

# Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuminen rakennus- sekä majoitus- ja ravitsemisalalla -työryhmän mietintö

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja  
Kilpailukyky  
17/2011



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ  
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET  
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY



# Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuminen rakennus- sekä majoitus- ja ravitsemisalalla -työryhmän mietintö

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja

Kilpailukyky

17/2011



<b>Tekijät   Författare   Authors</b>	<b>Julkaisuaika   Publiceringstid   Date</b> Maaliskuu 2011
Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjumiseksi rakennuslalla sekä majoitus- ja ravitsemisalalla toimenpiteitä valmisteleva työryhmä Puheenjohtaja Raimo Luoma Sihteeri Jan Hjelt	<b>Toimeksiantaja(t)   Uppdragsgivare   Commissioned by</b> Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy
	<b>Toimielimen asettamispäivä   Organets tillsättningsdatum   Date of appointment</b> 9.11.2010
<b>Julkaisun nimi   Titel   Title</b>	Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuminen rakennus- sekä majoitus- ja ravitsemisalalla -työryhmän mietintö
<b>Tiivistelmä   Referat   Abstract</b>	Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 9.11.2011 työryhmän valmistelemaan toimenpiteitä talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjumiseksi rakennuslalla sekä majoitus- ja ravitsemisalalla. Työryhmä luovutti mietintönsä 31.3.2011 työ- ja elinkeinoministeriölle. Toimeksiantonsa mukaisesti työryhmä arvio harmaan talouden torjumiseksi käytössä olevien toimenpiteiden toimivuutta ja esittää jatkovalmisteltavaksi toimenpiteitä, joilla tehostetaan nykyjärjestelmiä. Rakennuslalla ehdotetaan otettavaksi käyttöön veronumero ja siihen liittyvät tilaajan ja päätoteuttajan ilmoitusvelvollisuudet. Jatkossa rakennuspalveluita ostavan tilaajan olisi ilmoitettava Verohallinnolle verovalvontaa varten tarpeelliset tiedot aliurakoitsijasta ja urakkasummasta. Rakennushankkeen päätoteuttajan olisi ilmoitettava kuukausittain Verohallinnolle työmaalla työskentelevien työntekijöiden ja itsenäisten työsuorittajien verotuksen ja työnantajavelvoitteiden valvontaa varten tarpeelliset tiedot. Lisäksi työryhmä ehdottaa useita rakennuslalla koskevia muutoksia nk. tilaajavastuulakiin, jolla pyritään parantamaan lain toimivuutta. Jatkossa rakennuslalla tilaajan olisi aina toiminnan vakiintuneisuudesta tai sopimustoiminnan vakiintuneisuudesta huolimatta pyydettävä tilaajavastuulain edellyttämät selvitykset. Selvitysvelvollisuuden sisältöä ehdotetaan laajennettavan siten, että tilaajan olisi selvitettävä sopimuskumppanilta myös tapaturmavakuutuksen ottaminen sekä eläkevakuutusten ja tapaturmavakuutusten voimassaolo ja vakuutettujen määrä. Myös tilaajavastuulain selvitysvelvollisuuteen liittyvien tietojen saamista ehdotetaan parannettavaksi usealla eri tavalla. Vakavampien tilaajavastuulain rikkomusten osalta työryhmä ehdottaa, että rakennuslalla otettaisiin käyttöön korotettu laiminlyöntimaksu. Tällaisia olisivat tilanteet, jossa tilaaja tekee sopimuksen liiketoimintakiellossa olevan kanssa tai vaikka hänen on täytynyt tietää, että sopimuksen toisella osapuolella ei ole tarkoitus täyttää sopimuspuolena ja työnantajana lakisääteisiä velvoitteitaan. Lisäksi jatkossa yritys, jolle on määrätty korotettu laiminlyöntimaksu, olisi tietyin edellytyksin suljettava ulos julkisista hankinnoista. Työryhmä esittää majoitus- ja ravitsemisalalla jatkoselvitetäväksi tyyppihyvaksytytjen kassakoneiden käyttöönottoa sekä tilaajavastuulain soveltamisalan laajentamista koskemaan itsenäisiä työsuorittajia majoitus- ja ravitsemisalalla. Alkoholilakia tullaan lähiaikoina kokonaisuudessa uudistamaan. Työryhmä on nostanut esille harmaan talouden torjunnan kannalta tärkeitä seikkoja, jotka tulisi ottaa huomioon uudistuksen valmistelussa. Alkoholilain uudistuksen yhteydessä luvanvaraisen anniskelutoiminnan ja sen kanssa kilpailevan laittoman toiminnan tunnusmerkit tulisi määritellä mahdollisimman yksiselitteisesti. Alkoholivalvonnan toimivaltuudet tulisi säätää riittävän laajoiksi ja lakiin tulisi lisätä mahdollisuus käyttää hallinnollista laiminlyöntimaksua. Anniskeluluvanhaltijan omistussuhteiden muutoksista tulisi jatkossa ilmoittaa kahden viikon kuluessa tapahtumasta. Valmistelussa tulisi myös selvittää mahdollisuudet alkoholijuomien ostojen ja varastoinnin kirjanpidon tehokkaan valvonnan toteuttamiseksi. Lisäksi työryhmä ehdottaa, että ilman anniskelulupaa ravitsemistoimintaa harjoittavien pitopalveluyritysten ja tilausravintoloiden valvontaa tehostetaan jo ennen alkoholilain uudistamista. Samalla tiedotetaan yleisölle luvattoman ja luvallisen toiminnan rajoista ja seuraamuksista, joita alkoholijuomien luvattomasta nauttimisesta seuraa. Työryhmä ehdottaa, ettei rakennuslalla sekä majoitus- ja ravitsemisalalla saisi jatkossa maksaa palkkaa käteisenä. Lisäksi työryhmä ehdottaa valvontaresursseja lisättäväksi molemmilla aloilla.
	Työ- ja elinkeinoministeriön yhdyshenkilö: Työelämä- ja markkinaosasto/Jan Hjelt, puh. 010 604 8940
<b>Asiasanat   Nyckelord   Key words</b>	
<b>ISSN</b> 1797-3562	<b>ISBN</b> 978-952-227-517-2
<b>Kokonaissivumäärä   Sidoantal   Pages</b> 61	<b>Kieli   Språk   Language</b> Suomi, finska, finnish
<b>Julkaisija   Utgivare   Published by</b> Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	Vain sähköinen julkaisu Endast som elektronisk publikation Published in electronic format only



# Työ- ja elinkeinoministeriölle

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 9 päivänä marraskuuta 2010 työryhmän valmistelemaan toimenpiteitä talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjumiseksi rakennuslalla sekä majoitus- ja ravitsemisalalla. Työryhmän tuli saada työnsä valmiiksi 31.3.2011 mennessä.

Työryhmän keskeisenä tehtävänä oli arvioida harmaan talouden torjumiseksi käytössä olevien toimenpiteiden toimivuutta rakennus- sekä majoitus- ja ravitsemisalalla sekä arvioinnin pohjalta tehdä mahdolliset ehdotukset tavoitteiden tehokkaammaksi saavuttamiseksi mainituilla aloilla. Erityisesti työryhmän oli arvioitava, onko tarpeen muuttaa tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annettua lakia (1233/2006).

Työryhmän puheenjohtajaksi nimettiin ylijohtaja Raimo Luoma työ- ja elinkeinoministeriöstä, varapuheenjohtajaksi lainsäädäntöjohtaja Pasi Järvinen työ- ja elinkeinoministeriöstä ja jäseniksi neuvotteleva virkamies Olli Sorainen ja vanhempi hallitussihteeri Päivi Kantanen työ- ja elinkeinoministeriöstä, hallitussihteeri Tapani Aaltela ja hallitusneuvos Ismo Tuominen sosiaali- ja terveysministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Jukka Vanhanen valtiovarainministeriöstä, projektipäällikkö Janne Marttinen Verohallinnosta, lainopillinen asiamies Markus Äimälä Elinkeinoelämän keskusliitto EK:sta, johtaja Rauno Vanhanen Suomen Yrittäjät ry:stä, työmarkkinajohtaja Tapio Kari Rakennusteollisuus RT ry:stä, varatoimitusjohtaja Veli-Matti Aittoniemi Matkailu- ja ravintolapalvelut MaRa ry:stä, lakimies Anu-Tuija Lehto Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK:sta, lakimies Inka Douglas Toimihenkilökeskusjärjestö STTK:sta, II puheenjohtaja Kyösti Suokas Rakennusliitto ry:stä ja yhteiskuntasuhteiden sihteeri Hanna Kuntsi Palvelualojen ammattiliitto PAM ry:stä.

Työryhmän sihteerinä toimi hallitussihteeri Jan Hjelt työ- ja elinkeinoministeriöstä.

Työryhmä kuuli työnsä aikana asiantuntijana ylitarkastaja Olavi Kärkkäistä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvirasta.

Työryhmä kokoontui työnsä aikana 10 kertaa. Työryhmän saatua työnsä valmiiksi se jättää kunnioittaen yksimielisen mietintönsä työ- ja elinkeinoministeriölle.

Helsingissä 31 päivänä maaliskuuta 2011

Raimo Luoma

Pasi Järvinen

Päivi Kantanen

Ismo Tuominen

Janne Marttinen

Rauno Vanhanen

Veli-Matti Aittoniemi

Inka Douglas

Hanna Kuntsi

Olli Sorainen

Tapani Aaltela

Jukka Vanhanen

Markus Äimälä

Tapio Kari

Anu-Tuija Lehto

Kyösti Suokas

Jan Hjelt



# Sisältö

Työ- ja elinkeinoministeriölle.....	5
<b>1 Johdanto</b> .....	9
1.1 Harmaan talouden tilannekuva.....	9
1.2 Työryhmän toimeksianto ja työn lähtökohdat.....	9
1.3 Valmistelusta, toimenpide-ehdotuksista ja jatkotyöstä.....	11
<b>2 Rakennusala</b> .....	13
2.1 Veronumeron käyttöönotto ja yrityksen ilmoitusvelvollisuus urakkatiedoista ja työntekijätiedoista.....	13
2.2 Tilaajavastuulain toimivuuden parantaminen.....	20
2.2.1 Selvitysvelvollisuuden sisällön muuttaminen.....	21
2.2.2 Rakennusala koskevat korotetut sanktiot.....	25
2.2.3 Toiminnan ja sopimussuhteen väkiintuminen -kohtien tarkistaminen.....	28
2.2.4 Rekisterien toimivuuden ja tietojensaannin parantaminen....	32
2.3 Valvonnan tehostaminen.....	39
2.3.1 Tilaajavastuutarkastusresurssien lisääminen ja kohdentaminen.....	40
2.3.2 Viranomaisten tiedonsaantioikeuksien laajentaminen.....	41
2.3.3 Käteisenä maksettavien palkkojen kieltäminen.....	42
2.3.4 Omakotitalorakentajien ilmoitusvelvollisuus käytetyistä urakoitsijoista.....	43
2.4 Muita työryhmän käsittelemiä kehitysehdotuksia.....	44
2.4.1 Rakennusalan luvanvaraisuus.....	44
2.4.2 Tilaaajan vastuu alihankkijoiden velvoitteista.....	46
2.4.3 Järjestöjen kanneoikeus.....	46
<b>3 Majoitus- ja ravitsemisala</b> .....	47
3.1 Ohimynnin ehkäiseminen.....	47
3.1.1 Tyyppihyväksytyt kassakoneet.....	47
3.1.2 Palkkojen maksu tilille.....	49
3.2 Valvonnan tehostaminen.....	50
3.2.1 Alkoholinanniskelua koskevat säännökset ja niiden valvonta.....	50
3.2.2 Resurssien lisääminen.....	54
3.2.3 Lainsäädännön yhteensovittaminen.....	55
3.3 Tilaajavastuulain soveltamisalan laajentaminen majoitus- ja ravitsemisalalla.....	55
3.4 Majoitus- ja ravitsemisalan harmaan talouden torjuntastrategia....	56
<b>4 Kansainvälinen yhteistyö</b> .....	58



# 1 Johdanto

## 1.1 Harmaan talouden tilannekuva

Talousrikollisuuden ja harmaan talouden aiheuttamat vahingot kansantaloudelle ovat mittavia. Harmaan talouden torjunta on tärkeää sekä toimivien työmarkkinoiden että yritysten välisen tasavertaisen kilpailun kannalta.

Harmaan talouden torjuntaan ja vähentämiseen on Suomessa pyritty muun muassa talousrikostorjuntaohjelmilla, viranomaisten välisellä yhteistyöllä, valvonnalla, lainsäädännöllä ja sen kehittämällä.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta käynnisti keväällä 2009 tutkimuksen, jonka tarkoituksena oli arvioida Suomen harmaan talouden kokonaisuus euromääräisesti ja prosentuaalisesti. Tutkimus nimeltään ”Suomen kansainvälistyvä harmaa talous” on julkaistu sähköisesti tarkastusvaliokunnan internet-sivuilla ja painettuna tarkastusvaliokunnan tutkimusjulkaisuna 1/2010. Tutkimuksessa on pyritty hahmottamaan Suomen harmaan talouden suuruusluokkaa ja tarkentamaan sen toimintamalleja.

Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä (1207/2010) tuli voimaan 1.1.2011. Ajallisesti selvitysyksikkö jatkaa Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti Virken toimintaa. Verohallintoon perustetun selvitysyksikön tehtävänä on edistää harmaan talouden torjuntaa tuottamalla ja jakamalla tietoa harmaasta taloudesta ja sen torjunnasta. Lain yhtenä tarkoituksena on lisätä yhteiskunnan reagoitavuutta harmaan talouden ilmiöihin. Selvitysyksiköltä odotetaan aktiivista otetta harmaan talouden ilmiöiden kuvaamisessa ja paljastamisessa. Tätä tehtävää varten selvitysyksikölle on annettu poikkeuksellisen laajat viranomaistietojen käsittelymahdollisuudet.

Selvitysyksikkö julkaisee Harmaan talouden tilannekuva -julkaisua. Ensimmäinen tilannekuva julkaistiin maaliskuussa 2011 (Harmaan talouden tilannekuva 1/2011, Harmaa talous - valvontatilastoja).

## 1.2 Työryhmän toimeksianto ja työn lähtökohdat

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 9.11.2010 työryhmän valmistelemaan toimenpiteitä talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjumiseksi rakennusalalla sekä majoitus- ja ravitsemisalalla. Työryhmän toimikausi oli 9.11.2010–31.3.2011.

Työryhmän tehtävänä oli

- 1 arvioida harmaan talouden torjumiseksi käytössä olevien toimenpiteiden toimivuutta rakennus- sekä majoitus- ja ravitsemisaloilla sekä arvioinnin

pohjalta tehdä mahdolliset ehdotukset tavoitteiden tehokkaammaksi saavuttamiseksi mainituilla aloilla. Erityisesti oli arvioitava, onko tarpeen muuttaa tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annettua lakia (1233/2006). Arvioinnissa tuli ottaa huomioon myös yleis-sitovien työehtosopimusten ehtojen tosiasiallisen toteutumisen turvaaminen alihankintaketjuissa;

- 2 arvioida edellä tarkoitetuilla aloilla toimivien ulkomailla rekisteröityjen yritysten ja ulkomaalaisten, erityisesti lähetettyjen työntekijöiden vero- ja maksuvastuun toteutumista sekä tarvittaessa tehdä ehdotukset keinoiksi tavoitteiden saavuttamiseksi;
- 3 torjua ohimyyntiä sekä muuta talousrikollisuutta ja harmaata taloutta majotus- ja ravitsemisalalla sekä tehdä tarvittavat ehdotukset. Selvityksessä tuli arvioida myös alkoholilain anniskelulupaa koskevan sääntelyn riittävyttä.

Työryhmän tuli työssään ottaa huomioon valtioneuvoston periaatepäätös hallituksen toimintaohjelmaksi talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi vuosina 2010–2011 (17.12.2009).

Työryhmän tuli arvioida ehdotustensa taloudelliset vaikutukset, myös niiden vaikutukset yritysten hallinnollisiin kustannuksiin. Työryhmän tuli ottaa työssään huomioon kansallinen toimintaohjelma yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseksi (valtioneuvoston periaatepäätös 12.3.2009).

Valtioneuvosto hyväksyi 17.12.2009 periaatepäätöksen hallituksen toimintaohjelmaksi talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi vuosina 2010–2011. Päätös on jatkoa neljälle aikaisemmalle valtioneuvoston periaatepäätökselle, ja sillä toteutetaan hallitusohjelmaan kirjattua tavoitetta harmaan talouden torjumiseksi sekä hallituksen politiikkariihen kannanotossa 24.2.2009 esitettyjä toimenpiteitä julkisten palveluiden ja etuuskien rahoituksen turvaamiseksi. Kannanoton mukaan hallitus vahvistaa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa.

Ohjelman tavoitteena on vähentää harmaata taloutta ja talousrikollisuutta sekä tukea tervettä kilpailua. Ohjelmalla turvataan verojen ja muiden maksujen kertymistä, julkisten palveluiden säilymistä ja varmistetaan julkisten palveluiden rahoituspohjaa.

Ohjelma toteutetaan ensisijaisesti toimeenpanemalla tarvittavia lainsäädäntömuutoksia ja kehittämällä viranomaisyhteistyötä. Ohjelmassa on huomioitu valtioneuvoston asettamat tulostavoitteet. Ohjelman toimenpiteitä toteutetaan siinä määrin kuin se on kullakin hallinnonalalla mahdollista valtionalouden kehyspäätöksen ja valtion talousarvion puitteissa sekä ottaen huomioon tuottavuusohjelman mukaiset tehostamistoimenpiteet.

Sisäasiainministeriön asettaman talousrikostorjunnan johtoryhmän tehtävänä on sovittaa yhteen eri viranomaisten strategiset suunnitelmat harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa. Johtoryhmä seuraa ohjelman toteutumista ja raportoi siitä valtioneuvostolle erikseen sovittavalla tavalla. Talousrikostorjunnan

johtoryhmän apuna ohjelman toimeenpanon seurannassa toimii nykyään Harmaan talouden selvitysyksikkö, joka jatkaa Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti Virken työtä, ja jonka vakinaistamiseen liittyvä lainsäädäntötyö saatiin päätökseen vuoden 2010 aikana.

### 1.3 Valmistelusta, toimenpide-ehdotuksista ja jatkotyöstä

Työryhmä aloitti työnsä marraskuussa 2010, ja sillä oli aloittaessaan noin viisi kuukautta aikaa valmistella toimenpiteet talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjumiseksi. Työryhmä on työnsä aikana käynyt läpi lukuisan määrän eri tahojen esittämiä erilaisia toimenpide-ehdotuksia lainsäädäntömuutoksiksi ja arvioinut ehdotusten tarkoituksenmukaisuutta harmaan talouden ja talousrikollisuuden ehkäisemiseksi. Ehdotukset liittyvät useiden eri ministeriöiden toimivaltaan. Osa lainsäädännöstä koski hallinnonaloja, joiden ministeriöistä ei ollut edustusta työryhmässä.

Työryhmä on pyrkinyt hyvin nopealla aikataululla kartoittamaan harmaan talouden ja talousrikollisuuden ehkäisyyn vaikuttavia toimenpiteitä ja lainsäädäntömuutoksia sekä rakennus- ja majoitus- ja ravitsemusalalla. Työryhmän työn tuloksena ovat syntyneet tässä muistiossa esitetyt muutos- ja kehittämissuositukset. Työryhmän aikataulun vuoksi työryhmällä ei ole ollut mahdollisuutta tehdä lainsäädäntömuutosten edellyttämää perusteellista valmistelua ehdotusten pohjaksi. Aikataulu ei myöskään ole mahdollistanut kaikkien tarvittavien asiantuntijoiden ja sidosryhmien kuulemista.

Työryhmän ehdottamat muutos- ja kehitysehdotukset edellyttävät muun muassa edellä mainituista syistä jatkovalmistelua. Tässä työssä työryhmän ehdotukset tulevat ottaa jatkovalmistelun lähtökohdaksi, mutta ne eivät ole jatkovalmistelua sitovia, mikäli jatkovalmistelussa ilmenee, että työryhmän tavoitteet ovat saavutettavissa tehokkaammalla tavalla tai työryhmän ehdotuksia ei ole mielekästä toteuttaa sen jälkeen, kun on arvioitu muutoksista aiheutuvien kustannusten suhdetta mahdollisesti saavutettaviin hyötyihin tai ne eivät ole muusta syystä toteutettavissa.

Toimeksiantonsa mukaan työryhmän tuli ottaa huomioon valtioneuvoston harmaan talouden torjuntaohjelma vuosille 2010-2011, jonka mukaan ”ohjelman toimenpiteitä toteutetaan siinä määrin kuin se on kullakin hallinnonalalla mahdollista valtiontalouden kehyspäättöksen ja valtion talousarvion puitteissa sekä ottaen huomioon tuottavuusohjelman mukaiset tehostamistoimenpiteet”.

Useat työryhmän tekemät ehdotukset aiheuttaisivat väistämättä mittavia kustannuksia, joiden yhteensovittaminen torjuntaohjelmassa asetettujen taloudellisten reunaehtojen kanssa on vaikeaa tai mahdotonta. Toimenpiteiden toteuttaminen edellyttää siten käytännössä joustamista mainituista taloudellisista reunaehdoista. Tähän avautuu tilaisuus laadittaessa torjuntaohjelmaa vuodelle 2012 ja myöhemmille vuosille, joille toimenpiteiden toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset valtaosin kohdistuisivat.

Muistiossa esitettyjen uudistusten aikaansaamiseksi työryhmä ehdottaa perustettavaksi eri ministeriöiden toimesta työryhmät, jotka aloittavat muutosten valmistelun hallituksen esitysten muotoon. Muistiossa esitetyt muutosehdotukset liittyvät ainakin työ- ja elinkeinoministeriön, valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön, oikeusministeriön ja ympäristöministeriön toimialaan.

Lisäksi harmaan talouden torjunnan kannalta on tärkeää vaikuttaa yhteiskunnan toimijoiden, niin kansalaisten kuin yritysten edustajien asenteisiin. Uudistusten yhteydessä tulisi käynnistää kokonaisvaltainen tiedotuskampanja harmaan talouden torjuntatoimista. Tässä tulisi keskittyä sekä toteutettaviin uudistuksiin että toimiin, joilla yritykset, työntekijät ja kuluttajat voivat itse vähentää harmaata taloutta.

## 2 Rakennusala

Harmaan talouden haitat ovat lisääntyneet erityisesti rakennusallalla muun muassa Virken selvitysten ja eduskunnan tarkastusvaliokunnan teettämän alussa mainitun tutkimuksen mukaan. Rakennustoiminnassa maksettavien arvonlisäverojen laskennallisen vajauksen arvioitiin vuonna 2008 olevan runsaat 260 miljoonaa euroa ja alan kotimaisen harmaan työvoiman määrän noin 9 000 henkilötyövuotta, jota vastaava salattujen työtulojen määrä oli 360 miljoonaa euroa. Ulkomaisen työvoiman osuuden arvioitiin olevan samana vuonna noin 30 000 henkilöä ja noin 15 % talonrakennusalan koko työvoimasta.

Noin puolet ulkomaisesta työvoimasta ei maksa veroja Suomeen. Osa tästä verotomuudesta johtuu laista ja verosopimuksista ja osa siitä, että Verohallinnolla ei ole keinoja käytännössä valvoa Suomessa toimivia ulkomaisia aliurakoitsijoita ja heidän työntekijöitään.

### 2.1 Veronumeron käyttöönotto ja yrityksen ilmoitusvelvollisuus urakkatiedoista ja työntekijätiedoista

Talousrikstorjuntaohjelmassa valtioneuvosto velvoitti valtiovarainministeriön yhdessä Verohallinnon ja Rakennusteollisuus RT ry:n kanssa vuoden 2010 aikana selvittämään mahdollisuudet lisätä tilaajan tai rakennusalan urakanantajien ilmoitusvelvollisuutta koskemaan urakoitsijatietoja ja työmaakohtaisia työntekijätietoja. Verohallinnon asiaa koskeva esiselvitys valmistui marraskuussa.

Ilmoittamisvelvollisuutta koskevaan kokonaisuuteen liittyy kiinteästi sitä tukeva jäljempänä käsitelty veronumeromenettely. Veronumeromenettelyn tarkoituksena on varmistaa se, että jokainen rakennustyötä työmaalla tekevä on rekisteröity Verohallinnon asiakkaiksi. Ulkomaisten työntekijöiden osalta voitaisiin tällöin kerätä heidän verotuksellisen asemansa arvioinnin edellyttämiä tietoja. Menettely ei yksinään mahdollista tehokasta valvontaa esimerkiksi sen kontrolloimiseksi, tuleeko työntekijästä maassa oleskelun perusteella Suomessa yleisesti verovelvollinen.

Yhdistettynä työntekijätietojen ilmoittamisvelvollisuuteen veronumeromenettelyn parantaisi olennaisesti edellytyksiä valvoa työnantajan ja työntekijän verovelvoitteiden täyttämistä. Lisäksi valvonta muodostuisi nykyistä reaaliaikaisemmaksi.

#### **Rakennusallalla toimivien tilaajien ilmoittamisvelvollisuus alihankkijoille ja vuokrayrityksille suoritetuista maksuista**

Urakoitsija- ja urakkatietojen ilmoittaminen palvelisi rakennusalan yritysten eri verotuksellisten velvoitteiden täyttämisen valvontaa. Ulkomaisten yritysten osalta tärkeää on erityisesti valvoa ja selvittää, muodostuuko yritykselle Suomessa

toimimisen perusteella tänne kiinteä toimipaikka ja sen seurauksena Suomelle oikeus verottaa kiinteää toimipaikkaa sen tuottamasta tulosta. Toimintaa kiinteästä toimipaikasta Suomessa harjoittava yritys rinnastuu myös työnantajavelvoitteiden osalta suomalaisiin yrityksiin.

- **Työryhmä ehdottaa, että verotusmenettelystä annettuun lakiin lisätäisiin säännökset arvonlisäverolaissa tarkoitettuja rakentamispalveluja ostavan tilaajan velvollisuudesta ilmoittaa Verohallinnolle verovalvontaa varten tarpeelliset aliurakoitsijaa ja tilaajan sille maksamaa urakkasummaa koskevat tiedot.**

Työryhmässä on kiinnitetty huomiota siihen, että arvonlisäverolain rakentamispalvelujen käsite, johon liittyvät tulkintakysymykset ovat nousseet aiempaa olennaisesti merkityksellisemmiksi rakennusalan käännettyyn arvonlisäverojärjestelmään siirtymisen myötä, voi aiheuttaa ilmoittamisvelvollisuuden täyttämässä vaikeuksia erityisesti sellaisille tilaajana toimiville tahoille, jotka eivät itse kuulu käännetyn arvonlisäverojärjestelmän piiriin. Tällaisia tilaajia ovat esimerkiksi taloyhtiöt. Jatkovalmistelussa tulisi selvittää mahdollisuuksia ilmoittamisvelvollisuuden piiriin selkeyttämisen.

Annettavien tietojen laajuutta on kartoitettu Verohallinnon esiselvityksessä. Annettavien tietojen laajuus olisi ratkaistava myöhemmin erikseen, ottaen huomioon verovalvonnan tarpeet ja tarve rajoittaa yrityksille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Ilmoittamatta jättämisen laiminlyönnin perusteella määrättäisiin verotusmenettelystä annetun lain 22 a §:n mukainen laiminlyöntimaksu.

Ilmoittamisvelvollisuus on lisäksi syytä ulottaa koskemaan työmaa-aitojen ja rakennustelineiden pystytystä, joka ei arvonlisäverotuksessa kuulu rakentamispalveluihin, mutta jonka piirissä valvontahavaintojen mukaan harmaata taloutta selvästi esiintyy.

Pysyviä kustannuksia urakkasummien ilmoittamismenettelystä Rakennusteollisuus RT ry. on arvioinut yrityksille olevan n. 18 miljoonaa euroa vuodessa (n. 200 henkilötyövuotta koko alalle ja 150 euron ulkopuolinen lisälaskutus vuodessa yritykseltä). Suurin kertakustannus on ohjelmistojen muutostyöt. Ohjelmistojen muutostöiden kertakustannukseksi Rakennusteollisuus RT ry. on arvioinut 10 miljoonaa euroa.

#### **Kuukausittainen ilmoitusvelvollisuus työntekijöiden tiedoista**

Työntekijätietoja koskeva ilmoittamisvelvollisuus on Verohallinnon esiselvityksessä kaavailtu asetettavaksi yhteisen rakennustyömaan päätoteuttajalle. Tämä onkin luonteva ja tarkoituksenmukainen ratkaisu.

- **Työryhmä ehdottaa, että verotusmenettelystä annettuun lakiin lisätäisiin säännökset rakennushankkeen päätoteuttajan velvollisuudes-**



**ta ilmoittaa kuukausittain Verohallinnolle työmaalla työskentelevien työntekijöiden ja itsenäisten työsuorittajien verotuksen ja työnantajavelvoitteiden valvontaa varten tarpeelliset tiedot.**

Yhteisellä työmaalla toimivan päätoteuttajan nimeää rakennuttaja. Mikäli päätoteuttajaa ei ole nimetty, toimii rakennuttaja päätoteuttajana. Pelkkä nimeäminen ei kuitenkaan turvaa sitä, että päätoteuttajalla olisi riittävät toimivaltuudet hoitaa sille määrätty tehtävät. Sen vuoksi on tärkeää, että päätoteuttajalle turvataan esim. sopimusteitse riittävät toimivaltuudet selviytyä tehtävistään. Tällainen tilanne voi esiintyä esimerkiksi silloin, kun rakennuttaja tekee sivu-urakkasopimuksia alihankkijoiden kanssa ja on nimennyt päätoteuttajaksi pääurakoitsijan. Tämän turvaamiseksi nykyisiä säännöksiä on täsmennettävä niin, että myös tässä esitetty uusi ilmoitus-tehtävä on mahdollista hoitaa.

- **Työryhmä ehdottaa, että rakennustyön turvallisuudesta annettua lainsäädäntöä muutettaisiin siten, että päätoteuttajalle annettaisiin tosiasialliset toimivaltuudet huolehtia päätoteuttajalle kyseisessä säädöksessä ja muualla lainsäädännössä asetetuista velvoitteista.**

Annettavien tietojen laajuutta on kartoitettu Verohallinnon esiselvityksessä. Annettavien tietojen laajuus olisi ratkaistava myöhemmin erikseen Verohallinnon ja Rakennusteollisuus RT ry:n yhteistyönä, ottaen huomioon verovalvonnan tarpeet ja tarve rajoittaa yrityksille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Ilmoittamatta jättämisen laiminlyönnin perusteella määrättäisiin verotusmenettelystä annetun lain 22 a §:n mukainen laiminlyöntimaksu.

Päätoteuttajalla on tarvittavat työntekijöitä koskevat tiedot ainoastaan omista työntekijöistään. Voidakseen täyttää ilmoittamisvelvollisuutensa päätoteuttajan olisi saatava tarvittavat työntekijätiedot kattavasti kaikilta työmaalla toimivilta urakoitsijoilta. Tästä ilmoittamisvelvollisuudesta olisi asianmukaista säätää rakennustyön turvallisuudesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa. Asetukseen olisi samoin tarpeellista lisätä siitä nykyisin puuttuva nimenomainen säännös päätoteuttajan velvollisuudesta pitää luetteloa työmaalla työskentelevistä. Työntekijätiedot annettaisiin luettelon pitämistä varten.

- **Työryhmä ehdottaa, että rakennustyön turvallisuudesta annetussa lainsäädännössä säädettäisiin päätoteuttajan velvollisuudesta pitää luetteloa työmaalla työskentelevistä työntekijöistä ja itsenäisistä työsuorittajista sekä kunkin työnantajan velvollisuudesta ilmoittaa päätoteuttajalle työmaalla työssä olevista työntekijöistä ne tiedot, jotka päätoteuttaja on velvollinen ilmoittamaan Verohallinnolle. Itsenäiset työsuorittajat antaisivat tarvittavat itseään koskevat tiedot.**

Luettelon pitämistä ja työntekijätietojen ilmoittamista koskevien velvollisuuksien täyttämisen tehostamiseksi olisi säädettävä laiminlyöntimaksusta.

Sopivin hallinnollisin menettelyin olisi varmistettava, että ulkomaisia työntekijöitä ja näiden työskentelyä Suomessa koskevat tiedot ilmoitetaan Verohallinnosta tehokkaasti työntekijän koti- tai asuinmaan viranomaisille.

Samoin olisi sopivin hallinnollisin menettelyin varmistettava, että Verohallinto ilmoittaa päätoteuttajalle saaduissa työntekijätiedoissa olevista puutteista ja epätäsmällisyyksistä.

Verohallinnon ilmoittamismenettelyn kautta saaman suuren tietomäärän tarkoituksenmukainen ja tehokas valvonnallinen hyödyntäminen edellyttää toimivien tietojärjestelmien luomista.

Pysyviä kustannuksia Rakennusteollisuus RT ry. on arvioinut työntekijätietojen ilmoittamisesta yrityksille syntyvän n. 30 miljoonaa euroa vuodessa (n. 500 henkilötyövuotta ja 1 000 euron ulkopuolinen lisälaskutus n. 5 000 päätoteuttaja-asemassa olevalle yritykselle vuodessa). Kertakustannusten määräksi Rakennusteollisuus RT ry. on arvioinut n. 35 miljoonaa euroa.

### **Henkilötunnuksen muodostaman ”veronumeron” käyttöönotto**

Työturvallisuuslain (738/2002) 52 a §:ssä säädetään henkilötunnisteesta. Säännöksen mukaan yhteistä rakennustyömaata johtavan tai valvovan rakennuttajan on huolehdittava siitä, että jokaisella siellä työskentelevällä on työmaalla liikkuaan näkyvillä henkilön yksilöivä kuvallinen tunniste. Tunnisteesta on käytävä ilmi, onko työmaalla työskentelevä työsuhteessa oleva työntekijä vai itsenäinen työsuorittaja. Työntekijän tunnisteesta tulee olla työnantajan nimi.

Tunnistetta ei kuitenkaan tarvitse olla:

- 1 tilapäisesti tavaraa työmaalle kuljettavalla;
- 2 sellaisella työmaalla työskentelevällä, jossa rakennusta tai sen osaa rakennetaan tai korjataan rakennuttajana olevan yksityishenkilön omaan käyttöön.

Työturvallisuuslain 63 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan työturvallisuusrikkomuksesta tuomitaan myös 52 a §:ssä tarkoitettu henkilö, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö huolehtia tekemissään sopimuksissa tai muutoin käytettävissä olevin keinoin yhteisellä rakennustyömaalla työskentelevän henkilön tunnistetta koskevasta mainitussa pykälässä säädetyistä velvollisuuksista.

Rakennustyömailla työskentelevien työntekijöiden valvonnan tehostamiseksi on ehdotettu otettavaksi käyttöön menettely, jolla varmistettaisiin, että kaikilla työmaalla työskentelevillä olisi henkilötunnisteesta erityinen veronumero, jonka saaminen edellyttäisi, että henkilö on ensin ilmoittautunut Verohallinnolle. Asianmukainen henkilötunniste siihen merkittyine numeroineen olisi edellytys työmaalle pääsyyn.

Valtiovarainministeriö, Verohallinto ja Rakennusteollisuus RT ry. ovat yhteistyössä selvittäneet, että menettely voidaan valvonnallisesti tarkoituksenmukaisella tavalla toteuttaa käyttämällä työntekijän yksilöivänä tunnuksena suomalaista

henkilötunnusta, jota jo käytetään verovelvolliset yksilöivänä tietona Verohallinnon kaikissa tietojärjestelmissä.

Tietoturvasyistä työturvallisuuslain 52 a §:ssä tarkoitettuun tunnisteeseen voitaisiin kuvalliselle puolelle merkitä henkilötunnuksesta vain syntymäaika.

- **Työryhmä ehdottaa, että työturvallisuuslain 52 a §:ää muutettaisiin siten, että tunnisteessa tulee olla henkilötunnuksen muodostama veronumero siten, että kuvallisella puolella on syntymäaika ja kääntöpuolella tarkistenumero.**

Henkilötunnus on kaikilla suomalaisilla ja osalla Suomessa oleskelevista ulkomaalaisista. Vastaisuudessa se annettaisiin ulkomaalaisille rakennustyömiehille hakemuksen perusteella työnteon alkaessa Suomessa. Henkilötunnuksen antaa maistraatti. Hakemuksen voi tehdä myös Verohallinnolle tai Kansaneläkelaitokselle, jotka välittävät hakemuksen maistraatille.

Ulkomaalaisen (rajoitetusti verovelvollisen) olisi haettava henkilötunnusta ensisijaisesti Verohallinnolle jätettävällä hakemuksella, jollei hänelle mahdollisen aieman Suomessa oleskelunsa yhteydessä jo ole sitä annettu. Verohallinto keräisi samalla tarpeelliset perustiedot hänen verotuksellisen asemansa määrittämiseksi. Tietoja käytettäisiin ensi vaiheessa ennakkoveron määräämistä tai palkasta toimittavan ennakonpidätyksen toimittamista varten annettavaa verokorttia varten ja myöhemmin valvontatarkoituksiin. Kerättävien tietojen tietosisältö olisi pyrittävä määrittämään siten, että kuukausi-ilmoitusmenettelyssä ei erikseen tarvitsisi kerätä tietoja, jotka ovat tarkoituksenmukaisesti saatavissa työntekijältä itseltään tämän ilmoittautuessa Verohallinnolle.

Järjestelmän toimivuus edellyttää, että maistraatti myöntää kaikille sääntelyn piiriin tuleville henkilötunnuksen. Tavoitteena tulisi olla menettelyn kehittäminen siten, että henkilötunnuksen myöntämiseen vuoden 2012 alusta kuluisi enintään 2-3 päivää. Tarkoituksenmukaista voisi olla keskittää Verohallinnolle jätettävien henkilötunnushakemusten käsittely yhteen maistraattiin. Vastaava keskittäminen on toteutettu Kelalle jätettävien henkilötunnushakemusten käsittelyssä, joka on valtioneuvoston asetuksella määrätty Kainuun maistraatin huolehdittavaksi. Tulisi myös selvittää mahdollisuudet vastaisuudessa siirtää toimivalta tietojen tallentamisessa väestökirjanpitojärjestelmään tältä osin Verohallinnolle. Näin henkilötunnus voitaisiin myöntää ulkomaiselle Suomessa tilapäisesti asuvalle työntekijälle heti hänen asioidessaan Verohallinnon toimipisteessä. Tapaukset, joissa henkilölle syntyy Suomessa kotikuntalaisa (201/1994) tarkoitettu kotikunta, olisi tällöinkin edelleen käsiteltävä maistraatissa.

Saadakseen työmaalle pääsyn oikeuttavan kulkuluvan ja tunnisteen henkilön olisi osoitettava työnantajalle henkilötunnuksensa esittämällä Verohallinnon antama verokortti tai selvitys ennakkoperintärekisteriin merkitsemisestä tai Verohallinnon antama todistus siitä, että henkilö on antanut jäljempänä mainitut rajoitetusti

verovelvollisen tulon verottamisesta annetussa laissa (627/1978) säädetyt, valvontaa varten tarpeelliset tiedot. Näin varmistettaisiin se, että kaikki rakennusalalla työskentelevät henkilöt asioivat verotoimistossa kansalaisuudesta ja oleskelun kestosta riippumatta. Työnantaja antaisi tiedot päätoteuttajalle.

- **Työryhmä ehdottaa, että laissa säädettäisiin, että työnantajan olisi esitettävä päätoteuttajalle Verohallinnon antamasta verokortista ilmenevä tieto työntekijän nimestä ja tämän suomalaisesta henkilötunnuksesta tai samat tiedot, jotka ilmenevät Verohallinnon antamasta todistuksesta siitä, että työntekijä on antanut Verohallinnolle rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetussa laissa säädettävät tiedot. Itsenäisen työsuorittajan olisi annettava selvitys ennakkoperintärekisteriin merkitsemisestä tai verokortin taikka lähdeverokortin hakemisesta.**
- **Työryhmä ehdottaa, että rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annettuun lakiin lisättäisiin säännökset niistä verovalvontaa varten tarpeellisista tiedoista, jotka rajoitetusti verovelvollisen on työturvallisuuslaissa säädettyinä tietoina annettava Verohallinnolle.**

Päätoteuttajalla ja työnantajalla tulisi olla mahdollisuus (väärentämisten varalta) tarkistaa alihankkijan ilmoittaman henkilötunnuksen ja nimen vastaavuus.

- **Työryhmä ehdottaa, että verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettua lakia muutettaisiin siten, että Verohallinto voi ilmoittaa kulkuluvan tietojen tarkistamiseksi päätoteuttajalle ja työnantajalle, jos työmaalle kulkuluvan saaneen henkilön nimi ja henkilötunnus eivät vastaa Verohallinnon rekisterissä olevia tietoja.**

Menettely olisi mahdollista toteuttaa Verohallinnon sähköisessä asiointipalvelussa siten, että päätoteuttaja tai työnantaja tunnistautuu palveluun Katso-organisaatiotunnustaan käyttäen. Palvelu ilmoittaisi automaattisesti ja reaaliaikaisesti, jos päätoteuttajan tai työnantajan kulkulupatiedoista ilmoittama nimi ja henkilötunnus eivät vastaa Verohallinnon rekisteritietoja.

Tieto (tyyppiä ”annettu henkilötunnus ja nimi eivät täsmää”) annettaisiin ja sitä saisi käyttää vain mainittuun tarkoitukseen, eli kulkulupatietojen oikeellisuuden tarkistamiseksi. Muulla taholla ei olisi oikeutta tarkistaa henkilötietoja. Tietoja tarkistava päätoteuttaja olisi vastuussa siitä, että tarkistus koskee vain tämän työmaalla työskenteleviä ja että tietoja muutoinkin käytetään asianmukaisella tavalla. Tietojen käyttö mainitun tarkoituksen vastaisesti, olisi henkilötietolain (523/1999) nojalla rangaistavaa. Jokaisesta kyselystä jäisi lokimerkintä asiointipalvelun tietojärjestelmään, minkä perusteella tietoja hakeva yritys olisi tarvittaessa myöhemmin

identifioitavissa. Verohallinto voisi valvoa tietojen hakemista järjestelmästä yhdistämällä lokitiedoston tietoja arvonlisäverotusta koskeviin Verohallinnon rekisteritietoihin, joista on yksilöitävissä rakentamispalveluja myyvät ja ostavat käännetyn arvonlisäverotuksen piiriin kuuluvat yritykset. Tiedostojen yhdistämisestä valvontatarkoituksessa olisi säädettävä lailla.

Verohallinto voisi reagoida tarkoituksenmukaisin valvonnallisin keinoin (esim. työmaatarkastuksin) myös tilanteessa, jossa ulkopuolinen taho ilmoittaa työmaalla työskentelevästä henkilöstä, josta Verohallinto toteaa, että tämä ei ole Verohallinnon rekistereissä. Asetelma voi johtua esimerkiksi siitä, että päätoteuttaja on laiminlyönyt omalta osaltaan velvollisuutensa ilmoittaa tiedot Verohallinnolle, mahdollisesti jopa toimien yksissä tuumin vilpillisesti työntekijän ja tämän työnantajan kanssa.

Ehdotukset merkitsevät, että vastaisuudessa henkilötunnuksen sisältäviä asiakirjoja - kulkupaluettelaita ja tunnistekortteja - esiintyy työmaiden yhteydessä nykyistä enemmän. Tähän sisältyy riski siitä, että tietoja henkilötunnuksista tulee asiattomien tietoon. Näiden henkilötietojen käsittelyssä on henkilötietolain yleisten periaatteiden mukaisesti noudatettava huolellisuutta. Sama koskee muutoinkin työmailla säilytettäviä henkilötietoja koskevia asiakirjoja, joita erityisesti työnantajat eri tarkoituksissa käsittelevät, monesti niin ikään työmaaolosuhteissa. Henkilötunnuksen sisältävien uusien asiakirjojen käsittely - henkilötietolaissa säädetty huolellisuus- ja suojavelvoite huomioon ottaen - ei siten edellytä erityissäätelyä.

### **Uudistuksen käyttöönotton vaiheistaminen ja resurssitarve**

Ulkomaisten rakennustyöläisten ilmoittaminen Verohallintoon, mihin liittyy henkilön verotuksellisen aseman selvittämiseksi tarvittavien tietojen kerääminen, voitaisiin Verohallinnon tämänhetkisen arvion mukaan ottaa käyttöön vuoden 2012 alusta. Nopeampi menettely ei käytännössä ole mahdollinen jo senkään vuoksi, että budjetivaikutuksia aiheuttavat lainsäädäntömuutokset olisi käsiteltävä budjettilakina, jolloin aikaisin voimaantuloajankohta on joka tapauksessa vuoden 2012 alussa. Arvio Verohallinnon tarvittavien tietojärjestelmämuutosten kustannuksista on 120 000-150 000 euroa. Menettely lisäisi henkilötunnuksen myöntämiseen liittyvissä asiakaspalvelutehtävissä henkilöstöresurssien tarvetta Verohallinnossa 8,5 henkilötyövuodella vuonna 2012. Lisäksi menettely lisäisi resurssitarpeita maistraateissa.

Kerättyjä perustietoja hyödynnettäisiin verovalvonnassa. Asiakkaan ja työnantajan tietoja verrattaisiin ennakkoperinnän, henkilöverotuksen ja yhteisöjen tuloverotuksen toteuttamisessa käytettävien tietojärjestelmien tietoihin. Valvontatoimien yhteydessä ja seurauksena työntekijälle ja työnantajalle muun ohessa lähetettäisiin kyselyjä ja kuulemiskirjeitä, maksuunpantaisiin lähdeveroja ja ennakonpidätyksiä ja toimitettaisiin arvioverotuksia. Valvontatoimet antavat lisäksi impulsseja kiinteän toimipaikan määrittämiseen ja verotarkastuksiin. Lisääntyvä valvonta aiheuttaisi Verohallinnolle 30 henkilötyövuoden määräisen henkilöresurssitarpeen. Muutosverotusten käsittelyn arvioidaan lisäksi vaativan 6 henkilötyövuoden verran henkilöresursseja.

Kokonaisuudessaan Verohallinnon henkilöstöresurssien lisätarpeeksi henkilöverotuksen asiakaspalveluun, valvontaan ja muutoksenhakuun on arvioitu 44,5 henkilötyövuotta vuodelle 2012.

Arvio henkilötyömäärästä perustuu oletukseen, että vuoden aikana verotoimistoissa asioi 32 000–35 000 ulkomaista rakennustyömiestä, joista 12 000 arvioidaan valvottavaksi verovalvonnassa.

Menettelyn käyttöönotto on syytä porrastaa siten, että se tulee koskemaan uusia, vuoden 2012 alun jälkeen aloittavia työmaita. Vanhat tunnistekortit olisi samoin uusittava viimeistään vuoden kuluttua siitä ajankohdasta, jona henkilö on aloittanut työskentelyn kyseisellä työmaalla. Siten vuoden 2012 aikana tulisivat uusittaviksi myös vanhat henkilötunnisteet, minkä yhteydessä maassa töissä jo olevat ulkomaiset rakennustyöntekijät joutuisivat ilmoittautumaan Verohallinnolle.

