

Valtiovarainvaliokunta
Verojaosto
PL 28
0023
VALTIONEUVOSTO

Lausuntopyyntönne

Hallituksen esitykseksi verotusmenettelystä annetun lain ja työturvallisuuslain muuttamisesta liittyen rakennusalan verovalvontaan

Valtiovarainvaliokunnan Verojaosto on pyytänyt 18.2.2013 Kuntaliitolta lausuntoa käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen eduskunnalle laeiksi verotusmenettelystä annetun lain ja työturvallisuuslain muuttamisesta (HE 92/2012). Kuntaliitto on antanut valtiovarainvaliokunnan verojaostolle aiemmin kaksi lausuntoa kyseiseen hallituksen esitykseen liittyen.

Kuntaliiton kannan mukaan ilmoitusvelvollisuuden laajuutta ja tietosisältöä tulee harkita kriittisesti, niin ettei selvittelyvelvollisuus aiheuta päällekkäistä työtä esimerkiksi tilaajavastuulain vaatimusten kanssa tai ettei selvittelyvelvollisuus muodostu käytännössä kohtuuttomaksi. Ilmoittamisvelvollisuudelle tulee asettaa selkeät raja-arvot, jotka ovat kohtuulliset ottaen huomioon uudistuksen aiheuttaman työmäärän ilmoitusvelvollisille. Aiemmin esittämämme mukaisesti ilmoitusvelvollisuuden rajana tulisi pitää 50.000 euroa. Rakennustyön ja yhteisen työmaan käsitteiden määrittelyä tulee tarkentaa esimerkiksi kunnossapitotyön osalta.

Aiemmissa lausunnoissamme olemme lisäksi kiinnittäneet huomiota siihen, että rakennusvalvonnan kytkeminen osaksi verovalvontaa lisää kunnallisen rakennusvalvonnan tehtäviä ja valvonta voitaisiin suorittaa myös Verohallinnon ja rakentajan välillä. Uudistus aiheuttaa toteutuessaan joka tapauksessa lisätehtäviä kunnille, mutta ne eivät saa lisätä kuntien työmäärää kohtuuttomasti.

1. Ilmoittamisvelvollisuuden raja-arvoksi 50.000 euroa

Kuntaliitto on esittänyt jo aiemmissa lausunnoissaan asiaan liittyen, että vähäiset työt tulisi jättää urakoiden ilmoittamisenmenettelyn ulkopuolelle. Ehdotuksemme on, että vähäisen työn rajana pidettäisiin 50.000 euroa, joka sekin on kunnallisten toimijoiden näkökulmasta matala. Näidenkin hankkeiden osalta tilaajavastuulain nojalla tarkistetaan toimijat eikä näin pienissä hankkeissa esiinny juurikaan urakoiden ketjutusta. Uudistuksen yhteydessä tulee tarkastella sitä, ettei tilaajille aiheudu uudistuksen johdosta päällekkäistä varmistusta tilaajavastuulain selvitysten kanssa. Verohallinto on aiemmin eri yhteyksissä esittänyt raja-arvoksi 1.000 euroa, joka toteutuessaan aiheuttaisi valtavan työmäärän kunnissa.

Verojaostolta saamamme tiedon mukaan Verohallinnon ohjeisiin asiasta on tämän hetkisen suunnitelman mukaan tarkoitus sisällyttää alaraja ilmoitusvelvollisuudelle. Verojaostossa on samaisen tiedon mukaan ollut esillä 10.000 – 15.000 euron raja niin, että ilmoittamisvelvollisuus määräytyisi työntekijätietojen osalta hankkeen kokonaisarvon perusteella ja urakkatietojen osalta kunkin urakan arvon perusteella.

Alarajan määrittäminen kohtuulliselle tasolle on erittäin keskeistä järjestelmän hyväksyttävyyden ja kuormittavuuden kannalta. Ilmoitusvelvollisuuksille esitetyt rajat ovat kuntien kannalta edelleen erittäin alhaiset. Olemme selvittäneet hankkeiden määrää erikokoisissa kunnissa ja käynyt keskusteluita eri kuntien edustajien kanssa. Kunnilta saatujen tietojen valossa arvioimme, että rakennustyötä sisältäen pitäviä hankkeita, joiden arvo on 1.000 € - 50.000 €, on kunnissa vuositasolla yli 60.000 kappaletta ja yli 50.000 euron hankkeita vastaavasti yli 15.000 kappaletta.

Esityksen mukaan, jos työmaalla ei ole pääurakoitsijaa tai muuta päätoteuttajaa, tiedonantovelvollinen olisi rakennuttaja. Näin on usein maa- ja vesirakennustöissä eli ns. infrakohteissa joissa rakennuttaja on usein kunnallinen taho. Työntekijätietojen saaminen, työntekijäluettelon pitäminen työmaalla, sen säilyttäminen 6 vuotta sekä työntekijöiden ilmoittaminen kuukausittain verohallinnolle aiheuttaa näin ollen huomattavaa lisätystä rakennuttajana toimiville kunnille. Kuntien resurssit ovat niukat eikä hallinnollista byrokratiaa tule kohtuuttomasti lisätä.

Varsinkin pienemmissä kunnissa pääurakoitsijaa tai -toteuttajaa ei usein ole nimetty, jolloin ilmoitusvelvollisuus on rakennuttajalla eli kunnalla. Näitä ns. omajohtoisia hankkeita on hankkeista jopa 50 %. Tästä syystä ilmoitusvelvollisuus kuormittaa erityisesti pienempiä kuntia. Kuntien johtamat hankkeet muodostuvat usein ns. infrahankkeista, jotka ajoittuvat pääasiassa kesäaikaan. Laaja ilmoittamisvelvollisuus aiheuttaa näin ollen erityisesti pienemmissä kunnissa myös töiden järjestelyyn liittyviä ongelmia lomakaudella. Suuremmissa kunnissa taas hankkeiden määrät ovat niin suuria, että laajan ilmoitusvelvollisuuden aiheuttama lisätöy olisi kohtuuttoman suuri ja vaatisi useamman hengen työpanosta.

Esitämmekin, että lakiin tulee kirjata selkeä euromääräinen raja sille milloin ilmoittamisenmenettelyä sovelletaan. Asiaa ei voi jättää pelkästään soveltavan viranomaisen tulkinnan varaan, jotta sen aiheuttama työmäärä ei olisi kohtuuton. Aiemman ehdotuksemme mukaisesti esitämme rajaksi 50.000 euroa, jota ei käsityksemme mukaan voida pitää kohtuuttoman korkeana eikä se vaaranna lain tarkoitusperien toteutumista.

2. Ilmoitusvelvollisuuden tietosisältö, kuukausi-ilmoittaminen ja niihin liittyvät ongelmakysymykset

Hallituksen esityksessä kuukausittain tapahtuvan ilmoitusmenettelyn tietosisältöä on avattu erikseen urakoiden ja työntekijätietojen osalta. Molempien tietosisältöjen listauksessa on kohtia, joihin liittyy selkeitä ongelmia.

Urakoiden ilmoitusmenettelyn tietosisältö ja sen ongelmat

Urakoiden osalta tiedonantovelvollisuuden on hallituksen esityksen mukaan tarkoitus koskea seuraavia tietoja:

- ilmoittajan nimi, Y-tunnus tai ulkomainen tunniste, kotivaltio, osoite Suomessa ja kotivaltiossa sekä yhteyshenkilö yhteystietoineen;
- alihankkijayrityksen nimi, Y-tunnus ja ulkomainen tunniste, kotivaltio sekä osoitetiedot;
- työmaan osoite, jossa alihankintasopimuksen tarkoittamaa työtä tehdään;
- alihankkijayrityksen laskuttama määrä ilmoitusjakson aikana;
- alihankintasopimuksen mukainen urakkasumma kokonaisuudessaan;
- tieto siit, sovelletaanko laskutuksessa käännettyä arvonlisäveroa;
- tieto siitä, onko kyseessä urakointi vai työvoiman vuokraus;
- alihankintasopimuksen mukainen urakan alku- ja loppupäivämäärä.

Sen lisäksi, että ilmoitusvelvollisen tulisi ilmoittaa käynnissä olevat urakat urakkasummineen, niin ilmoitusvelvollisuus koskisi listauksen mukaan myös alihankkijayrityksen laskuttamia määriä **ilmoitusjakson (kuukauden) aikana**. Sen lisäksi, että kunnissa on kuukausittain käynnissä lukuisia hankkeita ja urakoita, niin rakennusalalla vallitsevan yleisen käytännön mukaan maksuja suoritetaan maksuerätaulukon mukaisesti aina, kun tietty rakennusvaihe on valmistunut. Yhteen urakkaan näitä maksueriä voi sisältyä kymmeniä. **Jos yhden hankkeen osalta tulee kuukausittain ilmoittaa kaikki siihen liittyvät erilliset maksusuorituksetkin, niin ilmoitettavien asioiden määrä moninkertaistuu kohtuuttomaksi.**

Verovalvonnan kannalta olisi mielestämme riittävää, että urakkasumman osalta käynnissä olevasta urakasta ilmoitetaan urakkasumma kokonaisuudessaan. Verohallinnolla olisi täten tiedossa ostajan ja myyjän tunnistetiedot, urakan ajankohta ja sisältö sekä kesto, työmaan sijainti sekä urakkasumma kokonaisuudessaan sekä siihen sovellettava arvonlisäverokäytäntö. Urakan päättyessä urakkasummaa voidaan korjata toteutuneen laskutuksen perusteella.

Työntekijätietojen ilmoitusmenettelyn tietosisältö ja sen ongelmat

Työntekijätietojen osalta tiedonantovelvollisuuden on tarkoitus koskea seuraavia tietoja:

Tiedonantovelvollisuus koskisi 1 momentin mukaan rakennustyömaalla työskentelevien työntekijöiden ja itsenäisten työsuorittajien samoin kuin työnantajien ja vuokratyön teettäjien yksilöinti- ja yhteystietojen ohella **tietoja työnantajan kotivaltiosta, työ- ja toimeksiantosuhteen laadusta sekä työskentelyä ja Suomessa oleskelua samoin kuin vakuuttamista koskevia tietoja**. Yksilöinti- ja yhteystiedoilla tarkoitettaisiin sekä ulkomaisia että suomalaisia tunnuksia ja yhteystietoja, jotka määritellään tarkemmin lain 22 §:n 2 momentissa. Työ- ja toimeksiantosuhteen laadulla tarkoitettaisiin tietoja siitä, onko kysymyksessä palkansaaja, vuokratyöntekijä vai ammatinharjoittaja. **Muita tietoja olisivat muun muassa työskentelyn ja oleskelun kesto sekä ulkomaisen työntekijän vakuuttamista koskevat tiedot.**

- tiedonantovelvollisen nimi, Y-tunnus tai ulkomainen tunniste, kotivaltio, osoite Suomessa ja kotivaltiossa sekä yhteyshenkilö ja yhteystiedot;
- työntekijän nimi, henkilötunnus tai veronumerorekisteriin merkitty veronumero ja syntymäaika sekä tieto siitä, onko ulkomaisella työntekijällä lähetetyn työntekijän E101, E102 tai A1-todistus;
- työnantajan nimi, osoite, Y-tunnus tai ulkomainen tunniste sekä kotivaltio;
- tieto siitä, onko työn suorittaja työntekijä, vuokratyöntekijä vai ammatinharjoittaja;
- vuokratyöntekijän työnantajan nimi, osoite, Y-tunnus tai ulkomainen tunniste sekä kotivaltio;
- vuokratyönteettäjän nimi, osoite, Y-tunnus tai ulkomainen tunniste ja kotivaltio;
- työmaan sijainti sekä työmaalla työskentelyn alkamispäivämäärä ja arvioitu päättymispäivämäärä;
- lähetetyn työntekijän osalta työnantajan edustajan nimi ja osoite;
- tieto siitä, jos yhteisen rakennustyömaan osalta ei ole kohdekuukaudelta ilmoitettavia työntekijätietoja

Kaikkien Verohallinnolle ilmoitettavien tietojen tulee olla sellaisia, että niillä on aidosti tarvetta verovalvonnan kannalta ja niiden tulee olla saatavissa kohtuullisella vaivalla. Hallituksen esityksessä on esitetty, että tiedonantovelvollisuus koskisi myös työskentelyn ja oleskelun kestoja sekä vakuuttamista koskevia tietoja. **Rakennuttajalta tai muulta ilmoittamisvelvolliselta ei mielestämme voida edellyttää selonottovelvollisuutta vuokratyönteettäjän, työnantajan tai työntekijöiden oleskelun tai työskentelyn kestosta Suomessa tai heidän vakuuttamistaan koskevia tietoja. Ilmoitettavien tietojen tulee olla sellaisia, jotka liittyvät työntekijöiden työskentelyyn kyseisellä työmaalla ja ovat keskeisiä verovalvonnan kannalta.**

3. Maa- ja vesirakentamisen huomioiminen ohjeistuksessa

Lain valmistelussa on kiinnitetty erityistä huomiota rakennuksien ja rakennelmien sekä teollisuuden rakentamiseen ja niihin liittyviin kysymyksiin. Maa- ja vesirakentaminen (ns. infrarakentaminen) on keskeinen osa-alue kuntien rakennushankkeissa. Maa- ja vesirakentamisen käsittely on jäänyt nähdäksemme kovin pinnalliseksi jonka seurauksena ohjeistus ja lain esityöt osin ristiriitaisiksi. Ohjeistuksella tulisi poistaa tulkintaepävarmuutta rakennustyön käsitteen laajuudesta myös tältä osin.

Tulkintaepävarmuutta liittyy niin Valtioneuvoston asetuksessa rakennustyön turvallisuudesta (205/2009) tehdyn rakennustyön määrittelyn soveltamiseen kuin käänteisen arvonlisäveronkin soveltamiseen siltä osin mitä pidetään rakentamistyönä/rakentamispalveluna. Käänteisen arvonlisäveron soveltamisessa puhdasta kunnossapitotyötä ei pidetä rakentamispalveluna ja Verohallinnon tulkinnan mukaan kunnossapitosopimus voi sisältää myös jossain määrin korjaustyötä ilman, että tätä pidettäisiin rakentamispalvelun myyntinä. Voidaan myös todeta, että hankintalain mukaan ostettava kunnossapitotyötä pidetään palvelun hankintana eikä rakennusurakan hankintana, vaikka se voi sisältää jossain määrin korjaustyötä.

Nyt käsittelyssä olevan hallituksen esityksen mukaan *rakentamispalvelua ei sen sijaan ole esimerkiksi muusta rakentamisesta erillinen viheralueen istutus ja hoito eikä kiinteistöhoitopalvelut. Kiinteistöhoitopalvelulla tarkoitetaan tavanomaisesti jatkuvaluonteista palvelukokonaisuuksia, johon kuuluvat muun muassa siivous, tilojen kunnossapito, lumenauraus, hiekoitus, lämmitysjärjestelmän, ilmanvaihdon ja ilmastoinnin hoito ja pienet korjaukset. Pienet korjaukset ovat usein osa tavanomaista kiinteistöhoitosopimusta, eikä niitä veloiteta erikseen. Jos kiinteistöhoitoa harjoittava yritys veloittaa korjauspalvelut erikseen, niitä pidetään rakentamispalveluna. Kiinteistöhoitopalvelut on käsityksemme mukaan näin ollen rajattu urakkatietojen ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle, koska hallituksen esityksen mu-*

kaan urakoiden Tiedonantovelvollisuus koskisi arvonlisäverolaissa tarkoitettuja rakentamispalveluja.

Hallituksen esityksen mukaan työntekijätietojen ilmoittamisvelvollisuus taas koskisi kaikkea asetuksessa määritellyllä yhteisellä työmaalla tapahtuvaa työtä joka täyttää asetuksen 1 §:n määritelmän. *”Yhteisellä rakennustyömaalla tarkoitetaan asetuksen 2 §:n 1 kohdan mukaan työpaikkaa, jolla tehdään asetuksen soveltamisalaa koskevassa 1 §:ssä tarkoitettua työtä ja jolla samanaikaisesti tai peräkkäin toimii useampi kuin yksi työnantaja tai itsenäinen työsuorittaja.”*

Liitteenä toimitetun Työsuojeluhallinnon muistion mukaan *asetusta sovelletaan maan alla ja päällä sekä vedessä tapahtuvaan rakennuksen ja muun rakennelman uudis- ja korjausrakentamiseen ja kunnossapitoon sekä näihin liittyvään asennustyöhön, purkamiseen, maa- ja vesirakentamiseen sekä rakentamista koskevaan suunnitteluun. Lisäksi asetusta sovelletaan näitä töitä koskevan rakennushankkeen valmisteluun ja suunnitteluun.*

Samoin on otettu kanta, että *tien, kadun tai vastaavan kunnossapito sekä päällysteen osittainkin korjaaminen tai uusiminen tai muut vastaavat rakenteeseen kohdistuvat toimenpiteet kuuluvat asetuksen piiriin.*

Lain esitöiden ja toimitetun ohjeistusluonnoksen perusteella vaikuttaa siltä, että urakoiden ja työntekijätietojen ilmoittamisvelvollisuuden laajuus on kunnossapitotyön osalta erillinen. **Epäselväksi jää mielestämme se, että millaisissa tapauksissa kunnossapitoa katsotaan harjoitettavan yhteisellä rakennustyömaalla ja toimintaa harjoittavan yrityksen työntekijätiedot tulee ilmoittaa. Epäselvää on myös mikä kunnossapidossa on yhteinen rakennustyömaa, kun kunnossapitotöitä voidaan tehdä koko kunnan alueella sisältäen esim. kadunpidossa vähäisiä korjauspaikkauksia.**

4. Päätoteuttajan vastuu muiden laiminlyönneistä ei voi olla lähtökohtana laiminlyöntimaksuja määrättäessä

Päätoteuttajalle voidaan hallituksen esityksen mukaan määrätä laiminlyöntimaksu tilanteessa jossa työnantaja ei ole täyttänyt ilmoittamisvelvoitettaan oikein. Laiminlyöntimaksusta voidaan hallituksen esityksen perusteella vapautua tietyin edellytyksin:

”Edellytyksenä laiminlyöntimaksusta vapautumiselle on tällöin, että päätoteuttaja ilmoittaa työnantajan laiminlyönnistä Verohallinnolle.

Päätoteuttaja on tiedonantovelvollisuutta täyttäessään käytännössä työnantajalta saamiensa tietojen varassa. Päätoteuttajalle ei ilman kohtuutonta hallinnollista räsitusta voida asettaa pitkälle menevää velvollisuutta tarkistaa työnantajilta ja itsenäisiltä työsuorittajilta saamiensa tietojen oikeellisuus. Päätoteuttajalla on käytännössä mahdollisuus ilmoittaa työnantajan tai itsenäisen työsuorittajan laiminlyönnistä lähinnä silloin, kun työnantaja jättää antamatta jotakin työntekijää tai itsenäinen työsuorittaja itseään koskevat tiedot kokonaan tai osittain tai kun nämä ilmoittavat tiedon, jonka virheellisyys on päätoteuttajalle ilmeinen. Tämän vuoksi ehdotetaan, että laiminlyöntimaksua ei myöskään olisi määrättävä, jos tiedoissa on työnantajasta tai itsenäisestä työsuorittajasta johtuvasta syystä puute tai virhe, josta päätoteuttajan ei voida kohtuudella edellyttää tienneen.”

Laiminlyöntimaksun määrääminen automaattisesti päätoteuttajalle olisi kohtuutonta. Hallituksen esityksessä esitetään säädettäväksi, että laiminlyöntimaksusta vapautuu, jos ilmoittaa verohallinnolle annettujen tietojen puutteellisuudesta tai virheestä. Tämä tarkoittaisi tietojen oikeellisuuden tarkistamista, mikä on mahdotonta. Hallituksen esityksessä on linjattu, että jos tiedoissa on ollut virhe, josta päätoteuttajan ei voida kohtuudella edellyttää tienneen, niin laiminlyöntimaksusta voi vapautua. Linjaus jättää tulkinnan varaa ja tältä osin ilmoittamisvelvollisia tulee ohjeistaa tarkemmin miltä osin vastuu tietojen oikeellisuudesta on heillä. Päätoteuttajan vastuu muiden laiminlyönneistä ei voi olla tällöin lähtökohtana, vaan laiminlyöntimaksun tulee kohdentua sille taholle joka on alun perin ilmoittanut virheellisen tiedon.

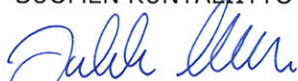
Yhteenveto

Kuntaliitto tukee harmaan talouden torjuntaa. Hallituksen esityksen luonnoksessa esitetyt torjuntatoimet rakennusalan harmaan talouden torjumiseksi ovat varsin kattavia ja tältä osin tulee harkita tarkkaan myös sitä, ovatko torjuntatoimet oikeassa suhteessa saavutettuun hyötyyn nähden. Kuntien tehtäviä ei tulisi enää lisätä.

Jo nykyisin tilaajavastuulaki ja sen mukaiset selvitykset palvelun tarjoajista karsivat osaltaan velvollisuuksiaan laiminlyövät yritykset pois mahdollisena sopijakumppanina. Tiedonantovelvollisuuden laajentaminen koskemaan rakentamispalveluja tekeviä yrityksiä tässä laajuudessa aiheuttaa myös tilaajille/kunnille merkittävää lisätyötä ja kustannuksia.

Ilmoittamisvelvollisuudelle tulee asettaa selkeät raja-arvot jotka ovat kohtuulliset ottaen huomioon uudistuksen aiheuttaman työmäärän ilmoitusvelvollisille. Esitämme, että ilmoitusvelvollisuuden rajana tulisi pitää 50.000 euroa. Mielestämme olisi aluksi järkevää lähteä liikkeelle korkeammin raja-arvoin ja sitten madaltaa raja-arvoja, mikäli aihetta ilmenee. Ilmoitusvelvollisuuden tietosisältöä tulee arvioida kriittisesti ja rajata se koskemaan ainoastaan valvonnan kannalta välttämättömiä tietoja. Rakennustyön ja yhteisen työmaan käsitteiden määrittelyä tulee tarkentaa esimerkiksi kunnossapitotyön osalta. Pää toteuttajan vastuu muiden laiminlyönneistä ei voi olla tällöin lähtökohtana laiminlyöntimaksuja määrättäessä. Ilmoittamisvelvollisia tulee ohjeistaa tarkemmin miltä osin vastuu tietojen oikeellisuudesta on heillä.

SUOMEN KUNTALIITTO



Jukka Hakola
Veroasiantuntija