

Valtiovarainministeriö
Vero-osasto

LUONNOS
25.9.2019

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eräiden tulotietojärjestelmää koskevien lakien voimaantulosäännösten muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tulotietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta annetun lain, tulotietojärjestelmästä annetun lain 6 §:n muuttamisesta annetun lain sekä perintö- ja lahjaverolain 28 a §:n muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksiä.

Voimaantulosäännöksiä muutettaisiin siten, että tulorekisterin tietosisällön laajentaminen koskemaan työnantajien ilmoittamien tulotietojen lisäksi eläke- ja etuustuloja siirtyisi vuodesta 2020 vuoteen 2021. Muutoksella tulorekisterin käyttöönoton vaiheistukseen varmistetaan eläke- ja etuustulojen ilmoittamismenettelyn toimivuus ja mahdollistetaan se, että kehittämistyössä voidaan keskittyä vuoden 2019 alusta työnantajien ilmoittamien tietojen ilmoittamiseen ja tulotietojärjestelmän käytettävyyteen liittyvien epäkohtien poistamiseen.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020.

PERUSTELUT

1 Nykytila ja ehdotetut muutokset

1.1 Nykytila ja uudistuksen tarve

Laki tulotietojärjestelmästä (53/2018) tuli voimaan 16 päivänä tammikuuta 2018. Uudistuksen myötä siirryttiin reaaliaikaiseen ja palkanmaksukohtaiseen palkkatietojen ilmoittamiseen ottamalla käyttöön reaaliaikaisiin tietovirtoihin perustuva keskitetty tulorekisteri. Uudistuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on ollut vähentää työnantajien hallinnollista taakkaa yksinkertaistamalla työ- ja palvelussuhteisiin liittyviä tietoja koskevia ilmoittamismenettelyjä ja velvoitteita.

Uudistuksen toteuttaminen vaiheistettiin siten, että lakiin sisällytettiin ensimmäisessä vaiheessa tarvittavat säännökset vain palkkatulojen ja muiden työnantajien ilmoittamien tietojen osalta. Työnantajat ilmoittavat vuoden 2019 alusta tiedot keskitetysti yhteen kertaan ja yhdellä ilmoituksella tulorekisteriin, josta tietoja välitetään kaikkien tulorekisterin tietoja käyttävien tahojen tarpeisiin.

Tulotietoja on vuoden 2019 alusta luovutettu lain 53/2018 13 §:n ja 25 §:n voimaantulosäännöksen 3 momentin mukaisesti kahdeksalle käyttäjätaholle, joita ovat Verohallinto, Kansaneläkelaitos, Työttömyysvakuutusrahasto, 13 §:n 1 momentin 2 – 5 kohdissa mainitut neljä eläkelaitosta, Eläketurvakeskus sekä Suomen Pankki. Vuoden 2020 alusta tietoja aletaan luovuttaa 16 uudelle käyttäjätaholle, jotka käsittävät 400 eri organisaatiota, ja vuoden 2021 alusta ulosottoviranomaisille.

Uudistuksen toisessa vaiheessa tulorekisterin tietosisältö laajennettiin koskemaan eläke- sekä etuustuloja 15 päivänä helmikuuta 2019 voimaan tulleella lailla tulotietojärjestelmän muuttamisesta (176/2019). Tulorekisteriin tallettavista eläke- ja etuustuloista säädetään lain 6 §:ään lisätyissä 5 – 7 momentissa. Samana päivänä tuli voimaan laki perintö- ja lahjaverolain 28 a §:n muuttamisesta (177/2019), jossa säädetään vakuutusyhtiön velvollisuudesta antaa tiedot lainkohdassa tarkoitetuista vakuutuskorvauksista ja muista suorituksista Verohallinnolle tulotietojärjestelmästä annetun lain mukaisesti.

