



15.12.2008

UUSI TUTKIMUS OSOITTAÄ SEKÄ ULKOMAISEN TYÖVOIMAN ETTÄ KOTIMAI- SEN HARMAAN TYÖVOIMAN LISÄÄNTYNEEN RAKENNUSALALLA VIIME VUON- NA

Rakennusalan ulkomaisen työvoiman määrä on lisääntynyt voimakkaasti

Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin teettämän tuoreen tutkimuksen¹ mukaan rakennusalan ulkomaisen työvoiman määrä on vuonna 2007 lisääntynyt noin 50 %:lla vuoteen 2006 verrattuna.

Talonrakentamisen tuotoksesta johdettujen laskennallisten kokonaistyötuntien ja kotimaista työpanosta mittaavan työvoimatutkimuksen työtuntien väliseen erotukseen perustuvat arviot osoittavat, että ulkomainen työvoima muodosti arviolta viidenneksen rakennustyömaiden kokonaistyötunneista vuonna 2007. Laskelma perustuu ajatukseen, että talonrakentamisen tuotoksesta johdetut laskennalliset työtunnit sisältävät kaikki rakennustyömailla tehdyt työtunnit työntekijän kansalaisuudesta riippumatta, mutta työvoimatutkimuksen työtunnit sisältävät vain Suomessa vakinaisesti asuvien työntekijöiden työtunnit.

Rakennusteollisuus RT:n, Rakennusliiton ja työsuojeluviranomaisten tekemät työmaatutkimukset vahvistavat käsitystä ulkomaisen työvoiman ripeästä kasvusta rakennustyömailla. Työmaatutkimuksista ilmenee, että ulkomainen työvoima keskittyy Uudellemaalle. Rakennusliiton arviot ulkomaisesta työvoimasta ovat suuremmat kuin RT:n arviot, sillä RT:n tutkimukset eivät sisällä järjestäytymättömien työnantajien työmaita, joissa ulkomaisten työntekijöiden osuus on suurempaa kuin järjestäytyneiden työnantajien työmailla. Kummankaan liiton tilastot eivät kata kuitenkaan yksityishenkilöiden pientalojen rakentamista.

Laskennallisesti arvioituna ulkomaisen rakennustyövoiman määrä nousi rakentamisen huippuvuonna 2007 jopa 30 000 henkilötyövuoteen. Vielä vuonna 2006 määräksi arvioitiin runsaat 20.000 henkilötyövuotta. Ennakkotietojen mukaan ulkomaisen työvoiman kasvu on kuitenkin hidastunut voimakkaasti vuonna 2008 edelliseen vuoteen verrattuna.

Ulkomaisista työntekijöistä merkittävä osa on kotoisin Virosta, Puolasta ja muista Itä-Euroopan uusista EU-maista. Valtaosa ulkomaisesta tilapäistyövoimasta on saapunut lähetettyinä työntekijöinä, joiden työnantajia ovat ulkomailla toimivat alihankintaa ja työvoiman vuokrausta harjoittavat yritykset. Vain pieni osa ulkomaisesta työvoimasta on suoraan suomalaisten pääurakoitsijoiden palveluksessa. Osalla ulkomailta käsin Suomen rakennusmarkkinoilla operoivista yrityksistä voi olla kuitenkin suomalaiskytkentä.

Tehtyjen työmaatarkastusten mukaan ulkomaalaisten työntekijöiden osalta työsuhteen ehdot ovat usein puutteellisia etenkin palkkauksen, työterveyshuollon järjestämisen ja tapaturmava-

¹ Pekka Lith: Rakennusala muuttuvassa maailmassa 2008. Muistio ulkomaisesta työpanoksesta Suomessa ja yritystoimintaan liittyvistä pelisäännöistä. Helsinki 15.11.2008

kuuttamisen suhteen. Myös ulkomaalaisten yritysten palveluksessa oleviin Suomeen lähetettyihin työntekijöihin tulisi soveltaa samoja työehtosopimusten määräyksiä kuin muihin suomalaisten yritysten palveluksessa oleviin työntekijöihin.

Ulkomaalaisia työntekijöitä verotetaan Suomessa yleisesti verovelvollisina silloin kun heidän oleskelunsa täällä ylittää 6 kuukautta. Suomalainen yritys on velvollinen toimittamaan heidän palkastaan ennakonpidätyksen sekä perimään lähdeveron myös palvelukseensa ottamilta alle 6 kk Suomessa oleskelevilta. Ulkomaisen työnantajan palveluksessa olevat ns. lähetetyt työntekijät ovat Suomessa verovelvollisia työskentelyn alusta saakka, jos he ovat kotoisin muista Pohjoismaista tai Baltian maista. Heidän ulkomaisella työnantajallaan tai tämän Suomessa olevalla edustajalla ei kuitenkaan ole velvollisuutta periä palkasta lähdeveroa silloin kun työnantajalle ei synny Suomeen kiinteää toimipaikkaa ja palkka maksetaan suoraan kotivaltiota. Näissä tapauksissa palkansaajien oletetaan hakevan itse ennakkoeroa verotoimistosta. Käytännössä ennakkoerojen hakijoita oli vuonna 2007 vain toista tuhatta. Voidaan arvioida, että kymmenistä tuhansista täällä työskennelleistä ulkomaisista rakentajista vain pieni osa on maksanut palkkatuloistaan veroa Suomeen. Veroa maksamattomien joukossa on niitä, joiden saaman palkan verotusoikeus kuuluukin verosopimuksen mukaan kotivaltiolle, mutta paljon myös niitä, joiden kohdalla vapaaehtoisuuteen perustuva verojen maksu ei toimi.

Kotimaisen harmaan talouden määrä kääntyi pieneen nousuun vuonna 2007

Laskennallisten salattujen työtulojen arvo oli rakennusosalalla runsaat 500 miljoonaa euroa, mikä muodosti noin viisi prosenttia alan arvonlisäyksestä vuonna 2007. Suurin mahdollinen kotimainen piilotyöllisyys oli 15 000–16 000 henkilötyövuotta, mikä oli yhdeksän prosenttia rakentamisen työllisestä työvoimasta. Työntekijöiden piilotalouteen olisi lisättävä rakennusalan yrittäjien pimeät ja peiteltyt yrittäjätulot. Yrittäjien harmaan talouden arviointi on vaikeaa, sillä yrittäjien saama pimeä tulo on osittain riippumaton heidän tekemästään työpanoksesta. Tästä on osoituksena laajamittainen arvonlisäverojen laiminlyönti pienissä yrityksissä ja rakennusosalalla rehottava kuittikauppa.

Keskimääräisellä tuloveroprosentilla arvioituna piilotaloudesta aiheutuneet veromenetykset olivat salattujen työtulojen osalta 150 miljoonaa euroa vuonna 2007. Veromenetyksiin on lisättävä laiminlyötyä arvonlisäveroa noin 130 miljoonaa euroa ja yrittäjien pimeistä ja peiteltyistä tuloista aiheutuvat veromenetykset. Arvonlisäverojen laiminlyönnit koostuvat talonrakennusosalalla kokonaan ilmoittamatta jääneistä laskennallisista arvonlisäveroista ja ilmoitetuista mutta maksamatta jääneistä veroista. Jälkimmäisessä tapauksessa ilmoitukset on tehty, koska on haluttu välttää suoranaisten veropetoksen tekeminen. Toimintaan liittyy myös lyhytaikaisten ja kertakäyttöyritysten hyväksikäyttöä.

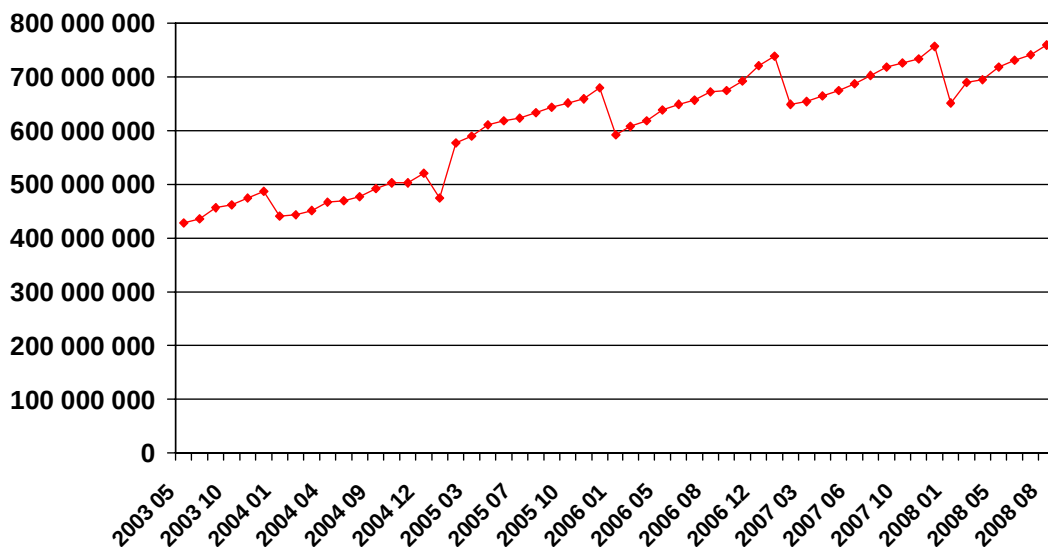
Harmaan talouden harjoittajien yhteiskunnallisten velvoitteiden laiminlyönnit eivät rajoitu vain arvonlisäverojen ja ennakonpidätysten laiminlyönteihin, vaan ne vaikuttavat epäsuorasti myös eläkevarojen kertymiseen, sillä pimeistä työtuloista ei makseta eläkevakuutusmaksuja. Pahimmassa tapauksessa yhteiskunta joutuu rahoittamaan kollektiivisesti kansaneläkkeenä ja tulonsiirtoina sosiaaliturvaa, johon eläkevakuuttamisen ja muiden velvoitteiden laiminlyöjät eivät ole osallistuneet. Sosiaalivakuutusmaksujen vajetta nostavat myös maksamattomat tapaturmavakuutusmaksut liitännäisvakuutuksineen.

Verohallinnon maksuvalvontarekisteriin perustuvien laskelmien mukaan kotimaiseen työpanokseen liittyvä harmaa talous aleni 2000-luvulla vuoteen 2006 saakka, mutta se kääntyi

nousuun vuonna 2007. Prosentuaalisesti kotimaisen laskennallisen piilotalouden osuus rakentamisen arvonlisäyksestä on puolittunut 1990-luvun tasosta ja se keskittyy talonrakennusallalle. Kotimaiseen työpanokseen liittyvän piilotalouden arvon alentuminen johtunee rakentamisen suhdanteiden paranemisesta ja siitä, että alihankintatyöt ovat siirtyneet entistä enemmän ulkomailta käsin toimiville urakoitsijoille. Taloudellisen taantuman vaikutuksia piilotalouteen on vaikea arvioida, mutta rakennusallalla harmaa talous on ainakin osittain suhdanteista riippumatonta. Jokseenkin varmana voidaan pitää sitä, että kilpailun kiristytessä houkutus urakahintojen alaspainamiseen myös lainvastaisin keinoin lisääntyy.

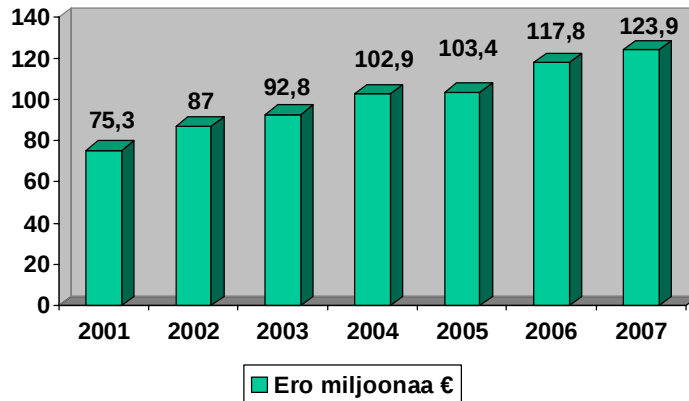
Rakennusallan harmaan talouden taustatekijöitä ja keinoja tilanteen parantamiseksi

Rakennusallan harmaata taloutta esiintyy sekä suurten työmaiden aliurakkaketjuissa että pientalojen rakennustyömailla. Kummassakin tilanteessa harmaan talouden harjoittajien keskeisenä työvälineenä ovat kertakäyttöiset tai lyhyen elinkaaren osakeyhtiöt, joita on helppo hankkia ja joista on helppo päästä eroon. Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin tekemän selvityksen mukaan 20 - 40 % rakennusallalle viime vuosina perustetuista uusista osakeyhtiöistä on sellaisia, joiden vastuuhenkilöiden aiemmilla yrityksillä on merkittäviä verovelkoja tai maksuhäiriöitä. Kertakäyttöisten yhtiöiden hyväksikäytön vaikutukset näkyvät selvästi rakennusallan verovelkojen kokonaismäärän kehityksessä. Oheisessa kuviossa näkyvä noin 50.000 rakennusallan yrityksen verovelkojen kokonaismäärä on lähes kaksinkertaistunut runsaan 5 vuoden aikana huolimatta siitä, että rakennusallalla on vallinnut korkeasuhdanne.



Pimeiden palkkojen ja salattujen yrittäjätulojen lisäksi mittavia veromenetyksiä aiheutuu rakennusallan arvonlisäverovuodosta. Tämä syntyy rakennustyömaiden urakkaketjuissa, joissa ketjun yläpään yritykset vähentävät omassa arvonlisäverotuksessaan aliurakoitsijoille maksaamiinsa suorituksiin sisältyvän arvonlisäveron, jota ketjun alapäässä toimivat harmaan talouden yritykset eivät maksa. Urakoita tekevät harmaan talouden yritykset peittävät maksamansa pimeät palkat ja nollaavat oman arvonlisäverotuksensa toisilta yrityksiltä ostamallaan tekais-tuilla kuiteilla. Pelkästään vuosittainen arvonlisäveromenetysten määrä rakennusallalla on pitkälti yli 100 miljoonaa euroa.

Rakennusalan yritysten ilmoittaman ja maksaman arvonlisäveron välinen ero miljoonaa euroa



Yrityksiä rakennusalan harmaan talouden vähentämiseksi

Viime hallituskaudella toteutettiin useita säännösmuutoksia, joiden tavoitteena oli harmaan talouden ja erityisesti ulkomaisen vuokratyövoiman väärinkäytön ehkäiseminen. Näitä olivat

- kuvallisten tunnisteiden vaatiminen rakennustyömailla,
- vaatimus lähetettyjen työntekijöiden ulkomaisen työnantajan Suomeen asetettavasta edustajasta,
- laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta,
- tuloverolain muutos, jolla ulkomaisen työnantajan Suomeen lähettämien vuokrattujen työntekijöiden saama palkkatulo säädettiin veronalaiseksi oleskelun alusta saakka ja
- lähdeverolain sekä eräiden muiden lakien muutokset, joiden seurauksena myös ulkomaille rekisteröidyt yritykset merkitään Suomessa tietyin edellytyksin ennakkoperintärekisteriin.

Työsuojeluhallinto on saanut tilaajavastuulain valvontaa varten 12 uutta tarkastajaa ja verohallinto on käynnistänyt mittavan, neljä vuotta kestävänsä rakennusalan toimialatarkastuksen.

Hyvistä yrityksistä huolimatta tilannetta ei voi pitää kehuttavana. Siihen liittyy muun ohessa seuraavia ongelmia:

- Samaan kohteeseen eli rakennus- ja muiden työvoimavaltaisten alojen harmaaseen talouden kohdistuu kaksi erillistä valvontajärjestelmää; työsuojeluviranomaisten ja verohallinnon. Näiden toimintaa ei ole säännös- eikä operatiivisella tasolla koordinoitu eikä voidaakaan koordinoita mm. siksi, ettei työsuojeluviranomaisilla ole oikeutta saada verotustietoja eikä verohallinnolla ole oikeutta ilmoittaa työsuojeluviranomaisille havaitsemistaan väärinkäytöksistä.
- Säännösten soveltajat eli työnantajat ja toimeksiantajina toimivat yritykset joutuvat soveltamaan samoihin tilanteisiin kahta erillistä, jo itsessään vaikeaselkoista ja toisistaan poikkeavia käsitteitä käyttävää säännöstöä.

- Suomessa työskentelee vähintään toistakymmentä tuhatta ulkomaalaista työntekijää, joiden palkkatuloista määrättävistä veroista ja sosiaalivakuutusmaksuista ei vastaa täällä kuukaan ja joiden oletetaan hakevan itse ennakkoverojen määräämistä verotoimistosta.
- Verovastuun toteuttaminen jälkeinpäin jää sekä ulkomaalaisten työntekijöiden että täällä laiminlyönteihin syyllistyneiden ulkomaisten yritysten kohdalla yleensä kuolleeksi kirjaimeksi. Sama koskee kotimaisia harmaan talouden alueella toimivia lyhyen elinkaaren yrityksiä.
- Tilaajavastuulain toimivuutta heikentää se helppous, jolla harmaan talouden harjoittajat voivat perustaa ja ottaa käyttöön uusia yrityksiä, jotka voivat esittää puhtaat paperit

Pelkästään viranomaisten valvontatoimin ei rakennusalan harmaan talouden kasvua voida estää. Jo muutaman vuoden ajan on ollut selvästi havaittavissa aikaisemmin muilla rikollisuuden aloilla kuten huumekaupassa toimineiden järjestäytyneiden rikollisryhmien laajentaneen toimintaansa rakennusalan harmaaseen talouteen. Tässä toiminnan tuotot ovat erittäin hyvät, kiinnijäämisriski pieni ja mahdolliset tuomiot selvästi alhaisempia kuin huumerioksissa. Normaaleilla hallinnollisilla tarkastuksilla ei ole tähän toimijaryhmään minkäänlaista vaikutavuutta. Tehokkain keino olisi puuttua käynnissä olevaan harmaaseen toimintaan reaaliaikaisilla viranomaisyhteistyönä tehdyillä tarkastusiskuilla, mutta näiden toteuttamista rajaa merkittävästi se, että yli puolet poliisin talousrikostutkinnan resursseista on jo nyt sidottu aikaisempien rakennusalan kuittikauppajuttujen tutkintaan. Rakennustoiminnan laskusuhdanne merkitsee sitä, että rikollisen toiminnan asema rakennusosalalla tulee vahvistumaan rehellisten yritysten kustannuksella.

Toimenpide-ehdotuksia

Verovalvontaa ja talousrikostorjuntaa edustavat viranomaiset ovat jo kymmenen vuoden ajan esittäneet rakennusosalalla käyttöönotettavaksi *käännettyä arvonlisäverojärjestelmää*, joka poistaisi merkittävän osan alan nykyisestä arvonlisäverovuodosta ja vähentäisi rikollisten yrittäjien tällä hetkellä saamaa kilpailuetua. Käännetyissä arvonlisäverojärjestelmässä urakkasummat rakennusalan urakkaketjun sisällä olisivat verottomia, jolloin vero teknisesti siirtyisi pääura-koitsijan tai työn tilaajan suoritettavaksi. Järjestelmä on ollut pitkään käytössä Hollannissa ja muutamia vuosia Itävallassa ja Saksassa. Ruotsi otti järjestelmän käyttöön vuosi sitten. Tiedossa olevat kokemukset järjestelmästä ovat olleet positiivisia ja esimerkiksi Itävallassa ja Ruotsissa rakennusalan yrittäjiä edustavat järjestöt ovat itse esittäneet järjestelmän käyttöönottoa.

Rakennusalan järjestäytyneet yritykset ovat jo toistakymmentä vuotta toimittaneet verohallinnolle *neljännesvuosittain ilmoitukset käyttämistään aliurakoitsijoista* alan keskinäisen sopimuksen perusteella. Nämä ilmoitukset tulisi säätää pakollisiksi, jolloin ne saataisiin myös järjestäytymättömiltä yrityksiltä ja todennäköisemmin harmaata taloutta sisältävästä urakkaketjun alapäästä. Ilmoitukset antaisivat verohallinnolle mahdollisuuden lähes reaaliaikaiseen riskitarkkontrolliin urakanantajalta saatujen tietojen ja yritysten omien ilmoitusten välillä.

Työsuojeluviranomaisille tulisi säätää oikeus tietojen saantiin verohallinnolta ja verohallinnolle oikeus havaitsemiensa laiminlyöntien oma-aloitteiseen ilmoittamiseen työsuojeluviranomaisille.

Verohallinnolle tulisi säätää oikeus tehdä *vertailutietotarkastuksia luottolaitoksissa*. Tämä mahdollistaisi harmaassa taloudessa liikkuvien rahavirtojen nykyistä tehokkaamman seurannan.

Tasa-arvoisen kilpailutilanteen kannalta ei voida pitää hyväksyttävänä sitä, että täällä työpalveluja tarjoavat ulkomaiset yritykset pääsevät vähemmillä yhteiskunnallisilla velvoitteilla kuin kotimaiset. Myös ulkomainen työvoima tulisi verotukseen liittyvien oikeuksien ja velvoitteiden osalta asettaa samaan asemaan kuin kotimainen. Suomessa tulisi *jonkun tahon vastata ulkomaisten vuokratyöntekijöiden ja aliurakoitsijoiden työntekijöiden palkoista toimitettavista ennakonpidätyksistä tai lähdeveroista sekä sosiaaliturvamaksuista* riippumatta siitä, onko heidän työnantajallaan täällä kiinteää toimipaikkaa. Luontevinta olisi säätää tämä velvollisuus joko ulkomaisen työnantajan täällä olevalle edustajalle tai työn tilaajalle.

Lisätietoja

Projektipäällikkö Markku Hirvonen
Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti
040 – 544 1704, Markku.Hirvonen@vero.fi

Ylitarkastaja Janne Marttinen
Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti
040- 511 0197, Janne.Marttinen@vero.fi