

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 6/2013 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi verotusmenettelystä annetun lain ja työturvallisuuslain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 21 päivänä syyskuuta 2012 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi verotusmenettelystä annetun lain ja työturvallisuuslain muuttamisesta (HE 92/2012 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on antanut asiasta lausunnon (TyVL 17/2012 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan verojaostossa.

Asiantuntijat

Verojaostossa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Jukka Vanhanen, valtiovarainministeriö
- johtava lakimies Matti Merisalo ja ylitarkastaja Sari Wulff, Verohallinto
- yhteiskunta-asioiden päällikkö Mats Nyman, Akava ry
- johtava veroasiantuntija Tero Honkavaara, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- ylitarkastaja Keijo Päivärinta, Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- johtaja Terhi Järvikare, Keskuskauppakamari
- verojohtaja Taru Taajamaa ja arvonalisäveroasiantuntija Kaisa Tuominen, Neste Oil Oyj

- johtaja Timo Sipilä, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- veroasiantuntija Simo Valtti, Perheyritysten liitto ry
- II puheenjohtaja Kyösti Suokas, Rakennusliitto
- työmarkkinajohtaja Tapio Kari, Rakennusteollisuus RT ry
- tekninen johtaja Ilpo Peltonen, Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry
- ekonomisti Helena Pentti, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- päälakimies Anu Kärkkäinen, Suomen Kiinteistöliitto ry
- veroasiantuntija Jukka Hakola, Suomen Kuntaliitto
- hallituksen jäsen Vuokko Mäkinen, Suomen Taloushallintoliitto ry
- johtaja Anna Lundén, Suomen Yrittäjät ry
- yhteiskuntasuhdepäällikkö Jukka Ihanus, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- johtaja Juha Koponen, Veronmaksajain Keskusliitto.

Kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- Pientaloteollisuus PTT ry
- sisäasiainministeriö
- sosiaali- ja terveysministeriö
- Suomen Kuntaliitto
- Tietosuojavaltuutetun toimisto
- valtiovarainministeriö
- ympäristöministeriö.

Lisäksi Suomen Omakotitaloliitto ry on ilmoittanut, ettei sillä ole asiaan huomauttamista.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi verotusmenettelystä annettua lakia ja työturvallisuuslakia.

Verotusmenettelystä annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi rakennusalan verovalvontaa tehostavat säännökset rakennustyömailla noudatettavasta työntekijöitä ja rakennusurakoita koskevasta kuukausittaisesta ilmoittamismenettelystä.

Rakentamispalvelujen tilaajan olisi toimitettava Verohallinnolle verovalvontaa varten tarpeelliset tiedot niistä yrityksistä, jotka suorittavat tilaajalle arvonlisäverolaissa tarkoitettua rakentamispalvelua taikka rakennustelineiden pystytys- tai purkutyötä tai jotka vuokraavat tilaajalle työvoimaa edellä mainittuihin tarkoituksiin, samoin kuin tiedot tilaajan näille yrityksille maksamista vastikkeista.

Yhteisen rakennustyömaan pääurakoitsijan tai muun päätoteuttajan olisi toimitettava Verohallinnolle verovalvontaa varten tarpeelliset tiedot yhteisellä työmaalla työskentelevistä työntekijöistä ja itsenäisistä työnsuorittajista. Työmaalla toimivan yrityksen olisi puolestaan toimitettava päätoteuttajalle tiedot palveluksessaan olevista työntekijöistä.

Rakennuttajana olevan luonnollisen henkilön olisi annettava Verohallinnolle tiedot rakentamistyön suorittaneista työntekijöistä ja yrityk-

sistä samoin kuin näille maksamistaan palkoista ja muista vastikkeista ennen maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettua rakennuksen käyttöönottoa edeltävää loppukatselmusta, jos rakentaminen edellyttää rakennuslupaa. Rakennuttajan olisi lisäksi annettava loppukatselmuksessa rakennusvalvontaviranomaiselle Verohallinnon antama todistus siitä, että hän on täyttänyt tiedonantovelvollisuutensa. Laiminlyöntimaksua koskevaa säännöstä muutettaisiin lisäksi siten, että tiedonantovelvollisuuden laiminlyönnin perusteella voitaisiin määrätä laiminlyöntimaksu.

Työturvallisuuslakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös yhteisen rakennustyömaan pääurakoitsijan tai muun päätoteuttajan velvollisuudesta pitää ja säilyttää luetteloa työmaalla työskentelevistä työntekijöistä ja itsenäisistä työnsuorittajista. Työnantajalle ja itsenäiselle työnsuorittajalle säädettäisiin velvollisuus toimittaa luettelon pitämiseksi tarpeelliset tiedot. Työturvallisuusrikkomusta koskevaa säännöstä muutettaisiin velvoitteiden täyttämisen tehostamiseksi.

Esitys liittyy valtion vuoden 2013 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä lokakuuta 2013.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Valiokunta puoltaa esityksen hyväksymistä eräin vähäisin tarkennuksin. Valiokunta esittää lisäksi, että lainmuutokset tulisivat voimaan 1.7.2014 esityksessä kaavailun 1.10.2013 sijasta. Tämä antaisi eri osapuolille riittävästi aikaa valmistautua tuleviin muutoksiin.

Taustaa

Hallituksen esitys on jälkimmäinen osa rakennusalan työsuhde- ja verovalvontaa koskevassa

hankekokonaisuudessa, jonka tarkoituksena luoda toimivat ja mahdollisimman reaaliaikaiset keinot rakennusalan harmaan talouden vastaisiksi torjuntatoimiksi.

Ensimmäinen osa ja hankekokonaisuuden perusta, veronumeron käyttöönotto rakennusalaalla, tuli voimaan osin jo joulukuussa 2011 ja kokonaisuudessaan viime vuoden syyskuun alusta.

Uudistuksen myötä työturvallisuuslaissa tarkoitettua yhteistä rakennustyömaata johtavalle tai valvovalle rakennuttajalle asetettiin velvol-

lisuus huolehtia siitä, että työmailla käytettävissä kuvallisissa tunnistekorteissa on myös Verohallinnon antama ja rekisteröimä yksilöllinen *veronumero*. Velvollisuus ulotettiin koskemaan myös pääurakoitsijaa tai muuta päätoteuttajaa sekä työmaalla toimivia työnantajia omien työntekijöidensä ja sopimuskumppaniensa osalta. Tällä haluttiin varmistaa, että jokainen yhteiselle rakennustyömaalle työskentelemään tuleva on Verohallinnon rekisterissä ennen työnteon alkua. Vastaavasti jokainen voi nykyisin tarkistaa julkisesta veronumerorekisteristä, onko yksilöity henkilö ja veronumero merkitty rekisteriin.

Jo ensivaiheessa oli tiedossa, ettei veronumerorekisteröinti yksin riitä varmistamaan reaaliaikaista ja tehokasta verovalvontaa. Valvontatoimia oli tarkoitus kehittää nyt käsiteltävänä olevaan esitykseen sisältyvin keinoin.

Tämän esityksen tarkoituksena on siis tehostaa valvontaa ja ottaa käyttöön työntekijöitä ja rakennusurakoita koskeva *kuukausikohtainen ilmoitusmenettely* rakennustyömailla. Ilmoitettavat tiedot olisivat *tarpeen verovalvontaa varten* ja ne määriteltäisiin lain tasolla. Lakiin otettaisiin lisäksi valtuutussäännös, jonka perusteella Verohallinto voisi antaa tarkempia määräyksiä tietojen antamisesta.

Työntekijätietoja koskeva ilmoitusvelvollisuus on tarkoitus asettaa yhteisen rakennustyömaan pääurakoitsijalle tai muulle päätoteuttajalle tai, niiden puuttuessa, rakennuttajalle itselleen. Ilmoitus sisältäisi tiedot yhteisellä rakennustyömaalla työskentelevistä työntekijöistä ja itsenäisistä työnsuorittajista. Pääurakoitsijan tulisi pitää lisäksi *ajantasaista luetteloa* samasta henkilöstä työturvallisuuden vuoksi. Työmaalla toimivien yritysten ja itsenäisten työnsuorittajien olisi vastaavasti annettava omalta osaltaan tiedot pääurakoitsijalle.

Urakkatietojen ilmoitusvelvollisuus kohdistuisi puolestaan rakentamispalvelun tilaajaan. Sitä ei sidottaisi yhteisen rakennustyömaan käsitteeseen, vaan se kohdistuisi kaikkiin yrityksiin, jotka suorittavat tilaajalle arvonlisäverolain 31§:n 3 momentissa tarkoitettua *rakentamispalvelua*. Näin myös yhden yrityksen suorittamat rakennustyöt, esimerkiksi taloyhtiön

putki- tai julkisivuremontti, tulisivat ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Tilaajan ilmoitusvelvollisuus koskisi rakentamispalveluiden lisäksi myös rakennustelineiden pysytys- tai purkutöitä tilaajalle sekä työvoiman vuokrausta näihin taroituksiin.

