Harmaan talouden selvitysyksikkö

HARMAAN TALOUDEN TILANNEKUVA I/2012

Harmaan talouden ajankohtaiskatsaus

Harmaan talouden selvitysyksikkö	Julkaisuaika 29.2.2012

Tekijä	Julkisuus
Toimitus HTSY	Asiakirja on julkinen

Julkaisun nimi

Harmaan talouden tilannekuva I/2012 - Harmaan talouden ajankohtaiskatsaus

Julkaisutapa	Sivuja
Vain sähköinen julkaisu www.vero.fi (julkinen) www.harmaatalous.fi (vain viranomaiskäyttö) Lisätietoja medialle: Johtaja Janne Marttinen, puh. 020 612 6066 Apulaisjohtaja Marko Niemelä, puh. 020 612 6070	45

Tiivistelmä

Harmaan talouden selvitysyksikön ”Harmaan talouden tilannekuva I/2012” -julkaisussa käsitellään ajankohtaisia harmaan talouden torjuntaan liittyviä teemoja. Valtioneuvosto hyväksyi 19.1.2012 periaatepäätöksen toimintaohjelmaksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden vähentämiseksi vuosina 2012–2015. Harmaan talouden torjunta on hallituksen kärkihankkeita. Toimintaohjelmaan sisältyy yhteensä 22 hanketta. Artikkelissa ”Tehostettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelma vuosille 2012–2015” esitetään toimintaohjelman keskeisten hankkeiden sisältö. Hankkeet tähtäävät harmaan talouden ennaltaehkäisemiseen, kiinnijäämisriskin kasvattamiseen, viranomaisten reagointivalmiuden nostamiseen ja seuraamusjärjestelmän tehostamiseen.

Rakennustoimialalla ulkomaisen työvoiman määrä pääkaupunkiseudulla on noin 25–30% henkilövahvuudesta ja muuallakin Suomessa jo noin 20 %. Ulkomaiseen yritystoimintaan ja työvoimaan liittyvät kysymykset mm. kiinteän toimipaikan syntymisestä, rekisteröitymisestä sekä vero- ja eläkemaksuvastuusta, työntekijöiden palkkauksesta ja tilaajavastuusta näkyvät nykyisin Verohallinnon, Eläketurvakeskuksen ja työsuojeluviranomaisten tehtäväkentässä.

Harmaan talouden torjumisen kannalta keskeinen ongelma ulkomaisten yritysten toiminnassa on se, että veroviranomaisten on hyvin hankala valvoa niiden toimintaa puutteellisten verovastuu- ja rekisteröitymissäännösten vuoksi. Ulkomaisesta yritystoiminnasta on kirjoitettu artikkeli ”Ulkomaiset yritykset rakennusalan verotarkastuksissa”. Havaintojen mukaan eräille ulkomaisille yrityksille on todettu syntyneen kiinteä toimipaikka Suomeen ja osaan tapauksista on liittynyt myös veronkiertoa. Kansainvälisiä virka-apupyyntöjä tehdään nykyisin runsaslukuisesti ja erityisesti Viroon.

Artikkelissa ”Ulkomainen työvoima ja ulkomaiset yritykset Olkiluodon ydinvoimalatyömaalla” kuvataan eri viranomaisten valvonnassa tehtyjä havaintoja verotuksen, eläkevakuuttamisen, tilaajavastuulain noudattamisen ja ulkomaalaisvalvonnan näkökulmasta. Huolimatta Verohallinnon ja Eläketurvakeskuksen neuvonnasta ja ohjauksesta, ydinvoimalatyömaan kulkulupatietojen perusteella on selvitetty, että alueella on toiminut kymmeniä ulkomaisia yrityksiä, jotka eivät ole rekisteröityneet Suomessa ja ovat sen vuoksi jääneet viranomaisvalvonnan ulkopuolelle. Kun yritys ei rekisteröidy eikä anna vuosi-ilmoituksia maksamistaan palkoista, myös työntekijöiden palkat voivat jäädä verotuksen ulkopuolelle. Työeläkevakuuttamiseen liittyviä laiminlyöntejä tai epäselvyyksiä on valvonnan kohteina olleista 200–250 työnantajasta vuosittain ollut n. 20–25 %:lla. Näitä puutteita on saatu valvonnan kautta korjattua. Myös tilaajavastuulain noudattamisessa on havaittu puutteita ja laiminlyöntejä, jotka ovat johtaneet laiminlyöntimaksujen määräämiseen.

Rakennusalan käännetty arvonlisävero tuli voimaan 1.4.2011. Artikkelissa ”Rakennusalan käännetty arvonlisäverovelvollisuus” arvioidaan lakimuutoksen vaikutuksia verotustietojen pohjalta. Näyttää siltä, että käännetty arvonlisävero toimii odotetulla tavalla ja veronmaksu on siirtynyt urakkaketjussa ylemmälle tasolle. Pääurakoitsijoiden osuus tilitettävien arvonlisäverojen määrästä on kasvanut merkittävästi ja vastaavasti urakkaketjujen alimman portaan urakoitsijoiden osuus tilitettävien arvonlisäverojen määrästä on samaan aikaan vähentynyt huomattavasti.

Työeläkevakuutusmaksupetos ja sen törkeä tekomuoto ovat rikosnimikkeitä, jotka lisättiin rikoslakiin työeläkeuudistuksen yhteydessä vuonna 2007. Työeläkevakuutusmaksupetoksen esitutkinnan yhteydessä on tutkittu yleensä myös muita työnantajan toimintaan liittyneitä rikoksia, tyypillisesti kirjanpitorikoksia ja veropetoksia. Esitutkinnasta valmistuneiden työeläkevakuutusmakupetosta koskevien rikosilmoitusten määrä, 67 rikosilmoitusta, vaikuttaa kuitenkin melko vähäiseltä. Työeläkevakuutusmaksupetoksista on aiheutunut suuriakin taloudellisia menetyksiä eläkejärjestelmälle. Mm. nämä tiedot on todettavissa ”työeläkevakuutusmaksupetos esitutkinnassa” -artikkelista.

Kotitalousvähennystä koskevassa artikkelissa ”Kotitalousvähennystä leikataan” kuvataan kotitalousvähennysjärjestelmän toiminnallisuutta sekä palveluntarjoajien että järjestelmän käyttäjien näkökulmasta. Kotitalousvähennyksen ehtoja heikennettiin vuoden 2012 alussa valtiontaloudellisista syistä. Samalla yritystoiminnan edellytykset voivat huonontua kotitalous- ja hoivapalveluja tuottavilla naisvaltaisilla toimialoilla. Myös harmaan talouden riskit saattavat kasvaa muutoksien myötä.

Verohallintoon saapuu kirjeitse, puhelimitse tai internetin kautta runsaslukuinen määrä kansalaisten, yritysten tai muiden viranomaisten tekemiä ilmiantoja, jotka koskevat tyypillisesti epäiltyä verovilppiä, veronkiertoa, harmaan talouden toimintaa tai suoranaisia talousrikoksia. Ilmiannot saattavat johtaa verotarkastuksen käynnistymiseen. Harmaata taloutta on ilmiantojen seurauksena suoritetuissa verotarkastuksissa löytynyt lähes kaksinkertainen määrä verrattuna kaikkiin Suomessa suoritettuihin verotarkastuksiin. Artikkelissa ”Verohallinnon ilmiannot” kuvataan, minkälaisia harmaan talouden ilmiöitä ilmiannoista on havaittavissa.

Ruotsissa on vuonna 2007 toteutettu lakimuutos henkilöstöpäiväkirjan pitämisestä ravintola- ja kampaamoalalla. ”Ruotsin henkilöstöpäiväkirja” -artikkelin mukaan ravintola- ja kampaamoalalla on Ruotsissa pidettävä työssä olevasta henkilökunnasta jatkuvaa päiväkohtaista luetteloa (personalliggare). Ruotsissa suunnitellaan käyttöönotettavaksi vuoden 2013 alusta uusi työnantajasuoritusmenettely, jossa työnantaja ilmoittaisi kuukausittain työntekijäkohtaiset tiedot Verohallinnolle. Artikkelissa ”Työntekijäkohtainen työnantajasuoritusten ilmoittaminen Ruotsissa”, kuvataan ehdotettua uutta menettelyä ja uudistuksesta saatavia hyötyjä.

Tilannekuvan ”lyhyesti” -palstalla kerrotaan syksyllä 2012 voimaantulevan veronumerolain keskeinen sisältö ja vaikutukset harmaan talouden torjuntaan. Myös tilaajavastuulakiin on tulossa muutoksia rakennustoimialan osalta jo vuoden 2012 aikana mm. korotettujen laiminlyöntimaksujen ja laajennetun selvitysvelvollisuuden myötä. ”Lyhyesti” -palsta sisältää myös loppuvuonna 2011 suoritettujen rakennusalan työmaavalvontakäyntien keskeiset havainnot.

Avainsanat

Harmaa talous, talousrikollisuus, ulkomainen työvoima, ulkomaiset yritykset, rakennusalan käännetty arvonlisävero, työeläkevakuutusmaksupetos, kotitalousvähennys

Utredningsenheten för grå ekonomi	Publikationstid 29.2.2012

Författare	Offentlighet
UGE redaktion	Offentlig publikation

Publikations namn

Lägesbild av den grå ekonomin I/2012

Publikations redigering	Sidoantal
Endast som elektronisk publikation	45

Sammandrag

Utredningsenheten för grå ekonomi har gett ut publikationen ”Harmaan talouden tilannekuva II/2012” som behandlar aktuella teman kring bekämpningen av grå ekonomi. Statsrådet godkände 19.1.2012 Effektiviserat åtgärdsprogram för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet 2012-2015. Bekämpning av grå ekonomi hör till regeringens spetsprojekt. Handlingsprogrammet omfattar sammanlagt 22 projekt. I artikeln ”Tehostettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelma vuosille 2012-2015” presenteras det centrala innehållet i dessa projekt. Projekten siktar på att förebygga grå ekonomi, höja risken att åka fast, öka myndigheternas reaktionsförmåga och effektivisera påföljdssystemet.

Andelen av utländsk arbetskraft i byggbranschen är cirka 25-30 % på huvudstadsregionen och redan cirka 20 % i övriga Finland. Frågor i anslutning till utländska företag och utländsk arbetskraft syns i dag på Skatteförvaltningens, Pensionsskyddscentralens och Arbetarskyddsmyndighetens uppgiftsområde. De här frågorna gäller bl.a. uppkomsten av ett fast driftställe, registreringen, ansvaret för skatte- och pensionsavgifter samt arbetstagares avlöning och beställaransvaret.

Det centrala problemet vid bekämpning av den grå ekonomin i utländska företag är att det är mycket svårt för skattemyndigheten att kontrollera utländsk företagsverksamhet då deras skatteansvars- och registreringsbestämmelser är bristfälliga. Artikeln ”Ulkomaiset yritykset rakennusalan verotarkastuksissa” beskriver frågorna kring utländsk företagsverksamhet. Enligt myndigheternas iakttagelser har en del utländska företag bildat ett fast driftställe i Finland och i en del av fallen har också skattefusk förekommit. Antalet begäran om internationell handräckning är stort i dag och särskilt i fråga om Estland.

I artikeln ”Ulkomainen työvoima ja ulkomaiset yritykset Olkiluodon ydinvoimalatyömaalla” beskrivs de iakttagelser som olika myndigheter har gjort under övervakningen om beskattningen, pensionsförsäkringar, beställaransvaret och övervakningen av utlänningar. Passersedelsuppgifterna visar att Skatteförvaltningens och Pensionsskyddscentralens instruktioner till trots tiotals oregistrerade utländska företag är verksamma i Finland. Dessa företag stannar lätt utanför myndighetstillsyn. Även arbetstagares löner kan stå utanför beskattningen, om företag varken registrerar sig eller lämnar in årsanmälningar om utbetalda löner. Varje år har ca 20-25 % av de övervakade 200-250 arbetsgivare haft försummelser av eller oklarheter med arbetspensionsförsäkringsavgifter. Man har lyckats korrigera bristerna genom övervakning. I efterföljandet av beställaransvarslagen har det också kommit fram brister och försummelser som har lett till påförda försummelseavgifter.

Omvänd momsskyldighet i byggbranschen trädde i kraft 1.4.2011. I artikeln ”Rakennusalan käännetty arvonlisäverovelvollisuus” uppskattas lagändringens verkan på basis av beskattningsuppgifter. Den omvända momsskyldigheten tycks ha väntad effekt och skattebetalningen tycks ske på en högre nivå i entreprenadkedjan. Huvudentreprenörers andel av betald moms har ökat avsevärt och på motsvarande sätt andelen av moms som den lägsta nivån av entreprenadkedjan har betalat har minskat märkbart.

Arbetspensionsförsäkringsavgiftsbedrägeri och dess grova gärningsform är brottsbenämningar som infördes i strafflagen i samband med arbetspensionsreformen 2007. I samband med förundersökningar av arbetspensionsförsäkringsavgiftsbedrägerier har det vanligen utretts om även andra brott förekommer i arbetstagarens verksamhet, såsom bokföringsbrott eller skattebedrägerier. Ändå verkar antalet brottsanmälningar som gäller arbetspensionsförsäkringsavgiftsbedrägeri (67 stycken)

vara ganska litet. Arbetspensionsförsäkringsavgiftsbedrägerierna har förorsakat t.o.m. mycket stora ekonomiska förluster för pensionssystemet. Bl.a. den här informationen finns i artikeln ”Työeläkevakuutusmaksupetos esitutkinnassa”.

I artikeln ”Kotitalousvähennystä leikataan” beskrivs avdragssystemets funktionalitet ur tjänsteleverantörers och tjänsteanvändares synvinkel. Hushållsavdragets villkor försvagades av statsfinansiella skäl i början av 2012. Samtidigt är det möjligt att företags verksamhetsförutsättningar försämras inom de kvinnodominerade hushålls- och vårdtjänstebranscherna. I takt med förändringarna kan också risken för den grå ekonomin öka.

Skatteförvaltningen får ett stort antal angivelser per post, per telefon och via internet från medborgare, företag och andra myndigheter. Angivelserna gäller i typiska fall förmodad skattefusk, skatteflykt, grå ekonomi eller egentliga ekonomiska brott. Angivelserna kan leda till att en skatterevision upptas. Vid utförda skatterevisioner har man påträffat grå ekonomi i nästan dubbelt så många fall som i alla utförda skatterevisioner i Finland. I artikeln ”Verohallinnon ilmiannot” beskrivs olika typer av fenomen inom den grå ekonomin som kan noteras ur angivelserna.

I 2007 trädde i Sverige i kraft en lagändring om personalliggare inom restaurang- och frisörsbranschen. I artikeln ”Sveriges personalliggare” sägs att i Sverige måste restaurang- och frisörföretag föra dagliga listor (personalliggare) av de personer som jobbar i verksamhetslokalen. I Sverige planeras en ny arbetsgivarprestationsmodell införas i början av 2013. Enligt modellen lämnar arbetsgivaren månatligen in information om sina arbetstagare till Skatteförvaltningen. I artikeln ”Työntekijäkohtainen työntekijäsuoritusten ilmoittaminen Ruotsissa” beskrivs den nya föreslagna proceduren och fördelarna med reformen.

I kolumnen ”I Korthet” presenteras det centrala innehållet i lagen om skattenummer som träder i kraft hösten 2012 och dess inverkan på bekämpningen av den grå ekonomin. Beställaransvarslagen kommer också att ändras för byggbranschen redan under 2012. Genom ändringen kommer bl.a. försummelseavgifterna att förhöjas och utredningsskyldigheten att utvidgas. Kolumnen ”I korthet” innehåller också de centrala iakttagelserna från kontrollbesök som gjordes på byggen under slutet av 2011.

Nyckelord

Grå ekonomi, ekonomisk brottslighet, utländsk arbetskraft, utländska företag, omvänd momsskyldighet, arbetspensionsförsäkringsavgiftsbedrägeri, hushållsavdrag

1. TEHOSTETTU HARMAAN TALOUDEN JA TALOUSRIKOLLISUUDEN TORJUNNAN TOIMINTAOHJELMA VUOSILLE 2012–2015 1
2. ULKOMAISET YRITYKSET RAKENNUSALAN VEROTARKASTUKSISSA 7
3. ULKOMAINEN TYÖVOIMA JA ULKOMAISET YRITYKSET OLKILUODON YDINVOIMALATYÖMAALLA 14
4. RAKENNUSALAN KÄÄNNETTY ARVONLISÄVEROVELVOLLISUUS - LAIN VAIKUTTAVUUS 21
5. TYÖELÄKEVAKUUTUSMAKSUPETOS ESITUTKINNASSA 26
6. KOTITALOUSVÄHENNYSTÄ LEIKATAAN – VAIKUTUKSET KYSEENALAISIA 30
7. VEROHALLINNON ILMIANNOT 36
8. TYÖNTEKIJÄKOHTAINEN TYÖNANTAJASUORITUSTEN ILMOITTAMINEN RUOTSISSA 38
9. RUOTSIN HENKILÖSTÖPÄIVÄKIRJA - PERSONALLIGGARE 41
10. LYHYESTI 43

1. TEHOSTETTU HARMAAN TALOUDEN JA TALOUSRIKOLLISUUDEN TORJUNNAN TOIMINTAOHJELMA VUOSILLE 2012–2015

Marko Niemelä. Harmaan talouden selvitysyksikkö.

Taustaa

Valtioneuvosto hyväksyi 19.1.2012 periaatepäätöksen hallituksen toimintaohjelmaksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden vähentämiseksi vuosille 2012–2015. Toimintaohjelma on jatkoa valtioneuvoston viidelle aikaisemmalle talousrikostorjuntaohjelmalle. Ensimmäinen ohjelma hyväksyttiin vuonna 1996. Ohjelmat ovat sisältäneet esityksiä lainsäädännön ja viranomaisyhteistyön parantamiseksi, viranomaisten resurssien lisäämiseksi sekä muita harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan liittyviä ehdotuksia.

Nyt hyväksytyn kuudennen ohjelman sisältö pohjautuu Jyrki Kataisen hallituksen kesällä 2011 julkistamaan hallitusohjelmaan, jossa harmaa talous nostettiin yhdeksi hallituksen kärkihankkeista. Hallitusohjelman perusteella hallitus käynnisti kuudennen toimenpideohjelman valmistelun ja perusti valmistelusta vastaamaan poikkihallinnollisen harmaan talouden ministerityöryhmän, jonka puheenjohtajana toimii valtiovarainministeri Jutta Urpilainen. Toimenpideohjelmaa valmisteltiin syksyllä 2011 talousrikostorjunnan johtoryhmän asettamassa alatyöryhmässä, johon myös Harmaan talouden selvitysyksikkö osallistui.

Toimintaohjelman sisältö pohjautuu hallitusohjelmassa esitettyihin suosituksiin, joihin sisältyivät muun muassa eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisussa[1] sekä Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisussa ”Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuminen rakennus- sekä majoitus- ja ravitsemusalalla”[2] esitetyt toimenpiteet harmaan talouden torjumiseksi. Lisäksi toimintaohjelmaan on otettu mukaan myös eri viranomaisten tekemiä ehdotuksia.

Toimintaohjelmaan sisältyy kaikkiaan 22 hanketta, joista valtaosa sisältää ehdotuksia lainsäädännön muuttamiseksi.

Toimintaohjelman tavoitteet

Toimintaohjelman tavoitteeksi on kirjattu harmaan talouden ja talousrikollisuuden vähentäminen sekä laillisen yritystoiminnan ja terveen kilpailun tukeminen. Toimintaohjelmalla myös turvataan verojen ja muiden maksujen kertymistä, julkisen palveluiden säilymistä ja varmistetaan julkisten palveluiden rahoituspohjaa.

Toimintaohjelman hankkeilla tavoitellaan harmaan talouden ennaltaehkäisemistä ja niiden toteuttamisella on tarkoitus vähentää rikoksentekomahdollisuuksia, korottaa kiinnijäämisriskiä ja lisätä viranomaisten reagointivalmiutta harmaan talouden paljastamisessa. Hankkeilla tuetaan myös tervettä yrittäjyyttä sekä työllisyyttä. Hankkeisiin sisältyvillä lainsäädäntömuutoksilla halutaan korostaa yrityksien ja kansalaisten vastuuta harmaan talouden torjunnassa ohjaamalla yrityksiä ja henkilöitä valitsemaan luotettavia ja velvoitteensa hoitavia yhteistyökumppaneita. Hankkeilla on lisäksi tarkoitus luoda keinoja, jotka lisäävät yritysten omavalvontamahdollisuuksia ja työntekijöiden mahdollisuuksia saada lain ja työehtosopimusten mukainen palkkansa.

---

[1] Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2010.
[2] Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 17/2011.

Toimintaohjelman tavoitteeksi on kirjattu varovaisen arvion mukaan 300–400 milj. euron vuosittaiset verojen ja sosiaalivakuutusmaksujen sekä takaisinsaadun rikoshyödyn lisäykset. Summaan on ajateltu sisältyvän myös toimintaohjelman keinoilla ennalta estetyt verojen ja muiden maksujen menetykset sekä rikoshyöty.

Toimintaohjelman sisältämät suositukset

Tilaajavastuulakiin ja hankintalakiin tehtävät muutokset

Toimintaohjelmaan otetun suosituksen mukaan tilaajavastuulakia tullaan muuttamaan rakennustoimialan osalta työ- ja elinkeinoministeriön ”Tilaajavastuulain rakentamistoimintaa koskevat muutokset” –työryhmän[3] ehdotusten pohjalta. Työryhmän mukaan tilaajan selvitysvelvollisuutta ehdotetaan täydennettäväksi todistuksella tapaturmavakuuttamisen ottamisesta. Seuraamusjärjestelmää ehdotetaan kehitettäväksi säätämällä korotetusta laiminlyöntimaksusta. Tilaajilta edellytettäisiin rakentamistoiminnassa jatkossa tilaajavastuulain mukaisten selvityksien ja todistuksien selvittämistä siitä huolimatta, että sopimuspuolen toiminta ja sopimusuhde on vakiintunut. Valtioneuvosto haluaa myös selvittää tilaajavastuulain muun uudistamistarpeen. Yhtenä selvityskohteena ovat muissa maissa käytössä olevat sääntelykeinot, joista yhtenä on esiin nostettu ns. ketjuvastuumalli, jossa selvitysvelvollisuutensa laiminlyönyt voi joutua vastuuseen sopimuskumppaninsa laiminlyönneistä.

Myös hankintalakia aiotaan muuttaa ”Tilaajavastuulain rakentamistoimintaa koskevat muutokset” –työryhmän ehdotusten perusteella. Ehdotuksiin sisältyy muun muassa ajatus siitä, ettei viranomaisten tai muiden julkisia varoja käyttävien tulisi tehdä urakkasopimuksia sellaisen tahon kanssa, joka aiemmin on toistuvasti tehnyt alihankinta- tai muita sopimuksia liiketoimintakiellossa olleen kanssa tai ilmeisen alihintaisina. Tästä syystä ja toistuvien laiminlyöntien ankarammaksi sanktioimiseksi yritys, jolle on toistuvasti määrätty korotettu laiminlyöntimaksu, suljettaisiin määräajaksi julkisten hankintojen ulkopuolelle. Myös hankintalakiin on tarkoitus tehdä kokonaisuudistus.

Tilaajavastuulain ja hankintalain uudistukset valmistellaan työ- ja elinkeinoministeriössä kolmikantaisesti. Rakennusalaa sekä majoitus- ja ravitsemisalaa koskevien muutosten on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2012 aikana. Lakien kokonaisuudistusten voimaantulo sijoittuu vuosille 2014 tai 2015.

Valtioneuvosto haluaa myös helpottaa tilaajavastuulaissa säädettyä tietojen hankintaan liittyvää selvitysvelvollisten taakkaa. Tähän liittyen toimintaohjelmaan on otettu kirjaus, jonka mukaan valtioneuvosto haluaa selvittää mahdollisuudet saada esimerkiksi tilaajavastuulain mukaisten velvoitteiden täyttämiseen tarvittavat viranomaistiedot maksutta. Tämä lisäisi myös yritysten omavalvontamahdollisuuksia.

Rakennusalaa koskevat muut muutosehdotukset

Toimintaohjelman suosituksen mukaan rakennusalan työsuhde- ja verovalvontaa tehostetaan ottamalla käyttöön työmailla veronumero pakollisessa kuvallisessa tunnistekortissa. Laki veronumerosta ja rakennusalan veronumerorekisteristä (1231/2011) tuli voimaan 15.12.2011 ja sen soveltaminen aloitetaan loppukesästä 2012. Lain odotetaan helpottavan erityisesti rakennusalaa koskevaa perusongelmaa eli sitä, ettei viranomaisilla tai rakennuttajillakaan ole ollut toimivia välineitä selvittää, keitä rakennustyömailla työskentelee. Veronumeron antaminen kaikille rakennusalalla työskenteleville työntekijöille, myös ulkomaalaisille, mahdollistaa työntekijöiden paremman tunnistamisen ja valvonnan. Veronumerorekisteri on suunniteltu julkiseksi siten, että kuka tahansa voisi tarkistaa henkilön nimen ja veronumeron perusteella veronumeron voimassaolon.

[3] Työ- ja elinkeinoministeriön raportteja 31/2011.

Veronumeron lisäksi rakennusalalla otetaan toimintaohjelman mukaan vuoden 2013 aikana lain tasoisesti käyttöön työntekijä- ja urakkatietojen ilmoitusmenettely, joka on järjestetty tällä hetkellä rakennusalan yritysten ja Verohallinnon keskinäisellä sopimuksella. Rakennusalan yritysten tulisi ehdotuksen mukaan ilmoittaa kulkulupiin perustuva työntekijätieto sekä reskontraan perustuva tieto aliurakoinneista kuukausittain Verohallinnolle. Tämä parantaisi valvontaa varten käytettävissä olevien tietojen kattavuutta ja reaaliaikaisuutta nykyisestä huomattavasti. Tämän muutoksen yhteydessä selvitetään lisäksi, voidaanko tämän ilmoittamismenettelyn ulkopuolelle jääville yksityishenkilöille asettaa velvollisuus ilmoittaa Verohallinnolle rakennuslupaa edellyttävissä korjaus- ja uudisrakentamistoimissa käytetyistä urakoitsijoista tai työntekijöistä sekä näille maksettujen maksujen määristä.

Valtioneuvosto haluaa myös tehdä selvityksen siitä, voidaanko rakennusalalle luoda valtuutettu urakoitsijajärjestelmä, jolla edistetään yritysten mahdollisuutta varmistaa yhteistyökumppaniensa sitoutuminen lakisääteisten velvoitteiden hoitamiseen sekä parantaa rakentamisen laatua. Tarkoituksena olisi, että valtuutetut urakoitsijat käyttäisivät muita velvoitteensa hoitavia valtuutettuja urakoitsijoita yhteistyökumppaneinaan.

Palkanmaksuun ja työnantajavelvollisuuksiin liittyvät muutokset

Valtioneuvosto haluaa puuttua ns. pimeiden palkkojen ongelmaan teettämällä selvityksen siitä, voitaisiinko lailla säätää pakolliseksi palkan maksaminen työntekijän ilmoittamalle pankkitilille tai maksumääräyksenä työnantajan pankista. Lainmuutos tarkoittaisi sitä, että palkan maksaminen käteisenä kiellettäisiin. Käteisen rahan käytön rajoittaminen voisi vaikuttaa pimeän työvoiman käyttöä hillitsevästi ja helpottaisi viranomaisten pimeään palkkaan liittyvää näyttötaakkaa.

Lisäksi valtioneuvosto teettää selvityksen työnantajatietojen nykyistä reaaliaikaisemmasta ilmoittamisesta Verohallinnolle. Nykyisin käytössä olevassa järjestelmässä työnantajan on annettava Verohallinnolle vuosi-ilmoitus maksamistaan palkoista, työkorvauksista ja muista suorituksista maksuvuotta seuraavan tammikuun loppuun mennessä. Kuukausittain annetaan ainoastaan yhteismääräinen tieto maksetuista palkoista. Kun työntekijäerittelyt sisältävä ilmoitus annetaan vain kerran vuodessa, ei se mahdollista riittävän tehokasta reaaliaikaista valvontaa. Järjestelmä mm. mahdollistaa harmaassa taloudessa toimivien ns. lyhyen elinkaaren yritysten toiminnan luonteen salaamisen. Valtioneuvosto haluaa selvittää menettelyä, jossa työnantajat ilmoittaisivat vuosittaisten tietojen sijaan kuukausikohtaiset palkanmaksutiedot Verohallinnolle.

Majoitus- ja ravitsemisalaan liittyvät muutosehdotukset

Alkoholin anniskelutoiminta on luvanvaraista. Luvanvaraisuuden taustalla on muun muassa ajatus siitä, että lupajärjestelmän avulla voidaan toteuttaa tehokasta laillisuusvalvontaa. Huolehtimalla siitä, että luvan myöntämisen edellytykset täyttyvät, lupaviranomainen pyrkii varmistamaan ennakolta, että toimintaa harjoitetaan lain mukaisesti. Silloin, kun kyse on osakeyhtiöstä, viranomainen kiinnittää huomiota myös yhtiön pääomistajien ja yhtiön puolesta toimivien luonnollisten henkilöiden taloudellisiin edellytyksiin. Alkoholilaissa ei ole selvästi säädetty, miten yhtiön omistussuhteiden muutokset tulee ilmoittaa lupaviranomaiselle. Valtioneuvoston suosituksen mukaan alkoholilakia uudistettaisiin siten, että määriteltäisiin selkeämmin sen soveltamisalaan kuuluva toiminta (esimerkiksi lain soveltuminen pitopalveluyrityksiin) ja lisättäisiin säännös, joka velvoittaa ilmoittamaan lupaviranomaiselle luvanhaltijan omistussuhteiden muutoksista kahden viikon kuluessa tapahtumasta.

Alkoholilain uudistamisen yhteydessä selvitetään myös mahdollisuudet seuraamusmaksun käyttöönottamiselle. Toimintaohjelman mukaan tällaista hallinnollista laiminlyöntimaksua tulisi voida joissain tilanteissa käyttää anniskeluluvan peruuttamisen sijaan.

Majoitus- ja ravitsemisalalla esiintyvän ohimyynnin torjumiseksi valtioneuvosto haluaa lisäksi selvittää, voidaanko lainsäädäntöön ottaa velvollisuus käyttää tyyppihyväksyttyjä kassakoneita sekä kuitin tarjoamisvelvoite, jonka laiminlyönnistä säädettäisiin esimerkiksi sakkorangaistus. Kyseinen menettely on otettu käyttöön muun muassa Ruotsissa. Valtioneuvosto edellyttää suosituksessaan lisäksi, että vastaavanlaisten säännösten käyttöönottoa selvitetään myös muilla ns. käteistoimialoilla.

Ulkomaista työvoimaa ja ulkomaisia yrityksiä koskevat muutosehdotukset

Harmaan talouden ongelmat liittyvät usein tilanteeseen, jossa ulkomaalainen työntekijä työskentelee Suomessa ulkomaisen työnantajan palveluksessa eikä viranomaisilla ole tietoa työntekijän oleskeluajasta Suomessa tai yrityksen toiminnan luonteesta. Kansainvälisissä tilanteissa verovalvonta muodostuu haasteelliseksi myös verojen kertymisen ja perimiseen liittyvien ongelmien johdosta.

Näiden ulkomaiseen työvoimaan ja ulkomaisiin yrityksiin liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi toimintaohjelmassa ehdotetaan kokonaisarvion tekemistä ulkomaisen työvoiman käyttöä koskevan sääntelyn toimivuudesta. Toimintaohjelman suosituksen mukaan tehtävän selvityksen pohjalta valmistellaan työnantajille velvollisuus ennen työntekijän lähettämistä tehdä Suomen viranomaiselle ilmoitus lähetetyistä työntekijöistä sekä Suomessa toimivien ulkomaisten työnantajien velvollisuus rekisteröityä Suomeen EU:n lainsäädännön mahdollistamissa rajoissa. Lisäksi selvitetään, voidaanko ulkomaille rekisteröidyn yrityksen Suomessa tehdystä työstä maksamien palkkojen ennakonpidätystä ja lähdeveroa koskevia verovastuusäännöksiä muuttaa esimerkiksi siten, että ulkomaisella yrityksellä olisi verovastuu riippumatta siitä, syntyykö sille Suomeen kiinteä toimipaikka.

Kansainvälistä sijoitustoimintaa koskevat muutosehdotukset

Arvopaperimarkkinalaki on tällä hetkellä kokonaisuudistuksen kohteena. Uudistukseen liittyy muun muassa kysymys Suomessa yleisesti verovelvollisten osakeomistuksen hallintarekisteröinnistä. Toimintaohjelman suosituksessa todetaan, että arvopaperimarkkinalain kokonaisuudistuksen yhteydessä varmistetaan viranomaisten riittävät tietojensaantimahdollisuudet ja huolehditaan siitä, ettei muutos lisää harmaata taloutta. Toimintaohjelman mukaan tärkeitä tavoitteita ovat, että arvopaperimarkkinoiden omistuksen julkisuus ja läpinäkyvyys säilytetään vähintään nykytasolla ja että arvopaperimarkkinalaki uudistetaan rakenteeltaan siten, että Suomen lainsäädäntö on kilpailukykyinen muiden maiden vastaavan lainsäädännön kanssa. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että hallintarekisterien viranomaisjulkisuus toteutetaan.

Lisäksi toimintaohjelmassa esitetään lainsäädäntömuutoksia, joilla rajoitetusti verovelvollisille maksettavista osingoista peritään lain edellyttämä lähdevero, jollei osingon tosiasiallisesta saajasta ja hänen oikeudestaan pienempään veroon esitetä luotettavaa selvitystä. Toimintaohjelma edellyttää lisäksi valmisteltavaksi säädöksiä, joilla Suomessa toimiville etävälittäjille ja suomalaisten arvopapereiden säilyttäjille säädettäisiin velvoite antaa vuosi-ilmoitus välittämistään suomalaisten ja Suomeen yleisesti verovelvollisten arvopaperikaupoista

Viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevat muutosehdotukset

Valtioneuvosto on ottanut toimintaohjelmaansa tavoitteeksi, että harmaan talouden torjunnassa tarvittavat tiedot tulee saattaa joustavasti niitä tarvitsevien viranomaisten käyttöön. Viranomaisten välisten tietojenvaihtosäännösten toimivuus on keskeinen tehokkuustekijä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa. Toimivat tietojenvaihtosäännökset tehostavat viranomaisen toimintaa ja mahdollistavat viranomaisten yhteistyön muun muassa sellaisissa tilanteissa, joissa viranomainen oman toimintansa yhteydessä saa tietoa toisen viranomaisen valvottavaksi kuuluvasta harmaan talouden toiminnasta. Tämä edellyttää, että viranomaisilla on myös mahdollisuus antaa nykyistä laajemmin oma-aloitteisesti tarpeellisia tietoja valvonnasta vastaavalle viranomaiselle.

Ongelmia ja puutteita on havaittu mm. ulkomaalaisasioita hoitavien viranomaisten, työsuojeluhallinnon, työvoimahallinnon, kuntien, liikennelupaviranomaisten, sosiaali- ja terveysalan yrityksiä valvovien viranomaisten sekä julkisia tukia ja elinkeinolupia myöntävien viranomaisten tiedonsaantioikeuksissa.

Toimintaohjelmassa todetaan myös, että kyseisten tiedonsaantia koskevien muutosten jälkeen laajennetaan tarvittaessa Harmaan talouden selvitysyksikön velvoitteidenhoitoselvitysten käyttöalaa koskemaan myös näiden viranomaisten tehtäviä.

Valtioneuvosto haluaa lisäksi selvittää, voidaanko rahanpesun torjunnan tietoja käyttää viranomaistoiminnassa nykyistä laajemmin. Tämä voisi tarkoittaa rahanpesutietojen käyttämistä esimerkiksi verotuksessa.

Rikosprosessiin liittyvät muutosehdotukset

Toimintaohjelmassa esitettynä rikosprosessiin liittyvänä keskeisenä tavoitteena on rikosprosessin kokonaisajan lyhentäminen. Toimintaohjelmassa on kehitysehdotuksia sekä toimintamalleihin, että rikosprosessia koskevaan lainsäädäntöön. Keinoina käsittelyaikojen lyhentämiseksi ohjelmassa on esitetty muun muassa esitutkintaviranomaisten ja syyttäjän yhteistyön tiivistämistä, syyttäjän rajaamismahdollisuuksien lisäämistä ja hallinnollisten sanktioiden käyttämisen kehittämistä vähäisissä rikoksissa. Oikeusministeriö on valmistellut hallitusohjelmaan perustuen oikeusturvaohjelmaa, jossa muun muassa rikosprosessin lyhentämistä koskevat hankkeet on konkretisoitu.[4]

Toimintaohjelman perusteella tehdään myös selvitys siitä, onko eräiden harmaaseen talouteen liittyvien rikosnimikkeiden rangaistusasteikkoja aihetta tarkistaa. Keskeisimpien talousrikosten, kuten veropetosten tai velallisen rikosten, rangaistusmaksimi on rikoslaissa neljä vuotta, vaikka se esimerkiksi Ruotsissa on kuusi vuotta. Edelleen toimintaohjelman perusteella selvitetään sitä, onko joillekin rikoksille, kuten rekisterimerkintärikokselle, aihetta säätää törkeä tekomuoto.

Toimintaohjelmassa todetaan lisäksi, että konkursseihin liittyvien talousrikosten torjuntaa tehostetaan syyttäjän, konkurssiasiamiehen toimiston ja pesänhoitajien työnjaon uudistamisella asioiden esitutkintaan saattamiseksi. Myös pesänhoitajien tekemiä tutkintapyyntöjä rikosepäilyistä tulisi lisätä. Asian valmistelu on alkanut oikeusministeriössä ja siihen liittyvä hallituksen esitys on tällä hetkellä lausuntokierroksella.[5]

Rikosprosessiin liittyvää rikoshyödyn ottamista pois rikoksentekijöiltä aiotaan myös tehostaa selvittämällä mahdollisuudet säätää käännetty todistustaakka tai muu vastaava järjestely menettämisseuraamuksen määräämisessä tarkoituksenmukaisessa ja oikeusturvan kannalta hyväksyttävässä laajuudessa.

Muut toimintaohjelman sisältämät muutosehdotukset

Toimintaohjelma sisältää myös joukon muita lainmuutosehdotuksia ja viranomaisten toimintaan ja resursseihin liittyviä kehittämishankkeita. Muun muassa ulosoton erikoisperintää on tarkoitus edelleen kehittää ja vahvistaa

Toimintaohjelmassa on todettu, että viranomaisten toimintaedellytyksistä ja toimivaltuuksista tehdään selvitys, jonka pohjalta ryhdytään tarpeellisiin toimiin kolmikantaisesti. Myös työsuojeluvalvonnan resurssien riittävyys ja tarkoituksenmukainen kohdentaminen, toimivaltuudet sekä hallinnolliset kehittämistarpeet on tarkoitus selvittää.

---

[4] Lausuntopyyntö luonnoksesta oikeusturvaohjelmaksi OM 11/03/2012.
[5] Konkurssilain tarkistamista koskeva luonnos hallituksen esitykseksi 9.2.2012, OM002:00/2010.

Toimintaohjelmassa on kiinnitetty huomiota myös liiketoimintakiellon tehostamiseen. Muun muassa viranomaisten mahdollisuutta pyytää esitutkintaviranomaista selvittämään liiketoimintakiellon edellytykset aiotaan lisätä. Liiketoimintakiellon julkisuutta aiotaan myös parantaa ja tähän liittyen tehdään selvitys siitä, voidaanko liiketoimintakieltoon määrätyistä henkilöistä julkaista erillinen lista internetissä.

Ohjelman mukaisesti Verohallinnossa on jo syksyllä 2011 käynnistetty projekti, joka tehostaa siirtohinnoitteluun, muihin kansainvälisiin voitonsiirtoihin ja menojen kohdistamiseen sekä kansainvälisiin yritysjärjestelyihin kohdistuvaa valvontaa ja ohjausta.

Valtioneuvosto on toimintaohjelmassaan myös kiinnittänyt huomiota usein taloudellisilta intresseiltään merkittävien ympäristörikosten esilletuloon liittyviin ongelmiin. Tarkoitus on lisätä ympäristöviranomaisten nykyään harkinnanvaraista velvollisuutta ilmoittaa mahdollisista ympäristörikoksista esitutkintaviranomaisille.

Hallituskaudella toteutetaan toimintaohjelman mukaisesti lisäksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden vastainen tiedotuskampanja, joka on jatkoa vuonna 2011 käynnistyneelle ja nuorille suunnatulle kampanjalle.

Toimintaohjelman resurssit ja seuranta

Hallitus on hallitusohjelman mukaisesti päättänyt osoittaa talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaan vuosittain 20 miljoonan euron erillisen määrärahan. Toimintaohjelmassa on todettu, että viranomaisten määrärahan perusteella saamat resurssit tulee kohdentaa sellaisiin toimenpiteisiin, jotka kohdistuvat harmaan talouden torjunnan edistämiseen.

Toimintaohjelman seuranta on uskottu Harmaan talouden torjunnan ministerityöryhmälle. Ministerityöryhmä seuraa suositusten toteutumista ja niiden vaikuttavuutta ja ryhtyy tarvittaessa lisätoimenpiteisiin. Ministerityöryhmän alaisuuteen perustetaan lisäksi talousrikostorjunnan johtoryhmä, jonka tehtävänä on sovittaa yhteen eri viranomaisten suunnitelmia harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa sekä seurata ja raportoida säännöllisesti ministerityöryhmälle torjuntaohjelman etenemisestä ja mahdollisesti tarvittavista uusista toimenpideehdotuksista.

Hankkeiden toimeenpanon ja vaikutusten raportointi eduskunnalle ohjelmakauden päätyttyä on annettu hallituksen tehtäväksi.

2. ULKOMAISET YRITYKSET RAKENNUSALAN VEROTARKASTUKSISSA

Riikka Heikkinen. Harmaan talouden selvitysyksikkö. Kirjoitus perustuu ilmiöselvitykseen 30/2011.

Harmaan talouden selvitysyksikössä on käynnissä rakennusalaa koskeva ilmiöselvitys, jonka osaraporttina on julkaistu selvitys ”Ulkomaiset yritykset rakennusalan verotarkastuksissa”. Selvityksen päätarkoituksena on ollut kartoittaa, miten ulkomaisten yhtiöiden verovastuu on ilmennyt rakennusalan verotarkastuksissa. Aineistona ovat olleet verotarkastuskertomukset, joissa verotarkastuksen kohteena on ollut ulkomainen yhtiö tai joissa ulkomaisen yhtiön osalta on esitetty verotustoimenpiteitä.

Ulkomaiset yritykset ja harmaa talous

Suomessa toimivan ulkomaisen työvoiman sekä ulkomaisten yritysten määrä on koko ajan kasvanut. Tarkkaa määrää ei voida virallistietojen perusteella selvittää, sillä kaikki yritykset tai työntekijät eivät rekisteröidy Suomessa viranomaisrekistereihin. Tehtyjen arvioiden mukaan Suomessa työskentelee rakennusalalla noin 30 000 ulkomaista työntekijää. Uudellamaalla rakennusalan ulkomaalaisten työntekijöiden osuus on noin 25–30 % ja koko maassa noin 20 %.[6] Ulkomaisia yrityksiä on ollut Verohallinnon rekistereissä maaliskuussa 2011 yhteensä 9 433. Toimialana näistä on rakennusala 35 %:lla.[7]

Ulkomaisten yritysten verotusasemaan ja verovastuuseen liittyvät säädökset ovat osin vaikeaselkoisia ja tulkinnallisia. Suomen verolainsäädännön lisäksi eri maiden kanssa solmitut verosopimukset vaikuttavat siihen, miten ulkomaisen yrityksen verovastuut muodostuvat.

Ulkomaisen työvoiman työskentely Suomessa voidaan jakaa kolmeen eri tyyppiin:

1) Työskentely suomalaisen tai ulkomaisen yrityksen, jolla on Suomessa kiinteä toimipaikka, palveluksessa.

2) Työskentely ulkomaisen yrityksen suomalaiselle toimeksiantajalle vuokrattuna työntekijänä.

3) Työskentely ulkomaisen yrityksen, jolla ei ole Suomessa kiinteää toimipaikkaa, palveluksessa.

Ensimmäisessä tapauksessa työnantajalla on samat velvollisuudet ulkomaisten työntekijöiden kuin kotimaistenkin työntekijöiden suhteen. Harmaan talouden riskit ovat samat kuin suomalaista työvoimaa käyttävillä yrityksillä.

Toisessa tapauksessa vuokratyövoimaa koskevien erityissäännösten perusteella suurimman osan työvoimasta tulisi maksaa verot Suomeen täältä saamistaan palkkatuloista heti työskentelyn alusta alkaen. Vuokratyövoimaa koskien on myös erityisiä ilmoitusvelvoitteita, joiden perusteella Verohallinto saa tietoa vuokratyövoimasta.

Kolmas tapaus on ongelmallisin, koska silloin ulkomaisilla yrityksillä ei ole työnantajavelvoitteita. Työntekijöiden tulisi huolehtia siten itse velvoitteistaan ja kuuden kuukauden oleskelun jälkeen maksaa veroja Suomeen. Verohallinnon mahdollisuudet valvoa työntekijöiden oleskelun kestoa tai maksettujen palkkojen määriä ovat rajalliset ja veronmaksu jää pitkälti työnteki-

[6] Verohallinto, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, RT.
[7] Harmaan talouden selvitysyksikkö. Ilmiöselvitys 6/2011 Ulkomaalaiset yritykset s. 7-9.

jöiden vapaaehtoisuuden varaan. Lisäksi verojen periminen jälkikäteen työntekijöiltä, jotka mahdollisesti ovat jo poistuneet maasta, on haasteellista.

Harmaaseen talouteen liittyviä ongelmia syntyy erityisesti silloin, kun ulkomaalainen työntekijä työskentelee Suomessa ulkomaisen työnantajan palveluksessa (tapaus 2 tai 3). Ongelmat ovat siten enemmänkin ulkomaiseen yritystoimintaan kuin ulkomaiseen työvoimaan liittyviä. Ulkomaisten yritysten palveluksessa oleva työvoima muodostaa harmaan talouden kannalta erityisen ongelman silloin, kun työnantaja ei toimita Verohallinnolle tietoja työntekijälle maksetuista palkoista ja Suomessa oleskelun kestoajasta, eikä peri lähdeveroa tai toimita ennakonpidätystä, joka olisi tarpeen verojen kerryttämiseksi. Tämä voi johtua siitä, ettei työnantajalla ole tähän velvollisuutta (tapaus 3) tai siitä, ettei Verohallinto pysty sen toteuttamista valvomaan muun muassa puutteellisten rekisteröitymistietojen takia (tapaus 2 ja 3).[8] Valvontamahdollisuuksia heikentää erityisesti se, että kaikki Suomessa toimivat ulkomaiset yritykset eivät ole Verohallinnon tiedossa. Rekisteröitymispakkoa ei ole, jos yritys toimii vain tilapäisesti Suomessa.

Raksa-hankkeen verotarkastukset

Verohallinnon rakennusalaan kohdistuva Raksa-hanke on ajoittunut vuosille 2008 - 2011, ja jatkuu vuonna 2012. Yhtenä painopisteenä hankkeessa on ollut Suomessa toimivat ulkomaiset yritykset ja ulkomainen työvoima.

Raksa-hankkeessa on ajalla 1.1.2008 - 31.8.2011 tehty yhteensä 2 627 verotarkastusta, jotka kohdistuvat 2 595 eri yhtiöön. Selvityksessä on poimintakriteerien perusteella läpikäyty 523 kertomusta (noin 20 % kaikista Raksa-hankkeen kertomuksista), joista 156 sisälsi ulkomaista yhtiötä koskevan toimenpide-esityksen. Näistä verotarkastuksista 41 (1,6 %) kohdistui ulkomaiseen yhtiöön tai Suomen sivuliikkeeseen. Yhteensä 115:ssa (4,4 %) suomalaisen yrityksen verotarkastuskertomuksessa oli verotusesityksiä koskien ulkomaista yhtiötä tai sen laskutusta.

Oheiseen taulukkoon on kerätty lukumäärätietoa Raksa-hankkeen verotarkastuksista sekä poimituista kertomuksista.

Lukumääriä Raksa-hankkeen verotarkastuksista

	Kaikki Raksa-hanke		**Ulkomaiset yritykset**		**Suomalaiset/yhteys ulkomaiseen**		**Virka-apu**	
	kpl	**%**	**kpl**	**%**	**kpl**	**%**	**kpl**	**%**
Kertomusmäärä	2627		41		115		91	
Kesto pv	148		222		214		286	
Harmaa talous	782	29,8 %	17	41,5 %	37	32,2 %	52	57,1 %
Ei toimenpiteitä	595	22,6 %	2	4,9 %	0 *		4	4,4 %
Virka-avut	91	3,5 %	10	24,4 %	32	27,8 %		
Väärät tositteet	181	6,9 %	2	4,9 %	18	15,7 %	21	23,1 %
Vaikeusaste (1-10)	5,22		7,08		6,07		7,04	

* poimittu vain toimenpiteitä sisältävät kertomukset

Taulukosta on nähtävissä, että ulkomaisiin yrityksiin liittyvät tarkastukset ovat olleet kestoltaan pidempiä kuin Raksa-hankkeen tarkastukset keskimäärin ja myös keskimäärin vaikeampia. Lisäksi ulkomaisiin yhtiöihin liittyvissä verotarkastuksissa on ilmennyt useammin harmaata taloutta kuin tarkastuksissa keskimäärin.

[8] Hirvonen - Lith - Walden (2010), s. 121.