Tulotietojärjestelmästä annetun lain 6 §:n muuttamisesta annetulla lailla (737/2019), joka tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020, pykälän 4 momenttiin lisättiin säännös kapitalisaatiosopimuksista ilmoitettavien tietojen tallettamisesta tulorekisteriin.

Lakien 176/2019, 177/2019 ja 737/2019 voimaantulosäännösten mukaan lakeja sovelletaan tietoihin, jotka koskevat suorituksia, joiden maksupäivä on 1 päivänä tammikuuta 2020 tai sen jälkeen. Aiemmin maksettuja suorituksia koskeviin tietoihin sovelletaan lakien voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Tulotietojärjestelmän muuttamisesta annettuun lakiin 176/2019 sisältyy lisäksi erityisiä voimaantulosäännöksiä, jotka koskevat perusteettomia etuja, myöhästymismaksua sekä ulosottoviranomaiselle, Työllisyysrahaselle ja Ahvenanmaan maakunnalle, sen viranomaisille ja kunnille ilmoitettavia tietoja.

Mainittuja kolmea lakia koskevien lakiesitysten eduskuntakäsittelyn aikaan alkuvuodesta oli se näkemys, että tulorekisterin tietosisällön laajentaminen eläke- ja etuustuloihin voitaisiin myös käytännössä toimeenpanna siten, että uuteen ilmoitusmenettelyyn voitaisiin siirtyä ehdotetuissa aikatauluissa. Myöhemmin on käynyt selväksi, että tähän ei kuitenkaan ole edellytyksiä ilman, että merkittävästi vaarannetaan uudistuksen toisen vaiheen onnistunut toimeenpano.

Alkuvuoden aikana saadut kokemukset palkkatuloja koskevien tietojen ilmoittamisesta ja niiden välittämisestä edelleen tiedon käyttäjille ovat osoittaneet, että suunniteltu kokonaisuus, yhtäältä tietosisällön laajentaminen eläke- ja etuustuloihin, toisaalta uusien käyttäjätahojen mukaantulo, on liian suuri otettavaksi käyttöön yhdellä kertaa. Tämä johtuu pitkälti siitä, että tulorekisterihankkeen käytettävissä olevia resursseja Verohallinnossa on suunnitelmista poiketen jouduttu merkittävässä määrin suuntaamaan jo tuotannossa olevien palveluiden parantamiseen sekä uusien palvelun käyttöä helpottavien ominaisuuksien saattamiseen tuotantoon sen sijasta, että olisi ollut mahdollista keskittyä tulorekisterin tietosisällön ja käyttäjätahojen määrän laajenemiseen.

Tarve suunnata resursseja tulorekisterin käytettävyyden parantamiseen aiheutuu tulorekisterin käyttöönoton jälkeen 2019 alusta ilmenneistä erilaisista ongelmista, joiden johdosta käyttöönotto ei ole onnistunut toivotun sujuvasti. Resursseja on tarvittu tulotietojärjestelmän käytettävyyden parantamisen ohella myös yhteistyön tiivistämiseen palkkatiedon tuottajien kanssa sekä tulorekisterin ilmoittamiseen liittyvien haasteiden ratkaisemiseen niiden työnantajien osalta, joiden palkanmaksuja koskevat tiedot eivät vielä ole kattavasti tulorekisterissä.

Käyttöönottoon liittyvät ongelmat ovat osaltaan antaneet aiheen hallitusohjelman kirjaukselle, jonka mukaan tulorekisterin käyttöönnotossa ilmenneet ongelmat selvitetään ja niitä korjataan, jotta helpotetaan pienyritystien ja kansalaisjärjestöjen toimintaa.¹

Perusteellisen tilannearvion pohjalta on päädytty siihen, että tulorekisterin tietosisällön laajentaminen eläke- ja etuustuloja on syytä lykätä vuodelta vuoden 2020 alusta vuoden 2021 alkuun. Uudet käyttäjätahot tulisivat kuitenkin tulorekisterin piiriin kaavailusti jo vuoden 2020 alusta. Käyttöönoton vaiheistuksen muutoksesta ja sen edellyttämän lainvalmistelun käynnistämisestä tiedotettiin valtiovarainministeriön tiedotteella 28 päivänä toukokuuta 2019.

Vuodelle 2020 kaavailtujen laajennusten jakamisella kahteen osaan voidaan varmistaa, että kumpaankin kokonaisuuteen liittyvät laajat toiminnalliset muutokset voidaan toteuttaa onnistuneesti. Muutosten suunnitteluun ja toteutukseen on varattava riittävästi aikaa kaikille osapuolille. Eläkkeiden ja etuuksien osuuden käyttöön- oton siirtämisellä halutaan myös varmistaa, että palkkatulojen tiedot saadaan tarjottua kaikkien tulorekisterin uusien tiedon käyttäjien saataville kitkattomasti toimivilla laadukkailla palveluilla ja säädettyssä aikataulussa.

2 Ehdotetut muutokset

2.1 Laki tulotietojärjestelmän muuttamisesta

Edellä esitetyistä syistä ehdotetaan tulotietojärjestelmän muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen 2 momentin 1 virkettä muutettavaksi siten, että vuosiluku 2020 korvattaisiin vuosiluvulla 2021. Lakia 176/2019 sovellettaisiin siten sen 6 §:n 5 – 7 momenteissa tarkoitettujen eläke- ja etuustuloja koskevien tietojen osalta suorituksiin, joiden maksupäivänä on 1 päivänä tammikuuta 2021 tai sen jälkeen. Momentista poistettaisiin tarpeettomana sen toinen virke, koska kyseinen erityissäännös, joka koskee siinä viitattuja perusteet- tomia etuja ja etuudenmaksajan toiselta etuudenmaksajalta vastaanottamia suorituksia, jos suoritus on mak- settu ennen 1 päivää tammikuuta 2021, jäisi tarpeettomaksi momentin alkuosan muutoksen johdosta.

Voimaantulosäännöksen 3 momenttia, jossa säädetään lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten so- veltamisesta ennen 1 päivää tammikuuta 2020 maksettua suorituksia koskeviin tietoihin, muutettaisiin samoin korvaamalla vuosiluku 2020 vuosiluvulla 2021.

Voimaantulosäännöksen 4 momentti, jossa säädetään lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten so- veltamisesta vuoden 2020 aikana ulosottoviranomaisille ilmoitettaviin tietoihin, jotka koskevat 1 päivänä tam- mikuuta 2020 tai sen jälkeen ja ennen 1 päivää tammikuuta 2021 maksettua suorituksia, kumottaisiin sen jäädessä aiheettomaksi 3 momentin muutoksen johdosta.

Myöhästymismaksua koskevaa 5 momenttia, jossa säädetään myöhästymismaksun määräämistä koskevasta siirtymäajasta, muutettaisiin korvaamalla vuosiluku 2021 vuosiluvulla 2022. Myöhästymismaksua määrättäi- siin siten ennen 1 päivää tammikuuta 2022 maksettua 6 §:n 5 momentissa tarkoitettuja suorituksia tai takai- sinmaksuja koskevan ilmoituksen myöhästymisen perusteella vain, jos laiminlyönti osoittaa säännöksessä tar- koitettua ilmeistä piittaamattomuutta.

2.2 Laki perintö- ja lahjaverolain 28 a §:n muuttamisesta

Perintö- ja lahjaverolain 28 a §:n muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen 2 momenttia, jossa sää- detään lain soveltamisesta sellaisiin tietoihin, joiden maksupäivä on 1 päivänä tammikuuta 2020 tai sen jälkeen ja lain voimaan tullessa voimassa olevien säännösten soveltamisesta aiemmin maksettua suorituksia koskeviin tietoihin, muutettaisiin korvaamalla vuosiluvut 2020 vuosiluvuilla 2021.

2.3 Laki tulotietojärjestelmästä annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Kohdassa 2.2 mainittu voimaantulosäännös vastaa asiasisällöltään tulotietojärjestelmästä annetun lain 6 §:n muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen 2 momenttia, jota muutettaisiin vastaavasti korvaamalla vuosiluvut 2020 vuosiluvuilla 2021.

3 Esityksen vaikutukset

¹ Myöhemmin kuluvan syksyn aikana on tarkoitus antaa hallituksen esitys lainsäädäntömuutoksiksi, joilla eräiden tulo- tietojen osalta kevennettäisiin ilmoittamismenettelyä yritysten ja kansalaisjärjestöjen hallinnollisen taakan keventä- miseksi hallitusohjelman mukaisesti.

Uudistuksen toisen vaiheen voimaantulon lykkääntyminen merkitsee, että uudistuksella eläke- ja etuustulojen ilmoittajille ja niitä koskevien tietojen käyttäjille tavoiteltuja hyötyjä aletaan vastaavasti saavuttaa kaavailtua myöhemmin. Lykkääntymisen johdosta voidaan kuitenkin edistää tulorekisteriin ilmoitettavien palkkatulojen ja muiden työnantajien ilmoittamien tietojen osalta ilmoittamismenettelyn sujuvuutta ja tulotietojärjestelmän toimivuutta sekä tulorekisterin tietosisällön ajantasaisuutta ja laatua niin ilmoitusvelvollisten työnantajien kuin tietojen käyttäjienkin eduksi.

Lykkääntymisestä aiheutuu Verohallinnolle vuodelle 2020 yhteensä 15 miljoonan euron lisäkustannukset. Näistä oman henkilöstön henkilöstömenojen osuus on 2 310 000 euroa, muiden henkilöstösidonnaisten menojen osuus 157 000 euroa, asiantuntijoiden ostopalvelumenojen osuus 10 963 000 euroa, muiden It-menojen kuten lisensseistä ja käyttöpalveluista aiheutuvien menojen osuus 850 000 euroa, toimitilamenojen osuus 480 000 euroa ja toiminnan muiden menojen osuus 240 000 euroa. Verohallinto on esittänyt valtion vuoden 2019 kolmanteen lisätalousarvioon lisämäärärahaa 15 miljoonaa euroa momentille 28.70.21.

4 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä.

Eläkkeiden ja etuuksien ilmoittamisen siirtämistä vuoteen 2021 käsiteltiin 12 päivänä kesäkuuta 2019 valtiovarainministeriön asettamassa tulorekisterin perustamishankkeen ohjausryhmässä. Kaikki ohjausryhmässä edustetut tulorekisterin sidosryhmät kannattivat toimenpidettä. Katsottiin, että vallitsevassa tilanteessa on syytä ohjata voimavarat palkkatietojen ilmoittamiseen liittyvien haasteiden ratkaisemiseen, työnantajien tukemiseen, tulorekisterin toiminnallisuuksien kehittämiseen sekä yhteistyön tiivistämiseen eri osapuolten kanssa.

Esityksestä on pyydetty lausunnot xx viranomaiselta ja yhteisöltä. Lausuntonsa ovat antaneet [täydennetään lausuntokierroksen jälkeen]

Annetuissa lausunnoissa [täydennetään lausuntokierroksen jälkeen]

5 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

tulotietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
*kumotaan tulotietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta annetun lain (176/2019) voimaantulosäännöksen 4 momentti sekä
 muutetaan voimaantulosäännöksen 2, 3 ja 7 momentti, seuraavasti:*

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Tätä lakia sovelletaan 6 §:n 5—7 momentissa tarkoitettujen tietojen osalta niihin suorituksiin, joiden maksupäivä on 1 päivänä tammikuuta 2020 tai sen jälkeen. *Perusteetomia etuja koskevien 6 §:n 5 momentin 7 kohdassa ja 6 momentin 3 kohdassa tarkoitettujen tietojen sekä etuudenmaksajan toiselta etuudenmaksajalta vastaanottamaa suoritusta koskevien 7 momentissa tarkoitettujen tietojen ilmoittaminen tulorekisteriin on vapaaehtoista, jos suoritus on maksettu ennen 1 päivää tammikuuta 2021.*

Tietoihin, jotka koskevat 6 §:n 5—7 momentissa tarkoitettuja ennen 1 päivää tammikuuta 2020 maksettuja suorituksia tai suoritettuja takaisinmaksuja, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Ulosottoviranomaiselle ilmoitettaviin tietoihin, jotka koskevat 1 päivänä tammikuuta 2020 tai sen jälkeen ja ennen 1 päivää tammikuuta 2021 maksettuja 6 §:n 5-7 momentissa tarkoitettuja suorituksia tai suoritettuja takaisinmaksuja, sovelletaan vuoden 2020 aikana tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Myöhästymismaksua määrätään ennen 1 päivää tammikuuta 2021 maksettuja 6 §:n 5 momentissa tarkoitettuja suorituksia tai suoritettuja takaisinmaksuja koskevan ilmoituksen myöhästymisen perusteella vain, jos laiminlyönti osoittaa ilmeistä piittaamattomuutta velvollisuudesta ilmoittaa tietoja tulorekisteriin.

Tätä lakia sovelletaan 6 §:n 5—7 momentissa tarkoitettujen tietojen osalta niihin suorituksiin, joiden maksupäivä on 1 päivänä tammikuuta 2021 tai sen jälkeen. *(poist)*

Tietoihin, jotka koskevat 6 §:n 5—7 momentissa tarkoitettuja ennen 1 päivää tammikuuta 2021 maksettuja suorituksia tai suoritettuja takaisinmaksuja, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

(kumotaan)

Myöhästymismaksua määrätään ennen 1 päivää tammikuuta 2022 maksettuja 6 §:n 5 momentissa tarkoitettuja suorituksia tai suoritettuja takaisinmaksuja koskevan ilmoituksen myöhästymisen perusteella vain, jos laiminlyönti osoittaa ilmeistä piittaamattomuutta velvollisuudesta ilmoittaa tietoja tulorekisteriin.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

perintö- ja lahjaverolain 28 a §:n muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan perintö- ja lahjaverolain 28 a §:n muuttamisesta annetun lain (177/2019) voimaantulosäännöksen 2 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Tätä lakia sovelletaan tietoihin, jotka koskevat suorituksia, joiden maksupäivä on 1 päivänä tammikuuta 2020 tai sen jälkeen. Tietoihin, jotka koskevat ennen 1 päivää tammikuuta 2020 maksettuja suorituksia, sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Tätä lakia sovelletaan tietoihin, jotka koskevat suorituksia, joiden maksupäivä on 1 päivänä tammikuuta 2021 tai sen jälkeen. Tietoihin, jotka koskevat ennen 1 päivää tammikuuta 2021 maksettuja suorituksia, sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .

3.

Laki

tulotietojärjestelmästä annetun lain 6 §:n muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan tulotietojärjestelmästä annetun lain 6 §:n muuttamisesta annetun lain (737/2019) voimaantulosäännöksen 2 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Tätä lakia sovelletaan niitä suorituksia koskeviin tietoihin, joiden maksupäivä on 1 päivänä tammikuuta 2020 tai sen jälkeen. Tietoihin, jotka koskevat ennen 1 päivää tammikuuta 2020 maksettuja suorituksia tai suoritettuja takaisinmaksuja, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Tätä lakia sovelletaan niitä suorituksia koskeviin tietoihin, joiden maksupäivä on 1 päivänä tammikuuta 2021 tai sen jälkeen. Tietoihin, jotka koskevat ennen 1 päivää tammikuuta 2021 maksettuja suorituksia tai suoritettuja takaisinmaksuja, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .
