

Viranomaisten näkemyksiä harmaan talouden nykytilasta

Kyselytutkimuksen tulokset harmaasta
taloudesta, sen torjunnasta ja ilmiöistä

Selvitys 4/2019

Julkaisun nimi:

Viranomaisten näkemyksiä harmaan talouden nykytilasta – Kyselytutkimuksen tulokset harmaasta taloudesta, sen torjunnasta ja ilmiöistä

Tekijät:

Suvi Kamunen

Julkaisija: Verohallinto, Harmaan talouden selvitysyksikkö

Julkaistu: 11.6.2019

Julkaisutapa: Sähköinen (PDF)

Julkisuus: Julkinen

Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä (1207/2010) 13 § ja JulkL (621/1999) 5:3 §:n 2 k

Lisätietoja mediallyle:

Johtaja Janne Marttinen, puh. 029 512 6066

Apulaisjohtaja Marko Niemelä, puh. 029 512 6070

Muut yhteydenotot htsy@vero.fi tai [harmaatalous.fi -sivusto](http://harmaatalous.fi)

Tiivistelmä

Keväällä 2019 jaettiin 22:lle viranomaistaholle ja lakisääteistä valvontatyötä tekeväälle organisaatiolle kysely harmaasta taloudesta. Tavoitteena oli saada tietoa siitä, onko harmaan talouden torjumiseksi tehdyillä toimenpiteillä ollut vaikutusta, ja millaisia toimenpiteitä tulisi edelleen tehdä.

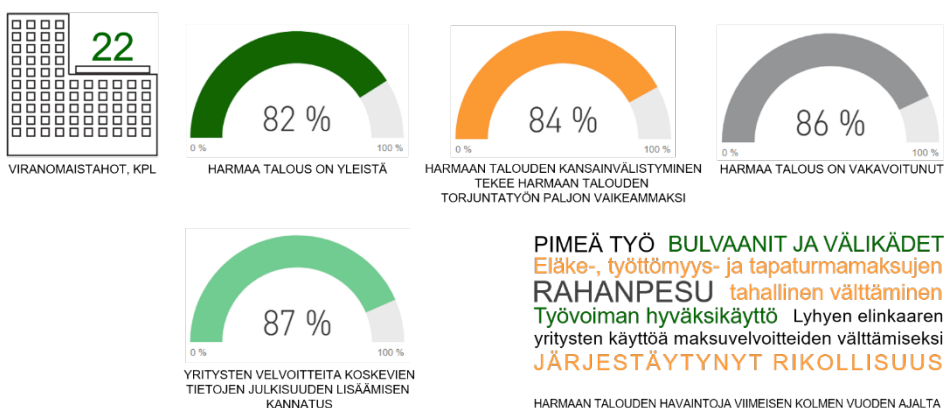
Vastaajista 82 % koki harmaan talouden olevan yleistä. Harmaan talouden arvioitiin lisääntyneen, mutta torjuntamahdollisuudet ovat myös parantuneet. Siihen ovat vaikuttaneet tietojensaantioikeuksien parantuminen, viranomaisten välinen yhteistyö ja muutokset viranomaisten omissa toimintamalleissa.

Viranomaisten työtä on vaikeuttanut talousrikollisuuden ammattimaistuminen. Vastaajista 84 % arvioi harmaan talouden kansainvälistymisen vaikeuttaneen harmaan talouden torjuntatyötä. Harmaa talous on vakavoitunut, ja tapahtuneen toiminnan selvittäminen on aiempaa vaikeampaa. Järjestäytynyt rikollisuus on entistä enemmän osallisena harmaan talouden toiminnassa.

Kaksi kolmasosaa vastaajista oli havainnut bulvaanien ja välikäsien käyttämistä viimeisen kolmen vuoden aikana. Työvoiman hyväksikäyttö ja siihen liittyvä harmaa talous ja pimeä työ ovat kasvava ongelma. Vastaajat olivat havainneet myös paljon eläke-, työttömyys- ja tapaturmamaksujen tahallista välttämistä, lyhyen elinkaaren yritysten käyttöä maksuvelvoitteiden välttämiseksi ja rahanpesua.

Tutkittavien tapausten monimutkaistuessa viranomaisia vaivaa samanaikaisesti resurssipula. Jotta harmaan talouden haasteisiin pystytään vastaamaan, toivovat viranomaiset nykyistäkin parempaa viranomaisten välistä yhteistyötä, tietojen vaihtoa ja riittäviä toimivaltuuksia. Vastaajien mielestä valvontatyöhön tarvitaan reaaliaikaisuutta ja varhaisempaa puuttumista toimintaan. Tutkinta- ja oikeusprosessien kestoa pitäisi viranomaisten mielestä saada lyhennettyä.

Yritysten toiminnasta julkaistavien tietojen lisääminen voisi vähentää harmaata taloutta. Vastaajista 87 % kannatti yritysten velvoitteiden hoitoa kuvaavien tietojen julkisuuden lisäämistä. Tällaisia tietoja ovat esimerkiksi annetut veroilmoitukset, verojen maksut, työttömyysvakuutusmaksut ja tiedot maksuhäiriöistä. Viranomaiset pitivät myös rahanpesuilmoitustietojen käyttömahdollisuuksien lisäämistä ja tyyppihyväksytyjen fiskaalisten kassajärjestelmien käyttöpakkoa kannatettavina.



Avainsanat:

harmaa talous; talousrikos; kyselytutkimus; viranomaiset; valvonta ja torjunta

Sisällys

1	Selvityksen tarkoitus	1
2	Aineisto ja menetelmä	2
3	Harmaan talouden kehitys ja nykytilanne	4
3.1	Harmaan talouden kehitys.....	4
3.2	Harmaan talouden yleisyys	5
4	Harmaan talouden torjuntatyö	7
4.1	Harmaan talouden torjuntamahdollisuuksien kehitys	7
4.2	Torjuntamahdollisuuksia parantaneet asiat	8
4.3	Velvoitteidenhoidon yleisöjulkisuus	10
4.4	Harmaan talouden torjuntamahdollisuuksia heikentäneet tekijät.....	11
4.5	Toimenpiteitä harmaan talouden vähentämiseksi.....	14
4.5.1	Yleisöjulkisuus ja ennalta ehkäisevä työ.....	14
4.5.2	Valvontaprosessi.....	15
4.5.3	Yhteistyö, toimivaltuudet ja tietojen saanti	16
4.5.4	Rekisterit, identiteetit ja yritykset	17
4.5.5	Harmaan talouden kansainvälisyys	18
4.5.6	Peitely osinko ja arvonnisävero	19
4.5.7	Alihankinta	19
4.5.8	Muita kehittämissuhteita	19
4.6	Muutosten, muutosehdotusten ja ilmiöiden vaikutus harmaaseen talouteen.....	20
4.7	Ongelmia torjuntatyön vaikuttavuudessa	22
5	Miten harmaa talous ilmenee viranomaisten työssä?	24
5.1	Harmaaseen talouteen liittyviä asioita	24
5.2	Harmaan talouden ilmenemismuodot	25
5.3	Vakavimmat harmaan talouden ilmiöt.....	27
5.3.1	Kansainvälistyminen	27
5.3.2	Ammattimaistuminen.....	27
5.3.3	Toimialat, yritystoiminnan muodot ja maksutavat	28
6	Yhteenveto ja johtopäätökset	29
6.1	Harmaan talouden yleisyys ja kehityssuunta	29
6.2	Torjuntamahdollisuuksien kehittyminen ja haasteet.....	29
6.3	Ajankohtaiset valvonnassa näkyvät ilmiöt.....	30
6.4	Viranomaisten kehitysehdotuksia harmaan talouden torjuntaan	31
6.4.1	Yhteistyö	31
6.4.2	Tietojen saanti.....	32
6.4.3	Ennalta estäminen	32
6.4.4	Varhainen puuttuminen	33
7	Lähteet	34
8	Lista kuvioista ja taulukoista	35
9	Liitteet	36

1 Selvityksen tarkoitus

Harmaan talouden torjuntatyötä tekeillä viranomaisilla muodostuu työssään paljon hiljaista tietoa harmaan talouden kehityksestä, torjuntatyön haasteista ja uusista ilmiöistä. Tätä tietoa haluttiin saada näkyville viranomaisille ja lakisääteistä valvontatyötä tekevien organisaatioiden henkilökunnalle (jatkossa: viranomainen) lähetetyllä kyselytutkimuksella.

Kyselyn tavoitteena oli selvittää viranomaisten käsityksiä harmaan talouden vähentämiseen ja torjuntatyön helpottamiseen tähtäävien toimenpiteiden vaikuttavuudesta. Lisäksi haluttiin tietää, millaisia toimenpiteitä olisi edelleen tehtävä, jotta harmaata taloutta pystyttäisiin torjumaan nykyistä tehokkaammin, ja millaisiin harmaan talouden muotoihin ja uusiin ilmiöihin torjuntatyöllä pitäisi pystyä vastaamaan. Saatujen vastausten perusteella voidaan nähdä eri viranomaistahojen käsitys harmaan talouden ja sen torjumiseen tähtäävän työn tilanteesta, kehityksestä ja tulevaisuudennäkymistä.

Kysymykset jaettiin kolmen pääotsikon alle:

- harmaan talouden kehitys ja nykytilanne
- harmaan talouden torjuntamahdollisuuksien kehitys, ja torjuntatyötä tukevat ja haittaavat tekijät
- harmaan talouden ilmenemismuodot ja uudet ilmiöt.

Esitetyt kysymykset ovat selvityksen liitteellä 1.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta käynnisti keväällä 2009 tutkimuksen, jonka tarkoituksena oli arvioida harmaan talouden määrää Suomessa (Hirvonen;Lith;& Walden, 2010). Tutkimuksen yhteydessä tehtiin vuonna 2010 viranomaisille kysely, jossa kysyttiin käsitystä harmaan talouden ja sen torjuntamahdollisuuksien kehityksestä. Nyt lähetetyssä kyselyssä esitettiin vastaavat kysymykset, ja saatujen vastausten perusteella vuoden 2010 tilannetta verrattiin tämän hetken tilanteeseen. Vertailun avulla oli mahdollista analysoida harmaan talouden kehityssuuntaa. Kuluneen lähes kymmenen vuoden aikana tapahtuneet muutokset harmaan talouden muodoissa haluttiin näkyville. Vuonna 2010 tehty kysely lähetettiin pienemmälle viranomaisjoukolle kuin nyt tehty kysely. Tuolloin vastauksia saatiin Verohallinnolta, Poliisilta, Ulosottovirastosta, Työsuojeluhallinnolta, Tullihallinnolta, Syyttäjävirstosta, Alkoholivalvonnasta, Konkurssiasiamiehen toimistosta ja Viranomaistyön yhteistyöprojektilla.

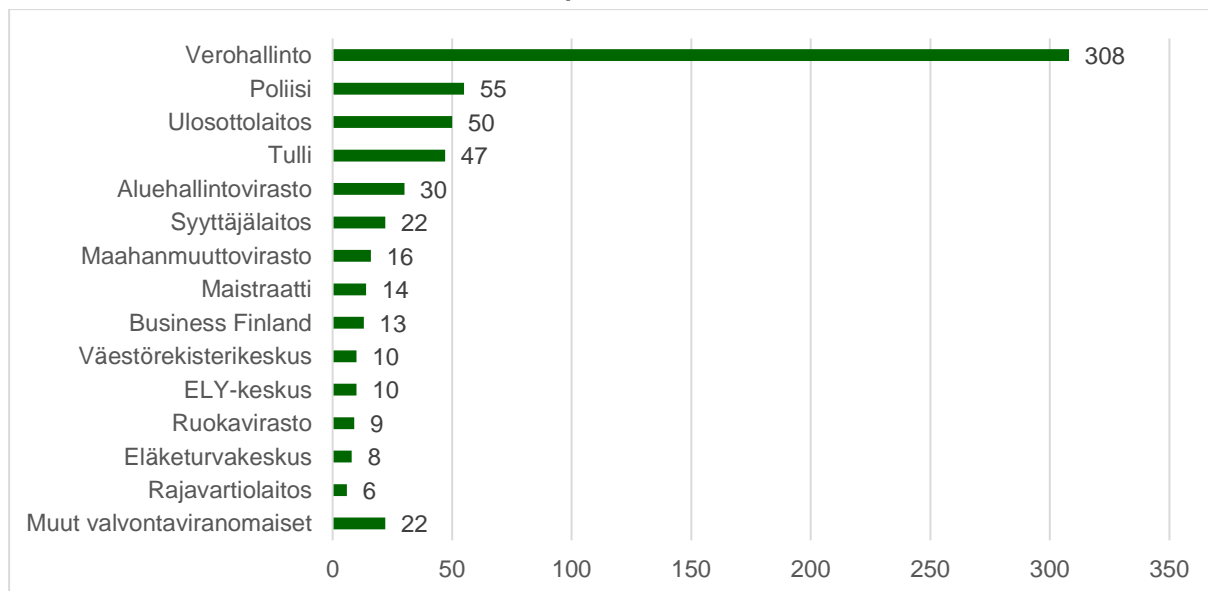
Osana Vaasan yliopistossa tehtyä pro gradu -työtä tehtiin vuonna 2018 kysely, jolla selvitettiin yritysten ja työntekijäjärjestöjen käsityksiä harmaan talouden ilmiöissä, laajuudessa ja kehityssuunnassa tapahtuneista muutoksista (Remes, 2019). Myös tähän kyselyyn saatuja vastauksia verrattiin nyt laaditun viranomaiskyselyn tuloksiin.

Luvussa 2 kerrotaan vastaajien määrä ja jakautuminen eri valvontaviranomaisiin. Luvuissa 3 - 5 käsitellään kyselyyn saatuja vastauksia.

2 Aineisto ja menetelmä

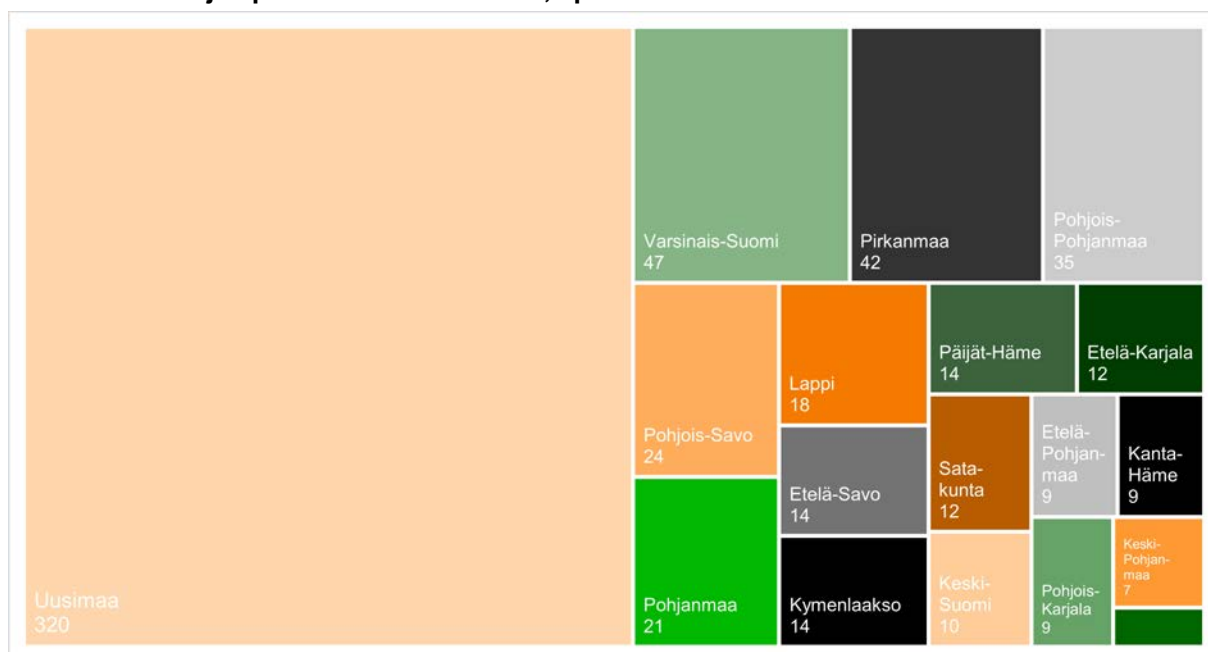
Selvitys toteutettiin kyselytutkimuksena. Webropol-pohjainen kysely lähetettiin 22 eri viranomaisen edustajille. Vastausaika oli 12.3.–29.3.2019. Vastauksia saatiin 620 kappaletta. Eniten vastauksia saatiin Verohallinnolta, Poliisilta, Ulosottolaitokselta ja Tullilta. Suurimmasta osasta viranomaisorganisaatioita saatiin alle 20 vastausta.

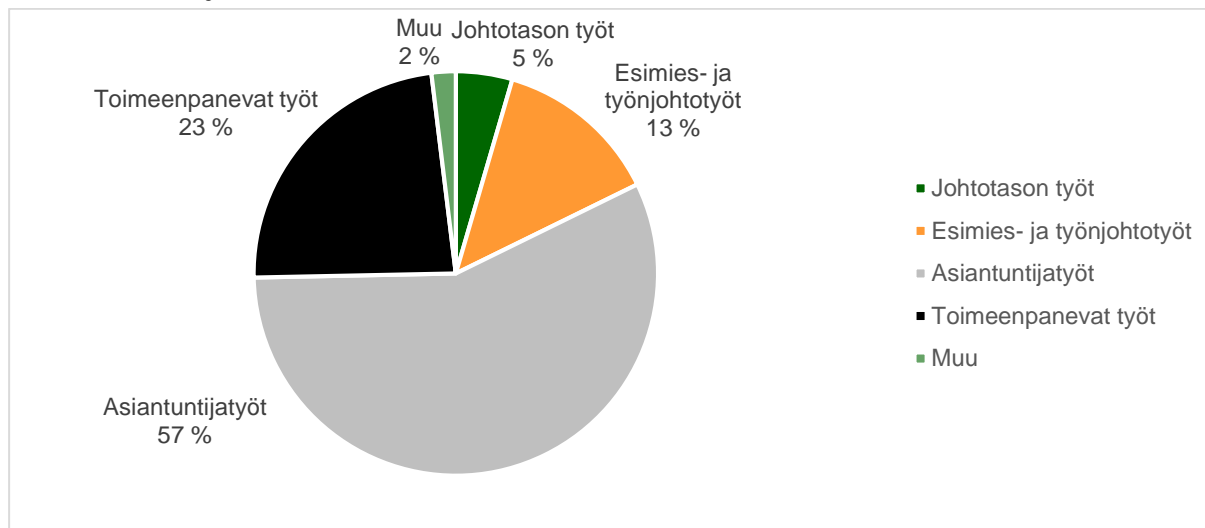
Kuvio 1. Vastaukset valvontasektoreittain, kpl



Yli puolet vastaajista työskenteli Uudellamaalla. Myös Pirkanmaalta, Pohjois-Pohjanmaalta ja Varsinais-Suomesta saatiin runsaasti vastauksia. Pääosa vastaajista kertoi tekevänsä asiantuntijatyötä.

Kuvio 2. Vastaajan pääasiallinen toimialue, kpl



Kuvio 3. Vastajien tehtävätasot, %

Osaan kysymyksistä oli vastaaminen määritelty pakolliseksi, mutta tällöin kysymys oli mahdollista ohittaa valitsemalla vaihtoehto "En osaa sanoa". Osassa kysymyksistä vastaaminen oli vapaaehtoista. Siten vastaaja pystyi ohittamaan kysymyksen, mikäli ei osannut vastata. Näin oli tarpeen tehdä vastajien laajan kirjon vuoksi. "En osaa sanoa" -vastauksia ei ole otettu mielipiteiden jakaumissa huomioon. Näin toimittiin, koska henkilö saattoi ohittaa kysymyksen esimerkiksi sen vuoksi, että hän ei työskennellyt tehtävissä, joissa voi kohdata harmaata taloutta, hän oli työskennellyt niin lyhyen aikaa, että hänellä ei ollut kysytyltä aikaväliltä kokemusta, hänen työtehtävillään ei ollut yhteyttä kysytyyn asiaan tai hän koki kysymyksen liian vaikeaksi.

Yhtenä tutkimuksen haasteena oli riittävän kattavan vastaajajoukon tavoittaminen. Lisäksi eri viranomaisten moninainen tehtävänkuva vaikeutti kysymysten laadintaa kaikille tahoille sopivaksi siten, että kysely ei muodostuisi samalla liian pitkäksi ja raskaaksi vastaajille. Tämä näkyi vastauksissa siten, että avoimiin kysymyksiin saatiin erittäin runsaasti tekstivastauksia.

Kysely välitettiin eri viranomaistahojen henkilökunnalle kunkin viranomaisen omien edustajien kautta sähköpostilla. Siten ei ole tiedossa, montako henkilöä kysely tavoitti, eikä voida tietää, mikä oli kyselyn todellinen vastausprosentti. Tiedossa ei ole myöskään, montako henkilöä kussakin viranomaisessa tekee valvontatyötä, jossa harmaata taloutta voidaan havaita. Tavoitellun joukon koko ei siis ole tiedossa.

Kyselyllä pyrittiin saavuttamaan kaikki valittujen viranomaisorganisaatioiden harmaan talouden valvontatyöhön osallistuvat henkilöt, jotka muodostavat kyselytutkimuksen perusjoukon. Voidaan pitää todennäköisenä, että kysely ei kuitenkaan tavoittanut koko joukkoa. Kyselyyn on voinut vastata myös henkilöitä, jotka eivät kuuluneet tavoiteltuun vastaajajoukkoon. Vastajat pystyivät itse päättämään osallistuvatko kyselyyn vai eivät ja valikoituivat siten osittain oman mielenkiintonsa perusteella. Vastajien valikoituminen ja puuttuvat vastaajat voivat aiheuttaa rajoitteita saatujen vastausten yleistettävyyteen (Miettinen, 2011). Jos tietyn viranomaisen antamat vastaukset olivat hyvin samankaltaisia, voidaan niiden kuitenkin ajatella kuvaavan kyseisen viranomaisen henkilökunnan käsityksiä.

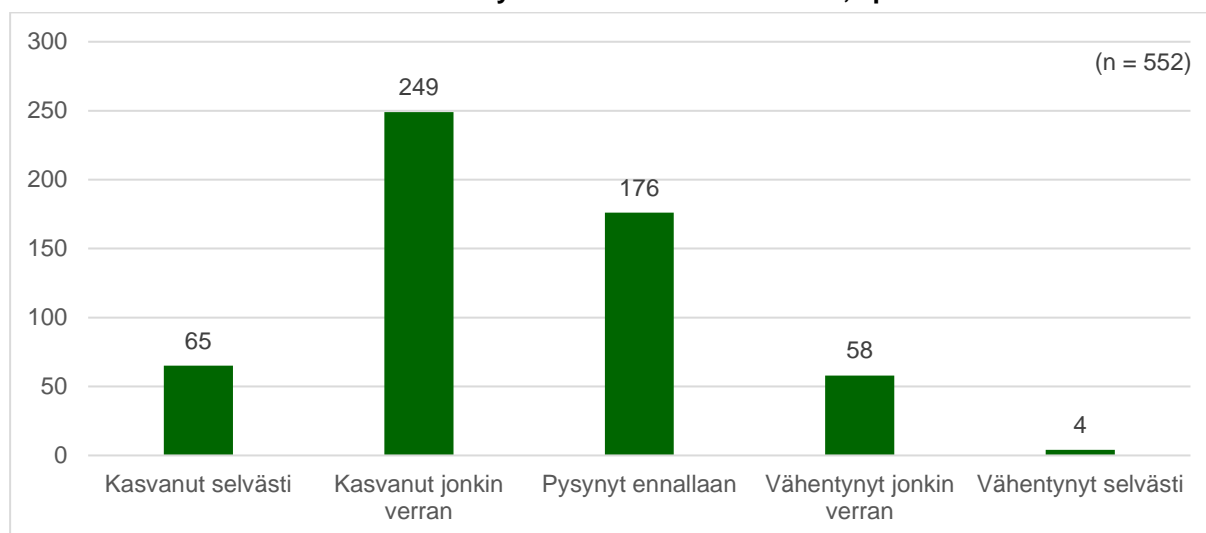
3 Harmaan talouden kehitys ja nykytilanne

3.1 Harmaan talouden kehitys

Kyselyllä haluttiin selvittää viranomaisten mielipidettä siitä, mihin suuntaan harmaa talous on kehittymässä. Vastaajia pyydettiin arvioimaan, kuinka paljon harmaa talous on lisääntynyt tai vähentynyt vuosien 2014–2019 aikana. Tulosta verrattiin vuonna 2010 viranomaisilta saatuihin vastauksiin, joita saatiin eduskunnan tarkastusvaliokunnan tilaaman tutkimuksen yhteydessä viranomaisille tehdystä kyselystä. Tuolloin vastaajille esitettiin vastaava kysymys, mutta arviointiaikana olivat vuodet 2004–2009.

Nyt tehdyn kyselyn vastaajista 57 % arvioi harmaan talouden lisääntyneen. Noin kolmasosa arvioi, että tilanteessa ei ole tapahtunut muutosta vuodesta 2014 eteenpäin. Harmaan talouden kokonaismäärälle ei ole olemassa mitään numeerista määrää eikä siten myöskään sen muuttumiselle. Tässä kysymyksessä pyrittiin selvittämään vain vastaajien omaan kokemukseen perustuva arvio asiasta.

Kuvio 4. Arvio harmaan talouden kehityksestä vuosina 2014–2019, kpl



Vuoden 2010 viranomaiskyselyn vastaajista huomattavasti suurempi osa arvioi harmaan talouden määrän kasvaneen vuosina 2004–2009. Vaikka nyt saatujen vastausten mukaan harmaata taloutta edelleenkin on ja sen määrän koettiin lisääntyneen, tilanne on mennyt vuoden 2010 jälkeen parempaan suuntaan. Vuonna 2010 kyselyyn vastasi pienempi määrä viranomaisorganisaatioita kuin 2019 tehtyyn kyselytutkimukseen. Siten nyt saatuja vastauksia tarkasteltiin myös rajaamalla vastaajajoukko niihin viranomaisorganisaatioihin, joilta asiaa kysyttiin myös vuonna 2010, jotta tuloksia pystyttäisiin vertaamaan. Tämän rajatun vastaajajoukon vastaukset eivät juurikaan poikenneet kaikkien 22 viranomaisorganisaation vastaajien mielipiteistä.

Taulukko 1. Harmaan talouden kehitys vuosina 2014–2019 ja vuosina 2004–2009, %

HARMAA TALOUS ON		
	Viranomaiskysely 2014-2019	Viranomaiskysely 2004-2009
kasvanut selvästi	12 %	29 %
lisääntynyt	45 %	55 %
pysynyt ennallaan	32 %	15 %
vähentynyt	12 %	0 %

Maahanmuuttoviraston työntekijöiden vastaukset poikkesivat muiden viranomaisten vastauksista selkeästi. Yli 90 % kyseisen viraston vastaajista arvioi harmaan talouden määrän lisääntyneen, ja loput arvioivat tilanteen pysyneen ennallaan. Kysymykseen vastasi Maahanmuuttoviraston työntekijöistä kuitenkin vain 13 henkilöä.

Maahanmuuttoviraston vastaajilla kokemukseen harmaan talouden määrästä ja kasvun voimakkuudesta saattoivat vaikuttaa esimerkiksi identiteettien väärinkäytökset ja kansainvälistymisen vaikutukset harmaan talouden ilmiöihin. Nämä harmaan talouden kehityssuunnat nousivat esille myös muihin kysymyksiin saaduissa vastauksissa. Kun toimintamuodot ovat muuttuneet, ovat havainnot harmaasta taloudesta voineet lisääntyä joillakin viranomaisilla enemmän kuin toisilla.

Yrityksille ja työntekijäjärjestöjen toimitsijoille tehtiin vuonna 2018 kyselytutkimus, jossa kysyttiin mielipidettä harmaan talouden kasvusta (Remes, 2019). Yrityksiltä saadut vastaukset poikkesivat viranomaisten vastauksista, sillä pääosa yrityksistä arvioi harmaan talouden määrän pysyneen ennallaan. Rakennusalan yrityksistä yli puolet arvioi harmaan talouden vähentyneen. Työntekijäjärjestöjen toimitsijoiden vastaukset taas vastasivat pitkälti viranomaisten antamia arvioita. Työntekijäjärjestöt arvioivat harmaan talouden kehitystä jopa hiukan pessimistisemmin, ja näkivät harmaan talouden kasvun viranomaisia voimakkaampana.

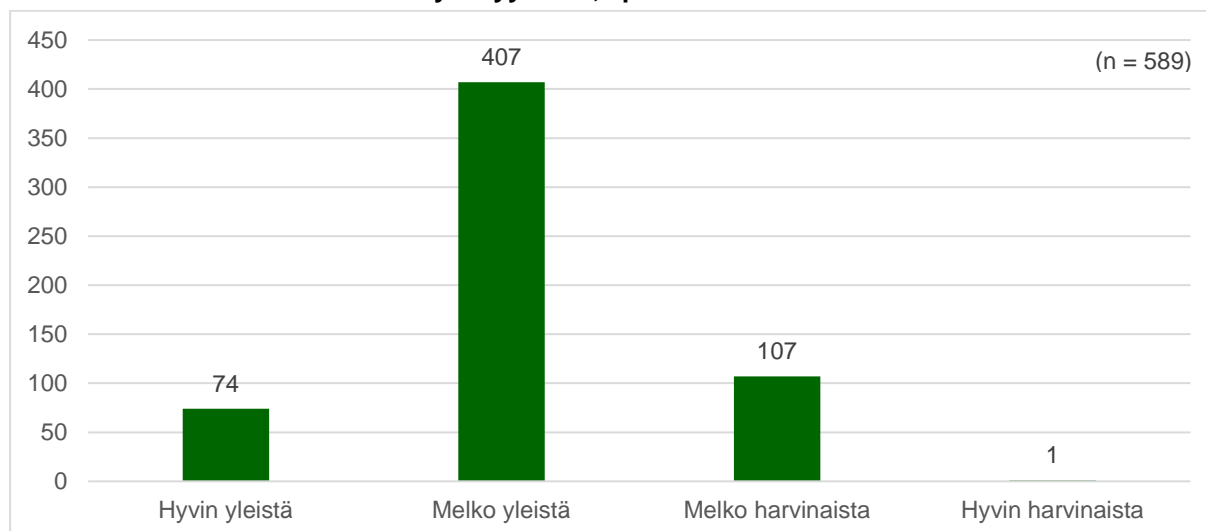
Viranomaiset voivat nähdä harmaata taloutta laajemmin kuin yksittäinen yritys. Tämä saattoi vaikuttaa eroihin mielipiteissä harmaan talouden kehityksestä. Lisäksi yritysten vastauksissa voi heijastua ajatus siitä, että yritykset eivät halua rajoitteita, velvollisuuksia tai hallinnollista työtä, jota muun muassa rakennusosalalla on harmaan talouden rajoittamiseen tähtäävien lakimuutosten myötä tullut. Yksittäinen yritys, joka itse harjoittaa harmaata taloutta, ei sitä kysyttäessä todennäköisesti myöskään kerro.

3.2 Harmaan talouden yleisyys

Harmaan talouden kehityssuunnan lisäksi haluttiin saada viranomaisten arvio, kuinka yleistä harmaa talous on. Myös yrityksille ja työnantajajärjestöille suunnatussa kyselytutkimuksessa pyydettiin arviota harmaan talouden yleisyydestä vastaajan omalla toimialalla. Tästä kyselystä saatuja vastauksia verrattiin viranomaisten mielipiteeseen asiasta.

Suurin osa vastanneista viranomaisista arvioi harmaan talouden olevan yleistä (13 %) tai melko yleistä (69 %). Poliisin vastaajien antama arvio poikkesi muista viranomaisista; noin 93 % vastaajista oli sitä mieltä, että harmaa talous on melko yleistä tai yleistä.

Kuvio 5. Arvio harmaan talouden yleisyydestä, kpl



Aiemmin toteutetun yritys­kyselyn vastaukset poikkesivat viranomaisten vastauksista, sillä pääosa yrityksistä arvioi harmaan talouden olevan melko harvinaista. Majoitus- ja ravitsemusalan yritykset arvioivat harmaan talouden olevan kuitenkin melko yleistä. Myös suurin osa työntekijäjärjestöjen toimitsijoista arvioi harmaan talouden olevan yleistä (73 %). (Remes, 2019) Työnantajajärjestöjen mielipiteet jakautuivat tasaisemmin kuin viranomaisten antamat vastaukset, sillä vastaajista noin neljäsosa ajatteli harmaan talouden olevan hyvin yleistä, puolet arvioi sen melko yleiseksi ja neljäsosa melko harvinaiseksi. Kuljetus- ja majoitus- ja ravitsemusalan työnantajajärjestöt arvioivat harmaan talouden jopa yleisemmäksi kuin viranomaiset tekemässään arviossa¹.

Viranomaisten vastaukset kielivät, että harmaa talous ei ole katoamassa. Viranomaiset ja erityisesti Poliisi kohtaavat työssään paljon harmaata taloutta, koska harmaan talouden valvonta ja siihen puuttuminen on viranomaisten työtä. Koska harmaata taloutta nähdään paljon, voi sillä olla vaikutusta kokemukseen siitä, kuinka yleisestä asiasta on kyse. Toisaalta viranomaisilla on parempi ja laajempi näkymä asiaan, kuin yksittäisillä yrityksillä.

¹ Kuljetusalan työntekijäjärjestöjen arvion mukaan harmaa talous hyvin yleistä 27 % ja melko yleistä 67 %. Majoitus- ja ravitsemusalan työntekijäjärjestöjen mukaan harmaa talous hyvin yleistä 17 % ja melko yleistä 67 %.

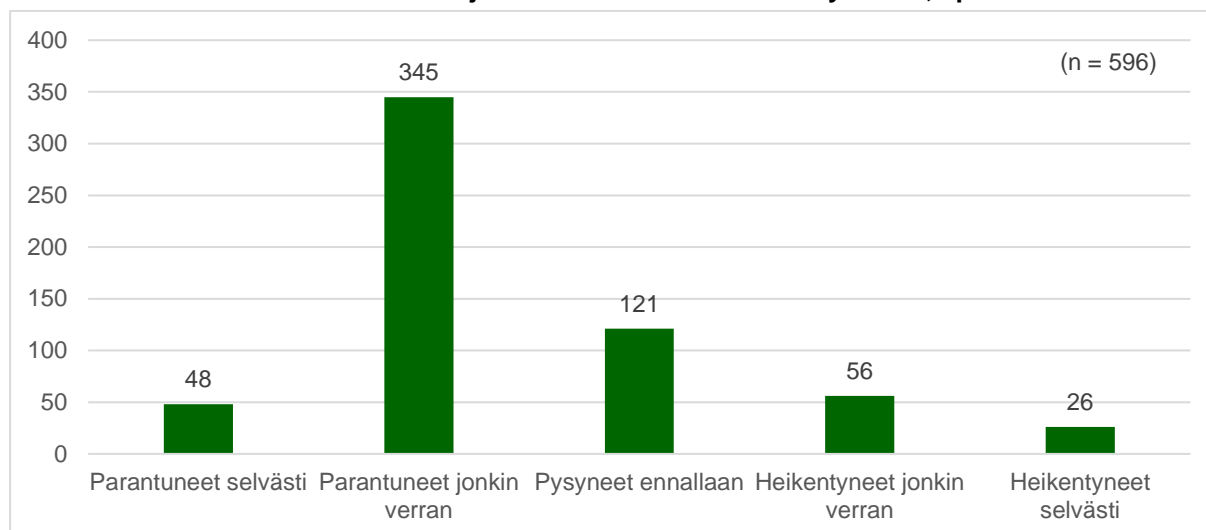
4 Harmaan talouden torjuntatyö

4.1 Harmaan talouden torjuntamahdollisuuksien kehitys

Vastaajia pyydettiin arvioimaan harmaan talouden torjuntamahdollisuuksien kehitystä vuosien 2014–2019 välillä. Tässä luvussa käydään läpi saatuja vastauksia, ja verrataan niitä vuonna 2010 viranomaisille lähetetyn kyselyn tuloksiin.

Kysymykseen arvionsa antaneista viranomaisista 66 % oli sitä mieltä, että torjuntamahdollisuudet ovat parantuneet. Tullin ja erityisesti Poliisin vastaajat kokivat torjuntamahdollisuuksien kehityksen olleen heikompaa kuin muut vastaajat keskimäärin. Kymmenesosa näiden viranomaisten vastaajista arvioi torjuntamahdollisuuksien heikentyneen selvästi, kun koko vastaajajoukossa sitä mieltä oli noin neljä prosenttia vastaajista.

Kuvio 6. Arvio harmaan talouden torjuntamahdollisuuksien kehityksestä, kpl



Vuonna 2010 torjuntamahdollisuuksien kehityksen arvioitiin olleen hiukan parempi kuin nyt (Hirvonen;Lith;& Walden, 2010). Ero ei ole kuitenkaan suuri. Syitä torjuntamahdollisuuksien kymmenen vuoden takaiseen tilanteeseen verrattuna hitaammaksi koettuun kehitykseen voivat olla muihin kysymyksiin saaduissa vastauksissa esiin tulevat torjuntatyötä vaikeuttavat tekijät. Näitä ovat esimerkiksi resurssipula, kasvava kansainvälistyminen ja harmaan talouden toimintatapojen monimutkaistuminen.

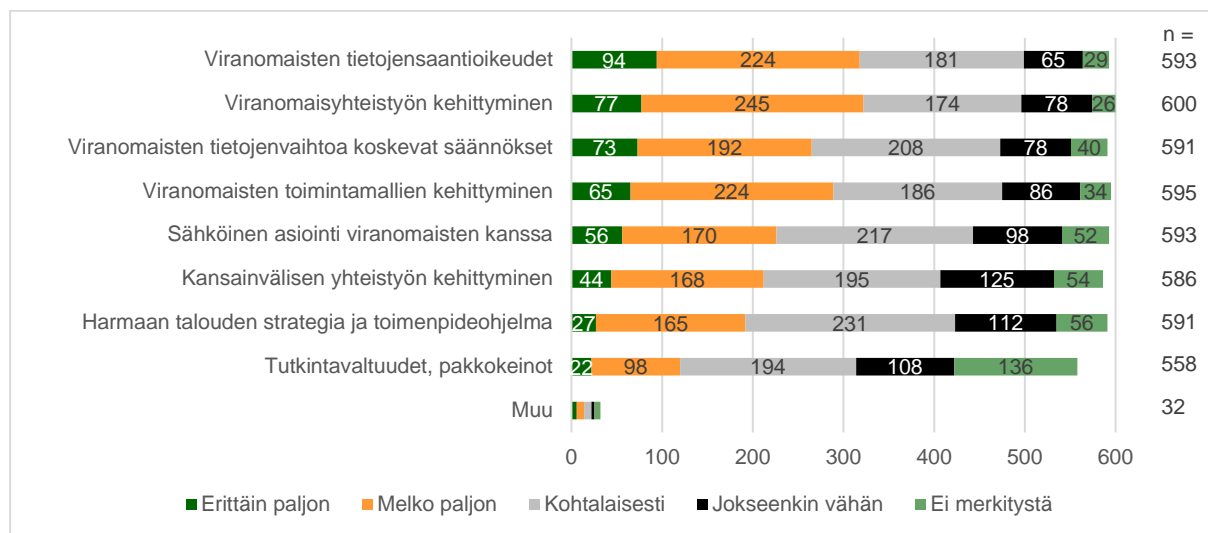
Taulukko 2. Harmaan talouden torjuntamahdollisuuksien kehitys vuosina 2014-2019 ja vuosina 2004-2009, %

	Viranomaiskysely 2014-2019	Viranomaiskysely 2004-2009
parantuneet selvästi	8 %	10 %
parantuneet jonkin verran	58 %	62 %
pysyneet ennallaan	20 %	14 %
heikentyneet jonkin verran	9 %	10 %
heikentyneet selvästi	4 %	4 %

Pääosa vastaajista koki tilanteen menneen viimeisen viiden vuoden aikana kuitenkin parempaan suuntaan. Tähän ovat voineet vaikuttaa lakimuutokset ja toimenpiteet, joita on tehty harmaan talouden estämiseksi ja torjuntatyön mahdollisuuksien kehittämiseksi. Seuraavassa luvussa käydään läpi asioita, joilla on voinut olla torjuntatyötä tukeva vaikutus.

4.2 Torjuntamahdollisuuksia parantaneet asiat

Kyselyssä esitettiin lista torjuntatyötä mahdollisesti helpottavista asioista, ja kysyttiin näiden vaikutusta vastaajan työhön viimeisen viiden vuoden aikana. Kysymyksellä haluttiin selvittää, ovatko nämä asiat parantaneet harmaan talouden torjuntamahdollisuuksia.

Kuvio 7. Tekijät, jotka olivat vastaajan mielestä parantaneet torjuntamahdollisuuksia työssä viimeisten viiden vuoden aikana

Viranomaiset arvioivat tietojensaantioikeuksilla ja viranomaisyhteistyön kehittymisellä olleen vaihtoehtoista kaikista positiivisin vaikutus harmaan talouden torjuntatyöhön. Muiden asioiden nähtiin kehittäneen harmaan talouden torjuntamahdollisuuksia jonkin verran. Ainoastaan tutkintavaltuuksilla ja pakkokeinoilla ei nähty olleen juurikaan merkitystä. Näissä asioissa ei ole mahdollisesti viimeisen viiden vuoden aikana tapahtunut juurikaan muutosta, jolloin ne eivät ole aiheuttaneet kehitystä harmaan talouden torjuntatyöhön. Lisäksi pakkokeinoja on

käytettävissä vain hyvin rajatulla viranomaisjoukolla. Kuitenkin myös esimerkiksi Poliisin ja Tullin vastaajien mielestä tutkintavaltuuksilla ja pakkokeinoilla on ollut vähiten torjuntamahdollisuuksia eteenpäin vievä vaikutus.

Katsottaessa vastauksia viranomaisittain, samat asiat eli viranomaisten tietojensaantimahdollisuudet ja viranomaisyhteistyön kehittyminen olivat vaihtoehdoista tärkeimmät harmaan talouden torjuntatyön mahdollisuuksia parantaneet tekijät. Esimerkiksi Aluehallintoviraston vastaajista 77 % oli sitä mieltä, että tietojensaantioikeudet ovat helpottaneet harmaan talouden valvontatyötä erittäin tai melko paljon. Business Finlandin vastaajista tätä mieltä oli 92 % ja ELY-keskuksen vastaajista 75 %.

Vastaajat kokivat myös viranomaisten toimintamallien parantuneen ja edistyneen harmaan talouden torjuntamahdollisuuksia. ELY-keskuksen antamissa vastauksissa tämä oli asia, jolla arvioitiin olleen eniten vaikutusta.

Avoimissa vastauksissa kerrottiin muun muassa seuraavien asioiden edesauttaneen harmaan talouden torjuntatyötä:

- Harmaan talouden selvitysyksikön tietopalvelut
- asiakkaiden kanssa tehtävä sidosryhmäyhteistyö
- ennaltaehkäisevä ja reaaliaikainen toiminta
- ulkopuolisten vertailutietojen hankinta ja tietojen koneellinen käsittely
- Verohallinnossa harmaan talouden verotarkastusten keskittäminen.

Aluehallintoviraston tarkastuskäynnit työkohteilla on viranomaisyhteistyömuoto, josta oli positiivisia kokemuksia. Myös rakennusala koskeneilla lainsäädäntömuutoksilla mainittiin olleen positiivinen vaikutus harmaan talouden torjuntaan.

Myös vuonna 2010 tehdyssä kyselytutkimuksessa viranomaisilta kysyttiin eri asioiden vaikutusta harmaan talouden torjuntamahdollisuuksien parantumiseen. Tuolloin viranomaiset arvioivat viranomaisyhteistyön kehittymisen, tietojensaantioikeuksien ja viranomaisten toimintamallien kehittymisen vaikutuksen torjuntamahdollisuuksiin vähäisemmäksi.

(Hirvonen;Lith;& Walden, 2010) Verrattaessa nyt tehdyn tutkimuksen koko joukon vastauksia ja samojen viranomaisten vastauksia, joita kysely koski vuonna 2010², tulokset eivät juuri-kaan poikenneet toisistaan.

² Verohallinto, Poliisi, Tulli, Syyttäjälaitos, Aluehallintovirasto, Valvira ja Konkurssiasiamiehen toimisto: viranomaisten tietojensaantioikeudet (ka 3,50), viranomaisyhteistyön kehittyminen (ka 3,41), viranomaisten toimintamallien kehittyminen (ka 3,31)

Taulukko 3. Harmaan talouden torjuntamahdollisuuksia parantaneet tekijät vuosina 2014–2019 ja vuosina 2004–2009, keskiarvo³

	Viranomaiskysely 2014-2019	Viranomaiskysely 2004-2009
viranomaisten tietojensaantioikeudet	3,5	2,9
viranomaisyhteistyön kehittyminen	3,5	3,2
viranomaisten toimintamallien kehittyminen	3,3	3,0

Vuosille 2016–2020 asetetussa harmaan talouden ja talousrikosten torjunnan strategian yksi kärkihanke on viranomaisten välisen tietojen vaihdon edelleen kehittäminen (Sisäministeriö, 2016). Viranomaisten antamien vastausten perusteella strategiassa asetettu tavoite on monilta osin toteutunut, ja sillä on saatu aikaan hyvää tulosta. Tulosten perusteella useiden viranomaisten tietojensaantioikeudet ovat parantuneet. Myös viranomaisten välisessä yhteistyössä on menty eteenpäin. Asioita on saatu vietyä vuoden 2010 tilanteesta positiiviseen suuntaan.

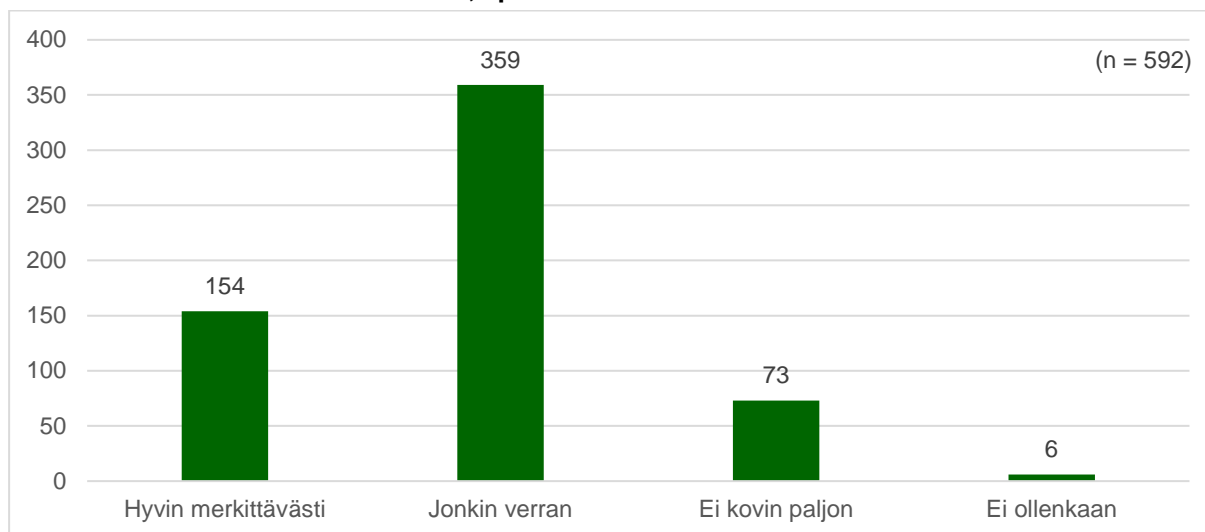
4.3 Velvoitteidenhoidon yleisöjulkisuus

Viranomaisilta kysyttiin mielipidettä siitä, voisiko velvoitteidenhoitoa koskevien tietojen yleisöjulkisuuden lisääminen heidän mielestään vähentää harmaata taloutta. Yritysten velvoitteiden hoitoa kuvaavia tietoja ovat esimerkiksi annetut veroilmoitukset, verojen maksut, työttömyysvakuutusmaksut ja tiedot maksuhäiriöistä. Tällaisten tietojen yleisöjulkisuutta voitaisiin lisätä esimerkiksi julkaisemalla yritystietojärjestelmässä (YTJ), ovatko yritykset hoitaneet kyseiset velvoitteensa. Vuoden 2016 aikana YTJ:stä tehtiin yli 22 miljoonaa yritysten julkisia perustietoja koskevaa hakua (Harmaan talouden selvitysyksikkö, 2018).

Velvoitteidenhoidon julkisuuden lisääminen sai laajaa kannatusta viranomaisilta, ja sen nähtiin vähentävän harmaata taloutta. Kysymykseen vastanneista yli neljäsosa arvioi yleisöjulkisuuden lisäämisen vähentävän harmaata taloutta merkittävästi ja yli 60 % arvioi vaikutusta olevan jonkin verran. Yli 10 vastausta antaneista viranomaisista velvoitteidenhoidon julkisuuden lisäämistä kannattivat eniten Poliisi, Ulosottolaitos, Maahanmuuttovirasto ja Maistraatti.

³ Vastausvaihtoehdot olivat: 5=erittäin paljon, 4=melko paljon, 3=kohtalaisesti 2=jokseenkin vähän ja 1=ei merkitystä

Kuvio 8. Velvoitteidenhoitoa koskevien tietojen yleisöjulkisuuden lisääminen voisi vastaajan mielestä vähentää harmaata taloutta, kpl



Yrityksille lähetetyssä kyselyssä tiedusteltiin mielipidettä, voisiko yritysten velvoitteidenhoitoa koskevien tietojen julkisuus ja saatavuus edistää harmaan talouden torjuntaa. Vastaajista 75 % oli sitä mieltä, että yleisöjulkisuuden lisäämisellä olisi vaikutusta (Remes, 2019). Yritykset ja viranomaiset ovat yleisöjulkisuuden lisäämisessä siten melko samalla linjalla. Erityisesti niiden vastaajien osuus, jotka pitävät asiaa erittäin tärkeänä, on yhtenevä.

Vuonna 2018 ministeriöistä, viranomaisista ja lakisääteistä tehtävää hoitavista organisaatioista koostuva työryhmä selvitti keinoja, joilla lisättäisiin julkisten velvoitteiden hoitamista koskevia tietoja (Harmaan talouden selvitysyksikkö, 2018). Työryhmä arvioi, että velvoitteidenhoitotietojen lisäksi myös esimerkiksi oikeusrekisterikeskuksen tiedot ja ulosottotiedot tehostaisivat harmaan talouden torjuntaa ja antaisivat osaltaan paremman kokonaiskuvan yrityksen tilasta ja luotettavuudesta. Nyt saatujen vastausten perusteella viranomaiset kokevat, että yleisöjulkisuuden lisääminen rajoittaa harmaan talouden toimijoiden toimintamahdollisuuksia, ja sillä on harmaata taloutta vähentävä vaikutus.

4.4 Harmaan talouden torjuntamahdollisuuksia heikentäneet tekijät

Viranomaisilta haluttiin myös selvittää, millaiset asiat ovat vaikeuttaneet harmaan talouden torjuntatyötä. Kyselyssä annettiin vaihtoehtoja mahdollisista vaikuttavista tekijöistä. Lisäksi vastaajilla oli mahdollisuus kirjoittaa vastaukseksi jokin muu vaihtoehto, jonka on kokenut vaikeuttaneen harmaan talouden estämiseen tähtäävää työtä. Seuraavissa kappaleissa käydään läpi saatuja vastauksia.

Kaikilla luetelluilla vaihtoehdoilla⁴, lukuun ottamatta sähköistä asiointia, koettiin olevan torjuntamahdollisuuksia heikentänyt vaikutus. Eri valvontaviranomaisten vastauksissa heijastuivat luonnollisesti asiat, joita kyseisen organisaation edustajat voivat kohdata omassa työssään.

⁴ Ehdotettuja torjuntamahdollisuuksia heikentäneitä asioita oli 16 kappaletta.

Seuraavaksi käydään läpi mitkä asiat olivat eri viranomaisten vastaajien mielestä vaikeuttaneet erityisen paljon harmaan talouden torjuntatyötä⁵.

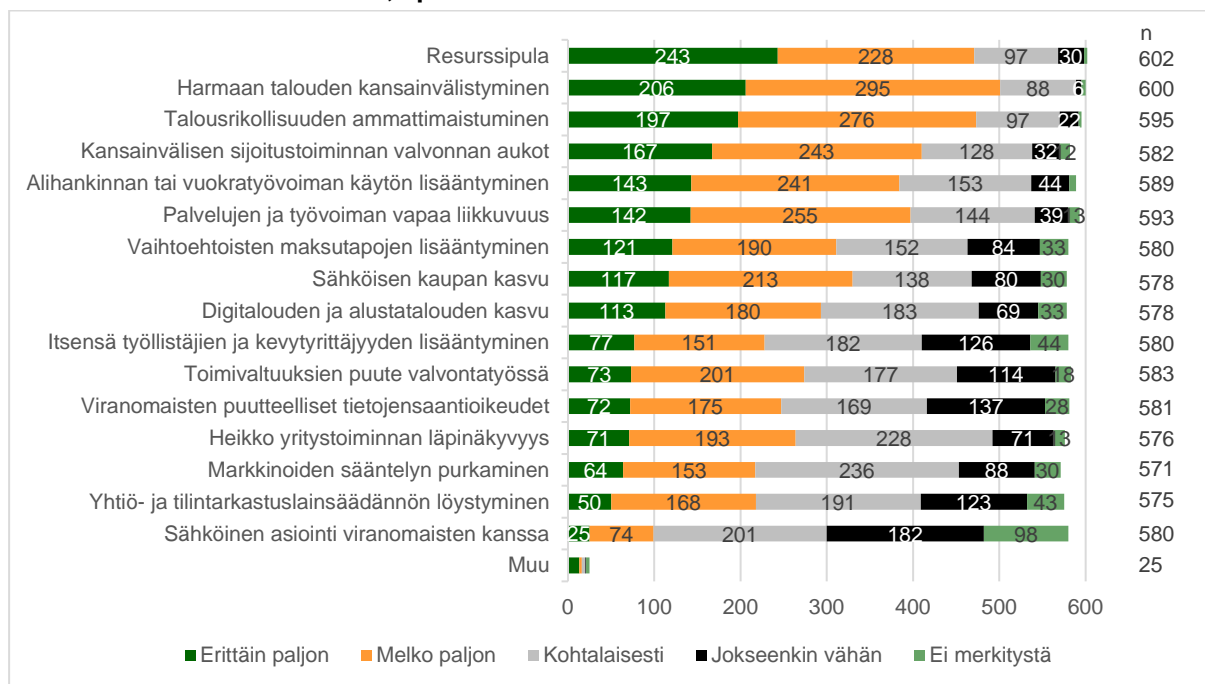
1. Vastaajista 84 % arvioi **kansainvälistymisen** vaikeuttaneen paljon harmaan talouden torjuntamahdollisuuksia. Erityisen suurena ongelmana kansainvälistymistä pitivät Rajavartiolaitoksen vastaajat.
2. **Resurssipula** on ollut yksi eniten harmaan talouden torjuntatyötä vaikeuttanut tekijä. Kaikista vastaajista 78 % arvioi sillä olleen melko tai erittäin paljon vaikutusta. Vastauksen perusteella se on aiheuttanut paljon ongelmia Poliisilla, Maistraatissa ja Maahanmuuttovirastossa.
3. **Talousrikollisuuden ammattimaistumisen** on viranomaisista 33 % kokenut heikentäneen torjuntamahdollisuuksia erittäin paljon ja 46 % melko paljon. Maistraatin ja Väestörekisterikeskuksen vastaajien mielestä se on lisännyt annetuista vaihtoehdoista eniten haasteita valvontatyössä.
4. **Kansainvälisen sijoitustoiminnan valvonnan aukot ovat** vaikeuttaneet harmaan talouden torjuntatyötä eniten Verohallinnossa, Maistraatissa ja Business Finlandissa. Verohallinnon vastaajista lähes neljä viidestä vastaajasta on kokenut tällä olevan paljon vaikutusta. Maistraatin ja Business Finlandin vastaajista tätä mieltä oli 75 %.
5. **Palvelujen ja työvoiman vapaa liikkuvuus on** vaikeuttanut harmaan talouden torjuntaa. Tätä mieltä oli 67 % viranomaisista. Erityisen suureksi vaikutuksen arvioi Rajavartiolaitoksen, Eläketurvakeskuksen, Maistraatin ja Maahanmuuttoviraston henkilöstö.
6. Erityisesti Rajavartiolaitoksen ja Maahanmuuttoviraston vastaajat näkivät myös **alihan-kinnan tai vuokratyövoiman käytön lisääntymisellä** olleen negatiivista vaikutusta. Lähes kaksi kolmasosaa kaikista vastaajista arvioi, että se on heikentänyt harmaan talouden torjuntamahdollisuuksia paljon. Rajavartiolaitoksen ja Maahanmuuttoviraston vastaajista tätä mieltä oli 86 %.
7. Verohallinnossa, Tullissa, ja Eläketurvakeskuksessa on havaittu **sähköisen kaupan kasvun** heikentäneen harmaan talouden torjuntamahdollisuuksia. Verohallinnon vastaajista yli 70 % oli sitä mieltä, että sähköisen kaupan kasvu on vaikeuttanut harmaan talouden torjuntatyötä melko tai erittäin paljon.

ELY-keskuksen vastaajista 67 % oli sitä mieltä, että **viranomaisten puutteelliset tiedon-saantioikeudet** ovat heikentäneet harmaan talouden torjuntamahdollisuuksia melko tai erittäin paljon. ELY-keskukselta saatiin kuitenkin alle 10 vastausta, ja pieni vastaajamäärä voi vääristää tulosta.

Vastaajista 46 % on kokenut, että **heikolla yritystoiminnan läpinäkyvyydellä** on ollut erittäin tai melko paljon negatiivista vaikutusta harmaan talouden torjuntamahdollisuuksiin. Viranomaisista 40 % arvioi, että tämä asia on heikentänyt torjuntatyön mahdollisuuksia kohtalaisesti.

Avoimissa vastauksissa kerrottiin, että digi- ja alustatalouden aiheuttamat toimialamuutokset ja siitä aiheutuvat lainsäädäntöpuutteet ovat tehneet harmaan talouden torjuntatyön erittäin paljon vaikeammaksi. Myös liian usein tapahtuvien henkilöstövaihdosten ja viranomaisten tietojenvaihdon rajoitusten koettiin vaikeuttavan valvontatyötä erittäin paljon. Useammassa vastauksessa vastaajat kertoivat rajoittavien lainsäädäntömuutosten heikentäneen valvontamahdollisuuksia. Esimerkkinä mainittiin alkoholilaki ja laissa olleiden sanktiomahdollisuuksien peruminen.

⁵ Vastausvaihtoehdot olivat: 5=erittäin paljon, 4=melko paljon, 3=kohtalaisesti 2=jokseenkin vähän ja 1=ei merkitystä

Kuvio 9. Paljonko eri tekijät ovat heikentäneet harmaan talouden torjuntamahdollisuuksia viidesteen viiden vuoden aikana, kpl

Vuonna 2010 toteutetussa viranomaiskyselyssä vastaajat kertoivat samojen asioiden eli harmaan talouden kansainvälistymisen, resurssipulan ja talousrikollisuuden ammattimaistumisen vaikeuttaneen valvontamahdollisuuksia (Hirvonen;Lith;& Walden, 2010). Keskiarvojen perusteella vuonna 2019 vastauksen antaneet viranomaiset kokivat resurssipulan ja talousrikollisuuden ammattimaistumisen hiukan suuremmiksi ongelmiksi kuin vuonna 2010 kyselyyn vastanneet viranomaiset. Avoimiin kysymyksiin saatujen vastausten perusteella harmaan talouden kansainvälistyminen ja ammattimaistuminen näkyvät harmaassa taloudessa kuitenkin enemmän kuin aiemmin, ja tekevät viranomaisten työn vaativammaksi.

Taulukko 4. Harmaan talouden torjuntamahdollisuuksia heikentäneet tekijät vuosina 2014-2019 ja vuosina 2004-2009, keskiarvo⁶

	Viranomaiskysely 2014-2019	Viranomaiskysely 2004-2009
kansainvälistyminen	4,2	4,2
resurssipula	4,1	4,0
talousrikollisuuden ammattimaistuminen	4,1	4,0

⁶ Vastausvaihtoehdot olivat: 5=erittäin paljon, 4=melko paljon, 3=kohtalaisesti 2=jokseenkin vähän ja 1=ei merkitystä

4.5 Toimenpiteitä harmaan talouden vähentämiseksi

Vastaajilta pyydettiin ehdotuksia, mitä harmaan talouden vähentämiseksi tai sen torjunnan tehostamiseksi pitäisi kiireimmiten tehdä, tai mikä harmaan talouden torjuntaa edesauttava lakimuutos tulisi tehdä. Vastauksia avoimeen kysymykseen saatiin erittäin runsaasti, yhteensä 228 kappaletta.

Useissa vastauksissa viranomaiset nostivat esille toiveen yleisöjulkisuuden ja näkyvyyden lisäämisestä. Vastaajien mielestä valvontaa tulisi reaaliaikaistaa, nopeuttaa ja tehostaa. Vaikka yhteistyön ja tietojen saannin on koettu parantuneen ja tehostaneen valvontatyötä, kertoivat vastaajat, että yhteistyötä ja tietojen jakamista tarvitaan vielä nykyistäkin huomattavasti enemmän. Toimivaltuuksien koettiin olevan puutteelliset. Tämän hetkiset toimivaltuudet eivät riitä varmistamaan riittävän tehokasta ja vaikuttaa valvontatyötä.

Seuraavissa luvuissa kootaan aihealueittain yhteen toimenpiteitä, joita vastauksen antaneiden viranomaisten mielestä tulisi tehdä.

4.5.1 Yleisöjulkisuus ja ennalta ehkäisevä työ

Viranomaiset mainitsivat useissa vastauksissa tarpeen yleisöjulkisuuden lisäämiseen. Vastauksissa ehdotettiin esimerkiksi uusien tietojen lisäämistä julkiseen verovelkarekisteriin tai YTJ-järjestelmään. Myös maksettujen verojen määrän, valvontatietojen, ilmoituspuutteiden, verotustietojen tai laajempien tilinpäätöstietojen julkaisemista ehdotettiin. Annetuissa vastauksissa ehdotettiin, että liiketoimintakieltotiedot tuotaisiin paremmin julki, koska mahdollinen liiketoimintakiello jää helposti yhteistyökumppaneilta havaitsematta.

"Liiketoimintakiellossa olevien henkilöiden rekisteri on hankalasti selvitettävissä, liikekumppanin liiketoimintakiellon käyttö perusteena vilpilliseen mieleen on haastavaa."

Osa vastauksen antaneista viranomaisista oli sitä mieltä, että valvonnan näkyvyyttä tulisi lisätä, viestintää tehostaa ja viranomaisyhteistyön tuloksia pitäisi jakaa yleisölle. Viranomaisten tekemisistä tulisi tiedottaa ylipäättään enemmän. Vastauksissa esitettiin toive koululaisille kohdennetusta harmaan talouden koulutuspaketista, jossa kerrottaisiin harmaan talouden merkityksestä. Myös muulle yleisölle voisi olla tiedottamista, jolla pyrittäisiin vaikuttamaan asenteisiin.

Ennalta vaikuttaminen potentiaaliseen tulevaan harmaan talouden tekijäjoukkoon nähtiin vastauksissa tärkeänä asiana. Esimerkiksi ulosottovelkaisuus johtaa usein harmaan talouden harjoittamiseen. Pikavippien ja vakuudettomien kulutusluottojen saamisen rajoittamista pidettiin hyvänä keinona vaikuttaa velkaantumisen määrään ja sitä kautta henkilöiden ajautumiseen harmaan talouden harjoittajiksi. Viranomaisten vastauksissa ehdotettiin pikavippiyryyksille tiukempaa asiakkaan tunnistamisvelvoitetta.

"Pitäisi pystyä vaikuttamaan siihen joukkoon josta henkilöitä rekrytoidaan harmaan talouden piiriin. Kun ihminen päätyy ulosoton asiakkaaksi, on harmaan talouden piiriin luisuminen varsin houkuttelevaa."

Muutenkin viranomaiset pitivät vastauksissaan harmaata taloutta ennalta estäviä toimenpiteitä tärkeinä, sillä jälkikäteisvalvonta antaa talousrikollisille ja vilpintekijöille etumatkaa.

4.5.2 Valvontaprosessi

Viranomaisten vastauksissa haluttiin harmaan talouden torjuntatyöhön ennakoivampaa asioihin puuttumista, estävää toimintaa ja viranomaisten taholta nopeampaa reagointia asioihin. Valvontatyöhön toivottiin reaaliaikaisuutta ja aikaista puuttumista. Osa vastaajista korosti kentällä tapahtuvan valvontatyön merkitystä ja operatiivisen toiminnan lisäämistä.

Useammassa vastauksessa viranomaiset kertoivat, että valvontatyötä pitäisi saada tehostetua. Vastauksissa ehdotettiin tutkinnan virtaviivaistamista siten, että pyrittäisiin vähentämään monen eri viranomaistahon tekemää päällekkäistä työtä.

Verotarkastusprosessin toivottiin nopeutuvan ja tutkinta-aikojen lyhentyvän. Esimerkkinä ehdotettiin keskittymistä yhteen verolajiin työn nopeuttamiseksi ja harmaan talouden toimijan pysäyttämiseksi. Viranomaiset näkivät tutkittavien tapausten monimutkaistuneen, ja sen vuoksi keskittyminen yhteen rikoksen osa-alueeseen tutkinnassa ja oikeudenkäynnissä olisi hyvä asia.

Osa vastaajista oli sitä mieltä, että valvontaa tulisi priorisoida työn tehostamiseksi. Toisaalta tuotiin esille vastakkainen mielipide, että valvontaa tulisi kohdistaa vaikutukseltaan pienempiinkin harmaan talouden toimijoihin, jotta veronmaksumoraali ei rapautuisi. Valvonnassa toivottiin myös keskittymistä määrän sijasta laatuun. Kannatusta sai myös harmaan talouden tutkiminen Verohallinnossa rikosprosessia keveämpänä hallinnollisena menettelynä veronkorotuksilla. Toisaalta viranomaiset ehdottivat vastauksissaan myös tutkintakynnyksen madaltamista. Siten viranomaisten vastauksissa esille tuomat mielipiteet tutkintatyön priorisoinnista jakoutuivat ja olivat osittain ristiriitaisia.

Vastaajien mielestä tutkinta- ja oikeusprosessit ovat liian hitaita, ja tutkittavaa harmaan talouden toimintaa harjoittanut henkilö pystyy prosessin kuluessa edelleen jatkamaan toimintaansa. Yhtenä keinona harmaaseen talouteen vaikuttamisessa vastaajat toivoivat oikeuskäsittelyjen nopeuttamista.

"Talousrikosasioiden selvittelyt ja oikeusprosessit kestävät liian kauan, tekijät ennättävät sekoittaa pakkaa."

Rahavirtojen valvonnan tehostaminen ja erityisesti rahojen takaisin saannin tehostaminen ovat asioita, joilla harmaan talouden toimintaa pystytään häiritsemään. Yhtenä toivomuksena esitettiin, että konkurssivalvonnasta annettaisiin poliisille tutkintapyynnöt nopeammin, jolloin rahojen takaisinsaantimahdollisuudet paranisivat. Valtioiden väliseen rahaliikenteeseen toivottiin tiukempaa valvontaa.

"Vaikuttavinta on se, kun rikosentekijältä otetaan rikoshyöty heti pois eikä vuosien odottelun jälkeen, mikäli sitä ensinkään on enää sitten edes poisotettavissa."

Osa viranomaisista toivoi lisäystä valvonnan määrään. Toisaalta esiin tuotiin myös voimakkaasti resurssien puute ja toive niiden lisäämisestä. Resurssien lisäystä toivottiin esimerkiksi ennaltaehkäisevään ja reaaliaikaiseen toimintaan.

"Harmaan talouden valvontaan viranomaisille tarvitaan lisäresursseja." "Lisää resursseja ennaltaehkäisyyn. Nyt tulipalojen sammutusta."

4.5.3 Yhteistyö, toimivaltuudet ja tietojen saanti

Tarve viranomaisten välisen yhteistyön lisäämiseen vielä nykyistä paremmalle tasolle tuli esille useissa avoimissa vastauksissa. Viranomaisten mielestä harmaan talouden ja talousrikollisuuden eri muodot liittyvät voimakkaasti yhteen, joten tarvitaan viranomaisten välistä yhteistyötä, toimenkuvien selkeyttämistä ja parempia toimivaltuuksia. Vastauksissa ehdotettiin esimerkiksi yhteistyöelimiä tai eri viranomaisten välistä yhteistyöryhmää harmaan talouden torjuntaan, yhteistarkastuksia ja yhteistyössä tehtyjä operaatioita. Lisäksi vastaajat ehdottivat yhteisten sähköisten työtilojen tai sähköisen tiedonvaihdon kehittämistä, massatietojen vaihtoa, yhteistä rekisteriä ja rahanpesutietojen laajempaa käyttöä. Harmaan talouden ja siihen liittyvän muun talousrikollisuuden kokonaisuutta tulisi hallita yhteistyöllä. Viranomaiset näkivät paremman yhteistyön tehostavan varhaista puuttumista harmaan talouden toimintaan. Konkreettisena yhteydenpidon edistämistapana esitettiin Skype-sovelluksen käyttöönottoa kaikille viranomaisille.

"Työnantajavelvoitteita valvoo usea viranomainen, mutta jokainen katsoo asiaa vain omasta näkökulmastaan. Käytännön yhteistyötä (kohdevalinta, tarkastus) enemmän ja paremmin organisoidusti."

"Viranomaisyhteistyötä lisättävä aidosti ja konkreettisempaan suuntaan. Voisiko esim. HTSY organisoida viranomaistietojen vaihtamiseen liittyvien tapojen lisäämistä"

Vastaajien mielestä paremmat tietojensaantioikeudet edistäisivät harmaan talouden torjuntaa. Viranomaisten vastauksissa ehdotettiin, että tietojen vaihtoa tulisi mahdollistaa ja lisätä viranomaisten välillä operatiivisen toiminnan tasolla, tietoja pitäisi pystyä jakamaan oma-aloitteisesti ja osaamista tulisi jakaa viranomaisten välillä. Lisäksi esitettiin toive, että eri viranomaisilla olevia tietoja pystyttäisiin ajamaan ristiin. Mielenpiteinä vastauksissa esitettiin, että ulkomaisen työvoiman kanssa työskentelevillä viranomaisilla tulisi olla tietojensaantioikeus Verohallinnolta, ja ulosotto selvitykset tulisi ottaa käyttöön kaikille viranomaisille.

Vuosille 2016–2020 asetetussa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman yhtenä tavoitteena on viranomaisten toimivaltuuksien ja tietojenvaihtosäännösten kehittäminen (Sisäministeriö, 2016). Sen myötä tietojen vaihdon parantamiseksi on tehty useita lakimuutoksia. Valvontaviranomaisten vuodelta 2018 julkaisemien tilastojen valossa tietojen vaihdon tilanne on parantunut (Harmaa talous & talousrikollisuus, 2019). Vaikka aiemmin luvussa 4.1 kerrottiin, että tietojen saannin ja viranomaisyhteistyön on koettu parantuneen ja vieneen valvontatyötä eteenpäin, toivat viranomaiset avoimissa vastauksissaan

kuitenkin voimakkaasti esille, että työ ei ole loppunut, vaan tarvetta kehittämistyölle on edelleen runsaasti molemmissa osa-alueissa. Tietojen vaihdon toimivuus on edelleen tärkeä kehitystä kaipaava asia.

Vastauksissa esitettiin mielipiteitä, että viranomaisten toimivaltuuksia tulisi lisätä, tiedonsaantioikeuksia laajentaa, ja tekemisen mahdollistavien työkalujen määrää tulisi lisätä. Verotarkastajille tulisi saada oikeus ottaa materiaalia haltuun. Ohjelmistorobotiikkaa ehdotettiin käytettäväksi yritys- ja henkilöyhteyksien löytämiseen, alkuperäistä dataa ja data-analyysia tulisi lisätä, tietoja tulisi ajaa ristiin, ja saatua tietoa tulisi jakaa viranomaisten välillä.

"Toimivaltuudet ja työkalut ajan tasalle (IT-forensiikka, tarkastusoikeudet, viranomaisten yhteinen intelligence -toiminta) talousrikokset ovat nivoutuneet toisiinsa voimakkaasti, kuten myös petos- ja muu rikollisuus"

"Viranomaiset eivät pääse kiinni ketjujen todellisiin toimijoihin resurssien ja toimivaltuuksien puutteessa."

Osa vastaajista toivoi panostusta analysointiosaamisen lisäämiseen. Joillekin viranomaisille kaivattiin koulutuksen lisäämistä harmaan talouden torjunnasta ja harmaan talouden havaitsemisesta. Osaamisen ajateltiin lisääntyvän myös yhteistyöllä eri viranomaisten välillä.

Vastauksissa mainittiin, että fiskaaliset online-kassajärjestelmät tulisi ottaa käyttöön ja digitaalisia työkaluja pitäisi lisätä valvonnassa. Alustapalvelujen tiedot haluttiin vertailutietoina suoraan Verohallinnolle. Verkkokauppojen, digitalouden ja alustatalouden valvontaa tulisi kehittää.

Ympäristörikokset eivät ole kaikille viranomaisille tuttua asiaa. Vastauksissa mainittiin, että osaamista ympäristörikosten havaitsemiseen tulisi lisätä myös muille kuin erityisesti asian valvontaan keskittyneille viranomaisille.

Vastaajat ehdottivat, että mahdollistettaisiin yhteistyö myös yksityisten tahojen kuten pankkien kanssa harmaan talouden torjumiseksi. Pankeille tulisi säätää velvollisuus antaa pankkitilitietoja sähköisesti, ja useammilla viranomaisilla tulisi olla kyselyoikeudet pankkitilien tapahtumiin. Kannatusta saivat myös säännölliset tapaamiset työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen edustajien kanssa.

4.5.4 Rekisterit, identiteetit ja yritykset

Viranomaisten vastauksissa tuotiin esille, että rekistereiden ajantasaisena pitäminen tukee harmaan talouden torjuntatyötä. Kaupparekisterin yritystietojen tulisi olla ajantasaisia, ja työkalut asiaan vaikuttamiseksi tulisi saada lakiin.

Osa vastaajista oli sitä mieltä, että osakeyhtiöiden perustaminen on liian helppoa ja mahdollistaa yritysten hyväksikäytön harmaan talouden toiminnassa. Yritysten väärinkäyttämiseen tulisi saada rajoitteita esimerkiksi estämällä lainsäädännön keinoin jatkuva uuden yritystoiminnan aloittaminen. Osakeyhtiöiden vastuuhenkilöt tulisi saada myös hallinnollisessa menettelyssä henkilökohtaiseen vastuuseen yhtiön verovelvoista. Vastauksissa ehdotettiin, että tilintarkastajille pitäisi säätää ilmoittamisvelvollisuus havaituista vakavista laiminlyönneistä ja

rikosepäilyistä. Vastauksissa esitettiin myös huoli yhtiöiden osakepääoman poistosta: osakepääoma olisi pitänyt säilyttää ennallaan tai sitä olisi pitänyt jopa kasvattaa.

Verohallinnossa tulisi olla enemmän osaamista asiakirjojen aitouden tarkastamiseen henkilön rekisteröityessä. Viranomaiset ehdottivat esimerkiksi henkilötunnuksen ja veronumeron antamista vain määrääjäksi. Yrittäjästatuksen hyväksikäyttöön oleskeluoikeuden ja kansalaisuuden hakemisessa tulisi kiinnittää huomiota. Myös rekisteröinnissä kaivattiin viranomaisyhteistyön lisäämistä. Esimerkiksi työntekoperusteella ei tulisi rekisteröidä henkilöä, jos hänellä ei ole työnteko-oikeutta.

Vastaajat ehdottivat, että julkisiin hankintoihin liittyen viranomaisilla tulisi olla oikeus antaa kaupungeille ja kunnille tietoa epärehellisistä toimijoista ja bulvaanijärjestelyistä. Julkisyhteisöjen tulisi saada laajempi oikeus ja velvollisuus tutkia yritysten ja yrittäjien taustoja ennen hankintojen tekemistä. Viranomaiset ehdottivat vastauksissa esimerkiksi VHS-tietojen⁷ käyttömahdollisuutta kuntien hankinnoissa. Lisäksi esitettiin, että valtiolta ja kunnilta tulisi poistaa velvoite ostaa halvimmalla, ja valtiolta ja kunnilta pitäisi kieltää hankinnat yrityksiltä, joilla on yhteyksiä veroparatiisimaissa rekisteröityihin yrityksiin.

4.5.5 Harmaan talouden kansainvälisyys

Harmaan talouden kansainvälisyys näkyi monissa vastauksissa. Tässä luvussa kootaan yhteen vastaajien ehdotuksia. Kyselyyn annettujen vastausten perusteella kansainvälistyminen on selkeä trendi harmaassa taloudessa, vaikka ilmiö ei olekaan uusi.

Osa viranomaisista halusi ulkomaiselle työvoimalle ja matalapalkka-aloille enemmän valvontaa. Myös ulkomaisten yritysten valvontaan kaivattiin parempia mahdollisuuksia. Osa vastaajista näki puutteita ulkomaalaistaustaisten yrittäjien osaamisessa, ja jopa haluttomuutta asioiden selvittämiseen ja sääntöjen noudattamiseen. Vastauksissa ehdotettiin ulkomaalaisille toimijoille tiedottamista ja koulutusta yritystoimintaan liittyvistä säännöistä ennen yritystoiminnan aloittamista.

Viranomaiset kaipasivat korjausta kansainvälisen tietojenvaihdon puutteisiin. Tietojenvaihto tulisi saada sujuvammaksi ja pankkitietojen luovutus maiden välillä helpommaksi. Kansainvälistä tietojenvaihtoa tulisi tehostaa, nopeuttaa ja automatisoida, ja tiedonsaantioikeuksia tulisi parantaa. Vastauksissa ehdotettiin yhteistyön kehittämistä Viron kanssa siihen suuntaan, että toiminta- ja verotustiedot saataisiin reaaliaikaisemmin käyttöön. Kansainvälistä yhteistyötä tulisi lisätä.

Vientimyynnin valvontaan osa vastaajista toivoi panostusta. Pelkona esitettiin, että osa vientimyynnistä jää tosiasiassa myyntiin kotimaan markkinoille. Vastaajat esittivät tulli-ilmoitusten ja vientien konkreettisten tarkastusten lisäämistä.

Vastauksissa ehdotettiin, että virolaisyhtiöiden toiminnan valvontaan perustettaisiin projekti ja valvontaa lisättäisiin. Projektin perustamista ehdotettiin myös kansainvälisen turkiskaupan valvontaan.

⁷ Harmaan talouden selvitysyksikön tuottama velvoitteidenhoitoselvitys

Osa vastaajista toivoi Ulosotolle parempia tietojensaantimahdollisuuksia EU-alueelta ja myös Sveitsistä. Perinnän kansainväliseen yhteistyöhön toivottiin parannusta. Ulosottomenettelyyn liittyvät ongelmat, kuten ulosoton kiertäminen ja vaikeuttaminen ovat asioita, joihin vastaajien mielestä täytyisi pystyä puuttumaan paremmin. Ulosoton perinnän täytäntöönpanon tehostamista toivottiin ulosottolainsäädäntöä uudistamalla.

4.5.6 Peitelty osinko ja arvonlisävero

Viranomaisten vastauksissa ehdotettiin peiteltylle osingolle ankarampaa verotusta.

"Peitellyn osingonjaon 25 % alennus poistettava."

Vastaajat esittivät, että arvonlisäverolaki pitäisi päivittää samalle tasolle EU-oikeuden kanssa. Eurooppaoikeudessa olevat periaatteet tulisi saada arvonlisäverolakiin. Viranomais-ten vastauksissa tuotiin esille myös toive transaktiokohtaisesta arvonlisäveroilmoittamisesta.

Verohallinnon rekisteröinteihin olisi saatava helpotusta arvonlisäverovelvollisten rekisteristä ja muista rekistereistä poistamiseen ja rekistereihin merkitsemättä jättämiseen. Vastauksissa esitettiin, että näyttövelvollisuus rekisteröinnin edellytysten täyttymisestä tulisi saada asiakkaalle. Verohallinnon sisällä toivottiin yhteistyön lisäämistä ja huomion kiinnittämistä siihen, miten toimenpiteet eri prosesseissa, kuten esimerkiksi liian helposti myönnettyt täytäntöönpanokiellot, vaikuttavat muiden prosessien toimintaan.

"Petostelijat vaikea saada pois rekistereistä."

4.5.7 Alihankinta

Useat vastaajat mainitsivat alihankintaketjutuksiin liittyvistä ongelmista ja niiden taakse kät- ketystä harmaasta taloudesta. Vastaajat toivoivat, että toimeksiantajille ja pääurakoitsijoille saataisiin kohdennettua sanktioita ja vastuuta työnantajavelvoitteiden laiminlyönnistä alihan- kintaketjuissa.

Yhtenä ratkaisuna ongelmiin viranomaiset ehdottivat alihankintaketjutuksen rajoittamista. Toinen esitetty ratkaisu oli tilaajan velvollisuus toimittaa alihankkijan valvontatiedot Verohal- linnolle, jolloin alihankintayrityksen olisi kuukausittain todennettava vastuiden hoitaminen ti- laajalle. Myös käännettyä työnantajamaksua vastaajat ehdottivat käännetyn arvonlisäverovelvollisuuden tapaan.

"Suorituksen maksajalle lainsäädännöllä vastuuta, jos tietää, että maksun saaja käyttää lyhyen elinkaaren yhtiöitä, eikä maksa velvoitteita."

4.5.8 Muita kehittämissuhteita

Osa vastaajista kiinnitti huomiota palkkaturvan väärinkäyttöihin. Lakia tulisi kiristää ja palkka- turvaa soveltaa vain konkurssitilanteisiin. Etuuksien hyväksikäyttö sekä julkisten tukien vää- rinkäytökset olivat vastaajien mielestä vakavia ongelmia.

Konkurssivalvontaan toivottiin julkisselvitysten määrän lisäämistä. Korruption tunnistamiseen osa viranomaisista halusi vielä lisää panostusta. Korruptiota tulisi valvoa tiukemmin.

Vastauksissa tuotiin esille toive, että palkan käsite saataisiin yhtenäiseksi kaikille viranomaisille. Maksetut julkiset tuet, kuten yritystuet ja Kelan maksamat tuet ja korvaukset olisi vastaajien mielestä hyvä saada näkyviin yritysten ja henkilöiden tulotietoihin.

4.6 Muutosten, muutosehdotusten ja ilmiöiden vaikutus harmaaseen talouteen

Kyselyssä esitettiin erilaisia väittämiä, ja vastaajia pyydettiin viisiportaisella asteikolla kertomaan, ovatko he samaa vai eri mieltä väittämän kanssa.⁸ Kysymyksellä haluttiin saada tietoa siitä, kokevatko viranomaiset erilaisilla muutoksilla, muutosehdotuksilla tai ilmiöillä olevan vaikutusta harmaaseen talouteen.

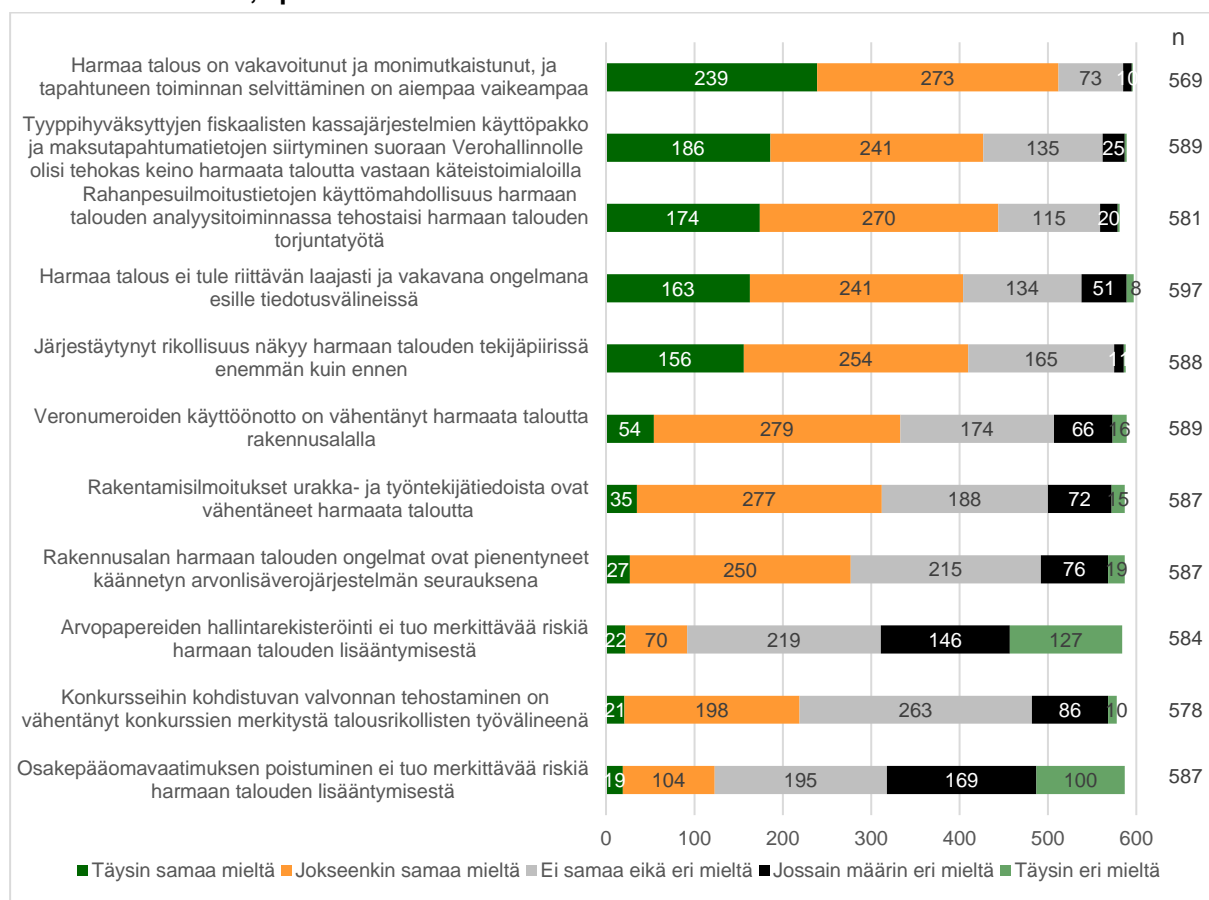
Vastaajat olivat vahvasti sitä mieltä, että harmaa talous on vakavoitunut ja monimutkaistunut, ja tapahtuneen toiminnan selvittäminen on aiempaa vaikeampaa (ka 4,24). Tämän väittämän kanssa 40 % prosenttia vastaajista oli täysin samaa mieltä ja 46 % oli melko samaa mieltä. Tämä mielipide heijastui myös kyselyn muihin kohtiin tulleissa vastauksissa.

Osa esitetyistä väittämistä ei tuonut esiin vahvoja mielipiteitä puolesta tai vastaan. Harmaan talouden vakavoitumisen ja monimutkaistumisen lisäksi vastaajat olivat vahvimmin samaa mieltä seuraavien väittämien kanssa:

- Rahanpesuilmoitustietojen käyttömahdollisuus harmaan talouden analyysitoiminnassa tehostaisi harmaan talouden torjuntatyötä (ka 4,02).
- Tyyppihyväksytyjen fisikaalisten kassajärjestelmien käyttöpakko ja maksutapahtumatietojen siirtyminen suoraan Verohallinnolle olisi tehokas keino harmaata taloutta vastaan käteistoimialoilla (ka 3,99).
- Järjestäytynyt rikollisuus näkyy harmaan talouden tekijäpiirissä enemmän kuin ennen (ka 3,94).
- Harmaa talous ei tule riittävän laajasti ja vakavana ongelmana esille tiedotusvälineissä (ka 3,84).

Kysymykseen vastaamista ei määritelty pakolliseksi. Mikäli vastaaja ei osannut antaa arviota johonkin väittämään, hänen oli mahdollista ohittaa väittäminen. On kuitenkin mahdollista, että osa vastaajista ei huomannut tätä, vaan antoi sen sijaan esimerkiksi neutraalin vastauksen 3, jolloin kokonaistulos saattaa hieman vinoutua. Lisäksi eri viranomaisille eri asiat ovat tärkeitä riippuen viranomaisen tehtäväkentästä. Vastauksia tarkasteltiin tämän vuoksi myös viranomaisittain, ja seuraavissa kappaleissa kerrotaan asioista, joista eri viranomaisilla on vahvimmat mielipiteet.

⁸ 5=täysin samaa mieltä, 4=jokseenkin samaa mieltä, 3= ei samaa eikä eri mieltä, 2=jossain määrin eri mieltä, 1=täysin eri mieltä

Kuvio 10. Mielenpiteet erilaisten muutosten, muutosehdotusten ja ilmiöiden vaikutuksesta harmaaseen talouteen, kpl

Väestörekisterikeskuksen ja Rajavartiolaitoksen vastaajat olivat keskimääräistä vahvemmin sitä mieltä, että järjestäytynyt rikollisuus näkyy harmaan talouden tekijäpiirissä enemmän kuin ennen. Verohallinnon, Ulosottolaitoksen, Tullin, Poliisin, Maistraatin, Syyttäjälaitoksen, Eläketurvakeskuksen, Business Finlandin, Aluehallintoviraston ja Maahanmuuttoviraston vastauksissa vahvimmin nousi esille harmaan talouden vakavoituminen ja monimutkaistuminen, ja tapahtuneen toiminnan selvittämisen vaikeutuminen. Verohallinto oli kyselyn suurin vastaajaryhmä, jolloin myös kokonaistuloksessa painottuivat Verohallinnon vastaukset.

Maahanmuuttoviraston vastaajilla oli vahva mielipide siitä, että rahanpesuilmoitustietojen käyttömahdollisuus harmaan talouden analyysitoiminnassa tehostaisi harmaan talouden torjuntatyötä. Ruokaviraston vastaajat olivat tämän mielipiteen kanssa samaa mieltä.

ELY-keskuksen vastaajat kokivat, että harmaa talous ei tule riittävän laajasti ja vakavana ongelmana esille tiedotusvälineissä.

Viranomaiset olivat lievästi eri mieltä seuraavista väittämistä:

- Arvopapereiden hallintarekisteröinti ei tuo merkittävää riskiä harmaan talouden lisääntymisestä (ka 2,51).
- Osakepääomavaatimuksen poistuminen ei tuo merkittävää riskiä harmaan talouden lisääntymisestä (ka 2,61).

Erityisesti Business Finlandin (2,08), Aluehallintoviraston (2,25) ja Verohallinnon (2,40) vastaajien mielestä arvopapereiden hallintarekisteröinti lisää harmaan talouden riskiä. Osakepääomavaatimusten poistumisen näkivät suurena riskinä Business Finlandin (2,08), Väestörekisterikeskuksen (2,29) ja Aluehallintoviraston (2,38) vastaajat.

Viranomaisilta kysyttiin rakennusalaan koskevien lakimuutosten vaikutuksia harmaaseen talouteen. Vastaajista noin puolet olivat sitä mieltä, että käännetty arvonlisäverojärjestelmä, rakentamisilmoitukset urakka- ja työntekijätiedoista ja erityisesti veronumeroiden käyttöönotto ovat vähentäneet harmaata taloutta. Vain noin 15 % vastaajista oli sitä mieltä, että näillä muutoksilla ei ole ollut vaikutusta. Aluehallintoviraston vastaajista 81 % oli sitä mieltä, että veronumeroiden käyttöönotto on vähentänyt harmaata taloutta rakennusosalalla.

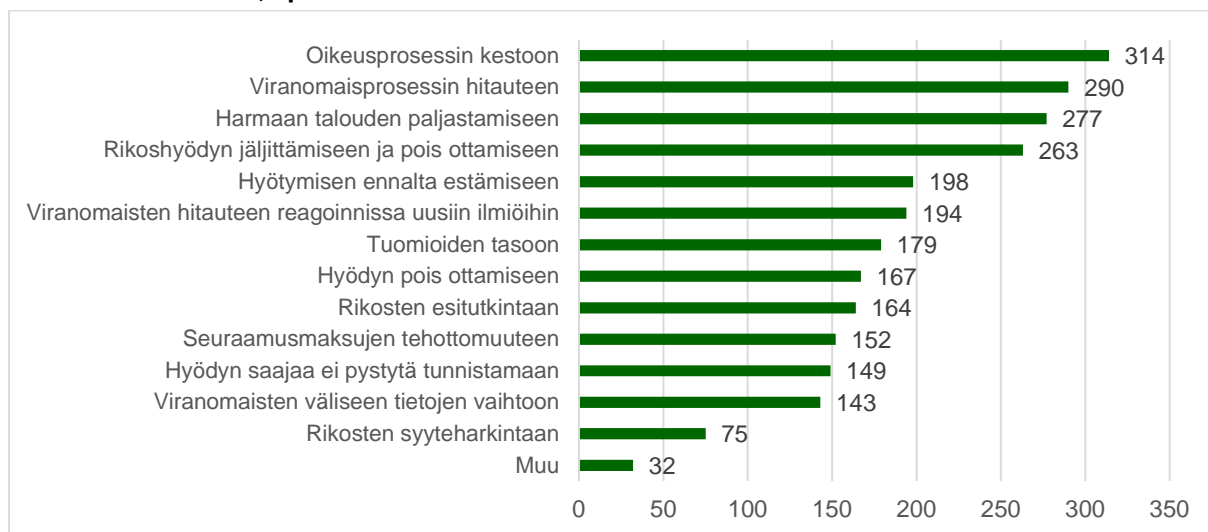
4.7 Ongelmia torjuntatyön vaikuttavuudessa

Tässä luvussa kerrotaan, mitä asioita viranomaiset pitivät erityisen paljon harmaan talouden torjunnan vaikuttavuutta heikentävinä asioina. Vastaajilla oli mahdollisuus tehdä valinta kyseeseen listatuista vaihtoehtoista tai kertoa oma vaihtoehto.

Yli 300 (51 %) vastaajaa piti yhtenä suurimmista ongelmista oikeusprosessien kestoja. Lähes 300 vastaajaa näki ongelmia myös harmaan talouden paljastamisessa (45 %) ja rikoshyödyn jäljittämisessä ja pois ottamisessa (42 %). Vastaajat kokivat viranomaisprosessit liian hitaiksi ja niiden nähtiin vaikuttavan negatiivisesti torjuntatyön vaikuttavuuteen. Samat vaihtoehdot nousivat esille yleisimpinä valintoina myös tarkasteltaessa vastauksia viranomaisittain. Viranomaisprosessin hitauden kokivat ongelmaksi erityisesti Verohallinnon vastaajat. Muita esitettyjä vaihtoehtoja pidettiin vaikutukseltaan melko samanarvoisina. Rikosten syyteharkintaa eivät vastaajat kuitenkaan pitäneet juurikaan ongelmana.

Vastaajista 149 henkilöä, noin neljäsosa kaikista vastaajista, valitsi yhdeksi suurimmista ongelmista sen, että hyödyn saajaa ei pystytä tunnistamaan. Nämä vastaajat edustivat 14 eri viranomaistahoja. Jos hyödyn saajaa ei pystytä tunnistamaan, ei myöskään harmaan talouden taloudellista hyötyä pystytä ottamaan pois tai kohdentamaan muita seurauksia toimijaan.

Kysymykseen saatiin myös avoimia vastauksia, joissa resurssipula ja osaamisvaje mainittiin useammassa vastauksessa torjuntatyön vaikuttavuutta heikentävänä asiana.

Kuvio 11. Asiat, joita viranomaiset pitivät erityisen paljon harmaan talouden torjunnan vaikutusta heikentävinä, kpl

5 Miten harmaa talous ilmenee viranomaisten työssä?

5.1 Harmaaseen talouteen liittyviä asioita

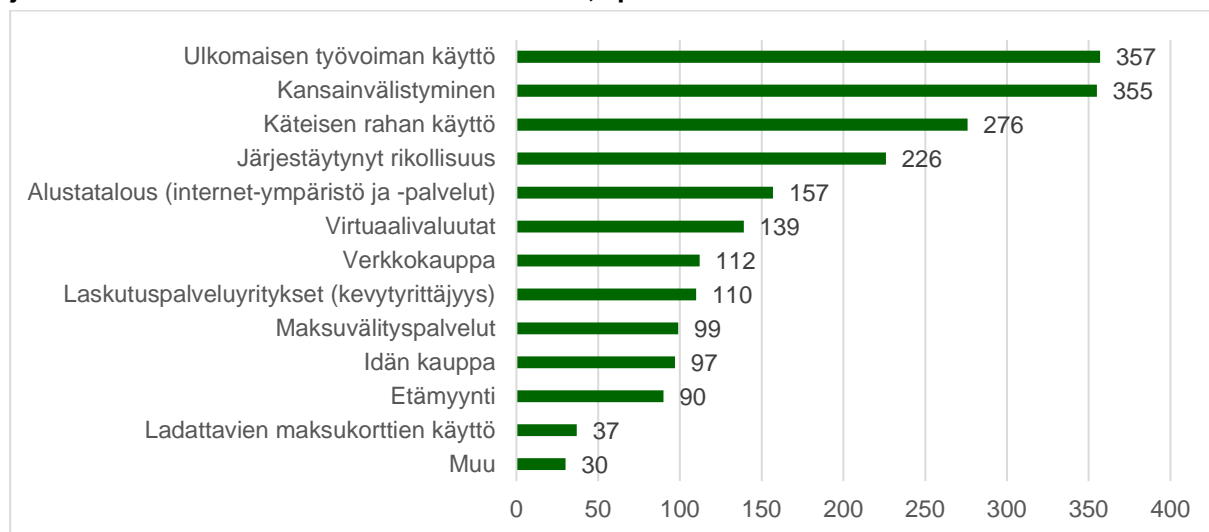
Vastaajia pyydettiin valitsemaan luettelosta asioita, joiden he olivat havainneet omassa työssään liittyneen harmaan talouden harjoittamiseen viimeisen kolmen vuoden aikana. Luetteloon oli poimittu asioita, jotka eivät itsessään ole harmaata taloutta tai harmaan talouden tekotapoja. Kysymyksen tavoitteena oli selvittää, kuinka yleisesti erilaiset harmaaseen talouteen yhdistettävissä olevat asiat, kuten järjestäytynyt rikollisuus, näkyvät valvontatyötä tekevien viranomaisten työssä. Samoin haluttiin tietää, ovatko viranomaiset nähneet kaupan alan muutosten, kuten sähköisen kaupan tai maksamiseen liittyvien muutosten yhdistyneen harmaan talouden harjoittamiseen.

Lähes 60 % vastaajista kertoi omassa työssään havainneensa viimeisen kolmen vuoden aikana kansainvälistymisen ja ulkomaisen työvoiman käytön liittyneen harmaaseen talouteen. Myös käteisen rahan käyttö ja järjestäytynyt rikollisuus liittyvät vastausten perusteella yleisesti harmaaseen talouteen. Myös muiden vaihtoehtojen oli nähty liittyneen harmaan talouden harjoittamiseen jossain määrin. Ainoastaan ladattavien maksukorttien käyttämisestä oli havaintoja melko harvalla viranomaisella: ainoastaan 37 vastaajalla. Niistäkin olivat tehneet havaintoja kuitenkin kahdeksan eri viranomaistahon edustajat. Maksuvälityspalvelujen ja lasutuspalveluyritysten oli havainnut liittyvän harmaaseen talouteen 46 % Ulosottolaitoksen vastaajista.

Kysymykseen annettiin runsaasti avoimia vastauksia. Useammassa avoimessa vastauksessa kerrottiin, että vastaaja oli havainnut veroparatiisimaiden, ulkomaisen sijoitustoiminnan, ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ja bulvaanien käytön liittyneen harmaaseen talouteen.

Alustatalouden ja internet-ympäristön ja -palveluiden oli viimeisen kolmen vuoden aikana havainnut liittyneen harmaaseen talouteen joka neljäs vastaaja. Kaikista vastaajista lähes joka viides oli havainnut verkkokauppaan liittyvää harmaata taloutta työssään viime vuosina. Tulilin vastaajista havainnon oli tehnyt 47 %.

Kuvio 12. Asiat, joiden viranomaiset olivat työssään havainneet liittyvän harmaan talouden harjoittamiseen viimeisen kolmen vuoden aikana, kpl



5.2 Harmaan talouden ilmenemismuodot

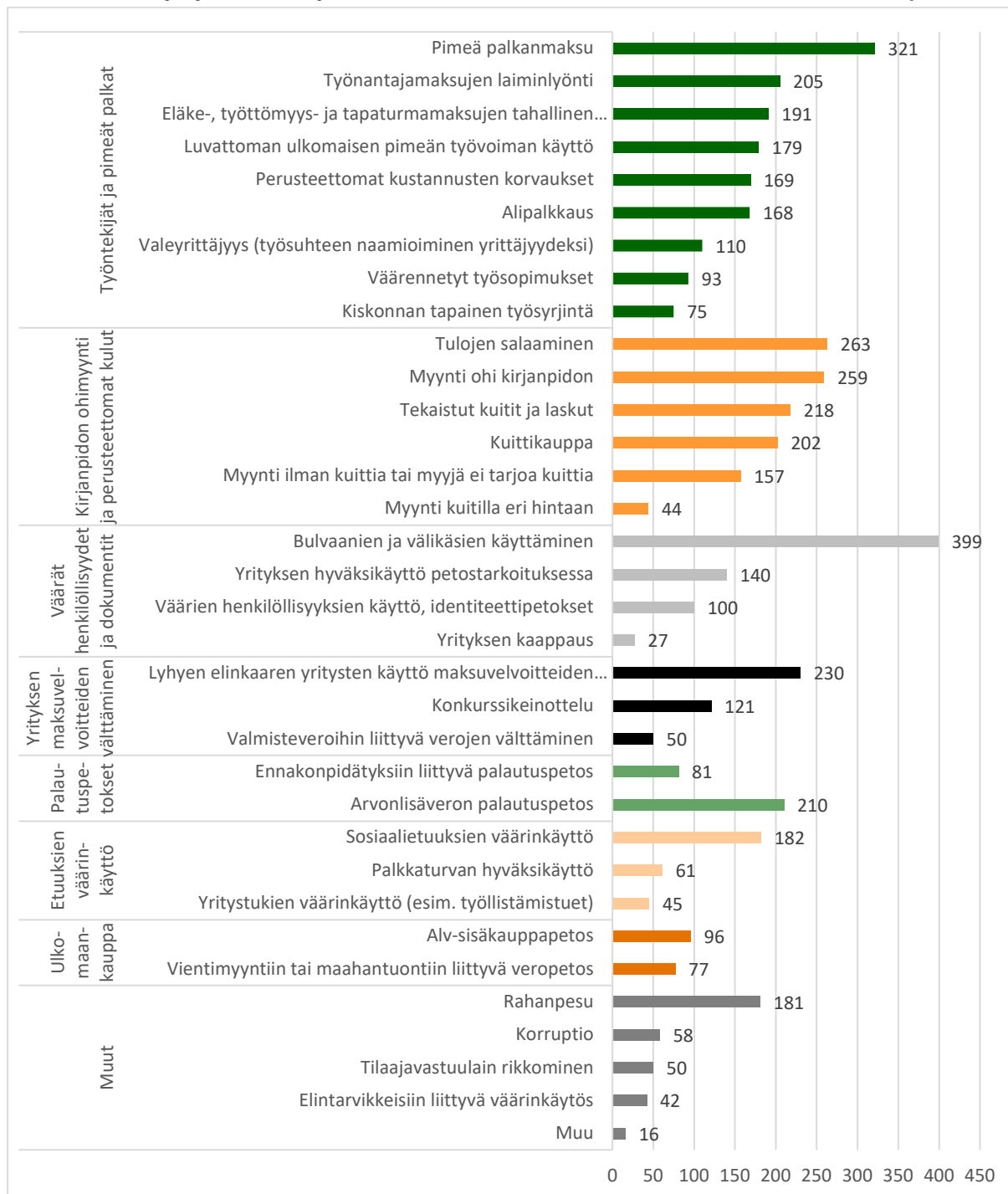
Kyselyllä haluttiin selvittää, millaisina ilmiöinä harmaa talous oli kyselyn tekoaikana nähtävissä. Saadut vastaukset auttavat hahmottamaan, millaisia harmaan talouden tekotapoja viranomaiset kohtaavat työssään. Tietoa voidaan käyttää apuna mietittäessä, millaisia toimenpiteitä harmaan talouden torjumiseksi tarvittaisiin.

Yleisimmin viranomaiset olivat havainneet bulvaanien ja välikäsien käyttämistä, josta oli tehnyt havaintoja kaksi kolmasosaa vastaajista 19:stä eri viranomaisesta. Myös pimeiden palkkojen maksaminen, myynti kirjanpidon ohi ja tulojen salaaminen olivat yleisiä havaintoja. Vastaajista 37 % oli tehnyt havaintoja lyhyen elinkaaren yritysten käytöstä maksuvelvoitteiden välttämiseksi. Identiteettien väärinkäytökset ovat ilmiö, josta oli havaintoja sadalla vastaajalla (16 %).

Arvonlisäveron palautuspetoksia oli työssään havainnut viimeisen kolmen vuoden aikana noin kolmasosa vastaajista. Arvonlisäverotukseen liittyviä sisäkauppapetoksia oli havaittu huomattavasti vähemmän.

Kaikissa vastauksissa painottuivat vastausmäärän vuoksi Verohallinnon työntekijöiden kokemukset. Vastauksia tarkasteltiin siten myös organisaatiokohtaisesti. Lähes kaikilla muillakin viranomaisilla bulvaanien ja välikäsien käyttäminen oli yksi yleisimmistä havainnoista. Myös pimeiden palkkojen maksut, ja siihen liittyvät työnantajamaksujen laiminlyönnit olivat yleisiä havaintoja useissa organisaatioissa. Muita asioita, joista oli Verohallinnon vastaajien lisäksi havaintoja yli sadalla muiden viranomaisten vastaajalla, ovat eläke-, työttömyys- ja tapaturmamaksujen tahallinen välttäminen, lyhyen elinkaaren yritysten käyttö maksuvelvoitteiden välttämiseksi ja rahanpesu.

Kuvio 13. Tekoja, joita vastaajat olivat havainneet viimeisen kolmen vuoden aikana, kpl



Luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttöä ja alipalkkausta oli havainnut viime vuosina lähemmäs 30 % vastaajista. Henkilöiden rekisteröintiä varten voidaan laatia esimerkiksi väärennetyjä työsopimuksia. Tällaisia oli havainnut 75 % Maahanmuuttoviraston ja 64 % Maistraatin vastaajista.

Eri viranomaisilla yleisimmin havaitut ilmiöt ovat samanlaisia, ja kaikista vaihtoehdoiksi annetuista ilmiöistä tai tekotavoista oli havaintoja hyvin monien eri viranomaisorganisaatioiden edustajilla. Kyselyn muihin kysymyksiin saaduissa vastauksissa toivottiin vielä lisää panos-

tusta yhteistyöhön ja vapaampaan tietojen vaihtoon. Koska useat viranomaiset näkevät työsään samoja ilmiöitä, yhteistyön lisääminen ja hyvä tietojen vaihto viranomaisten välillä voisi lisätä torjuntatyön tehokkuutta ja vaikuttavuutta.

5.3 Vakavimmat harmaan talouden ilmiöt

Kyselyllä haluttiin saada selville uusia ja nousevia sekä vakavimmiksi koettuja harmaan talouden ilmiöitä. Viranomaiset toivat esille erittäin laajan kirjon mielestään vakavia harmaan talouden ilmiöitä, joihin pitäisi pystyä puuttumaan paremmin. Mitään täysin uusia ilmiöitä ei vastauksissa mainittu, mutta kehityssuunnat, tämän hetken suurimmat ongelmakohtat ja tulevaisuuden riskit näkyivät annetuissa vastauksissa.

5.3.1 Kansainvälistyminen

Harmaan talouden kehityssuunnat, kuten kansainvälistyminen, nostettiin vastauksissa vahvasti esille edelleen yleisenä ja kasvavana ilmiönä.

Osa vastaajista näki ulkomaisten yritysten harjoittaman harmaan talouden laajana ongelmana. Kiinteän toimipaikan muodostuessa yritys ei välttämättä anna ilmoituksia Suomessa. Ulkomaisten yrittäjien suhtautumisessa työntekijöihin ja työnantajavelvoitteiden hoitamiseen löytyy puutteita, ja vastauksissa viranomaiset toivoivat asiaan tehokkaampaa valvontaa.

Vastaajien mielestä varojen siirto ulkomaille ja kierrättäminen ulkomaisten pankkitilien kautta sekä veroparatiisiyhtiöiden käyttö vaikeuttavat harmaan talouden selvittämistä ja varojen takaisin saantia. Myös kansainvälinen sijoitustoiminta ja maksut ja sijoitukset ulkomaalaisille yrityksille ovat harmaan talouden riskialueita.

Erilaiset arvonlisäveropetokset mainittiin useissa vastauksissa vakavimpina ilmiöinä. Myös useat mainituista arvonlisäveropetosmuodoista liittyvät kansainväliseen kauppaan. Petosmuotoina viranomaiset mainitsivat perusteettomat palautukset, sisäkauppapetokset, arvonlisäveropetokset rajat ylittävissä kuljetuspalveluissa ja karusellipetokset. Ahvenanmaan verorajakaupan ja postimyntiyhtiöiden harjoittaman toiminnan valvontaan tulisi panostaa.

5.3.2 Ammattimaistuminen

Harmaan talouden ammattimaistuminen on vastausten perusteella kasvava ilmiö. Tämä näkyi vastauksissa, joissa vakavimpina ilmiöinä mainittiin esimerkiksi konkurssien ja saneerausmenettelyjen hyväksikäyttäminen, yleisesti petosten lisääntyminen ja yritysten käyttäminen petostarkoituksessa, identiteettipetokset, väärennetyt dokumentit, bulvaanit, "saattohoitajien" käyttö, ammattimaiset toimijat, epäeettiset avustajat tai järjestäytynyt rikollisuus. Varojen kätkeminen bulvaanien ja yritysten taakse oli vastaajien mielestä vakava ilmiö.

"Bulvaanijärjestelmien käyttö eri muodoissa on edelleen täysin mahdollista. Tähän tulisi puuttua vahvemmillä tunnistaumisvelvoitteilla."

"Ammattimaisesti toimivien välikäsien selvä lisääntyminen ja siihen liittyvät lieveilmiöt. Tämän kaltainen toiminta yleistyy ja laajenee."

Tekotapoina, joihin tarvittaisiin toimenpiteitä, viranomaiset mainitsivat myös lyhyen elinkaarren yritysten käyttämisen, yritysryppäiden ja monimutkaisten yritysrakenteiden hyväksi käyttämisen, ja kansainvälisiä yhteyksiä sisältävät järjestelyt.

Harmaata taloutta harjoittavilla henkilöillä on liian pitkään mahdollisuus jatkaa toimintaansa vielä senkin jälkeen, kun viranomaiset ovat jo havainneet toiminnan. Toiminta voi jatkua edelleen vielä senkin jälkeen, kun viranomaistoimet ovat jo käynnissä. Vastaajat näkivät tämän suurena ongelmana. Osa viranomaisista olikin sitä mieltä, että valvontatyöhön tarvitaan nopeampaa reagointia ja reaaliaikaisuutta, varhaisessa vaiheessa puuttumista ja paremmin toimivaa viranomaisyhteistyötä.

5.3.3 Toimialat, yritystoiminnan muodot ja maksutavat

Vastauksissa mainittiin useita toimialoja, joilla viranomaiset kokivat olevan tarvetta harmaan talouden torjunnan tehostamiseen. Rakennuslalle on tehty paljon harmaan talouden vähentämiseen tähtääviä toimenpiteitä, mutta se mainittiin edelleen riskitoimialana. Myös ravintola-ala, kuljetusala, siivousala ja idänkauppa mainittiin harmaan talouden riskialueina. Yksittäisinä valvontatarpeisina alueina nimettiin myös isännöintipalvelut ja ajoneuvojen maahan-tuonti.

Ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttö ja siihen liittyvä harmaa talous on vastausten perusteella riskialue ja kasvava ongelma. Vastauksissa mainittuja työntekijöihin liittyviä harmaan talouden ilmiöitä olivat pimeiden palkkojen maksut, luvaton ulkomainen työvoima, alipalkkaus ja työntekijöiden hyväksikäyttö, ihmiskauppa, työrikokset ja kiskonnan tapainen työsyrintä. Myös palkkojen maksaminen päivärahoina ja verottomina kustannusten korvauksina, epäselvät työsopimukset, kevytyrittäjyyteen liittyvät ongelmat ja valeyrittäjyys koettiin asioiksi, joihin täytyisi pystyä puuttumaan. Vastaajat esittivät mielipiteitä, että pimeän työn valvonta on liian hajautettua, valvontaa ei ole riittävästi ja väärinkäytöksistä ei ole seurauksia tai rangaistukset ovat liian vähäisiä. Työrikosten tunnistamista pidettiin liian heikkona, ja siihen tulisi panostaa.

Vakavana harmaan talouden riskinä vastauksissa mainittiin alustatalouden mahdollistama verojen välttäminen ja ansaintamahdollisuudet harmaan talouden toimijoille. Verkkokauppaan liittyvään harmaaseen talouteen tulisi pystyä puuttumaan paremmin.

"Internetin ja alustatalouden hyödyntäminen välineenä harmaan talouden toiminnassa sekä tämän toiminnan valvontaan liittyvät toimivaltarajoitukset."

Uusina harmaan talouden harjoittamisessa käytettyinä työkaluina viranomaiset toivat esille virtuaalivaluutat, ulkomaiset maksukortit ja maksuvälityspalvelut. Myös käteisen käytön nähdään edelleen liittyvän harmaan talouden harjoittamiseen.

Viranomaiset pitivät edelleen vakavimpina ongelmina myös useita niin sanotusti perinteisiä harmaan talouden harjoittamisen muotoja. Tällaisia ovat esimerkiksi kuittikauppa, tekaistut kuitit, pimeä myynti, tulojen salaaminen ja kirjanpidon puutteellisuus.

6 Yhteenveto ja johtopäätökset

6.1 Harmaan talouden yleisyys ja kehityssuunta

Viranomaisten havaintojen mukaan harmaan talous on edelleen yleistä. Näin arvioi yli 80 % vastaajista. Yli puolet kyselyn vastaajista arvioi harmaan talouden myös lisääntyneen viimeisen viiden vuoden ajalla. Vaikka kasvua on edelleen nähtävissä, pienempi osa vastaajista koki harmaan talouden lisääntyneen kuin kymmenen vuotta sitten. Osa viranomaisista näki harmaan talouden kasvun voimakkaampana muihin viranomaisiin verrattuna. Erityisen suurena kasvua pitivät Maistraatti, Patentti- ja rekisterihallitus, Väestörekisterikeskus ja Maahanmuuttovirasto.

Muutokset harmaan talouden toimijoissa ja tekotavoissa ja esimerkiksi kansainvälistyminen ovat voineet aikaansaada sen, että harmaa talous on näkynyt joillekin viranomaisille enemmän kuin ennen. Rekisteriviranomaisille ja Maahanmuuttovirastolle erityisesti väärin henkilöllisyyksien ja bulvaanien käyttö, harmaan talouden kansainvälistyminen ja luvaton ulkomainen työvoima, väärennettyjen työsopimusten käyttö ja yritysten käyttö petostarkoituksiin ovat voineet olla asioita, jotka ovat lisänneet havaintoja harmaasta taloudesta. Kokemukseen harmaan talouden määrästä ja sen kasvusta vaikuttaa myös se, kuinka hyvin harmaata taloutta pystytään havaitsemaan.

Kyselyn tuloksista oli nähtävissä, että harmaa talous ei ole katoamassa. Samanaikaisesti kun viranomaisten työ kehittyy, ja tehdyillä lakimuutoksilla on pyritty vaikuttamaan ennalta estävästi harmaaseen talouteen, myös harmaan talouden toimijat muuttavat toimintatapojaan. Tässä kilpajuoksussa viranomaiset ovat aina vähän jäljessä, ja valvontatyötä on pyrittävä jatkuvasti kehittämään.

6.2 Torjuntamahdollisuuksien kehittyminen ja haasteet

Kaksi kolmasosaa vastaajista arvioi harmaan talouden torjuntamahdollisuuksien parantuneen viimeisen viiden vuoden aikana. Tietojensaantioikeuksien lisääminen on helpottanut useiden eri viranomaisten työtä, ja vastaajat olivat sitä mieltä, että viranomaisten välinen yhteistyö on kehittynyt. Myös muutokset viranomaisten omissa toimintamalleissa ovat edistäneet valvontatyötä. Nämä asiat ovat viranomaisten vastausten perusteella kehittyneet positiiviseen suuntaan vuoden 2010 jälkeen.

Harmaan talouden toimintatavat ja toimintaa harjoittavien henkilöiden joukko muuttuvat ja lisääntyvät. Viranomaisille muutokset näkyvät monimutkaisena ja vaikeasti selvitettävänä toimintana, haasteina toiminnan pysäyttämässä ja ongelmina todellisten toimijoiden löytämisessä. Vastaajista 84 % oli sitä mieltä, että harmaan talouden kansainvälistyminen on tehnyt asioiden selvittämisen ja harmaan talouden estämisen vaikeammaksi. Neljä viidestä vastaajasta oli sitä mieltä, että talousrikollisuus ammattimaistuu.

Yli 45 % vastaajista oli sitä mieltä, että harmaata taloutta ei pystytä paljastamaan riittävän hyvin. Myös oikeusprosessien pitkä kesto ja liian hitaat viranomaisprosessit heikentävät torjuntatyön vaikuttavuutta. Tämän seurauksena harmaata taloutta harjoittavilla henkilöillä on liian

pitkään mahdollisuus jatkaa toimintaansa vielä senkin jälkeen, kun viranomaiset ovat havainneet toiminnan.

Lähes 300 (42 %) vastaajan mielestä rikoshyödyn jäljittäminen ja pois ottaminen eivät ole riittävällä tasolla, jotta torjuntatyö olisi vaikuttavaa. Harmaata taloutta harjoitetaan taloudellisen hyödyn tavoittelun vuoksi. Jotta toimintaan pystyttäisiin todella vaikuttamaan, on rahojen pois saaminen tai rahallisen hyödyn ennaltaehkäiseminen tehokkain keino.

Muutokset toimintatavoissa, kansainvälistyminen ja monimutkaistuminen tuovat harmaan talouden torjuntatyöhön haasteita osaamiseen ja riittävään tietojen saantiin. Toiminnan ja todellisten toimijoiden selvittäminen vaikeutuu, rahojen takaisin saanti on haasteellista, ja kaikki tämä vaatii valvontatyöltä aikaa ja resursseja. Lähes neljä viidestä vastaajasta oli sitä mieltä, että resurssipula on heikentänyt harmaan talouden torjuntamahdollisuuksia melko tai erittäin paljon. Vuonna 2010 tehdyssä eduskunnan tarkastusvaliokunnan selvityksessä viranomaisten nimeämät ongelmat olivat samoja. Viranomaisten nyt antamien vastausten perusteella ongelmat ovat kuitenkin kasvaneet.

6.3 Ajankohtaiset valvonnassa näkyvät ilmiöt

Ulkomainen työvoima tuo harmaaseen talouteen omat piirteensä. Heikommassa asemassa olevat ihmisryhmät ovat helpommin hyväksikäytettävissä. Työntekijöiden oikeuksien ja työnantajan velvollisuuksien laiminlyönti luo harmaata taloutta, joka vaatisi lisää toimenpiteitä ja puuttumista. Kansainvälistymisen myötä pimeään ulkomaisen työvoiman käyttö on lisääntynyt ja työmarkkinoilla on myös luvattomasti Suomessa oleskelevia ja työskenteleviä henkilöitä. Luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttöä ja alipalkkausta oli havainnut viimeisen kolmen vuoden aikana lähemmäs 30 % vastaajista.

Harmaan talouden toimijoiden ammattimaistuminen ja toiminnan monimutkaistuminen näkyy muun muassa yritysryppäiden, lyhyen elinkaaren yritysten ja monimutkaisten yritysrakenteiden hyväksikäyttämisenä ja kansainvälisiä yhteyksiä sisältävinä järjestelyinä. Järjestäytynyt rikollisuus näkyy harmaan talouden tekijäpiirissä viranomaisten kokemusten mukaan enemmän kuin ennen.

Bulvaanien ja välikäsien käyttö on hyvin yleinen tapa kätkeä todellisen toimijan ja hyödyn saajan henkilöllisyyttä. Siitä oli ollut havaintoja 64 %:lla vastaajista 19:stä eri viranomaisorganisaatiosta. Bulvaanien käyttö ei liity puhtaasti kansainvälistymiseen, mutta ulkomaisten henkilöiden käyttö bulvaaneina laajentaa harmaan talouden toimijoiden mahdollisuuksia, ja vaikeuttaa tutkintaa, koska henkilöiden tavoittaminen voi vaikeutua entisestään. Bulvaanien käyttö on vakiintunut toimintatapa, johon puuttumiseksi ei ole tehty konkreettisia toimenpiteitä.

Rahanpesun viranomaiset nimesivät useissa vastauksissa asiaksi, johon pitäisi pystyä puuttumaan paremmin erityisesti kansainvälisellä tasolla. Sitä varten yhteistyö ulkomaisten viranomaisten kanssa pitäisi saada sujuvammaksi. Lähes 30 % kaikista kyselyyn vastanneista kertoi havainneensa rahanpesua viime vuosina.

Saatujen vastausten mukaan perinteisen käteisen rahan lisäksi harmaassa taloudessa käytetään virtuaalivaluuttoja, ulkomaisia maksukortteja ja maksuvälityspalveluja. Lisäksi varojen siirto ulkomaille ja kierrättäminen ulkomaisten pankkitilien kautta sekä veroparatiisiyhtiöiden käyttö vaikeuttavat harmaan talouden selvittämistä ja varojen takaisinsaantia. Myös kansainvälinen sijoitustoiminta ja maksut ja sijoitukset ulkomaalaisille yrityksille nähtiin riskialueina.

Viranomaiset kertoivat useissa vastauksissa erilaisten arvonlisäverotukseen liittyvien väärinkäytösten olevan vakavasti otettava ilmiö. Arvonlisäveron palautuspetoksia oli työssään havainnut viimeisen kolmen vuoden aikana noin kolmasosa vastaajista. Arvonlisäveron palautuspetokset ovat erityisen haitallisia, koska tässä toimintatavassa petoksellista toimintaa harjoittaville henkilöille maksetaan rahaa suoraan Verohallinnolta.

Viranomaisten mielestä alihankinnan tai vuokratyövoiman käyttö tekee valvontatyön vaikeammaksi ja antaa siten mahdollisuuksia harmaalle taloudelle. Alihankintaketjuissa jätetään velvoitteita kuten työnantajamaksuja ja arvonlisäveroja ilmoittamatta ja maksamatta. Kansainvälistyminen liittyy myös alihankintayritysten ja työvoimaa vuokraavien yritysten taakse kätkeytyyn harmaaseen talouteen. Ketjutuksen loppupäässä voi olla ulkomaisia yrityksiä, ja usein käytetään ulkomaista työvoimaa. Vaikka rakennusallalle on tehty useita toimenpiteitä harmaan talouden saamiseksi kuriin, on ketjutus alalle tyypillinen toimintatapa.

6.4 Viranomaisten kehitysehdotuksia harmaan talouden torjuntaan

Digitaalisuus, verkkokaupan aiheuttamat muutokset, rahan, tavarankäytön ja ihmisten liikkuminen rajojen yli ja harmaan talouden ammattimaistuminen ja vakavoituminen aiheuttavat kauttaaltaan haasteita siinä, että viranomaiset pystyisivät hallitsemaan uusia toimintatapoja ja ilmiöitä.

Kyselyyn saatiin vastauksia 22 eri organisaatiosta. Havainnot ilmiöistä jakautuivat monelle eri viranomaistaholle. Viranomaiset painivat siten samojen ongelmien ja ilmiöiden kanssa kukin asioita omasta näkökulmastaan katsoen. Tämän päivän harmaan talouden toimijoiden liikkeet ovat nopeita. Viranomaisilla tulisi olla mahdollisuudet ja toimivaltuudet saada nopeasti tarvittavat tiedot, pystyä hahmottamaan kokonaiskuva, välttää päällekkäistä työtä, ja tarttua asioihin ripeästi. Koska samat ilmiöt ja toimintatavat näkyvät useiden eri viranomaisten työssä, voi ajatella, että hyvä yhteistyö ja toimiva tietojen vaihto toisi torjuntatyöhön tehokkuutta ja auttaisi viranomaisia suorittamassaan työssä. Viranomaiset antoivat vastauksissaan laajan skaalan ehdotuksia, miten tilannetta pystytään hallitsemaan ja viemään eteenpäin. Näitä ehdotuksia voisi viedä eteenpäin ja jalostaa edelleen konkreettisiksi toimenpiteiksi.

6.4.1 Yhteistyö

Vastaajien mielestä viranomaisten keskinäistä yhteistyötä tulisi edelleen voimakkaasti lisätä. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden muodot, jota eri viranomaiset voivat havaita, liittyvät usein toisiinsa. Esimerkiksi pimeän työn valvonta on hajautettua ja liian vähäistä. Yhteistyötä tarvittaisiin siten kokonaisuuden hallintaan ja toiminnan tehostamiseen. Vastaajat toivoivat esimerkiksi viranomaisille yhteistyöryhmää harmaan talouden torjuntaan, ja enemmän yhteistyössä tehtäviä tarkastuksia ja operaatioita. Yhteistyöllä voidaan myös jakaa osaamista viranomaisten kesken.

6.4.2 Tietojen saanti

Tietojen jakamista tarvitaan viranomaisten mukaan vielä nykyistäkin enemmän. Helpompi tietojenvaihto eri viranomaisten operatiivisen toiminnan tasolla tulisi mahdollistaa, ja tietoja pitäisi pystyä jakamaan oma-aloitteisesti muille viranomaisille. Sähköistä tietojen vaihtoa pitäisi kehittää. Vastaajat halusivat rahanpesuilmoitustietoja viranomaisille laajempaan käyttöön harmaan talouden analyysityöhön.

Tämän hetkisinä toimivaltuuksilla ei voida varmistaa riittävän tehokasta ja vaikuttavaa valvontatyötä. Osa vastaajista oli sitä mieltä, että viranomaisten tiedonsaantioikeuksia pitäisi laajentaa. Verotarkastajilla pitäisi olla oikeus materiaalin haltuunottoon, ja materiaalin tutkimiseen tulisi saada toimivat työvälineet.

Kolme neljäsosaa vastaajista oli sitä mieltä, että tyyppihyväksytyjen fisikaalisten kassajärjestelmien käyttöpakko ja myyntitapahtumatietojen siirtyminen suoraan Verohallinnolle auttaisi harmaan talouden torjunnassa käteistoimialoilla. Alustapalvelujen tiedot haluttiin vertailutietoina suoraan Verohallinnolle.

Harmaa talous on entistä kansainvälisempää ja vaikeammin selvitettävää. Ihmiset liikkuvat vapaasti rajojen yli, toimijoita ei tunneta tai saada kiinni, ja pimeää työtä kätetään alihankkijoiden ja useissa tapauksissa ulkomaisten yritysten tarjoamien alihankintapalvelujen ja työvoimanvuokrauksen taakse. Ammattimaisten toimijoiden määrä kasvaa. Toiminnan selvittäminen vaatii siten usein enemmän työtä ja aikaa, mutta samanaikaisesti viranomaisia vaivaa resurssipula. Kun harmaata taloutta pyritään estämään, harmaan talouden toimijat keksivät uusia keinoja pysyäksään viranomaisten edellä. Tässä toimintaympäristössä korostuu hyvien tiedonsaantioikeuksien tarpeellisuus.

6.4.3 Ennalta estäminen

Ennalta estävällä toiminnalla ja viranomaisten nopealla reagoinnilla on enemmän vaikutusta kuin jälkikäteisellä valvonnalla, koska tällöin pystytään estämään taloudellisen hyödyn syntymistä. Jälkikäteen tehtävässä valvonnassa harmaan talouden toimijat ovat aina viranomaisia askeleen edellä. Vastaajien mielestä väärin toimiviin yrityksiin tulisi pystyä puuttumaan varhaisessa vaiheessa, sillä se säästää myöhempiä resursseja. Osakeyhtiöiden perustaminen petostarkoitukseen on vastaajien mielestä liian helppoa, mikä mahdollistaa yritysten hyväksikäyttöä harmaan talouden toiminnassa. Jotta yrityksille saadaan riittävä ulkopuolinen valvonta, tilintarkastajille pitäisi säätää ilmoittamisvelvollisuus havaituista vakavista laiminlyönneistä ja rikosepäilyistä.

Viranomaisten vastauksissa esitettiin, että väärinkäytöstapauksia havaittaessa arvonlisäverovelvollisten rekisteriin ja ennakkoperintärekisteriin merkitsemättä jättäminen ja rekistereistä poistaminen pitäisi saada helpommaksi ja nopeammaksi. Valvonnan toimivuus rekisteröintivaiheessa säästää työtä ja vähentää vahingon määrää myöhemmässä vaiheessa.

Viranomaiset kannattivat yrityksistä julkaistavien tietojen lisäämistä. Vastaajista 87 % oli sitä mieltä, että se voisi vähentää harmaata taloutta. Kun yritysten verojen ja muiden velvoitteiden hoitamisesta ja veroilmoitusten antamisesta on saatavissa riittävästi reaaliaikaista julkista tietoa, vaikeuttaa se harmaan talouden harjoittamista. Yritysten läpinäkyvyys ja

riittävällä tasolla olevat tilintarkastusvaatimukset toimivat harmaan talouden torjunnassa ennaltaehkäisevinä tekijöinä. Ne mahdollistavat yrityksen ulkopuolisen valvonnan, ja esimerkiksi alihankintapalveluja ostavien tahojen oikeaan ja riittävään tietoon perustuvan arvion yrityksen luotettavuudesta.

Potentiaaliseen tulevaan harmaan talouden tekijäjoukkoon tulisi pyrkiä vaikuttamaan ennakkoon. Ulosottovelkaisuus voi joissain tapauksissa johtaa harmaan talouden harjoittamiseen. Pikavippien ja vakuudettomien kulutusluottojen saamisen rajoittamisella voitaisiin vaikuttaa velkaantumisen määrään. Viranomaisten vastauksissa ehdotettiin pikavippiyrityksille tiukempaa velvoitetta asiakkaiden tunnistamiseen.

6.4.4 Varhainen puuttuminen

Viranomaiset olivat vastauksissaan sitä mieltä, että valvontatyöhön tarvitaan tehokkuutta, reaaliaikaisuutta ja nopeaa reagointia. Koska kaikkeen havaittuun toimintaan ei ehditä tarttua, valvonnassa tulisi miettiä todellista vaikuttavuutta. Valvontakohteita ja valvottavia asioita voidaan priorisoida siten, että valvontatyö saadaan vaikuttavammaksi ja valvontaprosessi nopeammaksi. Vastaajien mielestä tutkintaprosesseja voisi tehostaa vähentämällä eri viranomaisten päällekkäistä työtä.

Viranomaisten mielestä rahavirtojen valvontaan ja erityisesti rahojen takaisin saantiin on panostettava. Rahojen pois saaminen on tärkeimpiä keinoja, joilla harmaan talouden toimijaa pystytään häiritsemään, ja se on seurauksena vaikuttavin rangaistus. Jälkikäteisessä valvonnassa rahoja ei ole usein enää löydettävissä tai saatavissa takaisin. Kertyneet tulot myös mahdollistavat harmaan talouden toiminnan jatkamista. Kuten yhdessä avoimessa vastauksessa kirjoitettiin: *"Rikoshyödyn jäljittäminen ja pois ottaminen - niin kauan kuin tähän ei päästä kunnolla käsiksi, ovat kaikki muut toimet toissijaisia ja vaikuttavuus heikompi"*.

7 Lähteet

Harmaa talous & talousrikollisuus. (29. toukokuu 2019). Noudettu osoitteesta Harmaan talouden torjuntatilastot: <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/torjunta/>

Harmaan talouden selvitysyksikkö. (2018). *Velvoitteiden hoitamista koskevien tietojen sekä liiketoimintakieltotiedon yleisöjulkisuuden, saatavuuden ja maksuttomuuden lisääminen ym.* Harmaan talouden selvitysyksikkö. Haettu 29. toukokuu 2019 osoitteesta https://www.vero.fi/globalassets/harmaatalous/selvitykset/valmistuneet-selvitykset/selvitykset-2018/2018_039-velvoitteiden-hoitamista-koskevien-tietojen-sek%C3%A4-liiketoimintakieltotiedon-yleis%C3%B6julkisuuden-saatavuuden-ja-maksuttomuuden-lis%C3%A4%C3%9F

Hirvonen, M.;Lith, P.;& Walden, R. (2010). *Suomen kansainvälistyvä harmaa talous.* Espoo: Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2010, Kopijyvä Oy.

Miettinen, J. K. (2011). *Itsevalikoituminen verkkokyselytutkimuksen haasteena.* Helsingin yliopisto, Valtiotieteellinen tiedekunta. Helsingin yliopisto. Haettu 29. toukokuu 2019

Remes, M. (2019). *Harmaan talouden kyselyiden tulokset.* Julkisojohtamisen Pro gradu - tutkielman kyselyosa, Vaasan yliopisto, johtamisen yksikkö, Vaasa. Haettu 29. toukokuu 2019 osoitteesta <https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/laajuus/kuvat-videt-ja-tiedostot/harmaan-talouden-kysely-2019.pdf>

Sisäministeriö. (2016). *Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelma vuosille 2016–2020.* Sisäministeriö;. Haettu 29. toukokuu 2019 osoitteesta <https://intermin.fi/documents/1410869/3723676/Harmaan+talouden+torjuntaohjelma+vuosille+2016-2020/5babe37d-5044-4b8f-8f10-818640590d60>

8 Lista kuvioista ja taulukoista

Kuvio 1. Vastaukset valvontasektoreittain, kpl.....	2
Kuvio 2. Vastaajan pääasiallinen toimialue, kpl	2
Kuvio 3. Vastaajien tehtävätasot, %	3
Kuvio 4. Arvio harmaan talouden kehityksestä vuosina 2014–2019, kpl.....	4
Kuvio 5. Arvio harmaan talouden yleisyydestä, kpl.....	6
Kuvio 6. Arvio harmaan talouden torjuntamahdollisuuksien kehityksestä, kpl.....	7
Kuvio 7. Tekijät, jotka olivat vastaajan mielestä parantaneet torjuntamahdollisuuksia työssä viimeisten viiden vuoden aikana	8
Kuvio 8. Veloitteidenhoitoa koskevien tietojen yleisjulkisuuden lisääminen voisi vastaajan mielestä vähentää harmaata taloutta, kpl	11
Kuvio 9. Paljonko eri tekijät ovat heikentäneet harmaan talouden torjuntamahdollisuuksia viimeisten viiden vuoden aikana, kpl.....	13
Kuvio 10. Mielipiteet erilaisten muutosten, muutosehdotusten ja ilmiöiden vaikutuksesta harmaaseen talouteen, kpl	21
Kuvio 11. Asiat, joita viranomaiset pitivät erityisen paljon harmaan talouden torjunnan vaikuttavuutta heikentävinä, kpl.....	23
Kuvio 12. Asiat, joiden viranomaiset olivat työssään havainneet liittyvän harmaan talouden harjoittamiseen viimeisen kolmen vuoden aikana, kpl	25
Kuvio 13. Tekoja, joita vastaajat olivat havainneet viimeisen kolmen vuoden aikana, kpl	26
Taulukko 1. Harmaan talouden kehitys vuosina 2014–2019 ja vuosina 2004–2009, %	5
Taulukko 2. Harmaan talouden torjuntamahdollisuuksien kehitys vuosina 2014-2019 ja vuosina 2004-2009, %.....	8
Taulukko 3. Harmaan talouden torjuntamahdollisuuksia parantaneet tekijät vuosina 2014–2019 ja vuosina 2004–2009, keskiarvo.....	10
Taulukko 4. Harmaan talouden torjuntamahdollisuuksia heikentäneet tekijät vuosina 2014-2019 ja vuosina 2004-2009, keskiarvo	13

9 Liitteet

Liite 1 Viranomaisille lähetetty kysely

Taustakysymykset

Millä valvontasektorilla toimit?

Aluehallintovirasto
Business Finland
ELY-keskus
Eläketurvakeskus
Finanssivalvonta
Kilpailu- ja kuluttajavirasto
Konkurssiasiamiehen toimisto
Maahanmuuttovirasto
Maistraatti
Patentti- ja rekisterihallitus
Poliisi
Rajavartiolaitos
Ruokavirasto
Syyttäjälaitos
Tapaturmavakuutuskeskus
Traficom
Tulli
Työllisyysrahasto
Ulosottolaitos
Valvira
Verohallinto
Väestörekisterikeskus
Muu, mikä?

Pääasiallinen toimialueesi

Ahvenanmaa
Etelä-Karjala
Etelä-Pohjanmaa
Etelä-Savo
Kainuu
Kanta-Häme
Keski-Pohjanmaa
Keski-Suomi
Kymenlaakso
Lappi
Pirkanmaa

Pohjanmaa
Pohjois-Karjala
Pohjois-Pohjanmaa
Pohjois-Savo
Päijät-Häme
Satakunta
Uusimaa
Varsinais-Suomi

Mille tehtävätasolle sijoitut?

Johtotason työt
Esimies- ja työnjohtotyöt
Asiantuntijatyöt
Toimeenpanevat työt
Muu

Harmaan talouden kehitys ja nykytilanne**Mikä on arviosi harmaan talouden kehityksestä vuosina 2014 - 2019?**

Kasvanut selvästi
Kasvanut jonkin verran
Pysynyt ennallaan
Vähentynyt jonkin verran
Vähentynyt selvästi
En osaa sanoa

Kuinka yleistä arvioit harmaan talouden olevan?

Hyvin yleistä
Melko yleistä
Melko harvinaista
Hyvin harvinaista
En osaa sanoa

Harmaan talouden torjuntamahdollisuuksien kehitys, ja torjuntatyötä tukevat ja haittaavat tekijät**Mikä on arviosi harmaan talouden torjuntamahdollisuuksien kehityksestä vuosina 2014 - 2019?**

Parantuneet selvästi
Parantuneet jonkin verran

Pysyneet ennallaan
Heikentyneet jonkin verran
Heikentyneet selvästi
En osaa sanoa

Miten seuraavat tekijät ovat mielestäsi parantaneet torjuntamahdollisuuksia työssäsi viimeisten viiden vuoden aikana?

Rastita vaihtoehto asteikolla 5-1, jossa 5= erittäin paljon, 4=melko paljon, 3=kohtalaisesti
2=jokseenkin vähän, 1=ei merkitystä.

Tutkintavaltuudet, pakkokeinot
Viranomaisten tietojensaantioikeudet
Viranomaisten tietojenvaihtoa koskevat säännökset
Viranomaisten toimintamallien kehittyminen
Viranomaisyhteistyön kehittyminen
Harmaan talouden strategia ja toimenpideohjelma
Sähköinen asiointi viranomaisten kanssa
Kansainvälisen yhteistyön kehittyminen
Muu, mikä?

Yrityksen velvoitteidenhoitoa koskevien tietojen yleisöjulkisuutta voitaisiin lisätä esimerkiksi julkaisemalla kyllä/ei -tyyppisesti keskeisimmät yrityksen julkisten velvoitteiden hoitoa kuvaavat tiedot yritystietojärjestelmässä (YTJ). Vuoden 2016 aikana YTJ:stä tehtiin yli 22 miljoonaa yritysten julkisia perustietoja koskevaa hakua.

Voisiko velvoitteidenhoitoa koskevien tietojen yleisöjulkisuuden lisääminen mielestäsi vähentää harmaata taloutta?

Hyvin merkittävästi
Jonkin verran
Ei kovin paljon
Ei ollenkaan
En osaa sanoa

Miten seuraavat tekijät ovat mielestäsi heikentäneet harmaan talouden torjuntamahdollisuuksia viimeisten viiden vuoden aikana?

Rastita vaihtoehto asteikolla 5-1, jossa 5= erittäin paljon, 4=melko paljon, 3=kohtalaisesti
2=jokseenkin vähän, 1=ei merkitystä.

Viranomaisten puutteelliset tietojensaantioikeudet
Yhtiö- ja tilintarkastuslainsäädännön löystyminen
Harmaan talouden kansainvälistyminen
Palvelujen ja työvoiman vapaa liikkuvuus

Talousrikollisuuden ammattimaistuminen
Kansainvälisen sijoitustoiminnan valvonnan aukot
Markkinoiden sääntelyn purkaminen
Sähköinen asiointi viranomaisten kanssa
Alihankinnan tai vuokratyövoiman käytön lisääntyminen
Toimivaltuuksien puute valvontatyössä
Resurssipula
Heikko yritystoiminnan läpinäkyvyys
Itsensä työllistäjien ja kevytyrittäjyyden lisääntyminen
Digitalouden ja alustatalouden kasvu
Sähköisen kaupan kasvu
Vaihtoehtoisten maksutapojen lisääntyminen
Muu, mikä?

Ehdotuksesi, mitä harmaan talouden vähentämiseksi tai sen torjunnan tehostamiseksi pitäisi kiireimmiten tehdä, tai mikä harmaan talouden torjuntaa edesauttava lakimuutos tulisi mielestäsi tehdä:

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.

Arvopapereiden hallintarekisteröinti ei tuo merkittävää riskiä harmaan talouden lisääntymisestä

Osakepääomavaatimuksen poistuminen ei tuo merkittävää riskiä harmaan talouden lisääntymisestä

Rakennusalan harmaan talouden ongelmat ovat pienentyneet käännetyn arvonlisäverojärjestelmän seurauksena

Rakentamisilmoitukset urakka- ja työntekijätiedoista ovat vähentäneet harmaata taloutta

Veronumeroiden käyttöönotto on vähentänyt harmaata taloutta rakennusallalla

Konkursseihin kohdistuvan valvonnan tehostaminen on vähentänyt konkurssien merkitystä talousrikollisten työvälineenä

Tyyppihyväksytyjen fisikaalisten kassajärjestelmien käyttöpakko ja maksutapahtumatietojen siirtyminen suoraan Verohallinnolle olisi tehokas keino harmaata taloutta vastaan käteistomaloilla

Harmaa talous ei tule riittävän laajasti ja vakavana ongelmana esille tiedotusvälineissä

Rahanpesuilmoitustietojen käyttömahdollisuus harmaan talouden analyysitoiminnassa tehostaisi harmaan talouden torjuntatyötä

Harmaa talous on vakavoitunut ja monimutkaistunut, ja tapahtuneen toiminnan selvittäminen on aiempaa vaikeampaa

Järjestäytynyt rikollisuus näkyy harmaan talouden tekijäpiirissä enemmän kuin ennen

Mihin tällä hetkellä? (Merkitse enintään 5 kohtaa / voit merkitä useamman kohdan)

Harmaan talouden paljastamiseen
Rikosten esitutkintaan
Rikosten syyteharkintaan
Rikoshyödyn jäljittämiseen ja pois ottamiseen
Oikeusprosessin kestoon
Tuomioiden tasoon
Hyödyn pois ottamiseen
Hyötymisen ennalta estämiseen
Seuraamusmaksujen tehottomuuteen
Hyödyn saajaa ei pystytä tunnistamaan
Viranomaisten väliseen tietojen vaihtoon
Viranomaisprosessin hitauteen
Viranomaisten hitauteen reagoinnissa uusiin ilmiöihin
Muuhun, mihin?

Harmaan talouden ilmenemismuodot, uudet ilmiöt

Valitse seuraavista kohdat, joiden olet viimeisen kolmen vuoden aikana havainnut omassa työssäsi liittyneen harmaan talouden harjoittamiseen: (voit merkitä useamman kohdan)

Alustatalous (internet-ympäristö ja -palvelut)
Etämyynti
Kansainvälistyminen
Järjestäytynyt rikollisuus
Käteisen rahan käyttö
Ulkomaisen työvoiman käyttö
Virtuaalivaluutat
Maksuvälityspalvelut
Laskutuspalveluyritykset (kevytyrittäjäyys)
Ladattavien maksukorttien käyttö
Idän kauppa
Verkkokauppa
Muu, mikä?

Miten harmaa talous ilmenee omassa työssäsi? Oletko havainnut seuraavia tekoja viimeisen kolmen vuoden aikana? (voit merkitä useamman kohdan)

Alipalkkaus
Alv-sisäkauppapetos
Arvonlisäveron palautuspetos
Bulvaanien ja välikäsien käyttäminen
Elintarvikkeisiin liittyvä väärinkäytös
Eläke-, työttömyys- ja tapaturmamaksujen tahallinen välttäminen
Ennakonpidätyksiin liittyvä palautuspetos
Kiskonnan tapainen työsyryntä
Konkurssikeinottelu
Korruptio
Kuittikauppa
Luvattoman ulkomaisen pimeän työvoiman käyttö
Lyhyen elinkaaren yritysten käyttö maksuvelvoitteiden välttämiseksi
Myynti ilman kuittia tai myyjä ei tarjoa kuittia
Myynti kuitilla eri hintaan
Myynti ohi kirjanpidon
Palkkaturvan hyväksikäyttö
Perusteettomat kustannusten korvaukset
Pimeä palkanmaksu
Rahanpesu
Sosiaalietuuksien väärinkäyttö
Tekaistut kuitit ja laskut
Tilaajavastuulain rikkominen
Tulojen salaaminen
Työnantajamaksujen laiminlyönti
Valeyrittäjäys (työsuhteen naamioiminen yrittäjyydeksi)
Valmisteveroihin liittyvä verojen välttäminen
Vientimyyntiin tai maahantuontiin liittyvä veropetos
Väärennetyt työsopimukset
Värien henkilöllisyyksien käyttö, identiteettipetokset
Yrityksen hyväksikäyttö petostarkoituksessa
Yrityksen kaappaus
Yritystukien väärinkäyttö (esim. työllistämistuet)
Muu, mikä?

Mitkä ovat mielestäsi tällä hetkellä vakavimmat harmaan talouden ilmiöt, joihin pitäisi pystyä puuttumaan paremmin?