

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

VM055:00/2014, VM/1237/03.01.00/2016

ESITYS UUDEKSI TULOTIETOJÄRJESTELMÄKSI

VM:ssä on valmistunut luonnos hallituksen esitykseksi uudesta tulotietojärjestelmästä, joka muodostuisi tulorekisteristä ja siihen liittyvistä sähköisistä palveluista. Rekisteri sisältäisi reaaliaikaisina kansalaisten palkka-, eläke- ja muut etuustulot työnantajan tai muiden maksajien ilmoittamina. Viranomaiset ja julkista tehtävää hoitavat tahot voisivat poimia rekisteristä tulo- ja korvaustietoja. Rekisteriä ylläpitäisi Verohallintoon perustettava Tulorekisteriyksikkö. Rekisteriin tallennettavat tiedot jaettaisiin vapaaehtoisein, pakollisiin sekä näihin liittyviin rinnakkaisiin tietoihin. Pakolliset tiedot vastaisivat pääosin nykyisiä ns. vuosi-ilmoitustietoja ja vuosi-ilmoitukset poistuisivat. Tiedot tulisi ilmoittaa pääsääntöisesti viiden päivän kuluessa maksusta lähtökohtaisesti sähköisesti, mutta erityisestä syystä paperilla. Rekisterin voimaantuloa kaavaillaan palkkatulojen osalta vuodelle 2019 ja etuustulojen osalta vuodelle 2020.

Lausunto

SY on osallistunut rekisterin valmisteluun ja hyväksynyt osaltaan hankkeen tavoitteet. Taustalla on digitalisaation perusajatus siitä, että ajantasaisten rekistereiden myötä voidaan poistaa manuaalisia tehtäviä ja luoda palveluita, joita ei ennen yhteistä reaaliaikaista tietoa ollut mahdollista toteuttaa. Onnistuessaan rekisteri keventäisi hallinnollista taakkaa myös yrityksissä. Rekisterillä voi olla muutakin potentiaalia kuten lisätä tarjolla olevaa työvoimaa purkamalla työllistämistä hidastavia esteitä.

Tarkoitus on myös ollut, että tulorekisterin siirrettävät tiedot olisivat samat, jotka ovat yrityksillä palkkahallinnon järjestelmissä, ja tiedot siirrettäisiin rekisteriin kuukausittain palkanmaksujen yhteydessä. Nykyisin vastaavat tiedot annetaan vuosi-ilmoituksilla ja vuosi-ilmoitusten poistuminen keventäisi hallintotaakkaa jossain määrin. Käytännössä tärkeämpi hallintotaakan kevennys aiheutuisi kuitenkin tavoitteesta, että tietoja työntekijöiden palkoista ei tarvitsisi toimittaa enää erikseen heidän hakiessaan etuuksia tai muita korvauksia eri sosiaalivakuutusjärjestelmistä.

SY on lähtenyt siitä, että tiedot on pidettävä niin yksinkertaisina, että ne saadaan sellaisinaan yritysten palkkatiedoista ja ohjelmistoista. Yritykset

voisivat siksi siirtää tulorekisteriin tietoja, joita niillä jo on. Tietopohjaa ei sen sijaan tulisi laajentaa, koska silloin tiedot eivät kelpaisi sellaisinaan.

Tulorekisterin tavoitteet olisivat näin toteutettuna hyvät. Yritysten näkökulmasta ongelmana on kuitenkin se, että tiedonantovelvoitteet osoittava rekisterin tietosisältö ei ole vielä valmis tavoiteltuun käyttöön. Tämä johtuu siitä, että eri sosiaalivakuutuslajien säännökset etuuksien ja maksujen perusteena olevista tulokäsitteistä eroavat toisistaan. Tietoisena tästä ongelmasta esitys on valmisteltu hallituksen toimintatapojen käsittelevän ministeriryhmän vahvistuksen mukaisesti ajatuksella, jonka mukaan tulorekisterin tietosisältö jaetaan toistaiseksi kahteen ryhmään - ns. pakollisiin ja vapaaehtoiisiin tietoihin. Ilmoittamalla vain pakolliset tiedot yritykset eivät vielä vapautuisi erillisistä selvitysvelvoitteista eri sosiaalivakuutusjärjestelmille. Pakolliset tiedot vastaisivat nykyisiä vuosi-ilmoitustietoja, jotka annettaisiin kuitenkin kuukausittain, näiden lisäksi ilmoitettaisiin poissaolopäivien lukumäärät. Vasta vapaaehtoiset tiedot antaneille yrityksille annettaisiin lupaus, jonka mukaan tietoja ei pyydetäisi enää uudestaan sosiaalivakuutusten etuuspäätöksiä tehtäessä. Vapaaehtoiset tiedot olisivat merkittävästi nykyisiä palkansaajatietoja yksityiskohtaisempia.

STM:ssä on käynnistetty kesällä 2016 etuusmuutokset, jotka tähtäävät tulorekisteritietojen yksinkertaistamiseen ja samalla edellä selvitetyn haitan korjaamiseen. Sairausvakuutuslain työtulovakuutuksen päiväraha-etuuksien määräytymisperusteiden osalta etsitään ratkaisua, joka mahdollistaisi etuuden määrittelyn tulorekisterin pakollisilla tiedoilla. Tätä koskevat ratkaisut on kuitenkin tarkoitus tehdä vasta syksyllä 2017. Samoin käydään läpi sosiaalivakuutuslainsäädännön säännökset etuuksien ja vakuutusmaksujen perusteena olevista tulokäsitteistä, jolloin selvitetään mahdollisuudet muuttaa etuuksien määräytyminen maksuperusteiseksi ja vähentää poissaolotietojen keruun tarvetta. Tämä työ tehdään vuoden 2017 loppuun mennessä ja hallituksen esitys pyritään antamaan viimeistään syysistuntokaudella 2018. Ministeriryhmä vahvisti myös aiemmin, että jos lainsäädännön muutokset todetaan mahdollisiksi, tulorekisterin tietosisältöä voitaisiin supistaa ennen rekisterin käyttöönottoa vuoden 2018 aikana.

Taloustutkimus on selvittänyt tulorekisterihankkeen toteutusta em. mallilla, jossa tiedot jaettaisiin pakollisiin ja vapaaehtoiisiin tietoihin (Vuosi-ilmoituksesta kuukausi-ilmoitukseen, Pasi Holm ja Sirpa Vinni 23.3.2016). Etenkin pienyrityksillä olisi selvityksen mukaan merkittäviä haasteita suoriutua velvoitteista mainitulla pakollisten ja vapaaehtoisten tietojen jaotelmalla toteutettuna. Vajaa puolet työnantajayrityksistä hoitaa palkkahallinnon nykyisin itsenäisesti ja näistä vain noin puolella on palkkahallinnossaan olemassa tulorekisteriin suunnitellut pakolliset tiedot. Lopuilla tiedot ovat vain paperilla, exelissä tms., ei siis palkkahallinnossa sähköisinä. Mitä pienempi yritys on, sitä useammin käytetään vain paperia tietojen kirjaamisessa ja säilyttämisessä, ei sähköisiä menetelmiä.

SY ei ole siksi hyväksynyt tehtyjä pakollisten ja vapaaehtoisten tietojen jaottelua tulorekisterin tietosisällöiksi, vaan on vaatinut valmistelun jatkamista vasta, kun voidaan taata, että etuusjärjestelmien tietosisällöt ja ansaintajaksot on yhdenmukaistettu ennen rekisterin käyttöönottoa. Mainituista syistä katsomme, että

- asia ei olisi ollut vielä valmis lausuntokierrokselle, ja
- jatkovalmistelun edellytyksenä tulisi olla, että myös STM:ssä käynnistetyt muutokset ovat varmoja tavoitellussa aikataulussa.

Käytännön ongelmat

Yrittäjiä huolestuttaa esim. Taloustutkimuksen selvityksen mukaan kuukausi-ilmoituksiin siirtymisen myötä lisääntyvä työmäärä ja kustannukset, joita aiheutuu järjestelmien muutoksista. Käsittelykustannuksia aiheuttavat mm. eripituiset palkkakaudet, epätyypillisten työsuhteiden työpanoksen ja palkan kohdentaminen palkkajaksoille sekä poissaolojen ja päivärahojen käsittely. Pelkona on ollut, että sosiaaliturvalainsäädännön tietotarpeet jäävät olennaisesti laajemmiksi kuin työnantajilla helposti siirrettävissä olevat ns. pakolliset palkkatiedot.

HE-luonnoksessa todetaan myös, että valmistelun yhteydessä on esitetty epäily siitä, että tulorekisteri ei vähennä yritysten hallintotaakkaa ja että tulorekisteri lisää pienten toimijoiden kustannuksia näiden joutuessa ostamaan taloushallintopalvelut. Ratkaisuksi tarjotaan Verohallinnon palkka.fi-palvelua, joka välittäisi tarvittavat tiedot suoraan tulorekisteriin.

Esityksessä arvioidaan kuitenkin vain 7 §:ssä tarkoitettujen pakollisten tietojen välittämistä Palkka.fi:n kautta, ei 8 §:ssä tarkoitettujen vapaaehtoisten tietojen, jotka juuri on todettu haastavimmiksi sosiaalivakuutusten tulokäsitteiden ja tietotarpeiden erojen vuoksi. Esitysluonnoksessakin todetaan toisaalla (s. 27), että osa tiedon käyttäjistä arvioi tuloa maksuhetken ja osa ansaintahetken mukaisesti, samoin tulokäsite voi olla toisen tiedonkäyttäjän tulokäsitettä laajempi. Mielestämme tässä kohdassa tulisi todeta, että palkka.fi-palvelu ei tuo helpotusta ilman varmistusta siitä, että tulokäsitteiden erot poistetaan ennen uudistuksen voimaatuloa. Palkka.fi -palvelun käyttö ei poistaisi hallinnollisen taakan kasvua myöskään poissaolopäivien ilmoittamisen osalta.

Myös pakollisia tietoja koskevan 7 §:n lainsäädäntötekniikka, jossa pyritään luettelemaan kaikki mahdolliset tiedot, joita yritykset ovat nykyisin velvollisia luovuttamaan eri viranomaisille, toteutettuna lisäksi varsinkin mutkikkailta pykäläviittauksilla, on ongelmallinen säännöksen laajan informaation ja vaikean hallittavuuden vuoksi. Tulorekisterin tavoite on vähentää siirrettävien tietojen määrää ja pakollisiin tietoihin ei siksi tule liittää muita esim. valvonnallisia tietoja, kuin mitä tarvitaan verotusta ja sosiaalivakuutusmaksuja määrättäessä tai etuuspäätöksiä tehtäessä. Säädöksen kommentointi on tässä vaiheessa vaikeaa myös, koska asia on lo-

pullisesti vaadittavien tietojen osalta kesken ja säännös tukeutuu vanhoihin ilmoituksiin, ei vielä niiden yhdistämiseen uusiksi kevennetyiksi tiedoiksi.

Vapaaehtoisten tietojen sisällön puolestaan todettaisiin 8 §:ssä määräytyvän suoraan nykyisiin lakisääteisiin etuuksiin ja maksuihin vaikuttavien välttämättömien tietojen mukaan, jos nämä eivät sisälly jo 7 §:n vapaaehtoiisiin tietoihin. Tässä esityksen ehkä vaikeimmassa kysymyksessä sivuutetaan varsin lyhyesti se tosiasia, että nykyisin harvalukuiset eri etuuksien laskennassa tarvittavat selvitysveloitteet muuttuisivat yrityksille jatkossa kuukausittain toistuvaksi massamenettelyksi, joka aiheuttaisi näille merkittäviä uusia kustannuksia ja palvelutarpeita. Suuri määrä tietoja tuotettaisiin jatkossa siis tarkkaan eriteltyinä myös sellaisten työntekijöiden osalta, joiden tietoja ei ole koskaan tarvittu tällä tarkkuudella, ja suurta osaa ei todennäköisesti koskaan tarvitakaan.

Mielestämme voidaan Taloustutkimuksen selvityksen tavoin arvioida, että pienyritykset eivät tule suoriutumaan tulorekisterin veloitteista nyt ehdotetussa muodossa ilman merkittäviä uusia kustannuksia ja mahdollisia ulkopuolisia palveluita. Ellei tarvittavista korjauksista siksi saada varmuutta, tulorekisteri voi haitata työllistämistä pienimmissä yrityksissä ja vaikeuttaa erityisesti ensimmäisten työntekijöiden työllistämistä pienyrityksiin sekä lisätä haitallista sääntelyä, mitä muualla pyritään parhaillaan tehokkaasti keventämään. Nämä haitat ja niiden aiheuttamat lainmuutostarpeet tulisi avata huolellisemmin esityksessä.

Tietojen toimittamisaika ja tapa

Tiedot tulisi esitysluonnoksen mukaan ilmoittaa pääsääntöisesti viiden päivän kuluessa suorituksen maksusta lähtökohtaisesti sähköisesti, erityisesti syystä kuitenkin paperilomakkeella. Suunniteltu aikaraja on sinänsä tiivis. Tämä korostaa kuitenkin osaltaan sitä, että tietojen tulee olla samoja, jotka yrityksillä ovat muutenkin käytössä palkanmaksujen yhteydessä, jolloin ilmoitus välittyy rekisteriin osana palkanmaksua.

Pienten tai aloittavien yritysten kannalta on myös tärkeää, että erityisesti syystä tiedot voidaan antaa myös paperilomakkeella. Yksityiskohtaisissa perusteluissa 11 §:n kohdalla todetaan, että erityisinä syinä pidettäisiin mm. sitä, että tiedonantovelvollisella ei olisi käytettävissään sähköistä tietoverkkoa tai sähköiseen ilmoittamiseen tarvittavia välineitä tai osaamista. Lisäksi vahvistetaan, että pelkästään tiedonantovelvollisuuden täyttämistä varten ei tulisi edellyttää sähköiseen ilmoittamiseen vaadittavia laitteita tai osaamista. Tilanteissa, joissa suorituksen maksaja hoitaa muutoinkin asiansa sähköisesti, voitaisiin kuitenkin edellyttää lähtökohtaisesti sähköistä ilmoittamista. On tärkeää, että pienten yritysten käytännön valmiudet ja mahdollisuudet sähköiseen ilmoittamiseen huomioidaan. Tietoliikenneyhteyksistä johtuen sähköiset ilmoittamistavat eivät myöskään ole aina valtakunnanlaajuisesti yhdenvertaisesti käytettävissä.

Esitysluonnoksen mukaan (s. 59) pakollisten tietojen antamiseen liittyvien hallinnollisten sanktioiden määräämisestä säädettäisiin muualla laissa. Tältä osin viitataan mm. verotusmenettelystä annetun lain 22 a §:ään, joka koskee tiedonantovelvolliselle määrättävää laiminlyöntimaksua. Esitykseen kuuluvan verotusmenettelylain muutosehdotuksen mukaan laiminlyöntimaksu koskisi myös tulotietojärjestelmään annettavia tietoja.

Mahdollisuuden paperi-ilmoittamiseen tulee palvella yrittäjien käytännön tarpeita riittävän laajasti etenkin, koska väärän ilmoittamistavan käyttämisestä voi seurata sanktio. Ehdotuksen perusteluihin tulisi myös vielä kirjoittaa auki, että väärän ilmoittamistavan käytöstä voidaan määrätä laiminlyöntimaksu.

Ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönnin sanktiointi

Esitysluonnoksessa todetaan (s. 31), että tulorekisteriyksiköllä ei olisi toimivaltaa määrätä sanktioita tiedonantovelvollisuuden laiminlyönnin perusteella. Näin ollen sanktiointi jäisi eri viranomaisten oman toimivallan varaan.

Tulorekisterin tavoitteiden mukaista on, että samasta ilmoitusvirheestä ei seuraa päällekkäisiä sanktioita. Tämä tulee turvata lainsäädännössä ja esitystä tulisi myös tältä osin tarkentaa.

Sosiaaliturvalainsäädäntö saatava vastaamaan tulorekisterin tavoitteita

Kuten edellä on todettu, yrityksille ei tule luoda uusia tiedonantovelvoitteita sosiaalivakuutusten tulokäsitteissä olevien erojen selvittämiseksi, vaan nämä erot on perattava huolellisesti ja poistettava. Yritysten hallinnollinen työ voi keventyä vain tietoja yksinkertaistamalla ja päällekkäisen raportoinnin purkamisella. Tietoteknisiä kuluja syntyy myös aina tietoja siirrettäessä.

Sosiaaliturvalainsäädäntöä tulee siksi tarkistaa niin, että

- **tulorekisterissä olevat pakolliset tiedot riittävät sellaisinaan myös etuuspäätösten tekemiseen**
- **yrityksiltä ei pyydetä etuuspäätösten yhteydessä laajempia tietoja, jotka johtuvat sosiaalivakuutusten tulokäsitteiden tai ansaintajaksojen eroista**
- **yksinkertaisinta olisi, että etuuksien määräytymisperusteet muutetaan maksuperusteiseksi ja**
- **on tärkeä varmistaa, että em. muutokset on toteutettu ennen tulorekisterin käyttöönottoa.**

STM:ssä käynnistetyillä hallituksen ministeriryhmän linjaamilla korjauksilla on nähdäksemme mahdollisuudet korjata puutteet. Nämä tulee kuitenkin

kin toteuttaa suunnitellussa aikataulussa, koska muussa tapauksessa tulorekisteri ei täytä yritysten näkökulmasta sille asetettuja vaatimuksia.

Koska tulorekisterin tietosisältö on monien käytännön kysymysten osalta kesken, kaikkiin yksityiskohtiin ei myöskään ole voitu ottaa vielä kantaa. Esitämme siksi, että työn edetessä asiasta järjestetään vielä uusi lausuntokierros.

SUOMEN YRITTÄJÄT

Mikael Pentikäinen
toimitusjohtaja

Anna Lundén
johtaja