



Valtiovarainvaliokunnan verojaosto

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI TULOTIETOJÄRJESTELMÄSTÄ JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 134/2017 vp)

1. Tulorekisteri kannattaa ottaa käyttöön

Ehdotetun tulotietojärjestelmän perustaminen liittyy laajempaan kansalliseen kokonaisinfrastruktuurin kehittämishankkeeseen, jota valmisteltiin ICT2015 -työryhmässä. Tulorekisteri on yksi työryhmän keskeisistä ja kiireellisimmien toteutettavissa ehdotuksista yritysten reaaliaikaisen talouden vaatiman infrastruktuurin rakentamisessa.

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

Hanke on tärkeä ja se tulee siksi toteuttaa. 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. Ensivaiheen jälkeen on tarpeen selvittää mahdollisuus tulorekisterin käytön laajentamiseen siten, että myös muilla kuin nyt nimetyillä tahoilla olisi mahdollisuus hyödyntää tulorekisteriin ilmoitettuja tietoja.

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 viranomais toiminnassa, harmaan talouden torjunta ja kansalaista aseman vahvistaminen sekä säästöjen saaminen ja tuottavuuden kohottamisen.

Lakipaketin tavoitteet ovat hyviä. 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 taakka, jos lainsäädäntöpohja on monimutkainen.

Lakiluonnospaketti sisältää kuitenkin vain säädökset tulotietojärjestelmästä ja siihen liittyvistä laeista. Ilman vero- ja sosiaalivakuutuslainsäädännön selkiyttämistä tulorekisterin tavoitteet saavutetaan vain marginaalisesti.

Sosiaalivakuutusmaksut kyetään määrittämään 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 määrittämiseksi vaadittavien tietojen toimittaminen.

Tämän takia hallituksen tulee valmistella ja antaa eduskunnalle verotusta ja sosiaaliturvaa yksinkertaistavat lakimuutosta hyvissä ajoin ennen nyt lausuntokierroksella olevan lakiesityspaketin voimaantuloa. Sekä verotusta että sosiaaliturvaa on yksinkertaistettavissa siten, että tulorekisterin tavoitteet toteutuvat eikä työnantajien ja kansalaisten asema ei muutu. Esimerkiksi sosiaalivakuutuslainsäädännön muutoksen on toteuttavissa siten, että oikeus etuuksiin, etuustasot ja etuuksien kustannukset eivät selkiyttämisen takia muutu.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan sosiaalivakuutuksen vakuutusmaksujen perusteena olevien työtulojen käsite on identtinen ulkomaantyössä käytettävää vakuutuspalkkaa 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 oleva tulotietoa. Hallituksen tulee antaa eduskunnalle syysistuntokaudella täydentävän esityksen sosiaalivakuutusmaksujen perusteena olevista työtuloista, joka mahdollistaisi tulorekisteriin talletettavien tulotietojen lukumäärän supistamisen.

Suoritusten maksajien ja viranomaisten velvoitteita monimutkaistaa vakuutetuilta perittävä sairaanhoitomaksu.

Sairaanhoitomaksulle ei välttämättä ole enää tarvetta. Lakisääteisen sairausvakuutuksen sairaanhoitokorvaukset voidaan rahoittaa muiden asuinperusteisten etuuksien tapaan yleiskatteisilla veroilla. Sairaanhoitomaksusta voidaan luopua ja vastaava tuotto kerätä tuloverotuksella ilman,



että muutoksella olisi sanottavia tulojakovaikutuksia. Sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön tulee pikaisesti selvittää, voidaanko sairaanhoitomaksusta luopua.

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 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. Vaarna on, että Verohallinto ei lain tavoitteiden mukaisesti tarkastele ilmoitettavien tietojen tarpeellisuutta kriittisesti, vaan jatkaa varsin laajalla tietojenantovelvollisuudella.

Esitetyn 6 § 2 momentin 13 kohdan yksityiskohtaisiin perusteluihin sisältyy virhe. Lainkohdan mukaan ilmoitettavaksi tulisivat ulkomaille lähetettyä työntekijää koskevat vakuutetun sairausvakuutusmaksun määrittämiseksi tarpeelliset tiedot. Yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että vakuutetun sairausvakuutusmaksun määrittämisen perusteena on työeläkelakien



mukainen vakuutuslasku silloin, kun se on vahvistettu. Tämä ei pidä paikkaansa, sillä vakuutuslasku on sairausvakuutusmaksun perusteena vain silloin, kun vakuutuslasku on määritelty ja ulkomaantyötuohon soveltuu verotuksessa tuloverolain 77 §:n tarkoittama kuuden kuukauden sääntö. Niissä tilanteissa, joissa kuuden kuukauden sääntö ei sovellu, on sairausvakuutusmaksun perusteena työntekijän ennakonpidätyksen alainen palkka, ei siis vakuutuslasku, vaikka vakuutuslasku onkin tällöin eläkevakuutusmaksujen perusteena. Näin ollen ulkomaille lähetettävän työntekijän osalta sairausvakuutusmaksun määräämiseksi tarpeellinen tieto on usein kuitenkin sama kuin 1 kohdassa tarkoitettu ennakonpidätyksen alainen palkka.

3.2. Tulorekisteriin talletettavat täydentävät tiedot (7 §)

Lakiluonnoksen 7 § sisältää tulorekisteriin vapaaehtoisesti talletettavat tiedot.

Säännöksen idea on tarkoituksenmukainen. Kun työnantaja tallettaa tulorekisteriin täydentäviä tietoja, sosiaalivakuutusetuksia myöntävät vakuutuslaitokset voivat tehdä etuuspäätöksiä 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. 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.

Tulorekisterin tavoitteiden saavuttamiseksi on välttämätöntä, että hallitus antaa eduskunnalle lakiesityksiä, joilla sosiaalivakuutusetuksien määräytymisperusteet selkiytetään kustannusneutraalisti. Tätä koskeva valmistely on vireillä sosiaali- ja terveysministeriössä.

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 tosiasia-



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 kaipaa tarkentamista.

3.3. Tietojen antamisaika (12 §)

Tulorekisteriin annettavien tiedot tulisi pääsäännön mukaan antaa tulorekisteriin tallettavaksi 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 kaikki tietoja ei ole työnantajilla saatavilla pääsäännön mukaisessa määräajassa. Tämä ratkaisu on osin hyvä, mutta tässä yhteydessä tulisi kuitenkin vielä tarkoin arvioida, mitä lisäarvoa tulorekisterissä tuovat esimerkiksi vain kerran vuodessa annettavat verovalvonnalliset tiedot.

Lainkohtaa 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 liittyvä menettelyssä sovellettaisiin oma-aloitteisen verojen verotusmenettelylain mukaista menettelyä.

Lain rakenne on tältä osin toimiva.

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.

Tämä sääntelytapa ei ole onnistunut. Lähtökohtana tulisi olla, että tulorekisterilain mukaisen ilmoittamisvelvollisuuden täyttämisen 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 yhtenäistämistä tulorekisterilaissa.

Tulorekisteri-ilmoittamisen myöhästyisestä tai laiminlyönnistä ei voi missään tilanteessa seurata kuin yhden hallinnolliset seuraamukset. Tämän vuoksi on välttämätöntä, että esimerkiksi työeläkealan ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyöntiä koskevat säännökset kumotaan. Lisäksi on tärkeää, että erityisesti tulorekisterin käyttöönottoaiheessa myöhästyksiin ja laiminlyönteihin suhtaudutaan ymmärtäväisesti ja ensisijaisena ohjauksena on neuvonta, ei sanktiot.