

7.8.2017

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi
jukka.vanhanen@vm.fi

VM066:00/2017

Esitys uudeksi tulotietojärjestelmäksi

VM:ssä on valmistunut hallituksen esitysluonnos uudeksi tulotietojärjestelmäksi, 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.

Tulorekisterin tiedot jakautuisivat sellaisiin tietoihin, jotka työntäjä on aina velvollinen ilmoittamaan, ja sellaisiin tietoihin, joiden antaminen tulorekisterin kautta olisi vapaaehtoista. Pakolliset tiedot vastaisivat pääosin nykyisiä ns. vuosi-ilmoitustietoja, jotka olisi kuitenkin annettava palkanmaksukausittain ja samalla nykyiset vuosi-ilmoitukset poistuisivat. Vapaaehtoisesti ilmoitettavat tiedot olisivat täydentäviä työsuhteeseen tai muuhun palvelus- tai toimeksiantosuhteeseen liittyviä tietoja. Tiedot tulisi ilmoittaa pääsääntöisesti viiden päivän kuluessa maksusta lähtökohtaisesti sähköisesti, mutta erityisestä syystä paperilla. Rekisterin voimaantuloa kaa-vaillaan palkkatulojen osalta vuodelle 2019 ja etuustulojen osalta vuodelle 2020.

Lausunto

SY on osallistunut rekisterin valmisteluun ja hyväksynyt osaltaan hankkeen tavoitteet. Taustalla on digitalisaation lähtökohta siitä, että ajantasaisten rekistereiden myötä voidaan poistaa manuaalisia tehtäviä ja luoda palveluita, joita ei ennen reaaliaikaista tietoa ollut mahdollista tuottaa. Onnistuessaan rekisteri keventäisi hallinnollista taakkaa hallinnossa ja yrityksissä. Rekisterillä voi olla muitakin vaikutuksia 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 joista tiedot siirrettäisiin rekisteriin palkanmaksujen yhteydessä. Nykyisin vastaavan tarkkuustason tiedot annetaan vuosi-ilmoituksilla, jolloin näiden poistuminen

keventäisi hallintotaakkaa jossain määrin. Käytännössä tärkein hallintotaa-kan kevennys aiheutuisi kuitenkin siitä tavoitteesta, että tietoja työntekijöiden palkoista ei tarvitsisi toimittaa enää erikseen eri sosiaalivakuutusjärjestelmille työntekijöiden hakiessa etuuksia tai korvauksia eri järjestelmistä.

SY on edellä mainituista syistä lähtenyt asian valmistelussa siitä, että tiedot on pidettävä niin yksinkertaisina, että ne saadaan sellaisinaan yritysten palkkatiedoista ja ohjelmistoista. Tietopohjaa ei sen sijaan tulisi laajentaa, koska silloin tiedot eivät kelpaisi sellaisinaan.

Yritysten näkökulmasta ongelmana on kuitenkin, että tulorekisterin koko tietosisältö ei ole vielä valmis tällaiseen tavoiteltuun käyttöön. Syynä on se, 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 kahteen ryhmään – ns. pakollisiin ja täydentäviin tietoihin. Ilmoittamalla vain pakolliset tiedot yritykset eivät vielä vapautuisi erillisistä selvitysvelvoitteista eri sosiaalivakuutusjärjestelmille. Pakolliset tiedot vastaisivat nykyisiä vuosi-ilmoitustietoja, mutta ne annettaisiin kuitenkin jo palkkakaussittain. Vain täydentävät tiedot antaneille työnantajille annettaisiin lupaus, jonka mukaan tietoja ei pyydetä enää uudestaan sosiaalivakuutusten etuuspäätöksiä tehtäessä. Täydentävät tiedot olisivat myös nykyisiä palkansaajatietoja yksityiskohtaisempia.

STM:ssä on käynnistetty etuusmuutokset, jotka tähtäävät tulorekisteritietojen yksinkertaistamiseen ja samalla myös edellä selvitetyn haitan korjaamiseen. Sairausvakuutuslain työtulovakuutuksen päivärahaetuuksien määrääytymisperusteiden osalta etsitään ratkaisua, joka mahdollistaisi etuuden määrittelyn tulorekisterin pakollisilla tiedoilla. Samoin käydään läpi sosiaalivakuutuslainsäädännön säännöksiä etuuksien ja vakuutusmaksujen perusteena olevista tulokäsitteistä, jolloin on selvitetty mahdollisuutta muuttaa etuuksien määrääytymistä maksuperusteiseksi ja vähentää näin poissaolotietojen keruun tarvetta. Tätä työtä tehdään edelleen ja jos lainsäädännön muutokset todetaan mahdollisiksi, tulorekisterin tietosisältöä voitaisiin lain esitöiden mukaan supistaa ennen rekisterin käyttöönottoa vuoden 2018 aikana.

Esitysluonnoksen vaikutusarvioissa on esitelty Taloustutkimuksen selvitys, jolla on arvioitu tulorekisterihankkeen toteutusta ehdotetulla mallilla, jossa tiedot jaetaan pakollisiin ja vapaaehtoiisiin tietoihin (Vuosi-ilmoituksesta kuukausi-ilmoitukseen, Pasi Holm ja Sirpa Vinni 23.3.2016). Etenkin pienyrityksillä on sen mukaan merkittäviä haasteita suoritua velvoitteista esitetyllä mallilla toteutettuna. Vajaa puolet työnantajayrityksistä hoitaa palkkahallinnon nykyisin itsenäisesti ja näistä vain noin puolella on palkkahallinnossaan olemassa tulorekisteriin suunnitellut pakolliset tiedot. Lopuilla tiedot ovat paperilla, excelissä tms., ei siis palkkahallinnossa sähköisinä. Mitä pienempi yritys on, sitä useammin käytetään vain paperia tietojen kirjaamisessa ja säilyttämisessä, ei sähköisiä menetelmiä.

Sellaisia yrityksiä, jotka eivät käytä ulkoistettuja taloushallinnon palveluita, on alle 10 työntekijän yrityksistä noin 40 prosenttia, eli runsaat 110 000. Näiden yritysten työmäärä lisääntyisi ja myös kustannukset kasvaisivat, koska yritykset joutuisivat useissa tapauksissa hankkimaan ulkopuolisia palveluita johtuen aiempaa tarkemmista tietovaatimuksista. Suuri osa näistä yrityksistä toimittaisi todennäköisesti tulorekisteriin palkkakausittain myös ensi vaiheessa vain ns. pakolliset tiedot, eivät näitä täydentäviä 7 §:ssä tarkoitettuja tietoja. Nämä yritykset eivät tällöin myöskään hyödy byrokratian kevenemisestä, koska etuuksien maksajat voisivat edelleen pyytää myös erillisiä palkkatodistuksia. Pienyritykset tulevatkin hyötymään tulorekisteristä vasta, kun myös STM:ssä saadaan toteutettua vireillä olevat tulorekisterin edellyttämät lainsäädäntöuudistukset, joilla palkkakäsitteiden erot poistetaan.

Edellisen nojalla voidaan arvioida, että pienyritykset eivät tule suoriutumaan tulorekisterin velvoitteista nyt ehdotetussa muodossa ilman merkittäviä uusia kustannuksia ja mahdollisia ulkopuolisia palveluita. Ellei kaikista korjauksista 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. Emme siksi pidä perusteltuna sitä, että tulorekisterin tietosisältöä käsitellään eri tahdissa sosiaalivaikutusten edellyttämien tietojen ja muiden tietotarpeiden osalta.

Esitämme, että

- **hallituksen esitys annetaan vasta, kun voidaan taata, että myös etuusjärjestelmien tietosisällöt ja ansaintajaksot yhdenmukaistetaan muiden tulorekisterin tietosisältöjen kanssa ja**
- **valmistelun edellytyksenä on, että STM:ssä käynnistetyt muutokset toteutuvat tavoitellussa aikataulussa ja ovat valmiita ennen rekisterin käyttöönottoa.**

Käytännön ongelmat

Käytännön ongelmat Taloustutkimuksen selvityksen mukaan yrityksille käsittelykustannuksia aiheuttavat mm. eripituiset palkkakaudet, epätyypillisten työsuhteiden työpanoksen ja palkan kohdentaminen palkkajaksoille sekä poissaolojen ja päivärahojen käsittely. Pelkona on myös, että sosiaaliturvalainsäädännön tietotarpeet jäävät edelleen olennaisesti laajemmiksi kuin työnantajilla helposti siirrettävissä olevat ns. pakolliset palkkatiedot.

Esitysluonnoksessa ratkaisuksi tarjotaan Verohallinnon palkka.fi-palvelua, joka välittäisi tarvittavat tiedot tulorekisteriin. Mielestämme palkka.fi-palvelu ei tuo helpotusta ilman varmistusta siitä, että myös tulokäsitteiden erot poistetaan. Osa tiedon käyttäjistä arvioi tuloa maksuhetken ja osa ansaintahetken mukaisesti, samoin tulokäsitem voi olla toisen tiedonkäyttäjän tulokäsitetä laajempi. Myös jos palvelujärjestelmä ei ole pientyönantajan käytettävissä, kyse voi olla uusista velvoitteista juuri pienimmille. Esityksen perusteluita tulisi näiltä osin vielä täsmentää.

Yritysten hallinnollinen työ voi mielestämme keventyä vain vaadittuja tietoja yksinkertaistamalla ja päällekkäisen raportoinnin purkamisella. Tietoteknisiä kuluja syntyy aina tietoja siirrettäessä. Ratkaisun käytännön ongelmiin voi nähdäksemme tuoda vain se, että myös sosiaalivakuutusten edellyttämät tiedot kehitetään yhdenmukaisiksi muiden tietotarpeiden kanssa jo ennen rekisterin käyttöönottoa.

On myös huomattava, että nykyiset erittelyveloitteet muuttuisivat pääosin kuukausittain toistuvaksi massamenettelyksi, joka aiheuttaa jo sellaisenaan kustannuksia ja palvelutarpeita. Suuri määrä tietoja tuotetaan jatkossa työntekijäkohtaisesti eriteltyinä myös sellaisten työntekijöiden osalta, joiden tietoja ei kyseisellä tarkkuudella todennäköisesti koskaan tarvita. Uusi lainsäädäntökokonaisuus avautuu lisäksi säädöstekstin perusteella hyvin vaikeasti. Jotta veloitteista voi olla perillä, tulisi viranomaisohjeistukseen panostaa merkittävästi.

Tietojen toimittamisaika ja tapa

Tiedot tulisi esitysluonnoksen mukaan ilmoittaa pääsääntöisesti viiden päivän kuluessa suorituksen maksusta lähtökohtaisesti sähköisesti, erityisestä 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 tärkeää, että erityisestä syystä tiedot voidaan antaa myös paperilomakkeella. Yksityiskohtaisissa perusteluissa 11 §:n kohdalla todetaan, että erityisinä syinä pidettäisiin tilanteita, joissa ei kohtuudella voida edellyttää tietojen antamista sähköisesti. 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. Mahdollisuuden paperi-ilmoittamiseen tulee palvelu yrittäjien käytännön tarpeita etenkin, koska väärän ilmoittamista-van käyttämisestä voi seurata sanktio.

Ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönnin sanktiointi

Seuraamusmaksujärjestelmää muutettaisiin siten, että ilmoituksen myöhästymisen perusteella määrättäisiin vain yksi seuraamus, myöhästymismaksu, josta säädettäisiin tulorekisterilaissa. Nykyisin palkka- ja etuustietoja koskevien ilmoittamisten laiminlyönneistä määräävät seuraamusmaksuja sekä eläkelaitokset että Verohallinto. Menettely sinänsä vastaisi pääosin oma-aloitteisten verojen myöhästymismaksua koskevaa sääntelyä. Myöhästymismaksua ei kuitenkaan kytkettäisi samaan määräaikaan tulorekisterin ilmoitusveloitteen kanssa, vaan ajankohta olisi sama, jolloin ilmoitetaan kuukauden viimeisen päivän tapahtumista eli seuraavan kuukauden

viides päivä. Erikseen annettaisiin esitys työeläkelakien mukaisten seuraamusten muuttamisesta siten, että päällekkäiseksi verolainsäädännön mukaisten seuraamusten kanssa muodostuvan laiminlyöntikorotuksen määrittämisestä luovuttaisiin.

On tulorekisterin tavoitteiden mukaista, että samasta ilmoitusvirheestä ei seuraa päällekkäisiä sanktioita ja tämä on siten pyritty huomioimaan esityksessä. Seuraamusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta voidaan sinänsä pitää jossain määrin erikoisena, että esim. tietojen antamisen laiminlyönti eläkevakuuttajalle voi johtaa veronkorotuksen määrittämiseen. Muun kuin verotukseen liittyvän ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin sanktiointi verolaissa säädetyllä seuraamuksella ei siksi ole linjakkain mahdollinen ratkaisu. Kuten esityksessä todetaan, seuraamusjärjestelmän toimivuutta tulee myös seurata ja tarvittaessa arvioida myöhemmin uudelleen. On tärkeää, että myöhästymismaksu jätetään määrittämättä, jos tämä tapahtuu tietoverkon tai tulotietojärjestelmän asiointipalvelussa olevan toimintahäiriön vuoksi.

Myöhästymismaksua määrättäisiin pääsääntöisesti vasta 1.1.2020 ja sen jälkeen annettujen tietojen perusteella. Tätä aiemmin annettujen tietojen perusteella myöhästymismaksua määrättäisiin vain, jos myöhässä ilmoittaminen osoittaisi ilmeistä piittaamattomuutta tulorekisterin ilmoitusvelvoitteista. Sanktioton siirtymäaika on tärkeä, koska tulorekisteri muuttaa ilmoittamismenettelyjä jatkossa merkittävästi, jolloin voi tapahtua erilaisia tahattomia ja inhimillisiä virheitä tai väärinkäsityksiä. Myöhästymismaksua ei tule määrätä myöskään taannehtien, vaikka myöhästymisen havaittaisiin vasta 1.1.2020 jälkeen, mutta se kohdistuu vuoteen 2019.

Etuuslainsäädännön muutokset

Kuten edellä on todettu, yrityksille ei tule luoda uusia tiedonantovelvoitteita sosiaalivakuutusten tulokäsitteissä olevien erojen selvittämiseksi, vaan nämä erot on perattava huolellisesti ja poistettava.

Sosiaaliturvalainsäädäntöä tulee siksi tarkistaa niin, että

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

STM:ssä käynnistetyillä hallituksen ministeriryhmän linjaamilla korjauksilla on nähdäksemme mahdollisuudet korjata puutteet. Nämä tulee kuitenkin toteuttaa suunnitellussa aikataulussa, koska muussa tapauksessa tulorekisteri ei mielestämme täytä pk-yritysten näkökulmasta sille asetettuja vaatimuksia.

Kunnioitavasti

Suomen Yrittäjät

Mika Kuismanen
pääekonomisti

Anna Lundén
johtaja