Esitys laajentaa lisäksi myös yksityishenkilöiden tiedonantovelvollisuutta henkilökohtaisista rakennushankkeistaan. Esitys paikkaa siis tältä osin sen puutteen, jonka tiedettiin jäävän valvontaan veronumerorekisteriä säädettäessä. Velvollisuus koskisi kuitenkin vain rakennuslupaa edellyttäviä toimenpiteitä. Yksityishenkilön olisi annettava silloin Verohallinnolle tiedot työn suorittaneista työntekijöistä ja yrityksistä ennen rakennuksen käyttöön ottoa edeltävää loppukatselmusta.

Esitys asettaa siis kaikkiaan mittavat velvollisuudet eri toimijoille ja aiheuttaa käytännössä useille yrityksille merkittäviä muutoksia mm. kulunvalvontaan ja tietojen käsittelyyn. Järjestelmä edellyttää vastaavalla tavalla isoja muutostöitä ja varautumista myös Verohallinnolta. Näin voidaan kuitenkin varmistaa, että Verohallinto saa täsmällistä, oikeaa ja reaaliaikaista tietoa verovalvontaa varten, niin kuin tarkoitus on ollut. Tiedot auttavat ratkaisevalla tavalla muodostamaan myös nykyistä paremman kuvan täällä toimivista ulkomaisista yrityksistä ja työntekijöistä. Se on perusedellytys, jotta asianmukainen verovalvonta voidaan ulottaa myös niihin.

Valiokunnan yleisarvio

Valiokunta pitää esitystä johdonmukaisena jatkona rakennusalan työsuhte- ja verovalvonnessa. Se on myös osa hallitusohjelmassa sovitusta harmaan talouden vastaisista valvontatoimista. Ilmoitusmenettelyn käyttöönotto sisältyy niin ikään valtioneuvoston tammikuussa 2012 tekemään periaatepäätökseen harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan torjuntaohjelmasta vuosille 2012—2015.

Yleisenä tavoitteena on estää pimeän työvoiman käyttöä ja harmaan talouden yritysten toimintaa. Se parantaa rehellisesti toimivien yritysten kilpailuasemaa ja pienentää harmaan

talouden aiheuttamia veromenetyksiä. Hallitusohjelmassa tavoitteena oleva 300—400 milj. euron vuosittainen verotulojen lisäys edellyttää valiokunnan näkemyksen mukaan nimenomaan rakenteisiin puuttuvia, riittävän kattavia ja siten myös ennalta ehkäiseviä toimia. Esitys täyttää nämä edellytykset.

Tavoite kitkeä harmaata taloutta ja parantaa rehellisesti toimivien yritysten kilpailuasemaa on saanut täyden tuen myös valiokunnan asiantuntijakuulemisissa. Kuulemisissa on kuitenkin ilmennyt, että esitystä on valmisteltu lähinnä rakennusalan näkökulmasta. Tämä näkyy mm. keskeisten käsitteiden valinnassa ja esityksen vaikutusten arvioinnissa. Ehdotettu ilmoitusmenettely koskee kuitenkin myös varsinaisen rakennusalan ulkopuolisia yrityksiä ja muita yhteisöjä, kuten rakennuttajana toimivia kuntia, ja sen käytännön vaikutukset niihin voivat olla merkittäviä niin toiminnallisesti kuin taloudellisesti.

Valiokunta pitää esiin nostettuja näkökohtia painavina ja huomion arvoisina. Esitys aiheuttaa yksin rakennusosalalle usean kymmenen miljoonan euron kertaluonteiset ja samaa suuruusluokkaa olevat pysyvät vuotuiset menot. Vaikutukset muille yrityksille ovat asiantuntijakuulemisen perusteella myös merkittäviä ja esimerkiksi tietojärjestelmämuutosten osalta joillakin toimijoilla huomattavasti suuremmat kuin esityksen perusteluissa mainittu keskimääräinen kustannus 10 000 euroa. — Muutoksen laajuutta kuvaa osaltaan myös se, että Verohallinto on arvioinut ilmoitusmenettelyn aiheuttamaksi pysyväksi vuosittaiseksi henkilöstötarpeeksi 109 henkilötyövuotta. Vertailun vuoksi todettakoon, että vaikutusarvioiltaan niin ikään merkittävään siirtohinnoitteluhankkeeseen on kohdennettu väliaikaisesti vuositasolla noin 40 henkilötyövuotta.

