

24.10.2017

Eduskunta  
Talousvaliokunta

Asiantuntijapyyntöne 16.10.2017, HE 134/2017 vp

---

## Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

---

### Taustaa

Hallituksen esityksessä HE 134/2017 vp 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.

Rekisteriä ylläpitäisi Verohallintoon perustettava Tulorekisteriyksikkö. Suorituksen maksajat vastaisivat tulorekisteriin tallettavaksi antamiensa tietojen oikeellisuudesta sekä tietojen oikaisemisesta ilman aiheutonta viivytystä olematta rekisterinpitäjiä.

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:

## Yleistä

SY 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. Onnistuessaan rekisteri keventäisi hallinnollista taakkaa hallinnossa ja yrityksissä.

Tarkoitus on 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 hallintotaakan 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, 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 palkkakausittain. 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 lain esitöiden mukaan supistaa ennen rekisterin käyttöönottoa vuoden 2018 aikana.

Lakiehdotuksen vaikutusarviossa on esitelty Taloustutkimuksen selvitys, jolla on arvioitu tulorekisterihankkeen toteutusta ehdotetulla mallilla, jossa tiedot jaetaan pakollisiin ja vapaaehtoisiin 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, ei siis palkkahallinnossa sähköisinä. 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 hyötymään 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 perusteella voidaan esittää arvio, että pienyritykset eivät välttämättä suoriutuisi tulorekisterin asettamista velvoitteista ehdotetussa muodossaan ilman uusia kustannuksia ja mahdollisia ulkopuolisia palveluita. Tulorekisterin tietosisältöä tulisi siten käsitellä samassa tahdissa sosiaalivakuutusten edellyttämien tietojen ja muiden tietotarpeiden osalta.

### Käytännön ongelmia

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 ns. pakolliset palkkatiedot.

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

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. Uusi lainsäädäntökokonaisuus avautuu säädöstekstin perusteella varsin vaikeasti, mikä korostaa selkeän viranomaisohjeistuksen tärkeyttä.

#### *Tietojen toimittamisaika 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. Yksityiskohtaisissa perusteissa 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. Mahdollisuuden paperi-ilmoittamiseen tulee palvella yrittäjien käytännön tarpeita etenkin, koska väärän ilmoittamistavan käyttämisestä voi seurata sanktio.

#### *Ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönnin sanktiointi*

Ilmoittamisen seuraamusmaksujärjestelmää ehdotetaan muutettavaksi siten, että ilmoituksen myöhästymisen perusteella määrättäisiin vain yksi seuraamus, myöhästymismaksu, josta säädettäisiin tulorekisterilaissa. Nykyisin palkka- ja etuustietoja koskevien ilmoittamisten 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 tärkeää, että myöhästymismaksu jätetään määräämättä, 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 muuttaisi ilmoittamismenettelyä merkittävästi, mikä mahdollistaa erilaisten tahattomien ja inhimillisten virheiden tai väärinkäsitysten syntymisen. Myöhästymismaksua ei tule määrätä myöskään taannehtivasti. Vaikka myöhästymisen havaittaisiin vasta 1.1.2020 tai sen jälkeen, se kohdistuisi kuitenkin vuoteen 2019.

#### *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 etuus päätösten tekemiseen.

SUOMEN YRITTÄJÄT

Sanna Linna-Aro  
veroasiantuntija