



2.6.2016

Liikenne- ja viestintäministeriö

Liikenne- ja viestintäministeriön lausuntopyyntö 18.4.2016, LVM/2096/03/2015

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle liikennekaareksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt lausuntoa em. luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle liikennekaareksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Valtiovarainministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Valtiovarainministeriö pitää liikennekaarihanketta, jossa uudistettaisiin ja yhdistettäisiin lähinnä tieliikenteen osalta henkilö- ja tavaraliikennettä koskevat säännökset, merkittävänä askeleena kohti toimivampaa ja markkinaehtoisempaa liikennejärjestelmää. Liikennejärjestelmän tehottomuus, yksityisautoiluvaltaisuus ja voimakas sääntely ovat luoneet ympäristön, jonka muuttaminen voi olla haasteellista, mutta muutoksista saatavat hyödyt ovat pidemmällä ajalla huomattavia. Kansainväliset kokemukset vastaavista uudistuksista sekä kansainvälisten organisaatioiden suositukset liikennesektorin avaamisesta on otettava vakavasti. Laajasti arvioiden kansantalouden kannalta on perusteltua edetä esityksen suuntaisesti.

Esityksellä todennäköisesti saavutetaan kansantalouden kannalta monia myönteisiä vaikutuksia kuten liikennealalle tulonkynnyksen madaltaminen, ei-ammattimaisen toiminnan mahdollistaminen, tarjonnan monipuoli-



listaminen, sääntelyn keventäminen ja yhdenmukaistaminen, kilpailun lisääntyminen, tuottavuuden paraneminen, hallinnon keveneminen jne. Myönteistä on myös se, että matkustajaturvallisuus ja esteettömyysasiat pyritään silti varmistamaan edelleen jatkossa.

Esitys mahdollistaa myös julkisesti rahoitettujen henkilökuljetusten kustannusten kasvun hillitsemisen palvelujen lisätarjonnan kautta, mikäli valtion ja kuntien vastuulla olevat lakisäätöiset kuljetukset suunnitellaan ja yhdistellään suurempina kokonaisuuksina ja kilpailutetaan asianmukaisesti syrjimättä ketään palvelujen tarjoajaa.

Toki on vielä ratkaistavana ongelmia ennen kuin hallituksen esitys voidaan antaa. Keskeiset ongelmat liittyvät mm. taksien autoverotukseen, taksi- ja tavaraliikenteestä saatuun tuloon ja sen verotukseen sekä harmaan talouden torjuntaan, joita käsitellään myöhemmin verotusta koskevassa osassa.

Esityksestä odotettava hallinnollisen työtaakan pienentyminen on myönteistä, mutta ennen kaikkea sääntelyn vähentämien ja yksinkertaistumisen edesauttavat yritystoimintaa ja tulojen hankkimista aiempaa enemmän ja laajemmin.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan olennaisia muutoksia taksijärjestelmään. Nykyinen taksiliikennelaki (217/2007) kumottaisiin ja takseja koskeva sääntely otettaisiin uuteen liikennekaareen. Lupakiintiö-, asemapaikka- ja enimmäishintasääntelystä sekä ajovelvoitteesta ehdotetaan luovuttavan. Taksien hintasääntelystä luopumisella ei ole sellaisia merkittäviä kielteisiä vaikutuksia, jonka takia järjestelmä pitäisi säilyttää. Asiaan liittyy kuitenkin huoli julkisen sektorin kuljetuksista siinä tapauksessa, että tarjonta ei jostain syystä sopeutuisikaan kysyntään. Tätä puolta on syytä vielä arvioida ja kustannuskehitystä aikanaan seurata ja antaa informaatioita markkinoille, jotta tarjonta ennen pitkää sopeutuisi markkinaehtoisesti.

Vaikka taksialan sääntelyä ehdotetaan kevennettävän merkittävästi, jätettäisiin kuitenkin osa sääntelystä edelleen, mutta selkeytettynä voimaan, jotta välttyttäisiin niiltä ongelmilta, joita muissa maissa on taksimarkkinoiden vapautuksen yhteydessä havaittu ja siten myöhemmin säädetty uudelleen. Taksiautoilijoita on Suomessa noin 9 500 ja takseja 10 000. Liikennesektorin uudistamisella ja kilpailun vapauttamisella saattaa olla suuri vaikutus alan palvelukysyntään ja siten kasvuedellytyksiin.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota ehdotukseen, jolla säädettäisiin toimijoiden tietojärjestelmien rajapintojen avaamisesta. Taustaineistossa todetaan, että tällä uudistuksella on jonkin verran yritysten ja toimijoiden kustannuksiin liittyviä vaikutuksia. Valtiovarainministeriö katsoo, että lain perusteluissa tulisi tarkemmin arvioida ennen lopullisia

linjauksia näiden investointikustannusten suuruusluokkaa ja ratkaisuvaihtoehtoja, jotta kustannukset eivät olisi esteenä pienille yrityksille ja markkinoiden kehittymiselle.

Lippu- ja maksujärjestelmien yhteen toimivuuden tavoittelu olisi jo kansainvälisestikin täysin uutta lainsäädäntöä. Tähän saakka tarvittavaa yhteistyötä ei ole syntynyt ja tämä perustelee uudenlaisen yhdistelmäpalvelujen tarjoamiskonseptin sisällyttämistä lakiluonnokseen. On silti mahdollista, että yritysten vapaaehtoinen yhteistyö saattaisi tulevaisuudessa tuottaa vastaavan palvelun. Jatkovalmistelussa on selvitettävä, mitä yhdistämisspalvelun tarjoajalle kohdistuva velvoite avata matkustusoikeuden todentamista koskeva rajapinta käytännössä merkitsisi. Lisäksi matkojen maksaminen ja maksujen clearing jäävät toistaiseksi lakiluonnoksessa epäselväksi, joten näiltä osin esitystä on jatkovalmisteltava.

Kotitalouksien menoista liikenne muodostaa toiseksi suurimman menoerän asumisen jälkeen. Liikennemenosta noin 80 % tulee oman auton hankinnasta ja käyttökuluista, kuitenkin oman auton käyttöaste on vain noin 5 %. Lisäksi henkilökilometreistä noin 84 % tehdään yksityisautoilta. Ottaen tämä huomioon, esityksen potentiaaliset hyödyt ovat suuret. Se voisi tuoda lisää liikkumismahdollisuuksia ja vähentää samalla tarvetta yksityisautoiluun ja toisen auton hankkimiseen. Lisäksi julkisen liikenteen hinnat voivat alentua suosituilla reiteillä. Taksipalveluiden tarjonnan kasvu lisää kilpailua ja syrjäseuduilla ei-ammattimainen kuljetustarjonta voisi monipuolistaa vaihtoehtoja.

Vaikutukset kuntien talouteen ja toimintaan

Esityksen yksityiskohtaisia vaikutuksia kuntatalouteen on vaikea ennakoita, koska kyse on mahdollistavasta lainsäädännöstä. Toimivilla liikennepalveluilla on elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja kuntien elinvoimaa tukeva vaikutus ja siten merkittävä vaikutus myös kuntatalouteen. Positiivisia kuntatalousvaikutuksia arvioidaan seuraavan erityisesti henkilö- ja tavarakuljetusten tehostamisesta. Negatiivisena vaikutuksena on arvioitu, että lakimuutos saattaisi lisätä julkisen tuen tarvetta kaupunkiliikenteessä erityisesti keskisuurilla ja suurilla kaupunkiseuduilla PSA-suojan poistumisen jälkeen. Negatiivisia vaikutuksia kuntien talouteen saattaa syntyä myös, mikäli liikennepalvelujen saatavuus heikkenee ja hinnat nousevat harvaan asutuilla alueilla. Jatkovalmistelussa olisi tarpeen selvittää ja osoittaa, että esitys tuottaisi hyötyjä – vaarantamatta julkisen liikenteen palveluverkon yhtenäisyyttä – myös suurimmissa kaupungeissa.

Liikennekaaren kuntataloustalousvaikutukset riippuvat pitkälti siitä kuinka mahdollistavaa lainsäädäntöä hyödynnetään eri viranomaisissa, alan markkinoiden kehityksessä ja siitä kuinka digitalisaatioon perustuvia uusia liiketoimintamalleja kehitetään ja hyödynnetään. Koska luonnoksella

voi olla huomattaviakin kuntatalousvaikutuksia, valtiovarainministeriö ehdottaa, että lainsäädännön toimeenpanoon tulisi kytkeä erillinen vaikutusarviointi kuntatalousvaikutusten toteutumisesta. Seurantaan ja toimeenpanoon liittyvä vaikutusarviointi tulisi tehdä yhteistyössä kuntakentän kanssa. Kuntatalousvaikutusten arvioinnin ja seurannan yhteydessä tulisi myös arvioida tarkemmin rajapintojen avaamisen vaikutuksia kuntien tietohallintokustannuksiin.

Luonnoksella hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi liikennekaareksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi on kunnille vaikutuksia, joten esitys tulee käsitellä kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa kuntalain (410/2015) 11§:n mukaisesti.

Hallitus linjasi 5. huhtikuuta 2016 maakunnille siirrettävistä tehtävistä, esimerkiksi ELY:n joukkoliikennetehtävät. Näin ollen esitystä tulee uudelleen tarkastella näiltä osin sekä ottaa huomioon maakuntauudistuksen vaikutukset.

Vaikutukset pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevaan yhteistoimintaan

Lausunnolla olevasta luonnoksesta ei ilmene, mitkä vaikutukset esityksellä on pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta (829/2009) annettuun lakiin ja erityisesti mitkä vaikutukset esityksellä on HSL:n toimintaan. Valtiovarainministeriö katsoo, että esityksessä pitäisi selkeämmin todeta esityksen vaikutukset HSL:n toimintaan esimerkiksi lippu- ja maksujärjestelmien yhteentoimivuuteen.

Vaikutukset verotukseen:

Taksisääntelyn uudistamisen vaikutus taksien autoverotukseen

Esitysluonnoksen mukaan ammattimainen taksiliikenne jäisi luvanvaraiseksi, mutta autokohtainen taksilupa muutettaisiin toimijakohtaiseksi taksiliikenneluvaksi ja sen saamisedellytyksiä kevennettäisiin. Taksiliikennettä saisi harjoittaa myös henkilöliikenneluvan haltija. Taksinkuljettajalta vaadittavasta ajoluvasta ja tähän liittyvistä koulutusvaatimuksista luovutettaisiin. Muutokset helpottaisivat huomattavasti alalle tuloa sekä alen-taisivat taksien kustannuksia.

Taksien nykyisin saamasta verotuesta säädetään autoverolaissa. Lain 28 §:n (1073/2014) mukaan autoveroa alennetaan enintään 4 800 eurolla autosta, joka Suomessa ensi kertaa rekisteröitäessä merkitään käytettäväksi taksiliikennelaissa tarkoitettuun tilausliikenteeseen ja jota sen omistaja pääasiallisesti käyttää tällaiseen liikenteeseen. Alennus on enintään 15 000 euroa, jos taksi on esteetön tai se on varustettu koulukuljetuskäyttöön hyväksytyillä lisäturvavöillä ja taksissa on kuljettajan istuimen lisäksi vä-

hintään seitsemän istuinpaikkaa. Invataksi, eli vähintään kahden pyörätuolipaikan tilataksi, on vapautettu autoverosta kokonaan lain 21 §:n perusteella. Autoverolain 29 §:n mukaan veron alennus voidaan myöntää kutakin taksiliikennelupaa kohden vain yhdelle autolle samanaikaisesti.

Esteettömien tila- ja koulukuljetustaksien autoverotuki oli vuonna 2015 yhteensä noin 1,6 miljoonaa euroa, invataksien noin 8,7 miljoonaa euroa ja muiden taksien noin 10,5 miljoonaa euroa.

Taksien nykyinen verotuki liittyy olennaisesti taksiliikennelain säännöksiin. Verotuen kannalta keskeistä on erityisesti taksien lupajärjestelmä, jonka mukaiset lupakiintiöt rajoittavat mahdollisuutta verotuen saamiseen. Taksilupien rajattu määrä on myös kohdistanut verotuen tehokkaasti yksinomaan taksikäytössä oleviin autoihin.

Taksilupien määräsääntelystä luopuminen tarkoittaisi sitä, että luvat myönnettäisiin kaikille vaatimukset täyttävälle hakijoille. Ylivoimaisesti suurin osa kaikista autoilijoista täyttäisi sekä taksiluvan saamiselle asetetut edellytykset, että taksinkuljettajaa koskevat vaatimukset. Myös yritykset täyttäisivät yleisesti taksiluvan saamisen edellytykset. Käytännössä taksilupia haettaisiin merkittävästi nykyistä enemmän. Esitysluonnoksessa ei ole tältä osin arvioitu taksilupien määrällistä muutosta, eikä tästä johtuvaa verotuen kasvua.

Mahdollisuus auton hankinnan 4 800 euron verotukeen todennäköisesti myös lisäisi huomattavasti taksilupien hakemuksia siltäkin osin, kun luvan hakijoiden tosiasiallisena tarkoituksena ei olisi harjoittaa taksiliikennettä tai toimintaa harjoitettaisiin vain pienimuotoisesti. Autoverolaki sinänsä edellyttää, että taksia, joka saa veroedun, myös käytetään pääasiallisesti taksiliikenteeseen. Kyse on kuitenkin edellytyksestä, jota voidaan valvoa vain jälkikäteen ja valvonta vaatisi huomattavia resursseja. Samalla muut taksien sääntelyyn ehdotetut väljennykset myös vaikeuttaisivat tämän edellytyksen jälkikäteistä valvontaa. Esimerkiksi ajolupiin kohdistuva poliisivalvonta lakkaisi.

Liikennekaariesityksen valmistelussa ei ole käytännössä otettu huomioon ehdotettavien muutosten liittymää verotukeen ja tästä valtionaloudelle aiheutuvia vaikutuksia. Taksien veroedun ei voi nykyisinkään katsoa kaikilta osin täyttävän hyvän yritystuen tunnusmerkkejä, kuten relevanttia tavoitetta, oikeaa kohdistumista, tuen vaikuttavuutta, kustannustehokkuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja vähäistä hallinnollista rasitusta sekä määräaikaisuutta ja harkinnanvaraisuutta. Vapaan hinnoittelun ja kilpailun tilanteessa taksien hankinnan tuen vaikuttavuus, tarkoituksenmukaisuus ja kohdentuvuus heikkenisivät edelleen. Vapaan kilpailun tilanteessa tietyn elinkeinon tukeminen ei ole lähtökohtaisesti perusteltua. Ehdotettu taksialan sääntelyn keventäminen tarkoittaisi samalla nykyisen verotuen huomattavaa laajenemista. Myös verotukeen kohdistuvat väärinkäytösriskit kasvaisivat. Suorien valtionaloudellisten vaikutusten lisäksi taksisään-

telyyn ehdotetut muutokset edellyttäisivät lisäresursseja tukikäsitelyyn ja valvontaan.

Taksialan merkittävää uudistusta ei voida toteuttaa ilman, että se soviteetaan yhteen muun lainsäädännön kanssa. Verovaikutukset ovat olennainen osa taksisääntelyn uudistamista ja siten ne tulee käsitellä samassa lainsäädäntökokonaisuudessa. Valtiovarainministeriö katsoo, että uudistuksen valmistelua tulee tältä osin jatkaa ennen hallituksen esityksen antamista. Ensisijaisena vaihtoehtona tulee tällöin olla se, että esitykseen sisällytetään taksien 4 800 euron autoverotuen poistaminen.

Esteettömien taksien ja invataksien kohdalla verotuen nopea kasvu tai väärinkäytösten riski ei olisi yhtä todennäköistä, sillä esteettömyysvarustelu on suhteellisen kallis ja näiden autojen hankinta- ja käyttökustannukset poikkeavat olennaisesti henkilöautoista. Lisäksi kohdennettu verotuki voi olla jatkossakin tarpeellinen erityisryhmien liikkumismahdollisuuksien turvaamiseksi. Taksiliikennelain kumoamisesta aiheuttavat välittömät muutostarpeet autoverolakiin tulisi kuitenkin ottaa myös tältä osin huomioon liikennekaariesityksessä.

Pienten henkilöautotaksien verotuen poistuminen ei myöskään aiheuttaisi kilpailun vääristymiä suhteessa linja-autoihin, johtuen linja-autojen huomattavasti korkeammista hankinta- ja käyttökustannuksista.

Vaikutukset tuloverotukseen ja harmaan talouden torjuntaan

Ehdotus taksisääntelyn uudistamiseksi

Esitysluonnos liikennekaareksi mahdollistaisi luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille taksi- ja tavaraliikenteen harjoittamisen ilman mitään lupia tai viranomaisilmoituksia. Ainoana rajoittavana tekijänä olisi, että toiminnan liikevaihto ei saisi ylittää 10 000 euroa 12 kuukauden aikana. Mikäli ko. raja ei ylity, pidettäisiin toimintaa pienimuotoisena ja eiammattimaisena. Esitysluonnoksessa todetaan lisäksi, että toiminnasta saatu tulo olisi veronalaista ansiotuloa.

Kuljetuspalveluiden välitystoiminnan osalta säädettäisiin välityspalvelujen tarjoajalle selvitysvelvollisuus, jonka mukaan välityspalvelun tarjoajan on varmistettava, että kuljetuksesta vastaavalla kuljetustoiminnan harjoittajalla on liikennelupa tai etteivät sen välittämistä kuljetuksista kuljetustoiminnan harjoittajalle suoritettavat korvaukset 12 kuukauden aikana kokonaisuudessaan ylitä 10 000 euroa.

Liikennekaaren määräysten noudattamisen valvonta kuuluisi Liikenteen turvallisuusvirastolle.

Elinkeinotoiminnan tunnusmerkit ja kuljetuspalvelun verotus

Oikeus- ja verotuskäytännön perusteella elinkeinotoiminnan yleisinä tunnusmerkkeinä pidetään muun muassa voiton tavoittelua, toiminnan itsenäisyyttä, laajuutta, suunnitelmallisuutta ja jatkuvuutta sekä toiminnan taloudellista riskiä. Toimintaa arvioidaan tunnusmerkkien täyttymisen perusteella kokonaisuutena. Jos henkilö- tai tavarakuljetustoiminta säädetään mahdolliseksi myös ei-ammattimaisille toimijoille, tulee tällaista toimintaa harjoittavan luonnollisen tai oikeushenkilön verotuksessa arvioidavaksi, onko toiminta elinkeinotoimintaa vai muuta toimintaa. Arviointi tehdään verotuksen näkökulmasta elinkeinotoiminnan yleisten tunnusmerkkien perusteella, ei sen mukaan, pidetäänkö toimintaa liikennekaaren mukaan ammattimaisena vai ei-ammattimaisena. Luonnollisella henkilöllä elinkeinotulo jaetaan verotettavaksi ansio- ja pääomatulona, ja oikeushenkilöillä elinkeinotulo verotetaan kyseistä oikeushenkilömuotoa koskevien säännösten mukaan elinkeinotoiminnan tulolähteessä. Jos kuljetuspalvelun harjoittamista ei pidetä elinkeinotoimintana, saatu tulo on luonnollisen henkilön ansiotuloa, ja oikeushenkilöllä tulo kuuluu muun toiminnan tulolähteeseen. Siten oikeushenkilöllä, joka harjoittaa sekä elinkeinotoimintaa, että muuta toimintaa, on kaksi eri tulolähdettä, joiden tulokset lasketaan erikseen. Oikeushenkilön tulo ei milloinkaan voi olla oikeushenkilön omaa ansiotuloa.

Ei-ammattimaisesti kuljetustoimintaa harjoittavien luonnollisten henkilöiden saamat korvaukset olisivat edellä kuvatulla tavalla joko elinkeinotoiminnan tuloa tai ansiotuloa. Henkilökuljetuspalvelusta maksettu vastike on ennakoperinnässä ennakoperintälain (1118/1996) 25 §:ssä tarkoitettua työkorvausta, josta on lähtökohtaisesti toimitettava ennakonpidätys. Kuten esitysluonnoksessakin todetaan, luonnollinen henkilö ei ole velvollinen toimittamaan ennakonpidätystä, jos samalle henkilökuljetuspalvelun harjoittajalle maksettu vastike ei ylitä 1 500 euroa vuodessa eikä vastike liity maksajan elinkeino- tai muuhun tulonhankkimistoimintaan. Käytännössä siis ei-ammattimaisesta henkilökuljetustoiminnasta maksetusta vastikkeesta ei juuri koskaan tarvitsisi toimittaa ennakonpidätystä tai muutoinkaan ilmoittaa maksamia suorituksia Verohallinnolle. Kuljetustoiminnan harjoittamisesta saatujen tulojen ilmoittaminen jäisi siten käytännössä kokonaan toiminnan harjoittajan itsensä vastuulle.

Vaikutukset taksiliikenteeseen ja sen valvontaan

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan taksiliikenteen harjoittaminen olisi matalan alalletulokynnyksen toimiala, jollei taksiliikenteen harjoittaminen edellyttäisi taksiliikennelupaa. Ei-ammattimaisen kuljetuspalvelun suorittaminen on esitysluonnoksen mukaan mahdollista kenelle tahansa luonnolliselle henkilölle, jolla on ajokortti. Näin ollen potentiaalisia sivutoimisia taksinkuljettajia on lähtökohtaisesti yhtä paljon kuin henkilöitä, joilla on henkilöauton kuljettamiseen oikeuttava ajokortti Suomessa. Uudistus johtaisi todennäköisesti taksiliikenteen harjoittajien lukumäärän voimakkaaseen kasvuun.

Koska ei-ammattimaisten kuljetuspalvelujen tarjoaminen on mahdollista myös oikeushenkilöille, ovat myös oikeushenkilömuotoiset yritykset potentiaalisia ei-ammattimaisten kuljetuspalvelujen tarjoajia. Esityksen mukaan näyttäisi myös mahdolliselta, että luonnollinen henkilö tarjoaa ei-ammattimaista kuljetuspalvelua 10 000 euron liikevaihtoon saakka sekä yksityishenkilönä että yrityksen/yritysten puitteissa, jolloin hän voisi käytännössä toimia kuten ammattimainen kuljettaja, vaikka sitä koskevat säännökset eivät häntä koskisi. Esitysluonnoksesta jää epäselväksi, miten ehdotetun 10 000 euron ammattimaisen ja ei-ammattimaisen toiminnan välisen rajan ylittymistä todellisuudessa valvottaisiin.

Ei-ammattimaisten kuljetuspalvelujen tarjoamisen mahdollistaminen esitysluonnoksen mukaisesti johtaisi oletettavasti myös digitaalisten palvelualustojen kautta välitettävien kuljetuspalvelujen tarjoajien huomattavaan kasvuun. Kuljetuspalvelun välittäjän selvitysvelvollisuus koskisi ilmeisesti esimerkiksi älypuhelinsovelluksen kautta välitettäviä kuljetuspalveluita. Tällaista toimintaa harjoittaa jo tälläkin hetkellä useita globaalisti toimivia yrityksiä. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan näiden yritysten välitystoiminta tapahtuu käytännössä siten, että kuljetuspalvelun tilaavan asiakkaan pyyntö välitetään kuljetuspalvelun toteuttavalle henkilölle ulkomaisen yhtiön omistuksessa olevan älypuhelinsovelluksen ja ulkomaisen servereiden kautta. Kuljetuspalvelun välittäjänä toimii siten hyvin usein ulkomainen yritys, jolla ei ole Suomessa mitään toimintaa. Lisäksi on mahdollista, että kuljetuspalvelusta maksettavan korvauksen kuljetuspalvelun suorittajalle maksaa eri ulkomainen yhtiö, kuin minkä juridisessa omistuksessa oikeudet älypuhelinsovelluksen hyödyntämiseen ovat. Käytännössä siis kuljetuspalvelun välittäjä ja maksun tilittäjä saattavat olla eri yhtiöitä. Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, koskisiko välittäjälle asetettu selvitysvelvollisuus myös näitä tilanteita. Joka tapauksessa ulkomaisten välittäjien toiminnan valvonta saattaa valtiovarainministeriön käsityksen mukaan osoittautua vaikeaksi.

Vaikka yksi välittäjä huolehtisikin oman selvitysvelvollisuutensa nojalla siitä, että ei-ammattimaisesti toimivan henkilön kohdalla 10 000 euron raja ei ylity, voi sama henkilö kuitenkin samaan aikaan ottaa vastaan kuljetuspalvelutilauksia muilta välittäjiltä. Vaikka Liikenteen turvallisuusviraston valvonnassa tulisikin ilmi, että henkilö on ottanut vastaan tilauksia usean välittäjän kautta, jää esitysluonnoksen valossa epäselväksi, mitä asialle voitaisiin tehdä, koska ei-ammattimainen toiminta ei edellytä mitään lupaa. Siten ei esimerkiksi ole mahdollista peruuttaa tällaisen toimijan toimilupaa, eivätkä liikennekaariluonnoksen seuraamussäännökset muutoinkaan näyttäisi kovin hyvin soveltuvan ei-ammattimaiseen toiminnanharjoittajaan.

Harmaan talouden torjunta

Pääministeri Sipilän hallituksen hallitusohjelmaan sisältyy kirjaus, jonka mukaan hallitus pyrkii torjumaan harmaata taloutta aktiivisesti. Tuoreeltaan hallitus on hyväksynyt harmaan talouden torjunnan strategian, jonka

mukaan harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan tavoitteita ovat mm. yritysten välisen terveen kilpailun edistäminen sekä harmaan talouden ja talousrikollisuuden ennalta estäminen.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan ehdotettu liikennekaaren sääntely on ongelmallinen harmaan talouden torjunnan näkökulmasta, koska siinä suljettaisiin ei-ammattimainen tavara-, henkilö- ja taksiliikenne-toiminta kokonaan pois viranomaisrekistereihin perustuvasta valvonnasta. Jo nykyisen tiukan sääntelyn aikana Verohallinto on ottanut taksialan tehostettuun valvontaan (Verohallinnon tiedote 14.3.2016), koska se on havainnut alalla esiintyvän harmaata taloutta. On oletettavaa, että jo pelkkä taksilupien määräkiintiöistä luopuminen johtaisi taksiliikenteen harjoittajien määrän selvään kasvuun ja vaikuttaisi harmaan talouden torjunnan vaatimiin resursseihin. Jos taksiliikenteen ei-ammattimainen harjoittaminen mahdollistetaan käytännössä kaikille henkilöauton ajo-oikeuden haltijoille esitysluonnoksen mukaisesti, saattaa tämä lisätä olennaisesti kuljetusalalla esiintyvän harmaan talouden määrää.

Koska ei-ammattimaisen kuljetustoiminnan harjoittaminen ei edellyttäisi mitään lupaa tai rekisteröintiä, ei viranomaisilla olisi mahdollisuutta saada mistään tietoa, ketkä kaikki henkilöt mahdollisesti ovat harjoittaneet mainittua toimintaa. Valvontatoimenpiteet tulisi siten kohdistaa kaikkiin ajokortin haltijoihin, mikä ei käytännössä ole mahdollista näiden suuren määrän vuoksi. Lisäksi joissain tilanteissa on mahdollista, että ulkomailla asuvan henkilön Suomessa harjoitetusta kuljetustoiminnasta saamat tulot tulisi verottaa Suomessa.

Periaatteessa kuljetuspalveluiden välitystä harjoittavat toimijat voitaisiin tietyissä tilanteissa velvoittaa ilmoittamaan Verohallinnolle Suomessa kuljetustoimintaa harjoittaville luonnollisille henkilöille maksamansa suoritukset vuosittain. Verovalvontaa ei kuitenkaan voida jättää yksinomaan tällaisen ilmoittamisvelvollisuuden varaan, koska välittäjät ovat usein ulkomaisia yrityksiä, joiden ilmoitusvelvollisuuden valvonta saattaa käytännössä osoittautua haasteelliseksi. Tämä ei myöskään ratkaise asiaa niiden kuljetustoiminnan harjoittajien osalta, jotka eivät toimi minkään välityspalvelun kautta.

Kuljetusala ei luonteensa vuoksi edellytä kiinteää liikepaikkaa. Harmaan talouden valvonnan näkökulmasta ei-ammattimaista kuljetustoimintaa harjoittavien luonnollisten henkilöiden valvonta muodostuu käytännössä erittäin haastavaksi, jos ei-ammattimainen kuljetustoiminta mahdollistetaan esitysluonnoksessa kuvatulla tavalla.

Harmaan talouden torjunnan edellyttämät muutostarpeet

Jotta ei-ammattimaisiin kuljetustoiminnan harjoittajiin voitaisiin kohdistaa tehokasta harmaan talouden valvontaa, valtiovarainministeriö pitää välttämättömänä, että ei-ammattimainen kuljetustoiminta edellyttäisi re-

kisteröitymistä tällaista toimintaa harjoittavien julkiseen rekisteriin. Toiminnan harjoittajien rekisteröinti helpottaisi harmaan talouden torjuntaa kuljetusalalla, sekä mahdollistaisi toiminnan valvonnan myös muille viranomaisille. Julkinen rekisteri palvelisi myös ei-ammattimaisia kuljetuspalveluja käyttäviä asiakkaita, koska he voisivat tarkistaa käyttämänsä palvelun tarjoajan kuulumisen asianmukaiseen rekisteriin.

Sääntelyyn olisi perusteltua lisätä myös rekisteröitymistä ja rekisterimerkinnän säilyttämistä edellyttävä velvoite hoitaa veroihin, eläke-, työttömyys- ja tapaturmavakuutusmaksuihin liittyvät rekisteröitymis-, ilmoitus- ja maksuvelvollisuutensa. Edellytys olisi harkinnanvarainen siten, että rekisteröintejä hoitava viranomainen voisi harkita laiminlyönnin merkityksen mahdollisen rekisteröintimerkinnän kannalta. Valvonnan tueksi voitaisiin hyödyntää Harmaan talouden selvitysyksikön velvoitteidenhoitoselvityspalvelua.

Vaikutukset arvonnisäverotukseen

Arvonnisäverolain (1501/1993) 114 §:n mukaan vähennystä ei saa tehdä, kun hankinta koskee henkilöautoja sekä niihin tai niiden käyttöön liittyviä tavaroita ja palveluja. Vähennysoikeuden rajoitus ei koske ajoneuvoa, joka on hankittu käytettäväksi ammattimaiseen henkilökuljetukseen, eikä henkilöautoa, joka on hankittu yksinomaan vähennykseen oikeuttavaan käyttöön.

Hallituksen esityksen (HE 88/1993) mukaan henkilöautojen vähennysoikeutta on rajoitettu hallinnollisista ja valvonnallisista syistä yksityiskäytön ja liiketoiminnan käytön välisen rajanvedon helpottamiseksi. Henkilöautot, kaksikäyttöautot mukaan lukien, ovat tavaroita, joita tyypillisesti käytetään myös yksityistarkoituksiin. Vähennysrajoituksen tarkoituksena on selkeyttää verokohtelu tilanteissa, joissa vähennyskelpoisen liikekäytön osuus on hankalasti selvitettävissä ja joihin sisältyy perusteettoman veroedun tavoittelemisen riski.

Arvonnisäverotuksen näkökulmasta ammattimaisen ja ei-ammattimaisen henkilöiden kuljettamisen välinen selkeä raja on tarpeen, koska se varmistaisi sen, että ei-ammattimaiseen toimintaan hankituista ajoneuvoista sekä niihin tai niiden käyttöön liittyvistä tavaroista ja palveluista suoritettavaa veroa ei saisi vähentää. Ehdotettu raja helpottaisi verovalvontaa ja estäisi sen, että ei-ammattimaisen toiminnan harjoittajat eivät hakeutuisi arvonnisäverovelvollisiksi vain saadakseen vähennysoikeuden.

Soveltamisalasäännöksen täsmentäminen

Esityksen jatkovalmistelussa on syytä kiinnittää huomiota liikennekaaren I osan 1 luvun 2 §:ksi ehdotettuun soveltamisalasäännökseen, joka rajaisi

lain ulkopuolelle pienimuotoisen kuljetustoiminnan, josta saatava korvaus ei ylittäisi 10 000 euroa edellisen 12 kuukauden ajanjaksolta.

Soveltamisaläännös on erittäin keskeinen ehdotetun lainsäädännön kannalta, mutta säännöksen sanamuoto on kuitenkin hyvin tulkinnanvarainen ja todennäköisesti myös osittain tarkoituksensa vastainen. Ilmeisesti rajauksen ei ole ajateltu koskevan uusia kuljetusluvanhakijoita, sillä näiden kohdalla edeltävän 12 kuukauden aikana kuljetustoiminnasta saatujen korvausten tarkastelu ei ole merkityksellistä. Esitysluonnoksessa ei myöskään ole otettu kantaa siihen, olisiko toiminnan laajuuden jääminen alle 10 000 euroon myöhempinä vuosina luvan peruuttamisen edellytys. Toisaalta ehdotettu säännös esimerkiksi mahdollistaisi laajamittaisen henkilö- tai tavaraliikenteen harjoittamisen ilman mitään lupaa, jos liiketoiminta siirrettäisiin uuden yrityksen nimiin vuosittain. Säännös tässä muodossa lähinnä edistäisi erilaisia harmaan talouden ilmiöitä kuljetusalalla.

Ammattimaisen kuljetustoiminnan erottaminen ei-ammattimaisesta toiminnasta on sinänsä tarpeellista. Säännöksen sanamuotoa tulee kuitenkin täsmentää ja selkeyttää siten, että siinä otetaan huomioon myös uudet yrittäjät sekä tilanteet, joissa kuljetustoiminnasta saatujen korvausten määrä jää joiltain vuosilta alle määritellyn rajan.

Yhteenvedo veroasioista

Ei-ammattimaisen toiminnan laajamittainen vapauttaminen ilman vaatimusta tällaista toimintaa harjoittavien henkilöiden etukäteisestä rekisteröitymisestä julkiseen rekisteriin lisää valtiovarainministeriön arvion mukaan merkittävästi harmaan talouden esiintymistä kuljetusalalla ja vaikeuttaa olennaisesti sen torjuntaa. Esitysluonnoksen mukainen ammattimaisen taksiliikenteen lupasääntelyn olennainen vapauttaminen ja lupakiintiöistä luopuminen lisääisi taksien autoverotukeen oikeutettujen määrää niin olennaisesti, että väärinkäytösten ja verotuen määrän merkittävän kasvun estämiseksi taksien autoverotuki tulisi poistaa muiden kuin esteettömien taksien ja invataksien osalta kokonaan samassa yhteydessä. Ammattimaisen henkilökuljetuksen määritelmä tulee olla selkeä ja yksiselitteinen, jotta arvonnlisäverovähennysoikeus syntyy vain niille toimijoille, jotka aidosti harjoittavat ammattimaista henkilökuljetusta. Jos rajana pidetään esitysluonnoksen mukaisesti tilikauden liikevaihtoa, ehdotettu 10 000 euron raja on perusteltu.

Lopuksi:

Valtiovarainministeriö katsoo, että liikennekaariesityksen ensimmäinen osa on pääpiirteissään kannatettava esitys, edellä ehdotettujen mm. verotusta koskevien muutosehdotusten ja korjausten tekemisen jälkeen. Esityksellä osaltaan toteutetaan hallitusohjelman kärkihanketta digitaalisen kasvuympäristön rakentamiseksi. Tällöin luodaan mahdollisuudet uudella palveluliiketoiminnalle ja sitä kautta uusien työpaikkojen synty-

miselle. Myös julkisesti rahoitetuissa henkilökuljetuksissa on mahdollisuus säästöihin lisääntyvän palvelujen tarjonnan ja kuljetusten yhdistelyn kautta. Näin ollen sääntelyn purkaminen ja liikennesektorin avaaminen kilpailulle on perusteltua säästöjen ja talouskasvun aikaansaamiseksi.

Valtiosihteeri, kansliapäällikkönä



Martti Hetemäki

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö



Hannu Mäkinen

Liitteet: Verohallinnon lausunto
Esitysluonnoksen tekstiä koskevat muutosehdotukset

Tiedoksi: Kansantalousosasto
Kunta- ja aluehallinto-osasto
Vero-osasto