

# Kotimaisten yritysten rekistereiden ulkopuolinen elinkeinotoiminta

Selvitys ilmiön laajuudesta ja luonteesta  
verotarkastusten perusteella

Selvitys 1/2024

**Julkaisun nimi:**

Kotimaisten yritysten rekistereiden ulkopuolinen elinkeinotoiminta –  
Selvitys ilmiön laajuudesta ja luonteesta verotarkastusten  
perusteella

**Tekijät:** asiantuntija Tatta Garselius ja analyytikko Lasse Winter

**Diaarinumero:** VH/5863/02.98.00.00/2023/2023\_045

**Julkaisija:** Verohallinto, Harmaan talouden selvitysyksikkö

**Julkaistu:** 16.1.2024

**Julkaisutapa:** Sähköinen (PDF)

**Julkisuus:** Julkinen

**Lisätietoja mediallyle:**

Johtaja Janne Marttinen, puh. 029 512 6066

Apulaisjohtaja Marko Niemelä, puh. 029 512 6070

Muut yhteydenotot [htsy@vero.fi](mailto:htsy@vero.fi)

Julkaisualustat [harmaa-talous-rikollisuus.fi](http://harmaa-talous-rikollisuus.fi) ja [harmaatalous.fi](http://harmaatalous.fi) (vain luvite-  
tuille viranomaisille)

Velvoitteidenhoitoselvityksen voi pyytää ilmiöselvityksessä kuvatun ryh-  
män perusteella. (Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä (1207/2010)  
5:3 §)

Harmaan talouden selvitysyksikön selvityksissä esitetyt näkemykset ja tul-  
kintakannanotot ovat yksikön omia, eivätkä ne sido Verohallintoa tai muita  
viranomaisia.

# Tiivistelmä

Elinkeinotoimintaa harjoittavista yrityksistä osa toimii Verohallinnon rekistereiden ulkopuolella, vaikka niiden tulisi rekisteröityä arvonlisäverovelvollisten rekisteriin tai työnantajarekisteriin. Rekistereiden ulkopuolella elinkeinotoimintaa harjoittavien yritysten toimintaa ja määrää ei ole aikaisemmin syvällisemmin tutkittu Suomessa. Tämän selvityksen tavoitteena on ymmärtää, kuvata, tunnistaa ja mitata kotimaisten yritysten rekistereiden ulkopuolista elinkeinotoimintaa verotarkastushavaintojen perusteella.

Verohallinnon rekistereiden ulkopuolista elinkeinotoimintaa voidaan harjoittaa täysin rekisteröimättömänä ilman y-tunnusta tai esimerkiksi toimintansa keskeyttäneellä ns. pöytälaatikkoyrityksellä, joka ei ole hakeutunut Verohallinnon arvonlisävero-, ennakkoperintä- tai työnantajarekistereihin. Tässä selvityksessä tarkastellaan verotarkastusten perusteella molempia edellä mainittuja yritysjoukkoja. Selvityksen ulkopuolelle jäävät esimerkiksi ulkomaiset yritykset sekä muiden kuin elinkeinotoiminnan tulolähteen rekisteröimätön toiminta.

Pöytälaatikkoyrityksille ei ole viranomaisten rekistereissä erityistä rekisterimerkintää tai määritelmää, mutta selvityksessä arvioitiin, että Verohallinnon rekistereissä oli toimimattomia yrityksiä vuonna 2021 noin 265 000 yritystä. Selvityksessä koneoppimisen eri menetelmien avulla suoritettujen arvioiden perusteella elinkeinotoimintaa harjoittavia kotimaisia yrityksiä arvioitiin olevan pöytälaatikkoyritysten joukossa noin 4 300–5 900 yritystä vuonna 2021. Kokonaan ilman y-tunnusta toimivien liikkeen- tai ammatinharjoittajien määrää ei voitu estimoida tilastollisilla menetelmillä, mutta yksinkertaisten oletusten ja estimoitujen pöytälaatikkoyritysten joukon avulla näiden määrän vuonna 2021 arvioitiin olevan 1 000–1 700 yritystä.

Rekistereiden ulkopuolella elinkeinotoimintaa harjoittavia kotimaisia yrityksiä arvioitiin olevan eri menetelmillä laskettuna vuonna 2021 yhteensä noin 5 300–7 400 yritystä ja yritysten aiheuttaman verovajeen määrä on noin 90–120 miljoonaa euroa. Suhteessa koko yrityskantaan ei Suomessa näyttäisi toimivan kovinkaan suurta määrää epävirallisia yrityksiä, mutta ilmiön fiskaalinen vaikutus julkiseen talouteen on silti varsin merkittävä. Kaikkiin arvioihin liittyy paljon epävarmuuksia ja niitä voi tulkita suuntaa antavina arvioina kohdistuen rajattuun kotimaisten yritysten joukkoon.

Verotarkastushavaintojen perusteella suurin osa rekistereiden ulkopuolella toimivista kotimaisista yrityksistä oli liikkeen- tai ammatinharjoittajia. Kotimaiset yritykset harjoittivat Verohallinnon rekistereiden ulkopuolista elinkeinotoimintaa useimmiten kaupan alalla, hius- ja kauneudenhoitoalalla, rakennusalalla sekä ravintola-alalla. Kotimaisten yritysten vastuuhenkilöiden aikaisemmat maksuvelvoitteiden laiminlyönnit vaikuttivat Verohallinnon rekistereihin rekisteröitymiseen, koska rekistereiden ulkopuolella toimineiden kotimaisten yritysten vastuuhenkilöistä jopa 58 % oli ulosotossa ja 16 % liiketoimintakiellossa.

Sivullisilta saatujen vertailutietojen tehokas hyödyntäminen torjuu rekistereiden ulkopuolista elinkeinotoimintaa Suomessa. Käteismaksujen kielto ja arvonlisäveroilmoitusten tietosisällön laajentaminen estäisivät kotimaisten yritysten Verohallinnon rekistereiden ulkopuolista elinkeinotoimintaa. Liiketoimintakieltotiedon näkyminen yleisöjulkisena ja maksuttomana YTJ-palvelussa parantaisi yritystietojen läpinäkyvyyttä ja voisi estää myös rekistereiden ulkopuolista elinkeinotoimintaa.

Avainsanat: Ilmiöt; Mittaamisselvitys; Elinkeinotoiminta; Viranomaisrekisterit; Pimeä työ

# Sisällys

<b>1</b>	<b>Johdanto</b> .....	<b>1</b>
1.1	Selvityksen tausta.....	1
1.2	Kansainvälisiä näkökulmia.....	2
<b>2</b>	<b>Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset</b> .....	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Elinkeinotoiminta ja rekisterit</b> .....	<b>5</b>
3.1	Toiminnan luonne ja tulolähde.....	5
3.1.1	Elinkeinotoiminta.....	5
3.1.2	Muu tulonhankkimistoiminta.....	5
3.1.3	Harrastustoiminta.....	6
3.2	Verohallinnon rekisterit.....	6
3.2.1	Yritys- ja yhteisötietojärjestelmä.....	6
3.2.2	Arvonlisäverovelvollisten rekisteri.....	7
3.2.3	Työnantajarekisteri.....	7
3.2.4	Ennakkoperintärekisteri.....	7
3.3	Rekisteröintien väärinkäytökset.....	8
3.4	Pöytälaatikkoyritykset.....	8
<b>4</b>	<b>Menetelmät, yritysjoukot ja aineistot</b> .....	<b>9</b>
4.1	Kuvaileva tilastollinen analyysi.....	9
4.1.1	Yritysjoukot.....	9
4.1.2	Aineistot.....	10
4.2	Laadullinen analyysi ja tekstianalytiikka.....	10
4.3	Tilastolliset menetelmät ilmiön laajuuden arvioimiseksi.....	11
4.3.1	Estimoinnin yritysjoukot ja aineistot.....	11
4.3.2	Menetelmät.....	12
<b>5</b>	<b>Tulokset</b> .....	<b>14</b>
5.1	Kuvaileva tilastollinen analyysi.....	14
5.1.1	Yritysten perustietoja.....	15
5.1.2	Yritysten taloustietoja.....	16
5.1.3	Vastuuhenkilöiden tietoja.....	17
5.1.4	Verotarkastusten tietoja.....	19
5.2	Laadullinen analyysi ja tekstianalytiikka.....	19
5.2.1	Elinkeinotoiminnan havaintoja.....	20
5.2.2	Velvoitteiden hoito.....	21
5.2.3	Syitä rekistereiden ulkopuoliseen elinkeinotoimintaan.....	22
5.3	Arvio rekisteröimättömistä kotimaisista yrityksistä.....	23
5.3.1	Arvio rekisteröimättömistä pöytälaatikkoyrityksistä.....	23
5.3.2	Arvio ilman y-tunnusta toimivista elinkeinonharjoittajista.....	25
5.3.3	Kokonaisarvio rekisteröimättömistä kotimaisista yrityksistä.....	26
<b>6</b>	<b>Yhteenvedo ja johtopäätökset</b> .....	<b>27</b>
6.1	Rekisteröimättömät kotimaiset yritykset.....	27
6.2	Arvio rekistereiden ulkopuolisista yrityksistä ja verovajeen määrästä.....	29
6.3	Toiminnan tunnistaminen ja kehittämissuhteita.....	31
6.4	Jatkotutkimusehdotukset.....	33
<b>7</b>	<b>Lähteet</b> .....	<b>35</b>
<b>8</b>	<b>Luettelo kuvioista ja taulukoista</b> .....	<b>39</b>

# 1 Johdanto

## 1.1 Selvityksen tausta

Suomessa oli vuoden 2023 alussa Verohallinnon ennakkoperintä-, arvonlisävero- tai työnantajarekisterissä noin 440 000 yritystä.<sup>1</sup> Verohallinnon asiakkaista osa on rekisteröintien ulkopuolella, vaikka liiketoiminnan luonne vaatisi rekisteröintiä esimerkiksi arvonlisäverovelvollisten rekisteriin.<sup>2</sup> Maailmanpankin kyselytutkimuksen mukaan vuonna 2020 Suomessa 22,5 % yrityksistä kohtasi kilpailua rekisteröimättömien tai epävirallisten yritysten kanssa.<sup>3</sup>

Verohallinnon rekistereiden ulkopuolista elinkeinotoimintaa voidaan harjoittaa täysin rekisteröimättömänä ilman y-tunnusta tai esimerkiksi toimintansa keskeyttäneellä ns. pöytälaatikko-yrityksellä, joka ei ole hakeutunut Verohallinnon arvonlisävero-, ennakkoperintä- tai työnantajarekistereihin. Verohallinnon rekistereiden ulkopuolista elinkeinotoimintaa voidaan harjoittaa kaikilla yritysmuodoilla, ja näiden lisäksi esimerkiksi yhdistysten nimissä.

Suurin osa elinkeinotoimintaa harjoittavista yrityksistä on toiminnastaan arvonlisäverovelvollisia, mutta osa yrityksistä harjoittaa elinkeinotoimintaa ilman arvonlisäverovelvolliseksi rekisteröitymistä. Arvonlisäveron tilittäminen Verohallinnolle voi olla yksittäinen syy harjoittaa rekistereiden ulkopuolista elinkeinotoimintaa. Verohallinnon rekistereiden ulkopuolella elinkeinotoimintaa harjoittavien yritysten harmaa talous liittyy arvonlisäveron välttelyn lisäksi usein myös muiden verolajien verojen ja lakisääteisten vakuutusmaksujen välttelyyn. Nämä yritykset eivät useimmiten ole myöskään ennakkoperintä- tai työnantajarekisterissä tai anna tuloveroilmoituksia.

Tämän selvityksen tarkoituksena on tuottaa tietoa siitä, millaista Verohallinnon rekisterien ulkopuolista elinkeinotoimintaa kotimaiset yritykset Suomessa harjoittavat. Selvitys on kuvaileva analyysi Verohallinnon rekistereiden ulkopuolella elinkeinotoimintaa harjoittaneiden kotimaisten yritysten toimialoista ja harmaasta taloudesta perustuen verotarkastusten havaintoihin ja yritysten verotustietoihin. Kotimaisten yritysten rekistereiden ulkopuolista elinkeinotoimintaa on selvitetty liikkeen- tai ammatinharjoittajien, osakeyhtiöiden, elinkeinoyhtymien ja yhdistysten näkökulmasta. Näistä kaikista elinkeinotoimintaa harjoittavista toimijoista käytetään selvityksessä nimitystä *yritys*.

Rekistereiden ulkopuolisen varjotalouden harmaata taloutta ja niistä aiheutuneita veronmenetyksiä on haastavaa mitata, kun koko elinkeinotoiminta tapahtuu rekistereiden ja säännönmukaisen valvonnan ulkopuolella. Pöytälaatikkoyrityksien hyväksikäyttö on yksi tapa harjoittaa elinkeinotoimintaa rekistereiden ulkopuolella, minkä takia pöytälaatikkoyrityksiin

---

<sup>1</sup> Harmaan talouden selvitysyksikkö, A40/2023.

<sup>2</sup> Verohallinto. [Verohallinnon toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 2021–2025](#).

<sup>3</sup> The World Bank Group. [Enterprise surveys. Finland 2020 country profile](#), s. 8.

kohdistuvilla tilastollisilla menetelmillä voidaan luoda arvioita rekisterien ulkopuolisten kotimaisten yritysten määrästä Suomessa ja ilmiön fiskaalisesta merkittävydestä. Kokonaan ilman y-tunnusta toimivien liikkeen- tai ammatinharjoittajien määrää voidaan arvioida yksinkertaisten oletusten ja estimoitujen pöytälaatikkoyritysten joukon avulla.

## 1.2 Kansainvälisiä näkökulmia

Kehittyvissä maissa rekistereiden ulkopuolinen elinkeinotoiminta on yleistä.<sup>4</sup> Kansainvälisissä tutkimuksissa rekistereiden ulkopuolista elinkeinotoimintaa tai epävirallista taloutta on mitattu eri menetelmillä ja se mainitaan monesti osana arvioitua harmaan talouden kokonaismäärää. Kansainvälisissä artikkeleissa rekistereiden ulkopuolisesta elinkeinotoiminnasta käytetään esimerkiksi termejä *unregistered*, *non-registered*, *unrecorded*, *unreported* ja *informal business*. Samoja termejä voidaan käyttää myös rekistereissä olevien yritysten harmaasta taloudesta. Tutkimuksia epävirallisesta taloudesta on erityisesti kehittyvistä maista.

OECD:n vuonna 2002 julkaisemassa käsikirjassa *Measuring the Non-Observed Economy A Handbook* epävirallisen sektorin toimintaa (*Informal Sector Production*) luonnehditaan seuraavasti: Epävirallinen sektori koostuu tavaroiden tai palveluiden tuottajista, joiden ensisijaisena tavoitteena on työllisyyden ja tulojen luominen asianomaisille henkilöille. Nämä yksiköt toimivat tyypillisesti matalalla organisaatiotasolla, ilman tai vähäisellä määrällä työntekijöitä tai pääomaa. Mahdolliset työntekijät ovat enimmäkseen tilapäisiä, sukulaisia tai tuttavuuksia, eivätkä virallisesti sopimussuhteisia. Suurin osa epävirallisen sektorin toiminnoista tuottaa tavaroita ja palveluita, joiden tuotanto ja jakelu ovat täysin laillisia.<sup>5</sup>

Taloustieteellisestä näkökulmasta yritys voi päättää toimia epävirallisella sektorilla, kun virallisen toiminnan kustannukset ovat suuremmat kuin rekisteröitymisestä saatavat hyödyt. Virallisella sektorilla toimimisen hyötyjä ovat esimerkiksi parempi luottojen saatavuus ja mahdollisuus saada isompia asiakkaita, mutta virallinen sektori lisää hallinnollisia kustannuksia sekä luonnollisesti asettaa tarpeen maksaa veroja. Mitä isommaksi yritys kasvaa sitä kannattamattomampaa voi epävirallisella sektorilla toimiminen olla. Epävirallisen sektorin yritysten on useissa tutkimuksissa säännönmukaisesti osoitettu olevan pienempiä, vähemmän tuottavia, saavan vähemmän voittoja ja niitä johtaa huonommin koulutetut henkilöt, kuin virallisella sektorilla toimivissa yrityksissä. Poliittiset toimet epävirallisen sektorin pienentämiseksi voidaan jakaa virallisella sektorilla toimimisen kustannusten pienentämiseen (esimerkiksi rekisteröinnin ja muun byrokratian helpottaminen) ja epävirallisella sektorilla toimimisen kustannusten lisäämiseen (esimerkiksi valvonnan lisääminen ja sanktioiden koventaminen). Aikaisemmissa tutkimuksissa on yhtenä näkökulmana esitetty, että mitä laajempaa toimintaa rekistereiden ulkopuolella harjoitetaan, sitä suuremmalla todennäköisyydellä viranomaiset sen havaitsevat.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Bruhn, 2013.

<sup>5</sup> OECD, 2002.

<sup>6</sup> Ulysee, 2020.

Arvonlisäveron maksamisen välttäminen voi olla yksittäinen syy harjoittaa elinkeinotoimintaa rekistereiden ulkopuolella. Yritykset eivät kaikissa tilanteissa pysty siirtämään arvonlisäveron hintaa täysin asiakkaille heikentämättä yritysten markkina-asemaa. Merkittävät korotukset arvonlisäverokantoihin voivat siirtää virallista liiketoimintaa harmaalle vyöhykkeelle tai estää epävirallisen liiketoiminnan siirtymistä rekistereihin. Sellaiset yritykset, jotka eivät voi vähentää kaikkea ostoihin sisältyvää arvonlisäveroa, saattavat mieluummin pysyä rekisteröimättöminä ja harjoittaa liiketoimintaa myös muiden rekisteröimättömien toimijoiden kanssa.<sup>7</sup>

Marjan ja Blagica Petreski<sup>8</sup> selvittivät rekisteröimättömien mikroyritysten liiketoimintaa ja syitä rekisteröimättömyydelle Pohjois-Makedoniassa vuonna 2022. Kyselytutkimuksen yritysjoukkoon kuului 151 rekisteröimätöntä toimijaa. Selvityksen tulosten mukaan rekisteröimätöntä toimintaa harjoittavat useimmiten katumyyjät, maanviljelijät, käsityöläiset, kauneuspalvelujen tarjoajat, maalarit, rappaajat, leipurit, yksityisopettajat, moottoriajoneuvojen mekaanikot ja taloudenhoitajat sekä siivoajat. Suurimpina esteinä rekisteröitymiselle oli sen myötä tulevat kustannukset, kuten verot sekä muut lakisääteiset maksut ja kirjanpidon kulut. Myös korruptio tietyissä maissa voi vaikuttaa halukkuuteen toimia virallisen talouden ulkopuolella. Suurimpina rekisteröinnin etuina pidettiin mahdollisuutta saada suurempia sekä luotettavampia yhteistyökumppaneita ja laajempia markkinoita. Myös sosiaalietuudet ja eläke kannustivat yritystoiminnan rekisteröitymiseen. Kyselyyn vastanneista 95 prosenttia kertoi saaneensa myyntitulot käteisellä, lopuissa maksu oli suoritettu yrittäjän henkilökohtaiselle tilille. Kukaan yrittäjistä ei ilmoittanut antaneensa yrityksen nimissä virallista laskua. Suurin osa yrittäjistä oli pienituloisia. Noin 60 %:lla yrittäjistä oli muita tuloja tai he saivat samanaikaisesti etuuksia.

Rekisteröimättömien yritysten määrää on selvitetty myös Virossa, Latviassa ja Liettuassa kyselytutkimuksilla vuonna 2017. Kysely osoitettiin vähintään 500:lle yrityksen omistajalle tai vastuuhenkilölle kussakin maassa. Yrittäjiltä pyydettiin arviota, kuinka monta prosenttia toimialan tavaroiden tai palvelujen kokonaistuotannosta tapahtuu rekisteröimättömissä yrityksissä. Selvityksessä uskottiin, että yrittäjät alansa asiantuntijoina todennäköisesti tietävät suunnilleen, kuinka monta rekisteröitymätöntä yritystä toimii kilpailijana heidän alallaan. Kyselytutkimuksen mukaan vuonna 2016 rekisteröimättömiä yrityksiä arvioitiin olevan Liettuassa 8,4 %, Virossa 6,1 % ja Latviassa 5,3 % kaikista yrityksistä.<sup>9</sup> Maailmanpankin kyselytutkimusten mukaan vuonna 2019 yrityksistä koki kilpailevansa rekisteröimättömien yritysten kanssa Liettuassa 47 %, Latviassa 37 % ja Virossa 30 %.<sup>10</sup>

Myös Ukrainassa on arvioitu rekisteröimättömien yritysten määrää kyselytutkimuksen perusteella yritysten omistajille ja vastuuhenkilöille (801 haastattelua) vuonna 2019. Ukrainassa rekisteröimättömien yritysten määrän arvioitiin olevan vuosina 2017–2018 noin 14 % kaikista yrityksistä.<sup>11</sup> Kyselytutkimukset antavat harmaan talouden mittaamisessa epätarkimmat luvut,

---

<sup>7</sup> Şek, 2017, s. 41.

<sup>8</sup> Petreski & Petreski, 2022.

<sup>9</sup> Putniņš & Sauka, 2017.

<sup>10</sup> The World Bank Group. [Enterprise Surveys Indicators Data - World Bank Group](#).

<sup>11</sup> Lysa, Fedets & Sauka, 2019.

koska ne ovat rakenteeltaan alttiita virheille, jotka voivat johtaa harhaan. Kyselytutkimukset kertovat kuitenkin suuntaa antavia tietoja ilmiöstä.

## 2 Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset

Osa elinkeinotoimintaa harjoittavista yrityksistä toimii Verohallinnon rekisterien ulkopuolella, vaikka niiden tulisi rekisteröityä erityisesti arvonlisäverovelvollisten rekisteriin ja työnantajarekistereihin. Näiden yritysten harmaan talouden toiminnasta ei ole tutkittua tietoa Suomesta. Selvityksen tavoitteena on ymmärtää, kuvata, tunnistaa ja mitata kotimaisten yritysten Verohallinnon rekistereiden ulkopuolista elinkeinotoimintaa verotarkastuksissa havaittujen tapaus-ten sekä pöytälaatikkoyritysten perusteella.

Tutkimusongelmaan vastataan seuraavilla tutkimuskysymyksillä:

1. Millaiset kotimaiset yritykset ovat harjoittaneet Verohallinnon rekisterien ulkopuolista elinkeinotoimintaa?<sup>12</sup>
2. Millaista harmaata taloutta kotimaiset yritykset ovat harjoittaneet vuosina 2017–2023 tehtyjen verotarkastusten perusteella?
3. Mitkä syyt ovat voineet johtaa Verohallinnon rekisterien ulkopuolisen elinkeinotoiminnan harjoittamiseen?
4. Millä tavoin kotimaisten yritysten Verohallinnon rekisterien ulkopuolista elinkeinotoimintaa voidaan tunnistaa?
5. Kuinka paljon Suomessa arvioidaan olevan kotimaisia yrityksiä, jotka harjoittavat elinkeinotoimintaa Verohallinnon rekisterien ulkopuolella? Mikä on näiden yritysten toiminnasta aiheutuva arvioitu verovaje?

Selvityksen ulkopuolelle rajattiin yritykset, jotka eivät harjoittaneet arvonlisäverollista toimintaa ja ulkomaiset yritykset. Selvityksen tulokset eivät sisällä mahdollisesti muuta havaittua pienimuotoista elinkeinotoimintaa, joka jää arvonlisäverovelvollisuuden ulkopuolelle tai on verotuksellisesti muuta kuin elinkeinotoiminnan tuloa<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Yritykset eivät ole olleet arvonlisävero-, ennakkoperintä- ja työnantajarekistereissä. Yrityksiin on suoritettu verotarkastus vuosina 2017–2013.

<sup>13</sup> Esimerkiksi muuta tulonhankkimistoimintaa. [Tulonhankkimistoiminta - vero.fi](https://www.vero.fi/tulonhankkimistoiminta).



## 3 Elinkeinotoiminta ja rekisterit

### 3.1 Toiminnan luonne ja tulolähde

Luonnollisilla henkilöillä, osakeyhtiöillä, yhtymillä ja yhdistyksillä voi olla useita tulolähteitä. Tässä luvussa käsitellään elinkeinotoiminnan tulolähdettä sekä rajanvetoa muun tulonhankkimistoiminnan sekä harrastustoiminnan välillä. Selvityksessä tarkastellaan ainoastaan elinkeinotoimintaa harjoittavia kotimaisia yrityksiä, joten muut tulolähteet jäävät tarkastelun ulkopuolelle. Käytännössä rajanvetoa voi syntyä erityisesti elinkeinotoiminnan ja muun tulonhankkimistoiminnan välille.

#### 3.1.1 Elinkeinotoiminta

Elinkeinotoiminnalla tarkoitetaan liike- ja ammattitoimintaa, jota harjoitetaan vakaassa tulonhankkimistarkoituksessa.<sup>14</sup> Toiminnassa katsotaan olevan vakaa tulonhankkimistarkoitus, jos siitä on odotettavissa enemmän tuloja kuin menoja. Elinkeinotoiminnalle tyypillisiä tunnusmerkkejä ovat ansiotarkoitus, voiton tavoittelu, taloudellinen riski, toiminnan itsenäisyys, toiminnan laajuus, toiminnan suunnitelmallisuus ja jatkuvuus. Kyse voi olla elinkeinotoiminnasta, vaikka jokin tunnusmerkki ei selvästi täytyisikään. Investointeja tai pääomaa sisältävää toimintaa pidetään helpommin elinkeinotoimintana. Itsenäisessä toiminnassa toiminta tapahtuu elinkeinonharjoittajan omalla vastuulla ja nimellä, eikä kuten palkkatyössä jonkun toisen johtamana ja valvonnassa. Elinkeinotoiminnan on yleensä suuntauduttava laajahkoon asiakasjoukkoon ja toiminta ei ole vähäistä. Vähäisenä ei pidetä ainakaan sellaista toimintaa, josta henkilö saa pääasiallisen toimeentulonsa. Pääsääntöisesti yksittäiset ja satunnaiset toimet eivät ole elinkeinotoimintaa. Elinkeinotoimintaa harjoittava on toiminnastaan kirjanpitovelvollinen<sup>15</sup> ja verotukseen sovelletaan elinkeinotulon verottamisesta annettua lakia. Elinkeinotoiminnasta voidaan käyttää myös nimitystä yritystoiminta.<sup>16</sup>

Yleishyödyllisen yhteisön elinkeinotoimintaa on toiminta, jossa yhdistys tai säätiö myy tuotteita tai palveluja, jotka vastaavat samoilla markkinoilla toimivien yritysten tuotteita tai palveluita, toiminnassa käytetään toimintaan palkattua henkilökuntaa, toiminta on jatkuvaa ja toiminnan kulut katetaan tuotteiden tai palveluiden myynnistä saatavilla tuloilla. Esimerkiksi tavaroiden ja palveluiden myynti käypään markkinahintaan on yleensä elinkeinotoimintaa.<sup>17</sup>

#### 3.1.2 Muu tulonhankkimistoiminta

Jos toiminta ei ole elinkeinotoimintaa, katsotaan toiminta joko muuksi tulonhankkimistoiminnaksi tai harrastustoiminnaksi. Muuta tulonhankkimistoimintaa harjoitetaan vakaassa tulonhankkimistarkoituksessa. Muuta tulonhankkimistoimintaa voi olla esimerkiksi toimiminen perhepäivähoitajana. Tulonhankkimistoiminnasta saatu tulo verotetaan tuloverolain

---

<sup>14</sup> Laki elinkeinotulon verottamisesta (24.6.1968/360) 1 §.

<sup>15</sup> Kirjanpitolaki (30.12.1997/1336) 1 § ja 1a §.

<sup>16</sup> Verohallinto. [Yritystoiminta, tulonhankkimistoiminta ja harrastustoiminta henkilöverotuksessa.](#)

<sup>17</sup> Verohallinto. [Yleishyödyllisen yhteisön tuloverotus - vero.fi.](#)

säännösten mukaan. Tulonhankkimistoimintaa harjoittava on toiminnastaan muistiinpanovelvollinen. Tulonhankkimistoimintaankin voi liittyä arvonlisäverovelvollisuus, jos toiminta on arvonlisäverolaissa tarkoitettua liiketoimintaa ja vähäisen toiminnan liikevaihtoraja ylittyy.<sup>18</sup>

### 3.1.3 Harrastustoiminta

Harrastustoiminnassa ei ole vakaata tulonhankkimistarkoitusta. Tulonhankkimistarkoituksen puuttuminen ilmenee usein toiminnan jatkuvana tappiollisuutena ja toiminnan jatkamisena tappiollisuudesta huolimatta. Harrastustoiminta on tavallisesti luonteeltaan pienimuotoista ja satunnaista. Se on tyypillisesti henkilön vapaa-aikaan kuuluvaa toimintaa, josta henkilö ei saa toimeentuloaan. Harrastustoiminnasta ei joko saada lainkaan tuloa tai siitä saadut tulot ovat pitkälläkin aikavälillä vähäiset euromääräisesti ja suhteessa toiminnasta aiheutuneisiin menoihin.<sup>19</sup>

## 3.2 Verohallinnon rekisterit

Tässä luvussa käsitellään lyhyesti Verohallinnon rekistereitä. Yritykset voivat hakeutua ja niillä voi olla velvollisuus ilmoittautua useisiin Verohallinnon rekistereihin. Yritysten on ilmoitettava toimintansa alkamisesta ja lopettamisesta Verohallinnolle. Yritysten rekisteröintitiedot näkyvät julkisesta yritys- ja yhteisötietojärjestelmässä (YTJ).

### 3.2.1 Yritys- ja yhteisötietojärjestelmä

Yrityksen perustamisesta on yleensä ilmoitettava kaupparekisteriin, yhdistysrekisteriin tai säätiörekisteriin. Samalla rekisteröinnillä voi ilmoittautua tarvittaessa Verohallinnon arvonlisäverovelvollisten rekisteriin, ennakkoperintärekisteriin ja työnantajarekisteriin.<sup>20</sup> Patentti- ja rekisterihallitus tai Verohallinto antaa yritykselle y-tunnuksen. Y-tunnus voidaan antaa myös viranomaisten aloitteesta, jos se on tarpeen viranomaisen lakisääteisen tehtävän hoitamiseksi.<sup>21</sup> Uusi yritys ja sen saama y-tunnus kirjataan Patentti- ja rekisterihallituksen sekä Verohallinnon yhteiseen yritys- ja yhteisötietojärjestelmään (YTJ). Y-tunnuksen perusteella YTJ-yrityshausta voi tarkistaa, onko yritystä rekisteröity Verohallinnon rekistereihin ja kaupparekisteriin.<sup>22</sup>

Yksityisen elinkeinonharjoittajan ei ole kaikissa tilanteissa 1.6.2023 alkaen välttämätöntä rekisteröityä kaupparekisteriin. Osa elinkeinonharjoittajista voi aloittaa yritystoiminnan myös pelkästään OmaVerossa annettavalla ilmoituksella. Jos elinkeinonharjoittajan yritystoiminnassa käytetään toiminimeä tai yrityksen tilinpäätös ilmoitetaan rekisteröitäväksi kirjanpitolain

---

<sup>18</sup> Verohallinto. [Yritystoiminta, tulonhankkimistoiminta ja harrastustoiminta henkilöverotuksessa.](#)

<sup>19</sup> Verohallinto. [Yritystoiminta, tulonhankkimistoiminta ja harrastustoiminta henkilöverotuksessa.](#)

<sup>20</sup> Patentti- ja rekisterihallitus. [YTJ - Perustamisilmoitus.](#)

<sup>21</sup> Yritys- ja yhteisötietolaki (16.3.2001/244) 9 §.

<sup>22</sup> Patentti- ja rekisterihallitus. Yritys- ja yhteisötietojärjestelmä. [Y-tunnus.](#)

perusteella taikka elinkeinoharjoittajan vakituinen asuinpaikka on Euroopan talousalueen ulkopuolella, tulee elinkeinoharjoittajan rekisteröityä myös kaupparekisteriin.<sup>23</sup>

### 3.2.2 Arvonlisäverovelvollisten rekisteri

Tavaroiden ja palveluiden myynti on yleensä arvonlisäverollista, jos se tapahtuu liiketoiminnan muodossa. Arvonlisäverolaisissa on kuitenkin erikseen määritelty, mitkä tavaroiden ja palveluiden myynnit ovat arvonlisäverottomia, kuten terveyden- ja sairaanhoito. Tietyistä arvonlisäverottomia myyntejä koskevasta toiminnasta tulee rekisteröityä arvonlisäverovelvolliseksi ja myynteihin kohdistuvien kulujen arvonlisäveron saa vähentää. Tällaista nollaverokannan alaista toimintaa on esimerkiksi tavaroiden ja palveluiden kansainvälinen kauppa. Vähäisen liiketoiminnan<sup>24</sup> harjoittajan ei tarvitse rekisteröityä arvonlisäverovelvollisten rekisteriin. Yritys voi kuitenkin rekisteröityä vapaaehtoisesti arvonlisäverovelvollisten rekisteriin, vaikka liikevaihtoraja ei ylittyisi.

Arvonlisäverovelvolliseksi voi rekisteröityä siitä alkaen, kun alkaa tekemään hankintoja arvonlisäverollista toimintaa varten. Vapaaehtoisen rekisteröitymisen voi tehdä yrityksen perustamisilmoituksella tai vasta myöhemmin. Rekisteriin on ilmoitauduttava, jos yrityksen tilikauden liikevaihto ylittää vähäisen liiketoiminnan rajan (15 000 euroa). Verohallinto rekisteröi arvonlisäverollista toimintaa harjoittavia arvonlisäverorekisteriin myös viranomaisaloitteisesti.<sup>25</sup> Kevytyrittäjät, jotka saavat työkorvauksia vuodessa yli vähäisen liiketoiminnan rajan, ovat myös arvonlisäverovelvollisia. Kevytyrittäjä saa y-tunnuksen rekisteröinnin yhteydessä, mikäli kevytyrittäjällä ei ole sitä ennestään.<sup>26</sup> Verohallinto poistaa verovelvollisen rekisteristä, jos verollista liiketoimintaa ei harjoiteta tai kun verollinen liiketoiminta on päättynyt.<sup>27</sup>

### 3.2.3 Työnantajarekisteri

Säännöllisenä työnantajana toimivan yrityksen pitää aina ilmoittautua Verohallinnon työnantajarekisteriin. Yritys on säännöllinen työnantaja, jos se maksaa vakituisesti palkkaa kahdelle tai useammalle työntekijälle tai yhdelle vakituiselle työntekijälle ja lisäksi yhdelle tai useammalle työntekijälle, joiden työsuhde on tilapäinen tai tarkoitettu lyhytaikaiseksi. Säännöllinen työnantaja on myös yritys, joka maksaa palkkaa samanaikaisesti vähintään 6 työntekijälle, vaikka heidän työsuhteensa olisivat tilapäisiä ja tarkoitettu lyhytaikaisiksi. Satunnaisesti palkkoja maksavan työnantajan ei tarvitse ilmoittautua työnantajarekisteriin. Säännöllisen työnantajan pitää antaa tulorekisteriin ilmoitus myös niiltä kuukausilta, jolloin palkkaa ei makseta.<sup>28</sup>

### 3.2.4 Ennakkoperintärekisteri

Vain y-tunnukselliset yritykset voivat hakeutua Verohallinnon ennakkoperintärekisteriin. Ennakkoperintärekisteriin merkitylle yritykselle maksetusta työ- tai käyttökorvauksesta ei

---

<sup>23</sup> Patentti- ja rekisterihallitus. [PRH - Kaupparekisteri - Uusi kaupparekisterilaki](#).

<sup>24</sup> Liikevaihto alle 15 000 euroa 12 kuukaudessa (vuonna 2023).

<sup>25</sup> Verohallinto. [Näin rekisteröidyt alv-rekisteriin - vero.fi](#).

<sup>26</sup> Verohallinto. [Milloin kevytyrittäjä on arvonlisäverovelvollinen - vero.fi](#).

<sup>27</sup> Arvonlisäverolaki (30.12.1993/1501) 1 § ja 174 §.

<sup>28</sup> Verohallinto. [Työnantajarekisteri - vero.fi](#).

tarvitse toimittaa ennakonpidätystä. Verohallinto merkitsee hakemuksen perusteella ennakkoperintärekisteriin elinkeinotoimintaa, maataloutta tai muuta tulonhankkimistoimintaa harjoittavat henkilöt, yritykset ja yhteisöt. Ennakkoperintärekisteriin kuuluminen ei ole pakollista.<sup>29</sup>

Ennakkoperintärekisteristä voidaan poistaa tai siihen voidaan jättää merkitsemättä toimija, joka on olennaisesti laiminlyönyt verojen maksamisen, verotusta koskevan ilmoittamisvelvollisuuden, kirjanpito- tai muistiinpanovelvollisuuden tai muut verotukseen liittyvät velvollisuudet. Henkilö tai yritys voidaan jättää rekisteröimättä tai poistaa ennakkoperintärekisteristä henkilön tai yritystä johtavan henkilön aiempien laiminlyöntien tai liiketoimintakiellon perusteella. Rekisteristä poistamista ei siis voi kiertää perustamalla uuden yrityksen.<sup>30</sup>

### 3.3 Rekisteröintien väärinkäytökset

Viranomaisten rekisteritietojen ajantasaisuus ja oikeasisältöisyys sekä rekisterien valvonta on yksi osa ennaltaehkäisevää väärinkäytösten torjuntaa. Yrityksiä voidaan käyttää työkaluina erilaisissa petoksissa, kuten arvonlisäveron tai työnantajasuoritusten palautuspetoksissa tai tilauspetoksissa. Rekistereiden ylläpitoon ja valvontaan liittyy muun muassa selvityspyyntöjä, rekisteristä poistoja ja rekisteriin pääsyn estoja.<sup>31</sup> Verohallinto suoritti vuonna 2022 viranomaisaloitteisia rekisteristä poistoja arvonlisäverovelvollisten rekisteriin 12 864 poistoa ja ennakkoperintärekisteriin 19 956 poistoa toimijoiden olennaisten velvoitteiden laiminlyöntien takia. Rekistereistä poistoilla arvioitiin olevan 52 miljoonan euron petoksia estävä vaikutus.<sup>32</sup> Petollisten toimijoiden rekisteröinti esimerkiksi ennakkoperintä- tai arvonlisäverovelvollisten rekisteriin voi aiheuttaa suuremman veromenetyksen valtiolle kuin toimijan rekisteröimättä jättäminen.

### 3.4 Pöytälaatikkoyritykset

Pöytälaatikkoyritykseksi kutsutaan liiketaloudellisesti toimimatonta ja passiivista yritystä. Pöytälaatikkoyhtiöistä käytetään myös nimitystä kuoriyhtiö. Pöytälaatikkoyritys voi olla toimintansa lopettanut yritys, tai niin sanottu valmisyritys (usein yhtiö), joka on alun perin perustettu myöhempää toimintaa tai yhtiön osakkeiden myyntitarkoitusta varten. Pöytälaatikkoyrityksen voi muuttaa nopeasti aktiiviseksi operatiivista liiketoimintaa harjoittavaksi yritykseksi. Pöytälaatikkoyhtiöitä voidaan käyttää esimerkiksi apuyhtiöinä omistus- tai liiketoimintajärjestelyissä, tai yhtiö voi toimia esimerkiksi holdingyhtiönä. Pöytälaatikkoyrityksiä voidaan käyttää verosuunnittelun välineenä ja veronkiertotarkoituksessa.<sup>33</sup> Pöytälaatikkoyrityksillä voidaan myös harjoittaa elinkeinotoimintaa Verohallinnon rekisterien ulkopuolella.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle yksityisen osakeyhtiön vähimmäispääomavaatimuksen poistamista koskeväksi lainsäädännöksi todettiin, että osakepääomavaatimuksen

---

<sup>29</sup> Verohallinto. [Ennakkoperintärekisteri - vero.fi](https://www.vero.fi/ennakkoperintarekisteri).

<sup>30</sup> Verohallinto. [Ennakkoperintärekisteristä poistaminen - vero.fi](https://www.vero.fi/ennakkoperintarekisterista-poistaminen).

<sup>31</sup> Harmaa talous & talousrikollisuus -sivusto. [Ammattimainen yritysten hyväksikäyttö on petosrikollisuutta](https://www.harmaa-talous.fi/ammattimainen-yritysten-hyvaaksikaytto-on-petosrikollisuutta).

<sup>32</sup> Harmaa talous & talousrikollisuus -sivusto. [Torjuntatilastot - Verotus](https://www.harmaa-talous.fi/torjuntatilastot-verotus).

<sup>33</sup> Immonen, 2022.

poistaminen voi jossain määrin lisätä pöytälaatikkoyhtiöiden perustamista. Esityksen mukaan pöytälaatikkoyhtiöiden perustamista toisaalta rajoittaa eurooppalaisittain korkea rekisteröintimaksu sekä osakeyhtiötä jatkuvasti koskevat vaatimukset, kuten tilinpäätöksen laatiminen ja ilmoittaminen rekisteröitäväksi, veroilmoituksen laatimisvelvollisuus ja Verohallinnon rekistereihin merkitsemiseen ja rekisterimerkintöjen säilymiseen liittyvät vaatimukset.<sup>34</sup>

Suomessa osakeyhtiön rekisteröintimaksu kaupparekisteriin oli vuonna 2023 edullisimmillaan 240 euroa ja yksityisen elinkeinonharjoittajan 60 euroa.<sup>35</sup> Rekisteröintimaksut kaupparekisteriin ovat siten melko edulliset myös pöytälaatikkoyritysten perustamista varten. Lisäksi osa elinkeinonharjoittajista voi hakea y-tunnuksen ilmaiseksi OmaVerosta ilman velvollisuutta rekisteröityä kaupparekisteriin.<sup>36</sup>

Pöytälaatikkoyrityksille ei ole viranomaisten rekistereissä erityistä rekisterimerkintää tai määritelmää. Selvityksessä tehdyn arvion perusteella toimimattomia yrityksiä arvioitiin olevan vuonna 2021 Verohallinnon rekistereissä noin 265 000.<sup>37</sup> Yrityksistä oli osakeyhtiötä ja yhtiömiä noin 25 % ja liikkeen- tai ammatinharjoittajia noin 75 %. Liikkeen – tai ammatinharjoittajien suuri määrä selittyy sillä, että luonnollisen henkilön kerran saamaa y-tunnusta ei lakkauteta.

## 4 Menetelmät, yritysjoukot ja aineistot

### 4.1 Kuvaileva tilastollinen analyysi

Selvityksessä kuvataan verotustietojen perusteella, millaiset kotimaiset yritykset ovat harjoittaneet Verohallinnon rekistereiden ulkopuolista elinkeinotoimintaa.

#### 4.1.1 Yritysjoukot

Selvityksessä tarkasteltiin vuosina 2017–2023<sup>38</sup> verotarkastettuja kotimaisia yrityksiä. Kohdejoukko muodostettiin yrityksistä, joiden oli verotarkastuksen perusteella havaittu harjoittaneen Verohallinnon rekistereiden ulkopuolista elinkeinotoimintaa. Yritykset oli rekisteröity viranomaisaloitteisesti liiketoiminnasta arvonlisäverovelvollisiksi verotarkastuksen valvontajakson ajalle. Yritykset eivät myöskään olleet alv-rekisteröinnin hetkellä ennakoperintä- tai työnantajarekisterissä.

Selvityksen yritysjoukkoon kuului yhteensä 254 liikkeen- tai ammatinharjoittajaa, yhtiötä, yhtiymää tai elinkeinotoimintaa harjoittavaa yhdistystä. Verotarkastuksia tähän joukkoon oli

---

<sup>34</sup> Hallituksen esityksessä eduskunnalle yksityisen osakeyhtiön vähimmäispääomavaatimuksen poistamista koskeväksi lainsäädännöksi. [HE 238/2018 vp](#), s. 13.

<sup>35</sup> Patenti- ja rekisterihallitus. [PRH - Kaupparekisteri - Käsittelemaksuhinnasto](#).

<sup>36</sup> Verohallinto. [Näin haet Y-tunnuksia ja ilmoittaudut Verohallinnon rekistereihin OmaVerossa - vero.fi](#).

<sup>37</sup> Yrityksen y-tunnus on aktiivinen (ei lakkautettu), yritys ei ole Verohallinnon rekistereissä, yritys ei ole antanut tuloveroilmoitusta, yritys ei ole konkurssissa eikä konkurssimenettelyssä ja kaupparekisterissä on merkityjä vastuuhenkilöitä. Luku ei sisällä ulkomaisia yrityksiä.

<sup>38</sup> Verotarkastukset hyväksytyt 7.7.2023 mennessä.

suoritettu 275. Verotarkastetut yritykset eivät edusta kaikkea viranomaisrekisterien ulkopuolista elinkeinotoimintaa, vaan ainoastaan sen riskistä osajoukkoa, joka on havaittu verovalvonnassa.

Selvityksen ulkopuolelle rajattiin yritykset, jotka eivät harjoittaneet arvonlisäverollista toimintaa ja ulkomaiset yritykset. Selvityksessä kartoitettiin pelkästään arvonlisäverollista rekisterien ulkopuolista elinkeinotoimintaa, minkä takia selvitys ei kata mahdollisesti havaittua pienimuotoista elinkeinotoimintaa, joka jää arvonlisäverovelvollisuuden ulkopuolelle tai muuta tulohankkimistoimintaa.

#### 4.1.2 Aineistot

Selvityksen aineistona käytettiin verotarkastettujen kotimaisten yritysten verotustietoja, kuten veroilmoitustietoja, verotarkastustietoja ja vastuuhenkilöiden verotustietoja. Selvityksessä ei käytetty Verohallinnon ulkopuolisia aineistoja.

Verotarkastukset kohdistuvat usein useampaan yrityksen tilikauteen. Yritysten ja niiden taustahenkilöiden verotustietoja tilastoitiin kunkin verotarkastuksen viimeiseltä kohdevuodelta. Tämä tarkoittaa sitä, että jos vuonna 2020 alkaneessa verotarkastuksessa tarkastetaan yrityksen tietoja vuosilta 2017–2019, niin yrityksen tilastotietoja, kuten liikevaihto- tai verovelkatietoja, esitetään vuodelta 2019. Yritysten verotarkastukset oli suoritettu vuosina 2017–2023, mutta esimerkiksi arvonlisäveron verotustoimenpiteet kohdistuivat verovuosille 2011–2022.

Henkilöiden tuloverotuksen aineistona oli viimeisin verotuspäätös.

Verohallinnon rekisterien ulkopuolisen toiminnan laajuutta arvioidaan koneoppimismalleilla valitsemalla verotarkastamattomille pöytälaatikkoyrityksille vuoden 2021 tietoja. Käytetyt tiedot sisältävät esimerkiksi osakkaiden vuoden 2021 tulotietoja, kuten tuolloin voimassa olleita ulosottotietoja sekä liiketoimintakieltotietoja. Näin malleilla saatavat estimaatit tulkittiin arvioksi vuoden 2021 rekisterien ulkopuolisen toiminnan laajuudesta ja toiminnan aiheuttamasta verovajeesta. Verotarkastetuista yrityksistä mallille annettiin tiedot aina verotarkastuksen viimeiseltä kohdevuodelta. Tämä tarkoittaa sitä, että jos vuonna 2021 päättyneessä verotarkastuksessa on tarkastettu yritys verovuosilta 2017–2019, niin tiedot poimitaan vuodelta 2019.

## 4.2 Laadullinen analyysi ja tekstianalytiikka

Laadullinen analyysi perustui viranomaisaloitteisesti arvonlisäverovelvollisten rekisteriin rekisteröityjen kotimaisten yritysten verotarkastuskertomusaineistoihin. Verotarkastuskertomuksia analysoitiin luvussa 4.1.1 esitetyistä yrityksistä, joille oli tehty 1.1.2020 jälkeen viranomaisaloitteinen rekisteröinti arvonlisäverovelvollisten rekisteriin. Yrityksiä oli yhteensä 53 kappaletta.

Verotarkastushavaintojen perusteella selvitettiin, millaista elinkeinotoimintaa oli harjoitettu Verohallinnon rekisterien ulkopuolella. Laadullisessa analyysissä selvitettiin yritysten tosiasiallisia toimialoja, asiakkaita, myyntitulojen maksukanavia, kirjanpidon laiminlyöntejä, yrittäjien

toimintaa ja muita harmaan talouden havaintoja. Lisäksi laadullisessa analyysissä pyrittiin löytämään syitä, jotka ovat johtaneet yritystoiminnan harjoittamiseen viranomaisrekisterien ulkopuolella.

Selvityksen tekstianalytiikka perustui tilastollisen analyysin (4.1.2) verotarkastuskertomusaineistoihin. Tekstianalytiikassa muutettiin pdf-tiedostoon tallennetut verotarkastuskertomukset koneluettavaan muotoon, jolloin niihin voitiin soveltaa tekstianalytiikan menetelmiä. Tässä selvityksessä tekstianalytiikan menetelmiä hyödynnettiin verotarkastuksissa toistuvien teemojen ja asiasanojen etsinnässä. Tekstianalytiikan menetelmän tarkoituksena oli tukea laadullista analyysyä.

## 4.3 Tilastolliset menetelmät ilmiön laajuuden arvioimiseksi

### 4.3.1 Estimoinnin yritysjoukot ja aineistot

Verohallinnon rekisterien ulkopuolella elinkeinotoimintaa harjoittavien kotimaisten yritysten määrää arvioidaan aikaisemmin toimintaa harjoittaneiden pöytälaatikkoyritysten joukosta erikseen tarkennetuilla kriteereillä. Tilastollisin menetelmin saatavat estimaatit eivät sisällä niitä yrityksiä, jotka ovat toimineet täysin rekisterien ulkopuolella ilman aikaisemmin saatua y-tunnusta. Y-tunnuksettomia yrityksiä oli verotarkastettujen yritysten kohdejoukossa vajaa viidennes, joten ilmiö ei ole merkityksetön. Käytettävissä olevalla aineistolla ei näiden yritysten lukumäärää tai fiskaalista merkittävyyttä voida uskottavasti tilastollisin menetelmin estimoida. Kokonaan ilman y-tunnusta toimivien yritysten estimaattia täydennetään yksinkertaisiin oletuksiin perustuvilla laskutoimituksilla.

Toimimattomien liikkeen- tai ammatinharjoittajien joukko muodostettiin niistä toimijoista, joiden Verohallintoon rekisteröity elinkeinotoiminnan kausi oli ollut aiemmin voimassa, mutta ei enää vuonna 2021. Tämän lisäksi liikkeen- tai ammatinharjoittaja ei toiminut vuonna 2021 yhdenkään osakeyhtiön tai yhtymän taustahenkilönä, eikä ole ollut muussa ympärivuotisessa palkkatyössä<sup>39</sup>. Joukosta rajattiin pois myös kaikki yli 75-vuotiaat, koska iso osa toimimattomien liikkeen- tai ammatinharjoittajien y-tunnuksista oli eläkeikäisillä. Toimimattomien yritysten populaatiota ei ollut kuitenkaan järkevää rajata liikkeen- tai ammatinharjoittajan tietojen perusteella pelkästään alle eläkeikäisiin, koska verotarkastettujen yritysten vastuuhenkilöiden joukossa oli jopa 16 yli 64-vuotiaasta, mikä on noin 10 prosenttia kaikista verotarkastetuista yrityksistä. Rajaksi valittiin 75 ikävuotta, koska vain yksi verotarkastettu liikkeen- tai ammatinharjoittaja oli tätä vanhempi ja vain neljä toimijaa oli yli 70-vuotiaita. Toimimattomien liikkeen- tai ammatinharjoittajien joukon koko oli näin rajattuna noin 75 000 yritystä.

Toimimattomien osakeyhtiöiden ja yhtymien joukko muodostettiin kotimaisista yrityksistä, jotka eivät olleet antaneet veroilmoitusta vuonna 2021. Tämän lisäksi yritykset eivät olleet missään Verohallinnon rekisterissä vuonna 2021. Yritys ei saanut myöskään olla konkurssissa tai konkurssimenettelyssä ja y-tunnuksen tuli olla edelleen aktiivinen. Yhtymien

---

<sup>39</sup> Ympäri vuoden palkkatyö on määritelty siten, että henkilö on saanut palkkaa vuoden jokaisena kalenterikuukautena.

joukosta rajattiin pois verotusyhtymät, koska ne eivät harjoita liiketoimintaa. Tällaisia kotimaisia osakeyhtiöitä ja yhtymiä oli yhteensä noin 32 000.

Estimoinnin menetelmissä käytettiin aineistona pääasiallisesti luonnollisten henkilöiden tietoja eli liikkeen- ja ammatinharjoittajien verotustietoja sekä osakeyhtiöissä ja yhtymissä osakkaiden sekä hallitusten jäsenten verotustietoja. Yksi esimerkki käytettävistä tiedoista oli luonnolliselle henkilölle määrätty liiketoimintakielto. Jonkin verran käytettiin myös yrityksiin liitettäviä ominaisuustietoja, mutta niitä oli yritysten rekisterien ulkopuolisen luonteen vuoksi vähemmän käytettävissä.

#### 4.3.2 Menetelmät

Rekistereiden ulkopuolisesta elinkeinotoiminnasta käytettävissä oleva aineisto asettaa haasteita ilmiön havaitsemiseen ja sitä kautta tällaisten yritysten määrän arvioimiseen. Verotarkastushavaintoja on verrattain pieni määrä ja tämän lisäksi kaikki käytettävät havainnot edustavat yhtä luokkaa, eli rekisterien ulkopuolella elinkeinotoimintaa harjoittaneita. Sen sijaan luotettavia tietoja rekisterien ulkopuolisista aidosti toimimattomista yrityksistä ei ole. Tästä syystä perinteiset koneoppimismenetelmät ilmiön laajuuden arvioinnissa eivät ole mahdollisia.

Koneoppimisen alalaji, joka on keskittynyt tällaisiin ongelmiin, kutsutaan PU-oppimiseksi (*positive-unlabeled learning*). Se on semi-ohjatun oppimisen (*semi-supervised learning*) alalaji, jossa käytettävissä on havaintoja yhdestä luokasta ja sen lisäksi on iso massa havaintoja, joiden oikeasta luokasta ei ole tietoa. PU-oppimiseen liittyy erilaisia oletuksia, joihin eri menetelmät nojaavat. Erityisesti kaksi on tärkeitä ja ohjaavat myös menetelmän valintaa. SCAR-oletus (*selected completely at random*), olettaa, että havainto positiivisesta luokasta on täysin satunnaista ja riippumaton havaintojen ominaisuuksista. Toinen oletus on luokkien eroteltavuus, eli positiiviset ja negatiiviset tapaukset<sup>40</sup> ovat eroteltavissa toisistaan niiden ominaisuuksien perusteella<sup>41</sup>. Eri PU-menetelmät voidaan karkeasti jakaa kolmeen luokkaan, joita ovat kaksivaiheiset menetelmät, harhainen oppiminen (*biased learning*), johon kuuluu tuntemattomien tapausten pitäminen epävarmana sekä luokan prioriin (*class prior*) perustuvat menetelmät. Muitakin menetelmiä on kehitelty.<sup>42</sup> Näistä ensimmäisen luokan menetelmät perustuvat erityisesti eroteltavuuden oletukseen ja kaksi jälkimmäistä SCAR-oletukseen.

Tässä selvityksessä erilaisista PU-menetelmistä hyödynnetään kaksivaiheista PU-oppimista (*two-step PU learning*), PU-bagging-menetelmää<sup>43</sup> sekä Elkanin ja Noton<sup>44</sup> kehittämää algoritmia, johon usein viitataan. Nämä ovat esimerkkejä jokaisesta edellä mainituista kolmesta

---

<sup>40</sup> Kirjallisuudessa "positiivisilla" havainnoilla viitataan sen luokan tapauksiin, joista on käytettävissä havaintoja. Tässä selvityksessä tunnetut positiiviset havainnot ovat niitä yrityksiä, joilla on verotarkastuksissa havaittu olevan toimintaa ja positiivisten luokka koostuu yrityksistä, jotka ovat aidosti toiminnassa. Negatiiviset havainnot kuuluvat vastakkaiseen luokkaan ja negatiivisten luokan tapauksista ei ole käytettävissä varmasti tunnettuja esimerkkejä. Lähtötilanteessa aineistossa on käytettävissä positiivisia sekä tuntemattomia havaintoja, mihin joukkoon kuuluu sekä positiivisia että negatiivisia tapauksia.

<sup>41</sup> Jaskie & Spanias, 2019

<sup>42</sup> Jessa & Davis, 2020.

<sup>43</sup> Mordelet, Fantine & Vert, 2014.

<sup>44</sup> Elkan & Noto, 2008.



lähestymistavassa. Kaksivaiheisessa PU-oppimisessa ensimmäisen vaiheen malli opetetaan niin, että kaikki tuntemattomien havaintojen oletetaan kuuluvan negatiivisten luokkaan. Tämän jälkeen mallin kaikista varmimmin negatiivisten luokkaan ennustamat tapaukset otetaan mukaan koulutusaineistoksi toisen vaiheen malliin, jossa opetetaan malli perinteisellä tavalla erottelemaan tunnetut positiiviset ja vahvasti oletetut negatiiviset tapaukset toisistaan. Tässä selvityksessä sekä ensimmäisen, että toisen vaiheen mallin algoritmiksi valikoitui logistinen ridge regressio<sup>45</sup>, jolla pyritään välttämään ylisovittuminen ja liiallisen itsevarmojen ennusteiden tekeminen.

PU-bagging menetelmä perustuu oletukseen, jonka mukaan tuntemattomat tapaukset ovat epävarmoja sisältäen sekä positiiviseen että negatiiviseen luokkaan kuuluvia tapauksia. Siinä otetaan useita otoksia tuntemattomien joukosta tehden oletus, että niitä voidaan käsitellä negatiiviseen luokkaan kuuluvina. Oletuksena on, että osa otoksista on enemmän ja osa vähemmän "saastuneita" sisältäen eri määriä malleja harhauttavia tosiasiasia positiiviseen luokkaan kuuluvia havaintoja. Näihin osaotoksiin perustuen rakennetaan useita malleja, joiden vaihtelua hyödyntämällä saadaan lopullinen ennuste yhdistämällä yksittäisten mallien ennustukset. Tässä selvityksessä otettiin yhteensä 50 tuhannen havainnon otosta. Algoritmia käytettiin tukivektorikonetta, jota käytettiin myös Mordeletin ym. julkaisussa.<sup>46</sup> Seuraavalla sivulla kuviossa 1. on esitetty PU bagging menetelmän antaman todennäköisyysjakauman histogrammi liikkeen- tai ammatinharjoittajista, osakeyhtiöistä ja yhtymistä.

Elkanin ja Noton algoritmi poikkeaa edellä mainituista siten, että siinä mallinnetaan ensiksi kunkin havainnon todennäköisyyttä sille, että se on luokiteltu. Koska kaikki luokitellut tapaukset kuuluvat positiivisten luokkaan, ensimmäisestä todennäköisyydestä voidaan johtaa todennäköisyys sille, että toistaiseksi tuntematon havainto kuuluu positiivisten luokkaan. Kuten alkuperäisessä esityksessä, myös tässä selvityksessä ennustavana algoritmia käytettiin tukivektorikonetta.

Verohallinnon rekisterien ulkopuolisten kotimaisten yritysten lukumäärät saatiin kussakin menetelmässä niin, että yli 50 % todennäköisyydellä rekisterien ulkopuolella toimiviin kuuluvat yritykset luokiteltiin tähän luokkaan ja näin luokiteltuja havaintoja pidettiin mallin antamana lukumääräarviona. Valittu raja on sopimuksenalainen ja sen olisi voinut asettaa myös toiseen kohtaan. Raja 50 % valittiin siksi, koska silloin mallin mukaan rekisterien ulkopuolinen toiminta on todennäköisempää, kuin se, ettei sitä olisi. Euromääräinen arvio tälle joukolle saatiin opettamalla verotarkastettujen yritysten joukkoon XGBoost-koneoppimismalli, joka pyrki ennustamaan tarkastustuloksen suuruutta annettujen ennustavien muuttujien perusteella. Näin kullekin havainnolle saatiin tapauskohtainen arvio verotarkastuksen lopputuloksesta. Kokonaisarvio taloudellisesta merkityksestä kunkin menetelmän kohdalla saatiin

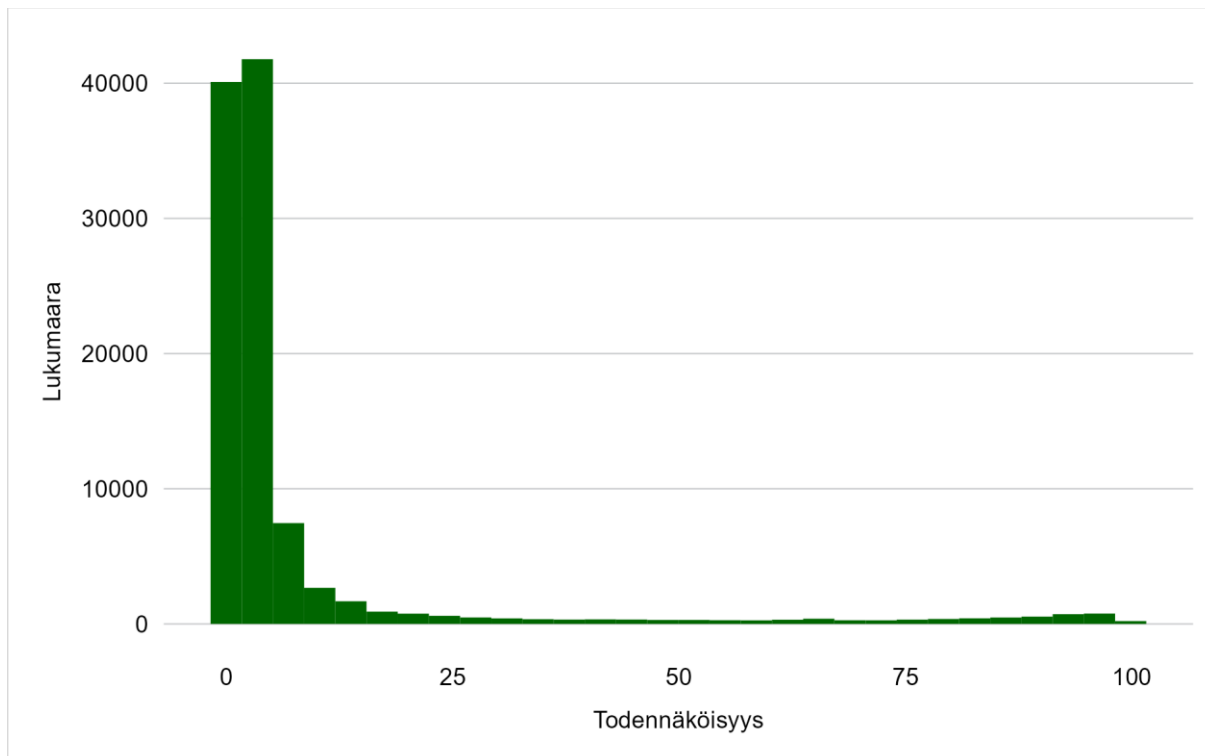
---

<sup>45</sup> Ridge regressiossa regressiokertoimille asetetaan niin sanottu L<sub>r</sub>-sakkotermi, joka rajoittaa niiden voimakkuutta ja siten estää ylisovittumista

<sup>46</sup> Mordelet, Fantine & Vert, 2014.

summaamalla nämä arviot yhteen niistä yrityksistä, joiden todennäköisyys kuulua rekisterien ulkopuolisten toimijoiden luokkaan oli yli 50 %.

**Kuvio 1. PU bagging menetelmän antaman todennäköisyysjakauman histogrammi, liikkeen- tai ammatinharjoittajat ja osakeyhtiöt sekä yhtymät.**



Edellä mainittuja koneoppimismenetelmiä voitiin soveltaa ainoastaan toimimattomien y-tunnuksellisten ja tässä selvityksessä määriteltujen pöytälaatikkoyritysten joukkoon. Kokonaan ilman y-tunnusta tapahtuvaan rekisterien ulkopuoliseen elinkeinotoimintaan niitä ei voitu soveltaa. Tätä osuutta arvioitiin yksinkertaisella laskutoimituksella pohjautuen koneoppimismallin tuloksiin ja verotarkastuksista tehtyihin havaintoihin.

## 5 Tulokset

### 5.1 Kuvaileva tilastollinen analyysi

Tässä luvussa esitetään kuvailevan tilastollisen analyysin tuloksia, jotka perustuvat rekistereiden ulkopuolista elinkeinotoimintaa harjoittaneiden kotimaisten yritysten verotustietoihin. Verotarkastetut yritykset eivät kata kaikkia kotimaisia yrityksiä, jotka ovat toimineet Verohallinnon rekistereiden ulkopuolella, vaan ainoastaan sen riskistä osajoukkoa. Selvityksen ulkopuolelle rajattiin myös yritykset, jotka eivät ole harjoittaneet arvonlisäverollista toimintaa ja ulkomaiset yritykset. Verotarkastettujen yritysten kohdejoukko ei myöskään sisällä luonnollisten henkilöiden muuta tulonhankkimistoimintaa.

Yritysten verotarkastukset oli suoritettu vuosina 2017–2023<sup>47</sup>. Verohallinnon tietojärjestelmä-uudistuksen takia luonnollisten henkilöiden tuloverotukseen liittyvät tiedot ovat saatavilla vuodesta 2018 alkaen ja yritysten tuloverotukseen liittyvät tiedot vuodesta 2017.

### 5.1.1 Yritysten perustietoja

Selvityksen yritysjoukkoon kuului yhteensä 254 yritystä, jotka jakaantuivat yritysmuodoittain seuraavasti:

- 163 liikkeen- tai ammatinharjoittajaa,
- 70 osakeyhtiötä,
- 8 rekisteröityä yhdistystä<sup>48</sup>,
- 9 kommandiitti- tai avointa yhtiötä,
- 2 elinkeinoyhtymää<sup>49</sup>,
- 2 asunto- tai kiinteistöosakeyhtiötä.

Rekistereiden ulkopuolista elinkeinotoimintaa harjoittavista kotimaisista yrityksistä noin 65 % oli liikkeen- tai ammatinharjoittajia ja noin 30 % osakeyhtiöitä. Yrityksistä 85 % oli aikaisemmin harjoittanut tai suunnitellut harjoittavansa elinkeinotoimintaa tai muuta toimintaa, koska näillä yrityksillä oli olemassa oleva y-tunnus verotarkastuksen alkaessa. Noin 25 %:lle liikkeen- ja ammatinharjoittajista annettiin y-tunnus viranomaisaloitteisesti verotarkastuksen alkamisen jälkeen. Y-tunnukset oli annettu yritysjoukolla vuosina 1981–2023.

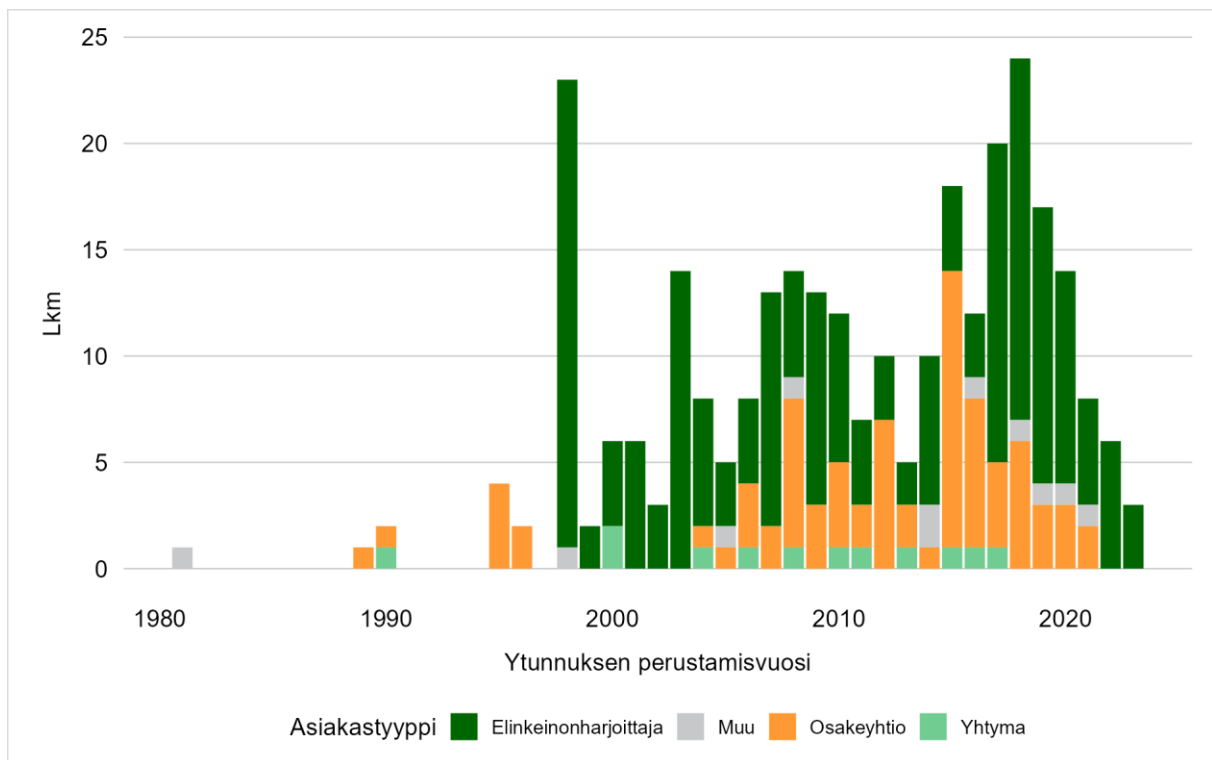
Seuraavalla sivulla oleva kuvio 2. osoittaa, kuinka yritysten perustamisvuodet jakaantuvat erityisesti 90-luvun lopun ja 2000-luvun vaihteen välille. Osa yrityksistä on siis voinut toimia jo vuosia tai kymmeniä vuosia, vaikka ne ovat olleet Verohallinnon rekistereissä toimimattomia eli ns. pöytälaatikossa. Toisaalta osa näistä yrityksistä on voinut harjoittaa rekistereissä olevaa tai rekistereiden ulkopuolista elinkeinotoimintaa jo verotarkastusten kohdevuosia aikaisemmin.

---

<sup>47</sup> Verotarkastukset hyväksyty 7.7.2023 mennessä.

<sup>48</sup> Yhdistykset olivat veroilmoitusten mukaan yleishyödyllisiä.

<sup>49</sup> Tuloverolaissa elinkeinoyhtymällä tarkoitetaan avoimen yhtiön ja kommandiittiyhtiön lisäksi muun muassa sellaista kahden tai useamman henkilön elinkeinotoiminnan harjoittamista varten perustamaa muuta kuin yhteisönä pidettävää yhteenliittymää, joka on tarkoitettu toimimaan osakkaiden yhteiseen lukuun.

**Kuvio 2. Verotarkastettujen yritysten jakauma perustamisvuosittain.**

Kohdejoukon kotimaiset yritykset kuuluivat kaksinumerotasolla<sup>50</sup> mitattuna 48 eri toimialalle. Näistä seitsemällä toimialalla yrityksiä oli kymmenen tai enemmän. Yritysten yleisimpiä toimialoja oli kaupan ala ja erityisesti moottoriajoneuvojen tukku- ja vähittäiskauppa sekä korjaus. Lisäksi yleisiä toimialoja olivat henkilökohtaiset palvelut esim. kampaamo- ja kauneudenhoitoala, rakennusala ja ravintola-ala. Nämä ovat perinteisiä harmaan talouden ongelmatoimialoja, joilla myös esiintyy paljon pimeää työtä.<sup>51</sup>

**Taulukko 1. Verotarkastettujen yritysten seitsemän yleisintä toimialaa.**

Toimiala	Lukumäärä
45 Moottoriajoneuvojen ja moottoripyörien tukku- ja vähittäiskauppa sekä korjaus	56
96 Muut henkilökohtaiset palvelut	27
47 Vähittäiskauppa pl. moottoriajoneuvot	20
41 Talonrakentaminen	14
56 Ravitsemistoiminta	13
46 Tukkukauppa pl. moottoriajoneuvot	11
49 Maaliikenne ja putkijohtokuljetus	10

### 5.1.2 Yritysten taloustietoja

Selvityksessä tarkasteltiin kohdejoukon yritysten viimeisimmän verotarkastusvuoden liikevaihto, tase- ja tulostietoja. Taloustietoja oli saatavilla osakeyhtiöiltä vuodesta 2017 alkaen ja

<sup>50</sup> Toimialaluokitus on hierarkkinen luokitus, jolla on viisi tasoa. Yritys valitsee toimialansa tarkimmalla viisinumeroitasolla, jotka ovat luokiteltu yhteen karkeammille tasoille.

<sup>51</sup> Harmaan talouden selvitysyksikkö. [Pimeä työ Suomessa. Kooste selvityksistä 2022](#). Selvitys 8/2022.

liikkeen- tai ammatinharjoittajilta ja yhtymiltä vuodesta 2018 alkaen. Lähes 60 %:lta yrityksistä puuttuivat kaikki tiedot. Yritysten veroilmoitustietojen puutteet olivat odotettavia, koska yritykset olivat toimineet Verohallinnon rekisterien ulkopuolella. Osa yrityksistä antoi veroilmoituksen verotarkastuksen aikana.

Tilikauden liikevaihtotieto oli saatavilla noin 40 %:lta yrityksistä. Ilmoitetut liikevaihdot vaihtelivat alle tuhannen euron liikevaihdosta yli 12 miljoonaan euroon. Liikkeen- ja ammatinharjoittajien liikevaihto vaihteli 800–800 000 euron välillä.

**Taulukko 2. Verotarkastettujen yritysten liikevaihdon jakauma**

Liikevaihto < 0 €	Liikevaihto = 0 €	Liikevaihto 0–10 k €	Liikevaihto 10–100 k €	Liikevaihto 100–1 m €	Liikevaihto 1 m € +
1	87	15	60	23	4

Tasetiedot olivat saatavissa 32 %:lta yrityksistä. Taseiden arvot vaihtelivat yli miljoonan arvosta yli 600 000 euroa negatiiviseksi.

**Taulukko 3. Verotarkastettujen yritysten taseen jakauma**

Tase < 0 €	Tase = 0 €	Tase 0–10 k €	Tase 10 k €+
8	160	7	15

Tilikauden tulos oli saatavilla noin 15 %:lta yrityksistä. Tulokset vaihtelivat yli puolen miljoonan voitollisesta tuloksesta yli 200 000 euron tappiolliseen tulokseen.

**Taulukko 4. Verotarkastettujen yritysten tilikauden tuloksen jakauma**

Tulos < 0 €	Tulos = 0 €	Tulos 0–10 k €	Tulos 10–100 k €	Tulos 100k € +
3	129	17	34	7

Kohdejoukon yritykset olivat huomattavan verovelkaisia. Kun keskimäärin suomalaisista osakeyhtiöistä verovelkaisia oli vuoden viimeisenä päivänä noin 15–20 prosenttia<sup>52</sup>, niin selvityksen kohdejoukon yrityksistä verovelkaisia on viimeisimmän verotarkastetun vuoden viimeisenä päivänä lähes puolet. Yrityksistä oli merkittynä vuoden aikana verovelkarekisteriin 43 prosenttia. Verovelan määrä vaihteli kymmenestä eurosta lähemmäs 600 000 euroon. Verovelkatiedot saatiin niistä 221 yrityksestä, joiden verotarkastuksen viimeisin vuosi oli 2017 tai myöhemmin.

### 5.1.3 Vastuuhenkilöiden tietoja

Selvityksen vastuuhenkilöinä toimi 287 luonnollista henkilöä. Näistä valtaosa oli liikkeen- tai ammatinharjoittajia ja reilu 80 oli selvityksen yritysjoukon osakeyhtiöiden ja yhtymien vastuuhenkilöitä<sup>53</sup>. Selvityksen yritysjoukon osakeyhtiöistä ja yhtymistä noin puolella oli vain yksi rekistereihin merkitty virallinen vastuuhenkilö, yhdellä osakeyhtiöllä ei ollut tarkastuksen

<sup>52</sup> Harmaan talouden selvitysyksikkö. [Miten verovelka ja harmaa talous liittyvät toisiinsa? Selvitys perustuu verovelka- ja -tarkastustietoihin vuosilta 2017–2020](#). Selvitys 3/2022.

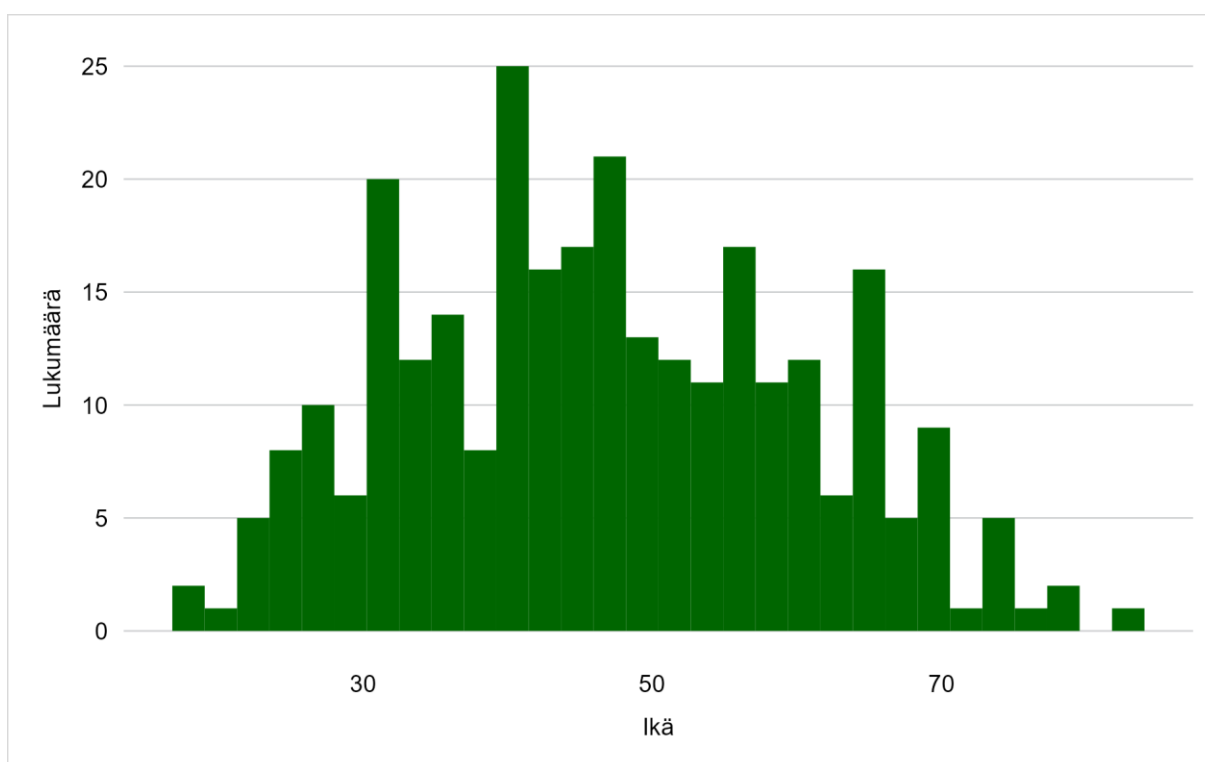
<sup>53</sup> Osakeyhtiöiden vastuuhenkilöiksi katsottiin tässä selvityksessä hallituksen jäsen, hallituksen puheenjohtaja, toimitusjohtaja, omistaja, osakkeenomistaja ja perustajaosakas. Yhtymien vastuuhenkilöinä olivat vastuunalaiset ja äänettömät yhtiömiehet.

viimeisenä kohdevuonna yhtään virallista vastuuhenkilöä. Kolme tai enemmän vastuuhenkilöitä oli kymmenellä osakeyhtiöllä tai yhtymällä.

Vastuuhenkilöistä 217 oli miehiä ja 70 naisia. Suomen kansalaisia vastuuhenkilöistä oli 254 henkilöä ja muut kuuluivat yhteensä 18 eri kansalaisuuteen. Suomalaisen jälkeen yleisin kansalaisuus oli viron kansalaisuus.

Vastuuhenkilöiden keski-ikä oli hieman alle 47 vuotta. Vanhin vastuuhenkilö oli 83 vuotta ja nuorin 18 vuotta. Yli 65-vuotiaita oli lähes 40 henkilöä. Alla oleva kuvio 3. osoittaa, kuinka rekisterien ulkopuolista elinkeinotoimintaa harjoittaa joukko hyvin eri-ikäisiä henkilöitä, joista suurin osa on keski-ikäisiä.

**Kuvio 3. Vastuuhenkilöiden iän histogrammi**



Vastuuhenkilöiden veronalaisten ansiotulojen mediaani oli vuodessa noin 28 000 euroa.<sup>54</sup> Elinkeinonharjoittajien ansiotulojen mediaani oli noin 26 000 euroa vuodessa ja osakeyhtiöiden ja yhtymien vastuuhenkilöiden vajaa 34 000 euroa vuodessa. Noin 18 % vastuuhenkilöistä ansaitsi alle 10 000 vuodessa. Pääomatuloja oli alle kolmasosalla aineiston taustahenkilöistä. Vain viidellä prosentilla pääomatulot olivat yli 20 000 euroa. Yritysten vastuuhenkilöistä oli saanut eläkkeitä ja etuuksia lähes 29 prosenttia verotarkastuksen viimeisenä kohdevuonna.

<sup>54</sup> Viimeisin voimassa oleva verotuspäätös. Laskennassa huomioitu myös verotarkastusten oikaisut.

Yritysten vastuuhenkilöistä oli verovelkaisia 37 prosenttia ja ulosotossa oli jopa 58 prosenttia. Verotarkastusten tarkastusajanjaksolla liiketoimintakiellossa oli yhteensä 47 henkilöä ja verotarkastuksen jälkeen yhteensä 37 henkilöä.

#### 5.1.4 Verotarkastusten tietoja

Kotimaisten yritysten rekistereiden ulkopuolisessa elinkeinotoiminnassa välteltiin useiden verolajien veroja sekä sosiaalivakuuttamisen maksuja vuosina 2017–2023 tehtyjen verotarkastusten perusteella. Kohdejoukossa oli 254 yritystä ja verotarkastuksia oli suoritettu yhteensä 275 kappaletta, koska osaan yrityksistä oli suoritettu tarkastus useamman kerran. Verotarkastuksista lähes 98 % oli toimenpiteellisiä<sup>55</sup>. Yrityksissä, joissa kirjanpito oli laadittu, havaittiin vääränsisältöisiä tositteita lähes 2,2 miljoonan euron arvosta.

Verotarkastuksista noin 18 % oli suoritettu saman aikaisesti toisen viranomaisen valvonnan kanssa, yli 95 %:sti esitutkintaviranomaisen kanssa. Verotarkastuksista lähetettiin lähes 200 ilmoitusta<sup>56</sup> muille viranomaisille. Verotarkastuksista yli 85 % johti rikosilmoitusharkintaan.

Verotarkastusten perusteella henkilöiden, yhtymien ja osakeyhtiöiden tuloveron oikaisuja tehtiin yli 26 miljoonaa euroa. Tuloveron tarkastuskohtaiset havainnot vaihtelivat yritysten välillä kolmesta tuhannesta kahteen miljoonaan euroon, veronoikaisuja tehtiin myös verovelvollisen hyväksi esimerkiksi seurannaismuutoksista<sup>57</sup> johtuen. Arvonlisäveroa määrättiin yli 14 miljoonaa euroa. Verotarkastusten perusteella vältettyjen verojen kokonaismäärä oli noin 26 miljoonaa<sup>58</sup>, verotarkastuskohtaisen mediaanin ollessa noin 50 000 euroa.<sup>59</sup> Suurin yritykselle tarkastuksen myötä määrätty tuloveron veronoikaisu oli noin kaksi miljoonaa euroa.

Pimeitä työntekijöitä havaittiin noin 13 %:ssa yrityksissä, ja työntekijöiden määrä vaihteli yritys-kohtaisesti 1–15 henkilön välillä. Useampi työntekijä oli saanut palkkaa useammasta rekistereiden ulkopuolella toimineesta yhtiöstä, parhaimmillaan sama työntekijä oli saanut palkkaa neljästä eri kohdejoukon yrityksestä vuosina 2015–2022. Pimeitä ja ilmoittamia palkkoja havaittiin noin 3,7 miljoonaa euroa. Peiteltä osinkoa jaettiin yli 7 miljoonaa euroa noin 65 %:sta osakeyhtiöistä.

## 5.2 Laadullinen analyysi ja tekstianalytiikka

Tässä luvussa kuvataan verotarkastuskertomusten perusteella, millaista Verohallinnon rekisterien ulkopuolista elinkeinotoimintaa Suomessa on harjoitettu. Verotarkastuskertomuksia

---

<sup>55</sup> Tehty verotuksen oikaisuun tai veron määräämiseen liittyviä havaintoja.

<sup>56</sup> Verohallinnon oikeus tietojen oma-aloitteiseen antamiseen. Laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta 18 §.

<sup>57</sup> Jos verotukseen tehty muutos vaikuttaa saman verovelvollisen eri verovuosiin, verokausiin tai verolajeihin taikka toisen verovelvollisen verotukseen, Verohallinto tekee sitä vastaavan muutoksen eli seurannaismuutoksen myös tämän toisen verovuoden, verokauden, verolajin tai verovelvollisen verotukseen.

<sup>58</sup> Pimeät palkat muutettiin veroiksi 25 % veroprosentin oletuksella

<sup>59</sup> Suomessa tehdään pimeää työtä vuosittain arviolta 900–1 400 miljoonan euron edestä. Valtaosa pimeästä työstä aiheutuu kuitenkin siitä, että elinkeinotoiminnan tulos esitetään liian pienenä ja siksi veroa jää kertymättä. Tässä selvityksessä yritykset olivat jättäneet kaikki tulonsa ilmoittamatta. [Pimeä työ Suomessa – Kooste selvityksistä](#).

analysoitiin luvussa 4.1.1 esitetyistä kotimaisista yrityksistä, jotka oli rekisteröity viranomaisaloitteisesti arvonlisäverovelvollisten rekisteriin vuodesta 2020 alkaen. Analyysi sisälsi yhteensä 53 yrityksen verotarkastuskertomusta. Näistä yrityksistä yli 70 % oli liikkeen- tai ammatinharjoittajia.

### 5.2.1 Elinkeinotoiminnan havainnot

Selvityksen laadullisessa analyysissä selvitettiin verotarkastushavaintojen perusteella yritysten tosiasiallisia toimialoja, joita saattoi olla samalla yrityksellä useampia. Verotarkastuskertomuksissa havaittu elinkeinotoiminta saattoi olla täysin eri toimintaa, mitä oli aikaisemmin harjoitettu tai toimialatiedon mukaan ilmoitettu harjoitetun. Useimmiten elinkeinotoimintaa harjoitettiin Verohallinnon rekisterien ulkopuolella käytettyjen ajoneuvojen kaupassa, rakennusalalla, hius- ja kauneudenhoitoalalla ja ravintola-alalla. Yhdistysten toimialat sisälsivät esimerkiksi urheilutoimintaa sekä huvi- ja virkistyspalveluiden tarjoamista.

Yli puolella yrityksistä asiakkaat olivat pääosin yksityishenkilöitä, noin viidenneksellä pelkästään yrityksiä ja lopuilla asiakkaat olivat molempia. Liiketoiminnot koostuivat sekä palveluiden että tuotteiden myynneistä, lisäksi harjoitettiin erilaisten tilojen ja mökkien vuokraustoimintaa. Yrityksillä oli käytössään sekä omistettuja että vuokralla olevia liiketiloja, osa toimijoista harjoitti toimintaa kotonaan. Palveluita tai tuotteita markkinoitiin yritysten verkkosivuilla, eri myyntialustoilla ja internetin myyntipalstoilla. Osa myi ja toimitti asiakkaille tavaroita myös postimyyntinä. Yhdessä rakennusalan yrityksessä verotusesitykset käteismyyneistä nojautuivat myös kotitalousvähennyksistä saatuihin tietoihin. Kaikista verotarkastuksista ei ilmennyt, mitä myynti- tai markkinointikanavia yritys oli käyttänyt.

Suurin osa liikkeen- tai ammatinharjoittajien yritystoiminnan tuloista maksettiin yrittäjien henkilökohtaisille kotimaisille pankkitileille, samalla yrittäjällä saattoi olla useita pankkitilejä. Pie-nellä osalla yrittäjistä oli yritystoimintaa varten erillinen yritystili. Myyntituloja ohjattiin myös perheenjäsenen, tuttavun tai yrittäjän hallinnoiman yhdistyksen pankkitilille. Kirjanpidollisissa yrityksissä havaittiin myös kirjanpidon ulkopuolisia pankkitilejä. Osakeyhtiöiden myyntitulot maksettiin kaikissa analysoiduissa verotarkastuksissa yhtiön omalle suomalaiselle pankkitilille. Yhdellä yhtiöllä oli lisäksi kolme virtuaalipankkitiliä<sup>60</sup>. Useilla yrittäjillä oli käytössään erilaisia maksunvälityspalveluita korttimaksuja ja internetin verkkopankkimaksuja varten. Noin kolmanneksella yrityksistä havaittiin salattuja käteismyyntituloja.

Tekstianalytiikan menetelmiä hyödynnettiin verotarkastuksissa toistuvien teemojen ja asiasanojen etsinnässä. Seuraavalla sivulla kuviossa 4. olevassa sanapilvessä esiintyvät asiasanat<sup>61</sup> toistuvasti esiintyivät myös laadullisessa analyysissä tehdyissä havainnoissa. Yritykset olivat esimerkiksi elinkeinotoiminnastaan arvonlisäverovelvollisia, yritykset tai asiakkaat maksoivat käteisellä tai tekivät korttistoja, yleisin toimiala liittyi ajoneuvokauppaan ja toimintaa harjoitettiin kotimaassa pääosin kotimaisten pankkitilien kautta.

<sup>60</sup> Virtuaalipankkitilejä myöntää yleensä ulkomaille rekisteröitynyt rahoituslaitos. Pankkitilin voi avata verkossa.

<sup>61</sup> Sanapilvessä esiintyy vain substantiiveja perusmuodossaan. Sanapilvestä on myös tiputettu paljon todella usein esiintyviä sanoja, kuten vero, verotarkastus, euro ja kirjanpito



Kuvio 4. Sanapilvi verotarkastuskertomuksissa yleisimmin esiintyvistä sanoista.



### 5.2.2 Velvoitteiden hoito

Laadullisen analyysin yrityksistä kaikki yritykset olivat laiminlyöneet arvonlisäveroilmoitusten antamisen, koska kohdejoukko muodostui rekisteröimättömistä yrityksistä. Osa rekistereiden ulkopuolista elinkeinotoimintaa harjoittaneista osakeyhtiöistä oli jossain vaiheessa yrittänyt hakeutua arvonlisäverovelvollisten rekisteriin. Yhdistysten rekistereiden ulkopuolinen elinkeinotoiminta liittyi yhdistyksen harjoittamaan myyntitoimintaan, joka verotarkastuksissa ainakin osin katsottiin arvonlisäverotuksessa<sup>62</sup> veronalaiseksi toiminnaksi. Osa yrityksistä oli verotarkastushavaintojen perusteella säännöllisiä työnantajia, jolloin heidän olisi tullut rekisteröityä myös työnantajarekisteriin.

Yrityksistä yli 70 % oli laiminlyönyt tuloveroilmoituksen kaikilta verotarkastetuilta verovuosilta. Yrityksistä 85 % oli laiminlyönyt kirjanpidon järjestämisen joko kokonaan tai osittain. Annettujen selvitysten mukaan kirjanpitoja oli laatimatta osaksi kiireen ja osaksi osaamattomuuden takia. Jotkut osakeyhtiöt esittivät, että yhtiöllä ei ole kirjanpitoa, koska yhtiöllä ei ole ollut lainkaan toimintaa. Osittain laiminlyödyissä kirjanpidoissa kirjanpito oli laadittu ainoastaan osalta toiminta-aikaa. Osa kirjanpidoista laadittiin vasta verotarkastuksen aikana.

Kaikki yhdistykset olivat antaneet yhdistyksen veroilmoituksen 6 C ja ilmoittaneet olevansa yleishyödyllisiä yhdistyksiä. Yhdistykset olivat huolehtineet kirjanpidon järjestämisestä ja kirjanpito vastasi veroilmoituksen erittelyitä verovapaasta tavaroiden ja palveluiden myynnistä.

<sup>62</sup> Arvonlisäverolaki (30.12.1993/1501) 4 §.

### 5.2.3 Syitä rekistereiden ulkopuoliseen elinkeinotoimintaan

Selvityksessä pyrittiin verotarkastuskertomusten perusteella havaitsemaan yritykseen tai yrittäjiin liittyviä syitä, osatekijöitä tai elementtejä, jotka ovat voineet vaikuttaa yritystoiminnan harjoittamiseen rekisterien ulkopuolella. Yleisin syy Verohallinnon rekistereiden ulkopuoliseen elinkeinotoiminnan harjoittamiseen oli harmaan talouden toiminta eli tarkoituksellinen verojen ja muiden maksujen välttäminen. Harmaan talouden toiminnan harjoittamisen arvioidaan useimmiten johtuneen yritysten vastuuhenkilöiden aikaisemmista maksuvelvoitteiden laiminlyönneistä ja vastuuhenkilöiden ulosotosta.

Osa yrityksistä toimi arvonlisäverovelvollisten rekisterin ulkopuolella, koska oli siinä käsityksessä, että toiminta ei ollut arvonlisäverollista. Osa yrityksistä oli ollut aikaisemmin arvonlisäverovelvollisten rekisterissä, mutta ilmoittanut toiminnan alkamisesta tai lopettamisesta liian myöhään taikka liian aikaisin, mistä johtuen viranomaisaloitteinen alv-rekisteröinti oli tehty ainoastaan osalle yrityksen toiminta-aikaa. Osa yrityksistä oli hakeutunut arvonlisäverovelvollisten rekisteriin, mutta yritykset eivät olleet rekisteröintiä koskevassa selvityksessä antanut vastausta selvityspyyntöön, minkä takia rekisteröinneille ei ollut riittäviä perusteita. Osa yrityksistä oli poistettu arvonlisäverovelvollisten rekisteristä, koska yritys ei ollut antanut veroilmoituksia tai vastannut selvityspyyntöön. Osa yrityksistä ei päässyt rekistereihin yrityksen vastuuhenkilöiden aikaisempien vakavien verotuksellisten laiminlyöntien takia. Rekisteröintejä myös kierrettiin käyttämällä yrityksen laskuilla toisen yrityksen nimeä ja y-tunnusta, mutta oman yrityksensä tilinumeroa. Yksi yritys oli poistettu kaupparekisteristä, jonka jälkeen elinkeinotoimintaa oli jatkettu rekistereiden ulkopuolella.

Yli puolet rekistereiden ulkopuolisten yritysten vastuuhenkilöistä oli ulosotossa. Myös verotarkastuksissa tehtiin havaintoja, että yritystoiminnan harjoittaminen rekistereiden ulkopuolella johtui ulosoton välttämisestä ja näissä tapauksissa elinkeinotoiminnan myyntituloja ohjattiin myös toisen henkilön pankkitilille. Useamman yrittäjän mielestä elinkeinotoiminta oli niin pienimuotoista, että he eivät ymmärtäneet rekisteröityä tai antaa toiminnasta veroilmoituksia. Osa yrittäjistä koki toiminnan olevan ennemminkin ajan kulua tai harrastustoimintaa. Harrastustoiminnan tueksi yrittäjät esittivät, etteivät olisi taloudellisesti hyötynet toiminnasta, vaikka verotarkastuksissa havaittiin oikaistavaa verotettavaa elinkeinotoiminnan tuloa. Osa yrittäjistä myös vetosi siihen, että elinkeinotoimintaa ei harjoiteta päivätyönä tai heillä on työnantajan kanssa kilpailukieltosopimus. Joillakin yrittäjillä oli käsitys, että yritystoiminnan aloitus aktivoituisi automaattisesti Verohallinnolle. Yritystoiminnan esitettiin olevan myös ainoastaan keino hankkia pientä taskurahaa opiskelijana.

Verohallinnon rekistereiden ulkopuolella elinkeinotoimintaa harjoittaneet yrittäjät olivat sekä päätoimisia että osa-aikaisia yrittäjiä. Osa liikkeen- tai ammatinharjoittajista oli samanaikaisesti kokopäivätyössä toisen yrityksen palveluksessa, usein saman toimialan yrityksessä. Osa yrittäjistä oli saanut samanaikaisesti yritystoiminnan harjoittamisen kanssa eläketuloja, työttömyyspäivärahaa tai muita etuuksia.

Yhdistysten käsitysten mukaan heidän toimintansa olisi ainoastaan verovapaata yleishyödyllistä toimintaa, joka kohdistuu laajaan henkilöpiiriin ja eikä olisi tuottanut siihen osallistuneille

taloudellista etua. Yhdistysten myyntitoiminta ja niiden hinnoittelu ei kuitenkaan eronnut olennaisesti muiden elinkeinotoimintaa harjoittavien vastaavista palveluista ja toimintaa harjoitettiin kilpailuolosuhteissa. Lisäksi yhdistykset harjoittivat laajaa ja jatkuvaa toimintaa ansiotarkoituksessa.

### 5.3 Arvio rekisteröimättömistä kotimaisista yrityksistä

Selvityksen tavoitteena oli laatia arvio Verohallinnon rekisterien ulkopuolisten kotimaisten yritysten määrästä ja heidän toimintansa aiheuttamasta verovajeesta tilastollisilla menetelmillä perustuen verotarkastustietoihin. Aineistot ja menetelmät, joihin arviot perustuvat, on esitelty tarkemmin luvussa 4.3. Arviot on tehty vuoden 2021 tarkastamattomien pöytälaatikkoyritysten verotustiedoilla, minkä takia myös saadut tulokset koskevat vuotta 2021. Oletuksena on, että verotarkastettujen yritysten tarkastusvuosien välillä ei olisi erityisen merkittävää heilahtelua ilmiön koossa. Estimaatteihin liittyvien epävarmuuksien takia minkäänlaisten trendien havaitseminen tuloksista olisi hyvin epävarmalla pohjalla.

#### 5.3.1 Arvio rekisteröimättömistä pöytälaatikkoyrityksistä

Selvityksen kohdejoukon verotarkastetuista yrityksistä noin 85 %:lle oli aikaisemmin annettu y-tunnus. Selvityksessä voitiin tehdä tilastollisiin menetelmiin perustuva arvio rekisterien ulkopuolisista kotimaisista yrityksistä ainoastaan kohdistuen toimimattomiin pöytälaatikkoyrityksiin, jotka ovat Verohallinnon asiakasrekisterissä ja joilla on aikaisemmin annettu y-tunnus. Estimoinnissa käytettiin kolmea eri menetelmää. Jokainen menetelmä pyrki identifioimaan rekistereissä olevista toimimattomien yritysten joukosta ne havainnot, jotka kaikista todennäköisimmin osoittavat rekisterien ulkopuolisen toiminnan harjoittamisen. Menetelmien avulla saatiin lukumääräarvio rekisterien ulkopuolisten kotimaisten yritysten määrästä Suomessa vuonna 2021.

Näiden menetelmien lisäksi opetettiin XGBoost-koneoppimismalli erikseen ennustamaan verotarkastettujen liikkeen- tai ammatinharjoittajien sekä osakeyhtiöiden ja yhtymien verotarkastuksissa havaittujen vältettyjen verojen euromäärää. Tämän mallin avulla pyrittiin arvioimaan kunkin verotarkastamattoman ja rekisterien ulkopuolisen yrityksen ilmoituspuutteiden euromäärä, jos yritys toimisi rekisterien ulkopuolella. Kokonaisarvio rekisterien ulkopuolisen toiminnan fiskaalisesta merkittävydestä saatiin summaamalla yhteen mallin löytämien tapausten XGBoost-mallin arvioima henkilökohtainen estimaatti rekisterien ulkopuolisen toiminnan euromääräisestä koosta. Vastemuuttujana XGBoost-regressiomallille käytettiin verotarkastuksissa löydettyjä veronmenetys-muotoon muutettuja virheitä jaettuna kohteen tarkastettujen vuosien lukumäärällä. Verotarkastukset kohdistuivat usein yrityksillä useampaan tilikauteen, joten tarkastuksen vältetyn veron kokonaissumma sisälsi useamman vuoden määrät. Tarkoituksena oli estimoida vain vuoden 2021 veronmenetyksiä, joten verotarkastustulokset keskiarvoistettiin vastaamaan yhden vuoden tulosta.

On todennäköistä, että verotarkastukseen olivat valikoituneet keskimääräistä laajempaa rekisterien ulkopuolista elinkeinotoimintaa harjoittavat yritykset. Tämä johtaa siihen, että malli oppii arvioimaan virheen suuruutta aineistosta, jossa suurimmat virheet ovat ylliedustettuna.

Rekisterien ulkopuolista toimintaa ei ole voitu tutkia satunnaistarkastuksilla, joten ei ole käytössä edustavaa aineistoa, jonka perusteella voisi korjata aineiston vinoumia. Selvityksessä tehtiin naiivi oletus siitä, että kaikki yläkvartiilia (=kolmas kvartiili) <sup>63</sup> suurempaa rekisterien ulkopuolista elinkeinotoimintaa harjoittaneet yritykset oli havaittu verotarkastuksissa. Tämän oletuksen myötä koneoppimismallille annettiin verotarkastukset harjoitusaineistoksi siten, että yläkvartiiliin ylittävät arvot korvattiin yläkvartiilin rajalla ja näin harjoitusaineistossa virheen suuruuden katto oli verotarkastushavaintojen yläkvartiilin raja.

Seuraavan taulukon 5. mukaisesti arviot rekisterien ulkopuolisten kotimaisten pöytälaatikkoyritysten määrästä eri menetelmillä vaihtelivat noin 4 300 yrityksestä lähes 5 900 yritykseen. Valtaosan yrityksistä arvioitiin olevan liikkeen- tai ammatinharjoittajia, kuten selvityksen tilastollisen analyysin verotarkastetuista yrityksistäkin oli.

**Taulukko 5. Arvio rekisterien ulkopuolisten pöytälaatikkoyritysten lukumäärästä ja verovajeesta vuonna 2021.**

Menetelmä	Liikkeen- tai ammatinharjoittajia	Yhtiöitä ja yhtymiä	Yhteensä	Arvio verovajeesta
Kaksivaiheinen PU	2 889	1 492	4 381	73 322 274 €
Elkan-Noto	5 212	238	5 450	76 714 667 €
PU bagging	4 557	1 320	5 877	96 245 124 €

Elkanin ja Noton menetelmä löysi joukosta eniten liikkeen- tai ammatinharjoittajia, mutta toisaalta selvästi vähiten yhtiöitä ja yhtymiä. Kaksivaiheinen PU taas löysi eniten osakeyhtiöitä ja yhtymiä, mutta vähiten liikkeen- tai ammatinharjoittajia. PU bagging-menetelmä löysi kokonaisuudessaan kaikista eniten yrityksiä. Kotimaisten pöytälaatikkoyritysten rekisterien ulkopuolisen elinkeinotoiminnan aiheuttamat verojen menetykset vuonna 2021 olivat arviolta noin 70–95 miljoonaa euroa<sup>64</sup>.

#### Menetelmien luotettavuuden arviointia

PU bagging ja kaksivaiheinen PU olivat suhteellisen yksimielisiä löydetyistä tapauksista. Kaksivaiheisen PU:n löytämästä 2 889 liikkeen- tai ammatinharjoittajasta 2 741 oli myös PU baggingin löytämiä. Yhteisiä osakeyhtiöitä ja yhtymiä oli 672. Elkanin ja Noton kehittämän menetelmän löytämät tapaukset poikkesivat enemmän kahdesta muusta. PU baggingin kanssa yhteisiä liikkeen- tai ammatinharjoittajia oli esimerkiksi 1 295 ja osakeyhtiöitä ja yhtymiä vain 38. Koska kaksivaiheinen PU ja PU bagging hyödyntävät samaa oletusta tuntemattomien havaintojen kuulumisesta negatiivisten luokkaan tämä tulos on looginen.

<sup>63</sup> Yläkvartiili tarkoittaa sitä, että 75 % havainnoista ovat sitä pienempiä ja 25 % sitä isompia. Se on vastaava luku kuin mediaani, mutta sijoitettu jakauman yläpäähän. Käytännössä tämä rajausta tarkoittaa sitä, että oletamme vakavimman neljänneksen olevan sellaisia, että kaikki vastaavat tapaukset on havaittu verotarkastuksissa ja vain tätä toimintaa pienemmät tapaukset ovat jääneet verotarkastuksen ulkopuolelle.

<sup>64</sup> Tässä selvityksessä käytettiin liikkeen- ja ammatinharjoittajien sekä yhtymien elinkeinotoiminnan ilmoittamattomista tuloista, pimeistä palkoista ja osakkaiden peitellystä osingosta johtuvan verovajeen laskennassa kaava-  
maista 25 %:n verokantaa. Osakeyhtiöiden yhteisöverokanta on ollut verotarkastettuina vuosina 20 %.  
Arvonlisäverojen määrä on saatu suoraan verotarkastustiedoista.

Elkanin ja Noton menetelmä perustuu vahvasti SCAR-oletukseen, joka ei päde tässä aineistossa. Positiivisten tapausten luokan havainnointi perustuu verotarkastukseen, jonka kohdeksi joutuminen ei ole satunnaista. Elkanin ja Noton menetelmä tarvitsee myös riittävän määrän positiiviseksi luokiteltua aineistoa toimiakseen ja varsinkin osakeyhtiöiden ja yhtymien kohdalla menetelmä oli epävakaata johtuen pienestä määrästä positiivisia tapauksia. Sen sijaan oletus luokkien eroteltavuudesta pätee aineistossa, mistä syystä varsinkin kaksivaiheinen PU on sopiva metodi käsillä olevaan ongelmaan. PU bagging ei perustu yhtä vahvasti SCAR-oletukseen, kuin Elkanin ja Noton menetelmä, joten sen kohdalla oletuksen pätemättömyys ei ole yhtä vakavaa.

Verotarkastusten euromääräisiin tuloksiin vaikuttaa myös verotarkastuksen laajuus. Verotarkastus voi kohdistua yhteen tai useampaan verolajiin, yksittäiseen veroriskiin taikka sellaisiin liiketapahtumiin, joilla on merkitystä tarkastuskohteen verotuksen kannalta. Eli verotarkastukset eivät aina anna kokonaiskuvaa yrityksen kaikkien verolajien velvoitteiden hoidosta. Estimoinnissa käytettyjen menetelmien euromääräisissä arvioissa käytettiin myös osittain verotarkastettujen yritysten euromääräisiä havaintoja.

Kaikkiin arvioihin liittyy paljon epävarmuuksia, eikä niitä pidä tulkita muuten kuin suuntaa antavina arvioina ja rajattuina kotimaisiin elinkeinotoimintaa harjoittaviin pöytälaatikkoyrityksiin.

### **5.3.2 Arvio ilman y-tunnusta toimivista elinkeinonharjoittajista**

Selvityksen kohdejoukon verotarkastetuista yrityksistä noin 15 % oli toiminut kokonaan ilman y-tunnusta. Verotarkastusten perusteella 40:lle elinkeinotoimintaa harjoittaneelle luonnolliselle henkilölle oli annettu y-tunnus verotarkastuksen seurauksena eli he eivät olleet toimineet aikaisemmin liikkeen- tai ammatinharjoittajina. Vastaavanlaisia tapauksia ei voida luotettavasti poimia koko suomalaisten luonnollisten henkilöiden joukosta, koska esimerkiksi ulosotossa on satoja tuhansia suomalaisia ja menetelmät löytäisivät aivan liian ison määrän tapauksia. Tilastollisiin menetelmiin tarvittaisiin tarkempaa aineistoa esimerkiksi luonnollisten henkilöiden tilisiirroista, mutta tällaista massadataa ei ole tutkimuskäyttöön tarjolla.

Ilman y-tunnusta toimivien liikkeen- tai ammatinharjoittajien rekisterien ulkopuolella tapahtuvaa elinkeinotoiminnan määrää voitiin arvioida hyödyntämällä pöytälaatikkoyrityksiin tehtyjä tilastollisia estimaatteja sekä verotarkastuksissa tehtyjä havaintoja. Verotarkastetuista luonnollisista henkilöistä 75 prosentilla oli käytössä aiemmin rekisteröity y-tunnus ja 25 prosentilla y-tunnus rekisteröitiin verotarkastuksen seurauksena. Ilman y-tunnusta toimineet rekisteröitiin verotarkastuksissa liikkeen- tai ammatinharjoittajiksi, joten yhtymä- tai osakeyhtiömuotoisiin pöytälaatikkoyrityksiin ei tehty vertausta.

Verotarkastuksissa tehtyt euromääräiset havainnot olivat fiskaalisesti yhtä suuria aiemmin y-tunnuksen saaneiden ja ilman y-tunnusta toimineiden liikkeen- tai ammatinharjoittajien välillä. Toiminnan laajuudessa ei siis vaikuta olevan eroa sillä, oliko henkilö aiemmin rekisteröinyt itsensä elinkeinonharjoittajaksi vai ei. Näistä lähtökohdista tehdään yksinkertaistettu oletus, jossa oletetaan ilman y-tunnusta operoivia toimijoita olevan samassa suhteessa kuin verotarkastusaineistossa, ja näiden elinkeinotoiminnan fiskaalisen laajuuden olevan keskimäärin

yhtä suurta kuin pöytälaatikkoyritysten joukossa. Oletus on verotarkastusaineiston pienuuden ja riskiperusteisen valikoinnin takia hyvin naiivi ja luultavasti väärä, mutta parempaa lähtökohtaakaan arviolle ei ole.

Arvio perustuu siis oletamaan, että Suomessa toimii liikkeen- ja ammatinharjoittajia kokonaan ilman y-tunnusta samassa suhteessa kuin verotarkastusaineistossa eli ilman yritystunnusta toimisi joka neljäs rekisterien ulkopuolinen liikkeen- tai ammatinharjoittaja. Tällöin pöytälaatikkoyrityksiin koneoppimismenetelmillä tehdyt arviot (ks. taulukko 5) kattaisivat 75 % kaikista rekisterien ulkopuolella toimivista liikkeen- ja ammatinharjoittajista ja heidän aiheuttamasta verovajeestaan. Mallien antamia estimaatteja käytetään pohjana, josta yksinkertaisen laskutoimituksen myötä päätellään kokonaan ilman y-tunnusta toimivien liikkeen- ja ammatinharjoittajien 25 prosentin osuus koko toiminnan laajuudesta.<sup>65</sup>

Yksinkertaisen arvion mukaan ilman y-tunnusta toimivia liikkeen- tai ammatinharjoittajia oli Suomessa vuonna 2021 noin 1 000–1 700. Näiden toiminta johti 15–25 miljoonan vuotuisiin veronmenetyksiin. Alla olevassa taulukossa 6. on eriteltynä arvioidut määrät menetelmittain.

**Taulukko 6. Arvio ilman y-tunnusta toimivien yritysten määrästä ja euromääräinen arvio verovajeesta vuonna 2021**

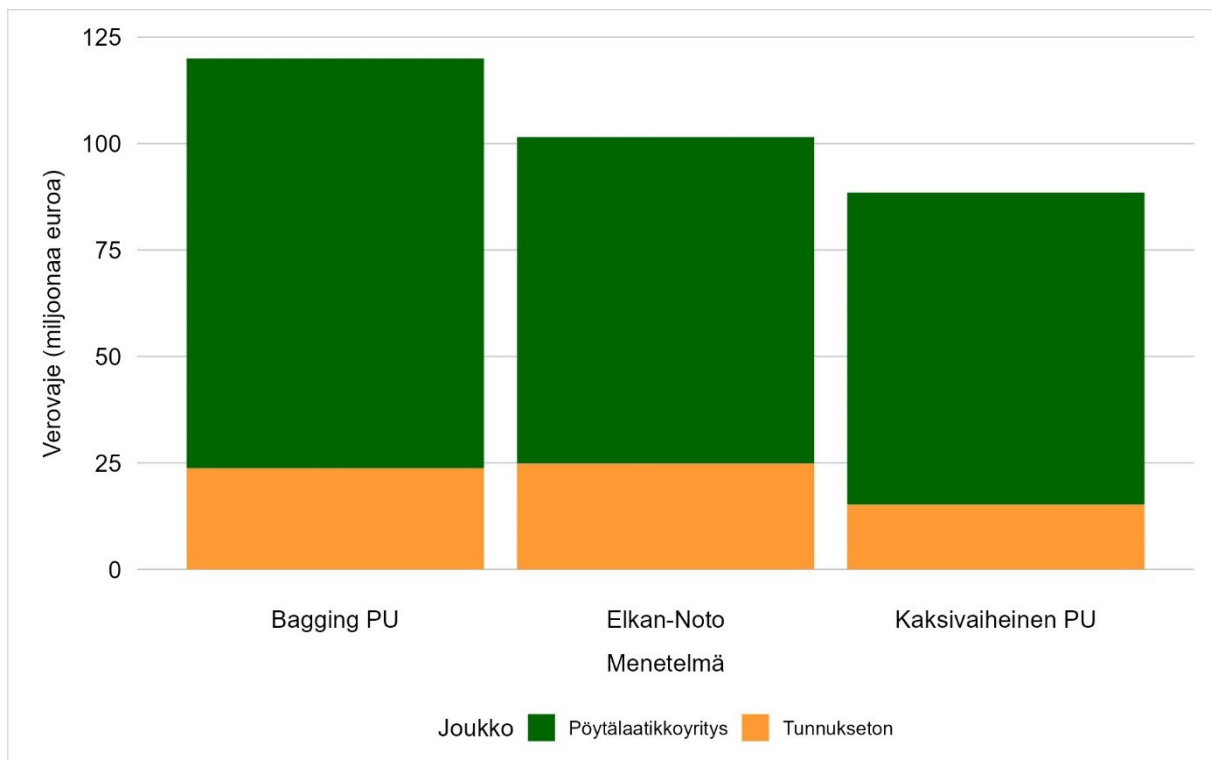
Pohjaestimaatti	Lukumäärä	Arvio verovajeesta
Kaksivaiheinen PU	963	15 172 955 €
Elkan-Noto	1 737	24 813 933 €
PU bagging	1 519	23 721 510 €

Kokonaan ilman y-tunnusta toimivien yritysten elinkeinotoiminta on arvion mukaan merkittävä ja johtaa useiden miljoonien veron menetyksiin. Arvio on kuitenkin luotu perustuen todella yksinkertaisiin oletuksiin, joiden pohjalla oleva tieto on sekä vähäistä, että vinoutunutta. Arvioon tulee siis suhtautua isoin varauksin ja vain karkeasti suuntaa antavana tietona.

### 5.3.3 Kokonaisarvio rekisteröimättömistä kotimaisista yrityksistä

Kotimaisten yritysten rekisterien ulkopuolisen elinkeinotoiminnan arvio laskettiin pöytälaatikkoyritysten joukosta tilastollisilla menetelmillä ja ilman y-tunnusta elinkeinotoimintaa harjoittajien liikkeen- tai ammatinharjoittajien joukosta hyödyntämällä pöytälaatikkoyrityksiin tehtyjä tilastollisia estimaatteja sekä verotarkastuksissa tehtyjä havaintoja. Kotimaisten Verohallinnon rekistereiden ulkopuolisten yritysten lukumääräarvioksi saatiin noin 5 300–7 400 yritystä ja niiden toiminnasta johtuvat arvioidut veronmenetykset olivat yhteensä noin 90–120 miljoonaa euroa.

<sup>65</sup> Mallin antama estimaatti kerrottiin luvulla 0,75 (y-tunnukselliset) ja tästä luvusta otettiin 25 prosenttia, niin saatiin arvio ilman y-tunnusta toimivien määrästä.

**Kuvio 5. Arvio verovajeen määrästä vuonna 2021 eri menetelmillä laskettuna.**

Arviossa on huomioitava, että se kattaa ainoastaan kotimaiset yritykset ja tulolähteistä vain elinkeinotoiminnan tulon. Arvio ei sisällä esimerkiksi luonnollisten henkilöiden muuta tulonhankkimistoimintaa tai maatalouden tulolähdettä. Arvioihin liittyy paljon epävarmuuksia, ja niitä tulee tulkita vain suuntaa antavina arvioina.

## 6 Yhteenveto ja johtopäätökset

### 6.1 Rekisteröimättömät kotimaiset yritykset

Kotimaiset verotarkastetut yritykset harjoittivat Verohallinnon rekistereiden ulkopuolista elinkeinotoimintaa useilla eri toimialoilla, yritysmuodoilla ja liikevaihdoltaan eri kokoisissa yrityksissä. Kotimaiset yritykset toimivat yleisimmin kaupan alalla, erityisesti moottoriajoneuvojen tukku- ja vähittäiskaupassa. Lisäksi yleisiä toimialoja olivat henkilökohtaiset palvelut esim. kampaamo- ja kauneudenhoitoala, rakennusala ja ravintola-ala. Nämä ovat perinteisiä harmaan talouden ongelmatoimialoja, joilla myös esiintyy paljon pimeää työtä. Harjoitettu elinkeinotoiminta sisälsi sekä palveluiden että tuotteiden myyntiä, ja lisäksi erilaisten tilojen ja mökkien vuokraustoimintaa.

Rekistereiden ulkopuolista elinkeinotoimintaa harjoittavista kotimaisista yrityksistä lähes 65 % oli liikkeen- tai ammatinharjoittajia ja noin 30 % oli osakeyhtiöitä. Lisäksi joukossa oli elinkeinoyhtymiä, yhdistyksiä ja asunto- sekä kiinteistöosakeyhtiöitä. Yrityksistä 85 % oli aikaisemmin harjoittanut tai suunnitellut harjoittavansa elinkeinotoimintaa tai muuta toimintaa,

koska näillä yrityksillä oli olemassa oleva y-tunnus verotarkastuksen alkaessa. Rekistereiden ulkopuolista elinkeinotoimintaa harjoittaneet kotimaiset yritykset oli perustettu vuosina 1981–2023. Yritysten liikevaihto, tase- ja tulostiedot puuttuivat kokonaan lähes 60 %:lta yrityksistä.

Verohallinnon rekistereiden ulkopuolella toimivista verotarkastetuista kotimaisista yrityksistä 85 % oli harmaan talouden yrityksiä. Rekistereiden ulkopuolisten yritysten toiminnassa vältettiin useiden verolajien veroja sekä sosiaalivakuuttamisen maksuja. Rekistereiden ulkopuolisen elinkeinotoiminnan ilmoittamattomat verotettavat elinkeinotoiminnan tulot vaihtelivat yritysکوhtaisesti kolmen tuhannen ja kahden miljoonan euron välillä. Rekistereiden ulkopuolella elinkeinotoimintaa harjoittaneista yrityksistä noin 13 %:ssa maksettiin pimeitä palkkoja. Pimeiden työntekijöiden määrä yrityksissä vaihteli 1–15 henkilön välillä. Yli puolet osakeyhtiöistä jakoi peiteltyä osinkoa, joka oli verrattavissa osakkaiden saamaan pimeään palkkaan. Selvityksen laadullisen analyysin perusteella yrityksistä 85 % oli laiminlyönyt kirjanpidon järjestämisen joko kokonaan tai osittain.

Vastuuhenkilöiden tai yritysten aikaisemmat vakavat velvoitteiden laiminlyönnit olivat osalla esteenä Verohallinnon rekistereihin merkitsemiseen, mistä johtuen rekistereiden ulkopuolinen elinkeinotoiminta voi olla niin sanotusti viimeinen oljenkorsi harjoittaa elinkeinotoimintaa. Selvityksen vastuuhenkilöistä jopa 58 % oli ulosotossa ja 16 % liiketoimintakiellossa. Vastuuhenkilöiden veronalaisten ansiotulojen mediaani oli vuodessa noin 28 000 euroa ja alle 20 % ansaitsi alle 10 000 euroa vuodessa.

Laadullisen analyysin perusteella kotimaisten yritysten vastuuhenkilöt harjoittivat rekistereiden ulkopuolista elinkeinotoimintaa päätoimisesti sekä muun työn tai tulolähteen lisänä. Osa liikkeen- tai ammatinharjoittajista koki elinkeinotoiminnan olevan ennemminkin harrastustoimintaa, vaikka toiminta oli laajaa, suunnitelmallista, jatkuvaa ja siitä syntyi verotettavaa elinkeinotoiminnan tuloa. Yritysten vastuuhenkilöistä yli 65-vuotiaita oli noin 14 %. Eläkeikäisten salattua elinkeinotoimintaa voisi selittää pienet eläketulot ja mahdollisuus käyttää aikaa elinkeinotoiminnan harjoittamiseen. Osa yrittäjistä oli nostanut samanaikaisesti yritystoiminnan harjoittamisen kanssa työttömyyspäivärahaa tai muita sosiaalietuuksia. Kotimaisten elinkeinotoimintaa harjoittaneiden yritysten vastuuhenkilöt olivat useimmiten Suomen kansalaisia, jolloin esimerkiksi laajat kielelliset esteet eivät voineet olla tässä yritysjoukossa syynä rekisterien ulkopuoliseen toimintaan.

Rekistereiden ulkopuolista elinkeinotoimintaa harjoittaneista kotimaisista yrityksistä osa oli hoitanut rekisteröinnin puutteesta huolimatta muut verovelvoitteet moitteettomasti. Osa yrityksistä oli toiminut arvonlisäverovelvollisten rekisterin ulkopuolella, koska oli siinä käsityksessä, että toiminta ei ollut arvonlisäverollista. Yhdistysten rekistereiden ulkopuolinen elinkeinotoiminta liittyi yhdistysten harjoittamaan myyntitoimintaan, joka verotarkastuksissa ainakin osin katsottiin arvonlisäverotuksessa veronalaiseksi toiminnaksi.

Selvityksen tulokset perustuivat verotarkastettujen arvonlisäverorekisteriin merkittyjen kotimaisten yritysten verotustietoihin ja tulolähteistä ainoastaan elinkeinotoiminnan tuloon. Selvityksen tulokset eivät siten kata kaikkea Verohallinnon rekistereiden ulkopuolista toimintaa, vaan usein sen riskisimpiä toimijoita. Tätä kuvastaa myös se, että rekistereiden ulkopuolisen



elinkeinotoiminnan valvontaan liittyi viranomaisyhteistyötä lähes joka viidennessä verotarkastuksessa, kun taas reaaliaikaista valvontaa suoritettiin vuonna 2022 alle 5 prosenttiin kaikista verotarkastuksista ja noin 10 prosenttiin harmaan talouden tarkastuksista.<sup>66</sup> Lisäksi selvityksen tuloksissa voi aineiston takia korostua esimerkiksi tietyt toimialat, koska verotarkastuksia on voitu suunnata tietyille toimialoille. Lisäksi selvityksen ulkopuolelle rajattiin yritykset, jotka eivät harjoittaneet arvonlisäverollista toimintaa ja ulkomaiset yritykset.

Kansainvälisiä havaintoja ja syitä rekistereiden ulkopuoliselle elinkeinotoiminnalle on haastavaa verrata Suomessa havaittuun toimintaan. Suomessa ei esimerkiksi harjoiteta laajasti sellaista elinkeinotoimintaa, kuten sanomalehtien tai virvokkeiden katukaupustelua, jota harjoitetaan useissa muissa valtioissa rekistereiden ulkopuolella. Suomessa veronmaksu-myönteisyys, yrityksille ja yrittäjille tarjolla olevat tuet, rahoituksen saatavuus ja eläketurva voivat edistää yritystoiminnan rekisteröitymisen edellytyksiä. Myös Suomen sosiaaliturva voi vähentää pakollisten elantokulujen kattamiseksi tehtävää pienimuotoista elinkeinotoimintaa, ainakin niillä henkilöillä, jotka ovat sosiaaliturvan piirissä. Osa muualla maailmassa havaituista rekisteröimättömistä elinkeinotoiminnan muodoista saattaa Suomessa näyttäytyä pimeänä palkansaajatyönä, kuten esimerkiksi kotisiivouksessa. Suomessa ei ole kansainvälisesti vertailtuna sellaista laaja-alaista yhteiskunnassa tapahtuvaa korruptiota, joka voisi motivoida harjoittamaan elinkeinotoimintaa rekisterien ulkopuolella. Rekistereiden ulkopuolella toimimiseen voi olla myös aatteellisia syitä tai viranomaisvastaisuutta. Kuitenkin samalla tavalla Suomessa kuin muuallakin maailmassa heikko taloudellinen tilanne ja työttömyys saattavat johtaa siihen, että kuluttajat ostavat tavaroita ja palveluita edullisemmalla hinnalla rekisteröimättömillä toimijoilta.<sup>67</sup>

## 6.2 Arvio rekistereiden ulkopuolisista yrityksistä ja verovajeen määrästä

Verohallinnon rekistereiden ulkopuolisen elinkeinotoiminnan määrää ja siitä aiheutuneita veronmenetyksiä on haastavaa mitata, kun koko elinkeinotoiminta tapahtuu rekistereiden ja säännönmukaisen valvonnan ulkopuolella. Enemmistö verotarkastetuista kotimaisista yrityksistä oli pöytälaatikkoyrityksiä. Pöytälaatikkoyritykset ovat määriteltävissä oleva kohdejoukko, johon kohdistuvilla tilastollisilla menetelmillä voidaan rekistereissä olevien tietojen perusteella luoda arvioita rekisterien ulkopuolisten kotimaisten yritysten määrästä Suomessa ja sen fiskaalisesta merkittävydestä. Jos toimijalla ei ole koskaan ollut y-tunnusta, pitäisi riskisiä toimijoita etsiä kaikkien Verohallinnon rekistereissä olevien luonnollisten henkilöiden joukosta, eikä näin huonosti määritellystä joukosta voida luotettavasti identifioida potentiaalisia rekisterien ulkopuolisia toimijoita. Pöytälaatikkoyritysten estimaattien ulkopuolelle jäävää osuutta voidaan arvioida vain yksinkertaisiin oletuksiin perustuvilla laskutoimituksilla.

Selvityksessä koneoppimisen eri menetelmien avulla suoritettujen arvioiden perusteella rekisterien ulkopuolista elinkeinotoimintaa harjoittaneiden kotimaisten pöytälaatikkoyritysten

---

<sup>66</sup> Vuonna 2022 Verohallinnolla oli 67 reaaliaikaista verotarkastusta, jotka on toteutettu yhdessä esitutkintaviranomaisen kanssa. Harmaan talouden verotarkastuksia oli laadittu vuonna 2022 610 kpl ja kaikkiaan verotarkastuksia oli suoritettu yli 1400 kpl. [Resurssiseuranta - Harmaa talous & talousrikollisuus \(vero.fi\)](#).

<sup>67</sup> Maršić & Oreški, 2016, s. 86.

määrän arvio vaihteli noin 4 300–5 900 yrityksen välillä vuonna 2021. Verohallinnon rekistereiden ulkopuolista elinkeinotoimintaa harjoittavien pöytälaatikkoyritysten osuus on koko pöytälaatikkoyritysten kohdejoukosta korkeimmillaan noin 2–7 %.<sup>68</sup> Valtaosan rekistereiden ulkopuolella toimivista yrityksistä arvioidaan olevan liikkeen- tai ammatinharjoittajia, kuten selvityksen tilastollisen analyysin verotarkastetuista yrityksistäkin oli. Kotimaisten pöytälaatikkoyritysten rekisterien ulkopuolisen elinkeinotoiminnan aiheuttamat verojen menetykset vuonna 2021 olivat arviolta noin 70–95 miljoonaa euroa.

Kokonaan ilman y-tunnusta elinkeinotoimintaa harjoittavien luonnollisten henkilöiden määrää ei käytettävissä olevan aineiston takia voitu arvioida tilastollisilla menetelmillä. Tällaisia tapauksia oli kuitenkin noin 15 prosenttia kaikista selvityksen kohdejoukon verotarkastetuista yrityksistä, joten ilmiö ei ole merkityksetön. Ilman y-tunnusta elinkeinotoimintaa harjoittavien luonnollisten henkilöiden lukumäärää arvioitiin hyödyntäen kaikkien verotarkastettujen yritysten joukosta tehtyjä havaintoja sekä tilastollisin menetelmin saatuja estimaatteja rekisterien ulkopuolella toimivista pöytälaatikkoyrityksistä. Ilman y-tunnusta elinkeinotoimintaa harjoittavien luonnollisten henkilöiden lukumäärän arvioitiin olevan vuonna 2021 noin 1 000–1 700 yritystä ja vuotuisen veronmenetyksen olevan 15–25 miljoonaa.

Selvityksen tulosten perusteella vuonna 2021 Verohallinnon rekistereiden ulkopuolella toimi kotimaisia yrityksiä arviolta noin 5 300–7 400 yritystä ja yritysten aiheuttamat verojen menetykset olivat arviolta noin 90–120 miljoonaa euroa. Verohallinnon rekistereiden ulkopuolisten elinkeinotoimintaa harjoittavien kotimaisten yritysten osuus kaikista yrityksistä Suomessa on suurimmankin arvion mukaan noin 1–2 prosenttia.<sup>69</sup>

Epävirallisella sektorilla ei Suomessa arvioiden mukaan toimi suurta määrää yrityksiä suhteessa koko yrityskantaan, mutta ilmiön fiskaalinen vaikutus julkiseen talouteen on silti varsin merkittävä. Toisaalta petollisten toimijoiden rekistereistä poistoilla arvioitiin vuonna 2022 olevan 52 miljoonan euron petoksia estävä vaikutus.<sup>70</sup> Petollisten toimijoiden rekisteröinti esimerkiksi ennakkoperintä- tai arvonlisäverovelvollisten rekisteriin voi tietyissä tapauksissa aiheuttaa suuremman veromenetyksen valtiolle kuin toimijan rekisteröimättä jättäminen.

Harmaan talouden selvitysyksikön laatimien pimeän työn selvitysten perusteella veronmenetyksiä arvioidaan muodostuvan pimeästä työstä vuodessa noin 300–480 miljoonaa euroa eli huomattavasti enemmän kuin rekistereiden ulkopuolisesta elinkeinotoiminnasta. Osa rekistereiden ulkopuolisen elinkeinotoiminnan arvioidusta verovajeesta sisältyy pimeän työn arvioituun verovajeeseen.<sup>71</sup>

Verohallinnon rekistereiden ulkopuolinen elinkeinotoiminta aiheuttaa arviolta vastaavan suuruisen verojen menetyksen vuodessa kuin elinkeinonharjoittajien pimeä työ, joka muodostuu

---

<sup>68</sup> Estimoinnissa käytettyjen pöytälaatikkoyritysten lukumäärä on 87 500 yritystä (luku 4.3.1) ja kaikkiaan pöytälaatikkoyrityksiä oli vuonna 2021 arviolta 265 000 yritystä (luku 3.4).

<sup>69</sup> Yritysten lukumäärä oli vuonna 2021 noin 562 000. [Tilastokeskus](#). Suomessa oli vuoden 2023 alussa Verohallinnon rekistereissä toimineita yrityksiä noin 440 000 yritystä. Harmaan talouden selvitysyksikkö, Asiakasluokittelu A40/2023.

<sup>70</sup> Harmaa talous & talousrikollisuus -sivusto. [Torjuntatilastot - Verotus](#).

<sup>71</sup> Harmaan talouden selvitysyksikkö. [Pimeä työ Suomessa. Kooste selvityksistä 2022](#). Selvitys 8/2022.

pääosin toimivien elinkeinonharjoittajien ilmoittamista liian pienistä elinkeinotoiminnan tuloksista ja noin kymmenesosa muodostuu työntekijöille maksetuista pimeistä palkoista.<sup>72</sup> Toimimattomien kotimaisten osakeyhtiöiden pimeän työn määräksi (pimeät palkat ja peitelty osinko) oli arvioitu vuosittain alle 40 miljoonaa euroa, joten veronmenetysten määrä on karkeasti arvioiden alle 10 miljoonaa euroa.<sup>73</sup> Tässä selvityksessä osakeyhtiöiden ja yhtymien rekistereiden ulkopuolisen elinkeinotoiminnan verovaje oli arviolta noin 25 miljoonaa euroa. Koska selvityksen yritysjoukon liiketoiminta tapahtuu kokonaan rekisterien ja pääsääntöisesti virallisen talouden ulkopuolella, on luonnollista, että verotarkastusten ilmoittamattomien elinkeinotoiminnan tulojen havainnot ovat suuria ja näin myös mallin arvioima fiskaalinen vaikuttavuus on suurempi. Pimeän työn selvityksissä ei ole arvioitu arvonlisäveron aiheuttamaa vajetta, ja arvonlisäveron osuus on tämän selvityksen verotarkastusten perusteella määrätystä veroista suuri. Muutaman tuhannen yrityksen toiminta voi johtaa useiden kymmenien miljoonien eurojen verovajeeseen.

Saadut tilastolliset estimaatit ovat ilmiön luonteesta ja saatavilla olevasta aineistosta johtuen epävarmoja ja antavat vain suuntaa antavia arvioita ilmiön koosta. Saadut arviot eivät myöskään sisällä arviota ulkomaisista yrityksistä, luonnollisten henkilöiden muusta tulonhankkimistoiminnasta tai esimerkiksi maatalouden tulolähteen rekisteröimättömästä toiminnasta. Selvityksen rajaus kohdistuen kotimaisiin arvonlisäverovelvollisiin elinkeinotoimintaa harjoittaviin yrityksiin, ei siten anna kokonaiskuvaa rekisterien ulkopuolisesta toiminnasta Suomessa.

### 6.3 Toiminnan tunnistaminen ja kehittämis ehdotuksia

Viranomaiset havaitsevat rekistereiden ulkopuolista elinkeinotoimintaa esimerkiksi valvonnan yhteydessä, hyödyntämällä vertailutietoja sekä vihjetietoja. Verohallintoon saapuu vuosittain noin 8 000–9 000 ilmiäntoia, joista noin 5 % johtaa verotarkastukseen.<sup>74</sup>

Laadullisen analyysin perusteella pankeista, maksunvälittäjiltä ja asiakkailta saatavat vertailutiedot korostuvat rekistereiden ulkopuolisen elinkeinotoiminnan valvonnassa. Elinkeinotoiminnan myyntitulot ohjautuivat suurimmalle osalle liikkeen- tai ammatinharjoittajista heidän henkilökohtaisille pankkitileilleen ja osakeyhtiöissä pääosin osakeyhtiön pankkitilille. Vain harvalla liikkeen- tai ammatinharjoittajalla oli yritystoimintaa varten erillinen yritystilili<sup>75</sup>. Useilla yrittäjillä oli lisäksi käytössään erilaisia maksunvälityspalveluita korttimaksuja ja internetin verkkopankkimaksuja varten. Maksupalveluntarjoajilta ja muilta digitaalitalouden toimijoilta saadut vertailutiedot ovatkin osoittautuneet erityisen hyödylliseksi riskien havainnointiin ja

---

<sup>72</sup> Harmaan talouden selvitysyksikkö. [Pimeän työn määrä - Mittaamisselvitys elinkeinonharjoittajien verotarkastustietojen perusteella](#). Selvitys 5/2022.

<sup>73</sup> Harmaan talouden selvitysyksikkö. [Pimeän työn määrä. Mittaamisselvitys osakeyhtiöiden verotarkastustietojen perusteella](#). Selvitys 4/2022.

<sup>74</sup> Helsingin Uutiset. [Yrittäjä, näiden syiden perusteella asiakas voi lähettää vihjeen verottajalle toiminnastasi](#).

<sup>75</sup> Lainsäädäntö ei velvoita luonnollista henkilöä avaamaan erillistä pankkitiliä liikkeen- tai ammatinharjoittamiseen, kuitenkin kirjanpitovelvollisen tulee kirjanpidossa pitää erillään yritystoiminnan varallisuus yrittäjän henkilökohtaisista varoista.

hallintaan Verohallinnossa.<sup>76</sup> Sivullisilta saatujen vertailutietojen tehokas hyödyntäminen vähentää tehokkaasti rekistereiden ulkopuolista elinkeinotoimintaa Suomessa.

Noin kolmanneksella kotimaista yrityksistä havaittiin salattuja käteismyyntituloja. Selvityksen aineiston perusteella ei ole tiedossa, oliko asiakkaille tarjottu käteisellä rahalla tai maksukortilla maksettaessa kuittia. Käteisellä rahalla saatujen myyntitulojen osoittaminen verovalvonnassa on haastavampaa kuin esimerkiksi pankkitilien kautta saatujen suoritusten, minkä takia tosiasiallinen pimeä käteismyynti voi olla huomattavasti havaittua suurempaa. Käteisen rahan käyttäminen on edelleen yleistä harmaassa taloudessa Suomessa, vaikka sen osuus kaikista maksutavoista on pienempi muihin maksutapoihin verrattuna. Käteismaksujen kieltä useilla toimialoilla ja erityisesti ajoneuvokaupassa voisi vähentää harmaata taloutta. Liike- tai ammattitoimintana tavaroita myyvän tai välittävän tulisi antaa rahanpesuilmoitus, jos maksetaan tai otetaan vastaan käteistä rahaa yhtenä tai toisiinsa kytkeytyvinä useampina suorituksina yhteensä vähintään 10 000 euroa.<sup>77</sup> Jälkikäteinen rahanpesuilmoitus tai muu vihjetieto voi torjua, mutta ei ennalta estä mahdollista harmaata taloutta. Lisäksi suuri osa käteisen rahan yksittäisistä suorituksista jää todennäköisesti alle 10 000 euron. Elinkeinotoiminnassa käteisen rahan käytön vähentäminen olisi harmaan talouden torjunnan ja myös ulosoton välttämisen kannalta tehokas vaihtoehto.

Kun yritys toimii rekisterien ulkopuolella, on hyvin todennäköistä, että kirjanpitoaakaan ei ole laadittu. Kirjanpidon laiminlyönnit havaitaan usein vasta mahdollisessa verovalvonnassa, koska pieniä yrityksiä ei koske esimerkiksi tilintarkastusvelvollisuus. Verotarkastuksissa annettujen selvitysten mukaan kirjanpitoja oli laatimatta osaksi myös kiireen ja osaksi osaamattomuuden takia. Kirjanpitäjän ammattitaidolle ei ole asetettu vaatimuksia, mikä omalta osaltaan voi lisätä laiminlyöntien määrää. Tilitoimistoja ja tilintarkastajia koskeva kiristyvä rahanpesun sääntely voi vähentää erityisesti harmaata yritystoimintaa harjoittavien asiakkaiden määrää, jolloin kirjanpitoja voi jäädä kokonaan laatimatta. Myös kirjanpidon valvonnan vähäisyys voi vaikuttaa yritysten aktiivisuuteen laatia kirjanpitoa säädetyssä aikataulussa tai laisinkaan. Pienissä yrityksissä ulkopuolisen tahon suorittaman kirjanpidon kustannukset voivat myös olla esteenä esimerkiksi tilitoimiston käyttämiselle. Pienten liikkeen- tai ammatinharjoittajien on kuitenkin jo nyt mahdollista laatia kirjanpitonsa kevennetysti yhdenkertaisesti.<sup>78</sup>

Suurin osa elinkeinotoimintaa harjoittavista on arvonlisäverovelvollisia. Arvonlisäveroilmoituksen tietosisällön laajentaminen tapahtumatasolle parantaisi rekisteröintitietojen oikeellisuutta, kun rekistereiden ulkopuolella toimivien yritysten tiedot saataisiin muiden rekistereissä olevien yritysten liiketapahtumien kautta ajantasaisesti Verohallinnolle. Arvonlisäveroilmoituksen automatisointi edellyttäisi yrityksissä e-laskun ja e-kuitin käyttöönottoa, jotta arvonlisäverotiedot olisi mahdollista saada suoraan osto- ja myyntitapahtumista. Tällöin

---

<sup>76</sup> Ruuhonen, 2017.

<sup>77</sup> Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (28.6.2017/444) 2 § 1 mom. 24 kohta.

<sup>78</sup> Verohallinto. [Kirjanpito, tilikausi, verokausi - vero.fi](https://www.vero.fi/kirjanpito).

verovelvollinen voitaisiin saatavien tietojen perusteella rekisteröidä automaattisesti arvonlisäverovelvolliseksi, mikäli yritys ei olisi itse rekisteröitynyt.<sup>79</sup>

Selvityksen tilastollisen analyysin perusteella 60 %:lla rekisterien ulkopuolella toimineista yrityksistä oli puutteita veroilmoituksella annettavissa liikevaihto, tase- ja tulostiedoissa. Näitä yrityksiä voidaan pitää myös elinkeinotoimintaa harjoittaneina pöytälaatikkoyrityksinä. Pöytälaatikkoyritysten perustamista suosii edullinen tai ilmainen yritysten rekisteröintimaksu. Osakeyhtiöiden perustamista voi rajoittaa sitä koskevat muut vaatimukset, kuten tilinpäätöksen ilmoittaminen rekisteröitäväksi kaupparekisteriin, ja mikäli tietoja ei toimita, poistetaan yhtiö kaupparekisteristä.<sup>80</sup> Pienellä liikkeen- tai ammatinharjoittajalla ei ole tilinpäätöstietojen toimitusvaatimusta.<sup>81</sup> Jos yritys ei anna toimintansa päättyessä lopettamisilmoitusta Verohallinnolle tai Patentti- ja rekisterihallitukselle, voi pöytälaatikkoyhtiö näyttäytyä YTJ:ssä ainakin jonkin aikaa sinällään toimivana, vaikka se ei olisikaan arvonlisävero-, ennakkoperintä- tai työnantajarekistereissä. Kuluttajan olla vaikeaa arvioida, onko yritys viranomaisten silmissä toimiva vai niin sanottu pöytälaatikkoyritys. Yritys- ja yhteisötietojärjestelmästä tulisi olla selkeästi nähtävissä, onko erityisesti osakeyhtiö rekisteröintien lisäksi aktiivinen elinkeinotoiminnan harjoittaja. Myös liiketoimintakieltotiedon sekä esimerkiksi ulosotossa todetun varattomuustiedon näkyminen yleisöjulkisena ja maksuttomana YTJ-palvelussa parantaisi yritystietojen läpinäkyvyyttä. Läpinäkyvyys ohjaa yrityksiä hoitamaan velvoitteensa ja torjuu siten harmaata taloutta.

Jälkikäteinen valvonta on usein hidasta ja kallista. Tehokas ennakollinen harmaan talouden torjuntakeino on ostaa palveluita tai tuotteita taikka harjoittaa liiketoimintaa ainoastaan luotettavien yritysten ja sopimuskumppanin kanssa. Yrityksillä on velvollisuus tarkistaa liikekumppanien asianomaisten rekistereiden voimassaolo ja lisäksi arvioida liikekumppanien verotuksellista luotettavuutta.<sup>82</sup> Kansalaiset ja yritykset voivat omalla toiminnallaan vaikuttaa tasapuoliseen verotulojen kertymiseen.

## 6.4 Jatkotutkimusehdotukset

Suomessa toimii myös ulkomaisia yrityksiä, jotka eivät ohjeistuksesta huolimatta rekisteröidy Verohallintoon. Jatkotutkimuksena ehdotetaan selvitettävän näiden ulkomaisten yritysten määrää, toimialoja, asiakkaita, myyntitulojen maksukanavia, velvoitteiden laiminlyöntejä ja muita harmaan talouden havaintoja. Selvitys ulkomaisten yritysten määrästä ja toimintavoista parantaisi kokonaiskuvaa Suomessa toimivista yrityksistä, jotka harjoittavat harmaata taloutta Verohallinnon rekisterien ulkopuolella.

Verotarkastuksiin valikoituu usein vain riskisimmät elinkeinotoimintaa harjoittavat toimijat. Lisäksi osa Verohallinnon rekistereiden ulkopuolisesta toiminnasta on muutakin kuin

---

<sup>79</sup> Verohallinto. [Verohallinnon toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 2021–2025.](#)

<sup>80</sup> Patentti- ja rekisterihallitus. [PRH - Tilinpäätökset - Osakeyhtiö ja osuuskunta: Tilinpäätös kaupparekisteristä poiston uhalla.](#)

<sup>81</sup> Patentti- ja rekisterihallitus. [PRH - Tilinpäätökset - Yksityinen elinkeinonharjoittaja.](#)

<sup>82</sup> Verohallinto. [Valitse luotettava sopimuskumppani - vero.fi.](#)

elinkeinotoimintaa, kuten luonnollisten henkilöiden muuta tulonhankkimistoimintaa. Tällä hetkellä HTSY ei pysty laatimaan luonnollisia henkilöitä koskevia ilmiöselvityksiä, jos henkilöt eivät ole yrityksen organisaatiohenkilöitä<sup>83</sup>. Mahdollinen lakimuutos koskien organisaatiohenkilörajausten poistamista, mahdollistaisi tulevaisuudessa myös rekistereiden ulkopuolella toimivien luonnollisten henkilöiden muun tulonhankkimistoiminnan selvittämistä.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Organisaatiohenkilö on henkilö, joka yksin tai yhdessä ylenevässä tai alenevassa sukulaissuhteessa olevan henkilön, aviopuolison, rekisteröidyssä parisuhteessa toisen osapuolen tai samassa taloudessa asuvan henkilön kanssa omistaa vähintään 10 prosenttia yhteisön pääomasta tai heillä on vastaava osuus yhteisön äänimäärästä. Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä (21.12.2010/1207) 2 § 1 mom. 2 kohta.

<sup>84</sup> Harmaa talous & talousrikollisuus -sivusto. [Harmaan talouden selvitysyksikön toimivaltuuksien laajentamista selvitetiin.](#)

## 7 Lähteet

Bruhn, Miriam. 2013. A Tale of Two Species: Revisiting the Effect of Registration Reform on Informal Business Owners in Mexico. The World Bank.

Elkan, Charles & Noto, Keith. 2008. Learning classifiers from only positive and unlabeled data. Proceedings of the 14th ACM SIGKDD international conference on Knowledge discovery and data mining pp. 213-220.

Harmaan talouden selvitysyksikkö. Vuoden 2023 alussa Suomessa toimineet yritykset. Asiakasluokittelu A40/2023.

Harmaan talouden selvitysyksikkö. Miten verovelka ja harmaa talous liittyvät toisiinsa? Selvitys perustuu verovelka- ja -tarkastustietoihin vuosilta 2017–2020. Selvitys 3/2022.

Harmaan talouden selvitysyksikkö. Pimeä työ Suomessa. Kooste selvityksistä 2022. Selvitys 8/2022.

Harmaan talouden selvitysyksikkö. Pimeän työn määrä – Mittaamisselvitys elinkeinonharjoittajien verotarkastustietojen perusteella. Selvitys 5/2022.

Helsingin Uutiset. 28.12.2021. Yrittäjä, näiden syiden perusteella asiakas voi lähettää vihjeen verottajalle toiminnastasi – "Joukossa on myös helmiä". Luettavissa <https://www.helsingin uutiset.fi/paikalliset/4421119>. Luettu 7.12.2023.

Immonen, Raimo. 2022. Yritysjärjestelyt, s. 64. 8. uudistettu painos. Alma Talent. Helsinki. Luettu 17.8.2023.

Jaskie, Kristen & Spanias, Andreas. 2019. Positive and unlabeled learning algorithms and applications: A survey. In 2019 10th International Conference on Information, Intelligence, Systems and Applications (IISA) (pp. 1-8). IEEE.

Jessa, Bekker & Davis, Jesse. 2020. Learning from positive and unlabeled data: A survey. Machine Learning, 109, 719–760.

Lysa, O., Fedets, I & Sauka, A. 2019. Shadow economy Index for Ukraine 2017-2018. Kyiv International Institute of Sociology.

Maršić, K & Oreški. D. 2016. Estimation and comparison of underground economy in Croatia and European Union countries: Fuzzy logic approach, s. 86. Journal of information and organizational sciences, VOL. 40, NO. 1 (2016), PP. 83-104.

Mordelet, Fantine, and J-P. Vert. 2014. A bagging SVM to learn from positive and unlabeled examples. *Pattern Recognition Letters* 37 (2014): 201-209.

OECD. 2002. Measuring the Non-Observed Economy A Handbook.

Petreski, Marjan & Petreski, Blagica. 2022. Unregistered Micro-Performers of Business Activity: The “Who” and “Why” in North Macedonia. Croatian Economic Survey: Vol. 24: No. 2: December 2022: pp. 45-77.

Putniņš, Tālis J. & Sauka, Arnis. 2017. Shadow Economy Index for the Baltic Countries 2009–2016. Available at SSRN 3171746.

Ruuhonen, P. 2017. Seize the moment, as it might be too late tomorrow – Digital economy offers challenges and opportunities to all tax administrations.

Seĳ, Małgorzata. 2017, s. 41. Informal Economy and VAT. Kwartalnik Prawa Podatkowego, (1), 37-49.

Ulysea, Gabriel. 2020. Informality: Causes and Consequences for Development, Annual Review of Economics 2020. Annual Review of Economics 2020 12:525–46.

The World Bank Group. Enterprise surveys. Finland 2020 country profile, s. 8.

The World Bank Group. Enterprise Surveys Indicators Data - World Bank Group.

## **VIRALLISLÄHTEET**

### **Lait ja muut säädökset**

Arvonlisäverolaki (30.12.1993/1501) 1 §, 4 § ja 174 §.

Kirjanpitolaki (30.12.1997/1336) 1 § ja 1a §.

Kuluttajansuojalaki (20.1.1978/38) 6 luku 9 § kohdat 1–4.

Laki elinkeinotulon verottamisesta 1 §.

Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä (21.12.2010/1207) 2 § 1 mom. 2 kohta.

Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (28.6.2017/444) 2 § 1 mom. 24 kohta.

Laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta 18 §.

Yritys- ja yhteisötietolaki (16.3.2001/244) 9 §.

### **Lain esityöt**

Hallituksen esityksessä eduskunnalle yksityisen osakeyhtiön vähimmäispääomavaatimuksen poistamista koskevaksi lainsäädännöksi. HE 238/2018 vp, s. 13.



## Viranomaissivustot

Harmaa talous & talousrikollisuus -sivusto. Ammattimainen yritysten hyväksikäyttö on petosrikollisuutta. Luettavissa <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/ilmii%C3%B6t/ammattimainen-yritysten-hyv%C3%A4ksik%C3%A4ytt%C3%B6/>.

Harmaa talous & talousrikollisuus -sivusto. Harmaan talouden selvitysyksikön toimivaltuuksien laajentamista selvitetiin. Lähde: Valtiovarainministeriö 27.2.2023. Luettavissa <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/torjunta/hankkeet-ja-valvonta/#harmaantaloudenselvitysyksiko>.

Harmaa talous & talousrikollisuus -sivusto. Resurssiseuranta. Luettavissa <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/torjunta/resurssiseuranta/>. Luettu 4.12.2023.

Harmaa talous & talousrikollisuus -sivusto. Torjuntatilastot 2022 - Verotus. Luettavissa [Vero-tus - Harmaa talous & talousrikollisuus](#).

Patentti- ja rekisterihallitus. PRH - Kaupparekisteri - Käsittelemaksuhinnasto. Luettavissa <https://www.prh.fi/fi/kaupparekisteri/hinnasto/kasittelymaksut.html>.

Patentti- ja rekisterihallitus. PRH - Kaupparekisteri - Uusi kaupparekisterilaki. Luettavissa <https://www.prh.fi/fi/kaupparekisteri/uusikaupparekisterilaki.html>.

Patentti- ja rekisterihallitus. PRH - Tilinpäätökset - Osakeyhtiö ja osuuskunta: Tilinpäätös kaupparekisteristä poiston uhalla. Luettavissa [https://www.prh.fi/fi/tilinpaatokset/yrityksen\\_tilinpaatos\\_myohassa/poistomenettely.html](https://www.prh.fi/fi/tilinpaatokset/yrityksen_tilinpaatos_myohassa/poistomenettely.html).

Patentti- ja rekisterihallitus. PRH - Tilinpäätökset - Yksityinen elinkeinonharjoittaja. Luettavissa [https://www.prh.fi/fi/tilinpaatokset/yksityinen\\_elinkeinonharjoittaja.html](https://www.prh.fi/fi/tilinpaatokset/yksityinen_elinkeinonharjoittaja.html).

Patentti- ja rekisterihallitus. Yritys- ja yhteisötietojärjestelmä. Y-tunnus. Luettavissa <https://www.ytj.fi/index/y-tunnus.html>.

Patentti- ja rekisterihallitus. YTJ - Perustamisilmoitus. Luettavissa <https://www.ytj.fi/index/ilmoittaminen/perustamisilmoitus.html>.

Verohallinto. Ennakkoperintärekisteri. Luettavissa <https://www.vero.fi/yritykset-ja-yhteisot/yritystoiminta/verohallinnon-rekisterit/ennakkoperintarekisteri/>.

Verohallinto. Ennakkoperintärekisteristä poistaminen. Luettavissa <https://www.vero.fi/yritykset-ja-yhteisot/yritystoiminta/verohallinnon-rekisterit/ennakkoperintarekisteri/poistaminen/>.

Verohallinto. Kirjanpito, tilikausi, verokausi. Luettavissa <https://www.vero.fi/yritykset-ja-yhteisot/yritystoiminta/uusi-yritys/kirjanpito-tilikausi-verokausi/>.

Verohallinto. Laskutuspalveluyritysten ja niiden käyttäjien verotuskysymyksiä - vero.fi. Luettavissa <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/62252/laskutuspalveluyritysten-ja-niiden-kayttajien-verotuskysymyksiä3/#10.3-elinkeinotoiminnan-harjoittajat>.

Verohallinto. Milloin kevytyrittäjä on arvonlisäverovelvollinen. Luettavissa <https://www.vero.fi/yritykset-ja-yhteisot/yritystoiminta/uusi-yritys/kevytyrittaja/milloin-kevytyrittaja-on-arvonlisaverovelvollinen/>.

Verohallinto. Näin haet Y-tunnusta ja ilmoittaudut Verohallinnon rekistereihin OmaVerossa. Luettavissa <https://www.vero.fi/yritykset-ja-yhteisot/yritystoiminta/uusi-yritys/perustamisilmoitus/n%C3%A4in-haet-y-tunnusta-ja-ilmoittaudut-verohallinnon-rekistereihin-omaverossa/>.

Verohallinto. Näin rekisteröidyt alv-rekisteriin. Luettavissa <https://www.vero.fi/yritykset-ja-yhteisot/verot-ja-maksut/arvonlisaverotus/rekisterointi/>.

Verohallinto. Tulonhankkimistoiminta. Luettavissa [https://www.vero.fi/henkiloasiakkaat/verokortti-ja-veroilmoitus/veroilmoitus\\_ ja\\_verotuspaato/ilmoittamisen-ohje/erilliset-t%C3%A4ytt%C3%B6ohjeet/tulonhankkimistoiminta/](https://www.vero.fi/henkiloasiakkaat/verokortti-ja-veroilmoitus/veroilmoitus_ ja_verotuspaato/ilmoittamisen-ohje/erilliset-t%C3%A4ytt%C3%B6ohjeet/tulonhankkimistoiminta/).

Verohallinto. Työnantajarekisteri. Luettavissa [https://www.vero.fi/yritykset-ja-yhteisot/verot-ja-maksut/yritys\\_tyonantajana/tyonantajarekisteri/](https://www.vero.fi/yritykset-ja-yhteisot/verot-ja-maksut/yritys_tyonantajana/tyonantajarekisteri/).

Verohallinto. Valitse luotettava sopimuskumppani. Luettavissa <https://www.vero.fi/yritykset-ja-yhteisot/yhteisty- ja-palvelut/verotarkastus- ja-harmaa-talous/valitse-luotettava-sopimuskumppani/>.

Verohallinto. Verohallinnon toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 2021–2025. Luettavissa <https://www.vero.fi/contentassets/f54727fee0594df782755b68477fba92/toiminta--ja-taloussuunnitelma-2021-2025.pdf>.

Verohallinto. Yleishyödyllisen yhteisön tuloverotus. Luettavissa <https://www.vero.fi/yritykset-ja-yhteisot/verot-ja-maksut/yhdistys- ja-saatio/yleishyodyllisen-yhteison-tuloverotus/>.

Verohallinto. Yritystoiminta, tulonhankkimistoiminta ja harrastustoiminta henkilöverotuksessa. Luettavissa <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/73274/yritystoiminta-tulonhankkimistoiminta- ja-harrastustoiminta-henkil%C3%B6verotuksessa/>.

Tilastokeskus. Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto 2021. Luettavissa <https://www.stat.fi/julkaisu/cl8mphpsgykvI0cvzuhyd2lu7>.

## 8 Luettelo kuvioista ja taulukoista

Kuvio 1. PU bagging menetelmän antaman todennäköisyysjakauman histogrammi, liikkeen- tai ammatinharjoittajat ja osakeyhtiöt sekä yhtymät. ....	14
Kuvio 2. Verotarkastettujen yritysten jakauma perustamisvuosittain. ....	16
Kuvio 3. Vastuuhenkilöiden iän histogrammi .....	18
Kuvio 4. Sanapilvi verotarkastuskertomuksissa yleisimmin esiintyvistä sanoista. ....	21
Kuvio 5. Arvio verovajeen määrästä vuonna 2021 eri menetelmillä laskettuna. ....	27
Taulukko 1. Verotarkastettujen yritysten seitsemän yleisintä toimialaa. ....	16
Taulukko 2. Verotarkastettujen yritysten liikevaihdon jakauma .....	17
Taulukko 3. Verotarkastettujen yritysten taseen jakauma .....	17
Taulukko 4. Verotarkastettujen yritysten tilikauden tuloksen jakauma.....	17
Taulukko 5. Arvio rekisterien ulkopuolisten pöytälaatikkoyritysten lukumäärästä ja verovajeesta vuonna 2021.....	24
Taulukko 6. Arvio ilman y-tunnusta toimivien yritysten määrästä ja euromääräinen arvio verovajeesta vuonna 2021 .....	26