



Valtion tilintarkastajat

## VASTAUS VALTION TILINTARKASTAJIEN SELVITYSPYYNTÖÖN KOSKIEN HARMAAN TYÖVOIMAN KÄYTÖN VÄHENTÄMISTÄ

Suomen toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI, Asuntokiinteistö ja –rakennuttajaliitto ASRA ja Suomen Kiinteistöliitto kiittävät mahdollisuudesta antaa vastauksensa harmaan työvoiman käytön vähentämistä koskeviin kysymyksiinne. Allekirjoittaneet järjestöt edustavat laajasti kiinteistöalaa ja rakennuttajia, sillä jäsenkuntaamme kuuluvat kaikki merkittävimmät yksityisen ja julkisen sektorin asunto- ja toimitilakiinteistöjen omistajat, sijoittajat ja rakennuttajat sekä asunto-osakeyhtiöt.

Koska jäsenistömme edustaa rakennuttajatahoja, kommentoimme lausunnossamme lähinnä niitä kokonaisuuksia, jotka liittyvät rakennuttajan toimintaan. Voimme kuitenkin yleisesti todeta, että terve ja toimiva kilpailuympäristö on myös rakennuttajille tärkeä. Tämän vuoksi esitämme yleisiä näkemyksiä myös sellaisiin kohtiin, joihin meillä ei ole olemassa varsinaisia ratkaisusuosituksia. Rakennuttajat haluavat myös omalta osaltaan edistää rakennusalan harmaan talouden torjuntaa.

Yritysten rekisteröinti

Emme voi ottaa kantaa ulkomaisten yritysten rekisteröintimenettelyyn, koska emme tunne menettelyä riittävän tarkasti. Pidämme kuitenkin tärkeänä, että yritysten olisi mahdollista rekisteröityä mahdollisimman joustavalla menettelyllä Suomessa. Näin yritysten tiedot olisivat saatavissa ja tarpeen mukaan tarkistettavissa helpommin.

Työlupakäytäntö

Koska jäsenistömme ei ole rakennusurakoissa työnantajana, ei jäsenillemme ole ollut ongelmia työlupien suhteen. Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, että työlupien käsittelyn tulee olla riittävän ripeää ja joustavaa,

ettei työlupaprosessi itsessään vaikeuta ammattitaitoisen työvoiman käyttämistä.

#### Maallikkotilintarkastus

Näkemyksemme mukaan ulkopuolinen valvonta, tapahtuu se ammattimaisten tilintarkastajien, ”maallikkotilintarkastajien” tai muiden tahojen toimesta, vähentää mahdollisuutta väärinkäytöksiin yritystoiminnassa.

#### Vuokratyövoima

Vaikka jäsenistömme ei olekaan työnantaja-asemassa, voidaan yleisenä kommenttina todeta, että vuokratyövoiman käytössä on ongelmia, joita ei samassa laajuudessa ole suorassa työsuhteessa. Yhtenä esimerkkinä voidaan mainita työhön perehdyttäminen, joka voi jäädä heikommaksi silloin kun työvoima ei ole suoraan työnantajan palveluksessa. Tämä puolestaan voi lisätä ongelmia mm. työturvallisuuden kannalta.

Työvoiman vapaata liikkuvuutta rajoittava siirtymäaika ei ole näkemyksemme mukaan pystynyt estämään harmaan työvoiman käyttöä. Joissakin tapauksissa siirtymäaika on mm. vuokratyövoiman käytön lisääntymisen kautta jopa lisännyt riskiä harmaan työvoiman käyttämiseen.

#### Viranomaisten työnjaon toimivuus

Toimijoille asetetut velvoitteet perustuvat valtiovallan asettamiin säännöksiin. Velvoitteiden noudattamisen valvonnan tuleekin kuulua ensisijaisesti ja pääasiallisesti viranomaisille. Valtiovallan tehtävänä on turvata valvoville viranomaisille mahdollisuudet tehokkaaseen toimintaan niin taloudellisten resurssien kuin toimivaltuuksien kautta. Vaikka kiinteistö- ja rakennusalan järjestöt tekevät vapaaehtoisesti työtä harmaan talouden torjumiseksi alalla, tulee tämän toiminnan olla korkeintaan viranomaistoimintaa täydentävää.

On myös huomattava, että kun on kyse ammattimaiseen rikollisuuteen liittyvästä toiminnasta, jossa esim. väärennetään kuitteja, eivät tutkintaa ja valvontaa voi tehdä kuin poliisiviranomaiset. Rakennuttajavalvonnassa saatetaan toki havaita seikkoja, joiden perusteella on syytä epäillä väärinkäytöksiä, mutta niitä ei voida tutkia ilman poliisin apua.

Tehokas viranomaistoiminta edellyttää mielestämme myös säännöllistä yhteistyötä viranomaisten ja alalla toimivien järjestöjen välillä. Lisäksi tulisi varmistaa, että yhteistoiminnassa ovat mukana rakennusalan työntekijä- ja työnantajajärjestöjen lisäksi myös rakennuttajia edustavat tahot. Rakennuttajia edustavat järjestöt on tähän saakka varsin usein unohdettu, jopa sellaisissa ryhmissä, joissa velvoitteita asetetaan vain rakennuttajille. Tällaista menettelyä ei voida pitää hyvän hallintolainkäytön mukaisena.

Viranomaisten keskinäiset toimivaltuudet on lainsäädännössä rajattu vain tiettyihin asioihin. Jotta viranomaisten valvonta olisi toimivaa, on viranomaisten välisen yhteistyön ja –toiminnan kehittäminen tärkeää. Näkemyksemme mukaan mm. viranomaisrekisterien yhteensopivuutta tulee parantaa edelleen ja tiedonsiirron eri rekisterien välillä tulisi olla joustavaa ja automaattista.

Yksi käytännössä havaittu ongelma on ollut tietosuojaa koskevan lainsäädännön asettamat rajoitteet. On luonnollisesti tärkeää, että tietosuoja ja erityisesti yksityisyyden suoja otetaan huomioon. Tietosuojan vääranlainen korostaminen ei kuitenkaan saa olla esteenä tehokkaalle valvonnalle. Näiltä osin tulisikin kehittää tapoja, jotka ottavat huomioon tietosuojakysymykset, mutta mahdollistavat tehokkaan valvonnan. Rakennustyömailla tarkastuksia tekevillä viranomaisilla tulee myös olla valtuudet puuttua riittävällä tavalla sekä työturvallisuuteen että harmaan talouden torjuntaan liittyviin puutteisiin.

## Kulkulupajärjestelmä

### Kulkulupajärjestelmän käyttöönoton toimivuus suurilla rakennustyömailla

Kulkulupajärjestelmä tarkoittaa järjestelmää, jossa keskitetysti myönnetään henkilöille oikeus päästä työmaalle ja pääsyä työmaalle valvotaan joko manuaalisesti tai sähköisesti. Sähköinen valvonta edellyttää suljettua työmaata sähköisine henkilöportteineen ja sen lisäksi portinvartijaa ajoneuvoliikennettä valvomaan. Manuaalista valvontaa on mahdollista tehdä pistokokeilla tarkastamalla, että työmaalla olevat henkilöt on merkitty työmaalle pääsyyn oikeuttavien luetteloon.

Erään keskikokoisen puolentoista vuoden työmaan tarjoushinnat sähköisestä valvontajärjestelmästä vaihtelivat 50000 – 100000 euroon, joka oli suuruusluokaltaan n. yhden prosentin rakennusurakan hinnasta. Pie-

nemmissä työkohteissa järjestelmän suhteellinen kustannus on suurempi, koska järjestelmän perustamiskustannukset ovat työmaan koosta riippumattomia.

Jotta sähköinen valvonta olisi taloudellisesti mielekästä, on työmaiden oltava suuruusluokaltaan lähes Kampin keskuksen tai ydinvoimalan luokkaa. Lisäksi työmaan on oltava rajattavissa aitaamalla tai muuten kulkua estävästi. Useimmat työmaat eivät ole tällä tavoin rajattavissa, eikä mikään rakennustyömaa sen alkuvaiheessa. Kaikilla työmailla aitaaminen ei ole edes perusteltua tai mahdollista. Aitaaminen ei esimerkiksi ole perusteltua, jos työmaa sijaitsee haja-asutusalueella, jossa ei ole muuta toimintaa lähistöllä. Aitaaminen on puolestaan liki mahdotonta kaikissa korjauskohteissa, joissa kiinteistöä on kuitenkin päästävä käyttämään tai joissa aitaukselle ei ole tilaa.

#### Kulkulupajärjestelmän huolehtimisvelvollisuuden toimivuus

Lausuntopyyynnössä on sekoitettu vaatimus kuvallisista henkilötunnisteista kulkulupajärjestelmään. Kulkulupajärjestelmä tarkoittaa järjestelmää, jossa keskitetysti myönnetään henkilöille oikeus päästä tietylle työmaalle ja pääsyä työmaalle valvotaan joko manuaalisesti tai sähköisesti. Pelkkä kuvallinen henkilötunniste ei automaattisesti takaa kulkulupaa työmaalle.

Kulkulupajärjestelmän käyttöön ei ole lainsäädännöllistä velvoitetta, vaan se perustuu puhtaasti urakkasopimuksissa sovittuihin velvoitteisiin. Lainsäädännössä 1.2.2006 asetettu huolehtimisvelvoite koskee kuvallisia henkilötunnisteita.

Mielestämme kuvallisten henkilötunnisteiden huolehtimisvelvollisuus on kohdistettu virheellisesti rakennuttajaan, kun huolehtimisvelvoitteen pitäisi kohdistua päätoteuttajaan ja henkilötunnisteen antamista koskevan velvoitteen kuhunkin työnantajaan. Rakennuttajaan kohdistuvien velvoitteiden tulee olla sellaisia, että rakennuttajilla on myös tosiasiallisesti mahdollisuus huolehtia velvoitteen täyttämisestä.

Jos kuvallisten tunnisteiden vaatimuksella halutaan todellisia vaikutuksia harmaan talouden ehkäisyyn, tulisi mielestämme kuvallisiin tunnisteisiin liittyvän velvoitteen olla katkeamaton koko urakoinnin ketjussa.. Ensimmäisistä urakoitsijoiden tulisi ottaa vastuu siitä, että he huolehtivat työntekijöidensä tunnisteiden käyttämisestä ja sen rikkomisesta tulisi seurata

urakoitsijalle sakkorangaistus. Urakoitsijalla työnantajana on todellinen mahdollisuus puuttua työntekijöidensä toimintaan, mutta tätä mahdollisuutta ei ole rakennuttajalla, joka on korkeintaan sopimussuhteessa urakoitsijaan. Aliurakoitsijoiden osalta rakennuttajalla ei ole edes suoraa sopimussuhdetta työnantajana toimivaan urakoitsijaan.

Rakennuttaja ei voi urakkasopimukseen otettua velvoitetta enempää huolehtia kuvallisten tunnisteiden käytöstä. Rakennustyömaa on päätoteuttajan hallussa ja hänellä on siellä pysyvä henkilöstö vastaavine työjohtajineen. Työnantajien on VNp 426/2004 perusteella annettava tiedot työntekijöistään päätoteuttajalle. Siten päätoteuttaja voi valvoa, että työmaalla käytetään henkilötunneita.

Rakennuttajat ovat aiemminkin asettaneet sopimuksissa päätoteuttajalle (urakoitsijalle) velvollisuuden huolehtia henkilötunneista (ilman kuvaa), mutta tämä ei ole aina käytännössä toiminut. Rakennuttajan ainoa keino saada urakoitsija huolehtimaan veloitteestaan on urakkasopimuksen purku tai purun uhka, mutta tämä on yleensä liian järeä keino, joka aiheuttaisi kohtuuttomia vahinkoja ja johtaisi mahdollisesti syytteesen laittomasta sopimuksen purkamisesta (rikkomus ja seuraamus eivät ole tasapainossa).

Kuten edellä on todettu, kulkulupajärjestelmä tarkoittaa työmaan keskitettyä valvontaa ja siitä voi huolehtia ainoastaan se osapuoli, jonka hallussa rakennustyömaa on. Uudisrakennustyömaa on työn aikana päätoteuttajan hallussa. Päätoteuttajana on pääurakoitsija, jos sellainen on rakennushankkeessa. Korjausrakennuskohteissa saattaa rakennuttaja itsinkin toimia päätoteuttajana.

#### Tietojen saaminen rakennustyömaalla toimivista yrityksistä

Rakennuttajalla on tiedot niistä yrityksistä, joiden kanssa tällä on sopimus. Sopimuskäytäntöön kuuluu, että urakoitsijalla on oikeus teettää töitä alihankintana. Aliurakoitsijoiden käyttö on usein jopa ainoa mahdollisuus, koska tekniikan kehittyessä yritykset erikoistuvat yhä pienempiin erikoisaloihin. Pääurakoitsijan tehtävänä onkin omalla työvoimalla tehtyjen töiden lisäksi erikoisyritysten töiden hankkiminen, yhteensovittaminen ja valvominen.

Rakennuttaja saa nykyisen sopimuskäytännön mukaan tiedot tärkeimmistä aliurakoitsijoista, mutta näiden alihankkijoista vain satunnaisesti.

Sopimusperiaatteiden mukaan urakoitsija vastaa alihankinnoistaan kuten omista töistään.

Vaikka rakennuttajalla olisi tiedot kaikista rakennustyömaalla toimivista yrityksistä, niin se ei takaa henkilötunnisteiden luotettavuutta. Rakennuttajalla ei ole oikeutta yksittäisten henkilöiden tietojen tarkastamiseen. Henkilötiedot ovat ainoastaan henkilön työnantajalla ja velvollisuus tietojen luovuttamiseen ainoastaan päätoteuttajalle. Rakennuttaja ei voi siten valvoa henkilötunnisteiden tai kulkulupien käyttöä henkilökohtaisesti eikä puuttua mahdollisiin ongelmiin.

Mielestämme onkin todennäköistä, että harmaata taloutta ei voida estää nykyisellä henkilötunnisteita koskevalla lainsäädännöllä. Jotta henkilötunnisteiden käytöllä olisi merkitystä, velvoite tulisi kuulua kunkin henkilön työnantajalle ja olla siten sanktioitu, että henkilötunnisteita voitaisiin valvoa viranomaisen toimesta.

SUOMEN TOIMITILA- JA RAKENNUTTAJALIITTO RAKLI ry

Helena Kinnunen  
Vt. toimitusjohtaja

ASUNTOKIINTEISTÖ- JA RAKENNUTTAJALIITTO ASRA ry

Aija Tasa  
toiminnanjohtaja

SUOMEN KIINTEISTÖLIITTO ry

Harri Hiltunen  
toimitusjohtaja