

24.10.2017

Eduskunta
Valtiovarainvaliokunta
Verojaosto

Asiantuntijapyyntöne 18.10.2017, HE 134/2017 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki tulotietojärjestelmästä. Lisäksi ehdotetaan tehtäväksi uuden lain edellyttämät muutokset Verohallinnosta annettuun lakiin, verotusmenettelystä annettuun lakiin, oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettuun lakiin ja työnantajan sairausvakuutusmaksusta annettuun lakiin.

Tulotietojärjestelmän avulla vastaanotettaisiin ja talletettaisiin työnantajien ja muiden laissa tarkoitettujen tahojen antamia tietoja sekä välitettäisiin niitä tietojen saantiin oikeutetuille viranomaisille ja muille tahoille suorituksen maksajien lakisääteisten ilmoittamis- ja tiedonantovelvollisuuden täyttämiseksi sekä tiedonsaantioikeuden toteuttamiseksi.

Tulorekisterin tiedot jakautuisivat tietoihin, jotka työnantaja tai muu suorituksen maksaja on aina velvollinen ilmoittamaan, ja tietoihin, joiden antaminen rekisterin kautta olisi vapaaehtoista. Pakolliset tiedot vastaisivat nykyisiä niin sanottuja vuosi-ilmoitustietoja, jotka suorituksen maksaja on velvollinen antamaan. Tulorekisteri-ilmoitukset korvaisivat nykyiset vuosi-ilmoitukset ja muut tiedonantovelvoitteet tulorekisterin piiriin kuuluvien tietojen osalta. Vapaaehtoisesti ilmoitettavat tiedot olisivat täydentäviä työsuhteeseen tai muuhun palvelus- tai toimeksiantosuhteeseen liittyviä tietoja.

Tavoitteena on tulotietojen kerääminen ja välittäminen reaaliaikaisesti. Tiedot tulisi ilmoittaa pääsääntöisesti viiden päivän kuluessa maksusta lähtökohtaisesti sähköisesti, mutta erityisestä syystä ilmoituksen voisi antaa myös paperilomakkeella. Rekisteriä käyttäisivät vuoden 2019 alusta Verohallinto, eläkelaitokset, Eläketurvakeskus, Kansaneläkelaitos sekä työttömyysvakuutusrahasto. Muut tahot ryhtyisivät käyttämään rekisterin tietoja vuoden 2020 alusta.

Suomen Yrittäjät esittää lausuntonaan seuraavaa:

1. Yleistä

Suomen Yrittäjät on osallistunut tulorekisterin valmisteluun ja hyväksynyt osaltaan hankkeen tavoitteet. Uudistuksen taustalla on digitalisaation lähtökohta siitä, että ajantasaisten rekistereiden myötä voidaan poistaa manuaalisia tehtäviä ja luoda palveluita, joita ei ennen reaaliaikaista tietoa ollut

mahdollista tuottaa. Keskitetty, yhden ja yhteen kertaan tehtävän ilmoituksen asiointimalli on myönteinen uudistus, ja oikein toteutettuna rekisteri keventäisi hallinnollista taakkaa hallinnossa ja yrityksissä. Rekisteri voisi mahdollisesti myös lisätä tarjolla olevaa työvoimaa työllistämistä hidastavia esteitä purkamalla.

Tarkoitus on myös ollut, että tulorekisterin siirrettävät tiedot olisivat samat, jotka yrityksillä on palkkahallinnon järjestelmissään, 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.

Suomen Yrittäjät 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, niin sanottuihin 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 vapaaehtoiset, nykyisiä palkan- saajatietoja yksityiskohtaisemmat täydentävät tiedot antaneille työnantajille annettaisiin lupaus, ettei tietoja enää pyydetä uudestaan sosiaalivakuutusten etuuspäätöksiä tehtäessä.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on käynnistetty etuusmuutoksia koskeva työ, joka tähtää tulorekisteritietojen yksinkertaistamiseen ja samalla myös edellä selvitetyn haitan korjaamiseen. Työ jatkuu edelleen ja mikäli lainsäädännön muutokset todetaan mahdollisiksi, tulorekisterin tietosisältöä voitaisiin lainvalmisteluaineiston mukaan supistaa ennen rekisterin käyttöön- ottoa vuoden 2018 aikana.

Lakiehdotuksen vaikutusarviossa on viitattu Taloustutkimuksen selvitykseen, jossa 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 suoriutua 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 tai muussa vastaavassa dokumentissa, ei siis palkkahallinnon sähköisissä järjestelmissä. Mitä pienempi yritys on, sitä useammin tietojen kirjaaminen ja säilyttäminen tapahtuu paperilla, ei sähköisiä menetelmiä käyttäen.

Yrityksiä, jotka eivät käytä ulkoistettuja taloushallinnon palveluita, on alle kymmenen 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 niin sanotut pakolliset tiedot, eivät näitä täydentäviä vapaaehtoisia tietoja. Tällöin yritykset eivät myöskään hyötyisi byrokratian kevenemisestä, koska etuuksien maksajat voisivat edelleen pyytää myös erillisiä palkkatodistuksia. Pienyritykset tulevatkin nähdäksemme hyötymään tulorekisteristä huomattavammin vasta, kun myös sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan lainsäädäntömuutokset on tehty.

Edellisen perusteella voidaan esittää arvio, etteivät pienyritykset suoriutuisi tulorekisterin asettamista velvoitteista ehdotetussa muodossaan ilman uusia kustannuksia ja mahdollisia ulkopuolisia palveluita. Ellei kaikista korjauksista saada varmuutta, tulorekisteri voi mahdollisesti hankaloittaa työllistämistä pienimmissä yrityksissä. Emme siksi pidä perusteltuna sitä, että tulorekisterin tietosisältöä käsitellään eri tahdissa sosiaalivakuutusten edellyttämien tietojen ja muiden tietotarpeiden osalta.

2. Käytännön ongelmia

Viitatus Taloustutkimuksen selvityksen mukaan käsittelykustannuksia yrityksille aiheuttavat muun muassa 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 niin sanotut pakolliset palkkatiedot.

Esityksessä ratkaisuksi tarjotaan Verohallinnon Palkka.fi-palvelua, joka välittäisi tarvittavat tiedot tulorekisteriin. Käsittääksemme Palkka.fi-palvelu ei toisi 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.

Yritysten hallinnollinen työ voi nähdäksemme keventyä vaadittuja tietoja yksinkertaistamalla ja päällekkäistä raportointia purkamalla. Tietoteknisiä kuluja syntyy aina tietoja siirrettäessä. Käytännön ongelmiin helpotusta toisi edellä viitatuin tavoin sosiaalivakuutusten edellyttämien tietosisältöjen yhdenmukaistaminen muiden tietotarpeiden kanssa jo ennen rekisterin käyttöönottoa.

On myös syytä huomata, että nykyiset tietojen erittelyvelvoitteet muuttuisivat pääosin kuukausittain toistuvaksi massamenettelyksi, mikä aiheuttaa jo sellaisenaan kustannuksia ja palvelutarpeita. Suuri määrä tietoja tuotetaankin jatkossa työntekijäkohtaisesti eriteltyinä myös sellaisten työntekijöiden osalta, joiden tietoja ei kyseisellä tarkkuudella todennäköisesti koskaan tarvita.

Uusi lainsäädäntökokonaisuus avautuu säädöstekstin perusteella varsin vaikeasti, mikä korostaa selkeän ja ymmärrettävän viranomaisohjeistuksen tärkeyttä. Pidämme myös välttämättömänä, että itse säädösteksti vastaa täsmällisen ja tarkkarajaisen lainsäädännön vaatimuksia. Kiinnitämme huomiota myös siihen, että tulorekisteri sisältäisi myös sellaista tietoa, joka ei ole tarpeen verotuksen toimittamiseksi. Uudesta rekisteristä säädettäessä on nähdäksemme perusteltua tarkastella kriittisesti sitä, onko rekisteriin tarkoituksenmukaista tallentaa tietoja, joita tarvitaan esimerkiksi vain verovonnallisia tarkoituksia varten.

3. Säännöskohtaisia huomioita

3.1 Tietojen antamisaika ja -tapa

Tiedot tulisi esityksen mukaan ilmoittaa pääsääntöisesti viiden päivän kuluessa suorituksen maksamisesta lähtökohtaisesti sähköisesti. Paperilomakkeen käyttö olisi erityisestä syystä mahdollista. Ehdotettu määräaika on sinänsä tiivis, mikä korostaa osaltaan sitä, että tietojen tulee olla samoja, jotka yrityksillä on muutoinkin käytössään palkanmaksujen yhteydessä.

Pienten tai aloittavien yritysten kannalta on tärkeää, että erityisestä syystä tiedot voidaan antaa myös paperilomakkeella. Tulotietojärjestelmää koskevan lakiehdotuksen 11 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa 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 palvella yrittäjien käytännön tarpeita.

3.2 Myöhästymismaksu

Ilmoittamisen seuraamusmaksujärjestelmää ehdotetaan muutettavaksi siten, että ilmoituksen myöhästymisen perusteella määrättäisiin vain yksi seuraamus, Verohallinnon määräämä myöhästymismaksu, josta säädettäisiin tulorekisterilaissa. Nykyisin palkka- ja etuustietoja koskevien ilmoittamisen laiminlyönneistä seuraamusmaksuja määräävät sekä eläkelaitokset että Verohallinto. Menettely sinänsä vastaisi pääosin oma-aloitteisten verojen myöhästymismaksua koskevaa sääntelyä. Erikseen annettaisiin esitys

työeläkelakien mukaisten seuraamusten muuttamisesta siten, että päällekkäiseksi verolainsäädännön mukaisten seuraamusten kanssa muodostuvan laiminlyöntikorotuksen määräämisestä luovuttaisiin.

On tulorekisterin tavoitteiden mukaista, ettei samasta ilmoitusvirheestä seuraisi päällekkäisiä sanktioita, ja tämä on siten pyritty huomioimaan esityksessä. Kuten esityksessä todetaan, seuraamusjärjestelmän toimivuutta tulee myös seurata ja tarvittaessa arvioida myöhemmin uudelleen. On myös tärkeää, että myöhästymismaksu jätetään määräämättä, jos tämä tapahtuu tietoverkon tai tulotietojärjestelmän asiointipalvelussa olevan toimintahäiriön vuoksi.

Puutteellisen, virheellisen tai kokonaan laiminlyödyn ilmoituksen perusteella voitaisiin määrätä hallinnollisena seuraamuksena verotusmenettelystä annetun lain 22 a §:n mukainen laiminlyöntimaksu tai oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 37 §:n mukainen veronkorotus. Nähdäksemme parempi ratkaisu lainsäädännön yksinkertaisuuden näkökulmasta olisi ollut se, että kaikista ilmoittamisen virhetilanteista olisi säädetty tulotietojärjestelmästä annetussa laissa.

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 muuttaisi ilmoittamismenettelyä merkittävästi, mikä mahdollistaa erilaisten tahattomien ja inhimillisten virheiden tai väärinkäsitysten syntymisen. Myöhästymismaksua ei tule myöskään määrätä taannehtivasti siten, että 1.1.2020 tai sen jälkeen havaitusta, mutta kuitenkin vuoteen 2019 kohdistuvasta virheestä määrättäisiin myöhästymismaksu.

4. Etuuslainsäädännön muutokset

Kuten edellä on todettu, yrityksille ei tule luoda uusia tiedonantovelvoitteita sosiaalivakuutusten tulokäsitteissä olevien erojen selvittämiseksi, vaan nämä erot on huolellisesti perattava ja poistettava, jotta rekisteri täyttäisi sille pk-yritysnäkökulmasta asetut vaatimukset. Sosiaaliturvalainsäädäntöä tulee siksi tarkistaa siten, että tulorekisteriin merkityt pakolliset tiedot riittävät sellaisinaan etuuspäätösten tekemiseen, eikä yrityksiltä ei pyydetä etuuspäätösten yhteydessä enää laajempia tietoja, jotka johtuvat sosiaalivakuutusten tulokäsitteiden tai ansaintajaksojen eroista.

SUOMEN YRITTÄJÄT

Laura Kurki
veroasiantuntija