



1.8.2017

VM066:00/2017

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeksi

1. Tulorekisteri kannattaa ottaa käyttöön

Ehdotetun tulotietojärjestelmän perustaminen liittyy laajempaan kansalliseen kokonaisinfrastruktuurin kehittämishankkeeseen, jota valmisteltiin ICT2015 -työryhmässä. Tulorekisteri on yksi työryhmän keskeisistä ja kii-reellisimmistä toteutettavista ehdotuksista yritysten reaaliaikaisen talouden vaatiman infrastruktuurin rakentamisessa. Tavoitteena on siirtyä reaaliaikaiseen palkanmaksukohtaiseen ja henkilötasoiseen palkkaraportointiin ja ottaa käyttöön reaaliaikaisiin tietovirtoihin perustuva tulorekisteri.

Tulotietojärjestelmän tarkoituksena on siirtyä järjestelmään, jossa työnantajat ilmoittavat tiedot keskitetysti yhteen kertaan ja yhdellä ilmoituksella tulorekisteriin, josta tietoja välitettäisiin kaikkien tulorekisteritietoja käyttävien tahojen tarpeisiin.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK pitää hanketta tärkeänä ja tukee sen toteuttamista. Uudistuksen tavoite yhtenäistää ilmoittamiseen liittyviä käytäntöjä ja poistaa päällekkäisiä toimintoja tietojen ilmoittamisessa vähentää oikein toteutettuna yritysten hallinnollista taakkaa.

Tulorekisterin käyttöönoton vaikutuksia tulee seurata tarkoin ja mahdollisiin muutostarpeisiin on reagoitava nopeasti. EK pitää tärkeänä, että ensivaiheen jälkeen selvitetään mahdollisuus tulorekisterin käytön laajentamiseen siten, että myös muilla kuin nyt nimetyillä tahoilla olisi mahdollisuus hyödyntää tulorekisteriin ilmoitettuja tietoja.

Työelämä
Vesa Rantahalvari

1.8.2017

2. Lakiesityspaketin hyvien tavoitteiden saavuttaminen edellyttää täydentäviä lakiesityksiä

Esityksen keskeisenä tavoitteena on keventää työnantajien hallinnollista taakkaa yksinkertaistamalla palkkatietojen ilmoittamista. Tavoitteena on myös digitalisaation mahdollisuuksien hyödyntäminen viranomaistoiminnassa, harmaan talouden torjunta ja kansalaisten aseman vahvistaminen sekä säästöjen saaminen ja tuottavuuden kohottaminen.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK pitää lakipaketin tavoitteita hyvinä. Tarkoituksenmukaisilla säädösmuutoksilla asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa.

Digitalisaatiolla saatavien mahdollisuuksien hyödyntämisen esteenä on vero- ja sosiaalilainsäädännön monimutkaisuus ja viranomaisten tarvitseman tietomäärän paisuminen ja epäyhtenäisyys. Tämä todetaan hyvin lakiesitysluonnoksessa. Pelkästään asioiden digitalisointi ei kevennä hallinnollista taakkaa, jos lainsäädäntöpohja on monimutkainen.

Lakiluonnospaketti sisältää kuitenkin vain säädökset tulotietojärjestelmästä ja siihen liittyvistä laeista. EK korostaa, että ilman vero- ja sosiaalivakuutuslainsäädännön selkiyttämistä tulorekisterin tavoitteet saavutetaan vain marginaalisesti.

Sosiaalivakuutusmaksut kyetään määräämään tulorekisterin tietojen perusteella, mutta sosiaalivakuutusetuushakemuksia ei voida ratkaista kuin vähäisessä määrin tulorekisterin tiedoilla. Työnantajien hallinnollisen taakan keventämisen kannalta sosiaalivakuutusetuuksien ratkaisemisessa tarvittavien palkkatodistusten ja muiden käsittelyssä tarvittavien tietojen toimittaminen vakuutuslaitoksille on raskaampi taakka kuin vakuutusmaksujen määräämiseksi vaadittavien tietojen toimittaminen.

Tämän takia hallituksen tulee valmistella ja antaa eduskunnalle verotusta ja sosiaaliturvaa yksinkertaistavat lakimuutokset hyvissä ajoin ennen nyt lausuntokierroksella olevan lakiesityspaketin voimaantuloa. EK:n käsityksen mukaan sekä verotusta että sosiaaliturvaa on yksinkertaistettavissa siten, että tulorekisterin tavoitteet toteutuvat eikä työnantajien ja kansalaisten asema muutu. Esimerkiksi sosiaalivakuutuslainsäädännön muutos on toteuttavissa siten, että oikeus etuuksiin, etuustasot ja etuuksien kustannukset eivät selkiyttämisen takia muutu.

Työelämä
Vesa Rantahalvari

1.8.2017

3. Pykäläkohtaiset muutosehdotukset

3.1. Tulorekisteriin talletettavat tulotiedot ja muut tiedot (6 §)

2 momentti:

Luonnoksen 6 pykälän 2 momentissa säädettäisiin niistä tulotiedoista, jotka työnantajan, toimeksiantajan tai muun näihin rinnastettavan suorituksen maksajan on annettava verotusmenettelylain 3 pykälän sekä oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 16 pykälän ja 29 pykälän 3 momentin nojalla. Pykälän 2 momentti käsittelee siten niin sanottuja verotuksellisia tietoja.

Pykälän 2 momentissa on listattu 21-kohtainen luettelo siitä, mitä nämä tiedot käsittävät. Näin laaja tietosisältö ei suoraan perustu edellä mainittuihin lainkohtiin, vaan Verohallinnon edellä mainittujen lainkohtien nojalla antamiin päätöksiin ilmoitusvelvollisuudesta. Tulorekisterilakiin esitettävä tietosisältö vastaisi siten lähes täysin sitä tietosisältöä, jonka verovelvolliset ovat voimassa olevien tiedonantopäätösten nojalla velvollisia Verohallinnolle antamaan.

Näin ollen tulorekisteriin talletettavat tiedot sisältäisivät myös sellaista tietoa, joka ei ole tarpeen verotuksen toimittamiseksi tai eläke- ja sosiaaliturvan maksujen määrittämiseksi tai etujen maksamiseksi. Esimerkiksi puhtaasti verovalvonnallisiin tarkoituksiin tarvittavien tietojen paikka ei EK:n käsityksen mukaan ole tulorekisterissä. Ylipäätään tässä yhteydessä Verohallinnon keräämän tietosisällön laajuutta tulisi tarkastella kriittisesti.

Pykälän 2 momentin luettelo ei myöskään ole yksiselitteinen, vaan tarkemman tietosisällön määrittäminen jäisi edelleen Verohallinnon ohjeistuksen varaan. Osa kohdista on siinä määrin ympäröityjä, ettei niiden voida katsoa vastaavan lainsäädännöltä vaadittavaa täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta.

Seuraavassa on esitetty eräitä yksityiskohtaisia huomioita 2 momentin sääntelyyn:

- 5 kohta: Lain sanamuodon tulee vastata EPL 25 §:n sanamuotoa ja kohdan tulisi kuulua seuraavasti: tiedot työstä, tehtävästä tai palveluksesta **muuna kuin palkkana** maksetuista korvauksista (työkorvaus)...
- 9 kohta: Kohdan sanamuodon mukaan ilmoitettavaksi tulisivat kaikki kustannusten korvaukset ja kulukorvaukset riippumatta siitä, ovatko ne verovapaita vai veronalaisia. Esimerkiksi työmatkoihin liittyen työnantajat maksavat monissa tilanteissa kustannusten korvauksia tositteita vastaan. Näitä voivat olla esimerkiksi matkaliput, parkkimaksut tai hotellimajoitukset, jotka palkansaaja on maksanut

Työelämä
Vesa Rantahalvari

1.8.2017

ensin itse. Tällaisia kustannuksia ei tällä hetkelläkään tarvitse ilmoittaa verottajalle, joten on selvää, ettei niitä tule ilmoittaa myöskään tulorekisteriin. Säännöstä tulee tältä osin täsmentää.

- 13 kohta: Kohdan mukaan ilmoitettavaksi tulisivat ulkomaille lähetettyä työntekijää koskevat vakuutetun sairausvakuutusmaksun määrittämiseksi tarpeelliset tiedot. Kohdasta saa sen käsityksen, että näin tulisi tehdä kaikissa ulkomaille lähettämistilanteissa. Ulkomaille lähetettävän työntekijän osalta sairausvakuutusmaksun määrittämiseksi tarpeellinen tieto on usein kuitenkin sama kuin 1 kohdassa tarkoitettu ennakonpidätyksen alainen palkka. Näin ollen erikseen sairausvakuutusmaksun määrittämiseksi tarvittavat tiedot ovat tarpeen vain siinä tapauksessa, että palkkatulo ei ole ennakonpidätyksen alaista Suomessa. Tällöin sairausvakuutusmaksu määrätään ns. vakuutuspalkan perusteella. Esitettyä lainkohtaa tulee tältä osin täsmentää.

3 momentti:

Luonnoksen 6 pykälän 3 momentti sisältäisi tulotiedot, joiden avulla korvattaisiin työeläke-, työtapaturma- ja ammattitauti- sekä työttömyysvakuutuksessa käytössä olevat vuosi-ilmoitukset.

EK pitää säännöstä pääosin onnistuneena. Tulorekisterin tavoitteiden saavuttamisen kannalta on välttämätöntä, että vuosi-ilmoituksista luovutaan ja työnantaja ei rasiteta kohtuuttomalla tulotietojen tallettamisvelvollisuudella.

Pykälän 3 momentin 1 kohdassa oleva maininta työeläkelakien mukaisen vanhuuseläkkeen toimeenpanossa tarvittavasta työsuhteen päättymistiedosta on kuitenkin syytä tarkentaa. Se tulee rajata koskemaan vain tilanteita, joissa työntekijä irtisanoutuu hakeakseen vanhuuseläkettä. Muita työsuhteen päättymissyitä säädöksen ei pidä koskea, koska tietoa ei tarvita sosiaalivakuutuksen toimeenpanossa. Tämä rajaus tulee käydä ilmi sekä pykälästä että sen yksityiskohtaisista perusteluista. Pykälässä rajaus voisi olla esimerkiksi seuraava: "**...työsuhteen päättymistä koskeva tieto, kun työsuhde päätetään vanhuuseläkkeelle siirtymisen perusteella**".

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan sosiaalivakuutuksen vakuutusmaksujen perusteena olevien työtulojen käsite on identtinen ulkomaantyössä käytettävää vakuutusmaksua lukuun ottamatta. Tulorekisterillä tavoiteltavat hyödyt kasvaisivat, jos sosiaalivakuutuslajeihin sisältyvät erilliset vakuutusmaksujen perusteena olevat työtulosäännökset korvattaisiin yhdellä säännöksellä, esimerkiksi lailla sosiaalivakuutusmaksujen perusteena olevista työansioista. Näin päästäisiin siihen, että tulorekisteriin ei tarvitsisi tallettaa neljää vakuutusmaksujen perusteena olevaa tulotietoa.

Työelämä
Vesa Rantahalvari

1.8.2017

EK pitää tärkeänä, että hallitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella täydentävän esityksen sosiaalivakuutusmaksujen perusteena olevista työtuloista, joka mahdollistaisi tulorekisteriin talletettävien tulotietojen lukumäärän supistamisen.

Suoritusten maksajien ja viranomaisten velvoitteita monimutkaistaa vakuutetuilta perittävä sairaanhoitomaksu.

EK katsoo, ettei sairaanhoitomaksulle välttämättä ole enää tarvetta. Lakisääteisen sairausvakuutuksen sairaanhoitokorvaukset voidaan rahoittaa muiden asumisperusteisten etuuksien tapaan yleiskatteisilla veroilla. EK:n käsityksen mukaan sairaanhoitomaksusta voidaan luopua ja vastaava tuotto kerätä tuloverotuksella ilman, että muutoksella olisi sanottavia tulojakovaikutuksia. EK ehdottaa, että sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö selvittävät pikaisesti, voidaanko sairaanhoitomaksusta luopua.

3.2. Tulorekisteriin talletettavat täydentävät tiedot (7 §)

Lakiluonnoksen 7 § sisältää tulorekisteriin vapaaehtoisesti talletettavat tiedot.

EK pitää säännöksen ideaa tarkoituksenmukaisena. Kun työnantaja tallettaa tulorekisteriin täydentäviä tietoja, sosiaalivakuutusetuuksia myöntävät vakuutuslaitokset voivat tehdä etuus päätöksiä tulorekisterin tiedoilla kysymättä niitä erikseen työnantajalta tai työntekijältä.

Täydentävien tietojen antamisen vapaaehtoisuus on perusteltua tulorekisterin tavoitteiden kannalta. Näiden tietojen pakollisuus johtaisi työnantajien hallinnollisen taakan kasvuun, koska kyseessä ovat tiedot, jotka tällä hetkellä toimitetaan vakuutuslaitoksille vain silloin, kun niitä tarvitaan etuusasioiden käsittelyssä.

Kuten pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, nämä tiedot on toimitettava tietojen käyttäjälle tämän pyynnöstä. EK katsoo, että tämä tulisi käydä ilmi myös pykälästä esimerkiksi seuraavasti. "...jotka suorituksen maksaja on muun lain nojalla velvollinen antamaan tiedon käyttäjälle **tämän pyynnöstä**, ja jotka...".

Täydentävien tietojen luettelosta käy hyvin ilmi esteet tulorekisterin tavoitteiden saavuttamiselle. Sosiaalivakuutuslainsäädäntö on rakennettu siten, että etuusasioiden käsittelyssä tarvitaan suuri määrä tietoja, jotka ovat vielä erilaisia sosiaalivakuutuksen eri lajeissa.

EK korostaa, että tulorekisterin tavoitteiden saavuttamiseksi on välttämätöntä, että hallitus antaa eduskunnalle lakiesityksiä, joilla sosiaalivakuutusetuksien määräytymisperusteet selkiytetään kustannusneutraalisti. Tätä koskeva valmistelutyö on vireillä sosiaali- ja terveysministeriössä.

Työelämä
Vesa Rantahalvari

1.8.2017

Vaikka täydentävien tietojen lisääminen tulorekisteriin onkin lähtökohtaisesti positiivinen asia, on luonnoksen 7 pykälän muotoilu tehty niin yleisellä tasolla, ettei sitä lukemalla selviä, mitä annettavilla tiedoilla tosiasias-
assa tarkoitetaan tai mihin perustuen suorituksen maksaja voisi tietoja tulorekisteriin antaa. Myöskään lain yksityiskohtaisissa perusteluissa ei näitä tietosisältöjä ole tarkemmin avattu. Pelkästään viranomaisen yleistä oikeutta saada "tarpeellisia tietoja", ei voitane pitää riittävänä. Tältä osin lainsäädännön tekninen toteuttamistapa ei ole onnistunut ja säädös kaippaa tarkentamista.

Lisäksi esimerkiksi 7 pykälän 1 momentin 14 kohdassa on todettu, että tulorekisteriin voisi tallettaa tiedon suorituksesta ulkomaille maksetun veron määrän. Tällä tarkoitettaneen ulkomaille maksuun pannun lopullisen veron määrää. Kuitenkin käytännössä palkan maksun yhteydessä on mahdollista ilmoittaa palkkatulosta ulkomaille perityn ennakonpidätyksen määrä. Kuten Suomessakin, niin myös useissa muissa maissa, palkasta peritty ennakonpidätys ei ole lopullinen vero.

Mahdollisuus veron tallettamiseen voi johtaa tahattomiin virheisiin, jossa tulorekisteriin talletetaan ulkomaille peritty tai maksettu ennakonpidätys lopullisen veron sijaan. Mikäli tällainen mahdollisuus rekisterissä säilytetään, ei tiedon myöhemmästä korjaamisesta, lopullisen veron määrän varmistuttua, tule määrätä sanktiota.

3.3. Tietojen antamisaika (12 §)

Tulorekisteriin annettavien tiedot tulisi pääsäännön mukaan antaa tulorekisteriin talletettavaksi viimeistään viidentenä kalenteripäivänä maksupäivän jälkeen. Pääsäännöstä esitetään poikettavaksi muun muassa eräiden verovalvonnallisten tietojen osalta sekä sellaisten tietojen osalta, jotka eivät ylipäätään voi olla sidottuja maksupäivään.

Tällainen sääntely on tarpeen, koska kaikkia tietoja ei ole työnantajilla saatavilla pääsäännön mukaisessa määräajassa. EK pitää ratkaisua tältä osin hyvänä, mutta korostaa, että tässä yhteydessä tulisi kuitenkin vielä tarkoin arvioida, mitä lisäarvoa tulorekisterissä tuottavat esimerkiksi vain kerran vuodessa annettavat verovalvonnalliset tiedot.

Luonnoksen 12 § 7 momentin mukaan 6 §:n 2 momentin 18 kohdassa tarkoitetun Pohjoismaiden välisen niin sanotun Trekk-sopimuksen mukaiset tiedot tulisi antaa viimeistään viidentenä kalenteripäivänä ensimmäisen ulkomaan työskentelystä maksetun palkan maksupäivän jälkeen.

Kaikissa Pohjoismaisissa työskentelyissä ei kuitenkaan ole kyse tilanteesta, joissa Trekk-sopimuksen mukaisia, nykyisin NT1 -lomakkeen mukaisia tietoja, tarvitsisi Verohallinnolle antaa. Verohallinnon voimassa

Työelämä
Vesa Rantahalvari

1.8.2017

oleva ohjeistuskin lähtee siitä, että myös Pohjoismaisissa työskentelytilanteissa annetaan, joko Trekk-sopimuksen tarkoittamien velvoitteiden toteuttamiseksi tarvittavat tiedot (NT1) tai työnantajan TVL 77 §:n mukaisen kuuden kuukauden säännön soveltumisen vuoksi tarvittavat tiedot (NT2).

Esitysluonnoksen mukainen sanamuoto tarkoittaisi kuitenkin sitä, että Pohjoismaisissa työskentelytilanteissa tulisi nämä tiedot aina antaa. Näin asian ei tule olla. Lisäksi tulee huomioida se, että vaikka tarve Trekk-sopimuksen soveltamiselle olisi, niin tarve ei välttämättä ilmene vielä silloin, kun ulkomaantyöskentelyn ensimmäinen palkanmaksu tapahtuu.

Säännöstä tulee tältä osin muuttaa. Säädösteksti voisi tältä osin kuulua esim. seuraavasti: **”Edellä 6 §:n 2 momentin 18 kohdassa tarkoitettua sopimusta sovellettaessa tiedot on annettava viimeistään viidentenä kalenteripäivänä sen ulkomaan työskentelystä maksetun palkan maksupäivän jälkeen, jona tarve sopimuksen soveltamiselle on käynyt ilmi.”**

Lainkohtaan tulee myös lisätä erityissäännös siltä varalta, että suorituksen maksajalla ei ole saatavilla ilmoitettavaksi vaadittuja tietoja. Tällöin suorituksen maksaja tulee vapauttaa tietojen antamisesta. Tällainen voi tilanne olla esimerkiksi ulkomaantyöskentelyyn liittyvien niin sanottujen tarkkailutietojen antamisen osalta (6 § 2 momentin 19 kohdan mukaiset tiedot). Työnantajalla ei esimerkiksi ole aina tietoa työntekijän Suomessa oleskelusta, ellei tämä sitä työnantajalle ilmoita.

3.4. Myöhästymismaksu (23 §) ja myöhästymismaksun määrä (24 §)

Tulorekisteriin myöhässä ilmoitettujen tietojen osalta määrättäisiin myöhästymismaksu, jonka määräämiseen toimivaltainen viranomainen olisi Verohallinto. Myöhästymismaksun määräämiseen liittyvässä menettelyssä sovellettaisiin oma-aloitteisen verojen verotusmenettelylain mukaista menettelyä.

EK pitää esitysluonnoksen rakennetta tältä osin toimivana.

Kokonaan ilmoittamatta jätettyjen tietojen osalta tai puutteellisten tietojen osalta ei tulorekisterilakiin esitetä otettavaksi lainkaan sääntelyä, jos maksaja ei ole oma-aloitteisesti korjannut laiminlyöntiä ennen verojen ja maksujen määräämistä. Tällaisissa tilanteissa sovellettaisiin nykyisiä verotuksen ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyöntien seuraamuksia verotusmenettelystä annetun lain ja oma-aloitteisten verojen menettelystä annetun lain säännöksiä. Kyseeseen tulevat siis tällöin oma-aloitteisen verojen verotusmenettelystä annetun lain mukainen veronkorotus sekä verotusmenettelystä annetun lain mukaisen sivullisilmoittajan laiminlyöntimaksu.

EK:n mielestä tämä sääntelytapa ei ole onnistunut. Lähtökohtana tulisi olla, että tulorekisterilain mukaisen ilmoittamisvelvollisuuden täyttämisen

Työelämä
Vesa Rantahalvari

1.8.2017

myöhästyminen ja laiminlyönti olisivat sanktioitu tulorekisterilaissa. Tämä olisi tietojen ilmoittajien, tietojen käyttäjien ja lainsäädännön toimivuuden näkökulmasta paras ratkaisu. Näissäkin tilanteissa maksujen maksamatta jättämisestä seuraavat sanktiot jäisivät voimaan nykyisellään. Kyse olisi siten vain tulorekisteriin ilmoittamiseen liittyvän sanktioinnin yhtenäistämisestä tulorekisterilaissa.

EK pitää tärkeänä, että tulorekisteri-ilmoittamisen myöhästyemisestä tai laiminlyönnistä ei voi missään tilanteessa seurata kuin yhden hallinnolliset seuraamukset. Tämän vuoksi on välttämätöntä, että esimerkiksi työeläkealan ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyöntiä koskevat säännökset kumotaan.

Kunnioitavasti

Elinkeinoelämän keskusliitto
Työelämä



Ilkka Oksala
Johtaja