

Kotitalousvähennyksen vaikutuksia

Torjuuko järjestelmä harmaata taloutta?

Selvitys 4/2023

Julkaisun nimi:

Kotitalousvähennyksen vaikutuksia – Torjuuko järjestelmä harmaata taloutta?

Tekijät:

Lasse Winter, Antti Tokola, Tatta Garselius

Päiväys: 24.5.2023

Diaarinumero: 2647/02.98.00.00/2023

Julkaisija: Verohallinto, Harmaan talouden selvitysyksikkö

Julkaistaan: 24.5.2023

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

Julkaisualustat harmaa-talous-rikollisuus.fi ja harmaatalous.fi (vain luvite-
tuille viranomaisille)

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

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

Tiivistelmä

Tässä selvityksessä tarkastellaan, millä tavoin kotitalousvähennysjärjestelmä torjuu harmaata taloutta ja vaikuttaa yritysten harmaan talouden riskiin. Lisäksi selvitetään, miten kotitalousvähennyksen myöntämisen edellytyksiä voitaisiin kehittää. Tutkimuksen kohteena ovat myös kotitalousvähennysjärjestelmän väärinkäytökset sekä niiden aiheuttamien veromenetysten määrä.

Kotitalousvähennys on mahdollista saada, jos yksityishenkilö teettää töitä kotona tai vapaa-ajan asunnollaan. Kotitalousvähennykseen oikeuttavia töitä ovat muun muassa tavanomainen kotitalous- ja hoivatyö sekä asunnon kunnossapito- ja perusparannustyö. Vähennyksen tarkoituksena on työllisyyden parantamisen ohella torjua harmaata taloutta. Jälkimmäistä tavoitetta järjestelmä edistää muun muassa kohdentamalla kuluttajien kysyntää ennakkoperintärekisterissä oleviin yrityksiin ja tuottamalla vertailutietoa verovalvontaa varten. Verotarkastuskertomusten ja asiantuntijahaastattelujen perusteella kotitalousvähennysilmoituksista saatavat tiedot ovatkin toimineet hyödyllisenä vertailutietona ja riski-indikaattorina verovalvonnassa. Kotitalousvähennysjärjestelmä muodostaa yritykselle myös lisäkanustimen hoitaa verovelvoitteensa asianmukaisesti pysyäkseen ennakkoperintärekisterissä. Selvityksen tulosten mukaan kuitenkin yritykset, joilla on sama riskitaso ja taloudellinen asema, hoitavat verovelvoitteensa samalla tavoin riippumatta siitä, tekevätkö ne kotitalousvähennyksen alaista työtä.

Tilastollisen analyysin perusteella kotitalousvähennysjärjestelmän voimassaolo ei vähennä toimialan harmaata taloutta verrattuna samankaltaisen liiketoimintamallin verokkitoimialoihin, joilla ei voida tarjota kotitalousvähennyksen alaisia palveluita. Kotitalousvähennysjärjestelmä vähentää kuitenkin yksittäisten yritysten harmaan talouden riskiä silloin, jos yritys saa merkittävän osan liikevaihdostaan vähennykseen oikeuttavista töistä. Kotitalousvähennysjärjestelmän piirissä tiiviisti toimineet yritykset ovat harmaan talouden näkökulmasta vähemmän riskisiä kuin sellaiset samalla toimialalla toimivat yritykset, jotka eivät tarjoa vähennyksen alaisia palveluja. Sen sijaan satunnainen ja pienimuotoinen vähennyksen alaisen työn tarjoaminen ei näyttäisi saavan aikaan harmaan talouden riskiä vähentäviä käyttäytymisefektejä. Tilastollisen analyysin tuloksiin liittyy joitakin epävarmuustekijöitä.

Selvityksessä havaittiin, että kotitalousvähennysjärjestelmää on myös pyritty väärinkäyttämään monin tavoin. Tahattomista tai tietoisesti verohyödyn saamiseksi tehdyistä virheellisistä ilmoituksista aiheutuu vuosittain arviolta noin 20–30 miljoonan euron veromenetykset. Tämä vastaa noin 5–7 prosenttia vähennyksistä, sillä kokonaisuudessaan kotitalousvähennykset ovat pienentäneet henkilöiden tuloveroista muodostuvaa verokertymää vuosittain yli 400 miljoonaa euroa.

Selvityksessä pohditaan erityisesti muiden maiden maiden esimerkkien pohjalta vaihtoehtoja nykyisen vähennyksestä koskevan kriteeristön kehittämiseksi. Harmaan talouden torjuntaa voisi tehostaa joidenkin luotettavuutta koskevien kriteerien lisääminen, ketjuttamista ja käteismaksuja koskevat rajoitteet, sekä muutokset, jotka toisivat hakemusten yhteydessä veroviranomaisille nykyistä tarkempaa vertailutietoa. Useissa maissa käytössä olevia palvelusetelipohjaisia malleja voisi

jalostaa Suomessa siten, että sovelluksen kautta ostettaessa vähennys hyväksyt-
täisiin vain molempien osapuolten hyväksynnällä ja riittävät tiedot toimittain.
Tämä voisi torjua joitakin järjestelmän väärinkäytöksiä. Selvityksessä tarkastel-
laan myös mahdollisuuksia ja haasteita, joita Ruotsin järjestelmän kaltainen yri-
tyksille siirrettävä ilmoitusvelvoite toisi.

Kotitalousvähennysjärjestelmä ei tarjoa kannustinta työn tilaamiseen velvoit-
teensa hoitavalta yritykseltä silloin, kun työn hinta jää alle 100 euron omavastuu-
osuuden, tai kun henkilön tuloista maksettavien verojen osuus on vähennykseen
oikeuttavaa summaa pienempi. Omavastuuosuuden poistamista ja negatiivisen
erotuksen maksamista verovelvolliselle tulonsiirtona ei kuitenkaan voida tämän
selvityksen tulosten perusteella pitää kustannustehokkaana ratkaisuna harmaan
talouden torjumiseksi. Tutkimustulokset eivät myöskään anna tukea sille, että vä-
hennyksen enimmäismäärän korottaminen tai vähennysjärjestelmän laajentami-
nen uusille toimialoille olisivat perusteltavissa harmaan talouden torjunnalla.

Selvityksen tilastollista analyysiä koskeva aineisto koskee vuosien 2018–2021
verotustietoja. Harmaan talouden vastemuuttuja määriteltiin käyttäen hyödyksi
verotarkastuksia. Verotarkastettujen yritysten joukossa pystyttiin hyödyntämään
suoria havaintoja yritysten harmaasta taloudesta ja koko yritysjoukolla estimoitiin
lisäksi harmaan talouden riskisyyden arvio verotarkastustietoja hyödyntäen kone-
oppimismallilla. Tilastollista mallintamista ohjasi teoria, jonka perusteella mallin-
nukseen valittiin kontrollimuuttujat, joilla pyrittiin vakioimaan niin sanottua
valikointiharhaa. Nämä kontrollimuuttujat liittyivät yritysten taloudelliseen ase-
maan sekä koettuun riskisyyteen. Estimaatit tuotettiin viidellä eri menetelmällä.

Avainsanat: Mittaaminen; Pimeä työ; Kotitalousvähennys; Verotuki

Sisällys

1	Tausta ja tutkimusongelma	1
1.1	Kotitalousvähennys Suomessa.....	1
1.2	Kotitalousvähennyksen vaikutuksia	3
1.3	Tutkimuskysymykset ja hypoteesi	6
1.4	Selvityksen rakenne	8
1.5	Kotitalousvähennyksen edellytyksiä ja tulkintakysymyksiä	9
1.6	Aikaisempi tutkimus.....	11
1.7	Selvityksen merkitys.....	14
2	Aineisto, menetelmät ja rajaukset	15
2.1	Aineisto	15
2.1.1	Tilastollisen analyysin aineisto	15
2.1.2	Verokkitoimialat.....	17
2.1.3	Harmaa talous tilastollisena muuttujana	18
2.1.4	Verotarkastuskertomuksia koskeva laadullisen analyysin aineisto.....	20
2.2	Menetelmät ja tutkimusasetelmat	20
2.2.1	Laadullinen analyysi ja oikeusvertailu	20
2.2.2	Teoreettinen kausaalimalli.....	21
2.2.3	Tutkimusasetelmat	26
2.2.4	Mallinnuksessa käytetyt menetelmät	27
3	Vähennystietojen hyödyntäminen ja järjestelmän väärinkäytöksiä	29
3.1	Johdanto	29
3.2	Vähennystietojen hyötyjä verovalvonnassa	29
3.3	Kotitalousvähennysjärjestelmän väärinkäytöksiä	30
3.4	Yhteenveto	32
4	Kansainvälinen vertailu	33
4.1	Johdanto	33
4.2	Ruotsi.....	33
4.3	Tanska ja Norja	35
4.4	Ranska.....	37
4.5	Belgia, Itävalta ja Italia	38
4.6	Saksa	39
4.7	Yhteenveto	40
5	Tilastollisen analyysin tulokset	44
5.1	Johdanto	44
5.2	Kotitalousvähennyksen alaista työtä tekevät yritykset	44
5.3	Kotitalousvähennysjärjestelmän vaikutus harmaaseen talouteen	45
5.3.1	Vaikutus toimialan sisällä	45
5.3.2	Vaikutus toimialan tasolla.....	48
5.4	Kotitalousvähennys ja verovelvoitteiden hoito	50
5.4.1	Tausta.....	50
5.4.2	Verovelkatiedot	51

5.4.3	Myöhässä ilmoittaminen.....	52
5.4.4	Oikeasisältöinen ilmoittaminen.....	53
5.5	Virheellisistä ilmoituksista aiheutuvat veromenetykset.....	53
5.6	Yhteenveto.....	54
6	Kotitalousvähennysjärjestelmän kehittäminen.....	56
6.1	Johdanto.....	56
6.2	Täydentäviä edellytyksiä vähennyksen saamiseksi.....	56
6.2.1	Ennakkoperintärekisteröintiä koskevan kriteerin muuttaminen.....	56
6.2.2	Työn suorittajan tiedot ja palkka.fi-palvelun kehittäminen.....	57
6.2.3	Muita rekisteröintiedellytyksiä ja työn ketjuttamisen kieltö.....	57
6.3	Ilmoitusvalvonnasta lähemmäksi transaktiohetken valvontaa.....	59
6.4	Järjestelmän kannusteita harmaan talouden torjunnan näkökulmasta.....	60
6.4.1	Ostavastuuosuuden poistamisen hyötyjä ja haasteita.....	60
6.4.2	Suora tuki täydentämään verosta tehtävää vähennystä?.....	61
6.5	Uusia toimialoja koskevia näkökohtia.....	63
6.6	Yhteenveto.....	66
7	Johtopäätökset.....	68
7.1	Selvityksen tulokset.....	68
7.2	Tarpeet jatkotutkimukselle.....	73
8	Lähteet.....	75
9	Luettelo kuvista ja taulukoista.....	85

1 Tausta ja tutkimusongelma

1.1 Kotitalousvähennys Suomessa

Suomessa on useiden muiden valtioiden tavoin käytössä kotitalousvähennys. Tämä vuodesta 2001 lähtien käytössä ollut verovähennys on mahdollista saada, jos yksityishenkilö teettää töitä kotona tai vapaa-ajan asunnollaan. Kotitalousvähennykseen oikeuttavia töitä ovat muun muassa tavanomainen kotitalous- ja hoivatyö sekä asunnon kunnossapito- ja perusparannustyö. Verovelvollinen voi vähentää verotuksessaan osan näihin liittyvistä työvoimakustannuksista. Vähennys tehdään suoraan maksettavan veron määrästä.

Kotitalousvähennyksestä on säädetty tuloverolaisissa¹. Lain esitöiden mukaan vähennyksen on tarkoitus parantaa työllisyyttä kannustamalla ihmisiä teettämään ulkopuolisella sellaisia töitä, joita tyypillisesti voitaisiin tehdä myös itse². Vähennys alentaa kuluttajan maksettavaksi jäävän palvelun hinnan osuutta, minkä pitäisi lisätä kysyntää. Lisäksi vähennyksen tavoitteena on torjua harmaata taloutta ja kannustaa talouden toimijoita hoitamaan julkisoikeudelliset velvoitteensa.³ Tähän tavoitteeseen on pyritty muun muassa sillä, että kotitalousvähennyksen saamisen edellytykseksi on asetettu palvelun ostaminen ennakkoperekkisteriin kuuluvalta yritykseltä. Vähennyksen tarkoituksena on siis kohdistaa kuluttajien kysyntää sellaisiin yrityksiin, jotka ovat hoitaneet yritystoimintaan liittyvät lakisääteiset velvoitteensa. Tämän lisäksi vähennysjärjestelmä tuo vertailutietoa verovalvonnan tueksi. Kotitalousvähennystä on perusteltu myös sosiaalipoliittisin syin katsoen tarpeelliseksi aktivoida kotitalouksia omaehtoisin hoivajärjestelyihin⁴. Vastaavat tavoitteet ovat keskeisiä myös muiden valtioiden käyttöön ottamissa kotitalousvähennysjärjestelmissä.

Nykyistä kotitalousvähennysjärjestelmää edelsi vuodesta 1997 lähtien kokeiluja, joissa selvitettiin vaihtoehtoisia vero- ja yritystukimalleja⁵. Jo tätä ennen kotitaloustyön ostamista oli pyritty lisäämään nostamalla kotitalouksien ennakonpidätysvelvollisuuden alarajaa tilanteissa, joissa kotitalous maksaa työsuorituksia⁶. Kotitalousvähennyksen käyttöönoton jälkeen vähennykseen oikeuttavien palvelujen joukkoa on laajennettu kattamaan monia uusia toimialoja, joista viimeisimpänä tieto- ja viestintäteknikka tulivat osaksi vähennyskelpoisia palveluja.⁷ Vähennystä on pyritty käyttämään työllisyyden tukemisen ja harmaan talouden torjunnan

¹ Vähennyksestä säädetään tuloverolain 127 a-c ja f-g §:ssä.

² HE 140/2000 vp, luku 1.

³ Ks. esim. HE 24/2019 vp, luku 3.2 ja VaVM 26/2000, s. 3. Sen sijaan alkuperäisessä hallituksen esityksessä (HE 140/2000) ei suoraan mainittu harmaata taloutta, mutta harmaan talouden torjunnan ajatus on kuitenkin implisiittisesti mainittu käsiteltäessä maksuvelvoitteiden laiminlyöntien estämistä.

⁴ HE 140/2000 vp, luku 1.

⁵ Ks. käyttöönoton syistä tarkemmin HE 140/2000 vp, luku 1. Jo ennen kotitalousvähennyksen käyttöönottoa Suomen verolainsäädäntö on sisältänyt elementtejä, joilla on ollut samankaltaisia tavoitteita kuin nykyisellä järjestelmällä. Aikana, jolloin Suomessa sovellettiin puolisoiden yhteisverotusta eikä tunnettu päivähoitojärjestelmää, pyrittiin tukemaan pääasiassa äitien työssäkäyntimahdollisuuksia niin kutsutulla kotiapulaisvähennyksellä. Vuonna 1985 kotiapulaisvähennys muutettiin lapsenhoitovähennykseksi. Myrsky (2007), s. 243–246.

⁶ Ks. tämän syistä tarkemmin HE 126/1994 vp, luku 2.2.

⁷ Viimeisin toimialoja koskevia laajennuksia tehtiin vuonna 2009, kun tieto- ja viestintäteknikka tulivat osaksi vähennyskelpoisia palveluja.

ohella myös yhä useampien muiden yhteiskunnallisesti perustelluksi katsottujen päämäärien edistämiseen, kuten vihreään siirtymän nopeuttamiseen⁸. Myös vähennyksen enimmäismäärää on muutettu useita kertoja.

Kotitalousvähennys on henkilökohtainen, joten esimerkiksi molemmat puoliset voivat saada täyden vähennyksen, mikäli heillä on riittävästi vähennykseen oikeuttavia kustannuksia ja riittävästi tuloja, joista maksettavista veroista vähennyksen voi tehdä. Kotitalousvähennyksen saa vain työn osuudesta. Vuonna 2023 kotitalousvähennyksen enimmäismäärä on verovelvollista kohti asunnon perusparannus- ja kunnostustyössä 2 250 euroa ja kotitalous-, hoiva- tai hoitotyössä 3 500 euroa⁹. Ostaessaan työn yritykseltä, verovelvollinen saa vähentää 40 % asunnon remontoinnin ja 60 % muun kotitaloustyön¹⁰ työsuorituksen osuudesta. Vähennyksen määrä lasketaan työn arvonlisäverollisesta hinnasta ja vähennyksen omavastuu on 100 euroa.¹¹ Jos verovelvollinen on palkannut työntekijän, voi hän vähentää 15 % asunnon remontointiin kohdistuvasta palkasta tai 30 % muun kotitaloustyön palkasta sekä palkkaan liittyvät työnantajan sivukulut¹².

Vuosina 2022–2027 voi saada korotetun kotitalousvähennyksen öljylämmityksestä luopumisesta, jolloin vähennyksen enimmäismäärä on 3 500 euroa vuodessa¹³. Tammi–huhtikuussa 2023 kotitalousvähennystä oli mahdollista saada poikkeuksellisesti myös sähköenergiasta tiettyjen edellytysten täytyessä.¹⁴

Kotitalousvähennysjärjestelmän vaikutus valtion verokertymään on huomattava. Vuonna 2021 kotitalousvähennykset pienensivät henkilöiden tuloveroista muodostuvaa verokertymää 420 miljoonaa euroa. Tähän lukuun eivät sisälly järjestelmästä aiheutuvat hallinnolliset kustannukset. Järjestelmän väärinkäytöksistä, kuten perusteettomista hakemuksista, aiheutuva verovaje sisältyy lukuun, mutta näiden osalta ei ole seurannut vähennystä vastaavaa työpanosta ja sen myötä syntyviä kerrannaisvaikutuksia esimerkiksi verotuloina ja mahdollisesti vähentyneinä sosiaaliturvamenoina. Kotitalousvähennysten kokonaismäärän ollessa merkittävä, tulisi verotuesta siis aiheutua merkittäviä hyötyjä työllisyyden kohentumisena ja harmaan talouden vähentymisenä, jotta sen olemassaolo olisi perusteltavissa¹⁵.

⁸ HE 142/2021 vp, luku 3, jonka mukaan ”*öljylämmityksestä luopumisesta koskevan kotitalousvähennyksen korottamisen tavoitteena on tukea ja kannustaa ihmisiä luopumaan öljylämmityksestä ja siirtymään muuhun lämmitysjärjestelmään kuin fossiilisia polttoaineita käyttävään järjestelmään*”.

⁹ Vuosina 2022–2023 alkaen kotitalousvähennyksen enimmäismäärää on väliaikaisesti nostettu 3500 euroon vuodessa, jos verovelvollinen teettää joko kotitalous-, hoiva- tai hoitotyötä.

¹⁰ TVL 127 f §. Kotitalousvähennyksenä voi vähentää enintään 60 prosenttia ennakoperintärekisteriin kuuluvalla yrittäjälle tai yritykselle maksetusta työkorvauksesta tai 30 prosenttia maksetun palkan määrästä sekä palkan sivukulut.

¹¹ TVL 127 a - c §.

¹² Sivukuluja ovat työnantajan sairausvakuutusmaksu, pakolliset työeläkemaksut, tapaturmavakuutusmaksut, työtömyysvakuutusmaksut ja ryhmähenkivakuutusmaksut.

¹³ HE 142/2021 vp. Vähennettävää prosenttiosuutta kustannuksista korotettiin samalla työkorvausten osalta 40 prosentista 60 prosenttiin ja palkkojen osalta 15 prosentista 30 prosenttiin.

¹⁴ TVL 127 g §. Ks. perusteista tarkemmin HE 204/2022 vp. Ks. lyhytaikaisen verotuen haasteista myös Määttä (2023), s. 46–49.

¹⁵ Kotitalousvähennys on käsitteellisesti verotuki. Ks. Valtiovarainministeriö (2021).

1.2 Kotitalousvähennyksen vaikutuksia

Kotitalousvähennys on olemassaolonsa aikana kasvattanut suosiotaan merkittävästi. Vähennyksen vuosittainen yhteismäärä kasvoi vuosien 2002 ja 2019 välillä 40 miljoonan euron tuntumasta yli kymmenkertaiseksi. Vuonna 2021 kotitalousvähennystä haki jo noin 493 000 suomalaista, joista 472 000 henkilöä sai verovähennyksen.¹⁶ Vähennyshakemusten määrät ovat merkittäviä, sillä esimerkiksi vuonna 2021 kotitalousvähennysilmoituksia annettiin yhteensä jo 982 000 kappaletta. Kasvua selittävät muun muassa vähennysjärjestelmään sisältyvien toimialojen joukon laajentuminen ja järjestelmän tunnettuuden lisääntyminen. Vuosittain kotitalousvähennyksen alaista työtä on tehnyt noin 23 000 eri yritystä.

Kotitalousvähennys tehdään maksettavasta verosta, joten vähennyksestä hyötymiseksi tulisi verovelvollisella olla riittävästi veronalaisia ansio- tai pääomatuloja¹⁷. Esimerkiksi vuonna 2014 kotitalousvähennys jäi ainakin osin saamatta noin 11 000 henkilöltä, koska heidän tuloinsa olivat niin alhaiset, tai muiden vähennysten määrä niin suuri, ettei tulosta määrätystä verosta voitu vähentää kotitalousvähennystä täysmääräisesti. Tästä joukosta eläkeläisiä oli noin 8 000.¹⁸ Verotukimallista johtuen pienituloiset maksavat käytännössä samasta palvelusta enemmän kuin ne verovelvolliset, joiden veroista vähennys voidaan tehdä¹⁹. Tutkimusten mukaan kotitalousvähennystä hyödynnetään sitä enemmän mitä suuremmat ovat kotitalouden tulot²⁰. Pienituloisilla on luonnollisesti vähäisemmät mahdollisuudet hankkia vähennyksen alaisia palveluja, mutta esimerkiksi iäkkäille henkilöille hoivapalvelujen ostaminen voi olla joskus lähes välttämätöntä, jolloin niitä saatetaan ostaa tuloista riippumatta esimerkiksi säästöjen turvin. Vähennyksenalaisten hoiva- ja hoitotöiden ostot painottuvatkin enemmän pienituloisille, mikä johtuu juuri suuresta eläkeläisten osuudesta²¹. Toisaalta vähennysjärjestelmän voidaan nähdä myös joissain tapauksissa kompensoivan korkeiden marginaaliveroasteiden vaikutusta korkeilla tulotasolla, kun järjestelmä mahdollistaa kotitaloustöiden hankkimisen tuetusti²².

Harmaan talouden torjunnan näkökulmasta kotitalousvähennyksen luonne verosta tehtävänä vähennyksenä on siinä mielessä ongelmallinen, että niillä verovähennykseen oikeutetuilla,

¹⁶ Jos vähennyksenä ilmoitettu työ jää alle omavastuuosuuden tai henkilölle ei ole määrätty riittävästi veroja, mistä vähennys tehdään, jää kotitalousvähennys saamatta. Toisaalta lukuun sisältyvät myös ne, jotka eivät ole itse tehneet kotitalousvähennysilmoitusta, mutta saavat vähennystä puoliso siirron ansiosta.

¹⁷ Kotitalousvähennys tehdään ensisijaisesti valtion tuloverosta. Vähennys tehdään ansiotuloista ja pääomatu- loista suoritettavista veroista samassa suhteessa, kun veroja tulisi maksettavaksi. Ansiotulojen verosta vähennys tehdään muiden vähennysten jälkeen ennen alijäämähyvitystä. Jos vähennys ylittää valtion tuloveron määrän, ylittävä osa vähennetään kunnallisverosta, vakuutetun sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksusta ja kirkollisve- rosta näiden verojen suhteessa. Jos verovelvollisen verot eivät riitä kotitalousvähennyksen tekemiseen tai vähen- nystä ei muusta syystä voi tehdä, kustannuksia ei voi vähentää tulevien vuosien verotuksessa. Ks. Verohallinto (2022).

¹⁸ Hoiva- ja hoivapalvelujen vähennyksestä jäi eläkeläisiltä käyttämättä 12 prosenttia, kun muilla osuus noin kaksi prosenttia. Grönberg ja Rauhanen (2015), s. 26.

¹⁹ Osittain tähän liittyen Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmassa oli mainittu tarve selvittää edellytykset ottaa kotitalousvähennyksen rinnalle käyttöön tukijärjestelmä, jossa kotitalousvähennyksen kaltaisesta edusta voisivat hyötyä myös pienituloisimmat. VN (2019), luku 2.1.

²⁰ Harju et al. (2021), s. 9. Tilanne on pysynyt samankaltaisena kotitalousvähennysjärjestelmän käyttöönoton alusta lähtien, ks. Melkas (2008).

²¹ Lith (2020), s. 17.

²² Kirkko-Jaakkola (2021).

jotka eivät voi saada vähennystä pienten verotettavien tulojensa takia, ei ole myöskään verotuksellista kannustinta ostaa palvelua velvoitteensa hoitavalta toimijalta²³. Sama ongelma on olemassa myös omavastuuosuuden alittavissa pienissä työsuorituksissa. Pienten tulojen myötä muodostuvaa riskiä torjuu osittain se, että jos tulot eivät riitä vähennyksen tekemiseen, vähentää Verohallinto automaattisesti tuon vähentämättä jääneen määrän puolison veroista²⁴. Lisäksi esimerkiksi pienituloisten eläkeläisten kohdalla järjestelmän rakenteellista ongelmaa pienentää se, että vanhemmalleen hoitopalveluja ostava lapsi saa tehdä vähennyksen verotuksessaan²⁵.

Kotitalousvähennysjärjestelmän tarkoituksena on torjua harmaata taloutta kohdentamalla kulluttajien kysyntää ennakkoperintärekisterissä oleviin yrityksiin. Lisäksi verovalvonnassa voidaan hyödyntää kotitalousvähennyshakemuksista saatavia vertailutietoja. Järjestelmä on kuitenkin altis väärinkäytöksille, koska osa vähennyshakemuksista voi olla kokonaan perusteettomia ja osa vähennyksistä voi perustua muuhunkin kuin työn osuuteen, esimerkiksi koko urakkahintaan matkoineen ja materiaalikustannuksineen. Tositteita vähennykseen oikeuttavista laskuista ja maksuista ei tarvitse toimittaa Verohallinnolle ilman erillistä pyyntöä. Verovalvonnassa vääränsisältöisiä tositteita on havaittu muun muassa lähipiiriltä tehdyissä hankinnoissa. Kotitalousvähennysilmoitus tai yrityksen ennakkoperintärekisterimerkintä eivät myöskään automaattisesti takaa, että palveluntuottajat merkitsisivät työsuorituksista saadut maksut kirjanpitoonsa ja ilmoittaisivat tulon veroilmoituksella. Toki vertailutiedon olemassaolo lisää kiinnijäämisriskiä, mikäli tuloa ei ilmoita. Lisäksi asiakas ei voi aina tietää, onko työn suorittaja tosiasiallisesti laskulla ilmoitetun yritystunnuksen oikea haltija, tai yrityksen kirjanpidossa oleva palkansaaja taikka aliurakoitsija.²⁶

Kotitalousvähennys ei kohdennu kaikissa tilanteissa tarkoituksenmukaisesti. Vähennyksestä saatava verohyöty kohdentuu osin sellaisiin remonteihin, jotka olisi joka tapauksessa tehtävä jossain vaiheessa. Tällaisia ovat esimerkiksi putkiremontit. Usein kotitalousvähennyksen alaisesta työstä on mahdollista saada takuu, minkä vuoksi työ ostettaisiin yleensä joka tapauksessa velvoitteensa hoitavalta palveluntarjoajalta. Ruotsissa tehdyt tutkimukset osoittavat, että erityisesti takuun vuoksi kotitalousvähennyksen alaiset remonttipalvelut ostettaisiin useimmissa tapauksessa ulkopuolisilta tahoilta kuitilla, vaikka verovähennysoikeutta leikattaisiin tai poistettaisiin kokonaan.²⁷ Kotitalousvähennyksen kaltaisen verotuen tosiasiallinen hyöty riippuu käytännössä siitä, kuinka paljon kilpailua kyseisellä toimialalla on. Suoran rahallisen vähennyksen saa ostaja, mutta verotuki voi siirtyä kohonneena hintana palveluntarjoajan katteeseen, mikäli kilpailutilanne sen mahdollistaa.

Kotitalousvähennysjärjestelmän vaikutusta harmaan talouden ennalta estämisessä on vaikeaa erottaa muista harmaata taloutta vähentävistä tekijöistä. Esimerkiksi vuonna 2010

²³ Käytännössä palvelun hinnan merkitys voi myös olla ostopäätöksessä juuri pienituloisille keskeisempi tekijä kuin keski- ja suurituloisille.

²⁴ TVL 127 c §.

²⁵ Ks. tätä koskevasta muutoksesta HE 146/2004 vp, luvut 1–2. Toisaalta vanhemmille ostettu palvelu huomioidaan täysimääräisesti palvelunostajan oman verovähennyksen enimmäismäärää laskettaessa.

²⁶ Taloussanomien (2009).

²⁷ Ks. tutkimuksista tarkemmin esim. Lith, Pekka (2011), s. 56.

voimaan tullut asunto-osakeyhtiölaki asettaa osakkaalle laajan ilmoitusvelvollisuuden remonteista ja velvoittaa sertifioitujen ammattilaisten käyttämiseen useissa remonti- ja asennustöissä²⁸. Tämä nostanee olennaisesti kynnystä teettää pimeää työtä. Lisäksi asunto-osakeyhtiöiden merkitys asuntojen hallintamuotona on kasvanut jatkuvasti ja sääntely on ulottunut koskemaan yhä useampaa suomalaista. Vaikka asunto-osakeyhtiölakia koskevassa hallituksen esityksessä ei ole eksplisiittisesti mainittu harmaan talouden torjuntaa, arveltiin sen heti tuoreeltaan vähentävän harmaan talouden määrää remonttitoissa²⁹. Ilmoitusvelvoitteen valvonnassa on kuitenkin taloyhtiökohtaisia eroja ja joissain taloyhtiöissä myös isännöintivastuut hoidetaan itse. Ilmoitusvelvoitteen ohella harmaata taloutta vähentävää vaikutusta on voinut olla myös sillä, että asuntojen hinnat ovat nousseet suhteessa väestön ansiotasoon. Tämä on tehnyt asuntovarallisuudesta suhteellisesti suuremman omaisuuserän palkansaajille ja voinut siten luoda yhä suuremman kannusteen teettää remonttitoita toimijoilla, joilta on saatavissa asianmukainen takuu työstä³⁰. Välillisesti vaikutusta on voinut olla myös muulla rakennusalan sääntelyllä ja ilmoittamisvelvoitteiden lisääntymisellä 2010-luvulla³¹.

Kotitalousvähennystä on toisinaan kritisoitu siksi, että se asettaa toimialoja keskenään eriarvoiseen kilpailuasemaan, vaikuttaa toimialarakenteeseen ja sitä kautta talouden tehokkuuteen. Kotitalousvähennyksen ollessa henkilökohtainen, hyödyttää se asuntokohtaisissa remonteissa enemmän pariskuntia kuin yksinasuvia³². Vähennyksen voi nähdä olevan epätasapuolinen myös eri asumismuotojen välillä, sillä sen voi saada asunto-osakeyhtiössä vain osakkaan vastuulle kuuluviin kunnossapito- ja perusparannustöihin, kun taas taloyhtiön päättämiin ja sen kunnossapitovastuulle kuuluviin remontteihin vähennystä ei ole mahdollista saada. Tämä voi johtaa erilaisiin järjestelyihin, joilla pyritään saamaan remonti kotitalousvähennyksen piiriin. Työllisyysnäkökulmasta vähennystä koskeva kritiikki on keskittynyt erityisesti siihen, että vähennys kohdistuu sellaisillekin aloille, jossa sillä ei lähes täystyöllisyyden vuoksi voi olla merkittäviä työllisyysvaikutuksia ainakaan lyhyellä aikavälillä³³. Vähennys voi olla työllisyysnäkökulmasta perustellumpi esimerkiksi siivouksen kaltaisessa työssä, jonka ostaja voisi helposti tehdä itse, kuin vaikkapa jonkin luvanvaraisen työn kohdalla, joka on tyypillisesti tilattava joka tapauksessa alan ammattilaiselta.

Kotitalousvähennyksestä on hyötyä siinä mielessä, että sen myötä ihmiset teettävät useammin töitä ulkopuolisilla toimijoilla ja heidän aikansa voi säästyä enemmän koulutusta vastaavaan ja tuottavampaan työhön. Tämä tehostaa kansantalouden työnjakoa. Tilastoidun bruttokansantuotteen näkökulmasta perinteiset kotitaloustyöt eivät ole suoraan arvonlisäystä

²⁸ Asunto-osakeyhtiölaki 22.12.2009/1599, 4 luvun 7 § ja 5 luvun 2 ja 4 §.

²⁹ YLE (2010).

³⁰ Esimerkiksi vuoteen 2017 mennessä palkat olivat nousseet 2000-luvulla nousseet vuosittain keskimäärin 3,1 prosenttia samalla kun asuntojen hintojen keskimääräinen vuosinousu oli ollut noin 0,4 prosenttiyksikköä nopeampaa. Toki alueelliset erot ovat huomattavia. Suomen virallinen tilasto (2017).

³¹ Tästä esimerkkinä mm. rakennusalan verovalvontaa tehostavat säännökset rakennustyömailla noudatettavasta työntekijöitä ja rakennusurakoita koskevasta kuukausittaisesta ilmoittamismenettelystä (VML 15 b - d §, HE 92/2012 vp)

³² Kotitalousvähennysjärjestelmän vakinaistamista edeltäneissä alueellisissa kokeiluissa tuki oli vielä kotitalouskohtainen.

³³ Verotuen kohtaannon kehittämistä ehdotettiin Valtiovarainministeriön laatimassa muistiossa jo vuonna 2007, ks. Tuovinen (2007).

tuovaa toimintaa, mutta kotitalouspalveluja koskeva verovähennys on tuonut osan tästä toiminnasta tuotannollisen toiminnan piiriin. Verotuki on saattanut myös kannustaa pitämään asuntokannasta parempaa huolta, minkä lisäksi kannustaminen sopimuksiin ja takuisiin perustuvan järjestelmän hyödyntämiseen voi aiheuttaa muitakin positiivisia ulkoisvaikutuksia. Aiemmin kotona itse tehtyjen kotitaloustöiden ulkoistaminen on myös tuonut yrityksille lisää liiketoiminnan mahdollisuuksia, mikä on edelleen saattanut kannustaa myös uusiin innovaatioihin tai menetelmiin³⁴. Edellä mainittuja hyötyjä on kuitenkin hyvin vaikeaa mitata.

Aikaisempi tutkimuskirjallisuus osoittaa (ks. luku 1.6), että kotitalousvähennyksen vaikutuksia harmaaseen talouteen on haastavaa mitata. Suoraviivaiset mallit jättävät pitkälti huomiotta esimerkiksi sen, miten pimeä työnteko muuttaa usein lakimuutosten myötä muotoaan. Perinteinen palkansaajan pimeää palkkaa käsittävä pimeä työ voi näyttäytyä myös ennakkoperintärekisteriin rekisteröidyn yrityksen ilmoittamattomana tulona tai vääränsisältöisinä tositteina kirjanpidossa. Pimeät työntekijät ovat saattaneet siirtyä yrittäjiksi, mutta jatkavat ilmoituslaiminlyöntejä esimerkiksi lyhyen elinkaaren yrityksissä. Kotitalousvähennysjärjestelmän kehittämisen arvioinnissa tulee huomioida perusteettomien vähennyshakemusten riskit, järjestelmästä valvonnalle saatavat hyödyt ja myös eri osapuolille koituvat hallinnollinen taakka. Näitä on käsitelty tarkemmin luvussa 6.

1.3 Tutkimuskysymykset ja hypoteesi

Tässä selvityksessä tarkastellaan kotitalousvähennysjärjestelmää harmaan talouden torjunnan näkökulmasta. Kuten jäljempänä luvussa 1.5 on tarkemmin eritelty, aiheetta ei ole aikaisemmin juurikaan tutkittu verovalvontalähtöisestä tutkimusasetelmasta. Aikaisemmista tutkimuksista poiketen käytettävissämme on ollut tarkka yritysکوhtainen aineisto vähennysjärjestelmän vaikutusten mittaamiseksi. Myöskään järjestelmään kohdistuvia väärinkäytöksiä ja niiden aiheuttamia veromenetyksiä ei ole aikaisemmin selvitetty.

Selvityksessä tutkitaan, miten ja missä määrin kotitalousvähennysjärjestelmä torjuu harmaata taloutta. Lisäksi kartoitetaan, miten kotitalousvähennyksen myöntämisen edellytyksiä voitaisiin kehittää harmaan talouden torjunnan kannalta. Pääkysymyksiin vastaamiseksi aiheetta tarkastellaan seuraavien alakysymysten avulla:

- Miten kotitalousvähennysjärjestelmä torjuu harmaata taloutta ja miten vähennyshakemuksista saatavat tiedot tukevat verovalvontaa?
 - Miten kotitalousvähennyksen alaista työtä tarjoavan yrityksen kuulumisen ennakkoperintärekisteriin torjuu harmaata taloutta?
 - Millaisia muita vaatimuksia vähennyksen saamiseksi voitaisiin asettaa harmaan talouden torjunnan tehostamiseksi?
- Miten kotitalousvähennys vaikuttaa yritysten harmaan talouden riskiin?

³⁴ Lith (2020), s. 17.

- Onko kotitalousvähennyksen alaista työtä tehneillä yrityksillä matalampi harmaan talouden riski, kuin muilla saman toimialan yrityksillä? Entä hoitavatko nämä paremmin verovelvoitteensa?
- Vähentääkö kotitalousvähennysjärjestelmän olemassaolo harmaan talouden riskiä koko toimialalla?
- Millaisia ovat kotitalousvähennysjärjestelmään kohdistuvat väärinkäytökset?
 - Miten suuria veromenetyksiä väärinkäytökset aiheuttavat ja miten niitä voitaisiin torjua nykyistä paremmin?

Selvityksessä tarkastellaan Suomen kotitalousvähennystä myös suhteessa joidenkin Euroopan talousalueeseen kuuluvien maiden järjestelmiin. Vertailumaiden järjestelmät poikkeavat paikoitellen lähtökohdiltaan olennaisestikin Suomen järjestelmästä, mutta tarjoavat useita näkökulmia järjestelmän kehittämismahdollisuuksien arviointiin.

Harmaalla taloudella tarkoitetaan Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetussa laissa sel-laista organisaation toimintaa, josta aiheutuvia lakisääteisiä velvoitteita laiminlyödään verojen tai maksujen välttämiseksi, tai perusteettoman palautuksen saamiseksi³⁵. Määritelmä on rajattu koskemaan ainoastaan organisaatioita koskevia ilmiöitä ja julkisten velvoitteiden laiminlyöntejä, joten selvityksessä ei voida käsitellä suoraan yksityishenkilöiden harjoittamaa harmaata taloutta. Sen sijaan esimerkiksi organisaatiohenkilöitä koskevaa tarkastelua voidaan tehdä³⁶. Organisaatiohenkilöitä koskevan rajauksen vuoksi tilastollisen analyysin ulkopuolelle on rajattu myös kotitalouden palkkaaman työntekijän palkkaan kohdistuva kotitalousvähennys. Niiden määrä on verrattain vähäinen, eikä se ole siten kotitalousvähennysjärjestelmän kokonaisuuden kannalta olennainen. Organisaatiohenkilörajaus estää myös luonnollisten henkilöiden vähennyshakemuksiin perustuvan tilastollisen analyysin. Harmaata taloutta tilastollisena muuttujana on käsitelty tarkemmin luvussa 2.1.3.

Selvityksessä tarkastellaan kotitalousvähennysjärjestelmän vaikutusta harmaan talouden torjuntaan tällä hetkellä. Selvityksessä ei tehdä vertailua harmaan talouden määrän muutoksiin järjestelmän käyttöönoton jälkeen. Järjestelmän käyttöönottovaiheesta ei ole olemassa riittävä aineistoa, eivätkä toisaalta yksittäiset muutokset esimerkiksi vähennyksen enimmäismäärissä todennäköisesti aiheuta suuria muutoksia käyttäytymisessä, koska järjestelmä on jo pitkään ollut vakiintunut osa verolainsäädäntöä, eivätkä ihmiset myöskään tunne kotitalousvähennykseen liittyvää säännöstöä kovinkaan hyvin³⁷. Lisäksi myös lukuisat muut tekijät aina asunto-osakeyhtiölainsäädännön muutoksesta lähtien ovat vähentäneet ilman kuittia

³⁵ Maksuilla tarkoitetaan lakisääteisiä eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuja ja tullin perimiä maksuja.

³⁶ Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 2 §:n mukaan organisaatiohenkilöllä tarkoitetaan liiketoimintakiellosta annetun lain (1059/1985) 2 §:ssä tarkoitettua henkilöä tai sellaista omistajaa, joka yksin tai yhdessä yle-nevässä 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.

³⁷ Harju et al. (2021), s. 9.

tapahtuvan töiden teettämisen houkuttelevuutta, joten kotitalousvähennyksen vaikutuksen erottaminen muista tekijöistä pitkällä ajanjaksolla on ongelmallista.

Selvityksessä ei ole mahdollista arvioida, kuinka suuri osa kotitalousvähennykseen oikeuttavilla aloilla tehtävistä töistä on tehty tai tehdään työsuoritteita vaihtaen tai muutoin sellaisten yritysten toimesta, joilla ei ole y-tunnusta tai Verohallinnon tiedossa olevaa toimintaa. Voimme siis selvittää vähennysjärjestelmän vaikutusta ainoastaan y-tunnuksen saaneiden kotimaisten yritysten tai Verohallintoon rekisteröityneiden ulkomaisten yritysten toimintaan. Esimerkiksi perinteisesti suurille monipalveluyrityksille keskittyneelle siivousalalle syntyi kotitalousvähennysjärjestelmän myötä 2000-luvun alussa paljon pieniä yrityksiä, jotka keskittyivät nimenomaan kilpailuun kotitalousasiakkaista³⁸. On mahdollista, että jotkut näistä toimijoista ovat esimerkiksi tehneet aikaisemmin töitä pimeästi ja että kotitalousvähennysjärjestelmä on kannustanut näitä toimijoita hakeutumaan Verohallinnon rekistereihin.

Harmaan talouden torjunta on kotitalousvähennyksen keskeisimpiä päämääriä³⁹. Vähennyksen ajatuksena on laskea velvoitteensa hoitaneen palveluntarjoajan työn hintaa kuluttajan näkökulmasta ja tuottaa samalla vertailutietoa verovalvonnan käyttöön. Tällöin on perusteltua olettaa, että kuluttajat reagoivat vähennykseen ostamalla työtä harmaiden toimijoiden sijaan velvoitteensa asianmukaisesti hoitaneilta yrityksiltä ja toisaalta yrityksillä on kannustin hakeutua ennakkoperintärekisteriin. Ennakkoperintärekisterissä pysyminen edellyttää jatkuvaa velvoitteiden hoitamista ja vertailutietojen olemassaolo nostaa kiinnijäämisriskiä, mikäli yritys ei ilmoita myyntiään Verohallinnolle.

Edellä esitettyyn perustuen hypoteesimme tässä tutkimuksessa on, että kotitalousvähennys vähentää harmaata taloutta, minkä lisäksi kotitalousvähennyksen piirissä olevaa työtä tarjoavat yhtiöt ovat vähemmän riskisiä kuin kontrolliryhmä⁴⁰ ja ne hoitavat verovelvoitteensa verrokkejaan paremmin.

1.4 Selvityksen rakenne

Seuraavissa alaluvuissa käsitellään kotitalousvähennyksen myöntämisen tarkempia edellytyksiä, aikaisempaa tutkimuskirjallisuutta sekä sitä, mitä uutta tietoa tämä selvitys tarjoaa suhteessa aikaisempaan aiheesta tehtyyn tutkimukseen. Toisessa luvussa käsitellään selvityksen aineistoja, menetelmiä ja tutkimusasetelmaa.

Tutkimuskysymyksiin vastataan selvityksen pääluvuissa 3–6. Luvussa 3 pureudutaan laadullisen analyysin keinoin kotitalousvähennystietojen hyödyntämiseen verovalvonnessa. Lisäksi luvussa tarkastellaan järjestelmän väärinkäyttöön liittyviä riskejä. Neljännessä luvussa käsitellään muutamien Euroopan maiden kotitalousvähennysjärjestelmiä lähinnä siitä

³⁸ Suomen virallinen tilasto (2007). Ks. myös Hirvonen et al. 2010, s. 32, jonka mukaan kotitalousvähennys on tuonut merkittävän määrän erityisesti kodin palveluja suorittavia pienyrityksiä verohallinnon rekistereihin.

³⁹ Kotitalousvähennyksen käyttöönottoa edelsivät kotitaloustyön tukikokeilut vuosina 1997–2000. Näissä kokeiltiin kahta vaihtoehtoista järjestelmää: verotukimallia ja yritystukimallia. Ks. käyttöönoton syistä tarkemmin HE 140/2000 vp, luku 1.

⁴⁰ Ks. kontrolliryhmän määrittelystä luvut 2.2.2, 2.2.4 ja 5.3.1.

näkökulmasta, miten ne torjuvat pimeää työtä ja harmaata taloutta verrattuna Suomeen. Lisäksi selvitetään, olisiko järjestelmistä löydettävissä joitakin Suomeen soveltuvia elementtejä.

Selvityksen viides luku keskittyy tilastollisen analyysin tuloksiin. Luvussa selvitetään, miten kotitalousvähennysjärjestelmä vaikuttaa yritysten harmaan talouden riskiin ja onko kotitalousvähennysjärjestelmään osallistumisella vaikutusta yrityksen verovelvoitteiden hoitoon. Luvussa käsitellään myös vääransisältöisten kotitalousvähennysilmoitusten aiheuttamaa verojen menetystä koskevaa arviota. Kuudennessa luvussa käsitellään vaihtoehtoja kotitalousvähennysjärjestelmän kehittämiseksi harmaan talouden torjunnan näkökulmasta. Seitsemäs luku muodostaa yhteenvedon, minkä lisäksi siinä käsitellään tarpeita jatkotutkimukselle.

1.5 Kotitalousvähennyksen edellytyksiä ja tulkintakysymyksiä

Kotitalousvähennys myönnetään vain luonnolliselle henkilölle.⁴¹ Vähennyksen saa vain työn osuudesta, kun taas laskuun sisältyvät tarvike-, materiaali-, matka- ja kuljetuskustannukset ovat vähennyskelvottomia⁴². Kotitalousvähennyksen saamisen edellytyksenä on, että työstä maksetun työkorvauksen saaja on merkitty ennakkoperintärekisteriin ja harjoittaa tuloveron alaista toimintaa⁴³. Jos yritys tai yrittäjä ei suorituksen maksuhetkellä kuulu ennakkoperintärekisteriin, maksajan on myös toimitettava suorituksesta ennakonpidätys. Juuri ennakkoperintärekisteröintiä koskevan kriteerin on ajateltu turvaavan kotitalousvähennysjärjestelmän toimivuutta harmaata taloutta torjuvana verotukena. Tämä johtuu siitä, että ennakkoperintärekisteröintiä pidetään yhtenä palveluntarjoajan luotettavuuden mittarina ja rekisteröinnin on tarkoitus osoittaa, että yritys huolehtii ennakkoverojensa maksamisesta itse. Ennakkoperintärekisteriin voidaan jättää merkitsemättä hakija, joka on olennaisesti laiminlyönyt verotukseen tai kirjanpitoon liittyvät velvollisuutensa, tai jonka voidaan olettaa aiempien laiminlyöntiensä tai johtamiensa yritysten aiempien laiminlyöntien vuoksi laiminlyövä velvollisuutensa. Sama koskee liiketoimintakiellossa olevaa hakijaa.⁴⁴ Edelleen yritys voidaan myös poistaa rekisteristä vastaavin perustein ja rekisteröinnin edellytyksiä tarkastellaan niin kauan kuin yritystoiminta jatkuu. Vaikka ennakkoperintärekisterimerkinnän tarkastaminen on suorituksen maksajan velvollisuus, voi työn tehnyt yritys joutua kuluttajansuojalain perusteella vahingonkorvausvastuuseen, jos se on jättänyt kertomatta asiakkaalleen, että ei kuulu ennakkoperintärekisteriin⁴⁵.

⁴¹ Kuolinpesä voi saada vähennyksen henkilön kuolinvuodelta toimitettavassa verotuksessa, jos henkilö on vielä elinaikanaan tilannut ja maksanut työn.

⁴² Ks. tästä tarkemmin Verohallinto (2022). Kuitenkin tapauksessa KHO 2009:73 Korkein hallinto-oikeus linjasi, että kotitalousvähennyksen voi saada työkorvauksesta, joka sisältää myös koneen osuuden.

⁴³ TVL 127 b §. Ennakkoperintärekisteristä, rekisteriin merkitsemisestä ja rekisteristä poistamisesta säädetään ennakkoperintälain (EPL) 25-28 §:ssä.

⁴⁴ EPL 26 §.

⁴⁵ Korkein oikeus velvoitti päätöksessään KKO 2008:91 remonttiyrityksen korvaamaan asiakkaalleen 750 euroa vahingonkorvausta menetetyistä 1 165 euron kotitalousvähennyksestä, koska yritys ei ollut kertonut, että se ei ole ennakkoperintärekisterissä.

Kotitalousvähennys voidaan ottaa huomioon jo ennakkoperinnässä, jos verovelvollinen sitä vaatii.⁴⁶ Verovelvollisen on erikseen vaadittava kotitalousvähennystä OmaVerossa tai erillisellä kotitalousvähennyslomakkeella, jos vähennystä ei ole merkitty esitäytettyyn veroilmoitukseen jo valmiiksi oikeamääräisenä⁴⁷. Kotitalousvähennystä ei myönnetä verovelvollisen itse tekemästä työstä tai hänen kanssaan samassa taloudessa asuvan henkilön tekemästä työstä, vaikka työ tilattaisiin heidän omistamaltaan yritykseltä⁴⁸. Kotitalousvähennyksen oikeuttavana tavanomaisena hoiva- ja hoitotyönä ei pidetä sellaisia yksityisiä terveyden- ja sairaudenhoitopalveluja, joiden myynti on arvonlisäverotonta.

Vähennyskelpoisen työn on täytynyt tapahtua asunnossa, kun taas esimerkiksi muualla tapahtuva ruoan valmistus tai pesulapalvelut eivät ole vähennykseen oikeuttavaa työtä⁴⁹. Asuntoa, jossa työ on tehty, on tullut käyttää vakituksena asuntona, kakkosasuntona tai vapaa-ajan asuntona. Kotitalousvähennyksessä noudatetaan lisäksi niin kutsuttua pääasiallisuusperiaatetta. Näin ollen pienimuotoinen vähennyskelvotonkin työ, kuten avustaminen kaupassa sekä pankissa ja apteekissa asiointi toisen puolesta, voivat olla vähennykseen oikeuttavaa työtä, mikäli se tehdään osana muuta laajempaa vähennykseen oikeuttavaa työtä⁵⁰.

Kotitalousvähennystä koskevan sääntelyn ristiriita EU-oikeuden kanssa poistettiin vuonna 2013 hyväksymällä takautuvasti vuodesta 2007 lähtien kotitalousvähennyksen alaisiksi töiksi myös muussa ETA-valtiossa teetetyt työt, mikäli työn teettäjä osoittaa, että työn tekijällä ei ole maksu- eikä ilmoitus- tai kirjanpitolaiminlyönnejä. Ennen lakimuutosta vähennys hyväksyttiin vain niiden ulkomaisten yhtiöiden kohdalla, jotka olivat Suomen ennakkoperintärekisterissä, vaikka ulkomaiset yhtiöt eivät kaikissa tilanteissa voineet tulla rekisteröidyiksi⁵¹.

Kotitalousvähennys on siinä mielessä poikkeus verojärjestelmän yleisiin periaatteisiin, että luonteeltaan useimmat kotitalousvähennyksen piirissä olevat kulut ovat elantomenoja ja siten verotuksessa lähtökohtaisesti vähennyskelvottomia⁵². Vielä poikkeuksellisemman vähennyksestä tekee se, että vuodesta 2005 lähtien verovelvollinen on voinut antaa vanhemmilleen tai isovanhemmilleen käytännössä verovähennyskelpoisen lahjan, mikäli hän ostaa heille kotitalousvähennyksen alaista työtä. Tällainen lahja on lisäksi saajalleen verovapaa⁵³.

⁴⁶ Kustannusten hyväksyminen ennakonpidätysprosentin perusteeksi ei kuitenkaan anna verovelvolliselle luottamuksensuojaa lopulliseen verotukseen, ks. tästä KHO 2012:21. Työkustannusten maksutositteet on säilytettävä ja niiden perusteella verovelvollinen voi tarvittaessa osoittaa vähennyksen perusteiden täyttymisen. Ks. Verohallinto (2022), luku 13.1.

⁴⁷ Näitä ovat lomakkeet 14A, 14B, tai 14C.

⁴⁸ HE 144/2006.

⁴⁹ Ks. tästä esim. KHO 2001:52.

⁵⁰ Ks. tarkemmin pääasiallisuusperiaatteesta esim. Määttä (2019), 76–79.

⁵¹ TVL 127 b §:n 2 kohta. Ks. tästä tarkemmin esim. Lyly (2021) ja Kuopion HAO:n ratkaisu 28.02.2011 T 11/0111/1.

⁵² Asiaa on käsitelty jo ensimmäisen kotitalousvähennyskokeilun käyttöönoton yhteydessä (HE 85/1997, luku 1).

⁵³ Asiaan otettiin lainvalmistelun yhteydessä kantaa esimerkiksi Valtiovarainvaliokunnan toimesta (VaVM 38/2004).

1.6 Aikaisempi tutkimus

Kotitalousvähennysjärjestelmää on tutkittu entuudestaan useista eri näkökulmista niin oikeuskirjallisuudessa kuin tutkimusraporteissakin. Aiheesta on julkaistu raportteja esimerkiksi eri tuloryhmien ja palvelujen näkökulmasta⁵⁴. Oikeuskirjallisuus on puolestaan keskittynyt muun muassa kiinteistö- ja asunto-osakeyhtiöitä liittyviin kysymyksiin⁵⁵. Lisäksi kotitalousvähennyistä on käsitelty yhdessä väitöskirjassa osana kodin verotukia⁵⁶. Kotitalousvähennyksen keskeisimpien tavoitteiden mukaisesti kenties suurin huomio myös tutkimuskirjallisuudessa on kuitenkin keskittynyt sen vaikutuksiin työllisyyden ja harmaan talouden torjunnan kannalta.

Erityisesti kotitalousvähennyksen aiheuttamia työllisyysvaikutuksia on tutkittu verrattain paljon. Järjestelmän oltua käytössä muutaman vuoden ajan, teetti Työministeriö selvityksiä järjestelmän aiheuttamista työllisyysvaikutuksista.⁵⁷ Näiden kyselytutkimuksiin perustuvien selvitysten mukaan vähennyksellä oli merkittäviä työllisyysvaikutuksia. Tutkimukset saivat kuitenkin osakseen myös kritiikkiä, sillä kyselytietojen perusteella vähennyksiä olisi haettu paljon enemmän kuin Verohallinnon tietojen mukaan oli tosiasiaissa tapahtunut. Lisäksi kyselytutkimuksissa työllisyyden arvioitiin kasvaneen erityisesti rakennusalalla, vaikka alalla valitsi tuolloin jo entuudestaan käytännössä täystyöllisyys.⁵⁸ Tutkimuksen tuloksia on arvioitu tarkemmin myös kansainvälisissä vertailuissa⁵⁹.

Aikaisempien tutkimusten perusteella voidaan perustellusti olettaa, että tuen työllisyysvaikutukset olisivat paremmat kohdentuessaan sektoreille, joilla on korkea työttömyysaste ja matala työvoiman kysyntä. Suomessa on arvioitu, että kotitalousvähennyksellä on todennäköisesti ollut kysyntää ja työllisyyttä lisäävä vaikutus ainakin siivouspalveluissa.⁶⁰ Sen sijaan esimerkiksi Ruotsissa vähennyksen vaikutukset siivousalan palvelujen kulutukseen ja työllisyyteen ovat jääneet tutkimusten mukaan hyvin vähäisiksi.⁶¹ Uusien yritysten syntyminen vaikutuksia ei useinkaan ole tutkimuksissa selvitetty, vaan vertailua on tehty samoilla yritysjoukoilla. Myöskään verotuen hintaa suhteessa työllisyyden kautta tulleisiin hyötyihin ei ole tarkemmin mitattu.

Kotitalousvähennyksen ja sitä koskevien muutosten vaikutusten arviointia vaikeuttaa muun muassa se, että verovähennysten kaltaiset tukijärjestelmät vaikuttanevat käytännössä vasta pitkän ajan kuluessa ihmisten oppiessa hiljalleen hyödyntämään vähennysmahdollisuutta. Tällaisia muutoksia on vaikea havaita lyhyen seuranta-ajan kuluessa. Tutkimusten mukaan ihmiset eivät myöskään tunne kotitalousvähennykseen liittyviä sääntöjä kovin hyvin ja monet

⁵⁴ Grönberg ja Rauhanen (2015), Sitra (2015) ja Lith (2020).

⁵⁵ Esim. Svensk (2010), Urpilainen ja Vahtera (2009) ja Myllymäki (2021).

⁵⁶ Lyly (2021).

⁵⁷ Niilola et al. (2005) ja Niilola et al. (2006).

⁵⁸ Uusitalo (2005). Ks. myös Valtakarim ja Niilolan vastine (2005).

⁵⁹ Farvaque (2013).

⁶⁰ Niilola (2005) ja Hirvonen et al. (2010), s. 32.

⁶¹ Harju et al. (2021) ja Riksrevisionen (2020). Jälkimmäisen mukaan ulkomailla syntyneiden alan työntekijöiden työmarkkina-asema on kohentunut ja vähennyksen avulla palveluita ostaneiden lapsiperheiden työn tarjonta lisääntynyt, mutta tutkimustuloksiin liittyy epävarmuustekijöitä.

hakevat vähennystä pienemmän määrän kuin mihin olisivat oikeutettuja⁶². Vähennyksen saamisen viive saattaa myös vähentää kuluttajan hintavaikutukselle antamaa painoarvoa, vaikka tosiasiaa verohyödyn voisi saada edukseen varsin pian hakemalla uutta verokorttia.

Suomen kotitalousvähennyksen vaikutuksia harmaaseen talouteen on pyritty selvittämään muutamilla eri menetelmillä ja tutkimusasetelmilla. Tsupari ja Virén laativat ennen vähennysjärjestelmän voimaantuloa kahdelle tuhannelle kotitaloudelle kyselytutkimuksen, jonka mukaan 2/3 kotitalouksissa tehtävästä ulkopuolisesta työstä arvioitiin olevan sellaista, joista ei maksettu veroja tai työnantajamaksuja⁶³. Ennen verovähennysjärjestelmän voimaantuloa tehtyjen yritys­kyselyjen mukaan pimeän työn osuus oli kotitalouspalvelu­aloilla lähes 60 prosenttia⁶⁴. Järjestelmän käyttöönoton jälkeen tehdyissä yritys­kyselyissä arvioitiin pimeän työn osuuden pudonneen neljännekseen⁶⁵. On kuitenkin huomionarvoista, että kyselyihin perustuvissa tutkimuksissa vähennykseen oikeutetulla kuluttajalla on voinut olla intressi yliarvioida vähennyksen vaikutuksia omaan kulutuskäyttäytymiseensä ja toisaalta vähennysjärjestelmän johdosta kasvavasta kysynnästä välillisesti hyötyvillä vastaajilla on saattanut olla intressi yli­korostaa järjestelmän hyötyjä.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus ei vuoden 2021 julkaisussaan havainnut kotitalous­vähennystä koskevien muutosten vähentäneen harmaata taloutta. Tilastollinen analyysi koski vuotta 2009, jolloin kotitalousvähennyksen enimmäismäärää nostettiin. Tutkimuksessa tarkasteltiin yritysten Verohallinnolle raportoimia myyntejä, joissa oletettiin tapahtuvan kasvua, mikäli veronkierto vähenisi. Muutosta myynneissä ei kuitenkaan havaittu.⁶⁶ Muutoksen kanssa samaan ajankohtaan ajoittunut kansainvälinen finanssikriisi aiheutti Suomen kansantalouteen voimakkaan reaalityalouden shokin. Vaikka suhdanneshokki pyrittiin huomioimaan *difference-in-difference* -menetelmällä toteutetussa analyysissä vertaamalla rakennus­alaa mahdollisimman samanlaisiin toimialoihin, on epävarmaa, vaikuttiko suhdanneshokki yhtä voimakkaasti vertailutoimialoihin kuin se vaikutti rakentamiseen⁶⁷. Tältä osin epävarmuustekijöitä liittyy myös siihen, oliko toimialakohtainen mittaus luotettava, koska toimialakoodit eivät ole täysin paikkansapitäviä. Yritys saattaa myös harjoittaa toimialakoodista riippumatta usean eri sektorin palveluntuotantoa eivätkä läheskään kaikki rakennustoimialan yritykset tuota kotitalousvähennykseen oikeuttavia palveluita. Vastaavasti kontrolliryhmän yrityksiin saattaa toimialatasolla kuulua myös yrityksiä, jotka ovat tehneet kotitalousvähennykseen oikeuttavaa työtä.

⁶² Harju et al. (2021).

⁶³ Tsupari ja Viren (1996).

⁶⁴ Lith (2011), s. 48.

⁶⁵ Niilola (2005).

⁶⁶ Harju et al. (2021)

⁶⁷ Taloustaantumien vaikutusten voisi perustellusti olettaa olevan remonttipalveluiden piirissä lähtökohtaisesti suuremmat kuin esimerkiksi vertailutoimialana olleilla autokorjaamoilla. Tämä johtuu siitä, että autokorjaamopalvelujen kysyntä on joustamattomampaa muun muassa sen vuoksi, että kolarin sattuessa auto korjataan yleensä vakuutuksen nojalla heti ja muiden vikojen kohdallakin auto on usein työssäkäynnin vuoksi välttämätöntä saada käyttökuntoon mahdollisimman pian vakuutuksesta riippumatta. Sen sijaan kotiin tehtävien remonttien kohdalla käytettävissä olevien varojen vähentyminen johtaa todennäköisemmin siihen, että kysyntä rajoittuu pääasiassa välttämättömiin remonteihin ja harkinnanvaraiset projektit vähenevät.

Harmaan talouden torjunnan näkökulmasta yhtenä tarkastelutapana on aikaisemmissa tutkimuksissa ollut myös sen selvittäminen, miten kotitalousvähennyksen alaisia palveluja tarjonneet yritykset eroavat muista yrityksistä. Lithin mukaan kotitalousvähennyksen alaisia palveluja tuottaneiden yritysten taloudellinen kehitys oli vuonna 2009 liikevaihdolla mitattuna parempaa kuin yrityskentässä keskimäärin. Verohallinnon tilastojen mukaan palveluntuottajien keskuudessa oli kuitenkin yhtä paljon verovelkaisia riskiyrityksiä kuin muissakin yrityksissä. Suuren riskin yrityksiksi arvioituja yhtiöitä oli 6 prosenttia palveluntuottajista.⁶⁸

Euroopassa Suomen kotitalousvähennysjärjestelmää vastaavien tukijärjestelmien vaikutusta harmaaseen talouteen on tutkittu melko vähän ja usein perustuen kyselytutkimuksiin. Tutkimuksia löytyy esimerkiksi koskien Ranskan⁶⁹ ja Ruotsin⁷⁰ järjestelmiä. Tukijärjestelmien ja yhteiskuntien erojen myötä näiden tutkimusten relevanssi Suomessa voimassa olevan kotitalousvähennysjärjestelmän näkökulmasta on melko vähäinen. Tämän selvityksen kannalta relevantein ulkomainen julkaisu on Belgian palvelusetelipohjaista kotitalousvähennysjärjestelmää koskeva Adriaenssensin ja muiden tutkimus. Siinä havaittiin laajan eurobarometri-kyselytutkimusaineiston avulla, että Belgian järjestelmän kattamat työt (siivous ja vaatteiden silitys) hankittiin merkittävästi harvemmin pimeästi kuin järjestelmän ulkopuoliset työt (puutarhanhoito ja remontointi).⁷¹ Nyt käsillä olevan selvityksen teoriataustan kannalta mielenkiintoisin Belgian järjestelmää koskevassa tutkimuksessa esiin noussut havainto oli sosiaalisten suhteiden merkitys pimeän työn hankinnassa. Tutkimuksen hypoteesien taustalla oli teoria siitä, kuinka vahva sosiaalinen suhde ja keskinäinen luottamus edesauttaa työn hankkimista epävirallisesti, koska se vähentää tarvetta vahvistaa transaktio laillisesti. Tämä johtaa siihen tutkimuksessa empiirisestikin tehtyyn havaintoon, että jos kotitalous on palkannut pitkäaikaisesti esimerkiksi siivoojaan pimeästi, on kynnys työsuhteen virallistamiseksi korkea ja kotitalous palkkaa vasta seuraavan työntekijän vähennystä hyödyntäen, kun edellinen työsuhde loppuu.

Edellä mainitussa Belgian järjestelmää koskevassa tutkimuksessa esiin tuotu sosiaalisia suhteita painottava näkökanta tarkoittaa sitä, että kotitalousvähennyksen alaisissa töissä on järjestelmän avokäisyydestä riippumattonta kitkaa, kun kotitalous asettaa etusijalle henkilökohtaisesti tutun henkilön työllistämisen sen sijaan, että valitsisi muodollisia säännöksiä noudattavan sopimuksen entuudestaan tuntemattoman palveluntarjoajan kanssa. On huomattava, että Belgian verotukijärjestelmä on poikkeuksellisen avokätinen ja tutkijoiden kyselytutkimusaineiston perusteella se laskee tuen piirissä palkatun työntekijän tuntipalkan kulluttajalle jopa alhaisemmaksi kuin pimeästi palkatun työntekijän. Tutkimuksen löydöksellä on Suomenkin järjestelmän kannalta vaikutusta, sillä se tarkoittaa, että harmaan talouden osuutta voidaan vähentää vain tiettyyn pisteeseen saakka. Yhteiskuntien välillä on toki eroja sen osalta, kuinka paljon niiden kansalaiset luottavat virallisiin instituutioihin ja kuinka paljon taas kanssaihmiisiin ja henkilökohtaisiin suhteisiin. Suomessa on perinteisesti ollut korkea luottamus valtion instituutioihin, ja kansalaiset luottavat enemmän instituutioon kuin

⁶⁸ Lith (2011), s. 9. Suuren riskin yrityksiksi katsottiin yhtiöt, joiden verovelkojen määrä oli vähintään 15 000 euroa.

⁶⁹ Flipo (1998) ja Credoc (2017).

⁷⁰ Skatteverket (2011).

⁷¹ Adriaenssens et al. (2023)

instituutiota edustavaan henkilöön.⁷² Suomen kaltaisessa yhteiskunnassa informaalit suhteet siis oletettavasti vaikuttavat vähemmän harmaan talouden esiintymiseen, mutta niiden merkitystä ja olemassaoloa ei voi kiistää.

1.7 Selvityksen merkitys

Kotitalousvähennysjärjestelmää ei ole aikaisemmin juurikaan tutkittu verovalvontalähtöisestä tutkimusasetelmasta. Nyt käsillä olevassa selvityksessä tarkastellaan kotitalousvähennykseen liittyvää verovalvontaa ja vertailutietojen hyödyntämistä muun muassa verotarkastuskertomusten ja asiantuntijahaastattelujen avulla. Selvitys täyttää myös tutkimuskirjallisuudessa olevan aukon koskien järjestelmään kohdistuvia väärinkäytöksiä ja niiden aiheuttamia veromenetyksiä, joita ei ole tarkasteltu aikaisemmin juuri lainkaan⁷³. Selvitys poikkeaa aikaisemmista järjestelmien vertailua koskeneista tutkimuksista siten, että selvityksessä syvennyttään tarkemmin eri valtioiden järjestelmiin tarkastelemalla niiden tuomia hyötyjä verovalvonnan ja harmaan talouden torjunnan näkökulmista⁷⁴. Selvityksessä on käytävissä hyvin kattava yrityskohtainen verotustietoihin perustuva aineisto, joka mahdollistaa aikaisempaa tarkemman tilastollisen analyysin. Olemme voineet tarkastella lähemmin yrityksiä, joiden liikevaihdosta kotitalousvähennyksen alainen työ muodostaa merkittävän osan ja tämän lisäksi käytössämme on ollut konkreettisia havaintoja harmaasta taloudesta verotarkastusten muodossa. Näin ollen vähennysjärjestelmän vaikutuksista saadaan aikaisempaa tarkempaa tietoa.

Kotitalousvähennysjärjestelmän olemassaolon yksi keskeinen peruste on torjua harmaata taloutta. Siksi onkin tärkeää selvittää, miten vähennys täyttää sille asetetut harmaan talouden torjunnan tavoitteet ja olisiko järjestelmää tarpeen kehittää joiltain osin. Verotuki pienentää henkilöiden tuloveroista muodostuvaa verokertymää vuosittain yli 400 miljoonaa euroa, minkä vuoksi tuen hyötyjen selvittäminen on yhteiskunnallisesti merkittävää. Selvitys tuottaakin tietoa ennen kaikkea yhteiskunnallisen päätöksenteon tueksi. Myös tiedon tuottaminen järjestelmän kehitystarpeiden arvioimiseksi on tässä mielessä olennaista. Esimerkiksi selvityksen laadullisen analyysin perusteella on selvää, että pelkästään yrityksen ennakkoperintärekisteriin kuulumisen ei torju kattavasti harmaata taloutta.

Välillisesti selvitys voi tuottaa tietoa verovalvonnan kohdentamisen tehostamiseksi. Lisäksi analyysi järjestelmän väärinkäytöksistä ja niiden mittakaavasta voi tarjota näkökulmia näiden haasteiden torjumiseksi.

⁷² Simonen ja muut (2021)

⁷³ Tarkemmin tätä näkökulmaa on käsitelty ainoastaan Lith (2011).

⁷⁴ Vertailut ovat muutoinkin rajoittuneet pääosin Suomen ja Ruotsin järjestelmien vertailuun. Ks. esim. Häkkinen Skans (2011). Järjestelmien eroja on tarkasteltu myös esimerkiksi julkaisuissa Lith (2011) ja Grönberg ja Rauhanen (2015).

2 Aineisto, menetelmät ja rajaukset

2.1 Aineisto

2.1.1 Tilastollisen analyysin aineisto

Tämän selvityksen tilastollista analyysiä koskeva aineisto on rajattu koskemaan vuosien 2018–2021 verotustietoja. Rajauksen perusteena on Verohallinnon tietojärjestelmä uudistus, jonka myötä henkilöiden tuloverotuksen tiedot ovat saatavissa uudesta tietojärjestelmästä vuodesta 2018 alkaen. Harmaan talouden riskisyyden tilastollisen estimoinnin harjoitusaineistossa käytetään lisäksi vuoden 2017 tietoja, koska riskisyyttä arvioiva koneoppimismalli⁷⁵ ei hyödynnä kotitalousvähennystietoja ja kaikki sen tarvitsema tieto on saatavilla jo vuodesta 2017 alkaen⁷⁶.

Tilastollisen estimoinnin tutkimusjoukossa on pelkästään osakeyhtiöitä eli aineiston ulkopuolelle rajataan elinkeinonharjoittajat ja yhtymät, sekä palkansaajana toimineet henkilöasiakkaat. Osakeyhtiöt tuottavat valtaosan kotitalousvähennyksen alaisista työsuorituksista⁷⁷, joten rajaus on järkevää tehdä aineiston yhdenmukaisuuden vuoksi⁷⁸. Selvityksessä ei myöskään huomioida ollenkaan 14 B-lomakkeella ilmoitettavia kotitalousvähennykseen oikeuttavia palkkoja⁷⁹. Palkkojen vähäinen määrä verrattuna maksettuihin työkorvauksiin voi selittyä osittain sillä, että palvelun ostaminen yritykseltä laskulla on yksinkertaisempaa kuin työntekijän palkkaaminen. Lisäksi kotitalousvähennys voi näyttäytyä työn teettäjän näkökulmasta houkuttelevammalta yritykseltä ostettaessa, vaikka esimerkiksi laskuun sisältyvän arvonlisäveron osuuden, hallintokulujen ja matkakulujen jälkeen työn teettäjälle maksettavaksi jäävä kokonaishinta ei olisi pienempi kuin palkan kustannuksetkaan. Lisäksi työn takuu on tyypillisesti kattavampi yritykseltä ostettaessa. Lainsäätäjä on pyrkinyt poistamaan työn teettämismuotojen välille ajoittain syntyneitä epäneutraalisuutta prosentiosuuksia koskevin muutoksin⁸⁰.

Selvityksen aineiston ydin koostuu kotitalousvähennysilmoituksista, yritysten tuloveroilmoituksista (6B), arvonlisäveroilmoituksista, tulorekisteritiedoista sekä verotarkastustiedoista. Näiden lisäksi käytetään laajalti Verohallinnon tietojärjestelmän muita tietoja, kuten esimerkiksi tietoa yrityksen verovelasta. Näitä tietoja käytetään sekä yritysten harmaan talouden riskisyyden arviointiin että yritysten tasapainottamiseen kotitalousvähennysjärjestelmän

⁷⁵ Vastemuuttujasta ja sen tilastollisesta estimoinnista kerrotaan lisää luvussa 2.1.3.

⁷⁶ Yhteisöjen tulovero siirtyi Verohallinnon uuteen tietojärjestelmään verovuodesta 2017 alkaen, henkilöiden tulovero taas vuodesta 2018. Harmaan talouden riskisyyttä arvioiva koneoppimismalli ei hyödynnä henkilöiden tuloverotuksen tietoja, joten sen opettamiseen voidaan hyödyntää jo vuoden 2017 tietoja.

⁷⁷ Lomakkeella 14A ilmoitetuista kotitalousvähennyksen alaisista töistä osakeyhtiöt ovat tehneet noin 69 prosenttia ja nämä työt vastaavat yli 81 prosentista kaikesta euromääräisestä laskutuksesta.

⁷⁸ Elinkeinonharjoittajat poikkeavat merkittävästi osakeyhtiöistä toiminnaltaan, eikä elinkeinotoiminnan veroilmoitus vastaa täysin osakeyhtiöiden jättämää veroilmoitusta 6B. Tämän lisäksi elinkeinonharjoittajien harmaan talouden riskisyyden päättely poikkeaa olennaisesti osakeyhtiöistä.

⁷⁹ Työntekijälle maksetun palkan kotitalousvähennystä koskevan lomakkeen 14 B:n oli jättänyt vain alle 11 000 verovelvollista vuonna 2021, yrityksiltä ostettua palvelua koskevan lomakkeen 14 A:n lähes 490 000.

⁸⁰ ks. esim. HE 146/2004.

kausaaliefektin löytämiseksi. Yritysten ominaisuuksien tasapainottamiseen käytettävistä menetelmistä kerrotaan enemmän luvussa 2.2.4.

Harmaan talouden riskisyyttä arvioivan koneoppimismallin rakentamiseen käytetään koko verotarkastettua yritysjoukkoa toimialasta riippumatta. Varsinainen vaikuttavuusanalyysi tehdään rajaamalla yritykset toimialan perusteella. Analyysissä on mukana ne yritykset, jotka kuuluvat sellaisille toimialoille, joilla vuosina 2018–2021 a) vähintään 40 prosenttia yrityksistä on tehnyt kotitalousvähennyksen alaista työtä ja b) toimialalle kuuluu keskimäärin vähintään 200 yritystä per vuosi. Näitä toimialoja on yhteensä 16 ja ne on listattu taulukossa 1.

Taulukko 1. Kotitalousvähennystoimialat ja osuus kotitalousvähennykseen oikeuttavaa työtä sisältäneistä yritysten tilikausista aikavälillä 2018–2021

Toimiala	Osuus *
88101 Kotipalvelut ikääntyneille ja vammaisille	76,9
43910 Kattorakenteiden asennus ja kattaminen	72,2
43210 Sähköasennus	72,1
43220 Lämpö-, vesijohto- ja ilmastointiasennus	69,8
43330 Lattianpäällystys ja seinien verhoilu	65,7
81210 Kiinteistöjen siivous	63,3
43341 Maalaus	63,3
81300 Maisemanhoitopalvelut	58,1
43320 Rakennuspuusepän asennustyöt	54,6
41200 Asuin- ja muiden rakennusten rakentaminen	49,5
81100 Kiinteistönhoito	48,8
43120 Rakennuspaikan valmistelutyöt	46,1
47521 Rauta- ja rakennustarvikkeiden yleisvähittäiskauppa	45,6
42999 Muu muualla luokittelematon maa- ja vesirakentaminen	43,8
16239 Muu rakennuspuusepäntuotteiden valmistus	43,6
43999 Muu muualla luokittelematon erikoistunut rakennustoiminta	42,7

* Osuus lasketaan neljän vuoden ajalta yritys-vuosi-yhdistelmästä. Jos esimerkiksi toimialalla kaikki yritykset ovat tehneet neljän vuoden sisällä kahden erillisen vuoden aikana yli euron verran kotitalousvähennyksen alaista työtä, olisi osuus 50 %, vaikka 100 % yrityksistä olisi neljän vuoden sisällä tehnyt joinain vuosina kotitalousvähennyksen alaista työtä.

Tällä tavalla mukaan rajataan yrityksiä vain sellaisilta toimialoilta, joilla kotitalousvähennyksen alaisen työn tekeminen on merkittävää ja varmistetaan myös toimialan riittävä koko uskottavan tilastollisen analyysin tekemiseen. Näillä ehdoilla mukaan rajautuu 16 eri toimialaa, joilla on toiminut vuosina 2018–2021 yhteensä 24 402 eri yritystä. Näistä kotitalousvähennyksen alaista työtä on tehnyt vähintään yhtenä neljästä vuodesta 16 241 eri yritystä. Näistä kuitenkin kaikkina aineiston aktiivisina vuosina kotitalousvähennyksen alaista työtä on tehnyt vain 9 425 yritystä. Monelle yritykselle siis kotitalousvähennyksen alainen työ on vain satunnainen lisä palvelukokonaisuuteen, eikä merkittävä osa yrityksen liikevaihtoa. Rajaaminen tiettyihin toimialoihin tarkoittaa sitä, että moni kotitalousvähennyksen alaista työtä tehnyt yritys jää kohdejoukon ulkopuolelle, mutta näin varmistetaan hyvä tutkimusasetelma ja vertailukelpoinen kontrolliryhmä. Esimerkiksi laskutuspalveluyritysten alla tehdään paljon kotitalousvähennykseen oikeuttavaa työtä, mutta ne eivät kuulu kohdejoukkoon.

Kotitalousvähennyksjärjestelmä ei oletettavasti harmaan talouden torjunnan näkökulmasta vaikuta yhtä laajasti sellaisiin yrityksiin, jotka tuottavat kotitalousvähennykseen oikeuttavia palveluja vain hyvin satunnaisesti. Yksittäiset kotitalousvähennyksen alaiset työt saavat

yrittäjien mahdollisesti ilmoittamaan niistä saadut tulot oikein, mutta niillä tuskin on merkittävää käyttäytymisefektiä yrityksen toiminnan kokonaiskuvassa. Myös vähennysjärjestelmän tuottamat vertailutiedot ovat tällöin vähäiset. Tästä syystä selvityksessä määritellään kotitalousvähennyksen alaista työtä tekeviksi yrityksiksi vain ne, jotka ovat selvityksen ajanjakson aikana saaneet vähintään 15 prosentin liikevaihdostaan kotitalousvähennyksen alaisen työn laskuttamisesta tai jotka ovat keskimäärin laskuttaneet yli 100 000 euron edestä kotitalousvähennyksen alaista työtä per vuosi. Jos siis yritys on vain yhtenä neljästä vuodesta ylittänyt 15 prosentin rajapyykin, ei sitä luokitella kotitalousvähennyksen alaista työtä tekeväksi yritykseksi. Tällä rajauksella pyritään varmistamaan se, että yritys on aidosti laajasti tekemisissä kotitalousvähennysjärjestelmän kanssa, jolloin se on tietoinen järjestelmän toiminnasta ja sen Verohallinnolle tuottamasta vertailutiedosta. Tällä rajauksella kotitalousvähennysjärjestelmän piirissä toimiviksi yrityksiksi määritellään yhteensä 9 438 eri yritystä.

2.1.2 Verrokkitoimialat

Selvityksessä tehdään kotitalousvähennysjärjestelmän harmaata taloutta torjuvan vaikutuksen arviointia niin toimialojen sisällä kuin toimialojen välilläkin. Jälkimmäisessä tutkimusasetelmassa muodostetaan kotitalousvähennysjärjestelmän piirissä olevan toimialan ja tälle läheisen, mutta kotitalousvähennysjärjestelmän ulkopuolisen verrokkitoimialan pareja. Toimialat, joille pyritään etsimään verrokki, ovat samat 16 toimialaa, jotka esiteltiin edellisessä luvussa.

Taulukko 2. Kotitalousvähennyksen toimialat ja niiden verrokkitoimialat

Toimiala	Verrokkitoimiala
16239 Muu rakennuspuusepäntuotteiden valmistus	16231 Puutalojen valmistus
41200 Asuin- ja muiden rakennusten rakentaminen	42110 Teiden ja moottoriteiden rakentaminen
42999 Muu muualla luokittelematon maa- ja vesirakentaminen	42910 Vesirakentaminen
43120 Rakennuspaikan valmistelutyöt	71126 Muu rakennustekninen palvelu
43210 Sähköasennus	27120 Sähkönjakelu- ja valvontalaitteiden valmistus
43220 Lämpö-, vesijohto- ja ilmastointiasennus	43291 Lämpö-, ääni- ja värinäeristeiden asennus
43320 Rakennuspuusepän asennustyöt	43292 Hissien ja liukuportaiden asennus
43330 Lattianpäällystys ja seinien verhoilu	95240 Huonekalujen ja kodin kalusteiden korjaus
43341 Maalaus	43390 Muu rakennusten viimeistely
43910 Kattorakenteiden asennus ja kattaminen	43120 Rakennuspaikan valmistelutyöt
43999 Muu muualla luokittelematon erikoistunut rakennustoiminta	43110 Rakennusten ja rakennelmien purku
47521 Rauta- ja rakennustarvikkeiden yleisvähittäiskauppa	47522 Maalien vähittäiskauppa
81100 Kiinteistöhoito	47596 Lukkoseppä- ja avainliikkeet
81210 Kiinteistöjen siivous	38210 Tavanomaisen jätteen käsittely ja loppusijoitus
81300 Maisemanhoitopalvelut	71110 Arkkitehtipalvelut
88101 Kotipalvelut ikääntyneille ja vammaisille	56290 Henkilöstö- ja laitosruokat

Verrokkitoimialojen valinta ei ole yksinkertaista, sillä yritysten tulisi olla eri toimialoilla mahdollisimman samankaltaisia ja toimia samanlaisessa toimintaympäristössä, jotta kotitalousvähennysjärjestelmän voimassaolo olisi merkittävin ero eri toimialojen välillä. Yritysten ominaisuudet, kuten taloudellinen tilanne ja riskisyys, vakioidaan malleissa. Näin eri toimialojen yrityksiä pyritään vertaamaan mahdollisimman samankaltaiseen toimijaan verrokkitoimialalta. Tästä huolimatta eri toimialojen yritysten välille jää eroja, joita ei voida huomioida ja

jotka voivat vaikuttaa saataviin estimaatteihin. Esimerkiksi jos se, että kotitalousvähennysjärjestelmä on voimassa yhdellä toimialalla, mutta ei toisella, voi houkutella erilaisia toimijoita eri toimialoille.

Verrokkitoimialojen valinnassa painotettiin muun muassa toimialojen samankaltaisuutta, toisiaan vastaavaa toimintaympäristöä, sekä sitä, että toimialojen välillä on käyty rajanvetoa myös verotus- ja oikeuskäytännössä. Huomioimme myös joidenkin alojen luvanvaraisuuden, mikä saattaisi vaikuttaa toimialan yritysten velvoitteidenhoidon tasoon. Lisäksi harmaan talouden riskiin vaikuttavat muut erot yritysten välillä on pyritty tasapainottamaan jäljempänä tarkemmin kuvattujen painotus-, kaltaistus- ja koneoppimismenetelmien avulla. Osa verrokki-toimialojen asiakkaista on tuki pääosin muita kuin kotitalouksia, mutta harmaata taloutta ilmenee kuitenkin pääosin kaikilla toimialoilla vaihtelevilla asiakaskunnilla. Täysin vastaavien vastinparien löytäminen toimialoista on mahdotonta.

2.1.3 Harmaa talous tilastollisena muuttujana

Harmaa talous on tunnetusti ilmiö, jota ei voida mitata harhattomasti ja josta saatavat konkreettiset havainnot ovat aina vain osa totuudesta. Tästä syystä on hyvin haastavaa mitata ulkopuolisen tekijän vaikutusta harmaan talouden toimintaan. Yrityksen osallistuminen harmaan talouden piiriin kuuluvaan toimintaan voidaan tietää ainoastaan niiden yritysten osalta, joihin on kohdistunut tarkempaa verovalvontaa. Verotarkastetut yritykset ovat vain pieni ja riskiperusteisesta valikoinnista johtuen vinoutunut alijoukko koko yrityspopulaatiosta, jolloin tästä joukosta tehtävät päätelmät eivät yleisty ongelmitta koskemaan koko populaatiota.

Koska "harmaa talous" ei ole objektiivisesti ja virheettömästi mitattavissa oleva suure, joudutaan sitä approksimoimaan verotarkastusten tietoja hyödyntämällä. Tässä selvityksessä harmaa talous määritellään verotarkastuksissa todettujen konkreettisten havaintojen kautta. Käytetty harmaan talouden vastemuuttuja perustuu Harmaan talouden selvitysyksikössä (jatkossa Selvitysyksikkö) käytettyyn yleiseen harmaan talouden toimijan määrittelyyn. Samaa määrittelyä hyödynnettiin aikaisemmin julkaistussa selvityksessä "Miten verovelka ja harmaa talous liittyvät toisiinsa".⁸¹ Tarkastetut yritykset luokitellaan tarkastuksessa esiintyvien erilaisten tekotapojen havainnoimisen perusteella kahteen luokkaan, joita ovat harmaat ja valkoiset yritykset.

Vastemuuttuja on vuosikohtainen riippuen siitä, minä vuonna määritellyt teot ovat tapahtuneet. Yrityksen on siis verotarkastusaineistossa mahdollista esiintyä yhtenä vuotena harmaan talouden toimijana ja toisena verosäännösten mukaisesti toimivana, mutta yleisimmin yritys esiintyy harmaana kaikkina verotarkastuksen kohdevuosina. Noin 40 prosenttia kaikista tarkastetuista yrityksistä on tämän määrittelyn perusteella harmaita. Tämä osuus on huomattavasti korkeampi, kuin harmaan talouden yritysten aito esiintyvyys suomalaisessa yrityskehityksessä, johtuen verotarkastusten pääsääntöisestä riskiperusteisuudesta.

⁸¹ Harmaan talouden selvitysyksikkö (2022).

Tulosten luotettavuuden ja yleistettävyyden vuoksi vastemuuttuja muodostetaan kahdella tavalla. Ensinnäkin on konkreettisiin verotarkastushavaintoihin perustuva kaksiluokkainen muuttuja, joka päätellään verotarkastettujen yritysten alajoukolle. Tämän lisäksi kaikille yrityksille luodaan verotarkastusaineistoon pohjautuvan tilastollisen estimoinnin avulla tilastollinen vastemuuttuja. Tämä on prosentuaalinen muuttuja, joka saa arvoja nollan ja sadan väliltä.

Harmaan talouden toiminnan todennäköisyyttä estimoiva tilastollinen malli ennustaa käytännössä sitä, kuinka todennäköisesti yritykseltä löytyisi määriteltyjä harmaan talouden tekoja, jos se tarkastettaisiin. Malli⁸² opetetaan verotarkastettujen yritysten joukkoon, jossa kunkin yrityksen osalta tiedetään, että onko yritys harmaan talouden toimija vai ei. Tarkastuksen lopputulosta pyritään ennustamaan hyödyntäen isoa joukkoa ennustavia muuttujia. Malli oppii ennustavien muuttujien avulla harmaiksi todettujen yritysten ominaispiirteitä ja antaa korkeat riskiarvot niitä muistuttaville tarkastamattomille yrityksille. Koska tarkastetut yritykset ovat lähitökohtaisesti keskimääräistä riskisempiä, arvioi malli myös harmaan talouden toiminnan olevan yleisempää, kuin se yritysten joukossa aidosti on. Se kuitenkin pystyy kelvollisesti erottelemaan riskiyritykset vähemmän riskisistä ja tuottaa siten käyttökelpoista tietoa yrityskentän riskisyydestä.

Tarkastettujen yritysten joukko on pieni ja riskiperusteisen valikoinnin vuoksi vinoutunut, jolloin tästä joukosta ei voida tehdä yleistyksiä, jotka pätsivät koko yrityspopulaatioon. Toisaalta koko yrityspopulaatiolle päätelty tilastollinen harmaan talouden vastemuuttuja sisältää ennustamisen tuomaa epävarmuutta ja ennusteet voivat olla myös vinoja tarkastettujen yritysten joukon vinoutumien vuoksi. Pelkkien tarkastettujen aineistoon pohjautuvat tulkinnat ovat siis toisaalta virheettömämpiä, koska niihin ei kuulu estimoinnin aiheuttamaa epävarmuutta. Pelkkiin verotarkastuksiin perustuvat arviot ovat myös rajoittuneempia, koska niistä saatuja tuloksia ei voida ongelmitta yleistää koskemaan kaikkia yrityksiä. Tilastolliseen mallintamiseen perustuva estimaatti taas sisältää mittausvirheitä ja on sen vuoksi epävarmemmalla pohjalla, mutta sen etu on, että se saadaan tuotettua koko yritysjoukolle, jolloin saadut arviot koskevat kaikkia yrityksiä ja arvion luomiseen voidaan hyödyntää isompaa yritysjoukkoa.

Harmaan talouden riskiä estimoiva koneoppimismalli ei hyödynnä suoraan mitään tietoja kotitalousvähennysilmoituksilta, joten lähtökohtaisesti tilastollisen estimaatin tulisi olla kotitalousvähennysjärjestelmästä riippumaton. Tätä ei kuitenkaan voida sanoa varmasti, sillä kotitalousvähennysilmoitukset saattavat vaikuttaa esimerkiksi verotarkastusten kohdevalintaan, mikä näkyisi suoraan niin tarkastuksiin kuin tilastolliseen estimointiin perustuvassa vastemuuttujassa. Kotitalousvähennysjärjestelmä voi vaikuttaa sekä tilastolliseen että tarkastuksiin perustuvaan vastemuuttujaan myös epäsuorasti vaikuttaen esimerkiksi yritysten liikevaihtoon. Riskiä estimoitaessa hyödynnetään myös tietoa yrityksen toimialasta karkealla

⁸² Tässä selvityksessä tarkastuksen lopputuloksen ennustamiseen käytetään tehokasta päätöspuihin perustuvaa XGBoost-koneoppimisalgoritmia

kaksinumerotasolla⁸³, mikä antaa heikon signaalin yrityksen mahdollisesta osallistumisesta kotitalousvähennysjärjestelmään. Vastemuuttujaan voi siis sisältyä informaatiota siitä, että yritys olisi tarjonnut kotitalousvähennysjärjestelmän alaisia töitä, mutta oletusarvoisesti mahdollinen ongelma on kokonaisuuden kannalta merkityksettömän pieni.

Tarkastettujen aineistoon tehtävät estimaatit esitetään keskimääräisinä marginaaliefekteinä⁸⁴. Näin niin tilastolliseen estimaattiin kuin suoraan verotarkastuksiinkin pohjautuvat estimaatit voidaan tulkita yhtenäisellä tavalla, eli muutoksena harmaan talouden toiminnan todennäköisyydessä. Estimaatteja tulee siis tulkita siitä näkökulmasta, kuinka iso ero keskimääräisessä todennäköisyydessä osallistua harmaan talouden toimintaan on muuten täysin toisiaan vastaavilla yrityksillä, joiden ainoa ero on se, että toinen on tehnyt merkittävästi kotitalousvähennyksen alaista työtä ja toinen ei.

Saatujen arvioiden pohjalta ei voida tehdä täsmällisiä laskelmia siitä, kuinka paljon kotitalousvähennysjärjestelmän voimassaolo vähentää harmaan talouden toimintaa Suomessa ja kuinka merkittäviä verotuloja harmaan talouden toiminnan vähenemisen kautta syntyy. Tässä selvityksessä ainoastaan huomioidaan, vaikuttaisiko harmaata taloutta torjuvaa efektiä olevan ollenkaan.

2.1.4 Verotarkastuskertomuksia koskeva laadullisen analyysin aineisto

Laadullisen analyysin keskeisen aineiston muodostavat aikavälillä 2012–2022 valmistuneet verotarkastuskertomukset. Jotkut tarkastuskertomukset käsittelevät siis myös tätä edeltäviä verovuosia. Selvityksessä verotarkastuskertomuksia valikoitiin hyödyntäen tekstianalytiikkaa. Valikoinnissa hakuehtona käytettiin kotitalousvähennys-sanaa. Aineiston verotarkastuskertomuksissa kotitalousvähennystietoja on hyödynnetty vertailutietoina tai niillä on ollut jokin muu liittymäpinta kotitalousvähennykseen, kuten oikeudellisen rajanvedon tekeminen vähennyksen soveltamisalaa arvioitaessa. Näitä tarkastuskertomuksia oli noin 80 kappaletta. Vähennystietoja hyödynnetään verovalvonnassa laajasti, mutta tietoa aineiston käyttämisestä esimerkiksi vertailutietona ei useinkaan kirjata verotarkastuskertomukseen.

2.2 Menetelmät ja tutkimusasetelmat

2.2.1 Laadullinen analyysi ja oikeusvertailu

Laadullisessa analyysissä tarkastellaan ensinnäkin, millä tavoin kotitalousvähennysjärjestelmä torjuu harmaata taloutta verovalvonnan näkökulmasta. Lisäksi kuvataan kotitalousvähennysjärjestelmän tuomia välillisiä hyötyjä valvonnalle ja järjestelmän väärinkäyttöä koskevia tekotapoja. Voimassa olevan oikeuden tarkastelun ohella

⁸³ Toimialaluokitus on viisiportainen hierarkkinen luokitus, jossa karkein taso on kirjaintaso ja tarkin, kotitalousvähennysjärjestelmän kannalta relevantti taso, on viisinumeroinen toimialakoodi.

⁸⁴ Marginaaliefekti on muutos havainnon ennustuksessa, kun yhden muuttujan arvoa muutetaan ja muut pidetään vakiona. Keskimääräinen marginaali on näiden muutosten keskiarvo, eli kuinka paljon yrityksen harmaan talouden riskiarvio muuttuu prosenteissa, kun yritys vaihdetaan muuttujan tilasta "ei tee kotitalousvähennyksen alaista työtä" tilaan "tekee kotitalousvähennyksen alaista työtä".

kotitalousvähennysjärjestelmää käsitellään myös siitä näkökulmasta, onko sääntelyyn tai vähennystä koskevaan menettelyyn havaittu liittyvän jonkinlaisia ongelmakohtia.

Laadullinen analyysi pohjautuu Verohallinnossa tehtyihin asiantuntijahaastatteluihin ja kotitalousvähennykseen liittyvistä verotarkastuskertomuksista kerättyihin havaintoihin. Verotarkastuskertomusten avulla analysoitiin muun muassa vertailutiedon hyödyntämistä koskevia tilanteita ja toisaalta pyrittiin yleistämään induktiivisen päättelyn keinoin yksittäisistä havainnoista tyypillisiä järjestelyjä, joilla vähennysjärjestelmästä on pyritty perusteettomasti hyödyntämään. Asiantuntijahaastattelut tehtiin teemahaastattelumenetelmällä, koska vuorovaikutteiset haastattelut olivat ainoa keino saada tietoa muun muassa vähennysjärjestelmän teknisistä yksityiskohdista ja vertailutietojen hyödyntämisestä valvonnan kohdentamisessa⁸⁵. Menetelmä tarjosi myös mahdollisuuden tehdä syventäviä kysymyksiä haastateltavan erityisosaaamisen ja aiemmissa haastatteluissa esiin nousseiden havaintojen pohjalta. Lähetimme haastateltaville etukäteen teemoihin jaetut kysymyslistat.

Kun haastattelujen ja verotarkastusten pohjalta tehtävä analyysi yhdistetään tilastollisin menetelmin tehtyyn osioon, voidaan havainnoida esimerkiksi niitä seikkoja, jotka yhdistävät vähennyslakemuksissa ilmoitettuja harmaita yhtiöitä. Tämä auttaa edelleen hahmottelemaan kriteerejä, joita kotitalousvähennyksen saamiseksi olisi mahdollista ja tarkoituksenmukaista asettaa, jotta harmaat yhtiöt kyettäisiin rajaamaan pois vähennysjärjestelmän piiristä tai verotus voitaisiin toimittaa mahdollisista laiminlyönneistä huolimatta.

Näkökulmia kehittämistarpeiden arviointiin on saatavissa muista valtioista, joissa kotitalousvähennysjärjestelmä on käytössä. Tältä osin selvityksessä käytetään menetelmänä oikeusvertailua⁸⁶. Selvityksessä vertaillaan tutkimuskirjallisuuden ja Euroopan unionille koottujen raporttien pohjalta muutamien ETA-valtioiden järjestelmiä ja vähennyksen saamisen ehtoja.

2.2.2 Teoreettinen kausaalimalli

Kotitalousvähennysjärjestelmän tarkoitus on vähentää harmaata taloutta antamalla kuluttajalle kannustin olla teettämättä työtä pimeästi. Vastaavasti yrityksellä on kannustin ilmoittaa tulonsa oikein, sillä kotitalousvähennysjärjestelmä tuottaa Verohallinnolle vertailutietoa yrityksen tuloista. Tämän lisäksi yrityksen kannattaa hoitaa verovelvoitteensa, jotta sitä ei poistettaisi ennakoperintärekisteristä, mikä estäisi kotitalousvähennyksen alaisten palvelujen tarjoamisen. Toisaalta kotitalousvähennyksen alaista työtä on mahdollista tehdä vain tiettyjä palveluja tarjoamalla ja näitä palveluja tuottavien toimialojen sisälläkään läheskään kaikki yritykset eivät tarjoa palveluitaan kotitalouksille, jolloin heidän tuottamansa työ ei ole kotitalousvähennysjärjestelmän piirissä. Järjestelmä siis torjuu harmaata taloutta ainoastaan joidenkin yhtiöiden kohdalla. Tässä luvussa käsitellään sitä, miten kotitalousvähennyksen on tarkoitus torjua harmaata taloutta ja mitkä muut sekoittavat tekijät vaikuttavat yrityksen harmaan talouden riskiin.

⁸⁵ Hirsjärvi ja Hurme (2000).

⁸⁶ Oikeusvertailussa tutkitaan vähintään kahta eri oikeusjärjestystä ja ongelman ratkaisemiseksi eri järjestelmissä omaksuttua ratkaisua rinnakkain. Husa (1998), s. 133.

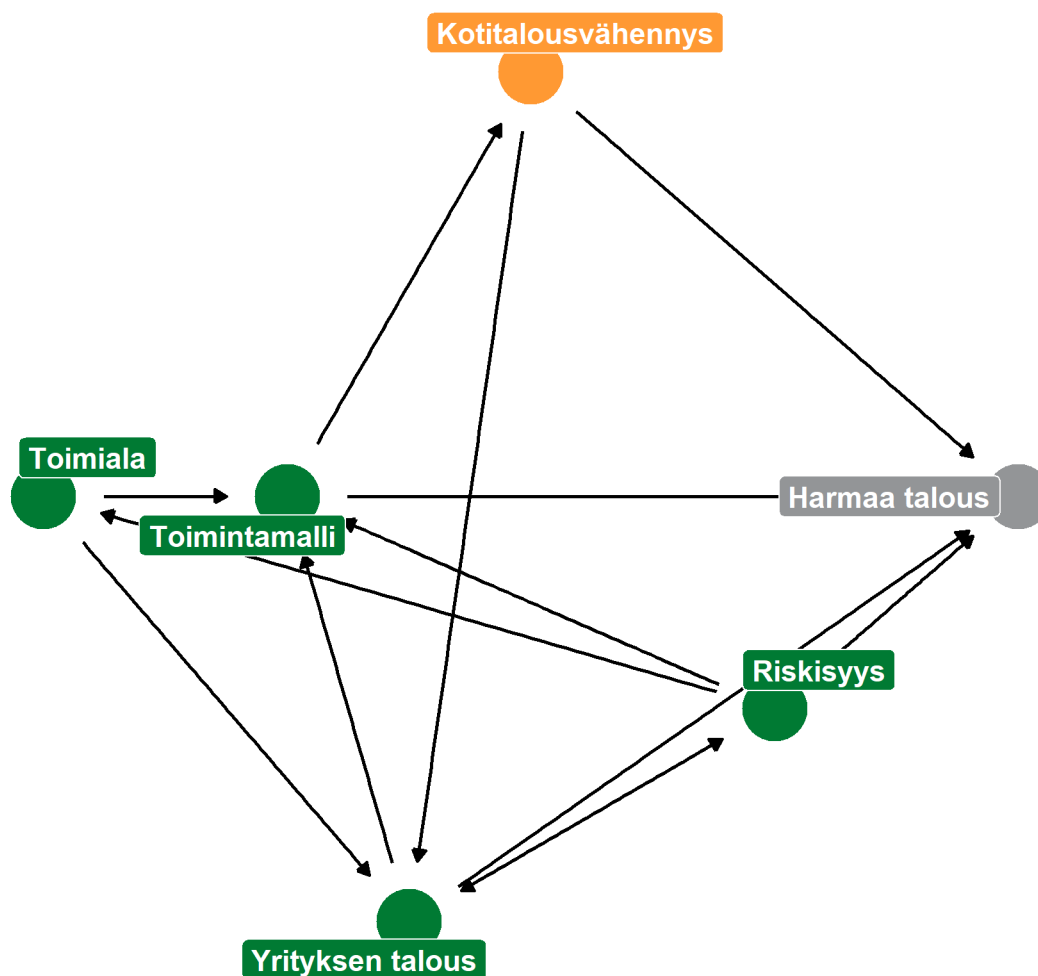
Jotta mallien antamille estimaateille voidaan antaa uskottavia kausaalisia tulkintoja, täytyy ensiksi pohtia miten ja mitä kautta vaikutuksen oletetaan tapahtuvan teoreettisesti ja mitkä muut tekijät vaikuttavat kiinnostuksen kohteena olevaan vastemuuttujaan. Teoreettisen kausaalimallin avulla voidaan vastata "mitä jos" -kysymyksiin, joihin ei perinteisen tilastotieteen viitekehyksessä voida vastata.⁸⁷

Kausaalimalli esitetään usein visuaalisessa muodossa niin kutsuttuna kausaalidiagrammina, joka voidaan visualisoida niin sanottuna suunnattuna ei-syklisenä graafina (*Directed Acyclic Graph eli DAG*). Diagrammin avulla voidaan tuoda eksplisiittisesti esille tutkijan teoria siitä, miten eri muuttujat vaikuttavat toisiinsa ja mitä muuttujia pitäisi kontrolloida, jotta haluttu kausaaliefekti saadaan eristettyä. Luonnollisesti harvoin on edes teorian tasolla mahdollista identifioida kaikkia ilmiöön liittyviä vaikutussuhteita, mutta ilman minkäänlaista teoriaa ei voi edetä kausaalisuuteen liittyvissä kysymyksissä.⁸⁸ Tunnetun esimerkin mukaan jäätelönmyynti näyttäisi aiheuttavan hukkumiskuolemia, jos tutkija ei huomioi taustalla olevaa tekijää, eli lämpimän sään vaikutusta. Seuraavaksi esitetään tämän selvityksen taustalla oleva teoreettinen kausaalidiagrammi, johon estimoinnissa tukeudutaan.

⁸⁷ Pearl and Mackenzie (2018), s. 27–36.

⁸⁸ Morgan ja Winship (2015), s. 33.

Kuva 1. Kotitalousvähennyksen ja harmaan talouden yhteyden kausaalimalli.



Yllä on teoreettinen kausaalimalli siitä, miten kotitalousvähennysjärjestelmän ajatellaan vaikuttavan harmaaseen talouteen. Mallin perusajatus pohjautuu Hopenhaynin⁸⁹ teoriaan, jonka mukaan yritys päättää itse toimia tietyllä alalla odotetun voittomarginaalin innoittamana. Voittomarginaaliodottamaan voidaan sisällyttää alan odotetut tuotot ja kiinteät kustannukset, oman osaamisen ja koulutuksen sopiminen alalle ja kotitalousvähennysjärjestelmän kaltaiset sääntelykehot. Tämän päätöksen seurauksena yrityksellä joko on tai ei ole mahdollista tarjota kotitalousvähennykseen oikeuttavia palveluja. Jos alalla on mahdollista tehdä kotitalousvähennykseen oikeuttavaa työtä, määrittelee yrityksen oma liiketoimintamalli sen, tarjoaako se siihen oikeuttavia palveluja kuluttajille vai keskittyykö yritys esimerkiksi palvelemaan yrityksiä. Tämä valinta on siis yrityksen itsensä päätösvallassa ja määrittää sen, vaikuttaako vähennysjärjestelmän harmaata taloutta torjuva vaikutus kyseiseen yritykseen vai ei. Jos yritys

⁸⁹ Hopenhayn (1992).

ei tarjoa verovähennykseen oikeuttavaa työtä, ei kuluttaja voi sitä ostaa eikä tehdä vähennystä.

Harmaan talouden harjoittamiseen johtaa moni tekijä. Nämä voidaan niputtaa kahden päätekijän alle, jotka ovat taipumus riskikäyttäytymiseen sekä taloudellinen tilanne. Osaa yrityksistä johtavat sellaiset taustahenkilöt, joilla on taipumus riskikäyttäytymiseen, mikä voi edelleen johtaa talousrikollisuuteen⁹⁰. Näiden yritysten taustahenkilöillä voi olla korkea riskin-sietokyky kiinnijäämisriskin suhteen ja sallivampi suhtautuminen veronkiertoon. Näiden yritysten taustahenkilöitä motivoi taloudellinen hyöty keinoista piittaamatta. Toinen harmaan talouden toimintaan ajava tekijä on taloudelliset vaikeudet⁹¹. Näissä tilanteissa yrityksellä voisi olla muutoin pyrkimyksenä hoitaa velvoitteensa, mutta liiketoiminnan heikko kannattavuus ajaa hakemaan taloudellista hyötyä laittomin keinoin.

Yrityksen taustahenkilöiden riskikäyttäytymisen taipumukset ohjaavat yrityksen toimialan ja tarjottavien palvelujen valintaa. Jos yritystoimintaa on lähtökohtaisesti tarkoitus harjoittaa harmaan talouden alueella, niin taustahenkilöiden tuotto-odottaman, koulutustaustan ja osaamisen ohella toimialan ja tarjottavien palvelujen valintaa ohjaa myös se, millä toimialoilla harmaan talouden toiminta on helpompaa ja kannattavampaa. Näin on tapahtunut esimerkiksi ympäristöriskosten kohdalla⁹². Jos kotitalousvähennysjärjestelmän olemassaolo koetaan lähtökohtaisesti harmaan talouden toimintaa vaikeuttavana tekijänä, niin on mahdollista, että osittain järjestelmä suuntaa uusia harmaan talouden toimintaan tarkoitettuja yrityksiä sellaisille toimialoille, joilla järjestelmä ei ole käytössä. Näiltä osin järjestelmä ei siis niinkään torjuisi harmaata taloutta, vaan lähinnä muuttaisi sen muotoa.

Sen lisäksi, että vilpillisesti toimivat yritykset voivat siirtää toimintaansa sellaisille aloille, joissa kotitalousvähennys ei ole käytössä, voi vastaavasti myös kuluttajien riskikäyttäytymisen ohjata palveluntarjoajan valintaa. Kuluttaja, joka haluaa säästää tavoitellakseen teettää työn pimeästi, tilaa työn lähtökohtaisesti harmaalta yhtiöltä, joka ei toimi kotitalousvähennysjärjestelmän piirissä. Tällöin vähennysjärjestelmä ei siis vaikuta harmaaseen talouteen kokonaisuutena, vaan ohjaa palveluntarjoajaa koskevia valintoja.

Yrityksen valitsema toimintamalli vaikuttaa luonnollisesti suoraan yrityksen talouteen ja sen saamiin tuloihin. Liikevaihdon voidaan ajatella olevan funktio tekijöistä "mitä tekee", "kuinka hyvin tekee" ja "kuinka moni tietää siitä, mitä teet". Myös yrityksen toimialalla on vaikutus yrityksen talouteen ja kannattavuuteen. Esimerkiksi vähittäiskaupan yritysten liikevaihto muodostuu hyvin eri tavalla ja logiikalla kuin siivouspalveluyritysten. Yrityksen taloustilanne siis riippuu osin samoista tekijöistä, kuin mitkä mahdollistavat kotitalousvähennysjärjestelmään osallistumisen.

Kausaalipäätelyä hankaloittaa se tosiasia, että kotitalousvähennysjärjestelmä itsessään vaikuttaa myös yritysten taloudelliseen tilanteeseen. Kotitalousvähennysjärjestelmä tekee

⁹⁰ Langlais (2006) ja Blicke et al. (2006), sekä Saarioja (2009).

⁹¹ Alm et al. (2019), s. 86-91.

⁹² Elliott (2012), s. 95, Lindqvist (2018), s. 41-43.

ainakin teoriassa palveluista kuluttajalle halvempia tarjoamalla verovähennyksen ja voi näin lisätä palvelujen kysyntää, tarjoten samalla lisätuloja yritykselle. Vähennyksen vaikutus palvelun hintaan riippuu tosin työn tarjonnan joustosta. Joka tapauksessa yrityksen liikevaihto ei siis ole täysin riippumaton kotitalousvähennysjärjestelmästä. Vähennysjärjestelmä voi vaikuttaa yrityksen harmaan talouden riskiin sekä suoraan että myös käyttäen yrityksen taloudellista asemaa ns. välittäjänä (*mediator*). Koko kotitalousvähennysjärjestelmän mahdollista vaikutusta harmaaseen talouteen ei siis ole mahdollista saada selville, sillä vakioimalla yrityksen taloudellinen asema samalla estetään tämän epäsuoran efektin estimointi. Toisaalta yrityksen taloudellinen asema on merkittävässä roolissa yrityksen harmaan talouden riskin estimoinnissa, jolloin sen huomioimatta jättäminen lisää liikaa informaatiota mallin ulkopuolelle ja sekoittaisi näin saatuja estimaatteja.

Teoreettisen kausaalimallin perusteella paras ratkaisu on vakioida taloustilanteeseen ja yrityksen riskisyyteen liittyviä muuttujia, sekä yrityksen toimiala. Yrityksen valitsema toimintamalli on muuttuja, jota ei voida havaita. Valitussa mallissa se toimii vain välittäjänä, joten sen jättäminen pois mallista ei pitäisi lisätä estimaatteihin sisältyvää harhaa. Vakioimalla tarvittavat muuttujat pyritään saamaan mahdollisimman puhdas estimaatti kotitalousvähennysjärjestelmän vaikutukselle harmaaseen talouteen. Mallien ulkopuolelle jää kuitenkin paljon relevantteja muuttujia, joita ei kyetä havaitsemaan, joten estimaatteihin liittyy väistämättä harhaa. Erityisesti yritysten riskisyyden osalta voimme vain epäsuorasti arvioida esimerkiksi yrityksen taustahenkilöiden riskinottohalukkuutta ja suhtautumista veronkiertoon. Lisäksi täytyy huomioida, että estimoitava vastemuuttujakin on epämääräinen ja perustuu karkeisiin yleistyksiin ja estimaatteihin, eikä mittaamisen epätarkkuudesta johtuvaa harhaa voida poistaa edes täydellisellä mallilla, jossa pystyttäisiin havaitsemaan kaikki relevantit muuttujat.

Jokaisella yrityksellä on vapaa mahdollisuus päättää oma toimintamallinsa ja se, hakeudutaanko ennakoperintärekisteriin ja tarjotaanko kotitalousvähennyksen alaista työtä vai ei. Yritys voi siis itse päättää, vastaanottaako se kotitalousvähennysjärjestelmän luoman käsittelyn⁹³ vaiko ei. Tällöin käsittelyn potentiaalinen vaikutus ei ole riippumaton siitä, onko yritys käsittelyn kohde vai ei, vaan se riippuu tapauskohtaisesti siitä, onko yritys koeryhmän (= *treatment group*) vai kontrolliryhmän jäsen⁹⁴.

Tämä yritysten kotitalousvähennysjärjestelmän alaisuuteen itsevalikoituminen tekee kotitalousvähennysjärjestelmän vaikutuksen mittaamisesta erityisen haastavaa, sillä yritykset, jotka haluavat toimia harmaan talouden piirissä, voivat tietoisesti vältellä hakeutumasta sellaisille aloille, joissa on mahdollista tarjota kotitalousvähennykseen oikeuttavia palveluja. Koeryhmään eli kotitalousvähennyksen alaisia palveluja tuottaviksi yrityksiksi voi taas hakeutua sellaisia yrityksiä, jotka kokevat järjestelmän hyödyllisenä liiketoimilleen ja ovat valmiita

⁹³ Käsittelyllä tarkoitetaan tässä sitä, että ryhmään kohdistuu jokin toimenpide, sääntö tai muu sen toisesta ryhmästä erottava asia, jonka vaikutuksesta ryhmän käyttäytymiseen ollaan kiinnostuneita. Englanninkielisessä kausaalipäätelyn kirjallisuudessa käytetään usein sanaa *treatment*.

⁹⁴ Zhou ja Xhie (2020), s. 351.

luopumaan harmaan talouden toiminnan mahdollisuuksista, jolloin harmaan talouden toimintaa alentava vaikutus on mahdollisesti erityisen voimakas tässä joukossa.

On siis täysin perusteltua olettaa, että kotitalousvähennysjärjestelmän muodostaman käsittelyn vaikutus on heterogeeninen ja vaikuttaa eri tavalla eri yrityksiin. Edellä mainitusta itsevalikoitumisesta johtuen selvityksen estimaatteja kausaalivaikutuksesta ei voida tulkita keskimääräisenä vaikutuksena (*average treatment effect, ATE*⁹⁵) vaan keskimääräisenä vaikutuksena käsittelyn vastaanottaneisiin (*average treatment effect on the treated, ATT*⁹⁶)⁹⁷. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että voimme arvioida, missä määrin enemmän tai vähemmän riskisiä kotitalousvähennysjärjestelmän alaista työtä tekevät yritykset olisivat järjestelmän puuttuessa, mutta emme sitä, missä määrin enemmän tai vähemmän riskisiä kotitalousvähennysjärjestelmän ulkopuoliset yritykset olisivat, jos ne tarjoaisivat kotitalousvähennykseen oikeuttavia palveluja. Vaikutus on tulkittavissa koskemaan vain niitä yrityksiä, jotka tällä hetkellä operoivat kotitalousvähennysjärjestelmän piirissä. Tulosten perusteella ei voida siis sanoa mitä tapahtuisi harmaalle taloudelle, jos kotitalousvähennysjärjestelmä ulotettaisiin koskemaan kaikkia yrityksiä.

2.2.3 Tutkimusasetelmat

Kotitalousvähennyksen vaikutusta harmaaseen talouteen pyritään mittaamaan kahdella tutkimusasetelmalla. Ensimmäisessä asetelmassa valitaan ne toimialat, joilla yli 40 prosenttia yrityksistä on tehnyt edes euron verran kotitalousvähennyksen alaista työtä ja joilla on vuosina 2018–2021 keskimäärin yli 200 aktiivista yritystä per vuosi. Rajaus tehtiin tilastollisen validiteetin varmistamiseksi riittävällä otoskoollla. Tällaisia toimialoja oli yhteensä 16. Näistä selkeästi suurin toimiala oli 41200 Asuin- ja muiden rakennusten rakentaminen, jolla toimi vuonna 2021 yhteensä vajaa 9 000 yritystä, joista lähes puolet oli tehnyt myös kotitalousvähennykseen oikeuttavaa työtä. Vuonna 2021 toimialalle 88101 Kotipalvelut ikääntyneille ja vammaisille kohdistui kaikista eniten kotitalousvähennysilmoituksia suhteessa toimialan yrityksiin, 76 prosenttia.

Näiden toimialojen sisällä verrataan merkittävän osan liikevaihdostaan kotitalousvähennyksen alaisten palvelujen tarjoamisesta saavia yrityksiä sellaisiin yrityksiin, joilla kotitalousvähennyksen alaisen työn laskuttaminen on vain pieni tai täysin puuttuva osa liikevaihtoa. Tämä mahdollistaa yritysten vertaamisen keskenään niin, että saman toimialan, mutta eri toimintaperiaatteen valinneet yritykset muodostavat luonnollisen vertailujoukon kotitalousvähennyksen alaista työtä tehneille yrityksille. Jos kotitalousvähennysjärjestelmä vähentää harmaata taloutta, tulisi omaehtoisesti kotitalousvähennysjärjestelmään tiiviisti

⁹⁵ Kirjallisuudessa on määritelty erilaisia kausaaliefektejä. ATE on näistä yleisin ja se voidaan tulkita yksilöiden kausaaliefektien aggregaattitaso keskiarvona. Katso esim. Morgan ja Winship (2015), s 42. Aina ATE: a ei voida päätellä, jolloin täytyy tyytyä johonkin ehdolliseen kausaaliefektiin.

⁹⁶ ATT on ehdollinen kausaaliefekti, joka kuvaa keskimääräistä kausaalivaikutusta niiden joukossa, jotka ovat koeryhmässä. Sen sijaan ATC, eli average treatment effect on the control päättelee keskimääräisen kausaalivaikutuksen kontrolliryhmään kuuluvien joukossa. Ks. esim. Morgan ja Winship (2015), s 54-58

⁹⁷ Clougherty et al. (2016), s 298, Morgan ja Winship (2015), s 58-62.

kytkeytyneiden yritysten olla vähemmän riskisiä kuin niiden, jotka muuten vastaavat niitä, mutta tarjoavat palvelujaan kotitalousvähennysjärjestelmän ulkopuolella tai vain satunnaisesti.

Selvityksen toinen tutkimusasetelma taas muodostuu vertaamalla niitä toimialoja, joilla on mahdollista tehdä kotitalousvähennyksen alaista työtä, sellaisiin toimialoihin, jotka ovat toimintalogiikaltaan edellä mainituille läheisiä, mutta joissa kotitalousvähennykseen oikeuttavia palveluja ei ole mahdollista tarjota. Tällä asetelmalla halutaan mitata sitä, vaikuttaako kotitalousvähennysjärjestelmä koko toimialaan harmaan talouden toimintaa vähentävällä tavalla, vai rajoittuuko mahdollinen efekti pelkästään kotitalousvähennysjärjestelmän piirissä tiiviisti toimiviin yrityksiin.

Tällöin ei ole enää yrityksestä itsestään kiinni, tarjoaako kotitalousvähennykseen oikeuttavaa työtä vai ei, ja kotitalousvähennysjärjestelmä voidaan käsittää enemmän ulkoisena pakkorakenteena, joka sallii osalle yrityksistä tuottaa siihen kuuluvia palveluja ja osalle ei. Luonnollisesti siihen oikeuttavien toimialojen sisällä yrityksillä on vapaus valita, tuottaako kotitalousvähennykseen oikeuttavia palveluja vaiko ei. Toisaalta yritykset voivat edelleen itse päättää, että mille toimialalle ne hakeutuvat, joten kotitalousvähennyksestä ei saada yritysten päätösvallan ulkopuolista käsittelyä toimialojen välisessäkään vertailussa. Tuloksia tulkittaessa on huomioitava se epävarmuus, joka syntyy siitä, että vertailtavat yritykset ovat aikaisempaaakin erilaisempia keskenään toimiessaan eri toimialoilla eikä kaikkea tätä vaihtelua saada havaittua käytettävissä olevilla veroilmoitustiedoilla.

2.2.4 Mallinnuksessa käytetyt menetelmät

Koska kotitalousvähennysjärjestelmään osallistuminen ei ole satunnaisuuteen perustuva käsittely vaan yritysten itse päätettävissä, tulee analyysissä huomioida myös muita harmaaseen talouteen liittyviä tekijöitä. Teoreettisen pohjan tälle luo kappaleessa 2.2.2 esitelty kausaalimalli. Menetelmien tarkoituksena on tasapainottaa yritysten eroja sellaisissa sekoitavissa tekijöissä, joilla saattaisi olla vaikutusta lopputulemaan eli yrityksen harmaan talouden riskiin. Tällä tavalla pyritään jäljittelemään satunnaisotokseen perustuvaa tutkimusasetelmaa ja vertailemaan muilta ominaisuuksiltaan mahdollisimman samankaltaisia ryhmiä. Näin saadaan selville muista tekijöistä siivottu kotitalousvähennysjärjestelmän vaikutus harmaaseen talouteen.

Selvityksen aineisto kattaa laajalti yritysten riskisyyteen sekä taloudelliseen asemaan liittyviä muuttujia. Teoriapohjaisesti on vaikeaa valita, mitkä näistä ovat kausaaliteorian valossa relevantteja kontrollimuuttujia ja mitkä eivät. Siksi selvityksessä hyödynnetään Boruta-menetelmää⁹⁸ valitsemaan tästä isosta muuttujien määrästä kuhunkin tilanteeseen sopiva muuttujien alajoukko, jota käytetään aineiston tasapainottamiseen. Toimiala vakioidaan aina malleissa, riippumatta siitä, tuleeko se valituksi Boruta-menetelmällä vai ei.

⁹⁸ Boruta on kehittynyt satunnaismetsään pohjautuva muuttujien valinnan (*feature selection*) algoritmi, jonka avulla voidaan valita aineistosta ne muuttujat, joilla on merkittävä yhteys määriteltyyn vasteeseen.

Kausaalipäättelyyn voidaan käyttää useita erilaisia menetelmiä. Perinteisiin menetelmiin kuuluu eri tavoin painotetut regressiomallit sekä havainnon vastinparin etsintään perustuvat monet erilaiset kaltaistusmenetelmät. Viime aikoina koneoppimisen kentällä on kehitetty menetelmiä kausaalipäättelyn tueksi, kuten kausaalimetsä (*causal forest*) sekä tuplakoneoppiminen (*double ML*).

Selvityksessä tutkittiin useampia perinteisiä painotus- ja kaltaistusmenetelmiä sekä moderneja koneoppimismenetelmiä estimaattien tuottamiseksi. Lopulta selvityksessä päädyttiin tuottamaan estimaatit jopa viidellä erilaisella toisistaan poikkeavalla menetelmällä, jotta saadut tulokset olisivat mahdollisimman uskottavia. Painotusmenetelmistä parhaiten aineistoa tasapainotti CBPS-menetelmällä⁹⁹ lasketut regressiopainot. Kaltaistusmenetelmistä selvityksen menetelmiin valittiin kaksi erilaista propensiteettipisteisiin perustuvaa kaltaistusmenetelmää¹⁰⁰, joita ovat täysi kaltaistus¹⁰¹ ja lähimmän naapurin kaltaistus¹⁰². Näiden kolmen perinteisen menetelmän lisäksi selvityksessä käytetään hyödyksi kausaalisen koneoppimisen alalla kehiteltyjä kausaalimetsää¹⁰³ (*causal forest*) sekä tuplakoneoppimista¹⁰⁴ (*double ML*). Näin estimaatit suoritetaan viidellä erilaisella toisistaan poikkeavalla menetelmällä. On huomioitava, että parhaatkaan menetelmät eivät kuitenkaan auta, jos käytettävä aineisto olisi perinpohjaisesti huonolaatuista.

Koska käytössä olevien kontrollimuuttujien joukko on iso, selvityksessä on tietoisesti valittu käytettäväksi sellaisia menetelmiä, että ne selviävät isosta kontrollimuuttujien määrästä. Esimerkiksi selvityksessä käytettävät kaltaistusmenetelmät perustuvat propensiteettipisteiden laskentaan. Propensiteettipisteiden laskennassa iso muuttujien määrä ei muodostu ongelmaksi, toisin kuin esimerkiksi CEM-menetelmässä¹⁰⁵. Kovariaattitasapainotestien¹⁰⁶ mukaan menetelmät onnistuvat tasapainottamaan ryhmien välisiä eroja varsin hyvin.

⁹⁹ Covariate balancing propensity score (CBPS) on logistisen regression muunnelma, jonka tarkoituksena on optimoida kovariaattien tasapaino.

¹⁰⁰ Propensiteettipisteet tarkoittavat havainnon todennäköisyyttä päätyä koeryhmään kontrolliryhmän sijaan. PSM-menetelmässä estimoidaan ensiksi havainnoille propensiteettipisteet ja sen jälkeen kaltaistetaan havainnot saadun muuttujan avulla, käyttäen jotain useista kaltaistusalgoritmeista.

¹⁰¹ Täydessä kaltaistuksessa ei hylätä yhtään havaintoa, vaan havainnot ryhmitellään alijoukkoihin kaltaistettavan muuttujan/muuttujien perusteella.

¹⁰² Lähimmän naapurin kaltaistuksessa etsitään koeryhmän havainnolle sitä parhaiten vastaava kontrolliryhmän jäsen. Näin paritus on yksi yhteen ja jokainen koeryhmän jäsen saa yhden ja vain yhden vastinparin. Jos koeryhmän jäseniä on enemmän kuin kontrolliryhmän, voidaan yhtä kontrolliryhmän havaintoa parittaa useamman koeryhmän havainnon kanssa.

¹⁰³ Kausaalimetsä on satunnaismetsiin perustuva koneoppimismenetelmä. Päätöspuiden jakokriteerissä pyritään ennustevirheen minimoimisiin sijaan maksimoimaan vasteen eroja suhteessa käsittelymuuttujaan.

¹⁰⁴ Tuplakoneoppiminen eli double ML on menetelmä, jossa pyritään siivoamaan kovarieettien vaikutus vasteeseen mallintamalla kovariaattien yhteys niin hoitoon, kuin vasteeseen ja käyttämällä syntyneitä jäännöksiä kausaaliefektin estimoimiseen.

¹⁰⁵ Coarsened Exact Matching eli CEM-menetelmässä numeeriset muuttujat karkeistetaan kategorisoimalla, minkä jälkeen etsitään koeryhmän havainnolle sitä täysin vastaava vastinpari kontrolliryhmästä. Tämä tarkoittaa sitä, että jokaisen muuttujan arvon tulee olla täsmälleen sama.

¹⁰⁶ Tässä on käytetty standardoituja keskiarvojen eroja (*Standardized mean differences*, SMD), jossa tasapainon tasona on pidetty 0,05.

3 Vähennystietojen hyödyntäminen ja järjestelmän väärinkäyttöksiä

3.1 Johdanto

Tässä luvussa käsitellään kotitalousvähennystietojen hyödyntämistä verovalvonnassa ja järjestelmän väärinkäyttöön liittyviä riskejä. Analyysi pohjautuu Verohallinnon asiantuntijoiden haastatteluihin, minkä lisäksi verotarkastuskertomuksia on käyty läpi noin 10 vuoden ajanjaksolta (ks. näistä tarkemmin luvut 2.1.4 ja 2.2.1). Verotarkastuskertomukset, joissa on kerrottu hyödynnetyn kotitalousvähennystietoja, ovat liittyneet pääsääntöisesti varsin pienten yhtiöiden tarkastuksiin. Myös virheiden johdosta maksuunpannut määrät ovat olleet tyypillisesti muutamien tuhansien eurojen luokkaa. Verovalvonnassa käytetään monipuolisesti eri vertailutietoja, joten kaikissa tilanteissa ei ole pelkästään verotarkastuskertomuksen pohjalta selvää, onko virrehavainto tehty nimenomaan kotitalousvähennystiedon perusteella.

Toimialoista erityisesti rakennusala on korostuneesti esillä, mikä onkin varsin odotettua, koska pääosa kotitalousvähennykseen oikeuttaneista kustannuksista verotuksessa on koko vähennysjärjestelmän olemassaolon ajan koskenut korjaus- ja kunnossapitotöitä, ja rakennusala on tunnistettuna riskitoimialana usein valvonnan kohteena.

3.2 Vähennystietojen hyötyjä verovalvonnassa

Kotitalousvähennyksen hakemista koskeva järjestelmä on suunniteltu siten, että silloin kun ilmoitus annetaan sähköisesti, järjestelmä tunnistaa automaattisesti yrityksen ennakkoperintärekisteröintiaseman juuri hakemusta koskevalla ajanjaksolla¹⁰⁷. Y-tunnuksen perusteella järjestelmä antaa automaattisesti yrityksen toiminimitiedon, eikä täysin virheellisen y-tunnuksen tallentaminen siis ole mahdollista. Näin ollen järjestelmän voi nähdä estävän sekä näppäilyvirheitä että jossain määrin myös virheellisten ilmoitusten toimittamista. Paperilla annetut ilmoitukset valvotaan manuaalisesti.

Asiantuntijahaastatteluissa toistui näkemys, jonka mukaan kotitalousvähennystä koskevat tiedot ovat tarpeellinen väline verovalvonnan vertailutietoina ja riskienhallinnassa valvontaa kohdennettaessa. Tietoja käytetään laajalti esimerkiksi verotarkastuksissa vertailtaessa yrityksen ilmoittamaa liikevaihtoa ja kotitalousvähennystä hakeneiden ilmoituksia. Joissain tilanteissa vähennystiedot voivat muodostaa myös pohjan arvioverotukselle ja toimia näyttönä peitellyn osingon tai pimeän palkan määräämiseksi. Verotarkastuskertomusten perusteella tarkastuksissa on havaittu jonkin verran yrityksen kirjanpidosta puuttuvaa myyntiä ja joissain tilanteissa myynti on ohjattu suoraan osakkaan tilille.

Kotitalousvähennyshakemuksista saatavaa tietoa pystytään hyödyntämään valvonnassa parhaiten silloin, kun se saadaan oikea-aikaisesti. Kotitalousvähennykseen liittyvät kulut ovat

¹⁰⁷ Poikkeustilanteita ovat takautuvat poistot ennakkoperintärekisteristä yrityksen oma-aloitteisesta ilmoituksesta tai konkurssitilanteissa. Takautuvat poistot eivät ole mahdollisia laiminlyöntien vuoksi tapahtuvissa ennakkoperintärekisteripoistoissa.

olleet jo pitkään yksi yleisimmistä henkilöasiakkaiden verotukseensa jälkikäteen tekemien oikaisuvaatimusten syistä. Oikaisuvaatimusmäärät ovat suuria, joten niistä Verohallinnolle aiheutuva hallinnollinen taakka on varsin merkittävä, sillä muutosveroprosessi on itsessään varsin raskas. Verotuksen päättymisen jälkeen saapuvista oikaisuvaatimuksista saatavat tiedot eivät ole hyödynnettävissä vertailutietona verovalvonnassa yhtä tehokkaasti kuin oikea-aikaisesti saadut tiedot.

3.3 Kotitalousvähennysjärjestelmän väärinkäytöksiä

Verotarkastuksissa on havaittu jonkin verran mahdollisesti tahattomia virheitä, joissa vähennyksen perusteita on tulkittu virheellisesti. Kenties tyypillisin tilanne on ollut vähennyksen hakeminen koko laskun summasta, vaikka vähennyksen voi saada ainoastaan työn osuudesta. Lisäksi joissain tilanteissa verovelvollinen on hakenut kotitalousvähennystä sijoitusasuntonsa remonttikuluihin¹⁰⁸. Kotitalousvähennyksen sijaan vuokranantaja saa vähentää asuntoon kohdistuvat korjauskulut vuokratulon tulonhankkimiskuluina, jos vuokrausta voidaan pitää tulonhankkimistoimintana. Toisinaan vähennykseen oikeuttavaa työtä koskeva rajanveto on aiheuttanut epäselvyyksiä. Verohallinto onkin tämän vuoksi täsmentänyt rajauksia vastaamalla usein kysytyihin kysymyksiin verkkosivuillaan¹⁰⁹.

Vähentämisvuotta koskevat rajanvedot ovat myös aiheuttaneet tulkintakysymyksiä esimerkiksi silloin, kun työ on tehty eri vuonna kuin suoritus on maksettu. Oma lukunsa ovat sen sijaan puhtaasti keinotekoiset järjestelyt. Niissä voi olla kyse esimerkiksi tilanteista, joissa vähennykseen oikeuttavan suorituksen maksuaikataulua järjestellään keinotekoisesti sen vuoksi, että kotitalousvähennykseen oikeuttavat työkustannukset saataisiin jaettua eri kalenterivuosille. Tällä tavoitellaan vähennyksen enimmäismäärän ylittävien kustannusten saamista vähennysoikeuden piiriin. Maksuaikataulua voidaan pyrkiä järjestelemään uudelleen myös esimerkiksi silloin, kun omavastuuosuuden alittava suoritus pyritään keinotekoisesti siirtämään sellaiselle verovuodelle, jolloin muitakin vähennykseen oikeuttavia työsuorituksia on teetetty. Näihin järjestelyihin on voitu puuttua veron kiertämistä koskevan säännöksen nojalla¹¹⁰.

Verotarkastuskertomusten pohjalta tehdyn analyysin perusteella havaittiin, että kotitalousvähennysjärjestelmää on pyritty hyväksikäyttämään myös tekemällä täysin perusteettomia vähennyshakemuksia. Tämä on voinut tapahtua verotarkastushavaintojen mukaan ensinnäkin siten, että verovelvollinen on hakenut vähennystä esimerkiksi perusparannustyöstä ja ilmoittanut palvelun suorittajaksi jonkin ennakkoperintärekisterissä olevan yrityksen, vaikka

¹⁰⁸ Vähennykseen oikeuttaa kuitenkin vain työ, joka on tehty vähennystä vaativan verovelvollisen, hänen puolisonsa tai edesmenneen puolisonsa vanhempien, ottovanhempien, kasvattivanhempien tai näiden suoraan ylenvässä polvessa olevien sukulaisten tai edellä mainittujen henkilöiden puolisoiden käyttämässä asunnossa tai vapaa-ajan asunnossa. TVL 127 a §.

¹⁰⁹ Verohallinto (2023)

¹¹⁰ Verotusmenettelystä annetun lain 28 §. Ks. esim. tapaus Hämeenlinnan HAO 25.11.2013 13/0567/1, jossa katsottiin urakkasumman maksuaikataulun olleen sovittu noudatetun mukaiseksi vain siksi, että osasta muutoin suoritettavaksi tulevaa veroa vapauduttaisiin. Ks. tähän liittyen myös esim. Määttä (2018), s. 219, jonka mukaan sallitun verosuunnittelun alaan kuuluvana toimena voitaisiin pitää esimerkiksi hankkeen vaiheittaista toteuttamista, jolloin laskutus tapahtuu kunkin vaiheen valmistuttua.

kyseistä työsuoritetta ei olisi koskaan tehty. Vastaavaa on havaittu tapahtuneen myös siten, että yrityksen osakkaat ovat tehneet kotitalousvähennyksen oman yrityksensä suorittamista ja laskuttamista töistä, mutta vastaavia myyntilaskuja ei ole ollut yrityksen kirjanpidossa. Sittemmin verotarkastuksilla on näiden vähennyslakemusten perusteettomuus havaittu vertailutiedon avulla. Vähennysjärjestelmää on pyritty väärinkäyttämään perusteettomilla ilmoituksilla myös siten, että samasta kotitalousvähennyksen alaisesta työstä, kuten siivouspalvelusta, syntyneet kulut on vähennetty sekä osakkaan henkilökohtaisessa verotuksessa että yrityksen kuluna, vaikka yritys on tosiasiallisesti toiminut ainoastaan kulujen maksajana eli rahoittajana osakkaalle, eikä kulu ole ollut yrityksen verotuksessa vähennyskelpoinen tulohankkimismeno.

Etuyhteyspiirin laskutuksessa on havaittu tapauksia, joissa laskulle on merkitty kotitalousvähennykseen oikeuttavaksi työksi myös muut kustannukset kuin työn osuus, tai määritelty työn osuus kustannuksista huomattavasti todellisuutta korkeammaksi. Lisäksi joissain tilanteissa verovelvollinen on hakenut vähennystä itsensä tekemistä työtunneista. Kotitalousvähennystä ei kuitenkaan myönnetä verovelvollisen itse tekemästä työstä eikä työstä, jonka on tehnyt vähennystä vaativan verovelvollisen kanssa samassa taloudessa asuva henkilö, vaikka työ laskutettaisiin muodollisesti yrityksen kautta.¹¹¹

Verotarkastushavaintojen perusteella joissain tilanteissa laiminlyöntien vuoksi ennakoperintärekisteristä poistettu yhtiö on siirtynyt käyttämään laskutuksessaan toisen lähipiirin yhtiön y-tunnusta¹¹². Kotitalousvähennyksen saamisen edellytyksenä on, että työstä maksetun työkorvauksen saaja on merkitty ennakoperintärekisteriin. Yritys voidaan poistaa ennakoperintärekisteristä, mikäli tämä esimerkiksi laiminlyö veronmaksun tai verotusta koskevan ilmoittamisvelvollisuuden. Mikäli yrityksen rekisteristä poistamisen jälkeen samat taustahenkilöt pyrkivät hakeutumaan rekisteriin uudella yhtiöllä, selvitetään johtohenkilöiden ja heidän aikaisempien yhtiöidensä mahdolliset laiminlyönnit arvioitaessa rekisteröimisen edellytyksiä.

Useat väärinkäytöksiä koskevat ilmiöt ovat olleet esillä mediassa jo yli 10 vuotta sitten ja niitä on sivuttu myös aikaisemmassa tutkimuskirjallisuudessa¹¹³. Esimerkiksi ilmalämpöpumppuja on kaupiteltu lupaamalla laite ilmaiseksi sillä edellytyksellä, että myös laitteen asennustyö ostetaan kyseisestä yrityksestä¹¹⁴. Vuoden 2011 julkaisussaan Lith arvioi, että väärinkäytösten paljastumista vähentävät muun muassa verovähennyksen alaisten palvelusuoritusten suuri määrä ja viranomaisten rajalliset voimavarat¹¹⁵. Kiinnijäämisriski vääränsisältöisistä vähennyslakemuksista on kuitenkin nykyisin selvästi aikaisempaa korkeampi, sillä sähköisen ilmoitusmenettelyn myötä ilmoituksista saatavat vähennystiedot ovat nykyisellään helpommin hyödynnettävissä. Periaatteessa olisi myös mahdollista, että kuittikauppaa tai arvonlisäveron palautuspetoksia varten perustettua yhtiötä hyödynnettäisiin myös perusteettomissa kotitalousvähennyslakemuksissa, mutta toisaalta verovelvolliskohtainen vähennysoikeuden

¹¹¹ TVL 127 a § ja HE 144/2006.

¹¹² Myös KHO on todennut ratkaisun 2016:61 perusteluissa, ei yrityksen ennakoperintärekisterimerkintäkään osoita, ettei yrityksellä olisi esimerkiksi kirjanpitovelvollisuuteen liittyviä laiminlyöntejä.

¹¹³ Taloussanomien (2009).

¹¹⁴ Surakka (2009).

¹¹⁵ Lith (2011), s. 50.

yläraja on suhteellisen matala, jolloin petoksen verovelvolliskohtainen fiskaalinen merkitys jäisi näissä tilanteissa tyypillisiä petosmalleja matalammaksi.

Perusteettomiin ilmoituksiin perustuvien väärinkäytöksiä havaitseminen vaatii verovalvonnan keinoja. Tahattomatkin ilmoitusvirheet aiheuttavat valtiolle veromenetyksen, mikäli virheitä ei havaita verovalvonnassa.

3.4 Yhteenveto

Luvussa 3 on käsitelty kotitalousvähennysilmoituksista saatujen tietojen hyödyntämistä ja järjestelmään liittyviä riskejä. Verotarkastuskertomuksiin ja asiantuntijahaastatteluihin pohjautuvan analyysin perusteella voidaan todeta, että kotitalousvähennysilmoituksista saatavat tiedot toimivat hyödyllisenä vertailutietona ja riski-indikaattoreina verovalvonnassa. Vertailutietojen avulla on havaittu esimerkiksi kirjanpidosta puuttuvaa myyntiä, minkä lisäksi tiedot ovat toimineet pohjana arvioverotukselle. Toisaalta verotarkastuskertomusten perusteella havaittiin myös, että järjestelmää on pyritty väärinkäyttämään monin tavoin. Nämä väärinkäytökset voidaan karkeasti jakaa kokonaan tai osittain perusteettomiin vähennyshakemuksiin ja keinotekoisiiin järjestelyihin, joissa voi olla kyse esimerkiksi kulujen tosiasioita vastaamattomasta jaksotuksesta tai etuyhteystahojen välisestä virheellisestä laskutuksesta.

Virheelliset ilmoitukset aiheuttavat verovajetta. Verohallinto onkin kohdentanut lisää valvontaa kotitalousvähennykseen muun muassa uudisrakentamiseen liittyen¹¹⁶. Haasteena voidaan kuitenkin pitää sitä, että kotitalousvähennystä koskeva tieto ei välity suoraan yrityksen verotustietoihin. Väärinkäytökset havaitaan usein verovalvonnassa, mutta palautettua tai tilittämätöntä veroa ei välttämättä saada enää jälkikäteen perittyä takaisin. Edellä mainittuja veromenetyksiä on tärkeää kyetä arvioimaan osana selvitystä, jotta vähennyksen hyödyistä ja väärinkäytöksiä koskevista riskeistä saataisiin kattava kokonaiskuva. Yksityishenkilöiden tekemät perusteettomat kotitalousvähennykset voidaan katsoa olevan osin harmaata taloutta, jonka tarkoituksena on veronmaksun välttäminen. Virheellisistä ilmoituksista aiheutuvia veromenetyksiä käsitellään tarkemmin luvussa 5.5.

Joitakin tarkastuksissa havaittuja väärinkäytösmaalleja olisi ollut mahdollista torjua jo aikaisemmassa vaiheessa. Vaikeimmin torjuttavia ovat tapaukset, joissa vähennyksen hakija ja työn suorittaja ovat toimineet yhteistyössä esimerkiksi tehden työsuoritteesta tosiasiallista työn määrää vastaamattoman laskun. Toisaalta on hyvä huomioida, että tapaukset olivat osin hyvin vanhoja ja verovalvonnan painopisteen siirtyminen sittemmin yhä enemmän ennakkoivan ja reaaliaikaisen valvonnan suuntaan on mahdollistanut tehokkaamman puuttumisen väärinkäytösyhteyksiin jo aikaisemmassa vaiheessa.

Analyysin perusteella kotitalousvähennyksen edellytyksenä oleva ennakoperintärekisteröintiä koskeva kriteeri ei ole useinkaan toiminut halutulla tavalla, vaan myös useat ennakoperintärekisterissä olevat yhtiöt ovat toimineet vilpillisesti jättäen myyntiä ilmoittamatta. Joissain

¹¹⁶ Myllyniemi (2022), luku 6.2.

tilanteissa rekisteristä poistetun yrityksen taustahenkilö on ryhtynyt käyttämään laskutuksessa lähipiirin yhtiön y-tunnusta. Ennakkoperintärekisteröintiin ja muihin edellytyksiin liittyviä täydentäviä kriteerejä kotitalousvähennyksen saamiseksi on käsitelty luvussa 6.

4 Kansainvälinen vertailu

4.1 Johdanto

Kansainvälisesti tarkastellen kotitaloustöihin liittyvän pimeän työn vähentämiseen ja työllisyyden parantamiseen on pyritty monenlaisin kannustein. Osassa Euroopan talousalueen jäsenvaltioista on käytössä esimerkiksi palkan sivukuluja koskevia vapautuksia joissakin kotitalous- ja hoivatoissa, minkä lisäksi palvelun ostajille suunnatut verokannustimet tuloverotuksessa ovat verrattain yleisiä.¹¹⁷ Monissa valtioissa on myös Suomen tavoin vapautettu terveyden- ja sairaanhoitopalvelut arvonlisäverosta, mikä kuvastaa yleispoliittisia tavoitteita siitä, minkä tyyppisen hoidon katsotaan kuuluvan yhteiskunnan tuen piiriin.¹¹⁸

Euroopan valtiot eroavat toisistaan merkittävästi esimerkiksi siinä, miten vanhusten ja lasten hoitopalvelut on järjestetty, joten myös kotitalousvähennyksen kaltaisten järjestelmien asema verojärjestelmässä vaihtelee maittain. Näin ollen järjestelmiä ei voi verrata keskenään sellaisenaan. Seuraavassa tarkastellaan muutamien Euroopan maiden kotitalousvähennyksen kaltaisia järjestelmiä lähinnä siitä näkökulmasta, miten ne torjuvat pimeää työtä ja harmaata taloutta verrattuna Suomeen ja olisiko järjestelmistä hyödynnettävissä joitakin Suomeen soveltuvia elementtejä. Vertailumaiden valinnassa on painotettu enimmäkseen valtioita, joissa järjestelmän kannalta olennaiset taustatekijät ja olosuhteet ovat mahdollisimman samankaltaiset kuin Suomessa. Lisäksi vertailumaiksi on valittu muutamia esimerkkejä maista, joissa on ollut pitkään käytössä sellainen Suomesta olennaisesti poikkeava järjestelmä, joka voisi tarjota näkökulmia joidenkin Suomen järjestelmän haasteiden ratkaisemiseen.

Tarkastelu keskittyy järjestelmien ominaispiirteisiin, eikä esimerkiksi viime vuosina energia-kriisin ja vihreän siirtymän tukemisen vuoksi säädettyjä määräaikaaisesti voimassa olevia hankkeita tai suhdannepoliittisista syistä tehtyjä vähennyskelpoisuuden muutoksia ole käsitelty tarkemmin. Analyysi on tehty ainoastaan kirjallisia lähdeaineistoja hyödyntäen.

4.2 Ruotsi

Kotitalousvähennys (*skattereduktion för hushållsarbete*) otettiin Ruotsissa käyttöön ensin kotitalous- ja hoivatyössä vuonna 2007¹¹⁹ ja remonttitoissa vuotta myöhemmin¹²⁰. Käyttöönnoton taustalla oli tarkoitus kannustaa verovähennyksen avulla hankkimaan kotitalouspalveluita

¹¹⁷ Baga et al. (2020), s. 21.

¹¹⁸ Ks. esim. HE 88/1993 vp, luku 6.4.2.

¹¹⁹ RUT-arbete – Rengöring, Underhåll, Tvätt.

¹²⁰ ROT-arbete – Reparation, underhåll samt Om- och Tillbyggnad. Kotitalousvähennyksestä säädetään Ruotsin tuloverolain (inkomstskattelag, 1999:1229) 67 luvun 11–19 §:issä.

verovelvoitteet hoitavilta yrityksiltä.¹²¹ Vähennyksen käyttöönottoa edelsi kokeiluja, minkä lisäksi oli teetetty muun muassa haastattelututkimus, jonka mukaan sekä työntekijät että työn teettäjät arvioivat pimeän työn määrän suureksi¹²².

Ruotsin kotitalousvähennyksen soveltamisalaa on asteittain laajennettu vuodesta 2016 lähtien myös useille sellaisille aloille, jotka eivät Suomessa ole vähennyksen piirissä. Ensin vähennys laajennettiin kattamaan muuttopalvelut ja muuttokuljetus¹²³, sitten kodinkoneiden huolto- ja korjaustyöt, ja myöhemmin myös esimerkiksi pesulapalvelut, kalustaminen ja talonmiespalvelut ovat tulleet vähennyksen piiriin¹²⁴. Uudistusten taustalla ei aina ole ollut harmaan talouden torjunta, sillä esimerkiksi kodinkoneiden huolto- ja korjaustyötä koskevan laajennuksen taustalla olivat erityisesti ympäristöön ja ekologisuuteen liittyvät syyt¹²⁵.

Vähennyskelpoista osuutta ja vähennyksen enimmäismäärää on muutettu useita kertoja. Nykyisellään rakennustyöstä vähennyskelpoista on 30 prosenttia ja kotitalous- ja hoivatyön osalta 50 prosenttia. Vähennyksen enimmäismäärä kotitalous- ja hoivatyössä on ollut vuodesta 2021 lähtien 75 000 kruunua, mikä vastaa tämän hetken kurssilla vajaata 7 000 euroa. Remonttitoissa vähennyksen määrä on 50 000 kruunua. Vähennyksen edellytyksenä on, että palveluntuottajan tulee olla merkittynä Suomen ennakkoperintärekisteriä vastaavaan rekisteriin¹²⁶.

Harmaan talouden torjunnan näkökulmasta keskeisin ero Suomen ja Ruotsin välillä liittyy verotusmenettelyyn. Ruotsissa yritykset vähentävät kotitalousvähennyksen palvelunoston yhteydessä kuluttajalta. Tällöin kuluttajat siis maksavat palveluista suoraan vähennyksellä alennetun hinnan ja palveluntarjoajat laskuttavat maksun saatuaan verovähennyksen osuuden verohallinnolta. Kotitalousvähennys käsitellään kuitenkin jokaisen palvelun ostajan verotuksessa. Mikäli henkilö maksaa työntekijälle työkorvauksen sijasta palkkaa, hän saa vähentää kotitalousvähennyksen osuuden ennakonpidätystä ja työnantajamaksuja maksaessaan. Palveluntarjoajan tekemään vähennykseen perustuvaa järjestelmää perusteltiin käyttöönottoaiheessa muun muassa tehokkuudella, yksinkertaisuudella ja hallinnollisen työn vähentämisellä.¹²⁷

Yritysten vastatessa vähennysten ilmoittamisesta, on verovalvonnan näkökulmasta valvottava joukko pienempi kuin kuluttajien ilmoitusten valvontaan perustuvassa järjestelmässä. Ilmoittamisesta aiheutuva hallinnollinen kuormitus kohdistuu tällöin pelkästään yrityksille.

¹²¹ Prop. 2006/07:94: s. 24–25, 34–35; Vähennysjärjestelmän käyttöönottoa perusteltiin myös muun muassa tasa-arvonäkökohdilla. Vähennyksen toivottiin lisäävän kotitaloustöiden ja lastenhoidon ulkoistamista, jolloin erityisesti naisten mahdollisuudet osallistua täysipainoisemmin työelämään paranisivat.

¹²² Skatteverket (2006)

¹²³ Prop. 2015/16:99: 35.

¹²⁴ Talonmiespalvelu voi olla esimerkiksi asunnosta huolehtimista asukkaiden poissa ollessa. Vähennyskelpoisen kalustamispalvelun ulkopuolelle on rajattu esimerkiksi sisustussuunnitelman tekeminen ja kodin stailaaminen vuokrahuonekaluilla asunnon myyntitilanteessa.

¹²⁵ Prop. 2016/17:1: 200–201.

¹²⁶ Ruotsissa ennakkoperintärekisteröintiedellytystä vastaa F-skattesedel. Ulkomaisten yritysten tulee toimittaa verovelkatodistus.

¹²⁷ Prop. 2008/09:77: 33. Hakemusmenettelyä käsitellään kotitalousvähennyksen verotusmenettelyä koskevassa laissa (*HUSFL, lag om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete*).

Ainakin suuria määriä kotitalousvähennyksen alaista työtä tekevien yritysten kohdalla riski tahattomiin virheisiin vähennyskelpoisia kuluja ilmoitettaessa on pienempi kuin satunnaisesti vähennyksiä hakevilla yksityishenkilöillä. Myös vähennysjärjestelmää koskevaan verovalvontaan tarvittavan resurssin tarve on tällaisessa mallissa lähtökohtaisesti Suomen järjestelmää pienempi. Toisaalta jokainen verovelvollinen on verovalvonnan kohteena, joten yritysten ilmoittamiseen perustuvassa mallissa voi syntyä myös osin päällekkäistä valvontaa. Lisäksi Ruotsin mallissa on riskinä yritysten tekemien palautuspetosten riski. Palveluntuottajat voivat hakea veronpalautusta verohallinnolta kokonaan tekaistujen työsuoritusten perusteella. Tämä tosin edellyttää käytännössä yhteistoimintaa työnsuorittajan ja palvelun ostajan välillä, koska ilmoituksilla on käytettävä palvelun ostajan henkilötunnus- ja osoitetietoja. Lisäksi verohallinto toimittaa maksusuoritusten yhteydessä samanaikaisesti tarkistustiedot verovähennykseen oikeuttaneesta palvelusta palvelunostajalle.

Vähennyksen enimmäismäärän lisäksi verovelvollisen saamat vähennykset eivät voi ylittää verovuodelta maksettavia veroja. Jos maksetut verot eivät riitä vähennyksen saamiseen, voi puoliso tai avopuoliso jakaa vähennyksen. Jos palvelun hinnan alennuksena saatu vähennys ylittää maksetut verot, oikaistaan vähennyksen määrä lopullisessa verotuksessa, jolloin verovelvollisen tulee maksaa tarvittaessa jäännösveroa.¹²⁸

Vuodesta 2013 lukien Ruotsin verohallinto on voinut kuitata palvelun tuottaneelle yritykselle maksettua verovähennystä vastaan tämän mahdolliset erääntyneet verovelat. Tällainen verovelkojen kuittausmahdollisuus voi vähentää valtion verovajetta. Suomessa jäljempänä käsiteltävän vapaaehtoisuuteen perustuvan yrityksiä koskevan ilmoittamisjärjestelmän myötä ei ole mahdollista käyttää veronpalautusta yrityksen verovelkojen suoritukseksi, koska veronpalautus kohdistuu ainoastaan palvelun saajalle. Muutoin Suomen Verohallinto kuitenkin käyttää palautukset verovelvollisen erääntyneiden verojen tai muiden Verohallinnon saatavien suoritukseksi¹²⁹. Ruotsissa vähennyksen myöntämisen edellytyksenä on vuoden 2020 alusta lähtien ollut myös sähköinen maksu, joten käteisellä maksetun työn perusteella ei voi enää saada vähennystä¹³⁰.

Hieman kotitalousvähennyksen käyttöönoton jälkeen Ruotsin verohallinto teetti kyselytutkimuksen, jonka mukaan kuusi prosenttia vastaajista oli teettänyt vastaavan työn pimeänä ennen vähennyksen käyttöönottoa.¹³¹

4.3 Tanska ja Norja

Tanskan nykyinen kotitalousvähennysjärjestelmä (*Boligjob Plan*) alkoi kokeiluluontoisena vuonna 2011 ja vakiintui osaksi verojärjestelmää vuonna 2015¹³². Järjestelmä on hyvin samankaltainen kuin Suomessa. Se otettiin käyttöön tarkoituksena vastata ennen kaikkea

¹²⁸ Skatteverket (2022).

¹²⁹ Veronkantolaki 4 luku 22 §.

¹³⁰ Prop. 2019/20:1: 208.

¹³¹ Skatteverket (2011).

¹³² Tätä edelsi vuosina 1994-2012 voimassa ollut järjestelmä. Ks. tarkemmin esim. Madsen (2018), s. 2.

remontointiliiketoiminnassa havaittuun pimeään työhön ja maan työttömyystilanteeseen, mutta se laajennettiin kattamaan myös esimerkiksi siivouspalvelut, lastenhoidon, laajakaistan asennuksen, hälytysjärjestelmien asennustyöt ja lämmöneristystyöt, kun ne on ostettu Tanskassa alv-rekisteriin merkityiltä yrityksiltä. Tanskan järjestelmässä palvelun ostajan tulee suorittaa maksu sähköisesti ja tehdä ilmoitus veroviranomaiselle. Vähennyskelpoinen osuus on 26 % työn osuudesta ja materiaalikustannukset ovat vähennyskeltottomia.¹³³ Tanskassa kotitalousvähennystä on hyödynnetty paljon, mutta sen pimeää työtä estävät vaikutukset eivät ole olleet yhtä merkittäviä kuin etukäteen odotettiin.¹³⁴

Aikaisemmin kotitalouspalveluihin ja remontointipalveluihin sovellettiin Tanskassa erisuuruisista maksimivähennystä ja huhtikuusta 2022 lähtien remontointipalveluja koskeva kotitalousvähennys poistettiin kokonaan¹³⁵. Tämän taustalla oli ylikuumentunut asunto- ja rakennusmarkkina¹³⁶. Kotitalousvähennykseen oikeuttavista kustannuksista valtaosa oli perinteisesti koskenut juuri korjaus- ja kunnossapitotyötä¹³⁷. Vuonna 2023 kotitalouspalvelujen vähennyksen maksimimäärä on 6 600 Tanskan kruunua, mikä vastaa noin 890 euroa.

Norjassa ei ole käytössä kotitalousvähennystä. Pimeää työtä on kuitenkin pyritty torjumaan perinteisillä kotitalousvähennyksen piirissä olevilla toimialoilla usein keinoin. Esimerkiksi siivousalalla esiin nousseisiin ongelmiin vastattiin vuonna 2012 ottamalla käyttöön pakollinen hyväksyntäjärjestelmä, jossa siivousalan yritykset tarvitsevat toimintaansa varten Norjan työvoimavalvontaviranomaisen valtuutuksen. Yritysten täytyy myös vuosittain tammikuun loppuun mennessä osoittaa, että ne täyttävät edelleen vaaditut ehdot.¹³⁸ Siivouspalvelujen ostaminen muilta kuin hyväksytyjen siivousyritysten rekisteriin (*Renholdsregisteret*) rekisteröidyltä yrityksiltä on kielletty.¹³⁹ Vastaavasti remonttitöissä kuluttajia on ohjattu tilaamaan työtä velvoitteita noudattavilta yrityksiltä muun muassa Tettpå-sivuston avulla, joka on luotu yhteistyössä useiden eri virastojen, työnantajien sekä rakennusalan ja kuluttajien etujärjestöjen kanssa.¹⁴⁰

Norjassa on monilla aloilla käytössä minimipalkat¹⁴¹, minkä lisäksi siivoustyötä tekevien ja rakennusalan työskenneiden tulee käyttää Norjan työvoimavalvontaviranomaisen antamaa henkilökorttia (nk. HSE-kortti)¹⁴². Suomessa vastaavan kaltainen veronumeromenettely otettiin käyttöön rakennusalan 1.6.2012¹⁴³ ja telakoilla vuonna 2022¹⁴⁴. Veronumeron käytön laajentamista myös muille toimialoille on selvitetty Verohallinnossa ja Valtiovarainministeriön vero-osastolla useita kertoja vuodesta 2014 lähtien. Viimeisimpien selvitysten mukaan

¹³³ Ks. tarkemmista ehdoista Skat (2023a)

¹³⁴ Mogensen (2019) ja European Labour Authority (2021), s. 58.

¹³⁵ Skat (2023b).

¹³⁶ The Local (2021)

¹³⁷ Madsen (2018), s. 9.

¹³⁸ Arbeidstilsynet (2023a). Ks. tarkemmin Norjan siivousalan ongelmista ennen laajempaa sääntelyä esim. Torvatn (2011)

¹³⁹ Arbeidstilsynet (2023b).

¹⁴⁰ The Norwegian Tax Administration (2023).

¹⁴¹ LO Norge (2021).

¹⁴² Jobbkort (2023).

¹⁴³ Laki veronumerosta ja rakennusalan veronumerorekisteristä (1231/2011).

¹⁴⁴ Hallituksen esitys eduskunnalle veronumeromenettelyn laajentamisesta ja laiksi verontilityslain 13 §:n muuttamisesta, HE 2/2021 vp.

laajentamista ei ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi. Siivousalalla haasteeksi on katsottu muun muassa se, että siivoustyön tekeminen ei rajoitu tiettyyn rajattuun paikkaan tai alueeseen¹⁴⁵.

4.4 Ranska

Ranska otti kotitalousvähennysjärjestelmän käyttöön ensimmäisenä Euroopassa 1990-luvun alussa. Vuodesta 2006 lähtien järjestelmä on ollut kansainvälisesti vertaillen soveltamisalaltaan poikkeuksellisen laaja ja sen tarjoama verohyöty varsin merkittävä¹⁴⁶. Suomen tavoin vähennyskelpoisia ovat esimerkiksi jotkut tieto- ja viestintätekniikan ja remontoinnin palvelut, mutta lisäksi myös esimerkiksi tietyt sihteerityöt sekä kuljetuspalvelut sairaille ja vanhuksille ovat Ranskassa vähennykseen oikeuttavaa työtä. Vähennyksen määrä palvelun ostajalle on 50 % ja vähennyskelpoisen työn enimmäismäärä on pääsääntöisesti 12 000 euroa, mikä siis tarkoittaa 6000 euron vähennystä maksettavasta verosta. Lisäksi vähennystä vastaavan määrän voi tietyin edellytyksin saada valtiolta hyvityksenä, ellei henkilöllä ole riittävästi veronalaisia tuloja vähennyksen tekemiseksi.¹⁴⁷

Vähennyksen alaisten palvelujen ostamiseksi vaihtoehtoina ovat suora työntekijän palkkaaminen tai valtuutetun palveluntarjoajan (*organisme prestataire de services/organisme de services à la personne*) käyttäminen. Palkattaessa työntekijä suoraan, tulee ostajan huolehtia kaikista asiaan kuuluvista velvoitteista ja tehdä myös muodollinen työsopimus, mikäli työntekijä työskentelee yli kahdeksan tuntia viikossa. Palvelun ostajan täytyy ensin luoda CESU-järjestelmään (*Chèque Emploi-Service Universel*) tili ja myös työntekijän on tullut rekisteröityä sinne. Palkkakuitti muodostuu järjestelmässä automaattisesti sinne ilmoitettujen tietojen pohjalta. Sen sijaan valtuutetut palveluntarjoajat, joiden suorittamasta työstä voi tehdä verovähennyksen, ovat löydettävissä erilliseltä sivustolta.¹⁴⁸ Ranskassa ei ole suomalaista ennakkoperintärekisteriä vastaavaa rekisteriä¹⁴⁹.

Ostaja voi maksaa palkan työn suorittajalle tilisiirtona, käteisenä tai pankkiskhekillä. Maksun voi suorittaa myös työnantajan tarjoamalla kotitalouspalveluihin oikeuttavalla setelillä, jolloin työnantajat ovat oikeutettuja verovähennykseen. Mikäli maksu suoritetaan kotitalouspalvelusetelillä, voi sen saanut palveluntarjoaja hakea setelin vaihtamista rahaksi.¹⁵⁰ Palveluntarjoajat puolestaan hyötyvät järjestelmästä muun muassa sosiaalivakuutusmaksuihin liittyvän huojennuksen muodossa.¹⁵¹

¹⁴⁵ Ks. selvityksistä tarkemmin esim. HE 2/2021. Rakennustyömailla ja telakoilla tehty siivoustyö on jo nykyisellään osin veronumerovelvoitteen piirissä.

¹⁴⁶ LOI n° 2005-841 du 26 juillet 2005.

¹⁴⁷ Ks. järjestelmästä esim. The French-Property (2019) ja Pwc (2022). Ensimmäiseltä vuodelta vähennyksen enimmäismäärä on 15 000 euroa.

¹⁴⁸ The French Property (2019).

¹⁴⁹ Ks. KHO: 2016:60, jossa kotitalousvähennyksen hakija ei voinut esittää Ranskan viranomaisen antamia todistuksia siitä, että suorituksen saajat olisivat Ranskan verorekisterissä tai siitä, ettei suorituksen saajilla ollut ennakkoperintälain 26 §:ssä mainittuja laiminlyöntejä. Selvitykseksi riitti kuitenkin lopulta ranskalaisen yrityksen yritysrekisterimerkintä.

¹⁵⁰ Setelin vaihtamista rahaksi voi hakea CESU Reimbursement Centre:stä. ks. Dumond ja Darnand (2019).

¹⁵¹ My Payroll Pro (2022) ja IMPact (2016a).

Ranskan kotitalousvähennysjärjestelmä muodostaa varsin merkittävän verotuen. Järjestelmästä aiheutuvaa verokertymän pienentymistä onkin kritisoitu¹⁵² ja toisaalta järjestelmän hyötyjä työllisyyden muodossa kyseenalaistettu¹⁵³. Toisaalta tutkimuksissa on kuitenkin arvioitu, että ilmoittamattoman työn osuus pienentyi vähennyksen johdosta 30 % vuosien 1996 ja 2015 välillä¹⁵⁴.

4.5 Belgia, Itävalta ja Italia

Belgiassa kotitalousvähennyksen kaltainen palvelusetelityyppinen järjestelmä (*titres-services*) otettiin käyttöön vuonna 2004. Sen tavoitteena on ollut ennen kaikkea työllisyyden parantaminen ja pimeän työn vähentäminen. Järjestelmä toimii siten, että kuluttajat voivat hankkia rajoitetun määrän tuettuja palveluseteleitä ja ostaa niillä palveluja rekisteröidyltä, viiranomaisten hyväksymiltä palveluntarjoajilta. Kuluttaja voi ostettujen palvelusetelien määrään perustuen saada lisäksi verovähennyksen. Järjestelmästä säänneltiin alun perin liittovaltion tasolla, kunnes vuodesta 2014 lähtien se siirtyi valtiolta alueiden vastuulle. Tämä on johtanut pieniin alueellisiin eroihin järjestelmässä mm. verovähennyksen määrää ja palveluseteleillä ostettavaa työtä koskien. Alueesta riippuen yrityksille on myös kohdistettu joitakin palkattavaa työvoimaa koskevia lisäksiteerejä, sillä järjestelmällä on haluttu tukea työttömien ja tukijärjestelmän varassa olevien työllistymistä.¹⁵⁵

Belgian palvelusetelityyppisen järjestelmän on arvioitu parantaneen työllisyyttä.¹⁵⁶ Verrattain suuresta julkisesta subventiosta johtuen järjestelmä on myös kaventanut pimeän työn ja palveluseteleillä ostetun työn välisen hintaeron niin pieneksi, että pimeän työn on arvioitu vähentyneen selvästi¹⁵⁷. Toisaalta järjestelmän kustannustehokkuutta on kuitenkin kyseenalaistettu tutkimuskirjallisuudessa¹⁵⁸.

Itävallassa on ollut käytössä pitkälti Belgiaa vastaava julkisesti tuettujen palvelusetelien malli (*Dienstleistungsscheck*) vuodesta 2006 lähtien. Esimerkiksi älypuhelinsovelluksella voi ostaa seteleitä, joilla on mahdollista maksaa vaikkapa siivous- ja lastenhoitopalveluja. Järjestelmän tavoitteena on ollut pimeän työn torjunta, työllisyyden parantaminen ja sosiaalisen suojelun turvaaminen työntekijöille. Palvelusetelijärjestelmä on ollut suosittu ja ostettujen palvelujen määrä on kasvanut moninkertaiseksi järjestelmän voimassaolon aikana. Järjestelmän on arvioitu vähentäneen ainakin jonkin verran pimeän työn määrää, joskin palvelusetelien taloudellista kannustinta on myös kritisoitu liian vähäiseksi suhteessa pimeästi ostetun työn hintaan¹⁵⁹.

¹⁵² Cour Des Comptes (2010), Ks. myös Guiraudon ja Ledoux (2015).

¹⁵³ Carbonnier (2015)

¹⁵⁴ Ks. tästä Flipo (1998) ja Credoc (2017).

¹⁵⁵ Willems (2018), Marx ja Vandelannoote (2017).

¹⁵⁶ IMPact (2016b), Desiere ja Goesart (2019).

¹⁵⁷ Adriaenssens et al. (2023)

¹⁵⁸ Pacolet et al. (2010)

¹⁵⁹ Brunner (2018) ja Forquality (2015), s. 11.

Itävallan järjestelmässä ostajan ja palveluntarjoajan tulee rekisteröityä, kun seteleitä käytetään ensimmäistä kertaa. Tilaaja ja työntekijä voivat sopia palkasta vapaasti minimipalkkasäännökset huomioiden. Työsuorituksen jälkeen palvelun ostaja täyttää tarkemmat tiedot tehdystä työstä ja työn suorittajasta, minkä jälkeen työntekijä toimittaa saamansa setelit sähköisesti tai postitse julkisen sektorin työntekijöiden vakuutusinstituutiolle¹⁶⁰ ja saa tältä seteleitä vastaavan rahallisen korvauksen tililleen. Mikäli työntekijä tekee samalle palvelunostajalle kynnyksrajaa ylittävän määrän töitä, ei palveluseteleitä voi enää hyödyntää, vaan tällöin syntyy työsuhde sosiaaliturvamaksuvelvoitteineen.¹⁶¹

Myös Italiassa on ollut käytössä tuettujen palvelusetelien ostoon perustuva järjestelmä vuodesta 2003 lähtien. Järjestelmää uudistettiin ja yksinkertaistettiin vuonna 2017¹⁶². Italiassa palveluseteleillä työntekijä työllistetään aina suoraan, kun taas esimerkiksi Belgiassa palvelu hankitaan rekisteröidyltä palveluntarjoajilta. Italian järjestelmässä vähennykseen oikeuttavan työn piirissä olevien toimialojen joukko on ollut hyvin laaja, mutta keskittyy nykyisessä mallissa vain kausiluonteisiin töihin. Järjestelmän tavoitteet ovat useita muita maita korostetummin olleet nimenomaan pimeän työn torjunnassa ja täten myös vähennyskelpoisten palvelujen joukko on valikoitunut erityisesti pimeän työn riskin näkökulmasta.¹⁶³

4.6 Saksa

Saksan kotitalousvähennysjärjestelmä (*Haushaltsnahe Dienstleistungen*) vastaa keskeisiltä ominaispiirteiltään Suomea¹⁶⁴. Vähennyksen voi saada esimerkiksi siivous-, lastenhoito- ja remonttipalveluista. Vähennys tehdään Suomen tavoin suoraan verosta. Vähennykseen oikeuttavien kustannusten joukko on hivenen Suomea laajempi, sillä vähennyskelpoisia ovat palkkojen ohella myös esimerkiksi matkakulut. Myös vähennyksen enimmäismäärä on Suomea korkeampi, 4 000 euroa. Toisaalta kustannuksista vain 20 prosenttia oikeuttaa korvaukseen kotitalous- ja hoivatyössä. Remonttitoissa enimmäismäärä on rajattu 1 200 euroon.¹⁶⁵

Saksassa on käytössä niin kutsuttu *minijob*-järjestelmä, jossa henkilöt voivat ansaita verottomasti sosiaaliturvan lisäksi 520 euroa kuukaudessa. Tämän jälkeen verot ja sosiaaliturvamaksut kasvavat asteittain tiettyyn rajaan saakka (*ns. midijob*). Järjestelmän tarkoituksena on kannustaa matalapalkkaisia tai lyhyitä työjaksoja tekeviä työntekijöitä avoimen talouden piiriin. Minijob-järjestelmän piirissä olevan työn kohdalla kotitalousvähennystä on rajattu pienemmäksi.¹⁶⁶ Lisäksi kaikissa tilanteissa vähennystä on rajattu siten, että sitä ei voi saada, mikäli työsuoritteesta on maksettu käteisellä.

¹⁶⁰ Insurance Institution of Public-Sector Employees, Railways and Mining (BVAEB).

¹⁶¹ Austria Federal Ministry for Labour (2022) ja Bundesministerium für Finanzen (2021)

¹⁶² Aikaisempi *Buoni Lavoro per lavoro occasionale accessorio* – järjestelmä korvattiin *Libretto Famiglia* – mallilla (Law-Decree no. 50/2017) ja *contratto di prestazione occasionale* – järjestelmällä.

¹⁶³ European Labour Authority (2021), s. 36, ja Farvaque (2015), s. 23-25.

¹⁶⁴ Kotitalousvähennyksestä säädetään Einkommensteuergesetz (EStG, Saksan tuloverolaki) 35 a §:ssä.

¹⁶⁵ Wundertax (2020) ja Taxfix (2023).

¹⁶⁶ 30.09.2022 asti verovapaan osuuden raja oli 450 euroa. Ks. lisää esim. Minijob-Zentrale (2023).

4.7 Yhteenveto

Järjestelmät, joilla pyritään Suomen kotitalousvähennystä vastaaviin tavoitteisiin, voidaan ryhmitellä karkeasti kahteen ryhmään käytännön verotusmenettelyn ja toisaalta rakenteen perusteella. Ensinnäkin keskeinen rakenteellinen ero voidaan nähdä kotitalouden roolissa. Esimerkiksi Ranskassa, Saksassa ja Italiassa järjestelmä on rakennettu ensisijaisesti työntekijän suoran palkkaamisen tukemiseksi (*family-as-employer model*), vaikka palvelun voi yleensä ostaa myös yritykseltä¹⁶⁷. Sen sijaan esimerkiksi Belgiassa seteleitä on mahdollista käyttää ainoastaan palvelua tarjoavalle yritykselle maksamiseen ja Pohjoismaissakin palvelujen oston selkeä painopiste on ollut yrityksiltä ostettavissa palveluissa (*households as service purchasers model*)¹⁶⁸. Toisena jaotteluna on järjestelmien jakaminen Pohjoisessa Euroopassa tyypilliseen suoraan verovähennysjärjestelmään ja Etelä-Euroopassa yleisempään palvelusetelipohjaiseen malliin, jonka kytkös verojärjestelmään vaihtelee. Toisaalta suoratin verovähennysjärjestelmät voivat erota toisistaan merkittävästi, kuten esimerkiksi Suomen ja Ruotsin järjestelmien eroista voidaan havaita.

Aikaisempi ulkomainen tutkimustieto indikoi, että kun palvelu ostetaan yrityksiltä ja yritykset vastaavat työsopimuksista, vähenee ilmoittamattoman työn osuus. Tämän on katsottu johtuvan siitä, että yrityksille asetettua vastuuta on helpompi valvoa kuin kotitalouksien ja työntekijän välisiä suoria sopimuksia. Toisaalta tähänkin järjestelmään liittyy riskejä, kuten se, että palkat ilmoitetaan vain osittain.¹⁶⁹ On ainakin teoriassa mahdollista, että kotitalousvähennysjärjestelmä torjuu harmaata taloutta jopa varmemmin niissä tilanteissa, kun työ on ostettu suoraan palkattavalta työntekijältä yrityksen sijaan. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että sellaisilla yrityksillä, jotka toimivat epärehellisesti, on palkansaajia laajemmat mahdollisuudet pyrkiä alentamaan vilpillisesti veronalaista tulosta esimerkiksi kirjaamalla perusteettomia vähennyksiä. Lisäksi kotitalouden palkatessa työntekijän, tulee työ samanaikaisesti ilmoitettuksi verotukseen. Toisaalta työntekijän palkkaamisesta aiheutuva suurempi hallinnollisen työn määrä saattaa rajoittaa vähennyksen hyödyntämistä. Jos hallinnollinen työ koetaan suureksi, saattaa se lisätä riskiä myös pimeän työvoiman käyttämiseen.

Suomen kotitalousvähennysjärjestelmään verrattuna palvelusetelisiin perustuvat mallit voivat vaikuttaa hallinnollisesti raskailta ja kuluttajan kannalta työläiltä, vaikka setelit ovat nykyisin yleensä saatavilla myös sähköisinä. Käytännössä ne toimivat samankaltaisesti kuin sovelluspohjaisesti käytettävä liikunta- ja kulttuurisetelijärjestelmä Suomessa. Palvelusetelien toimialakohtainen käyttöala on tyypillisesti varsin suppea, mutta mikään ei periaatteessa estä soveltamasta niitä laajemminkin. Esimerkiksi osamaksulla rahoitetun palvelun ostaminen ei kuitenkaan olisi palvelusetelijärjestelmässä yksinkertaisesti toteutettavissa.

Yksi Suomen kotitalousvähennysjärjestelmän haasteista on, että pienituloiset ei voi hyötyä siitä, koska verotuen voi saada vain vähennyksenä maksettavista veroista. Näin ollen

¹⁶⁷ Tämä malli on ollut tyypillisin Etelä-Euroopan maissa, kuten Kyproksella, Kreikassa, Portugalissa ja Espanjassa, mutta se on käytössä myös joissain muissa Euroopan maissa. European Labour Authority (2021), s. 23.

¹⁶⁸ Farvaque (2015), s. 9, ja Kvist (2012).

¹⁶⁹ European Labour Authority (2021), s. 22.

järjestelmä ei myöskään muodosta pienituloisille kannustinta ostaa työtä ennakkoperintäre-kisterissä olevalta palveluntarjoajalta. Tähän ongelmaan tuetut palvelusetelit voivat vastata osittain, koska osa valtion julkisen vallan subventiosta tulee kuluttajan hyödyksi välittömästi. Lisäksi esimerkiksi Ranskassa on mahdollista saada valtiolta suora rahallinen tuki, ellei henkilöllä ole riittävästi veronalaisia tuloja vähennyksen tekemiseksi¹⁷⁰. Palvelusetelijärjestelmiin ei sisälly myöskään Suomen kotitalousvähennyksen omavastuuosuudesta aiheutuvaa kannustinongelmaa, koska palvelun ostoon saa julkisen vallan tuen heti ensimmäisestä, tyypillisesti noin 10 euron arvoisesta setelistä lähtien. Tähän liittyviä kehitysajatuksia tarkastellaan lisää luvussa 6.4.

Esimerkiksi Ruotsissa ja Saksassa kotitalousvähennystä ei voi saada käteisellä maksettujen suoritusten perusteella. Suomessa on tällä hetkellä käytössä yleisiä rajoitteita ainoastaan käteisellä maksettuja palkkoja koskien.¹⁷¹ Käteismaksua koskeva rajoite olisi kuitenkin mahdollista ulottaa myös kotitalousvähennyksen saamisen kriteereihin. Työsopimuslakiin ja kirjanpitolakiin tehty rajaus käteispalkkojen maksamisesta säädettiin jo vuonna 2013 ja sittemmin käteisen käyttö on kauttaaltaan vähentynyt, mutta vastaavia perusteita käteisen käytön rajoittamiselle kotitalouspalvelujen ja remonttitöiden maksuissa on edelleen olemassa¹⁷².

Belgian ja joidenkin muiden maiden palvelusetelipohjaisten mallien etuna on, että kuluttaja saa ennakkoon maksettujen setelien ansiosta taloudellisen hyödyn heti palvelua ostaessaan. Samoin myös Ruotsissa kuluttaja saa kotitalousvähennyksen palvelunoston yhteydessä yrittäjän vähentäessä sen laskulla. Vaikka Suomenkin järjestelmässä hyödyn saa suhteellisen nopeasti ilmoittamalla kotitalousvähennyksestä ja hakemalla muutosverokorttia verovuoden aikana, saattavat edellä mainitut järjestelmät tuntua kuluttajan näkökulmasta helpommin saatavilta.

Muutamissa maissa järjestelmää on rakennettu siten, että palvelukysyntä kohdistuisi tarkemmin esimerkiksi pitkäaikaistyöttömiin tai lyhyempiä ajanjaksoja kuukausitasolla työskenteleviin. Tällä kohdennuksella voi olla tehokkaampi vaikutus työttömyyden näkökulmasta kuin osittain täystyöllisyydenkin sektoreille kohdentuvalla yleisluontoisemmalla vähennyksellä. Kannustinloukkujen vuoksi pimeän työn vastaanottaminen saattaa olla joillekin tukijärjestelmän varassa oleville houkuttelevampaa ja siksi tällainen tarkempi kohdentaminen voi olla perusteltu myös harmaan talouden torjunnan näkökulmasta. Lisäksi palvelusetelijärjestelmillä on pyritty vastaamaan myös joihinkin muihin valvontatarpeisiin, sillä ne on toisinaan ulotettu koskemaan vain esimerkiksi työ- ja asumisehdot täyttäviä maahanmuuttajia¹⁷³.

Vuoden 2023 alussa Suomessa on otettu käyttöön vapaaehtoisuuteen perustuva kotitalousvähennyksen ilmoittamisjärjestelmä yrityksille. Yritykset voivat ilmoittaa reaaliaikaisen rajapintapalvelun (Vero Api) kautta kotitalousvähennyksen tiedot Verohallintoon asiakkaansa

¹⁷⁰ Farvaque (2015), s. 13.

¹⁷¹ Työsopimuslaki 2 luku 16 § (7.6.2013/398)

¹⁷² Asiaa koskevan hallituksen esityksen (HE 24/2013, luku 1) mukaan suurin osa harmaaseen talouteen liittyvästä rahaliikenteestä liikkuu käteisenä rahana ja useilla aloilla harmaan talouden ongelmat liittyvät suurelta osin verotuksen ohi maksettaviin ”pimeisiin” palkkoihin.

¹⁷³ European Labour Authority (2021), s. 56.

puolesta. Tämän Ruotsin mallia mukailevan järjestelmän etuna on, että tieto tulee aikaisemmin Verohallinnolle, minkä lisäksi tavoitteena on, että ilmoitusvirheet ja asiointitarve vähenisivät. Yrityksen tekemän ilmoituksen jälkeen työn tilanneelle asiakkaalle toimitetaan automaattisesti ehdotus uudesta verokortista. Näin kotitalousvähennysjärjestelmän hyödyt tulevat reaaliaikaisemmin saataville sekä Verohallinnon että asiakkaiden näkökulmasta. Jäljempänä luvussa 6.3. on käsitelty tarkemmin yrityksen ilmoitusvelvollisuuteen perustuvan järjestelmän hyötyjä ja sen mukanaan tuomia riskejä.

Mikäli Suomessa otettaisiin käyttöön vastaavanlainen järjestelmä kuin Ruotsissa, jossa lähtökohtana on, että palveluntuottaja hakee verovähennyksen, voitaisiin yritykseltä vaatia vähennyksen edellytyksenä myös esimerkiksi työn suorittaneiden henkilöiden ja alihankkijoiden tietoja. Tällä saattaisi olla harmaata taloutta ennalta estävä vaikutus ja samalla Verohallinto saisi hyödyllistä vertailutietoa valvontaa ja verotusta varten.

Kotitalousvähennykseen oikeuttavien töiden joukko, vähennyksen enimmäismäärä ja vähennyskelpoisen työn osuus vaihtelevat maittain. Vähennyksen enimmäismäärän osalta Ranskan järjestelmää voi pitää jopa poikkeuksellisen avokätisenä, kun taas esimerkiksi Tanskassa vähennyksen enimmäismäärä ja vähennyskelpoinen työn osuus ovat selvästi Suomea pienempiä ja vähennyksen piirissä olevien toimialojen joukko Suomea suppeampi. Lisäksi esimerkiksi Norjassa kotitalousvähennystä ei ole käytössä lainkaan, vaan pimeän työn ongelmiin on pyritty vastaamaan muilla keinoin. Lisäksi järjestelmiä on useissa maissa muutettu lyhyin väliajoin poliittisten voimasuhteiden ja suhdanteiden mukaan, ja vähennystä on käytetty myös esimerkiksi ympäristöpoliittisten päämäärien välineenä sekä poikkeuksellisiin tilanteisiin reagoimiseen samalla tavoin kuin Suomessa tehtiin ulotettaessa kotitalousvähennys koskemaan väliaikaisesti myös sähköenergiaa. Esimerkiksi Ruotsissa vähennys on ympäristöön ja ekologisuuteen liittyvistä syistä ulotettu Suomesta poiketen myös kodinkoneiden huolto- ja korjaustöihin. Suomessa kunnossapitotyön sekä kodin koneiden ja laitteiden korjaus- ja asennustyön välistä rajanvetoa on tarkasteltu muun muassa ratkaisussa KHO 2020:95, jossa kodin turva- ja hälytysjärjestelmälaitteiston asennustyön katsottiin olevan vähennykseen oikeuttavaa taloteknistä perusparannustyötä. Voidaan nähdä varsin perusteltuna erottaa asunnon kunnossapitoa koskevat investoinnit esimerkiksi lieden tai pesukoneen asennustyöstä.

Useissakaan maissa ei ole olemassa Suomea vastaavaa ennakkoperintärekisteriä. Tästä huolimatta vaikuttaa olevan hyvin tyypillistä, että verovähennysjärjestelmään kytkeytyy jokin viranomaisten ylläpitämä rekisteri, johon kuuluminen on edellytyksenä työn vähennyskelpoisuudelle. Kriteerit näissä rekistereissä vaihtelevat maittain, mutta yhtenä niiden tarkoituksena on yleensä auttaa viranomaisvalvonnassa. Joissakin maissa on käytössä järjestelmä, jossa verovähennyksen saa myös silloin, kun työntekijä saa työnantajaltaan kotitalous- tai rakennustyötä verotettavana *luontoisetuna*. Suomessa luontoisetuna saatu työ ei oikeuta vähennykseen, vaikka työ olisi luonteeltaan kotitalousvähennykseen oikeuttavaa työtä¹⁷⁴. Toisaalta vertailussa on huomattava, että vain osassa maita vähennyksen soveltamisalaan kuuluvat

¹⁷⁴ KVL 35/1999

asunnon remontointia koskevat työt ja ne saattavat tuottaa muusta lainsäädännöstä riippuen kotitaloustöitä suuremman taloudellisen kokonaishyödyn verovelvolliselle. Tämä johtuu siitä, että esimerkiksi Suomessa on käytössä oman asunnon luovutusvoittoa koskeva verovapaus tietyn edellytyksin¹⁷⁵.

Kansainvälisten esimerkkien perusteella vaikuttaa siltä, että jotkin elementit muualla käytössä olevista kotitalousvähennysjärjestelmistä voisivat olla soveltaen käyttökelpoisia myös Suomessa ja ne voisivat tarjota keinoja Suomen järjestelmän haasteisiin vastaamiseksi. Esimerkiksi *reaaliaikaisen valvonnan* mahdollisuuksien vähäisyys, *pienituloisilta puuttuva verokannustin* rekisteröidyn palveluntarjoajan käyttämiseksi ja *omavastuuta* koskevat haasteet olisivat osittain korjattavissa sähköisen palvelusetelin avulla, jossa ostaja maksaisi työstä puhelinsovelluksen tai internetsivun kautta ja saisi vähennyksen suoraan oston yhteydessä. Verohallinto puolestaan tilittäisi palvelun käytön perusteella myyjälle ostajan maksaman määrän ja veroedun. Tämä mahdollistaisi reaaliaikaisen valvonnan, eikä täysin perusteetonta vähennystä olisi mahdollista saada, elleivät sekä yritys että kuluttaja olisi molemmat myötävaikuttamassa perusteettoman hakemuksen tekemiseen. Sovelluksen välityksellä toimiva järjestelmä olisi käyttökelpoinen lähinnä niissä tilanteissa, joissa ostetaan pienimuotoista kotitaloustyötä, kun taas laajemmissa remonteissa ongelmaksi voisi muodostua osamaksun, lainojen ja luotokorttiosojen huomioiminen. Tällainen järjestelmä vaatisi tietysti myös investointeja järjestelmiin ja maksuliikenteeseen liittyvää valvontaa muun kontrollin ohella. Joka tapauksessa reaaliaikaisemman valvonnan mahdollistava ratkaisu saattaisi torjua nykyistä tehokkaammin virheellisistä ilmoituksista aiheutuvia veromenetyksiä, joiden määrää on arvioitu tarkemmin tämän selvityksen luvussa 5.5.

¹⁷⁵ TVL 48 §:n mukaan ”omaisuuden luovutuksesta saatu voitto ei ole veronalaista tuloa, jos verovelvollinen luovuttaa vähintään kahden vuoden ajan omistamansa sellaisen huoneiston hallintaan oikeuttavat osakkeet tai osuudet tai sellaisen rakennuksen tai sen osan, jota hän on omistusaikanaan yhtäjaksoisesti vähintään kahden vuoden ajan ennen luovutusta käyttänyt omana tai perheensä vakituisena asuntona”. Suomessa kotitalousvähennys on erityisvähennys, jonka käyttäminen ei muutoinkaan vaikuta omaisuuden hankintamenon määrittämiseen. Ruotsissa sen sijaan remonttitoista saatu kotitalousvähennys vaikuttaa luovutusvoiton laskentaan.

5 Tilastollisen analyysin tulokset

5.1 Johdanto

Yksi kotitalousvähennyksen tavoitteista on vähentää harmaata taloutta ja vaikuttaa niin kuluttajien kuin yritystenkin käyttäytymiseen luomalla kannustimia teettää kotitaloustöitä velvoitteensa hoitavilla palveluntarjoajilla. Tätä vaikutusta on aikaisemmin selvitetty pääsääntöisesti joko kyselytutkimuksen keinoin tai epäsuorasti esimerkiksi tutkimalla yritysten ilmoittaman liikevaihdon käyttäytymistä ennen järjestelmään tehtyjä muutoksia ja niiden jälkeen. Tässä selvityksessä hyödynnetään ensimmäistä kertaa verotarkastuksissa tehtyjä konkreettisia havaintoja analysoitaessa kotitalousvähennysjärjestelmän vaikutusta harmaaseen talouteen. Aineiston avulla pyritään vastaamaan siihen, miten kotitalousvähennysjärjestelmä vaikuttaa yritysten harmaan talouden riskiin. Tähän käytetään kahta tutkimusasetelmaa, jotka on esitelty tarkemmin luvussa 2.2.3.

Selvityksessä tarkastellaan, miten verotarkastushavaintojen ja niistä tehtyjen yleistysten perusteella kotitalousvähennykseen oikeuttavan työn tekeminen näyttää olevan kytköksissä harmaan talouden toimintaan nykyisin voimassa olevien säännösten valossa. Kotitalousvähennysjärjestelmää on muokattu useita kertoja sen voimassaolon aikana ja myös muu lainsäädäntö on kehittynyt huomattavasti sitten kotitalousvähennyksen käyttöönoton, joten tehtäviä johtopäätöksiä ei tule yleistää koskemaan esimerkiksi tilannetta, joka vallitsi 2000-luvun alussa kotitalousjärjestelmän käyttöönoton hetkellä.

Luvussa 5.4 tutkitaan, onko kotitalousvähennysjärjestelmään osallistumisella vaikutusta yrityksen verovelvoitteiden hoitoon. Verovelvoitteiden hoitoa tutkitaan kolmessa eri ulottuvuudessa, joita ovat oikea-aikainen ilmoittaminen, oikeasisältöinen ilmoittaminen sekä oikea-aikainen maksaminen. Lisäksi luvussa 5.5 esitetään Verohallinnon tekemä arvio väääransisältöisten kotitalousvähennysilmoitusten aiheuttamasta verojen menetyksestä. Analyysin tuloksia taustoitetaan kuitenkin ensin tarkastelemalla lähemmin, millaiset yritykset tarjoavat kotitalousvähennykseen oikeuttavaa työtä.

5.2 Kotitalousvähennyksen alaista työtä tekevät yritykset

Vuosien 2018–2021 aikana yhteensä noin 34 000 eri yritystä teki kotitalousvähennykseen oikeuttavaa työtä. Näistä noin 9 500 eri yrityksellä kotitalousvähennyksen alaisen työn laskutus oli vähintään 15 prosenttia liikevaihdosta tai yli 100 000 euroa vuodessa. Kotitalousvähennykseen oikeuttavaa työtä on tehty lähes jokaisella mahdollisella toimialalla, viisnumerotasolla¹⁷⁶ mitattuna yhteensä yli kuudella sadalla. Suurimmassa osassa toimialoja kotitalousvähennykseen oikeuttavaa työtä on tehnyt alle 10 yritystä. Vuosina 2018–2021 on 49 toimialalla ollut yli 100 eri yritystä, jotka ovat tehneet kotitalousvähennykseen oikeuttavaa

¹⁷⁶ Toimialaluokitus on hierarkkinen luokitus, jossa korkein taso on niin kutsuttu kirjaintaso ja sen jälkeen yrityksen toimiala luokitellaan numerosarjalla, joka voi luokittelun tarkkuustasosta riippuen olla 2–5 merkkiä pitkä. Tarkimalla tasolla toimiala määritellään siis viidellä numerolla.

työtä. Jos tarkastelu rajataan ainoastaan merkittävässä määrin kotitalousvähennysjärjestelmän alaisesta työstä liikevaihtonsa saaviin yrityksiin, niin nämäkin noin 9 000 eri yritystä asettuvat noin 370 eri toimialalle. Moni yritys tuottaa siis päätoimialastaan riippumatta erilaisia asennus- siivous- ja hoivatyön palveluja.

Kotitalousvähennykseen oikeuttavaa työtä tekee myös moni yritys, jonka toimiala ei ole Verohallinnon tiedossa. Viidenneksi suurin yritysjoukko käsitti yritykset, joiden toimialaksi on merkitty "toimiala tuntematon" sekä ylipäätään kotitalousvähennykseen oikeuttavaan työhön laskuttaneista että siitä merkittävän osan liikevaihdostaan tehneistä. Valtaosa kotitalousvähennysjärjestelmän alaisesta työstä tehdään kuitenkin niillä 16 toimialalla, joiden yritykset kuuluvat tämän selvityksen aineistoon (ks. luku 2.1.1)

Taulukko 3. 10 yleisintä toimialaa, jonka yritykset saavat kotitalousvähennystyöstä merkittävän osan liikevaihdostaan

Toimiala	Yritysten lukumäärä
41200 Asuin- ja muiden rakennusten rakentaminen	2746
43220 Lämpö-, vesijohto- ja ilmastointiasennus	945
43210 Sähköasennus	729
43999 Muu muualla luokittelematon erikoistunut rakennustoiminta	356
43120 Rakennuspaikan valmistelutyöt	304
81210 Kiinteistöjen siivous	252
81100 Kiinteistöhoito	222
43341 Maalaus	187
88101 Kotipalvelut ikääntyneille ja vammaisille	157
43320 Rakennuspuusepän asennustyöt	136

Kotitalousvähennykseen oikeuttavista kustannuksista noin 80 prosenttia koskee korjaus- ja kunnossapitotöitä, kun taas esimerkiksi hoiva- ja hoitotöiden osuus on pysytellyt muuttamassa prosentissa. Hoivatöiden vähäistä osuutta selittää jossain määrin se, että kotitalousvähennystä ei myönnetä, jos samaa työsuoritusta varten on saatu esimerkiksi omaishoidon tukea tai kunnan myöntämä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluseteli¹⁷⁷. Lisäksi hoiva- ja hoitotöiden asiakkaista on pienituloisia suurempi osa kuin muiden vähennyksen piirissä olevien toimialojen asiakkaissa, joten todennäköisesti suurempi osa heistä ei voi myöskään hyödyntää verosta tehtävää vähennystä¹⁷⁸. Öljylämmityksestä luopumista koskeva väliaikainen kotitalousvähennyksen enimmäismäärän ja vähennyskelpoisen työn osuuden korotus on kasvattanut lämmitystapamuutoksiin liittyvien vähennysten osuutta.

5.3 Kotitalousvähennysjärjestelmän vaikutus harmaaseen talouteen

5.3.1 Vaikutus toimialan sisällä

Kotitalousvähennysjärjestelmän vaikutusta harmaaseen talouteen tutkittiin ensiksi vertaamalla yrityksiä keskenään sellaisilla toimialoilla, joilla kotitalousvähennykseen oikeuttavaa

¹⁷⁷ TVL 127 a §:n 3 momentti.

¹⁷⁸ Pienituloisten suuri osuus johtuu paljolti siitä, että asiakkaista yli kaksi kolmasosaa on eläkeläisiä. Ks. tästä tarkemmin Lith (2020), s. 23.

työtä voidaan tehdä. Tiiviisti kotitalousvähennysjärjestelmän parissa toimivat yritykset muodostavat niin sanotun koeryhmän. Ryhmän kotitalousvähennysjärjestelmän piirissä työskentelemisen vaikutusta arvioitiin suhteessa kontrolliryhmään eli toimialan muihin yrityksiin, jotka eivät tarjoa kotitalousvähennyksen alaisia palveluita. Estimaatit tehtiin niin, että kaikkien 16 toimialan yritykset ovat mukana, mutta toimiala vakioidaan. Toimialakohtaisia estimaatteja ei selvityksessä esitetä eikä käsitellä. On kuitenkin selvää, että eri toimialoilla kotitalousvähennysjärjestelmä toimii eri tavalla. Tätä olettamusta tukevat alustavat estimoinnit, joita selvitystä tehdessä laadittiin. Selvityksessä esitettävät tulokset muodostetaan hyödyntäen kahta eri populaatiota sekä viittä erilaista tilastollista menetelmää.

Koska aineisto kattaa neljä vuotta vuodesta 2018 vuoteen 2021, valittiin kultakin yritykseltä yksi satunnainen vuosi aineistoon, josta tehdään analyysi. Tämä siitä syystä, ettei sama yritys esiintyisi aineistossa useammin kuin kerran, eikä näin rikota havaintojen riippumattomuusoletusta. Aineistoon valittiin yritykselle satunnainen vuosi kaikille samaksi kiinnitetyn vuoden sijaan, että aineistoon saatiin myös ajallista kattavuutta, eivätkä tulokset ole vain yhden valitun vuoden varassa. Erityisesti verotarkastuksissa painopistealueet vaihtelevat vuosittain, jolloin verotarkastettujen yritysten aineistoon tehtävät päätelmät olisivat todella alttiita painopistealueen valinnalle. Verotarkastettujen yritysten osalta rajaaminen tiettyyn vuoteen myös pienentäisi merkittävästi käytettävissä olevaa aineistoa.

Selvitykseen valituista 16 toimialasta ja vajaasta 25 000 yrityksestä on verotarkastettu vähintään yhden vuoden tiedot yhteensä 1 463 eri yritykseltä vuosilta 2017–2021. Valittujen toimialojen verotarkastetuista yrityksistä ja merkittävän määrän kotitalousvähennykseen oikeuttavaa työtä tehneistä yrityksistä luokiteltiin verotarkastuksen lopputuloksen mukaisesti 88 harmaiksi ja 218 valkoisiksi. Vastaavasti niistä, jotka eivät olleet tehneet kotitalousvähennyksen alaista työtä, luokiteltiin harmaiksi 529 ja valkoisiksi 641. Näissä luvuissa on huomioitu 13 yritystä, joilla vähintään yhtenä vuonna on löytynyt harmaan talouden havainto ja toisena vuotena ei havaintoa, joten nämä yritykset luokitellaan ainakin kertaalleen sekä valkoiseksi että harmaaksi.

Kun kullekin yritykselle on verotarkastuskertomusten avulla arvioitu yleinen harmaan talouden riski, niin valittujen toimialojen yritysten joukossa tämän jakauman mediaani on 33,7 prosenttia ja keskiarvo 40,4 prosenttia. Keskimääräinen riskiarvio on verotarkastusten riskiperusteisuudesta johtuen turhan korkea, mutta jakauman muoto on realistinen, jossa todella korkean riskin yrityksiä on vain vähän. Valittujen toimialojen yritysten joukossa kotitalousvähennystä oikeuttavaa työtä tehneiden keskimääräinen riskiarvio on 30,7 prosenttia ja muilla taas 43,9 prosenttia. Ennustetta tekevällä mallilla ei ole tietoa yrityksen kotitalousvähennykseen oikeuttavasta työstä.

Kotitalousvähennysjärjestelmän piirissä tiiviisti toimineet yritykset ovat siis koneoppimismallin mukaan vähemmän riskisiä, kuin saman toimialan järjestelmän ulkopuoliset toimijat ja myös verotarkastuksissa harmaaseen talouteen liittyviä havaintoja löytyy niiltä yrityksiltä verokkiryhmää harvemmin. Tässä ei kuitenkaan huomioida ryhmien välisiä eroja mahdollisissa muissa tekijöissä, jotka ovat kytköksissä harmaan talouden toimintaan. Alla olevassa taulukossa esitetään viiden eri menetelmän tuottamat estimaatit, joilla näitä eroja pyritään tasapainottamaan.

Taulukko 4. Kotitalousvähennysjärjestelmän vaikutus yrityksen harmaan talouden riskiin.

Vaste	Malli	Estimaatti*	Alaraja	Yläraja
Tarkastus	CBPS-painot	-7,1 %	-24,9 %	10,8 %
Tarkastus	Täysi kaltaistus	-4,9 %	-12,2 %	2,3 %
Tarkastus	Lähimmän naapurin kaltaistus	-3,4 %	-14,8 %	8 %
Tarkastus	Double ML	-7 %	-14,5 %	0,5 %
Tarkastus	Kausaalimetsä	-13,6 %	-20,3 %	-6,9 %
Tilastollinen	CBPS-painot	-13,4 %	-14,1 %	-12,7 %
Tilastollinen	Täysi kaltaistus	-13,7 %	-14,6 %	-12,9 %
Tilastollinen	Lähimmän naapurin kaltaistus	-13,8 %	-14,8 %	-12,7 %
Tilastollinen	Double ML	-12,5 %	-13,2 %	-11,8 %
Tilastollinen	Kausaalimetsä	-13,9 %	-14,6 %	-13,2 %

*Tarkastusvasteen estimaatit muodostetaan marginaaliefekteinä, jolloin niiden tulkinta on yhtenäisen tilastollisen vasteen kanssa. Estimaatit on tulkittava niin, että jos estimaatti -10 %, niin silloin kotitalousvähennysjärjestelmän piirissä toimivan yrityksen harmaan talouden riski on kymmenen prosenttiyksikköä alhaisempi, kuin muuten täysin vastaavan saman toimialan yrityksen, joka ei tee kuin korkeintaan satunnaisesti kotitalousvähennykseen oikeuttavaa työtä.

Mallien estimaattien mukaan kotitalousvähennysjärjestelmällä vaikuttaa olevan yhteys harmaan talouden torjuntaan. Kaikkien mallien piste-estimaatti poikkeaa selvästi nolasta. Tarkastettujen aineistosta tehdyissä estimaateissa on pienestä aineiston koosta johtuvista syistä suurta epävarmuutta, joka näkyy luottamusvälien koossa. Kaikki menetelmät päätyvät saman kokoluokan arvioihin, kun vasteena toimii koneoppimismallin tuottama tilastollinen harmaan talouden riskisyyden estimaatti. Verotarkastusaineistosta tehdyt estimaatit poikkeavat hie-man enemmän toisistaan. Kaikki arviot viittaavat siihen, että merkittävä kytkös kotitalousvähennysjärjestelmään tekee yrityksestä harmaan talouden toiminnan näkökulmasta vähemmän riskialttiin.

Koska käytettävä vastemuuttuja ei perustu objektiivisiin havaintoihin koko populaation tai sitä edustavan otoksen osalta, ei estimaattien kokoluokkaan tule kiinnittää suurempaa huomiota. Efektin todellisesta suuruudesta tai euromääräisestä vaikutuksesta harmaan talouden torjuntaan ei voida tehdä riittävän luotettavia arvioita, joten sitä ei tässä selvityksessä edes pyritä tekemään. Tärkeämpää on huomioida efektin suunta ja poikkeavuus nolasta.

Analyysi tehtiin myös siten, että euronkin arvoinen kotitalousvähennykseen oikeuttavan työn laskutus luokitteli yrityksen kotitalousvähennysjärjestelmän piirissä toimivaksi. Tällöin kotitalousvähennysjärjestelmällä ei havaittu olevan yhteyttä harmaan talouden riskiin. Satunnainen ja pienimuotoinen järjestelmän piirissä toimiminen ei siis nähtävästi saa aikaan sellaisia käytäytymiseffektejä, jotka vähentäisivät yrityksen harmaan talouden riskiä. Kotitalousvähennysjärjestelmä toimii harmaata taloutta torjuvasti siis vain, jos yritys on laajamuotoisesti kytköksissä siihen.

Analyysi tehtiin myös määrittelemällä tarkennettu harmaan talouden määritelmä. Siihen kuului sellaisia harmaan talouden toimintatapoja, joihin kotitalousvähennyksen voi erityisesti ajatella purevan. Tällaisia ovat esimerkiksi kirjanpidon ulkopuoliset tulot, eli ohimyynti, sekä pimeän työvoiman palkkaus. Määritelmä on siis alajoukko selvityksessä käytettävästä harmaan talouden määritelmästä ja kaikki tarkennetun määritelmän mukaisesti harmaiksi

Luokitellut yritykset ovat myös yleisemmän määritelmän mukaisesti harmaita. Tällä tarkennetulla määritelmällä ei kuitenkaan onnistuttu löytämään yhteyttä kotitalousjärjestelmän piirissä toimimisen ja harmaan talouden riskisyyden välille.

Teoriapohjaisesti on vaikea selittää, miksi kotitalousvähennysjärjestelmä laskisi yrityksen riskisyyttä, kun huomioidaan kaikki harmaan talouden toimintatavat ALV-petoksista alkaen, mutta ei silloin, kun keskitytään erityisesti niihin tekoihin, joita järjestelmän on tarkoitus torjua. Luultavasti kyseessä on verrattain pienestä tarkastettujen yritysten määrästä johtuva satunnaishavainto.

Niillä kotitalousvähennyksen piirissä toimivilla tarkastetuilla yrityksillä, joilta on löydetty verotarkastuksessa viitteitä harmaan talouden toiminnasta, korostuvat erityisesti peiteltyihin osinkoihin, pimeisiin palkkoihin sekä pimeään myyntiin liittyvät tekotavat. Muodostuu siis paradoksaalinen tilanne, jossa kotitalousvähennysjärjestelmän suunnitellut harmaata taloutta kitkevät ominaisuudet eivät näyttäydy toimivilta, koska se osuu yrityksiin, jotka ovat korostuneen riskisiä juuri niissä toimintamalleissa. Sen sijaan, kun huomioidaan kaikki harmaan talouden toimintamuodot ja hyödynnetään laajempaa tarkastusten joukkoa niin koneoppimismallin harjoitusaineistona kuin kausaalipäättelyn pohjana, tämä vinouma heikentyy. Toisaalta tämä havainto tarkoittaa myös sitä, että kotitalousvähennys tuottaa vertailutietoa juuri oikeista yrityksistä ja järjestelmä on tältä näkökannalta katsoen voimassa oikeilla toimialoilla.

Toimialan sisäisen tilastollisen analyysin perusteella vaikuttaa siis siltä, että jos yritys on tehnyt merkittävän määrän kotitalousvähennyksen alaista työtä, on se harmaan talouden näkökulmasta vähemmän riskialtis. Jos sen sijaan yrityksellä on löyhempi kytkös kotitalousvähennysjärjestelmään, se ei ole vähemmän riskinen kuin muutkaan toimialan yhtiöt.

5.3.2 Vaikutus toimialan tasolla

Toimialojen välisessä vertailussa haetaan asetelmaa, jossa kotitalousvähennysjärjestelmä on käytössä yhdellä toimialalla, mutta ei toisella vastaavan kaltaisella toimialalla. Tällöin kotitalousvähennysjärjestelmän tulisi ohjata yhden toimialan toimijoiden käyttäytymistä puhtoisempaan suuntaan verrattuna verrokkitoimialaan. Vähennysjärjestelmä ei tässäkään asetelmassa muodostu aidoksi ulkopuoliseksi käsittelyksi, joka pakottaa käsittelyn tietyille osalle toimijoista, mutta koska vaihtoehto käsittelyn valitsemiseksi on suljettu osalta toimijoista, vähenevät tähän itsevalikoitumiseen liittyvät ongelmat.

Tässä asetelmassa on tarkoitus verrata koko toimialan toimijoita keskenään. Näin kotitalousvähennykseen oikeuttavilla toimialoilla toimivista yrityksistä huomioidaan myös ne, jotka eivät järjestelmän alaisia palveluja tuota. Vastaavasti verrokkitoimialoilta huomioidaan ne harvat yritykset, jotka ovat päätoimialastaan huolimatta tuottaneet kotitalousvähennykseen oikeuttavia palveluita. Asetelman tarkoituksena on tutkia, siivoaako kotitalousvähennysjärjestelmän voimassaolo koko toimialaa, eli ei pelkästään niitä, jotka toimivat järjestelmän parissa tiiviisti.

Verrokkitoimialat ja niiden valintaa ohjanneet periaatteet on käsitelty tarkemmin luvussa 2.1.2.

Niiden toimialojen verotarkastetuista yrityksistä, joilla on mahdollista tarjota kotitalousvähennyksen alaisia palveluita, tarkastuksessa harmaiksi toimijoiksi todettuja oli 455 ja valkoisia 534 eli harmaita tarkastuksista oli yhteensä 46 prosenttia. Verrokkitoimialoilla vastaavasti 54 todettiin harmaiksi ja 86 valkoiseksi, eli harmaiksi todettiin vain 38,6 prosenttia yrityksistä. Keskimääräinen harmaan talouden todennäköisyys on lähes identtinen kotitalousvähennyksen alaisilla toimialoilla ja verrokkitoimialoilla, noin 40 prosenttia. Merkittävää eroa ei siis ole nähtävissä toimialojen riskisyyden välillä riippumatta siitä, onko kotitalousvähennysjärjestelmä käytössä vai ei. Verotarkastuksissa kotitalousvähennysjärjestelmän alaisissa toimialoissa oli suurempi harmaaksi todettujen tarkastusten osuus, mutta toisaalta verrokkitoimialoihin oli tehty huomattavasti vähemmän tarkastuksia, lisäten sattuman osuutta.

Taulukko 5. Kotitalousvähennysjärjestelmän vaikutus toimialan harmaan talouden riskiin.

Vaste	Malli	Estimaatti*	Alaraja	Yläraja
Tarkastus	CBPS-painot	2,5 %	-12,5 %	17,5 %
Tarkastus	Täysi kaltaistus	11,5 %	-0,8 %	23,8 %
Tarkastus	Lähimmän naapurin kaltaistus	14,7 %	-2,9 %	32,3 %
Tarkastus	Double ML	7,9 %	-0,4 %	7,2 %
Tarkastus	Kausaalimetsä	6,4 %	-4,7 %	17,6 %
Tilastollinen	CBPS-painot	-1,2 %	-2,5 %	0,1 %
Tilastollinen	Täysi kaltaistus	-0,5 %	-2,9 %	1,9 %
Tilastollinen	Lähimmän naapurin kaltaistus	-1 %	-3,8 %	1,8 %
Tilastollinen	Double ML	-0,4 %	-1,1 %	-0,2 %
Tilastollinen	Kausaalimetsä	-1 %	-1,9 %	0 %

Mallinnuksen jälkeen kotitalousvähennysjärjestelmän voimassaolo toimialalla ei näyttäisi vaikuttavan toimialan yritysten harmaan talouden riskisyyteen juuri millään tavalla. Verotarkastettujen yritysten joukosta analysoitaessa kotitalousvähennysjärjestelmä näyttää jopa lisäävän yritysten riskisyyttä, mutta tämän taustalla on pieni tarkastettujen yritysten määrä ja Verohallinnon tarkastuksen painopistealueiden osuminen niihin toimialoihin, joilla kotitalousvähennysjärjestelmä on voimassa. Tilastolliseen vasteeseen tehdyt estimaatit ovat hyvin pieniä ja luottamusväli osuus nollan kummallekin puolelle. Näissä estimaateissa kuitenkin arvioidaan kotitalousvähennysjärjestelmän lähtökohtaisesti vähentävän yrityksen riskisyyttä, vaikkakin minimaalisesti.

Kotitalousvähennysjärjestelmä ei siis näytä vähentävän harmaan talouden määrää toimialalla kauttaaltaan. Se on kannustinjärjestelmä, joka näyttää vaikuttavan tiiviisti sen piirissä toimivien yritysten harmaan talouden riskisyyttä alentavasti, mutta käyttäytymisvaikutukset eivät säteile muihin toimialan yrityksiin. Koska tiiviisti kotitalousvähennysjärjestelmän piirissä toimivat yritykset ovat vain vähemmistö toimialalla toimivista yrityksistä, ei kotitalousvähennysjärjestelmä ole sopiva työkalu kokonaisen toimialan harmaan talouden toiminnan kitkemiseen.

Tuloksia voi jossain määrin selittää järjestelmän välillisesti ohjaava vaikutus. Jos kotitalousvähennysjärjestelmän olemassaolo ja sen myötä verovalvonnalle tulevat vertailutiedot koetaan harmaan talouden toimintaa vaikeuttavana tekijänä, suuntaa järjestelmä harmaan talouden toimintaan tarkoitettuja yrityksiä toimimaan sellaisilla toimialoilla, joilla järjestelmää ei ole käytössä. Vastaavasti järjestelmä saattaa ohjata kuluttajien kysyntää siten, että riskikäyttäytymiseen taipuvaiset kuluttajat ostavat työtä pimeästi vähennysjärjestelmän ulkopuolisilta toimijoilta, kun taas muut kuluttajat ostavat palveluja ensisijaisesti vähennysjärjestelmän piirissä toimivilta vähemmän riskisiltä yrityksiltä.

5.4 Kotitalousvähennys ja verovelvoitteiden hoito

5.4.1 Tausta

Harmaan talouden toiminnan lisäksi verovelvollisten käyttäytymistä voidaan tarkastella verovelvoitteiden hoidon näkökulmasta. Kotitalousvähennyksen alaisen työn tarjoaminen edellyttää ennakkoperintärekisteriin kuulumista, josta yritys voidaan poistaa säännöllisten verovelvoitteiden hoitamatta jättämisten seurauksena. Tästä syystä voidaan luoda hypoteesi, jonka mukaan tiiviisti kotitalousvähennysjärjestelmän piirissä toimiva yritys hoitaisi verovelvoitteensa verrokkejaan paremmin.

OECD jakaa verovelvoitteiden hoidon neljään ulottuvuuteen, joita ovat rekisteröityminen, oikea-aikainen ilmoittaminen, oikeasisältöinen ilmoittaminen sekä oikea-aikainen maksaminen.¹⁷⁹ Rekisteröityminen tarkoittaa sitä, että yritys hakeutuu ja kuuluu asianmukaisesti rekistereihin. Oikea-aikainen ilmoittaminen merkitsee, että yritys antaa kaikki tarvittavat veroilmoituksensa määräpäivään mennessä. Oikeasisältöinen ilmoittaminen tarkoittaa sitä, että veroilmoitukset sisältävät ainoastaan tarkkaa ja totuudenmukaista tietoa. Viimeiseksi oikea-aikainen maksaminen tarkoittaa sitä, että yritys maksaa veronsa määräpäivään mennessä.

Harmaan talouden toiminta ulottuu kaikkiin neljään verovelvoitteiden hoidon ulottuvuuteen, mutta kaikista eniten se kytkeytyy oikeasisältöiseen ilmoittamiseen. Kahdessa edellisessä luvussa käytetty harmaan talouden käsite on käytännössä oikeasisältöisen ilmoittamisen tarkennus, sillä verotarkastuksissa tehdyt harmaan talouden toimintaan kategorisoidut havainnot liittyvät väärin tai ei ollenkaan annettuun tietoon. Oikeasisältöinen ilmoittaminen tuli siis jo osittain katetuksi, kun selvitettiin kotitalousvähennysjärjestelmän vaikutusta harmaan talouden riskiin. Sen lisäksi oikeasisältöistä ilmoittamista tutkitaan toisesta näkökulmasta eli säännönmukaisen valvonnan aineistoa vasten.

OECD:n verovelvoitteiden hoidon ulottuvuuksista tässä selvityksessä ei huomioida rekisteröitymistä, sillä kotitalousvähennysjärjestelmään ei voi osallistua kuulumatta Verohallinnon ennakkoperintärekisteriin. Tässä luvussa keskitytään erityisesti oikea-aikaiseen ilmoittamiseen

¹⁷⁹ OECD (2004)

sekä oikea-aikaiseen maksamiseen, sillä ne ovat havaittavissa Verohallinnon tiedoista lähes täysin virheettömästi ja objektiivisesti kaikille asiakasrekisterissä oleville yrityksille.

Oikea-aikainen ilmoittaminen käsitellään selvityksessä prosenttiosuutena kaikista veroilmoituksista, jotka yritys on antanut eräpäivän jälkeen. Myöhässä ilmoittaminen tutkitaan vain niiltä yrityksiltä, jotka ovat antaneet yhteensä vähintään 13 erillistä minkä tahansa verolajin veroilmoitusta valittuna vuonna, jotta prosenttiosuus voidaan laskea realistisesta määrästä ilmoituksia. Oikea-aikainen maksaminen määritellään sen mukaan, onko yrityksellä euronkin verran verovelkaa kalenterivuoden viimeisenä päivänä vai ei. Yrityksellä on siis voinut olla verovelkaa muina päivinä, mutta jos ne ovat vuoden loppuun mennessä hoidettu pois, on yritys velaton ja aineiston näkökulmasta toiminut säännöksen mukaisesti.

Verohallinnon säännönmukainen valvonta on määrällisesti kattavampi, mutta pintapuolisempi toimenpide suhteessa verotarkastuksiin. Myös säännönmukainen valvonta perustuu pääasiallisesti riskiperusteiseen valikointiin, eli valvonnan kohteeksi voi esimerkiksi joutua, jos veroilmoitus sisältää epä johdonmukaisuuksia. Luotettava tieto oikeinilmoittamisesta saadaan siis vain niistä tapauksista, jotka virkailija on erikseen käsitellyt. Tässä selvityksessä tehdään epärealistinen oletus Verohallinnon valikoinnin täydellisyydestä, eli kaikki ilmoittamisen virheet havaitaan valvonnassa ja valvonnan ulkopuolelle jääneistä ilmoituksista ei löydy virheitä. Tämä yksinkertaistus on tehtävä, jotta oikeinilmoittamista voidaan selvittää verovalvonnan tietojen avulla. Se ei luonnollisesti päde, mutta on riittävän lähellä totuutta, jotta saadut estimaatit ovat riittävän tarkkoja.

Säännönmukaisessa valvonnassa voidaan veroilmoitukseen tehdä korjauksia myös verovelvollisen hyväksi. Ilmoituksella on esimerkiksi voitu jättää ilmoittamatta verovähennykseen oikeuttavia kuluja, jotka virkailija lisää oma-aloitteisesti. Tällainen verovelvolliselle suosiollinenkin alkuperäisestä ilmoituksesta poikkeaminen lasketaan tässä oikeasisältöisen ilmoittamisen velvollisuuden laiminlyömiseksi.

5.4.2 Verovelkatiedot

Vuoden 2021 joulukuun viimeisenä päivänä selvitykseen valituilla 16 toimialalla toimineista yrityksistä verovelkaisia oli yhteensä 4 214. Näistä 1 345 oli tehnyt merkittävän määrän kotitalousvähennykseen oikeuttavaa laskutusta. Vastaavasti verovelattomia oli kotitalousvähennysjärjestelmän piirissä toimivien yritysten joukossa 4 854 ja muissa 13 388. Verovelkaisuus oli siis hieman yleisempää tiiviisti kotitalousvähennysjärjestelmän piirissä toimivien yritysten joukossa, joista 21,7 prosenttia oli verovelkaisia vuonna 2021. Muiden valituilla toimialoilla toimivien yritysten verovelkaisuusaste oli vuoden 2021 lopussa 17,6 prosenttia. Vuosina 2017–2020 kaikista toimivista osakeyhtiöistä verovelkaisia vuoden lopussa oli 15–20 prosenttia.¹⁸⁰

¹⁸⁰ Harmaan talouden selvitysyksikkö (2022)

Taulukko 6. Kotitalousvähennysjärjestelmän vaikutus yrityksen verovelkaisuuteen

<i>Malli</i>	<i>Estimaatti</i>	<i>Alaraja</i>	<i>Yläraja</i>
CBPS-painot	-1,5 %	-4,6 %	8,5 %
Täysi kaltaistus	1,9 %	-4,6 %	8,5 %
Lähimmän naapurin kaltaistus	1 %	-3,1 %	5,1 %
Double ML	0,1 %	-1,1 %	1,4 %
Kausaalimetsä	0,3 %	-0,9 %	1,5 %

Kotitalousvähennyksen alaisten töiden tarjoamisella ei havaittu olevan minkäänlaista vaikutusta yrityksen verovelkaisuuteen. Saman toimialan yritykset ovat, muiden asioiden ollessa vakioituna, käytännössä täsmälleen yhtä todennäköisesti verovelkaisia, olivatpa ne kotitalousvähennykseen oikeuttavia palveluja tuottavia yrityksiä tai eivät. Yrityksen verojen maksukykyyn ja halukkuuteen liittyvät siis muut tekijät kuin yrityksen osallistuminen kotitalousvähennysjärjestelmään ja siitä seuraava erityinen tarve pysyä ennakoperintärekisterissä. Tämä tulos on linjassa myös aikaisemman tutkimuskirjallisuuden kanssa, jonka mukaan vuonna 2009 vähennyksen alaisten palvelujen tuottajien keskuudessa oli yhtä paljon verovelkaisia riskiyrityksiä kuin muissakin yrityksissä.¹⁸¹

5.4.3 Myöhässä ilmoittaminen

Kotitalousvähennykseen oikeuttavilla toimialoilla toimineista yrityksistä ne, jotka olivat antaneet vuotta 2021 koskien vähintään 13 veroilmoitusta, olivat antaneet keskimäärin 6,8 prosenttia veroilmoituksistaan myöhässä. Osuus oli melkein sama niin kotitalousvähennysjärjestelmän piirissä toimivien keskuudessa, kuin muillakin. Hieman yli puolet yrityksistä oli antanut kaikki vuotta 2021 koskevat veroilmoituksensa ennen eräpäivää.

Taulukko 7. Kotitalousvähennysjärjestelmän vaikutus yrityksen oikea-aikaiseen ilmoittamiseen

<i>Malli</i>	<i>Estimaatti</i>	<i>Alaraja</i>	<i>Yläraja</i>
CBPS-painot	-0,6 %	-0,9 %	-0,2 %
Täysi kaltaistus	-0,9 %	-1,3 %	-0,4 %
Lähimmän naapurin kaltaistus	-0,9 %	-1,5 %	-0,3 %
Double ML	0,2 %	-0,2 %	0,7 %
Kausaalimetsä	0 %	-0,5 %	0,4 %

Kotitalousvähennyksen alaisen työn tekeminen ei näytä lisäävän yritysten veroilmoituksen ajoissa antamista. Vakioinnin jälkeen kolme viidestä menetelmästä antaisi maltillisen arvion kotitalousvähennysjärjestelmän myöhässä ilmoittamista vähentävälle vaikutukselle, mutta tämä ei ole vielä kovinkaan vakuuttava näyttö vaikutuksen olemassaolosta. Kotitalousvähennysjärjestelmään tiiviisti osallistuvat yritykset eivät vaikuta antavan veroilmoitusta paremmin ajallaan kuin vastaavat toimialan muut toimijat.

¹⁸¹ Lith (2011), s. 9. Suuren riskin yrityksiksi katsottiin yhtiöt, joiden verovelkojen määrä oli vähintään 15 000 euroa.

5.4.4 Oikeasisältöinen ilmoittaminen

Vuoden 2021 veroilmoituksesta on poikettu noin tuhannen yrityksen osalta kotitalousvähennykseen oikeuttavien 16 toimialan yritysjoukossa. Näistä noin neljäsosa on toiminut tiiviisti kotitalousvähennyksjärjestelmän piirissä. Kummassakin ryhmässä virkailija on poikennut veroilmoituksesta noin neljässä prosentissa tapauksista.

Taulukko 8. Kotitalousvähennyksjärjestelmän vaikutus yrityksen oikeasisältöiseen ilmoittamiseen.

<i>Malli</i>	<i>Estimaatti</i>	<i>Alaraja</i>	<i>Yläraja</i>
CBPS-painot	0,2 %	-0,4 %	0,8 %
Täysi kaltaistus	0,3 %	-4,7 %	5,3 %
Lähimmän naapurin kaltaistus	0,2 %	-2,1 %	2,5 %
Double ML	0,1 %	-0,6 %	0,8 %
Kausaalimetsä	0 %	-0,6 %	0,7 %

Estimaattien mukaan kotitalousvähennyksjärjestelmään tiiviisti osallistuvien yritysten veroilmoituksia ei ole korjattu säännönmukaisessa valvonnassa sen enempää tai vähempää kuin muuten vastaavien saman toimialan muiden yritysten veroilmoituksiakaan.

5.5 Virheellisistä ilmoituksista aiheutuvat veromenetykset

Kotitalousvähennyksjärjestelmä voidaan nähdä harmaan talouden näkökulmasta kolikkona, jolla on kaksi puolta. Yhtäältä se luo yrityksille kannustimia huolehtia verovelvoitteistaan ja sillä on oma roolinsa harmaan talouden torjunnassa. Toisaalta se väärinkäytöksille altis järjestelmä, jota yksityishenkilöt voivat pyrkiä hyödyntämään taloudellisen edun saamiseksi. Kotitalousvähennyks on lisäksi suoraan verosta vähennettävää, jolloin järjestelmän väärinkäytöksistä voi olla saatavissa suurempi taloudellinen hyöty kuin esimerkiksi ansiotuloista tehtävien perusteettomien vähennysten kohdalla. Edellä luvussa 3.3 on käsitelty verovalvonnassa havaittuja kotitalousvähennyksjärjestelmän väärinkäyttöön liittyviä riskejä. Verohallinto käyttääkin vuosittain merkittävän panoksen kotitalousvähennyksilmoitusten valvontaan ja väärinkäytösten torjuntaan. On myös huomattava, että väärinkäytösten lisäksi ilmoitusvirheet voivat johtua osaamattomuudesta tai huolimattomuudesta kotitalousvähennyksilmoituksen täyttämisenä. Perusteetonta veroetua voi saada esimerkiksi laittamalla koko laskun loppusumman ilmoituksessa työn osuudelle tarkoitettuun kenttään.

Verohallinto on tarkastellut osana verovalvonnan valmistelua myös kotitalousvähennyksestä aiheutuvien veromenetysten määrää. Veromenetysten laskenta perustuu säännönmukaisen verovalvonnan tietoihin, joiden avulla ei voida täydellä varmuudella arvioida teon tahallisuutta. Veromenetyksiä koskeva arvio pitää siis sisällään sekä tahallisesta että tahattomasta toiminnasta aiheutuvat kustannukset yhteiskunnalle.

Veromenetyksiä koskeva arvio perustuu kunkin asiakkaan kotitalousvähennyksilmoituksen riskisyyden arviointiin koneoppimismenetelmin. Tähän käytetään opetusaineistona säännönmukaisen valvonnan tietoja ja niiden avulla päätellään riskiarvio myös automaattisesti valvotuille ilmoituksille. Kullekin asiakkaalle arvioidaan todennäköisyys sille, että kotitalousvähennyksilmoitus sisältää virheitä. Lisäksi arvioidaan, kuinka iso prosenttiosuus asiakkaalle

myönnetystä kotitalousvähennyksestä olisi väärin perustein myönnettyä, jos ilmoituksen tiedot eivät pidä paikkaansa. Kertomalla nämä asiakkaan saaman kotitalousvähennyksen kanssa saadaan kullekin asiakkaalle henkilökohtainen tilastollinen odottama virheellisesti myönnetyn kotitalousvähennyksen määrästä. Tämän odottaman avulla voidaan estimoida virheellisten kotitalousvähennysilmoitusten kokonaisuudessaan aiheuttamia veromenetyksiä. Verohallinnon arvioiden mukaan kotitalousvähennysjärjestelmästä virheellisten kotitalousvähennysilmoitusten myötä aiheutuvat veromenetykset ovat noin 20–30 miljoonaa euroa vuodessa.

Kotitalousvähennysjärjestelmän vuosittain aiheuttamasta noin 420 miljoonan euron kustannuksesta siis noin 5–7 prosenttia on seurausta kotitalousvähennysilmoituksilla annetuista virheellisistä tiedoista, joista osa on tahattomia ja osa taas tarkoituksellisesti verohyödyn saamiseksi tehtyjä virheitä. Täysin perusteettomien vähennysten osalta ei ole seurannut vähennystä vastaavaa työpanosta ja sen myötä syntyviä kerrannaisvaikutuksia esimerkiksi verotuloina ja mahdollisesti vähentyneinä tukina¹⁸². Tämän lisäksi kotitalousvähennys lisää Verohallinnon resurssitarvetta muun muassa järjestelmään liittyvän valvonnan ja ohjauksen tarpeesta johtuen. Toisaalta ei ole voitu selvittää sitä vähennyskelpoisen osuuden määrää, joka ihmisiltä jää hakematta esimerkiksi tietämättömyydestä johtuen.

5.6 Yhteenveto

Tilastollisen analyysin perusteella kotitalousvähennysjärjestelmän voimassaolo ei vähennä toimialan harmaata taloutta verrattuna samankaltaisen liiketoimintamallin verokkitoimialoihin, joilla ei voida tarjota kotitalousvähennyksen alaisia palveluita. Vertailtaessa muutoin toisiaan vastaavia yrityksiä, ei vähennysjärjestelmä vaikuta toimialan yritysten harmaan talouden riskisyyteen juuri millään tavalla.

Kotitalousvähennysjärjestelmä torjuu yksittäisten yritysten harmaan talouden toimintaa silloin, jos yritys saa merkittävän osan liikevaihdostaan vähennysjärjestelmän alaisista töistä. Noin 9 500 eri yrityksellä kotitalousvähennyksen alaisen työn laskutus oli vähintään 15 prosenttia liikevaihdosta tai yli 100 000 euroa vuodessa. Tutkimustulosten mukaan nämä kotitalousvähennysjärjestelmän piirissä tiiviisti toimineet yritykset ovat harmaan talouden näkökulmasta vähemmän riskisiä kuin samalla toimialalla toimivat järjestelmän ulkopuoliset yritykset. Sen sijaan satunnainen ja pienimuotoinen vähennyksen alaisen työn tarjoaminen ei näyttäisi saavan aikaan sellaisia käyttäytymiseffektejä, jotka vähentäisivät yrityksen harmaan talouden riskiä. Tiiviisti kotitalousvähennyksen alaista työtä tarjoavat yritykset ovat vain vähemmistö kaikilla toimialoilla, minkä vuoksi kotitalousvähennysjärjestelmä ei näyttäisi olevan riittävä työkalu kokonaisen toimialan harmaan talouden toiminnan kitkemiseksi.

Tilastollisen analyysin tuloksia arvioitaessa on tärkeää huomata kotitalousvähennysjärjestelmän välillisesti käyttäytymistä ohjaava vaikutus. Järjestelmä ei välttämättä vaikuta

¹⁸² On toisaalta huomionarvoista, että virheellisetkin ilmoitukset tuottavat vertailutietoa, joka voi auttaa verovalvonnan kohdentamisessa.

harmaaseen talouteen kokonaisuutena, vaan saattaa ohjata ensinnäkin harmaan talouden toimintaan tarkoitettuja yrityksiä toimimaan sellaisilla toimialoilla, joilla järjestelmää ei ole käytössä eikä vastaavia vertailutietoja kerätä. Toimialan sisäisen analyysin tuloksia saattaa toisaalta selittää se, että riskikäyttäytymiseen taipuvaiset kuluttajat ostavat työtä pimeästi vähennysjärjestelmän ulkopuolisilta saman toimialan toimijoilta, kun taas muut kuluttajat ostavat palveluja ensisijaisesti vähennysjärjestelmän piirissä toimivilta vähemmän riskisiltä yrityksiltä.

Aikaisemmista kotitalousvähennyistä koskevista tutkimuksista poiketen tässä selvityksessä on hyödynnetty verotarkastuksissa tehtyjä konkreettisia havaintoja harmaasta taloudesta. Kattavasta aineistoista ja useilla tilastollisilla menetelmillä tehdystä analyysistä huolimatta tilastollisen analyysin lopputulemiin liittyy joitakin varauksia. Harmaa talous on mitattavana suureena jo määritelmänkin mukaisesti hyvin haastava, sillä se on havaitsematonta toimintaa. Näin ollen sitä koskeviin estimaatteihin liittyy väistämättä tiettyä epävarmuutta. Myös yksittäisen lain vaikuttavuuden mittaaminen on haastavaa silloinkin, kun kiinnostuksen kohteena on harmaata taloutta helpommin mitattavissa oleva suure.

Tilastollisen analyysin taustoituksessa havaittiin, että pelkästään toimialakodeihin perustuva analyysi ei tuottaisi luotettavaa tietoa kotitalousvähennyksen vaikutuksista, sillä moni yritys tuottaa päätoimialastaan riippumatta erilaisia asennus- siivous- ja hoivatyön palveluja. Lisäksi kotitalousvähennykseen oikeuttavaa työtä tekee myös moni sellainen yritys, jonka toimiala ei ole Verohallinnon tiedossa. Näin ollen valitsemamme tutkimusasetelmat, menetelmät ja aineistot mahdollistavat vaihtoehtoisia tapoja huomattavasti täsmällisemmän ja luotettavamman analyysin kotitalousvähennysjärjestelmän vaikutuksesta harmaaseen talouteen.

Tulosten mukaan kotitalousvähennyksen alaista työtä tarjonneet yritykset eivät ole hoitaneet verovelvoitteitaan sen paremmin kuin vähennysjärjestelmän ulkopuolisetkaan toimijat. Muiden asioiden ollessa vakioituna, ei minkäänlaista eroa havaittu saman toimialan yritysten välillä, olipa sitten kyseessä verovelan määrä tai veroilmoitukseen liittyvät velvoitteet. Alkuperäisen hypoteesin mukaan vähennyksen alaista työtä tarjoavat yhtiöt olisivat hoitaneet velvoitteensa paremmin, koska yrityksillä on vähennysjärjestelmän vuoksi kannustin pysyä ennakkoperintärekisterissä ja se puolestaan edellyttää jatkuvaa velvoitteiden hoitamista. Koska tiiviisti kotitalousvähennysjärjestelmään osallistuvat yritykset olivat muita saman toimialan verrokkejaan vähemmän riskisiä harmaan talouden toiminnan näkökulmasta, on mielenkiintoista ja hieman yllättävää, ettei eroja kuitenkaan havaita varsinkin objektiivisesti havaittavissa olevissa verovelvoitteiden hoidon ulottuvuuksissa. Vaikuttaa siltä, että yritykset, joilla on sama riskitaso ja taloudellinen asema, hoitavat velvoitteensa samalla tavoin riippumatta siitä, tekevätkö ne kotitalousvähennyksen alaista työtä. Tällöin järjestelmä ei siis luo itsessään sellaista kannustinvaikutusta esimerkiksi ajantasaisen ilmoittamisen suhteen, jota vähennyksen alaisen työn tekemisen seurauksena tapahtuva yleinen harmaan toiminnan riskitason laskeminen ei jo entuudestaan huomioisi.

Yksityishenkilöt voivat tavoitella taloudellista etua kotitalousvähennysjärjestelmän avulla tekemällä perusteettomia verovähennyshakemuksia. Osana verovalvonnan valmistelua

Verohallinto on selvittänyt veromenetyksiä, joita syntyy virheellisten kotitalousvähennysilmoitusten myötä. Veromenetysten määräksi on arvioitu noin 20–30 miljoonaa euroa vuodessa, eli noin 5–7 prosenttia verovähennysten kokonaismäärästä. Tämä summa muodostuu sekä tahattomista virheistä että tietoisesti verohyödyn saamiseksi tehdyistä virheellisistä ilmoituksista.

6 Kotitalousvähennysjärjestelmän kehittäminen

6.1 Johdanto

Aikaisemmissa luvuissa on käsitelty kotitalousvähennyksen merkitystä harmaan talouden torjunnassa tilastollisen analyysin valossa, minkä lisäksi on tarkasteltu myös vähennystietojen hyödyntämistä verovalvonnassa, järjestelmään liittyviä väärinkäytöksiä ja muissa maissa käytössä olevia järjestelmiä. Tässä luvussa käsitellään vaihtoehtoja aikaisemmin tässä selvityksessä esiin nousseisiin haasteisiin vastaamiseksi.

6.2 Täydentäviä edellytyksiä vähennyksen saamiseksi

6.2.1 Ennakkoperintärekisteröintiä koskevan kriteerin muuttaminen

Verotarkastuskertomusten analyysin ja tilastollisen analyysin perusteella vaikuttaa selvältä, että vähennyksen edellytyksenä oleva ennakkoperintärekisteröintiä koskeva kriteeri ei yksin kykene torjumaan riittävän kattavasti harmaata taloutta. Ennakkoperintärekisterissä olevat yhtiöt ovat myös toisinaan toimineet vilpillisesti jättäen esimerkiksi myyntiä ilmoittamatta ja joissain tilanteissa ennakkoperintärekisteristä poistettu yhtiö on siirtynyt käyttämään laskutuksessa lähipiirin yhtiön y-tunnusta. Ennakkoperintärekisterissä oleminen ei myöskään takaa sitä, että työsuoritusta koskeva palkka ilmoitettaisiin Verohallintoon tai että yrityksen veroilmoitus olisi muutoin oikeasisältöinen. Jos kotitalousvähennyksen saamisen edellytykseksi lisättäisiin uusia yrityksen luotettavuutta koskevia kriteereitä, voisi se jossain määrin torjua harmaata taloutta. Toisaalta se myös muuttaisi olennaisesti nykyisin voimassa olevaa suhteellisen yksinkertaista järjestelmää, jossa työn tilaajan ei tarvitse selvittää ennakkoperintärekisteröinnin ohella muita seikkoja. Toisaalta ennakkoperintärekisterin tarkoitus on huomattavasti laajempi kuin pelkästään kotitalousvähennyksen oikeuttavan työn määrittäminen, joten rekisterin kehittämisessä tulisi ottaa huomioon myös useita muita tekijöitä. Ennakkoperintärekisteristä poistamiseen johtavia laiminlyöntejä on lisäksi jo nyt pyritty torjumaan muun muassa veronkorotuksin.

Oikeusvertailun perusteella useissa Euroopan maissa ei ole olemassa Suomea vastaavaa ennakkoperintärekisteriä. Tästä huolimatta vaikuttaa olevan hyvin tyypillistä, että verovähennysjärjestelmään kytkeytyy jokin viranomaisten ylläpitämä rekisteri, johon kuuluminen on edellytyksenä työn vähennyskelpoisuudelle. Vaihtoehtona ennakkoperintärekisterin

kriteeristön kehittämiseksi olisi luoda jonkinlainen kotitalousvähennysjärjestelmän tarpeista käsin rakennettu rekisteri, jonka kriteeristö voitaisiin luoda irrallaan muista tekijöistä. Toisaalta tällainen erillinen järjestelmä johtaisi lisäkustannuksiin ja lisäisi hallinnollista taakkaa. Nykyisen järjestelmän etuna on, että yritykset tyypillisesti hakeutuvat joka tapauksessa ennakkoperintärekisteriin ja rekisteröintiaseman selvittäminen on myös työn tilaajan näkökulmasta yksinkertaista. Suhteellisen selkeänä järjestelmää voidaan pitää myös rajat ylittävissä tilanteissa, kun toisessa ETA-valtiossa toimivan yhtiön työ voi olla vähennykseen oikeuttavaa, mikäli verovelvollinen osoittaa, ettei suorituksen saajalla ole ennakkoperintärekisteröinnin arvioinnissa tarkoitettuja laiminlyöntejä.

6.2.2 Työn suorittajan tiedot ja palkka.fi-palvelun kehittäminen

Kotitalousvähennysilmoituksen tietojen tarkentaminen voisi osittain vähentää yritysten laiminlyöntejä tai tuoda Verohallinnolle uutta vertailutietoa väärinkäytösten havaitsemiseksi tai verotuksen toimittamiseksi. Jos esimerkiksi remontointiin liittyvän työn suorittajien veronumerot tulisi ilmoittaa osana hakemusta, voisi se tuoda käyttökelpoista valvontatietoa viranomaisille. Mikäli remontointityön palvelun tarjoaja laiminlyö palkanmaksua koskevat velvoitteensa, voitaisiin esimerkiksi pimeää työtä koskevaa verotusta oikaista riittävällä vertailutiedoilla. Tällaisen veronumerotiedon ei tarvitsisi olla liitetieto, vaan se voitaisiin vaatia verovelvolliselta osana sähköistä ilmoitusta. Vähennyshakemuksia tulee Verohallintoon vuosittain satojatusiansia, mistä johtuen laajempia liiteaineistoja ei olisi mahdollista käsitellä perusvalvonnassa, vaikka sellaisia vähennyshakemuksessa edellytettäisiin. Liitteiden käsittelystä voisi seurata haasteita myös luottamuksensuojan kannalta, kun niitä ei voitaisi valvoa annetun ilmoituksen yhteydessä.

Kotitalousvähennys torjuu lähtökohtaisesti parhaiten juuri kotitaloustyön suoritukseen liittyvää pimeää palkanmaksua, koska vähennyksen saadakseen kotitalouden tulee ilmoittaa palkanmaksutiedot tulorekisteriin. Verovelvollisen palkatessa itse työntekijän, on palvelutyön suorittaja, eli palkkatyön verotuksen kohteena oleva taho aina tiedossa. Palkan verotuksen lisäksi työnantajan lakisääteiset työnantajavelvoitteet kohdistuvat automaattisesti suorituksen maksajalle. Vähennyksen edellytyksenä on siis maksettu palkka, joka on jo ilmoitettu Verohallintoon. Työntekijän palkan maksamista on helpotettu muun muassa maksuttomalla palkka.fi -palkanlaskentaohjelmalla, joka lähettää palkanmaksutiedot ja kotitalousvähennysilmoituksen automaattisesti Verohallintoon sekä palkanmaksajan esitäytetylle veroilmoitukselle. Palkka.fi -palvelua olisi mahdollista kehittää siten, että sen kautta voisi samalla hoitaa myös lakisääteiset vakuutusmaksut. Pientyönantajan tulisi voida huolehtia ja maksaa yhden palvelun kautta työntekijän ennakonpidätys tai lähdevero, työnantajan sairaskorvausmaksu ja muut vakuuttamista koskevat maksut¹⁸³.

6.2.3 Muita rekisteröintiedellytyksiä ja työn ketjuttamisen kieltö

Mikäli järjestelmää halutaan tehostaa harmaan talouden torjunnan näkökulmasta, on yksi – joskaan ei täysin ongelmaton – vaihtoehto täydentää vähennyksen saamisen kriteereitä

¹⁸³ Näitä ovat mm. työeläkemaksu, työttömyysvakuutusmaksu ja työtaturma- ja ammattitautivakuutusmaksu.

asettamalla edellytys yrityksen kuulumisesta työnantajarekisteriin. Tällä hetkellä satunnaisesti palkkoja maksavan työnantajan ei tarvitse ilmoittautua työnantajarekisteriin¹⁸⁴. Työnantajarekisteriä koskeva tieto on helposti tarkistettavissa YTJ:stä, joten siinä mielessä rekisteröintiaseman edellyttäminen vähennyksen kriteerinä ei aiheuttaisi kohtuutonta lisäselvitystyötä vähennyksen hakijan näkökulmasta. Työnantajarekisteriin kuulumisen edellytys edistäisi olennaisesti harmaan talouden torjuntaa. Tämä kriteeri muuttaisi kuitenkin perustavanlaatuisesti koko järjestelmän luonnetta, sillä isossa osassa kotitalousvähennyksen alaista työtä tekevistä yrityksistä ei ole palkattuja työntekijöitä, vaan yrittäjä on itse vastannut koko työsuoritteesta ilman palkkaa tai laskuttanut työt alihankintana toiselta työn suorittajalta. Vuonna 2021 annettujen ilmoitusten yrityksistä 48,5 prosenttia oli kuulunut työnantajarekisteriin ainakin jossain kohtaa kalenterivuotta. Muutos lisäisi jonkin verran Verohallinnon valvontatarvetta työnantajarekisterin ja tulorekisterin tietojen välillä.

Työnantajarekisterivaatimuksen täydennyksenä voitaisiin asettaa ehto, että yrityksen oma työntekijä on vastannut ainakin pääosasta vähennyksen alaista työtä. Tämä edellytys tukisi kotitalousvähennyksen työllistämistavoitetta ja torjuisi myös harmaassa taloudessa tyypillistä työn ketjuttamista, jossa velvoitteet laiminlyödään jossain kohtaa yritysketjua.

Yhtenä vaihtoehtona voi olla myös lisäedellytys, jonka mukaan yritys ei saisi olla verovelkarekisterissä, jotta kotitalousvähennys voidaan myöntää. Verovelkarekisteri ja ennakoperintärekisteri ovat osin päällekkäisiä kriteereiltään, mutta joissain tilanteissa yritys voi samanaikaisesti olla sekä ennakoperintärekisterissä että verovelkarekisterissä. Kriteerien päällekkäisyyden vuoksi tällaisen uudistuksen vaikutus voisi kuitenkin jäädä melko vähäiseksi.

Mikäli vähennyksen saamisen edellytyksiä halutaan täydentää, voivat mahdollisuudet siihen olla tulevaisuudessa paremmat, jos yritystiedot tulevat aikaisempaa laajemmin palvelun tilaajien saataville. Esimerkiksi Työ- ja elinkeinoministeriön tuoreessa julkaisussa esitettiin, että Patentti- ja rekisterihallituksen ylläpitämän yritystietojärjestelmän (YTJ) kautta pystyisi tarkistamaan nykyistä helpommin ja maksuttomasti työeläkevakuuttamista, työtapaturma- ja ammattitautivakuuttamista ja työttömyysvakuuttamista koskevat voimassaolotiedot, ulosoton varattomuustiedon, liiketoimintakieltoa koskevan tiedon sekä tullivelkatiedon¹⁸⁵.

Kotitalousvähennysjärjestelmää ei ole mahdollista saada ennakoperintärekisteriin merkittyjen yritysten kannalta täysin aukottomaksi harmaan talouden ennalta estävän vaikutuksen näkökulmasta, sillä jotkut väärinkäytöksistä ovat luonteeltaan sellaisia, että niitä on mahdollista havaita vain erityisvalvonnan keinoin. Edellä mainittuja uusia ja täydentäviä vaatimuksia on kuitenkin syytä tarkastella, mikäli järjestelmän harmaan talouden torjunnan vaikutusta

¹⁸⁴ Yritys on satunnaisesti palkkoja maksava, jos yrityksellä on palveluksessaan vain 1 vakituinen työntekijä tai yrityksellä on palveluksessaan 1–5 työntekijää, joiden työsuhde ei kestä koko kalenterivuotta. Rekisteriin voi kuitenkin ilmoittautua vapaaehtoisesti. Jos yritys kuuluu työnantajarekisteriin, sen pitää antaa tulorekisteriin ilmoitus myös niiltä kuukausilta, jolloin palkkaa ei makseta.

¹⁸⁵ Elomaa (2023).

halutaan tehostaa rajaamalla vielä nykyistä aktiivisemmin väärintoimijoita ulos järjestelmän piiristä.

6.3 Ilmoitusvalvonnasta lähemmäksi transaktiohetken valvontaa

Selvityksen laadullisessa analyysissä havaittiin, että verotarkastuksissa on toisinaan ilmennyt tilanteita, joissa yksityishenkilöt ovat tehneet täysin perusteettomia vähennyshakemuksia ilmoittaen palvelun suorittajaksi jonkin mahdollisesti satunnaisesti valitun ennakkoperintärekisterissä olevan yrityksen ja yritys on saanut tästä tiedon vasta verotarkastuksen yhteydessä. Vaikka tällaisessa jälkikäteisessä valvonnassa väärinkäytökset toisinaan havaitaan, ei verovelvolliselle maksettua veronpalautusta välttämättä saada aina perittyä takaisin. Verovalvonnan painopiste on viime vuosina siirtynyt yhä enemmän ennakkoperintävaiheeseen ja muutoinkin reaaliaikaisemmaksi, jolloin edellä mainittuja ongelmia ei pääse enää yhtä helposti syntymään, kun vähennystä ei myönnetä ehtojen jäädessä täyttymättä. Toisaalta reaaliaikaisuuden lisääminen ja vähennyksen ilmoitusvelvoitteen siirtäminen yrityksille tuovat nekin uusia riskejä.

Suomea reaaliaikaisempaan valvontaan on pyritty esimerkiksi Ruotsin laskutusmallissa ja palveluseteleihin pohjautuvassa mallissa. Ruotsissa palveluntarjoajien hakiessa veronpalautusta tieto välitetään myös palvelunostajalle, minkä vuoksi palautuspetos edellyttää molempien osapuolten yhteistoimintaa. Näin ollen yksipuolisesti tehdyt perusteettomat hakemukset havaittaisiin välittömästi. Ruotsissa yritysten vastatessa vähennysten ilmoittamisesta, on verovalvonnan näkökulmasta ilmoituksia antavien valvottavien joukko myös pienempi kuin kulluttajien ilmoitusten valvontaan perustuvassa järjestelmässä. Palvelusetelipohjaisissa malleissa valvonta toimii joissakin maissa jo palvelun oston yhteydessä. Järjestelmä olisi mahdollista rakentaa siten, että sovelluksen kautta ostettaessa vähennys hyväksyttäisiin vain molempien osapuolten hyväksynnällä maksutapahtuman jälkeen ja riittävät tiedot toimittaen, jolloin täysin perusteettomat vähennykset tai samasta ostotapahtumasta tehdyt moninkertaiset vähennykset eivät olisi mahdollisia, elleivät ostaja ja palveluntarjoaja toimisi yhteistyössä. Käytännössä tämän estää kuitenkin vielä nykyisellään se, että ilmoittamisen tulee olla mahdollista myös paperilla.

Transaktiokohtaisempi menettely ja yrityksille siirretty ilmoitusmenettely eivät ole kuitenkaan täysin vailla ongelmia. Ne toki voisivat pitkälti estää esimerkiksi työn osuuteen liittyviä virheellisiä ilmoituksia ja täysin perusteettomia hakemuksia, mutta samalla verovajeen määrä voisi jopa kasvaa joissakin muissa tilanteissa. Kotitalousvähennykseen liittyy lukuisia erityistilanteita ja vähennysoikeuden estäviä seikkoja, joita yrityksen tulisi kyetä ottamaan huomioon vähennyskelpoisuutta arvioidessaan, vaikka itse työ olisikin luonteeltaan vähennyskelpoisuuteen oikeuttavaa. Remontti voidaan korvata esimerkiksi vakuutuksesta, tai siihen voi liittyä verovapaa avustus, jolloin asiakas ei olisi oikeutettu kotitalousvähennykseen. Yrityksellä ei ole myöskään välttämättä riittävästi tietoa sen arvioimiseksi, onko remontoinnin kohteena ollut asunto vähennyksen edellytysten mukaisesti asumis- tai vapaa-ajan käytössä, tai onko jokin työ luokiteltava kyseisessä tapauksessa uudisrakentamiseksi. Kun tontille rakennetaan uusi omakotitalo, taloon ja sen piha-alueeseen liittyviä töitä pidetään kotitalousvähennykseen

oikeuttamattomana uudisrakentamisena siihen saakka, kunnes kaikki talon ja piha-alueen rakentamiseen liittyvät lopputarkastukset on suoritettu¹⁸⁶. Yrityksen tulkinnan ollessa virheellinen, voi verovelvollinen tietysti tehdä oikaisuvaatimuksen myös jälkikäteen.

Kuten todettua, laajat muutokset esimerkiksi palvelusetelipohjaisen mallin käyttöönotto-
miseksi vaatisivat huomattavia investointeja järjestelmiin ja ohjaukseen. Lisäksi Suomessa on jo kehitetty vapaaehtoisuuteen perustuva ilmoittamisjärjestelmä yrityksille, jota edelleen kehittämällä menettely tehostunee. Voi myös olla, että verovelvolliset ryhtyvät yhtä useammin edellyttämään palveluntarjoajaa vastaamaan ilmoittamisesta, jolloin tähän menettelyyn siirrytään laajamittaisemmin. Joka tapauksessa järjestelmän kehittäminen myös väärinkäytösrisikin vähentämisen näkökulmasta on tärkeää, sillä virheellisistä ilmoituksista syntyy vuosittain noin 20–30 miljoonan euron veromenetykset.

6.4 Järjestelmän kannusteita harmaan talouden torjunnan näkökulmasta

6.4.1 Omavastuuosuuden poistamisen hyötyjä ja haasteita

Yhtenä kotitalousvähennysjärjestelmän haasteena harmaan talouden torjunnan näkökulmasta on kannusteen puuttuminen työn teettämiseen velvoitteensa hoitavalta yritykseltä silloin, kun työn hinta jää alle 100 euron omavastuuosuuden. Tällöinkin työn teettäjällä voi olla kannustin rehellisen toimijan palkkaamiseksi muun muassa asianmukaisten takuiden saamiseksi ja asunto-osakeyhtiölain mukaisten velvoitteiden vuoksi. Kotitalousvähennyksen vakinaistamista edeltäneissä alueellisissa kokeiluissa ei vielä ollut käytössä omavastuuosuutta. Omavastuuosuus katsottiin kuitenkin tarpeelliseksi sisällyttää valtakunnalliseen järjestelmään, koska se karsii vähennyksen piiristä paljon töitä, jotka teetettäisiin vähennyksestä riippumatta, minkä lisäksi pienempi hakemusten määrä vähentää myös hallinnollista työtä.¹⁸⁷ Omavastuuosuuden poistamista on sittemmin perusteltu esimerkiksi sillä, että se parantaisi pienituloisten mahdollisuuksia hyödyntää kotitalousvähennystä ja yksinkertaistaisi järjestelmää.¹⁸⁸ On kuitenkin hyvä huomata, että hyöty koskettaisi nykytilassa ainoastaan niitä henkilöitä, joilla on riittävästi veronalaisia tuloja verosta tehtävän vähennyksen hyödyntämiseen. Omavastuuosuuden poistamisesta huolimatta järjestelmä ei siis edelleenkään asettaisi pienituloisille kannustinta työn tilaamiseksi ennakkoperintärekisterissä olevilta yrityksiltä.

Omavastuuosuuden poistaminen olisi melko kallis toimenpide maksaen karkean arvion mukaan suoraan noin 22 miljoonaa euroa vuodessa pienentyneenä verokertymänä.¹⁸⁹ On huomionarvoista, että kasvaneiden vähennysten lisäksi omavastuuosuuden poistaminen johtaa

¹⁸⁶ Verohallinto (2022), luku 1.8. Ks. oikeuskäytännöstä esim. KHO 2009:44 ja KHO 2015:74.

¹⁸⁷ Ks. tarkemmin mallin vakinaistamisen yhteydessä tehdyistä muutoksista esim. Pykönen (2005), s. 253–254.

¹⁸⁸ Esim. Lith (2020), s. 57, ja AkavaWorks (2021).

¹⁸⁹ Laskelmassa on tehtävä tiettyjä oletuksia ja rajoituksia, joiden mukaan vuoden 2022 ilmoitukset vastaisivat vuotta 2021 ja laskelmassa otettaisiin huomioon vain remonttikulut, siivous ja hoivapalvelut. Vuonna 2021 kotitalousvähennystä hakeneita henkilöitä oli noin 493 000. Omavastuun alle jäävien määrä lasketaan 60 %:n mukaan, eli 166,66 euroa laskutusta tai 333,33 euroa palkkoja, ja oletetaan, että kaikkien ilmoituksilla esiintyy vähennysten yleisen jakauman mukaisessa suhteessa remontointi- ja hoivatöitä, mikä siis tarkoittaa 82 % remontointikuluja ja jäljelle jäävä osa muuta työtä. Laskelmassa on huomioitu myös ne, joilla vähennyksen enimmäismäärän myötä kotitalousvähennystä siirtyy puolisoille.

myös muihin vaikeammin laskettavissa oleviin kustannuksiin. Ensinnäkin sellaiset työt, jotka jäävät nykyisellään kokonaisuudessaan omavastuuosuusrajan alle, tulisivat osittain vähennyskelpoisiksi. Tältä osin määrää on vaikeaa arvioida, koska oletettavasti vähintäänkin merkittävä osa verovelvollisista tuntee järjestelmän siinä määrin, että ei hae vähennystä työn osuuden jäädessä alle omavastuuosuuden. Jonkinlaista osviittaa antaa kuitenkin se, että vuonna 2021 jopa noin 13 500 henkilöä haki kotitalousvähennystä, vaikka omavastuuosuus ei ylittynyt. Omavastuuosuuden pienentyttyä vähennyksen hyödyntäminen todennäköisesti myös lisääntyisi jonkin verran, mikä aiheuttaisi mahdollisesti suurenkin vaikutuksen kasvavina vähennysshakemuksina. Huomionarvoista on sekin, että esimerkiksi vääränsisältöisin ilmoituksin haetuista vähennyksistä saatava hyöty vähenee nykyisessä järjestelmässä omavastuuosuuden alle jäävän summan verran, mutta omavastuuosuuden poistamisen jälkeen hyöty olisi täysimääräinen. Myös hallinnolliset kustannukset kasvaisivat. Kaikki nämä tekijät yhdessä muodostaisivat omat kustannuksensa sen lisäksi, että verokertymä pienentyisi arviolta yli 20 miljoonaa euroa.

On siis epävarmaa, johtaisiko omavastuuosuuden poistaminen työllisyyden parantumiseen tai harmaan talouden vähentymiseen siinä määrin, että se kattaisi pienentyneen verokertymän. Riittävästi veronalaisia tuloja saavien näkökulmasta omavastuuosuuden poistaminen voisi toki johtaa harmaan talouden torjunnan kannalta positiivisiin vaikutuksiin sikäli, että esimerkiksi pienempien korjaustöiden, lastenhoidon tai harvoin tarvittavien kotitaloustöiden teettäminen pimeästi vähenisi ja työtä tulisi laajemmin kaupallisen toiminnan piiriin. Näiden hyötyjen määrää on mahdotonta arvioida tarkemmin.

Tilastollisessa analyysissä esitetyt estimaatit koskivat ensisijaisesti rekisteröityjä yrityksiä, mutta vähennysjärjestelmän aiheuttamat käyttäytymiseffektit olivat sen mukaan kokonaisuutena tarkastellen melko pieniä. Suoraan palkattuja työntekijöitä koskevien kotitalousvähennysshakemusten määrät ovat vähäisiä ja nykyisellään kokonaan ilmoittamatta jätetyistä työsuoritteista merkittävä osa taas koskenee juuri suoraan työllistettyjä henkilöitä, joiden kohdalla vähennysshakemusten edellyttämä hallinnollinen työ on verrattain suuri. Mikään tämän selvityksen tutkimustulos ei indikoi, että kotitalousvähennyksen vaikutus tällaisen pimeän työn torjunnassa olisi merkittävästi parempaa kuin yritystenkään kohdalla. Näin ollen voidaan pitää epätodennäköisenä, että omavastuuosuuden poistamisen myötä yli 20 miljoonalla eurolla pienentyntä verokertymää paikattaisiin ainakaan muutoksen seurauksena mahdollisesti vähentyvän harmaan talouden myötä muodostuvien verotuloin.

6.4.2 Suora tuki täydentämään verosta tehtävää vähennystä?

Kotitalousvähennysjärjestelmä ei muodosta verovelvolliselle kannustinta teettää työtä ennakoperintärekisterissä olevalta yritykseltä silloin, kun hänen tuloistaan maksettavien verojen osuus jää vähennykseen oikeuttavaa summaa pienemmäksi. Toki näissäkin tilanteissa työn teettäjällä on usein kannustin rehellisen toimijan palkkaamiseksi erityisesti remontitöissä muun muassa asianmukaisten takuiden saamiseksi ja asunto-osakeyhtiölain mukaisten velvoitteiden vuoksi. Pienituloisilla on luonnollisesti varsin rajalliset mahdollisuudet ostaa kotitalousvähennykseen oikeuttavia palveluja, mutta aikaisempien tutkimusten mukaan vähennystä hakeneiden joukossa on silti ollut yli 10 000 henkilöä, jotka eivät ole pienten

tulojen vuoksi saaneet vähennystä kokonaan tai osittain¹⁹⁰. Ei ole mahdollista selvittää, kuinka moni jättää hakematta kotitalousvähennystä tietoisena siitä, ettei voi vähennystä saada verosta tehtävän vähennyksen luonteen vuoksi, joten ongelman mittakaavaa ei tunneta tarkasti.

Eläkeläisten osuus on merkittävä niiden joukossa, joilta kotitalousvähennys jäi ainakin osin saamatta matalien tulojen takia. Näissä tilanteissa hoivapalvelujen osuus on keskimääräistä suurempi¹⁹¹. Järjestelmän rakenteellista ongelmaa pienentää kuitenkin lapsen mahdollisuus saada vähennys verotuksessaan tämän ostaessa vanhemmalleen hoitopalveluja¹⁹². Vaikutusta on myös sillä, että Verohallinto lisäksi vähentää automaattisesti vähentämättä jääneen veron määrän puolison veroista¹⁹³.

Sitra esitti vuonna 2015 mallin, jossa kotitalousvähennys olisi 75 vuotta täyttäneille pienituloisille suoran tuen ja verohuojennuksen yhdistelmä. Jos maksetut verot ovat vähennykseen oikeuttavaa summaa pienemmät, saisi Sitran mallissa vähentämättä jääneen osan verovähennyksestä suorana tukena esimerkiksi Kelan kautta. Malliin sisältyi myös korotettu kotitalousvähennysprosentti 75 vuotta täyttäneille, joka olisi 70 prosenttia ilman 100 euron omavastuuta.¹⁹⁴ Tuolloin mallin arvioitiin olevan kustannusneutraali koko talouden tasolla.¹⁹⁵ Arvioon tulee kuitenkin suhtautua varauksella, sillä mallin aiheuttamat dynaamiset vaikutukset arvioitiin varsin suuriksi. Tutkimuskirjallisuus ei anna juurikaan tukea sille, että veronkevennykset johtaisivat merkittäviin dynaamisiin vaikutuksiin reaalityössä¹⁹⁶.

Ajatus negatiivisen erotuksen maksamisesta verovelvolliselle tulonsiirtona on jo aikaisemmin nostettu esiin oikeuskirjallisuudessa¹⁹⁷. Myös esimerkiksi Ranskassa pienituloisia koskevan kannustimen puuttumiseen on osittain puututtu suoran tuen mallilla. Suora tuki tekisi vähennysjärjestelmän nykyistä tasapuolisemmaksi, kun mahdollisuus vähennykseen ei olisi enää sidottu tuloihin, minkä lisäksi se myös muodostaisi kaikille kannustimen tilata työtä ennakkoperintärekisterissä olevalta yritykseltä. Toisaalta tämäkään muutos ei olisi täysin ongelmaton. Ensinnäkin uudistuksen hinta jo pelkästään suorina tukina olisi kohtalaisen suuri. On myös hyvä huomioida, että pienituloiset eivät ole yhtenäinen joukko, vaan viranomaisrekisterien mukaiset pienet tulot voivat selittyä työttömyyden tai matalapalkkaisen työn ohella

¹⁹⁰ Grönberg ja Rauhanen (2015), s. 23.

¹⁹¹ Vuoden 2014 verosäännöksillä kotitalousvähennystä jäi käyttämättä noin 11 000 henkilöllä, keskimäärin 635 euroa henkilöä kohden. Tästä joukosta noin 8 000 oli eläkeläisiä, joilta jäi vähentämättä yhteensä noin 5 miljoonaa euroa. Grönberg ja Rauhanen (2015), s. 23–24. Vuoden 2021 tietojen perusteella tilanne on edelleen samansuuntainen.

¹⁹² Ks. tätä koskevasta muutoksesta HE 146/2004 vp, luvut 1–2. Toisaalta vanhemmille ostettu palvelu huomioidaan täysimääräisesti palvelunostajan oman verovähennyksen enimmäismäärää laskettaessa.

¹⁹³ TVL 127 c §.

¹⁹⁴ Sitra (2015), s. 7-8.

¹⁹⁵ KPMG (2015).

¹⁹⁶ Ks. verotuksen vaikutuksesta käyttäytymiseen esim. Matikka et al. (2016), yhteisöveron keventämisen vaikutuksista investointeihin Harju et al. (2022), verotettavan tulon joustosta Martinez et al. (2021), alennettujen arvonlisäverokantojen vaikutuksista kulutukseen ja työllisyyteen Kosonen (2015) ja veronkevennyksien vaikutuksista talouskasvuun ja työllisyyteen esim. Hope (2022).

¹⁹⁷ Myrsky (2014), s. 106.

esimerkiksi saaduilla perinnöillä, henkilöyhtiöiden yhtiömiesten yksityisotoilla, kustannusten korvauksilla tai toisaalta esimerkiksi ilmoittamattomilla tuloilla.

Harmaan talouden torjunnassa tulee usein selvitettäväksi, miten tulottomat tai vähätuloiset luonnolliset henkilöt rahoittavat elantomenonsa. Niinpä suoran tuen mallissa tulisi arvioitavaksi se, pitäisikö ainakin isompien kotitalousvähennyshakemusten kohdalla varmistaa, ettei kyse ole mahdollisesti väärin perustein tehtävästä hakemuksesta, ja selvittää vähennyksen alaisen hankinnan luonne sekä rahoitus tositteiden ja mahdollisten tilitietojen avulla. Tämä luonnollisesti lisäisi hallinnollista työtä, joka lisääntyisi myös Kelalla, mikäli korvausmenettely siirrettäisiin Sitran mallin mukaisesti sinne. Lisäksi korvausten maksamisen käytännön toteutus, valvonta ja valvonnan yhteensovittaminen näiden kahden toimijan välillä vaatisivat myös teknisiä ratkaisuja. Arvioitavaksi tulisi myös se, täytyisikö lainsäädäntöä muuttaa riittävän valvonnan varmistamiseksi. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan Verohallinto voi antaa tietyn edellytyksin verotustietoja Kelalle, mutta varsinainen valvonta jäisi tuen myöntäjän, eli pienituloisten tapauksessa Kelan vastuulle.

Ostavastuuosuuden poistaminen ja suoran tuen malli ovat siis sinänsä mahdollisia toteuttaa, mutta niiden hinta on varsin suuri ja niistä seuraa monia uusia ratkaistavia kysymyksiä. Lisäksi uudistuksista saatavia hyötyjä ei voida kovinkaan tarkasti etukäteen arvioida. Pienistä tuloista ja omavastuuosuudesta seuraavaan kannustinongelmaan on joissain valtioissa osittain puututtu myös esimerkiksi palvelusetelijärjestelmän avulla.

6.5 Uusia toimialoja koskevia näkökohtia

Kotitalousvähennykseen oikeuttavien töiden joukko on määritelty alun perin työllisyyttä ja harmaan talouden torjuntaa painottaen sekä osittain muiden maiden järjestelmiä seuraten. Sittemmin vähennyksen piiriin on kuitenkin sisällytetty joitakin palveluja ja toimialoja, joiden kohdalla vähennyksen käyttöönotolle on ollut myös muita perusteita. Esimerkiksi tieto- ja viestintätekniikan tullessa osaksi vähennyskelpoisia palveluja, oli taustalla hallitusohjelman tavoite nostaa maan kilpailukykyä tietotekniikkaa hyväksikäyttämällä sekä edistää uusien digitaalisten palveluiden käyttöönottoa.¹⁹⁸ Tämän jälkeen erityisesti vähennysjärjestelmään tehtyjen päivitysten yhteydessä on julkiseen keskusteluun nostettu esiin tarpeita vähennyksen piirissä olevien toimialojen ja vähennykseen oikeutettujen tahojen joukon laajentamiseksi. Vähennyistä on esitetty laajennettavaksi esimerkiksi lääkinnälliseen kuntoutukseen¹⁹⁹, uudisrakentamiseen²⁰⁰ ja vesihuoltoon²⁰¹. Lisäksi tutkimuskirjallisuudessa on esitetty, että esimerkiksi muuttopalvelujen sisällyttäminen Ruotsin tapaan osaksi

¹⁹⁸ HE 112/2008 vp, luku 2.7.

¹⁹⁹ Ks. Hyvinvointiala HALI ry:n ehdotus kotona tehtävän lääkinnällisen kuntoutuksen sekä joidenkin sosiaalihuollon palvelujen tuomiseksi järjestelmän piiriin, (HALI ry. 2021).

²⁰⁰ Järvinen (2009)

²⁰¹ Pöckylä (2007). Muista ehdotuksista mainittakoon esim. Omakotiliiton ja RASI ry:n kyselytutkimukseen perustuva ehdotus vähennyksen enimmäismäärän nostamiseksi ja laajentamiseksi asunto-osakeyhtiökorjauksiin (Omakotiliitto ja RASI ry. 2021), Paltan ehdotus vähennyksen laajentamiseksi asunto-osakeyhtiöiden energiankulutusta vähentäviin töihin (Palta 2022), ja Suomen yrittäjien yrittäjägallupiin pohjautuva avaus vähennyksen ylärajan ja vähennyskelpoisen prosenttiosuuden korottamiseksi (Suomen yrittäjät 2021).

kotitalousvähennysjärjestelmää saattaisi vähentää alalla ilmenevää harmaata taloutta. Käytännössä kotitaloudet hoitavat edelleen ison osan muutoista itse, mutta harmaata talouttakin muuttotöissä on havaittu ilmenevän.²⁰²

Kotitalousvähennyksen kaltainen verotuki lisää todennäköisemmin sellaisten palvelujen ostoja, jotka ostaja voisi helposti tehdä itse, kun taas esimerkiksi erityisammattitaitoa vaativat sähkö- ja putkityöt olisi tilattava yleensä joka tapauksessa ulkopuoliselta ammattilaiselta. Kuten edellä todettiin, on joissakin maissa kotitalousvähennysjärjestelmillä tavoiteltu kohdentummin esimerkiksi pitkäaikaistyöttömien työllistämistä, kysynnän lisäämistä heikon työllisyystilanteen sektoreilla, sekä kausitöiden tuomista avoimen talouden piiriin. On mahdollista, että tällaisilla kohdennuksilla voi olla yleisluontoisempaa vähennystä parempi vaikutus pimeän työn torjumiseksi, kun kannustinloukkujen vuoksi pimeän työn vastaanottaminen saattaa olla joillekin tukijärjestelmän varassa oleville houkuttelevampaa.

Selvityksemme tilastollisen analyysin tulokset osoittavat, että kotitalousvähennysjärjestelmä vähentää harmaan talouden riskiä niiden yritysten kohdalla, joiden liikevaihdosta merkittävä osa koostuu vähennykseen oikeuttavista palveluista. Vähennysjärjestelmällä ei kuitenkaan havaittu olevan yhteyttä harmaan talouden riskiin silloin, kun vähennyksen alaista työtä tehdään satunnaisesti tai pienimuotoisesti. Kotitalousvähennysjärjestelmä torjuu siis harmaata taloutta vain silloin, jos yritys on laajamuotoisesti kytköksissä siihen. Tilastollisen analyysin tulosten mukaan harmaan talouden määrä kotitalousvähennyksen piirissä olevilla toimialoilla ei myöskään eronnut verokkitoimialoista. Paljon kotitalousvähennyksen alaista työtä tehneet yritykset ovat kaikilla toimialoilla vähemmistö koko toimialan yrityksistä, joten kotitalousvähennysjärjestelmä ei suoraan kitke harmaata taloutta koko toimialalta. Näin ollen tutkimustulosten perusteella ei voida tehdä johtopäätöstä, että kotitalousvähennysjärjestelmän ulottaminen uusille toimialoille olisi toimiva keino vähentää kyseisillä toimialoilla ilmenevää harmaata taloutta.

Tutkimustulostemme perusteella vaikuttaa siltä, että mikäli jollakin toimialalla mahdollisesti havaittavaa runsasta harmaan talouden määrää haluttaisiin lainsäädäntömuutoksin kitkeä, olisi tarpeen tarkastella ensisijaisesti muita keinoja, kuin kotitalousvähennysjärjestelmän soveltamisalan laajentamista. Useimmat tilastollisesti riskisimmistä kotitalousvähennyksen soveltamisalan ulkopuolella olevista toimialoista ovat luonteeltaan sellaisia, ettei kotitalousvähennystä olisi muutoinkaan ulotettavissa niihin. Monia näistä toimialoista, kuten ravintola-, ja majoituspalveluja, fysioterapiaa, hierontaa, kuntosaliharjoittelua ja virkistyspalveluja tuetaan jo nykyisellään muutamien poikkeuksin esimerkiksi alempien arvonlisäverokantojen ja virkistyssetelien muodossa. Kotitalousvähennys on perinteisesti haluttu rajoittaa kodin ja vapaa-ajan asunnon piirissä tehtyyn työhön, joten laajennus muille alueille olisi paitsi teknisesti haastavaa, myös merkittävä muutos yleisiin järjestelmän periaatteisiin.

²⁰² Lith (2020), s. 51–52. Ks. muuttopalvelujen harmaasta taloudesta tarkemmin Lith (2010), s. 47 ja s. 50-51. Jo nykyisellään muuttoon liittyy joitakin kotitalousvähennykseen oikeuttavia töitä, kuten vanhan ja uuden asunnon siivous sekä tieto- ja viestintäteknikan laitteiden ja tietoliikenneyhteyksien asennus.

Vähennysjärjestelmässä on toisaalta myös muita elementtejä, jotka toimivat osittain vähennyksen alkuperäistä tarkoitusta vastaan. EU-oikeudellisen ristiriidan vuoksi vuonna 2012 kotitalousvähennyksen soveltamisalaa laajennettiin tietyin edellytyksin koskemaan myös tilanteita, joissa palvelu tarjotaan toisessa Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa (TVL 127 b§). Rajat ylittävien tilanteiden fiskaalinen merkitys ei liene suuri, mutta vähennyksen saaminen esimerkiksi ulkomailla olevan loma-asunnon korjaustöistä ei millään tavoin edistä kotitalousvähennyksen perimmäisiä tavoitteita, eli työllisyyttä ja harmaan talouden torjuntaa Suomessa. Näin ollen esimerkiksi vähennyksen enimmäismäärää ja soveltamisalaa arvioitaessa tulee ottaa huomioon, että joissain tilanteissa vähennys ei voi edes teoriassa tuottaa tuen hintaa vastaavaa hyötyä.

Toisinaan mediassa ja oikeuskirjallisuudessa on kritisoitu sitä, että taloyhtiössä asuvan on monissa tilanteissa vaikeaa pystyä hyödyntämään kotitalousvähennystä.²⁰³ Joissain tilanteissa osakeyhtiömuotoiset taloyhtiöt ovat esimerkiksi väliaikaisesti muuttaneet yhtiöjärjestyksensä ja siirtäneet kattoja ja putkia osakkaan korjattavaksi, jotta vähennyksestä olisi mahdollista hyötyä²⁰⁴. Jos tällaisen edestakaisen toimen ainoa motiivi on veron välttäminen, voitaisiin siihen todennäköisesti puuttua yleisen veronkiertosäännöksen (VML 28 §) nojalla. Valtiovarainministeriö on todennut, että kotitalousvähennyksen laajentaminen taloyhtiöiden tilaamiin remontteihin on vaikeaa toteuttaa. Tämä johtuu siitä, että kyseessä on verosta tehtävä vähennys, joka on suunniteltu kotitalouksien eli luonnollisten henkilöiden tukimuodoksi eikä se sellaisenaan soveltuisi asunto-osakeyhtiöille. Tämän lisäksi myös vähennyksen ajallinen kohdistaminen aiheuttaa haasteen, koska taloyhtiön osakkaat voivat maksaa remontin kustannukset valintansa mukaan joko kerralla tai vastikkeina useiden vuosien aikana. Ministeriön mukaan tulisivatkin tarkastella ensisijaisesti yhtiöille suunniteltuja ja verotuksesta erillisiä tukimuotoja, mikäli asunto-osakeyhtiöiden remontteja halutaan yhteiskunnan varoista tukea.²⁰⁵

Varsin usein verokannustimien ja myös esimerkiksi erityisestävien säännösten poikkeusten soveltamisala laajentuu asteittain vuosien saatossa oikeuskäytännössä. Esimerkiksi teknologinen kehitys, uudet toimialat ja muutokset palvelujen lisäarvon muodostumisessa aiheuttavat tarpeen tulkita vanhoja ja usein yleisluontoisia säännöksiä. Tällöin on olemassa riski, että soveltamisalasta muodostuu hiljalleen tavoitteiden näkökulmasta epätarkoituksenmukainen. Myös kotitalousvähennyksen kohdalla lainsäätäjän on tarpeen seurata, johtaako oikeuskäytäntö vähennyksen soveltamisalan laajentumiseen alueille, jotka eivät ole tavoitteiden kannalta perusteltavissa.

Erikseen on pohdittava tilanteita, joissa kotitalousvähennysjärjestelmää halutaan käyttää esimerkiksi ympäristöpoliittisten päämäärien välineenä²⁰⁶. Mikäli vähennysjärjestelmää halutaan

²⁰³ Svensk (2010), s. 217.

²⁰⁴ Määttä (2018), s. 36.

²⁰⁵ KKV (2020) ja Valtiovarainministeriö (2022)

²⁰⁶ Ks. tähän liittyen esim. Valtiovarainministeriö (2022). Muistiossa on tarkasteltu muun muassa, miten kotitalousvähennystä voitaisiin kehittää siten, että se kannustaa korjauspalveluihin ja korjausremontteihin, pidentää rakennusten ja materiaalien käyttöikää, parantaa energiatehokkuutta tai muulla tavoin tukee kiertotaloutta ja päästöjen vähentämistä.

laajentaa uusille toimialoille tai korottaa vähennyksen enimmäismäärää, ei sitä kuitenkaan voi tämän selvityksen tulosten mukaan juurikaan perustella harmaan talouden torjunnalla. Aikaisempi ulkomainen tutkimuskirjallisuus myös osoittaa, että edes Suomea huomattavasti avokätisemmätkään kotitalousvähennysjärjestelmät eivät ole kyenneet torjumaan harmaata taloutta täysin kattavasti, koska sosiaalisilla suhteilla on verrattain suuri merkitys pimeän työn teettämisessä.²⁰⁷ Muut harmaata taloutta kitkevät vaihtoehtoiset keinot taas ovat usein kannusteiden sijasta velvoitteita lisääviä toimia. Tällaisia toimialakohtaisia ratkaisuja voivat olla esimerkiksi Ruotsissa joillakin toimialoilla käytössä oleva velvoite sähköisen tai paperisen henkilöstöpäiväkirjan pitämiseksi.

6.6 Yhteenveto

Edellä on käsitelty kotitalousvähennysjärjestelmän kehittämiseen liittyviä tarpeita ja mahdollisuuksia. Ensinnäkin on selvitetty mahdollisuuksia asettaa uusia ja täydentäviä vaatimuksia vähennyksen saamiseksi, sillä verotarkastuskertomusten analyysin ja tilastollisen analyysin perusteella vaikuttaa selvältä, että vähennyksen edellytyksenä oleva ennakkoperintärekisteröintiä koskeva kriteeri ei yksin kykene torjumaan riittävän kattavasti harmaata taloutta. Ennakkoperintärekisteriä ei ole kuitenkaan mahdollista kehittää kotitalousvähennysjärjestelmän tarpeista käsin, eikä toisaalta joissakin muissa maissa käytössä olevia erikseen kotitalousvähennystä silmällä pitäen rakennettuja rekistereitä voida pitää kustannusten tai hallinnollisen taakan näkökulmasta erityisen tehokkaana ratkaisuna. Nykyisen järjestelmän etuna on, että yritykset tyypillisesti hakeutuvat joka tapauksessa ennakkoperintärekisteriin ja rekisteröinti-aseman selvittäminen on myös työn tilaajan näkökulmasta yksinkertaista.

Kotitalousvähennyshakemuksista olisi mahdollista saada nykyistä enemmän harmaan talouden torjunnassa hyödynnettävää vertailutietoa veroviranomaisille. Kotitalousvähennyshakemusten liitteenä ei voida vaatia nykyistä enempää tietoja koskien tilattua työtä, mutta työn suorittajien veronumerot saattaisivat tuoda käyttökelpoista valvontatietoa viranomaisille. Lisäksi palkka.fi – palvelun laajentaminen työnantajavakuutusmaksujen hoitamiseen helpottaisi kotitalouksien palkan maksamista ja parantaisi vakuutusmaksujen kertymistä. Lisääntyvä yritystietojen avoimuus voi tuoda mahdollisuuksia käyttökelpoisten täydentävien kriteerien käyttöönottoon.

Verohallinnon arvioiden mukaan virheellisistä ilmoituksista syntyy vuosittain noin 20–30 miljoonan euron veromenetykset, joten järjestelmää olisi tarpeen kehittää yhä enemmän myös virheellisten ilmoitusten havaitsemista ja väärinkäytösten torjumista silmällä pitäen. Suomessa on kehitetty vapaaehtoisuuteen pohjautuvaa Ruotsin mallia sivuavaa laskutusjärjestelmää. Yrityksen tehdessä vähennyksen, on järjestelmä mahdollisesti vähemmän altis väärinkäytöksille, sillä perusteettoman veroedun saaminen edellyttäisi tilaajan ja palveluntarjoajan yhteistoimintaa. Toisaalta vähennysoikeuden siirtäminen yrityksille voi aiheuttaa myös joitakin uusia riskejä, sillä kotitalousvähennykseen liittyy lukuisia erityistilanteita ja vähennysoikeuden estäviä seikkoja, joita yrityksen tulisi kyetä ottamaan huomioon

²⁰⁷ Adriaenssens (2023)

vähennyskelpoisuutta arvioidessaan, vaikka itse työ olisikin luonteeltaan vähennyskelpoisuuteen oikeuttavaa. Joissakin muissa maissa käytössä olevia palvelusetelipohjaisia malleja olisi myös mahdollista jalostaa Suomessa siten, että esimerkiksi sovelluksen kautta ostettaessa vähennys hyväksyttäisiin vain molempien osapuolten hyväksynnällä ja riittävät tiedot toimitaen. Tällöin täysin perusteettomat vähennykset tai samasta ostotapahtumasta tehdyt moninkertaiset vähennykset eivät olisi mahdollisia, elleivät ostaja ja palveluntarjoaja toimisi yhteistyössä. Tällainenkin uudistus edellyttäisi kuitenkin mittavaa resursointia.

Yhtenä kotitalousvähennysjärjestelmän haasteena harmaan talouden torjunnan näkökulmasta on kannusteen puuttuminen työn teettämiseen veloitteensa hoitavalta yritykseltä silloin, kun ostetun työn hinta jää alle 100 euron omavastuuosuuden. Omavastuuosuuden poistaminen voisi johtaa harmaan talouden torjunnan kannalta positiivisiin vaikutuksiin sikäli, että esimerkiksi pienempien korjaustöiden, lastenhoidon tai harvoin tarvittavien kotitaloustöiden teettäminen pimeästi vähenisi ja työtä tulisi laajemmin kaupallisen toiminnan piiriin. Toimenpide pienentäisi kuitenkin verokertymää arviolta noin 22 miljoonalla eurolla, minkä lisäksi muutoksesta koituisi useita vaikeammin arvioitavissa olevia kustannuksia. Tilastollisen analyysin tulosten perusteella voidaan pitää epätodennäköisenä, että omavastuuosuuden poistamisen myötä pienentynyt verokertymä kompensoituisi ainakaan muutoksen seurauksena mahdollisesti vähentyvän harmaan talouden myötä muodostuvien verotuloin.

Toisena järjestelmän kannustinongelmana voidaan pitää sitä, että kotitalousvähennys ei muodosta verovelvolliselle kannustinta teettää työtä ennakoperintärekisterissä olevalta yritykseltä, kun verovelvollisella ei ole riittävästi veronalaisia tuloja vähennyksen tekemiseksi. Tämän ratkaisuksi on esitetty muun muassa negatiivisen erotuksen maksamista verovelvolliselle tulonsiirtona. Tällainen suoran tuen malli tekisi järjestelmästä tasapuolisemman, mutta tämänkin uudistuksen hinta olisi kohtalaisen suuri. Lisäksi tämä toisi mukanaan uudenlaisia tarpeita valvonnalle ja sen yhteensovittamiselle korvausmenettelystä vastaavan viranomaisen kanssa.

Tutkimuskirjallisuudessa ja julkisuudessa on ajoittain nostettu esiin tarpeita kotitalousvähennysjärjestelmän laajentamisesta kattamaan uusia toimialoja. Selvityksen tulokset puoltavat kuitenkin päätelmää, jonka mukaan kotitalousvähennysjärjestelmän soveltamisalan laajentamisen sijaan olisi lainsäätäjän tarkasteltava ensisijaisesti muita toimialakohtaisia keinoja. Lisäksi useimmat tilastollisesti riskisimmistä kotitalousvähennyksen soveltamisalan ulkopuolella olevista toimialoista ovat luonteeltaan sellaisia, että kotitalousvähennyksen ulottaminen niihin olisi paitsi teknisesti haastavaa, myös merkittävä muutos yleisiin järjestelmän periaatteisiin, joiden mukaan vähennys on haluttu rajoittaa kodin ja vapaa-ajan asunnon piirissä tehtyyn työhön.

7 Johtopäätökset

7.1 Selvityksen tulokset

Miten kotitalousvähennysjärjestelmä torjuu harmaata taloutta?

Tässä selvityksessä on pyritty vastaamaan ensinnäkin siihen, miten kotitalousvähennysjärjestelmä torjuu harmaata taloutta ja miten vähennyshakemuksista saatavat tiedot tukevat verovalvontaa²⁰⁸. Kotitalousvähennysjärjestelmän tarkoituksena on torjua harmaata taloutta kohdentamalla kuluttajien kysyntää ennakkoperintärekisterissä oleviin yrityksiin. Ennakkoperintärekisteröintiä pidetään yhtenä palveluntarjoajan luotettavuuden mittarina ja rekisteröinnin on tarkoitus osoittaa, että yritys huolehtii ennakkoverojensa maksamisesta itse. Lisäksi verovalvonnassa hyödynnetään kotitalousvähennyshakemuksista saatavia vertailutietoja, mikä nostaa kiinnijäämisriskiä, mikäli yritys ei ilmoita liikevaihtoaan oikein. Kotitalousvähennyksen alaisia palveluja tarjoavilla yrityksillä on myös huomattava kannustin hoitaa veloitteensa asianmukaisesti pysyäkseen ennakkoperintärekisterissä.

Verotarkastuskertomusten ja asiantuntijahaastattelujen perusteella kotitalousvähennysilmoituksista saatavat tiedot toimivat hyödyllisenä vertailutietona ja riski-indikaattorina verovalvonnassa. Vertailutietojen avulla on havaittu esimerkiksi kirjanpidosta puuttuvaa myyntiä, ja tiedot ovat toimineet myös pohjana arvioverotukselle. Kotitalousvähennyksen edellytyksenä oleva ennakkoperintärekisteröintiä koskeva kriteeri ei kuitenkaan ole aina toiminut halutulla tavalla, vaan myös useat ennakkoperintärekisterissä olevat yhtiöt ovat toimineet vilpillisesti esimerkiksi jättäen myyntiä ilmoittamatta. Hivenen yllättäen myös tilastollinen analyysi osoitti, että kotitalousvähennyksen alaista työtä tarjonneet yritykset eivät ole hoitaneet verovelvoitettaan sen paremmin kuin vähennysjärjestelmän ulkopuolisetkaan toimijat. Muiden asioiden ollessa vakioituna, ei minkäänlaista eroa havaittu samalla toimialalla toimivien vähennyksen alaista työtä tehneiden yritysten ja muiden yritysten välillä, olipa sitten kyseessä verovelan määrä tai veroilmoitukseen liittyvät asiat.

Miten kotitalousvähennys vaikuttaa yritysten harmaan talouden riskiin?

Seuraavaksi selvityksessä tarkasteltiin, miten kotitalousvähennys vaikuttaa yritysten harmaan talouden riskiin. Selvityksessä muodostettiin kaksi tutkimusasetelmaa, joista ensimmäisessä verrattiin saman toimialan yrityksiä toisiinsa sen perusteella, tekikö yritys merkittävästi kotitalousvähennyksen alaista työtä vai ei. Merkittävä kytkös kotitalousvähennysjärjestelmään määriteltiin niin, että yrityksillä tuli olla keskimäärin yli 100 000 euroa kotitalousvähennykseen oikeuttavaa laskutusta per vuosi tai sen tuli saada vähintään 15 prosenttia liikevaihdostaan kotitalousvähennyksen alaisesta laskutuksesta. Toisessa tutkimusasetelmassa verrattiin kaikkia kotitalousvähennysjärjestelmän alaisen toimialan yrityksiä

²⁰⁸ Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetussa laissa harmaalla taloudella tarkoitetaan sellaista organisaation toimintaa, josta aiheutuvia lakisääteisiä velvoitteita laiminlyödään verojen tai maksujen välttämiseksi, tai perusteettoman palautuksen saamiseksi.

verrokkitoimialan yrityksiin. Tämän asetelman tarkoitus oli saada selville kotitalousvähennysjärjestelmän mahdolliset vaikutukset koko toimialaan.

Harmaan talouden vastemuuttuja määriteltiin käyttäen hyödyksi verotarkastuksia. Verotarkastuksen lopputulos, ja näin sen kohteena oleva yritys, luokiteltiin valkoiseksi tai harmaaksi riippuen siitä, millaisia havaintoja verotarkastuksella tehtiin. Tilastolliset estimaatit tehtiin kahden eri joukkoon. Verotarkastettujen yritysten joukossa pystyttiin hyödyntämään suoria havaintoja harmaan talouden toiminnasta. Tämän lisäksi koko yritysjoukolle estimoitiin harmaan talouden todennäköisyys verotarkastustietoja hyödyntäen koneoppimismallilla.

Tilastollista estimointia ohjasi teoria, jonka perusteella mallinnukseen valittiin kontrollimuuttujat, joilla pyrittiin vakioimaan niin sanottua valikointiharhaa. Nämä kontrollimuuttujat liittyivät yritysten taloudelliseen asemaan sekä koettuun riskisyyteen. Näin pyrittiin saamaan estimoiduksi mahdollisimman puhdas kausaalivaikutus, mutta todellisuudessa kaikkia relevantteja muuttujia ei pystytty havaitsemaan ja sisällyttämään malleihin. Kausaaliestimaatit tuotettiin jopa viidellä eri menetelmällä, jotta tulosten luotettavuus olisi mahdollisimman iso. Valitut menetelmät olivat CBPS-painotettu regressio, propensiteettipistekaltaistus niin täyden kaltaistuksen kuin lähimmän naapurin kaltaistuksen menetelmillä, sekä kausaalimetsä ja tuplakoneoppimisen (*double ML*) menetelmä.

Kun verrattiin muutoin toisiaan vastaavia yrityksiä, ei kotitalousvähennysjärjestelmän voimasaolon havaittu vähentävän toimialan harmaata taloutta verrattuna samankaltaisen liiketoimintamallin verrokkitoimialoihin, joilla ei voida tarjota kotitalousvähennyksen alaisia palveluita. Kotitalousvähennysjärjestelmä vähentää kuitenkin yksittäisten yritysten harmaan talouden riskiä silloin, jos yritys saa merkittävän osan liikevaihdostaan vähennysjärjestelmän alaisista töistä. Kotitalousvähennysjärjestelmän piirissä tiiviisti toimineet yritykset ovat nimittäin tilastollisen analyysin perusteella harmaan talouden näkökulmasta vähemmän riskisiä kuin samalla toimialalla toimivat järjestelmän ulkopuoliset yritykset. Satunnainen ja pienimuotoinen vähennyksen alaisen työn tarjoaminen taas ei näyttäisi saavan aikaan sellaisia käyttäytymisefektejä, jotka vähentäisivät yrityksen harmaan talouden riskiä. Merkittävässä määrin kotitalousvähennyksen alaista työtä tarjoavat yritykset ovat vain vähemmistö kaikilla toimialoilla, minkä vuoksi kotitalousvähennysjärjestelmän olemassaolo ei selvityksen tulosten mukaan vähennä harmaan talouden määrää kokonaisen toimialan tasolla.

Tilastollisen analyysin tuloksia on hyvä tarkastella myös sitä taustaa vasten, että kotitalousvähennysjärjestelmä ohjaa välillisesti sekä yritysten että kuluttajien käyttäytymistä. Ensinnäkin harmaan talouden toimijat saattavat siirtyä operoimaan vähennysjärjestelmän ulkopuolisille toimialoilla, joilla vastaavia vertailutietoja ei kerätä, eikä tällöin ole myöskään vastaavaa kiinnijäämisriskiä ilmoituslaininlyönneistä. Toimintaa saatetaan muuttaa myös siten, että juuri vähennyksen alainen laskutus ilmoitetaan asianmukaisesti, mutta muita tuloja tai kuluja koskevia tietoja ei ilmoiteta oikein. Toisekseen riskikäyttäytymiseen taipuvaiset kuluttajat saattavat ostaa työtä pimeästi vähennysjärjestelmän ulkopuolisilta toimijoilta, kun taas muut kuluttajat ostavat palveluja ensisijaisesti vähennysjärjestelmän piirissä toimivilta vähemmän riskisiltä yrityksiltä. Tämä voi jossain määrin selittää sitä, että vähennysjärjestelmä ei tilastollisen analyysin tulosten mukaan näyttäisi vähentävän harmaan talouden riskiä koko

toimialan tasolla. Ulkomaisessa tutkimuskirjallisuudessa on lisäksi havaittu sosiaalisilla suhteilla olevan olennainen merkitys pimeän työn teettämisessä, jolloin merkittäväkään verotuki ei välttämättä johda pitkään jatkuneesta pimeästi solmitusta asiakassuhteesta luopumiseen. Vaikka yhteiskunnallisten ja kulttuuristen erojen vuoksi tuloksia ei voi suoraan soveltaa Suomeen, voi tämäkin jossain määrin selittää verotuen vaikutusten vähäisyyttä.

Selvityksen tuloksiin liittyy monia epävarmuustekijöitä. Harmaa talous on määritelmänkin mukaisesti vaikeasti havainnoitava ilmiö, joten siihen liittyvät vaikutusarviot joutuvat pakostakin painimaan erilaisten kompromissien kanssa. Kotitalousvähennysjärjestelmän vapaaehtoisuus yrityksen näkökulmasta asettaa myös omat haasteensa, sillä jos yritys kokee järjestelmän haittaavan harmaan talouden toimintaa voi se halutessaan yksinkertaisesti valita toimia toisella, vähemmän säännellyllä toimialalla. Myöskään kaikkia tarpeellisia muuttujia ei voida havaita joko ollenkaan tai riittävällä tarkkuustasolla, joten kaikkea harhaa ei estimaateista voida poistaa, vaikka kahta edellä mainittua ongelmaa ei olisikaan. Vaikka tilastollisen analyysin tuloksiin liittyy joitain epävarmuustekijöitä, ovat tulokset kuitenkin pääosin linjassa aikaisemman tilastollisin menetelmin tehdyn tutkimuskirjallisuuden kanssa.

Kotitalousvähennysjärjestelmän väärinkäytökset ja niiden aiheuttamien veromenetysten määrä

Seuraavaksi selvityksessä pyrittiin tarkastelemaan, millaisia ovat kotitalousvähennysjärjestelmään kohdistuvat väärinkäytökset. Verotarkastuskertomuksiin pohjautuvan analyysin perusteella havaittiin, että järjestelmää on pyritty väärinkäyttämään monin tavoin. Väärinkäytökset ovat karkeasti jaettavissa kahteen ryhmään. Ensinnäkin valvonnassa on havaittu verovelvollisten tekemiä täysin perusteettomia vähennyshakemuksia ja toisaalta hakemuksia, joissa hakemus on tehty joko tarkoituksella tai tietämättömyydestä johtuen työn osuuden sijasta koko laskun määrästä. Toisena joukkona valvonnassa on havaittu keinotekoisia järjestelyjä, joissa on ollut kyse esimerkiksi kulujen tosiasioita vastaamattomasta jaksotuksesta tai etuuyhteystahojen välisestä virheellisestä laskutuksesta.

Edellä käsiteltyä analyysiä täydennettiin tilastollisin menetelmin tehdyllä tutkimuksella, jossa pyrittiin arvioimaan, miten suuria veromenetyksiä kotitalousvähennyksiin liittyvistä tahattomista virheistä ja tietoisesti verohyödyn saamiseksi tehdyistä virheellisistä ilmoituksista aiheutuu. Samanaikaisesti selvityksen kanssa tehdyn Verohallinnon arvion mukaan veromenetysten määrä on vuosittain noin 20–30 miljoonaa euroa. Tämä vastaa noin 5–7 prosenttia verovähennysten kokonaismäärästä.

Miten kotitalousvähennyksen myöntämisen edellytyksiä voitaisiin kehittää?

Selvityksessä tarkasteltiin myös vaihtoehtoja nykyisen vähennystä koskevan kriteeristön kehittämiseksi, koska verotarkastuskertomusten analyysi ja tilastollinen analyysi osoittivat, että vähennyksen edellytyksenä oleva ennakkoperintärekisteröintiä koskeva kriteeri ei yksin kykene torjumaan harmaata taloutta kovinkaan kattavasti. Uusien luotettavuutta koskevien kriteerien lisääminen on kuitenkin siinä mielessä ongelmallista, että ennakkoperintärekisteriä ei ole mahdollista kehittää pelkästään kotitalousvähennysjärjestelmän tarpeista käsin. Joissakin

muissa maissa käytössä olevia erikseen kotitalousvähennystä silmällä pitäen rakennettuja rekistereitä ei puolestaan voida pitää kustannusten tai hallinnollisen taakan näkökulmasta erityisen tehokkaana ratkaisuna. Vähennyksen saamisen edellytykseksi voitaisiin kuitenkin harkita esimerkiksi kriteeriä, että yrityksen oma työntekijä on suorittanut ainakin pääosan vähennyksen alaisesta työstä ja että yritys ei ole ollut verovelkarekisterissä työn suorittamishetkellä. Lisäksi harkitsemisen arvoinen lisäkriteeri voisi olla joissakin muissa maissa käytössä oleva ehto, että kotitalousvähennystä ei voi saada käteisellä maksettujen suoritusperusteella.

Kotitalousvähennyshakemuksista olisi mahdollista saada nykyistä enemmän harmaan talouden torjunnassa hyödynnettävää vertailutietoa veroviranomaisille. Tällaisia tietoja voisivat olla esimerkiksi työn suorittajien veronumerot. Lisäksi palkka.fi-palvelua voisi kehittää siten, että sen kautta voisi samalla hoitaa myös lakisääteiset vakuutusmaksut.

Selvityksessä on käsitelty kotitalousvähennystä koskevan verovalvonnan painopisteen siirtämistä yhä enemmän jälkikäteisestä ilmoitusvalvonnasta transaktiohetkeen perustuvan valvonnan suuntaan. Veromenetysten torjumiseksi järjestelmää olisi tarpeen kehittää yhä enemmän myös virheellisten ilmoitusten havaitsemista ja väärinkäytösten torjumista silmällä pitäen. Suomessa on kehitetty ensinnäkin vapaaehtoisuuteen pohjautuvaa Ruotsin mallia sivuavaa laskutusjärjestelmää. Yrityksen tehdessä vähennyksen, on järjestelmä mahdollisesti vähemmän altis väärinkäytöksille, sillä perusteettoman veroedun saaminen edellyttäisi tilaajan ja palveluntarjoajan yhteistoimintaa. Toisaalta vähennysoikeuden siirtäminen yrityksille voi aiheuttaa myös joitakin uusia riskejä, sillä kotitalousvähennykseen liittyy lukuisia erityistilanteita ja vähennysoikeuden estäviä seikkoja, joita yrityksen tulisi kyetä ottamaan huomioon vähennyskelpoisuutta arvioidessaan, vaikka itse työ olisikin luonteeltaan vähennyskelpoisuuteen oikeuttavaa.

Kansainvälisesti tarkastellen kotitalousvähennykseen oikeuttavien töiden joukko, vähennyksen enimmäismäärä ja vähennyskelpoisen työn osuus vaihtelevat maittain. Lähtökohtana kaikkialla on tyypillisesti ollut pimeän työn torjunta ja työllisyyden parantaminen, mutta erityisesti viime vuosina vähennystä on käytetty yhä enemmän myös muiden poliittisten päämäärien välineenä ja poikkeustilanteisiin reagoimiseksi. Muutamissa maissa järjestelmää on rakennettu siten, että palvelukysyntä kohdistuisi tarkemmin esimerkiksi pitkäaikaistyöttömiin tai lyhyempiä ajanjaksoja kuukausitasolla työskenteleviin, joiden kohdalla kannustinloukkujen vuoksi vähennysjärjestelmän vaikuttavuus voi olla verrattain tehokas.

Selvitykseen sisältyneessä kansainvälisessä vertailussa on tarkasteltu myös useissa maissa käytössä olevia palvelusetelipohjaisia malleja. Niitä olisi mahdollista jalostaa Suomessa siten, että sovelluksen kautta ostettaessa vähennys hyväksyttäisiin vain molempien osapuolten hyväksynnällä ja riittävät tiedot toimittaen. Tällöin täysin perusteettomat vähennykset tai samasta ostotapahtumasta tehdyt moninkertaiset vähennykset eivät olisi mahdollisia, elleivät ostaja ja palveluntarjoaja toimisi yhteistyössä. Tällainenkin uudistus edellyttäisi kuitenkin resursointia, eikä se olisi helposti ulotettavissa kaikkiin kotitalousvähennyksen alaisiin töihin.

Vähennysjärjestelmän kannusteiden lisääminen ja soveltamisalan laajentaminen

Kun ostetun työn hinta jää alle 100 euron omavastuuosuuden, ei kotitalousvähennysjärjestelmä tarjoa kannustinta työn teettämiseen veloitteensa hoitavalta yrityksellä. Omavastuuosuuden poistaminen voisi vähentää joidenkin pienempien tai harvoin tarvittavien töiden teettämistä pimeästi, mutta samalla se pienentäisi verokertymää arviolta noin 22 miljoonalla eurolla. Lisäksi muutoksesta koituisi useita vaikeammin arvioitavissa olevia kustannuksia. Tutkimustulosten perusteella on epätodennäköistä, että omavastuuosuuden poistamisen myötä pienentyntä verokertymää paikattaisiin ainakaan muutoksen seurauksena mahdollisesti vähentyvän harmaan talouden myötä muodostuvien verotulojen.

Toisena kotitalousvähennysjärjestelmän kannustinongelmana voidaan pitää sitä, että se ei muodosta verovelvolliselle kannustinta teettää työtä ennakkoperintärekisterissä olevalta yritykseltä, kun verovelvollisella ei ole riittävästi veronalaisia tuloja vähennyksen tekemiseksi. Tämän ratkaisuksi on esitetty muun muassa negatiivisen erotuksen maksamista verovelvolliselle tulonsiirtona. Tällainen suoran tuen malli tekisi järjestelmästä tasapuolisemman, mutta tämänkin uudistuksen hinta olisi kohtalaisen suuri ja toisi mukanaan uudenlaisia valvontatarpeita verovalvonnassa.

Tutkimustulosten perusteella vaikuttaa siltä, että mikäli vähennysjärjestelmää halutaan laajentaa uusille toimialoille tai korottaa vähennyksen enimmäismäärää, ei sitä voi juurikaan perustella harmaan talouden torjunnalla. Tutkimustulokset ovat pitkälti linjassa aikaisemman tutkimuskirjallisuuden kanssa. Aikaisempi tutkimuskirjallisuus osoittaa myös, että verotuilla ei ole erityisen merkittäviä dynaamisia vaikutuksia reaalityömarkkinoihin. Tässä selvityksessä kotitalousvähennysjärjestelmää on kuitenkin voitu käsitellä Selvitysyksikön toimivaltuuksien asettamien rajoitteiden vuoksi ainoastaan harmaan talouden torjunnan näkökulmasta. Mikäli jollakin toimialalla mahdollisesti havaittavaa runsasta harmaan talouden määrää haluttaisiin lainsäädäntömuutoksin kitkeä, vaikuttaa olevan tarpeen tarkastella ensisijaisesti muita keinoja. Lisäksi useimmat tilastollisesti riskisimmistä kotitalousvähennyksen soveltamisalan ulkopuolella olevista toimialoista ovat luonteeltaan sellaisia, ettei kotitalousvähennys olisi ulotettavissa niihin.

Tässä selvityksessä kotitalousvähennyksen vaikutusta harmaaseen talouteen on selvitetty tarkemmin ja kattavammin aineistoin sekä monipuolisemmin menetelmin kuin aikaisemmissa aiheita käsittelevissä tutkimuksissa. Selvityksessä on keskitytty ottamaan selvää kotitalousvähennysjärjestelmän vaikutuksesta harmaaseen talouteen tällä hetkellä, eikä siinä siis ole otettu kantaa mahdolliseen harmaan talouden määrän muutokseen järjestelmän käyttöönoton jälkeen. Lukuisat muut tekijät ovat vähentäneet ilman kuittia tapahtuvan töiden teettämisen houkuttelevuutta, joten kotitalousvähennyksen vaikutuksen erottaminen muista tekijöistä pitkällä ajanjaksolla olisi vaikeaa. Kotitalousvähennys torjuu harmaata taloutta, mutta selvityksen perusteella järjestelmän harmaata taloutta vähentävä vaikutus ei ole kovinkaan merkittävä ja järjestelmää on pyritty myös väärinkäyttämään perusteettomien hakemuksien avulla. Tämän yli 400 miljoonan euron verotuen kokonaisvaikutusten arvioimiseksi tarvittaisiin kuitenkin lisää tutkimusta muista näkökulmista.

7.2 Tarpeet jatkotutkimukselle

Tämän selvityksen tulosten mukaan kotitalousvähennysjärjestelmän harmaata taloutta vähentävä vaikutus ei ole kovinkaan merkittävä, mutta järjestelmän kokonaisuhyötyä arvioitaessa tulee kuitenkin ottaa huomioon myös useita muita tekijöitä. Olennaista on muun muassa, kuinka paljon vähennyksen myötä syntyy uusia työpaikkoja, miten suuri osa nyt kotitalousvähennyksen alaisena työnä ilmoitettavasta työstä hankittaisiin joka tapauksessa velvoitteensa hoitavalta yritykseltä, kuinka suuri osa teetettäisiin pimeästi, mitkä työt tehtäisiin itse ja kuinka suuri tällaisen työn vaihtoehtokustannus kullekin tekijälle on. Kotitalousvähennysjärjestelmän muutosten vaikutuksia on tutkittu tyypillisesti ennen – jälkeen – asetelmissa samoilla yritysjoukoilla, jolloin muutoksen aiheuttamien työllisyysvaikutusten tutkiminen uusien yritysten syntymisen kautta on jäänyt vähäiseksi. Tämä näkökulma voisi olla tarpeellinen lisä työllisyysvaikutusten tutkimiseen. Työllisyysvaikutusten kannalta merkitystä on myös sillä, onko kotitalousvähennys tosiasiaassa johtanut palvelun hinnan alentumiseen, jolloin kuluttajalla säästyisi rahaa työllisyyttä lisäävään kulutukseen toisaalla, vai mahdollistaako alan kilpailutilanne hintojen nostamisen samassa suhteessa, jolloin verotuen määrä voi valua tosiasiassa kohonneena hintana palveluntarjoajalle. Tämän vuoksi olisikin tarpeen selvittää, missä määrin ja millä toimialoilla verotuki on kapitalisoitunut palvelujen hintoihin ja millä tavoin vähennyksen enimmäismäärää koskevat muutokset ovat vaikuttaneet enimmäismäärän ylittävän työn osuuden laskuttamiseen pimeästi tai urakan hinnan keinotekoiseen jakamiseen eri kalenterivuosille. Lisäksi joissain tilanteissa kotitalouspalvelujen ostaminen on vaihtoehto julkisten sosiaali- ja terveystalouden palvelujen käyttämiselle ja voi johtaa näin säästöihin julkisen sektorin kustannuksissa.

Kaikkien edellä mainittujen tekijöiden mittaaminen on mahdotonta, mutta useista eri näkökulmista tehdyin selvityksin olisi mahdollista hahmotella kokonaiskuvaa nykyistä laajemmin. Jotakin uusia lähestymiskulmia Harmaan talouden selvitysyksikön näkökulmasta mahdollistaisi myös se, että Selvitysyksikköä koskevaa lakia muutettaisiin siten, että yksikön toimiala laajentuisi myös muussa kuin organisaatiohenkilöasemassa olevien luonnollisten henkilöiden toimintaan. Tällöin Selvitysyksikön olisi mahdollista tarkastella esimerkiksi vähennyshakemuksia, joissa kotitalous on palkannut työntekijän, tai keskittyä säännönmukaisessa verotuksessa oikaisun kohteeksi päätyneiden hakemusten käsittelyyn.

Kotitalousvähennyksen vaikutuksen mittaamiseksi olisi hedelmällistä päästä tutkimaan tilannetta ennen ja jälkeen järjestelmän käyttöönoton, jolloin järjestelmä toimii ulkopuolisena shokkina, johon on tavalla tai toisella sopeuduttava. Toisaalta on todennäköistä, että harmaat yritykset sopeuttavat ajan myötä harmaan talouden toimintaansa uuden järjestelmän mukaiseksi, jolloin alkuvaiheessa havaittavat käyttäytymismuutokset häviävät ajan mittaan. Kotitalousvähennysjärjestelmän käyttöönoton jälkeen yritysten toimintaympäristö on myös muuttunut monella tapaa, jolloin järjestelmän alun perin harmaata taloutta torjuneet mekanismit ovat alkaneet menettää merkitystään.

Selvitystä tehtäessä havaittiin, että luotettavan tiedon saamiseksi on tulevaisakin tutkimushankkeissa oltava käytettävissä täsmällinen yritysکوhtainen aineisto kunkin yrityksen tekevästä vähennyksen alaisesta työstä, sillä toimialakoodien tasolla tehtävä tarkastelu voi

johtaa virhetulkintoihin. Moni yritys tuottaa päätoimialastaan riippumatta erilaisia vähennyksen alaisia palveluja ja vähennykseen oikeuttavaa työtä on tehnyt myös moni sellainen yritys, jonka toimiala ei ole Verohallinnon tiedossa.

Tässä selvityksessä tehty kansainvälinen vertailu on perustunut ainoastaan julkisista lähteistä saataviin tietoihin ja on siksi kokonaisuudeltaan melko suppea, joten järjestelmien toimivuutta käytännössä esimerkiksi verotusmenettelyn tai kuluttajien näkökulmasta ei ole juurikaan selvitetty. Pidemmälle viedyt johtopäätökset joidenkin ulkomaisten järjestelmien elementtien käyttöönotosta Suomessa edellyttäisivät syvällisempää analyysiä esimerkiksi verohallintojen välisen yhteistyön keinoin.

Kotitalousvähennyksen merkitys Suomen kokonaisverokertymän näkökulmasta on pieni, mutta sillä on kuitenkin olennainen asema osana työn verotuksen kokonaisuutta. Mikäli työn verotuksen progressioon tehdään huomattavia muutoksia, on perusteltua tarkastella myös kotitalousvähennyksen enimmäismäärää ja laajuutta samassa yhteydessä. Tämän arvioinnin tueksi on jo entuudestaan tehty tutkimusta vähennyksen vaikutuksista tulonjakoon ja työllisyyteen, minkä lisäksi tässä selvityksessä on tarkasteltu järjestelmän vaikutuksia ja kehittämismahdollisuuksia harmaan talouden torjunnan näkökulmasta. Tätä työtä on kuitenkin tarpeen jatkaa edelleen tarkastelemalla kotitalousvähennyksen vaikutuksia sekä yritysten että luonnollisten henkilöiden näkökulmista.

8 Lähteet

Adriaenssens, Stef, Theys, Tobias, Verhaest, Dieter, Deschacht, Nick (2023): Subsidized Household Services and Informal Employment: The Belgian Service Voucher Policy. *Journal of Social Policy*, Volume 52, Issue 1, January 2023, s. 85 - 106.

AkavaWorks (2021): Kotitalousvähennys työllistää. 7.4.2021. [Kotitalousvähennys työllistää - AkavaWorks](#)

Alm, James, Liu, Yongzheng ja Zhang, Kewei (2019): Financial constraints and firm tax evasion. *International Tax Public Finance*, 26, s. 71–102 (2019). <https://doi.org/10.1007/s10797-018-9502-7>

Arbeidstilsynet (2023a): Renholdsregisteret [Renholdsregisteret \(arbeidstilsynet.no\)](#)

Arbeidstilsynet (2023b): Finn virksomheter i ditt område. [Finn virksomheter i ditt område \(arbeidstilsynet.no\)](#)

Austria Federal Ministry for Labour (2022): Household Services Voucher – BVAEB. Tammi 2022.

Baga, Enikö, Cylus, Rachel, Rand, Sigrid ja Rossow, Verena (2020): Personal and Household Services (PHS) Policies and Instruments: State of Play in the 21 EU Member States. December 2020, Institute for Economics, Labour and Culture (IWAK)/Centre of Goethe University Frankfurt.

Blicke, Gerhard, Schlegel, Alexander ja Fassbender, Pantaleon ja Klein, Uwe (2006): Some Personality Correlation of Business White-Collar Crime, *Applied Psychology, An International Review*, 55.2, s. 220-233.

Brunner, A. (2018): Dienstleistungs-Scheck, The Austrian Service Voucher, Presentation at the 4th Plenary session of the European Platform Tackling Undeclared Work, Bryssel.

Bundesministerium für Finanzen (2021): The Tax Book 2022. Tips for employee tax assessment 2021 for wage taxpayers. Federal Ministry of Finance. Marraskuu 2021.

Carbonnier, Clément (2015): Job Creation, Public Cost and the Distributive Profile of Tax Allowances for Household Services in France. Teoksessa *The Political Economy of Household Services in Europe*. Toim. Carbonnier, Clément & Nathalie Morel. Palgrave MacMillan. Cambridge University Press.

Clougherty, Joseph, Duso, Tomaso ja Muck, Johannes (2016): Correcting for Self-selection Based Endogeneity in Management Research: Review, Recommendations and Simulations. *Organizational Research Methods* 19(2).

Cour Des Comptes (2010): La politique en faveur des services à la personne, Paris, La documentation française.

Credoc (2017): Une première enquête pilote en France sur le travail dissimulé, Ministère de l'économie et des finances.

Desiere, Sam ja Goesaert, Tim (2019): The employment effect of the Belgian service voucher scheme, in C. f. S. Research (ed.) SPSW Working Paper Series, Leuven: KU Leuven.

Dumont, Gilles ja Darnand, Denis (2019): Universal Service Employment Voucher (CESU), France. Report. <https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2021-09/FR%20-%20CESU.pdf>.

Elliott, Lorraine (2012): "Fighting Transnational Environmental Crime." Journal of International Affairs 66, no. 1 (2012): s. 87–104. <http://www.jstor.org/stable/24388253>

Elomaa, Nikolas (2023): Tutkimus yritystietojen läpinäkyvyyden ja julkisuuden lisäämisestä harmaan talouden torjunnan keinona. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2023:4.

European Labour Authority (2021): Tackling undeclared work in the personal and household services sector. 2021.

Flipo (1998): Aspects redistributifs des mesures incitatives au développement des emplois familiaux en France, teoksessa Méhaut P., Mossé P., Les politiques sociales catégorielles – Fondements, portée et limites, tome 2, Paris, L'Harmattan. s. 343–360.

Guiraudon, Virginie ja Ledoux, Clémence (2015): The Politics of Tax Exemptions for Household Services in France. Teoksessa The Political Economy of Household Services in Europe. Toim. Carbonnier, Clément & Nathalie Morel. Palgrave MacMillan. Cambridge University Press.

Farvaque, Nicolas (2013): Developing personal and household services in the EU A focus on housework activities. Report for the DG Employment, Social Affairs and Social Inclusion. 2013.

Farvaque, Nicolas (2015): Thematic review on personal and household services. 2015. European Commission, Directorate DG Employment, Social Affairs and Inclusion.

Forquality (2015): Quality of jobs and services in the personal and household services sector in Austria", EU Programme for Employment and Social Solidarity. Joulukuu 2015. https://4qualityexample.files.wordpress.com/2014/11/for-quality_report_at_eng_final.pdf

Grönberg, Sami, Rauhanen, Timo (2015): Kotitalousvähennys pienituloisen eläkeläisen näkökulmasta. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki 2015.

Harju, Jarkko, Jysmä, Sami, Koivisto, Aliisa ja Kosonen, Tuomas (2021): Does Household Tax Credit Increase Demand and Employment in the Service Sector? The publication series of the Government's analysis, assesment and research activities.

Harju, Jarkko, Koivisto, Aliisa, Matikka, Tuomas (2022): Yhteisöveron lasku ei lisännyt investointeja – vauhditti pienten yritysten toimintaa. VATT Policy Brief 4/2022.

Harmaan talouden selvitysyksikkö (2022): Miten verovelka ja harmaa talous liittyvät toisiinsa. Harmaan talouden selvitysyksikön selvityksiä, 3/2022.

HE 88/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle arvonlisäverolaiksi

HE 85/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kotitaloustyön väliaikaisesta verotuesta.

HE 140/2000 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tuloverolain muuttamisesta.

HE 146/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tuloverolain muuttamisesta.

HE 144/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi tuloverolain ja eräiden muiden verolakien muuttamisesta sekä valtion ja kuntien kustannustenjaon tarkistuksesta aiheutuviksi muutoksiksi lainsäädäntöön.

HE 24/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsopimuslain. 2 luvun 16 §:n sekä kirjanpitolain 2 luvun ja 8 luvun 4 §:n muuttamisesta.

HE 24/2019 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vuoden 2020 tuloveroasteikosta sekä tuloverolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä ulkomailta tulevan palkan-
saajan lähdeverosta annetun lain 3 ja 12 §:n muuttamisesta.

HE 142/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vuoden 2022 tuloveroasteikosta, tuloverolain muuttamisesta sekä eräiden muiden verolakien muuttamisesta.

HE 2/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle veronumeromenettelyn laajentamisesta ja laiksi verontilityslain 13 §:n muuttamisesta.

Hirsjärvi, Sirkka ja Hurme, Helena (2000): Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki University Press 2000.

Hirvonen, Markku – Lith, Pekka – Walden, Risto (2010): Suomen kansainvälistyvä harmaa talous. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2010.

Hope, David (2022): The economic consequences of major tax cuts for the rich. *Socio-Economic Review*, Volume 20, Issue 2, April 2022, Pages 539–559.

Hopenhayn, Hugo (1992): Entry, Exit, and Firm Dynamics in Long Run Equilibrium. *Econometrica*, 60(5), 1127–1150.

Husa, Jaakko (1998): Johdatus oikeusvertailuun: oikeusvertailun perusteet erityisesti julkisoi-
keutta silmällä pitäen. Lakimiesliiton kustannus, 1998.

Hyvinvointiala HALI ry (2021): HALI:n viesti budjettiriiheen: Kotitalousvähennyksen piiriin lisää sote-palveluita. Tiedote. 25.8.2021. [HALIn viesti budjettiriiheen: kotitalousvähennyksen piiriin lisää sote-palveluita \(hyvinvointiala.fi\)](#)

Häkkinen Skans, lida (2011): Kotitalouspalvelujen verovähennykset Suomessa ja Ruotsissa, Valtiontaloudellinen tutkimuskeskus, VATT valmisteluraportit 11, Helsinki 2011.

Improving Measurement of Public Support to Personal and Household Services (IMPact) (2016a): PHS policies - Implementation and monitoring guide: France – Universal Service employment voucher (CESU). [France – Universal Service employment voucher \(CESU\) - \(impact-phs.eu\)](#)

ImPact (2016b): Belgium: the service voucher system. <http://impact-phs.eu/national-practices/belgium-the-service-voucher-system/>

Jobbkort (2023): HSE cards for cleaning services. [ID card | HSE card for the cleaning industry | Jobbkort AS](#)

Järvinen, Anniina (2009): Suomen yrittäjät ja Rakennusliitto: Kotitalousvähennys myös uudiskohteisiin. Edilex/Uutiset 28.5.2009.

Kirkko-Jaakkola, Mikael (2021): Kotitalousvähennys työllistää ja kitkee harmaata taloutta. Taloustaito. 25.01.2021.

KKV (2020): KKV 818/2020 vp. Vastaus kirjalliseen kysymykseen kotitalousvähennyksen laajentamisesta asunto-osakeyhtiöiden kunnostustöihin. 24.11.2020.

KPMG (2015): Palvelutorin ja Sitran ehdottaman kotitalousvähennysjärjestelmän yhteiskunnalliset vaikutukset. Loppuraportti. 27.3.2015. KPMG.

Kvist, Elin (2012): Changing social organizations of care: a comparison of European policy reforms encouraging paid domestic work. Eur J Ageing, 9:111–117

Langlais, Eric (2006): On criminals and their attitude against risk. EconomiX, CNRS & University of Paris Ouest.

Lichtenecker, Beate (2018): Household Service Vouchers (Dienstleistungsscheck), Austria. European platform undeclared work. 2018.

Lindqvist, Riku (2018): Ympäristöriskokset Suomessa taloustieteellisen analyysin valossa. Pro gradu-tutkielma. Helsingin yliopisto

Lith, Pekka (2011): Kotitalousvähennysjärjestelmä Suomen kansantaloudessa. Ilmiöselvitys 14/2011.

Lith, Pekka (2020): Kotiin vietävien palvelujen markkinat. Helsinki, 2020.

Lith, Pekka (2010): Epäterve kilpailu liikenteessä, 2010.

LO Norge (2021): These are the current minimum wages within nine industries in Norway. 23.08.2021. [These are the current minimum wages within nine industries in Norway | Landsorganisasjonen i Norge \(lo.no\)](#).

Lyly, Petra (2021): Kodin verotuet – tavoite, normi ja vaikutus. Vaasan yliopisto. 02.12.2021.

Madsen, Per Kongshøj (2018): Labour Market Policy Thematic Review 2018: An analysis of Personal and Household Services to support work life balance for working parents and carers: Denmark. European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.

Matikka, Tuomas; Harju, Jarkko; Kosonen, Tuomas (2016) Tuloverotuksen vaikutus työn tarjontaan. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta 5/2016.

Martínez, I., Z., Saez, E. & Siegenthaler, M. (2021) Intertemporal Labor Supply Substitution? Evidence from the Swiss Income Tax Holidays. *American Economic Review*, 111(2), s. 506—546.

Marx, Ive, Vandelannoote, Dieter (2017): Matthew Runs Amok: The Belgian Service Voucher Scheme. Teoksessa *The Political Economy of Household Services in Europe*. Toim. Carbonnier, Clément & Nathalie Morel. Palgrave MacMillan. Cambridge University Press.

Melkas, Perttu (2008): Hyvätuloiset käyttävät eniten kotitalousvähennystä, Hyvinvointikatsaus 1/2008.

Minijob-Zentrale (2023): Information about minijobs in English. https://www.minijob-zentrale.de/EN/Home/home_node.html

Mogensen, Jens (2019): Boligjob Plan (private family residence/job initiative): using tax-rebates to promote the declaration of work. European platform undeclared work, 2019.

Morgan, Stephen ja Winship, Christopher (2015): *Counterfactuals and Causal Inference*. Cambridge University Press, 2015.

Myllymäki, Janne (2012): Kotitalousvähennys asunto-osakeyhtiössä – oikeustila korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisun 2012:21 jälkeen, Verotus 5/2012.

Myllyniemi, Marko (2022): Verohallinnon ohjaus- ja valvontasuunnittelu. Vero-opintopäivät 2022.

Myrsky, Matti (2007): Vähennysjärjestelmän kehityspiirteitä Suomessa. Verotus 3/2007. s. 242–251.

Myrsky, Matti (2014): Kotitalousvähennys – kenelle se kuuluu ja mistä sen saa. *Defensor Legis* 1, s. 97–109.

My Payroll Pro (2022): French CESU Vouchers. [French CESU vouchers | My Payroll Pro France \(my-payroll-pro.com\)](#)

Määttä, Kalle (2019): Kotitalousvähennys. Edita Publishing.

Määttä, Kalle (2023): Lyhytaikaiset veronalennukset lain tulkinnan ja veropolitiikan haasteena. Verotus-lehti 1/2023, s. 43-49.

Niilola, Kari, Valtakari, Mikko ja Kuosa, Ilkka: Kysyntälähtöinen työllistäminen ja kotitalousvähennys, työpoliittinen tutkimus 266, Työministeriö, Helsinki 2005.

Niilola, Kari, Mikko Valtakari ja Ilkka Kuosa (2006), Kotitalousvähennys. Kotitalousvähennys kotipalvelumarkkinoiden luojana ja työllisyyden lisääjänä. Työpoliittinen tutkimus 310/2006.

OECD (2004): Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance. <https://www.oecd.org/tax/administration/33818656.pdf>

Omakotiliitto ja RASI ry. (2021): Omakotiliiton kyselytutkimus vahvistaa kotitalousvähennyksen merkityksen. 16.12.2021. [Omakotiliiton kyselytutkimus vahvistaa kotitalousvähennyksen merkityksen | Suomen Omakotiliitto ry \(sttinfo.fi\)](#)

Pacolet, Josef, De Wispelaere, Frederick ja Cabus, Sofie (2010): Bomen groeien niet tot in de hemel: De werkelijke kostprijen van de dienstencheques, Leuven: HIVA.

Palta (2022): Palta ehdottaa kotitalousvähennyksen korottamista ja laajentamista asunto-osakeyhtiöiden energiankulutusta vähentäviin töihin. Tiedote. 17.03.2022. [Palta ehdottaa kotitalousvähennyksen korottamista ja laajentamista asunto-osakeyhtiöiden energiankulutusta vähentäviin töihin - Palta](#)

Pearl, Judea ja Mackenzie, Dana (2018): The Book of Why. Basic Books. 2018.

Prop. 2006/07:94: Regeringens proposition. Skattelättnader för hushållstjänster

Prop. 2015/16:99: Regeringens proposition. Vårändringsbudget för 2016.

Prop. 2008/09: Regeringens proposition. Taxering och beskattning av ägarlägenheter.

Prop. 2019/20:1: Förslag till statens budget för 2020, finansplan och skattefrågor. Budgetpropositionen för 2020.

Pykönen, Panu (2005): Kotitalousvähennys verotuksessa. Verotus 3/2005, s. 253–263.

Pwc (2022): Worldwide Tax Summaries [France - Individual - Other tax credits and incentives \(pwc.com\)](#)

Pökkylä, Jani (2007): Wallin ehdottaa kotitalousvähennyksen laajentamista jätevesiin. Edilex/Uutiset 18.1.2007.

Riksrevisionen: Rutavdraget – konsekvenser av reformen rir 2020:2,

Sariola, Vivi (2009): Persoonallisuuspiirteet ja attribuutiot talousrikoksista tuomituilla vangeilla. Tampere.

Simonen, Jenni, Westinen, Jussi, Pitkänen, Ville ja Heikkilä Aino (2021): Luottamusta ilmassa, mutta kuinka paljon? Tutkimus eri sukupolvien luottamuksesta valtion instituutioihin. [E2 Tutkimus](#).

Sitra (2015): Kotitalousvähennys arjen tukena. Sitran selvityksiä 95. Toukokuu 2015.

Skat (2023a): Home improvement and household services - General terms [General terms - Skat.dk](#).

Skat (2023b): Home improvement services. [Home improvement services - Skat.dk](#)

Skatteverket (2006). Svartköp och svartjobb i Sverige. Del 1: Undersökningsresultat. Rapport 2006:4

Skatteverket (2011): Om RUT och ROT och VITT och SVART. Rapport 2011:1.

Skatteverket (2022). Rotarbete och rutarbete. [Rotarbete och rutarbete | Skatteverket](#)

Suomen virallinen tilasto (SVT) (2017): Osakeasuntojen hinnat. Syyskuu 2017, 3. Asuntojen hintojen ja ansiotason muutokset. Helsinki: Tilastokeskus. [Tilastokeskus - 3. Asuntojen hintojen ja ansiotason muutokset](#)

Suomen virallinen tilasto (SVT) (2007). Tilastokeskus: Palvelualojen toimialakatsaus II/2007. [Tilastokeskus - Palvelualojen toimialakatsaus \(stat.fi\)](#)

Suomen yrittäjät (2021): Yrittäjät ajaa kotitalousvähennyksen ylärajan nostoa – Tuore gallup vahvistaa uskoa vähennyksen hyötyihin. 23.3.2021. [Yrittäjät ajaa kotitalousvähennyksen ylärajan nostoa – Tuore gallup vahvistaa uskoa vähennyksen hyötyihin - Yrittajat.fi](#)

Surakka, Jani (2009): Kotitalousvähennyksen käyttö villiintynyt. Edilex/Uutiset 24.3.2009.

Svensk, Niko (2010): Kotitalousvähennys ja kiinteistöosakeyhtiö. Defensor Legis N:o 2/2010, s. 214–218

Taloussanommat (2009): Remontti houkuttelee huijaamaan, 01/10/2009; Kotitalousvähennystä käytetään väärin, 13/01/2009.

Taxfix (2023): Was sind haushaltsnahe Dienstleistungen? Startseite. Ratgeber. Steuertipps. Allgemein, zuletzt aktualisiert am 27. [Deduct household-related services From Tax | Taxfix](#)

The French-Property (2019): French Tax Break for Domestic Help. Elokuu 2019. https://www.french-property.com/news/tax_france/domestic_help_credit_impot

The Local (2021): Denmark scraps popular tax deduction for home improvements.
6.12.2021. [Denmark scraps popular tax deduction for home improvements \(thelocal.dk\)](https://thelocal.dk).

The Norwegian Tax Administration (2023): Tettpå – when you're going to build or renovate.
[Tettpå – when you're going to build or renovate - The Norwegian Tax Administration \(skatteetaten.no\)](https://skatteetaten.no).

Torvatn, Hans (2011): WP5: Sector report Norway: Cleaning - Between professionalism and junk enterprises. Sintef. 2011.

Tsupari, Pekka ja Viren, Matti (1996): Työllistämiskynnyksen hinta, 1996.

Tuovinen, Marja (2007): Yksityiset kotityöpalvelut ja kotitalousvähennys. Valtiovarainministeriö, kansantalousosasto. 4.6.2007.

Urpilainen, Matti – Vahtera, Veikko (2009): Kotitalousvähennys ja kunnossapitovastuun jakautuminen asunto-osakeyhtiössä. Defensor Legis N:o 2/2009, s. 237-248

Uusitalo, Roope (2005): Kasvattiko kotitalousvähennys todellakin työllisyyttä? Työpoliittinen Aikakauskirja 2/2005, s. 82–85.

Valtakari, Mikko ja Niilola, Kari (2005): Vastine arviointitutkimustamme koskevaan Roope Uusitalon kommenttipuheenvuoroon. Työpoliittinen aikakauskirja 2/2005, s. 86-87.

Valtiovarainministeriö (2022): Kotitalousvähennyksen laajentamista koskeva selvitys. VN/7703/2022-VM-1. Muistio. 11.3.2022.

Valtiovarainministeriö (2021): Verotuet 2020–2022. 23.9.2021. <https://vm.fi/documents/10623/15806635/Verotuet+2020-2022.pdf/96a111dd-420e-bc8a-66fc-a8aa7991a31e/Verotuet+2020-2022.pdf?t=1632736878708>

VaVM 26/2000 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys laiksi tuloverolain muuttamisesta.

VaVM 38/2004 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö, tarkistettu versio 2.0. Hallituksen esitys laiksi tuloverolain muuttamisesta.

Verohallinto (2022): Kotitalousvähennys verotuksessa, syventävät vero-ohjeet. VH/34/00.01.00/2022. <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/47873/kotitalousv%C3%A4hennys-verotuksessa2/#2-v%C3%A4hennyksen-saa-vain-luonnollinen-henkil%C3%B6>

Verohallinto (2023) Mistä töistä kotitalousvähennyksen saa? [Kotitalousvähennykseen oikeutavat työt - vero.fi](https://www.vero.fi)

VN (2019). Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31.

Willems, Hilaire (2018): Service vouchers (Titres services), Belgium. European Labour Authority. Good practice fiche.

Wundertax (2020): Deduct household services from your taxes (Haushaltsnahe Dienstleistungen). 20.12.2020. <https://germantaxes.de/tax-tips/de-duct-household-services-from-your-taxes/>

YLE (2010): Laki laittaa tänään tee se itse -remontit kuriin. 1.7.2010. [Laki laittaa tänään tee se itse -remontit kuriin | Yle Uutiset](#)

Zhou, Xiang ja Xie, Yu (2020): Heterogeneous Treatment Effects in the Presence of Self-Selection: A Propensity Score Perspective. Sociological Methodology 50/1.

9 Luettelo kuvista ja taulukoista

Kuva 1. Kotitalousvähennyksen ja harmaan talouden yhteyden kausaalimalli.	23
Taulukko 1. Kotitalousvähennystoimialat ja osuus kotitalousvähennykseen oikeuttavaa työtä sisältäneistä yritysten tilikausista aikavälillä 2018–2021	16
Taulukko 2. Kotitalousvähennyksen toimialat ja niiden verrokkitoimialat.....	17
Taulukko 3. 10 yleisintä toimialaa, jonka yritykset saavat kotitalousvähennystyöstä merkittävän osan liikevaihdostaan	45
Taulukko 4. Kotitalousvähennysjärjestelmän vaikutus yrityksen harmaan talouden riskiin. ...	47
Taulukko 5. Kotitalousvähennysjärjestelmän vaikutus toimialan harmaan talouden riskiin.	49
Taulukko 6. Kotitalousvähennysjärjestelmän vaikutus yrityksen verovelkaisuuteen	52
Taulukko 7. Kotitalousvähennysjärjestelmän vaikutus yrityksen oikea-aikaiseen ilmoittamiseen	52
Taulukko 8. Kotitalousvähennysjärjestelmän vaikutus yrityksen oikeasisältöiseen ilmoittamiseen.	53