Toisaalta, esitys on valmisteltu varsin johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi. Siinä on selvät yhtymäkohdat rakennusalan tämänhetkiseen valvontaan, kuten edellä on käynyt ilmi. Keskeiset

käsitteet, kuten "*yhteinen rakennustyömaa*" tai arvonnäisäverolain "*rakentamispalvelu*", on valittu sen perusteella, että ne ovat jo käytössä lainsäädännössä ja tuttuja rakennusosalalle. Tällä on haluttu nimenomaan vähentää esityksestä aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia ja helpottaa soveltamiseen liittyviä tulkintaongelmia. Rakennusosalalla tällä on merkitystä.

Merkitystä on myös sillä, että toimivia uusia määritelmiä tai rajoituksia on ollut käytännössä varsin vaikea löytää enää käsittelyn tässä vaiheessa. Uudet käsitteet loisivat uusia soveltamisongelmia — todennäköisesti myös rakennusosalalle. Rajoituksia ei ole voitu tehdä myöskään rakennusluvan perusteella, koska lupakäytäntö eri kunnissa on varsin vaihteleva. Verovelvolliset joutuisivat keskenään erilaiseen asemaan osin sattumanvaraisten tekijöiden perusteella. Lisäksi rajausta veisi valvonnan piiristä perusteettomasti mittaviakin korjaushankkeita, kuten julkisivuremontteja. Valvonnallinen teho vähenisi merkittävästi myös silloin, jos ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle rajattaisiin muut kuin pääasiallisesti rakennustoimintaa harjoittavat yritykset, kuten asiantuntijakuulemisissa on esitetty.

Asiallisesti rajaavia, tasapuolisia mutta valvonnallisesti tehokkaita uusia määrittelyjä ei siis ole kyetty löytämään, vaikka asian käsittelyyn valiokunnassa on varattu tarkoituksella aikaa. Toisaalta on myös ilmennyt, että iso osa ongelmista voidaan hoitaa hyvällä ohjauksella ja rajaamalla Verohallinnon päätöksessä taloudellisesti tai verovalvonnan kannalta vähämerkityksiset tiedot ilmoitusvelvollisuuden piiristä. Valiokunta on painottanut näitä näkökohtia ja esittää vain pientä tarkennusta Verohallinnon valtuutussäännöksiin.

Koska ohjaus ja Verohallinnon valtuutussäännön käyttö vaikuttavat suoraan siihen, miten hyvin esitys toteutuu käytännössä, valiokunta käsittelee niitä sekä eräitä asiantuntijakuulemisissa esiin tulleita yksittäiskysymyksiä seuraavassa vielä erikseen.

Ohjaustarve

Esityksen ehkä keskeisin rajanveto-ongelma liittyy käsitteeseen "*yhteinen rakennustyömaa*"¹. Siihen perustuu mm. työntekijätietoja koskeva ilmoitusvelvollisuus samoin kuin velvollisuus pitää luetteloa rakennustyömaalla työskentelevistä. Käsite kuuluu kuitenkin työturvallisuuslain piiriin, ja siihen liittyvä ohjaus- ja valvontavastuu kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle ja aluehallintovirastoille. Nämä vastuut kohtaavat siltä osin kuin työturvallisuuslakiin on tarkoitus lisätä luettelonpitovelvollisuutta koskeva uusi 52 b § ja siihen liittyvä sanktiointi 63 §:ssä. Näiden muutosten motiivina onkin työturvallisuus.

Tilanne on toinen työntekijätietojen ilmoittamista koskevassa uudessa verotusmenettelylain 15 b §:ssä, jota koskeva valvonta ja laiminlyönnin sanktiointi kuuluu Verohallinnolle. Jotta Verohallinto voi ohjata asianmukaisesti toimijoita, se tarvitsee yhteisen rakennustyömaan rajauksia koskevaa tulkinta-apua aluehallintovirastoilta. Ajateltakoonpa vain esimerkiksi kunnan toimintaa rakennuttajana, suurten kiinteistömassojen omistajia tai laaja-alaista toimintaa harjoittavia teollisuusyrityksiä, joilla on vireillä jatkuvasti erityyppisiä kunnossapito- ja rakentamistöitä.