Työmaiden tunnistekortteihin henkilötunnus voitaisiin periaatteessa säätää pakolliseksi jo ennen vuodenvaihdetta 2012, niin pian kuin se lainsäädäntöprosessin vaatima aika huomioon ottaen suinkin on mahdollista. Näin ”veronumeron” ajateltu pelotevaikutus siihen liittyvine kontrollimahdollisuuksineen saataisiin aikaan mahdollisimman pian ja riippumatta työntekijä- ja urakkatietojen ilmoittamisvelvollisuuden ja Verohallinnon analyysijärjestelmän käyttöönotosta. Niiden ulkomaisten työntekijöiden osalta, joilla ei jo ole suomalaista henkilötunnusta, menettely merkitäisi, että tunnistekorttiin merkittäisiin vain syntymäaika. Tunnistekortit olisi edellä kuvatun mukaisesti uusittava vuoden 2012 aikana.

Päätöteuttajan mahdollisuus tarkistaa kulkuluvan saaneen henkilön nimen ja henkilötunnuksen vastaavuus edellyttää tietojärjestelmämuutoksia, joiden kustannuksiksi on arvioitu 200 000 euroa. Tarkistamismahdollisuus on tämänhetkisen arvioin mukaan otettavissa käyttöön toukokuun alusta 2012.

Verohallinnon tämänhetkisen arvion mukaan urakka- ja kulkulupatietojen ilmoittamisen menettely voitaisiin ottaa käyttöön vuoden 2013 aikana. Tarvittavien tietojärjestelmämuutosten kustannuksiksi on arvioitu 3,85 miljoonaa euroa. Kaikki edellä mainitut uudistukset aiheuttaisivat tietojärjestelmäkustannuksia 4,2 miljoonaa euroa vuosille 2011–2013. Lisäksi verohallinnolle aiheutuisi henkilöverotuksen osalta 44 henkilötyövuoden pysyvä henkilöresurssitarve, minkä kustannusvaikutus on noin 2,5 miljoonaa euroa vuodessa.

Edellä mainittujen henkilöverotuksen resurssitarpeiden lisäksi aiheutuisi henkilöresurssitarpeita verotarkastuksiin 8 henkilötyövuotta, minkä kustannusvaikutus on noin 0,5 miljoonaa euroa, sekä yritysverotukseen, jonka osalta ei toistaiseksi ole käytettävissä arvioita.

## 2.2 Tilaa javastuulain toimivuuden parantaminen

Harmaata taloutta pyritään torjumaan monella eri lainsäädännöllä ja monin eri keinoin. Tilaa javastuulain toimivuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annettulla lailla eli ns. tilaa javastuulainilla pyritään torjumaan harmaata taloutta

tilanteessa, jossa käytetään vuokratyötä tai alihankintaa. Lain mukaan työn tilaajalla on velvollisuus selvittää sopimuskomppaninsa valmiuksia hoitaa lainmukaisia velvoitteita. Lailla tarjotaan tilaajalle välineitä selvittää sopimuskomppaninsa luotettavuutta ja tätä kautta arvioida, onko sopimuksen tekeminen sopimuskomppanin kanssa järkevää.

Tilaajavastuulain selvitysvelvollisuus kohdistuu urakka- tms. sopimuksen teko- hetkeen. Jos sopimus kestää yli 12 kuukautta, on selvitysvelvollisuus täytettävä uudestaan.

Tilaajavastuulain lähtökohtana on, että tilaaja saa pääsääntöisesti valita sopimuskomppaninsa. Tilaajavastuulaki tarjoaa tilaajalle välineen selvittää sopimuskomppanin luotettavuutta. Tilaajavastuulaki asettaa sanktioita sopimuksen tekemiselle vain siinä tilanteessa, että sopimuskomppani on liiketoimintakiellossa tai tilaajan on sopimusta tehdessä täytynyt tietää, että sopimuksen toisella osapuolella ei ole tarkoitusta täyttää lakisääteisiä velvoitteitaan. Muutoin tilaaja voi tehdä sopimuksen sopimuskomppanin kanssa saatuaan lain mukaiset selvitykset.

Tilaajavastuulain rikkomisen seurauksena on tilaajan laiminlyöntimaksu, joka on seurausta hänen omasta laiminlyönnistään. Laiminlyöntimaksulla ei ole suoranaista yhteyttä sopimuskomppanin rikkomuksiin, eikä sillä niitä korvata. Laiminlyöntimaksun suuruus on 1 600–16 000 euroa.

## 2.2.1 Selvitysvelvollisuuden sisällön muuttaminen

Tilaajan selvitysvelvollisuuden tarkoituksena on antaa tilaajalle mahdollisimman oikeat tiedot siitä, onko tämän sopijaosapuoli luotettava ja onko sopijaosapuolen tarkoituksena toimia lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Tilaajan selvitysvelvollisuudesta säädetään lain 5 §:ssä.

Tilaajan on hankittava laissa säädetyt tiedot ennen sopimuksen tekemistä ja sopimuspuolella on velvollisuus antaa ne tilaajalle. Selvitysvelvollisuus koskee:

- 1 sitä, onko yritys merkitty ennakkoperintärekisteriin, työnantajarekisteriin ja arvonlisävelvollisten rekisteriin,
- 2 kaupparekisteriotetta,
- 3 todistusta verojen maksamisesta tai verovelkatodistusta tai selvitystä siitä, että verovelkaa koskeva maksusuunnitelma on tehty,
- 4 todistuksia eläkevakuutusten ottamisesta ja eläkevakuutusmaksujen suorittamisesta tai selvitys siitä, että erääntyneitä eläkemaksuja koskeva maksusopimus on tehty ja
- 5 selvitystä työhön sovellettavasta työehtosopimuksesta tai keskeisistä työehdoista.

Ulkomaisen yrityksen on toimitettava vastaavat tiedot.

### **Tapaturmavakuutuksen lisääminen selvitysvelvollisuuden piiriin**

Työnantajan velvollisuutena on ottaa tapaturmavakuutus työsuhteessa oleville työntekijöilleen. Tapaturmavakuutuksesta säädetään tapaturmavakuutuslaissa (608/1948). Lakia sovelletaan myös sellaiseen työntekijään, jonka suomalainen työnantaja on Suomesta lähettänyt ulkomaille työhön samalle työnantajalle tai yrityksen kanssa samaan taloudelliseen kokonaisuuteen kuuluvaan ulkomaiseen emo-, tyttäretai sisaryritykseen, jos työntekijän työsuhde lähettäneeseen yritykseen jatkuu ulkomailla työskentelyn ajan.

Tapaturmavakuutuslain lähtökohta on, että Suomessa tehtävä työ on vakuutettava Suomessa. Tapaturmavakuutuslakia sovelletaan myös kolmansista maista Suomeen lähetettyihin työntekijöihin. Merkitystä ei ole sillä, minkälainen tapaturmavakuutus näissä maissa on. Näin ollen näistä maista Suomeen lähetetyt työntekijät tulee vakuuttaa tapaturmavakuutuslain mukaisesti. Mikäli Suomella on lähettäjävaltion kanssa sosiaaliturvasopimus, jonka soveltamisalaan kuuluu tapaturmavakuutus, lähetetyt työntekijät jäävät kuitenkin sopimuksen perusteella lähtövaltion tapaturmavakuutuksen piiriin.

Sen sijaan Suomessa tapaturmavakuuttamisvelvollisuutta ei ole EU:n ja ETA:n alueelle sijoittautuneilla yrityksillä, jotka lähettävät työntekijöitä Suomeen. Lähetettyjen työntekijöiden sosiaaliturva määräytyy EU-lainsäädännön (asetus 883/2004 ja ETA-maiden osalta asetus 1408/71) mukaisesti. Asetuksen 883/2004 soveltamisalaan kuuluvat työntekijät osoittavat A1-todistuksella ja asetuksen 1408/71 soveltamisalaan kuuluvat työntekijät osoittavat E101-todistuksella, että heidän sosiaaliturvansa määräytyy lähtömaan lainsäädännön perusteella.

Alun perin tapaturmavakuutusta ei otettu tilaajavastuulain selvitysvelvollisuuteen muun muassa siitä syystä, että lähetettyjen direktiivi ei sitä edellyttä.

Tilaajavastuulain mukaisen selvitysvelvollisuuden on katsottu olevan puutteellinen, koska se ei sisällä selvitysvelvollisuutta kaikista työnantajan lakisääteisistä vakuutuksista. Valvontakokemusten perusteella on muun muassa havaittu, että esimerkiksi tapaturmavakuutuksen ottaminen usein laiminlyödään. Tältä osin on ehdotettu tilaajavastuulakia muutettavaksi siten, että tilaajalla olisi velvollisuus selvittää, että sopimuskumppani on ottanut myös tapaturmavakuutuksen työntekijöilleen.

Rakennusalalla tapahtuu alan luonteen vuoksi paljon tapaturmia. Tapaturmavakuutuslaitosten liiton selvityksen mukaan vuonna 2007 rakennusalalla tapahtui vähintään neljän päivän työkyvyttömyyteen johtaneita työtapaturmia noin 9 000. Määrällisesti enemmän työtapaturmia tapahtui ainoastaan teollisuudessa. Yhteensä kaikilla aloilla tapahtui noin 55 500 työtapaturmaa vuonna 2007. Tapaturmien määrän perusteella voidaan todeta, että myös tapaturmavakuutuksen selvittäminen tilaajan selvitysvelvollisuutta täytettäessä olisi perusteltua.

Lähtökohtaisesti vastaavat selvitykset tulisi hankkia myös ulkomaalaisilta yrityksiltä. Suomeen EU:n ja ETA:n alueelta lähetettyjen työntekijöiden sosiaaliturva, mukaan lukien tapaturmavakuutus, määräytyy lähettäjävaltion lainsäädännön mukaan. Sen sijaan kolmansista maista lähetetyille työntekijöille on otettava



tapaturmavakuutus Suomesta, ellei lähettäjävaltion ja Suomen solmimasta sosiaaliturvasopimuksesta muuta johdu.

Vakuutusyhtiöt antavat todistuksia vakuutuksista ja niiden sisällöstä. Tilaajan selvitysvelvollisuuden laajentaminen koskemaan myös tapaturmavakuutusta edellyttäisi sopimuskumppania pyytämään todistuksen vakuutusyhtiöstä, josta työntekijöiden tapaturmavakuutus on otettu. Vakuutusyhtiöt toimittavat vakuutuskirjan työnantajalle, kun työnantaja ottaa tapaturmavakuutuksen työntekijöilleen ja sopimuskumppani voisi toimittaa jäljennöksen tästä vakuutuskirjasta tilaajalle. Työryhmä toteaa, että vakuutusyhtiöiden tulisi ryhtyä antamaan sähköisiä todistuksia, jotta tietoja voitaisiin välittää helpommin.

Sopimuskumppanille ei aiheutuisi tapaturmavakuutustietojen toimittamisesta juurikaan uusia kustannuksia, koska toimitettava tieto olisi jo olemassa ja tilaajalle oltaisiin joka tapauksessa toimittamassa tilaajavastuulain mukaisia tietoja. Myöskään tilaajalle tämä lisäselvitys ei aiheuttaisi vähäistä suurempia kustannuksia. Pieniä lisäkustannuksia aiheutuisi siinä tapauksessa, että tilaaja hankkisi tiedot itse.

### **Lakisääteisten vakuutusten voimassaoloa ja kattavuus**

Tilaajavastuulain selvitysvelvollisuus ei tarjoa tietoa yrityksen aikaisemmasta toiminnasta tai toiminnan luonteesta. Tilaajan arvioidessa sopimuskumppanin luotavuutta olisi erityisen tärkeää saada käsitys siitä, onko yritys toiminut aikaisemmin ja noudattanut lakisääteisiä velvoitteitaan.

Nykyisellään tilaajan on pyydettävä sopimuskumppanilta todistus eläkevakuutusten ottamisesta ja eläkevakuutusmaksujen suorittamisesta. Laki ei velvoita selvittämään sitä, kuinka pitkään kyseisiä vakuutuksia on maksettu tai minkä määrän työntekijöitä kyseiset vakuutukset kattavat.

Yrityksen vakuutusmaksuhistoria voisi osaltaan osoittaa yrityksen toiminnan luonnetta. Vakuutusten maksuhistorian ilmoittamisen kautta tilaajalle syntyisi parempi käsitys siitä, onko sopimusosapuolena oleva yritys todellisuudessa harjoittanut aikaisemmin toimintaa ja miten lakisääteisiä maksuja on noudatettu. Tätä kautta myös tilaajavastuulain muiden selvitysten painoarvo nousisi, varsinkin siinä tapauksessa, että vakuutusten voimassaolosta olisi pääteltävissä, että yritys on harjoittanut toimintaa jo pitkän ajan, eikä muista tilaajavastuulain mukaisista selvityksistä ilmene mitään epäilyttävää.

Vakuutusten voimassaolon lisäksi tilaajalla tulisi olla käsitys siitä, kattavatko sopimusosapuolen vakuutukset kaikki hänen palveluksessaan olevat työntekijät. Nykykäytännössä on noussut ongelmaksi se, että tilaajat eivät tiedä, kattavatko alihankkijoiden esittämät selvitykset vakuutuksista kaikki alihankkijoiden työntekijät.

Eläkevakuutusten ja tapaturmavakuutuksen voimassaolon sekä niiden kattavuuden ilmoittamista ei voida toteuttaa pelkästään tilaajavastuulakia muuttamalla. Nämä muutokset edellyttävät sen varmistamista, että vakuutusyhtiöt pystyvät toimittamaan kyseisiä todistuksia.

Muutoksella arvioidaan olevan vähäisiä kustannusvaikutuksia vakuutusyhtiöille. Muutoksella muutettaisiin vakuutustodistusten sisältöä, eikä sillä oleteta olevan kustannusvaikutuksia tilaajille tai alihankkijoina toimiville yrityksille.

- **Työryhmä ehdottaa, että tilaajavastuulain selvitysvelvollisuuteen lisättäisiin velvollisuus selvittää tapaturmavakuutuksen ottaminen.**

Vastaava selvitys vaadittaisiin myös ulkomaalaiselta palveluntarjoajalta. Työ- ja elinkeinoministeriö on tehnyt selvityksen ulkomaisilta palveluntarjoajilta vaadittavista selvityksistä tapaturmavakuutuksen osalta.

Jatkovalmistelussa tulisi ottaa huomioon:

- EU- ja ETA-maista tulevien lähetettyjen työntekijöiden sosiaaliturva mukaan lukien tapaturmavakuutus määräytyy lähtövaltion lainsäädännön mukaisesti
  - kolmansista maista tulevilta yrityksiltä edellytetään Suomesta otettavaksi tapaturmavakuutus, ellei Suomella ja lähettäjävaltiolla ole sosiaaliturvasopimusta asiasta
  - EU- ja ETA-maissa selvityksenä riittänee työntekijää koskeva A 1- tai E101-todistus. (ks. jälkimmäisen ehdotuksen sisältö ja siihen liittyvät jatkovalmistelun reunaehdot)
  - Tällä hetkellä ei ole olemassa riittävästi systemaattista tietoa tilaajavastuulain edellyttämistä vastaavista tiedoista, jotka on hankittava ulkomaalaisilta sopimuskumppaneilta.
- **Työryhmä ehdottaa, että tilaajavastuulain selvitysvelvollisuutta muutettaisiin siten, että rakennusalalla tilaajan olisi hankittava tieto myös eläkevakuutusten ja tapaturmavakuutusten voimassaolosta ja vakuutettujen määristä.**

Jatkovalmistelussa tulisi ottaa huomioon:

- Eläkevakuutuksen myöntämistä koskevan todistuksen tietosisällön laajentaminen aiheuttanee hallinnollista lisätyötä ja siten lisäkustannuksia eläkevakuutusyhtiöille
- Jatkotyön aikana tulee selvittää ehdotuksen kustannusvaikutukset ja toteuttamismahdollisuudet ottaen huomioon ehdotuksella saavutettava hyöty harmaan talouden torjumiseksi.
- Vastaavien selvitysten vaatiminen ulkomaalaisilta palveluntarjoajilta aiheuttanee myös käytännössä hallinnollista työtä valvoville viranomaisille todistusten tietosisältöjen laajentamisen vuoksi.
- Tapaturmavakuutuksen voimassaolosta ja vakuutettujen määrästä annettavat selvitykset aiheuttavat jonkin verran lisätyötä todistuksia antaville vakuutusyhtiöille. Ehdotuksen toteuttaminen voi edellyttää myös tapaturmavakuutuslain muuttamista.

- Ulkomailta annattavien todistusten tietosisältöön vaikuttaminen on ongelmallista ottaen huomioon asetuksen 883/2004 asettamat velvoitteet ja siirtyminen sähköiseen tiedonvaihtoon 1.5.2011. Ehdotuksen toteuttaminen vaatii jatkoselvitystä.

## 2.2.2 Rakennusala koskevat korotetut sanktiot

### Seuraamusten korottaminen

Tilaajavastuulain tarkoituksena on edistää yritysten välistä tasavertaista kilpailua ja työehtojen noudattamista sekä luoda yrityksille ja julkisoikeudellisille yhteisöille edellytyksiä varmistaa, että niiden kanssa vuokratyöstä tai alihankinnoista sopimuksia tekevät yritykset täyttävät sopimuspuolina ja työnantajina lakisääteiset velvoitteensa. Tilaajavastuulain rikkomisesta seuraa tilaajalle laiminlyöntimaksu, joka on enimmillään 16 000 euroa.

Tilaajavastuulain 9 §:n mukaan tilaaja on velvollinen maksamaan laiminlyöntimaksua, jos tilaaja on:

- 1 laiminlyönyt 5 §:ssä tarkoitetun selvitysvelvollisuuden;
- 2 tehnyt sopimuksen tässä laissa tarkoitetusta työstä liiketoimintakiellosta annetun lain (1059/1985) mukaiseen liiketoimintakieltoon määrätyn elinkeinonharjoittajan kanssa tai yrityksen kanssa, jonka yhtiömies taikka hallituksen jäsen tai toimitusjohtaja taikka muussa siihen rinnastettavassa asemassa oleva henkilö on määrätty liiketoimintakieltoon; taikka
- 3 tehnyt 2 kohdassa tarkoitetun sopimuksen, vaikka hänen on täytynyt tietää, että sopimuksen toisella osapuolella ei ole tarkoitus täyttää sopimuspuolena ja työnantajana lakisääteisiä velvoitteitaan.

Tilaajavastuulain mukainen laiminlyöntimaksu voi tulla määrättäväksi kolmessa toisistaan poikkeavassa tilanteissa. Ensimmäisen kohdan mukaan laiminlyöntimaksu määrätään selvitysvelvollisuuden laiminlyönnistä. Laiminlyönti toteutuu esimerkiksi, jos tilaaja ei ole hankkinut yhtä tai useampaa selvitystä tai hänen hankkimansa selvitykset ovat kolmea kuukautta vanhempia. Tällaisten laiminlyöntien estämiseksi nykyinen tilaajavastuulain laiminlyöntimaksun enimmäismäärä on riittävä.

Toiseen kohdan mukaan tilaajalle määrätään laiminlyöntimaksu, jos hän tekee sopimuksen liiketoimintakieltoon määrätyn kanssa. Liiketoimintakielto ilmenee muun muassa kaupparekisteriotteesta, jonka tilaaja on velvollinen hankkimaan.

Kolmanneksi laiminlyöntimaksu määrätään, jos tilaaja on tehnyt sopimuksen, vaikka hänen on täytynyt tietää, että sopimuksen toisella osapuolella ei ole tarkoitus täyttää lakisääteisiä velvoitteitaan. Tällöin sopimuskumppania ei ole tuomittu liiketoimintakieltoon, mutta muista olosuhteista on pääteltävissä, että sopimuskumppanin kanssa ei kannata tehdä sopimusta. Säännös koskee lähinnä tapauksia, joissa tilaaja osoittaa selvää ja yleisen elämänkokemuksen mukaan havaittavaa välinpitämättömyyttä siitä, että hänen sopimusosapuolensa ei noudata velvoitteitaan.

Edellytyksenä on esimerkiksi, että tilaaja on voinut käsittää sopimustarjouksesta, että työtä ei voida tarjotulla hinnalla tehdä sopimuksenmukaisen työtuloksen aikaansaamiseksi siten, että sopimusosapuoli työnantajana huolehtii myös verojen tilittämisestä sekä työnantajan sosiaaliturvamaksujen ja vähimmäispalkkojen maksamisesta kaikille työtuloksen aikaansaamiseen tarvittaville työntekijöille.

Koska tilaajavastuulain mukainen laiminlyöntimaksu voi tulla määrättäväksi kolmessa toisistaan poikkeavassa tilanteissa, tulisi harkita sanktiojärjestelmän porrastamista ja koventamista siten, että tiettyjen rikkomusten osalta olisi olemassa korkeampi laiminlyöntimaksu. Harkittaessa laiminlyöntimaksun korottamista tulisi huomioida keskittää edellä kuvattuihin kahteen jälkimmäiseen tilaajavastuulain rikkomiseen.

Silloin kun sopimus tehdään liiketoimintakiellossa olevan kanssa tai tietoisena siitä, ettei sopimuskumppani tule noudattamaan lainsäädäntöä, on olemassa suuri todennäköisyys, että tilaaja pyrkii tahallaan kiertämään lainsäädäntöä ja teettämään osan urakasta pimeänä työnä. Tällaisissa tapauksissa tilaajan voidaan katsoa toimivan harmaassa taloudessa tai ainakin osaltaan edistävän sitä. Tällöin myös korkeampi sanktio voisi olla perusteltu.

- **Työryhmä ehdottaa, että rakennusalalla otettaisiin käyttöön korotettu laiminlyöntimaksu esimerkiksi tilanteessa, jossa tilaaja tekee sopimuksen liiketoimintakiellossa olevan kanssa tai yhteisön kanssa, jonka yhtiömies, hallituksen jäsen, toimitusjohtaja tai vastaavassa asemassa oleva henkilö on määrätty liiketoimintakieltoon tai vaikka tilaajan on täytynyt tietää, ettei sopimuksen toisella osapuolella ole tarkoitus täyttää sopimuspuolena ja työnantajana lakisääteisiä velvoitteitaan taikka selvitysvelvollisuus on jätetty usein tekemättä.**

Jatkovalmistelussa tulisi ottaa huomioon:

- Korotetun laiminlyöntimaksun enimmäismäärä tulisi olla huomattavasti korkeampi, esimerkiksi 50 000 euroa.
- Usein urakkasopimusten määrät ovat useita miljoonia euroja ja lain rikkomisella tavoitellut hyödyt myös huomattavia. Korotetun laiminlyöntimaksun tulisi olla vaikutuksiltaan tehokkaassa suhteessa laiminlyönnin merkittävyyteen ottaen huomioon tavoitellut edut.
- Tilaajavastuulain rikkomista ei nykyisellään ole säädetty rangaistavaksi. Sanktioiden korottamista harkittaessa, tulisi arvioida myös "tilaajavastuurikoksen" käyttöönottoa törkeimmissä tilanteissa (tällaisina voitaisiin pitää esimerkiksi toistuvia rikkomuksia, joista olisi määrättävä korotettu laiminlyöntimaksu).

### **Julkisista hankinnoista poissulkeminen**

Julkisten hankintojen kilpailuttamista säätelee julkisista hankinnoista annettu laki (348/2007), eli ns. hankintalaki. Lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen

käyttöä, edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisia mahdollisuuksia tarjota tavaroita, palveluita ja rakennusurakointia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa. Vuonna 2009 rakennusurakoita tehtiin julkisina hankintoina melkein 4 000 ja niiden yhteen laskettu arvo oli melkein 4 miljardia euroa.

Hankintalaki säätelee julkisiin hankintoihin liittyvää kilpailutusta. Kuten tilaajavastuulaki, myös hankintalaki säätelee sopimuksentekotilannetta.

Hankintalain 53 §:ssä säädetään eräisiin rikoksiin syyllistyneiden ehdokkaiden ja tarjoajien sulkemisesta pois tarjouskilpailusta. Hankintayksikön on suljettava tarjoaja tarjouskilpailun ulkopuolelle, jos tarjoaja taikka sen johtohenkilö tai edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävä henkilö on tuomittu:

- 1 osallistumisesta järjestäytyneen rikollisjärjestön toimintaan
- 2 lahjuksen antamisesta, törkeä lahjuksen antamisesta tai lahjonnasta elinkeinotoiminnassa
- 3 veropetoksesta, törkeästä veropetoksesta, avustuspetoksesta, törkeästä avustuspetoksesta tai avustuksen väärinkäytöstä
- 4 rahanpesusta tai törkeästä rahanpesusta tai
- 5 kiskonnantapaisesta työsyrynnästä.

Julkisten toimijoiden tulisi vaikuttaa positiivisesti siihen, että alalla toimitaan lakia noudattaen ja terveen kilpailun nimissä. Tilaajavastuulain rikkomukset osoittavat usein yrityksen pyrkimyksiä saavuttaa epätervettä kilpailuetua muihin alalla toimijoihin nähden esimerkiksi työntekijöiden työehtoja polkemalla. Tällaisten toimijoiden ei tulisi olla mukana julkisissa hankinnoissa, joita kustannetaan veronmaksajien varoilla.

Kaikkia tilaajavastuulain rikkomuksia ei voida pitää niin vakavina, että niillä tulisi olla vaikutusta julkisten hankintojen osalta. Edellä kuvatussa uudessa rakennusalaan koskevassa seuraamusjärjestelmän porrastamisessa tilaajavastuulain selvitysvelvollisuuden rikkomisesta määrättäisiin jatkossa nykyinen laiminlyöntimaksu selvitysvelvollisuuden laiminlyöntitilanteissa. Uusi ankarampi seuraamus eli korotettu laiminlyöntimaksu määrättäisiin tilanteissa, joissa sopimus tehdään liiketoimintakiellossa olevan kanssa tai tietoisena siitä, ettei sopimuskumppani tule noudattamaan lainsäädäntöä. Myös hankintalakia muutettaessa tulisi ottaa huomioon rakennusalaan sovellettava moniportainen seuraamusjärjestelmä.

Useampaan korotettuun laiminlyöntimaksuun velvoitettu olisi jatkossa suljettava tietyin edellytyksin kilpailutuksen ulkopuolelle julkisissa hankinnoissa. Järjestelmän käyttöönotto edellyttäisi rekisterin perustamista johonkin aluehallintovirastoon.

- **Työryhmä ehdottaa, että hankintalakiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan hankintayksikön on pyydettävä rakennusalaan koskevan tarjouskilpailun voittaneelta tarjoajalta selvitys siitä, ettei tarjoajalle ole määrätty viimeisen kahden vuoden**

aikana useampaa kuin yhtä tilaajavastuulain mukaista korotettua laiminlyöntimaksua.

- Työryhmä ehdottaa, että hankintalakiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan urakkasopimukseen on lisättävä lauseke, jolla kielletään käyttämästä alihankkijoita, joille on määrätty useampi kuin yksi korotettu laiminlyöntimaksu esimerkiksi viimeisen 2 vuoden aikana.
- Työryhmä ehdottaa, että Etelä-Suomen aluehallintovirastoon perustettaisiin julkinen rekisteri tilaajavastuulain mukaisista laiminlyöntimaksuista, josta voi pyytää edellä mainitun selvityksen.

Työ- ja elinkeinoministeriö on alustavasti selvittänyt oikeusministeriöltä, ettei esitetyntymukainen sääntely ole "ne bis in idem" -kiellon vastainen.

Jatkovalmistelussa tulisi ottaa huomioon:

- 1 onko 2 vuotta ja 2 korotettua laiminlyöntimaksua oikea aika ja määrä.
- 2 miten voidaan varmistaa, ettei erikokoisia yrityksiä kohdella eri tavalla pelkätään kokonsa puolesta -suhteellisuus, esim. isoissa konserneissa.

Hankintalaki edellyttää, että valtion keskushallintoviranomaisen ja tarjouskilpailun voittajaksi valitun yksityisen työnantajan väliseen urakkasopimukseen tulee ennen sopimuksen allekirjoittamista lisätä lauseke, jonka mukaan sopimukseen liittyvissä työsuhteissa on noudatettava vähintään niitä työsuhteen vähimmäisehtoja, joita Suomen lain ja työehtosopimusmääräysten mukaan on noudatettava samanlaatuisessa työssä.

Kunnat kilpailuttavat suuressa määrin rakennusalan hankintoja, eikä ole perusteltua tehdä eroa valtion tai kunnan hankintojen välillä yllämainitun säännöksen osalta.

- Työryhmä ehdottaa, että julkisista hankinnoista annettuun lakiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan rakennuslalla myös kuntien on sisällytettävä urakkasopimukseen lauseke, jonka mukaan sopimukseen liittyvissä työsuhteissa on noudatettava vähintään niitä työsuhteen vähimmäisehtoja, joita Suomen lain ja työehtosopimusmääräysten mukaan on noudatettava samanlaatuisessa työssä

Jatkovalmistelussa tulisi ottaa huomioon:

- Tulisiko myös näissä tilanteissa niin valtion kuin kuntien alihankkijoiden sopimukseen edellyttää otettavaksi vastaava sopimusehto? (tulisi tällöin säätää myös valtiolle).

## 2.2.3 Toiminnan ja sopimussuhteen vakiintuminen -kohtien tarkistaminen

Tilaajavastuulaki ja sen selvitysvelvollisuus aiheuttavat yrityksille kustannuksia. Jotta nämä kustannukset eivät nousisi kohtuuttomiksi saavutettuun etuun nähden, on lakiin sisällytetty tiettyjä tilanteita, jolloin selvityksiä ei tarvitse hankkia.

Tilaaajan ei tarvitse pyytää tilaajavastuulain mukaisia selvityksiä, jos hänellä on perusteltu syy luottaa sopimuspuolen täyttävän lakisääteiset velvoitteensa sillä perusteella, että:

- 1 sopimuspuoli on valtio, kunta, kuntayhtymä tai muu laissa lueteltu luotettava taho,
- 2 sopimuspuolen toiminta on vakiintunutta,
- 3 tilaaajan ja sopimuspuolen sopimussuhdetta voidaan pitää vakiintuneena aikaisempien sopimussuhteiden johdosta tai
- 4 luottamukseen on edellä 1–3 kohdassa säädettyyn rinnastettava syy.

Sopimuspuolen toiminta katsotaan vakiintuneeksi, jos sopimosapuoli on harjoittanut liiketoimintaa vähintään kolme vuotta. Tällöin tilaaajan ei tarvitse pyytää kaikkia selvityksiä, jos tilaaajalla on perusteltu syy luottaa sopimuspuoleensa. Tällaisia luottamusta lisääviä seikkoja ovat esimerkiksi aikaisemmat kokemukset osapuolten välisestä sopimustoiminnasta. Vastaavasti selvitykset ja tiedot on kuitenkin aina pyydettävä, jos tilaaajalla ei ole perusteltua syytä luottaa sopimuskumppaniin. Tällainen syy voi olla esim. tieto siitä, että yhtiön omistaja on vaihtunut ja uuden omistajan toimintatavat ovat tuntemattomat.

Säännöksen tarkoittamana liiketoiminnan harjoittamisena pidetään sitä, että yritys on tosiasiallisesti harjoittanut toimintaa vähintään kolme vuotta. Esimerkiksi niin sanottu pöytälaatikkoyhtiö ei täytä tätä kriteeriä.

Tilaaaja voi jättää edellä mainitun osan selvityksistä pyytämättä myös, jos osapuolten sopimussuhde on vakiintunut. Sopimussuhteen vakiintuneisuutta on vaikea määrittellä tarkalleen vuosina. Tilaaajan ja sopimosapuolen vakiintuneilta sopimussuhteilta ei edellytetä kolmen vuoden kestoa, koska sopimussuhteen aikana on helppompaa todeta, että toinen osapuoli huolehtii velvoitteistaan. Sopimussuhdetta voidaan lain esitöiden (HE 114/2006 vp) mukaan pitää vakiintuneena jo noin kahden vuoden jälkeen, jos sanottuna aikana on myös käytännössä tehty tilaaajan ja sopimusosapuolen välillä tässä laissa tarkoitettuja sopimuksia.

Tilaajavastuulain soveltamisen kannalta toiminnan ja sopimussuhteen vakiintumista koskevaa poikkeusta on pidetty ongelmallisena. Valvonnassa säännöksen on katsottu johtavan käytännössä siihen, että lain soveltamisalan ulkopuolelle rajautuu monesti suuri osa tarkastettavaksi valikoiduista sopimuksista, kun valvontaviranomaisten on etukäteen mahdotonta tietää, milloin sopimussuhteet kussakin tapauksessa ovat alkaneet. Vakiintunut sopimussuhde ei myöskään välttämättä tuo varmuutta siitä, että sopimuskumppani täyttää lain mukaiset velvoitteensa. Vuonna

2009 kaikista tarkastetuista sopimuksista rajautui 58 % selvitysvelvollisuuden ulkopuolelle.

Tilaajavastuulain selvitysvelvollisuuden rajausta toiminnan tai sopimustoiminnan ollessa vakiintunut ei tarkoita sitä, ettei tilaajavastuuta olisi tältä osin olemassa. Ensinnäkin tilaajalla on aina velvollisuus selvittää kaikki tilaajavastuulain mukaiset selvitykset, jos tilaajalla ei ole perusteltua syytä luottaa sopimusosapuoleen. Toiseksi tilaajavastuun selvitysvelvollisuudesta säädetty poikkeus antaa tilaajalle vain mahdollisuuden tietyissä tilanteissa olla pyytämättä tietoja. Vaikka tilaajan ja sopimuskumppanin sopimussuhde tai sopimuskumppanin toiminta olisi vakiintunutta voi tilaaja aina pyytää kaikkia selvityksiä. Tällöin sopimuskumppanin on ne myös toimitettava. Tilaaaja voi myös aina hankkia osan tiedoista itse.

Säännöksen soveltamisongelmat liittyvät valvontatilanteisiin. Kun tilaajavastuulain valvontaa suoritetaan ja puutteita ilmenee, on tilaajan jälkikäteen helppo perustella puutteita sillä, että sopimustoiminta on vakiintunutta. Valvovan viranomaisen on hankala selvittää, milloin sopimustoiminta on alkanut ja onko se ollut sellaista, että tilaajalla on ollut perusteltu syy luottaa sopimuskumppaniinsa.

### **Ennakkoperintärekisteri, työnantajarekisteri ja arvonlisäverovelvollisten rekisteri**

Rekisterien tarkistaminen niissäkin tilanteissa, kun sopimuskumppanin toiminta tai sopimussuhde on vakiintunut, olisi perusteltua sen selvittämiseksi, ettei sopimuskumppanin toiminnassa ole tapahtunut olennaisia muutoksia. Lisäksi selvitysvelvollisuuden lisääminen selkeyttäisi valvontaa ja poistaisi turhia valvontakäyntejä sekä tätä kautta tehostaisi tilaajavastuulain toimivuutta ja valvontaa.

Tietojen selvittäminen on ilmaista Yritys- ja yhteisötietojärjestelmä YTT:n kautta, eikä se näin toisi yrityksille merkittäviä lisäkustannuksia.

### **Kaupparekisteriote**

Sopimuskumppanin yritystoiminta tai tilaajan ja sopimuskumppanin sopimustoiminta voi olla vakiintunutta, mutta sopimuskumppanin yrityksen hallitus ja johtavassa asemassa olevat henkilöt saattavat tilaajan tietämättä vaihtua. Tähän liittyvä tieto ilmenee kaupparekisteriotteesta ja tilaajan on tiedettävä se useastakin syystä.

Ensinnäkin kaupparekisteri nauttii nk. julkista luotettavuutta, eli sinne ilmoitetun muutoksen katsotaan tulleen tilaajan tietoon. Toiseksi sopimuskumppanin hallituksessa tai muuten yrityksen johdossa tapahtuvat merkittävät muutokset voivat johtaa siihen, että tilaajalla ei ole perusteltua syytä luottaa sopimuskumppaniinsa siten, että se voisi jättää selvitykset hankkimatta.

Lisäksi kaupparekisteriotteesta ilmenee mahdollinen liiketoimintakielto. Vaikka tilaajan ja sopimuskumppanin sopimussuhde olisi jatkunut hyvinkin kauan ja tilaaja tuntisi sopijatahon, ei tilaaja välttämättä aina tunne kaikkia sopimuskumppanin yrityksen hallituksessa olevia tahoja tai tiedä, koska ne vaihtuvat. Kun otetaan huomioon, että tilaajavastuulain mukainen laiminlyöntimaksu määrätään



liiketoimintakieltoilanteessa helposti (tilaaja on tehnyt sopimuksen työstä liiketoimintakieltoon määrätyn elinkeinonharjoittajan kanssa tai sellaisen yrityksen kanssa, jonka yhtiömies, hallituksen jäsen, toimitusjohtaja tai muussa siihen rinnastettavassa asemassa oleva henkilö on määrätty liiketoimintakieltoon), voidaan perustellusti olla sitä mieltä, että tilaajan tulisi aina pyytää sopimuskuppanilta kaupparekisteriote tai hankkia se itse.

Kaupparekisteriotteen saa tilattua sähköisesti Patentti- ja rekisterihallituksesta PRH:sta ja se maksaa noin 4 euroa. Kaupparekisteriotteen pyytäminen kaikissa sopimustilanteissa aiheuttaisi yrityksille vähäisiä lisäkustannuksia.

### **Todistus verojen maksamisesta**

Tilaajan on pyydettävä sopimuskuppanilta todistus verojen maksamisesta. Tämä todistus on ns. puhdas todistus ja se tarkoittaa, että Verohallinnon kantamat verot ja maksut on maksettu ja että arvonlisäveroja ja työnantajan sosiaaliturvamaksuja koskevat ilmoitukset on annettu. Jos yrityksellä on laiminlyöntejä edellä tarkoitetuissa asioissa, verottaja antaa verovelkatodistuksen. Verovelkatodistus annetaan myös, jos työnantajalla on suorittamatta erääntyneitä veroja eli verojämiä, verovastuuseen perustuvaa verovelkaa, verorikokseen perustuvaa vahingonkorvausvelkaa tai verovelkaa yrityssaneerauksessa tai yksityishenkilön velkajärjestelyssä.

Jotta verovelkatodistuksen tiedot eivät johtaisi sopijapuolen epäasialliseen syrjintään, sopimusosapuoli voi antaa tilaajalle vain selvityksen siitä, että sopimus maksujärjestelyistä on tehty. Siten pelkkä verovelka ei johda yritystä entistä ahtaammalle, vaan maksusuunnitelman tekeminen olisi osoitus hänen tarkoituksestaan pyrkiä toimimaan lakien mukaisesti.

Verotukseen liittyvistä todistuksista saattaa ilmetä tilaajan kannalta olennaisia seikkoja, jotka vaikuttavat sopimuskuppanin luotettavuuteen. Muun muassa lievemät talousrikokset saattavat tulla välillisesti esille verovelkatodistuksen kautta.

### **Todistus eläkevakuutusten ottamisesta**

Sopimusosapuolen on annettava tilaajalle myös todistukset eläkevakuutusten ottamisesta ja eläkevakuutusmaksujen suorittamisesta tai selvitys siitä, että erääntyneitä eläkemaksuja koskeva maksusopimus on tehty. Eläkelaitokset antavat asiakkaalleen kyseisiä todistuksia. Työeläkemaksujen hoitaminen on osoitus työnantajan kyvystä ja tahdosta hoitaa työhön liittyvät velvoitteensa, kuten sosiaaliturvamaksut.

Eläkelaitos antaa yritykselle todistuksen siitä, että sillä ei ole todistuksen antopäivään mennessä erääntyneitä vakuutusmaksuja. Jos yrityksellä on maksamattomia maksuja, todistus annetaan vain, jos yritys on tehnyt erääntyneistä maksuista maksusopimuksen. Tällöin todistuksessa on maininta siitä, että yrityksellä on erääntyneitä maksuja, joiden maksamisesta on tehty maksusopimus.

Eläkevakuutusten ottamiseen liittyvät todistukset antavat tilaajalle tarpeellista tietoa, jonka perusteella tilaaja voi luoda perustellun kokonaiskäsitteen sopimus-kumppanin toiminnasta.

### **Sovellettava työehtosopimus**

Tilaaajan on pyydettävä selvitys työhön sovellettavasta työehtosopimuksesta tai keskeisistä työehdoista. Sovellettavan työehtosopimuksen ilmoittaminen liittyy muun muassa tilaaajan velvollisuuteen arvioida sopimuskumppaninsa tarkoitusta täyttää lakisääteisiä työnantajavelvoitteitaan. Suomessa työehtosopimusten kattavuus on noin 90 % ja useimmilla aloilla on yleissitova työehtosopimus. Rakennusalalla työehtosopimukset ovat yleissitovia ja näin ollen rakennusalalla tilaajalle ilmoitetaan aina sovellettava työehtosopimus.

Kaupparekisteriotteesta ilmenee yrityksen toimiala, ja jos se on vaihtunut esim. tilaaajan urakkasopimusten välillä, ei sopimuskumppanin toimintaa voitane pitää siinä määrin vakiintuneena, ettei tilaaajan tulisi pyytää kaikkia selvityksiä. Työntekijöihin sovellettava työehtosopimus voi vaihtua myös, jos sovitaan esim. nk. talokoh- taisesta työehtosopimuksesta (normaalisitova työehtosopimus syrjäyttää yleensä yleissitovan työehtosopimuksen). Työehtosopimuksen vaihtuminen saattaa vaikuttaa palkkoihin ja tällä tiedolla on erityistä merkitystä arvioitaessa tarjouksen hintaa ja sitä, aikooko sopimuskumppani suorittaa lakisääteiset työnantajavelvoitteensa.

Sovellettavan työehtosopimuksen ilmoittaminen jokaisen sopimuksen yhteydessä ei aiheuttaisi tilaajille tai sopimuskumppaneille ylimääräisiä kustannuksia. Sopimuskumppanit toimittavat tilaajille joka tapauksessa tietoja ja tieto sovelletta- vasta työehtosopimuksesta on aina olemassa sopimuskumppanilla. Tämän tiedon ilmoittamista varten sopimuskumppanin ei myöskään tarvitse hankkia erityisiä sel- vityksiä, vaan sopimuskumppani voi ilmoittaa tilaajalle muiden ilmoitusten yhtey- dessä, mitä työehtosopimusta se noudattaa. Työehtosopimusta ei myöskään tarvitse toimittaa tilaajalle.

Lisäksi, jos rakennusalalla suuri osa selvityksistä on jatkossa pyydettävä toimin- nan tai sopimustoiminnan vakiintumisesta huolimatta, olisi perusteltua säätää koko selvitysvelvollisuus suoritettavaksi jokaisen sopimuksen yhteydessä. Tällöin myös tilaajavastuulain valvontaa voitaisiin yksinkertaistaa ja sitä kautta tehostaa.

- **Työryhmä ehdottaa, että tilaajavastuulakia muutettaisiin siten, että rakennusalalla tilaaajan on aina toiminnan vakiintuneisuudesta tai sopimustoiminnan vakiintuneisuudesta huolimatta pyydettävä tilaajavastuulain edellyttämät selvitykset.**

## 2.2.4 Rekisterien toimivuuden ja tietojensaannin parantaminen

Rekisteritietojen saatavuus ja luotettavuus ovat yksi tärkeimmistä välineistä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa. Ajantasaiset ja luotettavat tiedot lisäävät yritystoiminnan läpinäkyvyyttä. Yritystoiminnan paremmasta läpinäkyvyydestä on apua sekä yrityksille että valvovalle viranomaiselle.

Tilaajavastuulain perusteella tilaajan tulee pyytää sopimusosapuolta toimittamaan lain edellyttämät tiedot ennen kuin se tekee sopimuksen alihankinnasta tai työvoiman vuokrauksesta. Sopimuskumppani hankkii itseään koskevat tiedot ja toimittaa ne tilaajalle, joka näin täyttää lain edellyttämät velvoitteensa. Osan selvityksistä tilaaja voi myös hankkia itse, mutta osa tiedoista on yksityisyyden suojan piiriin kuuluvia ja tiedot voi hankkia nykysääntelyn mukaan vain sopimusosapuoli itse.

Tilaajavastuulain toimivuutta on arvioitu voitavan tehostaa sillä, että kaikki rekisteritiedot olisivat ilmaisia ja sähköisesti saatavilla. Tämä voisi johtaa myös siihen, että tilaajat enenevässä määrin hankkisivat tilaajavastuulain mukaiseen selvitysvelvollisuuteen liittyvät todistukset ja selvitykset itse. Näillä muutoksilla ei kuitenkaan voida vaikuttaa sellaisten yritysten toimintaan, joilla ei ole tarkoitusta arvioida sopimusosapuoliaan.

Tässä alajaksossa tarkastellaan tilaajavastuulain 5 §:n mukaisen selvitysvelvollisuuden eri osien hankintamahdollisuuksia, kustannuksia ja kehittämismahdollisuuksia.

### **Ennakkoperintärekisteri, työnantajarekisteri ja arvonlisäverovelvollisten rekisteri**

YTJ:stä voi kuka tahansa ilman rekisteröitymistä hakea tietoja yrityksestä nimellä tai Y-tunnuksella. Tilaajavastuulaissa on nimenomaisesti mainittu, että tilaaja voi myös itse hankkia nämä tiedot ja että tilaajalla on myös oikeus hyväksyä muu kuin viranomaisen antama selvitys näistä tiedoista, jos ne on antanut yleisesti luotettava pidetty muu arvioija tai tietojen ylläpitäjä.

YTJ:n maksuton tietopalvelu on tarkoitettu yksittäisten yritysten tietojen tarkistamiseen. Järjestelmästä hakuroboteilla tehtävät haut on kielletty ja yhdestä IP-osoitteesta sallitaan yhden vuorokauden aikana korkeintaan 1 000 hakua.

### **Kaupparekisteriote**

Kaupparekisteriotteen saa tilattua sähköisesti Patentti- ja rekisterihallituksesta ja se maksaa noin 4 euroa. Myös kaupparekisteriotteen tilaaja voi hankkia itse. Kaupparekisteriotteesta selviää yrityksen rekisteriin merkitsemisaika, toimiala ja hallitus, muu johto, nimenkirjoittajat, tilintarkastajat, vastuuhenkilöiden henkilötiedot sekä se, onko viimeisimmät tilinpäätösasiakirjat toimitettu lainmukaisesti rekisteriviranomaiselle. Kaupparekisteriotteesta ja YTJ:stä ilmenee myös yrityksen rekis-

teriin merkitsemisaika. Lisäksi kaupparekisteriotteesta ilmenee, onko hallituksen jäsen tai muu vastuuhenkilö liiketoimintakiellossa.

Kaupparekisteriotteen osalta on esitetty, että tietojen tulisi olla saatavana sähköisinä ja maksuttomasti sekä yksittäisinä tietoina että alalla toimiville tietojen välittäjille suurempina massoina.

Tietojen saamista maksuttomana ja massoina tietoja toimittaville tahoille on perusteltu sillä, että tietojen välittäminen sähköisesti mahdollistaisi tietojen ajantasaisuuden, on nopeampaa ja tietoja olisi myös näin vaikeampi väärentää.

- **Työryhmän mielestä olisi perusteltua, että kaupparekisteriotteen saisi maksutta täyttäessään tilaajavastuulain mukaisia velvoitteita. Patentti- ja rekisterihallitus on nettobudjetoitu virasto. Tämän vuoksi Patentti- ja rekisterihallituksen vähenevä tulovirta olisi korvattava valtion talousarvioon sisällytettävillä varoilla.**

Otteen hankkiminen ei ole kiinni maksun suuruudesta, mutta näin tuettaisiin rekisteriotteiden yleisempää tarkistamista.

#### **Todistus verojen maksamisesta**

Tilaajavastuulain mukaan tilaajan on pyydettävä sopimusosapuolelta myös tietoja, joita tilaaja ei itse saisi muuten hankittua. Näihin kuuluu ensinnäkin todistus verojen maksamisesta tai verovelkatodistus tai selvitys siitä, että verovelkaa koskeva maksusuunnitelma on tehty. Mainittuja todistuksia antaa Verohallinto verovelvolliselle itselleen. Lisäksi jäljempänä mainitut yksityiset yritykset välittävät verovelvollisen antaman valtakirjan perusteella Verohallinnolta saamiaan verovelkoja koskevia tietoja asiakkaanaan oleville tilaajille.

Harmaan talouden torjuntaohjelmassa valtioneuvosto on edellyttänyt, että sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ja valtiovarainministeriö selvittävät vuoden 2010 aikana yhdessä Patentti- ja rekisterihallituksen, Verohallituksen ja Eläketurvakeskuksen kanssa mahdollisuudet tilaajavastuulain edellyttämien tietojen saamiseksi julkiseen aivoimeen rekisteriin.

Valtiovarainministeriö on osaselvityksessään (Yritysten verovelat käsittävän julkisen rekisterin luominen, 29.12.2010) tarkastellut yritysten verovelkoja koskevien tietojen saattamista julkiseen rekisteriin. Selvityksen mukaan yksityisten elinkeinonharjoittajien verovelkatietojen saattaminen yleisesti saataville olisi yksityisyyden ja henkilötietojen suojaa koskevien perusoikeuksien vuoksi hyvin ongelmallista. Julkisuutta on perusteltua rajoittaa siten, että oikeus tarkastella rekisterissä olevia verovelkatietoja olisi niillä tilaajavastuulaissa nimetyillä tahoilla, jotka ovat velvollisia selvittämään mm. sopimuspuolen verovelat. Rekisteriin tulisi liittyä luotettava tunnistautumismenettely.

Tietojen hakija olisi henkilötietolain periaatteiden mukaisesti vastuussa siitä, että hän ei käytä saamiaan tietoja rekisterin käyttötarkoituksen vastaisesti muuhun

tarkoitukseen kuin tilaajavastuulain mukaisen selvittämismenettelynsä täyttämiseksi. Selvitystä hakijan konkreettisesta tarpeesta, esimerkiksi rakennushankkeen olemassaolosta, ei edellytetäisi.

Selvityksen mukaan edellä kuvatulla tavalla julkinen voisi olla tieto siitä, onko yrityksellä maksamatta sellaisia eräänntyneitä veroja, joista ei ole sovittu maksujärjestelyä.

Julkisuuden toteuttaminen edellyttäisi verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain muuttamista. Tilaajavastuulain verovelkojen selvittämistä koskevia säännöksiä olisi vastaavasti tarkistettava muutoksia vastaaviksi.

Valtiovarainministeriön selvityksessä ei otettu nimenomaisesti kantaa siihen, mikä olisi verovelkatietojen jakelukanava. Jos tässä hyödynnettäisiin Yritys- ja yhteisötietojärjestelmä YTJ:tä, olisi lisäksi muutettava yritys- ja yhteisötietolaki (224/2001).

Työryhmä pitää tilaajavastuulain tehostamiseksi perusteltuna yritysten verovelkatietojen julkisuuden toteuttamista valtiovarainministeriön selvityksen linjausten mukaisesti.

- **Työryhmä ehdottaa, että verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettua lakia ja tilaajavastuulakia sekä tarvittaessa muuta lainsäädäntöä muutettaisiin siten, että Verohallinto voisi luovuttaa tilaajavastuulain mukaisen, verovelkoja koskevan selvittämismenettelyn täyttämiseksi tilaajille tiedon siitä, onko alihankkijalla sellaista verovelkaa, josta ei ole sovittu maksujärjestelyä.**

Erikseen olisi ratkaistava verovelkatietojen jakelukanava. Kysymys on lähinnä teknis-luonteinen, mutta sillä on toteuttamisaikataulun lisäksi vaikutuksia myös tietojärjestelmäkustannuksiin.

Valtiovarainministeriön selvityksessä on ollut lähtökohtana se, että harmaan talouden toimintaohjelmassa mainittu ”julkinen avoin rekisteri” olisi viranomais-toimintana ylläpidetty rekisteri. Selvityksessä on toisaalta katsottu voivan olla tarkoituksenmukaista, että Verohallinto voisi luovuttaa sähköisesti tiedon kaikkien rekisteriin kuuluvien yritysten verovelasta suoraan tietyille tilaajavastuulain edellyttämiä tietoja välittäville yrityksille. Näitä olisivat yritykset, jotka ovat järjestäneet tietojen edelleen luovutuksen siten, että oikeus tarkastella tietoja olisi vain tilaajavastuulaissa tarkoitetuilla tilaajilla tilaajavastuulain tarkoituksiin. Lisäksi tiedon hakijan tunnistautuminen olisi oltava järjestetty Verohallinnon hyväksymällä tavalla.

Työryhmän mielestä olisi perusteltua joustavoittaa näiden yritysten edellytyksiä saada verovelkatietoja tilaajille välitettäväksi siten, että nykyisestä alihankkijan antamaan valtakirjaan perustuvasta menettelystä voitaisiin luopua. Tämä edellyttäisi sen varmistamista, että luovutettava tietosisältö ja tietojen luovuttamiseen liittyvä tunnistautumismenettely vastaisivat niitä vaatimuksia, jotka asetetaan viranomais-toimintana tapahtuvalle verovelkatietojen luovuttamiselle. Tässä voitaisiin

hyödyntää jäljempänä tarkasteltua auktorisointimenettelyä, jonka yhteydessä auktorisoija voisi selvittää, että auktorisoitavan yrityksen tietojärjestelmät ovat mainitussa suhteessa asianmukaiset.

- **Työryhmä ehdottaa, että verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettua lakia muutettaisiin siten, että verohallinto voisi luovuttaa sähköisesti tilaajavastuulain edellyttämiä verovelkoja koskevia tietoja suoraan niitä välittävälle auktorisoiduille yrityksille.**

Jatkovalmistelussa tulisi ottaa huomioon:

- Ehdotus riippuu siitä, toteutetaanko myöhempänä esitettävä auktorisointi. Ehdotuksilla vähennettäisiin tilaajavastuulain alihankintayrityksinä toimiville yrityksille aiheuttamaa hallinnollista taakkaa.

### **Todistus eläkevakuutusten ottamisesta ja vakuutusmaksujen suorittamisesta**

Sosiaali- ja terveysministeriössä on meneillään eläkevakuutustietoja koskeva selvitys. Työryhmällä ei ole ollut mahdollisuutta käsitellä asiaa.

### **Liiketoimintakielto**

Liiketoimintakielto tuli Suomessa käyttöön vuonna 1986. Sopimattoman ja vahingollisen liiketoiminnan estämiseksi sekä liiketoimintaan kohdistuvan luottamuksen ylläpitämiseksi voidaan henkilö määrätä liiketoimintakieltoon, jos hän on liiketoiminnassa olennaisesti laiminlyönyt siihen liittyviä lakisääteisiä velvollisuuksia, tai jos hän on liiketoiminnassa syylistynyt rikolliseen menettelyyn, jota ei voida pitää vähäisenä, ja hänen toimintaansa on kokonaisuutena arvioiden pidettävä velkojen, sopimuskumppaneiden, julkisen talouden taikka terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun kannalta vahingollisena. Liiketoimintakielto on eräänlainen turvaamistoimi, jolla pyritään estämään epätervettä liiketoimintaa harjoittavien henkilöiden toiminta yrityselämässä. Varsinkin laajemmissa talousrikosoikeudenkäynneissä yleensä syyttäjä vaatii, että syytetyille määrätään liiketoimintakielto. Liiketoimintakieltoon voidaan määrätä vähintään kolmeksi ja enintään seitsemäksi vuodeksi. Liiketoimintakiellon määrää yleinen tuomioistuin syyttäjän vaatimuksesta. Liiketoimintakiellon noudattamista valvoo poliisi.

Tilaajavastuulaissa kielletään tekemästä sopimusta liiketoimintakieltoon määrätyn elinkeinonharjoittajan kanssa tai sellaisen yrityksen kanssa, jonka yhtiömies taikka hallituksen jäsen tai toimitusjohtaja taikka muussa siihen rinnastettavassa asemassa oleva henkilö on määrätty liiketoimintakieltoon.

Sähköisen asioinnin ja sähköisten viestintävälineiden kehittyminen on luonut uusia toimintatapoja ja työkaluja, jotka helpottavat yksityisten ja yritysten toimintaa sekä vähentävät hallinnollista taakkaa. Näitä uusia toimintatapoja seuraten ja työ-

kaluja käyttäen voitaisiin mahdollisesti tehostaa myös liiketoimintakieltoon liittyviä prosesseja.

Liiketoimintakieltoa koskevasta lainsäädännöstä vastaa oikeusministeriö ja vastaavasti liiketoimintakielto rekisteriä ylläpitää oikeusministeriön alainen oikeusrekisterikeskus. Harmaan talouden torjuntaan liittyen vastuuministeriö voisi tutkia, voidaanko ja missä muodossa viedä eteenpäin mm. jäljempänä selostettuja esimerkkiehdotuksia liiketoimintakieltoa koskevan lainsäädännön ja toimintaprosessin kehittämiseksi.

Liiketoimintakielto rekisteristä luovutetaan tietoja otteina yksityisille tahoille maksua vastaan edellyttäen, että kyseisestä henkilöstä on tiedossa nimi ja henkilötunnus. Liiketoimintakiellossa olevien henkilöiden tiedot voisivat olla julkisessa rekisterissä helpommin kaikkien saatavilla. Oikeusministeriö voisi tutkia, mitä esteitä EU-henkilötiedodirektiivi asettaa kyseisten tietojen julkaisemiselle julkisessa rekisterissä. Lienee asianmukaista selvittää myös, voiko kyseessä olevat tiedot julkaista YTJ-järjestelmässä ja tarvitaanko yleensä erillistä liiketoimintakielto rekisteriä. EU-henkilötiedodirektiivi asettaa suhteellisen ankarat edellytykset henkilötietojen luovuttamiselle kolmansiin maihin, mutta on varmaan toimintatapoja, jotka direktiivi sallii. Kyseenalaista lienee, voidaanko henkilötunnuksen poistamisella ratkaista tilanne. Henkilötunnusta ei ole kaupparekisteriä lukuun ottamatta saatavilla julkisista rekistereistä. Yhtenä ratkaisuna on luoda tietokanta, johon pääsee vain kirjautumalla käyttäjätunnuksella ja salasanalla. Näin kirjautumisesta jää merkintä tietojärjestelmään. Uuden tietokannan luomisen sijaan voitaisiin käyttää jo olemassa olevia, tarvittavat kriteerit täyttäviä järjestelmiä.

Kaupparekisterissä on Virre-tietopalvelu, josta saa perustietoa yrityksistä. Kirjautumalla käyttäjäksi ja maksamalla pienen maksun voi järjestelmästä saada mm. sekä yrityksen nimen että henkilön nimen perusteella kaupparekisteristä ilmenevät tiedot. Kaupparekisteristä saa tietoja myös maksutta, mutta vain paikan päällä Patentti- ja rekisterihallituksen asiakastiloissa. Järjestelmästä voidaan liiketoimintakiellossa olevan henkilön osalta tarkistaa ne yhtiöt, joiden rekisteritiedoissa hänen nimensä esiintyy. Tätä palvelutoimintoa voitaisiin kehittää vielä edelleen. Rekisteriotteessa näkyy nykyisin etusivulla tieto yhtiön mahdollisesta asettamisesta konkurssiin. Samalla tavoin voitaisiin laittaa otteen alkuun tieto siitä, että yhtiön vastuuhenkilönä on liiketoimintakiellossa oleva henkilö. Rekisteritietojen luovutukseen liittyviä hankkeita on ilmeisesti vireillä useita, joten niitä voisi miettiä yhtenä kokonaisuutena, jotta käyttäjän olisi helpompi saada halutut tiedot yhdestä tietokannasta. Tietojen hankinta sähköisestä palvelusta on käyttäjälle - ja pitkän päälle myös sen ylläpito rekisterinpitäjälle - huomattavasti edullisempaa kuin vastaavan hankinta paperijärjestelmästä.

- **Selvitetään, voidaanko tietojensaantia liiketoimintakiellossa olevista henkilöistä helpottaa.**

Voimassa olevan liiketoimintakiellosta annetun lain (1059/1985) mukaan liiketoimintakieltoon voidaan asettaa henkilö, jos hän on liiketoiminnassa olennaisesti laiminlyönyt siihen liittyviä lakisääteisiä velvollisuuksia, tai jos hän on liiketoiminnassa syyllistynyt rikolliseen menettelyyn, jota ei voida pitää vähäisenä ja hänen toimintaansa on kokonaisuutena arvioiden pidettävä velkojien, sopimuskumppaneiden, julkisen talouden tai terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun kannalta vahingollisena. Laiminlyöntien olennaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti laiminlyöntien suunnitelmallisuus, niiden kesto ja toistuvuus sekä laiminlyönneistä aiheutuneiden vahinkojen määrä. Laiminlyöntiä on aina pidettävä olennaisena, jos henkilö on laiminlyönyt kirjanpitovelvollisuuden niin, ettei kirjanpitovelvollisen taloudellista tulosta ja asemaa tai kirjanpitovelvollisen liiketoiminnan kannalta olennaisia liiketapahtumia kyetä selvittämään ilman kohtuutonta vaivaa.

Liiketoimintakiellon määräämisen edellytykset antavat melko paljon tulkinanvaraa tuomioistuimille. Esimerkiksi teon vähäisyyttä on tarkoitettu mm. arvioitavaksi menettelystä säädetyn rangaistuksen perusteella. Lain perusteluissa on todettu, että vähäisenä rangaistuksena voidaan pitää sakkoa tai enintään kuuden kuukauden vankeutta. Tällä on pyritty siihen, että ainakin tahallisuus ja törkeä tuottamus tulevat huomioiduiksi. Yleensä edellytykset joudutaan arvioimaan tapauksittain.

Oikeusministeriö voisi tutkia, onko harmaan talouden torjumiseksi tarvetta muuttaa edellä mainittuja edellytyksiä sekä mahdollistaa se, että muutkin kuin syyttäjäviranomaiset voisivat vaatia liiketoimintakieltoon määräämistä.

- **Selvitetään, onko tarvetta muuttaa liiketoimintakiellon edellytyksiä sekä mahdollistaa, että muutkin viranomaiset kuin syyttäjäviranomaiset voisivat vaatia kieltoon määräämistä.**

Yrityksen, jonka vastuuhenkilöksi on merkitty liiketoimintakiellossa oleva henkilö, vastuulla on huolehtia siitä, että sen rekisterimerkinnot ovat ajan tasalla. Tällä hetkellä Patentti- ja rekisterihallitus ei ole puuttunut niiden yhtiöiden tietoihin, joilla on rekisteritiedoissaan vastuuhenkilö, jolla on liiketoimintakiello. Tällaisen yrityksen poistamiseen rekisteristä tähtäävä menettely olisi helppo järjestää suhteellisen pienin muutoksin. Oikeusministeriö voisi tutkia, voidaanko osakeyhtiölain (624/2006) rekisteristä poistamiseen edellytyksiin lisätä kohta, jossa todettaisiin, että jos kehotuksista huolimatta yhtiö ei korjaa rekisteri-ilmoitustaan (ja tarvittaessa valitsee uutta henkilöä) koskien liiketoimintakieltoon määrättyä henkilöä, voidaan yhtiö poistaa rekisteristä. Kaupparekisterissä on jo olemassa prosessi, jossa yhtiölle osoitetun kahden kirjallisen kehotuksen jälkeen yhtiö poistetaan rekisteristä, mikäli yhtiö ei ole korjannut laiminlyöntiään.



- **Selvitetään, olisiko osakeyhtiölakiin sisältyviä rekisteristä poistamista koskevia edellytyksiä muutettava siten, että jos yhtiö ei kehoituksista huolimatta korjaa rekisteri-ilmoitustaan koskien liiketoimintakieltoon määrättyä henkilöä, se voidaan poistaa rekisteristä.**

### **Tietojensaannin parantaminen**

Tilaajavastuulain mukaan selvitysvelvollisuuden edellyttämät tiedot hankkii lähitökohtaisesti tilaajan sopimuskumppani ja toimittaa ne sitten tilaajalle. Tilaaja voi myös itse hankkia osan selvitysvelvollisuuden piiriin kuuluvista tiedoista.

Tilaaja voi hankkia tiedon siitä, onko yritys merkitty ennakkoperintärekisteriin, työnantajarekisteriin ja arvonlisäverovelvollisten rekisteriin sekä hankkia kaupparekisteriotteen. Sen sijaan nyky sääntelyn mukaan tilaaja ei voi hankkia todistusta verojen maksamisesta tai verovelkatodistusta taikka selvitystä siitä, että verovelkaa koskeva maksusuunnitelma on tehty, todistusta eläkevakuutus-ottamisesta ja eläkevakuutusmaksujen suorittamisesta tai selvitystä siitä, että erääntyneitä eläkevakuutusmaksuja koskeva maksusopimus on tehty tai selvitystä työhön sovellettavasta työehtosopimuksesta tai keskeisistä työehdoista. Tilaaja voi hankkia ulkomaalaisten yritysten osalta selvitysvelvollisuutta vastaavat tiedot.

Tilaaajalla on oikeus hyväksyä muu kuin viranomaisen antama selvitys tai todistus, jos sen on antanut yleisesti luotettavana pidetty muu arvioija tai tietojen ylläpitäjä. Lain esitöiden mukaan tällaisia tietoja ylläpitävät ja keräävät pääasiassa viranomaisrekistereistä, muista julkisista läheistä ja asiakkaiden valtakirjalla veroviranomaisilta ja eläkeyhtiöiltä muun muassa ePortti-internetpalvelu ja Suomen Asiakastieto Oy sekä Rakentamisen Laatu RALA ry. rakennusalan yrityksistä ja Kattoliitto ry. vedeneristysalan yrityksistä.

Sähköinen asiointi ja sähköisten todistusten toimittaminen nopeuttaa toimintaa, vähentää yrityksille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa sekä vähentää väärentämismahdollisuuksia. Jatkossa tavoitteena on, että tilaajavastuulain selvitysvelvollisuus hoidettaisiin pääosin sähköisesti ja tilaajat enenevässä määrin hankkisivat omatoimisesti tietoja sopimuskumppaneistaan.

Tilaajavastuulain edellyttämiä tietoja toimittavat nykyisin kootusti useat kaupalliset toimijat (mm. Suomen Tilaajavastuu Oy ja Suomen Asiakastieto Oy). Tietojen koottu toimittaminen edistää tilaajavastuulain tavoitteiden toteutumista ja on omiaan vähentämään harmaata taloutta.

Tietojenvälityksen laadun takaamiseksi ja järjestelmän toimivuuden turvaamiseksi jatkossa olisi varmistettava tietojenvälittäjäyritysten luotettava toiminta.

- **Työryhmä ehdottaa jatkossa harkittavaksi, tarvitaanko järjestelmä, jolla aluehallintovirasto auktorisoi tilaajavastuulain edellyttämiä tietoja välittäviä yrityksiä. Tilaaja voisi hankkia tai hyväksyä kaikkien selvitysten ja todistusten osalta tällaisen palveluntarjoajan**

**selvityksen. Samalla tulisi selvittää mahdollisuuksia tukea tilaaja-vastuulain edellyttämiä tietoja välittäviä yrityksiä.**

Sähköisten palveluiden kehittyminen vähentäisi yrityksille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa, koska suurin osa tilaajavastuulain edellyttämistä selvityksistä olisi jatkossa tehtävissä yhdellä kertaa yhdestä palvelusta.

Jatkovalmistelussa tulisi ottaa huomioon:

- Auktorisointikriteerien tulisi ottaa huomioon viranomaisten tietojen luovutukseen liittyvät rajoitukset.

## 2.3 Valvonnan tehostaminen

Edellisissä jaksoissa on kuvattu rakennusalan harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan liittyviä säännöksiä ja niiden toimivuutta sekä mahdollisia muutostarpeita. Yleisesti ottaen sääntelyn voidaan todeta olevan oikeansuuntaista ja tarkoituksenmukaista. Sääntelyssä on samalla havaittu selkeitä kehittämistarpeita, joiden toteuttamisella säännösten toimivuutta saataisiin parannettua.

Suuri osa edellä ehdotetuista parannuksista liittyy jo osaltaan valvonnan tehostamiseen, esimerkiksi veronumeron käyttöönotto ja tilaajavastuulain selvitysvelvollisuuden selkeyttäminen. Jotta ehdotetuilla muutoksilla olisi mahdollisimman positiivisia vaikutuksia, tulee myös valvontaa pyrkiä tehostamaan ja resursseja kohdentamaan sinne, missä niillä on suurin vaikuttavuus.

### 2.3.1 Tilajavastuutarkastusresurssien lisääminen ja kohdentaminen

Etelä-Suomen aluehallintoviraston tilaajavastuutiimi valvoo tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annettua lakia. Heillä on käytettävissä yhteensä noin 12 henkilötyövuotta tilaajavastuutarkastuksiin. Vuonna 2010 tilaajavastuutarkastuksia tehtiin kaiken kaikkiaan 872 koko maassa. Kaikista tehdyistä tarkastuksista noin 50 % kohdistui rakennuslalle.

Tarkastuksissa ilmeni joitakin puutteita 63 %:ssa tapauksista. Tarkastukset koskivat yhteensä 2 541 sopimusta, joista 1 307 (51 %) rajautui selvitysvelvollisuuden ulkopuolelle. Tarkastuksessa käytiin läpi keskimäärin kolme alihankinta- tai vuokratyösopimusta. Kuulemisia selvitysvelvollisuuden laiminlyönnistä lähetettiin 130 tilaajalle (15 % kaikista vuonna 2010 tehdyistä tarkastuksista) ja 51 tilaajalle (6 %) on määrätty laiminlyöntimaksuja yhteensä 302 500 €. Kymmeniä kuulemis- ja laiminlyöntimaksuprosesseja on edelleen kesken. Laiminlyöntimaksuun johtaneissa tapauksissa puutteet ovat koskeneet yleisimmin verojen maksamista ja eläkevakuuttamista koskevia kohtia. Laiminlyöntimaksu on määrätty 19 tapauksessa sellaisesta

sopimuksesta tai sopimuksista, joka tai jotka on tehty ulkomaisen alihankkijan tai vuokratyöyrityksen kanssa (40 % tehdyistä päätöksistä).

Rakennusallalla myönnetään vuosittain keskimäärin yli 50 000 rakennuslupaa ja allalla työskentelee noin 175 000 henkilöä. Ottaen huomioon, että resurssilla tulisi valvoa kaikkien yritysten lisäksi koko julkishallintoa, ovat resurssit tehtävään nähden sangen vähäiset.

- **Työryhmä ehdottaa, että tilaajavastuulain valvontaresurssia lisättäisiin 18 henkilötyövuodella siten, että jatkossa tilaajavastuulain valvontaan olisi käytettävissä 30 henkilötyövuotta. Lisättävät resurssit tulisi kohdentaa pääosin rakennusallalle.**

Edellä on esitetty toiminnan tai sopimustoiminnan vakiintumiseen liittyvän rajauksen poistamista tilaajavastuulain rakennusallan osalta. Tämä uudistus olisi omissaan parantamaan valvontaresurssien hyödyntämistä, koska turhat tarkastuskäynnit vähenisivät.

#### **Resurssien kohdentaminen**

Nykyisistä tilaajavastuulain tarkastukseen käytetyistä resurssista noin puolet on kohdistettu rakennusallalle. Tämä merkitsee noin 6 henkilötyövuotta. Nyt ehdotettujen lisäresurssien jälkeen rakennusallan valvontaan tulisi olla käytettävissä 24 henkilötyövuotta.

Valvontatietojen perusteella vuosien 2007–2009 aikana laiminlyöntimaksuja on määrätty sillä perusteella, että tilaaja on tehnyt sopimuksen liiketoimintakiellossa olevan kanssa tai tilaajavastuulain mukainen selvitysvelvollisuus on laiminlyöty. Laiminlyöntimaksuja ei ole määrätty sillä perusteella, että tilaaja on tehnyt sopimuksen, vaikka hänen on täytynyt tietää, ettei sopimusosapuolella ole tarkoitusta täyttää lakisääteisiä veloitteitaan. Tämä voi olla osittain seurausta siitä, että nämä tilanteet vaativat selvittämiseen enemmän resurssia ja valvontaa ei ole kohdennettu nimenomaisesti tämän tyyppisiin rikkomuksiin.

- **Työryhmä ehdottaa muun muassa säädettäväksi korotetusta laiminlyöntimaksusta, joka kohdistuisi nimenomaisesti niihin tilaajavastuulain rikkomuksiin, jotka liittyvät harmaassa taloudessa toimimiseen tai sen edistämiseen. Jatkossa valvontaresurssien käyttäminen tulisi kohdistaa nimenomaisesti näihin tapauksiin.**

Tilaajavastuutarkastajien koulutuksessa tulisi erityisesti huomioida alihintaisten urakkasopimusten arviointi ym. seikat, jotka edesauttavat valvontaviranomaista tutkimaan korotettuihin laiminlyöntimaksuihin liittyvät tapaukset.

- **Työryhmä ehdottaa, että rakennusalaa koskevat valvontaresurssit tulisi kohdentaa mahdollisuuksien mukaan rikkomuksiin, jotka liittyvät harmaassa taloudessa toimimiseen tai sen edistämiseen.**

### 2.3.2 Viranomaisten tiedonsaantioikeuksien laajentaminen

Työsuojeluviranomaisilla tulisi olla laajemmat tiedonsaantioikeudet ja mahdollisuus hyödyntää Harmaan talouden selvityskeskusten tuottamaa analyysi- ja selvitystietoa. Tämä vaatii nimenomaan työsuojeluhallinnon tietojensaantioikeuksien laajentamista.

Valtiovarainvaliokunta on mietinnössään (VaVM 45/2010 vp - HE 163/2010 vp) kiinnittänyt huomiota siihen, että Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lakiesityksen 6 §:n 1 momentin säännöksestä puuttuu eräitä harmaan talouden torjunnan kannalta keskeisiä käyttötarkoituksia, kuten työvoimahallintoon, työsuojeluun ja ulkomaalaisrekisteröintiin liittyviä valvontatehtäviä. Tämän vuoksi Harmaan talouden selvitysyksikkö ei voisi tehdä tarkoituksenmukaisia velvoitteidenhoitoselvityksiä näitä käyttötarkoituksia varten. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on puolestaan lausunnossaan (TyVL 16/2010 vp - HE 163/2010 vp) esittänyt, että säännökseen lisättäisiin mahdollisuus pyytää velvoitteidenhoitoselvitystä työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa säädettyä työsuojeluviranomaisen valvontatehtävää varten. Valtiovarainvaliokunta katsoi, ettei lakiesityksen 6 §:ää ole ollut perusteltua täydentää valiokunnassa, vaan että lainvalmistelu tulisi käynnistää muutoin välittömästi ja näin saattaa työsuojeluviranomaisten tiedonsaantioikeudet asianmukaisesti kuntoon.

Tarkastusvaliokunta on mietinnössään (TrVM 9/2010 vp - M 8/2010 vp) yhtynyt valtiovarainvaliokunnan esittämään näkökantaa tiedonsaantioikeuksien laajentamisesta sekä edellyttänyt, että lainsäädäntöä tältä osin pikaisesti korjataan, jotta mahdollistetaan velvoitteidenhoitoselvitysten tekeminen tarkoituksenmukaisessa laajuudessa. Tähdittäessä harmaan talouden torjuntaan on kiistatonta, että esimerkiksi ulkomaisen työvoiman käyttö on tärkeä valvontakohde ja näin ollen työsuojeluviranomaiset ovat avaintoimijoita.

Edellä olevien kannanottojen perusteella työsuojeluviranomaisten tiedonsaantioikeuksien laajentamista koskeva valmistelutyö on käynnissä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä. Valmistelutyö on tältä osin kesken.

Työryhmällä ei ole ollut mahdollisuutta käsitellä asiaa.

### 2.3.3 Käteisenä maksettavien palkkojen kieltäminen

Pimeiden palkkojen maksuun käytetään yleensä käteistä rahaa, joka ei näy yrityksen tileillä tai kirjanpidossa. Pankki- ja muiden maksukorttien yleistyminen on johtanut siihen, ettei käteisen rahan käytölle nimenomaan palkanmaksussa ole välttämättä olemassa perusteltuja syitä. Käteisen rahan käytön rajoittaminen rakennusalalla voisi vaikuttaa pimeän työvoiman käyttöä hillitsevästi.

Mittavat käteisnostot eivät myöskään ole normaalia yritystoimintaa. Lähtökohteisesti yrityksellä ei tulisi olla tarvetta pitää merkittäviä varoja käteisenä. Yritykset maksavat tuotteiden ja palveluiden hankinnat lähtökohteisesti yritysten maksukortteilla, laskulla tai ostotilien kautta.

Aikaisemmin on katsottu, että työntekijää ei voida velvoittaa ottamaan pankkitiliä. Siinä harvinaisessa tapauksessa, ettei työntekijällä ole pankkitiliä (suomalaista tai ulkomaalaista) voitaisiin palkka maksaa työnantajan pankista maksumääräyksellä. Pankkiin voidaan osoittaa nk. tilinumeroiton maksumääräys, jossa maksu osoitetaan nimetylle henkilölle. Työntekijä, jolla ei ole tilinumeroa, voi nostaa palkan pankista esim. omalla nimellä ja henkilötunnuksella.

- **Työryhmä ehdottaa selvitettäväksi, voidaanko rakennuslalla säätää laissa sitä, että palkka on maksettava työntekijän ilmoittamalle pankkitilille tai maksumääräyksenä työnantajan pankista.**

Valtaosalla työntekijöistä on olemassa oleva pankkitili. Ehdotettu muutos ei aiheuttaisi yrityksille vähäisiä suurempia kustannuksia.

Alalla on jo olemassa työehtomääräys, jonka mukaan palkat on maksettava pankkitilille. Tämä määräyksen saattaminen lakiin kuitenkin tehostaisi valvontaa.

Jatkovalmistelussa tulisi ottaa huomioon:

- Tuleeko velvoite palkanmaksun maksamisesta pankkitilille säätää koskemaan vain elinkeinonharjoittajaa.
- Palkanmaksusta säädetään työsopimuslain 16 §:ssä. Jatkovalmistelussa tulee muun muassa selvittää, onko alakohtainen erillislaki asiasta tarkoituksenmukainen vai tulisiko asiasta säätää työsopimuslaissa.
- Tuleeko tietynlainen toiminta sulkea säännöksen ulkopuolelle, esim. hyvin lyhytaikainen tai kertaluonteinen työ tai muut erityistilanteet

### **2.3.4 Omakotitalorakentajien ilmoitusvelvollisuus käytetyistä urakoitsijoista**

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan teettämän selvityksen mukaan pienimuotoista harmaata urakointia esiintyy laajasti yksityishenkilöiden pientalojen, omistusasuntojen ja vapaa-ajan rakennusten uudistamisessa ja korjaamisessa. Yksityishenkilöiden on helppo teettää rakennustöitä pimeästi, koska yksityishenkilöt eivät ole toiminnastaan kirjanpito- tai arvonlisäverovelvollisia. Rakennusalan arvioiden mukaan harmaan talouden osuus yksityishenkilöiden pientalorakentamisesta on merkittävä.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/1999) 74 §:n mukaan rakennushankkeeseen ryhtyvän tulee sopia kunnan rakennusvalvontaviranomaisen kanssa aloituskokouksen ajankohdasta ja kutsua kokous koolle ennen rakennustyön aloittamista. Rakennushankkeeseen ryhtyvä hankkii rakentamiseen liittyvät palvelut usein rakentamispaikan lähialueelta. Suomessa kuntaviranomaiset ovat yhteisöveron

merkittäviä veronsaajia, joten heillä on taloudelliset intressit torjua myös harmaata taloutta.

Yksi keino harmaan talouden torjumiseksi pientalorakentamisessa olisi informaation lisääminen ja antaminen rakennushankkeeseen ryhtyvälle. Lakisääteisiä velvoitteita valvovat tahot, kuten Verohallinto, Eläketurvakeskus ja muut sosiaalivakuuttamista valvovat tahot huolehtisivat siitä, että kuntaviranomaisten saavutettavissa on internetin kautta saatavissa ajantasaiset ohjeet pientalorakentajan ja kotitalouden toimimisesta työnantajana ja lakisääteisten velvoitteiden hoitamisesta. Tietopaketti lakisääteisten velvoitteiden hoitamisesta luovutettaisiin rakennushankkeeseen ryhtyvälle aloituskokouksessa ja aloituskokouksen pöytäkirjaan tulisi merkintä tietopaketin antamisesta.

- **Selvitetään, tulisiko maankäyttö- ja rakennusasetuksen 74 §:ää muuttaa siten, että aloituskokouksessa rakennushakkeeseen ryhtyvälle luovutetaan viranomaisten laatima tietopaketti lakisääteisten velvoitteiden hoitamisesta ja että aloituskokouksen pöytäkirjaan tulee merkintä tietopaketin antamisesta.**

Omaa taloa rakentavalla tai remontoivalla henkilöllä ei tällä hetkellä ole velvollisuutta ilmoittaa, kuinka paljon rakentamiseen on käytetty urakoitsijoita. Yksityishenkilöt ilmoittavat verottajalle käytetyistä urakoitsijoista ja maksetusta työn osuuksista vain silloin, kun he hakevat kotitalousvähennystä.

Tilaajavastuulaki ei koske yksityishenkilöitä, eikä soveltamisalan laajentaminen pelkästään rakennusalalla ole perusteltua. Yksityishenkilöiden rakentamis- ja korjausrakoiden valvonta voitaisiin järjestää ilmoitusmenettelyllä, jonka täyttämisen valvonta toteutettaisiin rakennuksen käyttöönoton yhteydessä.

- **Selvitetään, tulisiko verotusmenettelystä annettuun lakiin lisätä yksityishenkilöille velvollisuus ilmoittaa rakennuslupaa edellyttävissä korjaus- ja uudisrakentamistoimissa käytetyistä urakoitsijoista tai työntekijöistä sekä näille maksettujen maksujen määristä.**
- **Selvitetään, olisiko maankäyttö- ja rakentamislakia (132/1999) muutettava siten, että rakennusta ei saa hyväksyä käyttöön otettavaksi, jos omistaja ei ole esittänyt selvitystä ilmoitusvelvollisuuden täyttämisestä.**

Tarkoituksenmukaista olisi, että ilmoitukset annettaisiin sähköisesti esimerkiksi Palkka.fi-järjestelmässä, jolla omakotirakentajat jo nyt yleisesti hoitavat työnantajavelvoitteensa. Sähköistä ilmoitusta ei kuitenkaan voitane säätää pakolliseksi. Erikseen olisi selvitettävä, miten ilmoitusten antaminen muutoin kuin sähköisesti olisi tarkoituksenmukaista järjestää.

Ilmoitusvelvollisuus koskisi yksityishenkilöitä, eikä se aiheuttaisi yrityksille hallinnollista taakkaa.

## 2.4 Muita työryhmän käsittelemiä kehitysehdotuksia

### 2.4.1 Rakennusalan luvanvaraisuus

Rakennusalan harmaan talouden torjumiseksi on ehdotettu muun muassa alan luvanvaraistamista. Luvanvaraisuuden on ajateltu rajoittavan niiden yritysten toimintaa, joilla ei ole tarkoitustakaan noudattaa lainsäädäntöä ja joiden toimijoilla on jo taustallaan useita samankaltaisia yrityksiä.

Suomessa on lähtökohtaisesti voimassa elinkeinovapaus, josta säädetään perustuslain 18 §:ssä sekä elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetussa laissa (122/1919). Elinkeinovapautta rajoittavat tietyillä aloilla vaadittavat ilmoitukset, luvat, pätevyysvaatimukset ja valtion säätämät monopolit. Elinkeinovapautta voidaan rajoittaa lailla, jos sääntelyyn liittyy niin painavia yhteiskunnallisia intressejä, että perustuslaissa turvatun elinkeinovapauden rajoittaminen tulee kyseeseen.

Sen lisäksi, että perustuslaki asettaa elinkeinon luvanvaraisuudelle eräitä vaatimuksia, myös Suomea sitovat kansainväliset säännökset tulee huomioida arvioitaessa rakennusalan luvanvaraistamista. EU:n palveludirektiivissä säädetään muun muassa sijoittautumisvapauden edistämisestä ja vapaudesta tarjota rajat ylittäviä palveluja ilman perusteettomia rajoituksia. Jäsenvaltio voi määrätä toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen palveluntarjoajan noudattamaan omia vaatimuksiaan ainoastaan, jos tällaiset vaatimukset ovat syrjimättömiä, oikeasuhteisia ja oikeutettuja yleistä järjestystä ja turvallisuutta, kansanterveyttä ja ympäristönsuojelua koskevien syiden vuoksi. Direktiivissä säädetään myös useista poikkeuksista, jotka liittyvät muun muassa työntekijöiden tilapäiseen lähettämiseen. Yhteisöoikeuden palveluiden vapaasta liikkuvuudesta johtuu, että kaikkia rakennusalalla toimivia elinkeinonharjoittajia on kohdeltava syrjimättömästi riippumatta heidän kotipaikastaan.

Rakennusalan säättäminen luvanvaraiseksi edellyttäisi sen selvittämistä, onko suunniteltu sääntely suhteellisuusperiaatteen kannalta hyväksyttävää. Työryhmällä ei ole ollut mahdollisuutta selvittää, voidaanko harmaan talouden torjuntaa pitää suhteellisuusperiaatteen kannalta hyväksyttävänä perusteena koko alan luvanvaraistamiselle.

Rakennusalalla toimii kymmeniätuhansia yrityksiä. Luvanvaraisuus tulisi koskemaan myös nyt alalla olevia yrityksiä, joiden tulisi myös läpikäydä normaali toimiluvan hakuprosessi.

Luvanvaraisuutta säädettäessä tulisi tarkasti selvittää ja määritellä, mikä toiminta on jatkossa luvanvaraista. Rakennustyömailla toimii paljon toimijoita, joilla on merkittävä vaikutus rakentamiseen, mutta jotka eivät kaikkien määritelmien perusteella kuulu rakennusalaan. Rajanveto näihin toimijoihin saattaisi aiheuttaa

ongelmia. Käännetty arvonlisäverovelvollisuus on säädetty koskemaan rakennus-  
alaa ja tätä rajausta voitaisiin hyödyntää myös, jos rakennusala säädettäisiin luvan-  
varaiseksi. Toisaalta rajanvedon toimivuudesta ei ole vielä kokemusta.

Luvanvaraisuudesta aiheutuisi kahdenlaisia kustannuksia. Kertaluonteiset kus-  
tannukset, jotka syntyisivät koko alan saattamisesta luvanvaraisuuden piiriin, olisi-  
vat huomattavia. Kertaluonteisia kustannuksia aiheutuisi lupia myöntävän yksikön  
perustamisesta ja kymmenientuhansien yritysten lupahakemusten melkein saman-  
aikaisesta käsittelemisestä. Käyttöönottokustannukset olisivat osittain riippuvai-  
sia siitä, minkä tyyppinen lupamekanismi rakennetaan. Joka tapauksessa kaikkien  
yritysten hakemukset tulisi tutkia ja ratkaista siten, että lupapäätöksestä voitaisiin  
myös valittaa.

Jatkuvat kustannukset valtiolle riippuvat paljon siitä, millainen lupamenette-  
lyn sisältö on ja kuinka paljon selvittämistä yksittäinen lupa vaatii. Rakennuslalle  
perustettiin uusia osakeyhtiöitä yli 1 700 vuoden 2009 aikana. Lisäksi alalla on toi-  
mijoita, jotka toimivat myös muissa yhtiömuodoissa. Jos toiminta rakennuslalla  
säädettäisiin luvanvaraiseksi, voidaan kuitenkin olettaa, etteivät vuosittaiset mää-  
rät olisi aivan näin suuria, sillä uusista rakennusalan yrityksistä useat on perustettu  
jatkamaan maksuhäiriöihin tai verovelkoihin kaatunutta liiketoimintaa ja lyhyen  
elinkaaren yritysten osuus on pysynyt viime vuosina korkeana. Virken selvityksen  
mukaan 20-40 % rakennuslalle viime vuosina perustetuista uusista osakeyhtiöistä  
on sellaisia, joiden vastuuhenkilöiden aiemmilla yrityksillä on merkittäviä verovel-  
koja tai maksuhäiriöitä.

Jatkuvien kustannusten voidaan olettaa joka tapauksessa sisältävän pysyvän hen-  
kilöstön, joka pystyy vuodessa käsittelemään useita tuhansia toimilupahakemuk-  
sia. Viranomaiskustannusten lisäksi jokaiselle rakennuslalla toimivalle yritykselle  
aiheutuisi toimiluvan hakukustannuksia sekä jatkossa jälkivalvonnasta syntyviä  
kustannuksia.

Luvanvaraisuuden tärkeimmäksi hyödyksi on katsottu se, että sillä olisi mahdol-  
lista estää rakennuslalla toimiminen niiltä toimijoilta, joilla ei ole tarkoitustakaan  
noudattaa lainsäädäntöä.

Elinkeinovapauden rajoittaminen ja koko toimialan luvanvaraistaminen voisi olla  
perusteltua, jos sillä parannettaisiin merkittävästi rakentamisen laatua, turvallisuutta  
tai yhteiskunnan etua, eikä tähän olisi käytettävissä kevyempiä sääntelyvaihtoehtoja.

- **Työryhmä katsoo, että rakennusalan luvanvaraistamista ei voida toteuttaa ilman perusteellista selvitystä saavutettavista hyödyistä ja niiden suhteesta aiheutuviin kustannuksiin.**

## 2.4.2 Tilaaajan vastuu alihankkijoiden velvoitteista

Erinäisissä yhteyksissä on ehdotettu säädettäväksi tilaajille uusia velvoitteita,  
jotka koskevat vastuuta sopimuskumppanien velvoitteista. Tilaajavastuulain



sääntelylähtökohta on, että tilaaja ei ole vastuussa alihankkijoidensa velvoitteista. Jos tilaaja laiminlyö tilaajavastuulain mukaisen selvitysvelvollisuuden, tekee sopimuksen liiketoimintakiellossa olevan kanssa tai solmii sopimuksen, vaikka hänen on täytynyt tietää, ettei sopijapuoli tule täyttämään lakisääteisiä velvoitteitaan, veloitetaan tilaaja maksamaan laiminlyöntimaksua.

Tilaajavastuulaki säätelee alihankinta- tms. sopimuksen tekohetkeä, eikä se ulotu sen jälkeiseen aikaan. Tilaajavastuulain sisäiseen systematiikkaan sopivat huonosti säännökset, jotka velvoittaisivat tilaajaa vastaamaan alihankkijan laiminlyönneistä (verot, sosiaaliturvamaksut ja palkat). Jos esimerkiksi pääurakoitsija haluttaisiin saattaa nykyistä laajemmin vastuuseen alihankkijoiden työmaalla tai urakan yhteydessä tekemistä laiminlyönneistä, tulisi tästä säätää erikseen muussa lainsäädännössä.

- **Tilaajavastuulaki ei koske vastuuta alihankkijoiden velvoitteista. Jos halutaan säätää erillisestä pääurakoitsijan tms. vastuusta, tulee tästä säätää muussa lainsäädännössä.**

### 2.4.3 Järjestöjen kanneoikeus

Työryhmä katsoo, ettei järjestöjen kanneoikeuden käsittely kuulu työryhmän toimiksiannon piiriin. Joka tapauksessa kyseessä on niin laaja ja periaatteellinen kysymys, että se vaatisi laajan ja perusteellisen valmistelun.

# 3 Majoitus- ja ravitsemisala

Majoitus- ja ravitsemisala on yksi keskeisistä harmaasta taloudesta kärsivistä aloista, joissa harmaan talouden merkitys on muodostunut suureksi muun muassa alan alhaisen aloittamiskynnyksen vuoksi. Lisäksi palveluita käyttävät pääasiassa yksityishenkilöt (alalla tuotettujen palvelujen ja tavaroiden arvosta menee yksityiseen kulutukseen yli 60 %), jotka eivät tarvitse kuitteja esim. omiin verovähennyksiinsä. Laskennallisesti majoitus- ja ravitsemisalan harmaan talouden tuotosta on arvioitu eduskunnan tarkastusvaliokunnan teettämässä selvityksessä. Harmaan talouden tuotoksen on arvioitu vuonna 2007 nousseen noin 400–500 miljoonaan euroon, joka vastaa 8,5 % koko alan tuotoksesta. Vuonna 2010 harmaan talouden suuruudeksi pelkästään alkoholielinkeinossa on arvioitu 400 miljoonaa euroa.

Harmaa talous ilmenee majoitus- ja ravitsemisalalla pimeinä palkkoina ja ilmoittamattomina yrittäjätuloina, kirjanpidon ohittavana ruoka- ja juomamyynninä, sosiaaliturva- ja sosiaalivakuutusmaksujen laiminlyönteinä, konkurssikeinotteluna ja alkoholin myyntinä ilman lupaa.

Matkailu- ja ravintolapalvelut MaRa ry:n vuonna 2009 teettämän kyselytutkimuksen mukaan harmaan talouden osuus kokonaisymyynnistä oli 20 % pikaruuan myynnissä, 12,5 % pääsylippujen myynnissä, 10 % muussa ruoka- ja kahvimyynnissä sekä oluen myynnissä, 7,25 % muussa anniskelumyynnissä ja 5 % majoitusmyynnissä.

## 3.1 Ohimyyntin ehkäiseminen

### 3.1.1 Tyyppihyväksytyt kassakoneet

Majoitus- ja ravitsemisalalla harmaan talouden määrä on kääntynyt viime vuosina kasvusuuntaan Suomessa. Tyypillisiä harmaan talouden esiintymismuotoja on ohimyynti ja pimeiden palkkojen maksaminen suoraan kassasta ilman ennakonpidätystä.

Kirjanpitolain (1336/1997) 2:4.2 §:n mukaan käteisellä rahalla suoritettut maksut on kirjattava aikajärjestykseen viipymättä päiväkohtaisesti. Muut kirjaukset saadaan sen sijaan tehdä kuukausikohtaisesti. Voimassa olevassa kirjanpitolainsäädännössä ei ole muita erityisiä normeja, jotka edellyttäisivät tietynlaisen järjestelmän käyttöä käteistapahtumien kirjanpitoon merkitsemisessä. Käytännössä vaatimus viipymättömästä aikajärjestykseen kirjaamisesta edellyttää kassakoneen käyttöä, mikäli käteissuoritusten määrä ei ole erittäin vähäinen.

Mikäli Suomessa päädyttäisiin tyyppihyväksytyjen kassakoneiden käyttöpakkoon, asiasta olisi tarkoituksenmukaista säätää omissa uudessa erityislaissa, koska tällaiselle erityiselle vaatimukselle ei löydy luontevasti lainpaikkaa nyky säännöstöstä.

Lain täytäntöönpano, kuten valvonnan järjestäminen Verohallintoon, seuraamusmaksusta säätäminen ja sen täytäntöönpanon järjestäminen, laitteiden hyväksyminen ja siihen liittyvä vaatimusten määrittely ja sääntely sekä Tukes:n tai muun valvontaorganisaation käytännön toimet, edellyttävät siinä määrin mittavia toimenpiteitä, että voidaan arvioida lain täytäntöönpanon edellyttävän viranomaispuolella vähintään kahden vuoden pituisen aikaikkunan.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on mietinnössään 9/2010 vp. ottanut kannan, että ravintola-alalle tulisi säätää tyyppihyväksytyjä kassakoneita koskeva lainsäädäntö ohimyyntin kontrolloimiseksi. Lain soveltamisalan piiriin tulisi siten arviolta noin 11 000 yritystä, jotka toimivat majoitus- ja ravitsemistoiminnassa.

Yksityisen sektorin kustannukset järjestelmän käyttöönotosta Suomessa olisivat arviolta noin 33 miljoonaa euroa. Tällöin oletuksena on, että lain soveltamisalan piiriin kuuluvia yrityksiä on 11 000 kpl ja keskimääräinen kustannus käyttöönotosta (laittekustannus ja yrityksen muut kustannukset käyttöönoton yhteydessä) per yritys olisi 3 000 euroa.

Kun arvioidaan mahdollisia hyötyjä majoitus- ja ravitsemisalalla, jossa hyödyn on oletettu olevan suurin arvioidun talousrikollisuuden määrän perusteella, voidaan todeta seuraava. Jos oletetaan, että uusi vaatimus lisäisi ns. pimeän myynnin ilmoittamista yritysten liikevaihdossa 3 prosentilla, voisi tämä tuoda verosaantona lisätuloja valtiolle n. 29 milj. euroa, edellyttäen, että kaikki uudet maksut toteutuisivat. Laskelma perustuu siihen, että yritysten palkkasumma (1,2 mrd. euroa) lisääntyisi 3 prosentilla (36 milj. euroa), josta suoritettavat verot ja palkkasivukulut olisivat yhteensä 20 milj. euroa. Tämän lisäksi kohonneesta myynnistä kertyisi n. 9 milj. euroa arvonlisäverotuloa. Lisäksi valtiolle kertyisi lisätuloja myös tuloveroina.

Edellä olevan laskelman tuottokomponenttiin liittyy merkittäviä epävarmuustekijöitä erityisesti siksi, että on hyvin vaikeata arvioida, miten ehdotettu tyyppikassakonepakko vaikuttaisi vilpillisesti toimiviin yrityksiin ja toisaalta näiden vilpillisten toimijoiden toiminnan volyyymista ei ole olemassa luotettavia arvioita.

Harmaan talouden selvitysyksikkö on selvittänyt Ruotsin johtavalta tyyppihyväksytyjen kassakoneiden toimittajalta kustannusvaikutuksia yrityksille. Saadun vastauksen mukaan noin 80 % yrityksistä on päätenyt leasing-ratkaisuun, jolloin toimivan ja vaaditun kassajärjestelmän hinta on noin 25-30 euroa kuukaudessa (sisältäen kassakoneen, tarvittavat ohjelmistot, tietokoneen ja kassarekisterilaitteen). Noin 12 % yrityksistä on hankkinut käytössään oleviin kassajärjestelmiin täydentäviä kassarekisterilain edellyttämiä laitteita, joiden keskihinnaksi on muodostunut noin 800 euroa. Noin 8 % yrityksistä on hankkinut käyttöönsä täysin uudet kassakonejärjestelmät, jolloin kustannusvaikutus yritykselle on ollut noin 2 500 euroa.

- **Työryhmä ehdottaa, että jatkossa selvitetään mahdollisuudet ottaa käyttöön majoitus- ja ravitsemisalalla tyyppihyväksytyjä kassakoneita koskeva lainsäädäntö ohimyyntin estämiseksi.**

Jatkovalmistelussa huomioon otettavaa:

- Muualla EU-alueella vastaavasta lainsäädännöstä saadut kokemukset.
- Tyyppihyväksytyjen kassakoneiden käyttöönottoa tehostaisi ns. kuitinanto-pakko asiakkaalle.

### 3.1.2 Palkkojen maksu tilille

Pimeiden palkkojen maksuun käytetään yleensä käteistä rahaa, joka ei näy yrityksen tileillä tai kirjanpidossa. Pankki- ja muiden maksukorttien yleistyminen on johtanut siihen, ettei käteisen rahan käytölle nimenomaan palkanmaksussa ole välttämättä olemassa perusteltuja syitä. Käteisen rahan käytön rajoittaminen majoitus- ja ravitsemisalalla voisi vaikuttaa pimeään työvoiman käyttöä hillitsevästi.

Mittavat käteisnostot eivät myöskään ole normaalia yritystoimintaa. Lähtökohteisesti yrityksellä ei tulisi olla tarvetta pitää merkittäviä varoja käteisenä. Yritykset maksavat tuotteiden ja palveluiden hankinnat lähtökohtaisesti yritysten maksukortteilla, laskulla tai ostotilien kautta.

Aikaisemmin on katsottu, että työntekijää ei voida velvoittaa ottamaan pankkitiliä. Siinä harvinaisessa tapauksessa, ettei työntekijällä ole pankkitiliä (suomalaista tai ulkomaalaista) voitaisiin palkka maksaa työnantajan pankista maksumääräyksellä. Pankkiin voidaan osoittaa nk. tilinumeroton maksumääräys, jossa maksu osoitetaan nimetylle henkilölle. Työntekijä, jolla ei ole tilinumeroa, voi nostaa palkan pankista esim. omalla nimellä ja henkilötunnuksella.

- **Työryhmä ehdottaa selvitettäväksi, voidaanko majoitus- ja ravitsemisalalla säätää laissa sitä, että palkka on maksettava työntekijän ilmoittamalle pankkitilille tai maksumääräyksenä työnantajan pankista.**

Valtaosalla työntekijöistä on olemassa oleva pankkitili. Ehdotettu muutos ei aiheuttaisi yrityksille vähäisiä suurempia kustannuksia.

Jatkovalmistelussa tulisi ottaa huomioon:

- Tuleeko velvoite palkanmaksun maksamisesta pankkitilille säätää koskemaan vain elinkeinonharjoittajaa.
- Palkanmaksusta säädetään työsopimuslain 16 §:ssä. Jatkovalmistelussa tulee muun muassa selvittää, onko alakohtainen erillislaki asiasta tarkoituksenmukainen vai tulisiko asiasta säätää työsopimuslaissa.
- Tuleeko tietynlainen toiminta sulkea säännöksen ulkopuolelle, esim. hyvin lyhytaikainen tai kertaluonteinen työ tai muut erityistilanteet

## 3.2 Valvonnan tehostaminen

### 3.2.1 Alkoholilain anniskelua koskevat säännökset ja niiden valvonta

#### Nykytila

Alkoholilain tarkoituksena on ehkäistä alkoholin aiheuttamia haittoja. Käytännössä haitat syntyvät kahdella tapaa: Pitkäaikainen runsas käyttö aiheuttaa kroonisia terveydellisiä ja sosiaalisia haittoja ja humalajuominen aiheuttaa akuutteja ongelmia lähinnä väkivallan, tapaturmien ja järjestyshäiriöiden muodossa.

Alkoholijuomiin liittyvä elinkeinotoiminta on säädetty hyvin kattavasti luvanvaraiseksi. Esimerkiksi alkoholijuomien valmistukseen, vähittäismyyntiin tai anniskeluun tulee olla alkoholilain mukainen lupa. Lupajärjestelmällä varmistetaan ennakolta laissa säädettyjen edellytysten täyttyminen, kohdennetaan valvontaa ja kannustetaan toimijoita noudattamaan lakia. Ääritapauksissa lupa voidaan peruuttaa rikkomusten johdosta.

Alkoholilain mukaiset luvanhaltijat valvovat myös omaa myyntiään ja anniskeluaan lain mukaisesti. Ilman lupaa tapahtuva alkoholijuomien valmistus, vähittäismyynti tai anniskelu puolestaan on kriminalisoitu rikoslain 50 a luvussa.

Alkoholilain noudattamista valvovat Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) sekä aluehallintovirastot. Alkoholilain 44 §:n mukaan ko. virastoilla on oikeus päästä tarkastamaan luvanhaltijan tiloja ja toimintaa sekä saada valvonnan kannalta tarpeelliset tiedot ja asiakirjat. Lain 47 §:n mukaan virastot voivat saada tässä tarkoituksessa tarvittaessa virka-apua esimerkiksi poliisilta. Valvontaviranomaisten valvontatoimivalta kohdistuu siis alkoholilain mukaisiin luvanhaltijoihin, joiden lupiin voidaan myös lupahallinnon keinoin puuttua.

Jos alkoholilakia rikotaan luvanvaraisessa elinkeinotoiminnassa, valvova viranomaislainen on yleensä aluehallintovirasto. Jos toiminnassa syyllistytään rikkomuksiin, seurauksena voi olla toiminnan laajuudesta riippuen joko alkoholilain mukaisen luvan peruuttaminen tai syyte tuomioistuimessa – taikka molemmat.

Toisaalta alkoholitarkastajien toimivaltuudet eivät ulotu esimerkiksi Virosta verottomasti tuotuja alkoholijuomia myyvän laittoman välittäjän kotiin tai edes ”myyntivarastoon”. Kysymyksessä on rikosasia, jonka tutkinnasta vastaa omien toimivaltuuksiensa mukaisesti yksinomaan poliisi. Poliisi saa puolestaan virka-apua alkoholitarkastajilta, jos tutkinnassa tarvitaan heidän asiantuntemustaan. On myös mahdollista, että poliisin esitutkinta käynnistetään juuri Valviran tai aluehallintoviraston tutkintapyynnön perusteella.

- **Alkoholilaisissa on useita vanhentuneita säännöksiä, joita sekä oikeusministeriö että eduskunta on ehdottanut muutettaviksi. Alkoholilakiin tehtävät muutokset johtavat todennäköisesti siihen, että lain rakenne tulee myös valvonnan ja rikkomusten seuraamusten**

**osalta uudelleen arvioitavaksi. Harmaan talouden ehkäisemistä käsittelevän työryhmän työssä ei ole mahdollista tarkastella näin laajoja kokonaisuuksia ja tämän vuoksi työryhmä on nostanut seuraavassa esille seikkoja, jotka tulisi ottaa huomioon mahdollisen uudistuksen valmistelussa.**

### **Tilausravintolat ilman anniskelulupaa**

Valvontahavaintojen mukaan on olemassa yrityksiä, joilla on hallinnassaan tilauksesta auki olevia juhlatiloja, joissa tarjoillaan ruokaa ja juomaa. Näitä ”tilausravintoloita” käytetään yksityis- ja yritystilaisuuksissa, ja ne toimivat usein ilman anniskelulupaa.

Niiden tilausravintoloiden, jotka myyvät joko omistamissaan tai hallinnoimissaan tiloissa alkoholijuomia ilman anniskelulupaa, toimintaan tulee sovellettavaksi rikoslain 50 a luvun 1 §:n rangaistussäännös (alkoholirikos). Ääritilanteissa tilausravintola saattaa hakea itse tai ostaa alkoholia esim. Virosta välittäviltä tahoilta ja tarjoilla alkoholia ja ruokaa maksua vastaan asiakkaille.

Jos tilausravintola sallii omistamissaan tai hallitsemisissaan tiloissa asiakkaiden omien alkoholijuomien nauttimisen, toimintaan tulee sovellettavaksi alkoholilain 58 §, jossa säädetään alkoholin nauttimiskiellosta. Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan alkoholijuoman nauttiminen on kielletty ravitsemisliikkeessä ja muussa paikassa, jossa yleisölle maksusta pidetään saatavana ruokaa tai virvokkeita, jollei alkoholilain muista säännöksistä muuta johdu.

Ravitsemisliike on määritelty majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain (308/2006) 1§:n 2 momentin 2 kohdassa. Sen mukaan ravitsemistoiminnalla tarkoitetaan ammattimaisesti tapahtuvaa ruoan tai juoman tarjoamista yleisölle elintarvikelaissa (23/2006) tarkoitettussa elintarvikehuoneistossa nautittavaksi.

Lain 58 §:n 3 momentin mukaan ravitsemisliikkeessä ei paikan omistaja taikka tilaisuuden toimeenpanija tai järjestyksenvalvoja saa sallia alkoholijuoman nauttimista tai luvatta tarjota alkoholijuomaa. Käytännössä ilman anniskelulupaa olevassa ravitsemisliikkeessä tapahtuvaa alkoholijuoman nauttimista ja sen sallimista koskee alkoholilain 50 a §:ssä säädetty sakkorangaistuksen uhka (alkoholirikkomus).

Kiinteän toimipaikan omaavat pitopalveluyritykset tai tilausravintolat eivät siis saa tarjota asiakkailleen mahdollisuutta järjestää tiloissaan yksityistilaisuuksia alkoholijuomatarjoiluineen riippumatta siitä, hankkiiko alkoholijuoman joko asiakas tai pitopalveluyritys taikka tilausravintola. Mikäli ilman anniskeluoikeuksia toimiva ruokaravintola tai muu tilausravintola myy alkoholijuomia asiakkaille tai sallii asiakkaiden nauttia omia alkoholijuomiaan, rikkomusta selvittää poliisi tarvittaessa yhdessä alkoholitarkastajien kanssa.

Edellä kuvattu toiminta on pidettävä erillään alkoholilain 59 §:n mukaisesta yksityistilaisuudesta. Säännöksen mukaan, milloin muussa kuin ravitsemisliikkeessä tai muussa paikassa, jossa yleisölle maksusta pidetään saatavana ruokaa tai virvokkeita,

järjestetään suljettu tilaisuus, on alkoholijuoman nauttiminen sallittu tilaisuudessa, jos tilaisuuden järjestäjä on tehnyt asiasta ilmoituksen poliisille (yksityistilaisuus).

Alkoholilain vastaista toimintaa ei siis ole esimerkiksi sellainen pitopalveluyrityksen toiminta, jossa pitopalveluyritys toimittaa ruoka- ja juomatarjoilun asiakkaansa vuokraamiin tiloihin. Tyypillisesti yksityishenkilö voi vuokrata juhliaan varten esimerkiksi työväentalon tai urheiluseuran juhlasalin, kilpailuttaa tilaisuuden ruoka- ja juomatarjoilun tarjoiluhenkilöstöineen eri pitopalvelujen välillä ja sopia palvelusta haluamansa pitopalvelun kanssa sekä huolehtia itse alkoholijuomien hankkimisesta ja kuljettamisesta paikalle. Mikäli pitopalveluyritys välittää tällaisen toiminnan yhteydessä alkoholijuomia asiakkaallensa maksua vastaan, on kyse alkoholilain kieltämästä välitystoiminnasta.

Alkoholilain valvontaa on arvosteltu puutteelliseksi, koska valvontaviranomaisilla ei ole toimivaltaa valvoa sellaisia elinkeinoharjoittajia, joilla ei ole alkoholilain mukaista lupaa. Omien alkoholijuomien nauttimisen salliminen ruokatarjoilun yhteydessä ei välttämättä aina ole suunniteltu kiertämään alkoholilainsäädäntöä. Toisaalta kun toiminta on viranomaisvalvonnan ulkopuolella, syntyy suuri riski, että tuloja jätetään kirjaamatta ja toimitaan harmaassa taloudessa. Luvanvaraisen elinkeinotoiminnan ja tällaisen harmaalle vyöhykkeelle sijoittuvan elinkeinotoiminnan välinen kilpailutilanne on joka tapauksessa vääristynyt.

- **Alkoholilain tulevien muutosten yhteydessä tulee määritellä luvanvaraisen anniskelutoiminnan ja sen kanssa kilpailevan laittoman toiminnan tunnusmerkit mahdollisimman yksiselitteisesti. Samalla voidaan arvioida, miten lupajärjestelmässä otetaan huomioon esimerkiksi lisääntyneen elämysmatkailun yhteydessä syntyneet tarpeet lupajärjestelmälle.**
- **Alkoholilain valvontaa koskevien säännösten tulevien muutosten yhteydessä tulee selvittää muiden vastaavien lakien valvonnan rakennetta siinä tarkoituksessa, että alkoholivalvonnan toimivaltuudet säädettäisiin riittävän laajoiksi.**
- **Ilman anniskelulupaa ravitsemistoimintaa harjoittavien sellaisten pitopalveluyritysten ja tilausravintoloiden, joilla on oma kiinteä toimipaikka, valvontaa tehostetaan jo ennen alkoholilain mahdollista uudistamista. Samalla tiedotetaan yleisölle luvattoman ja luvallisen toiminnan rajoista ja seuraamuksista, joita alkoholijuomien luvattomasta nauttimisesta seuraa.**

### **Anniskelupaikan omistajavaihdosten valvonnan selkeyttäminen**

Alkoholijuomien anniskelua saa alkoholilain 21 §:n mukaan harjoittaa vain se, jolle lupaviranomainen on myöntänyt anniskeluluvan. Anniskelulupa myönnetään toistaiseksi, määräajaksi tai tilapäisesti. Anniskelulupa on anniskelupaikkakohtainen.

Anniskelulupa myönnetään täysi-ikäiselle hakijalle, joka ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu sekä jolla on alkoholijuomien anniskeluun vaadittava luotettavuus samoin kuin tarvittavat taloudelliset ja ammatilliset edellytykset.

Vaadittava luotettavuus tai taloudelliset edellytykset puuttuvat, jos hakija on kykenemätön vastaamaan veloistaan tai on viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana syylistynyt rikokseen, josta voi seurata vankeutta tai hakijalta on viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana peruutettu pysyvästi anniskelulupa tai hakija on toistuvasti tai huomattavassa määrin laiminlyönyt verojen tai muiden julkisten maksujen suorittamisen tai hakija on käyttänyt määräämisvaltaa yhteisössä, joka on viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana asetettu konkurssiin tai jonka konkurssi mainittuna aikana on rauennut varojen puutteessa. Lisäksi hakijan edellä mainittu tai siihen välittömästi verrattavissa oleva aikaisempi toiminta osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi harjoittamaan anniskelutoimintaa.

Mitä alkoholilaisissa on säädetty hakijasta, koskee myös sitä, joka omistuksen, sopimuksen tai muun järjestelyn perusteella käyttää määräämisvaltaa hakijan puolesta.

Lupaviranomainen voi antaa luvanhaltijalle huomautuksen, kirjallisen varoituksen, asettaa ehtoja tai rajoittaa lupaa taikka peruuttaa luvan joko määräajaksi tai pysyvästi, jos luvan saajan katsotaan menettäneen luvan saamisen edellytykset tai luotettavuutensa.

Valvonnassa on tullut useita havaintoja siitä, että salatuissa omistussuhteiden muutoksissa on uusiksi yrittäjiksi elinkeinon tulleet henkilöitä, joilla ei ole alkoholilain vaatimia edellytyksiä saada lupaa ja toimia anniskeluluvanhaltijoina. Tilanne voi syntyä esimerkiksi siten, että olemassa olevan osakeyhtiön osakekannan ostaa henkilö, joka on todettu ulosotossa varattomaksi. Tämä olisi este anniskeluluvan myöntämiselle. Uusi omistaja ei kuitenkaan välttämättä ilmoita viranomaisille yhtiön omistussuhteiden muutosta.

- **Alkoholilain tulevien muutosten yhteydessä lakiin tulisi lisätä säännös, joka velvoittaa ilmoittamaan lupaviranomaiselle luvanhaltijan omistussuhteiden muutoksista kahden viikon kuluessa tapahtumasta.**

#### **Alkoholilupaan liittyvän seuraamisjärjestelmän kehittäminen**

Lupaviranomainen voi nykysääntelyn perusteella antaa luvanhaltijalle huomautuksen, kirjallisen varoituksen, asettaa ehtoja tai rajoittaa lupaa taikka peruuttaa luvan joko määräajaksi tai pysyvästi, jos luvan saajan katsotaan menettäneen luvan saamisen edellytykset tai luotettavuutensa.

Hallinnolliset seuraamusmaksut ovat osoittautuneet monilla aloilla tarkoituksemukaisiksi vaihtoehtoiksi rikosoikeudellisille rangaistuksille. Seuraamusmaksu voisi tulla tuomittavaksi sellaisessa tilanteessa, jossa lupaperuutuksen katsotaan olevan liian raskas toimenpide, tai jossa elinkeinonharjoittaja ei ole hakenut lainkaan anniskelulupaa.



- **Alkoholilain tulevien muutosten yhteydessä lakiin tulisi lisätä mahdollisuus käyttää hallinnollista laiminlyöntimaksua ja/tai uhkasakkoa tilanteissa, joissa luvan peruuttamisen katsotaan olevan liian raskas toimenpide tai joissa lupaa ei ole edes haettu tai saatu.**

### **Alkoholijuomien varastoinnin ja myynnin valvonta**

Alkoholilain valvonnassa käytetään hyväksi tietojärjestelmää, jonka avulla alkoholijuomien kauppaa ja varastointia voidaan seurata. Alkoholilaisissa ei kuitenkaan ole selkeää säännöstä siitä, miten alkoholijuomien myynnit ja ostot tulee suorittaa ja ilmoittaa viranomaisille. Rekisteröityjen ostojen kautta valvontatieto saadaan kustannustehokkaasti myös muun viranomaisvalvonnan suorittaman käyttöön (esim. verotarkastus).

Myös alkoholin kulutuksen tilastointi perustuu rekisteröityihin ostoihin ja toimiin tukkumyyjiltä. Ravintoloiden suorittama valvontamaksu perustuu alkoholin ostomääriin anniskelupaikassa, jolloin rekisteröitymättömät ostot määrittävät valvontamaksun liian alhaiseksi. Ravintolan ostomäärien valvonta ja määrittäminen on muulla tavalla suoritettuna hyvin kallista ja resurssija vaativaa.

Laissa ei myöskään säädetä alkoholijuomien varastoinnista ja siihen liittyvästä kirjanpidosta. Alkoholijuomien ostojen ja varastoinnin kirjanpidolla tulisi voida ehkäistä laittoman alkoholin esiintyminen mahdollisimman tehokkaasti.

- **Alkoholilain tulevien muutosten yhteydessä tulisi selvittää mahdollisuudet alkoholijuomien ostojen ja varastoinnin kirjanpidon tehokkaan valvonnan toteuttamiseksi.**

### **3.2.2 Resurssien lisääminen**

Valtakunnallisesti alkoholihallinnossa on käytetty noin 13–15 henkilötyövuotta valvontaan. Tilastoista tarkasteltuna vuoden 2010 osalta valvontaan näyttäisi käytetyn vain noin 10 henkilötyövuotta. Erilaisilla elinkeinon kuuluvilla luvilla toimivia valvottavia kohteita alkoholihallinnolla on noin 15 000 ja vuosittain suoritetaan 10 000 erilaista lupapäätöstä ja ratkaisua sekä tehdään elinkeinon yli 7 000 valvontatarkastusta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksessa (STTV) harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan oli osoitettu vuosina 1999–2004 yhteensä neljä virkaa. Sittenmin organisaatiomuutosten ja yhdistymisten kautta on Valvirassa vuonna 2011 käytössä enää yksi virka vastaavien tehtävien hoitoon.

Huomattavaa on, että lupahakemuskäsittelyssä tehdään tärkein osa ennakkovalvonnasta selvitetessä huolella luvanvaraiseen elinkeinon pyrkivien taustat ja aikaisempi yrityshistoria. Resurssien arvioinnissa on huomattava valtion tuottavuusohjelman vaikutus, joka on leikannut henkilöresurssija alkoholivalvonnasta ja virkojen täyttökellot ovat johtaneet siihen, että osassa maakuntia on vain yksi alkoholitarkastaja entisen kolmen sijasta tosiasiallisesti työtehtävissä.

- **Anniskelutoiminnan nykyistä tehokkaampi valvonta edellyttää, että Valviraan ja aluehallintovirastoihin lisätään yhteensä valvontaresursseja 8 henkilötyövuoden verran.**
- **Työryhmä ehdottaa, että vuosina 2003–2005 toteutettu tehovalvonta uudistetaan.**

### 3.2.3 Lainsäädännön yhteensovittaminen

Alkoholilakiin tehtävät muutokset johtavat todennäköisesti siihen, että lain rakenne tulee myös valvonnan ja rikkomusten seuraamusten osalta uudelleen arvioitavaksi.

Laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta koskee majoitustoiminnan ja ravitsemistoiminnan harjoittamista. Laissa säädetään muun muassa ravitsemusliikkeiden aukioloajoista.

Alkoholilakia uudistettaessa tulee samalla arvioida majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain toimivuutta ja tarvittaessa sovittaa se vastaamaan alkoholilain tulevia muutoksia.

## 3.3 Tilaajavastuulain soveltamisalan laajentaminen majoitus- ja ravitsemisalalla

Uudenmaan työsuojelupiirin tilaajavastuutarkastajat tekivät vuonna 2009 yhteensä 789 tarkastusta, joista 54 tehtiin eri tyyppisiin majoitus- ja ravitsemisalan yrityksiin eri puolilla Suomea.

Majoitus- ja ravitsemisalan tarkastuksilla käytiin läpi 182 sopimusta, joista 60 kuului tilaajavastuulain mukaisen selvitysvelvollisuuden piiriin. Ulkomaalaisia sopimuskumppaneita löytyi kaikista tarkastetuista sopimussuhteista kaksi. Puutteita havaittiin noin puolessa tehdyissä 54 tarkastuksessa. Sopimuksissa havaitut puutteet jakautuivat tilaaajan selvitysvelvollisuuden eri osa-alueiden välillä hyvin tasaisesti. Tarkastuksilla annettiin yhteensä 37 toimintaohjetta ja seitsemän johti tilaajayrityksen kuulemiseen. Tehdyistä tarkastuksista 5 (n. 9 %) johti laiminlyöntimaksun määräämiseen. Maksujen suuruus vaihteli välillä 1 500–3 500 €. Vuoden 2008 tarkastuksista n. 7 % johti laiminlyöntimaksujen määräämiseen ja vuoden 2007 tarkastuksista puolestaan n. 3,5 %.

Vuosiin 2007 ja 2008 verrattuna tilaajavastuulain tuntemus majoitus- ja ravitsemisalan yrittäjien keskuudessa näyttää parantuneen, mutta olevan edelleen heikkoa.

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry:n mukaan itsenäisten työnsuorittajien määrä on lisääntynyt viime vuosina ja erityisesti ulkomaisten itsenäisten työnsuorittajien asemaan ja toimintaan liittyy usein epäselvyyksiä.

Työ- ja elinkeinoministeriön tilastojen mukaan vuonna 2009 Suomessa toimivissa työvoiman vuokraus- ja välitystoimintaa harjoittavissa yrityksissä työskenteli yhteensä noin 75 000 vuokratyöntekijää ja vuokratyövoimaa käytti noin 16 000 yritystä tai julkisyhteisöä sekä noin 1 000 kotitaloutta. Vuokratyövoiman käyttö on

vuoteen 2008 nähden laskenut kaikissa ammattiryhmissä. Suomessa vuokratyön käyttö on lähes koko 2000-luvun kasvanut voimakkaasti. Uutena ilmiönä on tullut esiin ketjuttaminen eli vuokratyövoimaa hankitaan alihankintana toisilta kotimaisilta tai ulkomaisilta toimijoilta. Vuokratyövoiman osuus työllisistä on noin 3 prosenttia. Vuokratyöntekijöitä käytetään eniten hotelli- ja ravintola- ja kaupan alalla. Keskimääräinen työsuhteen kesto oli 23 vuorokautta. Vuokratyössä työskennelleistä työntekijöistä työpaikan käyttäjäryityksessä sai vuokratyön jälkeen noin 3 800 henkilöä. Edellä mainituissa luvuissa eivät ole mukana EU:n jäsenmaista välitetyt vuokratyöntekijät, joita koskee palvelujen vapaa liikkuvuus. EU:n laajentumisen johdosta Suomeen lähetettyjen vuokratyöntekijöiden määrä on lisääntynyt huomattavasti. Täsmällistä tietoa heidän lukumäärästään ei ole saatavilla.

Tilaaajan valvontavelvollisuuden avulla voitaisiin nykyistä paremmin turvata sopimusten mukaisten palkkojen maksaminen ja työaikalainsäädännön noudattaminen myös majoitus- ja ravintola-alalla, jossa alihankintatyö ja ostopalvelut ovat hyvin tyypillisiä. Vaikka valvontaan liittyisi käytännön ongelmia, tilaajalla on yleensä viranomaisia paremmat mahdollisuudet tarkkailla alihankkijan toimintaa.

Tilaajavastuulaki sisältää rakennusalaan koskevan soveltamisalalaajennuksen, jonka mukaan lakia sovelletaan myös rakennuttajina toimiviin tilaajiin ja sopimusketjussa kaikkiin työturvallisuuslain 49 §:ssä tarkoitettulla yhteisellä työpaikalla työsuorituksen sisältämän kokonaisuuden tilaajina toimiviin.

- **Työryhmä ehdottaa, että tilaajavastuulain soveltamisala laajennetaan koskemaan itsenäisiä työnsuorittajia myös majoitus- ja ravitsemisalalla.**

Tilaajavastuulain soveltamisalan laajentaminen parantaisi myös liiketoimintakiellon toimivuutta, koska tilaaja saisi selville liiketoimintakiellon jo ennen sopimuksen tekemistä kaupparekisteriotteesta.

### 3.4 Majoitus- ja ravitsemisalalan harmaan talouden torjuntastrategia

Toimialan harmaan talouden ongelmat ovat laajat ja ne edellyttävät toimialan jatkuvaa ja laaja-alaista valvontaa usean viranomaisen toimesta. Tehostamalla ja kohdentamalla viranomaisvalvontaa epäilyihin epärehellisiin toimijoihin voidaan saavuttaa merkittäviä tuloksia.

Eri viranomaisten toimintaa jäntevöittäisi yhteisen harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntastrategian luominen.

Kun edellä tässä muistiossa mainitut lainsäädäntöuudistukset toteutetaan yhdessä kattavan valvonta- ja tiedotuskampanjan kanssa, on todennäköistä, että taloudellisen rikollisuuden ja harmaan talouden valvonnassa ja vähentämisessä voitaisiin saavuttaa tuntuvia ja näkyviä tuloksia.

- **Työryhmä ehdottaa, että sosiaali- ja terveysministeriö toteuttaa yhdessä Valviran ja muiden alan keskeisten toimijoiden kanssa tiedotuskampanjan alkoholilainsäädännön noudattamisen varmistamiseksi. Lisäksi uudistetaan vuonna 2004 toteutettu tehovalvonta.**

Tehoseurannan kokemusten pohjalta laadittaisiin suunnitelma jatkuvasti ylläpidettävistä toimista ja aika-ajoin uudistettavista tehotarkastuksista.

## 4 Kansainvälinen yhteistyö

Harmaata taloutta koskevissa selvityksissä on viime aikoinakin kiinnitetty huomiota siihen, että harmaalla taloudella on lukuisia yhteyksiä ulkomaille. Esimerkiksi eduskunnan tarkastusvaliokunnan selvityksessä todetaan, että rakennusalalla ulkomaisen työvoiman osuus on noin 15 % talonrakennusalan koko työvoimasta ja että osa tästä työvoimasta kuuluu harmaan talouden piiriin. Rakennusalalla ulkomainen työvoima tulee Suomeen monista eri valtioista, pääasiassa kuitenkin Pohjois-Euroopasta. Etenkin virolaisten yritysten toiminta on vilkastunut Suomessa Viron EU-jäsenyyden toteutumisen jälkeen, samoin kuin virolaisen työvoiman käyttö rakennustyömailla.

Suomen kansantalous, mukaan lukien rakennusala toimii EU:n sisämarkkinoilla, jonka peruseriaatteisiin kuuluu muun ohessa palvelujen rajat ylittävä kauppa ja työvoiman vapaa liikkuvuus. Harmaan talouden torjumiseksi olisi tärkeää, että eri talousalueiden integroitua myös viranomaisyhteistyö on riittävän tiivistä. Viron kanssa harjoitetaan runsaasti kahdenvälistä yhteistyötä. Yhteistyö lienee systemaattisinta veroviranomaisten kesken, kun taas esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön yhteydet Viron viranomaisiin harmaan talouden torjumiseksi ovat lähinnä satunnaisia. Myös muilla hallinnonaloilla yhteistyössä lienee runsaasti kehittämisen varaa.

Harmaasta taloudesta kärsivät sekä Suomen että Viron valtiot ja kansantaloudet; useissa tapauksissa käynee esimerkiksi niin, että liiketoiminnasta ei makseta esim. veroja sen enempää Suomeen kuin Viroonkaan.

EU-tasolla pyritään edistämään jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä monin tavoin. Esimerkiksi vuonna 2009 voimaan tullut palveludirektiivi sisältää viranomaisyhteistyötä koskien sellaisia määräyksiä, joita voitaisiin periaatteessa hyödyntää myös harmaan talouden torjunnassa. Kuitenkin monissa tapauksissa suora valtioiden välinen yhteistyö ilman direktiiviin sisältyvää suhteellisen monimutkaista menettelyä saattaisi toimia paremmin.

- **Työryhmän mielestä viranomaisten kansainvälisiä yhteyksiä harmaan talouden torjumiseksi tuli lisätä, monipuolistaa ja systematisoida entisestään. Yksi mahdollisuus olisi selvittää edellytykset laatia yhdessä Viron kanssa yhteinen ohjelma harmaan talouden torjumiseksi sekä perustaa tätä varten riittävät viranomaisten väliset yhteydet.**

<b>Tekijät   Författare   Authors</b>  Arbetsgruppen för beredning av åtgärder för bekämpning av ekonomisk brottslighet och grå ekonomi inom byggbranschen samt hotell- och restaurangbranschen Ordförande Raimo Luoma Sekreterare Jan Hjelt	<b>Julkaisuaika   Publiceringstid   Date</b> Mars 2011 <b>Toimeksiantaja(t)   Uppdragsgivare   Commissioned by</b> Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy <b>Toimielimen asettamispäivä   Organets tillsättningsdatum   Date of appointment</b> 9.11.2010
<b>Julkaisun nimi   Titel   Title</b> Bekämpning av ekonomisk brottslighet och grå ekonomi inom byggbranschen samt hotell- och restaurangbranschen – arbetsgruppsbetänkande	
<b>Tiivistelmä   Referat   Abstract</b> Arbets- och näringsministeriet tillsatte den 9 november 2010 en arbetsgrupp för beredning av åtgärder för bekämpning av ekonomisk brottslighet och grå ekonomi inom byggbranschen samt hotell- och restaurangbranschen. Arbetsgruppen överlämnade sitt betänkande till arbets- och näringsministeriet den 31 mars 2011. Enligt uppdraget har arbetsgruppen gjort en bedömning av hur de befintliga åtgärderna för bekämpning av grå ekonomi fungerar och lagt fram förslag om fortsatt beredning av åtgärder i syfte att effektivisera det nuvarande systemet. Det föreslås att man i byggbranschen inför skattenummer och i anslutning till det anmälningsskyldighet för beställaren och den som huvudsakligen genomför ett byggprojekt. I fortsättningen ska en beställare som köper byggtjänster till Skatteförvaltningen lämna sådana uppgifter om underentreprenörer och entreprenadsummor som är nödvändiga med tanke på skattekontrollen. Den som i huvudsak genomför ett byggprojekt ska varje månad till Skatteförvaltningen lämna de uppgifter om arbetstagare och egenföretagare på byggarbetsplatsen som är nödvändiga med tanke på skattekontrollen och kontrollen av att arbetsgivarförpliktelserna fullgörs. Arbetsgruppen föreslår dessutom flera ändringar som gäller byggbranschen i lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft (nedan beställarsvarslagen). Ändringarna syftar till att få lagen att fungera bättre. I fortsättningen ska beställaren inom byggbranschen alltid, oberoende av hur etablerad verksamheten är eller hur etablerad avtalspraxisen är, begära utredningar enligt beställarsvarslagen. Innehållet i utredningsskyldigheten föreslås bli utvidgad så att beställaren ska utreda också huruvida den andra avtalsparten har tecknat olycksfallsförsäkring samt giltigheten av pensionsförsäkringar och olycksfallsförsäkringar och antalet försäkrade. Det föreslås också att tillgången till sådana uppgifter som omfattas av beställarsvarslagens utredningsskyldighet ska förbättras på flera sätt. När det gäller de mer allvariga brotten mot beställarsvarslagen föreslår arbetsgruppen att man ska införa en höjd försummelseavgift inom byggbranschen. Den ska tillämpas i de fall där beställaren ingår ett avtal med en part som belagts med affärsverksamhetsförbud eller trots att beställaren måste ha känt till att den andra avtalsparten inte har någon avsikt att fullgöra sina lagstadgade skyldigheter som avtalspart och arbetsgivare. Dessutom ska ett företag som ålagts att betala höjd försummelseavgift i fortsättningen under vissa förutsättningar uteslutas från offentliga upphandlingar. I fråga om hotell- och restaurangbranschen föreslår arbetsgruppen att man gör en fortsatt utredning om möjligheterna att införa typgodkända kassaapparater samt möjligheterna att utsträcka tillämpningsområdet för beställarsvarslagen också till att omfatta egenföretagare inom inkvarterings- och förplägnadsbranschen. En totalrevidering av alkohollagen kommer att göras inom den närmaste framtiden. Arbetsgruppen har tagit upp frågor som är viktiga med tanke på bekämpningen av grå ekonomi och som bör beaktas när reformen bereds. I samband med revideringen av alkohollagen bör kännetecknen för tillståndspiktig utskänkningsverksamhet och den olagliga verksamhet som konkurrerar med den fastställas så entydigt som möjligt. I fråga om alkoholövervakningen ska det i lagen ges tillräckligt omfattande övervakningsbefogenheter och till lagen bör fogas en möjlighet att tillämpa administrativ försummelseavgift. Ändringar i ägarförhållandena för en innehavare av utskänkningsstillstånd ska fortsättningsvis anmälas inom två veckor från det att en ändring skett. Vid beredningen bör också möjligheterna till en effektiv kontroll av bokföringen över köp och lagring av alkoholdrycker utredas. Arbetsgruppen föreslår dessutom att övervakningen av cateringföretag och beställningsrestauranger som bedriver förplägnadsverksamhet utan utskänkningsstillstånd ska effektiviseras redan innan alkohollagen revideras. Samtidigt ska allmänheten få information om gränserna för olovlig och lovlig verksamhet och om vilka påföljder en olovlig förtäring av alkoholdrycker medför. Arbetsgruppen föreslår att man i fortsättningen inte ska få betala ut lönen kontant inom byggbranschen samt hotell- och restaurangbranschen. Arbetsgruppen föreslår dessutom en ökning av övervakningsresurserna inom båda branscherna.  Kontaktperson vid arbets- och näringsministeriet: Avdelningen för arbetslivs- och marknadsfrågor/Jan Hjelt, tfn 010 604 8940	
<b>Asiasanat   Nyckelord   Key words</b>	
<b>ISSN</b> 1797-3562	<b>ISBN</b> 978-952-227-517-2
<b>Kokonaissivumäärä   Sidoantal   Pages</b> 61	<b>Kieli   Språk   Language</b> Suomi, finska, finnish
<b>Julkaisija   Utgivare   Published by</b> Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	
Vain sähköinen julkaisu Endast som elektronisk publikation Published in electronic format only	

<b>Tekijät   Författare   Authors</b>	<b>Julkaisuaika   Publiceringstid   Date</b>
Working group preparing measures for the prevention of economic crime and non-observed economic activity in the construction, hospitality, and catering industries. Raimo Luoma, Chairperson Jan Hjelt, Secretary	March 2011
	<b>Toimeksiantaja(t)   Uppdragsgivare   Commissioned by</b>
	Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy
	<b>Toimielimen asettamispäivä   Organets tillsättningsdatum   Date of appointment</b>
	9 November 2010
<b>Julkaisun nimi   Titel   Title</b>	
Working group report on the prevention of economic crime and non-observed economic activities in the construction, hospitality, and catering industries	
<b>Tiivistelmä   Referat   Abstract</b>	
On 9 November 2011, the Ministry of Employment and the Economy set a working group the task of preparing measures for the prevention of economic crime and non-observed economic activities in the construction, hospitality, and catering industries. On 31 March 2011, the working group submitted its report to the Ministry of Employment and the Economy. In line with its assignment, the working group had evaluated the efficiency of the current measures used to prevent non-observed economic activity and proposed measures that would improve the efficiency of the current system, for further consideration. Under the proposed system, a tax number with its associated client and main contractor notification obligations would be introduced in the construction industry. In the future, a client procuring construction services would need to notify the Tax Administration of the relevant subcontractors and contracted amounts, for tax control purposes. The main contractor in a construction project would have to notify the Tax Administration monthly of the relevant information on employees and self-employed contractors that is required by taxation and statutory employer obligation control. Moreover, the working group proposes several changes construction-industry-related amendments to the Act on the Contractor's Obligations and Liability When Work Is Contracted Out, aimed at improving the law's effectiveness. In the future, clients procuring construction services should always, no matter how well established the operations and contracting activities, be requested to provide all clarifications required by the Act on the Contractor's Obligations. It is proposed that the content of the notification obligation be expanded such that the client should verify the existence of accident insurance, the validity of pension and accident insurance, and the number of insured people from their contracting partner. There are also several proposals for improving the way in which information related to the notification obligation of the Act on the Contractor's Obligations could be obtained. For more serious infringements of the Act on the Contractor's Obligations, the working group proposes that an increased penalty for negligence be introduced for the construction industry. Such situations would include making a contract with a party prohibited from doing business and concluding a contract in the knowledge that the other party to that contract does not have the intention of fulfilling its statutory obligations as a contracting party and employer. A company that has been assigned an increased penalty would also, under certain circumstances, be excluded from public procurement. For the hospitality and catering industries, the working group's proposals for further consideration include the introduction of type approved cash registers and expansion of the applicability of the Act on the Contractor's Obligations to include also self-employed contractors in the hospitality and catering industries. In the near future, the Alcohol Act will undergo thorough revision. The working group has identified various issues that are important for the prevention of non-observed economic activities and should be taken into account in preparation of the revised version of the act. In connection with the revision of the Alcohol Act, the characteristics of licensed alcohol retail and its illegal competition should be defined as unambiguously as possible. The mandate of alcohol control should be laid down so as to be sufficiently comprehensive, and the possibility of applying an administrative penalty for negligence should be added to said act. Ownership changes affecting the holder of a licence to dispense alcohol should in the future be reported within two weeks of the event. The preparatory work should also investigate how to implement efficient controls for alcoholic beverage purchasing and inventory accounting. Moreover, the working group proposes that those caterers and restaurants available only for private functions that operate without an alcohol dispensing license be regulated more intensively already before the revision of the Alcohol Act. At the same time, the general public shall be informed of the boundaries between permitted and prohibited operations as well as of the consequences of consuming alcohol in circumstances where this is not permitted. The working group proposes that salaries in the construction, hospitality, and catering industries in the future not be payable in cash. Furthermore, the working group proposes that the resources for regulation be increased in both industries.	
Contact person in the Ministry of Employment and the Economy: Labour and Trade Department/Jan Hjelt, tel. +358 (0)10 604 8940	
<b>Asiasanat   Nyckelord   Key words</b>	
<b>ISSN</b>	<b>ISBN</b>
1797-3562	978-952-227-517-2
<b>Kokonaissivumäärä   Sidoantal   Pages</b>	<b>Kieli   Språk   Language</b>
61	Suomi, finska, finnish
<b>Julkaisija   Utgivare   Published by</b>	
Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	Vain sähköinen julkaisu Endast som elektronisk publikation Published in electronic format only

# Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuminen rakennus- sekä majoitus- ja ravitsemisalalla -työryhmän mietintö

Työryhmä on arvioinut rakennusalalla sekä majoitus- ja ravitsemisalalla harmaan talouden torjumiseksi käytössä olevien toimenpiteiden toimivuutta ja esittää jatkovalmisteltavaksi toimenpiteitä, joilla tehostettaisiin nykyjärjestelmiä.

Rakennusalalla ehdotetaan otettavaksi käyttöön veronumero ja siihen liittyvät tilaajan ja pää toteuttajan ilmoitusvelvollisuudet. Lisäksi työryhmä ehdottaa useita rakennusalaan koskevia muutoksia nk. tilaajavastuulakiin, jolla pyritään parantamaan lain toimivuutta. Myös tilaajavastuulain selvitysvelvollisuuteen liittyvien tietojen saamista ehdotetaan parannettavaksi usealla eri tavalla. Vakavampien tilaajavastuulain rikkomusten osalta työryhmä ehdottaa, että rakennusalalla otettaisiin käyttöön korotettu laiminlyöntimaksu.

Majoitus- ja ravitsemisalalla työryhmä esittää jatkoselvitettäväksi ns. tyyppihyväksytytjen kassakoneiden käyttöönottoa sekä tilaajavastuulain soveltamisalan laajentamista koskemaan itsenäisiä työsuorittajia majoitus- ja ravitsemisalalla. Alkoholin uudistuksen yhteydessä ehdotetaan mm. luvanvaraisen anniskelutoiminnan ja sen kanssa kilpailevan laittoman toiminnan tunnusmerkkejä täsmennettäväksi, alkoholivalvonnan toimivaltuuksia laajennettaviksi ja otettavaksi käyttöön hallinnollinen laiminlyöntimaksu. Lisäksi työryhmä ehdottaa, että ilman anniskelulupaa ravitsemistoimintaa harjoittavien pitopalveluyritysten ja tilausravintoloiden valvontaa tehostetaan jo ennen alkoholilain uudistamista.

Työryhmä ehdottaa, ettei rakennusalalla sekä majoitus- ja ravitsemisalalla saisi jatkossa maksaa palkkaa häteisenä. Lisäksi työryhmä ehdottaa viranomaisten valvontaresursseja lisättäväksi molemmilla aloilla.

Verkkajulkaisu  
ISSN 1797-3562  
ISBN 978-952-227-517-2



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ  
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET  
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY