



26.4.2024

**Vero-osasto**

## **Selvitys veronumeromenettelyn laajentamisesta matkailu- ja ravintola-alalle**



## Sisällysluettelo

1. Johdanto	1
2. Tiivistelmä	1
3. Nykytila	1
3.1. Veronumeromenettelyn historia ja aiemmat menettelyn laajentamista koskevat selvitykset	1
3.2. Veronumeromenettely rakennus- ja laivanrakennusalalla	2
3.2.1. Yleistä veronumeromenettelystä	2
3.2.2. Laki veronumerosta ja veronumerorekisteristä	2
3.2.3. Työturvallisuuslain säännökset ja sen nojalla annetut asetukset	3
3.2.4. Arviointia veronumeromenettelyn tehokkuudesta harmaan talouden torjunnassa	5
4. Kuulemiset	6
5. Edellytykset tehokkaasti toimivalle veronumeromenettelylle	7
6. Veronumeromenettelyn laajentamisen edellytykset matkailu- ja ravintola-alalle	9
6.1. Harmaan talouden riskit matkailu- ja ravintola-alalla	9
6.2. Arviointia veronumeromenettelyn soveltuvuudesta matkailu- ja ravintola-alalle	10
7. Muut mahdolliset keinot torjua harmaata taloutta matkailu- ja ravintola-alalla	11
8. Johtopäätökset	12

## 1. Johdanto

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan veronumerolain laajentamista matkailu- ja ravintola-alalle selvitetään. Tässä selvitysmuistiossa tarkastellaan hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti edellytyksiä veronumeromenettelyn ulottamiselle matkailu- ja ravintola-alalle.

## 2. Tiivistelmä

Selvityksen perusteella veronumeromenettelyn ulottamista matkailu- ja ravintola-alalle ei voida pitää verovalvonnan kannalta tarkoituksenmukaisena. Veronumeromenettelystä ei ole saatavissa sellaisia hyötyjä verovalvonnan kannalta, että niillä voitaisiin perustella toimijoille menettelystä aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Työskentelyolosuhteet matkailu- ja ravintola-alalla eivät täytä niitä edellytyksiä, joita veronumeromenettely tarvitsisi toimiakseen tehokkaasti.

Harmaan talouden torjuntaan kohdistuva valvonta matkailu- ja ravintola-alalla pohjautuu pitkälti viranomaisten paikan päällä kohteessa suorittamiin tarkastuksiin ja valvontakäynteihin. Harmaan talouden tehokkaan torjumisen kannalta viranomaisilla tulisi olla riittävät resurssit valvontaan. Myös viranomaisten tiedonsaannin ja viranomaisten välisen yhteistyön parantaminen loisi edellytyksiä tehokkaammalle harmaan talouden torjunnalle matkailu- ja ravintola-alalla.

## 3. Nykytila

### 3.1. Veronumeromenettelyn historia ja aiemmat menettelyn laajentamista koskevat selvitykset

Veronumeromenettely otettiin käyttöön rakennusalan 1.6.2012. Veronumeromenettely toteutettiin säätämällä laki veronumerosta ja rakennusalan veronumerorekisteristä (1231/2011). Laissa säädettiin muun ohessa veronumeron antamisesta ja veronumerorekisteriin talletettavista tiedoista. Samalla työturvallisuuslakia (738/2002) muutettiin siten, että työmailla pakolliseksi säädetyssä henkilötunnisteessa tuli olla merkittynä työntekijän rakennusalan veronumerorekisteriin merkitty veronumero.

Veronumeromenettelyn säätäminen oli ensimmäinen vaihe rakennusalan harmaan talouden torjuntaan liittyneistä Jyrki Kataisen hallituksen lainsäädäntötoimenpiteistä. Toisessa vaiheessa rakennusalan verovalvontaa tehostettiin säännöksillä rakennustyömailla noudatettavasta työntekijöitä ja rakennusurakoita koskevasta kuukausittaisesta ilmoittamismenettelystä. Ilmoittamismenettelyä koskevat säännökset tulivat voimaan 1.7.2014.

Veronumeromenettelyn tavoitteena oli varmistaa se, että jokainen yhteiselle rakennustyömaalle työskentelemään tuleva on Verohallinnon rekisterissä ennen työnteon alkua, mikä on perusedellytys työntekijöihin ja näiden työnantajiin kohdistuvalle verovalvonnalle.

Veronumeron käytön laajentamista muille toimialoille on selvitetty useamman hallituksen aikana. Ensimmäinen selvitys tehtiin vuonna 2014 pääministeri Jyrki Kataisen hallituskautena. Verohallinto teki tällöin esiselvityksen veronumeron käytön laajentamisesta muille toimialoille. Tavoitteena oli selvittää uudistuksen vaikutuksia pimeän työvoiman käyttöön, tunnistekortin käyttövelvoitteen vaikutuksia sekä uudistuksesta aiheutunutta

hallinnollista taakka yrityksille ja työntekijöille. Tavoitteena oli saada käsitys uudistuksen vaikutuksesta harmaan talouden torjuntaan. Selvitykset eivät johtaneet tällöin lainsäädäntötoimiin.

Seuraavan kerran veronumeromenettelyn laajentamista selvitettiin vuosina 2018 ja 2019 pääministeri Juha Sipilän hallituksen linjauksen mukaisesti. Valtiovarainministeriön vero-osastolla laaditun selvityksen pohjana oli Verohallinnon selvitystä varten tekemä muistio. Selvityksessä laivanrakennusalaa pidettiin ainoana toimialana, jossa veronumeromenettely voisi toimia verovalvonnan kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Selvityksen mukaan veronumeromenettelyn käyttöönotosta telakoilla voisi olla hyötyä verovalvonnan kannalta. Telakoidenkin osalta menettelyn laajentamisessa nähtiin kuitenkin haasteita erityisesti laajennuskohteen määrittelyssä ja tämän rajanvedon toimijoille mahdollisesti aiheuttamasta haitallisesta vaikutuksesta kilpailuasemaan.

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa linjattiin, että veronumeromenettely laajennetaan telakoille. Lisäksi Marinin hallitusohjelman mukaan veronumeron käyttöönoton tarvetta ja edellytyksiä kartoitettiin myös muilla riskialoilla, kuten matkailu- ja ravintola-alalla.

Veronumeromenettely laajennettiin koskemaan laivanrakennusalaa 1.7.2022 alkaen. Laajentaminen toteutettiin siten, että veronumerosta ja rakennusalan veronumerorekisteristä annettu laki kumottiin ja sen tilalle säädettiin uusi laki veronumerosta ja veronumerorekisteristä (473/2021). Myös työturvallisuuslakiin tehtiin muutoksia, joissa otettiin huomioon veronumeromenettelyn laajentaminen telakoille.

### **3.2. Veronumeromenettely rakennus- ja laivanrakennusalalla**

#### **3.2.1. Yleistä veronumeromenettelystä**

Veronumeromenettelyn säädöspohja muodostuu yhtäältä veronumerosta ja veronumerorekisteristä annetun lain (jäljempänä veronumerolaki) säännöksistä ja toisaalta työturvallisuuslain säännöksistä. Veronumerolaissa säädetään muun ohessa veronumerorekisterin rekisterinpitäjästä, veronumeron antamisesta, rekisterin käyttötarkoituksesta, rekisteriin merkittävistä henkilöistä, rekisteriin talletettavista tiedoista sekä tietojen säilytysajasta että tietojen poistamisesta rekisteristä. Työturvallisuuslaissa puolestaan säädetään velvollisuudesta käyttää yhteisillä rakennustyömailla sekä telakka-alueilla kuvallista tunnistetta, josta käy ilmi veronumerorekisteriin merkitty työntekijän henkilökohtainen veronumero.

#### **3.2.2. Laki veronumerosta ja veronumerorekisteristä**

Veronumerolain 2 §:n 2 momentin mukaan Verohallinnon tietokantaan voidaan tallettaa jokaiselle Verohallinnon asiakastietokantaan rekisteröidylle luonnolliselle henkilölle hänet yksilöivä 12 numerosta muodostettava tunnus (veronumero), joka on pysyvä. Lain 3 §:n mukaan veronumerorekisterin käyttötarkoituksena on rakennusalalla ja laivanrakennusalalla toimivien henkilöiden henkilötunnisteen oikeellisuuden valvonta sekä työnantajan, työntekijän ja itsenäisen työsuorittajan verotukseen liittyvien velvollisuuksien valvonta. Veronumerolain 4 §:n mukaan veronumerorekisteriin merkitään työturvallisuuslaissa tarkoitettulla yhteisellä rakennustyömaalla työskentelevät työsuhteessa olevat työntekijät ja itsenäiset työsuorittajat. Veronumerorekisteriin merkitään myös työsuhteessa olevat työntekijät ja itsenäiset työsuorittajat, jotka työskentelevät työturvallisuuslain 52 c §:ssä tarkoitettulla telakka-alueella.

Veronumerolain 6 §:n mukaan jokainen voi saada yleisen tietoverkon välityksellä veronumerorekisterin julkisesta tietopalvelusta henkilön nimen ja veronumeron perusteella tiedon siitä, onko palvelun käyttäjän yksilöimä henkilö ja veronumero merkitty veronumerorekisteriin.

Verohallinto ylläpitää veronumerorekisteriä ja toimii rekisterin rekisterinpitäjänä. Veronumerolain 5 §:n 1 momentin mukaan veronumerorekisteriin merkitään henkilön nimi ja suomalainen henkilötunnus, hänelle Verohallinnon tietojärjestelmään talletettu veronumero sekä tieto siitä, työskenteleekö henkilö rakennus- vai laivanrakennusalalla. Veronumerorekisteriin merkitään lisäksi rekisteröinnin päättymispäivä laivanrakennusalalla.

Veronumerolain 7 §:n 1 momentin mukaan yhteisellä rakennustyömaalla työskentelevää rekisteröityä koskevat tiedot poistetaan veronumerorekisteristä hänen omasta pyynnöstään hänen esitettyään selvityksen siitä, että hän ei enää toimi rakennusalalla. Verohallinto poistaa myös viran puolesta yhteisellä rakennustyömaalla työskentelevää rekisteröityä koskevat tiedot veronumerorekisteristä, jos rekisteröidystä ei ole annettu verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 15 b §:ssä tarkoitettuja tietoja viimeisen kahden vuoden aikana.

Telakka-alueella työskentelevä henkilö merkitään veronumerorekisteriin kolmen vuoden määräajaksi. Verohallinto poistaa viran puolesta telakka-alueella työskentelevää rekisteröityä koskevat tiedot veronumerorekisteristä määräajan päätyttyä, jos rekisteröity, työnantaja tai telakka-alueella pääasiallista määräysvaltaa käyttävä työnantaja ei ole uusinnut rekisterimerkintää. Telakka-alueella työskentelevää rekisteröityä koskevat tiedot poistetaan veronumerorekisteristä myös hänen omasta pyynnöstään hänen esitettyään selvityksen siitä, että hän ei enää toimi laivanrakennusalalla.

Alkuperäisen veronumerolain säätämistä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 58/2011 vp) todettiin, että henkilötunnisteessa olevan veronumeron avulla edellytykset työntekijöiden identifiointiin paranisivat sellaisilla työmailla, joilla toimii useampia työnantajia. Työntekijän henkilöllisyyden selvittämisen helpottuessa riski jäädä kiinni pimeään työvoiman käytöstä kasvaisi. Myös epävirallinen valvonta muiden työmaalla toimivien taholta tulisi mahdolliseksi.

Veronumeron saaminen edellyttää lähtökohtaisesti suomalaista henkilötunnusta. Tämän vuoksi Suomeen töihin tulevan ulkomaan kansalaisen on haettava henkilötunnusta, jos hänellä ei ole sitä ennestään. Kun työntekijä saa Verohallinnolta henkilötunnuksen, hän saa samalla myös veronumeron. Henkilö saa suomalaisen henkilötunnuksen, kun hänet rekisteröidään väestötietojärjestelmään, jota ylläpitää Digi- ja väestötietovirasto. Verohallinnolla on Digi- ja väestötietoviraston kanssa rinnakkainen toimivalta antaa henkilötunnuksia ulkomaan kansalaisille, jotka tulevat Suomeen tilapäisesti töihin. Henkilötunnuksen saaminen edellyttää, että sitä hakeva henkilö asioi henkilökohtaisesti joko Verohallinnon tai Digi- ja väestötietoviraston toimipisteessä.

### **3.2.3. Työturvallisuuslain säännökset ja sen nojalla annetut asetukset**

Työturvallisuuslain 52 a – 52 c §:ssä säädetään velvollisuudesta käyttää veronumerorekisteriin merkityn henkilökohtaisen veronumeron sisältävää kuvallista tunnistetta yhteisellä rakennustyömaalla ja telakka-alueella sekä velvollisuudesta pitää ajantasaista luetteloa yhteisellä rakennustyömaalla ja telakka-alueella työskentelevistä henkilöistä.

Työturvallisuuslain 52 a §:n 1 momentin mukaan yhteistä rakennustyömaata johtavalla tai valvovalla rakennuttajalla on velvollisuus huolehtia siitä, että jokaisella rakennustyömaalla työskentelevällä on työmaalla liikkueessaan näkyvillä henkilön yksilöivä kuvallinen tunniste. Tunnisteesta on käytävä ilmi, onko työmaalla työ-

kentelevä työsuhteessa oleva työntekijä vai itsenäinen työsuorittaja. Työntekijän tunnisteessa tulee olla työnantajan nimi. Tunnisteessa tulee olla näkyvässä veronumerolaissa tarkoitettu henkilökohtainen veronumerorekisteriin merkitty veronumero. Mitä mainitussa momentissa säädetään rakennuttajasta, sovelletaan myös pääurakoitsijaan tai muuhun päätoteuttajaan sekä työnantajaan omien työntekijöidensä ja sopimuskumppaniensa osalta.

Mainitun pykälän 2 momentin mukaan tunnistetta ei kuitenkaan tarvitse olla tilapäisesti tavaraa työmaalle kuljettavalla eikä sellaisella työmaalla työskentelevällä, jossa rakennusta tai sen osaa rakennetaan tai korjataan rakennuttajana olevan yksityishenkilön omaan käyttöön.

Työturvallisuuslain 52 b §:ssä säädetään pääurakoitsijan tai muun päätoteuttajan velvollisuudesta pitää ajantasaista luetteloa yhteisellä rakennustyömaalla työskentelevistä työntekijöistä ja itsenäisistä työsuorittajista. Pykälän 1 momentin mukaan luettelosta on käytävä ilmi:

1. henkilön etu- ja sukunimi, syntymäaika ja veronumero;
2. työmaalla työskentelyn alkamis- ja päättymispäivämäärä;
3. työntekijän työnantajan nimi ja Y-tunnus tai sitä vastaava ulkomainen tunniste;
4. työntekijöiden lähettämisestä annetun lain (447/2016) 8 §:ssä tarkoitetun edustajan nimi ja yhteystiedot Suomessa.

Luetteloon voidaan jättää merkitsemättä tilapäisesti tavaraa työmaalle kuljettavat. Lisäksi luetteloa ei tarvitse pitää työmaalla, jossa rakennusta tai sen osaa rakennetaan tai korjataan rakennuttajana olevan yksityishenkilön omaan käyttöön.

Työturvallisuuslain 52 c §:n nojalla edellä mainitut 52 a ja 52 b §:n mukaiset velvollisuudet ulotetaan koskemaan myös telakka-alueita. Mainitun pykälän 1 momentissa määritellään telakka-alue, jona pidetään yhteistä työpaikkaa:

1. jossa harjoitetaan kauppamerenkulkuun liittyvien alusten tai viranomaisalusten uudisrakennusta tai korjausta; ja
2. jossa voidaan rakentaa tai korjata 24 metrin pituisia tai sitä pidempiä aluksia.

Pykälän 2 momentissa ulotetaan yhteistä rakennustyömaata johtavan tai valvovan rakennuttajan sekä pääurakoitsijan tai muun päätoteuttajan lain 52 a ja 52 b §:ssä säädetyt velvollisuudet koskemaan myös telakka-alueella pääasiallista määräysvaltaa käyttävää työnantajaa, kun kysymys on työskentelystä telakka-alueella. Vastaavasti, mitä 52 a ja 52 b §:ssä säädetään työnantajan velvollisuuksista, sovelletaan myös työnantajaan, jonka työntekijöitä työskentelee telakka-alueella. Pykälän 3 momentissa on rajattu tunnisteiden käyttövelvollisuutta. Tunnistetta ei tarvitse olla tilapäisesti tavaraa telakka-alueelle kuljettavalla tai aluksen tilaajan tai liikennöintiä harjoittavan yrityksen palveluksessa olevalla aluksen miehistöön kuuluvalla työntekijällä, joka työskentelee telakka-alueella aluksen käyttöönottoon liittyvissä tehtävissä.

Yhteisen rakennustyömaan käsite on määritelty rakennustyön turvallisuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen (205/2009) 2 §:ssä. Asetuksen 2 §:n 1 kohdan mukaan yhteisestä rakennustyömaasta on kysymys, jos sillä samanaikaisesti tai peräkkäin toimii useampi kuin yksi työnantaja tai itsenäinen työsuorittaja. Käytännössä rakennustyömaalla toimii lähes aina useamman työnantajan palveluksessa olevia henkilöitä. Siten

on poikkeuksellista, että rakennustyömaalla ei olisi pidettävä tunnistetta. Velvollisuus ei kuitenkaan ole täysin kattava, vaan ulkopuolelle jäävät yhden työnantajan työmaat.

Rakennuttajalla työturvallisuuslainsäädännössä puolestaan tarkoitetaan rakennustyön turvallisuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n 2 kohdan mukaan henkilöä tai organisaatiota, joka ryhtyy rakennushankkeeseen, tai muuta, joka ohjaa ja valvoo rakennushanketta, taikka jos näitä ei ole, rakennustyön tilaajaa.

Päätoteuttajalla tarkoitetaan asetuksen 2 §:n 4 kohdan mukaan rakennuttajan nimeämää pääurakoitsijaa tai pääasiallista määräysvaltaa käyttävää työnantajaa taikka sellaisen puuttuessa rakennuttajaa itseään.

Asetuksen 13 §:n 3 momentin mukaan päätoteuttajan on varmistuttava, että sillä on tieto työmaalla työskentelevistä työntekijöistä ja itsenäisistä työnsuorittajista ja että heidän perehdyttämistään varten on tarpeelliset tiedot. Työnantajien on annettava työntekijöistään ja itsenäisten työnsuorittajien omalta osaltaan tarpeelliset tiedot työmaalla työskentelystä päätoteuttajalle.

Työturvallisuuslain 49–51 §:ssä ja 53 §:ssä säädetään velvollisuuksista yhteisellä työpaikalla. Yhteisellä työpaikalla tarkoitetaan työturvallisuuslaissa työpaikkaa, jolla yksi työnantaja käyttää pääasiallista määräysvaltaa ja jolla samanaikaisesti tai peräkkäin toimii useampi kuin yksi työnantaja tai korvausta vastaan työskentelevä itsenäinen työnsuorittaja siten, että työ voi vaikuttaa toisten työntekijöiden turvallisuuteen tai terveyteen. Pääasiallista määräysvaltaa käyttävän työnantajan velvollisuuksista yhteisellä työpaikalla on säädetty 51 §:ssä. Itsenäisen työnsuorittajan velvollisuuksista yhteisellä työpaikalla puolestaan säädetään 53 §:ssä.

Työturvallisuuslain 63 §:ssä säädetään työturvallisuusrikkomuksesta. Pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan työturvallisuusrikkomuksesta tuomitaan 52 a tai 52 c §:ssä tarkoitettu henkilö, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö huolehtia tekemissään sopimuksissa tai muutoin käytettävissään olevin keinoin yhteisellä rakennustyömaalla tai telakka-alueella työskentelevän henkilön tunnistetta koskevasta mainitussa pykälässä säädetystä velvollisuudesta. Lisäksi 3 kohdan mukaan työturvallisuusrikkomuksesta tuomitaan se, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö 52 b §:ssä tarkoitettujen luettelon pitämisen tai säilyttämisen. Työturvallisuusrikkomuksesta voi seurata sakkorangaistus.

### **3.2.4. Arviointia veronumeromenettelyn tehokkuudesta harmaan talouden torjunnassa**

Veronumerolain 3 §:n mukaan rakennusalan veronumerorekisterin käyttötarkoituksena on rakennusalalla ja laivanrakennusalalla toimivien henkilöiden henkilötunnisteen oikeellisuuden valvonta sekä työnantajan ja työntekijän verotukseen liittyvien velvollisuuksien valvonta. Alkuperäisen veronumerolain säätämistä koskevan hallituksen esityksen (HE 58/2011 vp) mukaan veronumeron käyttöönotto rakennusalallakaan ei kuitenkaan yksistään mahdollista tehokasta valvontaa.

Velvoite tietyllä toimialalla tai tietyissä työkohteissa työskentelevien henkilöiden kuulumisesta veronumerorekisteriin ehkäisee ennen kaikkea ulkomaisen Suomeen tilapäisesti työnteon vuoksi tulevan työvoiman pimeää käyttöä, sillä työskentelyn aloittamiseksi ulkomainen henkilö on merkittävä Verohallinnon asiakasrekisteriin. Rekisteröinnin yhteydessä ulkomainen henkilö tulee verovalvonnan piiriin ja hänelle voidaan antaa verokortti tai määrätä ennakkovero työskentelystä saatavien tietojen perusteella. Kotimaiset työntekijät ovat jo Verohallinnon asiakasrekisterissä ja heillä on olemassa veronumero. Tämän vuoksi pelkkä veronumeron olemassaolo ja rekisteröintivelvollisuus veronumerorekisteriin eivät tältä osin merkittävästi vähennä kotimaisten työntekijöiden pimeää työtä, vaikka veronumeron sisältävän tunnistekortin käyttövelvollisuus voisikin jossain määrin ehkäistä pimeää työtä myös kotimaisten työntekijöiden osalta.

Veronumero ja merkintä veronumerorekisteriin tarkoittaa lähtökohtaisesti sitä, että henkilö on tunnistettu ja että Verohallinnolla on ainakin jokin tieto hänen työskentelystään Suomessa. Veronumerorekisteri ei sen sijaan kerro esimerkiksi sitä, onko henkilöllä Suomessa työskentelyn oikeuttava oleskelulupa eli työnteko-oikeus, missä henkilö työskentelee, onko palkanmaksu ilmoitettu tulorekisteriin, kuinka kauan henkilön työskentely rakennustyömaalla tai telakalla on kestänyt tai onko henkilö ylipäättään enää Suomessa. Verohallinnon rekistereihin voidaan merkitä henkilöitä myös niin sanotulla viranomaiskohtaisella keinotunnuksella, joka voidaan antaa myös ilman henkilökohtaista tunnistamista. Verohallinnon antamat keinotunnukset ovat käytössä vain Verohallinnon rekistereissä, eikä niitä merkitä väestötietojärjestelmään kuten tavallisia henkilötunnuksia.

Veronumerorekisterimerkintä ei ole työnantajakohtainen eikä merkinnästä voida päätellä rekisteröidyn henkilön työnantajaa. Pelkkä rekisterimerkintä ei siten mahdollista kattavaa pimeän palkanmaksun ehkäisevää, työnantajan ilmoitus- ja maksuvelvollisuuteen kohdistuvaa valvontaa. Rakennusallalla pimeän työvoiman käyttöä ehkäisevään verovalvontaan liittyy olennaisena osana rakennusalan urakka- ja työntekijätietojen ilmoittamisvelvollisuus. Muualla kuin yhteisellä rakennustyömaalla työskentelevien henkilöiden palkanmaksuun liittyvää työnantajan ilmoittamis- ja maksuvelvoitteiden hoitamisen valvontaa voidaan tehdä vain työmaalla tapahtuvan verovalvonnan yhteydessä. Muussa kuin rakennusalan ilmoittamisvelvollisuuden piiriin kuuluvassa työssä veronumeromenettelyn vaikutus harmaan talouden torjunnassa kohdistuu siten ulkomaisen tilapäisesti Suomessa oleskelevan työvoiman saamiseen Verohallinnon rekisteriin ja siten verovalvonnan piiriin.

Veronumeron saamiseksi ulkomaisella työntekijällä tulee lähtökohtaisesti olla suomalainen henkilötunnus. Veronumeromenettelyn myötä myös Verohallinto alkoi antaa henkilötunnuksia ulkomaisille työntekijöille ja merkitä heitä väestötietojärjestelmään. Henkilötunnusten antaminen ei sinänsä kuulu Verohallinnon perustehtävään eli verotuksen toimittamiseen, mikä asettaa myös haasteita virkailijoiden asiantuntemukselle. Viime vuosina osana harmaan talouden torjuntaohjelmia on selvitetty identiteettien väärinkäytöksiä. Näissä selvityksissä on muun ohessa havaittu henkilötunnusten myöntämisessä epäyhdenmukaisia käytäntöjä eri viranomaisten kesken sekä virkailijoiden osaamiseen liittyviä haasteita. Verohallinto on ryhtynyt toimenpiteisiin tilanteen parantamiseksi esimerkiksi työnteko-oikeuden selvittämisen osalta, mutta veronumeron saaminen viranomaiskohtaisella keinotunnuksella on edelleen mahdollista. Tämä osaltaan voi mahdollistaa virallisen maahantuloprosessin ohittamisen.

#### **4. Kuulemiset**

Selvityksen valmistelun aikana järjestettiin kuulemistilaisuus 7.12.2023. Kuultavina olivat Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry, Palvelualojen ammattiliitto PAM ry ja Verohallinto.

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry (MaRa) esitteli toimialan harmaan talouden mittaluokkaa ja ilmiötä ravintola-alalla sekä tyypillisiä harmaan talouden toimijoita alalla. MaRan näkemyksen mukaan viranomaisvaltuuksien puute haittaa valvontaa. Tarkastuksilla ei välttämättä voida puuttua ilmeisiinkään väärinkäytöksiin. MaRa toivoisi veronumeron käytön myötä viranomaisten kykenevän tehokkaasti tunnistamaan työntekijät.

Palvelualojen ammattiliitto PAM ry (PAM) esitteli jäsenkyselyihin ja jäsenpalveluihin perustuvaa tilasto- ja muuta tietoa harmaan talouden esiintyvyydestä ravintola-alalla. PAM:n näkemyksen mukaan veronumerolaki soveltuisi pienin muutoksin myös palvelualoille. PAM toi lisäksi esiin epäkohdat kolmansien osapuolien valvonnassa erityisesti ruokalähettiläiden osalta. PAM ei pitänyt kuvallisen tunnisteen käyttämistä matkailu- ja ravintola-alalla toteutuskelpoisena rakennustyömaiden ja telakoiden malliin.



Verohallinnolta oli pyydetty kuulemistilaisuuteen erityisesti näkemyksiä nykymuotoisen veronumeromenettelyn soveltuvuudesta matkailu- ja ravintola-alalle, mahdollisista muista toimenpiteistä, joilla Verohallinnon näkemyksen mukaan voitaisiin torjua harmaata taloutta matkailu- ja ravintola-alalla sekä havainnoista mahdollisista veronumeromenettelyyn viime vuosina liittyneistä haasteista.

Verohallinnon näkemyksen mukaan veronumeromenettelyn hyödyt verovalvonnalle ovat rajalliset. Ravintola-alalla työskentelyn olosuhteissa on Verohallinnon mukaan piirteitä, joiden vuoksi veronumeromenettelyn käyttöönotolle ei ole arvioitu eikä edelleenkään arvioida olevan edellytyksiä. Veronumeromenettelyn laajentaminen matkailu- ja ravintola-alalle ei ole perusteltua myöskään menettelyssä havaittujen haasteiden kuten siitä saatavan vähäisen hyödyn, hallinnollisen taakan ja väärinkäytösriskien vuoksi. Muiden valvontakeinojen osalta Verohallinto katsoi, että harmaata taloutta voidaan matkailu- ja ravintola-alallakin torjua parantamalla Verohallinnon tiedonsaantia ja verovalvonnan resursseja. Toimenpiteiden tulisi kohdistua todennettuihin ja keskeisimpiin väärinkäytösriskeihin.

## 5. Edellytykset tehokkaasti toimivalle veronumeromenettelylle

Arvioitaessa sitä, mille uusille toimialoille veronumeromenettelyä olisi tarkoituksenmukaista laajentaa, lähtökohdaksi on perusteltua ottaa verovalvonnan ja harmaan talouden torjunnan tarpeet. Näiden tarpeiden arvioinnissa on otettava huomioon veronumeromenettelystä saatavissa olevat hyödyt ja se onko toimialalla havaittavissa sellaisia harmaan talouden menettelyihin altistavia tekijöitä, joiden poistamiseen veronumeromenettelyn käyttöönotosta olisi hyötyä. Koska samalla alueella tai samaa työtä tekeviä henkilöitä ja heidän työllistämistään ei yhdenvertaisuussyistä voida asettaa erilaiseen asemaan, olisi veronumeromenettely otettava käyttöön ja kohdistettava kaikkiin samalla toimialalla tai samalla alueella työskenteleviin työntekijöihin, vaikka nämä olisivat jo muutoinkin merkittynä Verohallinnon asiakasrekisteriin. Arvioinnissa on siksi kiinnitettävä erityistä huomiota myös ulkomaisen työvoiman suhteelliseen osuuteen toimialalla.

Veronumeromenettelyn laajentamisen tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon harmaan talouden torjunnan lisäksi myös menettelyn yrityksille aiheuttama hallinnollinen taakka. Hallitusohjelman mukaan hallitus sitoutuu siihen, että yritysten hallinnollinen taakka ei hallituskauden aikana kasva. Säädösvalmistelussa ministeriöissä sovelletaan yrityksiin kohdistuvan hallinnollisen taakan keventämiseksi Yksi sisään, yksi ulos -periaatetta. Tämä tarkoittaa sitä, että kun hallitus esittää uutta yrityksiä kuormittavaa sääntelyä, velvoitteita kevennetään muualta.

Edellä mainittujen tavoitteiden näkökulmasta veronumeromenettelyn mahdollinen laajentuminen tulee kohdistaa vain sellaisille aloille, joissa verovalvonnan parantamisesta saadut hyödyt sekä veronsaajille että toimialan rehellisesti toimiville yrittäjille, ylittävät rehellisesti toimiville yrittäjille menettelystä aiheutuvan hallinnollisen taakan ja kustannukset. Näin voinee olla vain sellaisilla toimialoilla, joilla ulkomaisen tilapäisesti Suomessa oleskelevan työvoiman käyttö ei ole vähäistä.

Aiemmissa veronumeromenettelyn laajentamista koskevissa selvityksissä on arvioitu tarkoituksenmukaisesti toimivan veronumeromenettelyn edellyttävän seuraavaa viittä kriittistä ominaisuutta:

1. kuvallista tunnistetta, josta voidaan tarkistaa työntekijän nimi ja veronumero,
2. julkista veronumerorekisteriä, josta voidaan tarkistaa nimen ja veronumeron vastaavuus,

3. työntekijään ja työnantajaan nähden ulkopuolista, muuta kuin viranomaistahoa, joka valvoo joko lain velvoittamana tai muutoin veronumeron olemassaoloa ja asianmukaista käyttöä puheena olevalla työpaikalla,
4. aidattua tai muuten rajattua aluetta, johon on pääsy vain kulkuluvalla ja
5. toimivaa viranomaisvalvontaa.

Edellä mainittujen kriittisten ominaisuuksien lisäksi veronumeromenettelyn tarkoituksenmukaisuuteen toimialalla vaikuttavat muun ohessa se, onko toimialalla verovalvonnan piiriin kuulumatonta ulkomaista työvoimaa, onko alalla rakennusalan päätoteuttajan kaltaista ulkopuolista tahoa, joka voisi valvoa veronumeroiden ja tunnistekorttien käyttöä, onko toimialan työtä jo tällä hetkellä veronumeromenettelyn piirissä ja kuinka säänneltyä ja valvottua alan toiminta jo nykyisin on.

Edellä mainittujen tekijöiden lisäksi veronumeromenettelyn laajentamisedellytysten arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota siihen, onko menettelyn soveltamisala rajattavissa yksiselitteisesti siten, että menettely koskisi tietyllä toimialalla tehtävää tai tietyn tyyppistä työtä. Nykyisen menettelyn soveltamisala on rajattu koskemaan tietyssä paikassa, yhteisellä rakennustyömaalla tai telakka-alueella, tehtävää työtä. Mikäli veronumeromenettelyä laajennetaan muualla tehtävään työhön, sääntelyssä on määriteltävä menettelyvelvoitteen soveltamisala tarkkarajaisesti siten, että soveltamisalaan piiriin kuuluvat ja sen ulkopuolelle jäävät voivat olla tietoisia oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.

Veronumeromenettelyn laajentamisedellytysten arvioinnissa on huomioitava myös työntekijöiden perusoikeuksien turvaamisen sekä henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn vaatimukset. Veronumeromenettelyssä käsitellään ja asetetaan julkiseksi työntekijöiden henkilötietoja, mikä voidaan tehdä vain siten, että työntekijöiden perusoikeudet turvataan ja henkilötietoja käsitellään henkilötietojen suojaa koskevan sääntelyn edellyttämällä tavalla. Erityistä huomiota tulee kiinnittää luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 2016/679 (yleinen tietosuojasetus). Perusoikeuksia ja henkilötietojen suojaa koskevalla sääntelyllä on veronumeromenettelyn laajentamisen kannalta merkitystä yleisten rekisteritietojen käsittelylle asetettavien vaatimusten lisäksi erityisesti veronumerorekisteriin merkittävien tietojen ylläpidon sekä tunnistekortin käyttövelvollisuuden ja siihen merkittävien tietojen kannalta.

Verovalvonnan kannalta veronumeromenettelyn laajentaminen ilman tunnistekortin käyttövelvollisuutta ei olisi tarkoituksenmukaista, koska menettely ei poikkeaisi olennaisesti nykyisistä ennakkoperintää koskevista velvoitteista. Tunnistekortin käyttövelvollisuudesta ei toisaalta olisi merkittävää hyötyä, jos työn tekemisaikalta puuttuu päätoteuttajan kaltainen ulkopuolinen taho, joka valvoisi veronumeron rekisteröintiä. Valvonta jäisi tällöin käytännössä työnantajan tehtäväksi, jolla on jo muutoinkin velvollisuus huolehtia ennakkoperintävelvoitteista suoritusta maksaessaan. Yksinomaan työnantajan valvontaan perustuvassa menettelyssä harmaan talouden piirissä toimivat yritykset eivät todennäköisesti muuttaisi menettelyään lainkaan.

Tunnistekortin käyttövelvollisuus on rakennusalaan ja laivanrakennusalaan liittyvä erityinen velvollisuus. Työturvallisuuslaki ei velvoita muilla toimialoilla työskenteleviä vastaavanlaisen tunnistekortin käyttämiseen. Tunnistekortin käyttövelvoitteeseen liittyy kiinteästi rakennustyömaan tai telakan kulunvalvonta, sillä rakennustyömaalle tai telakka-alueelle ei saa päästää työntekijää, jolla ei ole asianmukaista tunnistekorttia. Rajatulla ja suljetulla alueella tunnistekortin käyttövelvollisuuden valvonta voidaan toteuttaa kattavasti osana työmaan tai telakan kulunvalvontaa.

Työssä, joka tehdään julkisella paikalla ja jota ei välttämättä tehdä kyseistä työtä varten perustetulla työmaalla, ei ole rakennustyömaata tai telakka-alueita vastaavia edellytyksiä rajoittaa alueelle pääsyä ilman henkilötunnistetta. Tietyillä asiakaspalvelualueilla, joissa työnkuvaan liittyy asiakaspalvelutehtävien lisäksi myös järjestyksenvalvontatehtävä, voi henkilön nimen ja veronumeron sisältävän tunnistekortin käyttövelvollisuus muodostaa riskin työntekijän turvallisuudelle ja fyysiselle koskemattomuudelle työpaikan ulkopuolella. Turvallisuusriski on ilmeinen etenkin anniskeluravintolassa, jossa asiakkaat voivat olla päihtyneitä. Ravintola-alalla tunnistekortin käyttövelvollisuutta on arvioitava työntekijän perusoikeuksien kannalta eikä ole selvää, että käyttövelvollisuudesta voitaisiin säätää työntekijän perusoikeudet kuten yksityisyyden suojan ja fyysisen koskemattomuuden turvaavalla tavalla.

Lisäksi on huomattava, että henkilötunnisteen käyttövelvollisuutta ei ole säädetty rakennusalallaan yksinomaan veronumeromenettelyä varten, vaan käyttövelvollisuus on säädetty työturvallisuusnäkökohdista. Rakennusalan veronumeromenettelyä aikoinaan säädettyessä ei ole siten punnittu työntekijän perusoikeuksien asettamia rajoitteita sellaiselle tunnistekortin käyttövelvollisuutta koskevalle sääntelylle, joka säädettäisiin yksinomaan verovälvönnon tavoitteiden saavuttamiseksi ja johon liittyisi tunnistekortin käyttövelvollisuus julkisissa tiloissa.

Henkilötunnisteen käyttövelvollisuus ja sen valvonta on todennäköisesti mahdollista järjestää tehokkaasti ja työntekijän perusoikeudet turvaavalla tavalla vain sellaisilla työskentelypaikoilla, jonne pääsy on rajoitettu ja joilla oleskelu ja työskentely edellyttävät kuvallisen henkilötunnisteen käyttöä.

## **6. Veronumeromenettelyn laajentamisen edellytykset matkailu- ja ravintola-alalle**

### **6.1. Harmaan talouden riskit matkailu- ja ravintola-alalla**

Harmaa talous ja sen ilmenemismuodot, kuten ohimyynti ja pimeät palkat, ovat matkailu- ja ravintola-alalla merkittävä ongelma. Verohallinnon havaintojen mukaan harmaata taloutta harjoittava ravintola on tyypillisesti pieni tai keskikokoinen anniskeluravintola tai kebab- tai pizzeriaravintola. Tässä kohdejoukossa merkittävä määrä veroja välttelevien ravintoloiden yrittäjistä on taustaltaan ulkomaalaisia. Veroja vältteleville ravintoloille on tyypillistä, että ne maksavat työntekijöilleen niin pientä palkkaa, että palkkatulon lisäksi työntekijällä on mahdollisuus saada samanaikaisesti työttömyystukea. Maksetut palkat voidaan myös jättää ilmoittamatta Tulorekisteriin. Ravintoloissa tehdyissä tarkastuksissa on tavattu lisäksi yrittäjän sukulaisia tai muita henkilöitä työskentelemässä ilman, että heitä olisi merkitty työkirjanpitoon työntekijöinä tai heille maksettuja palkkoja olisi ilmoitettu Tulorekisteriin. Sellaisten ravintolasta työskentelemästä tavattujen henkilöiden määrän arvioidaan kuitenkin olevan vähäinen, joita ei olisi lainkaan merkitty Verohallinnon asiakasrekisteriin.

Ravintoloissa suoritetuissa verotarkastuksissa on myös havaittu, että osa ravintoloista ei käytä kotimaisten pankkien palveluita, vaan rahaliikenne on järjestetty ulkomaisten lähes pelkästään verkossa toimivien rahalaitosten (ns. neopankkien) kautta. Ulkomaisten rahalaitosten kautta toimiminen on omiaan tuottamaan haasteita Verohallinnon tiedonsaannille.

Verotarkastushavaintojen perusteella harmaan talouden toimijoiden osuus tarkastusten kohteena olleissa ravintoloissa on suhteellisen korkea. Keskimääräinen tarkastuksen perusteella tehty verojen maksuunpano ei kuitenkaan euromääränsä puolesta nouse kovin korkeaksi, koska ravintolayritykset ovat tyypillisesti kooltaan pieniä.

## 6.2. Arviointia veronumeromenettelyn soveltuvuudesta matkailu- ja ravintola-alalle

Selvityksen jaksossa 3 on tarkasteltu niitä edellytyksiä, joita veronumeromenettely tarvitsee toimiakseen tarkoituksenmukaisesti harmaan talouden torjunnan välineenä. Matkailu- ja ravintola-alalla kaikki veronumeromenettelyn toimivuudelle kriittisenä pidetyt ominaisuudet eivät toteudu.

Veronumeromenettely on käytössä rakennustyömailla ja telakoilla, joissa kummassakin työskentely tapahtuu ulkopuolisilta suljetulla, joko aidatulla tai muuten rajatulla alueella, jonne pääsyä rajoitetaan kulkuluvalla. Ravintoloiden ja hotellien asiakastilat puolestaan ovat julkisia tiloja, joihin pääsyä ei ole rajoitettu. Verovalvontaan ei myöskään voisi käyttää kulkulupatietoja.

Ravintolan työntekijät ovat tyypillisesti yhden ravintolatoimintaa harjoittavan yrityksen työntekijöitä tai sen vuokraamia työntekijöitä, eikä ravintolassa toimi rakennusalan päätoteuttajan kaltaista tahoa, joka valvoisi työnantajien lisäksi henkilötunnisteen käyttöä. Matkailu- ja ravintola-alalla ei siten ole sellaista työntekijään ja työnantajaan nähden ulkopuolista muuta kuin viranomaistahoa, joka valvoisi joko lain velvoittamana tai muutoin veronumeron olemassaoloa ja asianmukaista käyttöä kysymyksessä olevalla työpaikalla. Ravintolassa vastuu valvoa veronumeron käyttöä jäisi työnantajalle, mikä ei ole valvonnan tehokkuuden kannalta mielekäästä.

Erityisesti ravintola-alalla kuvallisen henkilötunnisteen käyttövelvollisuuteen liittyisi lisäksi työntekijän turvallisuuteen ja perusoikeuksiin liittyviä ongelmia. Työntekijän nimellä varustetun kuvallisen henkilötunnisteen käyttövelvollisuuteen liittyy ilmeinen turvallisuusriski etenkin anniskeluravintolassa, jossa asiakkaat voivat olla päihtyneitä. Ravintola-alalla tunnistekortin käyttövelvollisuutta on arvioitava työntekijän perusoikeuksien kannalta. Tunnistekortin käyttövelvollisuus olisi vaikeasti yhteensovittavissa työntekijän perusoikeuksien kuten yksityisyyden suojan ja fyysisen koskemattomuuden kanssa. Henkilötunnisteen käyttöä ei myöskään voida asettaa ravintolatilassa oleskelun edellytykseksi, koska asiakkaat ovat työntekijöiden kanssa samassa tilassa. Henkilötunnisteen käyttöön ei siksi voitaisi käytännössä kohdistaa muuta kuin viranomaisvalvontaa.

Ilman henkilötunnisteen käyttövelvollisuutta tai muiden kuin viranomaistahojen valvontaroolia veronumerorekisteröintiin ei voitaisi kohdistaa viranomaisvalvontaa muutoin kuin ravintolatiloihin tehtävillä valvontakäynteillä. Veronumeromenettelyn valvonta olisi siten samankaltaista kuin nykyinen palkanmaksuun liittyvien työnantajavelvoitteiden ja muiden ravintolatoimintaan liittyvien velvoitteiden valvonta.

Rakennusalan ja laivanrakennusalan kaltainen veronumeromenettely toimii parhaiten aloilla, joilla työtä tehdään alueella, jonne pääsyä ja oleskelua kontrolloidaan kulkutunnisteella. Kun kulkutunnisteen myöntämisen ja siten työmaalla oleskelun edellytykseksi asetetaan veronumeron merkitseminen kulkutunnisteseen, voidaan alueella varmistaa työskentelevän vain Verohallinnon asiakasrekisteriin merkittyjä henkilöitä. Toimialoilla, joissa työskennellään samassa tilassa asiakkaiden kanssa ja jonne pääsyä ja jossa oleskelua ei voida rajata kulkutunnisteella, ei rakennusalan ja laivanrakennusalan kaltaisella veronumeromenettelyllä voida saavuttaa näitä toimialoja vastaavaa tehoa. Veronumeromenettelyn mahdollisuudet torjua matkailu- ja ravintola-alalle tyypillisiä harmaan talouden muotoja, kuten ohimyyntiä ja pimeitä palkkoja, ovat lähtökohtaisestikin rajallisia. Veronumeromenettelyn ei arvioida parantavan matkailu- ja ravintola-alalla harmaan talouden torjunnan mahdollisuuksia myöskään muita verovalvonnan keinoja täydentävänä toimenpiteenä.

Veronumeromenettelyn laajentamista matkailu- ja ravintola-alalle ei siten voida edellä esitetyn perusteella pitää verovalvonnan kannalta tehokkaana eikä tarkoituksenmukaisena toimenpiteenä. Tämä oli myös Verohallinnon kuulemistilaisuudessa esittämä näkemys.

## **7. Muut mahdolliset keinot torjua harmaata taloutta matkailu- ja ravintola-alalla**

Harmaan talouden torjunnassa on keskeistä, että viranomaisilla on riittävät resurssit valvontatoimien suorittamiseen. Lisäksi on tärkeää, että valvontaviranomaisen toimivaltuudet mahdollistavat tehokkaan valvonnan, viranomaisten välinen yhteistyö ja tietojenvaihto on sujuvaa ja että harmaan talouden harjoittamiseen liittyvät sanktiot on asetettu sellaiselle tasolle, että ne toimivat ennaltaehkäisevästi.

Edellä selvityksessä on katsottu, että veronumeromenettely ei olisi tehokas väline harmaan talouden torjunnassa matkailu- ja ravintola-alalla. Selvitystä koskevassa kuulemistilaisuudessa tai muuten selvityksen valmistelun aikana ei ole myöskään havaittu muita sellaisia yksittäisiä matkailu- ja ravintola-alaan kohdistuvia lainsäädäntötoimia, joiden avulla harmaata taloutta voisi torjua tehokkaammin juuri puheena olevalla toimialalla ja joissa valvonnalliset hyödyt ylittäisivät selvästi yrityksille ja Verohallinnolle aiheutuvan hallinnollisen taakan.

Ravintola-alaan kohdistuvassa vero- ja muussa valvonnassa, kuten esimerkiksi työsuojelu- ja ulkomaalaisvalvonnassa, keskeinen merkitys on paikan päällä yrityksessä tehdyillä valvonta- tai tarkastuskäynneillä. Ulkomaisen työvoiman käytön tehokas valvonta edellyttää useissa tapauksissa nimenomaista tarkastusta tai valvontakäyntiä paikan päällä ja työntekijöiden haastatteluja. Pelkästään kirjanpidon tai työkirjanpidon asiakirjojen perusteella olosuhteista ravintolassa voi saada hyvin erilaisen kuvan kuin käymällä paikan päällä.

Harmaan talouden torjunnassa viranomaisten valvontaresurssien riittävyydellä on keskeinen merkitys. Myös matkailu- ja ravintola-alan näkökulmasta harmaan talouden torjunnassa olisi tärkeää huolehtia Verohallinnon riittävästä valvontaresursseista. Kuten edellä on kuvattu, harmaan talouden tehokas torjunta toimialalla edellyttää ravintoloissa paikan päällä tapahtuvaa valvontaa, mikä on luonnollisesti työläämpää kuin pelkkien asiakirjojen perusteella tapahtuva valvonta. Vaikka yksittäisen ravintolan verotarkastuksen maksuunpanon fiskaalinen merkitys ei ole välttämättä suuri, toimialan toimijoiden suuren määrän, harmaan talouden suuren osuuden alalla sekä alan yritysten pääsääntöisesti kuluttajiin kohdistuvan liiketoiminnan johdosta matkailu- ja ravintola-alaa on perusteltua pitää yhtenä harmaan talouden torjunnan keskeisenä valvontakohteena jatkossakin. Hallitusohjelman mukaisen valtionhallinnon tuottavuusohjelman virastoilta edellyttämistä menosäästöistä huolimatta Verohallinnon valvontaresurssit tulisi turvata.

Työsuojeluviranomaisena toimivat aluehallintovirastot saivat esimerkiksi vuonna 2021 lisämäärärahan ulkomaalaisvalvontaan. Työsuojeluviranomaiset ovat pystyneet lisäresurssien avulla reagoimaan aiempaa paremmin ja nopeammin ulkomaalaisvalvonnan saamiin vihjeisiin sekä osallistumaan paremmin viranomaisyhteistyötarkastuksiin. Ulkomaisen työvoiman valvontaan kohdennettujen tarkastusten kokonaismäärä onkin kasvanut. Myös työsuojeluviranomaisten poliisille tekemät ilmoitukset havaituista työririkoksista ovat kasvaneet lisäresurssien johdosta.

Verohallinnon tiedonsaantia puolestaan parantaisi rahalaitoksiin kohdistuvia vertailutietotarkastuksia koskevan lainsäädännön täsmentäminen. Pankeilta tilitapahtumista saatavat vertailutiedot ovat merkittävä tietolähde verovalvonnan kannalta. Tietosuojasääntelyä koskevien Tietosuojavaltuutetun kannanottojen johdosta vertailutietotarkastusten suorittaminen on kuitenkin hankaloitunut merkittävästi, eikä Verohallinto enää saa

verovalvontaan tarvitsemiansa tietoja sillä tavoin, kuten lainsäätäjät on vertailutietotarkastuksista säätäänsä tarkoittanut. Sääntelyn muuttaminen siten, että vertailutietotarkastukset olisivat mahdollisia tietosuojasääntelyn puitteissa, parantaisi myös mahdollisuuksia torjua harmaata taloutta matkailu- ja ravintola-alalla.

Veronumeromenettelyn tavoitteita olisi myös mahdollista edistää muilla sääntelyillä ja menettelyillä, jotka velvoittaisivat työnantajaa käyttämään vain Verohallinnon asiakasrekisteriin merkittyä työvoimaa. Esimerkiksi ravintola-alalla toiminnan harjoittaja voitaisiin velvoittaa varmistamaan, että kaikki toiminnan harjoittajan toiminnassa työskentelevät on merkitty Verohallinnon asiakasrekisteriin. Toiminnan harjoittajan palkattujen työntekijöiden osalta rekisterimerkinnän tarkistaminen ei edellyttäisi merkittävää lisätyötä, sillä työntekijän muutoinkin palkanmaksua varten esittämä verokortti todentaisi henkilön olevan Verohallinnon asiakasrekisterissä. Vuokrattujen työntekijöiden ja alihankkijoiden osalta toiminnan harjoittajan olisi ennen työn teon aloittamista varmistettava rekisteriin kuulumisen esimerkiksi Verohallinnon henkilölle myöntämästä asiakirjasta kuten verokortista.

Tehokkaan valvonnan mahdollistamiseksi toiminnan harjoittajan tulisi tällöin dokumentoida työn tekijän kuulumisen Verohallinnon asiakasrekisteriin, mikä kuitenkin lisäisi työn teettämisen hallinnollista taakkaa. Työaika- ja kirjanpitoa voisi kehittää tehokkaamman valvonnan mahdollistamiseksi Ruotsissa käytössä olevaa henkilöstöpäiväkirjaa vastaavaan suuntaan niin, että dokumentointi laajenisi toiminnan harjoittajan palkattujen työntekijöiden lisäksi myös toiminnassa työskenteleviin muihin henkilöihin kuten esimerkiksi vuokratyöntekijöihin tai yrittäjää auttamassa oleviin sukulaisiin. Ruotsissa henkilöstöpäiväkirjan pitämiseen liittyvät olennaisesti sanktiot, joita määrätään, jos valvontakäynnillä havaitaan työntekijöitä, joita ei ole merkitty henkilöstöpäiväkirjaan.

Työkirjanpitoon liittyvien velvoitteiden tehokas valvonta ja laiminlyönneistä johtuvien sanktioiden määrääminen edellyttää valvontaviranomaisten paikan päällä kohteessa suorittamaa valvontaa. Muutoin on vaarana, että velvoitteiden harmaata taloutta torjuva vaikutus jää pieneksi, jos ravintolan riski joutua tarkastuksen tai valvontakäynnin kohteeksi puutteellisten viranomaisresurssien takia on vähäinen. Lisävelvoitteiden säätämistä toimijoille ei ylipäätään voida pitää tarkoituksenmukaisena, jos velvoitteiden noudattamisen valvontaa ei kyetä järjestämään tehokkaasti.

## 8. Johtopäätökset

Matkailu- ja ravintola-ala on yksi harmaan talouden riskialoista. Harmaan talouden torjunnan edistämiseksi olisi tarvetta, jotta rehellisesti toimivien yritysten asema paranisi toimialalla. Selvityksen perusteella veronumeromenettelyn ulottamista matkailu- ja ravintola-alalle ei kuitenkaan voida pitää verovalvonnan kannalta tarkoituksenmukaisena. Veronumeromenettelystä ei ole saatavissa sellaisia hyötyjä verovalvonnan kannalta, että niillä voitaisiin perustella toimijoille menettelyä aiheuttavaa hallinnollista taakkaa. Työskentelyolosuhteet matkailu- ja ravintola-alalla eivät täytä niitä edellytyksiä, joita veronumeromenettely tarvitsisi toimiakseen tehokkaasti. Nykymuotoiseen veronumeromenettelyyn liittyy myös haasteita esimerkiksi henkilötunnusten antamiseen ja henkilötunnusten väärinkäyttöriskien liittymen. Tämänkään vuoksi ei ole perusteltua laajentaa veronumeromenettelyä toimialoille, joilla menettelyä ei olisi saavutettavissa hyötyjä harmaan talouden torjunnan näkökulmasta.

Harmaan talouden torjuntaan kohdistuva valvonta matkailu- ja ravintola-alalla pohjautuu pitkälti viranomaisten paikan päällä kohteessa suorittamiin tarkastuksiin ja valvontakäynteihin. Harmaan talouden tehokkaan torjumisen kannalta viranomaisilla tulisi olla riittävät resurssit valvontaan. Myös viranomaisten tiedonsaannin ja

viranomaisten välisen yhteistyön parantaminen loisi edellytyksiä tehokkaammalle harmaan talouden torjunnalle matkailu- ja ravintola-alalla.