Finland – Russia, Seminar on External Trade Statistics (ETS)*, 06–07 March 2006, Luxemburg

<sup>279</sup> Tullihallitus, muistio 9.10.2009

## 8.2.4. Muita tuontiin liittyviä ongelma-alueita

### Metalliromu

Yksittäiset valvonnassa esiin tulleet tapaukset osoittavat, ettei puukauppaan liittynyt kauppahinnan osan siirtäminen myyjäyhtiön osoittamalle verokeidasyhtiölle ole tuntematon käytäntö myöskään muiden tuotteiden kohdalla. Erityisen paljon ongelmia on liittynyt metallikauppaan. Tämä on näkynyt myös tilastovertailuissa. Esimerkiksi vuonna 2004 tullinimikkeen 72 (rauta ja teräs) kohdalla Venäjän tullitilaston mukainen vienti Suomeen oli arvoltaan 234,8 miljoonaa dollaria ja Suomen tullitilaston mukainen tuonti Venäjältä 535,5 miljoonaa dollaria.<sup>280</sup>

Venäjällä motiivia metallin vientiin liittyviin väärinkäytöksiin lisää se, että useimpiin metalleihin, mm. metalliromuun, kohdistuu vientitulleja. Lisäksi maksujen määrät saattavat vaihdella riippuen sopijaosapuolesta ja määrämaasta. Maksut ovat alempia mm. silloin kun sopijaosapuolena on offshore-valtio.<sup>281</sup>

*Tullin verotarkastuksen kohteena oli suuri metalliromua Venäjältä tuova yritys, joka oli tuonut 300 milj. euron edestä romumetallia. Tarkastuksessa todettiin huolintaliike S:n myyneen vuonna 2004 yli 19 milj. USD:n arvosta romua tuojayritykselle, joka oli huolintaliikkeen ainoa asiakas. Huolintaliike maksoi 7 milj. USD venäläiselle P-yhtiölle ja 10 milj. USD Andrei K. nimiselle yksityishenkilölle. Huolintaliikkeen kirjanpidossa oli vuosilta 2003 ja 2004 yhteensä lähes 2,5 milj. dollarin ostot, joista ei ollut kirjanpidossa kuitteja. Tulli ja KRP tutkivat tapausta, romuntuojayhtiön tietoisuutta ja osallisuutta selvitetään, Huolintaliikkeeseen tehdyssä etsinnässä löytyi 32 väärää leimasinta ja paratiisiyhtiöiden asiakirjapohjia.*

*Keskusrikospoliisi epäilee, että iisalmelainen mies on syylistynyt hieman alle kolme miljoonan euron veropetokseen Venäjän-kaupan yhteydessä.*

*Itä-Suomen hovioikeus on pitänyt ennallaan Iisalmen käräjäoikeuden kesäkuisen päätöksen, jolla miehen omaisuutta määrättiin vakuustakavarikkoon ja hukkaamiskieltoon 2,98 miljoonan euron arvosta. Iisalmelainen omistaa 30 prosenttia Lappeenrantaan rekisteröidystä yhtiöstä, joka on ostanut Venäjältä muun muassa romumetallia. Yhtiön osake-enemmistön omistaa venäläinen mies. Käytännössä yhtiö on toiminut Iisalmessa.*

*Iisalmelaisen mukaan yhtiö on perustettu vain rahan läpikulkuyhtiöksi ja hän on toiminut venäläismiehen kuriirina rahoja siirrettäessä. Häntä on vain käytetty hyväksi. Kertomansa mukaan hän on saanut palkkioksi tuhat euroa kuussa. Kaakkois-Suomen veroviraston mukaan yhtiö ei ole ilmoittanut runsaan kymmenen miljoonan euron tuloja. Molempia miehiä epäillään törkeästä veropetoksesta. Jutun esitutkinta on vielä kesken.*<sup>282</sup>

Neuvostoliiton hajoamisen tarjoamat mahdollisuudet eivät jääneet suomalaisilta talousrikollisilta huomaamatta. Viranomaisten itäasioihin liittyvän yhteistyön käynnistymiseen johti 1990-luvun alkupuolella paljastunut laaja metalliromun tuonti Virosta. Kysymyksessä oli ilmeisen hyvin organisoitu toiminta, jossa epämääräisin keinoin Virosta hankittu metalliromu tuotiin Suomeen ja myytiin täällä suurlle metalliromua ostaville yrityksille. Asialla oli toistakymmentä suomalaisten hämärämiesten hallinnoimaa yritystä, jotka toivat metalliromun tullin läpi lähes nimellisestä arvosta käyttäen perustena väärennettyjä kauppalakujia. Suomessa romu

<sup>280</sup> Jorma Tuomainen: *Mirror exercises Finland – Russia, Seminar on External Trade Statistics (ETS)*, 06–07 March 2006, Luxemburg

<sup>281</sup> Tullihallitus, muistio 9.10.2009

<sup>282</sup> STT 2.8.2006

myytiin normaaliin arvonlisäverolliseen romun ostajille, jotka vähensivät ostohintaan sisältyvän veron.

Romua tuoneet yritykset olivat tyhjiä ja varattomia eikä veroja ollut tarkoitukseen maksaa. Koko operaatio oli varsin mittava, paljastunut väärin hinnoitellun tuonnin kokonaisarvo oli 236 miljoonaa markkaa (80 miljoonaa euroa). Vaikka tapaukset tullin, poliisin ja veroviranomaisten yhteistoimin saatiin tutkittua, oli tyhjiin yrityksiin kanavoitu myyntivoitto ehditty häivyttää. Useilla tuojayritysten vastuuhenkilöillä oli vahva rikollistausta sekä taloudellisen että perinteisen rikollisuuden puolelta.

### **Tuonnin arvonlisäveron välttäminen**

Tulli huolehtii tuontiin liittyvä arvonlisäveron kantamisesta. Sen merkitys verotuloissa oli ennen Suomen EU-jäsenyyttä huomattava. Nykyisin suurin osa arvonlisäveroista kertyy maan sisäisestä kaupasta. Ulkomaankaupan arvosta lähes 60 prosenttia kertyy EU-sisämarkkinoilta. Valtaosa, noin 99 prosenttia, Tullin kantamasta maahantuonnin arvonlisäverosta (4,5 miljardia euroa vuonna 2008, vuoden 2009 ennakkotieto 2,5 miljardia euroa) kertyy pääsääntöisesti arvonlisäveron vähennykseen oikeuttavasta kaupallisesta tuonnista. Loppuosa tuonnista tapahtuu muiden kuin arvonlisäverovelvollisten rekisteriin merkittyjen toimesta. Tällaiseen tuontiin kuuluvat esimerkiksi matkustajatuonti ja yksityishenkilöiden tilaukset ulkomailta<sup>283</sup>

Tullin mahdollisuuksia puuttua maahantuonnin yhteydessä esiintyviin väärinkäytöksiin on merkittävästi rajoittanut korkeimman oikeuden ratkaisu 2004:56.

*Se koskee tapausta, jossa kaksi henkilöä oli lainvoimaisesti tuomittu rangaistukseen törkeästä veropetoksesta, koska he olivat tuodessaan edustamansa yhtiön nimissä maahan tavaraa ilmoittaneet tulliviranomaisille tavararavon liian alhaisena ja siten välttäneet maahan tuotaessa määrättävää liikevaihtoveroa. Korkein oikeus katsoi esitetyn selvityksen nojalla, että tavara oli tuotu maahan verollista liiketoimintaa varten. Verovelvollisella oli tuontiajankohtana voimassa olleen liikevaihtoverolain mukaan oikeus vähentää maahan tuomastaan tavarasta suoritettava vero kotimaan liikevaihtoverotuksessa. Tämä vähennysoikeus merkitsi, ettei valtiolle kertynyt liikevaihtoveroa maahantuonnista sinänsä, vaan se kertyi tosiasiallisesti vasta tavaraa jälleenmyydessä. Yhtiöllä olisi siten ollut oikeus vähentää liikevaihtovero tullauskuukauden liikevaihtoverotuksessaan myös tullausvaiheessa ilmoittamatta jätettyjen kustannuserien osalta, mikäli vero olisi siltä osin tullattaessa määrätty. Tähän nähden valtiolta ei ollut jäänyt eikä olisi voinutkaan jäädä saamatta kyseisten tavaraliiketoimintien osalta liikevaihtoveroa, vaikka vero maahan tuotaessa on määrätty ja maksuunpantu liian alhaisena. Korkein oikeus purki hovioikeuden tuomion.*

Vastaava vähennysoikeus sisältyy arvonlisäverolakiin. Korkeimman oikeuden ratkaisu on käytännössä johtanut siihen, että vastaavia asioita ei ole tutkittu epäiltyinä veropetoksina. Epäselväksi tällaisissa tapauksissa jää kuitenkin tuulilaitoksen puuttuvien valvonta- ja seuranta-mahdollisuuksien vuoksi se, päätyvätkö tavarat tosiasiallisesti verollisen liiketoiminnan ja arvonlisäverotuksen piiriin vai myydäänkö ne lain vastaisesti verotta kotimaassa tai muualla Euroopan yhteisössä. Seurauksena voi olla arvonlisäveron välttämisen lisäksi kilpailuedun ja perusteettoman edullisen markkina-aseman saavuttaminen, koska tavarat maahan tuonut voi myydä tuotteensa halvemmalla kuin muut markkinoilla toimijat. Mikäli menettely paljastuu,

<sup>283</sup> Verohallinnon, Tullin ja Ajoneuvohallintokeskuksen verotustoimintoja selvittävän työryhmän muistio (Veto-raportti) Valtiovarainministeriön julkaisuja helmikuu 2010, s. 44  
[http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/075\\_verotus/20100129VETOTy/Veto-raportti.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/075_verotus/20100129VETOTy/Veto-raportti.pdf)

maahantuoja voi vedota menestyksekkäästi siihen, että sen hallussa olevat verottomat tavarat tullaan myöhemmin sijoittamaan niin sanottuun laillisen kauppaan.<sup>284</sup>

Uuden tulliselvitysrikosta koskevan rikoslain muutoksen jälkeen tullilla on mahdollisuus puuttua myös edellä mainittuihin tilanteisiin 1. 10.2009 jälkeen. Yksittäistapauksissa näyttöä tuontiin liittyvistä veropetoksista on saatu jo aikaisemmalta ajalta.

*Itäisen tullipiirin rikostutkinnassa on vuoden 2009 syksystä ollut tapaus, jossa kahden venäläis-taustaisen naisen omistamien yritysten epäillään lokakuusta 2007 alkaen tuoneen Yhdysvalloista Suomeen useita kymmeniä autoja, joiden tullausarvot on ilmoitettu tekaistuilla kauppalaskuilla huomattavasti todellisia hintoja alhaisemmiksi. Naiset olivat aikaisemmin toimittaneet autoja Yhdysvalloista Suomen kautta Venäjälle, mutta taantuman tyrehdytettyä kysynnän he alkoivat tullata ja myydä autoja Suomeen. Autot on myyty Suomessa verollisina, mutta niistä saadut tuotot on siirretty pääepäillyn yhtiölle Yhdysvaltoihin. Tullia ja arvonlisäveroa on jäänyt suorittamatta yli 56.000 euroa. Yhdysvalloista Venäjälle vietyjä autoja on parin vuoden aikana ollut useita satoja.*<sup>285</sup>

## 8.2.5. Yhteenveto tuontiin liittyvistä väärinkäytöksistä

Suomen tuonti Venäjältä poikkeaa rakenteeltaan ja toimijoiltaan selvästi Suomen viennistä Venäjälle ja tämä vaikuttaa myös näiden yhteydessä esiintyvien väärinkäytösten määrään ja laatuun. Venäjältä tuotavat öljytuotteet, kaasu ja sähkö, puutavara, metallit ja kemikaalit menevät valtaosin suomalaisille suuryrityksille. Näiden tuotteiden hinnoista osa voidaan ohjata erilaisten välikäsikauppojen ja konsulttipalkkioiden muodossa Venäjän viranomaisvalvonnan ohi veroparatiisivaltioihin, mutta toiminnassa käytetyt välikäsiyhtiöt ovat pääosin Suomen verotusoikeuden ulottumattomissa. Suomalaiset ostajat toimivat muodollisesti rikkeettömästi, mutta voivat tuskin olla tietämättömiä maksujärjestelyjen luonteesta.

Puutavarakaupassa ohjattiin edellä mainituilla järjestelyillä 2000-luvun alkupuolella vuosittain useita kymmeniä miljoonia euroja Venäjän viranomaisten ohi. Välikäsijärjestelyissä oli mukana joitakin suomalaisia toimijoita, mutta pääosin hyöty meni venäläisiä puunmyyjiä edustaville tahoille näiden veroparatiisiyhtiöiden välityksellä. Menettelytavat tuskin ovat puukaupassa mihinkään muuttuneet, mutta asian merkitys on jonkin verran vähentynyt puuntuonnin supistumisen seurauksena.

Venäjän vientitilastojen ja Suomen tuontitilastojen eroista tehdyt selvitykset viittaavat siihen, että ainakin venäläisen osapuolen kannalta merkittäviä veronkiertojärjestelyjä tapahtuu metalli- ja raaka-ainekaupassa, jossa hyödynnetään erilaisia veroparatiisivaltioissa olevia kaupakumppaneita ja siirtohinnoittelukäytäntöjä. Tavaraviedään Venäjältä selvästi maailmanmarkkinahintaa alemmalla hinnalla, mutta tuodaan Suomeen suunnilleen maailmanmarkkinahintaisena.<sup>286</sup>

Suomalaisten osapuolten aktiivisesta mukanaolosta yllä mainitun kaltaisissa järjestelyissä ei ole näyttöä.

<sup>284</sup> Hallituksen esitys Eduskunnalle tulliselvitysrikoksia koskevaksi lainsäädännöksi HE 197/2008 vp

<sup>285</sup> Itäinen tullipiiri, esitutkintapöytäkirja No 9010/R/3235/09 25.2.2010

<sup>286</sup> Tullihallitus, muistio 9.10.2009



Lähinnä valvonnassa ja rikostutkinnassa esiin tulleiden tapausten perusteella voidaan arvioida kolmansista maista tapahtuvaan tuontiin liittyvän harmaan talouden määräksi muutamia kymmeniä miljoonia euroja vuodessa.

### 8.3. EU:n sisäkauppaan liittyvä harmaa talous

EU:n peruseriaatteisiin kuuluu luvan tavaroiden, pääomien, palvelujen ja ihmisten vapaan liikkuvuuden seurauksena myös rajat ylittävä harmaa talous on saanut merkittävästi lisätilaa. Tulirajojen poistuminen jäsenmaiden väliltä yhdessä sisäkaupan pahoin vuotavan arvonlisäveron valvontajärjestelmän kanssa on luonut järjestäytyneelle taloudelliselle rikollisuudelle mittasuhteiltaan valtavan tulonlähteen, jota rahoitetaan suoraan jäsenvaltioiden arvonlisäverokertymästä. Koko EU:n alueella veropetosten aiheuttamien veron menetysten määräksi arvioidaan 2 – 2,5 % bruttokansantuotteesta eli 200 – 250 miljardia euroa vuodessa. Tästä merkittävimmän osan muo dostaa arvonlisäverojärjestelmään kohdistuva ns. karusellikauppa, mutta suuria menetyksiä tapahtuu myös valmisteverojen ja välittömien verojen alueella.<sup>287</sup>

#### 8.3.1. Sisäkaupan arvonlisäverojärjestelmä ja sen valvonta

Verovelvollisten yritysten välinen **tavarakauppa** EU:n sisämarkkina-alueella perustuu pääsääntöisesti määränpäämaa-periaatteelle. Suomessa arvonlisäverovelvollinen myyjä ei siten pääsääntöisesti suorita veroa niiden tavaroiden myynnistä, jotka kuljetetaan arvonlisäverovelvolliselle ostajalle toiseen jäsenvaltioon (veroton yhteisömyynti). Ostajan rekisteröitymisvaltion ei tarvitse olla sama kuin tavaran kuljetuksen päättymisvaltion. Myynti voidaan käsitellä verottomana yhteisömyyntinä vain, jos:

- myyjä on varmistanut, että ostaja (yhteisöhankinnan tekijä) on rekisteröity arvonlisäverovelvolliseksi toisessa jäsenvaltiossa, ja
- tavara kuljetetaan jäsenmaasta toiseen.

Myyjä voi tarkistaa tunnuksen voimassaolon kunkin maan verohallinnon ylläpitämästä VIES-järjestelmästä. Myyjän on myös merkittävä laskuunsa oman alv-numeronsa lisäksi ostajalle toisessa jäsenvaltiossa annettu alv-numero.

Vastaavin edellytyksin suomalaisen ostajan yhteisöhankinta toisessa jäsenvaltiossa olevalta myyjältä on vapaa arvonlisäverosta myyjävaltiossa ja vero maksetaan Suomessa. Yritys saa vähentää yhteisöhankinnasta suorittamansa veron, jos tavara on hankittu vähennyskelpoiseen tarkoitukseen. Käytännössä yhteisöhankinnan tekijä ei maksa yhteisöhankinnasta suoritettavaa veroa, koska saman veron saa vähentää kohdekuukauden vähennettävänä verona valvontailmoituksessa, mikäli yhteisöhankinta on tehty käytettäväksi arvonlisäverollisessa toiminnassa.

Ostajan on ilmoitettava yhteisöhankinta ja siitä suoritettava vero kausiveroilmoituksella, vaikka maksettavaa veroa ei jäisi vähennysoikeuden vuoksi.

<sup>287</sup> Komission tiedote 31.5.2006: Taxation: *European Commission suggests the need for a coherent European strategy to combat tax fraud*  
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/697&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=fr>

Tavaran yhteisöhankinnan katsotaan pääsääntöisesti tapahtuvan Suomessa, jos tavarankuljetus päättyy täällä. Yhteisöhankinnan katsotaan tapahtuvan Suomessa silloinkin, kun ostaja on käyttänyt hankinnassa Suomessa annettua alv-numeroa ja tavarankuljetus on alkanut toisesta jäsenvaltiosta ja on päättynyt johonkin toiseen jäsenvaltioon kuin Suomeen.<sup>288</sup>

Yhteisökauppaan ei EU:n perusperiaatteiden mukaisesti kohdistu tullin valvontaa eli tavarat liikkuvat jäsenmaasta toiseen ilman niihin kohdistuvia fyysisiä valvontatoimenpiteitä. Tavarankuljettajan on säilytettävä kuljetusasiakirjat. Niiden avulla hän pystyy osoittamaan Suomen veroviranomaisille, että tavara on lähtenyt Suomesta ja että se on kuljetettu toiseen jäsenmaahan.

Tavara voidaan luovuttaa ostajalle jo Suomessa, jolloin ostaja voi itse huolehtia tavarankuljetuksesta toiseen yhteisömaahan, esimerkiksi omalla autollaan. Näytöksi siitä, että tavara on kuljetettu toiseen yhteisömaahan käy esimerkiksi ostajan antama todistus. Todistuksesta on käytävä ilmi, kuka tavarankuljettaa, milloin tavara on kuljetettu maasta (päivämäärä), millä kuljetusvälineellä kuljetus tapahtuu ja mikä on kuljetuksen päättymispaikka.

Pääsäännön mukaan **myynnit kuluttajalle** verotetaan alkuperämaaperiaatteen mukaisesti myyntimaassa. Poikkeuksen tähän pääsääntöön muodostaa ns. **kaukomyynti** jäsenvaltiosta toiseen. Kaukomyynnillä tarkoitetaan tavaroiden myyntiä yksityishenkilöille tai heihin rinnastettaville henkilöille toiseen jäsenvaltioon siten, että myyjä tai joku muu kuljettaa tavarat määränpäämaahan, esimerkiksi postitilausmyyntiä. Tällainen myynti verotetaan pääsäännöstä poiketen kuljetuksen määränpäämaassa, jos myynnin määrä ylittää määränpääjäsenvaltion asettaman rajan. Suomessa tämä raja on 35 000 euroa vuodessa. Erityisesti kuluttajille suunnatun internetkaupan yleistyessä kaukomyynti on yleistynyt. Suomessa ei kaukomyyntitietoa kerätä kausi veroilmoituksilla tai muutoinkaan systemaattisesti, toisin kuin joissain EU-jäsenmaissa. Verotarkastuksilla on todettu tapauksia, joissa Suomeen myytyjen tavaroiden kaukomyyntiraja on ylittynyt ja siten ulkomaiselle myyjälle on rekisteröitymisvelvoite syntynyt tänne. Kaukomyynti on alue, johon tulisi luoda tiedonkeruumenettely ja sitä kautta kohdistaa järjestelmällisempää valvontaa.

**Uusien kuljetusvälineiden** yhteisökauppaan sovelletaan erikoissäännöksiä, koska ne verotetaan aina siinä maassa missä uusia kuljetusvälineitä käytetään. Uuden kuljetusvälineen myynti toiseen jäsenvaltioon on siten aina verotonta yhteisömyyntiä riippumatta ostajan arvonlisäverorasemasta. Myynti ilmoitetaan kuitenkin joko yhteisömyyntinä tai verottomana liikevaihtona riippuen siitä, myydäänkö uusi kuljetusväline arvonlisäverolliselle ostajalle tai muulle kuin verovelvolliselle, esimerkiksi yksityishenkilölle. Vastaavasti arvonlisäverovelvollisten yritysten ostamat uudet kuljetusvälineet käsitellään yhteisöhankintoina, jolloin niistä tilitetään vero kuten muistakin yhteisöhankinnoista. Myös yksityishenkilö on verovelvollinen toisesta jäsenvaltiosta ostamansa uuden kuljetusvälineen yhteisöhankinnasta.

Yhteisömyyntiä ja -hankintaa koskevat säännökset eivät tule sovellettaviksi, jos tavarat myydään jäsenvaltiosta toiseen soveltaen käytettyjen tavaroiden, sekä taidete-, keräily- ja antiekiesineiden **marginaaliverotusmenettelyä**. Vastaavasti mainittujen tavaroiden ostoa toisesta yhteisömaasta ei käsitellä yhteisöhankintana, jos tavarankuljetus on alkamisvaltiosta sovellettu marginaaliverotusmenettelyä vastaavaa menettelyä ja ulkomalaisen jälleenmyyjän antamassa myyntitositteessa on merkintä tällaisen menettelyn soveltamisesta.

<sup>288</sup> Arvonlisäverotus EU-tavarakaupassa, Verohallituksen julkaisu 175.10 1.1.2010  
<http://www.vero.fi/nc/doc/download.asp?id=1009;413278>

**Palvelujen** sisäkaupan arvonlisäverotuksessa on aikaisemmin noudatettu myyntimaaperiaatetta. Vuoden 2010 alusta lähtien elinkeinonharjoittajalle myytävät palvelut verotetaan pääsääntöisesti ostajan sijoittautumisvaltiossa. Ostaja suorittaa veron myyjän puolesta eli myyntiin sovelletaan käännettä verovelvollisuutta. Myyntimaasäännökset määrittelevät, minkä valtion arvonlisävero myynnistä suoritetaan.

Kuluttajille myytyjen palveluiden yleissääntönä on edelleen se, että ne verotetaan myyjän sijoittautumisvaltiossa.

Edellä mainituista yleissäännöistä poikkeavia myyntimaasäännöksiä on mm. seuraavilla palveluilla:

- \* kiinteistöön kohdistuvat palvelut
- \* kuljetuspalvelut ja niiden liitännäispalvelut
- \* irtaimen omaisuuteen kohdistuvat palvelut
- \* kuljetusvälineen vuokraus
- \* kulttuuri-, viihde- ja muut vastaavat palvelut
- \* ravintola- ja ateriapalvelut
- \* välityspalvelut
- \* EU:n ulkopuolelle myydyt immateriaalipalvelut, sähköiset palvelut ja telepalvelut.

Käännetyllä verovelvollisuudella tarkoitetaan sitä, että verovelvollinen myynnistä on myyjän sijasta ostaja. Suomessa käännettä verovelvollisuutta sovelletaan laajasti. Pääsäännön mukaan ostaja on verovelvollinen ulkomaalaisen täällä harjoittamasta myynnistä, jos palvelun tai tavaran myyjänä on ulkomaalainen, jolla ei ole Suomessa kiinteää toimipaikkaa, eikä hän ole hakeutunut täällä verovelvolliseksi.<sup>289</sup>

## **VIES-järjestelmä**

Sisäkaupan arvonlisäverotuksen valvontaa varten on pyritty rakentamaan periaatteessa aukoton ristikontrollijärjestelmä (VIES), jossa voidaan verrata toisessa valtiossa olevien tavaroiden myyjien ilmoittamia myyntejä toisessa valtiossa olevien ostajien ilmoittamiin ostotietoihin. Järjestelmä perustuu kussakin jäsenvaltiossa verovelvollisilta kerättäviin valvontatietoihin ja näiden tietojen vaihtamiseen jäsenvaltioiden kesken. Jäljempänä termillä ”VIES-tieto” tarkoitetaan yllämainitulla tavalla suomalaiseen ostajaan kohdistuvaa, toisen jäsenmaan myyjän ilmoittamaa tietoa.

Suomessa arvonlisäverovelvollinen antaa sisäkauppaa koskevat tiedot kahdessa vaiheessa:

- a) *Kausiveroilmoituksella*, joka annetaan pääsääntöisesti kuukausittain kohdekaudesta seuraavan toisen kuukauden 12. päivänä, ilmoitetaan muihin EU-maihin tehtyjen myyntien yhteismäärä ja muista EU-maista tehtyjen tavara- ja palveluhankintojen yhteismäärä.
- b) *Yhteenvetoilmoituksella* ilmoitetaan kuukausittain tavaran myynnit ja yleissäännöksen nojalla verotettavan palvelun myynnit EU-maihin toisessa jäsenvaltiossa rekisteröidylle verovelvolliselle. Muiden EU-maiden arvonlisäverovelvollisilta otetuista tavaroista ja palveluista ei anneta vastaavaa ilmoitusta. Yhteenvetoilmoitus on annettava sähköisesti viimeistään kunkin kuukauden päätymistä seuraavan kuukauden 20. päivänä. Yhteenvetoilmoitus täytetään asiakaskohtaisesti asiakkaan alv-numeroineen ja maakodeineen. Kaikki

<sup>289</sup> Verohallitus: Palvelujen ulkomaankaupan arvonlisäverotus 1.1.2010 alkaen. Verohallinnon julkaisu 201.10 1.1.2010 <http://www.vero.fi/nc/doc/download.asp?id=7491;167026>

myynnit yhdelle asiakkaalle ilmoitetaan yhteenlaskettuna yhdellä rivillä. Tarvittavat palvelumyynnit ilmoitetaan erikseen omalla rivillään.<sup>290</sup>

Kukin verohallinto toimittaa kuukausittain oman valtionsa myyjien ilmoittamat myyntiedot ostajina toimineiden yritysten kotivaltioiden verohallinnoille. Jos myyjien ilmoittamien tietojen ja ostajan ilmoittamien yhteisöhankintojen tai esimerkiksi liikevaihdon välillä on ristiriitaa, ostajan kotivaltion veroviranomainen voi pyytää myyjän kotivaltion verohallinnolta erittelyn kyseiselle ostajalle ilmoitetuista myynneistä ja tarvittaessa ns. kauppatapahtumakyselynä myös kopioidut laskuista, kuljetusasiakirjoista ja maksutositteista. sekä muut yksityiskohtaiset tiedot liikesuhteesta tai kauppatapahtumasta. Samalla tapaa voidaan varmistaa verottoman myynnin tosiasiallisuus tarvittaessa; myyjän kotivaltio (tässä tapauksessa Suomi) voi pyytää ostajan kotivaltion veroviranomaisia varmentamaan onko myynti tapahtunut ja verottomuuden edellytykset olemassa.

Yhteenvetotiedot kerätään ja lähetetään muihin jäsenvaltioihin aikaisemmin neljännesvuositain. Tästä aiheutunut viive on käytännössä kuitenkin osoittautunut liian pitkäksi erityisesti lyhyen elinkaaren yritysten käyttäessä sitä hyväkseen. Viranomaisten valvonta- ja erityisesti perintätoimet tulivat näiden kohdalla auttamatta liian myöhässä yritysten toiminnan loputtua ja veropetoksilla saadun hyödyn kadottua viranomaisten ulottuvilta. Vuoden 2010 alussa aika-tilaa onkin nopeutettu samalla kun palvelujen arvonlisäverotus muutettiin käännettyyn eli toisessa valtiossa olevan ostajan verovelvollisuuteen perustuvaksi.<sup>291</sup>

Myyjien ilmoittamien myyntitietojen ja ostajien ilmoittamien yhteisöhankintojen erot eivät sellaisinaan osoita viranomaisvalvonnan ulkopuolella tapahtuneen yhteisökaupan määrää. Nämä tiedot voivat erota toisistaan lukuisten sekä tahallisten että tahattomien virheiden takia.

Myyjän virheenä voi olla mm:

- väärin kirjattu ostajan tunnus,
- virheet myynnin määrässä tai ajankohdassa ja
- ilmoitukseen sisältyvät siihen kuulumattomat erät kuten vienti tai välityskauppa.

Ostajan virheenä voi olla mm:

- puhdas kirjausvirhe (lomakkeen kohta jäänyt täyttämättä tai täytetty väärin) tai
- esimerkiksi ostojen ja myyntien kirjaaminen välityskaupaksi.

Eroja saattaa syntyä myös ns. kolmikantakaupan seurauksena, vaikka osapuolet olisivat ilmoittaneet tiedot oikein, johtuen yhteisökaupan menettely- ja ilmoitussäännöksistä.

Merkittävä erojen aiheuttajana on toisen yrityksen arvonlisäverotunnisteen käyttö joko tämän yrityksen tieteen (tunnuksen vuokraaminen) tai tietämättä (tunnuksen kaappaaminen). Toisaalta eroja ei synny silloin kun myyjä tarkoituksella jättää myynnin ilmoittamatta omassa yhteenvetoilmoituksessaan eikä ostaja ilmoita kauppaa omassa yhteisöhankinnoissaan. Tällöin on tavallisesti kysymys jonkinlaisesta intressiyhteydestä myyjän ja ostajan välillä.<sup>292</sup>

<sup>290</sup> Verohallitus: Yhteenvetoilmoituksen antaminen ja ilmoituksen korjaaminen

[http://www.vero.fi/?article=8530&domain=VERO\\_MAIN&path=5,40,89&language=FIN](http://www.vero.fi/?article=8530&domain=VERO_MAIN&path=5,40,89&language=FIN)

<sup>291</sup> Euroopan unionin neuvosto hyväksyi 16 päivänä joulukuuta 2008 yhteisökauppaan liittyvien tietojen keruuta ja vaihtoa koskevan direktiivin ja asetuksen; neuvoston direktiivi 2008/117/EY direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta sekä neuvoston asetus (EY) N:o 37/2009 asetuksen (EY) N:o 1798/2003 muuttamisesta. Suomessa uudet säännökset saatettiin voimaan arvonlisäverolain muuttamisesta annetulla lailla 886/2009

<http://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiat/he+136/2009>

<sup>292</sup> Juha Kuusala: VIES-tiedot verovalvonnassa, esitelmä 12.2.2008

Periaatteessa VIES-järjestelmä mahdollistaa tehokkaan ristikontrollin sisäkauppaa harjoittavien ilmoittamien hankintojen ja myyjien ilmoittamien tietojen välillä. Käytännössä valvontaa vaikeuttaa kauppatapahtumien massiivinen määrä sekä suuriin lukuihin hukkuvat tahalliset ja tahattomat virheet.

Vuonna 2008 Suomessa oli noin 50.000 yhteisöhankintoja ilmoittanutta yritystä, joiden ilmoittamien yhteisöhankintojen kokonaismäärä oli 37,8 miljardia euroa. Heitä koskevien VIES-tietojen yhteismäärä samalta ajalta oli 40,2 miljardia euroa. Lisäksi ilmoitettiin 1,6 miljardin euron arvosta VIES-tietoja lähes 27.000 yritykselle, jotka eivät itse olleet ilmoittaneet lainkaan yhteisöhankintoja. Toisaalta 5.400 yritystä ilmoitti yhteisöhankintoja yhteensä 217 miljoonan euron arvosta, vaikka näitä koskevia VIES-tietoja ei ollut lainkaan tullut.

### 8.3.2. Sisäkauppaan liittyviä väärinkäytösmuotoja

Sisäkauppaan liittyvistä väärinkäytöksistä on eniten huomiota saanut osakseen **karusellikauppa**, joka perustuu todellisten tai kuviteltujen tavaraerien myyntiin maasta toiseen ja perusteettomien arvonlisäveron palautushakemusten tai vähennysten tekemiseen näiden tavaraerien hankintojen perusteella. Veron suoritusvelvollisuus jää omistajanvaihdostilanteissa ostajiksi järjestetyille luvaaniyhtiöille, jotka jättävät veronsa systemaattisesti maksamatta. Kysymys ovat kertakäyttöiset tai lyhyen elinkaaren yhtiöt, jotka on usein perustettu vain tätä tarkoitusta varten (missing trader).

Karusellinimitys johtuu siitä että sama tavaraerä saattaa kiertää maasta toiseen useampikin kertoja. Välttämättä ei tarvita edes konkreettista tavaraa vaan tuotteet voivat olla täysin fiktiivisiä ja toimitaan pelkkien kauppaja ja kuljetuksia koskevien tekaistujen papereiden varassa. Kysymys voi olla myös aineettomista tuotteista, kuten viimeaikoina esiintyneet päästöoikeuksien karusellikauppaan liittyvät tapaukset osoittavat. Jos tavaraa tosiasiasa liikutellaan, suosituimpia ovat suhteellisen pienet ja helposti kuljetettavat, mutta arvokkaat tuotteet kuten matkapuhelimet ja muu elektroniikka.

Karusellikauppaa yksinkertaisempia, Suomessa yleisempiä arvonlisäveropetosten muotoja ovat:

- Jo edellä ulkomaankaupan yhteydessä esiin tuodut **perusteettomat arvonlisäveron palautushakemukset** joko täysin tekaistujen vienti-ilmoitusten ilmoitusten tai yhteisömyyntidokumenttien perusteella. Vilpillisesti ilmoitettuun verottomaan myyntiin liittyvät usein myös vääränsisältöiset verolliset ostolaskut, joiden perusteella negatiivista arvonlisäveroa kertyy. Vietäviksi ilmoitetut tavarat myydään pimeästi yhteisön alueella.
- **Väliyhtiöiden käyttö yhteisöhankintatilanteissa** (tavaraa ostetaan Suomeen toisesta EU-maasta). Tavara hankitaan väliyhtiön arvonlisäverotunnuksella ilman arvonlisäveroa. Tämän jälkeen väliyhtiö myy sen ostajayritykselle, joka vähentää ostohintaan sisältyvän arvonlisäveron. Väliyhtiö jättää omat veronsa maksamatta ja ajautuu jossain vaiheessa konkurssiin, joka yleensä raukeaa varojen puutteessa. Joskus käytetään väliyhtiön ja ostajan välissä ns. puskuriyhtiötä, jonka kautta käytännössä lähes nollakatteinen laskutus ohjataan. Näin pyritään vaikeuttamaan viranomaisen valvontaa ja mahdollisia verotarkastus- tai esitutkintatoimia. Tällainen petostyyppi tunnetaan **ketjupetoksen** nimellä.
- **Väärin arvonlisäverotunnisteiden käyttö** yhteisöhankinnoissa. Kysymyksessä voi olla tekaistut tunnus, jolloin luotetaan siihen, ettei myyjä tarkista tämän voimassaoloa, vaikka

”identiteettivarkaus”, jolloin käytetään toisen yhtiön tunnustamaa tietämättä. Jälkimäiseen tyyppiin liittyvät lähes aina myyjälle esitetyt vääränsisältöiset valtakirjat tai muu vastaava dokumentointi, jolla vilpillisessä mielessä oleva ostaja pyrkii myyjää harhauttamaan.

- **Harmaatuonti**, jolloin toisesta EU-maasta hankitut tavarat myydään suoraan kuluttajille joko kokonaan kirjanpidon ohi tai peitetään hankintahinta tekaistulla kuitilla.

Suomessa on varsinaisia karusellikauppatapauksia paljastunut suhteellisen vähän. Sitä vastoin systemaattisia, **tiettyyn tuotteeseen tai tuoteryhmään** kohdistuvia muuntyyppisiä sisäkaupan arvonlisäpetoksia ja niihin liittyvää harmaata taloutta on tullut esiin mm. raakakullan, matkapuhelinten, käytettyjen autojen ja elintarvikkeiden maahantuonnin yhteydessä. Tyypillistä näille väärinkäytöstyypeille on se, että ne ovat ennen Suomeen rantautumistaan esiintyneet jo aikaisemmin Ruotsissa ja muissa EU:n jäsenvaltioissa. Yhteisinä piirteinä niissä ovat olleet:

- Lyhyen elinkaaren tai kertakäyttöyritysten käyttäminen tavaroiden maahantuojina ja suorittamatta jätettyjen verojen jättäminen näiden rasitteeksi.
- Ainakin näennäisesti laillisen talouden puolella toimivat ostajayritykset, jotka ovat saaneet tuotteet edullisesti vältettyjen verojen ansiosta.
- Useissa tapauksissa toimintaa pyörittäneiden henkilöiden rikostausta (talous-, huume-, väkivalta- ja omaisuusrikokset).
- Enemmän tai vähemmän toiminnan luonteesta tietoiset tavarantoimittajat.
- Tavaroiden hakemisesta ja muista vastaavista tehtävistä huolehtiva avustaja- ja bulvaanijoukko.

Edellä kuvatus kaltaisia arvonlisäveropetostyyppisiä on liittynyt

- matkapuhelinten maahantuontiin 1990-luvun puolivälissä,
- sijoituskullan maahantuontiin ja maastavientiin 1990-luvun puolivälissä,
- käytettyjen autojen harmaatuontiin vuodesta 2003 alkaen ja
- elintarvikkeiden maahantuontiin 2000-luvun puolivälin jälkeen.

Matkapuhelimiin ja sijoituskultaan liittyvien petossarjojen taustalla oli osittain samoja henkilöitä, joista jotkut olivat olleet mukana jo ennen Suomen EU-jäsenyyttä toteutetussa Virossa tuotuun romumetalliin liittyvässä petosjutussa.

Edellä mainittujen, Suomeen aalloittain rantautuneiden ilmiöiden lisäksi sisäkauppaan liittyviä arvonlisäveropetoksia on tullut esiin sekä idänkaupan yhteydessä että muutoin yksittäisissä, varsin suurissakin tapauksissa.

### 8.3.3. Matkapuhelimiin ja sijoituskultaan liittyvät petossarjat 1990-luvulla

#### Matkapuhelimet

Suomen liittyminen EU:n jäseneksi vuonna 1995 osui samaan aikaan matkapuhelinten kotimaisen kysynnän voimakkaan kasvun kanssa. Tämä loi otollisen maaperän myös matkapuhelinkauppaan liittyville väärinkäytöstilanteille. Matkapuhelinten harmaatuonti veroja maksamattomia bulvaaniyhtiöitä hyväksi käyttäen muodostui vuosina 1995 ja 1996 niin laajamittai-

seksi, ettei virallisilla markkinoilla toimivilla yrityksillä ollut mahdollisuuksia pärjätä kilpailussa harmaatuontia hyväksi käyttävien kanssa.<sup>293</sup>

Matkapuhelimet hankittiin eurooppalaisilta myyjiltä ilman arvonlisäveroa käyttäen hyväksi tätä tarkoitusta varten perustettuja tai hankittuja, arvonlisäverovelvollisiksi rekisteröityjä yrityksiä. Näiden yritysten käyttöikä oli parhaimmillaan alle kuukauden eli yhtiöt myytiin ulkopuolisille ennen kuin niistä piti tehdä ensimmäistään arvonlisäveroilmoitusta. Esiintyi myös tapauksia, joissa puhelimet oli ostettu tosiasiassa rekisteröimättömillä tai toisilta yrityksiltä ”lainatuilla” arvonlisäverotunnuksilla. Tämän jälkeen puhelimet myytiin verollisina suomalaisille tukkuportaan yrityksille, jotka vähensivät omassa verotuksessaan hankintaan sisältyvän, tosiasiassa maksamattomaksi jäävän arvonlisäveron.

Järjestelmän takana ja osin myös bulvaaniyritysten pyörittäjinä oli useita poliisin ennestään tuntemia ammattirikollisia, jotka olivat aikaisemmin toimineet mm. huumekaupassa. Eräs verotarkastusten, Keskusrikospoliisin suorittaman esitutkinnan ja syyttäjien keskeistä ongelmista oli selvittää tukkuportaan ostajien osallisuus tai tietoisuus kaupan luonteesta.

Matkapuhelinkauppaan liittyvissä verotarkastuksissa tarkastettiin kaikkiaan 52 suomalaista yritystä, joista osa ei tosiasiassa ollut harjoittanut mitään liiketoimintaa vaan toiminut pelkinä bulvaaneina. Puhelimia maahantuoneiden yritysten kokonaisliikevaihto ylitti 200 miljoonaa markkaa (34 miljoonaa euroa). Verohallinto teki tarkastusten johdosta 41 rikosilmoitusta ja pani maksuun jälkiveroja yli 59 miljoonaa markkaa (10 miljoonaa euroa).

### **Sijoituskullan myynti**

Kultakauppaan liittyviä arvonlisäveropetoksia alkoi vuonna 1995 paljastua ensin Ruotsissa. Hyvin pian kävi ilmi, että samanlaista toimintaa harjoitettiin myös Suomessa, osin samojen tekijöidenkin toimesta. Suuret kullan ostajat olivat havainneet, että kullan myyjinä alkoi esiintyä aikaisemmin tuntemattomia yrityksiä, jotka kauppasivat hieno- ja harkkokultaa edulliseen hintaan. Samana vuonna Suomen tulli paljasti Virossa tulossa olevan henkilön, jonka vaatteisiin kätkeytyinä oli kultaharkkoja. Tämän jälkeen käynnistyneissä tullin ja verohallinnon suorittamissa tarkastuksissa sekä poliisitutkimuksissa löytyi lähes 40 kultan tuontia ja myyntiä harjoittanutta yritystä, jotka olivat joko salakuljettaneet kultaa Virossa tai tuoneet sitä ilman arvonlisäveroa toisista EU-maista.

Kulta myytiin täällä arvonlisäverolliseen, mutta normaalia hiukan edullisempaan hintaan suurille kullan ostajille, jotka vähensivät ostohintaan sisältyvän veron omasta arvonlisäverosuorituksestaan. Myyjinä olivat Suomessa rekisteröidyt osakeyhtiöt, joilla ei ollut tarkoitukseen maksaa myyntihintaan sisältyvää arvonlisäveroa. Yhtiöt oli tarkoitettu kertakäyttöisiksi, lyhin todettu yrityksen elinikä oli 2 kuukautta. Yritysten katte perustui säästetyn arvonlisäveron osuuteen. Osassa tapauksia epäiltiin saman kullan tai joissakin tapauksissa vain sitä koskevien papereiden kiertäneen edelleen Ruotsiin ja myyjäyhtiön hakeneen viennin perusteella täältä arvonlisäveron ennakkopalautusta.

Kullan myyjinä toimi yhteensä 38 eri yhtiötä ja osastajina 4 yhtiötä. Paljastetun kultakaupan kokonaisarvo oli noin 105 miljoonaa markkaa (17,5 miljoonaa euroa) ja vältetyt arvonlisäverot vajaat 20 miljoonaa markkaa (3,3 miljoonaa euroa).

<sup>293</sup> Vanhempi verotarkastaja Janne Marttinen: *Viranomaisyhteistyönä suoritettut verotarkastukset GSM-puhelinsektorilla vuosina 1996 – 1999*, esitelmä SCAF:n (EU:n petostenttorjunnan alakomitea) kokouksessa 4.4.2000



EU:n alueella yleistyneisiin sijoituskultaan kohdistuvien arvonlisäpetosten takia arvonlisäverodirektiivin muutoksella sijoituskullan myynti, välitys, yhteisöhankinta ja maahantuonti muuttuivat verottomiksi 1.1.2000 alkaen.

### 8.3.4. Käytettyjen autojen harmaatuonti 2000-luvulla<sup>294</sup>

Autojen harmaatuonnilla tarkoitetaan käytettyjen ajoneuvojen maahantuontia ja jälleenmyyntiä siten, että liiketoiminnassa kierretään arvonlisävero kokonaan tai osittain.

Käytettyjen autojen tuonti EU:sta kasvoi räjähdysmäisesti uuden autoverolain (266/2003) myötä 2003. Edullisempi, syrjimättömyysperiaatteen mukainen autovero, laski käytettyjen autojen tuontikustannuksia lähelle keskieurooppalaista tasoa ja 2003–2008 on Suomeen tuotu yhteisöstä vuosittain n. 35 000 - 40 000 käytettyä ajoneuvoa.

Vuoden 2004 alkupuolella alkoi EU-kaupan valvonnassa ilmetä enenevässä määrin tapauksia, joissa saksalaisten autokauppiaiden suomalaiselle yritykselle ilmoittamat yhteisömyynnit eivät täsmänneet suomalaisen yrityksen ilmoittamiin hankintoihin. Useimmissa tapauksissa suomalainen yritys ei ollut ilmoittanut hankintoja lainkaan. Tapauksia pitemmälle tutkittaessa tuli ilmeiseksi, että autokauppaan oli pesiytymässä harkittua veropetostoimintaa. Useissa tapauksissa suomalaisten yritysten aikaisemmalla toimialalla ei ollut mitään tekemistä autokaupan kanssa.

Autontuontiin siirtyi lukuisia talousrikostaustaisia toimijoita, jotka käyttivät hyväkseen käytetyn yhteisötavaran väljää veroa kontrollia. Verotarkastuksissa, ilmiötä selvittäneen Verohallituksen asettaman työryhmän muistiossa ja harmaatuonnin viranomaisyhteistyönä käynnistetyssä verovalvontahankkeessa 2006–2008 selvitettiin useita toimintamalleja, joiden tarkoituksena oli välttää kuluttajakaupassa maksettava arvonlisävero.

#### Ketjutus

Auto ostetaan yhteisöstä verottomasti bulvaanina toimivan suomalaisen yrityksen y-tunnuksen avulla. Tämä yritys puolestaan myy auton jälleenmyyjälle verollisena, jolloin jälleenmyyjäyritys saa vähennyskelpoisen hankinnan kirjanpitoonsa. Bulvaaniyritys on usein lyhyen elinkaarinen firma, joka on perustettu vain verottomien yhteisöhankintojen vuoksi. Ketjutukseen on toisinaan käytetty toiseen yhteisömaahan perustettua firmaa, josta todellisen kauppakirjan hankkiminen on käytännössä mahdotonta. Tällaisia ulkomaille perustettuja ketjutuspetokseen tarkoitettuja yrityksiä on perustettu etupäässä Viroon, Saksaan ja Espanjaan.

#### Hankinnan verostatuksen väärennös kirjanpitoon

Tekaistu vähennysoikeus tehdään yksinkertaisimmillaan siten, että yhteisöhankinta hankittu tavara kirjataan marginaalitavarana ostoihin. Tarkastuksen yhteydessä havaittu väärä kirjaus ei useimmissa tapauksissa ole johtanut rikosilmoitukseen, vaan yritystä on jälkiverotettu. Useimmissa tällaisissa tapauksissa yritys ei ole suorittanut jälkiveroa vaan yritys on ajettu konkurssiin. Tämän jälkeen muuten kannattavaa toimintaa on yleensä jatkettu uuden yrityksen

<sup>294</sup> Tulliylitarkastaja Jukka Kuosma: *Harmaatuodut käytetyt EU-autot*, muistio. Antti Huttunen, Juha Kuusala, Esa Ollikainen, Keijo Turja: *Käytetyt ajoneuvot ja veropetokset*, Verohallituksen työryhmämuistio tammikuu 2007



nimissä. Joillakin autokauppiailla on takanaan jopa neljä tällaista konkurssia, mutta itse auto-kauppa jatkuu keskeytyksettä samoissa tiloissa.

Marginaaliverokeinottelu on verotarkastushavaintojen mukaan kasvanut tonttiajoneuvokaupan piirissä viimeisen kolmen vuoden aikana.<sup>295</sup> Samalla petosmallit ovat monimutkaistuneet. Suomalainen ostaja, joka haluaa yhteisötavarana hankitun ajoneuvon vilpillisesti marginaaliveromenettelyn piiriin, saattaa arvon lisäveron välttämiseksi käyttää koti- tai ulkomaista välilyhtiötä, jonka kautta laskutus kierrätetään ja muutetaan vääränsisältöiseksi marginaalilaskuksi. Näin meneteltäessä myyjän antama yhteisömyyntitieto VIES-järjestelmässä kohdistuu tähän välilyhtiöön, ei itse vilpilliseen toimijaan. Tämä vaikeuttaa petosten havaitsemista ja tutkimista.

*Ensimmäinen Suomessa oikeusasteisiin päätynyt marginaaliveropetosjuttu käsiteltiin äskettäin käräjäoikeudessa.<sup>296</sup> Tapauksessa yhtiön osakas oli väärentänyt ajoneuvojen yhteisöhankintalaskut marginaaliverolaskuiksi. Kaiken kaikkiaan vilpillisellä menettelyllä satu verohyöty oli noin 700.000 €. Tuomio oli langettava. Vastaaja tuomittiin törkeästä veropetoksesta, törkeästä kirjanpitorikoksesta sekä määrättiin neljän vuoden liiketoimintakieltoon. Tätä kirjoitettaessa ei ole tiedossa tulevatko osapuolet valittamaan tuomiosta*

### **Vaihtoauton kirjanpitoarvon manipulointi**

Vaihtoautohyvitys, eli vanhan auton ottaminen vaihdossa ei ole autokaupassa liiketoiminnan kannattava osa, vaan yrityksen läpi kulkeva omaisuus. Tässä petostyyppissä harmaatuojia myy esim. vähän käytetyn Audin ja hyvittää asiakkaan Ford-merkkisestä vaihtoautosta 4000 euroa. Vaihtoauto saadaan muutetuksi parissa päivässä 4000 euron oksi rahaa. Liiketaloudellista riskiä ei Suomessa toimivan autokauppiaan tarvitse ottaa. Vaihtoautosta hyvitetään siitä vaihtomasti saatava summa. Kun esimerkin vaihtoauto kirjataan kirjanpidossa 6500 euron arvoiseksi, ei Audin myynnistä jää juurikaan katetta, josta alv pitäisi suorittaa. Tällaista veronkiertomenetelmää on vaikea osoittaa tahalliseksi. Jos verotarkastaja havaitsee että vaihtoautos- ta hyvitetään usein yli käyvän arvon, voi yrittäjä väittää tappiollisten kauppojen kuuluvan yrittäjän normaaliin riskiin.

### **Harmaatuonnin määrä ja siitä aiheutuneet arvonlisäveromenetykset**

Verohallituksen autontuonnin väärinkäytöksiä selvittänyt työryhmä suoritti autoalan yritysten osalta otannan, jonka tuloksena oli, että autoalan yritysten vuonna 2006 ilmoittamat yhteisöhankinnat olivat noin 35 % pienemmät kuin niille ilmoitetut yhteisömyynnit. Tämä merkitsee sitä, että yritysten arvonlisäverotunnisteella muista EU-maista käytettyinä ostetuista 22 000 henkilöautosta 7 700 auton hankinta jätettiin ilmoittamatta. Keskimääräiseksi käytetyn auton hankintahinnaksi työryhmä laski otannan perusteella 7 200 €. Ilmoittamaton yhteisöhankintojen määrä olisi siten vuonna 2006 ollut 55 400 000 euroa. Keskimääräistä myyntihintaa käyttäen ilmoittamattomien yhteisöhankintojen edelleen myynnin arvoksi saadaan 129 000 000 euroa ja siihen sisältyvä arvonlisävero olisi siten 23,2 miljoonaa euroa. Tähän on lisättävä muiden kuin autoverotettavien ajoneuvojen eli kuorma-autojen, linja-autojen, perävaunujen ja moottorityökoneiden tuonnin arvosta se osuus, joka Suomessa menee edelleen myyntiin sekä suomalaisilla arvonlisäverotunnisteita hankitut autot, jotka on kuljetettu suoraan Ruotsiin.

<sup>295</sup> Verohallituksen sisäkaupan petostorjunta, Juha Kuusala 2.6.2010

<sup>296</sup> Päijät-Hämeen käräjäoikeuden tuomio 30.4.2010

Arvonlisäveron maksamatta jättäminen lähes kaksinkertaistaa käytetyn auton mynnistä saadun katteen. Kaksinkertainen kate tuo harmaatuojalle merkittävää etua paremman kannattavuuden ja hintakilpailukyvyn vuoksi. Seuraavassa on esitetty normaalin yhteisökaupan ja marginaaliveromanipuloidun auton tuontikalkyyli ja verokertymä.<sup>297</sup>

Normaali-tuonti		Harmaatuonti
17441	Auton keskimääräinen kotimainen myyntihinta kaupallisessa tuonnissa	17441
7500	Henkilöauton ARVONLISÄVEROTON ostohinta Belgiasta hankittuna	7500
410	Rahti ja toimituspalkkio vähintään	410
90	Edellisen ALV 22% ALV-kannan mukaan	90
<b>8000</b>	<b>Tuontikustannukset rekisteröimättömänä 'laiturille'</b>	<b>8000</b>
5058	Autovero bensiinikäyttöisen henkilöauton 29%kannan mukaan.	5058
1113	Autoveron ALV. Vähintään	1113
6171	Autovero yhteensä vähintään	6171
123	Katsastukset	123
27	Katsastuksen sisältämä ALV	27
<b>14294</b>	<b>Tuontikustannukset rekisteröitynä</b>	<b>14294</b>
1230	Tuontikustannusten sisältämä ALV	1140
17441	Todellinen kuluttajan maksama myyntihinta	17441
	Tuontihinnan ja jälleenmyyntihinnan erotus	9441
	Myynnistä maksettava ALV hankintahinnan ja jälleenmyyntihinnan erotuksesta	1702
3145	Myynnistä maksettava ALV.	
1230	ALV:sta tehtävät vähennykset	1140
<b>1915</b>	<b>Tilitettävä ALV / Suomessa kuluttajalle myyty auto</b>	<b>563</b>
2435	Myyntikate	3787
	Verostatuksen manipuloinnilla saatu petoshyöty / auto	1352

Käytettyjen autojen maahantuontiin liittyvän laiskennallisen harmaan talouden määrää ja arvonlisäverotappioita sekä petollisesta menettelystä saatua kokonaishyötyä voidaan arvioida käyttäen tietoja autojen ostoista, keskimääräisistä autojen hinnoista ja edellä olevalla lasketusta myyntikatteesta.<sup>298</sup>

	Tuonnin määrä	Tuonnin arvo milj. euroa	Tuoja-yritykset	Myynnin arvo milj. euroa	Myyntikate milj. euroa	Vältetty alv milj. euroa	Petoshyöty milj. euroa
<b>2003</b>	46000	350	245	650	137	30	62
<b>2004</b>	46000	350	245	650	137	30	62
<b>2005</b>	44200	330	231	620	130	30	60
<b>2006</b>	42200	300	210	600	126	28	57
<b>2007</b>	34200	250	175	500	105	22	46
<b>2008</b>	38300	270	189	500	105	25	52
<b>Yhtensä</b>	<b>250900</b>	<b>1850</b>	<b>1295</b>	<b>3520</b>	<b>739</b>	<b>165</b>	<b>339</b>

<sup>297</sup> Jukka Kuosma: Harmaatuotujen EU-autojen valvonnasta. Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti: Talousrikollisuuden tilannekuva II/2009, s.21

<sup>298</sup> Taulukon pohjatiedot apulaisjohtaja Juha Kuusala, Verohallitus. 1.4.2009 tulleen autoverolain muutoksen jälkeen autoverosta ei suoriteta arvonlisäveroa. Samalla autoveroa kuitenkin korotettiin vastaavalla määrällä.

### Käytettyjen autojen maahantuonnin valvontahanke

Verohallinto ja Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti käynnistivät tullin, ajoneuvorekisterikeskuksen ja poliisin kanssa keväällä 2006 laajan käytettyjen EU -autojen tuojien koostuvan valvontahankkeen. Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti kartoitti Suomessa 2004 - 2005 toimineet käytettyjen autojen maahantuojat ja jälleenmyyjät, joita oli yhteensä 494.

Yritysten nimissä oli 2004 - 2005 v. rekisteröity yhteensä 17.000 autoa sekä noin 3.000 moottoripyörää. Yritysten yhteenlaskettu verovelka oli noin 5.5 miljoonaa euroa. Autoja ja moottoripyöriä oli hankittu 164.000.000 eurolla, mutta yritykset itse ilmoittivat hankintoihin vain puolet tästä arvosta, 87.900.000 euroa. Autojen yhteenlaskettu kuluttajahinta Suomessa oli noin 380.000.000 euroa. Laskennallinen ALV-kertymä on tästä summasta 38 - 55 miljoonaa euroa, mikä jäi toteutumatta. Riskikäyttäytymisen perusteella akuutisti tarkastustarpeisia yrityksiä löytyi 158 kappaletta, jotka liittyivät 109 tosiasialliseen toimijaan.

Alustavan kartoituksen tuloksena havaittiin arvonlisäveroa kierrettävän yleisesti yhteisötavarana tuotujen autojen kaupassa. Verohallinnon CLO-yksikkö oli tehnyt saman havainnon uusien autoalan yritysten puuttuvien yhteisöstoilmoitusten ja eurooppalaisten autokauppiaiden VIES-tietojen ristiriidan perusteella. Monien uusien autoalan maahantuontiyritysten toiminnassa havaittiin vakavia veroepäselvyyksiä ja jopa rikosepäilyjä. Usealla näistä yrityksistä oli vastuuhenkilöinä talousrikostaustaisia henkilöitä, mikä yhdessä epäjohtonmukaisen verokäyttäytymisen kanssa synnytti tarpeen tehostettuun valvontaan koko toimialalla.

Kohdejoukon yritysten tähän mennessä valmistuneiden tarkastuskertomusten perusteella on tehty mittavia maahantuonnin epäilyksiä sekä joitakin rikosilmoituksia. Kohdevalinnan osumatarkkuus oli onnistunut ja useimmissa tapauksissa epäiltyä veronkiertoa voitiin todeta tapahtuneen. Tehostetun valvonnan ansiosta on harmaatuojayritysten veroilmoituskäyttäytyminen parantunut huomattavasti, mutta verokertymään ei tällä ole ollut toivottua vaikutusta. Tämä viittaa uusien veronkiertotapojen käyttöönottoon.

Uutena ilmiönä on todettu autoveron kiertämistä siten, että suomalainen yksityishenkilö hankkii virolaisen yhtiön ja ostaa tämän nimiin auton Virossa. Auto rekisteröidään Virossa, mutta sitä käytetään Suomessa. Hintataso Virossa on olennaisesti halvempi kuin Suomessa. Valvontaa ei käytännössä tässä asiassa ole, lukuun ottamatta poliisin toteuttamia tien päällä tapahtuneita ratsioita, joissa virolaiskilvin varustettuja ajoneuvoja on tarkastettu. Kiinnijäämisriski on varsin pieni. Arviota ilmiön laajuudesta ei ole.<sup>299</sup>

#### 8.3.5. Elintarvikkeiden tuontiin liittyvät arvonlisäveropetokset 2000-luvulla<sup>300</sup>

Viranomaiset kiinnittivät pari vuotta sitten huomiota etnisten elintarvikkeiden tukkukauppaa harjoittavaan yritysryppääseen. Yritysrypäs muodostui tukku- ja jakeluportaan yrityksistä, joiden asiakkaina on vähittäiskauppaa tai ravintolatoimintaa harjoittavia yrityksiä. Tarkasteltujen yritysten koko jakeluketju maahantuonnista (käsittäen EU-maista ostot) vähittäiskauppaan on pääosin etnisen vähemmistön hallussa.

<sup>299</sup> Verohallituksen sisäkaupan petostorjunta, Juha Kuusala 2.6.2010

<sup>300</sup> Juha Kuusala, Markus Kartano, Eero Mononen: *Huomioita etnisten toimijoiden harjoittamasta elintarvikkeiden tukkukaupasta, Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti: Talousrikollisuuden tilannekuva II/2009*

Kartoituksessa todettiin, että näiden yritysten toimintatapaan liittyy usein lyhyen e linkaaren yrityksen käyttäminen ja liiketoiminnan nopea siirto seuraavan yrityksen nimiin taustahenkilöiden pysyessä samoina. Eräät toimijat olivat kuitenkin toimineet samalla yrityksellä melko pitkään ilmeisesti sen takia, että valvontaa niihin ei ole aikaisemmin kohdistettu. Yhteisenä nimittäjänä kohdejoukolla on merkittävät puutteet arvonlisäverotuksessa sekä tuloverotuksessa. Arvonlisäverotuksen puutteet liittyvät EU-jäsenmaiden välillä tapahtuvaan yhteisökauppaan.

Kohderyhmän yhteisöhankinnat olivat VIES -järjestelmän mukaan vuosina 2004 – 2008 yli 19,8 miljoonaa euroa. Kohteiden Suomen vero hallinnolle ilmoittamat yhteisöhankinnat vastaavasti olivat samana aikana 11,2 miljoonaa euroa. Erotusta syntyy näin ollen noin 8,6 miljoonaa euroa. Yhdistettynä muihin verotustietoihin voitiin vetää johtopäätös, että myös kohteiden eläkkeenmyynneistä puuttuu vähintäänkin vastaava määrä. Vältetyn arvonlisäveron määrä on arviolta vähintään 1,5 – 2 miljoonaa euroa. Myynnin salaaminen vaikuttaa myös elinkeinotulosta maksettavaan tuloveroon.

Toimijoiden ostot ovat tapahtuneet pääasiassa yhteisöhankintoina muiden EU-jäsenmaiden tavarantoimittajilta. Tavarantoimittajat ovat myös pääasiassa etnisten ruokatarvikkeiden kauppiaita tai yleistukkureita. Maahantuontaja EU:n ulkopuolelta on ollut varsin vähän suhteessa yhteisöostoihin. Ulkomaiset tavarantoimittajat ovat olleet merkittävässä määrin ruotsalaisia etnisen alan elinkeinonharjoittajia.

Ruotsissa havaittiin vuonna 2000 hyvin laajaa veronkiertoa limonadien ja mehujen yhteisökaupassa. Juomat toimitettiin muista EU-jäsenmaista Ruotsiin bulvaaniyhtiöille ja sitä kautta pimeille markkinoille. Toimintaa harjoittivat pääasiassa etnisten vähemmistöjen edustajat. Ruotsin verohallinto toteutti yhdessä talousrikostutkinnan kanssa projektin, jossa onnistuttiin merkittävästi vähentämään vilpillistä toimintaa toimialalla. Ruotsissa tulee kuitenkin jatkuvasti esiin vastaavia tapauksia, pääasiassa juomien mutta myös muidenkin elintarvikkeiden, kuten lihatuotteiden kaupassa.

Ruotsin Keskusrikospoliisi on vuoden 2005 järjestäytyttyä rikollisuutta koskevassa vuosiraportissaan kiinnittänyt huomiota elintarvikkeiden maahantuontiin liittyviin epäilyihin arvonlisäveropetoksiin ja kirjanpitorikoksiin. Epäillyt talousrikokset ovat liittyneet virvoitusjuomiin, makeisiin, olueen, kananmuniin ja myös pesuaineisiin. Raportin mukaan Tukholman alueelle on muodostunut etnistä taustaa olevien henkilöiden muodostama organisoitua verkottumista, johon mahdollisesti liittyy talousrikoksien lisäksi myös huumeiden ja aseiden salakuljetusta.

### 8.3.6. Karusellikaupat

Suomessa on varsinaisia karusellikauppatapauksia paljastunut suhteellisen vähän. Edellä käsiteltyjen sijoituskultaan liittyvien arvonlisäveropetosten yhteydessä oli tapauksia, jossa samaa kultaerää kierrätettiin useampaan kertaan maasta toiseen. Karusellikauppaepäilyjä on esiintynyt myös idänkaupan, mm. Venäjälle viedyksi ilmoitettujen matkapuhelinerien yhteydessä, mutta näyttöä niihin ei ole saatu. Sinänsä Suomen Venäjän vienti muodostaa mittavine väärinkäytöksineen ja valvontaongelmineen otollisen mahdollisuuden myös karusellikaupoille.

Viranomaisen piirissä ilmi tulleiden karusellikauppatapausten vähäisyys on aiheuttanut paljon pohdintaa. Yhtenä selityksenä on pidetty sitä, että Suomea käytetään karuselleissa yhtenä

kauppaketjun osana, mutta varsinaiset arvonlisäveromenetykset kohdistuvat muihin EU:n jäsen maihin, erityisesti Isoon Britanniaan.

*Uudenmaan, Turun ja Vaasan verotarkastajat tutkivat vuonna 1999 yhdessä ruotsalaisten tarkastajien kanssa yritysketjua, jossa Suomeen, Ruotsiin ja Saksaan rekisteröidyt, keskenään tekaistua tietokoneen osien kauppaa käyvät yhtiöt saivat pääosin pelkästään papereita ja rahaa liikuttamalla Suomen verohallinnolta arvonlisäveron ennakkopalautuksina 2,5 miljoonaa mk ja Ruotsista 500.000 kruunua. Jutun päätekijä sai 21.11.2008 Raaseporin käräjäoikeudessa 1,5 vuoden vankeustuomion.*

*Englantilaisen miehen Suomesta ostama pöytälaatikkoyhtiö aloitti vuonna 2002 toimintansa. Matkapuhelinten tukkukauppaa käyvä yhtiö toimi ainoastaan 8 kuukautta, mutta ehti sinä aikana luoda 170 miljoonan euron liikevaihdon. Nokian, Sonyn, Ericssonin ja Motorolan valmistamat puhelimet oli ostettu Englannista ja myyty sinne takaisin muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta. Yhtiöllä ei ollut toimitiloja, tavaravarastoa eikä henkilökuntaa Suomessa, ostetut tavarat myytiin takaisin samana päivänä tai parin päivän kuluessa ostolaskun päiväyksestä. Englannin veroviranomaisilta saadun tiedon mukaan puhelinten ostajayhtiöt olivat ns. missing trader yhtiöitä lukuun ottamatta kahta, joiden arvonlisäverotunnisteet oli otettu näiden luvatta käyttöön. Verotarkastuksen seurauksena yhtiöltä evättiin arvonlisäveron vähennysoikeus ja sen oikaistuksi tuloksi katsottiin 1,7 miljoonaa euroa.*

### 8.3.7. VIES-tietojen ja yhteisöhankintatietojen väliset erot

Vuonna 2008 Suomessa oli noin 45.000 yhteisöhankintoja ilmoittanutta yritystä, joiden ilmoittamien yhteisöhankintojen kokonaismäärä oli 37,8 miljardia euroa. Heitä koskevien VIES-tietojen yhteismäärä samalta ajalta oli 40,2 miljardia euroa. Lisäksi ilmoitettiin 1,6 miljardin euron arvosta VIES-tietoja lähes 27.000 yritykselle, jotka eivät itse olleet ilmoittaneet lainkaan yhteisöhankintoja. Toisaalta 5.400 yritystä ilmoitti yhteisöhankintoja yhteensä 217 miljoonan euron arvosta, vaikka näitä koskevia VIES-tietoja ei ollut lainkaan tullut. Suurimmat maakohtaiset erot liittyivät Saksasta, Ruotsista, Ranskasta, Liettuasta ja Isosta Britannias-ta suoritettuihin ostoihin.<sup>301</sup> Kokonaisero myyjämaista saatujen VIES-tietojen ja näihin sisältyvien yritysten itsensä ilmoittamien yhteisöostojen välillä oli 9,65 %.

Verohallinnon tilastojen mukaan vuonna 2008 löytyi 4.540 verovelvollista, joiden ilmoittamien yhteisöhankintojen ja heihin kohdistuvien VIES-tietojen välillä oli eroa vähintään 20.000 euroa. Näiden suurten erojen yhteissumma oli 5.934 miljoonaa euroa ja niiden osuus tulleiden VIES-tietojen yhteissummasta 14,2 %.

Eroista 4.394 miljoonaa euroa eli 74 % kohdistui 639 konserniverokeskuksen asiakkaisiin kuuluvaan suureen yritykseen. Muiden erojen kohteena olevista yrityksistä suuria ryhmiä olivat:

<sup>301</sup> Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti Seppo Sannikka 31.3.2010

<u>Yrityksiä</u>	<u>lkm</u>	<u>ero</u>	<u>% kaikista</u> <u>eroista</u>	<u>% muista kuin</u> <u>Koven asiak-</u> <u>kaiden eroista</u>
riskiyritykset	527	121 373 342	2,0	7,9
autontuojat	221	120 328 783	2,0	7,8
fuusiot ja jakautuneet	117	49 568 704	0,8	3,2
huolinta ja rahtaus	50	23 470 488	0,4	1,5
konkurssitapauksia	114	20 386 045	0,3	1,3
toimimattomat	68	17 340 988	0,3	1,1
tieliikenteen tavarankuljetus	104	7 559 555	0,1	0,5

Riskiyrityksillä taulukossa tarkoitetaan yrityksiä, joilla on joko luottotietolaitosten korkein tai toiseksi korkein riskiluokitus taikka huomattavia verotukseen liittyviä laiminlyöntejä. Autontuojien suuret erot viittaavat jo edellä käsiteltyyn käytettyjen autojen maahantuonnissa esiintyviin väärinkäytöksiin. Fuusio- ja jakautumistapauksissa kysymys lienee vanhentuneen tunnuksen käyttämisestä vielä fuusion tai jakautumisen jälkeen. Huolintaliikkeiden eroista ainakin osa saattaa selittyä sillä, että tunnus on annettu säännösten vastaisesti EU:n ulkopuolisen, lähinnä venäläisen, asiakkaan käyttöön.

### **Sisäkaupan valvontatietojen eroihin kohdistuneet verotarkastukset**

VIES-tietojen ja yhteisöhankintatietojen välisen erotuksen osoittaman harmaan talouden potentiaalin arvioimiseksi analysoitiin verohallinnon vuosina 2006–2009 suorittamia EU:n sisäkaupan valvontaan liittyviä verotarkastuksia. Näistä kaikkiaan 193 tarkastusta oli kohdistunut 189 yritykseen, joiden ilmoittamissa yhteisöhankintatiedoissa ja yrityksistä koskeissa VIES-tiedoissa oli suuria (vähintään 20.000 euroa) eroja. Tarkastuksen kohteina olleiden yritysten erojen yhteissumma oli 61,6 miljoonaa euroa.

Tarkastuksista 70 (36 %) ei johtanut maksuunpanotoimenpiteisiin tai sisälsi vain sellaisia toimenpide-ehdotuksia, jotka eivät selvästikään liittyneet yhteisöhankintoihin. Näiden yritysten VIES-erojen yhteismäärä oli 19,5 miljoonaa euroa (32 % koko kohdejoukon eroista). Muissa 123 tarkastuksessa arvonlisäverojen maksuunpanot olivat yhteensä 8,9 miljoonaa euroa (14,5 % koko tarkastetun kohdejoukon VIES-eroista) ja tarkastuksilla löydetyn jälkiverotettavan tulon yhteismäärä 6,0 miljoonaa euroa (9,7 % koko tarkastetun kohdejoukon VIES-eroista).

Tarkastuskohteista 50 liittyi autojen maahantuontiin. Niissä maksuunpantu arvonlisävero oli yhteensä 5,4 miljoonaa euroa (38,3 % tämän kohdejoukon VIES-eroista) ja tarkastuksilla löydetty jälkiverotettava tulo 1,5 miljoonaa euroa (10,3 % kohdejoukon VIES-eroista). Muiden kuin autontuontiin liittyvien kohteiden osuudeksi jäi maksuunpantua arvonlisäveroa 3,5 miljoonaa euroa (7,5 % kohdejoukon VIES-eroista) ja jälkiverotettavaa tuloa 4,6 miljoonaa euroa (9,6 % kohdejoukon VIES-eroista).

Tarkastusten seurauksena tapahtuneet arvonlisäveron maksuunpanot ja jälkiverotukset eivät mitenkään välttämättä johdu suoraan VIES-tietojen ja yhteisöhankintatietojen erosta. Niitä voidaan kuitenkin kohtuullisen suuren kohdejoukon ansiosta pitää jonkinlaisena indikaattorina sisäkauppaan liittyvän harmaan talouden määrästä. On huomattava, ettei VIES-tietojen ja yhteisöhankintatietojen eroa synny väärinkäytöksistä huolimatta esimerkiksi tilanteissa, joissa

- tavaran myyjä jättää omassa ilmoituksessaan yhteisömyynnin ilmoittamatta tai
- ostajana käytetään bulvaaniyhtiötä, joka voi ilmoittaa hankinnan, mutta jättää verot maksamatta.

Kumpaakin menetelmää on sovellettu mm. käytettyjen autojen maahantuonnissa. Sisäkauppaan liittyvien väärinkäytösten ilmituloa voidaan vaikeuttaa myös hajauttamalla toiminta useampaan jäsenvaltioon ja hyödyntämällä näiden lainsäädännön eroja tai valvonnan aukkoja.

*Suomalainen ilmailualan yritys ilmoitti harjoittavansa täällä vain markkinointitoimintaa kahden tanskalaisen yhtiön puolesta. Suomalaisyhtiön johtajalla oli näihin vahva intressiyhteys ja hän hoiti käytännössä niiden liiketoimia. Tanskan veroviranomaisten lähettämän tiedon mukaan toinen yhtiöistä oli myynyt lentokoneita mm. suomalaisille yksityishenkilöille ilman arvonlisäveroa. Tanskan arvonlisäverolaissa on poikkeussääntö, jonka mukaan lentokoneita voidaan myydä ilman arvonlisäveroa. Edellytyksenä on, että lentokone on fyysisesti Tanskassa, kun se myydään.*

*Tanskalaisten tarkastajien tanskalaisyhtiöiden kirjanpidon perusteella tekemän laskelman mukaan vuosina 2006 – 2008 tanskalaisyhtiöiden kautta oli myyty Suomeen 45 konetta, lisäksi lukuisia koneita muihin EU-maihin. Lentokoneet oli ostettu eri lentokonevalmistajilta ja välittäjiltä pääasiallisesti Saksasta. Saksan veroviranomaisilta saatujen tietojen mukaan koneita oli toimitettu suoraan Saksasta mm. Suomeen ja Ranskaan niiden käymättä Tanskan kautta. Sopimuksista kävi ilmi, että todellinen sopijapuoli oli suomalaisyhtiö tanskalaisten sijasta.*

*Yhtiöillä ole ollut Tanskassa lainkaan todellista toimintaa eikä Tanskaan lentokoneiden myyntitoiminnassa tarvittavia resursseja, ainoastaan kirjanpitäjä ja pankkitili. Kaikki toiminta kuten koneiden kokoaminen ennen niiden luovutusta asiakkaille on hoidettu Suomesta käsin. Toimintaa jatkettiin samalla tavalla senkin jälkeen, kun ensimmäinen tanskalainen yhtiö poistettiin viranomaisaloitteisesti Tanskan alv-rekisteristä. Kun tanskalaisella yhtiöllä ei ollut omaa voimassa olevaa alv-tunnistetta, ostettiin koneet valmistajilta suomalaisyhtiön tunnistetta käyttäen.*

*Suomalaisyhtiö katsottiin tanskalaisten sijasta lentokonekaupoissa todelliseksi toimijaksi. Koneiden bruttomyyntiksi laskettiin 2 815 000 euroa ja arvonlisäveroa esitettiin maksuun pantavaksi 509 000 euroa.*

Erityisen ongelman yhteisöhankintoihin liittyvien väärinkäytösten kokonaismäärän arvioinnissa muodostavat suuret yritykset, jotka ovat konserniverokeskuksen asiakkaita. Näiden osuus VIES-tietojen ja yhteisöhankintatietojen välisistä suurista eroista oli vuonna 2008 4,4 miljardia euroa eli 74 %. Suomessa on totuttu perinteisesti ajattelemaan, etteivät suuryritykset syylisty tulojen suoranaiseen ja tahalliseen ilmoittamatta jättämiseen tai arvonlisäveropetokseen. Tämän johdosta VIES-tietojen ja yhteisöhankintatietojen erojen syitä ei juuri liene suuryritysten tarkastuksissa selvitetty, varsinkin kun selvittäminen liiketapahtumien suuren määrän vuoksi olisi varsin työlästä.

Toisaalta juuri suuryritysten liiketapahtumien suuri määrä aiheuttaa sen, että tällaisen yrityksen arvonlisäverotunnisteen luvaton käyttö (kaappaaminen) on helppoa ja kiinnijoutumisriski pieni, varsinkin jos kaappaaja käyttää kaapatun tunnisteen omistajan nimeä muistuttavaa nimeä. Menettely on muissa EU-maissa hyvin tunnettu eikä Suomessakaan tuntematon.

*Uudenmaan yritysverotoimisto sai vuonna 2009 kaksi arvonlisäveron palautushakemusta, joiden yhteismäärä oli n. 340.000 euroa. Hakijana oli hollantilainen yhtiö ja hakemus perustui suurehkon suomalaisen yrityksen kanssa suoritettuihin kaappoihin. Suomalaisyhtiö ilmoitti kuitenkin, ettei sillä ole ollut liiketoimia hakijan kanssa ja että näitä*

*koskevat laskut olivat väärennettyjä. Hollannin viranomaisilta saadun tiedon mukaan hakemuksen takana oleva henkilö on yrittänyt saada palautuksia useista EU-maista tehden hakemuksia tunnettujen hollantilaisten yritysten nimissä, mutta ilmoittaen pankkitilin, johon hänellä itsellään on käyttöoikeus. Yritysvero toimisto hylkäsi hakemuksen ja Hollannin viranomaiset ovat aloittaneet rikostutkinnan.*

### 8.3.8. Yhteenveto sisäkauppaan liittyvistä väärinkäytöksistä

Sisäkauppaan liittyvien väärinkäytösten kokonaismäärän arviointiin edes kohtuullisen luotettavalla tasolla ei ole käytettävissä riittävästi tietoja. Toiminnan kansainvälisyys ja osin tarkoituksellinen hajauttaminen eri valtioihin tekee siihen liittyvien väärinkäytösten paljastamisen erityisen vaikeaksi huolimatta EU:n piirissä kehitetyistä tiedonvaihto- ja virka-apumenettelyistä. Osa väärinkäytöksistä saadusta hyödystä koostuu samoin kuin idänkauppassakin muualla kuin Suomessa verovelvollisille toimijoille.

Arviot joudutaan perustamaan pitkälti verovalvonnasta saatuihin tietoihin. VIES-tietojen ja yhteisöhankintatietojen erojen määrä sekä näihin erotilanteisiin kohdistuneiden verotarkastusten tulokset antavat jonkinlaisen lähtökohdan nimenomaan yhteisöhankintoihin liittyvien väärinkäytösten arvioimiseksi. Ongelmana tässä ovat erityisesti

- suuryritysten tietoihin liittyvät erot, joita ei ole juurikaan tarkastettu, ja
- tilanteet, joissa väärinkäytökset eivät paljastu erojen avulla kuten myyjän ja ostajan intressiheydet ja bulvaanien käyttö.

Varovainen arvio yhteisöhankintoihin liittyvien väärinkäytösten määrästä voidaan tehdä pitämällä lähtökohtana vain niihin kuin suuryrityksiin kohdistuvien VIES-tietojen ja yhteisöhankintatietojen eroa. Näihin erotilanteisiin kohdistettujen verotarkastusten tuloksena tehtyjen arvonlisäverojen maksuunpanojen määrä oli 14,5 % tarkastetun kohdejoukon VIES-eroista ja tarkastuksilla löydetyn jälkiverotettavan tulon yhteismäärä 9,7 % koko tarkastetun kohdejoukon VIES-eroista.

Suhteutettuna muiden kuin suur yritysten ilmoituserojen kokonaismäärään (1.540 miljoonaa euroa vuonna 2008) edellä olevat tulokset merkitsisivät vuoden 2008 tasolla 230 miljoonan euron arvonlisäveroa ja 154 miljoonan euron salattuja tuloja. Osa tarkastuksista on kohdistunut jo etukäteen arvioituihin riskikohteisiin (mm. käytettyjä autoja tuovat yritykset). Toisaalta tarkastelun ulkopuolelle jäävät kokonaan suuryritysten ilmoituseroihin liittyvät väärinkäytökset (mm. tunnusten kaappaukset) sekä tilanteet, joissa ilmoituseroa ei väärinkäytöksistä huolimatta synny.

Edellä olevan perusteella ei liene ylimitoitettua arvioida **yhteisöhankintoihin** kohdistuvista väärinkäytöksistä aiheutuvien arvonlisäveromenetysten vähimmäismääräksi 230 miljoonaa euroa ja näihin liittyvän harmaan talouden vähimmäismääräksi 150 miljoonaa euroa vuoden 2008 tasolla. Näistä luvuista puuttuvat vielä kokonaan **palveluiden yhteisökauppaan** ja **yhteisömyynteihin** liittyvät väärinkäytökset. Näiden mahdollisuuteen on Suomessa kuten muissakin EU-maissa alettu kiinnittää vakavampaa huomiota vasta viime aikoina eikä niitä ole juuri systemaattisesti tutkittu. Varovaisena vähimmäisarviona **koko sisäkauppaan** liittyvistä vää-



rinkäytöksistä voidaan vuoden 2008 tasolla pitää 300 – 400 milj. euron arvonlisäveromenetyksiä ja 200 – 300 miljoonan euron harmaan talouden määrää.<sup>302</sup>

## 8.4. Yhteenveto ulkomaankauppaan liittyvistä väärinkäytöksistä

### Venäjän vientiin liittyvät väärinkäytökset

Venäjälle vietyihin suomalaistuotteisiin liittyvästä kaksoislaskutuksesta ja muista väärinkäytöksistä Venäjälle aiheutuvien veromenetysten määräksi on edellä arvioitu vuoden 2008 tasolla 240 – 530 miljoonaa euroa. Tätä voidaan pitää eräänlaisena piilotukena suomalaiselle vientiteollisuudelle, koska kaksoislaskutukseen ei ole haluttu Suomessa lainsäädäntötoimin puuttua. Lähiinnä valvonnassa esintuotteiden käytännön tapausten perusteella kaksoislaskutusta hoitaneiden Suomessa olevien toimijoiden osuudeksi on arvioitu 1 – 5 % kaksoislaskutetun tavaran määrästä, mikä vuoden 2008 tasolla merkitsee 16 – 80 miljoonaa euroa.

Jälleenvientiin ja transitokuljetuksiin liittyvien väärinkäytösten määrää on pyritty arvioimaan Venäjän suunnasta käyttäen Venäjän tullin ja keskuspankin sekä suomalaisten asiantuntijoiden arvioita Venäjän harmaatuonnin kokonaismäärästä. Tämä on vuoden 2008 tasolla ollut varovaisesti arvioiden 20 % Venäjän koko tuonnista. Ei ole syytä olettaa, että harmaatuonnin osuus olisi vähäisempi Suomen kautta kulkevilla tuotteilla, jotka sisältävät suhteellisen paljon arvokkaita ja Venäjällä korkealle tarjottuja tuotteita, joiden kohdalla intressi väärinkäyttöön on suuri.

Edellä esitetyllä tavalla arvioituna harmaa osuus Suomen jälleenviennistä olisi vuonna 2008 ollut 480 miljoonaa euroa ja Suomen kautta kulkeneesta transitotavarasta 6.200 miljoonaa euroa. Näistä aiheutunut tullimaksujen ja verojen menetys Venäjän valtiolle on ollut laskuperusteesta riippuen 1.000 – 2.210 miljoonaa euroa. Se, miten näin saatu hyöty on jakautunut Venäjällä, Suomessa ja mahdollisissa muissa maissa oleville toimijoille, ei ole luotettavasti arvioitavissa. Aiemmin on esitetty esimerkiksi laskelma, jolla Suomessa olevien toimijoiden saaman hyödyn määräksi on saatua 35 – 175 miljoonaa euroa. Laskelmaan liittyy kuitenkin monia epävarmuustekijöitä ja sitä voidaan pitää lähinnä suuruusluokkaa osoittavana.

### Kolmansista maista tapahtuvaan tuontiin liittyvät väärinkäytökset

Merkittävimmät Venäjältä Suomeen tapahtuvan tuonnin yhteydessä ilmitulleet väärinkäytökset ovat liittyneet puukauppaan, jossa puun hinnasta on vuosittain useita kymmeniä miljoonia euroja ohjattu veroparatiisiyhtiöihin Venäjän viranomaisten ulottumattomiin. Samaa ilmiötä

<sup>302</sup> Ruotsin verohallinto on Ruotsin verovuotoa koskevassa raportissaan (Skatteverket: Skattefölskarta för Sverige, Rapport 2008:1, s. 121 – 123) arvioinut Ruotsin sisäkauppaan liittyvän verovuodon määrää yksinomaan VIES-tietojen ja yhteisöhankeilmoitusten eron perusteella. Mainitun eron kokonaismäärä v. 2006 oli 70,9 mrd kruunua (7,3 mrd €) eli 11 % yhteisöhankeilmoituksista (Suomessa v. 2008 3,8 mrd € ja 10 %). Erosta pienten ja keskisuurten yritysten osuus oli 42,8 mrd kruunua (4,4 mrd €). Jos puolet tästä pienten ja keskisuurten yritysten erosta aiheuttaisi veromenetystä Ruotsille, merkitsisi se yhteisöhankeilmoituksissa 5 mrd kruunun (519 milj €) verovuotoa. Yhteisömyynteihin liittyvä verovuodon osuus on laskettu olettamalla näiden ja ostajien ilmoittamien tietojen eron määräksi sama 11 % kuin hankeilmoituksissa. Tästä on samalla laskentamallilla päädytty myös 5 mrd kruunun verovuotoon. *Palvelujen* osalta on käytetty yritysten veroilmoituksissaan ilmoittamia tietoja palveluiden oston ja myynnistä ulkomailta ja ulkomaille. Tästä kokonaismäärästä on ensin vähennetty suurten yritysten osuutena puolet ja sitten arvioitu, että 10 prosenttia transaktioista on virheellisiä. Kokonaisverovuodoksi palvelujen yhteisökaupan osalta on siten saatu 2 mrd kruunua (207 miljoonaa euroa). Varovaisuussyistä näin saadun 12 miljardin kruunun verovuodon laskennallinen määrä on kuitenkin lopullisessa raportissa pienennetty 3 miljardiin kruunuun (311 miljoonaa euroa).

on ha vaittu myös e räiden mu iden tuotteiden tuonnin yhteydessä. Merkittäviä veronkiertojärjestelyjä tapahtuu erityisesti metalli- ja raaka-ainekaupassa, jossa hyödynnetään erilaisia veroparatiisivaltioissa olevia kauppakumppaneita ja siirtohinnoittelukäytäntöjä.

Edellä mainituista järjestelyistä saatu suoranainen hyöty menee ensi sijassa venäläisille, suomalaisten kauppakumppaneiden hyöty on enimmäkseen välillistä. Valvonnassa ja rikostutkin- nassa es iin tulleiden tapausten perusteella voidaan arvioida ko lmansista maista tapahtuvaan tuontiin liittyvän, suomalaisiin välittäjäyhtiöiden saamien sa luttujen tulojen määräksi muu- tamia kymmeniä miljoonia euroja vuodessa.

### **EU:n sisäkauppaan liittyvät väärinkäytökset**

**Yhteisöhankeintoihin** kohdistuvista väärinkäytöksistä aiheutuvien arvonlisäveromenetysten vähimmäismääräksi on edellä arvioitu 230 miljoonaa euroa ja näihin liittyvän harmaan talou- den vähimmäismääräksi 150 miljoonaa euroa vuoden 2008 tasolla. Näistä luvuista puuttuvat vielä kokonaan **palveluiden yhteisökauppaan** ja **yhteisömyynteihin** liittyvät väärinkäytök- set. Varovaisena vähimmäisarviona **koko sisäkauppaan** liittyvistä väärinkäytöksistä voidaan vuoden 2008 tasolla pitää 300 – 400 miljoonan euron arvonlisäveromenetyksiä ja 200 – 300 miljoonan euron harmaan talouden määrää.

### **Ulkomaankauppaan liittyvän harmaan talouden kokonaismäärä**

Suomen ulkomaankauppaan liittyvistä väärinkäytöksistä suurin osa ko hdistuu muille kuin Suomessa verovelvollisille toimijoille. Suomalaisen harmaan talouden osuutena voidaan varo- vasti arvioiden pitää 260 – 580 miljoonaa euroa vuonna 2008. Erityisesti EU:n sisäkauppaan liittyy mittavia arvonlisäveromenetyksiä, joiden kokonaismäärä on vähintään 300 – 400 mil- joonaa euroa vuonna 2008..

## **9. Kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvä harmaa talous**

### **9.1. Käsitteestä**

Tässä selvityksessä käsitellään kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvänä harmaana talou- tena seuraavia tilanteita:

- suomalainen luonnollinen henkilö tai luonnollisten henkilöiden suoraan hallitsema yhtiö jättää *ulkomaille tekemistään sijoituksista* saamansa pääomatulot ilmoittamatta verotuk- seen
- suomalainen luonnollinen henkilö tai luonnollisten henkilöiden suoraan hallitsema yhtiö sijoittaa *suomalaisiin arvopapereihin* käyttäen *ulkomaista välityhtiötä* tai välittäjää ja jättää näin saamansa pääomatulot ilmoittamatta verotukseen.

Raja harmaan talouden ja muun tulonsalauksen välillä on tässäkin jonkin verran epämääräi- nen. Esimerkiksi pörssiyhtiöiden mahdolliset sijoitustoimintaan liittyvät tulonsalaukset jäävät selvästi harmaan talouden käsitteen ulkopuolelle. Toisaalta rajaus pe lkästään luonnollisen henkilön tekemiin sijoituksiin merkitsisi sitä, että esimerkiksi yhden miehen osakeyhtiön ni- missä tehtyjen sijoitusten salattuja tuloja ei luettaisi harmaaksi taloudeksi.

Tarkoitus on jäljempänä tuoda kunkin asiaryhmän yhteydessä esiin, mitä tulonsaajaryhmää tarkoitetaan. Käytännössä tutkimus rajautuu pitkälti luonnollisten henkilöiden sijoitustoimintaan ja siitä saatuihin tuloihin, koska käytettävissä olleet tilastoaineistot eivät ole mahdollistaneet yritysten tällä alueella saamien salattujen tulojen arviointia.

## 9.2. Tulojen veronalaisuus, ilmoitusvelvollisuus ja verovalvonnan keinot

**Suomessa asuva eli täällä yleisesti verovelvollinen** on periaatteessa verovelvollinen sekä Suomesta että muualta saamistaan tuloista. Kansainvälisissä tilanteissa kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi sovellettu verosopimus saattaa joissakin tilanteissa estää tulon verottamisen Suomessa ja jättää verotusoikeuden tulon lähdevaltiolle. Pääomatulojen osalta verosopimukset jättävät yleensä ns. suorista sijoituksista maksettujen osinkojen sekä kiinteästä omaisuudesta saatujen luovutusvoittojen verotusoikeuden kokonaan tai osittain lähdevaltiolle. Verosopimusten verotusoikeutta koskevista määräyksistä riippumatta Suomessa yleisesti verovelvollisen tulisi ilmoittaa sekä Suomesta että muualta saamansa tulot veroilmoituksessaan.

**Muualta kuin Suomessa asuva eli täällä rajoitetusti verovelvollinen** on periaatteessa verovelvollinen vain Suomesta saamistaan tulosta. Suomesta saatua tuloa ovat mm. suomalaisista yhtiöistä saadut osingot, osuuspääoman korot sekä muut näihin rinnastettavat suoritukset. Muunkinlaisen hallintaan oikeuttavien suomalaisyhtiön osakkeiden myynnistä saatuja luovutusvoittoja ei ole pidetty rajoitetusti verovelvolliselle Suomesta saatuina tuloina.

Jos rajoitetusti velvollinen saa Suomesta osinkoa, korkoa tai rojaltia, maksaja perii tulosta 28 %:n suuruisen lopullisen lähdeveron suorituksen yhteydessä, ellei verosopimus edellytä pienempää veroprosenttia tai ellei tuloa ole vapautettu lähdeverosta. Suomen sisäisen lainsäädännön mukaan rajoitetusti verovelvollisen korot ovat yleensä vapaita Suomen verosta.

Maksaja voi noudattaa verosopimusten mukaisia lähdeveroprosentteja vain, jos tulonsaaja esittää maksajalle selvityksen verosopimuksen soveltamisedellytysten täyttymisestä ja antaa yksilöintiään varten tarvittavat tiedot. Luonnollisen henkilön tulee ilmoittaa maksajalle asuinvaltion, nimen ja osoitteen lisäksi myös syntymäaikansa. Mahdollinen asuinvaltiosta saatua henkilötunnus tai yritystunnus tulee myös ilmoittaa. Jos maksaja tai maksatusta hoitava tilinhoitajayhteisö tai sen asiamies ei ennen suorituksen maksamista saatietoa tulonsaajan nimestä, asuinvaltiosta, osoitteesta sekä luonnollisen henkilön osalta myös syntymäajasta, suorituksesta on perittävä lähdevero 28 %:n suuruisena. Menettelystä on säädetty poikkeus jäljempänä käsiteltävien hallintarekisteröidyille osakkeille maksettavien osinkojen kohdalla.

Verovalvonnan keinot voidaan jakaa neljään pääryhmään:

1. Pääomatulojen maksajille ja arvopaperikauppojen välittäjille on säädetty **yleinen tiedonantovelvollisuus** Suomen verohallinnolle maksamistaan ja välittämistään suorituksista sekä eräistä muista sijoituksiin liittyvistä tiedoista.<sup>303</sup> Tämä tiedonantovelvollisuus tuo kotimaisille sijoittajille kotimaisista arvopaperisijoituksista saadut tulot varsin hyvin verohallinnon tietoon. Keskeisenä ongelmana verovalvonnan kannalta on se, että sijoittajan on helppo kiertää tätä tiedonantovelvollisuutta sijoittamalla joko suoraan ulkomaille tai käyttämällä ulkomaista välittäjää.

<sup>303</sup> Verohallinnon päätös yleisestä tiedonantovelvollisuudesta, Verohallinnon päätös Dnro 1107/38/2009, 30.12.2009 [http://www.vero.fi/default.asp?path=5,40,421&article=8784&domain=VERO\\_MAIN](http://www.vero.fi/default.asp?path=5,40,421&article=8784&domain=VERO_MAIN)

2. Suomalaisille osinkojen, korkojen ja muiden pääomatulojen maksajille on säädetty velvollisuus **tunnistaa rajoitetusti verovelvolliseksi** ilmoittautunut tulonsaaja sekä varmistautua tämän verotuksellisesta asemasta ja kotipaikasta oikeasuuruksen lähdeveron perimiseksi tai perimättä jättämiseksi verosopimuksen sitä edellyttäessä. Rajoitetusti verovelvollisen tulonsaajan yksilöimisvelvollisuudesta on säädetty jäljempänä käsiteltävä poikkeus hallintarekisteriosinkojen osalta. Tunnistamisen tekeä ongelmalliseksi ja koko toimenpiteen epävarmaksi mahdollisuus arvopaperiomistuksen ketjuttamiseen ja todellisten omistajien piilottamiseen tiukan pankkivalvontasuojan taustalla.
3. EU:n **säästädirektiivin** tavoitteena on ollut poistaa vahingollinen verokilpailu Euroopan Unionista ja varmistaa kotitulojen verotus saajan asuinvaltiossa. Säästädirektiivi edellyttää maksettujen korkojen ja osinkojen tietojen toimittamista maksajan kotivaltiota saajan kotivaltion veroviranomaisille tai vaihtoehtoisesti eräiden valtioiden saaman siirtymäajan puitteissa koroista perittävää lähdeveroa. Merkittävänä periaatteellisenä rajoitteena on se, että direktiivi koskee vain luonnollisille henkilöille maksettujen korkojen. Säästädirektiiviä onkin helppo kiertää nostamalla korkotulot jonkin yhteisön nimissä tai muuttamalla korko muuksi tuloksi, joka ei kuulu säästädirektiivin piiriin.
4. Aktiivisen **verovalvonnan** mahdollisuuksia on pyritty parantamaan kaksinkertaisen verotuksen välyttämiseksi tehtiin verosopimuksiin ja EU:n direktiiveihin sisältyvillä määräyksillä sekä spontaanista että pyyntöön perustuvasta tietojenvaihdosta ja mahdollisuudesta eri maiden verohallintojen yhdessä tai samanaikaisesti suorittamiin verotarkastuksiin. Käytännössä spontaaneja pääomatuloja koskevia vertailutietoja tulee muista kuin säästädirektiivin piiriin kuuluvista maista varsin vähän, noin 15 valtiosta.<sup>304</sup> Tietojen pyytäminen toisesta valtiosta edellyttää jo johonkin konkreettiseen yksittäistapaukseen tai verovelvolliseen kohdistuvaa väärinkäytösepäilyä. Suurimittaisintaan sijoitustoimintaa yritys- tai elinkeinotoiminnan ulkopuolella harjoittava yksityishenkilö joutuu varsinkin harvoin verotarkastustoiminnan piiriin ja kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvien veronkiertotapausten esiintulo on ollut varsin sattumanvaraista.

### 9.3. Verotukseen ilmoitetut ulkomailta saadut pääomatulot

Luonnollisen henkilön tulee ilmoittaa ulkomailta saamansa pääomatulot veroilmoituksen kohdassa 11.2. Ulkomaan pääomatulot (v. 2008). Veroilmoituksen täyttöohjeen mukaan tässä ilmoitetaan esimerkiksi

- ulkomaan osinkotulot
- osuuspääoman korot
- ulkomailta saatu muu korkotulo ja
- sijoitusrahaston tuotto-osuuksille maksetut tuotot.

Ulkomailta saatujen osinkotulojen ohjeen mukaan esimerkiksi Nordean, TeliaSoneran ja Danicon maksamat osingot. Valvonnan näkökulmasta Nordean ja TeliaSoneran osingot vastaavat suomalaisia osinkoja, koska niitä maksettaessa käytetään arvo-osuusjärjestelmään merkittyjä FDR-toistuksia ja niistä on annettu vuosi-ilmoitukset. Ulkomailta saadut luovutus-

<sup>304</sup> Verohallitus, ylitarkastaja Mirjami Saarelma 17.7.2009

voitot ja – tappiot sekä vuokratulot eritellään asianomaisilla liitelomakkeilla, joilta tiedot siirretään päälomakkeelle.

Suomalaiset luonnolliset henkilöt ovat vuosina 2006 - 2008 ilmoittaneet verotukseen pääomatuloja ulkomailta seuraavasti:<sup>305</sup>

	tulonsaajia	tulot euroa	keskimääräinen tulo saajaa kohti
Verovuosi 2006:	266 912	100 261 000	376
Verovuosi 2007:	262 704	147 138 000	560
Verovuosi 2008	262 251	121 371 000	463

Ilmoitettujen tulojen määrä on suhteellisen vähäinen verrattuna kotimaasta saatuihin pääomatuloihin. Esimerkiksi vuonna 2008 luonnolliset henkilöt ilmoittivat kotimaasta saatuja osinkotuloja 3,7 miljardia euroa ja kotimaasta saatuja arvopapereiden luovutusvoittoja 1,6 miljardia euroa.

#### **9.4. Suomalaisten sijoitukset ulkomailla Suomen Pankin maksutasetilaston mukaan**

Suomen Pankin tilastoyksikkö laatii Suomen maksutasetta ja ulkomaista varallisuutta koskevat tilastot kuukausittain ja neljännesvuosittain. Tilastojärjestelmän perusperiaatteena on kysely suoraan tiedon lähteeltä eli sijoitus- tai rahoituspäätöksiä tekevilta institutionaalisilta yksiköiltä. Lisäksi on tilinhoitajayhteisöille (arvopapereiden säilyttäjille) suunnattu arvopapereiden säilytystä koskeva kysely. Kyselyn perusteella tilastoidaan kotitalouksien, voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen ja kuntien ulkomaiset arvopaperisijoitukset.<sup>306</sup>

Suomen Pankin maksutasetilaston mukainen suomalaisten ulkomainen varallisuus on vuosina 2005 – 2009 kehittynyt seuraavasti:<sup>307</sup>

<sup>305</sup> Verotuksen maksuunpanotilastot vuosilta 2006 - 2008, Verohallinto

<sup>306</sup> Suomen maksutasetta ja ulkomaista varallisuutta kuvaavat tilastot, tuote- ja laatuseloste. Suomen Pankin rahoitusmarkkina- ja tilasto-osasto. 7.6.2005 <http://www.suomenpankki.fi/NR/rdonlyres/92EB7D95-8BC1-4642-957F-55644BC454AE/0/PiMituose.pdf>. Tiedonkeruu ja tilastointi on muuttunut arvopaperikohtaiseksi 31.12.2008 alkaen. Sisältöohje – kysely arvopapereiden tilin- ja omaisuudenhoitopalveluja tarjoaville talletuspankeille ja sijoituspalveluyrityksille (TIHA), Suomen Pankki 1.9.2008 [http://www.suomenpankki.fi/NR/rdonlyres/3AA35E1D-9490-41B5-88A6-601A9AFAB04F/0/TIHA\\_FI\\_Tilinhoitajienraportointiohje\\_12.pdf](http://www.suomenpankki.fi/NR/rdonlyres/3AA35E1D-9490-41B5-88A6-601A9AFAB04F/0/TIHA_FI_Tilinhoitajienraportointiohje_12.pdf)

<sup>307</sup>

[http://www.suomenpankki.fi/Stats/default.aspx?r=%2ftilastot%2fmaksutase\\_ja\\_suorat\\_sijoitukset%2fmaksutase%2fumvarallisuus\\_sektoreittain\\_kk\\_fi](http://www.suomenpankki.fi/Stats/default.aspx?r=%2ftilastot%2fmaksutase_ja_suorat_sijoitukset%2fmaksutase%2fumvarallisuus_sektoreittain_kk_fi)

**Ulkomainen varallisuus sektoreittain, milj. euroa**

Ajanjakso	12/2005	12/2006	12/2007	12/2008	12/2009
<b>Saamiset</b>	306 023	346 690	380 721	407 147	438 856
<b>Yritykset</b>	70 174	74 354	83 210	88 027	86 393
<b>Rahalaitokset</b>	90 314	100 085	114 904	183 078	184 795
<b>Suomen Pankki</b>	11 574	13 025	14 704	15 613	18 485
<b>Muut rahoituslaitokset</b>	48 855	57 646	62 694	45 712	59 982
<b>Valtio</b>	18 023	21 928	22 895	17 771	21 229
<b>Kunnat</b>	277	485	532	314	281
<b>Työeläkelaitokset</b>	59 893	70 004	73 451	51 866	61 822
<b>Kotitaloudet ja muut</b>	6 914	9 163	8 332	4 766	5 869

Tilinhoitajayhteisöille suunnattu kysely koskee kaikkia muita arvopaperilajeja paitsi johdannaisia. Raportointi käsittää siis joukkolainat ja rahamarkkinapaperit sekä osakkeet ja rahasto-osuudet. Joukkolainoja ovat kaikki alkuperäiseltä maturiteetiltaan yli vuoden mittaiset jälkimarkkinakelpoiset velkakirjalainat. Rahamarkkinapapereita ovat vastaavasti kaikki alkuperäiseltä maturiteetiltaan enintään 12 kuukauden mittaiset jälkimarkkinakelpoiset velkakirjalainat, kuten yritys- ja sijoitustodistukset. Johdannaisia ei raportoida. Niitä ovat esimerkiksi optiot, warrantit, merkintäoikeudet, futuurit, termiinit ja swapit.

Kotitalouksien ja niihin verrattavien muiden kuin liiketoimintaa harjoittavien sijoittajien ulkomainen varallisuus on maksutasetilaston mukaan jakautunut vuosina 2006 – 2009 sijoituslajeittain seuraavasti:<sup>308</sup>

	2006	2007	2008	2009
Suorat sijoitukset	883	923	999	981
Osakkeet	3 987	4 152	2 300	2 889
Rahasto-osuudet	2 694	2 242	454	801
Joukkolainat	1 600	1 015	1 050	1 198
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>9 163</b>	<b>8 332</b>	<b>4 802</b>	<b>5 869</b>

Luonnollisten henkilöiden ulkomailta saamien arvopaperisijoitusten tuotot ovat edellä mainitun Suomen Pankin maksutasekyselyn mukaan olleet vuosina 2006 – 2009 seuraavat:<sup>309</sup>

<sup>308</sup> Suomen Pankki, Maksutasetilastot

<sup>309</sup> Suomen Pankki, Maksutasetilasto

**Tuotto, Kotitaloudet, milj. euroa**

	2006	2007	2008	2009
Osakkeet	113,7	199,4	134,8	72,5
Rahasto-osuudet	2,8	4,7	4,1	3,1
Joukkolainat	42,1	27,5	52,8	9,3
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>158,6</b>	<b>231,6</b>	<b>191,7</b>	<b>84,9</b>

**Laskennallinen tuottoprosentti**

	2006	2007	2008	2009
Osakkeet	2,9 %	4,8 %	5,9 %	2,5 %
Rahasto-osuudet	0,1 %	0,2 %	0,9 %	0,4 %
Joukkolainat	2,6 %	2,7 %	5,0 %	0,8 %
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>1,7 %</b>	<b>2,8 %</b>	<b>4,0 %</b>	<b>1,7 %</b>

Kotitalouksien suorat sijoitukset maksutasetilastossa ovat Suomen Pankin mukaan käytännössä kiinteistösijoituksia. Niiden tuottoa ei ole Suomen Pankissa arvioitu.

Suomen Pankki teki tammikuussa 2010 täydentävän kyselyn 80 sijoituspalveluyritykselle, jotka eivät sisälly sen tavanomaiseen maksutasetilastoa varten suorittamaan kyselyyn. Näiltä yrityksiltä tiedusteltiin niiden asiakkaiden ulkomaille tekemien sijoitusten määriä vuoden 2009 lopussa. Kyselyyn saatujen vastausten mukaan tämän yritysjoukon kotitalousasiakkailla oli vuoden 2009 lopussa ulkomaisia sijoituksia seuraavasti:<sup>310</sup>

Osakkeet	174,7 miljoonaa euroa
Rahasto-osuudet	209,2 miljoonaa euroa
Joukkolainat	50,6 miljoonaa euroa
<b>Yhteensä</b>	<b>434,5 miljoonaa euroa</b>

Lisäkyselyn tuloksena saadut kotitalouksien sijoitusten määrät lisäävät Suomen Pankin varsinaisen maksutasekyselyn osoittamia vuoden 2009 arvopaperisijoituksia seuraavasti:

Osakkeet	6,0 %
Rahasto-osuudet	26,1 %
Joukkolainat	4,2 %

Jos samoilla prosenttimäärillä korjataan vuosien 2006 – 2008 maksutasetilastojen osoittamia kotitalouksien sijoituksia, muodostuvat näiden sijoitusten määrät ja aiemmin todetuilla tuotto-prosenteilla lasketut tuotot seuraaviksi:<sup>311</sup>

<sup>310</sup> Suomen Pankki, Maksutasetilasto

<sup>311</sup> Korjaus saattaa olla sijoitusrahastojen tuoton osalta liian suuri, koska maksutaseen normaalin tiedonkeruun ulkopuolella olevien yritysten tiedoissa rahasto-osuuksien arvo tuli suurelta osin yhden yrityksen tiedoista, joka oli aloittanut toimintansa vasta vuonna 2009. Euromääräisesti asialla ei ole suurta (alle miljoona euroa) vaikutusta.

**Kotitaloudet ulkomainen varallisuus korjatun maksutasekyselyn mukaan milj. euroa**

	2006	2007	2008	2009
Suorat sijoitukset	883	923	999	981
Osakkeet	4 226	4 401	2 438	3 062
Rahasto-osuudet	3 397	2 827	572	1 010
Joukkolainat	1 667	1 058	1 094	1 249
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>10 173</b>	<b>9 209</b>	<b>5 103</b>	<b>6 302</b>

**Tuotto, Kotitaloudet, milj. euroa**

	2006	2007	2008	2009
Osakkeet	122,6	211,3	143,8	76,6
Rahasto-osuudet	3,4	5,7	5,2	4,0
Joukkolainat	43,3	28,6	54,7	10,0
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>169,3</b>	<b>245,5</b>	<b>203,7</b>	<b>90,6</b>

#### 9.4.1. Maksutasetilaston ja verotukseen ilmoitettujen tulojen vertailu

Edellä kerrotulla tavalla korjatun maksutasetilaston mukaisten *kotitalouksien* ulkomaisista arvopaperisijoituksista saamien tulojen ja verotuksen maksuunpanotilastosta ilmenevien *luonnollisten henkilöiden* ulkomailta saamien pääomatulojen erot vuosina 2006 - 2008 näkyvät seuraavassa:

	2006	2007	2008
Korjattu maksutasetilasto, kotitalouksien tuotot ulkomaisista arvopaperisijoituksista milj.euroa	169,3	245,5	203,7
Luonnollisten henkilöiden verotukseen ilmoittamat pääomatulot ulkomailta milj. euroa	100,3	147,1	121,3
<b>Erotus milj. euroa</b>	<b>69,0</b>	<b>98,4</b>	<b>82,4</b>

Lukuja verrattaessa on otettava huomioon, etteivät käsitteet kotitalous ja luonnollinen henkilö täysin vastaa toisiaan. Maksutasetilastossa kotitalouksien joukkoon luetaan myös eräät voittoa tuottamattomat yhteisöt, joilla ei ole y-tunnusta. Verotuksen maksuunpanotilastossa luonnollisiin henkilöihin kuuluu myös sellaisia liikkeen- ja ammattinharjoittajia, joilla on y-tunnus ja jotka maksutasetilaston mukaan siten pitäisi luokitella yrityksiksi. Näillä vastakkaisiin suuntiin vaikuttavilla eroilla ei tässä oleteta kuitenkaan olevan suurta merkitystä.

Suomen Pankin maksutasetilastoinnin ulkopuolelle jää eri syistä tuloja, joiden pitäisi olla mukana luonnollisten henkilöiden verotukseen ilmoittamissa pääomatuloissa. Näitä ovat mm.



- a. Ulkomaille tehdyistä **talletuksista** saadut korkotulot. Osa näistä sisältyy Suomen säästödirektiivin nojalla saamiin ilmoituksiin, mutta talletuskorkojen erottamiseen muista koroista ei näissä ole riittävästi tietoa.
- b. Kotitalouksien **ulkomaisista kiinteistösisijoituksista** ja muista suorista sijoituksista saamat tulot.
- c. Tulot sijoituksista, jotka on tehty **ulkomaisia pankkeja, vakuutusyhtiöitä, omaisuudenhoitajia, arvopaperivälittäjiä tai muita sijoituspalveluja tarjoavia yhtiöitä käytäen**. Nykyään on erittäin helppoa sijoittaa ulkomaille tekemällä sopimus tällaisen ulkomaisen välittäjän kanssa kohdemaassa, jonne aikoo sijoittaa. Tällaisen välittäjän kautta voi yleensä ostaa kaikkia niitä finanssituotteita joita kussakin maassa on tarjolla.<sup>312</sup>
- d. **Muut suoraan ulkomaille tehdyistä sijoituksista** saadut tulot.

## 9.5. Säästödirektiivi ja ulkomailta saadut korkotulot

Suomi saa EU:n säästödirektiivin nojalla vuodesta 2006 lähtien systemaattista tietoa täällä asuvien *luonnollisten henkilöiden* EU:n jäsenvaltioihin ja eräisiin muihin maihin tekemistä korkoa tuottavista sijoituksista. Näitä ovat mm. talletukset, joukkovelkakirjalainat ja korkoa tuottavien sijoitusrahastojen osuudet.

Säästödirektiivin mukaan jäsenmaiden on välttämättä ylittävistä koronmaksuista tietoja automaattisesti *kuuden kuukauden kuluessa kunkin verovuoden päättymisestä*. Veroviranomaiset keräävät vaihdettavat tiedot korkoja maksavilta toimijoilta eli maksuasiamiehiltä, joita ovat esimerkiksi pankit.

Siirtymäkauden aikana *Belgia, Itävalta ja Luxemburg*, jotka vielä eivät pysty kyseiseen tietojenvaihtoon, ovat velvollisia perimään koroista direktiiviin perustuvaa erityistä lähdeveroa, joka on kolmen ensimmäisen vuoden ajan (2005–2007) 15 %, mutta nousee 20 %:iin 1.1.2008 ja lopulta 35 %:iin 1.1.2011. Lähdevero jaetaan veroa perivän valtion ja saajan asuinvaltion kesken siten että edellinen saa siitä 25 % ja jälkimmäinen 75 %.

Myös seuraavat *Unionin ulkopuoliset valtiot* sitoutuivat soveltamaan direktiivin toimenpiteitä vastaavia toimia: *Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino ja Sveitsi*. Direktiivistä puhuttaessa näistä käytetään nimitystä kolmannet valtiot. Kyseiset valtiot ovat sopineet yhteisöjen kanssa vastaavan lähdeveronperimisjärjestelmän soveltamisesta kuin mitä Belgia, Luxemburg ja Itävalta soveltavat.

Erityisten säästöverosopimusten nojalla direktiivin määräyksiä sovelletaan myös jäsenvaltioiden ja seuraavien *liitännäisalueiden* (associated territories) välisissä suhteissa: *Alankomaiden Antillit ja Aruba, Jersey, Guernsey, Mansaari, Anguilla, Brittiläiset Neitsytsaaret, Caymansaaret, Montserrat sekä Turks- ja Caicossaaret*.

### 9.5.1. Säästödirektiivin perusteella Suomelle maksetut lähdeverot

Suomi sai ensimmäiset korkosuoritukset lähdeveromenettelyssä olleilta valtioilta ajalta 1.7.2005 – 30.6.2006 vuonna 2007, seuraavat ajalta 1.7.2006 – 30.6.2007 vuonna 2008 ja vii-

<sup>312</sup> <http://www.forex-guide.net/sijoittaminen-ulkomaille.html>

meisimmät ajalta 1.7.2007 – 30.6.2008 vuonna 2009. Näiden suoritusten perusteella voidaan laskea maksettujen korkojen määrä.

**Suorituksia vastaava korkomäärä (vero 15 % ja v.2008 20 %, josta 75 % Suomelle)**

	<b>2006</b>		<b>2007</b>		<b>2008</b>	
	<b>suoritus</b>	<b>korko</b>	<b>suoritus</b>	<b>korko</b>	<b>suoritus</b>	<b>korko</b>
Sveitsi	448 382	3 985 618	560 482	4 982 060	0	0
Luxemburg	429 141	3 814 587	543 654	4 832 481	701 332	4 675 547
Jersey	50 305	447 156	75 081	667 382	25 905	172 700
Belgia	34 143	303 493	43 613	387 668	45 156	301 040
Mansaari	18 830	167 378	23 108	205 402	22 904	152 692
Monaco	8 794	78 169	8 972	79 751	5 821	38 807
Guernsey	8 361	74 320	8 737	77 665	6 581	43 873
Liechtenstein	5 434	48 302	8 068	71 714	10 792	71 949
Itävalta	2 984	26 524	14 348	127 537	22 744	151 630
Andorra	763	6 782	790	7 019	569	3 793
British Virgin Islands	427	3 796	52	464	0	0
San Marino	0	0	0	0	0	0
	1 007 564	8 956 124	1 286 904	11 439 143	841 805	5 612 032

Sveitsistä ei ole tullut lähdeverosuorituksia vuodelta 2008. Sitä vastoin Sveitsi on lähettänyt tarkkailuilmoituksia runsaan 372.000 suuruista korkotuotoista. Sijoittajalla on mahdollisuus valita tämä vaihtoehto, koska korkotulojen verotus asuinvaltiossa saattaa olla maksajan perimää lähdeveroa kevyempi. Korkotulojen määrän lasku vuoteen 2007 verrattuna vaikuttaa yllättävän suurelta. Jäljempänä esitetyn, korkotulojen perustana olevia laskennallisia pääomia kuvaavan taulukon mukaan tämä merkitsisi sitä, että yli 175 miljoonan euron suuruiset suomalaisijoitukset olisivat vuonna 2008 siirtyneet joko Sveitsissä muualle tai vaihtuneet muihin kuin direktiivin mukaista korkoa tuottaviin instrumentteihin.

Laskelmat suomalaisille maksettuja korkoja vastaavasta pääomasta ovat lähinnä suuntaa antavia ja sijoitusten suuruusluokkaa osoittavia, koska säästädirektiivin nojalla ei saada tarkempaa tietoa korkoa tuottavien sijoitusten laadusta ja korkoprosentista. Seuraavassa on esitetty laskelma, jossa viitekorkona on käytetty Suomen Pankin maksuasetilaston mukaista korkotuotoprosenttia joukkolainoista vuosina 2006 - 2008.

**Korkoa vastaava laskennallinen pääoma. Suomen Pankin maksutasetilaston mukainen korkotuotto joukkolainoista oli v. 2006 2,6 %, v. 2007 2,7 % ja v.2008 5,0 %**

	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
	<b>pääoma</b>	<b>pääoma</b>	<b>pääoma</b>
Sveitsi	153 292 991	184 520 741	
Luxemburg	146 714 872	178 980 767	93 510 945
Jersey	17 198 291	24 717 860	3 454 000
Belgia	11 672 821	14 358 058	6 020 805
Mansaari	6 437 607	7 607 467	3 053 840
Monaco	3 006 496	2 953 745	776 133
Guernsey	2 858 462	2 876 477	877 463
Liechtenstein	1 857 778	2 656 092	1 438 989
Itävalta	1 020 171	4 723 608	3 032 593
Andorra	260 855	259 951	75 867
British Virgin Islands	145 983	17 188	0
San Marino	0	0	0
	<b>344 466 325</b>	<b>423 671 954</b>	<b>112 240 636</b>

### 9.5.2. Säästödirektiivin perusteella Suomeen saapuneet tarkkailuilmoitukset

Säästödirektiivin mukaan Suomen pitäisi saada muilta kuin edellisessä kappaleessa mainituilta lähdeveromenettelyn piiriin kuuluvilta jäsenmailta vuositiedot suomalaisille luonnollisille henkilöille maksetuista koronluonteisista suorituksista, joita ovat mm.

1. pankkien talletustileille maksetut korot (mukaan lukien pankkien kehittämille osakesidonnaisille tileille maksetut lisäkorot, tuotot ja vastaavat erät);
2. joukkovelkakirjalainoille maksetut korot (mukaan lukien joukkovelkakirjalainoille maksetut lisätuotot, tuotot, indeksihyvitykset ja muut vastaavat erät nimikkeestä riippumatta, samoin myynnin, takaisinoston tai lunastuksen yhteydessä kertyneet tai pääomitettut korot);
3. mahdolliset muut indeksihyvitykset, jos kyseessä koronluontoiset erät;
4. joukkovelkakirjalainojen laina-aikana tapahtuvan myynnin yhteydessä kertyneet korot eli jälkimarkkinahyvitykset (mukaan lukien kaupan yhteydessä siirtyvät korot sekä lunastus- tai takaisinostotilanteessa maksettavan koron määrä myös siltä osin, kuin suoritusta on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti verotettu luovutusvoittona);
5. korkorahastojen (ja muiden vähintään 15 % varoistaan velkasitoumuksiin sijoittavien sijoitusrahastojen) vuotuinen tuotto; sekä
6. korkorahastojen (ja muiden vähintään 40 % varoistaan velkasitoumuksiin sijoittavien sijoitusrahastojen) osuuksien lunastuksista tai myynnistä kertyneet tulot.<sup>313</sup>

Verohallinto on laatinut vuodelta 2008 saapuneista tarkkailuilmoituksista yhteenvedon, josta käyvät ilmi eri maista tulleisiin ilmoituksiin sisältyvät määrät sekä ilmoitusten ja verovelvollisille tehtyjen selvityspyyntöjen perusteella tuloon lisätyt määrät.<sup>314</sup>

<sup>313</sup> [http://www.vero.fi/default.asp?path=5,40,780&article=4040&domain=VERO\\_MAIN](http://www.vero.fi/default.asp?path=5,40,780&article=4040&domain=VERO_MAIN)

	<b>Valvontaan poimitut vertailutiedot</b>	<b>Tuloon lisätty €</b>
Alankomaat	995 247	77 258
Bulgaria	4 371	3 208
Irlanti	3 932 267	49 505
IsoBritannia	25 118	6 081
Italia	638 443	26 189
Jersey	4 765	0
Kreikka	3 484	0
Kypros	48 319	33 704
Latvia	10 819	10 819
Liettua	3 910	0
Luxemburg	1 719 173	9 944
Portugali	9 055	0
Romania	1 153	1 153
Ruotsi	4 406 076	383 864
Saksa	1 886 894	210 963
Sveitsi	372 227	82 838
Tanska	209 954	49 799
Unkari	8 599	7 135
Viro	171 955	121 485
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>14 451 827</b>	<b>1 073 945</b>

Tuloon lisätty määrä vastaa 7,4 % tarkkailuilmoituksiin sisältyvien korkotulojen kokonaismäärästä.

### 9.5.3. Säästödirektiivin perusteella tulleiden tietojen ja maksutasetilastoa varten kerättyjen maakohtaisten tietojen vertailu

Tutkimusta varten verrattiin eri maista säästödirektiivin nojalla tulleita tietoja suomalaisten sijoituksista Suomen pankin maksutasetilastoaan varten keräämiin tietoihin suomalaisten kotitalouksien sijoituksista korkoa tuottaviin arvopapereihin vuosina 2007 ja 2008.

Oheisissa taulukoissa Suomen Pankin tietoja kotitalouksien sijoituksista rahastoihin ja joukkovelkakirjalainoihin on verrattu asianomaisesta maasta säästödirektiivin nojalla tulleisiin korkoihin ja korkorahastojen myyntituottoja koskeviin tarkkailuilmoituksiin sekä ns. lähdeveromaista tulleiden lähdeverosuoritusten perustana oleviin korkotuottoihin.

Verohallinto on tehnyt EU:n pyynnöstä vuodelta 2007 laskelman, jossa on eroteltu varsinaiset korkotulot lähinnä rahastosijoituksiin liittyvien korkoinstrumenttien myynnistä, mutta vuodelta 2008 tällaista erottelua ei ole tehty. Lukujen vertailu on ongelmallista mm. sen vuoksi, että rahastosijoituksiin liittyy sekä koron että osingonluonteisia tuloja. Lisäksi ajallinen kohdentaminen voi aiheuttaa eroja ja Suomen Pankin tietojenkeruumenetelmä on muuttunut tilastovuosien 2007 ja 2008 välillä. Tarkkailuilmoituksia koskeviin lukuihin on tilastoitu vain ne tapaukset, joissa tulon määrä henkilöä kohden on vähintään 1.000 euroa. Näiden varausten

<sup>314</sup> Verohallinto, Tommi Lehtinen 16.12.2009

johdosta maakohtaisia eroja on syytä tarkastella varovasti ja molempien vuosien tiedot huomioon ottaen.

2007	Suomen Pankin maksutasetilasto, sijoitusten tuotto			Verohallinto Säästödirektiivitiedot 2007			Yhteensä	Erotus
	Rahasto- osuudet	Joukkovelka- kirjat	Yhteensä	Lähdeveron perusteena oleva korko	Vertailutieto korko	Vertailutieto myynti		
Alankomaat	0	610 000	610 000		707 990	16 719	724 709	-114 709
Andorra		0	0	7 019			7 019	-7 019
Belgia		2 800 000	2 800 000	387 668			387 668	2 412 332
Britannia	80 000	760 000	840 000				0	840 000
Brittiläiset Neitsytsaaret		0	0	464			464	-464
Bulgaria		0	0				0	0
Caymansaaret		0	0				0	0
Espanja		140 000	140 000		952 744	76 619	1 029 363	-889 363
Guernsey	0	320 000	320 000	77 665			77 665	242 335
Irlanti	0	100 000	100 000				0	100 000
Italia	0	2 290 000	2 290 000		83 775		83 775	2 206 225
Itävalta	0	160 000	160 000	127 537			127 537	32 463
Jersey	0	10 000	10 000	667 382			667 382	-657 382
Kreikka	0	60 000	60 000		3	40	43	59 957
Kypros	0	0	0		30 392		30 392	-30 392
Latvia	0	0	0		52 319		52 319	-52 319
Liechtenstein	0	0	0	71 714			71 714	-71 714
Liettua	0	0	0	1 816		1 816		0
Luxemburg	2 110 000	9 420 000	11 530 000	4 832 481	225 869	1 108 873	6 167 223	5 362 777
Malta	0	0	0		3 321		3 321	-3 321
Mansaari	0	0	0	205 402			205 402	-205 402
Monaco	0	0	0	79 751			79 751	-79 751
Portugali	0	0	0			186	186	-186
Puola	0	0	0		3 219		3 219	-3 219
Ranska	0	1 170 000	1 170 000		343 107	3 242 985	3 586 092	-2 416 092
Romania	0	0	0		9 172		9 172	-9 172
Ruotsi	2 220 000	3 170 000	5 390 000		4 062 950	23 112	4 086 062	1 303 938
Saksa	170 000	5 230 000	5 400 000		224 926	2 204 209	2 429 135	2 970 865
Slovakia	0	0	0		3 981	72	4 053	-4 053
Slovenia	0	0	0			612	612	-612
Sveitsi	0	0	0	4 982 060			4 982 060	-4 982 060
Tanska	0	520 000	520 000		418 177	50 309 860	50 728 037	-50 208 037
Unkari	0	320 000	320 000		18 651		18 651	301 349
Viro	0	40 000	40 000		597 556		597 556	-557 556
<b>Kaikki yht.</b>	4 580 000	27 120 000	31 700 000	11 440 959	7 738 152	56 985 103	76 164 214	-44 464 214

2008	Suomen Pankin maksutasetilasto, sijoitusten tuotto			Verohallinto Säästödirektiivitiedot 2008		Yhteensä	Erotus
	Rahasto-osuudet	Joukkovelkakirjat	Yhteensä	Lähdeveron perusteena oleva korko	Vertailutieto		
Alankomaat	280 000	870 000	1 150 000		995 247	995 247	154 753
Andorra			0	3 793		3 793	-3 793
Belgia			0	301 040		301 040	-301 040
Britannia	530 000	1 000 000	1 530 000		25 118	25 118	1 504 882
Brittiläiset Neitsytsaaret			0			0	0
Bulgaria			0		4 371	4 371	-4 371
Caymansaaret			0			0	0
Espanja		220 000	220 000			0	220 000
Guernsey		430 000	430 000	43 873		43 873	386 127
Irlanti		100 000	100 000		3 932 267	3 932 267	-3 832 267
Italia		3 070 000	3 070 000		638 443	638 443	2 431 557
Itävalta		1 290 000	1 290 000	151 630		151 630	1 138 370
Jersey		10 000	10 000	172 700	4 765	177 465	-167 465
Kreikka		480 000	480 000		3 484	3 484	476 516
Kypros			0		48 319	48 319	-48 319
Latvia			0		10 819	10 819	-10 819
Liechtenstein			0	71 949		71 949	-71 949
Liettua			0		3 910	3 910	-3 910
Luxemburg	2 700 000	27 440 000	30 140 000	4 675 547	1 719 173	6 394 720	23 745 280
Malta			0			0	0
Mansaari			0	152 692		152 692	-152 692
Monaco			0	38 807		38 807	-38 807
Portugali			0		9 055	9 055	-9 055
Puola			0				0
Ranska		2 730 000	2 730 000			0	2 730 000
Romania			0		1 153	1 153	-1 153
Ruotsi	240 000	4 820 000	5 060 000		4 406 076	4 406 076	653 924
Saksa	260 000	5 730 000	5 990 000		1 886 894	1 886 894	4 103 106
Slovakia			0				0
Slovenia			0				0
Sveitsi			0		372 227	372 227	-372 227
Tanska	70 000	1 100 000	1 170 000		209 954	209 954	960 046
Unkari	0	390 000	390 000		8 599	8 599	381 401
Viro		230 000	230 000		171 955	171 955	58 045
<b>Kaikki yht.</b>	4 080 000	49 910 000	53 990 000	5 612 031	14 451 828	20 063 859	33 926 141

Varovasti arvioiden näyttää siltä, että säästödirektiivin nojalla ilmoitettuihin korkotuloihin sisältyy vuoden 2008 tasolla 4 – 5 miljoonaa euroa sellaisia korkotuloja, jotka eivät ole mukana Suomen Pankin maksutasetilastossa. Osa näistä saattaa kuitenkin sisältyä vuoden 2010 alussa tehtyyn lisäkyselyyn.

Vertailun perusteella voidaan olettaa, ettei säästödirektiivi kaikkien maiden osalta toimi tarkoitetulla tavalla. Verrattaessa maksutasetilastoa varten kerättyjä korkotulotietoja säästödirektiivin nojalla tulleisiin lähdeverosuorituksiin ja tarkkailuilmoituksiin näyttäisi merkittäviä eroja esiintyvän seuraavien maiden kohdalla:

**Säästödirektiiviin perustuvia korkotulotietoja puuttuu**

	<b>2008</b>	<b>2007</b>
Britannia	1 504 882	840 000
Guernsey	386 127	242 335
Italia	2 431 557	2 206 225
Itävalta	1 138 370	32 463
Kreikka	476 516	59 957
Luxemburg	23 745 280	5 362 777
Saksa	4 103 106	2 970 865
Unkari	381 401	301 349
	34 167 240	12 017 978

Näiden maiden kohdalla erot ovat samansuuntaisia molempina tarkasteluvuosina, joten ajallisen kohdentaminen ei selitä puutteita. Vain vähäinen osa eroista voi selittyä sillä, että osa rahastotuotoista ei kuulu säästödirektiivin piiriin. Esimerkiksi Isosta Britannia ei ole vuodelta 2007 tullut lainkaan tarkkailuilmoituksia, vaikka suomalaisilla kotitalouksilla olisi pitänyt olla sieltä maksutasetilaston tietojen mukaan korkotuloja 760 000 – 840 000 euroa. Vuonna 2008 maksutasetilastoon perustuvista yli miljoonan euron korkotuloista on tullut tarkkailuilmoituksia vain runsaan 25.000 euron verran. Luxemburg lähettää sekä tarkkailuilmoituksia että maksaa lähdeverosuorituksia, mutta merkittävästi maksutasetilaston osoittamaa pienemmästä korkomäärästä. Jo aiemmin todettiin Sveitsin vuoden 2007 lähes 5 miljoonan euron korkoja vastanneiden lähdeverosuoritusten muuttuneen 372 000 euron tarkkailuilmoituksiksi vuonna 2008.

## **9.6. Suomalaisen sijoitukset Suomeen tai ulkomaille ulkomaisia välittäjiä käyttäen**

Suomessa yleisesti verovelvollisella on mahdollisuus välttää arvopaperisijoituksista saaduista pääomatuloista määrättäviltä veroilta periaatteessa kahdella tavalla:

1. Käyttämällä **ulkomaisia sijoituspalveluja tarjoavia toimijoita**<sup>315</sup> ja sijoittamalla näiden välityksellä joko suomalaisiin tai ulkomaisiin arvopapereihin. Edullisuus perustuu siihen, etteivät välittäjät toimita tietoja sijoituksista tai niiden tuotoista Suomen verohallinnolle. Käytännössä merkittävimpiä suomalaisten käyttämiä sijoituskanavia ovat pörssin etävälittäjät ja ns. salkkuvakuutuksia tarjoavat ulkomaiset vakuutusyhtiöt.
2. Sijoittamalla suomalaisiin arvopapereihin **esiintyen ulkomaalaisena**. Tämä edellyttää tosiasiallisen omistuksen kätkemistä jossakin tiukan pankkisalaisuuden maassa toimivan rahalaitoksen tai sijoituspalveluyhtiön taakse ja siinä hyödynnetään hallintarekisterijärjestelmän ulkomaisille tai ulkomaalaisina esiintyville sijoittajille tarjoamaa anonymiteettiä. Edullisuus perustuu korkojen ja luovutusvoittojen verovapauteen Suomessa rajoitetusti verovelvollisille sekä osinkojen lievempään verokohteluun tai verovapauteen riippuen siitä, mikä saajan kotivaltioksi on ilmoitettu.

<sup>315</sup> Esim. pankkeja, vakuutusyhtiöitä, omaisuudenhoitajia, arvopaperivälittäjiä tai muita sijoituspalveluja tarjoavia yhtiöitä.

## 9.7. Helsingin pörssissä toimivat etävälittäjät

Arvopaperikaupoista syntyvien luovutusvoittojen verovalvonta perustuu arvopaperivälittäjien verohallinnolle antamiin vuosi-ilmoituksiin. Verotusmenettelylain 15 §:n 4 momentin mukaan arvopaperimarkkina-laissa (495/1989) tarkoitettun arvopaperinvälittäjän on toimitettava verohallinnolle verotusta varten tarpeelliset tiedot tekemistään tai välittämistään arvopaperikaupoista, kauppajien osapuolista ja maksetuista kauppahinnoista sekä tekemistään tai välittämistään yhteissijoitusyritysten osuuksien merkinnöistä ja lunastuksista.

Edellä mainitun säännöksen perusteella verohallinto saa periaatteessa kattavan tiedon kotimaisten arvopaperivälittäjien välittämistä kaupoista ja niiden seurauksena syntyneistä luovutusvoitoista. Käytännössä merkittävä valvonta-aukko syntyy siitä, etteivät Helsingin pörssissä toimivat ulkomaiset etävälittäjät muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta ole antaneet vuosi-ilmoituksia. Valtiovarainministeriön tulkinnan mukaan Suomi ei voi pakottaa etävälittäjiä ilmoitusten antamiseen.

**Etävälittäjillä** tarkoitetaan sellaisia ulkomaisia toimijoita, jotka toimivat Helsingin pörssissä, mutta eivät harjoita välitystoimintaa Suomessa olevan kiinteän toimipaikan kautta

Laki ulkomaisen sijoituspalveluyrityksen oikeudesta tarjota sijoituspalvelua Suomessa 26.7.1996/580 tarjoaa muussa valtiossa toimiluvan saaneelle sijoituspalveluyritykselle useita mahdollisuuksia toimia Suomessa:

- Ulkomainen sijoituspalveluyritys voi perustaa sivuliikkeen Suomeen yrityksen kotivaltion valvontaviranomaisen ilmoittettua sivuliikkeen perustamisesta Finanssivalvonnalle.
- Ulkomaisella sijoituspalveluyrityksellä, joka on saanut toimiluvan Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa, on oikeus tarjota sijoituspalvelua Suomessa perustamatta tytäryritystä tai sivuliikettä.
- Rahoitustarkastus voi myöntää Euroopan talousalueen ulkopuolisessa valtiossa toimiluvan saaneelle sijoituspalveluyritykselle toimiluvan Suomeen perustettavaa sivuliikettä varten.
- Euroopan talousalueen ulkopuolisessa valtiossa toimiluvan saaneella sijoituspalveluyrityksellä on Rahoitustarkastuksen luvalla oikeus tarjota sijoituspalvelua Suomessa perustamatta tytäryritystä tai sivuliikettä.

### 9.7.1. Helsingin kauppakorkeakoulun etävälittäjiä koskevat tutkimukset

Helsingin kauppakorkeakoulu teki vuonna 2002 Verohallituksen ja Viranomaisyhteistyön kehittämishankkeen tuella tutkimuksen, jossa verrattiin verohallinnon vuosilmoitusten kautta saamia vuoden 2000 arvopaperikauppatietoja Helsingin pörssin vastaaviin tietoihin. Tutkimus paljasti merkittäviä puutteita sekä arvopaperivälittäjien vuosilmoituksissa että niiden käsittelyssä verohallinnossa. Kokonaisuudessaan ilmoituspuutteita on noin 18 % koko Helsingin pörssin vaihdosta, ilmoittamatta jätettyjen kauppajien yhteismäärä oli 98 miljardia euroa.

Suurin osa ilmoituspuutteista oli seurausta siitä, että pörssissä toimivista etävälittäjistä vain yksi oli toimittanut vuosilmoituksen verohallinnolle. Kaikkiaan etävälittäjien osuus ilmoittamatta jätetyistä kaupoista oli 60 miljardia euroa. Vuonna 2000 pörssissä toimi yhteensä 12 etävälittäjää ja näiden markkinaosuus pörssin vaihdosta oli 14 %.



Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti sopi kesällä 2006 Helsingin kauppakorkeakoulun kanssa tutkimuksesta, jossa pyrittiin arvioimaan Helsingin pörssissä toimivien etävälittäjien suomalaisasiakkaiden määrää. Tutkimuksen suoritti Olli Auvinen pro gradu tutkielmanaan ja se valmistui maaliskuussa 2008.<sup>316</sup>

Tutkimusaineistona verrattiin ja analysoitiin Helsingin pörssin (OMX) kaupankäyntitiedot (34 miljoonaa tapahtumaa, 186 osaketta, 59 osakevälittäjää) sekä kaikkien kotimaisten osakevälittäjien ja eräiden etävälittäjien vapaaehtoisesti antamat vuosi-ilmoitukset verohallinnolle (25 miljoonaa kaupankäyntitapahtumaa).

Tutkimuksessa luokiteltiin ja profiloitiin etävälittäjiä ja heidän asiakaskuntaansa v.2002–2005. Profiloinnilla arvioitiin etävälittäjien suomalaisen yksityissijoittaja-asiakaskunnan kokoa ja luovutusvoittoveromenetyksiä. Luovutusvoittoverojen arvioimiseksi laadittiin logistiseen monimuuttuja-regressioon perustuva malli, jossa on painotus heteroskedastisuuden korjaamiseksi;

- mallin riippumaton muuttuja on suomalaisten yksityissijoittajien kaupankäynnin arvon suhteellinen osuus koko kaupankäynnin arvosta
- lähes 200 selittävää muuttujaa ovat välittäjäkohtaisia muuttujia ja yksittäisiin kauppoihin liittyviä muuttujia.

Etävälittäjien markkinaosuus Helsingin pörssin kaupoista oli tutkimuksen kohteena olleen ajanjakson kuluessa noussut merkittävästi:

Etävälittäjien osuus Helsingin pörssissä välitetyistä kaupoista %

	2002	2005
Kauppojen lukumäärä	33	41
Kauppojen arvo	47	60

Etävälittäjien asiakkaat olivat valtaosin ulkomaalaisia ja juridisia henkilöitä. Tutkimuksen mukaan vuonna 2005 suomalaisten yksityissijoittajien osuus etävälittäjien välittämien kauppojen kokonaisarvosta oli 1,84 %

Auvisen tutkimuksen mukaan suomalaisten yksityissijoittajien etävälittäjien kautta tekemien osakemyyntien kokonaisarvo oli noin 2,5 miljardia euroa. Luovutusvoittojen ja luovutustappioiden erotusta (422 miljoonaa euroa) vastaavan luovutusvoittoihin kohdistuvan veron kokonaismäärä on 118 miljoonaa euroa.

Kun otetaan huomioon eräiden etävälittäjien antamien vuosi-ilmoitusten välityksellä verohallinnon tietoon tulleiden arvopaperimyyntien määrä, verovalvonnan ulkopuolelle jääneiden luovutusvoittojen määrä oli tutkimuksen mukaan v. 2005 noin 340 miljoonaa euroa ja tästä aiheutunut potentiaalinen veromenetys Suomen valtiolle enimmillään 95 miljoonaa euroa.

<sup>316</sup> Auvinen, Olli: *Remote Stock Brokerage and Tax-Motivated Trading, Evidence from OMX Helsinki in 2002 – 2005*, Helsinki School of Economics, Department of Accounting and Finance, April 2008

### 9.7.2. Arvio tämän hetken tilanteesta

Helsingin pörssissä vuonna 2008 toimineista 66 välittäjästä 54 oli etävälittäjiä, joiden osuus pörssin liikevaihdosta (545 miljardia euroa) oli 68 %.<sup>317</sup> Etävälittäjistä neljä oli antanut verohallinnolle vuosi-ilmoituksen vuodelta 2008. Vuosi-ilmoituksiin sisältyi arvopaperikauppoja suomalaisilla osakkeilla, warranteilla ja pörssinoteerattujen rahastojen (ETF) osuuksilla yhteensä 226 miljardin euron arvosta.

Vuonna 2009 pörssissä kävi kauppaa yhteensä 64 välittäjää, joista 52 oli etävälittäjiä ja 12 Suomessa toimivia. Etävälittäjien markkinaosuus Helsingin pörssin liikevaihdosta vuonna 2009 (263,8 miljardia euroa) oli 69 %.<sup>318</sup>

Etävälittäjien määrän ja markkinaosuuden kasvu on merkinnyt sitä, että entistä suurempi osa arvopaperikauppaan liittyvistä luovutusvoitoista jää kokonaan verovalvonnan ulkopuolelle. Helsingin pörssissä käydystä osakekaupasta jäi vuonna 2008 lähes 319 miljardia euroa eli 58,5 % koko pörssin vaihdosta tulematta verohallinnon tietoon.

Valtaosa etävälittäjien asiakkaista on ulkomaisia, joiden suomalaisilla osakkeilla käymästä kaupasta saamat luovutusvoitot eivät ole Suomessa veronalaisia. Olisi kuitenkin epärealistista olettaa, etteivät myös suomalaiset käyttäisi hyväkseen helposti saavutettavia etävälittäjien palveluita, varsinkin kun niihin liittyy tietoisuus siitä, etteivät kaupat tule verottajan tietoon. Olli Auvisen tutkimuksen mukaan 27 % suomalaisten yksityissijoittajien kaupankäynnistä Helsingin pörssissä tapahtui vuonna 2005 etävälittäjien välityksellä.<sup>319</sup>

Etävälittäjiä Helsingin pörssissä käyttäneiden suomalaisten luonnollisten henkilöiden ilmoittamatta jääneiden luovutusvoittojen määrästä voidaan tehdä laskelmia olettamalla etävälittäjien asiakkaina olevien suomalaisten yksityishenkilöiden prosenttiosuus ja kauppojen voittomarginaalit samoiksi kuin Olli Auvisen tutkimuksessa vuodelta 2005. *Näillä olettamuksella olisi verotuksen ulkopuolelle jääneiden Helsingin pörssissä käydyistä kaupoista saatujen luovutusvoittojen määrä ollut vuonna 2008 noin 410 miljoonaa euroa ja vuonna 2009 noin 230 miljoonaa euroa.*<sup>320</sup>

Edellä mainituista luvuista puuttuu niin ikään etävälittäjien välityksellä tapahtunut kaupankäynti muualla kuin Helsingin pörssissä. Pörssikaupan kansainvälistyminen on johtanut suomalaisten nopeasti lisääntyvään arvopaperikauppaan ulkomaiden pörsseissä. Arvopaperivälittäjien vuodelta 2008 antamiin vuosi-ilmoituksiin sisältyi 46 miljardin euron arvosta ulkomaisilla osakkeilla ja warranteilla käytyjä kauppia. Tämä määrä vastaa 20 prosenttia Helsingin pörssissä suomalaisilla osakkeilla ja warranteilla käydyistä kaupoista.

Voidaan olettaa, että todennäköisyys kaupankäyntiin ulkomaiden pörseissä on merkittävästi suurempi etävälittäjien kuin suomalaisten välittäjien kohdalla. Suomeen vuosi-ilmoituksen antaneiden neljän etävälittäjän ilmoittamien ulkomaisilla osakkeilla ja warranteilla käytyjen

<sup>317</sup> NORDIC.NASDAQOMXTRADER.COM Economic & Statistical Research - Equity Market Information . Market Shares - Cash Market December 2008 <https://newsclient.omxgroup.com/cdsPublic/viewDisclosure.action?disclosureId=357410&lang=en>

<sup>318</sup> NORDIC.NASDAQOMXTRADER.COM : Economic & Statistical Research - Equity Market information. Market Shares - Cash Market December 2009 <https://newsclient.omxgroup.com/cdsPublic/viewDisclosure.action?disclosureId=380036&lang=en>

<sup>319</sup> Auvinen, sivu 68

<sup>320</sup> Vuoden 2009 vuosi-ilmoitustietoja ei ole tutkimusta tehtäessä ollut käytettävissä. Vuosi on taloudellisesta lamasta johtuen ollut pörssissä poikkeuksellinen.

kauppojen määrä oli 50 prosenttia Helsingin pörssissä välitettyjen kauppajen määrästä. *Jos tämä suhde voidaan yleistää kaikkiin etävälittäjien välityksellä kauppaa käyviin suomalaisiin yksityissijoittajiin, se merkitsi edellä esitetyn laskutavan mukaan sitä, että vuonna 2008 olisi verotuksen ulkopuolelle ulkomaisissa pörssissä käydyistä arvopaperikaupoista saaduista luovutusvoitoista jäänyt 205 miljoonaa euroa.*

Edellä mainitut laskelmat koskevat vain luonnollisia henkilöitä. Yritysten etävälittäjien välityksellä käymistä arvopaperikaupoista saamia mahdollisesti ilmoittamatta jätettyjä tuloja ei tutkimuksessa ole ollut mahdollista arvioida.

## 9.8. Salkkuvakuutukset

### 9.8.1. Sijoitussidonnaiset säästöhenkivakuutukset

Vakuutusyhtiöt ovat voineet tarjota vakuutussäästämisessä 1990-luvun puolivälistä saakka sijoitussidonnaista tuottotapaa. Sijoitussidonnainen tuotto määräytyy vakuutuksenottajan valitsemien sijoituskohteiden arvonekehityksen perusteella. Sijoituskohteina käytetään useimmiten sijoitusrahastoja, mutta käytössä voi olla myös muita sijoitusinstrumentteja.

Säästöhenkivakuutukset voivat olla

- sijoitussidonnaisia, joissa vakuutuksenottaja vastaa sijoitusvalinnoista ja sijoitusriskistä tai
- laskuperustekorkosidonnaisia, joissa vakuutusyhtiö vastaa sijoitusvalinnoista ja antaa takuun säästöille hyvitetävästä vähimmäistuotosta.

Vakuutuksenottaja voi tietäen ehdoin nostaa säästöhenkivakuutuksen vakuutussäästöt kokonaan tai osittain ennen eräpäivää.<sup>321</sup>

Säästövakuutuksen maksutulo vuonna 2007 oli 1 441 miljoonaa euroa. Lähes koko maksutulo tuli yksityistalouksilta. Maksutulosta oli 69 prosenttia sijoitussidonnaista ja 31 prosenttia perustekorkoista.<sup>322</sup>

Sijoitussidonnaisessa vakuutuksessa vakuutuksenottaja voi itse päättää varsin pitkälle sen, millä tavalla ja mihin kohteisiin hänen vakuutukseen maksamat varat sijoitetaan. Vakuutusyhtiö sijoittaa asiakkaan vakuutukseen maksamat varat niihin sijoitus- tai muihin rahastoihin, jotka asiakas on valinnut sijoituskohteiksi. Näiden rahastojen arvonekehityksen mukaan asiakkaalle maksetaan tuottoa sijoittamilleen varoille. Rahasto-osuuksien hankkijana ja omistajana toimii vakuutusyhtiö. Vakuutuksenottaja ei voi käyttää mitään omistajan oikeuksia niihin, kuten osallistua rahastoyhtiön päätöksentekoon tai muuhun hallintoon.

### 9.8.2. Sijoitussidonnaiset vakuutukset verotuksessa

Sijoitussidonnaisiin vakuutuksiin liittyy merkittäviä etuja verotuksessa.

<sup>321</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö: Vapaaehtoinen henkivakuutus  
[http://www.stm.fi/vakuutusasiat/vapaaehtoiset\\_vakuutukset/henkivakuutus](http://www.stm.fi/vakuutusasiat/vapaaehtoiset_vakuutukset/henkivakuutus)

<sup>322</sup> Finanssialan Keskusliitto: Säästö- ja henkivakuutus selvitys 20.5.2008

- Vakuutuksen tuottoa verotetaan vasta sijoitusajan päättyessä, luovutusvoitto- ja osinkoverotuksen osuus tuottaa koko vakuutusajan.
- Nostoja vakuutuksesta voidaan tehdä verotta niin kauan kuin pääomaa riittää eikä nosteta tuottoa.
- Varoja voi siirtää rahastosta toiseen ilman veroa. Vakuutuksen sisällä olevien varojen ostoja ja myyntejä ei ilmoiteta veroilmoituksessa.
- Vakuutetun kuollessa edunsaajina olevat lähiomaiset voivat saada 35.000 euroa kukin perintöverottomasti.
- Vakuutuksista palautuvaa pääomaa voidaan lahjoittaa lahjaverosta vapaana vakuutuslahjana lähiomaiselle yhteensä 8500 euroon asti kunakin 3 vuoden jaksolla.
- Pääomaa voidaan lahjoittaa sukulaisuussuhteesta riippumatta verovapaasti 3.999 euroa 3 vuoden jaksolla.

Verohallituksen yleisestä tiedonantovelvollisuudesta antaman päätöksen (18/2009) 9 §:n mukaan maksajan ja välittäjän on ilmoitettava verohallinnolle veronalaiset vakuutuskorvaukset, vakuutusmaksun palautukset, vakuutuksen takaisinostoarvo sekä muut veronalaiset vakuutukseen perustuvat suoritukset.

### 9.8.3. Salkkuvakuutukset

Valtaosa kotimaisten vakuutusyhtiöiden sijoitussidonnaisten vakuutusten tarjonnasta käyttänee sijoituskohteena lähinnä sijoitusrahastoja. Näitäkin vakuutuksia voidaan kutsua räätälöidyiksi sijoitusvakuutuksiksi siinä mielessä, että sijoituskohteet pyritään räätälöimään asiakkaan toiveiden ja tarpeiden mukaan.

Monta astetta pitemmälle räätälöinti menee salkkuvakuutuksissa, joissa sijoitusvakuutukseen voidaan yhdistää räätälöity omaisuudenhoito. Tällainen vakuutus toimii muodollisesti kuten tavallinen sijoitusvakuutus, mutta sen sisälle käy lähes mikä tahansa yksilöllinen omaisuudenhoito- eli varainhoitopalvelu. Sijoituskohteena voi olla julkisesti noterattu tai muukin arvopaperi, pörs-siosakkeet, sijoitusobligaatit ja talletukset sekä kiinteistösijoitukset mukaan lukien. Asiakkaalla voi olla oma nimetty omaisuudenhoitaja ja sijoitusratkaisut tehdään asiakkaan kanssa sovittujen tuotto- ja riskitasojen mukaisesti tai suoraan asiakkaan toimeksiantosta.

Räätälöity sijoitusvakuutus on ollut aiemmin lähinnä ammattimaisten sijoittajien käyttämä verosuunnitteluväline, mutta nykyään yhä useampi tavallinen sijoittaja tai verosuunnittelija käyttää sitä apuvälineenä sijoitustoiminnassaan. Salkkuvakuutuksia tarjoavat ensisijassa ulkomaiset vakuutusyhtiöt, joihin sijoittaja voi ottaa yhteyttä joko suoraan tai suomalaisen vakuutusmeklarin tai muun sijoituspalveluyhtiön välityksellä. Vakuutuksen sisällä toteutetut sijoitukset eivät ole muiden sijoittajien tai arvopaperimarkkinoiden valvojen tunnistettavissa tai kohdistettavissa todelliseen omistajaan ja siten niiden käyttämisellä voidaan välttää esimerkiksi omistuksen liputusrajoituksia tai sisäpiirilainsäädäntöä.

Ulkomaisista vakuutusyhtiöistä otettuihin salkkuvakuutuksiin liittyy merkittävä verovalvontaukko siinä mielessä, ettei sijoituksista kertyvistä tuotoista anneta palvelun tarjoajien taholta mitään ilmoituksia Suomen verohallinnolle ja siten ilmoitukset jäävät verovelvollisen oman ilmoittamisen varaan. Suomessa toimivat vakuutusmeklarit ilmoittavat vuosittain ulkomaisiin vakuutusyhtiöihin henkivakuutuksista välittämänsä vakuutusmaksut Finanssivalvonnalle, mutta vakuutusten tuottojen tai pääomien nostot eivät kulje niiden kautta.

Salkkuvakuutusten vakuutusluonteesta on esitetty kriittisiä näkemyksiä. Mm. Vakuutusvalvontaviraston johtaja katsoi vuonna 2004 Talouselämä-lehdelle antamassaan haastattelussa, että salkkuvakuutukset, joissa vakuutuksen ottaja itse tekee sijoituspäätöksiä, pitäisi rajata vakuutusluokkamääritelmien ulkopuolelle.<sup>323</sup>

#### 9.8.4. Salkkuvakuutuksiin sijoitetut pääomat

Finanssivalvonta laatii vuosittain ”Vakuutuksenvälittäjät” tilaston, johon kerätään mm. tiedot vakuutusmeklareiden ulkomaisiin vakuutusyhtiöihin välittämistä henkivakuutusten vakuutusmaksuista. Näistä maksuista voidaan 5 % arvioida varsinaisen henkivakuutusturvan osuudeksi ja 95 % sijoitetuksi pääomaksi.

Finanssivalvonnan keräämien tilastojen mukaan edellä mainittujen sijoitusten määrät ovat vuosina 1998 – 2008 olleet:

	maksut euroa	sijoitustoiminnan osuus 95 %
1997	47 260 807	44 897 767
1998	68 587 036	65 157 685
1999	135 703 942	128 918 745
2000	381 974 964	362 876 215
2001	215 915 000	205 119 250
2002	145 983 843	138 684 651
2003	98 497 066	93 572 213
2004	157 771 936	149 883 339
2005	63 573 968	60 395 270
2006	124 458 645	118 235 713
2007	114 816 960	109 076 112
2008	61 859 404	58 766 434
yhteensä		<b>1 490 685 626</b>

Edellä mainitut luvut kertovat vain suomalaisten vakuutusmeklareiden välityksellä sijoitettua varoista. Niistä puuttuvat suoraan ulkomaisten vakuutusyhtiöiden kanssa sovitut järjestelyt, joita suuret kansainväliset yhtiöt markkinoivat mm. Internetin välityksellä.<sup>324</sup>

Salkkuvakuutuksista nostetun, mahdollisesti verotuksen ulkopuolelle jääneen tuoton arvioimiseen ei ole ollut käytettävissä tietoja. Joka tapauksessa kysymyksessä on merkittävä, käytännöllisesti katsoen kokonaan verovalvonnan ulkopuolelle oletettavasti jäävä rahamäärä. Samaan lopputulokseen verovalvonnan kannalta voidaan päästä myös muilla järjestelyillä, joissa sijoittajalla on päätäntävalta, vaikka vakuutuksen veroetuja ei saadakaan kuten salkkuvakuutuksissa. Tällaisia räätälöivät monet sijoituspalveluja tarjoavat tahot.

<sup>323</sup> <http://www.taloussanomat.fi/pdf/200427996>

<sup>324</sup> Esim. “**A tax efficient legal ownership structure:** The two essential components of an effective wealth preservation plan are an investment management strategy, which meets your risk profile to achieve growth and a legal ownership "structure" which will protect capital from the erosive effects of taxation and facilitate the tax efficient transfer of wealth to future generations.” [http://www.lombard.lu/html\\_en/wealth.html](http://www.lombard.lu/html_en/wealth.html)

## **9.9. Hallintarekisteröityihin osakkeisiin liittyvät luovutusvoitot ja osingot**

### **9.9.1. Hallintarekisteröinti arvo-osuusjärjestelmässä**

Osakkeiden hallintarekisteröinti on poikkeus osakeyhtiöiden osakeomistuksen julkisuudesta. Se liittyy pörssi-yhtiöiden ja muiden suurten yhtiöiden käyttämään arvo-osuusjärjestelmään, jossa on luovuttu paperisista osakekirjoista. Yhtiö voi päättää, liitetäänkö sen liikkeeseen laskemat arvopaperit arvo-osuusjärjestelmään. Arvo-osuusjärjestelmään kuuluvat kaikki julkisen kaupankäynnin kohteena olevat osakkeet. Osakkeiden lisäksi arvo-osuusjärjestelmässä käsitellään mm. optioita, optiolainoja, vaihtovelkakirjalainoja, joukkovelkakirjalainoja, muita velka-arvo-osuuksia sekä ulkomaisten osakkeiden talletustodistuksia.

Arvo-osuustileistä annetun lain (17.5.1991/827) 5a §:n mukaan ulkomaalaisen tai ulkomaisen yhteisön tai säätiön omistamat arvo-osuudet saadaan kirjata erityiselle arvo-osuustilille (omaisuudenhoitotili), jota tilinhaltija toimeksiannon nojalla hallitsee toisen lukuun. Tililtä on tällöin käytävä ilmi omistajan sijasta tiedot tilinhaltijasta ja että kysymyksessä on omaisuudenhoitotili.

Arvo-osuusjärjestelmästä annetun lain (17.5.1991/826) 28 §:n mukaan jos arvo-osuus on kirjattu arvo-osuustileistä annetun lain 5 a §:ssä tarkoitetulle omaisuudenhoitotilille tai lain 16 §:ssä tarkoitetulle kaupintatilille, arvo-osuuksien omistajista pidettävään luetteloon on omistajan sijasta merkittävä hallintarekisteröinnin hoitaja. Luetteloon voidaan omistajan sijasta merkitä hallintarekisteröinnin hoitaja myös muutoin, jos arvo-osuuden omistaa ulkomaalainen tai ulkomainen yhteisö tai säätiö.

Verovalvonnan kannalta hallintarekisteröintiin liittyy kolmentyyppisiä ongelmia:

- Mikään ei estä Suomessa yleisesti verovelvollista hankkimasta omistukseensa hallintarekisteröityjä osakkeita helposti saatavilla olevaa ulkomaista palveluntarjoajaa käyttäen. Näihin liittyvistä arvopaperikaupoista syntyvät luovutusvoitot on helppo jättää ilmoittamatta, käytettiinpä kaupoissa suomalaista tai ulkomaista välittäjää. Rajoitetusti verovelvolliselle luovutusvoitot eivät ole Suomessa veronalaista tuloa, mutta yleisesti verovelvollisen tapauksessa luovutusvoitot vastaavasti kuuluvat Suomen verotusoikeuden piiriin. Luovutusvoitoista ei voida lähettää myöskään tarkkailutietoja rajoitetusti verovelvollisen kotivaltion veroviranomaisille, koska omistaja jää tuntemattomaksi.
- Hallintarekisteröidyille osakkeille maksettavista osingoista perittävä lähdevero voidaan kokonaan tai osittain välttää esittämällä saajan kotipaikaksi valtio, jonka kanssa Suomella on osingoista perittävää lähdeveroa pienentävä tai sen kokonaan poistava verosopimus. Tämä mahdollisuus koskee sekä Suomessa yleisesti verovelvollisia että rajoitetusti verovelvollisia osingonsaajia.
- Hallintarekisteri tarjoaa myös muiden maiden verovelvollisille järjestelmän, jossa he voivat kiertää oman valtionsa verotusta Suomen tarjoamaa anonymiteettiä käyttäen. Tämä on vahvasti ristiriidassa veroparatiisien a vaamista koskevien Suomen itsensäkin esittämien vaatimusten kanssa.

### 9.9.2. Finanssivalvonnan tietojensaantioikeus

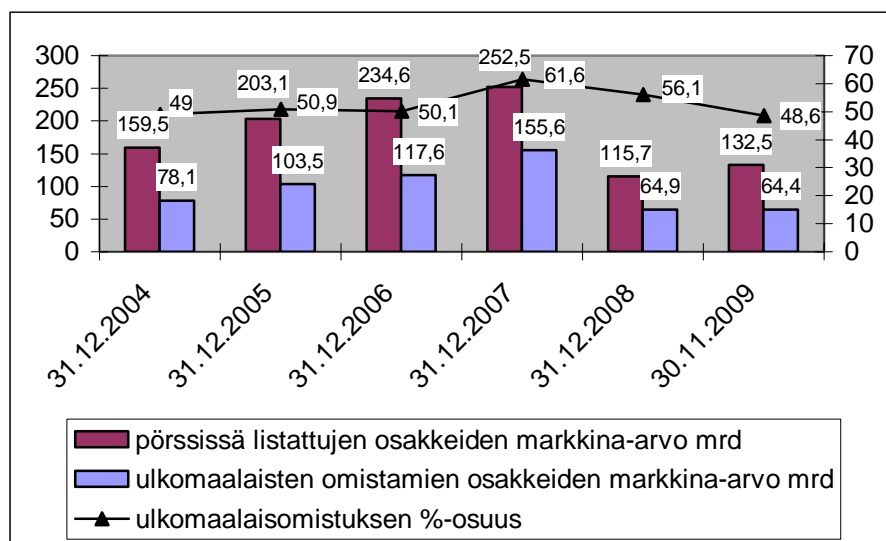
Arvo-osuuslain mukaan hallintarekisteröinnin hoitaja on pyynnöstä velvollinen ilmoittamaan Rahoitustarkastukselle (Finanssivalvonnalle) arvo-osuuksien todellisen omistajan nimen, jos se on tiedossa, ja sen, kuinka monta arvo-osuutta omistajalla on. Jollei arvo-osuuksien todellisen omistajan nimi ole tiedossa, hallintarekisteröinnin hoitaja on velvollinen ilmoittamaan vastaavat tiedot omistajan puolesta toimivasta asiamiehestä sekä tämän antaman kirjallisen vakuutuksen siitä, ettei arvo-osuuksien todellinen omistaja ole suomalainen henkilö. Edellä 4 §:n 1 momentissa tarkoitetusta arvo-osuudesta nämä tiedot on pyynnöstä annettava myös liikkeeseenlaskijalle. Omistajan puolesta toimiva, 16 §:ssä tarkoitettu laitos ei kuitenkaan ole velvollinen antamaan kirjallista vakuutusta silloin, kun kyse on 4 §:n 2 momentissa tarkoitetuista arvo-osuuksista.

Rahoitustarkastus (Finanssivalvonta) voi antaa tarkemman määräyksen tavasta, jolla tiedot Arvo-osuuksien todellisesta omistajasta tai arvo-osuuksien todellisen omistajan puolesta toimivasta asiamiehestä sekä näiden tunnistamiseksi tarpeellisista yhteystiedoista on ilmoitettava. Rahoitustarkastus voi määrätä arvo-osuustileistä annetun lain 5 a §:ssä tarkoitettulle omaisuudenhoitotilille kirjattujen hallintarekisteröityjen arvo-osuuksien omaisuudenhoitajan sisäisestä kirjanpidosta. (15.9.2000/795)

Rahoitustarkastuksella ei ole oikeutta antaa valvonnassaan saamiaan tietoja verohallinnolle. Korkeimman hallinto-oikeuden 8.5.1998 antamassa ratkaisussa 826 katsottiin, ettei veroviranomaisilla ollut oikeutta saada nähtäväkseen Rahoitustarkastukselle luottolaitosten valvonnassa tulleita asiakirjoja.

### 9.9.3. Hallintarekisteröinnin laajuus ja mahdollinen suomalaisomistus

Euroclear Finland Oy:n tilaston mukaan Suomen arvo-osuusjärjestelmään kirjattujen osakkeiden 159,1 miljardin euron markkina-arvosta oli 31.3.2010 yhteensä 48,7 % eli 77,5 miljardia euroa ulkomaalaisomistuksessa.<sup>325</sup> Ulkomaalaisten suhteellinen osuus on pysynyt suunnilleen samalla tasolla viime vuosien ajan:



<sup>325</sup> [http://www.euroclear.eu/files/yhteen veto1003\\_fi.pdf](http://www.euroclear.eu/files/yhteen veto1003_fi.pdf)

Ulkomaalaisista omistajista suurin osa on hallintarekisteröityä omistamista. Esimerkiksi 1.7.2009 arv o-osuusjärjestelmässä o levien yhtiöiden markkina-arvoisesta ulkomaalaisomistuksesta noin 16 % oli rekisteröity omiin nimiin. Pääasiassa tämä koostuu eräistä suurista suosijoitusomistuksista.<sup>326</sup>

Hallintarekisteröityjen osakkeiden suomalaisomistus on tullut esille ainakin seuraavan tyyppisissä tilanteissa:

- Osakkeita omistetaan yleisesti tiedossa olevien suomalaisten ulkomaille rekisteröimien tytä- tai sijoitusyhtiöiden kautta.
- Osakkeita omistetaan välillisesti ulkomaisten vakuutusyhtiöiden tarjoamien salkkuvakuutusten kautta.
- Osingonsaajat ja osingonmaksajat ovat voineet itse ilmoittaa suomalaisten omistamista hallintarekisteröidyistä osakkeista.
- Yksittäiset ulkomaiset omaisuudenhoitajat ovat kertoneet systemaattisesti hallintarekisteröivänsä kaikki omistukset, myös suomalaisten.
- Verovalvonnassa tai rikosten esitutkinnassa on paljastunut selkeitä veronkiertojärjestelyjä.

Kaksi ensiksi mainittua menettelyä ovat arvo-osuuslain sallimia. Osaa hallintarekisteröityjen osakkeiden välillisestä, ulkomaille perustettujen tytä- tai sijoitusyhtiöiden kautta toteutetusta suomalaisomistuksesta ei erityisesti pyritä salaamaan eikä sillä pyritä ainakaan lainvastaiseen verojen välttämiseen. Ulkomaille sopiviin verosopimusmaihiin perustettujen tytä- tai holding-yhtiöt ovat sitä vastoin perinteisesti olleet lain rajoissa tapahtuvan verosuunnittelun keskeisiä välineitä.

Edellä mainitun tyyppisestä ulkomaalaisomistuksen järjestelyistä antaa kuvan Taloussanomat nettilehdessä 14.1.2008 julkaistu artikkeli ”Ulkomainen osakeomistus on yhä suomalaisempaa,”<sup>327</sup> josta seuraavat suorat lainaukset on poimittu:

*”Tilastojen mukaan monen pörssiyhtiön ulkomaalaisomistus nousi viime vuonna hurjalla vauhdilla. Tilastojen pinnan raaputtaminen kertoo kuitenkin, että monessa tapauksessa ulkomaisen omistuksen nousu onkin suomalaisomistajien tekemä.*

*Esimerkiksi Wärtsilän ulkomaalaisomistus pongahti 29 prosentista huikeaan 49 prosenttiin. Valtaosa muutoksesta johtuu kuitenkin siitä, että Fiskars siirsi yli 15 prosentin Wärtsilä-potinsa ruotsalaiseen tytäryhtiöönsä Avlikseen.*

*Tilastosotkun täydellisyyttä kuvastaa puolestaan se, että tilastojen mukaan eniten ulkomaalaisomistus putosi Perloksessa. Todellisuudessa Perlos myytiin viime vuonna käytännössä kokonaan taiwanilaiselle Lite-On Technologylle. Tilastoissa ulkomaalaisomistus kuitenkin väheni, koska taiwanilaisyhtiö toimii suomalaisen Lite-On Finland Oy:n kautta.*

*Viralliset tilastot omistusrakenteesta kertovat siis vain osatotuuksia omistajien taustoista. Tilannekuvaa hämärtää lisäksi se, että tuntematon määrä suomalaisomistusta piilottelee hallintarekisterissä.*

<sup>326</sup> Verohallituksen työryhmämuistio 11.2.2010; Hallintarekisteröidyille osakkeenomistajille maksettujen osinkojen lähdeveromenettelyn yleisanalyysi

<sup>327</sup> Risto Pennanen: *Ulkomainen osakeomistus on yhä suomalaisempaa*, Taloussanomat 14.1.2008

<http://www.taloussanomat.fi/porssi/2008/01/14/ulkomainen-osakeomistus-on-yha-suomalaisempaa/2008989/170>



*Omistusten pitäminen hallintarekisterissä on sinänsä aivan laillista kuten muukin omistaminen ulkomaisten yhtiöiden kautta. Kaikki omaisuuden kätkeminen julkisuudelta vähentää kuitenkin etenkin piensijoittajien mahdollisuuksia tulkita markkinatapahtumia.*

*Salaisuuden kaapu syvenee entisestään keväällä, kun myös osakekauppojen välittäjien nimet piilotetaan julkisuudelta. Ratkaisua on perusteltu julkisuudessa markkinoiden tehokkuudella.*

*Suomalaisomistusten siirtyminen ulkomaille on ollut sen verran vilkasta, että seitsemästä suurimmasta pörssiyhtiöiden ulkomaalaisomistuksen noususta ainakin neljällä on vahvat suomalaisjuuret.*

*Marimekon 14 prosenttiyksikön ulkomaalaisnoususta reippaasti yli puolet johtuu Ehrnroothien belgialaisen sijoitusyhtiön Fautorin ostoista. Ehrnroothilaista omistusta on muutenkin paljon ulkomailla. Esimerkiksi 30 prosenttia Pöyrystä omistava Corbis S A on Ehrnroothien sijoitusyhtiö.*

*Seitsemänneksi suurin ulkomaalaisomistuksen nousu (11,4 prosenttiyksikköä) tapahtui Capmanissa. Tuosta noususta 6,25 prosenttiyksikköä tapahtui, kun yhtiön 13 seniori-partnerin sijoituksia siirrettiin hollantilaiseen Capman Partners B.V:hen.*

*Ruukki Groupin ulkomaalaisomistus nousi 13,77 prosentista 41,2 prosenttiin. Isojen ulkomaalaisomistajien joukkoon kuuluu kuitenkin myös suomalainen sijoittajakonkari Ahti Vilppula, joka toimii Ruukissa Luxemburgilaisen Procomex S.A.:n kautta. Toki Ruukin omistajaksi tuli viime vuoden osakeannissa myös paljon aitoja ulkomaisia sijoittajia.*

*Verotus on yksi syy omistusten siirtämiseen ulkomaille, mutta ei suinkaan ainoa syy. Esimerkiksi Capman Partners B.V:hen pienen osan omistuksiaan siirtänyt hallituksen puheenjohtaja Ari Tolppanen omistaa valtaosan Capman-osakkeistaan edelleen suomalaisen yhtiönsä kautta.*

*– Itselläni ei ole minkäänlaisia suunnitelmia siirtää lisää omistuksia ulkomaille. Tietenkin asiaan vaikuttaa se, miten Suomen verolainsäädäntö kehittyy, sanoo Tolppanen.*

*Capmanin senior partnereiden omistuksia sijoitettiin Hollantiin, koska partnereiden joukossa on ihmisiä useammasta Pohjoismaasta. Hollanti oli kaikille veroneutraali kohde.*

*Kevyempi verotus ei välttämättä ole myöskään syy siihen, että Fiskars on siirtänyt omistuksiaan juuri Ruotsiin. Niukasti sijoittajille asioistaan kertova yhtiö toteaa vain, että kyseessä on puhtaasti tekninen operaatio. Myös Fiskarsin Iittala-omistus on samassa ruotsalaisyhtiössä.”*

Edellisessä luvussa käsiteltäisiin salkkuvakuutuksiin sijoitetut pääomat löytyvät hallintarekisteröityinä tai ulkomaisten vakuutusyhtiöiden nimiin rekisteröitynä. Kovin suurta eroa suoraan suomalaisomistukseen ei näissä ole silloin kun kyse on sijoitussidonnaisesta vakuutuksesta, jossa vakuutuksenottaja itse vastaa sijoitusvalinnoista ja riskeistä. Se, missä määrin näihin liittyy veronkiertoa, ei tässä yhteydessä ole selvitettävissä. Verovalvontaa näiden sijoitusten tuotoihin ei käytännössä kohdistu.

Merkittävä määrä hallintarekisteröityjen osakkeiden suomalaisomistusta on tullut esille joko osakkeenomistajien omista veroilmoituksista tai osingonmaksajien antamista vuosi-ilmoituksista. Näissä tapauksissa hallintarekisteröinnin tavoitteena ei ole ollut veronkiertäminen. Voidaan olettaa, ettei veronkiertotarkoituksessa tapahtuneiden hallintarekisteröityneiden osakkeenomistajien osalta olisi annettu vuosi-ilmoituksella saajatietoja. Kysymys on ollut yleensä ulkomaisen tilinhoitajayhteisön suorittamasta toimenpiteestä. Nämä ovat useassa yhteydessä ilmoittaneet hallintarekisteröivänsä automaattisesti kaikkien asiakkaidensa omistukset, suomalaiset mukaan luettuina.

Osingonmaksajien vuodelta 2008 antamissa vuosi-ilmoituksissa oli 13 462 osingonmaksutietoa, joissa saajalla oli suomalainen henkilötunnus. Näille maksettujen osinkojen yhteismäärä oli 1 847 965 euroa. Ryhmässä oli suuri joukko niitä, jotka itse olivat katsoneet olevansa yleisesti verovelvollisia Suomeen ko. verovuonna. 1 450 osingonmaksutapahtuman kohdalla saajalle löytyi kotikunta Suomesta.

Ryhmään kuului myös paljon sellaisia suomalaisia, joille ei löytynyt arvo-osuustilitietoja, vaikka he olivat ilmoituksen mukaan saaneet osinkoja suomalaiselta yhtiöltä. Tämä viittaa siihen, että heidän omistuksensa on lain vastaisesti hallintarekisteröity. Huolimatta yksittäisistä suhteellisen suuria osinkoja saaneista on verohallinnon näkökulmasta näitä tietoja laajemmasta periaatteellisesta menettelyyn liittyvästä ongelmasta.<sup>328</sup>

Osakkeiden hallintarekisteröintiin liittyvät väärinkäytöstopaukset tulivat harvinaisiksi normaalin verotarkastuksen yhteydessä silloin kun verovelvollinen on keittänyt sijoituksensa riittävän taitavasti. Paljastuneet tapaukset ovatkin usein tulleet esille jonkun muun asian tutkintaan liittyvien kotietsintöjen ja pankkitiedustelujen yhteydessä. Seuraavassa on näistä esimerkkejä. Kaikissa näistä on tulot jätetty ilmoittamatta Suomessa.

*Uudenmaan veroviraston projektiyksikkö löysi v.1998 suomalaisen sijoitusyhtiön, joka oli pyörittänyt 10 - 15 milj. mk:n arvopaperisalkkua Suomessa hallintarekisteriin merkityillä osakkeilla ruotsalaispankin välityksellä*

*Lounais-Suomen verovirastossa tutkittiin 2000-luvun vaihteessa suomalaisliikemiestä, joka oli ollut vastuuhenkilönä 33 yhtiössä, joista 11 konkurssissa. Miehen Brittiläisille Neitsytsaarille rekisteröidyllä yhtiöllä oli ollut v. 1998 arvopaperimyynnejä 51 milj. mk ja ostoja 65 milj. mk.*

*Suomalaisliikemies häipyi 1990-luvun puolivälissä maasta konkurssipesän varat mukanaan ja ryhtyi Neitsytsaarille rekisteröidyn yhtiönsä välityksellä 3 miljoonan DM:n alkupääomalla käymään kauppaa Helsingin, Tukholman ja New Yorkin pörsseissä. Koptietsinnässä Suomessa löytyi tositteita 611 milj. mk:n arvopaperiostoista ja 607 milj. mk:n myynneistä vv. 1997–1998. Todellinen liikevoitto jäi Luxemburgin pankkisalaisuuden taakse.*

*Tamperelainen kähertäjäyrittäjäpariskunta omisti useita liikkeitä, joiden myyntituloja salattiin. Osa näistä kanavoitiin Luxemburgissa olevaan pankkiin, josta käsin pyöritettiin Suomessa noin miljoonan euron arvopaperisalkkua hallintarekisterin välityksellä. Pariskunta oli tuomiolla Tampereen käräjäoikeudessa keväällä 2007.*

*Lounais-Suomen verovirasto on tarkastanut vuonna 2008 liikemiestä, joka vuosina 1999 – 2004 pyöritti Guernseyllä olevan etävälittäjän välityksellä n. 4 miljoonan euron arvoista osakesalkkua Helsingin pörssissä hallintarekisteröidyllä suomalaisilla osakkeilla. Hän realisoi omaisuuttaan n. 400.000 euron arvosta Suomessa Merrill Lynchin Visa-kortilla.*

Lähes kaikki paljastuneet tapaukset ovat joko ns. tavallisten ihmisten tai pikkutalousrikollisten toteuttamia. Niistä puuttuvat varsinaisten sijoitusalan asiantuntijoiden operaatiot. Tutkittua tietoa ei ole siitä, eivätkö alan varsinaiset ammattilaiset syyllisty lainkaan hallintarekisterin väärinkäyttöön, vai osaavatko he toteuttaa sen niin taitavasti, etteivät jää kiinni.

<sup>328</sup> Verohallituksen työryhmämuistio 11.2.2010; Hallintarekisteröidyille osakkeenomistajille maksettujen osinkojen lähdeveromenettelyn yleisanalyysi

### 9.9.4. Hallintarekisteröidyille osakkeille maksettavat osingot

#### Ennen vuotta 2006 voimassa ollut lainsäädäntö

Ennen vuotta 2006 voimassa olleen lähdeverolain mukaan lähdevero osingosta oli 28, aiemmin 29, prosenttia. Lähdeveroa perittäessä oli noudatettava kansainvälisen sopimuksen määräyksiä, mikäli tulon saaja esittää maksajalle selvityksen kotipaikastaan ja muista sopimuksen soveltamisen edellytyksistä. Tarkemmin asiasta säädettiin rajoitetusti verovelvollisen tulon ja varallisuuden verottamisesta annetussa asetuksessa. Asetuksen 4 §:n mukaan lähdevero oli aina perittävä lähdevero lain 7 §:ssä säädettyjen prosenttimäärien mukaan, jollei rajoitetusti verovelvollinen ennen suorituksen maksamista esitä maksajalle lähdeverokorttia tai ilmoita maksajalle nimeään, syntymäaikaansa ja osoitettaan kotivaltiossaan.

#### Osinkojen maksussa sovellettu käytäntö vuoteen 2006 saakka

Lähdeverolakia ja lähdeveroasetusta oli käytännössä sovellettu siten, että osingosta perittiin lähdevero hallintarekisteröidyn arvo-osuustilin ulkomaisen tilinhaltijan ilmoittaman veromaatiedon mukaisesti, vaikka maksajalle ei esitetty lähdeveroasetuksen 4 §:ssä tarkoitettuja tietoja. Verotarkastusten yhteydessä yhtiöitä oli kehoitettu noudattamaan 4 §:n määräyksiä.

Vuosina 2002 ja 2003 oli maksettu vuosittain noin 4,3 miljardia euroa tuntemattomille ulkomaisille tahoille keskimäärin 6,17 % lähdeverolla. Näistä osingoista perittyjen lähdeverojen määrä on vuosittain ollut yli 290 miljoonaa euroa. Voimassa olleen lain mukaan lähdeveroa olisi näiltä osin tullut periä 29 % eli asiaan liittyvän verointressin määrä näinä vuosina on ollut noin 980 miljoonaa euroa.

Maksajien noudattamassa menettelyssä veromaatieto perustui järjestelyyn, jossa säilytysketjun ensimmäinen ulkomainen säilyttäjäpankki ilmoittaa kotimaiselle säilyttäjäpankille asiakaidensa verotuksellisen asuinvaltion ja sen, ovatko nämä asiakkaat oikeutettuja verosopimusten mukaiseen verokohteluun. Käytännössä tämä tapahtuu siten, että tilinavauksen yhteydessä ulkomainen säilyttäjäpankki määrittää sen, säilytetäänkö arvo-osuustilillä osakkeita asiakkaille, joille maksettaviin tuotonmaksuihin ei sovelleta verosopimusta, tai jos loppuasiakkaat ovat oikeutettuja verosopimusetuihin, mikä verosopimus tulee sovellettavaksi. Yksi ulkomainen säilyttäjäpankki hallinnoi yleensä useita eri hallintarekisteröityjä arvo-osuustilejä, joilla säilytetään osakkeita eri verostatuksen omaaville loppuasiakkaille veromaittain ryhmiteltyinä.

Tiedonvälityksen asiakkaiden verostatuksesta mahdollistaa hallintarekisteröintiin perustuva säilytysketju, jossa tieto loppusaajan verotuksellisesta asuinvaltiosta välittyy säilyttäjäportaiden välillä. Osinko maksetaan säilytysketjussa siten, että tieto seuraavasta maksunsaajasta on vain edellisellä, maksun eteenpäin välittävällä portaalilla. Näin ollen tarkka tieto suorituksen lopullisesta saajasta on ainoastaan sillä säilyttäjällä, johon lopullisella saajalla on asiakassuhde.

#### Vuoden 2005 lainmuutos

Vuosituhanneen alussa suoritettujen verotarkastusten seurauksena alkoi entistä selvemmin käydä ilmi, etteivät ulkomaille maksettuja osinkoja koskevat säännökset ja noudatettu käytäntö vastanneet toisiaan. Tilanteeseen valmisteltiin muutosta epävirallisessa työryhmässä, jossa olivat valtiovarainministeriön ja Verohallituksen lisäksi tärkeimmät elinkeinoelämää edustavat

tahot. Tuloksena oli valtiovarainministeriössä valmisteltu hallituksen esitys lähdeverolain muuttamisesta (HE 118/2005)

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan osingon saajan yksilöintitietojen kattava hankkiminen ennen osingon maksamista ei tilinhoitajayhteisöiltä saatujen tietojen mukaan ole käytännössä mahdollista. Osingon saajan identifioimisessa aiheutuu vaikeuksia erityisesti osakkeen omistuksen vaihtuessa lähellä osingonjakohetkeä tai kaupan selvittelyn viivästyessä. Näin ollen tietojen vaatiminen kaikissa tilanteissa, kuten nykyiset säännökset edellyttävät, aiheuttaisi todennäköisesti huomattavaa siirtymistä veron perimisestä verosopimuksen mukaisesti jo osinkoa maksettaessa verosopimusetujen myöntämiseen palautusmenettelyn kautta

Esityksen mukaan hallintarekisteröidylle osakkeelle maksettavasta osingosta perittäisiin lähdeveroa 15 prosenttia tai verosopimuksen edellyttämä tätä suurempi määrä, jos maksajan riittävän huolellisesti varmistaman tiedon mukaan osingon saajaan soveltaa verosopimuksen osinkoa koskevia määräyksiä.

Riittävän huolelliseksi katsottavan varmistamisen eräs edellytys olisi, että osakkeen säilyttämisestä on sovittu sellaisen omaisuudenhoitajan kanssa, josta on osingonjakohetkellä merkintä ulkomaisten omaisuudenhoitajien rekisterissä.

Jos osingonsaaja haluaisi vedota pienemmän lähdeveroprosentin mahdollistavaan verosopimukseen, hänen tulisi esittää laissa tarkoitetut selvitykset.

Valtiovarainvaliokunta päätyi äänestyksen jälkeen puoltamaan hallituksen esitystä muuttamattomana. Valiokunnalle esitettyä esitti vaihtoehtoisia mallia, jossa tiedot alle 15 %:n lähdeverolla maksettujen osinkojen saajista vaadittaisiin osinkoa maksettaessa ja 15 – 28 %:n lähdeverolla maksettujen osinkojen saajat ilmoitettaisiin vuosi-ilmoituksella, valiokunta piti ongelmallisina, vaikka sillä tavoitellaan sinänsä oikeaa asiaa, oikeansuuruista lähdeveroa. Valiokunta piti kuitenkin asianmukaisena esityksen vaikutusten seurantaa sillä tavoin, kuin hallitus on jo esityksessään ehdottanut. Hallituksen esityksen mukaan olisi tarpeen, että järjestelmän vaikutuksia muun muassa pääomamarkkinoiden kehitykseen, verotulojen kertymään ja verotuksen oikeellisuuteen sekä yleisesti että yksittäistapauksissa seurattaisiin esimerkiksi Verohallituksen antamien raporttien perusteella.

Edellä mainitun hallituksen esityksen perusteella säädetty lähdeverolain muutos (9.12.2005/970) tuli voimaan 15 päivänä joulukuuta 2005.

### **Voimassa oleva lainsäädäntö**

Rajoitetusti verovelvollisen tulonsaajan yksilöimisvelvollisuudesta on säädetty poikkeus hallintarekisteriosinkojen osalta. Jos maksajalla tai tilinhoitajayhteisöllä osingon maksuhetkellä on luotettava tieto tulonsaajan verosopimusasuinvaltiosta, hallintarekisteriosingosta voidaan yksilöintitietojen puuttuessaakin periä lähdevero 15 %:n suuruisena, ellei kyseinen verosopimus edellytä suurempaa prosenttia. Lisäksi tilinhoitajayhteisöllä tai sen asiamiehellä on oltava osakkeen säilyttämisestä ulkomaisten omaisuudenhoitajan kanssa sopimus, jossa ulkomainen taho sitoutuu ilmoittamaan asuinvaltiotiedon ja lisäksi Suomen Verohallinnon pyynnöstä toimittamaan tulonsaajaa koskevat yksilöintitiedot ja asuinvaltiotiedot. Ulkomaisten omaisuudenhoitajan on myös asuttava verosopimusvaltiossa ja oltava osingon maksuajankohtana verohallinnon pitämässä ulkomaisten omaisuudenhoitajien rekisterissä.

([www.vero.fi/custodianregister](http://www.vero.fi/custodianregister))<sup>329</sup>

### Lainmuutoksen vaikutuksia koskeva selvitys

Verohallinnon pääjohtaja asetti 3 0.9.2008 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää vuonna 2005 annetun lähdeveromenettelyä koskevan lainsäädännön toimivuutta. Työryhmä on vuoden 2010 helmikuussa jättänyt useita asiaa eri puolilta tarkastelevia raportteja.

Työryhmän selvitysten perusteella arvo-osuusjärjestelmässä olevat yhtiöt ovat vuosi-ilmoituksissaan ilmoittaneet maksaneensa ulkomaalaisille osakkeenomistajille osinkoja seuraavasti:

#### Arvo-osuusjärjestelmässä olevien yhtiöiden ulkomaalaisille maksamat osingot

	2005	2006	2007	2008
Osinko	3 364 435 855	3 347 143 699	4 130 924 323	4 575 519 506
Lähdevero	331 367 611	351 928 145	436 430 569	444 058 119
Keskimääräinen lähdeveroprosentti	9,8	10,51	10,6	9,71

Maksetuista osingoista valtaosa kertyy suhteellisen pienestä määrästä yhtiöitä. Vuosina 2005 – 2008 50 suurimman osingonmaksajan osuus maksetuista osingoista oli 95 – 99 % ja 11 suurimman yli 80 %.

Verohallituksen selvitystyön seurauksena valmistuneet työryhmämuistiot antavat jokseenkin synkän kuvan sekä osingoista perittävään lähdeveroon liittyvän säännösten toimivuudesta että itse valvontamenettelystä. Keskeisiä havaintoja olivat mm. seuraavat:

- Käytännössä kukaan ei kanna vastuuta perittyjen lähdeverojen ja annettujen ilmoitusten oikeellisuudesta. Osinkoa jakava yhtiö ei käytännössä itse hoida osingonmaksua, lähdeveron perimistä, tilittämistä tai ilmoittamista. Osin lainsäädäntöön pohjautuvan sopimusmenettelyn perusteella se on ulkoistanut koko prosessin Euroclear Finlandille ja tilinhoitajayhteisöille. Verolainsäädännön mukaan osinkoa ja kavalla yhtiöllä on vastuu lähdeveroista. Verohallinnon näkökulmasta ongelmallista on, etteivät yhtiöt ole itse ottaneet järjestelmässä vastuuta heille kuuluvista tehtävistä kuten vuosi-ilmoituksen antamisesta ja tilitysten täsmäyttämistä, lopputuloksen oikeellisuuden varmistamisesta puhumattakaan. Tästä on käytännössä seurannut mm. se, että vuosi-ilmoitukset ovat olleet puutteellisia eivätkä tilitetyt ja ilmoitetut verot ole täsmänneet. Tietoja lisäksi korjataan useita vuosia. Puutteet ja erot työllistävät Verohallintoa runsaasti ja osaltaan vaikeuttavat lopputuloksen oikeellisuuden valvomista.<sup>330</sup>
- Verohallinnolle aiheutuu paljon työtä lähdeveroa koskevien vuosi-ilmoitusten vastaanottamisesta, täsmäyttämistä ja virheiden korjaamisesta sekä liikaa perittyä lähdeveroa koskevien oikaisuhakemusten käsittelystä. Vuosi-ilmoitusten sisällöllistä oikeellisuutta ei ole tehokkaasti pystytty valvomaan. Verohallinnossa ei siis ole esimerkiksi valvottu, onko verosopimuksia ulkuttu oikein tarkemmasta valvonnasta puhumattakaan. Se l-

<sup>329</sup> Rajoitetusti verovelvollisen osingot, korot ja rojaltit, Verohallinnon julkaisu 280.10 1.1.2010

<http://www.vero.fi/nc/doc/download.asp?id=6514;132063>

<sup>330</sup> Verohallituksen työryhmämuistio 11.2.2010: *Hallintarekisteröidyille osakkeenomistajille maksettujen osinkojen maksuvuoden tapahtumat, vuosi-ilmoitus ja siihen liittyvä maksuvalvonta*. Selvitystyön jälkeen Euroclear on ottanut vastuuta ilmoitetun ja tilitetyn välinen ero on korjaantunut.

vitistystöryhmän aikana tehtyt analyysit viittaisivat siihen, että annetuissa vuosi-ilmoituksissa on virheitä esimerkiksi suorituslajikoodien käytössä, epäselvyyksiä saaja- ja maatie-doissa ja maksettujen osinkojen kokonaismäärissä. Samoin havaittiin, että esimerkiksi vuoden 2009 tammikuun lopussa annetuista ilmoituksista puuttui satojen miljoonien ulkomaille maksettujen osinkojen tiedot kokonaisuudessaan. Puuttuvat tiedot on pääasiallisesti toimitettu lokakuun loppuun mennessä.<sup>331</sup> Työryhmän ehdotusten seurauksena markkinat ovat ottaneet enemmän vastuuta ja verohallinto on tehostanut valvontamenetelyään.

- Vuoden 2005 lain muutoksessa hyväksytty yksinkertaistettu menettely, jossa osingonsaajan yksilöintitietojen puuttuessa voidaan periä 15 %:n suuruinen lähdevero, tulisi poistaa. Menettely on entisestään heikentänyt verovalvonnan ja kansainvälisen yhteistyön mahdollisuuksia eikä se ole myöskään teknisesti osoittautunut toimivaksi. Menettely on käytännössä helpottanut ainoastaan maksajayhtiön ja siten käytännössä suomalaisten tilinhoitajayhteisöjen työtä. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan osingonsaajan yksilöintitietojen kattava hankkiminen ennen osingon maksamista ei tilinhoitajayhteisöiltä saatujen tietojen mukaan ole käytännössä mahdollista. Osinkoa maksettaessa on kuitenkin aivan varmasti tiedettävä, kuka on osingon saaja. Ulkomaisen omaisuudenhoitajan on myös vaurauduttava siihen, että yksilöintitietoja kysytään jälkepäin. On kyseenalaista, onko tilinhoitajayhteisöjen vähäinen työnsästä verohallinnolle ja verovalvonnalle aiheutunutta haittaa ja mahdollisia veromenetyksiä merkittävämpi.<sup>332</sup>

Rajoitetusti verovelvollisille maksettuihin osinkoihin ja niiden valvontaan liittyy huomattava verointressi. Kysymys on esimerkiksi vuoden 2008 tasolla 800 miljoonan euron vuotuisesta verointressistä, joka syntyy lähdeverolain edellyttämän 28 %:n ja tosiasiallisesti sovelletun vajaan 10 %:n erotuksesta. Tämän erotuksen pitäisi perustua yksilöityihin ja varmennettuihin tietoihin osingonsaajasta ja verosopimuksen soveltamisen edellytyksistä eikä varmentamattomiin ja vaikeasti tarkistettavissa oleviin ilmoituksiin.

### **Selvityksessä tehtyt analyysit eri maihin maksetuista osingoista ja perityistä lähdeveroista**

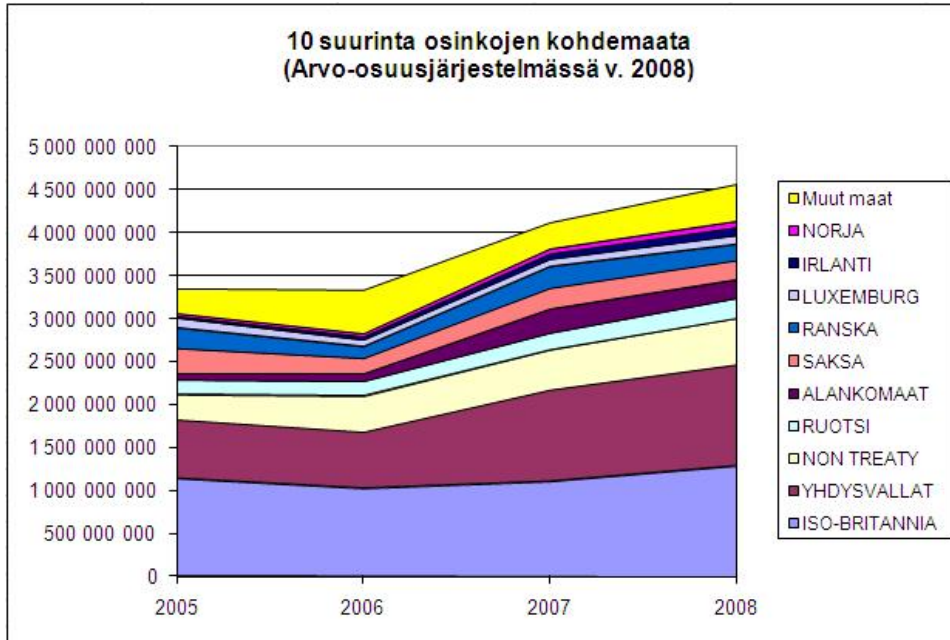
Verohallinnon selvitystyöryhmässä on pyritty arvioimaan sitä, onko verohallintoon saatu tiedot kattavasti ja riittävässä laajuudessa. Sitä, ovatko annetut tiedot tosiasiallisesti oikeita, ei tässä yhteydessä ole tarkastettu. Tilastot kuvaavat ainoastaan ulkomaille maksettujen osinkojen tietoja annettujen vuosi-ilmoitusten perusteella.

Selvitystyöryhmä on pyrkinyt arvioimaan yleisellä tasolla sitä, minkä verran vuosi-ilmoitusten mukaiset saajien maatiedot poikkeavat muutoin käytettävissä olevista saajatiedoista. Vertailun pohjalla on käytetty mm. yhtiöiltä ja markkinoilta saatavia maajakaumatietoja. Selvityksen aikana on pyritty myös hankkimaan muiden maiden veroviranomaisten kokemuksia. Saatujen tietojen perusteella on tehty arvioita aineiston luotettavuudesta ja oikeellisuudesta sekä arvioita virheiden ja ns. osinkojen pesun (dividend stripping/dividend washing) aiheuttamista veromenetyksistä.

<sup>331</sup> Verohallituksen työryhmämuistio 11.2.2010: *Hallintarekisteröidyille osakkeenomistajille maksettujen osinkojen maksuvuoden tapahtumat, vuosi-ilmoitus ja siihen liittyvä maksuvalvonta*

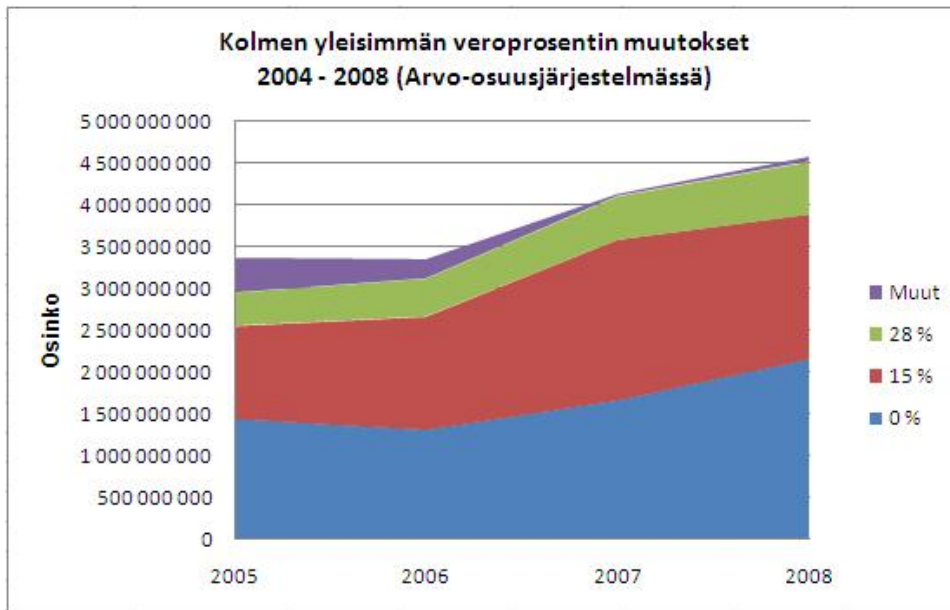
<sup>332</sup> Verohallituksen työryhmämuistio 11.2.2010; *Hallintarekisteröidyille osakkeenomistajille maksettujen osinkojen lähdeveromenettelyn yleisanalyysi*

Suomesta on maksettu lähdeveroilmoitusten mukaan osinkoja vuosittain noin 90 maahan, kun mukaan luetaan myös erillisaalueet kuten Kanaalisaaret ja Grönlanti. Merkittävimmät vuosilmoitusten mukaiset saajien verotukselliset kotivaltiot ovat olleet Iso-Britannia, Yhdysvallat, Ruotsi, Alankomaat, Saksa ja Ranska. Merkittävä ryhmä ovat myös yksilöimättömät saajat, joilta on peritty 28 % lähdevero. Yhdeksän suurinta maata ja tuntemattomat saajat ovat käytännössä saaneet 85 – 93 % osingoista.



Maita verratessa voidaan havaita, että verosopimusten mukaiset lähdeveroprosentit poikkeavat olennaisesti toisistaan. Merkittävimmät saajamaat voidaan karkeasti jakaa kahteen ryhmään: niihin, joilla lähdeveroprosentti on 15 % ja niihin, joilla se on 0 %. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat Yhdysvallat, Ruotsi, Alankomaat, Saksa, Luxemburg ja Norja. Jälkimmäiseen kuuluvat Iso-Britannia, Ranska ja Irlanti. Lisäksi on suuri määrä muissa kuin verosopimusmaissa asuvia saajia, joilta peritään 28 %:n suuruinen lähdevero.

Verohallituksen selvityksen mukaan yleisimpien osinkoihin käytettyjen lähdeveroprosenttien osuudet ovat kehittyneet seuraavasti:



Suhteellisesti nopeimmin on kasvanut kokonaan ilman lähdeveroa maksettujen osinkojen määrä.

Verohallituksen raportissa selvitettyjä osingonmaksutietoja vuosilta 2007 ja 2008 on seuraavassa verrattu Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) keräämiin tietoihin ulkomaisista osakesijoituksista Suomeen.<sup>333</sup> Kansainvälinen valuuttarahasto IMF on tehnyt vuodesta 1997 alkaen tutkimuksia valtioiden välisistä portfoliosijoituksista.<sup>334</sup> Tutkimukset perustuvat kunkin mukana olevan valtion keräämiin tietoihin, Suomessa Suomen Pankin tilasto-osaston pankeille ja sijoituspalveluyrityksille tekemään kyselyyn.<sup>335</sup>

Investment from:	Osakesijoitukset 2007 (IMF)	Osingot vuosii- lmoituksissa 2007	Osinko % osakesijoi- tuksista	Keskimää- räinen läh- devero %	Osakesijoituk-set 2008 (IMF)	Osingot vuosii- lmoituksissa 2008	Osinko % osakesijoi- tuksista	Keskimää- räinen läh- devero %
United States	61 244 480 674	1 067 772 980	1,7	15	26 585 619 749	1 179 220 538	4,4	12
<b>United Kingdom</b>	14 813 238 661	1 112 731 846	<b>7,5</b>	0	10 295 930 738	1 293 435 776	<b>12,6</b>	1
Sweden	11 490 316 770	195 390 640	1,7	14	8 648 593 987	235 703 432	2,7	10
Germany	10 463 000 000	245 936 181	2,4	15	3 886 701 762	227 556 988	5,9	15
Luxembourg	10 265 352 764	82 229 022	0,8	15	4 264 403 078	100 562 287	2,4	14
France	8 540 466 000	253 305 466	3,0	1	4 584 122 586	188 383 404	4,1	1
Ireland	4 226 000 000	64 841 926	1,5	4	1 855 393 040	93 986 374	5,1	2
Norway	3 674 130 572	58 352 529	1,6	15	2 743 804 638	73 125 786	2,7	15
<b>Netherlands</b>	3 616 000 000	188 858 976	<b>5,2</b>	3	1 658 781 396	215 284 290	<b>13,0</b>	3

Vertailusta käy ilmi, että Ison Britannian olemille osingonsaajille on molempina vuosina maksettu enemmän osinkoja kuin Yhdysvalloista olemille, vaikka yhdysvaltalaisien osakesijoitukset Suomessa ovat IMF:n mukaan 2,5 – 4,5 kertaa suuremmat kuin englantilaisten. Vas-

<sup>333</sup> Coordinated Portfolio Investment Survey (CPIS), IMF TABLE 5.1: FINLAND - DERIVED PORTFOLIO INVESTMENT LIABILITIES BY ECONOMY OF NONRESIDENT HOLDER (DERIVED FROM CREDITOR DATA): EQUITY SECURITIES\* <http://www.imf.org/external/np/sta/pi/part.asp?iso=FIN>

<sup>334</sup> Portfolio Investment: Coordinated Portfolio Investment Survey (CPIS), <http://www.imf.org/external/np/sta/pi/cpis.htm>

<sup>335</sup> Portfolio Investment: CPIS Metadata - Individual Economy Information: Finland, <http://www.imf.org/external/np/sta/pi/01/FIN/eng/mdqnr.htm>



taavasti Alankomaihin on maksettu osinkoja kolme kertaa enemmän kuin Norjaan, vaikka norjalaisten osakesijoitukset ovat selkeästi suurempia kuin hollantilaisten.

Verohallituksen työryhmä on kiinnittänyt huomiota myös edellä mainitussa vertailussa näkyvään ristiriitaan erityisesti Isoon Britanniaan maksettujen osinkojen ja markkinoilta, mm. yritysten omista julkaisuista saatavien sijoittajamaatietojen välillä. Työryhmä on tehnyt laajan analyysin mm. käytettyjen lähdeveroprosenttien kehityksestä ja suurimpien osingonmaksajayritysten maakohtaisista osingonsaaja- ja osakastiedoista. Osingonsaajatietoja selvitettämällä työryhmä on todennut, että niiden perusteella 20:llä ilman lähdeveroa osingot kuitanneella Isona Britannialla olevalla pankkikonsernilla pitäisi olla määräysvalta eräissä suurimmissa suomalaisyhtiöissä.

Työryhmän johtopäätöksenä on, että suomalaisyritysten maksamista osingoista perittävien lähdeverojen määrää on merkittävästi pienennetty.

- katsomalla mm. edellä mainitut pankkikonsernit säännösten vastaisesti tosiasiallisiksi osingonsaajiksi sekä
- osingonmaksuhetkeen liittyvillä järjestelyillä, joiden avulla osakkeet on osingonmaksun ajaksi siirretty esimerkiksi edustakaisilla kaupoilla tai lainajärjestelyillä sellaisen osapuolen haltuun, joka on voinut nostaa ne 0-veroprosentilla.

Viimeksi mainittujen järjestelyjen osalta Iso Britannia ja siellä olevat suuret rahoitusalan toimijat näyttäisivät työryhmän arvion mukaan olevan merkittävimpiä toimijoita. Muita mahdollisia tällaisten järjestelyjen osapuolia voivat olla

- ranskalaiset pankkikonsernit,
- Alankomaihin rekisteröityneet toimijat, joiden lähdevero on 0 %,
- irlantilaiset osingonsaajat (lähdevero 0 % ja tulo verovapaata Irlannissa),
- Yhdysvaltojen eläkerahastot,
- yleishyödylliset ruotsalaiset osingonsaajat sekä
- Singaporessa ja eräissä Lähi-idän maissa olevat sijoitusrahastot.

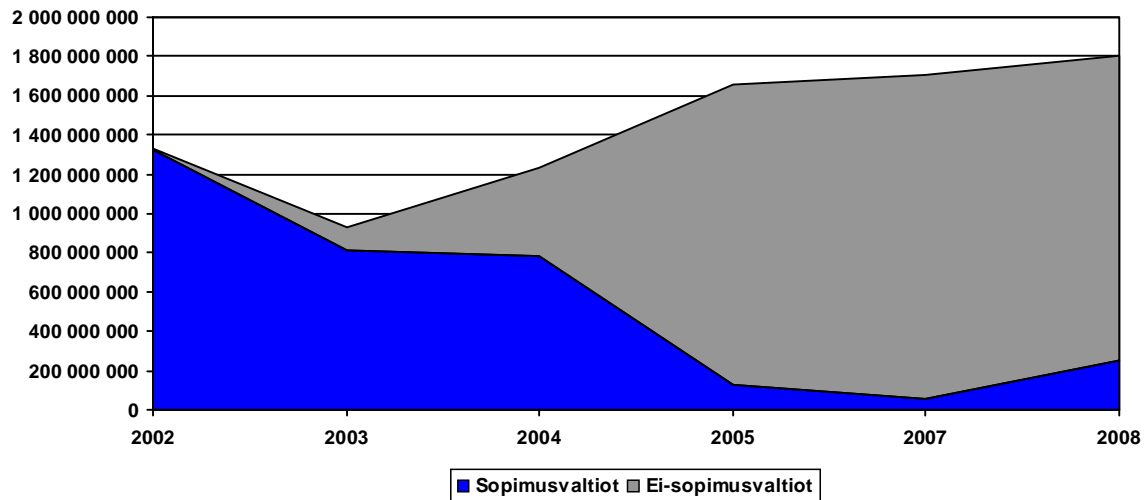
Työryhmä arvioi pelkästään Isossa Britanniassa olevien osingonsaajien nimiin tehtyjen järjestelyjen vähentäneen lähdeverolainmuutoksen jälkeen verotuloja vuosittain runsaan 200 miljoonan euron ja vajaan 500 miljoonan euron välillä. Muiden maiden osalta nämä järjestelyt ovat aiheuttaneet vuosittain verotuloihin yli 100 miljoonan euron, mahdollisesti satojen miljoonien eurojen vähennyksen.

Näissä voi olla kysymys aggressiivisesta verosuunnittelusta, jossa veron minimoinnin tarkoituksessa hyödynnetään verosopimusten eroja. Se paljonko tästä on suoraan laitonta, ei ole tässä selvitetävissä. Joka tapauksessa verotulojen menetys on merkittävä.

Suomessa yleisesti verovelvollisten osuutta edellä mainittujen verohyötyjen saajista on vaikea arvioida. Suomalaiselta yleisesti verovelvollisilta yksityishenkilöiltä tai yhtiöiltä peritään julkisesti noteeratusta osakeyhtiöstä saadusta osingosta noin 19,6 %:n vero mutta ei lainkaan lähdeveroa. Suomalaisille hallintarekisteriin merkityistä osakkeista kiertyneiden osinkojen voidaan olettaa sisältyvän 28 % lähdeveroa perittyihin ja erilaisiin osinkujen kiertymisen ketjutuksiin. Lisäksi voidaan olettaa osingonjakohetkeen liittyvien järjestelyiden olevan houkuttelevia niille suomalaisille, joiden omistus on veronkiertotarkoituksessa hallintarekisteröity.

<sup>337</sup> Verohallituksen Info-järjestelmä 21.4.2010

### Suomesta rajoitetusti verovelvollisille maksetut korot



Eri maihin maksettujen korkojen määriä voidaan verrata Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) keräämiin tietoihin ulkomaisista korkosijoituksista Suomeen.<sup>338</sup> IMF:n tilaston mukaan ulkomaiset sijoitukset suomalaisiin korkoa tuottaviin instrumentteihin olivat vuoden 2008 lopussa 82,4 miljardia euroa. Suomen verohallinnon koron maksajilta saamien vuosilmoitusten mukaan rajoitetusti verovelvollisille maksettujen korkojen yhteismäärä vuonna 2008 oli 1.800 miljoonaa euroa eli 2,7 % vuoden lopussa sijoitetusta pääomasta.

EU:n jäsenvaltioista korkoinstrumentteihin tehtyjen sijoitusten määrä oli IMF:n tilaston mukaan 52,7 miljardia euroa ja näille vuosilmoitusten mukaan maksettu korko 236,5 miljoonaa euroa eli 0,45 % sijoitetusta pääomasta. Muiden verosopimusvaltioiden ja säästädirektiivin piiriin kuuluvien liitäntäalueiden yhteenlasketut sijoitukset olivat 16,5 miljardia euroa ja näille vuosilmoitusten mukaan maksetut korot 17,6 miljoonaa euroa eli ainoastaan 0,11 % sijoitetusta pääomasta.

Ei-verosopimusvaltioiden tai maakohtaisesti yksilöimättömien sijoittajien mahdolliseksi osuudeksi jää IMF:n tilastossa 13 miljardin euron korkosijoitukset. Tästä määrästä 12,2 miljardia euroa koostuu yksilöimättömistä valtioiden ja luottareserveistä ja kansainvälisten järjestöjen sijoituksista ja ainoastaan 0,8 miljardia varsinaisten ei-verosopimusvaltioiden sijoituksista. Ei-verosopimusvaltioista ovelle saajille vuosilmoitusten mukaan maksetut 1.546 miljoonan euron suuret korot vastaisivat 11,83 % koko yksilöimättömästä pääomasta ja 181,87 % varsinaisten ei-verosopimusvaltioiden sijoituksista.

Verohallinnon info-järjestelmästä ei käy ilmi maksettujen korkojen jakautuminen luonnollisten ja juridisten henkilöiden kesken. EU-maiden osalta voidaan kuitenkin verrata vuosilmoitusten mukaan näihin maihin maksettujen korkojen kokonaismäärää EU-maihin vuodelta 2008 säästädirektiivin nojalla lähetettyjen tarkkailuilmoitusten sisältämiin korkomääriin:

<sup>338</sup> Finland: Table 5.2 - Derived Portfolio Investment Liabilities by Country of Nonresident Holder: Total Debt Securities (Derived from Creditor Data) <http://www.imf.org/external/np/sta/pi/part.asp?iso=FIN>

	Vuosi-ilmoitusten mukaan maksetut korot	Säästödirektiivin nojalla lähetetyt tarkkailuilmoitukset	Ilmoitukset %
Alankomaat	7 358 807	40 742	0,6
Belgia	150 350 992	34 148	0,0
Bulgaria		5 752	
Espanja	1 799 721	713 938	39,7
Irlanti	207 786	43 496	20,9
Iso Britannia	4 425 543	13 747 875	310,6
Italia	250 763	80 269	32,0
Itävalta	250 763	40 279	16,1
Kypros		1 147	
Kreikka	37 863		0,0
Latvia, Liettua	884 059	5617	0,6
Luxemburg	3 301 115	78 750	2,4
Malta	146 312	6 308	4,3
Portugal	266 704	29 368	11,0
Puola	56 400	2 054	3,6
Ranska	42 953 916	509 056	1,2
Ruotsi	4 938 895	2 191 960	44,4
Saksa	5 608 927	339 875	6,1
Slovakia, Slovenia	24 908	8710	35,0
Tanska	7 804 316	118 263	1,5
Tsekki, Unkari	62 659	22 405	35,8
Viro	5 249 423	90 644	1,7
<b>Yhteensä</b>	<b>235 979 872</b>	<b>18 110 656</b>	<b>7,7</b>

Tiedot ulkomaalaisten Suomeen sijoittamien määrien ja eri maihin maksettujen osinkojen välillä ovat ristiriitaisia samaan tapaan kuin hallintarekisteröidyille osakkeille maksettujen osinkojen kohdalla. Ilmeiseltä vaikuttaa, että joko koron saajien tai koron maksajien toimintatavassa on tapahtunut 2000-luvun puolivälissä muutos, jonka seurauksena valtaosa Suomesta rajoitetusti verovelvollisille maksetuista koroista ohjautuu nimellisesti muihin kuin verosopimus-valtioihin. Eräs todennäköinen vaihtoehto on johonkin ei-verosopimusvaltioon merkityn sijoituspalveluyhtiön tai pankin ilmoittaminen koron saajaksi, vaikka se tosiasiasa toimii vain maksun välittäjänä.

Suomen verovalvonnassa koronsaajien kotipaikkajakautuman muutoksiin ei ilmeisesti ole kiinnitetty huomiota sen vuoksi, ettei rajoitetusti verovelvollisille maksetuista talletusten ja joukkovelkakirjalainojen koroista pitäisi missään tapauksessa peritä lähdeveroa eikä Suomi näin ollen ole kärsinyt veromenetyksiä. Seurauksena tilanteesta on kuitenkin se, että Suomesta saaduista korkotuloista vuosittain muihin verosopimusvaltioihin lähetettävien tarkkailutietojen sisältämien tulojen määrä on ainakin teoriassa pienentynyt miljardilla eurolla 2000-luvun alkuun verrattuna. Näin on tapahtunut huolimatta korkotulojen verotuksen tehostamiseen pyrkivästä säästödirektiivistä tai ehkä osittain sen seurauksena.

Kysymys voi olla joko laittomasta verosuunnittelusta tai lainsäädännön aukkojen hyväksikäytöstä.

Suomen verotusintressi on korkojen osalta kuitenkin olemassa silloin kun ilman lähdeveroa nostetun koron saaja on tosiasiasa täällä **yleisesti verovelvollinen**. Verojen kiertäminen

joukkovelkakirjalainoihin ja muihin korkoa tuottaviin instrumentteihin näennäisesti ulkomalaisena sijoittamalla on vähintään yhtä helppoa ja osin helpompaa kuin hallintarekisteröityjen osakkeiden avulla. Joukko velkakirjalainaosuudet voidaan hallintarekisteröidä. Poikkeuksena vain ulkomaalaisille sallituista osakkeista arvo-osuustileistä annetun lain 5a §:n mukaan ulkomaisen laitoksen hallitsemalle omaisuudenhoitotilille saadaan kirjata myös Suomen kansalaisen tai suomalaisen yhteisön tai säätiön omistamat arvo-osuusjärjestelmästä annetun lain 4 §:n 2 momentissa tarkoitetut arvo-osuudet eli mm. osuudet joukkovelkakirjalainaan ja siihen liittyvät oikeudet.

Joukkovelkakirjalainasijoituksensa ulkomaisen välittäjän kautta hankkinut ja hallintarekisteröinyt suomalaissijoittaja pystyy edellä esitetyn perusteella nostamaan korkonsa tai käymään niillä jälkimarkkinakauppaa lyhemmän omistusketjutuksen kautta kuin osakkeenomistaja.

Joukkovelkakirjalainojen korkoihin liittyviä Suomessa yleisesti verovelvollisten väärinkäytöstapauksia on tullut verotuksessa esille aivan satunnaisesti. Osin tämä johtuu siitä, että ennen 1990-luvun puolivälissä avattua hallintarekisteröintimahdollisuutta joukkovelkakirjat olivat haltijapapereita, joiden omistuksen ja joille maksettujen korkojen jäljittäminen oli käytännössä lähes mahdotonta. Niitä käytettiin mm. omaisuuden siirtoon seuraavalle sukupolvelle ilman perintöveroja. Merkittävin ilmi tullut tapaus on löydetty Sisä-Suomen veroviraston vuonna 2002 suorittamassa tarkastuksessa,

*Paikkakunnalla tunnetun ja hyvin menestyvän yrityksen perustajan perintöverotukseen liittyviä asioita selvitettäessä ilmeni, että kyseisellä henkilöllä oli ainakin kymmenen vuoden ajan ollut sijoitettuna valtion joukkovelkakirjalainoihin noin 30 miljoonan markan (6 miljoonan euron) suuruinen pääoma, jota oli hoidettu Luxemburgissa olevan pankin kautta. Lähdeverotta kyseisenä aikana nostettujen korkojen määrä oli ainakin 2,4 miljoonaa markkaa (600.000 euroa). Henkilön kokonaisvarallisuuden laajuus ja tuotot jäivät epäselviksi Luxemburgin pankkisalaisuuden ansiosta.*

Rajoitetusti verovelvollisille maksettuihin joukkovelkakirjalainojen korkoihin liittyviä maksutapahtumia ei ole verohallinnossa analysoitu samaan tapaan kuin rajoitetusti verovelvollisille maksettuja osinkoja. Kyseisten korkojen osalta Suomen mahdollisesti kärsimiä veromenetyksiä ei ole tämän tutkimuksen yhteydessä mahdollista arvioida, mutta niiden potentiaalia voidaan pitää huomattavana.

Suomen nykyinen lainsäädäntö antaa korkojen osalta erittäin hyvät mahdollisuudet sekä omien mutta ennen kaikkea myös toisten valtioiden verovelvollisille tulojen saamiseen. Jonkinasteista parannusta tilanteeseen toisi jo se, että tuloverolaissa rajoitetusti verovelvollisille maksetut Suomesta saadut korot säädettäisiin täällä veronalaisiksi. Tämä merkitsisi sitä, että verosopimusmaiden verovelvolliset saisivat edelleen korkonsa Suomesta verovapaasti, mutta niistä menisi tieto heidän kotivaltioidensa verohallinnoille. Suomella ei liene erityistä syytä ylläpitää täältä veroparatiisivaltioiden kautta anonyymeille omistajille kierrätettävää miljardin euron korkovirtaa.

## **9.11. Kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvät veromenetykset**

### **Suomalaisten pankkien ja sijoituspalveluyritysten välityksellä ulkomaisista sijoituksista saadut tulot**

Suomalaiset luonnolliset henkilöt ilmoittivat verotukseen vuonna 2008 ulkomailta saatuja pääomatuloja yhteensä 121 miljoonaa euroa. Verrattuna Suomen Pankin maksutasetilastoaan varten suomalaisista tilinhoitajayhteisöistä keräämiin tietoihin veroilmoituksista puuttui ulkomaisista arvopaperisijoituksista saatuja tuloja vähintään 82 miljoonaa euroa. Todellinen määrä lienee tätä selvästi suurempi, koska läheskään kaikki suomalaisten ulkomaille tekemien sijoitusten tuotot eivät tule Suomen Pankin tietoon.

### **Suomessa toimivien ulkomaisten välittäjien kautta saadut tulot**

Suomalaisten yksityishenkilöiden Suomessa toimivien pörssin etävälittäjien kautta tekemistä arvopaperikaupoista saatujen luovutusvoittojen laskennallinen määrä oli vuonna 2008 Helsingin pörssissä tehtyjen kauppojen osalta 410 miljoonaa euroa ja muissa pörsseissä tehtyjen kauppojen osalta 205 miljoonaa euroa. Laskelmat perustuvat Helsingin Kauppakorkeakoulussa vuonna 2008 tehtyyn tutkimukseen. Edellä mainitut määrät ovat jääneet verovalvonnan ulkopuolelle, koska valtaosa etävälittäjistä ei anna välittämistään kaupoista tietoja verohallinnolle.

### **Suomalaisten sijoitustoiminta ulkomaisten vakuutusyhtiöiden kautta**

Suomalaiset ovat sijoittaneet ulkomaisiin salkkuvakuutuksiin vuosina 1999 – 2008 yhteensä 1.491 miljoonaa euroa. Toiminta on täysin laillista, mutta mitään systemaattista tietoa näiden varojen tuotoista ja käytöstä ei verohallinnolle kerry. Varat ovat edelleen vakuutuksenottajan määräysvallassa, mutta sijoitettuina suomalaisiin tai ulkomaisiin arvopapereihin joko vakuutusyhtiön nimissä tai hallintarekisteröityinä.

### **Osakkeiden hallintarekisteröinti ja ulkomaille maksetut osingot**

Suomen arvo-osuusjärjestelmään kirjattujen osakkeiden 159 miljardin euron markkina-arvosta oli 31.3.2010 yhteensä 48,7 % eli 77,5 miljardia euroa ulkomaalaisomistuksessa. Osa hallintarekisteröidyistä arvopapereista on tosiasiassa Suomessa yleisesti verovelvollisten hallinnassa joko sinänsä laillisten tytäryhtiöjärjestelyjen tai salkkuvakuutusten kautta, ulkomaisten sijoituspalveluyritysten noudattaman käytännön seurauksena tai suoraan verojen välttämistarkoituksessa.

Hallintarekisteriin liittyvä omistuksen nimettömyys tarjoaa sekä suomalaiselle että ulkomaiselle sijoittajalle mahdollisuuden jättää arvopaperikaupoista syntyvät luovutusvoitot ilmoittamatta verottajalle. Samoin hallintarekisteröidyille osakkeille maksettavista osingoista perittävä lähdevero voidaan kokonaan tai osittain välttää esittämällä saajan kotipaikaksi valtio, jonka kanssa Suomella on osingoista perittävää lähdeveroa pienentävä tai sen kokonaan poistava verosopimus.

Hallintarekisterin takaaman nimettömyyden välityksellä Suomi tarjoaa sekä oman maansa että muiden valtioiden verovelvollisille mahdollisuuden laajamittaiseen verojen välttämiseen. Tämä on vahvasti ristiriidassa veroparatiisien avaamista koskevien Suomen itsensäkin esittämien vaatimusten kanssa.

Hallintarekisteröidyistä osakkeista maksettiin vuonna 2008 ulkomaille osinkoja yhteensä 4,6 miljardia euroa. Näistä peritty lähdevero oli eri verosopimusten soveltamisen seurauksena keskimäärin 9,7 % lähdeverolain edellyttämän 28 %:n asemasta. Verohallituksen työryhmän suorittamassa analyysissä ilmeni, että osinkovirrat ovat vahvasti suuntautuneet maihin, joiden kanssa soimituissa verosopimuksissa on osinkoihin sovittu joko kaikkien tai joidenkin saajaryhmien osalta sovellettavaksi 0- veroprosenttia. Näihin maksettujen osinkojen määrät ovat selkeässä ristiriidassa kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) eri valtioiden Suomeen kohdistuvista osakesijoituksista keräämien tietojen kanssa.

Erityisen suuri ristiriita maksettujen osinkojen ja osakesijoituksia koskevien tietojen välillä liittyi Isoon Britanniaan 0- verokannalla maksettuihin osinkoihin. Verohallituksen työryhmän johtopäätöksenä on, että suomalaisyritysten maksamista osingoista perittävien lähdeverojen määrää on pienennetty joko katsomalla mm. eräät pankkikonsernit säännösten vastaisesti tosiasiallisiksi osingonsaajiksi, tai osingonmaksuhetkeen liittyvillä järjestelyillä, joiden avulla osakkeet on osingonmaksun ajaksi siirretty esimerkiksi edestakaisilla kaupoilla tai laajajärjestelyillä sellaisen osapuolen haltuun, joka on voinut nostaa ne 0-veroprosentilla.

Työryhmä arvioi pelkästään Isossa Britanniassa olevien osingonsaajien nimiin tehtyjen järjestelyjen vähentäneen lähdeverolain muutoksen jälkeen verotuloja vuosittain runsaan 200 miljoonan euron ja vajaan 500 miljoonan euron välillä. Muiden maiden osalta nämä järjestelyt ovat aiheuttaneet vuosittain verotuloihin yli 100 miljoonan euron, mahdollisesti satojen miljoonien eurojen vähennyksen.

Hallintarekisterin takaama nimettömyys tekee mahdottomaksi selvittää, onko näissä järjestelyissä kysymys suoraan lain vastaisesta verojen välttämisestä vai aggressiivisesta verosuunnittelusta, jossa veron minimoinnin tarkoituksessa hyödynnetään verosopimusten eroja. Tämä vuoksi ei voida myöskään selvittää, onko lainsäädännössä aukkoja, jotka pitäisi tukiä. Joka tapauksessa Suomen ja samalla myös muiden valtioiden verotulojen menetys on merkittävä.

## **Korkotulot**

EU:n säästödirektiivi toi Suomelle vuonna 2008 vajaan miljoonan euron verran lähdeverosuorituksia ja 14,5 miljoonan euron verran korkotuloja koskevia vertailutietoja. Vertailu Suomen Pankin suomalaisten kotitalouksien ulkomaisista sijoituksista keräämiin tietoihin viittaa siihen, ettei säästödirektiivi toimi käytännössä täysin odotetulla tavalla. Suomen Pankin sijoituksia koskevien tietojen mukaan tietoa tai lähdeveroa näytti vuonna 2008 puuttuvan ainakin 34 miljoonan suuruista suomalaisille kotitalouksille maksetuista koroista.

Tutkimuksessa ei ole ollut mahdollista selvittää, johtuvatko laskennallisten ja ilmoitettujen korkotulojen erot laiminlyönneistä, korkon maksuhetkeen liittyvistä järjestelyistä, välikäsien käytöstä vai finanssialalla ilmeisesti vilkkaasti käynnissä olevasta tuotekehittelystä, jolla korkoa tuottavat sijoitukset muutetaan muun tyyppisiksi, säästödirektiivin ulkopuolelle jääviksi sijoitustuotteiksi. Viimeksi mainittuun näyttäisi viittaavan Sveitsissä tapahtunut kehitys, jossa suomalaisten yksityishenkilöiden vielä vuonna 2007 lähes 5 miljoonan euron korkoja tuottaneet, laskennallisesti noin 182 miljoonan euron suuruinen pääoma oli vuonna 2008 lähes kadonnut säästödirektiivin piiristä.

Suomi on vuonna 2008 lähettänyt säästödirektiivin nojalla täältä maksettuihin korkoihin kohdistuvia tarkkailuilmoituksia noin 18 miljoonan euron korkotuloista. Tämä vastaa yhtä pro-

senttia Suomesta rajoitetusti verovelvollisille maksetusta 1,8 miljardin euron suuruudesta korkojen kokonaismäärästä.

Korkojen saajien kovaluokkaisu on tapahtunut radikaali muutos 2000-luvulla. Vielä vuonna 2002 yhteensä 1.328 miljoonan euron ulkomaille maksetuista koroista 1.320 miljoonaa suuntautui verosopimusvaltioihin. Vuonna 2008 maksetuista 1.800 miljoonan euron koroista 1.546 miljoonaa euroa maksettiin muissa kuin verosopimusvaltioissa oleville saajille. Maksettujen korkojen määrä on selkeästi ristiriidassa IMF:n keräämien kansainvälisiä sijoituksia koskevien tietojen kanssa. Käytännössä muutos merkitsee sitä, että Suomesta saatu ista korkotuloista vuosittain muihin verosopimusvaltioihin lähetettävien tarkkailutietojen sisältämien tulojen määrä on pienentynyt miljardilla eurolla 2000-luvun alkuun verrattuna.

### **Kansainvälisestä sijoitustoiminnasta aiheutuvien veromenetysten määrä**

Kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvän, verotukseen ilmoittamatta jätetyn veronalaisen tulon määrää on vaikea arvioida. Selkeästi ilmoittamatta jätettyyn tuloon voitaneen laskea Suomen Pankin maksetasetilastoa varten keräämien tietojen ja luonnollisten henkilöiden veroilmoituksissa ilmoitettujen ulkomailta saatujen pääomatulojen runsaan 80 miljoonan suuruisen erotus sekä pörssin etävälittäjien välityksellä tehtyihin kauppoihin kohdistuvat yhteensä 615 miljoonan euron suuruiset myyntivoitot. Periaatteessa on mahdollista, että jokin osa viimeksi mainituistakin olisi ilmoitettu verohallinnolle, käytännössä tällaisista tilanteista ei ole ollut käytettävissä tietoja.

Esitetyllä tavalla laskettua, vuoden 2008 tasolla 700 miljoonan euron ilmoittamatonta tuloa tarkoittavaa arviota voidaan pitää varovaisena ottaen huomioon kaikki tilastoinnin ulkopuolelle jäävät suoraan ulkomaisten toimijoiden kanssa toteutetut sijoitusmahdollisuudet. Tällaisenaankin se tarkoittaa sitä, että vain joka seitsemäs kansainvälisestä tai sellaiseksi naamioidusta sijoitustoiminnasta saatu euro ilmoitetaan verottajalle. Laskennallinen veromenetys näistä ilmoittamattomista tuloista olisi vuonna 2008 ollut 195 miljoonaa euroa. Kaikki esitetyt laskelmat koskevat vain luonnollisten henkilöiden omassa nimissään tekemistä sijoituksista saamia tuottoja, esimerkiksi yhden miehen yhtiön puitteissa tapahtuneen sijoitustoiminnan tulonsalauksia ei ole ollut mahdollista arvioida.

Sijoitustoimintaan liittyvien, Suomen valtiolle aiheutuvien veromenetysten kokonaismäärään on lisättävä ainakin rajoitetusti verovelvollisille maksettuihin osinkoihin ja korkoihin liittyvistä järjestelyistä aiheutuvat verotappiot. Hallintarekisterijärjestelmään liittyvä anonymiteetti tekee mahdolliseksi tutkia sitä, aiheutuvatko veromenetykset lain aukko kohtien hyväksikäytöstä, aggressiivisesta joko lain rajoissa tapahtuvasta tai sen rajat ylittävästä verosuunnittelusta vai selvästi lainvastaisesta toiminnasta. Samoin jää selvittämättä, ovatko järjestelyistä hyötyjät Suomen vai jonkin muun maan verovelvollisia. Lopputuloksena kuitenkin joka tapauksessa on, että pelkästään rajoitetusti verovelvollisille maksettuihin osinkoihin liittyvät järjestelyt aiheuttavat vuosittain Suomen valtiolle 300 – 600 miljoonan euron veromenetykset. Laskennallisesti tämä vastaisi 1 – 2 miljardin euron suuruista salattua pääomatuloa.

Suomen hallintarekisterijärjestelmän tarjoaman anonymiteetin muille valtioille aiheuttamien veromenetysten potentiaalista määrää ei voida pitää vähäisenä. Suuruusluokkaa osoittaa pelkästään miljardin euron vuotuisten korkotulojen katoaminen verosopimusmaiden välisen tietojenvaihdon ulkopuolelle.



## 10. Yhteenveto tutkimuksen perusteella arvioidusta harmaasta taloudesta ja sen aiheuttamista veromenetyksistä

### **Harmaan talouden kokonaismäärä verotarkastusaineistosta laskettuna**

Nyt käsillä olevaa tutkimusta varten saatiin verohallinnolta Verohallituksen verotarkastusyksikön poimimat tiedot Suomessa vuosina 2003 – 2009 suoritetuista verotarkastuksista ja niiden tuloksista. Aineisto kattoi tiedot 28.683 verotarkastuksesta.

Verotarkastuksissa paljastuneen harmaan talouden perusteella voidaan tehdä laskelmassita, mitä tarkastustulokset osoittaisivat harmaan talouden määrästä koko yrityskannassa, jos oletetaan tarkastamattomissa yrityksissä piiloon jääneen harmaan talouden osuus vastaavan suuruiseksi kuin paljastuneen.

Tämän laskentamallin mukaan koko yrityskannan harmaan talouden määrä olisi vuositasolla 12,7 miljardia euroa. Laskelmaan liittyy epävarmuustekijöitä, jotka voivat vaikuttaa eri suuntiin tuloksen luotettavuutta heikentävästi:

- Tarkastuskohteet valitaan pääsääntöisesti esiin tulleiden riskitekijöiden tai häiriökäyttäytymisen perusteella, joten tulokset eivät välttämättä kuvasta tilannetta koko yrityskannassa.
- Tarkastusten vähäinen kattavuus erityisesti pienemmissä liikevaihtoluokissa voi aiheuttaa virheitä tulosten tulkinnassa. Näin erityisesti siksi, että alimpaan liikevaihtoluokkaan sisältynee myös tosiasiallisesti toimimattomia yrityksiä.
- Kaikki harmaan talouden esiintymismuodot eivät käytännössä tule verotarkastuksen piiriin. Sen ulkopuolelle jää mm. pienimuotoinen yksityishenkilöiden harjoittama harmaa talous, valtaosa kansainvälisestä sijoitustoiminnasta ja useimmat ulkomailta käsin toimintaa harjoittavat yritykset.

Laskelma perustuu toisaalta suureen tapausjoukkoon konkreettisista harmaata taloutta koskevista havainnoista. Sen tulosta voidaan pitää hyvin karkealla tasolla suuruusluokkaa osoittavana. Summa vastaa 6,9 prosenttia vuoden 2008 bruttokansantuotteesta, mikä on jonkun verran aikaisempia arvioita (4,5 – 5 %) korkeampi.<sup>339</sup> Yritysten, työntekijäjärjestöjen ja viranomaisien edustajille suoritettuihin kyselyihin saaduissa vastauksissa enemmistö vastaajista on arvelut harmaan talouden viime vuosina ainakin jonkin verran lisääntyneen.

### **Harmaan talouden määrä ”tavallisissa” yrityksissä**

Suurten ja keskisuurten yritysten verotarkastustulosten perusteella voidaan arvioida verotuksen ulkopuolelle ns. tavanomaisissa yrityksissä jätettyjen, harmaata taloutta koskevien tilastolistien mittareiden saavuttamattomissa olevien paikallisten, etujen ja korvausten vähimmäistasoksi noin 500 miljoonaa euroa vuodessa.

<sup>339</sup> Itse asiassa fiskaalisen harmaan talouden määrää ei pitäisi verrata bruttokansantuotteeseen, koska ensiksi mainittuun sisältyy sellaisia tuloryhmiä (esimerkiksi kansainvälisestä sijoitustoiminnasta saadut ja muut pääomatulot), jotka eivät sisälly bruttokansantuotteeseen. Harmaa talous voi aiheuttaa myös esimerkiksi arvonalisäverojen osalta pelkkiä veromenetyksiä, joilla ei ole vaikutusta bruttokansantuotteen määrään.

## **Eräiden palvelualojen laskennalliset arvonlisäveromenetykset**

EU:n komission toimeksiannosta vuonna 2009 laaditussa raportissa arvioitiin arvonlisäverovajasta (VAT gap) kertyneen ja teoreettisen arvonlisäveron välillä. Suomen kohdalla laskennallinen vajaus vuonna 2006 oli raportin mukaan 758 miljoonaa euroa eli 5 % teoreettisen arvonlisäveron määrästä.

Verohallinnon tietojen mukaan suomalaisten yritysten ilmoittaman, mutta maksamatta jättämän arvonlisäveron määrä oli vuonna 2008 yhteensä 620 miljoonaa euroa eli noin 3 % ilmoitettujen arvonlisäverojen määrästä. Suurin osa maksamattomien arvonlisäverojen määrästä kertyy pienistä yrityksistä ja toimialoilta, joilla harmaan talouden osuus on verotarkastustulosten perusteella korkea.

Tässä tutkimuksessa arvioitiin ilmoitetun ja teoreettisen arvonlisäveron välistä erotusta eräillä toimialoilla. Kaikilla toimialoilla se ei onnistunut mm. vuonna 2008 tapahtuneen toimialaluokituksen muutoksen aiheuttaman Tilastokeskuksen ja Verohallinnon tietojen vastaamattomuuden seurauksena. Niillä toimialoilla, joiden kohdalla laskenta onnistui,<sup>340</sup> ilmoitetun ja teoreettisen arvonlisäveron ero vuonna 2008 oli yhteensä 450 miljoonaa euroa.

### **Ravintola-alan harmaa talous**

Majoitus- ja ravitsemisalalla palkansaajien suurin mahdollinen piilotyöllisyys oli arviolta noin 13 000–14 000 henkilötyövuotta vuonna 2008. Alan työllisyyteen suhteutettuna laskennallinen piilotyöllisyys oli vajaa viidesnes. Euroomääräisesti salatuista työtunneista laskettu työntekijöiden salattujen työtulojen arvo oli jopa 270 miljoonaa euroa. Yrittäjien laskennalliset pimeät tulot olivat vuonna 2008 vajaat 70 miljoonaa euroa.

Majoitus- ja ravitsemisalan tuotannosta laskennallisen piilotalouden arvo muodosti kymmenesosan vuonna 2008. Laskennalliset veromenetykset työntekijöiden salatuista työtuloista kohosivat arviolta noin 70 miljoonaan euroon vuonna 2008, kun laskentaperusteena käytetään toimialalla maltillista 25 prosentin keskimääräistä veroastetta.

Ilmoitettujen ja maksamattomien arvonlisäverojen välinen erotus oli lähes 40 miljoonaa euroa, jonka lisäksi ilmoitettu arvonlisävero on vajaat 130 miljoonaa euroa (28 %) pienempi kuin kansantalouden tilinpidosta johdettu laskennallinen arvonlisävero. Summa vastaa 19 prosentin laskennallisella verokannalla laskettuna 670 miljoonan euron fiktiivistä liikevaihtoa. Yhteensä kokonaan ilmoittamatta jäänyt ja ilmoitettu mutta maksamatta jäänyt arvonlisävero oli lähes 170 miljoonaa euroa vuonna 2008.

Alan laskennalliset maksamattomat eläkevakuutusmaksut olivat lähes 60 miljoonaa euroa vuonna 2008. Eläkevakuutusmaksujen vajetta nostavat edelleen noin parilla miljoonalla eurola maksamattomat lakisääteiset tapaturmavakuutusmaksut.

### **Rakennusalan harmaa talous**

Vuonna 2008 rakennusalan ilmoitettu arvonlisävero oli noin 2 000 miljoonaa euroa. Tämä määrä on runsas 100 miljoonaa euroa pienempi kuin kansantalouden tilinpidon tiedoista johdet-

<sup>340</sup> Rakentaminen, ravintola, taksiliikenne, kiinteistöväilytys, siivouspalvelut, liike-elämän palvelut, pesulapalvelut ja parturi-, kampaamo- ym. palvelut

tu laskennallinen arvonlisävero. Summa vastaa 22 prosentin verokannalla laskettuna vajaan 480 miljoonan euron salattua liikevaihtoa.

Vuonna 2008 rakennusalan yritykset ilmoittivat verohallinnolle maksettavaa arvonlisäveroa noin 160 miljoonaa euroa vähemmän kuin mitä ne tosiasiallisesti maksoivat. Todelliset maksut olivat kahdeksan prosenttia pienemmät kuin ilmoitetut verot.

Talonrakennusalan kotimaisten työntekijöiden laskennallinen piilotalouden arvo (salatut työtulot) oli 360 miljoonaa euroa vuonna 2008. Tämä muodosti runsaat neljä prosenttia talonrakennusalan tuotannosta. Kotimaiseen työpanokseen liittyvä piilotalouden arvo on alentunut, mikä johtune rakentamisen suhdanteiden paranemisesta ja siitä, että alihankintatyöt ovat siirtyneet entistä enemmän ulkomailta käsin toimiville urakoitsijoille.

Kotimaisten rakennustyöntekijöiden suurin mahdollinen laskennallinen piilotyöllisyys nousi 9 100 miestyövuoteen vuonna 2008. Työvoimatutkimuksen mukaiseen talonrakennusalan koko kotimaiseen työvoimaan suhteutettuna piilotyöllisyys oli 6-7 prosenttia vuonna 2008. Mallillisella 25 prosentin keskimääräisellä tuloveroasteella mitattuna veromenetykset rakennustyöntekijöiden salatuista työtuloista olivat noin 90 miljoonaa euroa.

Salatuista työtuloista voidaan laskea edelleen fiktiiviset maksamattomat sosiaalivakuutusmaksut, kuten eläke- ja tapaturmavakuutusmaksut. Sosiaalivakuutusmaksujen laiminlyönnit ovat fiktiivisiä siksi, että niitä vastaavaa rahavirtaa ei ole ollut olemassa. Vuonna 2008 laskennalliset maksamattomat eläkevakuutusmaksut olivat rakennusalanalla noin 70–80 miljoonaa euroa ja maksamattomat tapaturmavakuutusmaksut noin 10 miljoonaa euroa.

Kansantalouden tilinpidon mukaisella yrittäjätulon tuotososuudella arvioituna yrittäjien laskennalliset pimeät tulot olivat vuonna 2008 noin 50 miljoonaa euroa.

### **Ilmoitettu rakennustoiminta, josta ei makseta veroja**

Vuonna 2008 rakennusalan yritysten maksamat arvonlisäverot olivat 160 miljoonaa euroa eli kahdeksan prosenttia pienemmät kuin ilmoitetut verot.

Kokonaan maksamatta jätettyä 160 miljoonan arvonlisäveroa vastaava yritysten liikevaihto on 730 miljoonaa euroa. Tällä yritysjoukolla oli vuonna 2008 kaikkiaan 245 miljoonan euron verovelat.

Todennäköistä on, että nämä yritykset ovat maksaneet myös sellaisia palkkoja, jotka palkansaajat ovat ilmoittaneet ja joista toimitetut ennakonpidätykset on luettu palkansaajien hyväksi, mutta joita ei ole koskaan valtiolle suoritettu työnantajan todellisen tai järjestetyn maksukyvyttömyyden vuoksi. Työntekijöihin liittyviin veromenetyksiin tulisi lisätä myös ne verotukseen ilmoitetut palkat, joiden ennakonpidätykset on tarkoituksella jätetty maksamatta valtiolle. Näiden arviointiin ei tässä tutkimuksessa ole ollut mahdollisuutta.

Harmaaseen talouteen voidaan laskea kuuluvaksi sekä kokonaan pimeä rakennustoiminta että sellainen toiminta, joka muodollisesti ilmoitetaan, mutta josta verot jätetään tarkoituksellisesti maksamatta. Näiden yhteenlaskettu laskennallinen liikevaihto oli vuonna 2008 yli 1,2 miljardia euroa. Rakennusalan harmaan talouden aiheuttamien arvonlisäveromenetysten kokonaismäärä vuonna 2008 lienee lähellä 300 miljoonaa euroa.

Vuonna 2008 laskennalliset maksamattomat eläkevakuutusmaksut olivat rakennusalalla noin 70–80 miljoonaa euroa ja maksamattomat tapaturmavakuutusmaksut noin 10 miljoonaa euroa.

Yrittäjien laskennalliset pimeät tulot olivat vuonna 2008 noin 50 miljoonaa euroa ja näistä aiheutuvat veromenetykset vähintään 15 miljoonaa euroa. Tämä määrä on laskettu pelkästään kokonaan pimeästä rakennustoiminnasta ja siitä puuttuu ilmoitetusta, mutta veroa maksamattomasta rakennustoiminnasta yrittäjille jäänyt, todennäköisesti mittava osuus.

Rakennusalan ulkomaisen työvoiman palkkasummasta on vuonna 2008 vähintään 400 miljoonaa euroa jäänyt Suomen verotuksen ulkopuolelle. Siitä, kuinka suurta osaa tästä Suomi olisi voinut verottaa, ei ole käytettävissä tietoja. Olennaista on, ettei vero hallinnolla nykyäännsoten puitteissa ole paljoakaan mahdollisuuksia tehokkaasti valvoa tätä kohderyhmää eikä peria edes tietoonsa saamien verovelvollisten veroja.

### **Vuokratulot**

Vuonna 2008 kotitalouksien (luonnolliset henkilöt) verottajalle ilmoittamat bruttovuokratulot olivat lähes 1,2 miljardia euroa, mikä oli vajaat 700 miljoonaa euroa pienempi kuin esimerkiksi kansantalouden tilinpidon mukainen kotitalouksien todellisten vuokratulojen markkinatuotto.

### **Laiton talous**

Tähän selvitykseen tehtyjen laskelmien mukaan laittomien tavaroiden ja palvelujen myynnin (esimerkiksi huumekauppa) arvo oli Suomessa yhteensä 730-1 020 miljoonaa euroa vuonna 2009.

### **Venäjän vientiin liittyvät väärinkäytökset**

Venäjälle vietyihin **suomalaistuotteisiin liittyvästä kaksoislaskutuksesta** ja muista väärinkäytöksistä Venäjälle aiheutuvien veromenetysten määräksi on edellä arvioitu vuoden 2008 tasolla 240 – 530 miljoonaa euroa. Suomessa olevien toimijoiden osuudeksi on arvioitu 1 – 5 % kaksoislaskutetun tavaran määrästä, mikä vuoden 2008 tasolla merkitsee 16 – 80 miljoonaa euroa.

**Jälleenvientiin ja transitokuljetuksiin liittyvien väärinkäytösten** johdosta aiheutunut tullimaksujen ja verojen menetys Venäjän valtiolle on ollut vuonna 2008 laskuperusteesta riippuen 1.000 – 2.210 miljoonaa euroa. Se, miten näin saatu hyöty on jakautunut Venäjällä, Suomessa ja mahdollisissa muissa maissa oleville toimijoille, ei ole luotettavasti selvitettävissä. Suomessa olevien toimijoiden saaman hyödyn määräksi on arvioitu 35 – 175 miljoonaa euroa. Laskelmaan liittyy kuitenkin monia epävarmuustekijöitä ja sitä voidaan pitää lähinnä suuruusluokkaa osoittavana.

### **Kolmansista maista tapahtuvaan tuontiin liittyvät väärinkäytökset**

Näistä väärinkäytöksistä saatu suoranainen hyöty menee ensi sijassa venäläisille, suomalaisten kauppakumppaneiden hyöty on enimmäkseen välillistä. Valvonnassa ja rikostutkinnassa esiintulleiden tapausten perusteella voidaan arvioida kolmansista maista tapahtuvaan tuontiin liittyvän, suomalaisiin välittäjäyhtiöiden saamien sallattujen tulojen määräksi muutamia kymmeniä miljoonia euroja vuodessa.

### **EU:n sisäkauppaan liittyvät väärinkäytökset**

Yhteisö Hankintoihin kohdistuvista väärinkäytöksistä aiheutuvien arvonlisäveromenetysten vähimmäismääräksi on edellä arvioitu 230 miljoonaa euroa ja näihin liittyvän harmaan talouden vähimmäismääräksi 150 miljoonaa euroa vuoden 2008 tasolla. Näistä luvuista puuttuvat vielä kokonaan palveluiden yhteisökauppaan ja yhteisömyynteihin liittyvät väärinkäytökset. Varovaisena vähimmäisarviona kokosiäkauppaan liittyvistä väärinkäytöksistä voidaan vuoden 2008 tasolla pitää 300 – 400 miljoonan euron arvonlisäveromenetyksiä ja 200 – 300 miljoonan euron harmaan talouden määrää.

### **Ulkomaankauppaan liittyvän harmaan talouden kokonaismäärä**

Suomen ulkomaankauppaan liittyvistä väärinkäytöksistä suurin osa kohdistuu muille kuin Suomessa verovelvollisille toimijoille. Suomalaisen harmaan talouden osuutena voidaan varovasti arvioiden pitää 260 – 580 miljoonaa euroa vuonna 2008. Erityisesti EU:n sisäkauppaan liittyy mittavia arvonlisäveromenetyksiä, joiden kokonaismäärä on vähintään 300 – 400 miljoonaa euroa vuonna 2008..

### **Kansainvälisestä sijoitustoiminnasta aiheutuvien veromenetysten määrä**

Selkeästi ilmoittamatta jätettyyn tuloon voidaan laskea Suomen Pankin maksutasetilastoa varten keräämien tietojen ja luonnollisten henkilöiden veroilmoituksissa ilmoitettujen ulkomailta saatujen pääomatulojen runsaan 80 miljoonan suuruinen erotus sekä pörssin etävalittajien välityksellä tehtyihin kaappoihin kohdistuvat yhteensä 615 miljoonan euron suuruiset myyntivoitot.

Esitetyllä tavalla laskettua, vuoden 2008 tasolla 700 miljoonan euron ilmoittamatonta tuloa tarkoittavaa arviota voidaan pitää varovaisena ottaen huomioon kaikki tilastoinnin ulkopuolelle jäävät suoraan ulkomaisten toimijoiden kanssa toteutetut sijoitusmahdollisuudet. Tällaisenaankin se tarkoittaa sitä, että vain joka kahdeksas kansainvälisestä tai sellaiseksi naamioidusta sijoitustoiminnasta saatu euro ilmoitetaan verottajalle. Laskennallinen veromenetys näistä ilmoittamattomista tuloista olisi vuonna 2008 ollut 195 miljoonaa euroa. Kaikki esitetyt laskelmat koskevat vain luonnollisten henkilöiden omassa nimissään tekemistä sijoituksista saamia tuottoja. Esimerkiksi yhden miehen yhtiön puitteissa tapahtuneen sijoitustoiminnan tulonsalauksia ei ole ollut mahdollista arvioida.

Rajoitetusti verovelvollisille maksettuihin osinkoihin liittyvät järjestelyt aiheuttavat vuosittain Suomen valtiolle 300 – 600 miljoonan euron veromenetykset. Laskennallisesti tämä vastaisi 1 – 2 miljardin euron suuruista salattua pääomatuloa.

Suomen hallintarekisterijärjestelmän tarjoaman anonymiteetin muille valtioille aiheuttamien veromenetysten potentiaalista määrää ei voida pitää vähäisenä. Suuruusluokkaa osoittaa pelkästään miljardin euron vuotuisten korkotulojen katoaminen verosopimusmaiden välisen tietojenvaihdon ulkopuolelle.

## Arvio harmaan talouden ja sen aiheuttamien veromenetysten yhteismäärästä

Tässä tutkimuksessa on verotarkastusaineiston hyväksikäyttöön perustuvalla menetelmällä tehty arvio Suomen harmaan talouden suuruusluokasta ja tarkennettu harmaan talouden koosta, rakennetta ja toimintamalleja eräillä sen keskeisistä esiintymisalueista. Lisäksi on pyritty antamaan kuvaa harmaan talouden esiintymismuodoista ja sen aiheuttamista ongelmista useilla sellaisilla toimialoilla, joiden osalta sen tarkempaan määrän arviointiin ei ole ollut mahdollisuuksia.

Harmaan talouden arvioidusta kokonaismäärästä on edellä mainituilla tavoilla saatu kohdennettua runsaat 4 miljardia euroa muutamille keskeisille toimialoille ja tulotyypeille. Kun otetaan huomioon kaikki tarkemman analyysin ulkopuolelle jääneet toimialat ja tulotyypit, voidaan verotarkastustuloksiin perustuvaa menetelmää käyttäen saatua runsaan 12 miljardin euron harmaan talouden vuotuista määrää pitää oikeaa suuruusluokkaa osoittavana. Tutkijoiden arvion mukaan 10 – 14 miljardin euron haarukassa liikkuvaa arviota Suomen harmaan talouden kokonaismäärästä vuoden 2008 tasolla ei voida pitää liiallisena. Laskennallisesti tämä vastaisi 5,5 – 7,5 prosenttia vuoden 2008 bruttokansantuotteesta. Fiskaalisen harmaan talouden vertailu bruttokansantuotteeseen ei kuitenkaan ole perusteltua, koska ensiksi mainittuun sisältyy tuloeria, jotka eivät ole mukana bruttokansantuotteen laskennassa.

Harmaasta taloudesta aiheutuvia **veromenetyksiä** voidaan arvioida vain erittäin karkealla tasolla, koska salatut tulot voivat olla hyvin erityyppisiä ja niihin kohdistuvat verot eritasoisia.

Aiemmin todettiin EU:n komission toimeksiannosta vuonna 2009 laaditussa raportissa arvioituksi kertyneen ja teoreettisen arvonlisäveron vajauksen vuonna 2006 olleen Suomessa 758 miljoonaa euroa eli 5 % teoreettisen arvonlisäveron määrästä. Tässä tutkimuksessa kartoitetun arvonlisäverovajauksen määrä vuonna 2008 on ollut 1.300 – 1.500 miljoonaa euroa. Ottaen huomioon tarkemman analyysin ulkopuolelle jääneet toimialat, arvonlisäverovajauksen kokonaismäärä vuonna 2008 on todennäköisesti ollut vähintään 2 miljardia euroa eli 10 prosenttia verohallinnolle ilmoitetun arvonlisäveron määrästä.

Muiden veromenetysten osuudeksi voidaan eri tulojen ja eri tulonsaajaryhmien erilaisten verokantojen vuoksi varovaisesti arvioida 25 % laskennallisesta harmaan talouden määrästä. Tämä merkitsee vuoden 2008 tasolla 2,5 – 3,5 miljardia euroa vuodessa.

Salatuista tuloista kertymättä jääneiden sosiaalivakuutusmaksujen määrä on ravintola- ja rakennusaloilla ollut vuoden 2008 tasolla 140 – 150 miljoonaa euroa. Koko harmaan talouden osalta määrän täytyy olla useita satoja miljoonia euroja.

## 11. Harmaan talouden torjunta

### 11.1. Harmaan talouden torjunnan keinoista

#### 11.1.1. Talousrikistorjuntaohjelmat ja työryhmien ehdotukset

Harmaan talouden torjunnan merkitys nousi Suomessa ensimmäisen kerran näkyvästi esiin 1990-luvun alun talouslaman aikana. Valtiovarainministeriön vuonna 1994 asettaman har-

maan talouden selvitystyöryhmän välimuistioon sisältyneet toimenpide-ehdotukset keskittyivät viranomaisten välisten salassapitosäännösten väljentämiseen ja verohallinnon tietojensaantioikeuden tehostamiseen. Työryhmän loppuraporttiin sisältyneet toimenpide-ehdotukset siirtyivät pääosin hallituksen talouspoliittisen ministerivaliokunnan vuonna 1995 hyväksymään talousrikollisuuden torjuntaohjelmaan.

Talousrikostorjuntaohjelmat ovat valtioneuvoston periaatepäätöksellään hyväksymiä toimintaohjelmia harmaan talouden ja talousrikollisuuden vähentämiseksi. Ohjelmat ovat sisältäneet esityksiä lainsäädännön kehittämiseksi sekä viranomaisten toimintamallien ja erityisesti viranomaisyhteistyön parantamiseksi, viranomaisten resurssien lisäyksiä, tiedotuskampanjoita ja talousrikollisuuteen kohdistuvaa tutkimustoimintaa.

Suomessa on toistaiseksi ollut viisi koko valtioneuvoston vahvistamaa talousrikostorjuntaohjelmaa. Näitä edelsi pääministeri Esko Ahon hallituksen talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa 14.2.1995 hyväksytty talousrikollisuuden vähentämiseen tähtäävä toimintaohjelma, jota ei kuitenkaan viety koko hallituksen käsiteltäväksi. Koko valtioneuvoston vahvistamia talousrikostorjuntaohjelmia ovat olleet:

1. Ensimmäinen talousrikostorjuntaohjelma, jonka pääministeri Paavo Lipposen 1. hallitus hyväksyi 1.2.1996 vuosille 1996 – 1998.
2. Toinen talousrikostorjuntaohjelma, jonka pääministeri Paavo Lipposen 2. hallitus hyväksyi 22.10.1998 vuosille 1999 – 2001.
3. Kolmas talousrikostorjuntaohjelma, jonka pääministeri Paavo Lipposen 2. hallitus hyväksyi 20.6.2001 vuosille 2002 – 2005.
4. Neljäs talousrikostorjuntaohjelma, jonka pääministeri Matti Vanhasen 1. hallitus hyväksyi 9.2.2006 vuosille 2006 – 2009.
5. Viides talousrikostorjuntaohjelma, jonka pääministeri Matti Vanhasen 2. hallitus hyväksyi 17.12.2009 vuosille 2010 – 2011.

Varsinaisten talousrikostorjuntaohjelmien lisäksi harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaan liittyviä toimenpide-ehdotuksia on tuotu esiin myös muiden työryhmien ja hankkeiden yhteydessä.

- Valtioneuvosto asetti 23.10.1997 ministeri Jouko Skinnarin johtaman ministerityöryhmän, jonka yhtenä tehtävänä oli tehdä yhteenveto ja toimenpidesuositukset talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelman toteutumisesta. Työryhmä teki 13 harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan liittyvää toimenpide-ehdotusta.<sup>341</sup>
- Valtiovarainministeriö asetti 30.10.1998 valtioneuvoston hyväksymän talousrikostorjuntaohjelman mukaisen selvityshankkeen, jossa tehtävänä oli yhteistyössä sisäasiainministeriön ja oikeusministeriön sekä talousrikostorjunnan johtoryhmän kanssa selvittää harmaan talouden ja rikollisuuden torjuntaa haittaavat osaamiseen, asenteisiin, säännöstöön ja toimintatapoihin liittyvät esteet viranomaisyhteistyössä ja tehdä ehdotus tarvittavista toimenpiteistä sekä toimintojen organisoinnista erityisesti kansainvälisen ja järjestäytyneen taloudellisen rikollisuuden torjunnan vaatimat erityistarpeet huomioon ottaen. Selvitysmies

<sup>341</sup> Ministeri Skinnarin työryhmä; Yhteenveto ja toimenpide-ehdotukset 8.1.1998, VM 504/09/98.

luovutti väliraporttinsa 15.3.1999. Hankkeen 10.12.1999 valmistuneessa loppuraportissa esitettiin viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin perustamista.<sup>342</sup>

- Valtiovarainministeriön 11.10.1996 tekemällä päätöksellä Uudenmaan verovirastoon perustettu projektiryhmä esitti 30.6.1999 valmistuneessa loppuraportissaan sekä viranomaisyhteistyön toiminnan että lainsäädännön kehittämiseen kohdistuvia toimenpide-ehdotuksia.<sup>343</sup>
- Sisäasiainministeriö asetti 14.5.2003 työryhmän selvittämään erityisen ministeriön organisoiman valvontayksikön tarkoituksenmukaisuutta ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteiden ensisijaisena valvontaviranomaisena. Työryhmä esitti 4.9.2003 valmistuneessa muistiossaan sekä valvontaan tarkoitetun määräaikaisen projektityksikön perustamista että ulkomaisen työvoiman ja näiden työnantajien valvontaa helpottavia verolainsäädännön muutoksia.<sup>344</sup>
- Sisäasiainministeriö asetti hallituksen iltakoulussa sovitun mukaisesti 15.4.2004 työryhmän selvittämään valtakunnallisesti talousrikostutkinnan nykytilaa ja sitä, mitä lainsäädännöllisiä kehittämistoimenpiteitä nykyisen tilanteen parantaminen edellyttää talousrikosten torjumiseksi. Työryhmä esitti 23.6.2004 valmistuneessa muistiossaan 8 välittömästi toteutettavaa toimenpide-ehdotusta.<sup>345</sup>
- Hallituksen iltakoulussa 10.3.2004 esillä olleen talousrikostorjunnan tilan käsittelyn seurauksena sisäasiainministeriö päätti selvittää valtakunnallisesti talousrikostorjunnan nykytilaa ja mitä toimenpiteitä nykyisen tilanteen parantaminen edellyttää talousrikosasioiden käsittelyn nopeuttamiseksi. Poliisin ylijohto asetti 11.3.2004 asiantuntijatyöryhmän poliisihallinnon sisäisten tehostamistoimenpiteiden kartoittamiseksi. Työryhmä esitti 23.6.2004 valmistuneessa raportissaan useita talousrikostutkinnan organisointia ja toimintamalleja koskevia toimenpide-ehdotuksia.<sup>346</sup>

Talousrikostorjuntaa koskevia ehdotuksia on sisältynyt myös valtioneuvoston vahvistamiin sisäisen turvallisuuden ohjelmiin 23.9.2004 ja 8.5.2008 sekä työministeriön johdolla toimineiden Ulteva 1 ja Ulteva 2 työryhmien muistioihin 20.5.2005, 13.6.2005 ja 10.3.2006.

- **Ulteva 1.** Työministeriö asetti 18.3.2001 työryhmän selvittämään ulkomaisen työvoiman työsuhteen ehtojen valvonnan tehostamistarpeita. Työryhmän tehtävänä oli selvittää, onko lainsäädäntöä ja valvontaa koskevaa sääntelyä ja menettelytapoja mahdollista vielä kehittää viranomaisyhteistyön tehostamiseksi. Muistiossaan työryhmä käsitteli laajalti erilaisia valvonnan tehostamismahdollisuuksia, mutta päätyi esittämään lähinnä työsuojeluviranomaisten valvontamahdollisuuksia ja työnantajan palkkakirjanpito- ym. velvollisuuksia lisääviä muutoksia. Rikoslakiin esitettiin lisättäväksi säännös kiskonnantapaisesta työsyrynnästä ja työsyrynnän kriteereihin lisättiin kansalaisuus.<sup>347</sup>

<sup>342</sup> Viranomaisyhteistyön kehittäminen, selvityshankkeen väliraportti. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1999:5. Viranomaisyhteistyön kehittäminen, selvityshankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1999:26.

<sup>343</sup> Harmaan talouden projektiryhmän loppuraportti, Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1/99.

<sup>344</sup> Ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteiden valvonta, Poliisiosaston julkaisu 9/2003.

<sup>345</sup> Talousrikostorjuntaan vaikuttavan lainsäädännön kehittäminen, työryhmän loppuraportti, Sisäasiainministeriön julkaisuja 2004.

<sup>346</sup> Talousrikostutkinnan tila, työryhmän loppuraportti, Sisäasiainministeriön julkaisuja 2004.

<sup>347</sup> Ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteissa noudatettavien ehtojen valvonta, Työryhmän mietintö, Työhallinnon julkaisu 324, Työministeriö 2003.



- **Ulteva 2.** Pääministeri Matti Vanhasen 1. hallituksen ohjelmaan sisältyi kohta, jonka mukaan hallitus käynnistää laajan kolmikantaisen hankkeen harmaan talouden estämiseksi ja laittomien palvelusuhteen ehtojen poistamiseksi ja yritysten tasavertaisen kilpailuaseman turvaamiseksi ottaen huomioon kansainväliset kokemukset. Työministeriö asetti 16.4.2004 lainmukaisten palvelussuhteen ehtojen noudattamista ja yritysten tasavertaisen kilpailuaseman edistämistä selvittävän työryhmän. Kysymyksessä oli kolmikantatyöryhmä, jossa olivat edustettuina muiden ministeriöiden lisäksi kaikki työmarkkinakeskusjärjestöt, rakennusala edustavat työntekijä- ja työnantajajärjestöt sekä Suomen Yrittäjät. Työryhmä julkisti 20.5.2005 muistion, joka sisälsi ehdotuksen lähetetyistä työntekijöistä annetun lain muuttamiseksi.<sup>348</sup>
- Ulteva 2 -työryhmä sai 2. välityönään valmiiksi luonnoksen esitykseksi laiksi työturvallisuuslain muuttamisesta 13.6.2005. Esityksen keskeisenä sisältönä oli vaatimus rakennustyömailla käytettävästä turvallisuudesta henkilötunneista. Loppuraportissaan 10.3.2006 työryhmä teki esityksen laiksi tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (tilaajavastuulaki).

### 11.1.2. Toteutettuja lainsäädäntöuudistuksia

Viimeksi kuluneiden 15 vuoden aikana on toteutettu mittava joukko lainsäädännön uudistuksia, joilla on pyritty vaikeuttamaan harmaata taloutta tai tehostamaan harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa. Osa muutoksista on toteutunut talousrikostorjuntaohjelmien vaikutuksesta, osa niistä riippumatta.<sup>349</sup> Monet viranomaisten tärkeinä pitämistä esityksistä eivät kuitenkaan ole vuosien mittaan menneet eteenpäin. Samaan aikaan yhteiskunnassa on tapahtunut paljon muutoksia, jotka ovat lisänneet harmaan talouden toimintaedellytyksiä ja vähentäneet sen torjuntamahdollisuuksia. Viimeksi mainituista merkittävimpiä ovat olleet Suomen EU-jäsenyyden kiihdyttämä tavaroiden, palveluiden, työvoiman ja pääomien vapa liikkuvuus, talouselämään liittyvän sääntelyn liberalisoituminen sekä erityyppisen sääntelyn vähentyminen.

Seuraavassa on lueteltu keskeisiä harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaa edistämään tarkoitettuja lainsäädäntö- ja organisaatiomuutoksia viimeisten parinkymmenen vuoden ajalta:

- Verohallinto sai oikeuden ilmoittaa poliisille havaitsemistaan kirjanpitorikoksista (1993).
- Rakennusalan järjestöt sopivat verovelka- ja eläkemaksutodistusten vaatimisesta urakkatarjousten yhteydessä (1993)
- Yhtiöveron hyvityksen maksaminen rahassa yhteisöille estettiin (1993)
- Rahanpesu kriminalisoitiin (1994)
- Kaupparekisterilain muutoksella ryhdyttiin vaatimaan henkilötunnukset yritysten vastuuhenkilöistä (1994)
- Luottamusaseman väärinkäyttö säädettiin virallisen syytteen alaiseksi (1994)
- Verohallinto sai oikeuden tili-tietoihin pankeista yksilöimättä verovelvollisen nimeä ja oikeudet saada muiden viranomaisten tietoja (1995)

<sup>348</sup> Työministeriö; *Lainmukaisten palvelusuhteen ehtojen noudattamista ja tasavertaista kilpailuasemaa selvittäneen työryhmän (ULTEVA 2) muistio* 20.5.2005.

<sup>349</sup> Talousrikostorjuntaohjelmien toteutumista on tarkasteltu mm. v.2007 Poliisiammattikorkeakoulussa valmistuneessa tutkimuksessa. Elina Ruuskanen: *Talousrikostorjuntaohjelmien toteutuminen*, Poliisiammattikorkeakoulun tutkimusyksikkö, Elokuu 2007

- Verohallinto sai oikeuden tehdä vertailutietotarkastuksia muissa yrityksissä kuin luottolaitoksissa (1995)
- Verohallinto sai oikeuden ilmoittaa muille valvontaviranomaisille havaitsemistaan väärinkäytöksistä (1995)
- Laki konkurssipesien valvonnasta tuli voimaan ja konkurssiasiamiehen toimisto perustettiin (1995)
- Ensimmäinen rikoshyödyn jäljitysryhmä perustettiin Keskusrikospoliisiin (1995)
- Järjestäytyneet rakennusyritykset ja eräät rakennuttajat sopivat urakoitsijoita koskevien neljännevuosi-ilmoitusten toimittamisesta verohallinnolle (1995)
- Kotitalousvähennys tuli verotukseen (1997)
- Rikoslakiin tuli säännös passiivisesta veropetoksesta (1998)
- Liiketoimintakieltolaki uudistettiin (1998)
- Verotuslakiin otettiin säännös vahvistetusta näytövelvollisuudesta veroparatiisijärjestelyjen yhteydessä (1998)
- Tuotevalvontakeskukselle ja lääninhallituksille säädettiin oikeus saada valvonnassa tarvittavia verotus- ym. tietoja (1998)
- Sijoituskullan myynti säädettiin verovapaaksi arvonnäisäverotuksessa (1999)
- Ulosottoa koskevien säännösten tehostaminen mm. keinotekkoisten järjestelyjen yhteydessä (1999)
- Syyttäjä- ja esitutkintaviranomaiset saivat oikeuden saada verotustietoja mm. rikoksen estämistä ja liiketoimintakiellon valvontaa varten (2000)
- Osakeyhtiölakiin tehtiin muutos, jolla toimimattomat ja rauenneen konkurssin kohteena olleet osakeyhtiöt voidaan viran puolesta poistaa kaupparekisteristä (2000)
- Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti perustettiin (2000)
- Vahvennettua näytövelvollisuutta rikoshyödyn poistamisessa koskeva säännös tuli voimaan (2002)
- Talousrikossäännösten uudistuksen yhteydessä tulivat mm. säännökset kirjanpitorikoksen törkeästä tekemuodosta sekä rahanpesurikoksesta voimaan (2003)
- Keskusrikospoliisiin perustettiin pimeän ulkomaisen työvoiman tutkintayksikkö (2003)
- Pakkokeinolakiin otettiin mahdollisuus telekuunteluun törkeiden talousrikosten yhteydessä (2004)
- Konkurssipesien julkisselvitystä koskeva laki tuli voimaan (2004)
- Pääkaupunkiseudun talousrikosten esikäsittely-yksikkö perustettiin (2005)
- Säännökset rakennustyömailla käytettävästä pakollisesta tunnisteesta tulivat voimaan (2006)
- Lähetettyjen työntekijöiden ulkomaisen työnantajan Suomessa olevaa edustajaa koskevat säännökset tulivat voimaan (2006)
- Tilaaajavastuulaki tuli voimaan (2007)
- Suomeen ulkomailta tulevien vuokratyöntekijöiden verotusta ja ulkomaisten yritysten ennakkopäätäräntärekisteröintiä koskevat säännökset tulivat voimaan (2007)
- Pienyhtiöt vapautettiin tilintarkastuksesta (2007)
- Vero-, tull-, ulosotto- ym. hallinnot velvoitettiin mukaan liiketoimintakiellon valvontaan (2007)
- Säännökset eläkevakuutusmaksupetoksesta tulivat voimaan (2007)
- Tulli-, rajavartiolaitos-, vero- ja ulosottoviranomaiselle sekä konkurssiasiamiehelle säädettiin huolehtimisvelvollisuus rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (2008)
- Tulliselvitysrikos lisättiin rikoslakiin (2009).

### 11.1.3. Harmaan talouden torjunnan osatekijät

Harmaan talouden torjunta on monikerroksinen prosessi, joka ei onnistu minkään viranomaisen omin voimin eikä ylipäänsä pelkästään viranomaisvoimin. Torjunnan onnistuminen riippuu mm. seuraavista tekijöistä:

- Elinkeinoelämää, yritystoimintaa ja sijoittamista säätelevästä lainsäädännöstä, josta pitkälti riippuu se, miten helppoa väärinkäytöksiä on toteuttaa. Esimerkkejä tästä ovat osakeyhti-

tiölaki, kirjanpitolaki, kaupparekisterilaki ja arvopaperikauppaa sekä sijoittamista koskevat säännökset. Olennainen asia on mahdollisuus varmistaa toiminnan luotettavuus ja läpinäkyvyys.

- Erilaisten taloudellisten toimenpiteiden osapuolten käyttäytymisestä, olipa sitten kysymys liikekumppaneista, tilaajista tai asiakkaita. Tähän käyttäytymiseen voidaan vaikuttaa lainsäädännöllä (esim. tilaajavastuulaki, rahanpesun torjuntaan liittyvät tunnistamis- ja ilmoitusvelvollisuudet sekä kotitalousvähennyksen saamiseen liittyvä rekisteröinnin tarkistaminen), noudatettavia käytäntöä koskevilla sopimuksilla (esim. rakennusalan harmaan talouden torjuntaa koskevat sopimukset) sekä asenteilla.
- Viranomaisten kyvystä harmaan talouden paljastamiseen. Tässä ovat keskeisessä asemassa yleisviranomaisina verohallinto ja jossain määrin poliisi sekä omilla sektoreillaan mm. työsuojeluviranomaiset, tulli, konkurssiasiamies, alkoholivalvontaa suorittavat viranomaiset ja Finanssivalvonta. Paljastamiskykyyn vaikuttavat viranomaisten resurssit, ammattitaito, toimintamallit ja toiminnan suuntaaminen sekä tietojensaantioikeudet.
- Viranomaisten mahdollisuudesta, halusta ja kyvystä yhteistyöhön. Toimiva viranomaisyhteistyö lisää sekä mahdollisuuksia harmaan talouden paljastamiseen että sen torjunnan vaikuttavuutta. Kysymys on ensi sijassa tietojenvaihdosta, mutta myös yhteisestä strategiasta erilaisten harmaan talouden ilmiöiden osalta sekä operatiivisesta yhteistyöstä, jossa haetaan vaikuttavuutta eri viranomaisten valtuuksien tehokkaalla yhteensovittamisella.
- Viranomaisten kyvystä keskeyttää rikollinen toiminta ja saattaa tekijät rikosvastuuseen. Erityisesti talousrikosten kohdalla arviolla sekä kiinnijoutumisriskistä että kiinnijoutumisesta aiheutuvista sanktioista on merkitystä potentiaalisten tekijöiden valintoihin. Näillä on myös suuri symbolinen merkitys osoittaessaan sitä, millä vakavuudella yhteiskunta harmaaseen talouteen ja sen haittavaikutuksiin suhtautuu. Ensi sijassa rikosvastuun toteutumisesta vastaavat esitutkintaviranomaiset (poliisi, tulli ja rajavartiolaitos), syyttäjät ja tuomioistuimet, mutta myös muiden viranomaisten toiminnalla (esimerkiksi ns. rikosilmoituskynnyksen korkeudella) voi olla siihen suuri vaikutus. Erityinen vaikutus on sanktioiden reaalilla tasolla eli harmaan talouden harjoittamisesta eri valitusasteiden jälkeen tosiasiallisesti määrättävien sanktioiden määrällä ja laadulla.
- Viranomaisten kyvystä rikoksella saadun hyödyn jäljittämiseen ja poistamiseen. Tämä vaikuttaa suoraan yhteiskunnalle harmaasta taloudesta aiheutuvien vahinkojen määrään, tekijöiden kykyyn jatkaa rikollista liiketoimintaa ja koko viranomaistoiminnan mahdollisuuteen ehkäistä ennakoitavien menomaan taloudellista hyötyä tavoittelevaa rikollista toimintaa. Rikoshyödyn jäljittämisen ja poisottamisen on perinteisesti ajateltu kuuluvan ulosottoviranomaisille, jotka ovat viime vuosina voimakkaasti panostaneet erikoisperinnän kehittämiseen. Merkittävä vaikutus tällä alueella on myös viranomaisten kyvyllä reaaliaikaiseen harmaaseen liiketoimintaan puuttumiseen ja poliisin sekä verohallinnon valmiuteen turvaamistoimenpiteiden käyttöön. Erityisesti poliisin, ulosoton ja verohallinnon yhteistyö rikoshyödyn jäljittämisessä on myös osoittautunut tehokkaaksi.

#### 11.1.4. Pyrkimys harmaan talouden ennaltaehkäisyyn: tilaajavastuulaki

Tilaajavastuulain säätämisen taustalla oli SAK:n vuosille 2005 – 2007 tehtyyn tulopoliittiseen kokonaisratkaisuun sama vaatimus tilaajavastuusta eli työn tilaajan vastuun lisäämisestä la-

kien ja työmarkkinapelisääntöjen noudattamisesta. Asiaa valmisteltiin työministeriön 16.4.2004 asettamassa lainmukaisten palvelussuhteen ehtojen noudattamista ja yritysten tasavertaisen kilpailuaseman edistämistä selvittävässä Ulteva 2 työryhmässä. Kysymyksessä oli kolmikantatyöryhmä, jossa olivat edustettuina muiden ministeriöiden lisäksi kaikki työmarkkinakeskusjärjestöt, rakennusala edustavat työntekijä- ja työnantajajärjestöt sekä Suomen Yrittäjät.

Työryhmän jäsenillä oli asiasta varsin erilaiset näkemykset ja lopputuloksena oli SAK:n alkuperäisestä vaatimuksesta melkoisesti poikkeava kompromissi.

### **Tilaajavastuulain sisältö**

Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (1233/2006) tuli voimaan vuonna 2007. Lakia sovelletaan tilaajaan:

- 1) joka Suomessa käyttää vuokrattua työntekijää; taikka
- 2) jonka Suomessa olevissa työtiloissa tai Suomessa olevassa työkohteessa työskentelee työntekijä, joka on tilaajan kanssa alihankintasopimuksen tehneen työnantajan palveluksessa ja jonka työtehtävät liittyvät tilaajan toiminnassa tavanomaisesti suoritettaviin työtehtäviin tai tilaajan tavanomaiseen toimintaan liittyviin kuljetuksiin.

Rakentamisessa ja rakentamiseen liittyvässä korjaus-, hoito- ja kunnossapitotoiminnassa lakia sovelletaan:

- 1) rakennuttajina toimiviin tilaajiin;
- 2) sopimusketjussa kaikkiin työturvallisuuslain (738/2002) 49 §:ssä tarkoitetulla yhteisellä työpaikalla työsuorituksen sisältämän kokonaisuuden tilaajina toimiviin.

Lakia ei sovelleta, jos:

- 1) vuokratun työntekijän tai työntekijöiden työskentely kestää yhteensä enintään 10 työpäivää; tai
- 2) 2 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun alihankintasopimuksen vastikkeen arvo ilman arvonlisäveroa on alle 7 500 euroa.

Ennen kuin tilaaja tekee sopimuksen vuokratun työntekijän käytöstä tai alihankintasopimukseen perustuvasta työstä, tilaajan on pyydettävä sopimuspuolelta ja tämän on annettava tilaajalle:

- 1) selvitys siitä, onko yritys merkitty ennakkoperintälain (1118/1996) mukaiseen ennakkoperintärekisteriin ja työnantajarekisteriin sekä arvonlisäverolain (1501/1993) mukaiseen arvonlisävelvollisten rekisteriin;
- 2) kaupparekisteriote;
- 3) todistus verojen maksamisesta tai verovelkatodistus taikka selvitys siitä, että verovelkaa koskeva maksusuunnitelma on tehty;
- 4) todistukset eläkevakuutusten ottamisesta ja eläkevakuutusmaksujen suorittamisesta tai selvitys siitä, että erääntyneitä eläkevakuutusmaksuja koskeva maksusopimus on tehty; sekä
- 5) selvitys työhön sovellettavasta työehtosopimuksesta tai keskeisistä työehdoista.

Jos vuokratun työntekijän työnantajana tai alihankintasopimuksen sopimuspuolena toimii ulkomainen yritys, yrityksen on toimitettava 1 momentissa tarkoitetut vastaavat tiedot yrityksen

sijoittautumismaan lainsäädännön mukaisella rekisteriotteella tai vastaavalla todistuksella tai muulla yleisesti hyväksytyllä tavalla.

Tilaajan sopimusosapuolella on velvollisuus toimittaa tiedot tilaajalle, ja tilaajan on pyydettävä niitä sopimusosapuoleltaan. Tilaajalla on myös oikeus hyväksyä muu kuin viraalisen antama selvitys, jos sen on antanut yleisesti luotettavana pidetty muu arvioija tai tietojen ylläpitäjä. Tiedot eivät saa olla kolmea kuukautta vanhempia.

Tilaajan ei tarvitse pyytää tietoja, jos hän voi luottaa siihen, että sopimusosapuoli täyttää lakisääteiset velvoitteensa. Tavoitteena on välttää turhia selvityksiä. Tällaisia sopimusosapuolia olisivat muun muassa valtio, kunta ja seurakunta. Edellä mainittuihin rinnastettavia ovat myös julkinen osakeyhtiö, valtion liikelaitos, kunnan kokonaan omistama yhtiö tai vastaava ulkomainen yritys. Tilaajan ei tarvitse myöskään pyytää tietoja, jos sopimusosapuolen toiminta tai tilaajan ja sopimusosapuolen keskinäinen sopimustoiminta on selvästi vakiintunut.

Selvitysvelvollisuuden rikkomisen johdosta tilaaja on määrättävä maksamaan erityinen laiminlyöntimaksu. Päätöksen maksusta tekee lakia valvova työsuojelupiirin työsuojelutoimisto. Maksu on vähintään 1 500 euroa ja enintään 15 000 euroa, ja sen suuruus riippuu rikkeen vakavuudesta. Maksu voidaan erityistapauksissa olla määräämättä kokonaan. Laiminlyöntimaksu määrätään, jos tilaaja on laiminlyönyt selvitysvelvollisuutensa. Se voidaan määrätä myös, jos tilaaja on tehnyt sopimuksen liiketoimintakieltoon määrätyn elinkeinonharjoittajan kanssa tai yrityksen kanssa, jonka yhtiömies, hallituksen jäsen, toimitusjohtaja tai muu siihen rinnastettavassa asemassa oleva henkilö on liiketoimintakiellossa, tai tilaaja on tehnyt sopimuksen, vaikka hänen on täytynyt käsittää, että sopimuksen toisella osapuolella ei ole tarkoitus täyttää velvoitteitaan. Viime mainittu soveltuu lähinnä tilanteisiin, jossa tilaaja osoittaa selvää piittaamattomuutta siitä, että tietää sopimusosapuolensa laiminlyövänsä esimerkiksi työnantajavelvoitteitaan.

Hallituksen esityksen (HE 114/2006) mukaan

*esityksellä on pyritty etsimään harmaan talouden torjuntakeinoissa tasapainoa valtiotietojen ja elinkeinoelämän oman vastuun ja velvoitteiden välillä. Yhteiskunnan kannalta vaikutukset ilmenisivät selkeänä viestinä siitä, että elinkeinoelämä ei voi välillisesti hyötyä harmaasta taloudesta ilman minkäänlaista omaa vastuuta.*

*Tilaajan selvitysvelvollisuudella olisi nimenomaan ennaltaehkäisevä vaikutus, koska se velvoittaisi tilaajayrityksen seuraamuksen uhalla tarkistamaan sopimuskumppaninsa luotettavuutta muun muassa työnantajavelvoitteiden hoitamisessa. Esitys tukisi myös verohallinnon verojen perimistä koskevaa toimintaa. Taloudelliset vaikutukset näkyisivät lähinnä siinä, että lainkäytön vakiintuessa alihankintaa ja vuokratyövoiman välitystä harjoittavat yritykset rekisteröityisivät asianomaisiin rekistereihin paremmin ja pitäisivät myös rekisterinsä ajantasaisina. Tämä puolestaan helpottaisi muun muassa veroviranomaisten omaa valvontatoimintaa. Vaikka esityksellä ei olisi vaikutuksia talousrikollisuuden kovaan ytimeen, toimisi se ennaltaehkäisevästi nimenomaan harmaan talouden ja lainmukaisen toiminnan rajamaastossa toimiville yrityksille, koska se poistaisi markkinoilta epäterveellä tavalla kilpailevia yrityksiä.*

Alkuperäisessä tilaajavastuulaissa ollut merkittävä puute lakia valvovien työsuojeluviranomaisten tietojensaantioikeuksissa korjattiin vuonna 2009, jolloin lakiin lisättiin säännökset työsuojeluviranomaisten oikeudesta saada Verohallinnolta ja Elinkeino- ja elämäntieteiden tutkimuskeskukselta tarpeelli-

sia ja välttämättömiä tietoja salassapitosäännösten estämättä. Verohallinto ja Eläketurvakeskus saivat myös oikeuden antaa näistä asioista tietoja tilaajavastuulain valvontaan myös omaloitteisesti. Työsuojelun valvontalakiin lisättiin samalla työsuojeluviranomaisten oikeus antaa omaloitteisesti tietoja havaitsemistaan verojen ja eläkevakuutusmaksujen laiminlyönnistä.

### **Tutkimus tilaajavastuulain toteutumisesta**

Työ- ja elinkeinoministeriö teetti vuonna 2008 tutkimuksen tilaajavastuulain toteutumisesta.<sup>350</sup>

Tutkimuksessa selvittiin lain vaikutuksia harmaan talouden torjunnassa sekä erityisesti siitä saatuja työnantajien ja lakia valvovan viranomaisen kokemuksia. Tietoisuus lain olemassaolosta on suhteellisen laajaa, mutta Suomesta löytyy myös täysin laista tietämättömiä yrityksiä.

Yrityksille osoitettuun kyselyyn saaduissa vastauksissa lakia pidettiin yleisesti ottaen toimivana. Vain joka kymmenes vastaajista oli sitä mieltä, että laki tulisi lakkauttaa kokonaan, koska se ei palvele tarkoitustaan. Työnantajat uskovat lain parantavan yritysten toimintatapoja, edistävän tervettä kilpailua ja torjuvan harmaata taloutta. Konkreettisten muutosten osalta oliin epäileväisimpiä. Noin joka kolmas vastaaja tunnisti mahdollisuuden kiertää tilaajavastuulakia.

Noin puolet vastaajista koki lain teettäneen tilaajayrityksille turhaa lisätyötä. Reilu kolmannes eli 39 prosenttia vastaajista koki, että laki on aiheuttanut alihankintaa ja vuokratyövoimaa tarjoaville yrityksille kustannuksia. Osa vastaajista koki lain tulkinnanvaraiseksi ja vaikeaselkoiseksi. Lain edellyttämistä selvityksistä kaupparekisteriotetta ja selvitystä noudatettavista työehtosopimuksista pidettiin vähiten tärkeitä.

Tilaajayrityksistä vajaa puolet valvoo vain harvoin tai ei koskaan vuokrausyritysten ja alihankkijoiden työntekijöiden työehtojen toteutumista. Alihankkijat eivät usko neet lain lisänneen työehtosopimusten vähimmäisehtojen noudattamista, mutta arvioivat lain vaikuttaneen myönteisesti verojen tilittämisen ja eläkevakuutusten ottamiseen ja maksamiseen. Molempien kohdalla vajaa puolet alihankkijavastaajista arvioi noudattamisen parantuneen selvästi tai jonkin verran omalla toimialallaan, kun noin 36 prosenttia arvioi niiden noudattamisen pysyneen ennallaan. Vastaajista vajaa puolet piti lain valvontaa tehokkaana.

Tilaajavastuulain valvonnasta huolehtivien tarkastajien näkemykset tilaajavastuulaista välineenä torjua epäterveellä tavalla toimivia yrityksiä tai torjua harmaata taloutta olivat pääosin kriittisiä. Lakia on tarkastajien mukaan halutessaan mahdollista kiertää ja heidän erehdyttämisenä arvioitiin myös olevan melko helppoa.

### **Tämän tutkimuksen yhteydessä suoritetuissa kyselyissä saadut arviot tilaajavastuulaista**

Rakennusteollisuus RT:n jäsenyrityksille suoritettussa kyselyssä (347 vastaajaa) pyydettiin vastaajia otamaan kantaa väittämään: ”Tilaajavastuulain voimaantulo on vähentänyt merkittävästi harmaata taloutta rakennusalaalla”. Vastaukset väittämiin pyydettiin asteikolla 5-1, jossa 5=täysin samaa mieltä, 4=jokseenkin samaa mieltä, 3=siltä väliltä, 2=jokseenkin eri mieltä, 1=täysin eri mieltä. Annettujen vastauksien keskiarvo oli 3,01 ja niiden keskihajonta 1,07.

<sup>350</sup> Anne Alvesalo – Terhi Hakamo: *Valvontaa ja vastuuta ulkopuolisen työvoiman käyttöön. Tutkimus tilaajavastuulain toteutumisesta*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 51/2009

Rakennusliiton toimitsijoille osoitetussa kyselyssä (27 vastaajaa) esitettiin sama väittämä. Tähän saatujen vastauksen keskiarvo oli 2,30 ja keskihajonta 1,03. Tar kastuskäynneillään (yhteensä 2.382 työmaakäyntiä) toimitsijat olivat havainneet tilaajavastuulakiin liittyviä laiminlyöntejä 18 prosentissa työmaista.

Metalliliiton pääluottamusmiehille osoitetussa kyselyssä (1048 vastausta) 59 vastaajaa ilmoitti työpaikallaan ilmenneen ongelmia tilaajavastuulain noudattamisessa vuokratyöntekijöihin liittyen ja 45 vastaajaa totesi niitä esiintyneen alihankintatyön yhteydessä.

SAK:n luottamusmieskyselyssä (555 vastausta) 13 % vastaajista ilmoitti työpaikallaan esiintyneen ongelmia tilaajavastuulain noudattamisessa.

**Eri viranomaisten edustajille suoritettua kyselyssä** (92 vastausta) tiedusteltiin vastaajien mielipidettä siitä, mikä on ollut tärkein harmaan talouden torjuntamahdollisuuksiin vaikuttava lainsäädännön uudistus 10 viime vuoden aikana.

Tilaajavastuulain voimaantulo sai kaikkein eniten yksittäisiä mainintoja (40 vastausta), joskin useat vastaajista toivat esiin lain puutteet ja tietynlaisen hampaattomuuden kovemman luokan harmaan talouden torjunnassa. Viimeksi mainitut seikat ilmeisesti vaikuttivat myös siihen, että va staukset toisen kysymyksen yhteydessä esitettyyn väittämään ”T ilaajavastuulain voimaantulo on vähentänyt selvästi harmaan talouden toimintaedellytyksiä työvoimavaltaisilla aloilla” saivat vain keskiarvon 2,4 asteikolla 1 - 5.<sup>351</sup>

Vastaajat esittivät myös lukuisia parannusehdotuksia tilaajavastuulain tehokkuuden parantamiseksi:

- Pitäisi valvoa myös työehtosopimusten tosiasiallista noudattamista. TES-selvitys on nyky muodossaan pelkkä farssi joka ei merkitse mitään.
- Tilaajavastuulain seuraamusjärjestelmän kehittäminen, kriminalisointi, laiminlyöntimaksujen korottaminen ja tilaajavastuun ulottaminen koko urakkaketjuun eikä ainoastaan seuraavaan urakoitsijaan.
- Verotodistuksilla ei ole paljon arvoa, jos niihin ei ole kytketty mitään verohistoriatietoja eli verotodistus on puhdas, koska toimintaa ei ole koskaan ollut eikä siis verojäämiäkään - luottamuksensuojan saanti helppoa.
- Yritykset ja yrittäjät ilman työntekijöitä selvitysvelvollisuuden piiriin (2 §)
- Tilaajalle koko alihankintaketjun selvittämisvelvollisuus (5 § 1 mom)
- Liiketoimintakiellon selvittämisen kirjaaminen 5 §:ään.
- Ilmeisyyden selvittämisen kirjaaminen 5 §:ään (esim. sopimuksen liian alhainen arvo) ”tilaajan olisi pitänyt tietää, ettei sopimuskumppani noudata lakisääteisiä velvoitteitaan”
- Vakiintumisaikojen pidentäminen (5 § 4 mom.).

### 11.1.5. Harmaan talouden paljastaminen

Valtaosa harmaasta taloudesta paljastuu verotarkastusten yhteydessä. Ulkomaankauppaan liittyvää harmaata taloutta ja verorikoksia tulee esille tullin tiedustelu- ja valvontatoiminnassa

<sup>351</sup> 5=täysin samaa mieltä, 4=jokseenkin samaa mieltä, 3= ei samaa eikä eri mieltä, 2=jossain määrin eri mieltä, 1=täysin eri mieltä, 0= en osaa sanoa:

sekä sen suorittamissa verotarkastuksissa. Erityisesti vakavampaa, järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvää harmaata taloutta paljastuu usein myös poliisin suorittamassa muihin rikoksiin liittyvässä esitutkinnassa tai tiedustelussa. Oman toimintansa yhteydessä harmaata taloutta voivat paljastaa mm. työsuojelutarkastajat, alkoholivalvontaa suorittavat viranomaiset, ulosotoviranomaiset, konkurssiasiamies ja pesähoitajat. Arvopaperikaupan ja sijoitustoiminnan valvonnassa keskeisellä Finanssivalvonnalla ei ole roolia harmaan talouden torjunnassa. Korkein hallinto-oikeus on vuonna 1998 antamassaan ratkaisussa katsonut ettei sillä (silloisella Rahoitustarkastuksella) ole oikeutta antaa valvontatoiminnassaan saamia tietoja verohallinnolle.

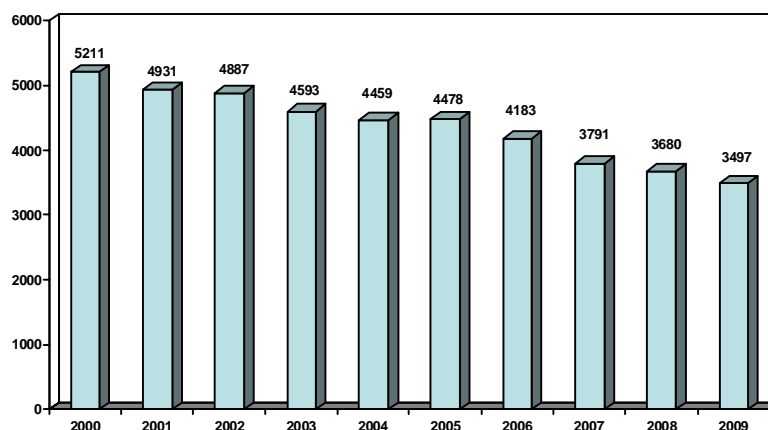
Harmaan talouden paljastamisen kannalta merkittävänä tietolähteenä ovat suuri yleisö ja lainkuuliaiset elinkeinoharjoittajat. Verohallintoon on vuosina 2007 – 2009 kirjattu tullee yli 3.000 ilmiäntoita tai vihjetietoja harmaan talouden harjoittamisesta yksityishenkilöiltä, yrityksiltä tai muilta viranomaisilta. Ilmiannot koskevat useimmiten epäiltyä tulojen salaamista tai pimeiden palkkojen maksamista. Yleisimmät ilmiäntöjen kohteet ovat liittyneet rakennusalaan, ravintolatoimintaan, autokauppaan ja Internetin välityksellä harjoitettuun uusien tavaroitten kauppaan.

Tulleet ilmiannot analysoidaan ja arvioidaan niiden mahdollinen toimenpidetarve, minkä jälkeen aloite asian edelleen tutkimiseksi lähetetään asianomaiseen verohallinnon yksikköön tai muulle viranomaiselle. Ilmiäntöjen perusteella on vuosina 2003 – 2009 suoritettu 672 verotarkastusta, joissa löytyneen harmaan talouden määrä on ollut yhteensä yli 43 miljoonaa euroa.

Verotarkastuksissa on paljastunut vuosittain yli 200 miljoonan euron määrä harmaata taloutta. Ongelmana on alhainen tarkastuskattavuus erityisesti kaikkein pienimpien yritysten kohdalla. Yrityksillä, joiden vuotuinen liikevaihto jää 100.000 euroa pienemmäksi, mahdollisuus joutua verotarkastuksen kohteeksi on yksi kahdestasadasta. Toisaalta juuri tässä ryhmässä harmaan talouden esiintymisen todennäköisyys on kaikkein suurin.

Tarkastuskattavuuden kannalta verotarkastusten lukumäärän tasainen vähentyminen 2000-luvulla on huolestuttavaa. Verotarkastuksia tehtiin vuonna 2000 yli 5.200, vuonna 2009 enää 3.497. Tarkastusten vähentyminen johtuu osittain entistä vaikeammista ja enemmän aikaa vievistä kohteista, osittain erityisesti vero toimistojen tekemien pienyritysten tarkastusten vähenemisestä.<sup>352</sup>

Kuvio 1 Verohallinnon suorittamien verotarkastusten lukumäärä vuosina 2000 - 2009



<sup>352</sup> Erja Virta: Verohallinnon rikosasiat 2009. Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti: Talousrikollisuuden tilannekuva I/2010



Eräät erityisen vaikeasti haltuun otettavat harmaan talouden osa-alueet edellyttävät verotarkastukselta syvällistä asiantuntemusta, ammattitaitoa ja erityisosaamista. Tällaisia ovat

- sähköiseen kaupankäyntiin kohdistuvat tarkastukset,
- EU:n sisäkauppaan ja erityisesti siihen liittyvään veropetostoimintaan kohdistuvat tarkastukset sekä
- arvopaperikauppaan, sijoitustoimintaan ja pankkitoimintaan kohdistuvat tarkastukset.

Kaikkiin edellä mainittuihin liittyy merkittävä fiskaalinen valvontaintressi. Suomen verohallinnon tulisi vakavasti harkita erityisosaamisen keskittämistä ja kehittämistä näistä osaluista vastaaviin asiantuntijayksiköihin.

Ulkomaankaupassa tullin fyysisiä, toiminnan ja kuljetuksen seisauttavia tarkastuksia tehdään prosentuaalisesti hyvin vähän. Tullivalvonta perustuukin jo nyt etukäteisinformaatioon ja sen perusteella tehtävään kohdevalintaan, josta matkustajaliikenteessä vastaa rikostorjunta ja tavaraliikenteessä tarkastus- tai riskianalyysitoiminto. Fyysisiä tarkastuksia suorittava tullivalvonta pyritään kohdistamaan näillä toimilla ja erityisesti kehitteillä olevilla riskien hallinnan työkaluilla entistä tehokkaammin ja oikea-aikaisesti. Mm. viranomaisille suoritettuun kyselyihin annetuissa vastauksissa on kannettu huolta tullin supistuvien henkilöresurssien riittävydestä fyysiseen tullivalvontaan sekä harmaan talouden torjunnan kannalta tärkeisiin yritys- ja varas- totarkastuksiin.

Harmaan talouden paljastamisessa merkittävä osuus on viranomaisten toimintavaltuuksilla ja tietojensaantioikeuksilla. Tämän tutkimuksen yhteydessä suoritettuun viranomaisille osoitettuun kyselyyn saaduissa vastauksissa yhtenä tärkeimmistä viime vuosien lainsäädäntöuudistuksista pidettiin esitettävien viranomaisten saamaa telekuunteluoikeutta vakavien talousrikosten yhteydessä. Edelleen puuttuvina, mutta tarpeellisina uudistuksina toivottiin mm. mahdollisuutta pankkien tilitietojen saamiseen sähköisessä muodossa sekä verohallinnolle oikeutta suorittaa luottolaitoksissa tarkastuksia vertailutietojen keräämiseksi. Viimeksi mainittu olisi erityisen tärkeä nykyisin suurelta osin tehokkaan valvonnan ulkopuolelle jäävään kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvien veropetosten paljastamiseksi.

Esteet eri viranomaisten hallussa olevien tietojen vaihtamiselle vaikeuttavat tarpeettomasti muutoinkin vaikeaa harmaan talouden torjuntaa. Viranomaiskyselyn vastauksissa tuli esille joitakin yksittäisiä tietojen salassapitoon liittyviä ongelmia, joskin tietojen vaihtoa koskevien säännösten kehittymistä viimeksi kuluneiden 10 vuoden aikana pidettiin myönteisenä. Tällä hetkellä tärkeimpänä yksittäisenä uudistustarpeena nähtiin rahanpesua varten annettujen tietojen käyttömahdollisuus harmaan talouden torjunnassa. Paitsi yksittäisten tietojen vaihtamista, tärkeää olisi päästä myös vertaamaan ja analysoimaan eri viranomaisten hallussa olevia tietoja. Konkreettisena toiveena tältä osin viranomaiskyselyssä tuli esiin nykyisen Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin vakinaistaminen.

Harmaan talouden paljastamisen kannalta yritys- ja muun taloudellisen toiminnan tulisi olla mahdollisimman läpinäkyvää erityisesti viranomaisten, mutta myös asiakkaiden, liikekumppaneiden ja kilpailijoiden suuntaan. Merkittävä askel kaupparekisterin luotettavuuden lisäämiseksi oli aikanaan 1990-luvulla toteutettu vaatimus vastuuhenkilöiden henkilötunnusten lisäämisestä rekisteriin. Yritys- ja yhteisötietolaki siihen liittyvine Internet-tietopalveluineen nousi viranomaiskyselyssä esille tärkeänä harmaan talouden torjunnan osatekijänä. Täysin päinvastaisen suuntaan vaikuttavat vaatimukset pienten yhtiöiden tilinpäätöstietojen julkistamisesta luopumisesta sekä arvopapereiden hallintarekisteröinnin merkittävästä laajentamisesta

ta. Markkinoilla toimivien osapuolten mahdollisuuksia todeta toisen osapuolen väärinkäytöksiä rajoittaa kaupparekisteritietojen käytännössä rajoittunut julkisuus. Yritystietojärjestelmä (www.ytj.fi) toteuttaa julkisuutta mutta tämän palvelun avulla on saatavilla vain yritysten perustiedot. Laajempien tietojen kuten vastuuhenkilöiden ja tilinpäätöstietojen saatavuus Internetin kautta riittävän joustavasti edellyttää maksullisen palvelun ostamista kaupparekisteriltä tai muilta palvelun tarjoajilta.

#### 11.1.6. Rikoshyödyn poisottaminen

Harmaan talouden paljastamisella ei ole paljoakaan merkitystä, jollei rikollista toimintaa pystytä katkaisemaan, siitä saatua hyötyä otettua pois ja rikoksiin syyllistyneitä vastuuseen.

Harmaasta taloudesta saatua suoranainen hyöty tulee ensi sijassa maksamattomista veroista. Niiden perintä on ensin verohallinnon ja sitten ulosottoviranomaisten asia.

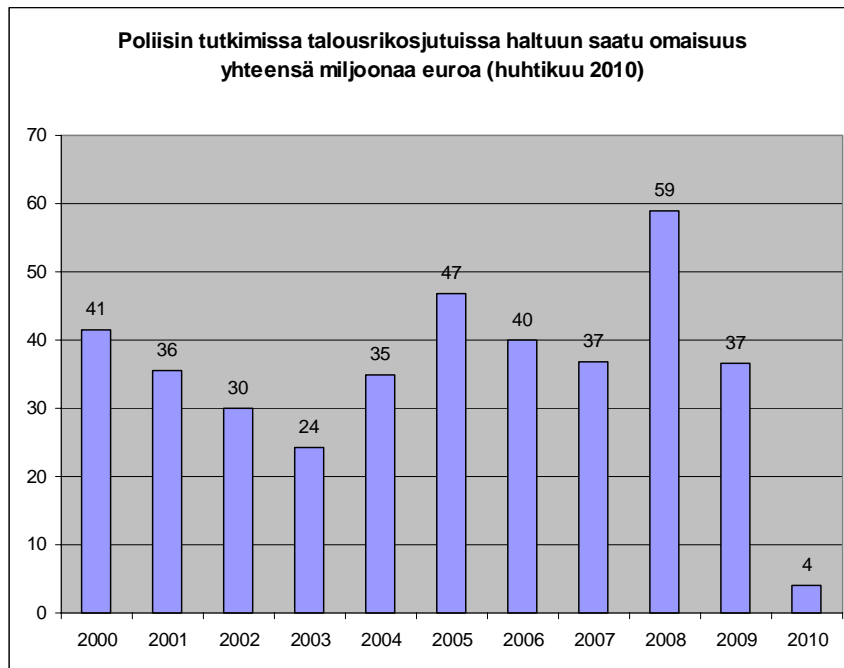
Verotarkastuksissa paljastuneiden harmaan talouden alueella toimiville yrityksille maksuunpantujen verojen kertymä ei ole kovinkaan hyvä. Viive ilmitulon ja tarkastuskertomuksen valmistumisen, jälkiverojen maksuunpanopäätöksen ja verojen perintätoimenpiteiden alkamisen välillä on niin pitkä, että yritys ehditään tarvittaessa tyhjentämään varallisuudesta ja siirtää alalla ammattimaisesti toimivien saattohoitajien omistukseen. Merkittävää osaa näistä yrityksistä ei edes haetako konkurssiin, koska velkojat eivät katso saavansa pesästä riittävää jakosuutta. Suuri osa muista päättyy konkurssin raukeamiseen varojen puutteessa. Verohallinnossa tehdyt selvitykset osoittavat merkittävän osan verotarkastusten perusteella tehtyjen maksuunpanojen tuloksista siirtyvän suoraan verojäämiksi ja myös pysyvän jääminä.

Parhaiten verojen perintä onnistuu ns. reaaliaikaisissa tarkastuksissa, joissa käynnissä olevaan harmaaseen liiketoimintaan päästään puuttumaan rikosepäilyjen perusteella poliisin, verohallinnon ja ulosottoviranomaisten yhteisvoimin. Reaaliaikaisten harmaan talouden tarkastuskäytännön määrä on kuitenkin viime vuosina vähentynyt ensi sijassa talousrikostutkintaa suorittavan poliisin resurssien tukkeutumisen johdosta.

Tapauksissa, joissa asia etenee rikostutkintaan, rikoshyödyn poisottamisesta tulee yksi poliisin ja muiden esitutkintaviranomaisten tehtävistä. Tämä voi tapahtua turvaamistoimenpitein, omaisuutta haltuun ottamalla tai osoittamalla sitä ulosottomiehelle. Viranomaisyhteistyönä suoritettussa reaaliaikaisessa harmaan talouden rikostutkinnassa vaihtoehtona on myös verohallinnon valtuuksin tehtävän verotakavarikon käyttäminen.

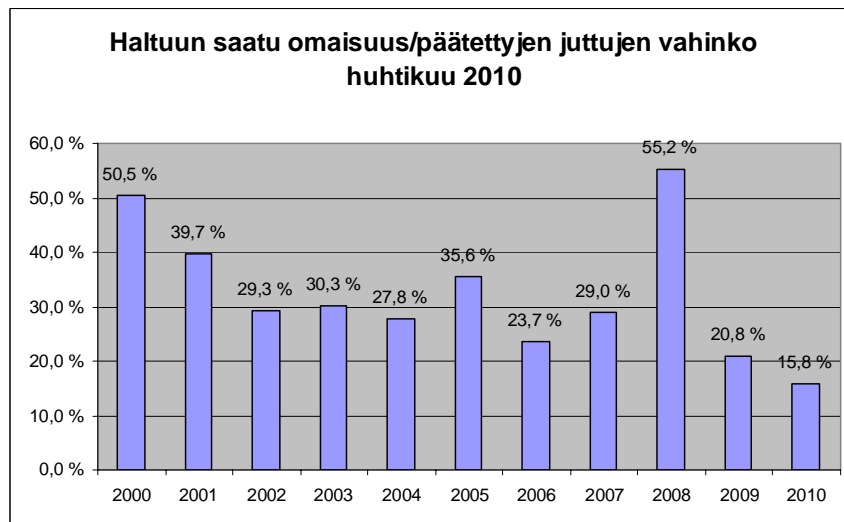
Poliisin tutkimien talousrikosjuttujen yhteydessä takaisin saatu rikoshyöty on viime vuosina vaihdellut 40 miljoonan ja 60 miljoonan euron välillä vuodessa.

Kuvio 1 Poliisin tutkimissa talousrikosjutuissa haltuun saatu rikoshyöty



Suhteessa tutkittujen talousrikosjuttujen yhteydessä ilmoitettuun rikosvahinkoon haltuun saatu omaisuus on vaihdellut 20 ja 30 %:n välillä lukuun ottamatta vuotta 2008, jolloin päästiin ennätykselliseen 55 %:n kertymään.

Kuvio 2 Poliisin tutkimissa talousrikosjutuissa haltuun saadun rikoshyödyn suhde päätetyissä jutuissa ilmoitettuun rikosvahinkoon



## **11.2. Rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän toimivuus harmaan talouden torjunnassa**

### **11.2.1. Harmaan talouden yhteydessä tavallisimmin esiintyvät rikostyyppit**

Harmaan talouden harjoittaja eli henkilö, joka salaa tulojaan tai antaa vääriä tietoja verotuksessa, syyllistyy rikoslain 28 luvussa tarkoitettuun veropetokseen. Rangaistus tästä on sakkoa tai enintään 2 vuotta vankeutta. Jos veropetoksessa

- 1) tavoitellaan huomattavaa taloudellista hyötyä tai
- 2) rikos tehdään erityisen suunnitelmallisesti

ja veropetos on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä, rikoksentekijä on tuomittava törkeästä veropetoksesta vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi.

Verorikkomuksesta tuomita henkilö, joka hankkiakseen itselleen tai toiselle taloudellista hyötyä jättää muun syyn kuin maksukyvyttömyyden tai tuomioistuimen määräämän maksukiellon takia määrääjässä suorittamatta ennakonpidätyksen, lähdeveron tai tilitettävän varainsiirtoveron, kalenterikuukaudelta lasketun liikevaihtoveron tai vastaavan eräistä vakuutusmaksuista suoritettavan veron, tilitettävän arvonlisäveron, tai työnantajan sosiaaliturvamaksun. Rangaistukseksi verorikkomuksesta voidaan tuomita sakkoa tai vankeutta enintään kuusi kuukautta.

Muita tavanomaisesti harmaan talouden yhteydessä esiintyviä rikosmuotoja ovat

- työeläkevakuutusmaksupetos,
- kirjanpitorikos,
- velallisen epärehellisyys ja
- velallisen petos.

Kaikissa edellä mainituissa rangaistusasteikot ovat samoja eli rikoksen perusmuodossa sakko tai enintään 2 vuotta vankeutta ja törkeässä tekemuodossa vähintään 4 kuukautta ja enintään 4 vuotta vankeutta.

Harmaan talouden yhteydessä usein esiintyvissä rekisterimerkintärikoksissa rangaistusasteikko on sakkoa tai enintään 3 vuotta vankeutta.

### **11.2.2. Verohallinnon tekemät rikosilmoitukset ja esitutinnan kesto**

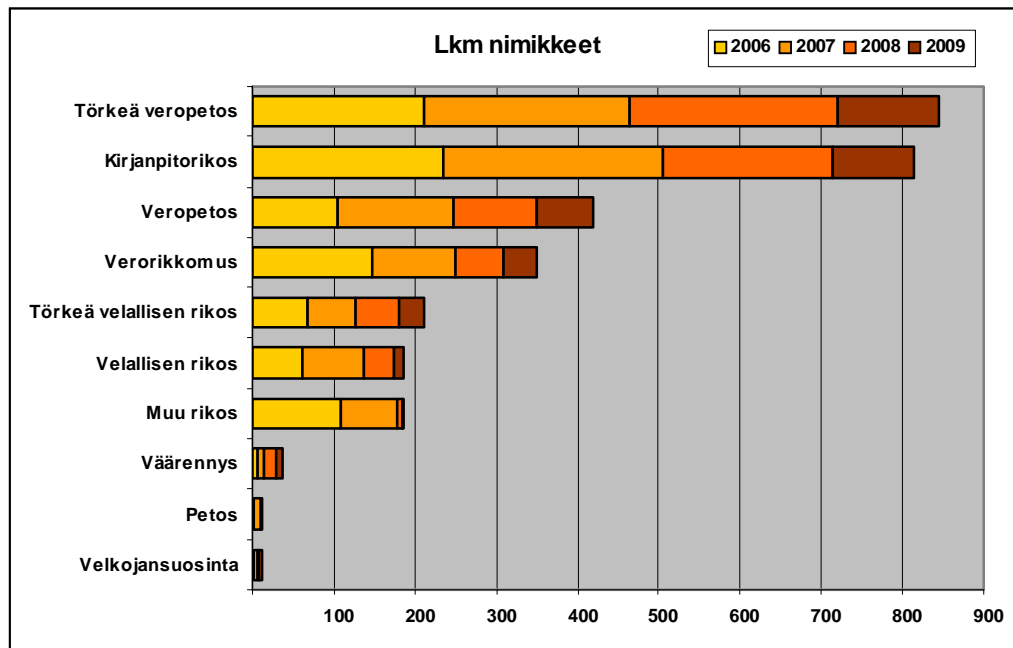
Suurin osa poliisin tutkittaviksi tulevista harmaaseen talouteen liittyvistä talousrikosjutuista tulee tutkintaan asianomistajan eli verohallinnon tekemän rikosilmoituksen perusteella. Tulli huolehtii itse omaan toimintaansa liittyvien talousrikosten esitutinnasta.

Verohallinto tekee vuosittain poliisille ilmoituksen noin tuhannesta toimintaansa liittyvästä rikoksesta, jotka liittyvät noin 500 – 800 juttukokonaisuuteen. Suurin osa ilmoituksista tehdään törkeistä veropetoksista ja kirjanpitorikoksista, jotka käytännössä usein liittyvät toisiinsa.

*Taulukko 1. Verohallinnon vuosina 2000 – 2009 tekemien rikosilmoitusten sisältämät lainkohdat yhteensä (Yksi ilmoitus voi sisältää useita rikoksia)<sup>353</sup>*

Vuosi	Lukumäärä
2000	1136
2001	1047
2002	977
2003	1309
2004	1283
2005	1026
2006	1130
2007	1163
2008	966
2009	1012

*Kuvio 1 Verohallinnon tekemät rikosilmoitukset rikosnimikkeittäin vuodesta 2006 vuoden 2009 kesäkuun loppuun<sup>354</sup>*



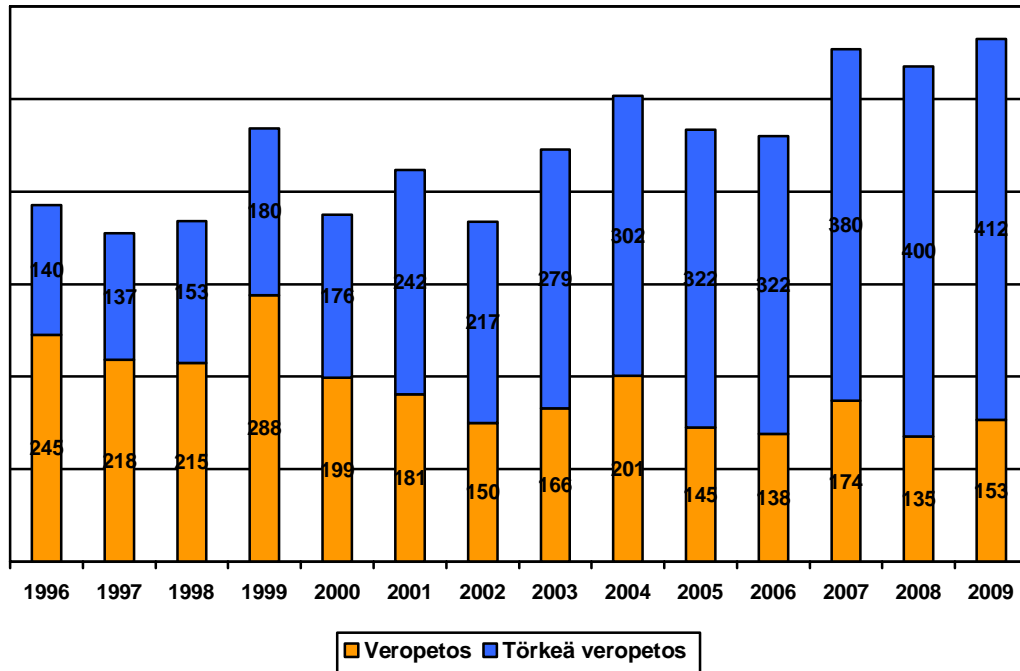
Verohallinnon tekemien rikosilmoitusten määrällä ei ole paljoakaan tekemistä rikosten tosiasiallisen määrän kanssa. Käytännössä ilmoitusten määrä riippuu verohallinnossa rikosilmoituksista ja asianomistajan puhevallan käyttämisestä vastaavien rikosasianvalvojien resursseista, jotka ovat pysyneet jokseenkin vakiona. Asianvalvojat puolestaan joutuvat ottamaan huomioon poliisin käytettävissä olevat tutkintaresurssit ja arvioimaan, minkä verran rikoksia poliisi käytännössä pystyy kohtuullisessa ajassa tutkimaan.

<sup>353</sup> Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti, Marko Niemelä

<sup>354</sup> Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti, Seppo Sannikka 16.11.2009

Verohallinnon, poliisin ja syyttäjien vaikeutuneen työtilanteen johdosta asianvalvojat ovat 2000-luvulla joutuneet rikosilmoituksissa keskittymään tärkeimpiin tapauksiin ja jättämään tavalliset veropetokset ja verorikkomukset viemättä rikosprosessiin.

Kuvio 2: Verohallinnon tekemät rikosilmoitukset veropetoksista ja törkeistä veropetoksista vuosina 1996 - 1997<sup>355</sup>



Käytännössä tilanne on johtanut siihen, että esimerkiksi rakennusalalla jatkuvasti paljastuneissa suurissa veropetos- ja kuittikauppajutuissa rikosprosessi on jouduttu kohdistamaan toimintaa pyörittäneisiin päätekeijöihin, yritysten taustahenkilöihin ja kuittien myyjiin. Pimeätä työtä tehneet ja tulonsa ilmoittamatta jättäneet palkansaajat on monissa tapauksissa jouduttu jättämään rikosprosessin ulkopuolelle, jotta prosessi ylipäänsä voitaisiin viedä kohtuullisessa ajassa läpi.

### Esitutinnan kesto talousrikoksissa

Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin keräämien tietojen mukaan esitutinnan kesto 2000-luvulla on ollut vuosittain päätetyissä talousrikosjutuissa keskimäärin 300–400 päivää laskettuna rikosilmoituksen tekemisestä tutkinnan päätöspäivämäärään. Näissä luvuissa on huomioitava, että kaikki jutut eivät mene syyteharkintaan, vaan luvut sisältävät tapauksia, joissa poliisiviranomaiset itse saavat varsin nopeastikin päätystä esimerkiksi siihen ratkaisuun, ettei asiassa ole syytä epäillä rikosta.

Poliisiammattikorkeakoulun (PAKK) vuonna 2004 esitutkinnassa päätettyjä talousrikosjuttuja koskevassa tutkimuksessa<sup>356</sup> syyttäjälle edenneiden juttujen esitutkinta oli kestänyt keskimää-

<sup>355</sup> Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti, Janne Marttinen ja Erja Virta

<sup>356</sup> Hakamo, Terhi, Jauhiainen, Kirsi, Alvesalo, Anne, Virta, Erja: *Talousrikokset rikosprosessissa*. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 33/2009

rin 473 päivää mediaanin ollessa 317 päivää. Pisin tutkinta kesti PAKK:n tutkimuksessa 2 974 päivää ja nopein näistä valmistui samana päivänä kuin ilmoitus tehtiin. PAKK:n tutkimuksessa esitutinnan kesto on la skettu kuitenkin ens isijaisesti siitä alkaen, kun juttua on ryhdytty aktiivisesti tutkimaan eikä rikosilmoituksen laatimispäivämäärästä, jota on käytetty vasta toissijaisesti, jos tutkinnan aloituspäivämäärää ei ole ollut tiedossa. PAKK:n tutkimuksessa on laskettu erikseen ns. tutkintaviive, jolla tarkoitetaan rikosilmoituksen kirjaamispäivän ja tutkinnan aloittamispäivän välistä aikaa; keskimäärin kyseinen ilmoitusviive oli 100 päivää, mutta tutkintaviiveen mediaani oli 0 päivää. Pisin tutkintaviive oli 1 924 päivää.

*Talousrikosasioiden käsittelyn kesto (vrk) rikosprosessin eri vaiheissa (poliisin talousrikoksiksi luokittelemat ilmoitukset, joiden esitutkinta on päätetty vuonna 2004)*<sup>357</sup>

	Ilmoitusviive <sup>1</sup> (n=1 186)	Tutkintaviive <sup>2</sup> (n=1 186)	Esitutkinta <sup>3</sup> (n=1 186)	Syyteharkinta <sup>4</sup> (n=705)	Käräjäoikeuden käsittely <sup>5</sup> (n=657)
keskiarvo	343	100	473	219	198
vaihteluväli	0 – 2 743	0 – 1 924	0 – 2 974	0 – 1 164	12 – 1 104
mediaani	183	0	317	130	138

<sup>1</sup> Rikosilmoituksen rikosten myöhäisin tekopäivä - rikoksen ilmoittamispäivä

<sup>2</sup> Rikoksen ilmoittamispäivä - esitutinnan aloittamispäivä

<sup>3</sup> Esitutinnan aloittamispäivä - esitutinnan päättämispäivä

<sup>4</sup> Syyttäjän asian vireilletulo päivä - haastehakemuksen vireilletulo päivä/syyteratkaisun päivä

<sup>5</sup> Haastehakemuksen vireilletulo päivä - käräjäoikeuden ratkaisupäivä

### Selvitys pimeää työtä tehneisiin ja perusteettomia sosiaalietuja saaneisiin palkansaajiin kohdistetuista seuraamuksista

Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti teki yhdessä Verohallituksen verotarkastusyksikön kanssa vuonna 2008 selvityksen siitä, miten verotarkastuksissa löydetty salatut tulot ovat johdaneet petostutkintaan perusteettomien sosiaalietujen osalta.

Tutkimusaineistona olivat v. 2006 valmistuneet verotarkastuskertomukset, joissa oli tehty jälkiverotusesitys pimeää palkkaa tai peiteltyä osinkoa saaneiden henkilöiden osalta. Tutkittava aineisto rajattiin henkilöihin, joita koskevan tarkastuskirjeen ehdotuksen määrä oli v. 2001 suurempi kuin 2.000 markkaa ja vuosina 2002–2005 suurempi kuin 2.000 €. Pimeää palkkaa saaneet rajattiin niihin, jotka olivat saaneet työttömyysturvaa tarkastuskirjeen kohdistumisvuonna vähintään 200 päivältä, peitellyn osingon saajat vähintään 100 päivältä työttömyysturvaa saaneisiin.

<sup>357</sup> Hakamo, Terhi, Jauhiainen, Kirsi, Alvesalo, Anne, Virta, Erja: *Talousrikokset rikosprosessissa*. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 33/2009, s.132

Tutkimuksessa selvitettiin yhteensä n. 200 henkilön tietoja jälkiverotusehdotuksen, jälkiverotustietojen sekä poliisin rikosilmoitusjärjestelmän osalta. Tutkimuksessa ei ollut käytettävissä Kelan takaisinperintään liittyviä tietoja.

Tarkastuskirjeiden mukaan lisäysehdotuksia verotettuun tuloon pimeiden palkkojen osalta oli n. 2,1 miljoonaa euroa yhteensä 166 henkilölle ja peitellyn osingonjaon osalta n. 1,4 miljoonaa euroa 43 henkilölle eli yhteensä n. 3,5 miljoonaa euroa 209 henkilölle. Veronalaisia sosiaalietuuksia henkilöt olivat saaneet Kelalta tai työttömyyskassoilta v. 2001 - 2005 yhteensä n. 1,9 miljoonaa euroa.

Lopputuloksena selvisi, että poliisi oli suorittanut esitutkintaa epäiltyihin petosrikoksiin liittyen kyseisestä kohdejoukosta yhteensä 11 henkilön osalta (5,2 % kohteista).

Muutama tutkimuksessa esitutkintaan johtaneista tapauksista oli käynnistynyt verohallinnon ilmoituksesta Kelalle. Kelan selvityksen mukaan verohallinto oli toimittanut sen alueyksiköille eräitä verotarkastuskertomuksia, joiden perusteella Kela oli tehnyt rikosilmoituksia poliisille epäillyistä petoksista. Kelan alueyksiköt olivat lisäksi saaneet yksittäisiä vihjeitä pimeän työn tekijöistä suoraan verottajalta. Poliisi oli joissakin tapauksissa ilmoittanut viranomaisyhteistyönä suoritettujen tarkastuskäyntien havainnoista Kelalle.

Kelan oman arvion mukaan yhtenä syynä verottajan vähäisiin vihjeisiin pidettiin salassapitosäännösten vaikeaselkoisuutta.

### 11.2.3. Talousrikoksista annetut tuomiot

Talousrikoksista annetuista tuomioista ja oikeusprosessien kestosta on valmistunut muutaman vuoden sisällä useita tutkimuksia.

#### **Poliisiammattikorkeakoulun rekisterimerkintärikoksia koskeva tutkimus vuonna 2007**

Poliisiammattikorkeakoulussa tehtiin vuonna 2007 rekisterimerkintärikoksiin kohdistuvaa oikeuskäytäntöä koskeva tutkimus. Tutkimuksen taustalla oli talousrikostorjuntaan osallistuvien viranomaisten keskuudessa vallitseva käsitys siitä, että muiden talousrikosten yhteydessä tehdyistä rekisterimerkintärikoksista annetut tuomiot ovat niin lieviä, ettei niillä ole ennaltaehkäisevää vaikutusta esimerkiksi yhtiökauppiaiden, konkurssikypsien yhtiöiden saattohoitajien ja harmaata taloutta harjoittavien yritysten vastuuhenkilöiksi merkittyjen bulvaanien toimintaan. Yhtenä neljänteen talousrikostorjuntaohjelmaan kirjattuna toimenpide-ehdotuksena oli törkeän tekemuodon säättäminen rekisterimerkintärikokselle.

Rekisterimerkintärikoksen seuraamuskäytäntöä selvitettiin Helsingin ja Espoon käräjäoikeuksissa vuosina 2003–2006 tuomittujen tapausten avulla. Käräjäoikeuksien arkistoista poimittiin tuomiot, joissa oli mukana rekisterimerkintärikos. Tuomiot, joissa syytteet oli hylätty tai syyttäjä oli luopunut syytteistä, jätettiin aineiston ulkopuolelle. Lopullinen aineisto muodostui 73 tuomiosta, joista yhdeksän oli tuomittu Espoossa ja 64 Helsingin käräjäoikeudessa. Tuomittuja henkilöitä oli yhteensä 126.

Aineistossa esiintyi erilaisia rekisterimerkintärikoksen tekotapoja. Tekotavoista yleisin oli sellainen, jossa kaupparekisteriin oli ilmoitettu väärää tietoa koskien yhtiön hallituksen jäseniä.



Henkilö, jonka tiedot oli annettu rekisteriin, tiesi asiasta ja oli antanut siihen suostumuksensa. Kyseessä oli siis ns. bulvaanina toimiminen ja bulvaanin käyttäminen. Myös tapaukset, joissa henkilön tiedot oli annettu rekisteriin tämän tietämättä tai suostumatta olivat melko yleisiä. Osakepääomaan liittyvissä rekisterimerkintärikoksissa rikokseen syylistynyt henkilö oli antanut kaupparekisteriin väärän tiedon siitä, että yhtiön osakepääoma olisi maksettu ja että osakeista maksettu määrä on yhtiön omistuksessa ja hallinnassa, vaikka näin ei todellisuudessa ollut.

Suuressa osassa selvityksessä tarkastelluista tuomioista rekisterimerkintärikos yhdistyi muihin rikoksiin. Yleisin yhdistelmä oli rekisterimerkintärikoksen ja kirjanpitorikoksen yhdistelmä. Muita rekisterimerkintärikoksen kanssa esiintyneitä rikosnimikkeitä talousrikollisuuteen liittyneissä jutuissa olivat verorikkomus ja väärennys. Muissa kuin talousrikosjutuissa rekisterimerkintärikos liittyi usein perättömään lausumaan viranomaismenettelyssä tai väärennykseen.

Rekisterimerkintärikoksesta Helsingin ja Espoon käräjäoikeuksissa vuosina 2003–2006 annetuissa tuomioissa käytettiin pääasiassa rangaistusasteikon alapäätä. Päiväsakko oli aineistossa vankeutta yleisempi rangaistus ja vankeuden keskipituus oli muutamia kuukausia. Aineiston pisin vankeustuomio oli neljä kuukautta rekisterimerkintärikoksen ollessa tuomion ainoana rikoksena. Lain mukaan maksimirangaistus rekisterimerkintärikoksesta on kolme vuotta vankeutta.<sup>358</sup>

Oikeusministeriö ei ole neljännen talousrikostorjuntaohjelman ehdotuksiin antamissaan kommenteissa pitänyt rekisterimerkintärikoksen törkeän tekemuodon säätämistä aiheellisena.

### **Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin tutkimus vuonna 2008**

Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin vuonna 2008 toteuttamassa tutkimuksessa<sup>359</sup> aineistona olivat verohallinnon vuonna 1999 tekemät rikosilmoitukset. Tarkoituksena oli selvittää, minkälaisiin tuomioihin nämä ovat johtaneet ja kauanko prosessin eri vaiheet olivat kestäneet. Aineistossa oli 446 rikosilmoitusta, jotka sisälsivät yhteensä 1115 lainkohtaa. Rikosten tekoajat ajoittuivat välille 1992 – 1999.

Rikosilmoituksiin sisältyvien henkilöiden kaudesta esitutkinnassa todetuista talousrikoksista saamat tuomiot jakautuivat seuraavasti:

Sakkorangaistus	105 henkilöä (22 %)
Ehdollinen vankeus	280 henkilöä (58 %)
Ehdoton vankeus	98 henkilöä (20 %)

Ehdottomaan vankeusrangaistukseen tuomituista 14:n rangaistus muutettiin yhdyskuntapalveluksi.

Rikosilmoituksiin sisältyvistä henkilöistä 137 sai tuomion törkeästä veropetoksesta. Heidän saamansa tuomiot jakautuivat seuraavasti:

Ehdollinen vankeus	81 henkilöä (59 %)
Ehdoton vankeus	56 henkilöä (41 %)

<sup>358</sup> Elina Ruuskanen: *Rangaistuskäytäntö rekisterimerkintärikoksissa*. Poliisiammattikorkeakoulun tiedotteita 61/2007 verkkojulkaisu

<sup>359</sup> Eeva Arve: *Selvitys verohallinnon tekemien rikosilmoitusten prosessin kestosta ja rangaistuskäytännöstä*, 19.8.2008

## Poliisiammattikorkeakoulun tutkimus vuonna 2009

Poliisiammattikorkeakoulun vuonna 2009 valmistuneessa tutkimuksessa<sup>360</sup> aineistona olivat vuonna 2004 esitutinnan osalta päätetyistä talousrikosjutuista annetut tuomiot. Juttuja oli kaikkiaan 1.598, joista syyttäjälle oli mennyt 1.186 ja tutkimuksen tekohetkeen saakka käräjäoikeuden käsittelyyn ehtinyt 657.

Aineiston sisältämistä talousrikoksista langetetuista tuomioista oli

- sakkoja 28 %,
- ehdollisia vankeustuomioita 51 % ja
- ehdottomia vankeustuomioita 16 %.

Ehdottomien vankeusrangaistusten keskipituus oli 18,0 kuukautta ja ehdollisten 7,2 kuukautta. Rangaistusten tasosta tutkimus kertoi sen, että talousrikosten vankeusrangaistusten keskipituuksien sijoittuivat selvästi rangaistusasteikon keskitason alapuolelle.

Suhteellisesti useimmin ehdotonta vankeutta oli määrätty törkeästä petoksesta (41 %), törkeästä kirjanpitorikoksesta (35 %) ja törkeästä veropetoksesta (30 %).

Törkeästä veropetoksesta tuomittujen vankeusrangaistukset olivat todennäköisemmin ehdottomia silloin kun asianomainen tuomittiin veropetoksen lisäksi myös muista rikoksista.

*Taulukko 2 Törkeästä veropetoksesta tuomitut rangaistukset vuosina 2004 - 2006*

	Ainoa rikos			Useita rikoksia		
	N	%	rangaistus kk/ päiväsakkojen lkm, ka	N	%	rangaistus kk/ päiväsakkojen lkm, ka
Ehdoton	4	13	5,9	59	33	20,3
Ehdollinen	27	84	7,0	119	67	10,8
Sakko	1	3	60,0	-	-	-
<i>Yhteensä</i>	<i>32</i>	<i>100</i>	<i>-</i>	<i>178</i>	<i>100</i>	<i>-</i>

## Korkeimman oikeuden tutkimus vuonna 2009

Korkeimmassa oikeudessa vuonna 2007 käsiteltyjen talousrikosten oikeudenkäyntien kestoa koskevassa tutkimuksessa<sup>361</sup> selvitettiin myös talousrikoksista hovioikeuksissa annettuja tuomioita. Tutkimusta varten poimittiin vuonna 2007 korkeimpaan oikeuteen saapuneet talousrikosjutut, joita oli yhteensä 84 kappaletta. Jutuissa oli yhteensä 161 vastaajaa, joille hovioikeuksissa annetut tuomiot jakautuivat seuraavasti:

- syyte hylätty 15 kpl ( 9 %)

<sup>360</sup> Hakamo, Terhi, Jauhiainen, Kirsi, Alvesalo, Anne, Virta, Erja: *Talousrikokset rikosprosessissa*. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 33/2009

<sup>361</sup> Hakamies, Kaarlo ja Johansson Marian: *Oikeudenkäynnin kesto talousrikoksissa – Raportti korkeimmassa oikeudessa vuonna 2007 käsiteltyjen talousrikosten oikeudenkäyntien kestosta*. Korkein oikeus.

– sakkorangaistus	32 ”	(20 %)
– ehdollinen vankeustuomio	70 ”	(43 %)
– ehdoton vankeustuomio	43 ”	(27 %)

Vastaajista yhdeksän tuomittiin yhdyskuntapalveluun siten, että neljä ehdotonta vankeusrangaistusta muunnettiin yhdyskuntapalveluksi kun taas viidessä tapauksessa se oli ehdollisen vankeuden oheisseuraamus. Pisin vankeusrangaistus oli juttukokonaisuudessa, jossa eräs vastaaja tuomittiin kolmesta törkeästä todistusaineiston vääristelemisestä, kolmesta törkeästä veropetoksesta, kolmesta törkeästä velallisen rikoksesta, kirjanpitorikoksista sekä rekisterimerkintärikoksesta ja väärennyksistä 4 vuoden 8 kuukauden vankeusrangaistukseen. Vastaajista 11 tuomittiin 2 vuoden tai pitempään vankeusrangaistukseen.

### Vertailu Ruotsin oikeuskäytäntöön

Ruotsissa törkeästä veropetoksesta määrättävä rangaistus on vähintään 6 kuukautta ja enintään 6 vuotta vankeutta. Ruotsissa törkeästä veropetoksesta annetuista tuomioista on 2000-luvulla ollut ehdottomia vankeusrangaistuksia 81 – 93 %, tuomioiden keskipituuden ollessa 15 – 20 kuukautta.

*Taulukko 3 Ruotsissa vuosittain annetut ehdottomat vankeustuomiot tapauksissa, joissa verorikos on ollut päärikoksena<sup>362</sup>*

Vuosi	Vankeustuomiot N	keskimääräinen vankeusaika kk	Vankeudet yhteensä, vuosia
2000	103	15,9	136
2001	120	16,7	167
2002	129	18,0	194
2003	163	14,0	190
2004	142	15,6	185
2005	263	18,0	395
2006	213	16,9	300
2007	229	17,0	328
2008	191	16,1	256

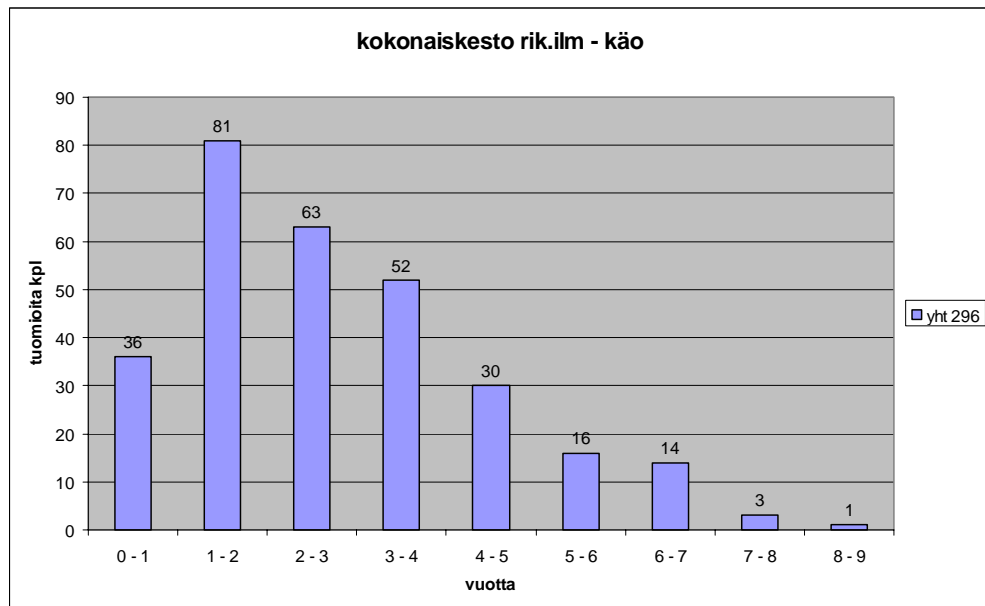
#### 11.2.4. Talousrikosprosessien kesto

Verohallinnon vuonna 1999 tekemiä rikosilmoituksia koskevassa Eeva Arven tutkimuksessa juttujen keskiarvoinen kokonaiskesto rikosilmoituksen tekemisestä käräjäoikeuskäsittelyn päätökseen oli 1012 päivää, eli kaksi vuotta yhdeksän ja puoli kuukautta.<sup>363</sup> Aineiston 34 tapauksessa tämä käsittelyaika oli yli 5 vuotta.

<sup>362</sup> Skatter i Sverige. Skattestatistik Årsbok 2009. Skatteverket. Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti, Janne Marttinen ja Erja Virta

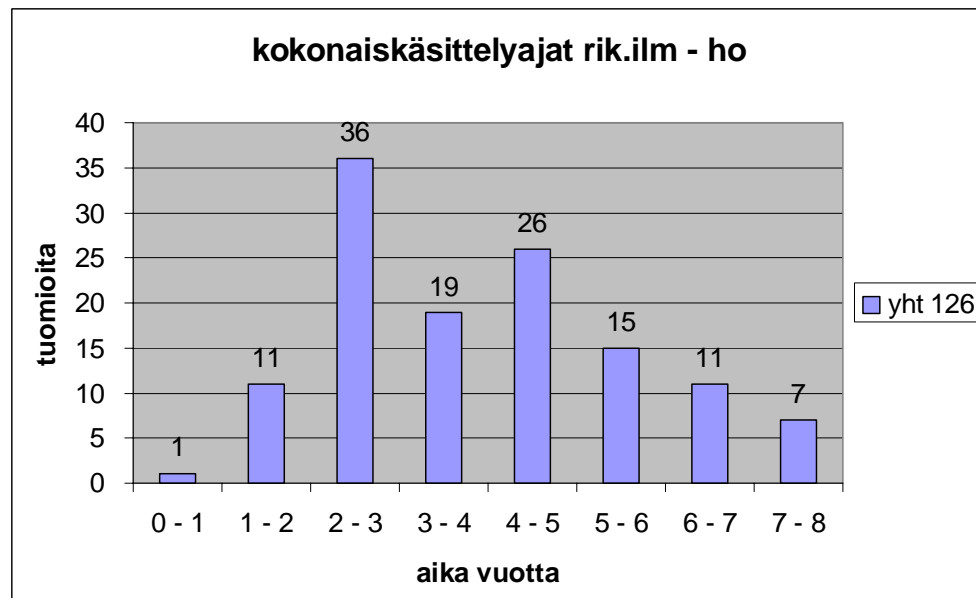
<sup>363</sup> Eeva Arve: *Selvitys verohallinnon tekemien rikosilmoitusten prosessin kestosta ja rangaistuskäytännöstä*, 19.8.2008

Kuvio 3 Verohallinnon vuonna 1999 tekemien rikosilmoitusten käsittelyn kokonaiskesto aika rikosilmoituksen tekemisestä käräjäoikeuden päätökseen



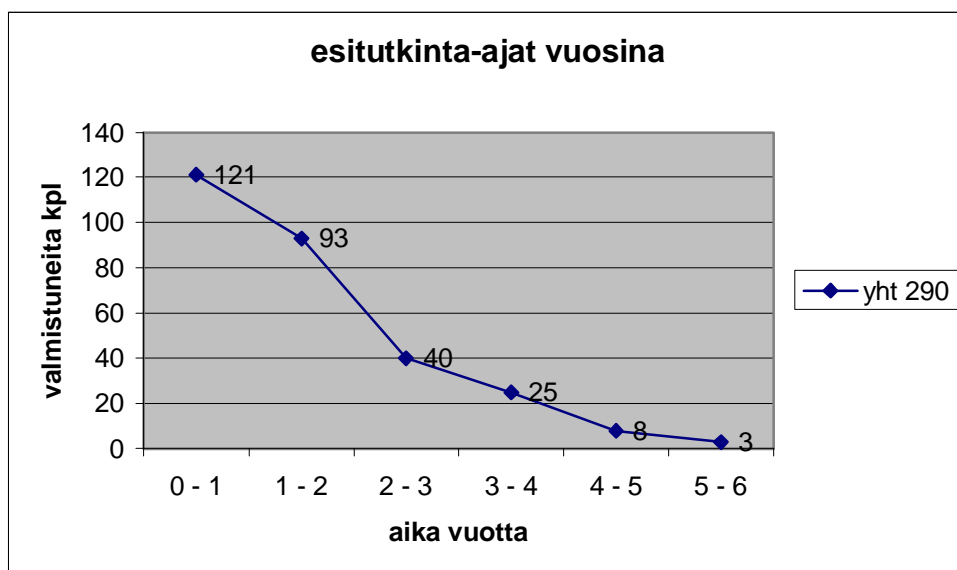
Valittaminen ho vioikeuteen lisää prosessin kestoa noin kolmanneksella. Valittaminen ho vioikeuteen on viivästyttänyt täytäntöönpanokelpoisen tuomion saamista noin vuodella.

Kuvio 4 Verohallinnon vuonna 1999 tekemien rikosilmoitusten käsittelyn kokonaiskesto aika rikosilmoituksen tekemisestä hovioikeuden päätökseen



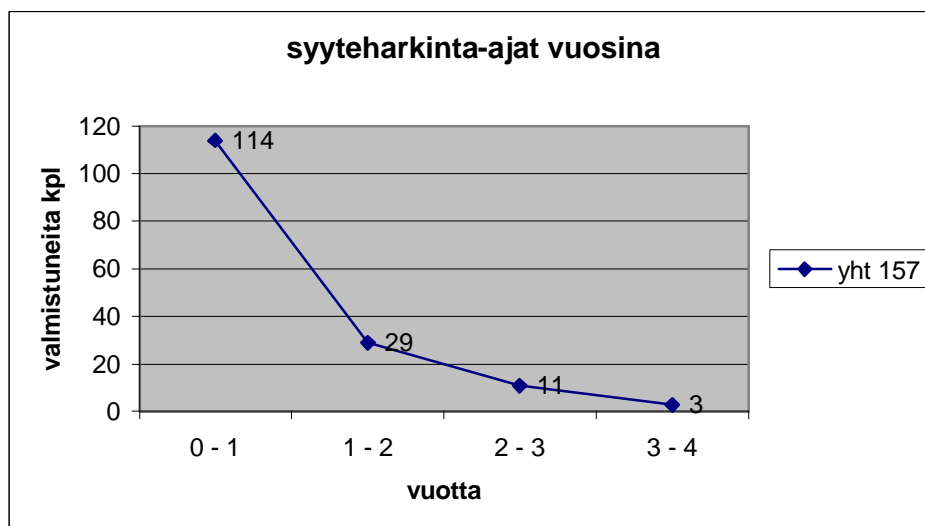
Tutkimuksessa selvitettiin myös kokonaishäsittelyajan jakautumista eri vaiheisiin. **Esitutkin-**  
**nan** alkamista ja päättymistä kuvaavat tiedot saatiin yhteensä 290 tapauksen osalta, mikä on 82 % materiaaliin sisältyneistä rikosilmoituksista. Ensimmäisen vuoden aikana esitutkinta on saatu päätökseen 42 %:ssa tapauksia, 50 %:ssa tapauksia esitutkinta on valmistunut 15 kuukauden kuluessa rikosilmoituksen tekemisestä.

Kuvio 5 Verohallinnon vuonna 1999 tekemien rikosilmoitusten esitutkinnan kestoajaksi



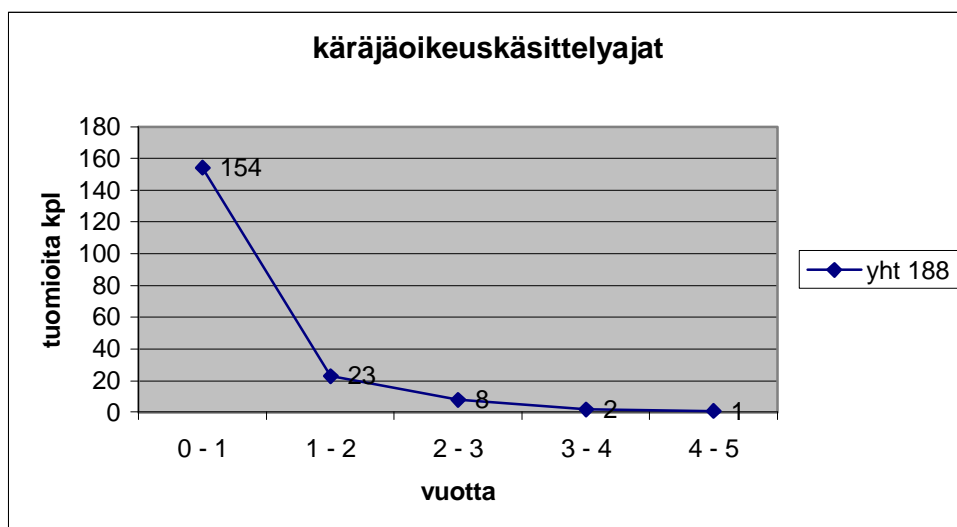
**Syyteharkinta** oli 50 %:ssa tapauksista valmistunut seitsemän kuukauden aikana. Ensimmäisen vuoden aikana syyteharkinta on valmistunut 73 %:ssa tapauksia,

Kuvio 6 Verohallinnon vuonna 1999 tekemien rikosilmoitusten syyteharkinnan kestoajaksi



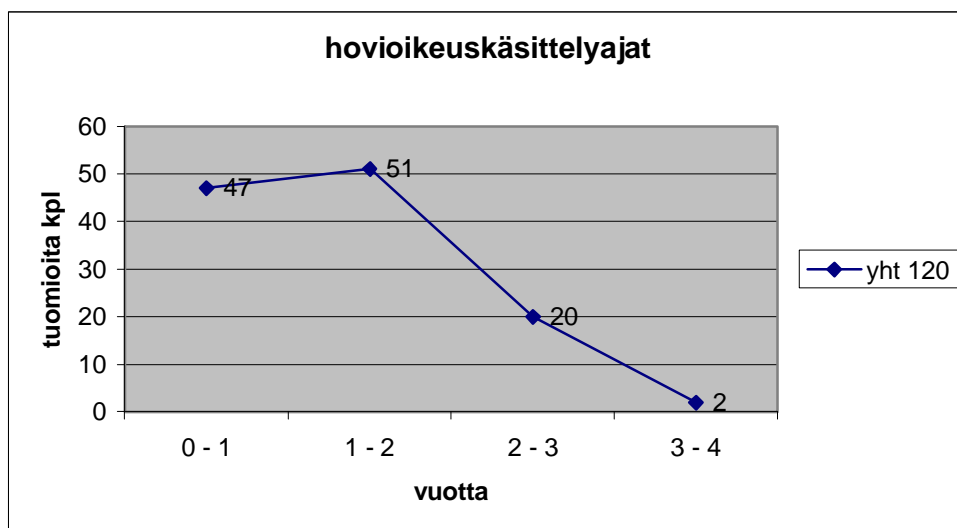
**Käräjäoikeuden** ratkaisu oli 50 %:ssa tapauksia saatu viiden ja puolen kuukauden kuluessa. Ensimmäisen vuoden aikana tuomio on saatu 82 %:ssa tapauksia.

Kuvio 7 Verohallinnon vuonna 1999 tekemien rikosilmoitusten käräjäoikeuskäsittelyn kesto aika



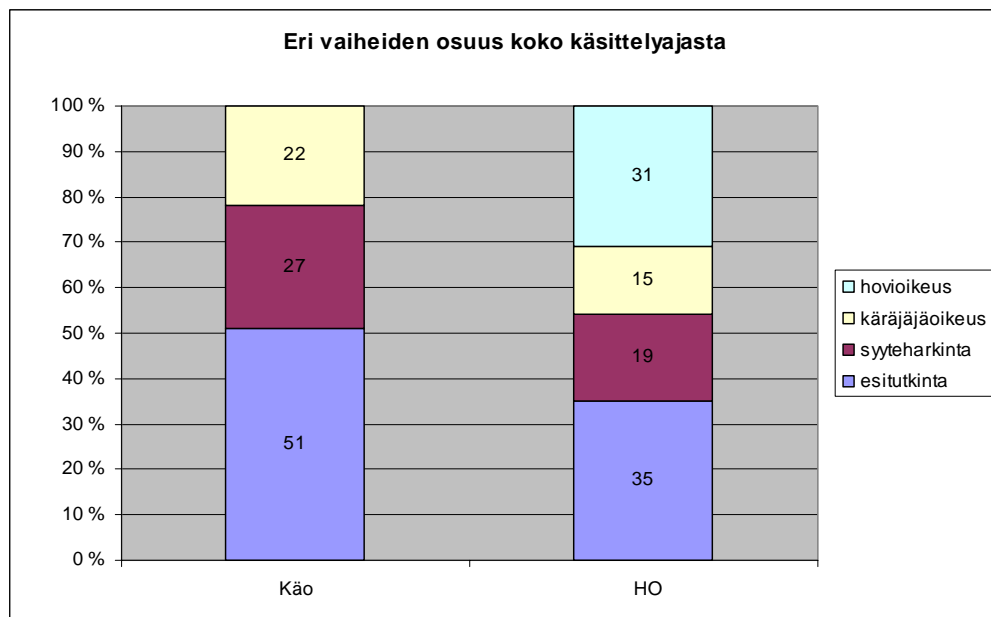
Materiaaliin sisältyi yhteensä 128 hovioikeuden tuomiota. Käräjäoikeuden tuomioista oli valittu 201 vastaajan osalta. **Hovioikeuskäsittelyn** kesto on laskettu käräjäoikeuden tuomion antopäivästä hovioikeuden tuomion antopäivään.

Kuvio 8 Verohallinnon vuonna 1999 tekemien rikosilmoitusten hovioikeuskäsittelyn kesto aika



Eri vaiheiden osuus juttujen kokonaiskäsittelyajasta näkyy seuraavassa:

Kuvio 9 Verohallinnon vuonna 1999 tekemien rikosilmoitusten kokonaiskäsittelyajan jakautuminen eri vaiheiden osalle



### Korkeimman oikeuden tutkimus vuonna 2009

Korkeimman oikeuden käynnistämän tutkimuksen<sup>364</sup> taustalla ovat olleet Suomen talousrikosjutuissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta (EIT) saamat lukuisat langettavat tuomiot kohtuuttoman pitkään kestäneistä oikeudenkäynneistä. Korkeimmassa oikeudessa haluttiin selvittää talousrikosoikeudenkäyntien kestoa EIT:n ratkaisukäytännöstä ilmeneviä tapauksia laajemmin sekä talousrikosjuttujen laajuutta.

Tutkimuksessa haluttiin selvittää, mikä on talousrikosoikeudenkäyntien keskimääräinen kesto korkeimman oikeuden ratkaistavaksi tulleissa jutuissa, miten kesto jakaantuu oikeudenkäynnin eri vaiheisiin sekä miten kesto vaihtelee eri hovioikeuspiirien välillä. Lisäksi tutkimuksessa selvitettiin mahdollisia muita oikeudenkäyntien kestoon vaikuttavia tekijöistä sekä juttujen laajuuden yhteyttä oikeudenkäyntien kestoon. Tutkimusta varten käytiin läpi vuonna 2007 korkeimpaan oikeuteen saapuneet talousrikosjutut, joita oli yhteensä 84 kappaletta,

Kaikkien juttujen keskimääräinen käsittelyaika yhteensä eri instansseissa oli yhteensä 4 vuotta 10 kuukautta 15 päivää. Kun tämä lasketaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käyttämällä tavalla, kesto oli keskimäärin 4 vuotta 4 kuukautta 25 päivää. Melkein kuuden kuukauden ero kokonaiskestojen välillä johtuu siis rikosilmoituksen tekemisen ja ensimmäisen kuulustelun tai pakkokeinon välillä kuluvasta ajasta.

Nopein juttu ratkaistiin 1 vuoden 5 kuukauden 1 päivän kuluessa. Kyseessä oli Itä-Suomen hovioikeuspiirissä käsitelty veropetosjuttu (KKO:n Dnro R2007/742). Pisimpään kestänyt oikeudenkäynti oli Helsingin hovioikeuspiirissä käsitelty velallisen epärehellisyystapaus, jonka

<sup>364</sup> Hakamies, Kaarlo ja Johansson Marian: *Oikeudenkäynnin kesto talousrikoksissa – Raportti korkeimmassa oikeudessa vuonna 2007 käsiteltyjen talousrikosten oikeudenkäyntien kestosta*. Korkein oikeus

käsittely kesti 9 vuotta 1 kuukautta 17 päivää (KKO:n Dnro R2007/823).

Vaihteluvälit pisimpien ja lyhimpien talousrikosprosessien välillä olivat siten huomattavia. Suurimmat vaihteluvälit olivat esitutkinnaissa, sillä esitutkinnaisten kesto vaihteli muutamasta päivästä melkein kuuteen vuoteen. Pienimmät vaihtelut oikeudenkäyntien kestoissa olivat korkeimmassa oikeudessa. Hovioikeuksissa vaihtelu oli suurempaa kuin kärjäoikeuksissa.

Talousrikosprosessin keskimääräinen kesto jakautui aineistossa käsittelyn eri vaiheisiin eri viranomaisinstansseissa niin, että esitutkinta vie huomattavasti pisimmän ajan (516 päivää). Syyteharkinta kesto keskimäärin hieman alle vuoden (268 päivää), samoin kärjäoikeuskäsittely (304 päivää). Hovioikeuskäsittely kesti, muutoksenhakuluonteestaan huolimatta, jopa pidempään kuin kärjäoikeuskäsittely (412 päivää). Valitusluparatkaisun saaminen korkeimmasta oikeudesta puolestaan kesti keskimäärin hieman alle puoli vuotta (162 päivää).

Talousrikosprosessien kestoissa oli eroa myös eri rikosten välillä. Velallisen rikosten ja törkeiden veropetosten käsittely kestää keskimäärin pidempään kuin muiden talousrikosten. Molempien keskimääräinen käsittelyaika on suunnilleen sama, noin 1 900 päivää eli hieman yli viisi vuotta. Törkeissä veropetoksissa ero kokonaiskeston eri laskentatapojen välillä ei ole merkittävä, mutta velallisen rikoksissa kokonaiskesto Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen laskentatavalla on 251 päivää lyhyempi kuin laskettaessa prosessin kesto alkaen rikosilmoituksesta. Näin ollen velallisen rikoksissa kuuluu rikosilmoituksen tekemisestä noin kahdeksan kuukautta siihen, että vastaajaa kuulustellaan tai häneen kohdistetaan pakkokeino ensimmäisen kerran. Tämä viittaa siihen, että kun poliisi saa törkeän veropetosjutun tutkittavakseen, asia on suhteellisen pian valmis kuulusteluja varten, kun taas velallisen rikoksissa poliisi joutuu tekemään enemmän omia tutkinta- ja selvittelytoimenpiteitä. Tämä on sikäli luonnollista, että törkeät veropetokset tulevat ilmi usein verotarkastusten yhteydessä, jolloin verottaja on jo tutkinut asiaa valmiiksi. Velallisen rikokset tulevat ilmi usein konkurssimenettelyn yhteydessä eikä konkurssihallinnolla ole välttämättä samanlaisia mahdollisuuksia selvittää asiaa kuin veroviranomaisilla.

Tutkimuksessa tutkittiin talousrikosprosessin keston lisäksi niiden **ilmituloon** kuluvaa aikaa. Siitä kun juttukokonaisuuden vanhin talousrikos oli tehty, kului keskimäärin noin 1 vuosi 7 kuukautta siihen, kun rikoksesta tehtiin rikosilmoitus eli rikos tuli poliisille ilmi. Tutkituista talousrikoksista keskimäärin nopeimmin ilmi tulivat kirjanpitorikokset, joiden tekemisestä kului keskimäärin kahdeksan kuukautta rikosilmoituksen tekemiseen kyseisen rikoksen johdosta. Törkeät veropetokset puolestaan pysyvät piilorikoksina yli kaksi vuotta. Niiden tekemisestä kului keskimäärin kaksi vuotta ja seitsemän kuukautta rikosilmoituksen tekemiseen.

Kirjanpitorikoksissa lyhyt ilmituloaika voi useissa tapauksissa johtua siitä, että kirjanpidon pitäminen on laiminlyöty ennen konkurssia: pesänhoitaja saattaa tehdä tällöin rikosilmoituksen varsin nopeastikin konkurssimenettelyn alkamisen jälkeen. Verorikkomuksissa puolestaan veroviranomaisilla on varsin reaaliaikainen tieto velallisen maksutilanteesta, mikä mahdollistaa nopeamman puuttumisen väärinkäytöksiin kuin veropetosrikoksissa, jotka tulevat tyypillisesti ilmi jälkikäteen verotarkastuksen perusteella. Velallisen rikokset tulevat puolestaan useimmin ilmi konkurssimenettelyn yhteydessä, mutta esimerkiksi epärehellisyysteko saattaa olla tehty niin kauan ennen konkurssia, että teon ja rikosilmoituksen välinen aika saattaa kasvaa yksin tästä syystä.

Tutkimusaineiston mukaan talousrikosten käsittely kestää keskimäärin 4 vuotta 10 kuukautta 15 päivää siitä, kun jutussa tehdään rikosilmoitus ja päättyen siihen, kun valituslupaa koskeva



ratkaisu annetaan korkeimmasta oikeudesta. Siitä, kun juttukokonaisuuden vanhin talousrikos on täyttynyt, kuluu keskimäärin noin 6 vuotta 6 kuukautta ennen kuin asia on lainvoimaisesti tuomiolla ratkaistu.

### 11.2.5. Liiketoimintakielto<sup>365</sup>

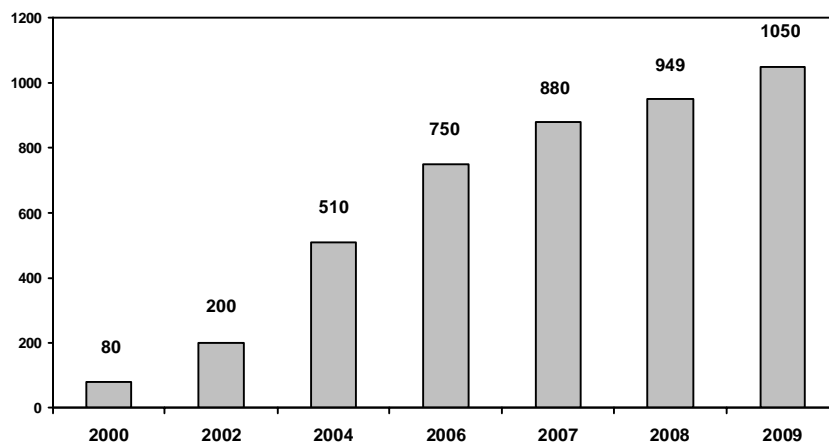
Liiketoimintakielto on elinkeino-oikeudellinen turvaamistoimenpide, jolla pyritään estämään sopimattoman ja vahingollisen liiketoiminnan jatkuminen sekä ylläpitämään liiketoimintaan kohdistuvaa yleistä luottamusta. Kiellon edellytyksenä on liiketoimintaan liittyvien lakisääteisten velvollisuuksien olennainen laiminlyönti tai sellainen rikollinen menettely, jota ei voida pitää vähäisenä.

Liiketoimintakiellon edellytysten tutkinnan suorittaa poliisi ja kiellon määrää tuomioistuinsyyttäjän vaatuksesta. Kiellon kesto on vähintään kolme ja enintään seitsemän vuotta. Liiketoimintakiellon rikkomisesta voi seurata sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta. Liiketoimintakieltoa valvoo ensisijassa poliisi, mutta vuonna 2007 voimaan tulleella lainmuutoksella mm. vero-, tull- ja ulosottohallinnot velvoitettiin mukaan liiketoimintakiellon valvontaan.

Liiketoimintakieltoon määrättyjen lukumäärä on kasvanut nopeaa vauhtia 2000-luvulla. Vuoden 2009 lopussa valvottavia oli yhteensä 1050. Vuosittain valvottavien määrä on kasvanut noin sadalla.

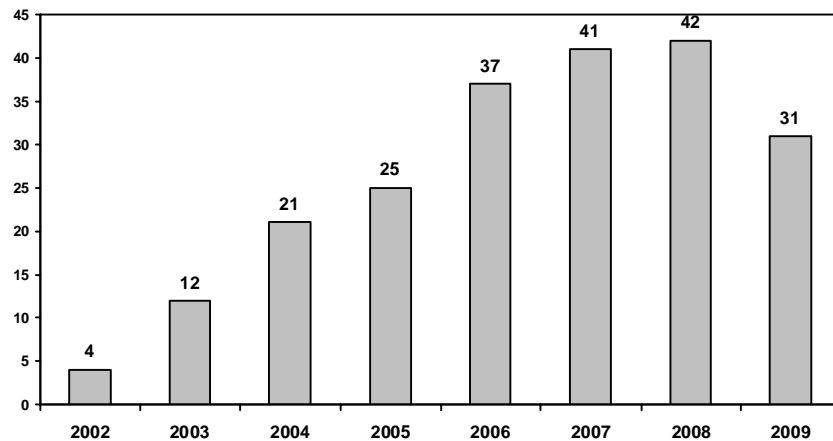
Kuvio 10

*Liiketoimintakiellossa olevat 1998 – 2009*



Vuonna 2009 uusia liiketoimintakieltoja määrättiin 338 henkilölle ja vanhoja liiketoimintakieltoja päättyi 224. Liiketoimintakiellon rikkomisia paljastettiin 31.

<sup>365</sup> Kai Käkälä: *Liiketoimintakielto*. Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti; Talousrikollisuuden tilannekuva I/2010



### 11.2.6. Yhteenveto rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän toimivuudesta harmaan talouden torjunnassa

Harmaa talous on, kuten talousrikollisuus yleensäkin, piilorikollisuutta. Kiinnijoutumisriski pienimuotoisessa harmaassa taloudessa on vähäinen ja todennäköisyys joutua rikosoikeudellisten seuraamusten kohteeksi lähes olematon. Viranomaisten kontrollikoneiston painopiste on suunnattu tärkeimpien harmaan talouden muotojen paljastamiseen. Pelkästään rakennusalan kuittikauppajuttujen tutkinta työllistää suurimman osan poliisin talousrikostutkijoista ja talousrikossyyttäjäistä.<sup>366</sup>

Rikosprosessiin joutumisen todennäköisyys ei jakaudu tasaisesti harmaaseen talouteen osallistuvien kesken. Harmaan talouden työntekijäporras jää pääsääntöisesti rikosoikeudellisten seuraamusten ulkopuolelle siinäkin tapauksessa, että se olisi pimeiden palikkojen lisäksi saanut perusteettomia sosiaalietuuksia. Harmaata taloutta hyväksikäyttävät on lainsäädännössä suljettu lähes kokonaan rikosoikeudellisen ja usein myös verotuksellisen vastuun ulkopuolelle. Tilaa vastuu lain edellyttämien selvitysten laiminlyönnistä toimeksiantajayritykselle määrättävä laiminlyöntimaksu on vaatimaton riskitekijä verrattuna harmaan aliarakoitsijan käyttämisestä saatavaan hintaetuun.

Eri aloilla toimivilla on myös hyvin erilaiset mahdollisuudet joutua rikosoikeudellisten seuraamusten kohteeksi. Rakennusosalalla pimeää työvoimaa käyttävä urakoitsija tai tuloja salannut ravintolan omistaja ovat jokseenkin tavanomaisia syytettyjä käräjäoikeuksissa, kansainvälisessä sijoitustoiminnassa huomattavasti suurempia summia verottajalta salannutta sijoittajaa sielä ei juuri tapaa.

Esitutinnan ja syytteen kohteeksi joutuneella on tärkeissäkin vero rikoksissa 60 – 75 %:n mahdollisuus selvitä joutumatta vankilaan. Joka tapauksessa valittamalla saa lainvoimaista tuomiota lykättyä 6 – 7 vuoden päähän rikoksen ilmitulosta. Syytetyn, asianomistajan, viranomaisten resurssien käytön, rikollisen toiminnan katkaisun ja seuraamusjärjestelmän yleisestävän vaikutuksen kannalta tilanne on epätydyttävä.

<sup>366</sup> Terhi Kankaanranta & Vesa Mutttilainen: *Kuittikauppa rakennusalan talousrikollisuutena*, Poliisiammattikorkeakoulun julkaisuja 86/210

### 11.3. Viranomaisten edustajille lähetettyyn kyselyyn saadut vastaukset

Harmaan talouden torjuntaan keskeisesti osallistuville viranomaisille lähetettiin sähköpostikysely, jossa pyydettiin vastaajien käsityksiä

- harmaan talouden kehityksestä
- torjuntamahdollisuuksien kehityksestä
- torjuntamahdollisuuksia heikentäneistä ja parantaneista tekijöistä
- viranomaistoiminnan vaikuttavuudesta
- vaikuttavuuden puutteeseen johtaneista tekijöistä
- harmaan talouden torjuntaa edistäneistä lainmuutoksista
- tärkeistä, mutta vielä toteutumattomista lainmuutoksista
- viranomaisten välisen tietojenvaihdon sujuvuudesta
- tietojenvaihtoa koskevien säännösten ongelmista
- viranomaisyhteistyön sujuvuudesta ja
- viranomaisyhteistyössä parantamista vaativista asioista.

Vastaajilta pyydettiin lisäksi kannanottoja erilaisiin harmaan talouden torjuntakeinoja koskeviin väitteisiin ja heillä oli mahdollisuus esittää vapaamuotoisia kommentteja ja toivomuksia asioiden kehittämiseksi.

Kysely lähetettiin

- poliisin talousrikostutkintaa suorittaville yksiköille Poliisihallituksen kautta
- verohallinnon verotarkastusjohdolle ja asianvalvojille Verohallituksen kautta
- talousrikossyyttäjille Valtakunnansyyttäjänvirastosta saadun nimilistan mukaan
- erikoisperintää suorittaville ulosottomiehille Valtakunnanhallituksen viraston kautta
- tilaajavastuutarkastuksia tekeville työsuojelutarkastajille Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen kautta
- tullihallinnon talousrikostorjuntaan osallistuville henkilöille Tullihallituksessa sekä Eteläisessä ja Itäisessä tullipiirissä
- Valvirassa alkoholivalvonnan kanssa tekemisissä oleville henkilöille
- Konkurssiasiamiehen toimistolle ja
- Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektille.

Vastauksia saatiin yhteensä 93, jotka jakautuivat seuraavasti:

Verohallinto	36
Poliisi	22
Ulosotto	18
Työsuojelu	6
Tullihallinto	5
Syyttäjät	3
Alkoholivalvonta	1
Konkurssiasiamies	1
Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti	1

Vastausten määrään lienee jonkin verran vaikuttanut lyhyt vastausaika. Jotkut vastauksista oli annettu kollektiivisesti siten, että ne edustivat koko asianomaista yksikköä. Vastaajista suurin osa (77) oli aluehallinnosta, 11 keskushallintotasolta ja 5 valtakunnallisista yksiköistä.

### **Harmaan talouden kehitys**

Vastaajien arviot harmaan talouden kehityksestä painottuivat käsitykseen siitä, että se on kasvanut jonkin verran. Yli neljännes vastaajista arvioi kuitenkin sen kasvaneen selvästi.

*Mikä on arviosi harmaan talouden kehityksestä vuosina 2004 - 2009?*

Kasvanut selvästi	27
Kasvanut jonkin verran	51
Pysynyt ennallaan	14
Vähentynyt jonkin verran	0
Vähentynyt selvästi	0
En osaa sanoa	1

### **Harmaan talouden torjuntamahdollisuuksien kehittyminen**

Valtaosa vastaajista oli myös sitä mieltä, että harmaan talouden torjuntamahdollisuudet olisivat jonkin verran parantuneet.

*Mikä on arviosi harmaan talouden torjuntamahdollisuuksien kehityksestä vuosina 1999 - 2009?*

Parantuneet selvästi	9
Parantuneet jonkin verran	58
Pysyneet ennallaan	13
Heikentyneet jonkin verran	9
Heikentyneet selvästi	4
En osaa sanoa	0

Huolimatta siitä, että enemmistö katsoi harmaan talouden torjuntamahdollisuuksien parantuneen selvästi tai jonkin verran, minkään esitetystä yksittäisestä parantumiseen vaikuttaneista tekijöistä ei katsottu vaikuttaneen kovin paljon.

*Miten seuraavat tekijät ovat mielestäsi vaikuttaneet torjuntamahdollisuuksien parantumiseen viimeisten viiden vuoden aikana?*

Rastita vaihtoehto asteikolla 5-0, jossa 5= erittäin paljon, 4=melko paljon, 3=kohtalaisesti 2=jokseenkin vähän, 1=ei merkitystä, 0= en osaa sanoa

Viranomaisyhteistyön kehittyminen	3,2
Viranomaisten toimintamallien kehittyminen	3,0
Viranomaisten tietojensaahtioikeudet	2,9
Median kiinnostus harmaan talouden torjuntaan	2,9
Talousrikostorjuntaohjelmat	2,7
Viranomaisten tietojenvaihtoa koskevat säännökset	2,7
Talousrikoslainsäädäntö	2,7
Tutkintavaltuudet, pakkokeinot	2,3
Tiukentunut oikeuskäytäntö	2,2
Tilaajavastuulaki	2,1
Viranomaisten käytössä olevat resurssit	2,0
Ulkomaista työvoimaa koskevat säännökset	1,8
EU-jäsenyyden tuomat yhteistyömahdollisuudet	1,8

Mielipiteet torjuntamahdollisuuksien *heikentymiseen* vaikuttaneista tekijöistä olivat merkittävästi vahvempia.

*Miten seuraavat tekijät ovat mielestäsi vaikuttaneet torjuntamahdollisuuksien heikentymiseen viimeisten viiden vuoden aikana?*

Rastita vaihtoehto asteikolla 5-0, jossa 5= erittäin paljon, 4=melko paljon, 3=kohtalaisesti 2=jokseenkin vähän, 1=ei merkitystä

Harmaan talouden kansainvälistyminen	4,2
Oikeusprosessien pitkä kesto	4,1
Viranomaisten resurssien riittämättömyys	4,0
Talousrikollisuuden ammattimaistuminen	4,0
Vuokratyövoiman käytön lisääntyminen	3,8
Järjestäytynyt rikollisuus harmaassa taloudessa	3,8
Palvelujen ja työvoiman vapaa liikkuvuus EU:ssa	3,8
Kansainvälisen sijoitustoiminnan valvonnan aukot	3,1
Viranomaisten puutteelliset tietojensaahtioikeudet	2,8
Viranomaisten tietojenvaihtosäännöksiä puutteet	2,8
Yhtiö- ja tilintarkastuslainsäädännön löysentyminen	2,7
Markkinoiden sääntelyn purkaminen	2,4
Lieventynyt oikeuskäytäntö	2,2

### **Viranomaistoiminnan vaikuttavuus harmaan talouden torjunnassa**

Viranomaistoiminnan vaikuttavuutta harmaan talouden torjunnassa pidettiin melko hyvänä tai tyydyttävänä, joskin 18 vastaajan mielestä se on vain välttävä tai heikko.

*Mikä on mielestäsi viranomaistoiminnan vaikuttavuus harmaan talouden torjunnassa?*

Erittäin hyvä	3
Melko hyvä	28
Tyydyttävä	44
Välttävä	16
Heikko	2
En osaa sanoa	0

Vastaajia pyydettiin ottamaan kantaa siihen, mihin suurimmat ongelmat harmaan talouden torjunnan vaikuttavuudessa liittyvät. Selkeästi tärkeimpinä ongelma-alueina pidettiin harmaan talouden paljastamista ja oikeusprosessien pitkää kesto.

*Mihin suurimmat ongelmat harmaan talouden torjunnan vaikuttavuudessa liittyvät tällä hetkellä? Merkitse numeroilla 1- 3 kolme tärkeintä*

<b>Tärkeysjärjestys</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>mainintoja yht.</b>
Harmaan talouden paljastamiseen	34	9	12	55
Oikeusprosessin keston	22	21	8	51
Rikoshyödyn poisottamiseen	9	10	17	36
Rikosten esitutkintaan	16	8	9	33
Tuomioiden tasoon	12	11	10	33
Rikoshyödyn jäljittämiseen	6	7	10	23
Viranomaisten yhteistyöhön	8	6	9	23
Rikosten syyteharkintaan	5	8	4	17

Vastaajat saivat lisäksi esittää vapaamuotoisia kommentteja vaikuttavuuden ongelmiin johtaneista syistä:

- *Resurssit eivät riitä juttuihin niiden pitkäkestoisuuden vuoksi.*
- *Viranomaisten resurssipula, joka johtuu valtion tuottavuusohjelmasta, eli henkilöstöä vähennetään vaikka työmäärä kasvaa ja työ muuttuu vaativammaksi.*
- *Verovalvonnan organisoinnin ja toiminnan kyvyttömyys vastata talousrikollisuuden haasteisiin.*
- *Päällikkötason ja poliitikkojen passiivinen suhtautuminen harmaan talouden ongelmaan ja sen torjuntaan, varsinkin resurssien jaossa. Tilastopeikko, tarkastusten kpl-määrä vähenee ja sitä kautta tehokkuus kärsii kun harmaata taloutta "liikaa" tutkitaan.*
- *Välttämättömiä lainsäädännöllisiä ja rakenteellisia muutoksia ei ole saatu aikaan esim. rakennusalan käännetty alv, joka tarkoittaa asioiden jättämistä pelkästään valvonnan varaan..*

### **Viranomaisten välinen tietojen vaihto ja viranomaisyhteistyö**

Kolme neljäsosaa vastaajista piti viranomaisten välisten tietojen vaihtoa koskevien säännösten tilaa melko hyvänä tai tyydyttävänä.

*Mikä on mielestäsi viranomaistoiminnan välisten tietojen vaihtoa koskevien säännösten tilanne harmaan talouden torjunnassa?*

Erittäin hyvä	2
Melko hyvä	41
Tyydyttävä	33
Välttävä	13
Heikko	4

Samoin yli neljä viidesosaa vastaajista piti viranomaisten välistä yhteistyötä harmaan talouden torjunnassa erittäin hyvänä, melko hyvänä tai tyydyttävänä.

*Kuinka sujuvana pidät viranomaisten välistä yhteistyötä harmaan talouden torjunnassa?*

Erittäin hyvänä	6
Melko hyvänä	50
Tyydyttävänä	26
Välttävä	10
Heikkona	1
En osaa sanoa	0

### **Harmaan talouden torjuntaan vaikuttaneiden lainsäädäntöuudistusten merkitys**

Vastaajilta tiedusteltiin, mikä on heidän *omalla* sektorillaan ollut tärkein harmaan talouden torjuntamahdollisuuksiin vaikuttava lainsäädännön uudistus 10 viime vuoden aikana. Samoin pyydettiin ottamaan kantaa siihen, mitkä ovat *yleisesti ottaen* olleet 3 tärkeintä harmaan talouden torjuntamahdollisuuksiin vaikuttavaa lainsäädännön uudistusta 10 viime vuoden aikana. Vastaukset näihin kysymyksiin menivät jossain määrin päällekkäin, minkä vuoksi niitä käsitellään seuraavassa yhdessä.

Eniten yksittäisiä mainintoja sai **tilaajavastuulain** voimaantulo (40 vastausta), joskin useat vastaajista toivat esiin lain puutteet ja tietynlaisen hampaattomuuden kovemman luokan harmaan talouden torjunnassa. Viimeksi mainitut seikat ilmeisesti vaikuttivat myös siihen, että vastaukset toisen kysymyksen yhteydessä esitettyyn väittämään ”Tilaajavastuulain voimaantulo on vähentänyt selvästi harmaan talouden toimintaedellytyksiä työvoimavaltaisilla aloilla” saivat vain keskiarvon 2,4 asteikolla 1 - 5.<sup>367</sup>

**Ulosottolainsäädännön uudistaminen** (ulosoton tehostamispaketti) viime vuosikymmenen lopussa on ollut keskeinen toimintamahdollisuuksia parantanut työväline kaikkien ulosottohallinnon vastaajien, mutta myös useiden muiden viranomaisten edustajien mielestä. Kaikkiaan tämä tuli esiin 32 vastauksessa. Erityisesti mainittiin ulosottomiehen parantunut tietojensaantioikeus sekä mahdollisuus puuttua keinoitekoisiin järjestelyihin. Joissakin vastauksissa viitattiin myös oikeusministeriön asiassa järjestämään tehokkaaseen koulutukseen.

<sup>367</sup> 5=täysin samaa mieltä, 4=jokseenkin samaa mieltä, 3= ei samaa eikä eri mieltä, 2=jossain määrin eri mieltä, 1=täysin eri mieltä, 0= en osaa sanoa:

Pakkokeinolakiin vuonna 2004 tullutta mahdollisuutta **telekuunteluun törkeiden talousrikosten yhteydessä** pidettiin poliisin tärkeänä työvälineenä 32 vastauksessa. Asian merkitys tuotiin esille sekä poliisihallinnon että verohallinnon vastauksissa.

Vuonna 2003 toteutettu **talousrikoksia koskevien rikoslain säännösten uudistaminen** sai kaikkiaan 27 mainintaa. Näistä kymmenessä korostettiin erityisesti kirjanpitorikoksen törkeän tekemuodon säätämisen merkitystä. Aikaisempi rikoslain muutos eli vuonna 1998 voimaan tullut säännös **passiivisesta veropetoksesta** mainittiin 9 vastauksessa. **Laajennettua rikoshyötyä** koskevien säännösten voimaantulo vuonna 2002 oli keskeisin uudistus 8 vastaajan mielestä ja **työeläkevakuutusmaksupetosta** koskeva vuonna 2007 voimaan tullut rikoslain muutos 3 vastauksessa.

**Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin perustaminen** vuonna 2000 mainittiin 22 vastauksessa. Muista organisaatioista Keskusrikospoliisiin perustettu piimeän ulkomaisen työvoiman tutkintayksikkö tuli esille 3 vastauksessa ja Konkurssiasiamiehen toimisto sekä Pääkaupunkiseudun talousrikosten esikäsittely-yksikkö kumpikin kerran.

**Konkurssipesien julkisselvitystä koskeva laki** (2004) sai 16 mainintaa. Toisaalta toisen kysymyksen yhteydessä esitettiin väittämään ”Konkurssiin kohdistuvan valvonnan tehostaminen on vähentänyt konkurssien merkitystä talousrikollisten työvälineenä” annetut vastaukset saivat vain keskiarvon 2,8 asteikolla 1 – 5.

**Viranomaisten tietojenvaihtoa koskevien säännösten kehittyminen** tuli eri muodoissa esille lukuisissa vastauksissa. Erityisesti mainittiin vuonna 2000 toteutettu syyttäjän ja esitutkintaviranomaisten oikeus saada verotustietoja jo ennen esitutkinnan aloittamista (12 mainintaa). Yleisesti viranomaisten tietojenvaihtoa koskevan lainsäädännön kehittäminen mainittiin 9 vastauksessa, yksittäisiä mainintoja saivat verohallinnon oikeus ilmoittaa poliisille havaitsemistaan kirjanpitorikoksista, verohallinnon oikeus ilmoittaa muille valvontaviranomaisille havaitsemistaan väärinkäytöksistä, työsuojeluviranomaisten pitkään odotettu oikeus saada verotustietoja ja Tuotevalvontakeskuksen sekä lääninhallitusten oikeus saada verotustietoja.

Useita mainintoja saivat myös

- Suomeen ulkomailta tulevien vuokratyöntekijöiden verotusta ja ulkomaisten yritysten ennakoperintärekisteröintiä koskevat säännökset (8 vastaajaa).<sup>368</sup>
- Rahanpesun kriminalisointi (8 vastaajaa)
- Tulliselvitysrikos (7 vastaajaa)
- Rakennustyömaiden pakolliset henkilötunnisteet (6 vastaajaa)
- Kotitalousvähennys (6 vastaajaa)

Osa vastaajista luetteli myös **harmaan talouden torjuntaan negatiivisesti vaikuttaneita muutoksia**. Näitä olivat vastaajien mukaan mm.

<sup>368</sup> Tähän liittyi myös kritiikkiä: ”Ulkomaalaisten vuokratyöntekijän verovelvollisuus eka päivästä lähtien Suomessa ja siihen liittyvät tilaajan ym ilmoitusvelvollisuudet, on ollut hyvä laki, mutta valitettavasti se ei toimi käytännössä, koska sitä kierretään tekemällä vuokratyövoiman vuokraussopimukset aliurakointisopimusten muotoon, jolloin ilmoitusvelvollisuuksia ei ole.”



- Erilaiset arvopaperimarkkinoita säätelevän lainsäädännön liberalisoinnit (2 vastaajaa)
- Osakeyhtiölain uudistus (2 vastaajaa)
- Epäselvät ulkomaisen työvoiman verotuksen säännökset
- Tilintarkastusvelvollisuuden poistuminen pieniltä yrityksiltä
- Verolainsäädännössä ei ole ollut kuin lievennyksiä harmaan talouden yrityksille
- Ei ole ollut mitään torjuntaa helpottavaa (3 vastaajaa)

### **Vielä toteutumattomat harmaan talouden torjunnassa tarvittavat lainsäädännön muutokset**

Vastaajilta tiedusteltiin, mikä olisi tärkein vielä toteutumaton harmaan talouden torjunnassa tarvittava lainsäädännön uudistus sekä heidän omalla sektorillaan että yleisesti ottaen.

*Rakennusalan käännetty arvonlisäverojärjestelmä* saavutti ylivoimaisen ykkössijan yhteensä 58 lähes kaikilta viranomaissektoreilta tulleeella maininnalla. Näistä 10 oli luokitellut uudistuksen jo toteutuneeksi siitä kyselyhetkellä annetun hallituksen esityksen perusteella. Lisäksi 11 vastaajaa olisi halunnut käännetyn verovelvollisuuden eli *ketjuvastuun* ulotettavaksi myös työnantajasuorituksiin.

*Ulkomaisen työvoiman* ja heidän toimeksiantajiensa rekisteröintiä ja verotusta haluttiin selkeytettäväksi 7 vastauksessa, näistä yhdessä mainittiin erikseen tilaajan vastuu ulkomaisen työntekijän ennakonpidätyksistä ja lähdeveroista.

*Talousrikosten rangaistusasteikon nostaminen* mainittiin 7 vastauksessa. Näistä yhdessä mainittiin lisäksi rikosvastuun ulottaminen myös harmaaseen työvoimaan eikä pelkästään heidän toimeksiantajiinsa ja samoin yhdessä rikoksenuusijoiden rangaistusten koventaminen.

*Tilaajavastuulain uudistamista* toivottiin useissa vastauksissa. Tehtyjä ehdotuksia on käsitelty edellä luvussa 22.1.4.

### **Vastaukset talousrikostorjuntaa koskeviin väittämiin**

Vastaajia pyydettiin ottamaan kantaa joukkoon talousrikostorjuntaa ja sen tehoa koskevia väittämiä. Jokseenkin yksimielisiä oli niin rakennusalan ketjuvastuun, urakoitsijatietojen ilmoitusvelvollisuuden ja käännetyn arvonlisäveron merkityksestä harmaan talouden torjunnassa. Yhtä yksimielisesti katsottiin arvopapereiden hallintarekisteröinnin laajentamisen aiheuttavan merkittävää riskiä harmaan talouden lisääntymisen kannalta. Väite siitä, että harmaan talouden laajuutta ja haittavaikutuksia liioiteltaisiin tiedotusvälineissä, sai yksimielisen tuomion.

Hyvin epäilevästi vastaajat suhtautuivat tilaajavastuulain, liiketoimintakiellon, rakennusalan tehovalvonnan ja tulliselvitysrikoksen vaikuttavuuteen harmaan talouden vähentämisessä. Tosin nimenomaan tulliselvitysrikoksen kohdalla suuri osa vastaajista ei osannut ottaa kantaa asiaan.

Enemmistö vastaajista oli jossain määrin eri mieltä väitteestä, jonka mukaan heidän edustamansa organisaatio selviytyisi nykyisillä voimavaroillaan varsin kohtuullisesti harmaan talouden torjunnassa.

*Ota kantaa seuraaviin väittämiin: Rastita oikealta tuntuva vaihtoehto asteikolla 5-1  
jossa 5=täysin samaa mieltä, 4=jokseenkin samaa mieltä, 3= ei samaa eikä eri mieltä,  
2=jossain määrin eri mieltä, 1=täysin eri mieltä*

Laiminlyötyihin työnantajasuorituksiin liittyvä pääurakoitsijan ja aliurakoitsijoiden ketjuvastuu vähentäisi tehokkaasti näihin liittyvää verovuotoa	4,2
Harmaata taloutta voidaan vähentää, jos vapaaehtoisen järjestelmän sijaan rakennusalan toimijoilla olisi pakollinen velvollisuus ilmoittaa verottajalle tiedot alihankkijoista	4,1
Rakennusalan harmaan talouden ongelmat pienentyvät käännetyn arvonlisäverojärjestelmän seurauksena	3,8
Tyypiphyväksytyjen kassakoneiden käyttöpakko käteistoimialoilla olisi tehokas keino näiden alojen harmaata taloutta vastaan	3,1
Uusi talousrikostorjuntaohjelma tulee toteutuessaan merkittävästi parantamaan harmaan talouden torjuntamahdollisuuksia	3,1
Konkurssiin kohdistuvan valvonnan tehostaminen on vähentänyt konkurssien merkitystä talousrikollisten työvälineenä	2,8
Edustamani organisaatio selviytyy nykyisillä voimavaroilla varsin kohtuullisesti tehtävistään harmaan talouden torjunnassa	2,5
Oikeuskäytännön tiukentumisen seurauksena talousrikoksista annetut tuomiot alkavat olla tyydyttävällä tasolla	2,4
Tilaa javastuulain voimaantulo on vähentänyt selvästi harmaan talouden toimintaedellytyksiä työvoimavaltaisilla aloilla	2,3
Liiketoimintakielto on osoittautunut tehokkaaksi välineeksi harmaan talouden torjunnassa	2,3
Viranomaisten tehovalvonta on vähentänyt selvästi harmaata taloutta rakennustyömailla	2,3
Tulliselvitysrikoksen kriminalisointi on tehostanut ulkomaankauppaan liittyvien väärinkäytösten torjuntaa	1,9
Arvopapereiden hallintarekisteröinnin laajentaminen ei tuo merkittävää riskiä harmaan talouden lisääntymisestä	1,5
Harmaan talouden laajuutta ja haittavaikutuksia liioitellaan tiedotusvälineissä	1,3

## 12. Toimenpide-ehdotukset

Harmaa talous tuottaa kasvavaa kilpailuhaittaa monella elinkeinoelämän alueella. Sen vaikutukset yhteiskunnan saamiin verotuloihin ovat miljardiluokkaa. Entistä suurempi osa harmaan talouden avulla saaduista tuotoista kulkeutuu ulkomaille joko suomalaisten tai ulkomaalaisten toimijoiden haltuun. Viranomaisten mahdollisuudet harmaan talouden paljastamiseen ovat heikentyneet työvoiman, palveluiden, tavaroiden ja pääomien rajat ylittävän vapaan liikkuvuuden seurauksena. Harmaan talouden torjuntaan osallistuvien keskeisten viranomaisten resurssit ovat entistä pitempiä aikoja kiinni laajojen ja monimutkaisten tapausten selvittämisessä ja niihin liittyvissä pitkällisissä oikeusprosesseissa. Rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän vaikuttavuus harmaan talouden torjunnassa on heikko.

Harmaan talouden torjuntaa on pyritty valtiovallan toimesta tehostamaan 1990-luvun puolesta välistä alkaen jo viidellä valtioneuvoston hyväksymällä talousrikistorjuntaohjelmalla. Viime joulukuussa vahvistettuun viidenteen ohjelmaan sisältyy lukuisa joukko ehdotuksia, joiden tarpeellisuus on tullut esiin myös tämän tutkimuksen yhteydessä.

**Rakennusalan käännetyn arvonlisäverojärjestelmän toteuttaminen** on mm. tämän tutkimuksen yhteydessä viranomaisille suoritettua kyselyn vastauksissa noussut tärkeimmäksi harmaan talouden torjuntaa edistäväksi ja erityisesti rakennusalan kuittikaupasta saatuja hyötyjä vähentäväksi toimenpiteeksi. Uudistuksen perustelut on varsin hyvin kirjattu asiasta jo annettuun hallituksen esitykseen (HE 41/2010). Esitys sisältyy nykyiseen talousrikistorjuntaohjelmaan.

Rakennusalan harmaan talouden torjunta edellyttää käännetyn arvonlisäverojärjestelmän täydennykseksi myös muita toimenpiteitä. Rakennusalan järjestäytyneiden yritysten nykyisin vapaaehtoisesti neljännesvuosittain verohallinnolle antamien **urakoitsijatietojen ja niitä täydentävien palkansaajatietojen säätäminen pakolliseksi** lisäisi merkittävästi verohallinnon mahdollisuuksia puuttua nykyistä reaaliaikaisemmin rakennustyömaiden pimeään urakointiin ja palkanmaksuun. Esitys sisältyy nykyiseen talousrikistorjuntaohjelmaan.

Merkittävä osa erityisesti rakennusosalalla mutta myös eräillä muilla alueilla maksettavista palkoista siirtyy verottomina ulkomaalaisille työntekijöille täällä ilman kiinteää toimipaikkaa toimivien ulkomaille rekisteröityjen yritysten kautta. Verohallinnolla ei ole nykyisen lainsäädännön puitteissa juuri mahdollisuuksia luotettavasti selvittää sen enempää näiden työntekijöiden kuin yritysten verovelvollisuutta Suomessa. Todettujenkin verojen perintä on verovelvollisten vapaaehtoisuuden varassa. Keskeinen ongelma on se, ettei kukaan Suomessa oleva toimija ole vastuussa näiden yritysten työntekijöiden palkoista perittävistä veroista. **Ulkomainen työnantaja ja hänen Suomessa oleva edustajansa tulisi yhdessä suomalaisen työn teettäjän kanssa säätää yhteisvastuulliseksi ulkomaalaiselle Suomessa tehdystä työstä maksetuista palkoista perittävistä lähdeverosta tai niistä toimitettavista ennakonpidätyksistä.** Asiaa on luvattu selvittää nykyisessä talousrikistorjuntaohjelmassa.

**Tilaa javastuulakia tulisi kehittää** enemmän tosiasiallista vastuuta sisältäväksi laista ja sen valvonnasta saatujen kokemusten perusteella. Tärkeimpiä uudistuksia olisivat tilaajan vastuun ulottaminen koko aliurakoitsijaketjuun, vastuun ulottaminen työehtosopimuksista annetusta selvityksestä niiden tosiasialliseen noudattamiseen sekä laiminlyönnin korottaminen, tärkeimmissä tapauksissa myös laiminlyönnin kriminalisointi.

**Ravintola-alalla ja** muilla asiakkailta paljon käteissuorituksia vastaanottavilla aloilla velvollisuus ottaa käyttöön **tyyppihyväksytyt kassakoneet** parantaisi merkittävästi liiketoimintaa valvovien viranomaisten mahdollisuuksia paljastaa mahdollista ohimyyntiä. Asian seuraaminen sisältyy nykyiseen talousrikostorjuntaohjelmaan.

**Kaupparekisteritietojen tosiasiallinen julkisuus** tulisi toteuttaa yritystietojärjestelmän (www.ytj.fi) tarjoamien tietojen laajentamisella. Yritystietojärjestelmän kautta tulisi markkinoilla toimivilla osapuolilla olla mahdollisuus ilman lisäkustannuksia ja joustavasti Internetin välityksellä saada tiedot vähintään toisen osapuolen vastuuhenkilöistä ja tilinpäätöstiedoista. Näiden tietojen julkisuus on nykytilassaan näennäistä ja siten haittaa eri osapuolten mahdollisuuksia arvioida toisen osapuolen kykyä vastata velvoitteistaan ja yhteiskunnallista vastuullisuutta.

Yhteiskunnan kannalta ei voida pitää perusteltuna sitä, etteivät harmaan talouden torjuntaan osallistuvat viranomaiset voi vaihtaa haltuunsa saamia tietoja keskenään. Oikeus tietojen vaihtamiseen ei ole ristiriidassa tietojen salassapitovelvollisuuden kanssa. **Rahanpesun valvontaa varten saatujen tietojen käyttömahdollisuus** verovalvonnassa tulisi säätää mahdolliseksi. Näillä tiedoilla olisi tärkeä merkitys mm. rakennusalan harmaaseen talouteen liittyvien rahavirtojen jäljittämisessä. Asiaa on luvattu selvittää nykyisessä talousrikostorjuntaohjelmassa.

Harmaan talouden torjunta ei onnistu minkään yksittäisen viranomaisen voimin vaan se edellyttää tehokasta viranomaisyhteistyötä. Harmaata taloutta koskevan tilannekuvan ylläpitäminen, uusien ilmiöiden havaitseminen ja niiden paljastaminen edellyttävät myös eri viranomaisten tietojen hyödyntämistä sekä laajempiin ilmiöihin että konkreettisiin talousrikostapauksiin liittyvässä riskianalyysissä. Ehdotus näitä tehtäviä varten perustettavasta, Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin toimintaa jatkavasta **Harmaan talouden selvityskeskuksesta** tulisi pikaisesti toteuttaa.

Viranomaisten tietojensaantioikeuksissa keskeisin puute on **verohallinnon oikeus suorittaa vertailutietotarkastuksia luottolaitoksissa**. Tämän tarve on korostunut kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvän verorikollisuuden kasvaessa, rahoitus- ja sijoitusalan toimintojen siirtyessä kiihtyvällä vauhdilla Suomen viranomaisvalvonnan ulkopuolelle ja rahoitusalan toimijoiden kehittäessä uusia verovalvonnan ja kansainvälisen tietojenvaihdon ulkopuolelle jääviä sijoitusinstrumentteja. Asian selvittäminen on kirjattu nykyiseen talousrikostorjuntaohjelmaan.

Arvopapereiden hallintarekisteröinnin takaama omistuksen nimeettömyys on merkittävimpiä lainsäädännöllä varmistettuja verovalvonnan aukkoja. Tätä aukkoa suunnitellaan laajennettavaksi osakkeiden ja lainapapereiden lisäksi myös sijoitusrahastojen rahasto-osuuksiin ja suomalaisiin sijoittajiin. Hallintarekisterin käyttöalan laajentaminen ilman konkreettisesti toteutettavissa olevan jatkuvan valvonnan varmistamista ei ole verojärjestelmän uskottavuuden näkökulmasta perusteltavissa oleva kehityssuunta. **Hallintarekisteröityjen arvopapereiden viranomaisjulkisuuden toteuttaminen** rajoittaisi mahdollisuuksia omistuksen nimeettömyyden suojissa tapahtuvaan verorikollisuuteen ja rahanpesuun. Se antaisi myös Suomelle mahdollisuuden muuttaa kansainvälisessä tietojenvaihdossa rooliaan veroparatiisivaltiosta aktiiviseksi toimijaksi.<sup>369</sup>

<sup>369</sup> Vastoin yleistä väitettä hallintarekisteröinti ei kaikissa muissa Euroopan maissa takaa omistuksen nimeettömyyttä. Esimerkiksi Ison Britannian yhtiölainsäädäntö edellyttää yhtiön saavan tarvittaessa tiedot hallintarekisteröityjen osakkeidensa tosiasiallisista omistajista (beneficial owners). Ks. International Monetary Fund: Coordinated Portfolio Investment Survey Guide (Second Edition), s.71 - 72

Helsingin pörssissä käytävästä arvopaperikaupasta lähes 70 % on siirtynyt ulkomailta käsin toimivien, Suomessa toimiluvan saaneiden etävälittäjien haltuun. Tämä arvopaperikauppa jää lähes kokonaan Suomen verovalvonnan ulkopuolelle, koska etävälittäjät eivät ole muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta antaneet välittämistään kaupoista verohallinnolle lain edellyttämiä vuosi-ilmoituksia. Laskennallinen vero menetys piiloon jääneistä arvopaperikaupoista on arviolta 100 – 200 miljoonaa euroa vuodessa. **Etävälittäjiltä tulisi vaatia toimiluvan edellytyksenä sitoumus siitä, että ne toimittavat suomalaisia kaupankävijöitä koskevat tiedot verohallinnolle.** Vastaava säännös on voimassa Ruotsissa.

**Rajoitetusti verovelvollisille maksettuihin osinkoihin** liittyy huomattava verointressi. Kysymys on esimerkiksi vuoden 2008 tasolla 800 miljoonan euron vuotuisesta verointressistä joka syntyy lähdeverolain edellyttämän 28 %:n ja tosiasiaassa sovelletun vajaan 10 %:n erotuksesta. Tämän erotuksen pitäisi perustua yksilöityihin ja varmennettuihin tietoihin osingonsaajasta ja verosopimuksen soveltamisen edellytyksistä eikä varmentamattomiin ja vaikeasti tarkistettavissa oleviin ilmoituksiin. **Vuoden 2005 lainmuutoksessa hyväksytty yksinkertaistettu menettely, jossa osingonsaajan yksilöintitietojen puuttuessa voidaan periä 15 %:n suuruisen lähdevero, tulisi poistaa.** Menettely on entisestään heikentänyt verovalvonnan ja kansainvälisen yhteistyön mahdollisuuksia eikä se ole myöskään teknisesti osoittautunut toimivaksi.

Rajoitetusti verovelvollisille maksetut osingot ovat 2000-luvun puolivälin jälkeen ohjautuneet kasvavaa vauhtia maihin, joiden kanssa solmitussa verosopimuksessa osingot voidaan maksaa jollekin saajaryhmälle ilman lähdeveroa. Nämä 0-verosopimukset tulevat Suomelle erittäin kalliiksi. Esimerkiksi Yhdysvaltojen kanssa tehty vuonna 2006 tehty verosopimuksen muutos aiheutti Suomen Yhdysvaltoihin maksetuista osingoista saamien verotulojen vähentymisen yhdessä vuodessa 40 miljoonalla eurolla.<sup>370</sup> **Suomen tulisi tarkastella kriittisesti verosopimusten osinkoja koskevia 0-verotilanteita ja ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin niiden poistamiseksi.**

Kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvän suurten verointressien vuoksi verohallinnon tulisi panostaa nykyistä huomattavasti enemmän sen valvomiseen. Ulkomaille maksettuihin osinkoihin ja korkoihin sekä arvopaperivälittäjiltä saatuihin vuosilmoituksiin liittyvien satojen miljoonien eurojen suuruisen rahavirtojen todelliseen valvontaan ei riitä nykyinen muutaman ihmisen osa-aikainen tai väliaikainen työpanos. Näiden asioiden tarkastaminen ja niihin liittyvien verorikosten paljastaminen edellyttää pitkälle kehitettyä ammattitaitoa ja asiantuntemusta, koska vastassa on koko finanssialan massiivinen tuotekehittely- ja verosuunnittelukapasiteetti. Ruotsin verohallintoon on äskettäin perustettu finanssialaan, pankki- ja vakuutustoimintaan erikoistunut yli 80 henkilöä käsittävä yksikkö. Vastaava erityisesti **kansainvälisen sijoitustoiminnan verovalvontaan erikoistunut yksikkö** olisi ehdottoman tarpeellinen myös Suomessa. Tämän yksikön vaiuttavuuden erityisenä edellytyksenä olisi niin ikään toimiva viranomaisyhteistyö ja tietojen vaihto-oikeus.

Erikoistuminen ja asiantuntemuksen keskittäminen tehostaisi verovalvonnan resurssien käyttöä myös muilla valvonnassa vaikeasti hahmotettavilla alueilla. Tällaisia ovat esimerkiksi EU:n sisäkauppaan liittyvien veropetosten paljastaminen ja sähköisen kaupankäynnin valvonta,

<sup>370</sup> Verohallituksen työryhmämuistio 11.2.2010; Hallintarekisteröidyille osakkeenomistajille maksettujen osinkojen lähdeveromenettelyn yleisanalyysi, liite 6

**Rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän** toimivuus harmaan talouden torjunnassa on heikko. Rikosprosessiin joutumisen todennäköisyys ei jakaudu tasaisesti harmaaseen talouden osallistuvien kesken. Harmaan talouden työntekijäporras jää pääsääntöisesti rikosoikeudellisten seuraamusten ulkopuolelle siinäkin tapauksessa, että se olisi pimeiden palkkojen lisäksi saanut perusteettomia sosiaalietuuksia. Harmaat taloutta hyväksikäyttävät on lainsäädännössä suljettu lähes kokonaan rikosoikeudellisen ja usein myös verotuksellisen vastuun ulkopuolelle.

Törkeistäkin verorikoksista tuomion saaneilla on 60 – 75 %:n mahdollisuus selvitä joutumatta vankilaan. Valittamalla ylempiin oikeusasteisiin voidaan lainvoimaista tuomiota lykätä 6 – 7 vuoden päähän rikoksen ilmitulosta. Syytetyn, asianomistajan, viranomaisten resurssien käytön, rikollisen toiminnan katkaisun ja seuraamusjärjestelmän yleisestävän vaikutuksen kannalta tilanne on epätydyttävä. Oikeudenkäynnin pitkä kesto on viranomaisille tehtyyn kyselyyn saatujen vastausten mukaan tärkeimpiä harmaan talouden torjunnan vaikuttavuutta heikentäviä tekijöitä. Suomi on saanut useita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen langettavia tuomioita kohtuuttoman pitkään kestäneistä oikeudenkäynneistä.

Järjestelmän toimivuuden parantamiseksi tulisi

- ottaa pimeää palkkaa saaneiden työntekijöiden kohdalla käyttöön nykyistä täysimittaista rikosprosessia kevyempi, esimerkiksi rangaistusmääräysmenettely,
- korottaa törkeistä vero- ja muista talousrikoksista määrättävien rangaistusten enimmäismäärää neljästä vuodesta kuuteen vuoteen,
- selvittää mahdollisuudet talousrikosten hovioikeuskäsittelyn nopeuttamiseen (sisältyy nykyiseen talousrikostorjuntaohjelmaan),
- huolehtia esitutinnan ja syyttäjäportaan resursseista asioiden kohtuullisen käsittelyajan turvaamiseksi ja
- keskittää talousrikosasioiden käsittely niihin erikoistuneisiin tuomioistuimiin tai näiden osastoille.

Harmaan talouden torjunnan onnistumisen on pitkälti riippuvainen siitä, minkälaisia **resursseja** yhteiskunta torjunnasta vastaaville viranomaisille antaa. Olemassa olevien resurssien käyttöä voidaan tehostaa paremmilla tiedonsaantimahdollisuuksilla ja toimintavaltuuksilla sekä tehokkaammalla viranomaisyhteistyöllä. Nämä eivät voi kuitenkaan kovin pitkälle korvata riittäviä, ammattitaitoisia ja tehtäviinsä sitoutuneita henkilöresursseja. Harmaan talouden torjuntaan kohdistetut henkilöstöpanokset eivät ole menoja, vaan yhteiskunnan veropohjan ylläpitämiseen tehtyjä sijoituksia, jotka tuottavat itsensä moninkertaisesti takaisin sekä suoranaistena verotuloina että yhteiskuntamoraalin ja yritysten kilpailuneutraliteetin ylläpitäjinä.

## Liitteet

1. Harmaan talouden tutkimuksessa käytettyjä menetelmiä
2. Aikaisemmat tutkimukset Suomen harmaasta taloudesta
3. Majoitus- ja ravitsemisalan piilotalous
4. Rakentamisen harmaa talous
5. Epävirallinen talous eri toimialoilla
6. Vuokratyövoima Suomessa 2008–10
7. Sähköisen kaupankäynnin verotuskysymyksiä
8. Laittomat tavara- ja palveluhyödykkeet muuttuvassa maailmassa
9. Ulkomaisten yritysten profiili
10. Suomesta vietävään ja Suomeen tuotavaan tavaraan kohdistuvat ilmoitus- ja valvontamenetelyt
11. Suomalaisten portfoliosijoitukset ulkomailla
12. Tutkimuksessa avustaneet organisaatiot ja henkilöt
13. Yrityksille lähetettyjen kyselyjen kysymyslomakkeet
14. Työntekijäjärjestöille lähetetyt kysymyslomakkeet
15. Viranomaisille lähetetty kysymyslomake