Tarkastetut ulkomaiset yhtiöt/kiinteät toimipaikat

Raksa-hankkeessa suoritetuista 2 627 verotarkastuksesta 41 tarkastuksessa (1,56 %) on kohteena ollut ulkomainen yhtiö tai sen Suomessa sijaitseva sivuliike. Suurin osa verotarkastuksista on kohdistunut virolaiseen yhtiöön tai sivuliikkeeseen.

Verotarkastuksista osa on kohdistunut yhtiöihin, jotka ovat rekisteröityneet Suomeen asianmukaisesti ja pyrkineet hoitamaan verovastuunsa Suomessa. Tällaisiin yhtiöihin kohdistuneet verotusesitykset perustuvat virheisiin, jotka ovat muutenkin yleisiä rakennusalan yrityksissä, kuten verovapaisiin matkakustannusten korvauksiin sekä työkorvauksiin liittyvät virheet.

Suurin osa tarkastetuista ulkomaisista yhtiöistä on yrityksiä, jotka toimivat Suomessa, mutta jotka ovat tulkinneet itse, että heille ei muodostu Suomeen kiinteää toimipaikkaa, eivätkä he siten ole juurikaan maksaneet veroja Suomeen. Osalla yrityksistä on ollut myös suomalainen intressiyhtiö. Verotarkastuksessa tai mahdollisesti jo säännönmukaisessa verotuksessa on kuitenkin katsottu, että yhtiöille muodostuu Suomeen kiinteä toimipaikka. Yrityksille on sen vuoksi esitetty maksuunpantavaksi elinkeinoveroa Suomesta saaduista tuloista, arvonlisäveroa Suomessa myydyistä rakennuspalveluista sekä ennakonpidätyksiä, lähdeveroja ja työnantajan sosiaaliturvamaksuja palkoista, jotka perustuvat työskentelyyn Suomessa. Vähintäänkin kuudessa kertomuksessa verotustoimenpiteitä ennakkoperinnän osalta ei kuitenkaan ole esitetty. Joidenkin kertomusten mukaan työntekijöitä ei ole pystytty tunnistamaan ja heidän oleskelunsa kestoa ja siten verovelvollisuusstatusta sekä maksettujen palkkojen määriä ei ole pystytty selvittämään. Muutamasta kertomuksesta ei selviä, miksi verotustoimenpiteitä ei ole esitetty, vaikka kertomuksen perusteella on havaittavissa, että työntekijöitä ja palkanmaksua on ollut.

Ulkomaisten yritysten verotarkastuksissa on tullut myös ilmi 10 tapausta, joissa suomalainen henkilö on harjoittanut rakennusalan toimintaa virolaisen yrityksen kautta. Yhtiön koko toiminta on ollut Suomessa ja yhtiön suomalainen johtohenkilö on asunut Suomessa. Kaikilla henkilöillä on ollut yritysyhteyksiä myös suomalaisiin yrityksiin, jotka ovat pääosin toimineet ennen kuin toiminta virolaisen yhtiön kautta on aloitettu. Yhdessäkään tapauksista yhtiö ei ole itse ilmoittanut tai tulkinnut, että sille muodostuisi Suomeen kiinteä toimipaikka, vaikka yhtiötä on tosiasiallisesti johdettu täältä. Kiinteän toimipaikan muodostuminen on havaittu joko säännönmukaisen verotuksen yhteydessä tai verotarkastuksessa. Toimimalla virolaisen yhtiön kautta on ilmeisesti haluttu erehdyttää Suomen viranomaisia, ja järjestely on tehty veronkiertotarkoituksessa. Tällöin yhtiön tulos on katsottu jääneen osakkaan haltuun ja tulos on esitetty verotettavaksi suomalaisen toimijan peiteltynä osinkona tai joissakin tapauksissa palkkana. Myös ennakkoperinnässä on esitetty maksuunpantavaksi ennakonpidätyksiä, lähdeveroja ja sotu-maksuja. Muutamassa tapauksessa on käynyt ilmi myös muita harmaan talouden ilmiöitä, kuten pimeää palkanmaksua ja kuittikauppaa.

Kuittikauppaa ja perusteettomia hankintoja on havaittu jonkin verran myös ulkomaalaisten toimijoiden yhtiöissä. Yhden ulkomaisen yhtiön toiminta on ollut osa laajaa kuittikauppakokonaisuutta, jossa suurin osa muista yhtiöistä ja toimijoista on ollut suomalaisia.

Ulkomaiset yritykset suomalaisten yhtiöiden verotarkastuksissa

Suomalaisiin yrityksiin kohdistuneista verotarkastuksista on poimintakriteerien perusteella 115 tarkastuksessa ollut verotusesitys liittyen ulkomaiseen yritykseen. Valtaosa ulkomaista yritystä koskevista toimenpide-esityksistä on lähdeveron tai ennakonpidätyksen perimistä koskevia. Lisäksi ulkomaisten yritysten laskutuksia on sivuutettu.

Lähdeveroa tai ennakonpidätystä koskeva toimenpide-esitys on tehty 84 verotarkastuskertomuksessa. Näistä kiinteän toimipaikan on katsottu syntyneen 36 kertomuksessa. Kiinteän toimipaikan ei ole katsottu syntyneen tai siitä ei ole saatu varmuutta 15 tarkastuksessa. Kiinteän

toimipaikan syntyminen ei ilmene 28 verotarkastuskertomuksessa, vaikka osassa näistäkin kertomuksista kiinteän toimipaikan syntymisperusteita on käsitelty.

Verotarkastuksissa, joissa ulkomaiselle yhtiölle on katsottu syntyneen kiinteä toimipaikka, on tarkastuskohteelle esitetty maksuunpantavaksi lähdevero tai ennakonpidätys maksetusta työkorvauksesta. Näistä 21 tapauksessa ulkomaisesta yhtiöstä on suoritettu oma verotarkastus. Tarkastuksilla on tällöin ollut selvä yhteys toisiinsa, ja useassa tapauksessa kiinteän toimipaikan on katsottu syntyneen ulkomaisen yhtiön omassa verotarkastuksessa, jolloin sitä ei ole enää tarvinnut tutkia. Joistakin kertomuksista on myös nähtävissä, että tarkastuksessa selvinneiden seikkojen perusteella tarkastus on aloitettu myös ulkomaisessa yhtiössä.

Tapauksissa, joissa kiinteää toimipaikkaa ei ole todettu syntyneen tai ainakaan sen syntymisestä ei ole ollut varmuutta, ei lähdeveroa ole esitetty maksuunpantavaksi. Lähdeveron lisäyksestä ja mahdollisesta korotuksesta on kuitenkin tehty maksuunpanoesitys, koska tarkastettu yritys on alun perin laiminlyönyt lähdeveron pidätyksen.

Kaikkien lähdeveroesityksen sisältävien tarkastuskertomusten tekstiosasta ei ilmene, syntyykö ulkomaiselle yritykselle kiinteää toimipaikkaa tai millä tavalla asiaa on tutkittu. Näissä tapauksissa on lähes kaikissa tehty lähdeveron maksuunpanoesitys. Vain parissa kertomuksessa on esitetty vain lähdeveron lisäykset ja mahdolliset korotukset ja jätetty varsinainen lähdeveron maksuunpanoesitys tekemättä. Näissä tapauksissa kertomuksista ei ole selvinnyt, miksi lähdeverot on jätetty esittämättä jälkiverotettavaksi, vaikka kiinteän toimipaikan syntymistä ei ole kertomuksessa käsitelty.

Tarkasteltavina olleista kertomuksista 36:ssa on sivuutettu ulkomaisen yhtiön laskutus ainakin osittain. Yhteensä 15 kertomuksessa kyse on ollut ainakin osittain perusteettomasta laskutuksesta. Perusteeton laskutus on ollut kuittikauppaa tai yhtiön varojen kierrätystä osakkaalle ulkomaisen yhtiön kautta. Ulkomaisen yhtiön laskutus on sivuutettu 14 tapauksessa sen vuoksi, että verotarkastuksessa on katsottu, että kyse on tarkastettujen yhtiöiden työntekijöille maksetusta palkasta eikä ulkomaiselle yhtiölle maksetusta työkorvauksesta. Tarkastetun suomalaisen yhtiön ja työntekijöiden välille on siten katsottu muodostuvan työsuhde, jolloin työnantajavelvoitteet kuuluvat suomalaiselle yhtiölle, eivätkä ulkomaiselle yhtiölle, jonka kautta työntekijöiden työstä on laskutettu. Kyse on siten enemmänkin verotuksellisesta tulkinnasta kuin varsinaisesta veronkierrosta. Suomalainen henkilö on toiminut ulkomaisen yhtiön kautta 7 tapauksessa siten, että verotarkastuksessa on katsottu, että kyse ei tosiasiassa ole ulkomaisen yhtiön toiminnasta, vaan suomalaisen henkilön tai yhdessä tapauksessa suomalaisen osakeyhtiön harjoittamasta liiketoiminnasta. Suomalainen henkilö on toiminut ulkomaille rekisteröidyn yhtiön kautta, jotta se on välttynyt veronmaksulta Suomessa.

Kansainvälinen yhteistyö

Verotarkastuksia on suoritettu myös yhteistarkastuksina Viron kanssa. Yhteistarkastuksilla on selvitetty muun muassa virolaisten yritysten kiinteän toimipaikan muodostumista Suomeen ja työntekijöiden verotuksellista asemaa Suomessa. Simultaanitarkastukset ovat mahdollistaneet ja nopeuttaneet asioiden tarkempaa selvittämistä.

Raksa-hankkeen verotarkastuksista 91 tarkastuksen yhteydessä on tehty yhteensä 277 virka-apupyyntöä. Virka-apupyyntöihin saatujen vastausten perusteella on saatu selvitettyä yritysten toimintaa kotimaassaan ja kiinteän toimipaikan muodostumisen edellytyksiä, laskutustietojen todenperäisyyttä, työntekijöiden ja toimijoiden asumisjärjestelyjä sekä työntekijöille maksettujen palkkojen määriä. Virka-aputiedoilla on usein ollut ratkaiseva merkitys verotusesitysten perusteluille.

Johtopäätöksiä ja kehitysehdotuksia

Harmaan talouden kannalta keskeinen ongelma ulkomaisten yritysten toiminnassa on, että niiden toimintaa on hyvin haasteellista veroviranomaisten valvoa puutteellisten verovastuu- ja rekisteröitymissäännösten vuoksi. Kun ulkomaiset yritykset tulkitsevat tahallisesti tai tahattomasti, että niille ei synny kiinteää toimipaikkaa, eivätkä rekisteröidy mitenkään veroviranomaisille, on kiinteän toimipaikan ja kiinteästä toimipaikasta seuraavien verovelvoitteiden muodostuminen sattuman varassa. Tätä osa käyttää myös hyväkseen. Vaikka kiinteän toimipaikan edellytykset tutkitaan ja todetaan, että kiinteää toimipaikkaa ei muodostu, yritys ei pääsääntöisesti ole kuitenkaan vastuussa maksamiinsa palkkoihin kohdistuvista verovelvoitteista. Verovelvoitteiden hoitaminen on ainoastaan työntekijöiden aktiivisuuden varassa.

Ulkomaisen työvoiman valvonta on ollut yksi Raksa-hankkeen tavoitteista. Ulkomaisiin yrityksiin kohdistuvia tarkastuksia on tehty Raksa-hankkeessa lukumääräisesti vähän, vain 41 kappaletta. Ulkomaiset yritykset ovat siten melko harvoin joutuneet verotarkastuksen kohteeksi.

Raksa-hankkeen väliraportissa on tuotu esille yhtenä ongelmana kiinteän toimipaikan määrittely, joka on ollut edelleen hankalaa.[9] Myös verotarkastuskertomuksista käy selvästi ilmi, että kiinteän toimipaikan muodostumisen selvittäminen on hankalaa ja aikaavievää. Tarkastusajat ovat olleet lähes 50 % pidempiä ulkomaisia yrityksiä koskevissa tarkastuksissa kuin Raksa-hankkeen tarkastuksissa keskimäärin. Usein se on vaatinut myös kansainvälisen virka-apupyynnön tekemistä, joka kasvattaa tarkastuksen kestoaikaa entisestään. Tarkastuskertomuksista tehtyjen havaintojen mukaan ei kaikilta osin selviä, onko kiinteän toimipaikan muodostumisedellytyksiä tarvittavassa laajuudessa tutkittu.

Joissakin tapauksissa, kun kiinteän toimipaikan on katsottu muodostuneen, ei kertomuksista kuitenkaan selviä, onko tutkittu esimerkiksi työntekijöiden asemaa ja työnantajavelvollisuuksien toteutumista. Verotusesityksiä ennakkoperintää koskien ei kuitenkaan ole näissä tapauksissa tehty. Verotarkastuksessa tulisikin olla yhä suurempi intressi työnantajavelvoitteiden syntymisen toteamisessa, koska kiinteän toimipaikan verotettava tulo ei useinkaan ole merkittävä ja verointressi olisi ennemminkin työnantajavelvoitteissa. Näin ollen kiinteän toimipaikan syntymisedellytysten tutkiminen on tärkeää myös työnantajavelvoitteiden perusteella syntyvän verokertymän kasvattamiseksi.

Suomessa toimivista ulkomaisista yrityksistä suurin joukko on viranomaisrekistereiden perusteella virolaisia. Myös verotarkastuskertomuksissa esille tulleista yhtiöistä valtaosa on ollut virolaisia ja kansainvälisistä virka-apupyynnöistä valtaosa on kohdistunut Viroon, muihin kohdemaihin kohdistuneiden pyyntöjen määrän ollessa vain marginaalinen. Tämä on verotarkastustoiminnassa tiedostettu ja yhteistyötä Viron kanssa on kehitetty koko ajan. Viron kanssa yhteistyössä tehdyt simultaanitarkastukset ovat mahdollistaneet ja nopeuttaneet asioiden tarkempaa selvittämistä. Niistä on saatu hyviä tuloksia ja myös työntekijöitä on saatu niiden avulla kattavammin selvitettyä. Simultaanitarkastusmahdollisuuden laajempaa hyödyntämistä tulisi harkita yhä useammassa tapauksessa.

Kuten verotarkastuksissa on havaittu, ulkomaisia yrityksiä käytetään myös veronkiertotarkoituksessa. Ulkomaisten aliurakointiyhtiöiden vaihtuessa jatkuvasti, ei niille ehdi syntyä kiinteää toimipaikkaa. Takana saattavat kuitenkin olla samat, usein suomalaiset henkilöt. Liiketoimintakieltoon määrätyt tai konkurssitaustaiset suomalaiset henkilöt harjoittavat edelleen aiemmin suomalaisen yhtiön kautta harjoittamaansa liiketoimintaa nyt ulkomaisen yrityksen avulla. Ulkomaisen yrityksen taustoja ja toimintaa on hankalampi selvittää, jolloin valvonta vaikeutuu.

Vuokratyönantajien ja vuokratyön teettäjien määrä on ollut laskussa. Koska vuokratyötä koskevat säädökset ovat lisänneet velvoitteita ja toisaalta valvontamahdollisuuksia, näyttää siltä, että vuokratyö on siirtynyt aliurakointiin, johon ei liity samanlaisia velvoitteita työnantajalle ja työnteettäjälle kuin vuokratyöhön. Myös ulkomaisten ammatinharjoittajien toiminta Suomessa

[9] Raksa-hankkeen väliraportti 2008 - 2010, 1.8.2011, s. 8.

on lisääntynyt. Molempia tapauksia on havaittu myös verotarkastuksissa. Vuokratyötä on yritetty muuttaa alihankinnaksi, ja ulkomaisilta ammatinharjoittajilta on puuttunut normaali yrittäjäriski ja heidät on katsottu tarkastettavana olleen yhtiön työntekijöiksi. Tärkeää olisi, että Verohallinto saa tietoa työntekijöistä ja ulkomaisista yrityksistä riippumatta siitä, onko kyse vuokratyöstä vai alihankinnasta. Alihankintojen osalta tämä voitaisiin saavuttaa säätämällä työntekijä- ja urakkatietojen ilmoittaminen pakolliseksi.

Vuokratyötä koskevien erityissäännösten noudattaminen ei ole ollut toivotunlaista, sillä annettujen ilmoitusten määrä on suhteellisen vähäinen. Lisäksi laiminlyönneistä on määrätty vähäinen määrä laiminlyöntimaksuja. Ilmeisesti tähän on ainakin osittain ollut syynä puuttuvat resurssit. Jotta vuokratyöhön liittyvillä erityissäännöksillä olisi merkitystä, tulisi Verohallinnon hyödyntää annettuja sanktiomahdollisuuksia ja valvonnan työkaluja täysimääräisesti ja varata siihen tarvittavat resurssit. Ilmoitusten avulla voitaisiin saada muuten pimennossa toimivia yrityksiä Verohallinnon valvonnan piiriin.

Ottaen huomioon eri arviot ulkomaisen työvoiman koko ajan kasvavasta määrästä, tulisi ulkomaisten yhtiöiden verotarkastuksiin kohdistaa enemmän resursseja. Verotarkastuksissa tulisi kiinnittää enemmän huomiota ulkomaisiin yrityksiin ja kehittää osaamista ja työmenetelmiä vastaamaan nykytilanteen tarpeita. Ulkomaisiin yhtiöihin liittyvän uuden lainsäädännönkin vuoksi tulisi verotarkastajien koulutusta lisätä, jotta heidän on mahdollista valvoa ja antaa ohjausta tulevista säännöksistä. Ulkomaisiin yrityksiin kohdistuen voitaisiin perustaa erityinen valvontahanke, jonka myötä myös osaaminen ja näkyvyys tällä alueella kasvaisivat. Vertailutietojen laajempaa käyttöä ja hyödynnettävyyttä tulisi kehittää, sillä niistä olisi saatavissa arvokasta tietoa. Valvonnan lisäys ei kuitenkaan yksinään riitä, vaan vaaditaan myös lainsäädännöllisiä toimenpiteitä.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa on tuotu esille useita harmaan talouden torjuntaan liittyviä toimia, joita hallituksen on tarkoitus edistää. Hallitusohjelman mukaan rakennusalalla otetaan käyttöön veronumerojärjestelmän lisäksi työntekijä- ja urakkatietojen kuukausittainen ilmoittamisvelvollisuus Verohallinnolle. Suomessa toimivien ulkomaisten yritysten ja niiden työntekijöiden valvontaa tehostetaan huomioiden kuitenkin Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet. Kaikilla Suomessa työskentelevillä tulisi olla samat oikeudet ja velvollisuudet, jonka vuoksi ulkomaista työvoimaa koskevasta sääntelystä tulisi tehdä kokonaisarvio ja sen perusteella säätää ilmoitusvelvollisuus Suomeen lähetetyistä työntekijöistä ja rekisteröitymisvelvollisuus Suomessa toimiville ulkomaisille työnantajille. Hallituksen tulisi myös selvittää, voidaanko ulkomaiselle yritykselle säätää velvollisuus periä lähdevero tai toimittaa ennakonpidätys Suomessa tehdystä työstä maksetusta palkasta kiinteän toimipaikan syntymisedellytysten täyttymisestä riippumatta.[10]

Vuonna 2012 voimaan tuleva veronumero pitäisi tuoda Verohallinnon tietoon yhteisillä rakennustyömailla työskentelevät, niin kotimaiset kuin ulkomaisetkin, henkilöt. Veronumeroa koskeva lainsäädäntö ei koske kuitenkaan yksityistä tai vapaa-ajan rakentamista. Veronumeron perusteella ei myöskään saada selville työntekijöiden työskentelyn kestoa ja palkan määrää. Valvonnan onnistumiseksi tulisi säätää velvollisuus työnantajalle palkansaajakohtaisten työnantajailmoitusten kuukausittaisesta antamisesta. Erona nykyiseen olisi palkkojen ilmoittaminen palkansaajakohtaisesti, kun nyt kuukausittain ilmoitetaan palkkojen kokonaismäärä. Tiedot tulisi antaa myös rajoitetusti verovelvollisille palkansaajille maksetuista palkoista. Näin valvontaa voitaisiin suorittaa lähes reaaliaikaisesti. Työntekijöiden ja palkkojen kuukausi-ilmoitusmalli on käytössä esimerkiksi Virossa ja Tanskassa.

Myös veronumeroa koskevan hallituksen esityksen mukaan veronumeron käyttöönotto ei yksistään mahdollista tehokasta valvontaa, vaan myöhemmin toteutettava työntekijä- ja urakkatietojen ilmoittamismenettely täydentäisi kokonaisuutta.[11] Hallituksen esityksessä ja hallitusohjelmassa esitetyllä ilmoitusmenettelyllä tarkoitetaan kuitenkin työmaan päätoteuttajal-

[10] Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011, s. 16.
[11] Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi veronumerosta ja rakennusalan veronumerorekisteristä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 58/2011 vp, s. 12.

le/tilaajalle annettua velvollisuutta ilmoittaa työntekijät ja urakkatiedot. Maksettuja palkkoja ja niihin liittyvää veronmaksua ei yksinomaan tällä kuitenkaan voida valvoa.

Työntekijät, joiden työnantajalla ei ole kiinteää toimipaikkaa, joutuvat käytännössä eriarvoiseen asemaan niiden työntekijöiden, joiden työnantajalla on kiinteä toimipaikka Suomessa, kanssa, sillä heidän täytyy itse huolehtia verojen maksamisesta Verohallinnolle. Ulkomaisille yhtiöille tulisi säätää velvoite työnantajavelvoitteiden hoitamisesta Suomeen Suomessa tehdystä työstä riippumatta siitä, muodostuuko yritykselle Suomeen kiinteää toimipaikkaa. Lisäksi Suomessa toimiville ulkomaisille yrityksille voitaisiin harkita rekisteröitymispakon säätämistä. Näin viranomaisilla olisi tieto Suomessa toimivista yrityksistä, vaikka näille ei verovelvollisuutta Suomeen syntyisikään. Rekisteröintivelvollisuutta voitaisiin kehittää myös siten, että ulkomaiselta yritykseltä edellytettäisiin tilaajavastuulaissa ennakkoperintärekisteröintiä.

3. ULKOMAINEN TYÖVOIMA JA ULKOMAISET YRITYKSET OLKILUODON YDINVOIMALATYÖMAALLA

Kirsti Yli-Halla. Harmaan talouden selvitysyksikkö. Kirjoitus perustuu ilmiöselvitykseen 30/2011.

Teollisuuden Voima Oyj teki joulukuussa 2003 investointipäätöksen rakentaa Olkiluotoon kolmas ydinvoimalayksikkö. Laitostoimittajaksi valittiin tarjouskilpailun jälkeen AREVA NP:n ja Siemensin muodostama konsortio. Areva NP vastaa reaktorilaitoksen ja Siemens turbiinilaitoksen toimituksesta.

Verotus

Olkiluodon ydinvoimalatyömaalle pääsy edellyttää sähköistä kulkulupaa. Kulkulupia hallinnoi rakennuttaja TVO ja Verohallinto saa verovalvontaa varten työmaan kulkulupatiedot neljännesvuosittain. Kun ulkomaista yritystoimintaa käsittelevät tutkimukset keskittyvät yleensä Suomessa rekisteröityihin yrityksiin, kulkulupien kautta voidaan tarkastella myös sellaisia yrityksiä, jotka eivät ole rekisteröityneet Suomessa.

Olkiluodon ydinvoimalatyömaalla on tarkasteltuna aikana 1.1.2006 - 31.3.2011 toiminut kulkulupatietojen mukaan yhteensä 1 184 yritystä. Yrityksistä 304 ei ole rekisteröitynyt Suomessa ennakkoperintärekisteriin, arvonlisäverovelvollisten rekisteriin tai työnantajarekisteriin. Mikäli yritys toimii Suomessa vain lyhyen aikaa, eikä sille synny kiinteää toimipaikkaa eikä verovelvollisuutta Suomeen, ei rekisteröityminen nykyisen lainsäädännön mukaan ole välttämätöntä.

Kun kulkulupalistoista poimittiin ne yritykset, jotka esiintyvät viidessä tai useammassa peräkkäisessä luettelossa eli ovat todennäköisesti toimineet Suomessa yli vuoden, rekisteröitymättömiä yrityksiä oli 108. Suomen Verohallinnolla ei ole näistä yrityksistä mitään tietoja, ei yritysten kotipaikkaa, edustajaa, liikevaihdon tai henkilöstön määrää. Vuoden 2011 ensimmäisellä neljänneksellä 31 rekisteröimättömällä yrityksellä oli voimassa yhteensä 125 kulkulupaa. Vanhimmat kulkuluvat olivat voimassa jo vuodesta 2007 ja 2008 alkaen.

Rakennustyömaan alkuvaiheessa ulkomaisen työvoiman määrä on ollut vähäinen, mutta työntekijämäärän kasvaessa ulkomaalaisten työntekijöiden määrä on noussut viidestäsadasta yli viiteentuhanteen, kun suomalaisten työntekijöiden määrä on kasvanut vain lievästi. Vuoden 2008 alusta alkaen ulkomaisen työvoiman osuus on ylittänyt 75 % työmaan henkilöstövahvuudesta. Verohallinto on kerännyt tiedot alueella työskentelevien henkilöiden kansallisuuksista. Olkiluodon suurimmat työntekijäryhmät tulevat Puolasta ja Saksasta.

Olkiluotoon kohdistuneet verotarkastukset

Verotarkastuksen tietojärjestelmässä on yhteensä 14 vuosina 2007 - 2011 valmistunutta verotarkastusta, jotka kohdistuvat Olkiluodon ydinvoimalatyömaalla toimiviin rakennusalan yrityksiin. Tarkastuksista viisi kohdistui ulkomaisen yhteisön Suomen sivuliikkeeseen. Suomalaisia osakeyhtiöitä oli kuusi ja toiminimiä oli kaksi. Lisäksi tarkastettiin yksi työyhteenliittymä. Yhtä yritystä lukuun ottamatta kaikissa tarkastuksissa esitettiin tarkastuskohteelle toimenpiteitä. Ennakonpidätystä toimittamatta maksettuja palkkoja löydettiin tarkastuksissa 1 350 207 euroa. Maksuunpantavaksi esitettiin ennakonpidätystä 520 610 euroa ja työnantajan sosiaaliturvamaksua 63 768 euroa. Lisäyksiä elinkeinotuloon esitettiin 1 848 911 euroa ja vähennyksiä tulosta 50 597 euroa. Arvonlisäveroa esitettiin maksuunpantavaksi yhteensä 29 410 euroa.

Veroriskit

Olkiluodossa merkittävimmät veroriskit ovat seuraavat:

- **Ei rekisteröidy**

Työmaalla työskentelee kymmeniä yrityksiä, jotka eivät ole rekisteröityneet Suomessa, ja jäävät siten viranomaisvalvonnan ulkopuolelle. Rekisteröitymättömien yritysten joukossa on useita insinööri- ja konsulttitoimistoja. On ilmeistä, että sekä yritysten laskutushinta että palkkataso ydinvoimalan erikoistehtävissä on korkea. Mikäli yrityksille syntyisi kiinteä toimipaikka Suomeen, sekä yritysten että työntekijöiden tuloveron määrä muodostuisi todennäköisesti merkittäväksi. Vuonna 2010 on 65 rekisteröitymättömässä yrityksessä ollut kulkuluvat 211 henkilölle. Vastaavasti vuoden 2011 ensimmäisellä neljänneksellä 31 rekisteröimättömällä yrityksellä on ollut voimassa yhteensä 125 kulkulupaa.

- **Ei ilmoita**

Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntejä esiintyy sekä suomalaisilla että ulkomaisilla yrityksillä. Suomalaisten yritysten kuukausi- ja vuosivalvonta paljastaa ilmoituspuutteet, ja puuttuvia ilmoituksia pyydetään asiakkaalta kehotuskirjeillä. Mikäli verotuksen perusteena käytettäviä tietoja ei saada, voidaan tulo arvioida. Myös ulkomaisen yrityksen tulo voidaan arvioida. Tämä kuitenkin edellyttää, että voidaan olettaa yritykselle muodostuneen kiinteä toimipaikka Suomeen. Vaikka yritys on rekisteröitynyt, se ei välttämättä anna palkansaajakohtaisia vuosi-ilmoituksia. Vuoden 2010 vuosi-ilmoituksia puuttuu noin 600 työntekijästä, joiden kulkuluvat ovat olleet voimassa yli seitsemän kuukautta.

- **Ei maksa**

Vuoden 2010 viimeisellä neljänneksellä verovelkojen kokonaismäärä työmaan yrityksillä oli 4 085 343 euroa. Yli 10 000 euron verovelka oli 27 yrityksellä. Näistä ulkomaisia yrityksiä on 13. Viidellä suomalaisella osakeyhtiöllä on konkurssimenettely käynnissä. Näiden viiden yrityksen yhteenlaskettu verovelka 2 154 134 euroa vastaa yli puolta verovelkojen kokonaismäärästä.

- **Verojen kohdistuminen väärään valtioon**

Kaikissa ulkomaisten yritysten verotarkastuksissa on sivuttu kysymystä verovelvollisuudesta ja Suomeen maksettavan veron määrästä. Asiaan kytkeytyvät sekä työntekijöiden verovelvollisuus että yrityksen tuloutusperiaatteet ja siirtohinnoittelukysymykset. Myös työntekijöiden verovelvollisuus voi olla yritykselle epäselvää. Vero on maksettu työntekijän kotivaltioon, yrityksen kotivaltioon tai laiminlyöty kokonaan. Kun yritys toimii monessa maassa, pelkkien valvontatietojen perusteella ei aina voida varmistua ilmoitettujen tulojen oikeista määristä. Kansainvälistä virka-apua ja yhteistarkastuksia sekä spontaaneja vertailutietoja voidaan hyödyntää paitsi kahdenkertaisen verotuksen eliminoimiseksi, myös niissä tapauksissa, joissa halutaan varmistaa, ettei tulo jää ulkomaille suuntautuvien liiketoimien vuoksi kokonaan verotuksen ulkopuolelle.

Eläkevakuuttaminen

Eläkevakuuttaminen kansainvälisissä tilanteissa määritellään EU:n sosiaaliturva-asetuksessa ja kahdenvälisissä sosiaaliturvasopimuksissa. Pääsääntö on, että työ vakuutetaan työskentelymaassa, eli siellä missä työ fyysisesti tehdään. Sosiaaliturva-asetuksessa on kuitenkin poikkeuksia tähän pääsääntöön, esimerkiksi lähetetyt työntekijät ja yrittäjät. Näillä poikkeusryhmillä on oikeus pysyä lähtömaansa sosiaaliturvan piirissä siitä huolimatta, että työ tehdään jossain toisessa maassa.

Eläketurvakeskuksen (ETK) yksi tehtävä on valvoa lakisääteistä työeläkevakuuttamista. Olkiluodon rakennushanke on ollut ETK:ssa vuodesta 2006 alkaen säännöllisen valvonnan kohteena.

Valvontakeinot

Eläkevakuuttamisen valvonnan on mahdollistanut yhteistyö eri viranomaisten, erityisesti Verohallinnon kanssa. Valvonnan perustana ovat pääsääntöisesti olleet Verohallinnolta vuosittain pyydetyt, aliurakoitsijoita koskevat, palkanmaksu- ja kulkulupatiedot, joita on verrattu työeläkejärjestelmän tietoihin vakuutetuista työntekijöistä ja ansioista. Verohallinnolta saatujen tietojen perusteella valvontaa on pystytty kohdentamaan tehokkaasti työnantajiin, joiden kohdalla työeläkevakuuttamisessa on ollut epäselvyyksiä. Tällöin työnantajalla ei joko ole ollut lainkaan eläkevakuutusta tai vain osa työntekijöistä ja ansioista on ollut vakuutettuina. Lisäksi mm. työntekijäliittojen yhdyshenkilöitä sekä suoraan työntekijöiltä on saatu työnantajiin kohdistuvia ilmoituksia ja tietoja.

OL3-hankkeessa on toiminut huomattava määrä ulkomaisia toimijoita, joten ETK:ssa on panostettu myös työeläkevakuuttamiseen liittyvään tiedottamiseen työmaalla. Tiedottamisen voidaan katsoa olevan yksi laiminlyöntejä ennaltaehkäisevä valvontamuoto, joten ETK on tiedottanut sekä tilaajalle että pääurakoitsijalle työnantajien velvollisuudesta vakuuttaa työntekijänsä. Lisäksi sekä työmaalla toimiville aliurakoitsijoille että työntekijöille on tiedotettu Verohallinnon kanssa yhteistyössä pidetyin työmaainfo-tilaisuuksin ja tiedotekirjein. Hankkeen ympärillä toimiva viranomaisfoorumi, jossa on ollut edustettuna laajalti eri tahoja, mm. TVO, Areva, viranomaiset, työntekijä- ja työnantajaliitot, on sekin ollut toimiva muoto saada ja välittää ajankohtaista tietoa.

Valvontahavaintoja

Hankkeen työeläkevakuuttamisen valvonta on poikennut muista valvontakohteista juuri ulkomaisen työvoiman suuren määrän suhteen. Ydinvoimalatyömaa on ollut ”eristyneen” luonteensa vuoksi haastava valvonnan kohde ja esim. työnantajien tavoittaminen on ollut ajoittain työlästä. Edellä mainituista syistä johtuen, yhteistyö ja menettelytavoista sopiminen tilaajan sekä erityisesti pääurakoitsijan kanssa on ollut avainasemassa ja edesauttanut valvontatoimenpiteiden eteenpäin viemistä.

Työmaalla on vuosittain toiminut n. 500 aliurakoitsijaa, joista joka vuosi tarkempaan valvontaselvittelyyn on otettu hieman vajaa puolet, eli noin 200–250 työnantajaa. Valvontaselvittelyiden tuloksena on havaittu, että työmaalla toimineet aliurakoitsijat ovat pääsääntöisesti hoitaneet vakuuttamisen asianmukaisesti. Toisaalta myös vakuuttamiseen liittyviä laiminlyöntejä ja epäselvyyksiä on tullut esiin, ja vaikka ne ovat koskeneet vain suhteellisen pientä työnantajajoukkoa, on näiden työnantajien palveluksessa ollut huomattavia määriä työntekijöitä.

Vakuuttamiseen liittyviä laiminlyöntejä tai epäselvyyksiä on valvonnan kohteina olevista 200–250 työnantajasta vuosittain ollut noin 20–25 %:lla, mikä on jonkin verran enemmän, kuin valvonnan kohteina olevilla työnantajilla yleensä. Osa näistä epäselvyyksistä on tosin valvontaselvityksen tuloksena ratkennut niin, että kyseessä ei ole ollutkaan Suomessa vakuutettava työntekijä, vaan työntekijä on ollut esimerkiksi lähetetty työntekijä, joka on kuulunut työkomennuksensa ajan lähtömaansa sosiaaliturvan piiriin. Työmaalla on ollut paljon myös EU-alueen ulkopuolelta tulevia työntekijöitä (ja työnantajia), jotka eivät vuodesta 2009 alkaen ole tietyin edellytyksin kuuluneet Suomen TyEL-vakuuttamisen piiriin. Vakuuttamisen puutteet on valvonnan kautta saatu pääosin korjattua ja työntekijöiden eläketurva siten asianmukaisesti järjestettyä.

Valvonnan kohteena olevista työnantajista valtaosa on ollut ulkomaisia työnantajia. Ulkomaisten työntekijöiden valvontaan liittyy haasteita, joista ehkä merkittävin on työntekijöitä koskevien tietojen saaminen ja työnantajan tavoittaminen. Joissakin tilanteissa on jouduttu selvit-

tämään myös EU:n sosiaaliturva-asetuksen tulkintaa, esimerkiksi lähetetyn työntekijän ehtojen täyttymisen osalta ja tähän liittyen on jouduttu tutkimaan työntekijöiden työskentelyaikoja ja työnteon todellista luonnetta. Eräällä toimijalla on myös ollut väärennettyjä E101/A1-todistuksia ja tapaus on tältä osin toimitettu poliisille tiedoksi jatkotoimenpiteitä varten.

Työmaalla on tullut esiin myös muutamia tapauksia, joissa ulkomaiselle työntekijälle on myönnetty toisesta EU-jäsenmaasta lähetetyn työntekijän todistus ns. usean maan työskentelyn perusteella. Tällöin työntekijä työskentelee säännöllisesti kahdessa tai useammassa EU-jäsenmaassa ja hänet vakuutetaan joko asuinmaassa tai työnantajan kotimaassa. Näissä tilanteissa on jouduttu selvittämään mm. sitä, onko työntekijä todellisuudessa työskennellyt muissa jäsenmaissa ja täyttyykö siten ehto työskentelymaan säännölliselle vaihtamiselle.

Tilaajavastuun toteutuminen

Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (1233/2006) eli ns. tilaajavastuulaki tuli voimaan 1.1.2007. Aluehallintovirasto on tehnyt neljätoista tilaajavastuutarkastusta Olkiluodon voimalatyömaalla joulukuun 2009 ja huhtikuun 2011 välisenä aikana. Tilaajavastuulain tuntemus on ulkomaisissa yrityksissä heikompaa kuin suomalaisissa, minkä myös Olkiluodon työmaata koskevat tarkastuskertomukset paljastavat.

Tarkastetuista yrityksistä kuusi oli suomalaisia osakeyhtiöitä ja kahdeksan ulkomaisen yrityksen sivuliikkeitä. Tarkastuksia on suoritettu alihankintaketjuissa käymällä läpi koko ketjun urakoitsijat. Ainostaan yhdessä tarkastuskertomuksessa todetaan, että tilaaja on täyttänyt tilaajavastuulain mukaiset velvoitteensa ja hankkinut sopimuskumppaneistaan tilaajavastuulain 5 § 1 momentin mukaiset selvitykset. Viidessä tarkastuskertomuksessa on huomautettu puutteista ja kahdeksassa esitetään laiminlyöntimaksun määräämistä.

Kuudesta suomalaisesta osakeyhtiöistä yksi on noudattanut tilaajavastuulain velvoitteita, muissa selvitykset on hankittu myöhässä, kun sopimus on jo solmittu. Tarkastellusta joukosta yhdelle suomalaiselle yhtiölle on määrätty laiminlyöntimaksu. Tarkastetuista kahdeksasta ulkomaisesta yrityksestä ainoastaan yhdessä todettiin lieviä puutteita siten, että yrityksen toimitettua puuttuvat todistukset tarkastaja ei esittänyt laiminlyöntimaksun määräämistä. Sen sijaan seitsemässä yrityksessä todettiin vakavampia laiminlyöntejä. Puutteet olivat kaikissa samanlaisia ja koskivat tilaajavastuulain 5 § 1 momentin säädöksiä:

- Tilaajan on hankittava kaikki tilaajavastuulain selvitykset ennen sopimuksen tekemistä niissä tilanteissa, joissa tilaajalla on tilaajavastuulain mukainen selvitysvelvollisuus sopimuskumppanistaan.
- Ulkomaisten EU-alueen sopimuskumppanien tapauksissa tilaajan tulee varmistua siitä, ovatko sopimuspuolen palveluksessa olevat työntekijät lähetettyjä työntekijöitä. Lähetetyistä työntekijöistä on selvitettävä ennen työnteon aloittamista, että työntekijöille on myönnetty lähtömaassa E101 tai A1-todistukset, jotka osoittavat työntekijöiden kuuluvan kotimaansa sosiaaliturvan piiriin. Mikäli lähetetyille työntekijöille ei ole myönnetty näitä todistuksia lähtömaassa, tilaajan tulee varmistua, että EU-alueen yritys on ottanut työntekijöille työeläkevakuutukset suomalaisesta eläke-yhtiöstä.
- Tilaajavastuuselvityksestä on ilmettävä työehtosopimustieto siten, että alihankkija- tai vuokratyöyritys on antanut tiedon ilmoittajatahoa sitovalla tavalla yksilöidysti.

Lisäksi tarkastettuja yrityksiä on huomautettu laiminlyönneistä, jotka koskevat seuraavia tilaajavastuulain säädöksiä:

- Tilaajan tulee säilyttää tilaajavastuuselvityksiä itsellään vähintään kaksi vuotta siitä, kun sopimusta koskeva työ on päättynyt. (5 § 6 mom.)
- Sopimuksen solmimishetkellä sopimuskumppanin esittämät asiapaperit eivät saa olla kolmea kuukautta vanhempia. (7 § 1 mom.)

Tilaajavastuulain päätavoite ei ole harmaan talouden torjunta, mutta harmaata taloutta estävä vaikutus toteutuu, mikäli yritykset eivät solmi sopimuksia epämääräisten kumppanien kanssa.

Ulkomaalaisvalvonta

Olkiluodon ydinvoimalatyömaalle on tehty vuosina 2009 - 2010 yhteensä 27 tarkastusta 16 yritykseen. Yritykset ovat olleet pääasiassa ulkomaisia konsortion aliurakoitsijoita. Yritysten kotipaikka on sijainnut seuraavissa valtioissa: Saksa, Puola, Ukraina ja Slovakia. Myös yksi suomalainen ulkomaista työvoimaa käyttävä yritys on tarkastettu. Työntekijöiden tietojen säilyttämisessä havaittiin puutteita lähes jokaisessa tarkastuksissa. Tarkastuksilla on ilmennyt seuraavia puutteita:

- Edustaja**:** Jos lähetetyn työntekijän työnantajalla ei ole liikepaikkaa Suomessa, sillä on oltava edustaja, jolla on kelpoisuus toimia lähettävän yrityksen puolesta tuomioistuimessa sekä vastaanottaa viranomaisasiakirjoja. Valtuutuksen tulee kestää 12 kuukautta sen jälkeen, kun työskentely on päättynyt. Työsuojelutarkastuksissa Olkiluodon työmaalle havaittiin viisi tapausta, joissa ulkomaisella yrityksellä ei ollut Suomessa edustajaa. Kahdessa tapauksessa edustaja oli nimetty seurantatarkastukseen mennessä. Yhdessä tapauksessa näiden lisäksi yhtiöllä oli edustaja, mutta tarkastaja ei saanut hänen yhteystietojaan.

- Työnteko-oikeus**:** Työnantajan on ulkomaalaislain 74 §:n perusteella varmistuttava kaikkien palvelukseensa tulevien työntekijöiden työnteko-oikeudesta Suomessa. Mikäli työntekijät ovat EU-kansalaisia, he eivät tarvitse erikseen työntekijän oleskelulupaa Suomessa työskentelyyn. Olkiluodon voimalatyömaalla työntekijät ovat pääasiassa EU-maiden kansalaisia, mutta tarkastuksissa havaittiin myös työntekijöistä EU:n ulkopuolelta. Yhdessä tarkastuksessa havaittiin, että kaikki työntekijät eivät olleet suorassa työsuhteessa työnantajaan, vaan he olivat olleet välittäjän kautta tulleita ulkomaalaisten yritysten Suomeen lähetettyjä työntekijöitä. Tarkastuksella saatiin lista yli 60 työntekijästä, joiden työnteko-oikeuden perusteista työnantaja ei ollut varmistautunut eikä työnantajalla ollut työntekijöistä tarvittavia tietoja.

- Palkkaus**:** Aluehallintoviraston tarkastuksissa on selvitetty, täyttääkö maksettu palkka työehtosopimuksen vähimmäispalkkamääräyksiä. Työnantajat ovat soveltaneet maalausalan, rakennusalan, sähköasennustoimialan ja teknologiateollisuuden työehtosopimuksia. Yhdessä tarkastuksessa on todettu, ettei sähköasentajien palkkaus noudata työehtosopimuksen määräyksiä. Toisessa tarkastuksessa havaittiin, ettei työntekijöille makseta ylityötunteja, iltavuorolisää eikä työajan tasaamislisää. Palkkauksen asianmukaisuutta ei pystytty tarkistamaan niissä yrityksissä, joissa yhtiöllä ei ollut virallista edustajaa tai häneen ei saatu yhteyttä.

- Työajan hallinta: Tarkastuskertomusten mukaan osa työntekijöistä tekee vuorotyötä kahdessa tai kolmessa vuorossa, osalla on säännöllinen työaika. Säännöllinen työaika voi työaikalainsäädännön mukaan olla ainoastaan 8 tuntia päivässä ja 40 tuntia viikossa. Säännöllisen työajan ylittäviä tunteja voidaan tasata, mutta tasausjärjestelmän tulee olla laadittu etukäteen. Työsuojelutarkastuksissa havaittiin puutteellisuuksia työaikakirjanpidossa. Työsopimuksissa on sovittu säännölliseksi työajaksi 58 tuntia tai 60 tuntia viikossa ilman että tasauksesta on sovittu.

- Työterveyshuolto ja tapaturmavakuuttaminen: Tarkastuksella on havaittu puutteita lakisääteisen työterveyshuollon ja tapaturmavakuutuksen järjestämisessä. Kuudessa yrityksessä työnantajalla ei ollut esittää työterveyshuoltosopimusta, mutta asia oli huomautuksen jälkeen korjattu. Joissakin tapauksissa työterveyshuolto oli järjestetty työn tilaajan toimesta.

- Epäselvyydet palkanmaksussa: Eräässä alihankintaketjussa ilmeni epäselvyyksiä palkanmaksussa. Sekä toimeksiantaja että kaksi aliurakoitsijaa olivat ulkomaisia, samoin työntekijät. Työntekijät eivät olleet saaneet palkkaa kahteen kuukauteen muutamia pikkusummia lukuun ottamatta. Työnantaja ilmoitti, ettei yritys työskentele enää alueella eikä siksi toimita pyydettyjä tietoja. Myöhemmin selvisi, että osa työntekijöistä oli siirtynyt toisen aliurakoitsijan palvelukseen, mutta myös tässä yrityksessä oli palkkoja maksamatta. Jälkeenpäin toimitettiin palkkakortit, joista kävi ilmi, että palkat on maksettu. Yritys on maksanut palkat työntekijöille myös siltä osin kun edellinen työnantaja on jättänyt palkkoja maksamatta.

Johtopäätökset

Eri viranomaiset ovat edellä kerrotusti havainneet tarkastuksissaan, että kaikki toimijat Olkiluodon ydinvoimalatyömaalla eivät ole hoitaneet velvoitteitaan asianmukaisesti. Näille yrityksille on määrätty tarkastusten seurauksena jälkiveroja ja veronkorotuksia sekä laiminlyöntimaksuja. Kyse on kuitenkin vain yksittäisistä yrityksistä, joiden määrä alueella toimivien yritysten kokonaismäärään suhteutettuna on vähäinen. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö harmaata taloutta esiintyisi työmaalla laajemmin. Eri lähteistä kerätyn aineiston perusteella voidaankin päätellä, että mahdollinen harmaa talous ja sen laajuus jää pimentoon, kun yritykset toimivat viranomaisvalvonnan ulkopuolella.

Ulkomainen yritys voi toimia Suomessa vuosia, ilman että sen toiminta tulee veroviranomaisten tietoon. Kun yritys ei anna säädettyjä ilmoituksia työntekijöiden palkoista, myös työntekijät jäävät verottamatta ja eläkevakuutusmaksut jäävät maksamatta. Pitkät urakointiketjut ja lisääntyvä vuokratyövoiman käyttö vaikeuttavat ulkomaisten työntekijöiden aseman selvittämistä. Nykyinen verolainsäädäntö, kansainväliset verosopimukset ja lähetettyjä työntekijöitä koskeva lainsäädäntö mahdollistavat, että osa ulkomaisesta työvoimasta jää Suomen viranomaisvalvonnan ulkopuolelle laillisesti. Samalla valvonnan ulkopuolelle jää myös niitä toimijoita, jotka hyväksikäyttävät nykyisiä säännöksiä ja valvonnan aukkoja ja välttävät lakisääteiset velvollisuutensa vilpillisesti.

Tehdyt havainnot kuvaavat koko rakennustoimialaa. Hallitusohjelmassa on esitetty rakennusalalle kohdistuvia lainsäädäntömuutoksia, joista ensimmäisenä on hyväksytty veronumeroa koskeva esitys. Jo esitettyjen lisäksi seuraavat muutosehdotukset saattaisivat ulkomaiset yritykset nykyistä kattavamman viranomaisvalvonnan piiriin ja lisäisivät vilpillisten toimijoiden kiinnijäämisriskiä:

Velvollisuus rekisteröityä

Ulkomaisella yrityksellä ei ole tällä hetkellä velvollisuutta rekisteröityä Suomessa. Mikäli yritys ei rekisteröidy, sen toiminta ei tule viranomaisten tietoon, eikä voida selvittää, syntyykö yritykselle kiinteä toimipaikka ja sitä kautta verovelvollisuus sekä elinkeinoverotuksessa että arvonlisäverotuksessa. Myös työntekijöiden palkkaverotus kytkeytyy yrityksen verotukseen kiinteän toimipaikan kautta, sillä yrityksellä, jolla on kiinteä toimipaikka Suomessa, on velvollisuus toimittaa palkasta ennakonpidätys tai periä lähdevero. Ilman kiinteää toimipaikkaa ei näitä velvollisuuksia ole. Yrityksen on verotusmenettelylain nojalla kuitenkin annettava vuosi-ilmoitus Suomessa yli kuusi kuukautta työskennelleistä työntekijäistä, mutta lain noudattamista ei voida valvoa, jos yritys ei rekisteröidy. Mikäli Suomessa toimivan ulkomaisen yrityksen rekisteröityminen olisi pakollista, yritykset tulisivat viranomaisvalvonnan piiriin: yrityksellä olisi oltava asianhoitaja ja yhteystiedot. Tämä palvelisi kaikkia valvontaviranomaisia.

Viranomaisten tiedonsaantioikeuksien lisääminen ja yhteistyö

Eläketurvakeskuksella on mahdollisuus tarkastaa yrityksen vero- ja palkanmaksutiedot ja tiedonsaantioikeutta onkin hyödynnetty tuloksellisesti valvonnassa. Tarkastettavaa yritystä koskevien verotietojen tulisi olla myös muiden valvontaviranomaisten, kuten työsuojeluhallinnon, saatavilla joustavasti ja kohtuullisessa ajassa, että voitaisiin verrata, ovatko eri viranomaisille annetut verotustiedot samansisältöisiä. Jotta resursseja ei hukattaisi eri hallinnonalojen päällekkäiseen valvontaan, olisi kehitettävä uusia yhteistyömuotoja, joita voidaan toteuttaa nykyisen lainsäädännön puitteissa.

Veronumero valvonnan työkaluna

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että veronumeron käyttöönotto johtaa vuosittain noin 32 000 - 35 000 maassa tilapäisesti työskentelevän henkilön rekisteröintiin. Kun henkilöt rekisteröidään maistraattien sijaan Verohallinnossa, uudet tehtävät lisäävät merkittävästi Verohallinnon työmäärää ja edellyttävät uusien menettelytapojen kehittämistä ja panostusta tietojen reaaliaikaiseen hyödyntämiseen. Samoin myöhemmin toteutettavat urakka- ja työntekijätietojen luovuttaminen lisäävät Verohallinnon saamia vertailutietoja merkittävästi. Kuukausikohtainen työntekijätietojen ilmoittaminen ja vertaaminen veronumerorekisteriin mahdollistaa tulevaisuudessa reaaliaikaisen valvonnan. Vaikka veronumeron käyttöönotto palvelee ensisijaisesti verovalvontaa, sitä voidaan hyödyntää myös valvottaessa työturvallisuuden ja työsuhteen vähimmäisehtojen noudattamista.

Urakointiketjujen läpinäkyvyys

Pitkät aliurakointiketjut tuottavat vaikeuksia kaikille valvontaviranomaisille. Kulunvalvonnalta olisi edellytettävä sellaista läpinäkyvyyttä, että aliurakointiketju on selvitettävissä pääurakoitsijasta palkanmaksajaan. Kun jo nykyisin Rakennusteollisuus RT ry on ohjeistanut jäsenyrityksiään käyttämään vakiomuotoista kulkulupapohjaa, on ohjeita mahdollista täsmentää. Ohjeistus ei kuitenkaan ole kaikkia yrityksiä velvoittavaa ellei muutoksia toteuteta lainsäädäntötasolla.

Toimeksiantajan vastuuta ketjussa tulisi korostaa. Vaikka Suomessa ei otettaisikaan käyttöön Hollannin mallia, missä aliurakoitsijoiden verojen maksu on viime kädessä pääurakoitsijan vastuulla, tulisi pääurakoitsijalla olla velvollisuus selvittää, mitkä yritykset toimivat aliurakointiketjussa. Urakkatietojen luovuttamista koskeva ilmoitusvelvollisuus on suunniteltu otettavaksi käyttöön vuodesta 2013 alkaen. Myös kuukausikohtaisen ilmoitusvelvollisuuden ulottamista työntekijätietoihin selvitetään. Mikäli päätoteuttaja ilmoittaisi Verohallinnolle kuukausittain työmaan kaikki työntekijät, jo tämä velvollisuus lisäisi pääurakoitsijan vastuuta selvittää, kenen vastuulla työntekijät ketjussa ovat.

Julkinen verovelkarekisteri

Eräissä EU-maissa yrityksen verovelkatieto on julkinen. Mikäli verovelka olisi, ei vain viranomaisten, vaan myös asiakkaiden ja yhteistyökumppaneiden nähtävissä julkisesta rekisteristä, se lisäisi paineita maksaa verojäämä pois, ja toisaalta lisäisi paineita myös tilaajalle olla käyttämättä sellaista aliurakoitsijaa, joka laiminlyö velvoitteitaan. Tilaaja tai pääurakoitsija voisi rajata sopimusehdoilla alihankinnan ketjuttamista verovelkaisille yrityksille.

4. RAKENNUSALAN KÄÄNNETTY ARVONLISÄVEROVELVOLLISUUS - LAIN VAIKUTTAVUUS

Mikko Penttinen ja Kirsi Ristola. Harmaan talouden selvitysyksikkö. Kirjoitus perustuu ilmiöselvitykseen 5/2011.

Tausta

Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikössä on 13.1.2012 valmistunut väliraportti[12] rakennusalalle säädetyn uuden käännetyn arvonlisäverovelvollisuuden vaikuttavuudesta. Uusi verojärjestelmä on Suomessa otettu käyttöön 1.4.2011 lukien siten, että säädösten voimaantulohetkellä keskeneräisiin projekteihin sovelletaan kuitenkin vanhoja säännöksiä.

Arvonlisäverojen vähennysoikeuteen liittyvien väärinkäytösmahdollisuuksien vähentäminen on ollut mukana ehdotetuissa harmaan talouden torjuntatoimenpiteissä jo vuoden 1996 ensimmäisessä periaatepäätöksessä hallituksen toimintaohjelmaksi talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi. Verohallinto käynnisti vuonna 2008 Raksa-verovalvontahankkeen, jonka havaintojen perusteella yleinen virhe rakennusalan harmaan talouden toimijoilla on ns. tekaistujen kuittien käyttäminen ja aiheettomien arvonlisäverovähennysten tekeminen. Lisäksi rakennusalalla yleisessä aliurakoiden ketjuttamisessa on mahdollista, että ostaja vähentää ostolaskuihinsa sisältyvän arvonlisäveron, mutta myyjä ei veroja kuitenkaan tilitä Verohallinnolle. Käännetyn arvonlisäverojärjestelmän on arvioitu soveltuvan juuri tämän ongelman ratkaisuun. Rakennusalan käännetty arvonlisäverovelvollisuus on otettu käyttöön yhteensä kahdeksassa Euroopan maassa.

Käännetyn arvonlisäverojärjestelmän odotetaan muun muassa vähentävän arvonlisäverojen vähennyksiin liittyviä väärinkäytöksiä, tehostavan arvonlisäverotulojen kertymistä sekä parantavan rehellisten rakennusalan yrittäjien kilpailukykyä suhteessa epärehellisiin toimijoihin. Toisaalta järjestelmän käyttöönottoon odotetaan liittyvän myös haasteita, joita ovat muun muassa siihen liittyvien käsitteiden käytännön määrittely, hallinnolliset kustannukset sekä mahdolliset uudet väärinkäyttömahdollisuudet.

Käännettyä arvonlisäveroa koskevan hallituksen esityksen mukaan uuden järjestelmän arvioidaan lisäävän valtion verotuloja 80–120 miljoonaa euroa vuositasolla.

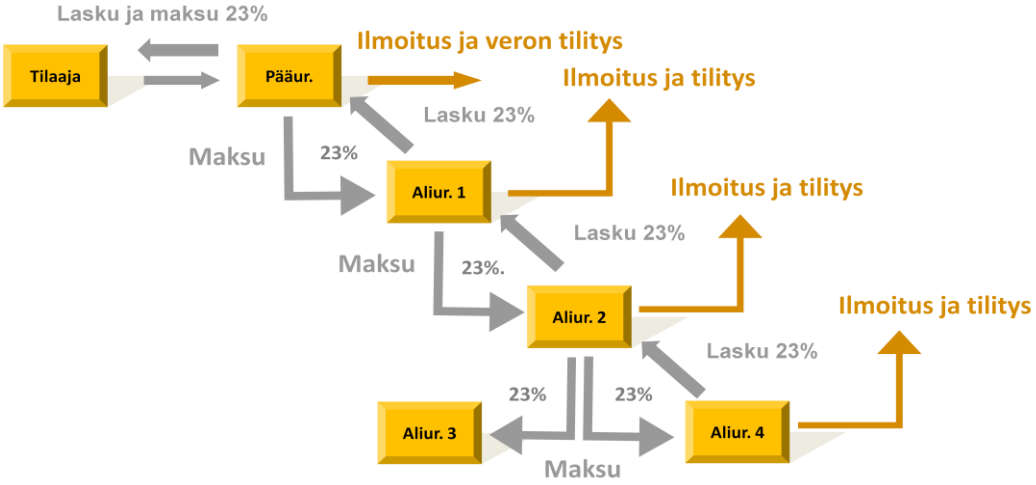
Mistä käännetyssä verovelvollisuudessa on kysymys?

Kysymys on siitä, että uudessa käännetyssä järjestelmässä arvonlisäveron suorittaa rakentamispalvelun ostaja toisin kuin tavanomaisessa järjestelmässä, jossa veron suorittaa myyjä. Rakennusurakkaketjussa tämä tarkoittaa sitä, että pääurakoitsija tilittää Verohallinnolle koko urakkaan sisältyvän rakentamispalveluiden arvonlisäveron. Myynnit urakkaketjussa ovat arvonlisäverottomia, mutta aliurakoitsijat saavat vähentää ostoihinsa sisältyvän arvonlisäveron.

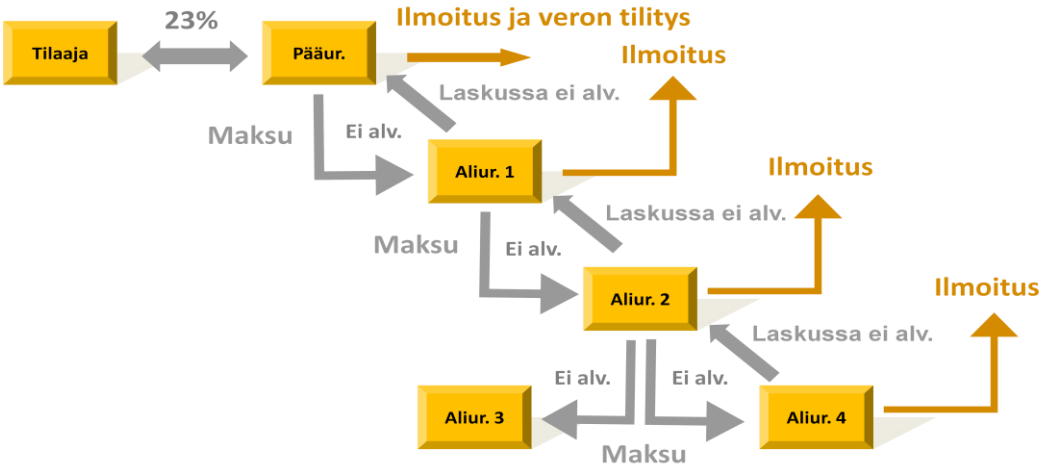
Menettelyä ei sovelleta kaikkeen rakentamistoimintaan. Menettelyä sovelletaan rakentamispalveluiden myyntiin ja työvoiman vuokraukseen rakentamispalveluita varten, kun ostaja on elinkeinonharjoittaja, joka muutoin kuin satunnaisesti myy rakentamispalveluita tai suorittaa kiinteistön luovutuksia. Näin ollen sitä ei sovelleta esimerkiksi rakennustarvikkeiden myyntiin tai silloin, kun ostaja on yksityishenkilö. Seuraavassa kuvassa on mallinnettu tavanomainen ja uusi käännetty arvonlisäverojärjestelmä.

[12] Ilmiöselvitys 5/2011, Väliraportti ”Käännetty arvonlisäverovelvollisuus rakennusalalla - lain vaikuttavuus”

Tavanomainen arvonlisäverojärjestelmä



Käännetty arvonlisäverojärjestelmä



Käännetyn arvonlisäverojärjestelmän vaikutusten arvioinnista

Käännetyn arvonlisäverojärjestelmän vaikutusten arvioimista on vaikeuttanut se, että järjestelmä on ollut voimassa vasta vähän aikaa eikä sen toiminta-ajalta ole vielä kertynyt tarpeeksi ilmoitustietoa eikä tarkastushavaintoja uudistuksen onnistumisen arvioimiseksi. Ongelmana on lisäksi se, että Verohallinnossa on käytössä verotilijärjestelmä, johon lähes kaikki omaaloitteiset velvoitteet mukaan lukien arvonlisäverot kirjataan. Asiakkaat eivät voi itse kohdistaa verotilille suorittamiaan maksuja tietylle veroerälle, vaan ne käytetään lain säätämässä järjestyksessä tilillä olevien velvoitteiden kattamiseksi. Tämän vuoksi verotilijärjestelmästä ei ole helposti suoraan saatavissa tietoja uuden järjestelmän vaikutuksesta verotuottoon verrattuna perinteiseen arvonlisäverojärjestelmään.

Uuden järjestelmän toimivuutta ja vaikutuksia on analysoitu pääasiassa tilastollisin menetelmin. Tehty selvitys perustuu pääosin yritysten kausiveroilmoituksilla antamiin tietoihin. Väliraportissa on tässä vaiheessa kuvattu käännetyn verojärjestelmän laajuutta sekä toimivuutta. Lisäksi selvitykseen on lisätty vähäisiä verotarkastuksesta saatuja tarkastushavaintoja.

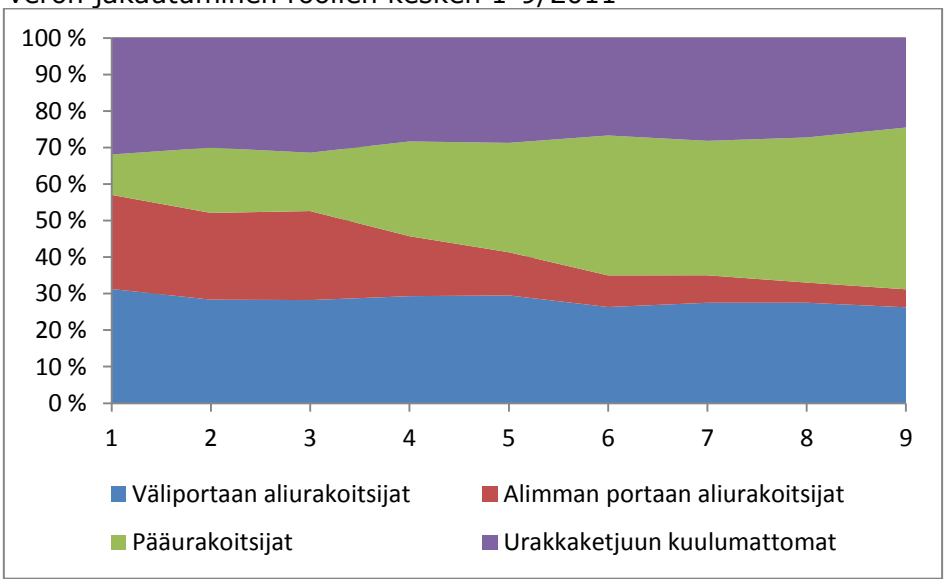
Verouudistuksen laajuus ja toimivuus

Analyysissä on selvitetty muun muassa käännetyn arvonlisäverovelvollisuuden alaisten rakentamispalveluiden ostojen ja myyntien jakautumista kuukausittain rakentamisen toimialalla sekä kaikilla muilla toimialoilla. Analyysin luokitus perustuu Tilastokeskuksen ylläpitämään luokitusjärjestelmään (toimialaluokitus TOL 2008). Analyysijakso on huhtikuusta syyskuuhun 2011. Analyysin perusteella voidaan esimerkiksi todeta, että rakentamispalveluiden myyntien osuus koko myynnistä vuonna 2011 on noussut rakentamisen toimialalla huhtikuun noin neljästä prosentista syyskuun noin kahteenkymmeneen prosenttiin. Syyskuussa rakentamispalveluiden kokonaismyynti oli euromääräisellä tasolla noin 500 miljoonaa. Vastaavat luvut kaikilla toimialoilla yhteensä puolestaan nousivat noin 0,3 prosentista noin kahteen prosenttiin. Kaikkien toimialojen rakentamispalveluiden kokonaismyynti oli syyskuussa noin 685 miljoonaa euroa.

Rakentamispalveluita ostaneiden ja myyneiden yritysten määrästä voidaan todeta, että rakentamispalvelun ostoja tehneiden yritysten lukumäärä nousi elo-syyskuussa noin 10.000 kappaleeseen. Samaan aikaan rakentamispalveluita myyneitä yrityksiä oli noin 21.000 kappaletta.

Tarkastelun syventämiseksi rakennusyritykset jaettiin lisäksi eri rooleihin sen perusteella, missä kohdassa urakkaketjua ne toimivat. Rakennusurakkaketjusta voitiin erottaa pääurakoitsijat, väliportaan aliurakoitsijat, alimman portaan aliurakoitsijat sekä urakkaketjuun kuulumattomat toimijat. Roolijaon tarkoituksena on selvittää ja havainnollistaa sitä, miten käännetty arvonlisäverojärjestelmä muuttaa eri rooleissa olevien toimijoiden arvonlisäveroihin liittyvää maksu- ja ilmoituskäyttäytymistä.

Maksettavan veron jakautuminen roolien kesken 1-9/2011



Kuvasta voidaan havaita muun muassa, että alimman urakkaportaan ilmoittamien maksettavan arvonlisäveron määrä pieneni huomattavasti samaan aikaan kuin pääurakoitsijatason toimijoiden maksettavan veron määrä kasvoi merkittävästi uuden järjestelmän voimaan tulon jälkeen huhtikuusta (4) lukien. Urakkaketjuun kuulumattomien sekä väliportaan aliurakoitsijoiden maksettavan veron määrässä ei tapahtunut merkittävää muutosta.

Lisäksi havaittiin, että negatiivisten arvonlisäveroilmoitusten määrä on kasvanut jyrkästi alimman portaan toimijoilla, mikä oli odotettavaa, koska urakkaketjussa toimivat yritykset eivät tilitä rakennuspalvelumyyntiinsä kohdistuvaa arvonlisäveroa itse, mutta voivat vähentää ostoihinsa sisältyvän arvonlisäveron. Pääurakoitsijatason negatiivisten arvonlisäveroilmoitusten määrä sen sijaan odotusten mukaisesti kääntyi laskuun.

Verotarkastushavainnosta

Koska uudistus on ollut voimassa vasta 1.4.2011 lukien eli vähän aikaa, verotarkastuksia on tehty tähän mennessä vasta muutamia. Verotarkastusyksiköstä on kuitenkin ilmoitettu tähän mennessä kertyneistä havainnosta kausiveroilmoitusten manipulointia sekä tahattomaksi katsottavia virheitä. Havaintoja ei sen sijaan ole ollut ns. bulvaanipääurakoitsijoista, joiden ilmaantumista pidettiin yhtenä riskinä uuden verojärjestelmän valmisteluvaiheessa.

Verouudistuksen riskien arviointia

Verohallinnossa selviteltiin ennen uuden järjestelmän käyttöönottoa siihen liittyviä riskejä. Näitä riskejä on muun muassa se, että pääurakoitsija jättää verot maksamatta. Käännetty arvonlisäverojärjestelmä on suunniteltu siten, että rakennusurakassa pääurakoitsijan tehtävä on tilittää urakkaan liittyvät käännetyn verojärjestelmän piiriin kuuluvat verot. Mikäli pääurakoitsija ei näin toimi, koko ketjun arvonlisäverot menetetään. Vaarana on myös se, että perustetaan ns. bulvaanipääurakoitsijoita, joiden tarkoituksena on jättää verot maksamatta.

Käännettyä verovelvollisuutta sovellettaessa verovelvollinen on ostaja eikä myyjä, kuten tavanomaisessa järjestelmässä. Riskinä voidaan pitää sitä, että ostaja ei ilmoita rakentamispalvelun ostojaan eikä niistä maksettavia veroja. Mikäli rakentamispalvelun ostot ja myynnit ilmoitetaan oikein, tulisi ostojen olla vähintään yhtä suuret kuin myyntien. Analyysissä mukana olleista kuudesta kuukaudesta ainoastaan viimeisen kuukauden (syyskuu) ostot olivat suuremmat kuin myynnit. Asiaa selittää osaksi uuden järjestelmän siirtymäajan haasteet.

Käännetty arvonlisäverovelvollisuus ei vaikuta ostoja koskevaan vähennysoikeuteen. Riskinä on pidetty sitä, että vääränsisältöisten vähennysten määrä kasvaa. Käännetyn verovelvollisuuden luonteeseen kuuluu, että rakennusyritysten keskuudessa negatiivisten alv-ilmoitusten määrä kasvaa.

Riskinä on lisäksi pidetty sitä, että käännettyä verovelvollisuutta ei sovelleta oikein. Vilpilliset yritykset eivät sovella lakia, vaan laskuttavat verollisella laskulla ja jättävät verot maksamatta.

Mainittujen riskien toteutumisesta voidaan tarkastella tulevaisuudessa verotarkastushavaintojen kautta. Verotarkastuskertomuksista saadaan luotettavaa tietoa eri toimijoiden käytöksestä ja käytöksen muutoksesta uuden verojärjestelmän aikana.

Lopuksi

Väliraportissa on pyritty kuvailemaan ensiksikin rakennusalan käännetyn verojärjestelmän laajuutta. Järjestelmän laajuutta on kuvattu tarkastelujaksolla analysoimalla rakentamisen toimialan käännetyn arvonlisäveron myyntien ja ostojen kehitystä ja määrää sekä vertaamalla saatuja lukuja kaikkien toimialojen lukuihin. Lisäksi väliraportissa on analysoitu käännetyn verovelvollisuuden alaisten rakentamispalveluiden myyntien ja ostojen jakautumista eri toimialojen kesken.

Lisäksi selvitettiin sitä, onko järjestelmä lähtenyt toimimaan suunnitellusti. Väliraportin johtopäätös oli se, että näin näyttäisi käyneen. Veronmaksu näyttäisi siirtyneen urakkaketjussa ylemmälle tasolle. Tätä osoittaa muun muassa se, että järjestelmään liittyvien odotusten mukaisesti pääurakoitsijoiden osuus tilitettävien arvonlisäverojen määrästä on kasvanut merkittävästi. Myös pääurakoitsijoiden käännetyn verovelvollisuuden piiriin kuuluvien rakennuspalveluiden ostot ovat lisääntyneet merkittävästi. Ketjun alimman portaan urakoitsijoiden osuus tilitettävien arvonlisäverojen määrästä on samaan aikaan vähentynyt huomattavasti ja käännetyn verovelvollisuuden piiriin kuuluvien rakennuspalveluiden myynti on lisääntynyt olennaisesti. Lisäksi negatiivisten arvonlisäveroilmoitusten lukumäärä oli odotetusti noussut kuukausitasolla.

Verotarkastushavaintoja on toistaiseksi kertynyt erittäin vähän, joten pitkälle vietyjen johtopäätösten tekemiseen on tarkastushavaintojen perusteella suhtauduttava pidättyen.

Harmaan talouden selvitysyksikkö jatkaa käännetyn arvonlisäverojärjestelmän vaikutusten seurantaa vuoden 2012 aikana. Tarkoituksena on selvittää käännetyn alv:n vaikutuksia mm. veropetoksiin. Samalla selvinnee, onko uusia harmaan talouden ilmiöitä asian seurauksena ilmennyt. Lain lyhyen voimassaolon takia näitä asioita voidaan arvioida vasta myöhemmin vuoden 2012 aikana.

5. TYÖELÄKEVAKUUTUSMAKSUPETOS ESITUTKINNASSA

Anne Anttila. Harmaan talouden selvitysyksikkö. Kirjoitus perustuu ilmiöselvitykseen 24/2011.

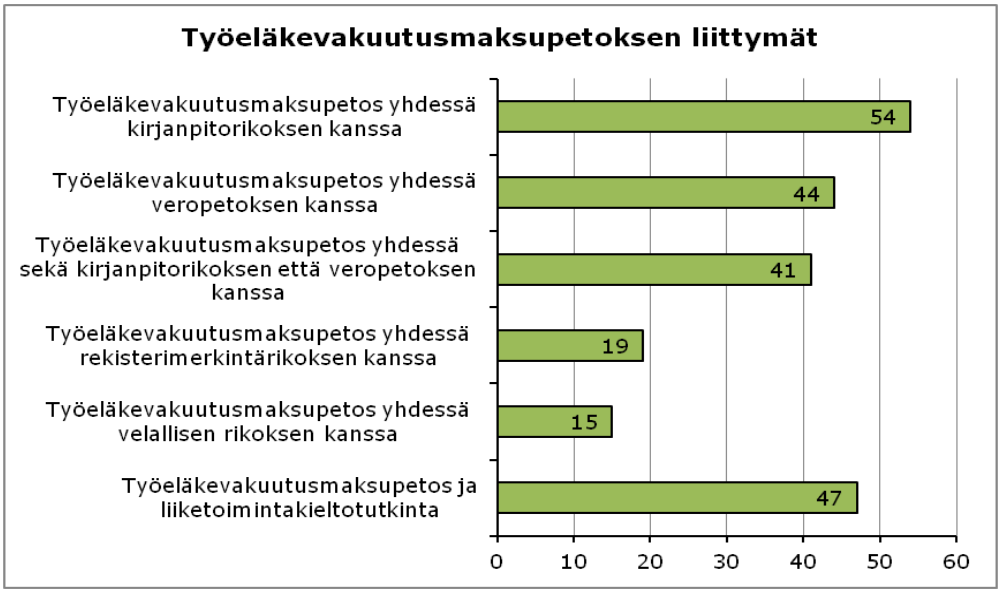
Työeläkevakuutusmaksupetos ja sen törkeä tekomuoto ovat rikosnimikkeitä, jotka lisättiin rikoslain 29 lukuun (rikokset julkista taloutta vastaan) 1.1.2007 alkaen. Vastaavat teot olivat kyllä rikoksia tätä aiemminkin, sillä vuoden 2006 loppuun asti oli voimassa työntekijäin eläkelaki (TEL), jonka 17 k §:ssä oli saman lain mukaisen vakuuttamisvelvollisuuden laiminlyömistä koskeva rangaistussäännös.

Rikosseuraamusten sijaan rikoslain tarkoittamissa vähäisissä rikostapauksissa osa työeläkevakuutusmaksupetoksista voidaan rangaista pelkästään vakuutusmaksun korotuksella. Nämä tapaukset eivät pääsääntöisesti käy lävitse poliisin suorittamaa esitutkintaa vaan ne selvitetään tapauskohtaisesti eläkevakuutusyhtiöissä.

Poliisin esitutkinnan läpikäyneitä työeläkevakuutusmaksupetoksia ja törkeitä työeläkevakuutusmaksupetoksia, joissa tekoaika on aikavälilta 1.1.2007 - 1.8.2011, on ollut yhteensä 67. Näistä 44 on ollut epäiltyjä törkeitä työeläkevakuutusmaksupetoksia ja 23 perusmuotoisia työeläkevakuutusmaksupetoksia. Mainittujen 67 rikosilmoituksen lisäksi 15.8.2011 (jolloin tutkimusaineiston tiedonkeruu poliisiasiain tietojärjestelmästä suoritettiin) esitutkinta oli vielä kesken 36:n tekoajaltaan kyseiselle ajanjaksolle sijoittuvan työeläkevakuutusmaksupetoksen tai sen törkeän tekomuodon kohdalla.

Työeläkevakuutusmaksupetos on yleensä liitännäisrikos

Työeläkevakuutusmaksupetos on otettu esitutkintaan useimmiten poliisin omasta aloitteesta. Poliisi on koonnut kyseisen rikoksen selvittämisessä tarvittavia tietoja yhteistyössä Verohallinnon, Eläketurvakeskuksen ja eri eläkevakuutusyhtiöiden kanssa. Työeläkevakuutusmaksupetoksen esitutkinnan yhteydessä on tutkittu yleensä myös muita kyseisen työnantajan toimintaan liittyneitä rikoksia, tyypillisesti kirjanpitorikoksia ja veropetoksia, ja esitutkinnan yhteydessä on tehty useimmiten myös liiketoimintakiellon edellytysten tutkinta.



Kuvio 1. Tutkimusaineiston työeläkevakuutusmaksupetosten (67 rikosilmoitusta) liittyminen muihin rikosnimikkeisiin ja liiketoimintakieltotutkintaan.

Esitutkinnassa olleet työeläkevakuutusmaksupetokset ovat yleisimmin esiintyneet rakennusalalla (37 rikosilmoitusta). Kuudessa tapauksessa toimiala on ollut maanrakennusala ja neljässä tapauksessa kuljetusala. Muutamalta toimialalta työeläkevakuutusmaksupetosepäilyä on tutkittu kahden yrityksen toimintaan liittyen, mutta muutoin toimialaliittymät ovat olleet yksittäisiä.

Suurin osa tutkimusaineiston tapauksista on liittynyt niin sanotun pimeän työvoiman käyttöön rakennusalalla, mutta myös muilla toimialoilla. Pimeän työvoiman käyttöön liittyen tapauksia voidaan luokitella tekotavoittain lähinnä sen mukaan, miltä osin ja kenelle pimeää palkkaa on maksettu. Valtaosa tutkimusaineiston epäillyistä *törkeistä* työeläkevakuutusmaksupetoksista on liittynyt tapauksiin, joissa on käytetty niin sanottua pimeää työvoimaa.

Muut kuin pimeään työvoiman käyttöön liittyneet esitutkinnan läpikäyneet työeläkevakuutusmaksupetokset ovat esiintyneet pääosin erilaisissa tilanteissa, joissa sittemmin esitutkinnassa on vedottu maksuvaikeuksiin. Työeläkevakuutusmaksuista on saatettu maksaa vain osa ilman työeläkelakeihin pohjautuvaa perustetta. Eräissä esitutkinnassa olleissa tapauksissa työnantaja on pidättänyt palkoista työntekijöiden osuudet eläkevakuutusmaksuista, mutta ei ole tilittänyt rahoja eteenpäin eläkevakuutusyhtiölle vaan on käyttänyt summat lähinnä yrityksen muihin menoihin.

Työeläkevakuutusmaksupetoksella voidaan aiheuttaa huomattavia vahinkoja

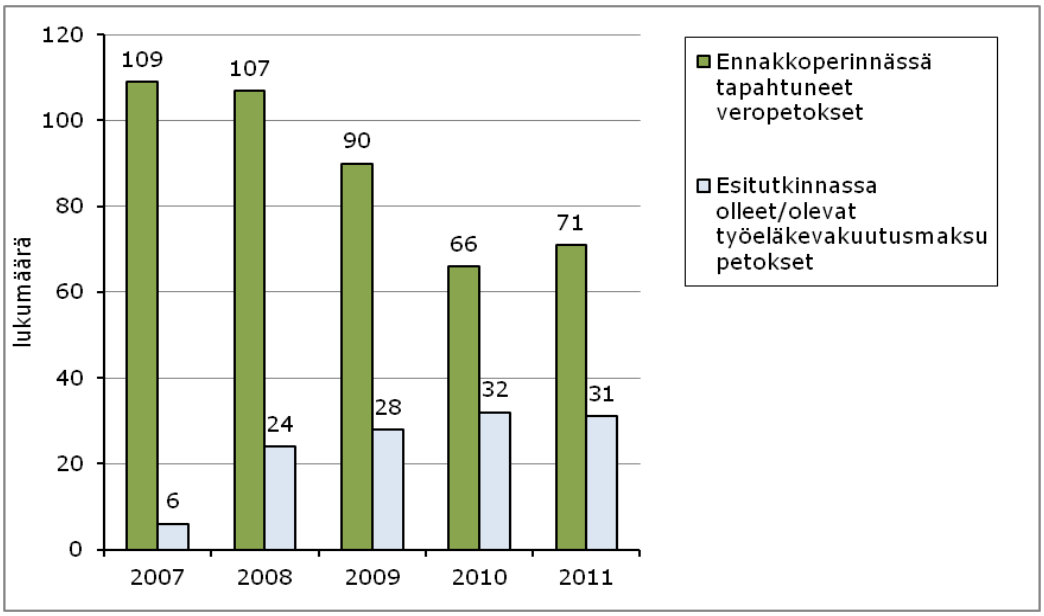
Esitutkinnassa olleella työeläkevakuutusmaksupetoksella on aiheutettu tapauksittain tyypillisesti alle 40 000 euron vahingot. Joissain teoissa vahinkosummat ovat kuitenkin nousseet yli 100 000 euron. Lisäksi esitutkinnassa on ollut tapauksia, joissa osa vahinkosummista kertyy TEL:n aikaiselta ajalta (ennen vuotta 2007) ja, jos nämäkin vahinkosummat huomioidaan, yli 100 000 euron vahinkoja on laskettu olleen 16 työeläkevakuutusmaksupetostapauksessa.

Kaikkiaan 67:stä esitutkinnassa olleesta työeläkevakuutusmaksupetoksesta 65 rikosilmoitusta on siirtynyt syyttäjän syyteharkintaan. Tutkimusaineistoon saatiin kopiot 15 työeläkevakuutusmaksupetostuomiosta, joten vähintään nämä tapaukset ovat ehtineet saada käräjäoikeuden ja ainakin kaksi tapausta lisäksi myös hovioikeuden tuomiot. Tutkimusaineiston tuomioista voidaan todeta, että perusmuotoisesta työeläkevakuutusmaksupetoksesta on tuomittu tyypillisesti ehdolliseen vankeusrangaistukseen. Usean rikosnimikkeen yhdistetyissä tuomioissa törkeästä työeläkevakuutusmaksupetoksesta ja muista tuomioon liittyvistä rikosnimikkeistä on tuomittu ehdolliseen tai ehdottomaan vankeusrangaistukseen. Keskimääräiset tuomitut vahingonkorvaukset ovat olleet perusmuotoisen työeläkevakuutusmaksupetoksen kohdalla 9 774 euroa ja törkeän tekomuodon ollessa kyseessä 54 894 euroa. Kaiken kaikkiaan tutkimusaineiston 15 tuomioistuinratkaisuissa on tuomittu vahingonkorvauksia eläkevakuutusyhtiöille maksettavaksi 586 585 euroa.

Työeläkevakuutusmaksupetoksen esitutkinnan kattavuuteen tulee kiinnittää huomiota

Verrattuna muihin talousrikoksiin ja näistä erityisesti kirjanpitorikoksiin ja veropetoksiin, joihin työeläkevakuutusmaksupetos näyttäisi läheisesti liittyvän, poliisin tutkimia työeläkevakuutusmaksupetoksia on vähemmän kuin olettaisi. Tähän johtopäätökseen päästään myös Verohallinnon poliisille tekemien ennakkoperinnässä tapahtuneiden veropetosten tutkintapyyntöjen lukumäärien kautta. Ennakkoperinnässä tapahtunut veropetoshan on työeläkevakuutusmaksupetoksen kannalta katsottuna varsin mielenkiintoinen, sillä silloin veropetoksessa, eli työntekijöiden ennakkopidätysten laiminlyömisessä, on kysymys samantapaisesta työnantajavelvollisuuksien rikkomisesta kuin työeläkevakuutusmaksupetoksessa.

Oheisessa kaaviossa esitetään Verohallinnon poliisille tekemien ennakkoperinnässä tapahtuneiden veropetosten tutkintapyyntöjen lukumäärät ajalla 1/2007 - 12/2011 (lähde: Verohallinnon tietokanta) ja poliisiasiain tietojärjestelmästä 31.1.2012 otetut kaikkia järjestelmään syötettyjä työeläkevakuutusmaksupetoksia koskevien rikosilmoitusten lukumäärät ilmoituspäiviltä 1.1.2007 - 31.12.2011. Poliisiasiain tietojärjestelmän tietojen osalta nyt esitetyt määrät saattavat vielä jonkun verran muuttua esimerkiksi sen kautta, että jo järjestelmässä olevaan rikosilmoitukseen (joka koskee esimerkiksi veropetosta) tallennetaan myöhemmin myös työeläkevakuutusmaksupetosta koskeva rikosnimike, jos mainittu rikosepäily tulee esitutkinnan kuluessa esille.



Kuvio 2. Verohallinnon poliisille tekemien ennakkoperinnässä tapahtuneiden veropetostutkintapyyntöjen lukumäärät ajalla 1/2007 - 12/2011 ja poliisiasiain tietojärjestelmässä olevien työeläkevakuutusmaksupetoksia koskevien rikosilmoitusten lukumäärät ilmoituspäiviltä 1.1.2007 - 31.12.2011.

Tietämättä sitä, kuinka paljon työeläkevakuutusmaksupetoksia käsitellään ainoastaan eläkevakuutusyhtiöiden toimin vakuutusmaksun korotuksella, on vaikea osoittaa selviä puutteita poliisin esitutkinnan kattavuudessa. Asiaan on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota. Saattaa hyvinkin olla, että työeläkevakuutusmaksupetos ja siihen liittyvä kokonaisuus edellyttää lisää tiedotusta ja koulutusta - ei ainoastaan poliisissa, vaan myös eläkevakuutusyhtiöissä, syyttäjälaitoksessa ja tuomioistuimissa. Lisäksi voi olla tarpeen varmistaa yhteistyön tehokkuus ja toimivuus esimerkiksi Verohallinnon ja Eläketurvakeskuksen välillä ennen kaikkea niissä tapauksissa, joissa todetaan veropetos ennakkoperinnässä.

Pimeän työvoiman käytön johdosta saadun rikoshyödyn vaatiminen valtiolle menetettäväksi

Yleisimmin käytetyn määrittelyn mukaan työeläkevakuutusyhtiö on rikoksen asianomistaja vain siltä osin, kuin pimeät palkat voidaan jälkikäteen kohdistaa tietyille työntekijöille eli työntekijöistä saadaan esimerkiksi esitutkinnan kautta koottua tarkat ansio- ja työntekijätiedot ja työeläkevakuuttaminen voidaan tehdä nimetyssä työeläkevakuutusyhtiössä sekä määrätä va-

kuutusmaksu. Mikäli työntekijät jäävät niin sanotusti pimeiksi, eli tunnistamatta, rikoksella ei ole tältä osin asianomistajaa.

Työeläkevakuutusmaksupetos on virallisen syytteen alainen rikos, joten syyttäjä vaatii asiassa rangaistusta. Jotta rikoksentekijä ei joutuisi tuomittujen vahingonkorvausten suhteen parempaan asemaan tapauksessa, jossa työntekijät jäävät tunnistamatta ja yksilöimättä, tulisi syyttäjän ajaa rangaistusvaatimuksen lisäksi yksilöimättä jääneiden työntekijöiden maksamattomiin työeläkevakuutusmaksuihin perustuvaa vahingonkorvaussummaa tuomittavaksi rikoshyötynä valtiolle menetettäväksi. Eläketurvakeskuksen tietoon ei ole toistaiseksi tullut tapauksia, jossa syyttäjä olisi näin toiminut. Eläketurvakeskus ja eri eläkevakuutusyhtiöt ovat laatineet laskelmia niistäkin maksamattomista työeläkevakuutusmaksuista, jotka ovat perustuneet yksilöimättä jääneiden palkansaajien palkkasummiin, ja kyseiset laskelmat on huomioitu esitutkinnassa sekä liitetty esitutkintapöytäkirjoihin.

Tutkimusaineiston oikeustapauksissa yksilöimättä jääneet työntekijät on pääsääntöisesti huomioitu syyttäjän syytteiden teonkuvauksissa, mutta syyttäjän ajamista vahingonkorvausvaatimuksista yksilöimättömiksi jääneiden työntekijöiden työeläkevakuutusmaksut näyttäisivät puuttuvan. Huomioitavaa on, että vastaavat laskelmat vältettyjen verojen osalta vaikuttaisivat soveltuvan hyvin veropetostuomioiden ja tuomittujen vahingonkorvausten perusteeksi.

Eläkelaitoksissa noudatettavan soveltamiskäytännön yhtenäisyyden varmistaminen

Työnantajalle vakuuttamisen laiminlyömisestä tulevat seuraamukset eivät saisi vaihdella eri eläkelaitoksittain. Tällä hetkellä tilanne näyttäisi olevan se, että kukin eläkevakuutusyhtiö harkitsee itsenäisesti ja omilla perusteillaan, tehdäkö asiassa tutkintapyyntö poliisille epäillystä työeläkevakuutusmaksupetoksesta vai määrätäkö ainoastaan laiminlyöntikorotus. Perusteet, käytännöt ja asiaan liittyvät menettelytavat saattavat vaihdella eläkevakuutusyhtiöittäin. Lainkäytön julkisuuden parantaminen edellä mainituilla osa-alueilla voisi todentaa muun muassa yhdenvertaisuuden toteutumista.

Tutkimusaineiston esitutkintatapausten perusteella vaikuttaisi siltä, että epäiltyjen työeläkevakuutusmaksupetostapausten tutkinta käynnistyy tänä päivänä lähinnä poliisin aloitteesta ja tyypillisesti silloin, kun esitutkinnassa on jo samoihin tekijöihin liittyen muita talousrikoksia. On mahdollista, että tarve esitutkinnan suorittamiselle ja rikosseuraamusten tuomitsemiselle ei olekaan tämän hetkistä suurempi, mutta tilannetta on kuitenkin vaikea todentaa, koska ainoastaan yksittäiset eläkelaitokset tietävät, millaisista työeläkevakuutusmaksulaiminlyönneistä määrätään ainoastaan hallinnollinen seuraamus ja millaisia määriä epäiltyjä työeläkevakuutusmaksupetoksia ylipäätään käsitellään tällä tavoin. Mahdollista on sekin, että eläkelaitokset eivät tunnista rikostunnusmerkistön täyttymistä vielä riittävässä määrin, ja on mahdollista, että esimerkiksi unohdusten ja erehdysten käsittely ei millään tapaa eroa tahallisen, mutta vähäisen teon käsittelystä. Yksilön kannalta katsottuna tällainen lainkäyttö lienee kuitenkin jossain määrin ongelmallista.

Yhden näkökannan vähäiseksi katsottaviin työeläkevakuutusmaksupetoksiin liittyvien säännösten soveltamisen yhtenäistämistarpeelle antaa kahdesti samassa asiassa syyttämisen ja tuomitsemisen kielto (niin sanottu ne bis in idem -kielto). Käytännössä mainittu kielto tarkoittaa muun muassa sitä, että vakuutusmaksun korotus saattaa aiheuttaa sen, että asiassa ei voida enää antaa rikosprosessuaalista tuomiota, mikäli vakuutusmaksun korotus on jo ehtinyt saada lainvoiman. Näin lienee ilmeisesti ainakin tilanteissa, joissa korotus määrätään luonnolliselle henkilölle henkilökohtaisesti. Kielto antanee osaltaan hyvän syyn työeläkevakuutusmaksupetosten lievien tapausten käsittelyn yhtenäistämiselle paitsi eri työeläkelaitosten kesken, niin myös eläkelaitosten ja esitutkintaviranomaisten (käytännössä poliisin) välillä.

6. KOTITALOUSVÄHENNYSTÄ LEIKATAAN – VAIKUTUKSET KYSEENALAISIA

Tutkija Pekka Lith. Kirjoitus perustuu ilmiöselvitykseen 14/2011.

Kotitalouspalvelujen verovähennystä hyödynsi vuonna 2010 ennätysmäärä suomalaisia. Verovähennyksen ehtoja heikennettiin tämän vuoden alussa valtiontaloudellisista syistä. Heikennykset saattavat johtaa kotitalousvähennyksen painottumiseen entistä enemmän hyvätuloisille. Samalla voivat huonontua yritystoiminnan edellytykset kotitalous- ja hoivapalveluja tuottavilla naisvaltaisilla toimialoilla.

Kotitalousvähennyksen arvo oli verohallinnon tilastojen mukaan 410 miljoonaa euroa 2010. Verovähennyksen sai 369 400 henkilöä. Verovähennyksen arvo ja saajien määrä oli toissavuonna suurempi kuin koskaan aiemmin. Suurin hyppäys ylöspäin tapahtui kuitenkin jo vuonna 2009, jolloin verovähennyksen enimmäismäärää nostettiin ja käyttöaluetta laajennettiin.

Verovähennyksestä asuntojen remonttitöiden osuus oli 80 prosenttia, kotitaloustöiden 17 prosenttia ja hoiva- ja hoitotöiden kolme prosenttia. Verovähennys oli verovelvollista kohden keskimäärin 1 100 euroa. Se oli korkein hoiva- ja hoitotöissä (1 270 euroa) ja matalin tavanomaisissa kotitaloustöissä, kuten siivous- tai pihatöissä (642 euroa), mikä johtuu töiden erilaisesta luonteesta.

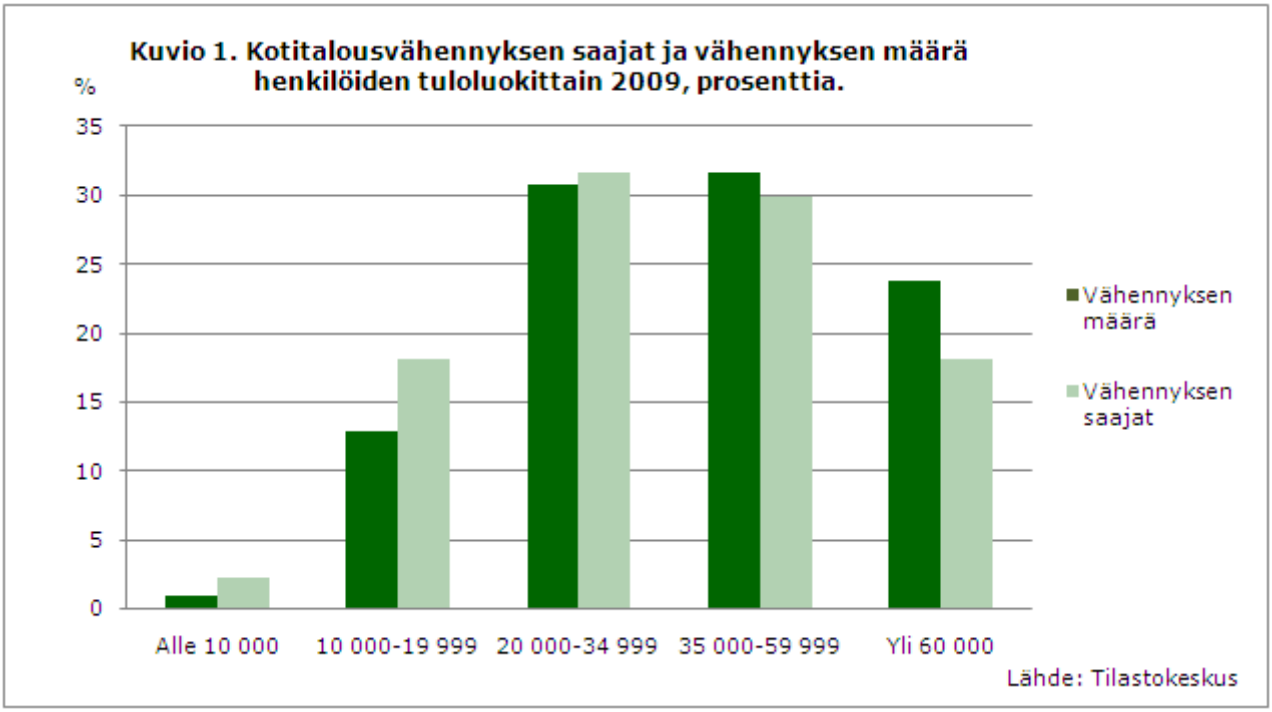
Verovähennyksen asiakaskohtainen arvo on noussut viime vuosina, mihin ovat vaikuttaneet palveluhintojen nousu ja pysyväisluonteisten ostopalvelusuhteiden yleistyminen. Kotitalousvähennyksellä ostetaan enemmän tai säännöllisesti esimerkiksi viikkosiivousta. Myös asenneilmapiiri on muuttunut siten, että ulkopuolista kotitalous- ja hoivatyötä osataan ja on hyväksyttyä ostaa.

Veroetu painottuu hyvätuloisille

Kotitalousvähennystä käyttävät eniten keski- ja hyvätuloiset (Kuvio 1). Vähennystä käyttäneistä oli vuonna 2009 lähes viidennes vähintään 60 000 euroa ansaitsevia ja vähennyksen määrästä heille kohdistui lähes neljännes. Lähes kolmannes tästä ryhmästä oli käyttänyt verovähennystä. 20 000 - 35 000 euroa ansaitsevista näin oli tehnyt vain kahdeksan prosenttia; ryhmän suuruuden vuoksi heitä oli kuitenkin vähennyksen saajista lähes kolmannes, kuten kuviosta 1 ilmenee.

Tulonsaajien kokonaismäärään suhteutettuna ahkerimpia kotitalousvähennyksen käyttäjiä olivat Verohallinnon tilastojen mukaan vuonna 2010 elinkeinonharjoittajat. Vuosina 2006–10 kotitalousvähennyksen määrä ja saajat ovat lisääntyneet suhteellisesti eniten maatilatalouden harjoittajien keskuudessa. Vähennystä ei kuitenkaan voida käyttää töihin, jotka liittyvät elinkeinon harjoittamiseen.

Viime vuosina myös eläkeläiset ovat alkaneet käyttää lisääntyvässä määrin kotitalousvähennystä, mikä on nostanut eläkeläisten osuuden yli neljännekseen verovähennyksen saajista. Tosin heidän osuutensa verovähennyksen rahamäärästä ei ole kohonnut, sillä eläkeläisten hakema kotitalousvähennys on keskimäärin alhaisempi kuin palkansaajilla tai elinkeinonharjoittajilla.



Yli 55 000 palvelujen tuottajaa

Verohallinnon tilastojen mukaan kotitalousvähennyksen alaisia palveluja tuotti 55 400 eri yritystä tai muuta yhteisöä vuonna 2009. Yrityksiä palveluntuottajista oli 53 400 (96 %). Palvelujen kokonaislaskutuksesta yritysten osuus oli 98 prosenttia. Muut palvelujen tuottajat olivat yksityisiä järjestöjä, seurakuntia ja julkisyhteisöjen omistamia organisaatioita.

Kotitalouksia laskutettiin 1,23 miljardilla eurolla arvonlisävero mukaan lukien. Summasta työn osuus oli vajaat 780 miljoonaa euroa. Loppuosa kokonaislaskutuksesta koostui vähennyskelvottomista materiaali- ja muista kustannuksista. Vähennyskelvottomien kustannusten osuus oli rakennuspalveluissa yli 40 prosenttia, mutta kotitalous-, hoiva- ja hoitotöissä noin kymmenen prosenttia.

Yli 80 prosenttia verovähennykseen oikeuttavien palvelujen yritysmuotoisista tuottajista oli vuonna 2009 liikkeen- ja ammatinharjoittajia tai muita mikroyrityksiä, jotka työllistivät alle kolme palkansaajaa. Useimmiten alle kolmen henkilön yrityksissä ei ollut lainkaan ulkopuolisia työntekijöitä, vaan ne työllistivät pelkästään yrittäjän itsensä. Sivu- ja osa-aikainen yrittäjyys on myös melko tavallista.

Kotitalousvähennyksen alaisia työsuorituksia tekevät lähes kaikkien toimialojen yritykset. Yli 50 prosenttia palveluntuottajista on rakennusalan yrityksiä ja niiden osuus kokonaislaskutuksesta on yli 60 prosenttia. Asuntojen ja rakennusten remonttitöitä on teetetty myös kiinteistöpalvelualan, kaupan ja teollisuuden yrityksillä sekä monialaisten maatilojen elinkeinonharjoittajilla.

Naisten yrityksissä verovähennyksellä suurin merkitys

Verovähennyksen alaisten töiden arvonlisäveroton kokonaislaskutus oli keskimäärin vain 1,4 prosenttia yritysten liikevaihdosta vuonna 2009. Palveluja tuotti kuitenkin lähes 13 200 yritystä, joissa kotitalousvähennyksen alaiset työt muodostivat vähintään viidenneksen liikevaihdosta. Noin 5 000 yrityksessä osuus nousi yli 50 prosenttiin, joten erot yritysten välillä ovat huomattavia.

Kotitalousvähennyksen alaisten töiden osuus liikevaihdosta suurenee nopeasti, kun yrityskoko pienenee. 10–49 henkilön yrityksissä liikevaihto-osuus jäi alle kahteen prosenttiin, mutta 1-2 palkansaajan yrityksissä osuus oli runsaat yhdeksän prosenttia liikevaihdosta. Ammatinharjoittajapohjaisissa yrityksissä, joissa ei ollut palkansaajia, liikevaihto-osuus kohosi yli 15 prosenttiin.

Kotitalousvähennyksen alainen palvelumyynti on kaikkein suurinta sosiaali- ja muita henkilökohtaisia palveluja tuottavissa naisten yrityksissä. Muun muassa kotipalvelun toimialalla verovähennyksen alainen palvelumyynti on 40 prosenttia liikevaihdosta. Rakennusalan, teollisuuden ja kaupan yrityksille kotitalouspalvelut ovat useimmiten vain vähämerkityksellistä oheis- ja sivuliiketoimintaa.

Kotitalousvähennys ei ole lisännyt kasvuyrittäjyyttä

Vaikka kotitalousvähennyksen alainen palvelumyynti muodostaa joka kymmenennessä yrityksessä yli 50 prosenttia liikevaihdosta ja joka neljännessä yrityksessä yli 20 prosenttia, järjestelmä ei ole lisännyt Suomessa sanottavasti kasvuyrittäjyyttä. Kotitalousvähennys on tarjonnut työtilaisuuksia lähinnä ammatinharjoittajille tai on synnyttänyt pieniä sivutoimisia yrityksiä.

Tilastollisesti kasvuyrityksiä oli vain 221, mikä muodosti alle puoli prosenttia kaikista kotitalouspalveluja tuottaneista yrityksistä. Kasvuyrityksiksi on määritelty ne vähintään kolmen henkilön yritykset, joiden liikevaihdosta verovähennyksen alaisten palvelujen myynti oli vähintään viidenneksen, ja joissa palkkasumman vuotuinen keskimääräinen kasvuvauhti oli yli 20 prosenttia vuosina 2007–09.

Vaikutuksia epäviralliseen talouteen

Kotitalousvähennys on tuonut tuotannollisen toiminnan piiriin osan kotitalouksissa omatoimisesti ja epävirallisissa verkostoissa (naapurit, tuttavat, sukulaiset) tehdyistä kotitaloustöistä. Tällaisia ovat esimerkiksi siivous, pihatyöt ja lumenluonti. Lisäksi rekisteröidyn tuotannon piiriin on siirtynyt osa ei-rekisteröidystä harmaasta taloudesta, jossa ei makseta veroja ja työnantajamaksuja.

Verovähennyksen vaikutuksista pimeän työn määrään ei ole kuitenkaan Suomessa luotettavia tutkimustuloksia, mutta maidemme samankaltaisuuden vuoksi asiaa voi lähestyä Ruotsin verohallinnon tekemien selvitysten pohjalta. Siellä vastaavantyyppinen kotitalouspalvelujen verovähennys on pienentänyt harmaata taloutta kotitaloustöissä ja remonttipalveluissa laskennallisesti noin kymmenen prosenttia.

Verovähennys on vähentänyt myös Suomessa kotitalouspalvelujen harmaata taloutta. Vähemmälle huomiolle on jäänyt se, että itse kotitalousvähennysjärjestelmään voi sisältyä väärinkäytösmahdollisuuksia, vaikka työt teetettäisiin kuitilla. Palvelunostaja voi esimerkiksi hakea verovähennystä ostamastaan palvelusta, joka todellisuudessa on täysin tai osaksi verovähennyksen ulkopuolella.

Palvelunostaja ja työsuorittaja voivat myös keskenään sopia järjestelyistä, joissa materiaaleja ja tarveaineita merkitään vähennyskelpoisiksi palvelutöiksi. Palvelunostajat voivat hakea verovähennystä myös kokonaan tekaistujen työsuoritusten perusteella. Väärinkäytösten paljastumisriskiä pienentävät kotitalousvähennyksen alaisten työsuoritusten suuri määrä ja viranomaisten rajalliset voimavarat.

Verovähennystä höylättiin rajusti

Kotitalousvähennyksen vuotuinen enimmäismäärä pienentyi tuloverolain muutoksella 3 000 eurosta 2 000 euroon vuoden 2012 alusta lukien. Samalla vähennyskelpoisen työn kustannusosuus aleni 60 prosenttista 45 prosenttiin, jos työn on suorittanut yleishyödyllinen yhteisö tai ennakkoperintärekisteriin merkitty yritys. Yhtä alhaalla työn kustannusosuus ei ole ollut vuoden 2003 jälkeen.

Kotitalousvähennyksen leikkaukset ovat hallitusneuvotteluissa sovitun mukaisia. Ne menivät pidemmälle kuin mitä valtiovarainministeriön verotyöryhmä esitti vuoden 2010 lopulla valmistuneessa raportissaan. Leikkausten taustalla ovat huolet verotulojen riittävyydestä ja valtion velkaantumisesta.

Etenkin kotitalous- ja hoiva-alan yritykset pelkäävät, että kotitalousvähennyksen ehtojen heikennykset vähentävät pienten siivousliikkeiden ja hoiva-alan yritysten työtilaisuuksia. Yrittäjille toteutetut leikkaukset tulivat jossain määrin yllätyksenä, mikä saattaa johtaa yritysten toiminnan lopettamiseen ja työpaikkojen menetyksiin. Myös yritysten uusperustanta vähenee.

Yritystoiminnan edellytyksiä heikentää varsinkin vähennyskelpoisen työkustannusosuuden aleneminen 15 prosenttiyksiköllä, sillä työn osuus palvelujen kokonaiskustannuksista on kotitalous- ja hoivatöissä usein yli 90 prosenttia. Asuntojen remonttipalveluissa leikkausten vaikutusta vaimentaa se, että työkustannusten osuus on niissä lähtökohtaisesti pienempi.

Heijastusvaikutuksia palvelutuotantoon ja tulonjakoon

Osa kotitalousvähennyksen alaisia palveluja tuottavista yrityksistä tuottaa kunnille kotipalveluja tai niihin liittyviä tukipalveluja ostopalveluina tai palvelusetelijärjestelmän kautta. Verovähennysjärjestelmä on helpottanut myös kuntien sosiaalikeskusten taakkaa tuottamalla palveluja esimerkiksi hyväkuntoisille vanhuksille, jotka eivät vielä tarvitse säännöllistä kunnallista kotipalvelua.

Kuitenkin pienillä paikkakunnilla ja haja-asutusalueella kotitalousvähennyksen ehtojen heikennykset voivat merkitä yritystoiminnan lopettamisia, sillä palveluseteliasiakkaat eivät aina riitä korvaamaan menetettyjä asiakassuhteita. Tämä johtaa siihen, että kuntien on palkattava toimintansa lopettaneiden yksityisten palveluntuottajien tilalle uutta omaa henkilökuntaa, mikä ei ole niille helppo tehtävä.

Verovähennyksen ehtojen heikennykset voivat aiheuttaa kielteisiä tulonjakovaikutuksia. Verovähennys kasautuu entistä enemmän hyvätuloisille. Leikkaukset tuskin muuttavat hyvätuloisten käyttäytymistä, jolloin ulkopuolisen siivoustyön ja muun kotitaloustyön ostamisesta tulee ylellisyyspalvelu ja kotitalousvähennyksestä voi muodostua ”piikavähennys”, jolla lisätään hyvätuloisten ostovoimaa.

Kehittämisen painopistettä hoito- ja hoivapalveluihin

Hoito- ja hoivapalvelujen osalta kotitalousvähennystä kannattaisi pikemmin parantaa kuin heikentää. Näissä palveluissa verovähennyksellä on myönteisiä yhteiskunnallisia ulkoisvaikutuksia, palveluille on paljon piilevää kysyntää ja ne tukisivat osaltaan kuntien sosiaalikeskusten toimintaa tuottamalla ennaltaehkäiseviä palveluja muun muassa lapsiperheille ja vanhustalouksille.

Esimerkiksi lyhytaikaiselle lastenhoitoavulle lapsiperheissä on paljon tarvetta. Lastenhoidon järjestäminen asioiden hoitamiseksi voi olla joskus vaikeaa puhumattakaan vanhempien pienistä virkistymishetkistä. Kotitalousvähennys voisi tuoda helpotusta myös kotona yksin asuville vanhuksille ja heidän omaishoitajilleen.

Kotitalousvähennystä voisi kehittää siten, että hoito- ja hoivapalvelussa verovähennyksen vuotuinen enimmäismäärä tai työkustannusosuus olisi suurempi, kuin muissa verovähennyksen alaisissa palveluissa, jos palveluntuottaja on rekisteröity sosiaalipalvelujen tuottajaksi tai on ilmoituksenvaraisia avohuollon arvonlisäverottomia sosiaalipalveluja tuottava yksityinen palveluntuottaja.

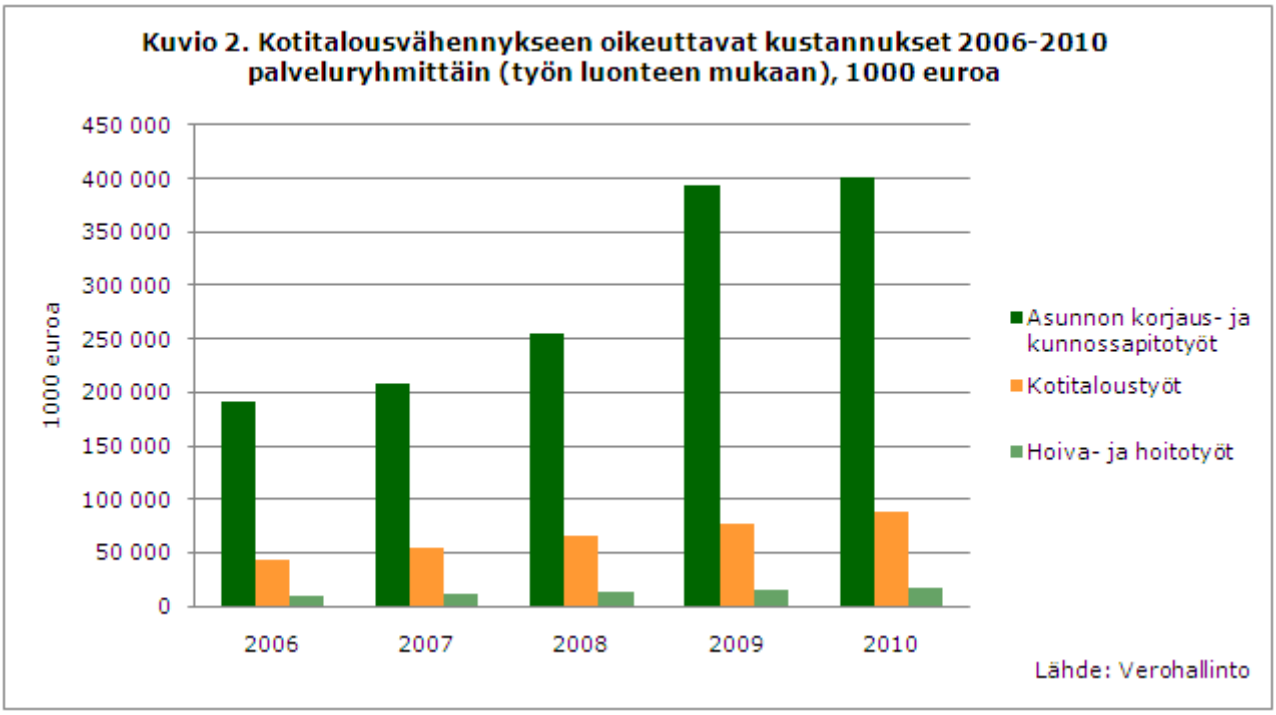
Järjestelmää voisi uudistaa myös siten, että yli 75-vuotiaalle ostetusta hoito- ja hoivapalvelusta lapsi tai lapsenlapsi voisi tehdä kotitalousvähennyksen ilman, että se vähentäisi täysimääräisesti palvelunostajan oman kotitalousvähennyksen enimmäismäärää. Tämä lisäisi yhteiskunnassa sosiaalista vastuunkantoa ja vähentäisi kuntien palvelutuotantoon suuntautuvaa rasitusta.

Ruotsin laskutusmalli tehostaisi järjestelmää

Kotitalousvähennyksen ehtojen parannukset hoiva- ja hoitopalveluissa ja laajennukset määrättyihin kotona annettaviin arvonlisäverottomiin terveyspalveluihin, kuten jalkojen hoitoon, voitaisiin rahoittaa palauttamalla asuntojen korjauksiin ja kunnossapitoon suuntautuvan kotitalousvähennyksen vuotuinen enimmäismäärä lähemmäksi ennen vuotta 2009 ollutta 1 150 euron vuotuista tasoa.

Nykyään hoiva- ja hoitopalvelujen osuus kotitalousvähennyksestä on vain kolme prosenttia. Sitä vastoin remonttipalvelujen osuus on 80 prosenttia, minkä vuoksi niiden verovähennysosuutta voisi pienentää lukuun ottamatta pientalojen energiatehokkuutta ja lämmitystapamuutoksia koskevaa verovähennystä, jolla on katsottu olevan ekologisesti myönteisiä yhteiskunnallisia ulkovaikutuksia (Kuvio 2).

Suomessa kotitalouspalvelujen verovähennysjärjestelmää voitaisiin tehostaa siirtymällä Ruotsin kotitalousvähennysjärjestelmässä käytettyyn laskutusmalliin, jolloin verovelvollinen palvelunostaja saisi välittömästi ennakollisen verovähennyksen maksaessaan palveluntuottajalle tehdyn työn osuudesta vain 55 prosenttia tai osuuden sen mukaan, mitä hänellä on verovähennysoikeutta jäljellä.



Seuraavaksi palveluntuottaja hakisi ennakollisen kotitalousvähennyksen Verohallinnolta ostajan puolesta erillisellä hakemuksella. Kun maksu on suoritettu palveluntuottajan pankkitilille, Verohallinto toimittaisi asiasta ilmoituksen palvelunostajalle. Järjestelmässä tiedot liikkuisivat palveluntuottajan, verohallinnon ja palvelun käyttäjän välillä pääosin sähköisiä tietoverkkoja pitkin.

Laskutusmalli yksinkertaistaisi verovähennysjärjestelmää ostajan kannalta, millä on merkitystä, sillä kasvava osa kotitalousvähennyksen käyttäjistä on ikääntyviä kansalaisia. Järjestelmää voisi edelleen yksinkertaistaa luopumalla palvelunostajan 100 euron omavastuuosuudesta. Myös elinkeinoelämä suhtautuisi uuteen malliin myönteisesti, jos järjestelmästä ei aiheudu merkittävää lisätyötä ja asiakasvirta kasvaa.

Viranomaisille laskutusmalli tarjoaisi mahdollisuuden järjestelmän massavalvontana tapahtuvaan etukäteisseurantaan, sillä kotitalousvähennysjärjestelmä saattaa sisältää monentyyppisiä väärinkäytöksiä. Tiedot kotitalousvähennyksestä monipuolistuisivat samalla, kun palvelunostajista ja -tuottajista voitaisiin tuottaa aiempaa tarkempia ja ajantasaisempia tilastoja eri käyttäjien tarpeisiin.

7. VEROHALLINNON ILMIANNOT

Markus Kartano. Harmaan talouden selvitysyksikkö. Kirjoitus perustuu ilmiöselvitykseen 2/2011.

Verohallintoon saapuu kirjeitse, puhelimitse ja internetin kautta runsaslukuinen määrä kansalaisten, yrityksien tai muiden viranomaisten tekemiä ilmiantoja, jotka koskevat tyypillisesti epäiltyä verovilppiä, veronkiertoa, harmaan talouden toimintaa tai suoranaisia talousrikoksia. Noin kolme neljäsosaa ilmiannoista saapuu yksityishenkilöiltä.

Harmaan talouden selvitysyksikössä tutkittiin vuoden 2011 aikana pääkaupunkiseudulla sekä Kaakkois-Suomessa käsiteltyjen ilmiantojen määrää ja niiden sisältöä. Selvitys ei siis kata kaikkia Verohallintoon saapuneita ilmiantoja, vaan perustuu otokseen. Selvityksessä kartoitettiin, ovatko ilmiannot johtaneet mm. verotarkastuksen suorittamiseen ja minkälaisia harmaan talouden ilmiöitä niistä on todettavissa.

Ilmiantojen määrä ja verotarkastuskattavuus

Selvityksessä tarkasteltiin saapuneita ilmiantoja ajanjaksolla 2001 - 4/2011. Näihin sisältyi myös internetin kautta tulleita ilmiantoja. Otokseen kuuluneiden ilmiantojen määrä oli 7 164 kpl. Ilmiannoista on ollut mahdollista tunnistaa ja yksilöidä yhteensä 6 269 yritystä tai yrityshenkilöä, joihin on kohdistunut yhteensä 1203 verotarkastusta vuosina 2002 - 2011. Ilmiantotapausten tarkastuskattavuus on ollut noin 19 %.

Arviolta noin puolet verotarkastuksista on suoritettu tai aloitettu ennen ilmiannon saapumista. Ilmiannoista lähtöisin oleviksi verotarkastuksiksi voidaan tulkita 636 verotarkastusta eli 10,1 % ilmiantokohteiden määrästä. Lisäksi on suoritettu 216 ilmiannoista lähtöisin olevaa, mutta hallinnollisesti valvontamenetelmältään verotarkastusta kevyempää valvontakäyntiä. Suoritetuista verotarkastuksista 65 % on kohdistunut osakeyhtiöihin.

Yrityksiä koskevat ilmiannot ovat useimmiten kohdistuneet rakennus- ja kaupanalan kohteisiin. Tulojen salaaminen, ohimyynti ja pimeän työvoiman käyttö korostuvat ilmiannoissa. Muita ilmiannoissa usein toistuvia toimialoja ovat mm. siivousala, käytettyjen autojen kauppa sekä internetissä tapahtuva sähköinen kauppa. Kolmasosalla ilmiantokohteista toimiala on tuntematon. Luokitelluista ilmiannoista valelaskutusta koski 677 tapausta ja sähköistä kauppaa 425 tapausta.

Taulukko 1: Ilmiannot jaoteltuna ilmiantotyypin mukaisesti

Ilmiantotyyppi	**Ilmiannot**	**Osuus**	**Kohteet**	**Tarkastukset**	**Ei toimenpiteitä**	**Harmaa talous**	**Maksuunpanoesitys €**
Kuittikauppa	88	1 %	87	12	1	6	2 790 290
Ohimyynti	378	5 %	280	22	6	11	2 095 564
Pimeä työvoima	1 415	20 %	1 293	101	19	42	9 947 685
Tulojen salaaminen	2 868	40 %	2 480	133	31	56	4 012 797
Väärien tietojen antaminen	645	9 %	548	46	12	7	1 909 925
Ei luokiteltu	1 770	25 %	1 581	322	71	120	15 041 499
Yhteensä	**7 164**	100 %	**6 269**	**636**	**140**	**242**	**35 797 760**

Suoritetut verotarkastukset ilmiantotyypeittäin

Ilmiannoista seuranneissa 636 verotarkastuksessa toimenpiteitä on esitetty yhteensä 496 tapauksessa (78 %) ja maksuunpanoesitysten yhteismäärä on noin 36 miljoonaa euroa. Verotarkastuksessa arvioitiin 12 % tarkastetuista kirjanpidoista epäluotettaviksi ja 12 %:lla kirjanpito puuttui kokonaan. Yli 60 % ilmiannoista koski tulojen salaamista tai pimeää työvoimaa.

Suurin osa eli 65 % verotarkastuksista on kohdistunut osakeyhtiöihin. Verotarkastuksien maksuunpanoesityksistä osakeyhtiöiden osuus on yli 28 miljoonaa euroa eli 79 % maksuunpanoesityksien kokonaismäärästä.

Suoritetuista verotarkastuksista 38 % on luokiteltu harmaan talouden tapauksiksi ja verotarkastukset ovat usein johtaneet arvioverotusesityksen tekemiseen erityisesti tuloverotuksessa ja arvonlisäverotuksessa.

Harmaata taloutta on ilmiantotapauksissa löytynyt lähes kaksinkertainen määrä verrattuna kaikkiin Suomessa suoritettuihin verotarkastuksiin, joissa harmaata taloutta on esiintynyt keskimäärin 20 %:ssa verotarkastuksista.

Taulukko 2: Suoritettujen verotarkastusten virhetyypit ilmiantokohteissa

	Lkm / Euro	Osuus tarkastetuista
Tarkastuksia	636	
Harmaa talous	242	38 %
Pimeitä työntekijöitä	34	5 %
Pimeiden työntekijöiden lkm	934	
Kirjanpito epäluotettava	74	12 %
Kirjanpito puuttuu	74	12 %
Arvioesitys ALV	114	18 %
Arvioesitys EPL	55	9 %
Arvioesitys VÄLITÖN	133	21 %
Arvioesitys MAATALOUSVER	1	0 %
Arvioesitys MUU VEROTUS	3	0 %
Kuittikauppa	25	4 %
Kuittikauppa €	16 765 094	

Ilmiantokohteiden maksupuutteet ja konkurssivaiheet

Loppuvuonna 2011 kaikkien ilmiantokohteiden kokonaisverovelan määrä oli 171 miljoonaa euroa ja 33 %:lla ilmiantokohteista oli verovelkaa. Joka viidennen ilmiantokohteen verovelan määrä ylitti 10 000 euroa. Yhteensä 19 % ilmiantokohteista on lopettanut toimintansa. Lopettaneiden yritysten yhteenlaskettu verovelka oli yli 43 miljoonaa euroa.

Verotarkastetuista ilmiantokohteista 23 % on lakannut ja 51 %:lla tarkastetuista ilmiantokohteista on verovelkaa. Joka viidennellä yrityksellä on ollut konkurssivaiheita.

8. TYÖNTEKIJÄKOHTAINEN TYÖNANTAJASUORITUSTEN ILMOITTAMINEN RUOTSISSA

Kirsti Yli-Halla. Harmaan talouden selvitysyksikkö. Kirjoitus perustuu ilmiöselvitykseen 46/2011.

Ruotsissa esitetään siirryttäväksi työntekijäkohtaiseen työnantajasuoritusten ilmoittamiseen kuukausittain vuoden 2013 alusta. Pakollinen kuukausikohtainen ilmoittaminen on käytössä jo Tanskassa, Hollannissa, Saksassa, Unkarissa ja Virossa. Myös Norjassa ollaan siirtymässä kuukausikohtaiseen ilmoittamiseen. Asiasta on laadittu Ruotsissa selvitys Månadsuppgifter - snabbt och enkelt (SOU 2011:40)[13]. Selvitys sisältää ehdotuksen uudeksi menettelyksi ja arvioita uudistuksen kautta saatavista hyödyistä.

Miksi kuukausikohtainen ilmoittaminen?

Palkat, palkkiot, eläkkeet, päivärahat ja muut veronalaiset etuudet ilmoitetaan nykyisin Ruotsin verohallinnolle saajakohtaisesti kerran vuodessa tammikuussa jätettävällä vuosi-ilmoituksella. Ilmoitusvelvollisuus koskee Ruotsissa toimivia työnantajia, työttömyyskassoja, vakuutuslaitoksia ja kaikkia muita yhteisöjä, jotka maksavat veronalaisia korvauksia. Selvityksessä esitetään, että palkansaajakohtaiset valvontatiedot edellä mainituista suorituksista tulisi ilmoittaa kuukausittain. Samalla vuosi-ilmoituksesta luovuttaisiin. Pääomatulojen ilmoittaminen jäisi kuitenkin edelleen vuosi-ilmoituksen kautta tapahtuvaksi.

Kun palkkatiedot nykyisin ilmoitetaan verohallinnolle kerran vuodessa vasta palkanmaksuvuoden päätyttyä, tiedot eivät ole enää ajantasaisia siinä vaiheessa, kun ne ovat muiden viranomaisten saatavilla. Vanhentuneet tulotiedot saattavat johtaa virheellisiin maksu- ja korvauspäätöksiin, jos vuosiansiot vaihtelevat. Työnantajien kannalta ilmoittaminen yksinkertaistuu, kun tiedot annetaan yhdellä lomakkeella verohallinnolle, joka välittää ne edelleen muille viranomaisille. Eri viranomaisten tarkistusmahdollisuudet lisääntyvät ja tarve oikaista tehtyjä päätöksiä vähenee, kun korvaukset perustuvat ajantasaiseen tietoon.

Miten ilmoitus annetaan ja mitä se sisältää?

Kuukausi-ilmoitukset tulisi esityksen mukaan jättää elektronisesti Ruotsin verohallinnon internet-palveluun. Asiassa sovellettaisiin kuitenkin erityistapauksissa kahden vuoden siirtymäaikaa. Työnantaja voisi halutessaan lähettää kuukausi-ilmoituksen automaattisesti palkanlaskentaohjelman kautta tai vaihtoehtoisesti jättää ilmoituksen verohallinnon sähköisellä lomakkeella. Ilmoitus olisi jätettävä palkanmaksukuukautta seuraavan kuukauden 12. päivään mennessä, ja mikäli palkanmaksukertoja on useita kuukaudessa, voidaan ilmoitus antaa jokaiselta palkanmaksukerralta erikseen. Verohallinto laskee tiedot yhteen työntekijöittäin ja kuukausittain.

Kuukausittain annetut ilmoitukset tulisivat sisältämään samat tiedot kuin vuosi-ilmoituksella on ilmoitettu, mutta kuukausi-ilmoituksella annettaisiin lisäksi eriteltynä tiedot sairasajan palkasta ja muista sairaslomaan tai vanhempainvapaaseen liittyvistä korvauksista. Mikäli korvauksia maksetaan joko takautuvasti tai etukäteen, tulee ilmoitukseen merkitä, miltä ajalta korvaukset maksetaan. Tarkkaa työskentelyaikaa tai työstä poissaoloja ei esitetä ilmoitettavaksi kuukausi-ilmoituksella, mutta sosiaaliturvalainsäädännön uudistusta pohtiva komitea tulee vielä myöhemmin ottamaan kantaa asiaan omassa mietinnössään.

[13] http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/166892

Työntekijällä olisi ehdotuksen mukaan mahdollisuus tarkistaa verohallinnon sähköisestä palvelusta sähköisen tunnistautumisen kautta, että työnantaja on ilmoittanut palkan ja pidätetyn veron oikein. Tiedot olisivat tarkistettavissa kuukauden kuluttua palkanmaksusta. Menettely lisäisi työntekijän oikeusturvaa.

Miten eri viranomaiset hyötyvät kuukausikohtaisista ilmoituksista?

Nykyinen vuosi-ilmoitukseen perustuva ilmoitusvelvollisuus on säädetty verotusta varten, mutta uusi kuukausittain annettava työntekijäkohtainen ilmoitus palvelisi myös muita viranomaisia. Asiakkaan kannalta palvelu paranisi ja etuuksien takaisinperintä vähenisi. Sosiaaliturvan legitimiteetti vahvistuisi. Ruotsissa on arvioitu, että kuukausikohtainen ilmoittaminen laskisi työnantajien kustannuksia, kun ilmoituksia maksetuista palkoista ei tarvitse antaa kuin yhdelle viranomaiselle ja vuosi-ilmoituksista luovutaan. Sosiaaliturvaan liittyvissä korvauksissa arvioidaan syntyvän mittavia säästöjä, kun tietojen oikeellisuus paranee ja virheellisiin tulotietoihin perustuvat korvaukset vähenevät.

Verohallinto

Verohallinnon tavoitteena on, että asiakkaat maksavat oikeat verot oikeaan aikaan. Työntekijäkohtainen ilmoittaminen kuukausittain auttaa toteuttamaan tätä tavoitetta. Verohallinnon vastaanottamien ilmoitusten määrä moninkertaistuisi, mutta samalla osa tehtävistä jäisi pois, kun vuosi-ilmoitusta ei enää anneta, eikä kuukausi- ja vuosi-ilmoitusten vertaamista enää tarvita. Työmäärä jakautuu tällöin tasaisesti koko vuodelle.

Verohallinnon valvontamahdollisuudet paranevat, jos palkkatiedot saataisiin juoksevasti kuluvalta vuodelta. Tietoja voidaan verrata valvontakäynneillä tehtyihin havaintoihin ja ilmoituspuutteet ja muut virheet voitaisiin havaita aikaisemmin. Myös ns. pimeä työvoima olisi mahdollista havaita nykyistä aikaisemmassa vaiheessa.

Sairausvakuutuskassa (Försäkringskassan)

Sairausvakuutuksen päiväraha perustuu hakijan tuloihin, minkä vuoksi korvausta hakevan on liitettävä hakemukseensa palkkatodistus. Mikäli päivärahaa haetaan uudestaan muuttuneiden tulojen perusteella, vakuutuskassa tarkistaa syyn muutokseen työnantajalta. Kun työnantaja hakee korvausta työntekijälle maksetusta sairausajan palkasta, työnantajan on lähetettävä tiedot maksetusta palkasta vakuutuskassalle. Työntekijäkohtainen ilmoittaminen kuukausitasolla nopeuttaisi korvausten käsittelyä, kun vakuutuskassa saisi uusimmat tiedot automaattisesti eikä erillisiä kyselyjä työntekijälle tai työnantajalle tarvitsisi tehdä kuin poikkeustapauksissa. Myös jälkikäteinen valvonta helpottuisi.

Ulosottovirasto

Palkan ulosmittauksessa ulosottoviranomainen selvittää velallisen tuloja ja työsuhdetta ja tarvitsee siten tiedot työnantajasta ja maksetusta palkasta sekä muista korvauksista. Velallinen saattaa vaihtaa työnantajaa välttääkseen palkan ulosmittauksen. Ulosottoviranomaisten on vaikea selvittää työnantajaa, ellei velallinen halua sitä ilmoittaa. Mikäli palkkatiedot ilmoitettaisiin verohallintoon kuukausikohtaisesti, ja tiedot olisivat välittömästi ulosoton käytettävissä, työnantajan selvittäminen helpottuisi. Ulosotto pystyisi toimimaan nopeammin ja toimittamaan palkan ulosmittauksen, eikä tiedusteluja työnantajille tarvitsisi tehdä nykyisessä laajuudessa.

Kunnallinen sosiaalitoimi

Tulotiedot tarkistetaan, kun asiakas hakee kunnallisia sosiaalietuuksia. Ajantasainen tarkistusmahdollisuus tehostaisi valvontaa ja vähentäisi takaisinperintää.

Maahanmuuttovirasto

Turvapaikanhakijalla on tietyin edellytyksin oikeus päivärahaan. Päivärahaa on haettava kirjallisella hakemuksella, jossa ilmoitetaan tiedot hakijan mahdollisista tuloista. Maahanmuuttovirasto voisi tarkistaa kuukausitason ilmoituksista reaaliaikaisesti, onko henkilöllä tuloja.

Työttömyyskassat

Työttömyysturvan takaisinperintään ei ole tarvetta, jos voidaan havaita ajoissa, että henkilön tulot ovat suuremmat kuin avustuksia hakiessa.

Syyttäjälaitos

Päiväsakkojen oikean määrän selvittäminen perustuisi uudempiin tietoihin ja virheiden mahdollisuus vähenee, jos palkkatiedot olisivat saatavissa jo kuukausi palkanmaksun jälkeen.

Tietoturvakysymykset

Selvityksessä esitetään, että Ruotsin verohallinto vastaanottaa kuukausi-ilmoitukset ja lähettää tiedot edelleen muille viranomaisille ns. suorasiirtona. Kuukausi-ilmoitusten sisältämät tiedot ovat salassa pidettäviä verotustietoja ja verotietojen salassapitovelvollisuus koskee myös tiedot vastaanottavaa viranomaista. Työttömyyskassat, jotka eivät ole viranomaisia, saavat kuukausi-ilmoitustiedot pyydettäessä sähköisesti. Sosiaaliviranomaiset saavat tiedot vain yksittäisistä tukea hakeneista asiakkaista. Tiedonsaanti on rajoitettu, koska tietoja luovutettaessa muille kuin viranomaisille on haluttu korostaa tietoturvaa ja henkilötietojen suojaa.

9. RUOTSIN HENKILÖSTÖPÄIVÄKIRJA - PERSONALLIGGARE

Kirsti Yli-Halla. Harmaan talouden selvitysyksikkö. Kirjoitus perustuu ilmiöselvitykseen 42/2011.

Ruotsissa astui voimaan 1.1.2007 Laki verovalvonnasta tietyillä aloilla (2006:575), mikä sisältää säännökset henkilöstöpäiväkirjan pitämisestä. Lain mukaan ravintola- ja kampaamoalalla on pidettävä työssä olevasta henkilökunnasta jatkuvaa päiväkohtaista luetteloa (personalliggare). Ravintoloilla tarkoitetaan myös kahviloita, pizzerioita, katukeittiöitä, pitopalveluyrityksiä, henkilöstöruokaloita ja noutoruokamyymälöitä. Lain ulkopuolelle jäävät ammatinharjoittajat ja ns. yhden miehen yhtiöt, joissa työskentelee vain yrittäjä itse, hänen puolisonsa tai alle 16-vuotiaat lapset.

Päiväkirjaan tulee merkitä:

- Yrityksen nimi ja yritystunnus
- Toimitiloissa työskentelevän henkilön nimi ja henkilötunnus
- Kellonajat milloin henkilökunnan vuorot alkavat ja päättyvät

Henkilöstöpäiväkirja on säilytettävä kaksi vuotta verovuoden päättymisen jälkeen. Päiväkirjan on oltava toimitiloissa saatavilla veroviranomaisten tarkastusta varten. Veroviranomainen voi tehdä valvontakäynnin ja pyytää henkilökuntaa todistamaan henkilöllisyytensä. Valvontakäynti voidaan suorittaa ennalta ilmoittamatta.

Mikäli päiväkirjassa on vakavia puutteita, sitä ei ole säilytetty säädettyä aikaa, sitä ei esitetä tarkastettavaksi tai sitä ei ole lainkaan pidetty, voidaan määrätä tarkastusmaksu 10 000 kruunua. Lisäksi voidaan määrätä tarkastusmaksu 2 000 kruunua jokaisesta työntekijästä, jota ei ole merkitty päiväkirjaan. Toistuvista virheistä maksu voidaan korottaa 20 000 kruunuun.

Ruotsin veroviranomaisten mukaan verohallinnolle ilmoitetut palkat ravintola-alalla ovat lisääntyneet henkilöstöpäiväkirjan käyttöpakon seurauksena 1,5 miljardilla kruunulla. Työpaikkojen määrä on lisääntynyt 4 000 - 6 000:lla. Liikevaihdon ja palkkojen kasvun taustalla vaikuttavat myös suhdannevaihtelut: palvelujen kysyntä kasvaa korkeasuhdanteessa. Lainsäädäntömuutosten vaikutukset voidaan todeta vasta pitkällä aikavälillä.

Elinkeinorakenteesta johtuen työntekijöiden pimeää työtä ei voida pitää erityisenä riskinä kampaamoalalla. Ruotsissa henkilöstöpäiväkirjaa eivät ole velvollisia pitämään yksityisyrittäjät, jotka eivät käytä ulkopuolista työvoimaa. Jos vastaavanlainen lainsäädäntö otettaisiin käyttöön Suomessa, tarkoittaisi tämä sitä, että valtaosa parturi-kampaamoista vapautettaisiin näistä säännöksistä. Käytännössä tämä voisi merkitä, että parturi- ja kampaamoala jäisi Suomessa kokonaan lain soveltamisen ulkopuolelle.

Rakennusalalla pyritään torjumaan harmaata taloutta ja pimeitä palkkoja 1.1.2012 alkaen käyttöön otetulla kuvalliseen henkilökorttiin liitettävällä veronumerolla. Henkilöstöpäiväkirja olisi ravintola-alalla vastaavankaltainen uudistus, joka lisäisi riskiä jäädä kiinni pimeän työn tekemisestä. Ravintola-alalla päiväkohtainen henkilöstöluettelo yhdessä tyyppihyväksyttyjen kassakoneiden käyttöpakon ja kuitinantopakon kanssa vaikeuttaisi sekä pimeiden palkkojen rahoittamista että niiden maksamista.

Jotta laki olisi toimiva ja uskottava, sitä tulee myös valvoa. Mikäli Suomessa otettaisiin käyttöön vastaava säännös, tulisi samanaikaisesti luoda valvontajärjestelmä. Jo nykyisellään anniskelupaikkojen tarkastuksissa selvitetään myös henkilökunnan määrää ja työvuoroja. Alkoholilain 21c §:n mukaan anniskelupaikassa tulee toiminnan laajuus ja laatu huomioon ottaen olla riittävästi henkilökuntaa tehokkaan valvonnan ja järjestyksenpidon toteuttamiseksi. Lupaviranomaiselle tulee esittää henkilökunnan määrää ja tehtäviä koskeva suunnitelma.

Tilanne Suomessa

Henkilöstöpäiväkirjaa vastaavia säädöksiä löytyy myös työaikalaista (1996/605). Työsuojeluviranomaiselle on pyydettäessä toimitettava jäljennös työaikakirjanpidosta, työajan tasoittumisjärjestelmästä ja työvuoroluettelosta. Työaikalakia rikkova työnantaja voidaan tuomita työaikarikkomuksesta rikoslain 47 luvun 2 §:n nojalla.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto tekee vuositasolla noin 500 työsuojelutarkastusta majoitus- ja ravitsemistoimialan yrityksiin. Valvontahavaintojen mukaan noin 60 %:ssa yrityksistä on työaika- ja palkkakirjanpidon sekä työvuorolistojen pitämisessä puutteita tai ne puuttuvat kokonaan. Puutteet koskevat sekä suomalalaistaustaisia yrittäjiä, että ulkomaalaistaustaisia yrittäjiä. Tarkastuksen yhteydessä yrittäjiä tyypillisesti ohjeistetaan työaikalain säädöksien noudattamisessa.

Ruotsissa seuraamukset voidaan määrätä hallinnollisesti, kun Suomessa rangaistussäännökset edellyttävät esitutkintaa, syytettä ja tuomioistuinkäsittelyä. Raskas prosessi johtaa siihen, ettei asiaa useinkaan viedä eteenpäin eikä seuraamuksia tuomita, vaikka alkoholilain tai työaikalain vaatimia työvuorolistoja ei olisi pidetty tai esitetty tarkastettavaksi. Valvonta tehostuisi, jos laiminlyöntimaksu voitaisiin määrätä hallinnollisena tarkastusmaksuna kenttäkäynnin yhteydessä ilman rikosoikeudellista prosessia.

10. LYHYESTI

Veronumerolaki on hyväksytty Eduskunnassa

Eduskunta on hyväksynyt hallituksen esityksen laiksi veronumerosta ja rakennusalan veronumerorekisteristä (9.12.2011/1231). Laki on tullut voimaan 15.12.2011. Järjestelmän on tarkoitus lähteä käytännössä toimimaan vuoden 2012 syksyn aikana tarvittavien muiden eri säädösmuutosten ja asetusten tultua voimaan.

Veronumerorekisterin käyttötarkoitus on lain mukaan rakennusalalla toimivien henkilöiden henkilötunnisteen oikeellisuuden valvonta sekä työnantajan ja työntekijän verotukseen liittyvien velvollisuuksien valvonta. Laki kuuluu osana hallituksen harmaan talouden vastaisiin torjuntatoimenpiteisiin ja veronumeromenettelyn tarkoitus on varmistaa se, että jokainen työturvallisuuslain tarkoittamalle *yhteiselle rakennustyömaalle* työskentelemään tuleva on merkitty Verohallinnon rekisteriin ennen työnteon alkua. Yhteisellä työmaalla tarkoitetaan työmaata, jossa työskentelee samaan aikaan tai peräkkäin eri työnantajien palveluksessa olevia henkilöitä ja työ voi vaikuttaa toisten henkilöiden turvallisuuteen ja terveyteen. Lisäksi edellytetään, että joku työnantajista käyttää työmaalla pääasiallista määräysvaltaa (pääurakoitsija). Veronumeroa koskeva sääntely ei tule sovellettavaksi omakotirakentajiin tai vapaa-ajanasuntoa rakentaviin yksityishenkilöihin.

Verohallinnon ylläpitämään veronumerorekisteriin merkitään henkilön nimi ja suomalainen henkilötunnus sekä hänelle Verohallinnon asiakastietokantaan tallennettu veronumero. Veronumero muodostuu 12 numerosta koostuvasta numerosarjasta. Henkilöä koskevat tiedot merkitään rekisteriin henkilön itsensä, työnantajan tai esim. päätoteuttajan pyynnöstä. Verohallinto voi myös oma-aloitteisesti merkitä henkilöä koskevat tiedot rekisteriin. Veronumero on pysyvä eikä se muutu, vaikka henkilö rekisteristä poistamisen jälkeen merkittäisiin rekisteriin uudelleen.

Rekisterin käyttö järjestetään sähköisen liittymän avulla siten, että kuka tahansa voi henkilön nimen ja rekisterinumeron avulla varmistua siitä, että henkilö on merkitty veronumerorekisteriin. Pelkän nimen tai rekisterinumeron avulla rekisteriä ei voi käyttää.

Veronumero parantaa työmailla työskentelevien identifiointia sekä mahdollistaa avoimen kontrollimahdollisuuden muille työmailla työskenteleville. Mm. toimeksiantajat voivat veronumeron avulla varmistua siitä, että työmaalle kulkuluvan saaneen alihankintayrityksen työntekijä on Verohallinnon tiedossa. Kontrollimahdollisuudella on arvioitu olevan merkittävä ennaltaehkäisevä vaikutus työmaiden harmaaseen talouteen.

Käytännössä veronumero toimitettaisiin työnantajan tietoon useimmissa tapauksissa sähköisesti suoraan Verohallinnosta, mutta myös joissain tapauksissa työntekijän omasta toimesta esimerkiksi verokorttiin tulostettuna tai muulla erillisellä asiakirjalla tunnistekortin antajalle toimitettavaksi.

Jokaisen rakennustyömiehen henkilökohtainen veronumero merkitään myös työturvallisuuslain tarkoittamaan kuvalliseen henkilön yksilöivään tunnisteeseen eli ns. tunnistekorttiin ja se tulee olla jokaisella työmaalla työskentelevällä aina näkyvillä työmaalla liikuttaessa. Velvoitteen laiminlyönti on sanktioitu työturvallisuuslaissa työturvallisuusrikkomuksena.

Tilaajavastuulain rakentamistoimintaa koskevat muutokset

Työ- ja elinkeinoministeriön asettama tilaajavastuulain muutoksia pohtinut kolmikantainen työryhmä julkaisi joulukuussa 2011 hallituksen esityksen muotoon kirjoitetun työryhmämietinnön[14], joka koskee tilaajavastuulain selvitysvelvollisuuden sisällön muuttamista, laiminlyöntimaksun korottamista rakennusalalla sekä rakennusalan sopimussuhteen vakiintumista koskevien kohtien tarkistamista.

Tilaajavastuulain muutoksella pyritään ensisijaisesti torjumaan harmaata taloutta rakentamistoiminnassa. Lakimuutosesitystä perustellaan myös sillä, että tällä hetkellä suurin osa tilaajan selvitysvelvollisuudesta rajataan pois toiminnan ja sopimussuhteen vakiintumisen perusteella. Vakiintuneisuuden selvittäminen on vaikeaa ja vakiintunut sopimussuhde ei tuo varmuutta siitä, että sopimuskumppani on hoitanut lakisääteiset velvoitteensa. Tilaajavastuulain rakentamistoimintaa koskevilla muutoksilla pyritään myös siihen, ettei lakisääteisten velvoitteiden laiminlyönnillä yritys voisi saada kilpailuetua rehellisesti toimiviin yrityksiin nähden.

Työryhmän keskeiset ehdotukset:

Vakiintuneisuus-kohdasta luopuminen. Rakennustoiminnassa olisi jatkossa annettava tilaajavastuulain mukaiset selvitykset ja todistukset vaikka sopimuspuolen toiminta olisi vakiintunutta aiempien sopimussuhteiden johdosta. Tämän katsotaan selkeyttävän lain soveltamista. Muutoksella saadaan selvitysvelvollisuuden piiriin vuodessa yli 100 000 sopimusta, jotka muutoin rajautuisivat lain soveltamisen ulkopuolelle. Tällä hetkellä toiminta katsotaan vakiintuneeksi, jos sopimuspuoli on harjoittanut liiketoimintaa vähintään kolme vuotta.

Selvitysvelvollisuuden laajentaminen. Jatkossa vaaditaan todistus tapaturmavakuutuksen ottamisesta. Tämä tarkoittaa sitä, että sopimuspuolen olisi toimitettava tilaajalle 12 kuukauden välein laissa mainittu todistus.

Seuraamusjärjestelmän kehittäminen. Työryhmä ehdottaa säädettäväksi rakentamistoimintaa koskevan korotetun laiminlyöntimaksun. Ehdotuksen mukaan korotettu maksu voitaisiin määrätä, jos tilaaja on tehnyt sopimuksen liiketoimintakiellossa olevan tahon kanssa tai tietoisena siitä, että sopijapuoli ei täytä lakisääteisiä velvoitteitaan. Korotettu laiminlyöntimaksu olisi vähintään 16 000 euroa ja enintään 50 000 euroa.

Työryhmämietinnön mukaan ehdotetut lakimuutokset eivät aiheuta kohtuutonta hallinnollisen taakan kasvua tai suuria kustannuksia yrityksille. Kustannuksia rajoittavat huomattavasti sähköiset tietojenhankintajärjestelmät, jotka ovat rakentamistoiminnassa yleisesti käytössä.

Tehty muutosehdotus sisältyy valtioneuvoston 19.1.2012 hyväksymään tehostettuun harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelmaan vuosille 2012 - 2015. Lakiehdotusten on tarkoitus tulla voimaan 1. päivänä heinäkuuta 2012.

[14] Tilaajavastuulain rakentamistoimintaa koskevat muutokset – työryhmän mietintö http://www.tem.fi/index.phtml?C=98033&s=2086&xmid=4724

Verottajan tehovalvonnassa paljastui vakavia puutteita rakennustyömaiden harmaan talouden vastaisissa käytännöissä

Verohallinnon verotarkastusyksikkö toteutti loppuvuonna 2011 rakennusalan valtakunnallisen työmaakäynteihin perustuvan tehovalvontakampanjan. Kampanjan toteuttamiseen osallistuivat kaikki Verohallinnon yksiköt sekä aluevalvontaviranomaisen työsuojelutarkastajia.[15]

Viikon mittaisessa tehovalvonnassa valvottiin kaikkiaan 312 rakennustyömaata. Valvontakäynnit paljastivat, että Rakennusteollisuus RT Ry:n kanssa sovitut harmaan talouden vastaiset menettelyt olivat käytössä vain noin joka viidennellä tarkastetulla työmaalla. Harmaan talouden vastaisiin menettelyihin kuuluvat mm. kuvalliset tunnisteet työmaalla, rakennustyömaan kaikkien työntekijöiden ja heidän työnantajiensa tunnistaminen sekä tietojen jatkuva ylläpito. Sähköisessä muodossa toteutettu kulkulupajärjestelmä oli käytössä 49 prosentilla tarkastetuista työmaista. Joka viidennellä työmaalla on puutteita tilaajavastuulain noudattamisessa.

Valvontakäyntien aikana saatiin tietoja yli 2 000 urakkaketjussa toimivasta rakennusalan yrityksestä. Ulkomaalaisia yrityksiä löytyi alle sata. Tarkastetuista n. 11 000 työntekijöistä ulkomaalaisia oli koko maassa hieman yli 17 prosenttia. Uudellamaalla joka neljäs työntekijä oli ulkomaalainen.

Vuonna 2008 käynnistyneen rakennusalan toimialatarkastuksen eli ”Raksa-08-hankkeen” tiimoilta on valmistunut 2 852 verotarkastusta, joiden seurauksena on maksuunpantu veroja yli 145 miljoonaa euroa. Harmaata taloutta on löydetty noin 30 prosentissa tarkastuskohteista.

[15] Lähde: Verohallinto 11.1.2012. kts. http://www.vero.fi/fi-FI/Tietoa_Verohallinnosta/Lehdistotiedotteet/Verottajan_tehovalvonnassa_paljastui_vak(19607)