

VATT-KESKUSTELUALOITTEITA
VATT-DISCUSSION PAPERS

142

HARMAAN TALOUDEN

MILJARDIT

- Raportti Suomen

piilotalouden

laajuudesta ja

ilmenemismuodoista

Pekka Lith*

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
Government Institute for Economic Research

Helsinki 1997

* Konsulttitoimisto P. Rytönen Oy, Helsinki.

Esitelmä pohjoismaiden verotieteellisen tutkimusneuvoston seminaarissa
Skattestrafferet og pønale skattetilleg, Århusissa 5.-6.11.1997.

ISBN 951-561-203-9

ISSN 0788-5016

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Government Institute for Economic Research

Hämeentie 3, 00530 Helsinki, Finland

J-Paino Oy

Helsinki, Syyskuu 1997

Lith Pekka: Harmaan talouden miljardit - raportti Suomen piilotalouden laajuudesta ja ilmenemismuodoista. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Government Institute for Economic Research, 1997. (C, ISSN 0788-5016, No 142) ISBN 951-561-203-9.

Tiivistelmä: Harmaa talous (piilotalous) laajuus ja ilmenemismuodot ovat olleet näkyvästi esillä julkisessa keskustelussa 1990-luvun alusta lukien. Piilotalouden käsitteestä on lukuisia määritelmiä, jotka eivät ole yksiselitteisiä. Yleisesti piilotaloudella tarkoitetaan toimintaa, jossa saaduista tuloista meneviä veroja ja maksuja pyritään välttämään säännösten vastaisesti. Lavean määritelmän mukaan piilotalouteen kuuluu myös varallisuuden laitton siirto velkojien ulottumattomiin.

Asiantuntijoiden tuoreimmat arviot piilotalouden laajuudesta liikkuvat 4-5 prosentin välillä bkt:sta. Erillisselvitysten mukaan piilotalouden katsotaan olevan rakennusalalla muita toimialoja laajempaa. Majoitus- ja ravitsemisala on rakentamisen ohella toinen suurista toimialoista, jonka otaksutaan sisältävän paljon piilotaloutta. Yksityisissä henkilöpalveluissa ja kotitalouspalveluissa piilotalouden markkinaosuus voi nousta suureksi, sillä palvelujen ostajat ovat enimmäkseen kotitalouksia.

Raporttiin on koottu tärkeimmät tulokset Suomessa laadituista piilotalouden selvityksistä. Ensin käsitellään piilotalouden määritelmää ja mittausta, jonka jälkeen kuvataan piilotalouden taustatekijöitä. Seuraavaksi tutkitaan piilotalouden ilmenemismuotoja ja laajuutta päätoimialoittain. Painopistealueeseen kuuluvat rakennustoiminta, majoitus- ja ravitsemisala sekä henkilökohtaiset palvelut. Lopuksi käsitellään piilotalouden torjuntakeinoja

Asiasanat: Harmaa talous, piilotalous, epävirallinen talous, talousrikollisuus, verovalvonta, piilotyöllisyys

Abstract: The size and the different features of the "grey economy" have been debated a lot in Finland during the 1990s. There are several definitions of the grey economy none of which is conceptionally really clear. Generally, the term grey economy is used to refer to activities in which taxes (and other compulsory expenses) are illegally avoided. According to the broad definition, the grey economy also includes activities in which the ownership is rearranged to avoid the creditor.

Current estimates on the size of the grey economy in Finland range between 4 and 5 per cent of GDP. The construction sector appears to be the area in which this problem is more widespread. Among hotels and restaurants the grey economy also is a genuine problem. In addition, one should mention personal services and household services in which the share of the grey economy can be substantial, mainly because most of the purchasers (and sellers) are households.

The report contains a summary of the most important findings on the grey economy in Finland. The report also contains an evaluation of the measurement and definition of the grey economy, after which an assessment of the background factors of this phenomenon is provided. The size and basic features of the grey economy are analysed by industry by paying special attention to construction, hotels and restaurants and personal services. Finally, the report contains a discussion of policy measures which would curtail the grey economy.

Keywords: Grey economy, informal economy, economic crime, tax evasion, hidden employment

SISÄLTÖ

	Sivu
TIIVISTELMÄ	5
1. JOHDANTO	7
2. PIILOTALOUDEN KÄSITE JA MITTAAMINEN	9
3. HARMAIDEN MARKKINOIDEN TAUSTATEKIJÖITÄ	12
4. HARMAA TALOUS PÄÄTOIMIALOITTAIN	14
4.1 Piilotalous laajinta rakennusallalla	14
4.2 Kaupan harmaan talouden painopistealueet	15
4.3 Ylikapasiteetti lisännyt ravintoloiden epätervettä kilpailua	16
4.4 Liikenteen piilotalous tavarakuljetuksissa	17
4.5 Yksityiset henkilöpalvelut	17
4.6 Muut toimialat	18
5. PIILOTALOUDEN TORJUNTAKEINOJA	19
6. LÄHTEET	21

TIIVISTELMÄ

Piilotalouden taustatekijöinä pidetään Suomessa ennätyskorkeaa työttömyyttä, ankaraa ihmistyön verotusta, sosiaaliturvan heikkenemistä, siirtymistä liberaaliin markkinatalouteen ja epävarmaa tulevaisuutta. Selviytyäkseen (tai halutessaan parempaa) kotitaloudet rakentavat strategioita, jotka painottuvat palkkatyön ohella entistä enemmän yrittäjyyteen, itsepalveluun, vaihtotyöhön, sosiaalisiin verkostoihin, sosiaalietuuksien hyväksikäyttöön ja pimeään työhön.

Pimeillä markkinoilla ei ole yksiselitteistä yhteyttä työttömyyteen. Useimmilla työttömillä ei ole mahdollisuuksia hankkia merkittäviä pimeitä tuloja, eikä heidän työlleen ole välttämättä lainkaan kysyntää. Siten pimeää (lisä)työtä tekevät etupäässä työssäkäyvät palkansaajat ja pienyrittäjät, sillä piilotalouden kanavat syntyvät helpommin virallisten työmarkkinoiden kautta.

Ankara ihmistyön verotus on vaikuttanut osaltaan piilotalouden kasvuun, mutta alhainen verotukseen ei yksin takaa pimeän työnteon poistumista. Sitä osoittaa piilotalouden laajuus matalan veroasteen maissa. Piilotalous ei ole myöskään vain lamailmiö. Piilotalouden otaksutaan kasvavan arvoltaan noususuhdanteessa, jolloin taloudellinen toimeliaisuus on muutoinkin vilkasta. Osa piilotalouden taustatekijöistä löytyy yhteiskunnan moraalisisista ja eettisistä arvoista.

Pienyritysvaltaisilla (palvelu)aloilla esiintyy asiantuntijoiden mukaan suhteellisesti eniten piilotaloutta. Pienyritykset ovat suuria yrityksiä työvaltaisempia ja pääosa työnantajilta sekä työntekijöiltä perittävistä veroista ja maksuista on palkkasidonnaisia. Varsinaisen tulojen pimittämisen ohella pienyritysten omistajatahot voivat kiertää verotusta siten, että heidän henkilökohtainen verorasituksensa kevenee. Keinot ovat usein laillisuuden rajamailla.

Veroviranomaisten mukaan suoritusvirheet liittyvät varsin usein työnantajan konkurssiin. Konkurssiuhan edessä palkansaajien ennakonpidätykset tai osa niistä jätetään tahallaan suorittamatta. Samalla yrityksen varoja siirretään peitellysti omistajille. Viime vuosien kasvavia ilmiöitä ovat verokeidasvaltioihin perustetut yritykset, joita on käytetty Suomen harmaan talouden välineinä. Verohallituksen ja tutkijoiden esittämät tuoreimmat arviot Suomen harmaan talouden koko laajuudesta ovat vuodelta 1992. Silloin piilotalous kohosi 4-5 prosenttiin bruttokansantuotteesta, mikä tarkoittaa noin 20 miljardia markkaa. Luku vastasi muissa Pohjoismaissa arvioitua tasoa. Vuonna 1971 piilotalouden bkt-osuudeksi laskettiin Suomessa 5 prosenttia ja 1980-luvun alussa runsaat 7 prosenttia. Piilotyöllisyydeksi Verohallitus arvioi 80 000 mies-työvuotta vuonna 1992.

Erillisselvitysten mukaan piilotalouden katsotaan olevan rakennusalailla muita toimialoja laajempaa. Laman aikana väärinkäytöksiä lisäävät markkinoiden kutistuminen ja kiristynyt kilpailu. Noususuhdanteessa ammattitaitoisen työvoiman puute voi aiheuttaa ongelmia, jotka ratkaistaan pimeiden työmarkkinoiden kautta. Varsinkin suurilla työmailla voi olla paljon väärinkäytöksiä, koska aliurakointiketjut ovat pitkiä. Pienimuotoisempaa kuutamourakointia esiintyy yksityisten omistusasuntojen ja pientalojen korjaustöissä.

Kaupan harmaan talouden tärkeimpiä ilmenemismuotoja ovat kotimaisten tai ulkomailta maahantuotujen tuotteiden laiton vähittäismyynti suoraan kuluttajille (ohi- ja suoramyyni, kotimyynti yms.). Osa myynnistä saatetaan jättää yksinkertaisesti lyömättä kassakoneeseen tai kassan tuloja ei viedä lainkaan kirjanpitoon. Etenkin torikaupassa, elintarvikkeiden myynnissä

tiloilta ja muussa suoramyynnissä kauppiaille ei ole välttämättä kassakoneita ja kirjanpitojärjestelmää, joka kertoisi kaikki myydystä tavarasta saadut korvaukset.

Päivittäistavarakaupassa piilotalous liittyy kyselytutkimuksen mukaan lähinnä hedelmiin, vihanneksiin, makeisiin, tupakkaan ja alkoholijuomiin. Erikoistavarakaupassa piilotaloutta on luontaistuotealalla, äänitteiden (videot jne.) ja tietokonepelien myynnissä, matkapuhelinkaupassa, kenkä-, vaate- ja tekstiilikaupassa, urheiluvälinekaupassa, maataloustarvikkeissa (siemenkauppa) ja optisten tavaroiden kuten silmälasien sekä piilolasinesteiden kaupassa. Autoalalla piilotalous liittyy käytettyjen autojen kauppaan, varaosakauppaan ja korjaamotoimintaan. Lisäksi käteisvaluutalla tapahtuvaan auton ostoon voi liittyä rikollisen rahan pesua.

Majoitus- ja ravitsemisala on rakentamisen ohella toinen suurimmista toimialoista, jonka katsotaan sisältävän paljon piilotaloutta. Sitä osoittavat verotarkastajien ja poliisien suorittamat pistotarkastukset ravitsemisliikkeissä. Pääsyynä on alan ylikapasiteetti. Kuluvalla vuosikymmenellä on perustettu runsaasti keskiolutbaareja, joissa omistajien ammattitaito ja velvollisuuksien hoitaminen ei ole aina kovin korkeaa luokkaa. Toisen ongelmaryhmän muodostavat ns. etniset ravintolat, joissa pimeän työvoiman käyttö ei ole harvinaista. Alalla on ilmennyt toimintaa ilman anniskeluoikeutta ja ennakoilmoitusta liiketoiminnan aloittamisesta. Myös salakuljetettua alkoholia epäillään kulkeutuneen anniskelupaikkoihin.

Liikenteessä piilotalouden painopistealue on tieliikenteen tavarakuljetuksissa. Myös taksiliikenteessä piilotalous on veroviranomaisten mukaan aikaisempaa oletettua laajempaa. Linja-autoliikenteessä piilotalous rajoittuu pienten liikennöitsijöiden harjoittamaan tilausliikenteeseen, jossa matkustajat ovat usein yksityisiä henkilöitä. Vesiliikenteessä pienimuotoinen henkilö- ja tavaraliikenne saattaa sisältää kuititonta toimintaa. Lentoliikenteessä piilotaloutta voi esiintyä vain ansiolentotoiminnassa

Yksityisissä henkilöpalveluissa piilotalouden markkinaosuus voi nousta suureksi, sillä palvelujen ostajat ovat enimmäkseen kotitalouksia. Suuret työvoimakustannukset ja siirtyminen arvonlisäverotukseen on merkinnyt monille yrityksille lisäkustannusta. Yksityisissä henkilöpalveluissa piilotaloutta esiintyy muun muassa yksityisopettajatoiminnassa, hammaslääkäritoiminnassa, lasten päivähoitossa, parturi- ja kampaamoalalla sekä virkistys-, kulttuuri- ja urheilutoiminnassa. Erityisen yleistä pienimuotoinen kuititon toiminta on erilaisissa kotitalouspalveluissa kuten siivous-, kotiapulais- ja muussa kodinhoitotyössä.

Kokonaisuudessaan voidaan todeta, että piilotalouden kasvua ei voida hillitä yrittäjiä syyllistämällä, yksittäisillä toimenpiteillä tai yksipuolisella verovalvonnan lisäämisellä, vaan tarvitaan monia samanaikaisia toimenpiteitä (porkkanoita ja keppejä). Niihin kuuluvat verotusrakenteen muutokset, jotka pienentävät palkkatyön verotusta ja työvaltaisten toimialojen kustannuksia. Seuraamuksia tiukentamalla ja selkeyttämällä lisätään mahdollisten veronkiertäjien riskiä ja voidaan ennaltaehkäistä talousrikollista toimintaa. Kansainvälisellä yhteistyöllä voidaan puolestaan kaventaa verokeidasvaltioiden kautta tarjoutuvia veronkiertomahdollisuuksia.

1. JOHDANTO

OECD-maissa laaditut selvitykset osoittavat, että harmaiden markkinoiden (piilotalous) osuus bruttokansantuotteesta (bkt) vaihtelee muutamasta prosentista muutamaankymmeneen prosenttiin. Välimeren maissa kuten Espanjassa, Italiassa, Kreikassa ja Portugalissa piilotalouden mahdollisen bkt-osuuden arvellaan kohoavan jopa 20-30 prosenttiin. Pohjois-Amerikassa, Pohjois-Euroopassa ja useimmissa Keski-Euroopan maissa piilotalouden bkt-osuus jää alle kymmenen prosentin.

Venäjällä tai Latinalaisessa Amerikassa piilotalouden otaksutaan tuottavan jopa 40-50 prosenttia bruttokansantuotteesta (bkt). Kehitysmaissa piilotalouden merkitys voi kohota vieläkin korkeammaksi. Siten viralliset tilastot kertovat vain osan totuudesta. Käytännössä monien vastateollistuneiden maiden tai kehitysmaiden talous olisi romahtanut ilman harmaata taloutta.

Oikeusministeriön asettaman toimikunnan mukaan piilotalouden bkt-osuus oli Suomessa viisi prosenttia vuonna 1971. Niin sanottu taloudellisen rikollisuuden selvittelytyöryhmä laski piilotalouden bkt-osuudeksi runsaat seitsemän prosenttia 1980-luvun alussa. Valtiovarainministeriön harmaan talouden selvitystyöryhmän tuoreimmat arviot piilotaloudesta ovat vuodelta 1992. Silloin piilotalouden bkt-osuus kohosi 4-5 prosenttiin, mikä oli markkamääräisesti noin 20 miljardia. Samanaikaisesti piilotyöllisyys oli 80 000 miestyövuotta. Luvut vastaavat muissa Pohjoismaissa arvioitua suhteellista tasoa.

Piilotalouden kasvua maassamme osoittaa se, että poliisin tietoon tulleet talousrikokset ovat lisääntyneet tasaisesti koko 1990-luvun. Poikkeuksen muodostavat niin sanotut velallisen rikokset, joiden määrä on kääntynyt laskuun. Osa ilmitulleiden talousrikosten kasvusta selittynee parantuneilla tutkimusmenetelmillä. Kaikkiaan poliisille tulleita kirjanpitorikoksia oli sisäasiainministeriön mukaan yhteensä 990, velallisen rikoksia 750, lieviä veropetoksia 780 ja törkeitä veropetoksia 290 kappaletta vuonna 1996.

Verotarkastajat ja poliisit suorittivat vuonna 1996 yhteensä 1 250 yritystarkastusta, joista ns. tehoiskuja oli 140 kappaletta. Kirjanpito oli hävitetty, pitämättä tai epäluotettava 700 tapauksessa. Paljastettu harmaa talous (mustat palkat, lisäys yrityksen tuloon, peitelty osinko) oli 570 miljoonaa markkaa. Pimeitä työntekijöitä tarkastuksen kohteissa oli 2 200. Rikosilmoituksia tehtiin vajaat 700, joista valtaosa oli kirjanpitorikoksia ja veropetoksia. Maksuunlaitetut jälkiverot olivat yhteensä 400 miljoonaa markkaa.

Kansalaisten asenteita pimeään työntekoon on kartoitettu maassamme myös haastattelututkimuksin. Taloustutkimus Oy:n vuonna 1994 tekemän kartoituksen mukaan 27 prosenttia työikäisistä suomalaisista tunnusti tehneensä palkallista työtä ilman ennakonpidätystä. Nuorista 15-24 -vuotiaista yli 40 prosenttia myönsi tehneensä kuititonta työtä, joskin suoritettujen työtehtävien määrä ja ilmeisesti myös niiden rahallinen arvo jää nuoremmassa ikäluokassa keskimääräistä pienemmäksi.

Taloustutkimuksen kyselytutkimukseen vastanneista 13 prosentille oli tarjottu työpanosta ilman kuittia ja ennakonpidätystä. Arviolta 20 prosenttia osallistuneista ilmoitti, että heidän tuttavapiiriinsä kuuluu pimeää työtä tekeviä. Vuonna 1988 vastaava osuus oli ainoastaan 10 prosenttia. Myös Aamulehden vuonna 1995 tekemä haastattelututkimus osoittaa, että pimeä työnteko on yleistynyt. Siinä todettiin, että 36 prosenttia vastaajista tunsu pimeää työtä tekeviä. Lisäksi 18 prosenttia oli itse ostanut pimeitä työsuorituksia.

Vuonna 1996 Suomen Ammattiliittojen keskusjärjestön (SAK) tekemän kyselytutkimuksen mukaan 13 prosenttia keskusjärjestön jäsenistä kertoi ostaneensa viime viiden vuoden aikana tuotteita ja palveluja, joista ei ole maksettu lakisääteisiä maksuja tai veroja. Kaikista suomalaisista saman olisi tehnyt 15 prosenttia. Myös SAK:n selvityksen mukaan nuoret suhtautuvat myönteisemmin pimeään työn tekemiseen ja teettämiseen. Nuorista alle 30-vuotiaista joka kolmas piti hyväksyttävänä ilman verokirjaa hankittuja lisätuloja.

Oheiseen raporttiin on koottu tärkeimmät tulokset Suomessa viime vuosina laadituista harmaan talouden (piilotalous) selvityksistä. Kaikkiaan harmaan talouden tutkimus on maassamme vielä alkutekijöissään. Ensimmäisiä kokonaisvaltaisia selvityksiä olivat muun muassa vuonna 1995 valmistunut valtiovarainministeriön harmaan talouden työryhmän loppuraportti¹ sekä Tilastokeskuksen ja Verohallituksen toimeksiannosta valmistuneet rakentamisen ja palvelusektorin harmaata taloutta käsittelevät selvitykset².

Aluksi tässä raportissa käsitellään piilotalouden määritelmää ja mittaamista. Seuraavaksi kuvataan piilotalouden tärkeimpiä syitä ja taustatekijöitä. Sen jälkeen tarkastellaan piilotalouden ilmenemismuotoja ja laajuutta päätoimialoittain. Toimialakohtaisen tarkastelun painopistealueisiin kuuluvat mm. rakennustoiminta, majoitus- ja ravitsemistoiminta sekä henkilökohtaiset palvelualueet. Lopuksi käsitellään lyhyesti piilotalouden torjuntakeinoja.

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

²Lith, Pekka: Palvelusektorin harmaat markkinat, Konsulttitoimisto P. Rytönen Oy, Helsinki 1997.

2. PIILOTALOUDEN KÄSITE JA MITTAAMINEN

Harmaan talouden (piilotalous, epävirallinen talous) laajuutta on käytännössä hankala mitata. Sitä vaikeuttavat harmaan talouden käsitteeseen liittyvät erimielisyydet. Kirjallisuudessa esiintyy ainakin parikymmentä määritelmää, jotka sisältävät yhteensä useita kymmeniä harmaan talouden osa-alueita³. Joskus tutkijat ovat laskeneet epäviralliseen talouteen myös kotitalouksissa ja sosiaalisissa verkostoissa (urheiluseuratoiminta, vapaaehtoistyö, jne.) tehtävän työn, vaikka kysymys ei olisikaan varsinaisesta verojen ja maksujen välttämisestä.

Kansantalouden tilinpidossa piilotalouden käsitteen lähtökohtana on tuotannollinen arvonlisäystä luova toiminta. Silloin pääosa kotitalouksien (vanhusten ja sairaiden hoito, aterioiden valmistus, lastenhoito ja kasvatust jne.)⁴ ja sosiaalisten verkostojen toiminnasta (vapaaehtoistyö urheiluseuroissa, jne.) rajataan tuotantokäsitteen (ja rahatalouden) ulkopuolelle. Kansantalouden tilinpidossa piilotalous voidaan jakaa karkeasti kolmeen pääryhmään, jotka ovat

1. *kuititon tavaroiden ja palvelujen tuotanto*
2. *laittomien tavaroiden ja palvelujen tuotanto*
3. *epäviralliset palkat ja luontoisetuudet⁵.*

Useissa maissa tehtyjen selvitysten mukaan valtaosa piilotaloudesta on ns. kuititonta kaupallisten tavaroiden ja palvelujen tuotantoa. Hyödykkeiden tuotanto on sinänsä sallittua, mutta toiminta salataan viranomaisilta tai sen laajuus ilmoitetaan tarkoituksella väärin. Salaamisella halutaan välttyä vähimmäispalkan, ennakonpidätyksen, verojen tai sosiaaliturvamaksujen maksamisesta. Joskus halutaan kiertää turvallisuus-, terveys- ja muita työelämän säännöksiä.

Laiton hyödykkeiden tuotanto on jo lähtökohdiltaan rikollista toimintaa, vaikka se loisisikin arvonlisäystä. Sitä ovat esimerkiksi huumausaineiden tuotanto ja kauppa, salakuljetus, uhkapelitoiminta ja paritus. Sen sijaan varkaudet, murhat ja kiristys eivät ole uutta arvonlisäystä luovaa toimintaa, joten niitä ei lueta kansantalouden tilinpidossa tuotannoksi. Useimpien maiden bruttokansantuotelaskelmat eivät sisällä laitonta taloutta. Lisäksi laitton talouden käsite voi vaihdella maittain, sillä esimerkiksi Alankomaissa kaupallinen ilotalotoiminta on sallittua, mutta Suomessa kiellettyä.

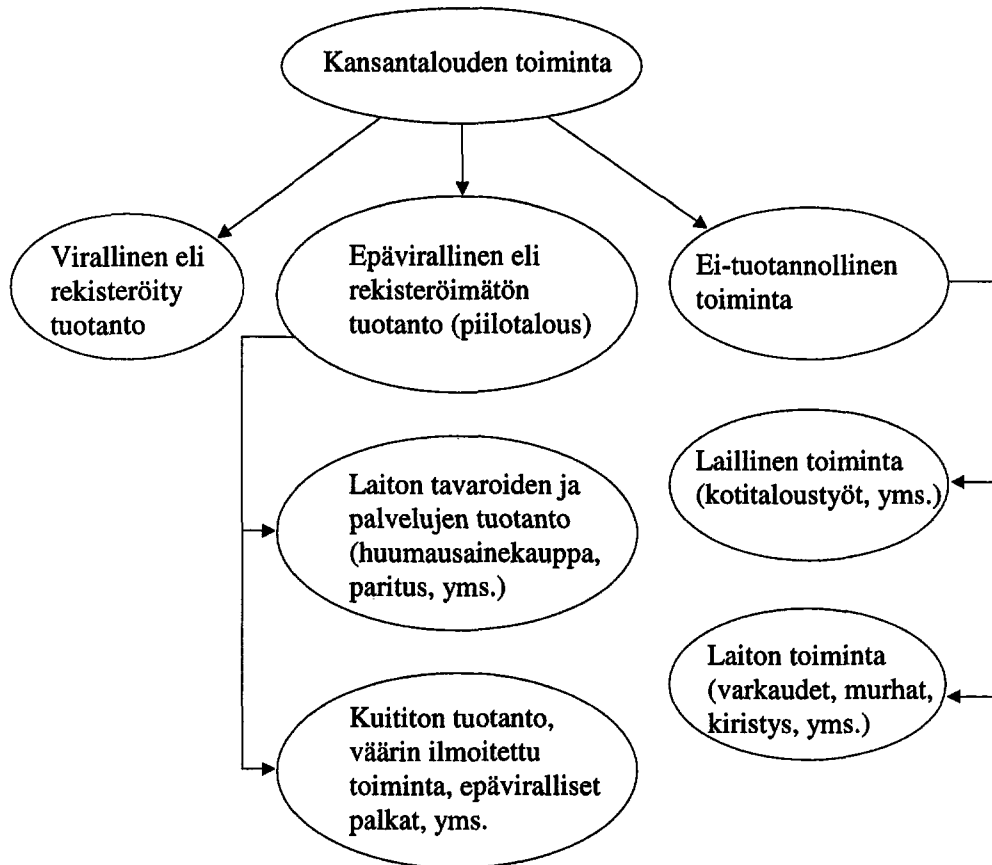
Epäviralliset palkat ja luontoisetuudet ilmenevät työpaikoilla tarvikkeiden varastamisena tai työnantajan tuotantovälineiden yksityiskäyttönä. Työntekijät käyttävät omiin tarkoituksiinsa yleisesti esimerkiksi työsuuhdeautoja, työnantajan puhelimia, tietokoneita, kopiokoneita ja telefaxeja. Useilla työpaikoilla saattaa olla kirjoittamattomat säännöt yksityiskäytöstä ja siitä, mitä työntekijät saavat "varastaa". Näin ollen epäviralliset luontoisetuudet toimivat virallisen palkan jatkeena. Myös yrittäjät saattavat ostaa yksityiseen käyttöönsä yrityksen varoilla käyttöomaisuushyödykkeitä (peitelty osingonjako yms.).

³Saari, Juhon: Rajan takaa hämärästä. Kypsiens palkkayhteiskuntien epävirallinen talous, Tampere 1991.

⁴Kansantalouden tilinpitoon luetaan EU:ssa kotitalouksien omaan käyttöön tuotetut maatalous- ja puutarhatuotteet, marjojen keruu, virkistyskalastus, metsästyks ja puunkorjuu. Sen ohella tilinpitoon kuuluvat yksityishenkilöiden omatoiminen rakentaminen ja omistusasuntojen laskennallinen vuokra (ks. European System of Accounts ESA 1995, Draft, Eurostat).

⁵Rytkönen, Pekka: Näkymättömästä näkyväksi -selvitys piilotalouden toimialoista, Tilastokeskuksen muistio 5/1995, Helsinki 1995.

Kaavio 1. Virallinen ja epävirallinen talous kansantalouden tilinpidon kannalta



Lähde: Rytkönen, P.: Näkymättömästä näkyväksi -selvitys piilotalouden toimialoista, Tilastokeskuksen muistio 5/1995. Helsinki 1995.

Verottajalla harmaan talouden käsite on laveampi kuin esimerkiksi kansantalouden tilinpidossa. Veroviranomaiset määrittelevät harmaaseen talouteen kaikki ne tapaukset, joissa yksityishenkilön tai yrityksen veronalainen tulo on jätetty ilmoittamatta. Näihin tuloihin kuuluvat pimeät palkka-, yrittäjä- ja pääomatulot. Harmaata taloutta ovat verottajalle myös varallisuuden siirtäminen säännösten vastaisesti tai todellisuutta vastaamattomilla oikeustoimilla velkojien ulottumattomiin (konkurssikeinottelu, kertakäyttöyritysten hyväksikäyttö jne.).

Kaavio 2. Harmaa talous verottajan näkökulmasta

		Tulonsaaja	
		Yritys	Yksityishenkilö
Tulonlähde	Yritys	<ul style="list-style-type: none"> • Liike- ja ammattitulojen jättäminen kirjanpidon ulkopuolelle • Konkurssikeinottelu 	<ul style="list-style-type: none"> • Pimeä palkka • Peitelty osinko • Salatut luontoisedut • Pääomatulot
	Yksityishenkilö	<ul style="list-style-type: none"> • Ohimyynti • Tulojen salaus • Ammattimainen kuutamourakointi 	<ul style="list-style-type: none"> • Satunnaiset palkkiot • Vuokratulot • Luovutusvoitot

Lähde: Harmaan talouden selvitystyöryhmän loppuraportti. VM:n työryhmämuistioita 1995:6. Helsinki 1995.

Piilotalouden mittausmenetelmiä⁶

Useissa länsimaissa piilotalouden tutkimukseen on käytetty suoria yksityishenkilöille suunnattuja kyselyjä. Suomessa yksityishenkilöille suunnattuja kyselyjä ovat tehneet viime vuosina mm. Taloustutkimus Oy, Aamulehti-konserni ja Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö (SAK). Yrityskyselyjä ovat suorittaneet toimialajärjestöt. Niistä tuoreimpia ovat Kaupan Keskusliiton ja Kähertäjäläiiton vuosina 1995 ja 1997 suorittamat kyselytutkimukset. Suorista kyselyistä saatuihin vastauksiin on syytä suhtautua varauksin. Niiden luotettavuus riippuu vastaajien määrästä ja koostumuksesta, kysymysten sisällöstä ja määrittelystä sekä virhemarginaaleista. Arvioita piilotaloudesta esittävät myös toimialojen asiantuntijat, jolloin piilotalouden osuus saatetaan ilmoittaa suhteellisenä osuutena liikevaihdosta tai myynnistä.

Laskennallisia toimialoittaisia arvioita piilotaloudesta voi tehdä soveltuvin osin Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen "todellisten" työtuntien ja verottajalle ilmoitetuista palkka- ja

⁶Lith, Pekka: Palvelusektorin harmaat markkinat, Konsulttisto P. Rytönen Oy, Helsinki 1997.

yrittäjätuloista johdettujen laskennallisten työtuntien perusteella. Piilotalouteen viittaa työvoimatutkimuksen ja laskennallisten työtuntien välinen erotus, joka voidaan muuttaa markkamääräiseksi piilotalouden arvoksi ja miestyövuosiksi (piilotyöllisyydeksi). Markkamääräisistä pimeistä ja epävirallisista palkoista saatetaan laskea edelleen laskennalliset maksamattomat sosiaalivakuutusmaksut. Joskus todelliset työtunnit voidaan arvioida kokonaistuotosta kuvaavista tilastoista, jos kokonaistuotoksen työsidonnaiset kustannukset tiedetään. Laskennalliset työtunnit voidaan johtaa puolestaan kattavien tilinpäätöstilastojen palkkasummista.

Valtaosa kotitalouksien kulutusmenoista suuntautuu vähittäiskaupoissa myytäviin tavaroihin ja eräisiin palveluihin. Siksi kotitalouksien kulutusmenoja ja niille palveluja tuottavien yritysten (parturit, kampaamot jne.) myynnin (tai liikevaihdon) kehitystä voidaan verrata toimialoittain keskenään. Piilotaloutta saattaa esiintyä, jos myynnin ja kotitalouksien kulutusmenojen välillä syntyy merkittäviä eroja. Syynä on, että kotitaloudet ostavat tavaroita ja palveluja pimeiltä markkinoilta tai yritykset pimittivät tulojaan. Kotitalouksien pimeitä vuokratuloja voidaan arvioida vuokra-asuntokantaan ja markkinavuokriin perustuvien laskennallisten vuokrien ja verottajalle ilmoitettujen vuokratulojen erotuksesta.

Muita mittaustapoja yritystoiminnassa ovat muun muassa välituotekäytön kautta tapahtuva piilotalouden arviointi. Piilotaloutta on tutkittu myös selvittämällä työikäisten työhön osallistumista. Näissä selvityksissä on haluttu varmistaa, onko virallisten tilastojen osoittamalla vähenevällä työhönosallistumisella yhteyttä piilotalouden kasvuun. Kaikkiaan yksittäisiltä toimialoilta esitetyt tarkimmat laskelmat liikkuvat maassa muutamasta kymmenestä miljoonasta muutama sataan miljoonaan markkaan toimialan koosta riippuen. Kansantalouden tasolla arviot vaihtelevat muutamien miljardien markkojen tasolla.

3. HARMAIDEN MARKKINOIDEN TAUSTATEKIJÖITÄ⁷

Piilotalouden taustatekijöinä pidetään Suomessa *ennätyskorkeaa työttömyyttä, ankaraa ihmistyön verotusta, sosiaaliturvan heikkenemistä, siirtymistä liberaaliin markkinatalouteen ja epävarmaa tulevaisuutta*. Selviytyäkseen (tai halutessaan parempaa) kotitaloudet rakentavat strategioita, jotka painottuvat palkkatyön ohella entistä enemmän yrittäjyyteen, itsepalveluun, vaihtotyöhön, sosiaalisiin verkostoihin, sosiaalietuuksien hyväksikäyttöön ja pimeään työhön. Valitut strategiat voivat vaihdella ammattiryhmittäin. Esimerkiksi peruspalkkaiselle virkamiehelle palkkatyö muodostaa edelleen pääasiallisen selviytymisstrategian, mutta ammattityöntekijä saattaa toimia samanaikaisesti palkkatyössä, yrittäjänä, kuitittoman talouden harjoittajana ja omavaraistaloudessa.

Pimeillä markkinoilla ei ole yksiselitteistä yhteyttä työttömyyteen. Useimmilla työttömillä ei ole mahdollisuuksia hankkia merkittäviä pimeitä tuloja, eikä heidän työnsä ole välttämättä lainkaan kysyntää. Asiantuntijoiden mukaan rakennusala poikkeaa muista aloista siinä, että työttömien osuus pimeiden töiden tekijöistä on todennäköisesti suurempaa kuin muilla aloilla. Työttömien keikat jäänevät useimmiten satunnaisiksi, koska työtön ei voi ryhtyä markkinoimaan itseään. Myös työttömien riskit kiinnijäämisestä ovat suuret, sillä pimeistä töistä voi seurata sakkoa ja maksettujen työttömyyskorvausten takaisinperintä.

⁷Tilisanomat-lehti: Harmaa talous päivänvaloon (artikkelin toimittanut Pekka Lith), 3/1997.

Edellä mainittua näkemystä työttömien pimeistä työmarkkinoista myötäilevät monissa länsimaisissa tehdyt vertailut. Suomessa käsitystä tukee Taloustutkimuksen haastattelututkimus, jonka mukaan työttömät eivät tehneet pimeää työtä muuta väestöä useammin. Sitä vastoin haastattelututkimuksesta ilmeni, että yrittäjät, korkeasti koulutetut ja suhteellisen hyvätuloiset vastaajat tunsivat keskimääräistä useampia pimeää työtä tekeviä tuttavapiiristään. Samoista kohderyhmistä löytyi myös keskimääräistä enemmän henkilöitä, jotka tunnustivat tehneensä itse pimeää työtä. Siten pimeää (lisä)työtä tekevät etupäässä työssäkäyvät palkansaajat ja pienyrittäjät, sillä piilotalouden kanavat syntyvät helpommin virallisten työmarkkinoiden kautta.

Ankara verotus on vaikuttanut osaltaan piilotalouden kasvuun. Veronmaksajain Keskusliiton mukaan lisätulon keskimääräinen verokiila oli maassamme 3,3 vuonna 1997. Lukua voi tulkita siten, että työntekijän nettotulon lisäys 100 markalla edellyttää työnantajalta 330 markan lisäpanostusta. Vuodesta 1994 lukien yksityisissä henkilöpalveluissa (parturit ja kampaamot jne.) etenkin korkea arvonlisäverotus on merkinnyt lisäkustannusta, sillä verotuksessa vähennyskelpoiset välituoteostot ovat vähäiset. Lisäkustannusta ei voinut siirtää kokonaan vähennysoikeuden ulkopuolelle jääville kotitalouksille, mikä on lisännyt harmaata taloutta toimialaryhmässä.

Silti alhainen verotukseen ei yksin takaa pimeän työnteon poistumista. Sitä osoittaa piilotalouden laajuus matalan veroasteen maissa. Aamulehden haastattelututkimuksessa vain puolet katsoi, että pimeän työn lisääntyminen johtuu korkeasta verotuksesta. Taloustutkimuksen selvityksessä yli puolet pimeää työtä tehneistä vastaajista totesi, että marginaaliveron alentaminen (lisäansioista 2/3 käteen -periaatteella) ei vaikuttaisi juurikaan pimeiden töiden määrään. Piilotalous ei ole myöskään vain lamailmiö. Piilotalouden otaksutaan kasvavan arvoltaan noususuhdanteessa, jolloin taloudellinen toimeliaisuus on muutoinkin vilkasta. Osa piilotalouden taustatekijöistä löytyy myös yhteiskunnan moraalisisista ja eettisistä arvoista.

Pienyritysvaltaisuus lisää piilotaloutta

Pienyritysvaltaisilla palvelualoilla esiintyy asiantuntijoiden mukaan suhteellisesti eniten piilotaloutta. Pienyritykset ovat suuria yrityksiä työvaltaisempia ja pääosa työnantajilta perittävistä veroista ja maksuista on palkkasidonnaisia. Ammatinharjoittajille ja pienyrittäjille yritysmuotoinen toiminta antaa lukuisia mahdollisuuksia liiketoimien järjestämiseen. Liikevaihto tai maksetut palkat eivät kerro totuutta, jos osa tuloista jätetään kirjaamatta tilinpitoon. Useilla toimialoilla yrittäjien verotuksessa ilmoittamista yrittäjä- ja palkkatuloista johdetut laskennalliset tuntipalkat jäävätkin epätodellisen alhaisiksi, mikä saattaa viitata pienyritystoiminnassa esiintyvään piilotalouteen.

Osa yrityksistä on voinut syllistyä työllistämistuen väärinkäyttöksiin ja valelomautuksiin. Valelomautuksissa työntekijät ovat töissä pimeällä palkalla ja kuittaavat korvaukset työttömyyskassalta. Joskus työntekijälle voi riittää rahallisen korvauksen sijaan jokin epävirallinen luontoisetuus kuten ilmainen vuokra-asunto. Ennakkoverolippuja on saatettu myöntää yritysten työntekijöille, jotka muodollisesti ammatinharjoittajana jatkavat työtään entiselle työnantajalle olematta varsinaisesti itsenäisiä yrittäjiä. Siten molemmat osapuolet säästävät palkan sivukuluissa.

Oman lukunsa muodostavat lukuisat veronkiertoa varten perustetut osakeyhtiöt, joiden kautta hyvätuloiset palkansaajat voivat välttää sivutöiden korkeaa tuloverotusta ja nostaa palkkiot pääomatuloina tai tavarana (peitelty osingonjako). Yhtiöissä voi olla useita osakkeenomistajia, jolloin yhtiö saadaan näyttämään aidolta osakeyhtiöltä. Samalla toimintaan saadaan riittävästi

volyyymia. Verotarkastajia varten yhtiölle luodaan kiinteitä kuluja ja vastikkeettomia palkkoja maksetaan perheenjäsenille (mm. lapsille ja kotiäideille), joiden tuloveroprosentit ovat alhaiset.

Varsinaisen tulojen pimentämisen ohella pienyritysten omistajat voivat välttää veronmaksua siten, että heidän henkilökohtainen verorasituksensa kevenee. Keinot ovat laillisuuden rajamailla. Veroja voidaan välttää maksamalla yritykselle vähennyskelpoisia, mutta saajalleen verottomia päivärahoja ja muita kulukorvauksia. Yrittäjäomistajat voivat ostaa yritykselleen käyttöomaisuutta ja tarvikkeita, joita hyödynnetäänkin yksityiskäytössä. Jonkinlaisesta sosiaaliturvan laiminlyönnistä voidaan puhua silloin, jos yrittäjän maksamat eläketurvamaksut perustuvat todellisuutta huomattavasti pienempiin palkkatuloihin. *Kaikkiaan varsinaisen veronkierron ja muodollisesti laillisen verojen ja sosiaaliturvamaksujen välttämisen erottaminen toisistaan on monissa tapauksissa aika vaikeaa.*

Suoritusvirheet liittyvät konkurssiin

Viranomaisten suorittamat tarkastukset osoittavat, että yritystoiminnassa suoritusvirheet liittyvät varsin usein työnantajan konkurssiin. Konkurssiuhan edessä palkansaajien ennakonpidätykset tai osa niistä jätetään tahallaan suorittamatta. Samalla yrityksen varoja siirretään peiteltysti omistajille. *Uudeksi kasvavaksi ilmiöksi on muodostunut piilotalouden kansainvälistyminen.* Verohallituksen tietoon on tullut tapauksia, joissa ns. verokeidasvaltioihin perustettuja yrityksiä on käytetty Suomen harmaan talouden välineinä. Näissä tapauksissa kansainväliset yhtiöt ovat maksaneet palkkoja Suomessa tehdystä työstä pimeästi verokeidasvaltioissa avatuille pankkitalleille. Samanlaista toimintaa on esiintynyt suomalaisten Venäjän ja Baltian maiden kanssa harjoittaman liiketoiminnan yhteydessä.

4. HARMAA TALOUS PÄÄTOIMIALOITTAIN

4.1 Piilotalous laajinta rakennusalalla⁸

Rakennusalalla piilotalous on ollut erityisen laajaa. Syyt piilotalouden laajuuteen löytynevät rakentamisen suurista suhdannevaihteluista. Noususuhdanteessa ammattitaitoisen työvoiman puute voi aiheuttaa ongelmia, jotka ratkaistaan pimeiden työmarkkinoiden kautta. Laskusuhdanteessa väärinkäytöksiä lisäävät markkinoiden kutistuminen, mikä pakottaa karsimaan kustannuksia. Pienimuotoisempaa kuutamourakointia on esiintynyt yksityishenkilöiden omistusasuntojen, pientalojen ja vapaa-ajan rakennusten rakentamisessa ja korjauksissa.

Ammattimaisessa rakentamisessa piilotalous liitetään usein korkeaan aliurakointiasteeseen, sillä pääurakoitsijoiden oman työvoiman määrää rajoittavat korkeat työvoimakustannukset. Pääurakoitsijat eivät aina pysty tai halua tarkistaa aliurakoitsijoiden taustoja, sillä virallisia lähteitä on vähän. Aliurakointiketjut muodostuvat joskus varsin pitkiksi, jolloin osapuolet ja niiden vastuut hämärtyvät. Sen seurauksena pääurakoitsijat (tai tilaajat) eivät välttämättä tiedä, ketkä häävät ketjun häntäpäissä. Yhteiskunnalliset velvoitteet hoidetaan määrättyyn portaan saakka, mutta ketjun loppupäässä olevalta yritykseltä puuttuvat palkkakirjanpito ja kirjalliset työsopimukset.

⁸Lith, Pekka: Rakentamisen piilotalous 1990-luvulla, Konsulttisto P. Rytönen Oy, Helsinki 1997.

Piilotalouden käytännön ilmenemismuotoja ovat pimeä palkanmaksu, perusteettomat kulukorvaukset, omistajayrittäjien peitelty osingonjako, kuittitehtailu ja konkurssikeinottelu kertakäyttöyrityksiä hyväksikäyttäen. Joskus työntekijälle riittää rahapalkan sijasta korvauksena ilmainen asunto tai muu luontoisetuus, jos hän saa yhteiskunnalta sosiaaliavustusta, työttömyyskorvausta tai eläkettä. Lisäksi rakennusosalalla on esiintynyt järjestelmällistä palkkaturvan ja julkisten rahoitustukien (työllistämistuki ja starttiraha) väärinkäytöksiä sekä muuta rikollista toimintaa kuten varastetun tavarahan kauppaa. Erityisen huolestuttavaa on järjestäytyneen itärikollisuuden mahdollinen työntyminen rahoittajana rakennusmarkkinoille.

Vuonna 1995 rakennustyöntekijöiden *suurin mahdollinen laskennallinen piilotyöllisyys oli 15000-16000 miestyövuotta*. Tulokset perustuvat Tilastokeskuksen tilinpäätös- ja tulonjakotilastosta johdettuihin arvioihin. *Laskennalliset salatut palkkatulot ja maksamattomat sosiaaliturvamaksut olivat 2,8-3,0 miljardia markkaa*, mikä oli 10-11 prosenttia rakennusalan tuotannosta (tuottajahintaisesta arvonlisäyksestä). Edellisestä vuodesta piilotalouden arvo ja suhteellinen osuus supistuivat hieman. Rakennustyöntekijöiden piilotalouden lasku on saattanut heijastua pienyrittäjien piilotalouden kasvuna, sillä monet entiset palkansaajat ovat voineet ryhtyä yrittäjiksi entistä helpommin ennakonperintälain uudistuksen jälkeen. Veromenetykset salatuista palkkatuloista yms. kohosivat 700-800 miljoonaan markkaan.

Alatoimialoittain rakennusalan piilotaloutta voidaan tarkastella vain tilinpäätöstilastosta johdettujen laskelmien mukaan. Tulokset osoittavat, että piilotalous keskittyy varsinaiseen talonrakentamiseen. Rakennusasennuksessa ja -viimeistelyssä (LVI- ja sähköurakointi jne.) sekä maa- ja vesirakentamisessa laskennallisen piilotalouden merkitys jäi melko vähäiseksi vuonna 1996. Osasyynä on, että virheet pimeänä työnä tehdyistä erikoistöistä kuten sähköasennuksista jäisivät teettäjän vastuulle. Maa- ja vesirakentaminen on puolestaan pääosin julkista rakentamista, jossa urakoitsijoiden taustat tutkitaan nykyisin tarkemmin.

Ammatinharjoittajat ja muut pienyrittäjät nostivat piilotalouden arvoa miljardilla markalla ja piilotyöllisyyttä 8 000 miestyövuodella vuonna 1995 tulonjakotilaston mukaan. Rakennusalan aliurakointiasteen nousu on saattanut lisätä niiden pienyrittäjien määrää, jotka eivät ole hoitaneet kaikkia yhteiskunnallisia velvoitteitaan. Ennakonperintälain uudistuksen jälkeen yrittäjäksi on voinut ryhtyä aikaisempaa helpommin. Edelliseen vuoteen verrattuna yrittäjien palkka- ja yrittäjätulot (ja laskennalliset tuntipalkat) laskivat tulonjakotilaston mukaan, vaikka yrittäjien tekemät työtunnit kasvoivat huomattavasti työvoimatutkimuksen mukaan. Yrittäjien osalta tuloksiin kannattaa suhtautua kuitenkin varauksin.

4.2 Kaupan harmaan talouden painopistealueet⁹

Kaupan harmaan talouden tärkeimpiä ilmenemismuotoja ovat kotimaisten tai ulkomailta maahantuotujen tuotteiden laiton vähittäismyynti suoraan kuluttajille (ohi- ja suoramyyni, kotimyynti yms.). Näkemykset perustuvat Kaupan Keskusliiton ja Verohallituksen toimesta vuosina 1995 ja 1997 laadittuihin kyselytutkimuksiin. Osa myynnistä saatetaan jättää yksinkertaisesti lyömättä kassakoneeseen tai kassan tuloja ei viedä lainkaan kirjanpitoon. Etenkin torikaupassa, elintarvikkeiden myynnissä tiloilta ja muussa suoramyynnissä kauppiaille ei ole välttämättä kassakoneita ja kirjanpitojärjestelmää, joka kertoisi kaikki myydystä tavarasta saadut korvaukset.

⁹Lith, Pekka: Palvelusektorin harmaat markkinat, Konsulttisto P. Rytkönen Oy, Helsinki 1997.

Päivittäistavarakaupassa piilotalous liittyy harmaan kyselytutkimuksen mukaan lähinnä hedelmiin, vihanneksiin, makeisiin, tupakkaan ja alkoholijuomiin. Piilotalouden osuus myynnistä voi olla *tupakkatuotteissa 5-7 prosenttia (150-200 mmk), makeisissa 3-10 prosenttia (50-200 mmk), hedelmissä ja vihanneksissa 5-10 prosenttia (300-400 mmk) sekä alkoholijuomissa 2-5 prosenttia (100-300 mmk)*. Markkamääräiset arviot on saatu suhteuttamalla piilotalouden myyntiosuus kotitalouksien kulutusmenoihin.

Erikoistavarakaupassa (autokauppa pois lukien) piilotaloutta oli kyselytutkimuksen mukaan luontaistuotealalla, äänitteiden (videot jne.) ja tietokonepelien myynnissä, matkapuhelinkaupassa, kenkä-, vaate- ja tekstiilikaupassa, urheiluvälinekaupassa, maataloustarvikkeissa (siemenkauppa) ja optisten tavaroiden kuten silmälasien sekä piilolasinesteiden kaupassa. *Matkapuhelimissa markkinaosuus voi nousta 15-30 prosenttia (100-200 mmk), luontaistuotealalla tuotteiden mukaan 5-20 prosenttiin ja kenkäkaupassa viiteen prosenttiin (100 mmk)*. *Varastetun tavaran kauppaa on käyty kyselytutkimuksen mukaan veneillä ja perämoottoreilla.*

Autoalalla piilotalous liittyy käytettyjen autojen kauppaan, varaosakauppaan ja korjaamotoimintaan. Kyselytutkimuksessa piilotalouden osuuden arvioitiin olevan *varsinaisessa autokaupassa kymmenen prosenttia, varaosakaupassa 15 prosenttia ja korjaamoalalla peräti 35 prosenttia*. Autoalan Keskusliiton arviot pimeistä korjausmarkkinoista liikkuvat 5-15 prosentissa korjaussuoritteista. Markkamääräisesti pimeän autokaupan ja vastaavan toiminnan osuus voi nousta yhteensä miljardiluokkaan. Lisäksi käteisvaluutalla tapahtuvaan ostoon voi liittyä rikollisen rahan pesua.

4.3 Ylikapasiteetti lisännyt ravintoloiden epätervettä kilpailua¹⁰

Majoitus- ja ravitsemisala on rakentamisen ohella toinen suurimmista toimialoista, jossa esiintyy paljon piilotaloutta. Sitä osoittavat verotarkastajien ja poliisien suorittamat pistotarkastukset ravitsemisliikkeissä. Pääsyynä on alan ylikapasiteetti. Kuluvalla vuosikymmenellä on perustettu runsaasti keskiolutbaareja, joissa omistajien ammattitaito ja velvollisuuksien hoitaminen ei ole aina kovin korkeaa luokkaa. Toisen ongelmaryhmän muodostavat ns. etniset ravintolat, joissa pimeän työvoiman käyttö ei ole harvinaista. Alalla on ilmennyt toimintaa ilman anniskeluoikeutta ja ennakkoilmoitusta liiketoiminnan aloittamisesta. Myös salakuljetettua alkoholia epäillään kulkeutuneen anniskelupaikkoihin.

Piilotalouden käytännön ilmenemismuotoja ovat kuitittomalla alkoholin myynnillä ja pääsylippu-tuloilla maksetut pimeät palkat, sosiaaliturvamaksujen laiminlyönti tai verottajalle ilmoittamatta jääneet palvelurahat, joita vahtimestarit ja tarjoilijat saavat asiakkailtaan. Joskus eteispalvelu ja järjestyksenpito myydään esimerkiksi ohjelmatoimistoille tai urheiluseuroille, jotka eivät tulouta kaikkia tulojaan asianmukaisesti. Tiuhaan toistuvat hämärät konkurssit ovat pesiytyneet alalle. Lisäksi lomakylätoiminnassa, maatilamatkailussa ja muussa pienimuotoisessa toiminnassa osa myynnistä voi jäädä helposti kirjanpidon ulkopuolelle.

Vuonna 1995 majoitus- ja ravitsemistoiminnan työntekijöiden suurin mahdollinen piilotyöllisyys kohosi 11 400 miestävuoteen, mikä oli 15 prosenttia toimialan työvoimasta. Laskelma perustuu Tilastokeskuksen tulonjakotilastosta johdettuihin arvioihin. Markkamääräisesti verottajalta salatut laskennalliset pimeät palkkatulot olivat suunnilleen 1,1 miljardia ja maksamattomat sosiaalivakuutusmaksut vajaat 300 miljoonaa markkaa. Majoitus- ja ravitsemisalan tuotannosta piilotalouden osuus oli 17 prosenttia ja veromenetykset kohosivat arviolta 370 miljoonaan

¹⁰Lith, Pekka: Palvelusektorin harmaat markkinat, Konsulttitsto P. Rytönen Oy, Helsinki 1997.

markkaan vuonna 1995. Tuloksiin kannattaa suhtautua jossain määrin varauksin, sillä laskelmien tekoa vaikeuttavat osa-aika- ja vuokratyövoiman voimakas kasvu.

4.4 Liikenteen piilotalous tavarakuljetuksissa

Liikenteessä piilotalouden painopistealue on tieliikenteen tavarakuljetuksessa. Ajajakohtaiset ajopiirturit ja ajopäiväkirjat eivät estä sitä, että pimeitä lasteja kuljetetaan esimerkiksi paluu-kuormina. Piilotaloutta on lisännyt se, että osa pienyrityksistä on joutunut vaikeuksiin kiristyvän koti- ja ulkomaisen kilpailun vuoksi. Myös pieniä tavaraeriä ja muuttokuormia voidaan kuljettaa helposti kuitittu kuljetusvälineitä omistavien henkilöiden toimesta. *Vuonna 1994 pimeiden kuljetusten liikevaihdosta johdetut laskennalliset salatut palkkatulot ja maksamattomat sosiaaliturvamaksut olivat arviolta 600-900 miljoonaa markkaa.*

Arvio pimeiden kuljetusten liikevaihdosta perustuu yritys- ja toimipaikkarekisterin liikevaihtotietojen ja laskennallisen ajoneuvoikohtaisen liikevaihtotiedon väliseen erotukseen. *Tilastokeskuksen tulonjakotilastosta arvioitu kuljetusalan suurin mahdollinen piilotalous oli yhteensä 550 miljoonaa markkaa vuonna 1992. Summa käsittää verottajalta salatut yrittäjä- ja palkkatulot, joihin on lisätty palkansaajien palkoista maksamatta jääneet laskennalliset sosiaalivakuutusmaksut¹¹.*

Linja-autoliikenteessä piilotalous rajoittuu pienten liikennöitsijöiden harjoittamaan tilausliikenteeseen. Matkustajat ovat tilausmatkoilla usein yksityisiä henkilöitä, jotka eivät tarvitse tositteita kuluvähennyksiksi. Silloin liikennöitsijä voi jättää maksut tulouttamatta kirjanpitoonsa ja maksaa kuljettajien palkat pimeästi. Säännöllisessä linja-autoliikenteessä piilotaloutta ei luultavasti esiinny. Taksiliikenteessä piilotalous on veroviranomaisten mukaan aikaisempaa oletettua laajempaa. *Verottajan rohkeimpien arvioiden mukaan taksialan piilotalous voi nousta jopa 300-400 miljoonaan markkaan¹². Vesiliikenteessä pienimuotoinen henkilö- ja tavaraliikenne saattaa sisältää kuititonta toimintaa. Lentoliikenteessä piilotaloutta voi olla vain ansiolentotoiminnassa.*

4.5 Yksityiset henkilöpalvelut

Yksityisissä henkilöpalveluissa piilotalouden markkinaosuus voi nousta suureksi, sillä palvelujen ostajat ovat enimmäkseen kotitalouksia. Suuret työvoimakustannukset ja siirtyminen arvonlisäverotukseen on merkinnyt monille yrityksille lisäkustannusta. Yksityisissä henkilöpalveluissa piilotaloutta esiintyy muun muassa yksityisopettajatoiminnassa, hammaslääkäritoiminnassa, lasten päivähoitossa, parturi- ja kampaamoalalla sekä virkistys-, kulttuuri- ja urheilutoiminnassa.

Selvitysten mukaan piilotalouden laskennallinen arvo saattoi nousta henkilöpalveluissa yhteensä 600-800 miljoonaan markkaan vuonna 1995, mikä oli 4-6 prosenttia toimialaryhmän tuotannosta. Parturi- ja kampaamoalalla piilotalouden arvo oli 200 miljoonaa markkaa. Tulos perustuu ammattimaisen parturi- ja kampaamoalan myynnin ja kotitaloustiedustelun

¹¹Lith, Pekka: Palvelusektorin harmaat markkinat, Konsulttitsto P. Rytönen Oy, Helsinki 1997.

¹²Hämeen lääninverovirasto, tarkastusyksikkö, 02.01.1997.

kulutusmenojen väliseen vertailuun. Tulosta tukee Suomen Kähertäjiliiton laatima kyselytutkimus. *Lasten pimeän päivähoidon laskennalliseksi arvoksi saatiin vastaavasti 100-200 miljoonaa markkaa*¹³.

E erityisen yleistä pienimuotoinen kuititon toiminta on erilaisissa kotitalouspalveluissa kuten siivous-, kotiapula- ja muussa kodinhoitotyössä. Turun yliopiston toimesta suoritettu kyselytutkimus antoi pimeän työn laajuudesta poikkeuksellisen synkän kuvan. Kaksi kolmasosaa kotitalouksissa tehtävästä ulkopuolisesta työstä on sellaista, josta ei makseta veroja ja työnantajamaksuja. Saadut tulokset ovat hyvin sopusoinnussa eräiden ulkomaisten tutkimustulosten kanssa¹⁴.

4.6 Muut toimialat

Aikaisemmin laadituissa selvityksissä on todettu, että kuititon toiminta olisi liike-elämän palvelualoilla pientä. Syynä on, että liike-elämän palveluyritykset palvelevat etupäässä toisia yrityksiä. Asiakasyritykset haluavat yleensä tositteet ostamistaan palveluista, sillä alihankintatyöt ja muut välituotepalvelut ovat asiakasyritysten omassa verotuksessa vähennyskelpoisia kuluja. Silti liike-elämän palvelualoilla voi olla palvelun tuottajia, jotka eivät välttämättä tulouta kaikkia maksujaan ja ilmoita niitä verotettavana tulona. Kuititonta työtä (arkkitehti-, siivous- ja lakiasianpalvelut) voidaan tehdä kotitalouksille, jotka eivät ole toiminnastaan kirjanpitovelvollisia.

*Teknisessä palvelussa, joka on liikevaihdoltaan ja työllisyydellä mitaten liike-elämän palvelujen merkittävin alatoimiala, mahdollinen piilotyöllisyys nousi Tilastokeskuksen tilinpäätöstilastosta johdettujen arvioiden mukaan vuositasolla 500-2000 miestyövuoteen 1992-95. Markkamääräisesti laskennallinen piilotalouden arvo vaihteli 100 miljoonasta 450 miljoonaan markkaan. Piilotalous kattaa verottajalta pimitetyt palkkatulot ja niistä eläkeyhtiöille maksamatta jääneet sosiaaliturvamaksut. Alan tuotannosta piilotalouden osuus oli 2-10 prosenttia*¹⁵.

Vuokratulojen pimitäminen osittain tai kokonaan on ollut maassamme suhteellisen helppoa, sillä vuokratiedot perustuvat vuokranantajan omaan ilmoitukseen. Pimeitä vuokramarkkinoita on kasvattanut vuokralla asumisen yleistymisen. *Vuonna 1995 kotitalouksien saamat laskennalliset pimeät vuokratulot saattoivat nousta 300 miljoonaan markkaan.* Arvio on saatu vuokra-asuntokantaan sekä markkinavuokriin perustuvien laskennallisten vuokratulojen ja verottajalle ilmoitettujen vuokratulojen välisestä erotuksesta. Harmaata taloutta lisää yritysten ja muiden yhteisöjen harjoittama pimeä asuntojen ja kiinteistöjen vuokraustoiminta, mutta sen laajuudesta on vaikea esittää mitään arvioita¹⁶.

Suomessa maatalous on varsin hyvin valvottua ja tilastojen ulkopuolista toimintaa on vähän. Maataloudessa maidossa, kananmunissa, vihanneksissa ja hedelmissä maataloilla saattaa esiintyä jonkin pimeää suoramyyntiä. Asiantuntijoiden mukaan kananmunista pakkaamojen kautta kulkee

¹³Lith, Pekka: Palvelusektorin harmaat markkinat, Konsulttitsto P. Rytönen Oy, Helsinki 1997.

¹⁴Tsupari, Pekka ja Viren, Matti: Työllistämiskynnyksen hinta, Turun yliopiston taloustieteen laitos, Research Reports No 67, Turku 1996.

¹⁵Lith, Pekka: Palvelusektorin harmaat markkinat, Konsulttitsto P. Rytönen Oy, Helsinki 1997.

¹⁶Lith, Pekka: Palvelusektorin harmaat markkinat, Konsulttitsto P. Rytönen Oy, Helsinki 1997.

vain 80 prosenttia tuotannosta. Lihatuotteissa tarkat terveystäänökset ja viranomaisvalvonta estävät tehokkaasti pimeän myynnin. Metsätalouteen ei liity myöskään sanottavasti piilotaloutta. Valtaosa puukaupoista tehdään suurten metsäteollisuusyritysten kanssa. Piilotalouden merkitystä on vähentänyt osaltaan se, että metsänomistaja on voinut pysyä toistaiseksi pinta-alaperusteisessa metsäverotuksessa. Silloin todellisilla puun myyntituloilla ei ole merkitystä metsänomistajan verotukseen¹⁷.

Harmaata taloutta ei pidetä teollisuudessa suurena ongelmana ja sen todennäköinen osuus teollisuustuotannosta jäänee pieneksi. Asiantuntijoiden ja verotarkastusten mukaan piilotaloutta esiintyy kuitenkin pienyritysten toiminnassa ja alihankintatöissä. Pienten valmistajien harmaaseen talouteen viitattiin elintarvikkeiden, vaatteiden ja kenkien valmistuksessa myös Kaupan Keskusliiton ja Verohallituksen kyselytutkimuksessa vuonna 1997. *Valtiovarainministeriön harmaan talouden selvitystyöryhmän karkean arvion mukaan piilotalouden osuus teollisuustuotannosta oli 3 prosenttia vuonna 1992 (yli 3 miljardia markkaa)*¹⁸.

5. PIILOTALOUDEN TORJUNTAKEINOJA

Laman aikana omaksuttu toimintamalli saattaa johtaa tulevaisuuteen, jossa nousukaudellakin virallisen talouden rinnalla toimii pysyvästi entistä vahvempi piilotalous. Ratasrasvana toimivat sosiaalisten luokkaerojen kasvu, korkealla pysyvä työttömyys ja erilaisten lieveilmiöiden kuten rikollisuuden kasvu. Osa piilotalouden taustatekijöistä löytyy yhteiskunnan moraalisisista ja eettisistä arvoista. Vaikka koulutuksessa ja yleisessä keskustelussa korostetaan sinänsä tervettä yksilöllisyyttä, luovuutta ja itsekkyyttä, kannattaa toiminnalle esittää selvät hyväksyttävyyden rajat.

Yhteiskunnallisesti piilotalouden kasvu on mitä epätoivottavinta. Verojen ja maksujen laiminlyönti sekä sosiaaliturvan ja yritystukien väärinkäytökset lisäävät kohtuuttomasti rehellisesti toimivien yritysten ja kotitalouksien vero- ja maksurasitusta. Samalla piilotalous heikentää julkisen sektorin rahoitusasemaa, mikä kostautuu julkisten palvelujen karsimisena. Piilotalous lisää osaltaan eriarvoisuutta ja tuloeroja, sillä monilta tavallisilta kansalaisilta puuttuvat käytännön mahdollisuudet piilotalouden harjoittamiseen. Samalla yritysten välinen epäterve kilpailu lisääntyy, kuluttajasuoja heikkenee ja tuoteturvallisuus kärsii.

Pimeät ja epäviralliset palkat sekä yrittäjätulot vaikuttavat bkt:n muodostukseen, käytettävissä olevaan tuloon, yksityiseen kulutukseen ja säästämiseen. Jos kaikki piilotalous saataisiin täysimääräisesti kansantalouden tilinpitoon, olisivat palkat ja yrittäjätulot sekä kulutusmenot suuremmat. Euroopan unionin (EU) tasolla puutteelliset bkt-laskelmat ovat haitallisia, sillä bkt on EU:n budjetin koon, EU:n omien varojen sekä rakennerahastoista myönnettyjen tukien maksamisen merkittävä peruste. Siksi on tärkeää, ettei mikään jäsenmaa saisi kohtuutonta etua siitä, että piilotalous ei sisältyisi bkt-laskelmiin.

¹⁷Rytkönen, Pekka: Näkymättömästä näkyväksi -selvitys piilotalouden toimialoista, Tilastokeskuksen katsauksia 5/1995, Helsinki 1995.

¹⁸Rytkönen, Pekka: Näkymättömästä näkyväksi -selvitys piilotalouden toimialoista, Tilastokeskuksen katsauksia 5/1995, Helsinki 1995.

Syyllistäminen tarpeetonta

Ei ole oikein syyllistää kaikkia pienyrittäjiä muutamien tekemistä väärinkäytöksistä, sillä valtaosa yrittäjistä hoitaneesiansa moitteettomasti. Piilotalouden kasvua ei voi myöskään hillitä yksittäisillä toimenpiteillä tai yksipuolisella verovalvonnan lisäämisellä, vaan tarvitaan monia samanaikaisia toimenpiteitä (porkkanoita ja keppejä). Niihin kuuluvat verotusrakenteen muutokset, jotka pienentävät palkkatyön verotusta ja työvaltaisten toimialojen kustannuksia. Korkea verokiila heikentää työnantajien työllistämismahdollisuuksia ja vaikuttaa työntekijöiden työllistymishalukkuuteen. Ankarat tuloverotukset kaventaa palkansaajien kulutusmahdollisuuksia ja heikentää edelleen kotimaista työllisyyttä. Seuraamuksia tiukentamalla lisätään mahdollisten veronkiertäjien riskiä ja voidaan ennaltaehkäistä talousrikollista toimintaa. Tässä suhteessa maassamme on tekeillä useita lakiuudistuksia. Rikoslain veropetosta koskevan lainkohdan muutosehdotuksella kriminalisoidaan aikaisempaa selkeämmin velvollisuuksien laiminlyönti veron välttämistarkoituksessa kuten esimerkiksi pimeä työnteko ilman ennakonpidätystä ja arvonlisäverollinen yritystoiminta ilman viranomaisille tehtyä ilmoitusta.

Talousrikollisuuden vastaiseen kamppailuun kuuluvat konkurssilainsäädännön uudistaminen ja lakiehdotus liiketoimintakiellon tehostamisesta. Julkisuus- ja salassapitosäännöksiä väljennetään jatkossa siten, että viranomaiset voivat entistä helpommin luovuttaa salassapidettäviä tietoja toisilleen. Talousrikosten torjuntaohjelmaan sisältyy myös tilintarkastustoimintaa koskevan lainsäädännön tarkistaminen siten, että tilintarkastajalle asetetaan raportointivelvollisuus yrityksen verojen ja veronluonteisten maksujen laiminlyönnistä. Joskin edellä mainittuun toimenpiteeseen kannattaa suhtautua varauksin.

Rakennuslalla Suomen Rakennusurakoitsijaliitto ja Rakennusteollisuuden Keskusliitto solmivat vuoden 1993 lopulla sopimuksen, jolla pyritään valvomaan pää- ja aliurakoitsijoiden verojen ja sosiaalivakuutusmaksujen suorittamista. Sen mukaan urakoitsijan on liitettävä urakkatarjouksiin selvitykset verojen, ennakonpidätysten, sosiaaliturvamaksujen ja eläkemaksujen suorittamisesta. Samat vaatimukset koskevat aliurakoitsijoita. Uusimpia piilotalouden torjuntakeinoja ovat rakennustyöntekijöille annettavat ns. työmaapassit.

Ravintola-alalla viranomaisten tietojenvaihtoa aiotaan parantaa keskittämällä valvontatiedot uuteen lupa- ja valvontarekisteriin, jota ylläpitäisi sosiaali- ja terveysministeriön alainen Tuotevalvontakeskus. Valvontarekisteristä voisi selvittää, onko anniskelulupaa hakeva yrittäjä ollut ulosotossa, konkurssissa tai jättänyt veroja maksamatta. Rekisteriä käytettäisiin alkoholinkulutuksen tilastointiin, mikä on yksi keino puuttua harmaaseen talouteen ja pimeään viinaan. Harmaan talouden valvontakeinoihin kuuluu myös Tuotevalvontakeskuksen ns. vihjepuhelinkokeilu.

Kansainvälisellä yhteistyöllä pyritään kaventamaan verokeidasvaltioiden kautta tarjoutuvia veronkiertomahdollisuuksia. Suomessa aiotaan laajentaa myös velvollisuutta ilmoittaa rahanpesun epäilystä uusille toimialoille. Nykyisin ilmoittaminen on pakollista vain pankeille, vakuutusten välittäjille, valuutanvaihtopisteille ja säästökassoille. Jatkossa mukaan ovat tulossa pelikasinot, panttilainaamot sekä vedonlyönnin ja kiinteistöjen välittäjät. Muutokset Suomen lakiin seuraavat kansainvälisen rahanpesun järjestön Fatfin toivomuksia. Järjestö toivoo, että uusi laki kattaisi paremmin pankkien ulkopuolisia hämähäyryksiä.

6. LÄHTEET

Eurostat: System of Accounts. ESA 1995. Draft. Luxemburg 1995.

Kaupan Keskusliitto: Raportti kaupan harmaan talouden kyselytutkimuksesta 1995. Helsinki 1995.

Lith, Pekka: Palvelusektorin harmaat markkinat. Konsulttitsto P. Rytönen Oy. Helsinki 1997.

Lith, Pekka: Rakentamisen piilotalous 1990-luvulla. 2. painos. Konsulttitsto P. Rytönen Oy. Helsinki 1997.

Rytönen, Pekka: Näkymättömästä näkyväksi -selvitys piilotalouden toimialoista. Tilastokeskuksen muistioita 5/1995. Helsinki 1995.

Rautio, Ilkka & Ruutu, Harri: Taloudellisen rikollisuuden selvittelytyöryhmän mietinnön liiteosa. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 7/198. Helsinki 1993.

Saari, Juho: Rajan takaa hämärästä. Kypsiä palkkatyön yhteiskuntien epävirallinen talous. Työelämän tutkimuskeskuksen tutkimuksia T9. Tampereen yliopisto. Tampere 1991.

Tsupari, Pekka & Viren, Matti: Työllistämiskynnyksen hinta. Turun yliopiston taloustieteen laitos. Research Reports No 67. Turku 1996.

Valtiovarainministeriö: Harmaan talouden selvitystyöryhmän loppuraportti. VM:n työryhmämuistioita 6/1995. Helsinki 1995.

Verohallitus: Tilastoja ns. harmaan talouden projektin puitteissa tehdyistä tehotarkastuksista 1995-96.