Yhteisen rakennustyömaan käsite tuli käyttöön työturvallisuuslain kokonaisuudistuksessa vuonna 2002. Sen merkitys korostui entisestään, kun veronumerot otettiin käyttöön vuoden 2011 lainsäädäntömuutosten myötä. Tästä huolimatta käytössä ei ole toistaiseksi minkäänlaista yleis-

sen tason ohjetta käsitteen tulkinnasta. Johtoa ei löydy myöskään työturvallisuuslain esitöistä.

Valiokunta pitää edellä olevan perusteella välttämättömänä, että yhteistä rakennustyömaata koskeva selvä, kattava ja riittävän yksityiskohtainen ohjeistus saadaan aikaan riittävän ajoissa ennen lain voimaantuloa. Näin toimijat voivat suunnitella omat järjestelmänsä alusta pitäen oikeanlaisiksi. Käytännössä tämä edellyttää valiokunnan arvion mukaan sitä, että ohjeiden tulee olla käytettävissä viimeistään vuotta ennen lain voimaantuloa. Valiokunta ehdottaa asian tärkeyden vuoksi lausumaa, joka velvoittaa sosiaali- ja terveysministeriön huolehtimaan asianmukaisen ohjeistuksen julkaisemisesta.

Ohjaustarvetta liittyy myös arvonlisäverolain käsitteeseen "*rakentamispalvelu*", joka ei ole tuttu yksityishenkilöille ja muille ei-arvonlisäverovelvollisille rakennuttajille. Valiokunta pitää käsitteen käyttöä sinänsä perusteltuna, koska se on vakiintuneesti käytössä rakennusalaalla. Lisäksi muut verolliset toimijat voivat tukeutua siihen, onko työstä laskutettu käännetyn arvonlisäverovelvollisuuden mukaisena työnä. Painoarvoa on myös sillä, että käännetyn arvonlisäverovelvollisuuden käyttöönottoon alussa liittyneet tulkintaongelmat on pitkälti ohitettu. Tilanne on siis normalisoitunut, ja mahdolliset epäselvyydet ovat tulkintatilanteita muiden joukossa.

Valiokunta korostaa lopuksi menettelytapoihin liittyvän ohjauksen tärkeyttä; valvonnan teho perustuu ratkaisevasti siihen, kuinka helposti toimijat voivat täyttää velvollisuutensa. Verohallinnon tulee luoda sen vuoksi selvät ja sujuvat sähköiset toimintatavat, jotka palvelevat ilmoitusvelvollisia ja samalla esityksen keskeisiä tarkoituksia. Ne pienentävät myös sitä hallinnollista taakkaa, jonka muutokset joka tapauksessa aiheuttavat toimijoille. Tälle työlle on varattava niin ikään riittävästi aikaa ja tarvittavat resurssit.

Verohallinnon valtuutussäännökset

Työntekijätietoja ja urakoita koskevasta ilmoitusvelvollisuudesta on tarkoitus säätää sivulisen tiedonantovelvollisuutta koskevissa uuis-

¹ Yhteinen rakennustyömaa määritellään rakennustyön turvallisuudesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa 205/2009. Sillä tarkoitetaan työpaikkaa, jolla tehdään asetuksen 1 §:ssä tarkoitettua työtä ja jolla samanaikaisesti tai peräkkäin toimii useampi kuin yksi työnantaja tai itsenäinen työnsuorittaja. Asetusta sovelletaan 1 §:n mukaan maan alla, päällä tai vedessä tapahtuvaan rakennuksen tai muun rakennelman uudis- tai korjausrakentamiseen ja kunnossapitoon sekä näihin liittyvään asennustyöhön, purkamiseen, maa- ja vesirakentamiseen sekä rakentamista koskevaan suunnitteluun samoin kuin näitä töitä koskevaan rakennushankkeen valmisteluun ja suunnitteluun.

sa verotusmenettelylain 15 b, c ja d §:issä. Säännöksiin sisältyy myös valtuutus, jonka perusteella Verohallinto voi antaa tarkempia määräyksiä annettavista tiedoista sekä tietojen antamisen ajankohdasta ja tavasta. Menettely on vakiintunut ja perusteltu. Verohallinto voisi lisäksi myös rajoittaa tietojenantovelvollisuutta tilanteissa, joiden merkitys on taloudellisesti tai verovalvonnan kannalta vähäinen. Tämä on tarkoitus toteuttaa euromääräisellä rajalla.

Valtiovarainministeriö ja Verohallinto ovat pohtineet rajoittamistapaa ja euromääräistä rajaa asian valiokuntakäsittelyn yhteydessä saadun palautteen perusteella. Tarkoitus on, että ilmoitusvelvollisuutta rajataan työntekijätietojen osalta työmaakohtaisesti hankkeen kokonaisarvon perusteella ja urakkatietojen osalta kunkin urakan perusteella. Jatkuvien kunnossapitosopimusten osalta ratkaisevaa olisi kunkin kunnossapitosopimuksen perusteella sovitun erillisen tilauksen arvo. Raja-arvoksi on kaavailtu 10 000—15 000 euroa, joka olisi sovitun vastikkeen arvo ilman arvonlisäveroa.

Valiokunta pitää linjauksia perusteltuina; ne poistavat edellä todetuin tavoin ison osan muutoin aiheutuvista rajanveto- ja tulkinta-ongelmista. Kaavailtu raja-arvo on toisaalta sen verran alhainen, että esitys säilyttää rakenteellisen kattavuutensa — ja siis valvonnallisen tehonsa — siitä huolimatta. Raja-arvoa voidaan myös laskea myöhemmin, jos siihen ilmenee tarvetta ja menettely itsessään on vakiintunut. Rakennusteollisuuden edustajat ovat viitanneet myös tähän mahdollisuuteen.

Olennaisesti korkeampi raja, esimerkiksi Kuntaliiton ehdottama 50 000 euroa, vie sen sijaan sääntelyltä valvonnallisen tehon. Se ei mahdusi todennäköisesti myöskään valtuutussäännöksen piiriin, vaan siitä olisi säädettävä lain tasolla. Se taas ei ole tarkoituksenmukaista sääntelyn toimivuuden kannalta.

Valiokunta toteaa vielä selvyyden vuoksi, että rajan alle jäävistä hankkeista ei tarvitse antaa mitään ilmoitusvelvollisuuteen perustuvia tietoja. Valtuutussäännökset ovat tältä osin epätarkkoja, ja niitä tulisi täsmentää yksityiskohtaisissa perusteluissa kuvatuin tavoin. Vapautus ei kos-

ke sen sijaan työturvallisuuslain mukaista luetelonpitovelvollisuutta, koska se perustuu työturvallisuusnäkökohtiin, ei verovalvontaan.

Eräitä yksittäiskysymyksiä

Ilmoittamistiheys. Asiantuntijakuulemisessa on ehdotettu hallinnollisen taakan vähentämiseksi, että ilmoitukset annettaisiin kolme-neljä kertaa vuodessa eikä kuukausittain.

Valiokunta ei pidä muutosta perusteltuna. Koko hankkeen valvonnallinen teho perustuu nimenomaan reaaliaikaisen tiedon saantiin. Sen avulla voidaan arvioida mm. henkilöiden verotusstatusta, yrityksen kiinteän toimipaikan muodostumista ja rekisteröintivelvoitteita. Reaaliaikaisuudella on erityinen merkitys ulkomaisten työntekijöiden ja yritysten valvonnassa. Esityksen hyöty kärsisi siis ja muodostuisi kustannuksiin nähden arvioitua ehkä ratkaisevasti vaatimattomammaksi.

Laiminlyöntimaksu. Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti on tarkoitus sanktioida laiminlyöntimaksulla, jonka enimmäismäärä tahallisissa tai törkeän huolimattomissa tapauksissa on nykyisin 15 000 euroa.

Esityksessä säädeltäisiin lisäksi tilanteista, joissa päätoteuttaja voi vapautua seuraamuksista sen vuoksi, että ilmoituksessa oleva virhe tai puute on työmaalla olevan työnantajan tai itsenäisen työnsuorittajan aiheuttama. Päätoteuttajan on kuitenkin ilmoitettava laiminlyönnistä silloin Verohallinnolle. Vaihtoehtoisesti edellytetään, että annetuissa tiedoissa oleva virhe tai puute on sellainen, ettei päätoteuttajan voida kohtuudella edellyttää tienneen siitä.

Valiokunta toteaa selvyyden vuoksi, ettei sääntely edellytä rakennuttajalta tutkimis- tai selonottovelvollisuutta ilmoitettujen tietojen oikeellisuudesta. Rakennuttajalla on siis lähinnä tietojen välittäjän rooli. Tietoisuus virheellisistä tai puutteellisista tiedoista voi syntyä lähinnä silloin, kun ilmoitetut tiedot ovat selvästi ristiriidassa rakennuttajalla olevan muun tiedon kanssa tai tietoa ei saada lainkaan.

Verohallinto on ilmoittanut osaltaan, että soveltamiskäytäntö on uudistuksen alkuvaiheessa varovainen ja yleisäsenne ohjaava. Valiokunta pitää tätä hyvänä lähestymistapana.

Omakotirakentaminen. Ilmoitusvelvollisuus koskee jatkossa siis myös yksityishenkilöitä ja mm. omakotirakentamista, niin kuin veronumeroa koskevan esityksen yhteydessä yleisesti edellytettiin. Ilmoitusvelvollisuuden sisältö — verovalvontaa varten tarpeelliset tiedot rakentamistyön suorittaneista työntekijöistä ja yrityksistä sekä näille maksetuista palkoista ja muista vastikkeista — on hallittava, erityisesti, kun velvollisuus on kytketty rakennuslupa².

Valvonnan kannalta keskeiseksi muodostuu lopputarkastus, myös osittainen, jolloin rakennuttajana toimivan yksityishenkilön on esitettävä rakennusvalvontaviranomaiselle Verohallinnolta saamansa todistus tiedonantovelvollisuuden täyttämistä. Tiedot tulee siis antaa Verohallinnolle ennen loppukatselmusta. Jos todistusta ei esitetä, rakennusvalvontaviranomainen ilmoittaa puutteesta Verohallinnolle valvontatoimia varten. Viime kädessä myös yksityishenkilöille voidaan määrätä laiminlyöntimaksu.

Valiokunta pitää ehdotettua sääntelyä toimivana kokonaisuutena ja valvonnan näkökulmasta perusteltuna lisänä. Selvyyden vuoksi todettakoon, että rakennuttajana toimivan yksityishenkilön ilmoitusvelvollisuus koskee vain hänen itse palkkaamiaan työntekijöitä ja solmimia urakkasopimuksia. Kukin urakoitsija olisi siten ilmoitusvelvollinen omasta aliurakastaan esimerkiksi omakotityömaalla.

Henkilötunnisteen käytön sanktiointi. Esityksessä ei ole asetettu työntekijälle velvollisuutta huolehtia tunnistekortissaan olevien tietojen oikeellisuudesta.

Kysymys työntekijän vastuusta oli esillä jo veronumeron käsittelyn yhteydessä. Valiokunta piti silloin perusteltuna, että kysymystä tarkas-

tellaan jatkovalmistelun yhteydessä. Syynä oli mm. se, ettei työnantajan direktio-oikeus toteudu aina esimerkiksi pienissä rakennuskohteissa, jos työnantaja on tuntematon tai ulkomailla. Lisäksi työturvallisuusrikkomusta koskeva soveltamiskäytäntö todettiin niin lieväksi, että työntekijään kohdistettava rikemaksu saattaisi olla ainoa tehokas keino huolehtia tietojen oikeellisuudesta.

Mahdollisuus rikemaksun määräämiseen on ollut valtiovarainministeriön lausunnon mukaan esillä asian valmistelun yhteydessä, mutta siitä luovuttiin toistaiseksi. Kysymys edellyttää ministeriön mukaan laajempaa jatkovalmistelua ja menettelyn tarpeellisuuden arviointia. Tähän on mahdollisuus, kun veronumeromenettelyn toimivuudesta on saatu riittävästi kokemusta. Myöskään työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ei ole pitänyt muutosta tässä yhteydessä mahdollisena, koska se edellyttäisi työntekijän ja työnantajan välisen suhteen kokonaisvaltaista uudelleenarviointia.

Kysymystä ei siis ole perusteita arvioida tässä enemmälti. Valiokunta uudistaa kuitenkin aiemman käsityksensä ja kiirehtii asian avointa arviointia heti seuraavassa sopivassa yhteydessä.

Voimaantulo. Valiokunta esittää, että lainmuutokset tulisivat voimaan 1.7.2014. Edellytyksenä on silloin, että muutosten vaatima ohjeistus on toimijoilla käytettävissä noin vuotta aiemmin. Jos ohjeiden julkaisu viivästyy tästä, on vastaavasti harkittava, onko myös lain voimaantuloa myöhennettävä. Olennaista on, että osapuolet voivat varautua muutoksiin niin, että valvontakeinot täyttävät myös käytännössä niille nyt asetettavat kunnianhimoiset tavoitteet.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. Laki verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta

15 b §:n 5 momentti, 15 c §:n 2 momentti sekä 15 d §:n 4 momentti. Lainkohtiin sisältyy valtuutussäännös Verohallinnolle antaa tarkempia

² Tiedonantovelvollisuus koskee asunto-osakeyhtiössä osakasta, vaikka rakennuslupa myönnetään asunto-osakeyhtiölle.

määräyksiä esityksessä tarkoitetuista tiedoista. Verohallinto voisi lisäksi rajoittaa tiedonantovelvollisuutta tilanteissa, joiden merkitys on taloudellisesti tai verovalvonnan kannalta vähäinen. Tämä on tarkoitus toteuttaa mm. euro-määräisellä rajalla, kuten edellä on todettu.

Lainkohdat on kirjoitettu muotoon, joka näyttäisi edellyttävän, että joitakin tietoja olisi aina annettava rajauksista huolimatta. Näin ei ole kuitenkaan tarkoitettu. Valiokunta ehdottaa sen vuoksi, että momenteista poistetaan sana "kaikkia". Näin Verohallinnon määräämän rajarvon tai muun rajauksen ulkopuolelle jäävistä hankkeista ei tarvitsisi antaa mitään tietoja.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella valtiovarainvaliokunta ehdottaa,

että 2. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana,

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutos-
ehdotukset) ja

että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).

1.

Laki

verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 22 §:n 2 momentti ja 22 a §:n 5 momentti,
sellaisina kuin ne ovat laissa 1224/2006, sekä
lisätään lakiin uusi 15 b—15 d §, 22 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 565/2004, 1224/2006 ja 520/2010, uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3 ja 4 momentti siirtyvät 4 ja 5 momentiksi, sekä 22 a §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 565/2004, 1124/2006 ja 520/2010, uusi 5 momentti, jolloin muutettu 5 momentti ja nykyinen 6 momentti siirtyvät 6 ja 7 momentiksi, seuraavasti:

15 b §

*Työmaan päätoteuttajan velvollisuus antaa
työntekijöitä koskevia tietoja*

(1—4 mom. kuten HE)

Verohallinto antaa tarkempia määräyksiä annettavista tiedoista, tietojen antamisen ajankohdasta ja tavasta sekä oikeudesta olla antamatta (*poist.*) tässä pykälässä tarkoitettuja tietoja tilanteissa, joiden merkitys on taloudellisesti tai verovalvonnallisesti vähäinen.

15 c §

Rakentamispalvelujen tilaajan velvollisuus antaa urakkaa koskevia tietoja

(1 mom. kuten HE)

Verohallinto antaa tarkempia määräyksiä annettavista tiedoista, tietojen antamisen ajankohdasta ja tavasta sekä oikeudesta olla antamatta (*poist.*) tässä pykälässä tarkoitettuja tietoja tilanteissa, joiden merkitys on taloudellisesti tai verovalvonnallisesti vähäinen.

15 d §

*Rakennuttajana olevan luonnollisen henkilön
velvollisuus antaa tietoja*

(1—3 mom. kuten HE)

Verohallinto antaa tarkempia määräyksiä
annettavista tiedoista, tietojen antamisen ajan-
kohdasta ja tavasta sekä oikeudesta olla antamat-
ta (*poist.*) tässä pykälässä tarkoitettuja tietoja

tilanteissa, joiden merkitys on taloudellisesti tai
verovalvonnallisesti vähäinen.

22 ja 22 a §
(Kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Valiokunnan lausumaehdotus

*Eduskunta edellyttää sosiaali- ja
terveysministeriön huolehtivan siitä,
että rakennusalan työsuhde- ja vero-*

*valvontaa varten julkaistaan yhteistä
rakennustyömaata koskeva kattava ja
riittävän yksityiskohtainen yleisohje
noin vuotta ennen lainmuutosten tavoit-
teltua voimaantuloa 1.7.2014.*

Helsingissä 5 päivänä huhtikuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Pentti Kettunen /ps
jäs. Pertti Hemmilä /kok
Jouko Jääskeläinen /kd
Timo Kalli /kesk
Sampsa Kataja /kok
Esko Kiviranta /kesk
Mika Lintilä /kesk (osittain)
Matti Saarinen /sd
Astrid Thors /r
Kauko Tuupainen /ps
Kari Uotila /vas

Pia Viitanen /sd
Ville Vähämäki /ps
vjäs. Johanna Karimäki /vihr
Esko Kurvinen /kok
Riitta Myller /sd
Mats Nylund /r (osittain)
Sirpa Paatero /sd
Antti Rantakangas /kesk (osittain)
Lenita Toivakka /kok (osittain)
Tuula Väättäinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä jaostokäsittelyssä on toiminut

valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen.