

Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti

9.6.2002

HARMAAN TALOUDEN TILANNEKATSAUS KEVÄÄLLÄ 2002

Tilannekatsaus on laadittu Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektissa vastauksena valti-
ontilintarkastajien harmaan talouden torjunnasta esittämiin kysymyksiin.

SISÄLLYSLUETTELO

1. HARMAAN TALOUDEN MÄÄRITELMÄ	2
2. ARVIO HARMAAN TALOUDEN BKT-OSUUDEN KEHITYKSESTÄ SUOMESSA SEKÄ MUISSA POHJOISMAISSA JA EU-MAISSA	2
3. HARMAAN TALOUDEN ILMENEMISEN KESKEISET TOIMIALAT SUOMESSA	4
3.1. Kotimaan työvoimavaltaiset palvelualat.....	4
3.2. Ulkomaankauppaan liittyvä toiminta.....	6
3.3. Kansainvälinen sijoitustoiminta.....	8
3.3.1. Suomalaisten sijoitukset ulkomaille	8
3.3.2. Suomalaisten sijoitukset ulkomaisten kautta Suomeen	10
3.4. Muita aloja.....	12
4. VALTIONHALLINNON TOIMET HARMAAN TALOUDEN VÄHENTÄMISEKSI VIIME VUOSINA.....	12
5. ERI TORJUNTAOHJELMIEN JA VALTIONEUVOSTON PERIAATEPÄÄTÖSTEN TOTEUTUMINEN.....	14
6. PALJASTETUN HARMAAN TALOUDEN MÄÄRÄT	18
6.1. Verohallinnon harmaan talouden tarkastukset ja niiden tulokset	18
6.2. Takaisin saadut määrät.....	19
6.3. Liiketoimintakieltoon määrättyt.....	19
7. VIRANOMAISYHTEISTYÖN NYKYTILA JA KEHITTÄMISTARPEET	20
8. HARMAAN TALOUDEN TORJUNNAN ORGANISOINTI OSAKSI NORMAALIA VIRANOMAISTOIMINTAA	22
8.1. Harmaan talouden torjuntaan osallistuvat viranomaiset.....	22
8.2. Viranomaisyhteistyötä vai erillinen talousrikostorjuntaviranomainen ?	23
8.3. Harmaan talouden torjuntaan osallistuvien viranomaisten organisaation kehittäminen	25
9. TYÖMARKKINA- JA ELINKEINOELÄMÄN JÄRJESTÖJEN VASTUU JA MAHDOLLISUUDET HARMAAN TALOUDEN TORJUNNASSA	26
9.1. Järjestöjen toteuttamat toimenpiteet.....	26
9.2. Toteutettujen toimenpiteiden arviointia	26
10. ELINKEINOELÄMÄN JA VIRANOMAISYHTEISTYÖN ORGANISOINTI JA TAVOITTEET HARMAAN TALOUDEN TORJUNNASSA	27
11. ONKO LAINSÄÄDÄNTÖ HARMAAN TALOUDEN TORJUNNAN JA TALOUSRIKOLLISUUDEN OSALTA MAASSAMME AJAN TASALLA ?	28
11.1. Yhtiö-, säätö- ja kaupparekisterilainsäädäntö	28
11.2. Tilintarkastus	28
11.3. Verolainsäädäntö.....	29
11.4. Rikoslaki.....	32
11.5. Rikosprosessi.....	32
11.6. Ulosotto.....	33
11.7. Viranomaisten tiedonsaanti- ja tietojenvaihto-oikeudet.....	33
11.8. Esitutkinta ja pakkokeinot.....	33

1. Harmaan talouden määritelmä

Harmaalla taloudella tarkoitetaan sinänsä laillista taloudellista toimintaa, joka tapahtuu viranomaisilta salassa tai jonka tuottama tulo salataan toiminnasta menevien verojen ja maksujen välttämiseksi.¹ Tätä voidaan kutsua harmaan talouden fiskaaliseksi määritelmäksi. Kansantaloudellisena käsitteenä harmaalla taloudella tarkoitetaan sellaista taloudellista toimintaa, joka ei sisälly valtion bkt-laskelmiin. Fiskaalisen harmaan talouden määrä on suurempi kuin kansantaloudellisen, koska osa viranomaisilta salassa tapahtuvasta tulonmuodostuksesta on bkt-laskelmissa mukana.

Talousrikollisuudella tarkoitetaan yleisemmin yrityksen tai muun yhteisön toiminnan yhteydessä tapahtuvia taloudelliseen hyötyyn tähtääviä rangaistavia tekoja.²

Yritystoiminnan yhteydessä tapahtuva harmaa talous täyttää edellä olevan määritelmän mukaisesti talousrikollisuuden tunnusmerkit. Harmaan talouden lisäksi talousrikoksiin kuuluu lukuisa joukko muitakin kuin verotukseen liittyviä tai veronsaajiin kohdistuvia lainvastaisia tekoja. Toisaalta se osa harmaasta taloudesta, joka tapahtuu kokonaisuudessaan yksityis- tai kotitaloussektorilla, ei täytä edellä olevan määritelmän mukaisia talousrikoksen tunnusmerkkejä.

Harmaa talous ei käsitteenä kata kaikkia verorikoksia tai veronkiertoa. Harmaan talouden käsitteen ulkopuolelle jäävät esimerkiksi fiskaalisesti merkittävät suurten yritysten verojen minimointiin tähtäävät lainvastaiset järjestelyt.

Harmaasta taloudesta on käsitteenä erotettava *laiton talous*, jolla tarkoitetaan jo lähtökohdiltaan rikollisen toiminnan tuottamaa taloudellista lisäarvoa. Vastikään valmistuneen tutkimuksen³ mukaan laittoman tuotannon (huumausainekauppa, seksipalvelut sekä salakuljetetun alkoholin, tupakan ja doping-aineiden kauppa) laskennallinen arvonlisäys Suomessa oli v. 2001 yhteensä 240 – 400 miljoonaa euroa. Vuodesta 1998 laittoman tuotannon arvo on yli kaksinkertaistunut.

2. Arvio harmaan talouden BKT-osuuden kehityksestä Suomessa sekä muissa Pohjoismaissa ja EU-maissa

Harmaan talouden mittaamisen ja erityisesti tulosten kansainvälisen vertailun ongelmana on luotettavien mittareiden puuttuminen. Kansainvälisesti harmaan talouden määrää on pyritty mittaamaan mm. käytössä olevan setelistön määrään, energiankulutukseen, verotarkastuksissa löydettyihin laiminlyönteihin ja haastattelututkimuksiin

¹ Harmaan talouden selvitystyöryhmän loppuraportti, VM:n työryhmämuistioita 6/1995, Helsinki 1995

² Talousrikollisuudesta ei ole olemassa yhtenäistä ja yleisesti käytettyä määritelmää. Määrittelykysymystä on käsitelty mm. teoksissa Ahti Laitinen – Anne Alvesalo: Talouden varjopuoli, Poliisin oppikirjasarja 3/94 ja Ahti Laitinen – Erja Virta: Talousrikokset, teoria ja käytäntö, Poliisiammattikorkeakoulun oppikirjat 2/1998

³ Pekka Lith: Laittomat tavara- ja palveluhyödykkeet Suomen kansantaloudessa, Helsinki 15.5.2002

perustuvilla tutkimusmenetelmillä. Näiden käyttökelpoisuus vaihtelee huomattavasti mitattavan taloudellisen toiminnan luonteesta ja maan talouselämän rakenteesta riippuen. Esimerkiksi käytössä olevan setelistön määrällä on huomattavasti suurempi merkitys Yhdysvalloissa kuin pankkiteknikaltaan pitkälle kehittyneissä maissa kuten Suomessa. Energian kulutus taas saattaa mitata piiloon jäävää teollista tuotantotoimintaa, mutta ei esimerkiksi arvopaperimarkkinoihin liittyvää harmaata taloutta.⁴

EU:n komission pimeää työtä koskevassa tiedonannossa vuonna 1998⁵ todettiin pimeää työtä koskevien arvioiden vaihtelevan merkittävästi käytettävien arviointimenetelmien mukaan. Tästä huolimatta jäsenmaat voitiin ryhmitellä pimeän työn määrän mukaan siten, että parhaimpaan kastiin kuuluivat Skandinavian maat sekä Irlanti, Itävalta ja Alankomaat, joissa pimeän talouden suuruudeksi arvioidaan noin 5 % bruttokansantuotteesta. Toisessa ääripäässä olivat Italia ja Kreikka, joissa tämä luku on yli 20 %. Näiden välillä on kaksi ryhmää; Yhdistynyt kuningaskunta, Saksa ja Ranska, jotka ovat tilastoissa keskivaiheilla, kun taas Belgian ja Espanjan luvut ovat lähempänä korkeimpia prosenttilukuja.

Edellä mainitussa raportissa esitetyt arviot koskevat nimenomaan pimeän työn määrää eivätkä ne siten sisällä muun tyyppistä, esimerkiksi kaupan tai sijoitustoimintaan liittyvää harmaata taloutta. Ruotsin verohallinto on pyrkinyt lähestymään ongelmaa toiselta kannalta ja arvioinut eri lähteitä käyttäen *verovirheen* kokonaismäärää (skattefel-termi sisältää sekä enemmän tai vähemmän tahattomat virheet että tahallisen verovilpin). Tämän arvion mukaan virheistä ja vilpistä aiheutuva verovajaus oli Ruotsissa vuonna 1997 83,8 miljardia kruunua (4,7 % bruttokansantuotteesta ja 8,8 % julkisen sektorin kokonaisverotuloista) ja vuonna 1999 102,1 miljardia kruunua (5,1 % bruttokansantuotteesta ja 9,7 % kokonaisverotuloista)⁶.

Suomessa harmaan talouden määrää on pyritty arvioimaan lähinnä haastattelututkimuksiin perustuvan työajan käytön sekä eri tietolähteistä saaduista palkkasummista laskettujen työaikojen vertailulla, jossain määrin myös harmaan talouden käyttöä ja käyttökokemuksia testaavilla kyselytutkimuksilla. Ensiksi mainittu menetelmä antanee kohtuullisen oikeaan osuvan kuvan harmaan talouden suuruusluokasta työvoimavaltaisilla aloilla. Se ei kuitenkaan sovellu esimerkiksi kaupan ja vielä vähemmän pääomamarkkinoiden harmaan talouden mittaamiseen. Kyselytutkimusten ulkopuolelle jäävät taas kokonaan kuluttajalta tai palvelujen käyttäjältä piiloon jäävät harmaan talouden ilmenemismuodot.

⁴ Kansainvälistä vertailua lähinnä setelistön määrään ja energiankulutukseen perustuvilla mittareilla on tehty mm. Kansainvälisen valuuttarahaston tutkimuksessa *Shadow Economies Around the World: Size, Causes and Consequences*, Friedrich Schneider and Dominik Enste, IMF Working Paper WP/00/26, February 2000

⁵ Komission tiedonanto pimeästä työstä, Euroopan yhteisöjen komissio, Bryssel 7.4.1998, KOM (1998) 219

⁶ Alkuperäinen arvio on tutkimuksessa *Skattefel och skattefusk, En utvärdering av kontrollverksamheten 1997*. RSV Rapport 1998:3. Päivitetyt tiedot samoin kuin eri tutkimusmenetelmien arviointia löytyvät julkaisusta *Skattestatistisk årsbok 2000*, RSV 152 Utgåva 3

Harmaan talouden määräksi Suomessa arvioitiin vuonna 1995 valmistuneessa valtiovarainministeriön asettaman harmaan talouden selvitystyöryhmän muistiossa vuoden 1992 tasolla 20 miljardia markkaa, mikä vastasi 4,2 % silloisesta bruttokansantuotteesta. Arvio perustui lähinnä työajan käyttöön ja palkkasummiin perustuviin tutkimuksiin, jota täydennettiin joidenkin alojen osalta asiantuntija-arvioilla. Edellä mainitusta harmaan talouden määrästä aiheutuvat laskennalliset suorat tappiot yhteiskunnalle menetettyjen verotulojen ja perusteettomien tukien muodossa olivat vuositasolla 13 miljardia markkaa.⁷

Suomessa on vuoden 1995 jälkeen lähinnä verohallinnon toimeksiannosta teetetyillä tutkimuksilla pyritty seuraamaan harmaan talouden kehitystä yksittäisillä toimialoilla. Tutkimuksia on tehty mm. rakennus-, ravintola- ja muilta palvelualoilta.⁸ Sekä tutkimukset että viranomaishavainnot osoittavat, ettei harmaa talous ollut lama-ajan ilmiö vaan sen absoluuttinen määrä lisääntyy nousukaudella. Kun otetaan huomioon seuraavassa kappaleessa tarkemmin esitellyt toimialakohtaiset selvitykset sekä erityisesti vuoden 1995 jälkeen esiin tulleet harmaan talouden uudet ilmenemismuodot, ei liene perusteetonta arvioida harmaan talouden prosentuaalisen osuuden Suomen bruttokansantuotteesta pysyneen vähintään vuoden 1992 tasolla, mikä merkitsisi runsaan 30 miljardin markan tai 5 miljardin euron vuotuista määrää vuonna 2000.

3. Harmaan talouden ilmenemisen keskeiset toimialat Suomessa

3.1. Kotimaan työvoimavaltaiset palvelualat

Tuoreimmat selvitykset yksittäisten toimialojen harmaasta taloudesta ovat Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin tutkija Pekka Lithiltä tilaamat tutkimukset rakennus-⁹ ja ravintola-alalta.¹⁰

Rakennusala on niin Suomessa kuin muuallakin perinteisesti pidetty harmaan talouden keskeisenä toimialana. Vuonna 2001 valmistuneen rakentamisen piilotaloutta koskevan tutkimuksen mukaan rakennusalan harmaan talouden arvo oli vuonna 1998 laskentamenetelmästä riippuen 3 – 5 miljardia markkaa eli 9 – 16 % alan tuotannosta. Laskennallisesti määrä vastaa 17.000 – 23.000 henkilötyövuotta.

Rakennusalan harmaan talouden määrän kehityksestä saadaan eri mittareilla jossain määrin toisistaan poikkeavia tuloksia. Tulonjakotilastosta ja maksuvalvontarekisterin palkkasummista johdettujen tilastojen mukaan rakennusalan harmaan talouden absoluuttinen määrä olisi vuosina 1993 – 1999 jossain määrin noussut, mutta sen osuus kokonaistuotannosta laskenut jonkin verran. Sitä vastoin kansantalouden tilinpidon tuotoksesta johdettu talonrakentamisen piilotalouden absoluuttinen määrä on vuosina

⁷ Harmaan talouden selvitystyöryhmän loppuraportti, VM:n työryhmämuistioita 6/1995, Helsinki 1995

⁸ Mm. Pekka Lith: Palvelusektorin harmaat markkinat, Monisteita ja raportteja 5/1998 15.7.1998

⁹ Pekka Lith: Rakentamisen piilotalous 1990-luvulla, Tutkimuksia ja raportteja 1/2001, Helsinki 16.1.2001

¹⁰ Pekka Lith: Majoitus- ja ravitsemisalan harmaat markkinat, Tutkimuksia ja raportteja 2/2002, Helsinki 22.1.2002

1995 – 1999 ollut selvässä nousussa ja sen osuus rakennusalan tuotannosta pysynyt suunnilleen samalla tasolla koko ajan. Menetelmistä viimeksi mainittu sisältää kahta ensiksi mainittua paremmin sekä työttömien että ulkomaalaisen työvoiman tekemät työtunnit, joiden osuus rakennusalan harmaasta taloudesta lienee merkittävä.

Rakennusalan harmaata taloutta esiintyy edelleen perinteisessä pientalojen ja vapaa-ajan asuntojen uudisrakennuksissa sekä kotitalouksien teettämässä korjaustöissä. Fisikaalisesti merkittävin osa alan harmaasta taloudesta sijoittuu kuitenkin suurten rakennustyömaiden aliurakkaketjuihin, joissa kokonaan tai tavallisemmin osittain pimeänä maksetut palkat peitetään alalla yleisesti käytetyillä tekaistuilla aliurakka- tai tavarantoimituksilla. Suurten uudisrakennustyömaiden valvonnan parannuttua mm. työmailla käyttöön otettujen sähköisten kulkulupajärjestelmien seurauksena harmaan työvoiman merkittäväksi kohdealueeksi ovat muodostuneet mm. pääkaupunkiseudulla voimakkaassa kasvussa olleet korjaustyömaat, joilla valvonta ja tilaajan kontrolli ovat heikompia.

Ravintola-alan harmaan talouden laskennallinen määrä saattoi vuoden 2002 tammi-kuussa valmistuneen tutkimuksen mukaan ylittää salattujen palkkatulojen osalta jo 330 miljoonaa euroa (2 mrd mk) vuonna 1999. Työtunneiksi muutettuna luku vastaa yli 18.000 henkilötyövuotta. Tämä merkitsee runsaan 21 prosentin osuutta alan koko tuotannosta ja yli 100 miljoonan euron veromenetyksiä vuodessa. Ravintola-alan pienyrittäjien laskennalliset salatut tulot nostavat alan harmaan talouden kokonaismäärää 50 – 100 miljoonalla eurolla. Vielä vuonna 1995 alan palkansaajien harmaa talous oli noin 200 miljoonaa euroa vastaten alle 20 prosenttia alan tuotannosta.

Harmaan talouden keskeisiä muotoja ravintola-alalla ovat kirjanpidon ohittavalla ruoka- ja alkoholimyynnillä rahoitetut pimeät palkat ja yrittäjätulot sekä sosiaaliturvamaksujen laiminlyönti. Ravintola-alalta löytyy myös yrityksiä, jotka toimivat joko kokonaan rekisteröitymättä verohallinnon rekistereihin tai jättävät systemaattisesti verotusta koskevat ilmoitukset tekemättä ja verot maksamatta. Konkurssikeinottelu ja kertakäyttöyritysten hyväksikäyttö ovat alalla yleisiä toimintamalleja. Majoitus- ja ravintola-alalle on tyypillistä yritysten lyhytikäisyys sekä aloittaneiden ja lopettaneiden yritysten suuri osuus yrityskannasta. Harmaan talouden painopiste sijoittuu pikaruoka- ja keskiolutpaikkoihin, joissa oman ongelmaryhmän muodostavat nopeasti lisääntyneet etniset ravintolat.

Rakennus- ja ravintola-alat eivät missään tapauksessa ole ainoita toimialoja, joilla harmaata taloutta esiintyy. Viime aikoina merkittävää harmaata taloutta on todettu mm. *siivous- ja telakka-aloilla*, joilla myös ulkomaalaisen työvoiman ja ulkomaalaisten aliurakoitsijoiden osuus näyttää lisääntyvän.

Liikenteen piilotalous näyttää keskittyvän erityisesti maanteiden tavarakuljetuksiin ja takseihin sekä linja-autoliikenteen tilausajoihin. Tutkija Pekka Lith on laskenut maanteiden tavarakuljetusten laskennallisen harmaan talouden määräksi 600 - 900 miljoonaa euroa vuodessa.

naa mk vuonna 1994 ja runsaat 300 miljoonaa mk vuonna 1996.¹¹ Määrän lasku saattaa olla osittain näennäistä. Verohallinnon vuonna 1998 käynnistämässä kuljetusalan toimialatarkastuksessa on todettu osan idänkauppaan liittyvästä tavaraliikenteestä siirtyneen Venäjälle rekisteröidyille, mutta suomalaisten hallinnassa oleville yhtiöille. Näihin liittyvä harmaa talous ei käytetyillä tutkimusmenetelmillä välttämättä tule ilmi. Myös taksien kohdalla on verohallinnon suorittamissa toimialatarkastuksissa löydetty merkkejä varsin systemaattisesta tulojen salauksesta.

Myös eräiden muiden toimialojen osalta on olemassa 1990-luvun puolenvälin tietoihin perustuvia yksittäisiä tutkimuksia harmaasta taloudesta.¹² *Liike-elämän palveluista* on tutkimustuloksia vain teknisistä palveluista, joissa arvio harmaan talouden määrästä oli 100 – 500 miljoonaa mk vuodessa. *Koulutustoiminnan* arvioitu harmaan talouden osuus oli 90 miljoonaa mk vuodessa ja *parturi- ja kampaamotoiminnan* 100 – 300 miljoonaa mk vuodessa. Viimeksi mainittu merkitsi noin neljäsosaa alan kokonaisliikervaihdesta.

3.2. Ulkomaankauppaan liittyvä toiminta

Harmaan talouden kansainväliset kytkennät tulevat erityisen selvästi näkyviin Suomen idänkaupassa. Merkittävänä harmaan talouden ilmenemismuotona on Suomen Venäjän ja osin myös Viron *vientiin liittyvä kaksoislaskutus*, jonka taakse kätkeytyy huomattavan suurimittaista sekä Suomen että naapurimaiden viranomaisilta salattua liiketoimintaa.

Kaksoislaskutus tapahtuu käytännössä siten, että suomalainen vientiyritys myy tuotteensa veroparatiisiin rekisteröidylle yhtiölle normaaliin hintaan. Vienti Venäjälle tapahtuu suomalaisen myyjän tunnisteella ja Suomen tullille esitettäviin vientiasiakirjoihin liitetään veroparatiisiyhtiön kauppalasku. Ennen Venäjän tullia vientiasiakirjat vaihdetaan ja Venäjän tullille esitetään lasku, joka saattaa olla 15 - 35 % alkuperäisestä arvosta. Näin säästetään merkittävä osa Venäjän tullimaksuista, mikä hyödyttää suomalaista viejää parantuneen kilpailuaseman muodossa, luultavimmin jotakuta Venäjän viranomaisportaassa sekä ennen kaikkea välikätenä toimivan veroparatiisiyhtiön omistajia.

Ilmiö ei ole vähämerkityksellinen. Vuosina 1998 ja 1999 Suomen vienti Venäjälle¹³ oli tullitilastojen mukaan yli 40 % suurempi kuin Venäjän tuonti Suomesta. Osa erosta selittyy tilastointivirheillä ja –eroilla sekä tavarankatoamisella, mutta kaksoislaskutuksen osuus lienee varsin suuri.

¹¹ Pekka Lith: Palvelusektorin harmaat markkinat, Konsulttitoimisto Pekka Rytönen Oy, monisteita ja raportteja 5/1998, s. 36 - 41.

¹² Pekka Lith: Palvelusektorin harmaat markkinat, Konsulttitoimisto Pekka Rytönen Oy, monisteita ja raportteja 5/1998, s. 43 - 60.

¹³ Vuonna 1998 Venäjän viennin kokonaisarvo oli Suomen tullitilastojen mukaan 13,8 mrd mk ja vuonna 1999 9,5 mrd mk

Suomeen on 1990-luvulla kehittynyt kokonaan uusi toimiala idänkaupan kylkiäisinä toimivista yhtiöistä, jotka toimivat suomalaisten vientiyritysten ja venäläisten tuojien välissä muodollisina tavarantoimittajina ja hoitavat sekä kaksoislaskutuksen että sujuvaan vientimenettelyyn Venäjän päässä tarvittavat toimenpiteet. Valtaosa yhtiöistä on rekisteröity veroparatiiseihin, mutta samaan yhtiöryppäaseen saattaa kuulua myös yksi tai useampia Suomeen rekisteröityjä yhtiöitä. Jos vientituotteen muodollisena ostajana ja kaksoislaskutuksen järjestäjänä toimii veroparatiisiyhtiön sijasta suomalainen yhtiö, tähän kertyneet voitot siirretään yhtiön omistajille veroparatiisiyhtiöille maksettavilla konsulttilaskuilla. Yhtiöiden taustahenkilöinä on useimmiten todettu olevan 1990-luvulla Suomeen muuttaneita venäläisiä, jotka toimivat läheisessä yhteistyössä suomalaisten hämäreliikemiesten kanssa ja joilla on myös hyvät yhteydet Venäjän järjestäytyneeseen rikollisuuteen.

Kaksoislaskun kirjoittamista sinänsä ei valtakunnansyyttäjänviraston tuoreen tulkinnan mukaan pidetä Suomessa rikoksena, koska väärä asiakirja on tehty Venäjän eikä Suomen viranomaisia varten. Veroviranomaisilla ja poliisilla on kuitenkin tutkittavanaan useita kaksoislaskutukseen liittyviä juttuja, joissa pääkysymyksenä on mittava Suomessa tapahtuneeseen liiketoimintaan liittyvän tulon salaaminen Suomen verottajalta. Liiketoiminnan suuruusluokkaa osoittaa se, että suurimmassa Keskusrikospoliisin tutkittavana parhaillaan olevassa kaksoislaskutusjutussa veroparatiisiyhtiöryppään liikevaihto on ollut muutaman vuoden aikana lähes miljardi markkaa.

Kaksoislaskutus ei ole mitenkään yksinomaan Suomesta tapahtuvaan vientiin liittyvä ilmiö. Itse asiassa Suomen tullin mahdollisuuksia puuttua ilmiöön on rajannut pelko siitä, että suomalaiset yritykset menettävät Venäjän viennissä kilpailukykyänsä, jos menettelyyn puututaan Suomen rajoilla liian tarkkaan. EU:n ja Venäjän välillä vuonna 1999 järjestetyssä järjestäytyntä rikollisuutta käsittelevässä kokouksessa ilmiöön päätettiin puuttua yhteisesti ja vuoden 2000 syksyllä Suomen tulli toteutti yhdessä useiden muiden EU-maiden sekä Venäjän tulliviranomaisten kanssa kaksoislaskutusta vastaan suuntautuvan valvontaoperaation. Kahdessa viiden päivän pituisessa valvontajaksossa paljastui ainakin 46 kaksoislaskutustapausta. Satunnaisesti valitusta aineistosta löytyi yhteensä 63 veroparatiisiyhtiötä, joista ainakin osalla lienee hyvinkin läheisiä siteitä Suomeen.

Veroparatiisiyhtiöiden hyväksikäyttö idänkaupan yhteydessä ei rajoitu yksinomaan vientiin ja kaksoislaskutukseen. Myös tiettyjen tuoteryhmien *tuontiin* liittyy usein järjestelyjä, joissa vain osa kauppahinnasta maksetaan tavarantoimittajalle ja osa veroparatiisiyhtiön tilille. Jälkimmäiseen voi sisältyä venäläisen myyjäyhtiön omistajien osuutta, viranomaisille maksettua lahjuksia tai suomalaisten välimiesten omaa voittoosuutta. Useissa tapauksissa venäläisten Suomeen perustamat yhtiöt toimivat eräänlaisina pankkeina, joiden välityksellä rahat siirtyvät Venäjältä johonkin veroparatiisiin.

Myös Venäjän tuontiin liittyvissä veroparatiisijärjestelyissä liikutellaan merkittäviä rahasummia. Poliisin ja verohallinnon tutkittavina olleissa tai parhaillaan olevissa tapauksissa on löytynyt useita tapauksia, joissa verottajalta salattu liikevaihto on satojen miljoonien markkojen suuruusluokkaa.

Vuonna 1995 tehdyn harmaan talouden määrää koskevan arvion jälkeen on tullut esiin kokonaan uuden tyyppisiä harmaan talouden, veronkierron ja talousrikollisuuden ilmiöitä. Tällaisia ovat esimerkiksi EU:n sisäkaupan arvonlisäverojärjestelmän aukkojen hyväksikäyttöön liittyvät petokset mm. kulan ja matkapuhelinten maahantuonnissa. Tarkastuksissa ja esitutkinnassa selvitetyn pimeän maahantuonnin kokonaisarvo on ollut noin 300 miljoonaa markkaa.

3.3. Kansainvälinen sijoitustoiminta

Merkittävin kehitys vuoden 1995 jälkeen on tapahtunut kansainvälisten tai sellaisiksi naamioitujen pääomasijoitusten tuottamien tulojen puolella. Kansainvälisten pääomasijoitusten vapautuminen yhdessä 1990-luvun laman jälkeisen nousukauden ja siihen liittyneen sijoitustoiminnan kasvun kanssa on tuottanut toisaalta sijoituskelpoisia pääomia, toisaalta mahdollisuuksia sijoittaa nämä pääomat tuottavasti ja anonyymisti siten, etteivät sijoitukset ja niiden tuotot tule veroviranomaisten tietoon.

Potentiaalisesti merkittävän uhkan Suomen veropohjan kannalta muodostavat mm.

- suomalaisten mahdollisuudet tehdä talletuksia ulkomaisissa tiukan pankkisalaisuuden maihin sijoitetuissa *luottolaitoksissa* ja jättää korot ilmoittamatta,
- suomalaisten mahdollisuudet tehdä sijoituksia ulkomaisissa tiukan pankkisalaisuuden maihin rekisteröidyissä *sijoitusrahastoissa* ja jättää tuotot ilmoittamatta,
- suomalaisten mahdollisuudet sijoittaa suomalaisiin *joukkovelkakirjalainoihin* ulkomaalaisen pankin, välittäjän tai muun asiamiehen välityksellä ja saada korot ilman niistä perittävää lähdeveroa,
- suomalaisten mahdollisuudet käydä arvopaperikauppaa Helsingin pörssissä ulkomaisen *etävälittäjän* avulla taikka etäkauppaa ulkomaisissa pörsseissä ja jättää myyntivoitot ilmoittamatta,
- suomalaisten mahdollisuudet sijoittaa suomalaisiin arvopapereihin *hallintarekisterin* välityksellä ja jättää myyntivoitot ilmoittamatta sekä
- näennäisten vakuutusjärjestelyjen (ns. *salkkuvakuutukset*) muotoon puettu sijoitustoiminta, jossa vakuutus sopimus tehdään tiukan pankkisalaisuuden maahan sijoituneen vakuutusyhtiön kanssa ja tuotot jätetään ilmoittamatta.

Suomessa ei ole tehty kokonaisarviota edellä mainittujen järjestelyjen avulla vältettyjen verojen kokonaismäärästä. Ruotsin valtiovarainministeriön äskettäisen arvion mukaan ruotsalaisilla on ulkomaille sijoitettuja verotuksen ulkopuolelle jääviä varoja yhteensä 300 miljardia kruunua. Näiden sijoitusten aiheuttamat menetykset Ruotsin verotuloissa on arvioitu vuonna 1999 noin 11 miljardin kruunun suuruiseksi.¹⁴

3.3.1. Suomalaisen sijoitukset ulkomaille

¹⁴ Skattestatistik årsbok 2000, s. 179

Suomen Pankin maksutasetilaston mukaan suomalaisten sijoitukset ulkomaisiin arvopapereihin olivat kesäkuun 2001 lopussa 363 miljardia markkaa. Kasvu on ollut nopeaa, vuonna 1998 vastaava luku oli 86 miljardia markkaa. Valtaosa tästä määrästä näkyy maksutasetilastossa rahalaitosten, yritysten ja muiden institutionaalisten sijoittajien saatavina, kotitalouksien ja luonnollisten henkilöiden osuus tilastossa on vain 23 miljardia markkaa (v.1998 6,9 miljardia markkaa).

Maksutasetilasto ei kuitenkaan anna läheskään täydellistä kuvaa todellisuudesta etenkin luonnollisten henkilöiden osalta. Tilastosta puuttuvat mm.

- sellaiset luonnollisten henkilöiden sijoitukset, jotka tehdään vakuutusten ja rahastojen kautta (nämä näkyvät a.o. yhtiöiden osuudessa),
- arvopaperikaupat, jotka tehdään käyttäen ulkomaisia välittäjiä, pankkeja, rahastoja tai vakuutusyhtiöitä sekä
- kaupat, jotka tehdään esimerkiksi suomalaisten pankkien tytärbankkien tai suomalaisten sijoitusyhtiöiden ulkomaisten tytäryhtiöiden kautta.

Suomalaisten luonnollisten henkilöiden ulkomaisten sijoitusten kasvu on tosiasiasa ollut vielä nopeampaa kuin mitä maksutasetilaston luvut kertovat.

Varsinkin osakkeiden pörssikurssien kasvun hidastumisen jälkeen suosittuna sijoituskohteena ovat olleet ulkomaiset *sijoitusrahastot*. Suosituimpia ovat olleet Luxemburgiin rekisteröidyt sijoitusrahastot, joiden tarjonta Suomessa on voimakkaasti lisääntynyt. Jokin aika sitten ilmestyneessä Arvopaperi-lehdessä 178 Luxemburgiin rekisteröityä sijoitusrahastoa tarjosi palveluksiaan suomalaisille sijoittajille. Suomen Sijoitusrahastoyhdistyksen arvion mukaan suomalaista rahaa on Luxemburgin rahastoissa 15 – 20 miljardia markkaa. Markkinoinnin tärkeimpänä argumenttina on Luxemburgin tiukka pankkisalaisuus, joka mahdollistaa rahaston tuottojen ilmoittamatta jättämisen. Rahaston oman verotuksen ja siten jaettavaksi jäävän tuoton kannalta Luxemburg on itse asiassa Suomea epäedullisempi sijoituspaikka.

Suomalaisille sijoittajille markkinoidaan tehokkaasti myös muita ulkomaisia sijoitusmuotoja. Markkinoinnin argumenttina on erityisesti Luxemburgin kohdalla viittaus tiukkaan pankkisalaisuuteen ja enemmän tai vähemmän peitellysti mahdollisuuteen jättää tulot ilmoittamatta. Suomalaisilla *pankeilla ja sijoituspalveluyhtiöillä* on selvää tunkua Luxemburgiin. Erään suomalaisen pankin Luxemburgissa oleva tytärbankki kertoi yleisötilaisuuksissaan jo pari vuotta sitten, että sillä on yli 5 miljardin markan talletuskanta, josta puolet suomalaisilta tallettajilta. Myös monien täysin ulkomaalaisten pankkien Luxemburgin konttoreissa työskentelee useita suomalaisia työntekijöitä ilmeisesti suomalaisten asiakkaiden palvelutarpeen tyydyttämiseksi.

Kansainvälisten *salkkuvakuutusten* tarjonta on Suomessa lyhyen ajan sisällä moninkertaistunut. Vuonna 2000 arviot näihin vakuutuksiin Suomesta sijoitetuista rahamääristä liikkuivat sadoissa miljoonissa. Viimeisimpien lehtitietojen mukaan nyt puhutaan 3 – 4 miljardista markasta. Mm. Man-saaret ja Irlanti ovat suosittuja vakuutusyhtiöiden sijaintimaita. Salkkuvakuutukset samoin kuin erilaiset säästövakuutukset kilpaile-

vat sijoituksista sekä edullisemmalla verokohtelulla että mahdollisuudella kätkeä tuotot ulkomaille.

Suomalaisten on nykyisin erittäin helppo käydä arvopaperikauppaa ulkomaille. Internetin ja vapaan liikkumisen aikakaudella on erittäin helppoa toimia valtakunnan rajojen ulkopuolella. Ulkomaille olevat välittäjät eivät luonnollisestikaan anna mitään vertailutietoja välittämistään kaupoista Suomen viranomaisille, joten myyntivoittojen ilmoittaminen jää asianomaisen omantunnon varaan.

Oman ongelmansa muodostavat ns. *etävälittäjät* eli ulkomaalaiset sijoituspalveluyhtiöt, joilla on oikeus käydä kauppaa Helsingin pörssissä. Etävälittäjillä on nykyisin jo noin kolmannes Suomen pörssikauppojen markkinaosuudesta. Periaatteessa heidän pitäisi suomalaisten välittäjien tapaan antaa vuosi-ilmoitukset välittämistään kaupoista. Käytännössä vain yksi etävälittäjä on antanut vuosi-ilmoituksen, eikä verottajalla ole käytettävissään mitään tehokasta sanktiota ilmoitusten saamiseksi. Etävälittäjien markkinaosuuden kasvaessa tilanne alkaa murentaa kokonaan vuosi-ilmoituksiin perustuvaa arvopapereiden myyntivoittojen verotusta. Kysymyksessä on myös sijoituspalveluyhtiöiden kilpailun kannalta epäterve tilanne; etävälittäjien asiakkaat tietävät etteivät tiedot heidän tekemistään kaupoista kulkeudu veroviranomaisille toisin kuin suomalaisten välittäjien asiakkaista.

Suomalaisten kansainväliset miljardisijoitukset näyttävät tuottavan kovin huonosti. Vuoden 1999 verotustilastojen mukaan suomalaisten luonnollisten henkilöiden pääomatulot ulkomailta olivat vain vajaat 76 miljoonaa markkaa. Kaiken kaikkiaan luonnollisten henkilöiden pääomatulot olivat vuoden 1999 verotustilastojen mukaan 38 miljardia markkaa.

3.3.2. Suomalaisten sijoitukset ulkomaiden kautta Suomeen

Ulkomaiset sijoitukset suomalaisiin arvopapereihin olivat Suomen Pankin maksutasetilaston mukaan viime vuoden kesäkuun lopussa 1.078 miljardia markkaa. Tästä summasta sijoitukset osakkeisiin olivat 781 miljardia, sijoitukset joukkovelkakirjalainoihin 262 miljardia ja sijoitukset rahamarkkinapapereihin 35 miljardia markkaa. Helsingin pörssin markkina-arvosta oli samana ajankohtana ulkomaalaisomistuksessa 67,8 prosenttia. Suomalaisten arvopaperivälittäjien antamiin vuosi-ilmoituksiin sisältyy vuosittain yli miljoona ulkomaalaisten tekemää arvopaperikauppaa.

Ulkomaalaisena esiintyminen johtaa pääomatulojen verotuksen kannalta pääsääntöisesti edullisempaan lopputulokseen kuin se verotus, jonka kohteeksi suomalainen sijoittaja joutuu. Joukkovelkakirjalainojen koroista ei peritä lähdeveroa silloin kun saaja ilmoittautuu ulkomaille asuvaksi eli Suomessa rajoitetusti verovelvolliseksi. Pörsiosakkeiden, johdannaisten ja muiden rahamarkkinapapereiden myyntivoitot eivät ole ulkomaille asuvalle Suomessa veronalaisia. Poikkeuksena edullisuudesta ovat osinkotulot, joista ulkomaille asuvalle ei myönnetä yhtiöveron hyvitystä ja joista usein peri-

tään myös lähdevero. Nousevien pörssikurssien aikana osinkojen verotuskohtelun merkitys on kuitenkin jäänyt huomattavasti pienemmäksi kuin myyntivoittojen.

Ongelmana järjestelmässä on ulkomaalaisomistuksen kasvottomuus. Poikkeuksena suomalaisen osakkeenomistuksen pääsääntöisestä julkisuudesta on ulkomaalaisia osakkeenomistajia koskeva osakkeiden *hallintarekisteröinti*, jossa osakasluetteloon voidaan osakkaan sijasta merkitä vain hallintarekisterin hoitaja. Hallintarekisterin hoitajan asiakkaana on useimmiten ulkomaalainen pankki tai muu asiamies, arvopapereiden todellisesta omistajasta ei Suomessa ole välttämättä kenelläkään tietoa.

Järjestelmä mahdollistaa suhteellisen helposti myös suomalaisille kaupankäynnin suomalaisilla arvopapereilla ilman pelkoa myyntivoittojen joutumisesta verolle. Tämän voi toteuttaa pelkästään hankkiutumalla ulkomaisen pankin tai sijoituspalveluyhtiön asiakkaaksi. Varmempi vaihtoehto on kuitenkin ketjuttaa omistusta hiukan pitemmälle hankkimalla muutamalla tuhannella markalla veroparatiisiyhtiö ja tekemällä toimeksiantosopimus ulkomaisen pankin tai sijoituspalveluyhtiön kanssa tämän nimissä. Eriytyisen houkutteleva tämä vaihtoehto lienee henkilölle, joka saa työssään käyttöönsä sisäpiiritietoa ja haluaa käyttää tätä hyväkseen paljastumatta.

Joukkovelkakirjalainojen kohdalla mekanismi toimii samaan tapaan. Suomalainen voi hankkiutua suoraan tai veroparatiisiyhtiötä käyttämällä ulkomaisen pankin tai sijoituspalveluyhtiön asiakkaaksi ja saada tämän välityksellä korkotulot itselleen. Suomesta maksetaan vuosittain useita miljardeja markkoja joukkovelkakirjalainojen korkoja muutamalle suurelle eurooppalaiselle selvityskeskukselle ilman mitään tietoa koron todellisesta saajasta. Yhden näistä selvityskeskuksista väitettiin viime kesänä Ranskassa julkaistussa kirjassa syyllistyneen erittäin laajamittaiseen rikollisen rahan pesuun. Näyttöä tästä ei Luxemburgin viranomaisten tutkimuksissa kuitenkaan saatu.

Arvopapereiden ulkomaalaisomistuksen nimettömyys antaa erinomaiset mahdollisuudet myös rikollisen rahan pesuun. Suomessa ei ole mitään mahdollisuutta selvittää, onko täkäläisiin pörssiosakkeisiin tai joukkovelkakirjalainoihin sijoitettu esimerkiksi huume- tai terroristiorganisaatioiden rahoja. Koko järjestelmä perustuukin rahanpesun torjunnan kannalta siihen oletukseen, että joku muu jossakin muualla on tehnyt tarvittavat tarkistukset. Pankkien, rahamaailman ja viranomaisen toimintakulttuurin tuntemuksen perusteella saattaa epäillä, ettei näin ole aina aukottomasti tapahtunut.

Suurin paljastuneista tapauksista liittyy suomalaismieheen, joka oli 1990-luvun puolen välin jälkeen kiireisesti poistunut maasta erään konkurssipesän varat mukanaan ja ryhtynyt Neitsytsaarille rekisteröidyn yhtiönsä nimissä harjoittamaan 3 miljoonan saksanmarkan alkupääomalla arvopaperikauppaa Helsingin, Tukholman ja New Yorkin pörseissä. Myöhemmin Suomessa suoritettussa kotietsinnässä löytyi tositteita, joista kävi ilmi, että hän oli vuosina 1997 – 1998 ostanut arvopapereita 611 miljoonalla markalla ja myynyt niitä 607 miljoonalla markalla. Miehen tosiasiallisten voittojen määrä jäänee selvittämättä, koska hän oli hoitanut sijoitustoimintaansa käyttäen Luxemburgissa olevaa pankkia, josta tietoja ei ole tällaisessakaan tapauksessa saatavissa.

3.4. Muita aloja

Viime vuosina harmaata taloutta on löytynyt kokonaan uuden tyyppisiltä alueilta. *Hyväntekeväisyyskeräyksiin* ja niihin kytkeytyvään telemarkkinointiin liittyvissä väärinkäytöksissä on jo tutkituissa tapauksissa pimeiden palkkojen ja salattujen yrittäjätulosten yhteismäärä ollut kymmeniä miljoonia markkoja. Hyvin suurta osaa koko tämän tyyppisestä toiminnasta näyttävät hallitsevan pitkälle verkostoituneet ammattirikolliset, jotka onnistuvat kiinnijäämisistään huolimatta jatkamaan toimintaansa uusien yritysten tai rekisteröityjen yhdistysten sekä avustavien bulvaanien välityksellä.

Uusia ilmiöitä ovat myös *tiedemaailmaan ja tutkimustoimintaan* liittyvä veronkierto ja väärinkäytökset. Mm. lääke- ja luonnontieteelliseen tutkimustoimintaan liittyvät suuret taloudelliset intressit, tutkimuksen ja siihen liittyvän tulonmuodostuksen kansainvälisyys sekä riittävän korkeaan asemaan päässeiden tutkijoiden itsenäisyys suhteessa heitä teoriassa valvoviin instituutioihin ovat luoneet sekä houkutuksia että mahdollisuuksia mittaviin tulonsalauksiin. Tutkinnassa olleissa tapauksissa verotuksen ulkopuolelle jääneiden tai rikollisesti väärille tileille ohjattujen varojen määrä lähentelee 100 miljoonaa markkaa.

Eräs merkittävä, mutta viime aikoina vähälle huomiolle jäänyt osa-alue liittyy ns. tavallisten yritysten ja nykyisin lisääntyvässä määrin myös julkisyhteisöjen *palkansaajilleen antamiin erilaisiin luontois- ja henkilökuntaetuihin*, joita ei käsitellä palkkana ja jotka sen seurauksena jäävät myös verotuksen ulkopuolelle. Useilta tahoilta tulleiden tietojen mukaan verohallinnon halukkuus puuttua tämäntyyppisiin etuuksiin on viime vuosina selvästi vähentynyt. Kysymyksellä on merkitystä sekä veropohjan että verovelvollisten tasapuolisen kohtelun kannalta. Merkittävimpiä tällaisten ulkomaanmatkojen, merkkipäivälahjojen ja erilaisten elantomenojen korvaamiseen liittyvien etujen saajia ovat yrityksissä ja julkisyhteisöissä johtavassa asemassa olevat.

4. Valtionhallinnon toimet harmaan talouden vähentämiseksi viime vuosina

Valtiovallan systemaattinen kiinnostus harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan alkoi 1990-luvun alussa talouden laman, pankkikriisin ja sitä seuranneen konkurssiaallon, harmaaseen talouteen kyllästyneiden rakennusalan järjestöjen painostuksen ja eräiden viranomaisten aktiivisen valmistelutyön tuloksena. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunta on ollut erikseen mainittuna molempien viimeisimpien hallitusten hallitusohjelmissa ja nämä hallitukset ovat periaatepäätöksillään vahvistaneet kolme toisiaan seuraavaa talousrikostorjuntaohjelmaa. Lisäksi on ollut yksi aikaisemman hallituksen talouspoliittisen ministerivaliokunnan vahvistama ohjelma, yksi ministerityöryhmä sekä useita ministeriötason työryhmiä ja selvityshankkeita.

Aikajärjestyksessä tärkeimmät harmaan talouden torjuntaan liittyvät valtiovallan toimenpiteet ovat edenneet seuraavasti:

- Valtiovarainministeriön vuonna 1994 asettaman harmaan talouden selvitystyöryhmän välimuistio valmistui vuoden 1994 syksyllä ja loppuraportti vuoden 1995 keväällä.
- Pääministeri Esko Ahon hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta hyväksyi talousrikollisuuden torjuntaohjelman 14.2.1995. Tätä ei kuitenkaan viety koko hallituksen vahvistettavaksi.
- Pääministeri Paavo Lipposen 13.4.1995 virkaan astuneen hallituksen ohjelmassa haluttiin tehostaa harmaan talouden torjuntaa sekä julkisen talouden vahvistamiseksi että elinkeinoelämän terveen kilpailun edistämiseksi. Talousrikollisuuden torjumista ja rikoshyödyn takaisinsaantia luvattiin tehostaa tiivistämällä mm. verohallinnon, poliisin ja muiden viranomaisten keskinäistä yhteistyötä sekä kansainvälistä yhteistyötä.
- Valtioneuvosto teki 1.2. 1996 periaatepäätöksen ensimmäisestä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjumiseksi toteutettavasta toimenpideohjelmasta. Toimenpideohjelma sisälsi useita osa-alueita, joilla pyrittiin harmaan talouden ja talousrikollisuuden kokonaisvaltaiseen torjuntaan tekemahdollisuuksia vähentämällä, valvontaa ja ilmituloriskiä lisäämällä, rikoshyödyn takaisinsaantia tehostamalla ja sanktioita koventamalla, tutkimustoiminnalla sekä tiedotuskampanjalla. Ohjelmaan liittyi sekä lainsäädännöllisiä uudistuksia että talousrikostorjuntaan kohdennettavien viranomaisresurssien lisäyksiä. Torjuntatyön painopistettä haluttiin siirtää ennalta estäviin toimenpiteisiin. Ohjelmassa korostettiin eri viranomaisen keskinäistä yhteistyötä jota pyrittiin tehostamaan sekä yhteistyötä haittaavia säännöksiä muuttamalla että operatiivista yhteistoimintaa kehittämällä.
- Valtioneuvosto asetti 23.10.1997 ministerityöryhmän tekemään vuoden 1997 loppuun mennessä tarvittavat toimenpidesuositukset ja yhteenvedon muun ohessa talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelman toteutumisesta. Ministeri Jouko Skinnarin puheenjohtolla toiminut työryhmä totesi 8.1.1998 valmistuneessa raportissaan suurimman osan talousrikostorjuntaohjelmaan sisältyneistä lainsäädäntöhankkeista olevan joko toteutettu tai hyvin pitkällä valmistelussa. Ministeri Skinnarin työryhmä sisällytti raporttiinsa 13 talousrikosten ja harmaan talouden torjuntaan liittyvää toimenpide-ehdotusta.
- Valtioneuvosto teki 22.10.1998 edellä mainittuun valmistelutyöhön perustuvan periaatepäätöksen hallituksen toimintaohjelmaksi talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi. Ohjelma koski vuosia 1999 – 2001 ja se oli jatkoa vuonna 1996 vahvistetulle toimenpideohjelmalle.
- Pääministeri Paavo Lipposen huhtikuussa 1999 virkaansa astuneen uuden hallituksen ohjelman mukaan hallitus kiinnittää erityistä huomiota harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjumiseen. Siihen pyritään kehittämällä viranomaisten toimintaedellytyksiä, yhteistyötä ja verotusmenettelyä. Käynnissä olevan sosiaaliturvan väärinkäytöksiä koskevan selvityksen perusteella tehdään tarvittavat toimenpiteet niiden ehkäisemiseksi. Tämä edellyttää säännösten, valvonnan ja viranomaisyhteistyön lisäämistä. Poliisin voimavaroja lisätään ja vahvistetaan sen toimintaedellytyksiä estää huumorikollisuutta, selvittää talousrikoksia sekä ehkäistä järjestäytyntä rikollisuutta. Syyttäjäresurssit turvataan ja käännetty todistustaakka otetaan käyttöön rikoshyödyn takaisin saamiseksi törkeissä taloudellista hyötyä tuottavissa rikoksissa.

- Valtioneuvosto vahvisti 20.6.2001 tekemällään periaatepäätöksellä kolmannen talousrikostorjuntaohjelman vuosiksi 2002 – 2005. Ohjelman tarkoituksena on talousrikollisuuden ja harmaan talouden sekä niiden aiheuttamien vahinkojen sekä rikoksentekomahdollisuuksien merkittävä vähentäminen. Ohjelman toteuttamisella torjutaan erityisesti julkiseen tulo- ja menorahoitukseen sekä elinkeinoelämään kohdistuvia väärinkäytöksiä. Ohjelmalla edistetään myös elinkeinoelämän omien torjuntavalmiuksien kehittymistä ja vahvistetaan elinkeinoelämän tervettä kilpailua ja parannetaan sen toimintaedellytyksiä.

5. Eri torjuntaohjelmien ja valtioneuvoston periaatepäätösten toteutuminen

Talousrikostorjuntaohjelmien ja valtioneuvoston periaatepäätösten toteutumista voidaan tarkastella monella eri tasolla. Suhteellisen selkeästi on todettavissa, mitkä talousrikostorjuntaohjelmiin kirjatusta lainsäädäntö- ja muista hankkeista ovat toteutuneet. Jossain määrin vaikeampaa on mitata sitä, miten talousrikostorjuntaohjelmat ovat vaikuttaneet viranomaisen toimintaan, resursseihin ja toiminnalla saavutettuihin tuloksiin. Erityisen vaikeata on arvioida, missä määrin ohjelmilla on saavutettu niille asetetut tavoitteet talousrikosten ja harmaan talouden vähentämiseksi ja mitä vaikuttavuutta on ollut sekä yksittäisillä toteutetuilla hankkeilla että ohjelmilla kokonaisuudessaan.

Vahvistettuihin talousrikostorjuntaohjelmiin sisältyy kaikkiaan useita kymmeniä hankkeita tai yksittäisiä lainsäädännön muutosehdotuksia. Osa ehdotuksista on toteutunut alkuperäisen tarkoituksen mukaisina, osa enemmän tai vähemmän muutettuina. Jotkut aikaisempiin ohjelmiin sisältyneistä ehdotuksista ovat pudonneet toteutumattomina pois myöhemmistä, jotkut jääneet ohjelmien pysyväiskohteiksi. Toisaalta varsinaisiin talousrikostorjuntaohjelmiin sisältyvien ehdotusten ulkopuolelta on saattanut käynnistyä harmaan talouden ja talousrikosten torjunnan kannalta tärkeitä lainsäädäntö-hankkeita.

Seuraavassa on tarkasteltu ohjelmiin sisältyviä keskeisiä hankkeita asiaryhmittäin.

Osakeyhtiöiden väärinkäytösmahdollisuuksien vähentäminen ja kaupparekisterin luotettavuuden lisääminen.

- Vuoden 1999 alussa voimaan tulleella lainmuutoksella toteutettuun *osakeyhtiön minimipääoman korottamiseen* liittynyt 7 vuoden siirtymäaika ja osakepääoman tosiasiallisen maksamisen heikko kontrolli ovat merkittävästi vähentäneet uudistuksen merkitystä.
- Osakeyhtiölain 1.4.2001 voimaan tulleella muutoksella (1094/2000) on annettu Patentti- ja rekisterihallitukselle mahdollisuus *poistaa rekisteristä yhtiöt*, jotka eivät ole ilmoittaneet sinne kehotuksesta huolimatta tietojaan vuoden kuluttua tilikauden päättymisestä, joilla ei ole rekisteriin merkittyjä vastuuhenkilöitä tai joiden konkurssi on rauennut varojen puutteeseen. Toistaiseksi tämän säännöksen vaikutusta Patentti- ja rekisterihallituksen toimintaan on vaikea arvioida,

periaatteessa se antaisi mahdollisuuden siivota kaupparekisteristä ainakin osan niistä noin 70.000 yrityksestä, joilla ei verohallinnon tietojen mukaan pitäisi olla toimintaa, mutta joita käytännössä käytetään erilaisten talousrikosten välineinä.

- Samoin 1.4.2001 voimaan tulleella Yritys- ja yhteisötietolailla (244/2001) on otettu käyttöön kaikille yrityksille *yleinen yritys- ja yhteisötunnus*, joka korvaa aikaisemmat kaupparekisterinumeron ja liike- ja yhteisötunnuksen. Tunnus on merkittävä yrityksen käyttämiin kirjeisiin ja lomakkeisiin ja se parantaa jossain määrin ulkopuolisen mahdollisuuksia havaita esimerkiksi ristikkäisten nimenmuutosten taakse kätkeytyjä toimijoiden ja vastuiden muutoksia. Järjestelmä mahdollistaa myös yrityksen arvonlisävero- ja ennakoperintärekisteröintien voimassaolon reaaliaikaisen tarkistamisen.

Tilintarkastusinstituution kehittäminen palvelemaan paremmin harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa.

- Ensimmäiseen talousrikostorjuntaohjelmaan sisältynyt ajatus *tilintarkastajan yrityksen verojen laiminlyöntejä koskevasta raportointivelvollisuudesta* ei ole toteutunut.
- Ehdotus *maallikkotilintarkastajien käytöstä luopumisesta* ei ole toteutunut.
- Tilintarkastuslain muuttamisesta annetulla lailla (630/2001) tilintarkastajalle on säädetty velvollisuus tehdä *ilmoitus kaupparekisteriin, mikäli hän eroaa kesken toimikauden*. Tämä antaa velkojille ja muille sidosryhmille mahdollisuuden reagoida yrityksen tilanteeseen nykyistä aikaisemmin. Lakia sovelletaan ensimmäisen kerran 1.1.2002 tai sen jälkeen alkavaan tilikauteen kohdistuvaan tarkastukseen.

Konkursseihin ja konkurssipesiin kohdistuvan valvonnan tehostaminen.

- Konkurssisääntöä muutettiin 1.3.1998 voimaan tulleella lailla 1218/1997, jossa *pesänhoitajan kelpoisuusehtoja* tiukennettiin niin, ettei pesänhoitajalla ei saa olla velalliseen eikä velkojaan hänen riippumattomuuttaan vaarantavia sidonnaisuuksia. Samalla määrättiin konkurssipesän hoitajille *velvollisuus laatia selvitys velallisesta* ja velallisen konkurssia edeltäneestä toiminnasta. Edelleen säädettiin, että konkurssin tultua vireille tuomioistuim voi määrätä velallisen omaisuutta tai kirjanpitoaineistoa koskevasta *takavarikosta tai muusta turvaamistoimenpiteestä*.
- Konkurssipesien hallinnon valvonnasta annetun lain 7 §:ää muutettiin samoin 1.3.1998 voimaan tulleella lailla 1219/1997. Tämän mukaan tuomioistuim voi konkurssiasiamiehen hakemuksesta *vapauttaa pesänhoitajan tehtävästään* konkurssisäännön 61 §:ssä säädetyillä perusteilla.
- Konkurssipesien hallinnon valvonnasta annetun lain 1 §:ää muutettiin 1.4.2001 voimaan tulleella lailla 1095/2000. Tämän mukaan konkurssiasiamies voi erityisestä syystä määrätä, että *valtio ottaa vastatakseen osakeyhtiön selvitysmenettelyn kustannuksista*.

Verolainsäädännön aukkojen tukkiminen harmaan talouden ehkäisemiseksi

- *Verokeidasvaltiossa* sijaitsevan yrityksen avulla verotuksellisia etuja hankkineelle säädettiin korostettu näyttövelvollisuus oikeustoimen tosiasiallisesta luonteesta 1.11.1998 voimaan tulleella verotusmenettelystä annetun lain 26 §:n muutoksella (477/1998).
- *Kansainvälisiin korkovirtoihin* kohdistuvan verovalvonnan tehostaminen ei ole toteutunut.
- *Tulojen salaamismahdollisuuksien* vähentäminen tarkkailuilmoituksen antamisvelvollisuutta laajentamalla toteutettiin Verohallituksen 6.9.1996 yleisestä ilmoittamisvelvollisuudesta antamassa päätöksessä. Tässä päätöksessä määrättiin luonnollisille henkilöille maksetut tekijänoikeuskorvaukset sekä edustajien ja asiamiesten palkkiot ilmoitettaviksi suoritusten maksajien vuosi-ilmoituksissa riippumatta siitä, onko niistä toimitettu ennakonpidätystä. Tarkkailuilmoituksen antamisvelvollisuus jäi paljon alkuperäisestä ehdotuksesta suppeammaksi ja menetti samalla suuren osan merkityksestään harmaan talouden torjunnassa.
- *Arvonlisäveron kiertämismahdollisuuksien* vähentäminen rakennus- ja muita työvoimavaltaisia aloja koskevan ns. käännetyn arvonlisäverovelvollisuuden avulla ei ole toteutunut.
- *Osakkeiden hallintarekisteröintiin* liittyvien väärinkäytösmahdollisuuksien vähentäminen ei ole toteutunut.
- *Työvoimavaltaisten alojen tiedonantovelvoitteiden* tehostaminen ei ole toteutunut.

Viranomaisten välistä tietojenvaihtoa ja viranomaisten tietojen saannin mahdolli-suuksia koskevien säännösten kehittäminen

- *Verohallinnon tiedonsaantioikeuksia* laajennettiin harmaan talouden selvitystyöryhmän ehdotusten mukaisesti 1.4.1995 voimaan tulleella verohallintolain muutoksella. Tämä sisälsi mm. mahdollisuuden tehdä vertailutietotarkastuksia ja sivullisen tiedonantovelvollisuuden laajentamisen. Samalla laajennettiin *verohallinnon oikeutta ilmoittaa havaitsemistaan muista kuin verotukseen liittyvistä väärinkäytöksistä* muille viranomaisille. Uudet säännökset loivat perustan sekä verohallinnon omille mahdollisuuksille paljastaa harmaata taloutta että harmaan talouden torjuntaan liittyvän viranomaisyhteistyön kehittämiseksi.
- Vuoden 2000 alussa voimaan tullessa verotustietojen salassapidosta ja julkisuudesta annetussa laissa (1346/1999) toteutettiin pitkään vireillä ollut ehdotus *poliisin mahdollisuudesta saada verotustietoja* jo ennen esitutkinnan aloittamista mm. rikosten ennalta ehkäisemistä varten. Tämä säännös on merkittävästi auttanut viranomaisyhteistyötä. Ongelmana on kuitenkin edelleen se, ettei massatietoja voida vaihtaa eikä tehdä rekisterivertailuja eri hallintojen tietokannoista.
- *Tuotevalvontakeskuksen oikeus verotustietojen saantiin* toteutui 1.4.1998 voimaan tulleella lainmuutoksella (210/1998).
- *Työttömyysturvan väärinkäyttöksiin* liittyvää valvontaa tehostettiin vuoden 1999 alussa voimaan tulleella työttömyysturvalain muutoksella (1175/1998), joka mahdollistaa eri etuuksien saajia koskevien tietojen yhdistämisen STM:n edunsaajarekisteriin sekä tämän tietojen saannin muilta viranomaisilta ja rahalaitoksilta.

- *Työeläkelaitosten* mahdollisuuksia ilmoittaa havaitsemistaan väärinkäytöksistä verohallinnolle parannettiin vuoden 1997 alussa voimaan tulleella työntekijäin eläkelain muutoksella (1167/1996).
- *Yritystukien maksajien* tiedonsaantimahdollisuuksia muilta viranomaisilta paransivat merkittävästi vuoden 2000 alussa voimaan tullut laki rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista (1353/1999). ja vuoden 2001 alussa voimaan tullut laki yritystoiminnan tukemisesta (1068/2000)

Sanktioiden tehostaminen

- Laki *liiketoimintakiellosta* annetun lain muuttamisesta (1220/1997) tuli voimaan 1.3.1998. Liiketoimintakieltojärjestelmää tehostettiin muun muassa tarkistamalla kiellon määräämisedellytyksiä, pidentämällä kiellon määräämistä koskevan vaatimuksen esittämisaikaa ja nostamalla kiellon vähimmäisaika kolmeen vuoteen ja enimmäisaika seitsemään vuoteen. Liiketoimintakiellon valvonta määrättiin poliisin tehtäväksi.
- Ns. *passiivista veropetosta* koskeva rikoslain 29 luvun 1 §:n muutos toteutettiin 1.2.1998 voimaan tulleella lailla 1228/1997. Veropetoksen tekotapaluetteloon lisättiin sellaisen veron määräytymistä koskevan velvollisuuden laiminlyöminen, jolla on merkitystä veroa määrättäessä. Rangaistavuuden edellytyksenä ei enää ole se, että laiminlyöntiä edeltää viranomaisen kehoitus velvollisuuden täyttämiseen.
- *Kirjanpitorikoksen* törkeän tekemuodon kriminalisointi on toteutumassa parhaillaan Eduskunnan käsiteltävänä olevan talousrikoksia koskevan rikoslakipaketin yhteydessä (HE 53/2002).

Ulosoton ja rikoshyödyn takaisinsaannin tehostaminen

- Ulosottolakia muutettiin lailla 171/1997, joka tuli voimaan 15.3.1997. Lakiin lisättiin ulosottoviranomaisten *tietojensaantioikeutta ja salassapitovelvollisuutta koskevat säännökset*. Ulosottomiehellä on oikeus saada muun muassa tietoja velallisen pankkitileistä ja velallisen tekemistä sopimuksista. Mahdollisuus *ulosmitata omaisuutta sivullisen hallinnasta* vähentää ns. valeoikeustoimien vaikutusta. Jos velallinen on velkojien vahingoksi luovuttanut omaisuutta niin, että omistusoikeus on siirtynyt sivulliselle, on mahdollista määrätä takaisinsaantia turvaava takavarikko.
- Ulosottolain 1.6.1999 voimaan tulleella muutoksella 481/1999 ulosottolakiin lisättiin säännöksiä, joiden tarkoituksena on *estää keinotekoisiiin järjestelyihin perustuva ulosoton välttäminen*. Muutettujen säännösten mukaan sellainen järjestely, jossa käytetään asian varsinaista luonnetta tai tarkoitusta vastaamatonta oikeudellista muotoa ilmeisesti ulosoton välttämiseksi tai omaisuuden pitämiseksi velkojien ulottumattomissa, ei muodosta ulosmittauksen estettä. Muutoksella on myös pyritty estämään ulosoton välttely perusteettoman suurten luontoisetujen ja luotollisen tilin avulla.
- Ehdotus *kirjanpitonsa laiminlyöneen osakeyhtiön nimissä toimineen henkilökohtaisesta vastuusta verovelvoista* ei ole toteutunut.
- Vuoden 2002 alussa tuli voimaan mm. ns. *laajennettua rikoshyödyn menettämistä* koskevan säännöksen sisältävä laki rikoslain muuttamisesta (875/2001). Tämän

mukaan eräisiin törkeisiin rikoksiin syyllistyneeltä tai hänen lähipiiriltään voidaan tuomita omaisuus kokonaan tai osaksi valtiolle menetetyksi, jos rikos on luonteeltaan sellainen, että se voi tuottaa huomattavaa taloudellista hyötyä ja jos on syytä olettaa omaisuuden olevan kokonaan tai osaksi peräisin rikollisesta toiminnasta, jota ei ole pidettävä vähäisenä.

6. Paljastetun harmaan talouden määrät

6.1. Verohallinnon harmaan talouden tarkastukset ja niiden tulokset

Verohallinto kerää vuosittain tilastot sekä toimitettujen verotarkastusten lukumääristä että verotarkastusten perusteella maksuun pantaviksi esitetyistä määristä. Seurantajärjestelmä ei sitä vastoin anna mahdollisuutta seurata tarkastusten perusteella maksuunpantujen määrien tosiasiallista kertymistä.

Tarkastuksen kokonaistilastojen lisäksi Verohallitus on vuodesta 1995 lähtien kerännyt erikseen tiedot harmaan talouden alueelle kohdistetuista verotarkastuksista ja niiden tuloksista sekä näiden tarkastusten perusteella tehdyistä rikosilmoituksista. Harmaan talouden tarkastusten tilastointi on osoittautunut jossain määrin ongelmalliseksi, koska raja harmaan talouden alueella toimivan ja muun tarkastuskohteen välillä ei ole mitenkään selvä. Harmaan talouden tarkastustuloksiksi ei yleensä ole tilastoitu esimerkiksi tapauksia, joissa muuten avoimesti ja rekisteröitynä toimiva yritys on maksanut henkilökuntansa tai omistajiensa yksityiskuluja tai antanut näille verotuksen ulkopuolelle jätettyjä luontoisetuja.

Harmaan talouden verotarkastusten tulokset ovat olleet vuosina 1995 – 2001 seuraavat:

Vuosi	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Verotarkastuksia	967	1245	1033	896	873	709	655
- näistä tarkastusiskuja	84	138	263	204	133	113	119
Rikosilmoituksia	548	695	640	553	337	368	335
- veropetos	309	285	223	249	180	154	183
- kirjanpitorikos	289	376	286	267	145	196	128
- velallisen rikokset	42	34	39	37	12	18	24
Löydetty harmaa talous milj.mk	639	570	737	635	557	565	391
- mustat palkat	163	152	201	154	127	162	99
- lisäykset yrityksen tuloon	314	283	370	302	184	238	190
- peitelty osinko	162	135	166	179	246	165	102
Maksuunpanoesitykset milj.mk	418	397	479	387	333	321	254
- ennakoperintä	92	96	100	64	59	85	73
- arvonnäisävero	63	90	108	82	59	58	53
- välittömät verot	263	211	271	241	215	178	128

Tilastojen mukaan verohallinnon suorittamien harmaan talouden tarkastusten määrä on laskenut tasaisesti ja pudonnut huippuvuodesta 1996 lähes puoleen vuoteen 2001 mennessä. Viranomaisyhteistyönä suoritettujen tarkastusiskujen määrä on kahden viimeksi kuluneen vuoden aikana ollut 45 % vuoden 1997 tasosta. Paljastetun harmaan talouden ja tarkastusten perusteella tehtyjen maksuunpanoesitysten määrä on laskenut lähes samassa suhteessa, vaikkakaan ei aivan yhtä voimakkaasti. Nimenomaan tarkastusiskujen määrän supistuminen näkyy näiden tarkastusten perusteella tehtyjen rikosilmoitusten lukumäärässä, joka on myös laskenut alle puoleen vuoden 1996 tasosta.

Harmaan talouden torjunta on valtiovarainministeriön ja Verohallituksen välisten tulostavoitesopimusten mukaan kuulunut kaikkina viime vuosina verovalvonnan painopistealueisiin. Verohallituksen ja verovirastojen välisissä tulostavoitesopimuksissa verovirastojen on edellytetty verovirastojen lisäävän verotarkastukseen kohdistettavia voimavaroja. Käytännössä tässä ei ole kuitenkaan onnistuttu. Vuonna 2001 verotarkastukseen käytettyjä henkilötyövuosia oli koko maassa yhteensä 509, mikä merkitsi 11 henkilötyövuoden vähennystä vuoteen 2000 verrattuna.

6.2. Takaisin saadut määrät

Harmaan talouden tarkastusten seurauksena takaisin saatuja määriä ei ole voitu tilastoida, koska seurantajärjestelmät eivät nykyisellään anna siihen mahdollisuutta. Yleisesti ottaen verojen kertyminen harmaan talouden piiriin kuuluvissa kohteissa onnistuu lähinnä vain niissä tapauksissa, joissa viranomaisten yhteisen tarkastusiskun yhteydessä on voitu toteuttaa verotakavarikko- tai muita turvaamistoimenpiteitä. Jossain määrin kuvaa tämäntyyppisen toiminnan onnistumisesta antavat poliisin keräämät tilastot talousrikoksista takaisin saadun rikoshyödyn määristä:

Talousrikoksissa takaisin saatu rikoshyöty milj. mk

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
143	198	142	178	172	246	187

Poliisin tilastot sisältävät myös muun tyyppistä kuin harmaaseen talouteen liittyvää talousrikollisuutta eikä niistä ole mahdollista eritellä eri viranomaisten toimin saatuja tuloksia. Esimerkiksi vuoden 2000 tilastopiikki on paljolti KRP:n tutkimien tiedemaailmaan liittyvien rikosten yhteydessä takaisin saadun rikoshyödyn ansiota.

6.3. Liiketoimintakieltoon määrätty

Liiketoimintakieltojen määristä kerättiin tilastoja 1.3.1998 voimaan tulleen uuden liiketoimintakieltoain valmistelun yhteydessä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen teettämässä selvityksessä todettiin liiketoimintakieltoja määrätyn seuraavasti:¹⁵

¹⁵ Jyrki Tala – Risto Jaakkola – Marja Tuokila: Liiketoimintakielto ja yrittäjien väärinkäytökset, Oikeuskäytäntöä ja kokemuksia lain ensimmäisiltä vuosilta, Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 128, Helsinki 1995, s.99

<i>Vuosi</i>	<i>Liiketoimintakieltoja</i>
1986	2
1987	5
1988	8
1989	10
1990	14
1991	10
1992	10
1993	14
1994	11

Lainmuutoksen jälkeen kieltojen lukumääriä on tilastoitu systemaattisesti. Lukumäärät ovat kääntyneet selvään nousuun vuoden 1998 jälkeen.

<i>Vuosi</i>	<i>Liiketoimintakieltoja</i>
1998	18
1999	21
2000	57
2001	79

7. Viranomaisyhteistyön nykytila ja kehittämistarpeet

Viranomaisyhteistyön kehittäminen on ollut keskeisellä sijalla sekä molemmissa talousrikistorjuntaohjelmissa että viimeisimpien hallitusten ohjelmissa. Näissä on korostettu sekä yhteistyötä haittaavien salassapitosäännösten poistamista että aktiivisten yhteistoimintamuotojen kehittämistä. Talousrikistorjuntaohjelmien tuloksena on käynnistetty myös konkreettisia viranomaisyhteistyön tehostamiseen tähtääviä projekteja ja hankkeita.

Talousrikistorjuntaohjelmien tuloksena käynnistetyt projektit ja hankkeet

Ensimmäisen talousrikistorjuntaohjelman yhteydessä perustettiin valtiovarainministeriön päätöksellä Uudenmaan lääninveroviraston yhteyteen 1.11. 1996 — 31.12.1998 väliseksi ajaksi verohallinnon, poliisin ja ulosottotoimen edustajista koostuva projektiryhmä. Projektiryhmän tehtävänä oli soveltaa ja kehittää reaaliaikaisiin tarkastusiskuihin perustuvaa verotarkastustoimintaa, kokeilla ja kehittää erilaisia, nykyistä tiiviimpiä viranomaisten yhteistoimintamalleja, sekä toimia verohallinnon ja yhteistyöviranomaisten koulutuspaikkana.

Projektiryhmän 28.7.1999 luovutetussa loppuraportissa¹⁶ selostettiin laajasti harmaan talouden torjuntaan liittyvästä viranomaisyhteistyöstä saatuja kokemuksia sekä torjunnassa ja yhteistyössä esiintyneitä ongelmia. Loppuraporttiin sisältyi useita viranomaisyhteistyön kehittämiseen liittyviä toimenpide-ehdotuksia:

¹⁶ Harmaan talouden projektiryhmän loppuraportti, Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1999:1

- viranomaisten yhteistyötä koskevat ohjeet tulisi saattaa ajan tasalle,
- poliisille tulisi säätää oikeus verotusta koskevien tietojen saantiin rikosten ennalta ehkäisemisen, paljastamisen ja rikoshyödyn jäljittämisen tehostamiseksi,
- verotarkastajan toimivalta tulisi ulottaa koko maahan verovirastojen toimivaltarojoista riippumatta,
- verotarkastajalla tulisi olla oikeus ottaa tarkastettavan kirjanpitoaineisto tarkastusta varten haltuunsa,
- verohallinnon veroa kerryttävää toimintaa tulisi tehostaa mm. asianvalvonnan resurssien lisäämisen, ulosottoyhteistyön ja päätöksenteon nopeuttamisen avulla,
- harmaan talouden torjuntaan ja viranomaisyhteistyöhön erikoistuneita yksiköitä tulisi perustaa ainakin suurimpiin verovirastoihin, sekä
- harmaan talouden torjuntaa olisi koordinoitava valtakunnallisesti perustettavaksi ehdotetun talousrikostorjuntaprojektin toimesta.

Valtiovarainministeriö asetti 30.10.1998 valtioneuvoston hyväksymän uuden talousrikostorjuntaohjelman mukaisen selvityshankkeen, jossa tehtävänä oli yhteistyössä sisäasiainministeriön ja oikeusministeriön sekä talousrikostorjunnan johtoryhmän kanssa selvittää harmaan talouden ja rikollisuuden torjuntaa haittaavat osaamiseen, asenteisiin, säännöstöön ja toimintatapoihin liittyvät esteet viranomaisyhteistyössä ja tehdä ehdotus tarvittavista toimenpiteistä sekä toimintojen organisoinnista erityisesti kansainvälisen ja järjestäytyneen taloudellisen rikollisuuden torjunnan vaatimat erityistarpeet huomioon ottaen.

Selvitysmiehen ehdotuksen pohjalta valtioneuvosto teki 16.3.2000 päätöksen viranomaisyhteistyön kehittämisestä määräaikaisena projektina. Päätöksen mukaan projektin työ käynnistyi 16.3.2000 ja päättyi 31.12.2001. Päätöksessä ja sen liitteenä olevassa muistiossa määriteltiin projektin tehtävät, toimintakausi ja projektille osoitettavat resurssit.

Periaatepäätöksen mukaan projektin tarkoituksena on

- 1) parantaa viranomaisten valmiuksia paljastaa harmaata taloutta ja erityisesti julkiiseen talouteen kohdistuvia talousrikoksia kuten yritystukien väärinkäyttöä,
- 2) selkeyttää kokonaiskuvaa harmaasta taloudesta ja talousrikollisuudesta sekä niiden torjuntatoimenpiteiden vaikuttavuudesta sekä
- 3) tehostaa harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaan liittyvää viranomaisten yhteistyötä kartoittamalla yhteistyössä esiintyviä ongelmia ja tekemällä aloitteita yhteistyön kehittämiseksi.

Projektin tehtävänä on harmaaseen talouteen ja talousrikollisuuteen liittyvien tietojen kerääminen, käsittely, analysointi ja jakaminen. Projekti ei itse suorita tutkintaa tai muita operatiivisia toimenpiteitä. Projekti raportoi toiminnastaan valtioneuvoston 22.10.1998 tekemän periaatepäätöksen toteutumista seuraamaan asetetulle talousrikostorjunnan johtoryhmälle ja toimii samalla tämän valmisteluelimenä.

Valtioneuvoston 20.6.2001 vahvistamaan kolmanteen talousrikostorjuntaohjelmaan sisältyy päätös Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin toiminnan jatkamisesta vuoden 2005 loppuun.

Käytännön viranomaisyhteistyö talousrikostorjunnassa

Edellä mainittujen projektien rinnalla käytännön viranomaisyhteistyötä on merkittävästi kehitetty viimeksi kuluneen kymmenen vuoden aikana. Perinteisten eri viranomaisten johtotason yhteistyöryhmien lisäksi käynnistettiin poliisin, ulosoton ja verohallinnon yhteiset rikoshyödyn jäljitysryhmät 1990-luvun puolen välin jälkeen. Kansainvälisiä harmaan talouden ja talousrikollisuuden ongelma-alueita on käsitelty poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen PTR-yhteistyöryhmissä samoin kuin verohallinnon, tullin, poliisin, ulosoton ja rajavartiolaitoksen edustajista muodostetussa itäprojektissa.

Harmaan talouden torjunnan korostuminen eri viranomaisten toiminnassa on tuonut mukanaan uuden tyyppisiä toimintamalleja, jotka edellyttävät eri viranomaisten reaaliaikaista yhteistyötä aikaisempien virka-apupyyntöjen ja viranomaiselta toiselle siirtyvien peräkkäisten prosessien asemasta. Rikosprosessiuudistus on puolestaan edellyttänyt esitutkintaviranomaisilta ja syyttäjiltä aikaisempaa tiiviimpää yhteistyötä.

Viranomaisyhteistyö on harmaan talouden ja talousrikosten torjunnassa vakiinnuttanut asemansa normaalina toimintamallina. Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin eri viranomaisten keskuudessa suorittamassa kartoituksessa yhteistyön pahimpana ongelmana pidettiin kaikkien viranomaisten keskuudessa vallitsevaa lähes epätoivoista resurssipulaa ja töiden ruuhkautumista. Jossain määrin yhteistyötä edelleen haittaavat eri viranomaisten erilaiset prioriteetit ja puutteellinen tietämys toisten viranomaisten menettelytavoista. Viranomaisyhteistyön kannalta viranomaisten omia tulostavoitteita korostava tulosjohtaminen on osoittautunut jossain määrin jopa haitalliseksi.

Nykyiset salassapitoa ja tiedonsaantia koskevat säännökset antavat kohtuullisen hyvät mahdollisuudet viranomaisyhteistyöhön yksittäisten tapausten tai juttujen osalta. Sitä vastoin merkittäviä ongelmia ja esteitä liittyy edelleen henkilörekisteriä koskeviin säännöksiin ja massatietojen vertailuun. Nämä ongelmat vaikeuttavat harmaan talouden ja talousrikosten paljastamista ja monialaisen talousrikollisuuden torjunnan kannalta tärkeän poikkihallinnollisen rikos- ja riskianalyysin käyttöönottoa.

8. Harmaan talouden torjunnan organisointi osaksi normaalia viranomaistoimintaa

8.1. Harmaan talouden torjuntaan osallistuvat viranomaiset

Harmaan talouden torjunta mielletään helposti lähinnä verohallinnon tehtäviin kuuluvaksi viranomaistoiminnaksi, jonka tavoitteena on harmaata taloutta harjoittavien yritysten ja niiden työntekijöiden paljastaminen. Menestyäkseen harmaan talouden tor-

junta edellyttää kuitenkin paljon laaja-alaisempia toimenpiteitä ainakin seuraavilla osa-alueilla:

1. *Rakenteelliset tekijät*, joilla tarkoitetaan harmaan talouden harjoittamista edistäviä tai sen ilmituloa ehkäiseviä säännöksiä ja viranomaisten ja elinkeinoelämän toimintamalleja.
2. *Viranomaistoiminta*, joka sisältää verohallinnon lisäksi poliisin, ulosoton, tullin, syyttäjä- ja tuomioistuinlaitoksen sekä kymmenien eri valvontaviranomaisten toimintaa.
3. *Seuraamukset*, jotka yhdessä viranomaistoiminnan tehokkuuden kanssa säätelevät harmaan talouden harjoittamisesta tekijälle aiheutuvaa riskiä.
4. *Asenteet*, jotka vaikuttavat sekä harmaan talouden harjoittajien että heidän toimeksiantajiensa ja hyväksikäyttäjiensä tekemiin valintoihin.
5. *Tutkimus- ja analyysitoiminta*, jonka avulla torjuntatoimien tarvetta ja kohteita sekä niiden vaikuttavuutta voidaan arvioida.

Edellä mainitut osa-alueet ovat toisiinsa kytkeytyneitä. Esimerkiksi rakenteelliset tekijät säätelevät viranomaistoiminnan tehokkuutta ja viranomaistoiminnan tehokkuus puolestaan vaikuttaa asenteisiin.

Konkreettisena esimerkkinä harmaan talouden torjunnan edellyttämästä laaja-alaisuudesta ovat Suomessa toteutetut talousrikosten ja harmaan talouden torjuntaohjelmat, joita valmistelemissa ja toteuttamassa ovat olleet seitsemän eri ministeriön ja lukuisten niiden alaisten hallinnonhaarojen edustajat. Ohjelmien käytännön valmistelusta on vastannut sisäasiainministeriön johdolla toimiva talousrikostorjunnan johtoryhmä, jossa ovat edustettuina talousrikosten ja harmaan talouden torjunnan kannalta keskeisten ministeriöiden ja viranomaisten edustajat.

Suomen omaksuma toimintamalli laajan talousrikosten ja harmaan talouden torjuntaan osallistuvan rintaman muodostamisessa on kansainvälisessä vertailussa osoittautunut varsin toimivaksi eikä siitä missään tapauksessa tule luopua. Ongelmana mallissa on ollut eri ministeriöiden ja viranomaisten tosiasiallinen sitoutuminen ohjelmien ja niiden sisältämien hankkeiden ja ehdotusten toteuttamiseen. Tämä on näyttänyt olevan jossain määrin riippuvainen siitä, miten voimakkaaksi ohjelmien takana oleva poliittinen tahto on arvioitu.

Talousrikostorjuntaohjelmien toteuttamisen tehostamiseksi tulisi löytää keinoja välittää näihin asioihin liittyvää informaatiota myös muille kuin nimenomaan torjunnasta ja valvonnasta vastaaville ministeriöiden ja viranomaisten yksiköille sekä elinkeinoelämän edustajille, vetää näitä mukaan keskusteluun ja asioiden valmisteluun sekä pyrkii saamaan toimenpidetarpeet sisäistetyiksi nykyistä laajemmalla rintamalla.

8.2. Viranomaisyhteistyötä vai erillinen talousrikostorjuntaviranomainen ?

Harmaan talouden paljastamisessa keskeinen viranomainen on verohallinto. Sen toimenpiteillä ei harmaan talouden alueella toimivissa kohteissa ole kuitenkaan juuri

minkäänlaista vaikuttavuutta ilman poliisin, syyttäjälaitoksen ja ulosottoviranomaisten toimenpiteitä. Omalla toimialallaan tuli toimii sekä valvonta- että esitutkintaviranomaisena. Harmaan talouden torjunnan kannalta omilla alueillaan merkittävä rooli on myös konkurssiasiamiehen toimistolla, tuotevalvontakeskuksella, lääninhallitusten eri toimialoja valvovilla yksiköillä, lupa- ja rekisteriviranomaisilla sekä yritystukien myöntämisestä ja valvonnasta vastaavilla viranomaisilla.

Suomessa on viimeisten kymmenen vuoden ajan korostettu viranomaisyhteistyötä talousrikosten ja harmaan talouden torjunnassa. Ratkaisumalli poikkeaa muista pohjoismaista, joissa on perustettu erilliset talousrikostorjunnasta vastaavat viranomaiset.¹⁷ Nämä viranomaiset ovat syyttäjävetoisia esitutkintaviranomaisia, joiden muodostaminen on ollut sikäli yksinkertaista, että muissa pohjoismaissa sekä poliisi- että syyttäjäviranomaiset kuuluvat oikeusministeriön alaisuuteen.

Muiden pohjoismaiden erilliset talousrikosviranomaiset on nähtävä lähinnä esitutkintaviranomaisten sisäisinä organisaatioratkaisuin. Niiden on arvioitu tehostaneen poliisin ja syyttäjän välistä yhteistyötä ja keskittäneen talousrikosten tutkinnan asiantuntemusta. Toisaalta ongelmana on yhteistoiminnan järjestäminen muiden poliisin yksiköiden kanssa erityisesti niissä tapauksissa, joissa talousrikoksiin kytkeytyy myös muun tyyppistä rikollisuutta. Näiden viranomaisten asiantunteudesta on käytetty hyväksi myös antamalla niille talousrikollisuuteen liittyviä analyysi- ja aloitteentekovelvoitteita.

Missään tapauksessa muiden pohjoismaiden talousrikostorjuntaviranomaiset eivät kata sitä viranomaiskenttää, joka meillä on pyritty saamaan talousrikosten ja harmaan talouden torjuntaan liittyvään viranomaisyhteistyöhön. Ruotsissa on vuodesta 1998 ollut verohallinnon alaisuuteen kuuluvia verorikosyksiköitä (*skattebrottsenhet*), jotka saavat käytännössä työtehtävänsä Ekobrottsmyndigheteniltä. Nämä toimivat Ekobrottsmyndighetenin apuna ja asiantuntijoina veroasioissa ja selvittävät itse yksinkertaisempia verorikosjuttuja. Skattebrottsenhetin työntekijöillä ei ole poliisin pakkokeinovaltuuksia eikä myöskään esimerkiksi verotarkastajalle kuuluvia tiedonsaantioikeuksia, joten niiden itsenäinen toimintakyky on varsin rajoitettu. Niiden perustaminen ei olekaan poistanut tarvetta yhteistyön järjestämiseen Ekobrottsmyndighetenin ja varsinnaisten veroviranomaisten välillä, koska viimeksi mainitut kantavat edelleen päävastuun verovalvonnasta ja verorikosten paljastamisesta.

Koko talousrikostorjuntaan liittyvää operatiivista toimintaa ei yksinkertaisesti voida yhdistää saman viranomaisen alaisuuteen. Operatiivinen toiminta sisältää paljon muutakin kuin esiin tulleiden rikosten tutkinnan ja syytteen esittämisen. Kymmenien eri viranomaisten tehtäväpiiriin kuuluvaa, talousrikosten ja harmaan talouden paljastamiseksi olennaista valvontatoimintaa ei voida irrottaa ympäristöstään ja siirtää yhden viranomaisen alaisuuteen.

¹⁷ Ruotsissa Ekobrottsmyndigheten (EBM), Tanskassa Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet (SØK)
Norjassa ØKOKRIM

8.3. Harmaan talouden torjuntaan osallistuvien viranomaisten organisaation kehittäminen

Harmaan talouden torjunnan organisoinnissa on kysymys useamman tason asioista. Yksi asia on *verohallinnon oman tarkastustoiminnan organisointi* ja johtaminen. Nykyisellään esimerkiksi pääkaupunkiseudulla on viisi toisistaan täysin riippumatta ja osin myös tietämättä toimivaa tarkastusyksikköä (Uudenmaan VTY1 ja VTY2 sekä Yritysvero toimiston 3 yksikköä), joilla on periaatteessa täysin yhteinen asiakaskunta. Lisäksi täällä toimivat Konserniverokeskuksen ja Helsingin vero toimiston tarkastajat, joilla on omat kohteensa, mutta näilläkin saattaa olla kytkentöjä Uudenmaan muiden yksiköiden kohteisiin. Niukkojen tarkastusresurssien suunnitelmallisesta käytöstä ja optimaalisesta suuntaamisesta ei juuri voida puhua, koska jokainen esimies katsoo olevansa oikeutettu päättämään itsenäisesti resurssiensa käytöstä. Tulossopimusmenettely on välineenä aivan liian kankea operatiiviseksi johtamisvälineeksi nopeaa ja joustavaa viranomais toimintaa vaativien harmaan talouden kohteiden osalta.

Oma ongelmansa liittyy *valtakunnallisten tai usean veroviraston alueelle ulottuvien yritysryppäiden valvontaan ja tarkastukseen*. Verohallinnossa vahvasti omaksuttu asiakasvastuu yhtä juridista yksikköä tai luonnollista henkilöä koskevana sekä tiukat muodolliset toimivaltarajat eivät sovellu rikolliseen toimintaan, jota tarkoituksellisesti hajautetaan sekä ajallisesti että alueellisesti kokonaiskuvan saamisen ja valvonnan vaikeuttamiseksi. Verohallinnosta puuttuu nykyisellään toimintamalli tämän tyyppisten kohteiden hoitamiseksi.

Pitkälti sama ongelma koskee myös *poliisin talousrikostutkinnan* organisointia. Maassa on laaja kirjo alueellisia ja paikallisia sekä KRP:n talousrikosyksiköitä. Myös näiden keskeinen työnjako ja resurssien irrottaminen laajempien kohde- tai rikosryppäiden tutkintaan on jossain määrin sääntelemätöntä ja sattumanvaraista.

Oma ongelmansa on *valtakunnallisen harmaan talouden torjunnan koordinoinnin* organisointi. Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektista saadut kokemukset osoittavat selvästi, että maassa tarvitaan jokin yksikkö, joka ajattelee talousrikosten ja harmaan talouden torjuntaa kokonaisuutena eikä vain yhden viranomaisen tehtäväkentän näkökulmasta. Tämän yksikön täytyy omata selkeät kytkennät ainakin tärkeimpiin torjuntatyöhön osallistuviin viranomaisiin ja välttää joutumasta kilpailuasetelmaan niiden kanssa. Uuden viranomaisen asemasta tulisi edelleen tukeutua viranomaisten yhteistyön kehittämiseen ja yhteistyön esteiden madaltamiseen.

Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin asema tulisi vakiinnuttaa säännösten avulla osaksi valtiovarainministeriön toimintaa esimerkiksi harmaan talouden viranomaisyhteistyön kehittämisskeskuksen nimellä. Keskuksen henkilöstön tulisi edelleen koostua eri hallinnonhaarojen edustajista, mutta sekä sen resurssointia että suhdetta eri viranomaisten operatiiviseen toimintaan tulisi selkeyttää. Samalla tulisi selkeämmin määritellä toiminnan asema valtiovarainministeriön organisaatiossa.

9. Työmarkkina- ja elinkeinoelämän järjestöjen vastuu ja mahdollisuudet harmaan talouden torjunnassa

9.1. Järjestöjen toteuttamat toimenpiteet

Työmarkkina- ja elinkeinoelämän järjestöt ovat olleet vaihtelevasti mukana harmaan talouden toiminnassa. Aktiivisimpia ovat olleet rakennusalan järjestöt, joiden toiminnan tuloksena oli itse asiassa ensimmäisen harmaan talouden työryhmän asettaminen. Rakennusteollisuus RT ry (aikaisempi Rakennusteollisuuden Keskusliitto RTK ry) on ollut aktiivisesti kehittämässä alan järjestöjen keskinäisiin sopimuksiin perustuvia menetelmiä, joilla on pyritty rakennusalan harmaan talouden vähentämiseen ja alan terveen kilpailun mahdollisuuksien parantamiseen.

Rakennusalan järjestöjen keskinäisillä sopimuksilla on sovittu seuraavista toimenpiteistä harmaan talouden torjumiseksi:

- Verovelka- ja LEL-maksutodistusten vaatiminen urakkatarjousten yhteydessä ja sopimus siitä, että verojen ja maksujen laiminlyönti on hyväksyttävä syy urakkatarjouksen hylkäämiseksi.
- Sopimus rakennusalan urakkatietojen toimittamisesta verohallinnolle neljännesvuosittain.
- Sopimus sähköisen kulkulupajärjestelmän käyttöönotosta rakennustyömailla.

Rakennusosalalla on lisäksi jo muutaman vuoden ajan kehitetty rakennusalan laatujärjestelmää, jota ylläpitää RALA ry. Yhdistyksen jäseniksi pääsevät vain vakiintuneet, laatuvaatimukset täyttävät ja yhteiskunnallisista velvoitteistaan huolehtineet urakoitsijat.

Rakennusliitto on puolestaan suorittanut työmaakäyntejä selvittääkseen työmailla käytettyjä aliurakoitsijoita ja työehtosopimusten noudattamista. Keräämänsä urakoitsijatiedot liitto on luovuttanut verovirastoille.

Suomen Hotelli- ja ravintolaliitto SHR ry on parin viime vuoden aikana käynnistänyt laajan kampanjan ravintola-alan harmaan talouden torjumiseksi. Liitto on pyytänyt jäsenyrityksiltään valtakirjat voidakseen tarkistaa näiden yhteiskunnallisten velvoitteiden hoitamisen ja kirjanpidon sekä tilintarkastuksen tason.

Eräät järjestöt (mm. Kaupan Keskusliitto) ovat olleet rahoittamassa oman toimialansa harmaaseen talouteen kohdistuvaa tutkimustoimintaa.

9.2. Toteutettujen toimenpiteiden arviointia

Rakennusosalalla alan järjestöjen kesken sovituilla toimenpiteillä on ollut merkittävä vaikutus alan sisäisen harmaata taloutta koskevan tietouden lisääjänä ja pelinsääntöjen selkeyttäjänä. Useat tekijät ovat kuitenkin olleet heikentämässä toteutettujen toimenpiteiden käytännön vaikutusta.

Mikään edellä esitetyistä toimenpiteistä ei sinänsä takaa epärehellisten urakoitsijoiden ja pimeän työvoiman karsiutumista alalta Uusi ennakkoperintärekisteriote ja puhtaat verovelka- ja LEL-maksutodistukset on helppo saada yrityksiä riittävän tiheästi kiertämällä. Olemassa olevien pöytälaatikkoyritysten varastot ja ammatikseen yrityksiä perustavien tilintarkastajien ja yrityskauppiaiden palvelut antavat tähän hyviä mahdollisuuksia. Neljännevuosi-ilmoituksia lähettää vuodesta toiseen sama, 200 –300 rakennuttajan ja urakoitsijan joukko. Ilmoitukset tuovat arvokasta lisätietoa verovalvonnalle, mutta niiden ulkopuolelle jää valtaosa rakennusalan urakoista.

Tehokkaimmaksi keinoksi rakennusalan on osoittautunut sähköinen kulkulupajärjestelmä, jonka tuloksena pääurakoitsija itsekkin on usein ensimmäistä kertaa tullut tietoiseksi työmaalla tosiasiasa toimivista yrityksistä ja näiden työntekijöistä. Heikkoutena tässä samoin kuin muissakin rakennusalan sopimuksiin perustuvissa menettelytavoissa on se, etteivät ne juurikaan kata järjestäytymättömiä yrityksiä eivätkä rakennusalan ulkopuolisia toimeksiantajia esimerkiksi korjausrakentamisessa. Usein yrityksen välittömät taloudelliset intressit näyttävät syrjäyttävän kiinnostuksen aliurakoitsijoiden yhteiskunnallisten velvoitteiden täyttämisen kontrollointiin. Parhaillaan on Pohjois-Suomessa käynnissä erittäin suuri rakennushanke, jossa rakennuttajana oleva valtion osin omistama yritys on kieltäytynyt ottamasta käyttöön sähköistä kulkulupajärjestelmää katsoen sen vaikeuttavan yrityksen omaa toimintaa.

Myös Suomen Hotelli- ja Ravintolaliiton käynnistämässä kampanjassa perusongelmana on se, että se alan alhaisen järjestäytymisasteen vuoksi kattaa ravintolayritysten kokonaismäärästä vain pienen osan.

Sinänsä RALA ry:n tyyppinen laatu- ja auktorisointijärjestelmä näyttäisi toimivan varsin hyvin. Sen toteuttaminen edellyttää kuitenkin alan omaa merkittävää työpanosta ja riittävää yhteistyöhalukkuutta sekä toimialan että viranomaisten puolelta.

10. Elinkeinoelämän ja viranomaisyhteistyön organisointi ja tavoitteet harmaan talouden torjunnassa

Valtioneuvoston 20.6.2001 periaatepäätöksellään vahvistaman kolmannen talousrikostorjuntaohjelman mukaan ohjelmalla pyritään erityisesti elinkeinoelämän ja viranomaisten yhteistyön kehittämiseen. Ohjelman liitteenä olevaan hankeluetteloon sisältyy yhtenä hankkeena elinkeinoelämän ja viranomaisten yhteisen ryhmän perustaminen. Ryhmän tehtävänä on seurata harmaan talouden ja talousrikollisuuden kehitystä sekä kehittää elinkeinoelämän omia toimenpiteitä näiden torjumiseksi.

Sisäasiainministeriö kutsui 1.2.2002 koolle elinkeinoelämän keskeisten järjestöjen edustajat keskustelemaan yhteisistä toimista harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjumiseksi. Kokouksessa olivat edustettuina Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry, Teollisuuden ja Työnantajain keskusliitto TT ry, Akava ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Suomen Hotelli- ja ravintolaliitto SHR ry, Keskuskauppamari, Suomen Yrittäjät ry, Palvelutyönantajat ry, Rakennusteollisuus RT ry, Kaupan

Keskusliitto, Sisäasiainministeriö, Verohallitus ja Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti. Kokouksessa kiinnitettiin huomiota erityisesti talousrikollisuutta ja harmaata taloutta koskevaan tiedottamiseen, jonka osalta median viime vuosina tapahtunutta passivoitumista pidettiin ongelmana. Kokouksessa sovittiin alustavasti harmaata taloutta ja talousrikollisuutta käsittelevän asiantuntijaseminaarin järjestämisestä viedä kuluvan vuoden aikana.

11. Onko lainsäädäntö harmaan talouden torjunnan ja talousrikollisuuden osalta maassamme ajan tasalla ?

Harmaan talouden ja talousrikosten torjunnan kannalta lainsäädännössä on viimeksi kuluneiden kymmenen vuoden aikana tapahtunut paljon myönteistä kehitystä. Osa ehdotetuista lainsäädännön uudistuksista ei kuitenkaan ole toteutunut tai toteutus on jäänyt puolitiehen. Eräät uudistukset ovat puolestaan vaikeuttaneet viranomais-toimintaa tai antaneet parempia mahdollisuuksia harmaan talouden harjoittajille.

11.1. Yhtiö-, säätio- ja kaupparekisterilainsäädäntö

Uusimpaan talousrikostorjuntaohjelmaan on kirjattu ehdotus säätioiden perustamiseen tarvittavan alkupääoman korottamiseen voimassa olevan säätioasetuksen edellyttämää 150.000 markkaa selvästi suuremmaksi.

11.2. Tilintarkastus

Tilintarkastajien roolia harmaan talouden torjunnassa on aikaisemmissa talousrikostorjuntaohjelmissa pyritty jokseenkin heikoin tuloksin muuttamaan eräänlaiseksi viranomais-toiminnaksi lisäämällä heidän raportointivelvollisuuttaan havaituista laiminlyönneistä. Vasta-argumenttina on ollut näkemys, jonka mukaan tilintarkastajien tehtävänä on nimenomaan valvoa osakkeenomistajien intressejä toimivan johdon suuntaan ja on esitetty, ettei julkisoikeudellisia velkojia voida asettaa muita parempaan asemaan. Käytännössä ajatusmalli ei toimi harmaan talouden kannalta riskialttiissa yhden henkilön yrityksissä, joissa toimitusjohtaja on samalla ainoa tai pääasiallinen osakkeenomistaja.

Erityisesti ns. maallikotilintarkastajien valinta on harmaan talouden alueella toimivissa yrityksissä usein osoittautunut pelkäksi muodollisuudeksi tilintarkastajien tehtävänä ollessa lähinnä antaa nimensä käytettäväksi. Toisaalta juuri valmistuneessa saattohoitoilmiötä koskevassa tutkimuksessa on havaittu tilintarkastajan asemassa olevien henkilöiden tosiasiaissa usein vastanneen yhtiöiden toiminnasta ja velkojien vahingoksi tapahtuneista järjestelyistä.

Harmaan talouden ja talousrikosten torjunnan kannalta tulisi tilintarkastusta koskevia säännöksiä muuttaa siten, että tehtäviään selkeästi laiminlyönyt tilintarkastaja joutuisi vastaamaan yhtiön laiminlyönneistä yhtiön toimivan johdon tavoin.

11.3. Verolainsäädäntö

Tällä hetkellä merkittävimmät harmaata taloutta kasvattavat verolainsäädännön puutteet liittyvät *kansainväliseen sijoitustoimintaan kohdistuviin tietojen saanti-mahdollisuuksiin*. Näitä voitaisiin tehostaa mm. seuraavin toimenpitein:

- Kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvän ilmoitusvelvollisuuden tehostaminen. Verovelvollisen *oma, ulkomaille tehtyjä sijoituksia koskeva ilmoitusvelvollisuus* tulisi säätää kattavaksi mm. vakuutusten ja korkoinstrumenttien osalta. Myös sivullisen ilmoitusvelvollisuutta tulisi tehostaa mm. saattamalla ulkomaisten rahastojen ja vakuutusten osalta *ilmoitusvelvollisiksi ainakin suomalaiset vakuutusmeklarit, välittäjät ja muut edustajat*. Ruotsi on vastikään toteuttanut tällaisen uudistuksen.
- Sijoitusmarkkinoiden integroitua tulisi varmistaa myös ulkomaisilta tahoilta viranomaisten tiedonsaanti, jonka tulisi olla yhtenä ehtona toimintojen siirtymiselle ja toimilupien myöntämiselle. Nykyisin esimerkiksi *ulkomaisilla etävälittäjillä on ilmoitusvelvollisuus* Suomessa välittämistään kaupoista, mutta nämä eivät yhtä lukuun ottamatta ole kehotuksesta huolimatta antanut vuosi-ilmoituksia. Tämä tulisi voida sanktioida esimerkiksi toimiluvan menettämisen uhall.
- Eräitä sijoituksia ja arvopaperikauppoja koskevien *varallisuusveron ja varain-siirtoveron vapautusten* edellytyksenä tulisi olla riittävästi sanktioitu ilmoitusvelvollisuus joko verovelvollisella itsellään tai kolmannella osapuolella kuten välittäjällä.
- Veroedut tulisi poistaa järjestelyiltä, joissa *sijoitustoiminta puetaan esimerkiksi vakuutuksen muotoon*. Tällaisia ovat mm. erilaiset säästö- ja salkkuvakuutukset, jotka kilpailevat sijoituksista sekä edullisemmalla verokohtelulla että mahdollisuudella kätkeä tuotot ulkomaille.
- *Rahoitus- ja johdannaisinstrumenttien* osalta lainsäädäntö tulisi saattaa ajan tasalle. Esimerkiksi johdannaisten avulla on mahdollista siirtää tulot helposti Suomen ulkopuolelle.
- Arvo-osuusjärjestelmää kehitettäessä tulisi varmistua siitä, ettei viranomaisten tiedonsaanti vaikeudu. *Hallintarekisterissä oleville osakkaille maksetuista osingoista ja joukkovelkakirjalainojen koroista tulisi automaattisesti periä lähdevero*, joka maksettaisiin riittävän kotipaikkaselvityksen perusteella mahdollisen verosopimuksessa olevan alemman prosentin ylittävän määrän osalta takaisin.
- Kansainvälisen sijoitustoiminnan osalta *näyttövelvollisuus tulisi nykyistä suuremmassa määrin säätää verovelvolliselle*, jonka on todettu tällaista toimintaa harjoittaneen. Tarkastuksissa on törmätty tapauksiin, joissa muodolliset perusteet arvioverotukselle ovat olemassa, mutta vältetyn veron määrää ei pystytty selvittämään, koska verovelvollinen katsoo pääsevänsä vähemmällä jättämällä selvitykset antamatta, eikä kolmannelta taholta saada pankkisalaisuuden vuoksi vertailutietoja.

- Merkittävänä esteenä ulkomaisen sijoitustoimintaan liittyvän veronkierron selvittämiseksi on se, ettei *veroviranomaisilla ole oikeutta tehdä luottolaitoksissa vertailutietotarkastuksia*. Tämä tulisi tehdä mahdolliseksi ainakin arvo-paperikauppaan liittyen. Luottolaitosten vertailutietotarkastukset ovat mahdollisia mm. Ruotsissa, mikä selittänee Ruotsin verohallinnon meikäläisiä paljon tarkemmat arviot ulkomaiseen sijoitustoimintaan liittyvän veronkierron määrästä.

Toinen merkittävä aukkoalue lainsäädännössä liittyy *työvoimavaltaisten alojen aliurakointiin*. Tällä alueella korjaamista vaatisivat ainakin seuraavat asiat:

- *Ennakkonpidätysvelvollisuuteen ja ennakkoperintärekisteriin* liittyvät ongelmat Aliurakkaketjuissa toimeksiantaja voi maksaa työsuorituksista urakoitsijalle korvauksen ennakkonpidätystä toimittamatta, jos kysymys ei ole selvästä palkkasuhteesta ja urakoitsija on merkitty ennakkoperintärekisteriin. Ennakkoperintärekisteriin merkitsemättömälle tai siitä poistetulle urakoitsijalle maksetusta korvauksesta ennakkonpidätys on ennakkoperintäasetuksen mukaan 13 %.
- Vuonna 1995 tapahtuneen ennakkoperintälain muutoksen yhteydessä supistettiin palkan käsitettä ja siihen liittyvää ennakkonpidätyksen toimittamisvelvollisuutta merkittävästi siten että palkaksi katsotaan muutoksen jälkeen vain selvässä työsuhteessa maksetut korvaukset. Tästä aiheutuvaa valvonnan ja verojen kertymän aukkoa oli tarkoitus paikata ennakkoperintärekisterin käyttöön otolla. Tarkoituksena oli toisaalta se, että uhka ennakkonpidätyksen kohteeksi joutumisesta pakottaisi toisille yrityksille työsuorituksia myyvät yrittäjät rekisteröitymään, toisaalta se, että uhka rekisteristä poistamisesta laiminlyöntien seurauksena kannustaisi näitä yrittäjiä täyttämään paremmin velvollisuuksiaan.
- Käytännössä ennakkoperintärekisterille asetetut tavoitteet eivät näytä toteutuneen. Yhtenä syynä on järjestelmän tekninen toteutustapa, joka perustuu verohallinnon pääsääntöisesti vuosittain verovelvolliselle tulostamaan ja toimeksiantajalle esitettäväksi tarkoitettuun ennakkoperintäotteeseen. Rekisteriote on helppo väärentää ja useita väärennystapauksia on paljastunutkin mm. rakennus- ja telakka-alojen kuittikauppatutkinnoissa. Vuoden voimassaoleva rekisteriote ei mahdollista nopeaa reagointia havaittuihin laiminlyönteihin ja väärinkäytöksiin. Vaikka verovelvollinen poikkeuksellisesti poistettaisiin ennakkoperintärekisteristä kesken kalenterivuoden, hänellä oleva rekisteriote tarjoaa vilpittömän mielen suojaa toimeksiantajille siihen merkityn voimassaoloajan päättymiseen saakka. Rekisteriotteista on tullut harmaan talouden harjoittajien keskuudessa kauppatavaraa, jolla urakoitsijoiden saanti voidaan varmistaa laiminlyönteistä ja väärinkäytöksistä huolimatta.
- Ennakkoperintärekisterioteesta tulisikin luopua ja korvata se rekisteröinnin reaaliaikaisella tarkistamisvelvoitteella. Tähän uusi yritys- ja yhteisötietojärjestelmä antaa hyvät mahdollisuudet, koska järjestelmän Internet osoitteessa on yrityksen muiden tietojen ohella tarkistettavissa se, onko yritys merkitty ennakkoperintärekisteriin
- Ennakkoperintärekisteriin merkitsemättömiltä ja rekisteristä poistetulta toimitettava 13 %:n suuruinen ennakkonpidätys on käytännössä osoittautunut aivan liian pieneksi sekä verojen kerryttämisen että laiminlyöntejä ennalta ehkäisevän vaikutuksen kannalta. Esimerkiksi rakennus- ja telakka-alojen aliurakoitsijoiden kes-

kuuteen näyttää muodostuneen urakointia ennakkoperintärekisterin ulkopuolella harjoittavien yritysten joukko, jolle ennakonpidätyksenä peritty 13 % jää ainoaksi veroksi yritysten jatkaessa laiminlyöntejään ja kasvattaessa verojäämiään. Ennakonpidätysprosenttia tulisikin nostaa nykyistä selvästi korkeammaksi vähintään ansiotulojen verokantaa vastaavalle tasolle.

- Rakennus- ja telakka-aloilla on viime aikoina ollut nähtävissä lisää merkkejä siitä, että ennakkoperintärekisteröintivaatimusta kierretään ulkomaisten yhtiöiden avulla. Verohallinnon tulisikin muuttaa käytäntöään siten, että rekisteröinti vaadittaisiin myös Suomessa työsuorituksia tarjoavilta ulkomaisilta yrityksiltä.
- Työvoimavaltaisiin aloihin liittyvää harmaata taloutta ja siellä kukoistavaa kuittikauppaa ei voida pitää edes siedettävissä rajoissa pelkästään viranomaisten valvontatoimien avulla niin kauan kuin itse järjestelmän perusrakenteissa on vuotoja. Erityisesti niillä aloilla, joilla pitkät aliurakkaketjut ovat tyypillisiä, tällainen rakenteellinen ongelma on pääurakoitsijan tai urakan antajan vastuun lähes täydellinen puuttuminen ketjun alapään laiminlyönnestä huolimatta siitä, että verojen välttämistä aiheutuva hyöty yleensä koituu ensiksi mainittujen hyväksi halvempina urakkahintoina. Vastuusta selviää jokseenkin muodollisin perustein, käytännössä ennakkoperintäotteen voimassaolon tarkistamisella. Ongelmaa on kasvattanut verohallinnossa 1990-luvun loppupuolella omaksuttu linja, jonka mukaan työn suorittajiksi nimettyjä osakeyhtiöitä ei voida tulonsaajina sivuuttaa muutoin kuin täysin selvissä palkkatulon siirtymistapauksissa. Linja on käytännössä vaikeuttanut puuttumista myös selvästi rikollisiin bulvaani- ja omaisuudensiirtojärjestelyihin, joissa osakeyhtiötä on käytetty muodollisena välikapaleena.
- Jos työvoimavaltaisten alojen harmaata taloutta halutaan tehokkaasti rajoittaa, tulisi harkita toimeksiantajan tai pääurakoitsijan vastuun lisäämistä vähintään siinä muodossa, että se olisi kytketty nykyistä tiukempiin selonotto- ja tiedonantovelvoitteisiin. Nykyiset sopimuksiin ja vapaaehtoisuuteen perustuvat menettelyt eivät anna verohallinnolle riittävästi tietoa esimerkiksi kuittikaupan reaaliaikaiseksi paljastamiseksi. Lisäksi vapaaehtoisten menettelyjen ulkopuolelle jättäytyvät juuri ne, jotka pyrkivät hyötymään järjestelmän vuotamisesta. Kulukulupa- ja ilmoitusmenettelyistä tulisi säätää lain tasolla ja asettaa laiminlyöntien sanktioksi uhka työnantajasuorituksista vastuuseen joutumisesta.
- *Arvonlisäverojärjestelmään liittyvät ongelmat.* Yritysten välisissä työsuoritus- ja palveluketjuissa arvonlisäverojärjestelmään kuuluu tavarain tai palvelun hintaan sisältyvä arvonlisäveron automaattinen vähennysoikeus silloin kun nämä hankitaan arvonlisäverovelvolliseksi ilmoittautuneelta ostajalta. Vähennysoikeus on riippumaton siitä, maksaako tavarain tai palvelun myyjä oman veronsa ja käytännössä myös siitä, onko tämä tosiasiallisesti rekisteröity arvonlisäverovelvolliseksi, mikäli ostaja on toiminut vilpittömässä mielessä.
- Esimerkiksi rakennusalan urakkaketjuissa tämä on merkinnyt sitä, että pääurakoitsijat ja urakanantajat vähentävät sellaista veroa, jota aliurakointiketjun alapään laiminlyöntien vuoksi kukaan ei ole maksanut. Suomessa onkin jo edellisen talousrikostorjuntaohjelman yhteydessä esitetty käyttöönotettavaksi rakennus- ja vastaavilla aloilla ns. *käännetty arvonlisäverojärjestelmä*, jossa suoritukset urakkaketjun sisällä tapahtuisivat verottomina ja tilaaja tai pääurakoitsija maksaisi sen

veron, joka nykyjärjestelmässä kuuluu aliurakoitsijoiden maksettavaksi. Järjestelmässä kenenkään verorasitus ei lisääntyisi, ainoastaan veron käytännön suorittaja vaihtuisi maksukykyisemmäksi. Järjestelmän muutos ei kuitenkaan ole mennyt eteenpäin lisäbyrokratiaa pelkäävän elinkeinoelämän vastustuksen johdosta. Järjestelmä on käytössä joissakin Euroopan maissa, joissa siitä on saatu hyviä kokemuksia.

11.4. Rikoslaki

Eduskunnassa on parhaillaan käsiteltävänä hallituksen esitys (53/2002) eräiden rikoslain talousrikossäännösten ja eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta. Ehdotukset sisältävät mm.

- rikoslakiin lisättävän kirjanpitorikoksen törkeän tekemuodon, josta enimmäisrangaistus olisi neljä vuotta vankeutta,
- rahanpesurikoksiin säädettävät omat tunnusmerkistöt,
- velkojainsuosinnan enimmäisrangaistuksen korottamisen yhdestä vuodesta kahteen vuoteen vankeutta,
- yrityssalaisuuden suojan ulottamisen myös palvelussuhteen päättymisen jälkeiseen aikaan sekä
- yhteisösakoon tuomitsemisen säätämisen pakolliseksi ja yhteisösakon soveltamisen myös työturvallisuusrikoksiin.

Nyt ehdotettujen säännösmuutosten toteuduttua ei sanktiopuolella näyttäisi olevan tällä hetkellä tiedossa olevia merkittäviä lainmuutostarpeita.

Rikoslakiin vuoden 2002 alussa tehdyllä muutoksella (875/2001) otettu laajennetun rikoshyödyn menettämistä koskeva säännös poikkeaa lopullisessa muodossaan alkuperäisestä hallituksen esityksestä. Hyväksyessään lain eduskunta edellytti, että hallitus seuraa laajennettua hyödyn menettämistä koskevan rikoslain 10 luvun 3 §:n soveltamista ja ryhtyy tarvittaessa toimiin mahdollisten epäkohtien poistamiseksi. Mahdolliset ongelmat saattavat olla seurausta siitä, ettei lain esitöistä löydy johtoa eduskunnassa muutetun ja säännöksen soveltamisen kannalta kriittisen sanamuodon tulkinnalle.

11.5. Rikosprosessi

Viranomaistoiminnassa merkittävänä talousrikostorjunnan vaikeuttavuutta heikentävänä tekijänä on koettu uudistettu rikosprosessi ja erityisesti uudistettu hovioikeusmenettely. Näihin liittyy ongelmia, joiden on todettu lisäävän talousrikosjuttujen läpimenoaikoja. Käytännössä jokainen talousrikosasia käsitellään kahteen kertaan oikeudessa, ensin käräjäoikeudessa ja sen jälkeen lähes säännönmukaisesti hovioikeuden suullisessa käsittelyssä. Tutkijat, asianvalvojat, verotarkastajat ja syyttäjät joutuvat hovioikeuskäsittelyn vuoksi palaamaan vanhoihin juttuihin, jotka he ovat vuosia sitten luovuttaneet syyttäjille. Jo muutoinkin pitkäkestoiset talousrikosjutut sitovat tutkijoita niin pitkään, että uusien juttujen tutkintaan saaminen käy koko ajan entistä vaikeammaksi.

11.6. Ulosotto

Ulosoton säännöksiä on harmaan talouden torjumiseksi talousrikostorjuntaohjelmien seurauksena kahteen otteeseen muutettu. Ongelmana tällä hetkellä ovat säännösten soveltamiseen liittyvät pitkät tuomioistuinprosessit, jotka tukkivat viranomais-koneiston. Eduskunnan käsiteltävänä on parhaillaan esitys ulosottolainsäädännön kokonaisuudistukseksi (HE 216/2001). Tämän voimaantultua saadut soveltamis-kokemukset osoittavat mahdolliset uudet säännösmuutostarpeet.

11.7. Viranomaisten tiedonsaanti- ja tietojenvaihto-oikeudet

Yleisesti ottaen viranomaisten tietojensaanti- ja tietojenvaihto-oikeudet alkavat yksittäisiä ja konkreettisia asioita tutkittaessa olla yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta kunnossa. Harmaan talouden tehokkaan torjunnan kannalta merkittäviä ongelmia liittyy edelleen kuitenkin viranomaisten väliseen massatietojen vaihtoon ja rekisterivertailuihin. Merkittävä puute on myös verohallinnolta edelleen puuttuva oikeus suorittaa vertailutietotarkastuksia luottolaitoksissa.

Sisäasiainministeriö on asettamassa Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin yhteydessä toimivaa työryhmää, jonka yhtenä tehtävänä on kartoittaa harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaan osallistuvien viranomaisten välisessä tietojen vaihdossa ja tiedonkeräämismahdollisuuksissa olevat ongelmakohdat ja tehdä esityksensä niiden ratkaisemiseksi.

11.8. Esitutkinta ja pakkokeinot

Tiedostonimi: harmaan talouden tilannekatsaus valtiontilintarkastajille 2002.doc
Hakemisto: C:\Documents and Settings\luostarine_k\Desktop
Malli: C:\Program Files\Officemallit\Normal.dot
Otsikko: Helsinki 22
Aihe:
Tekijä: Verohallinto
Avainsanat:
Kommentit:
Luontipäivä: 11.6.2002 9:15
Version numero: 8
Viimeksi tallennettu: 11.6.2002 16:30
Viimeksi tallentanut: verohallinto
Kokonaismuokkausaika: 375 minuuttia
Viimeksi tulostettu: 24.6.2002 11:20
Viimeisestä täydestä tulostuksesta
Sivuja: 33
Sanoja: 13 640 (noin)
Merkkejä: 77 753 (noin)