Työelämä/Sosiaali- ja terveyspolitiikka
Vesa Rantahalvari

25.8.2016

Valtiovarainministeriö
PL 28
00023 Valtioneuvosto

Lausuntopyyntönne VM055:00/2014, VM/1237/03.01.00/2016

LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAIKSI TULOTIETOJÄRJESTELMÄSTÄ JA ERÄIDEN MUIDEN LAKIEN MUUTTAMISESTA

Elinkeinoelämän keskusliitto EK lausuu luonnoksesta seuraavaa:

1. Työnantajien hallinnollisen taakan tulee keventyä

Tulotietojärjestelmän (jatkossa tulorekisteri) keskeisenä tarkoituksena on työnantajien hallinnollisen taakan keventyminen. Tulorekisterillä halutaan myös helpottaa viranomaisten tiedonsaantia ja nopeuttaa esimerkiksi sosiaalietuuksien päätösten valmistelua.

EK kannattaa tulorekisterin perustamista. Perustaminen on kuitenkin tarkoituksenmukaista vain, jos se toteutetaan tavalla, joka aidosti keventää työnantajien hallinnollista taakkaa. Tämä edellyttää sitä, että uusien tiedonantovelvoitteiden aiheuttaman lisätaakan tulee olla selvästi pienempi kuin taakan keventymisen, joka syntyy siitä, että viranomaisten tarpeita varten laadittavista vuosi-ilmoituksista ja palkkatodistuksista luovutaan.

Luonnos on laadittu hankkeen tavoitteiden vastaisesti ja epätarkoituksenmukaisesti nykyisen sosiaalivakuutuslainsäädännön tietotarpeiden näkökulmasta (7 §). Hallinnollisen taakan keventäminen edellyttää sosiaalivakuutuslainsäädännön muutoksia, joilla mahdollistetaan se, että sosiaalivakuutuslaitokset tulevat toimeen niillä tulotiedoilla, jotka työnantajat voivat kohtuudella tulorekisteriin toimittaa. Lausunnoilla oleva lakiesityskokonaisuus ei sisällä näitä välttämättömiä muutoksia eikä sitä siksi ole järkevää antaa eduskunnalle luonnostellussa muodossa vielä tässä vaiheessa.

Ylipäätään esitysluonnoksesta lausuminen on tässä vaiheessa vaikeaa, koska sitä, mitä ehdotettu laki tulorekisterin tietosisällön ja suorituksen maksajan ilmoitusvelvollisuuden osalta tarkoittaisi, ei voi vielä

tässä vaiheessa arvioida. Tulorekisterihankkeen lainsäädäntötyöryhmässä, jossa esitysluonnosta on valmisteltu, tuotiin myös vahvasti esille se näkökulma, ettei esitysluonnos ole vielä valmis lähetettäväksi lausunnolle.

2. Voimassa olevia tiedonsaantioikeuksia ei pidä rinnastaa työnantajien velvollisuuteen toimittaa tietoja tulorekisteriin

Luonnoksessa todetaan, että annettavassa laissa ei säädettäisi työnantajan tiedonantovelvollisuuden sisältöä, vaan siitä säädettäisiin muussa lainsäädännössä. Tällä perusteella annetaan ymmärtää, että kyseessä olisi merkitykseltään vähäinen muutos työnantajille.

Luonnoksessa on virheellisesti rinnastettu viranomaisten voimassa olevat tietojensaantioikeudet ja työnantajan velvollisuus toimittaa tietoja tulorekisteriin. Nykyisin tietojensaantioikeus ei tarkoita sitä, että kaikki työnantajat toimittavat säännöllisesti kaikki viranomaisten tiedonsaantioikeuteen sisältyvät tiedot kaikkien työntekijöiden osalta. Tällä hetkellä näitä tietoja toimitetaan vain silloin kun viranomainen niitä tarvitsee.

Luonnoksessa esitetään tosiasiassa työnantajan tiedonantovelvollisuuksien olennaista kasvattamista. Tämä johtuu esimerkiksi siitä, että voimassa olevan lainsäädännön mukaan palkallisia ja palkattomia poissaoloja koskevat tiedot on velvollisuus toimittaa vain silloin, kun tietoja tarvitaan etuuspäätöksien tekemisessä. Esityksen mukaan kyseiset tiedot toimitettaisiin kuitenkin kaikista yli kahdesta miljoonasta palkansaajasta jokaisen palkanmaksun yhteydessä, vaikka valtaosan palkansaajan kohdalla viranomaisilla ei ole mitään käyttöä kyseisille tiedoille. Vastaavia tietoja ovat myös Eläketurvakeskuksen valvonnassa käytettävät ansiotiedot. Kuten luonnoksessakin todetaan, osalla työnantajia osa pakollisesti tulorekisteriin toimitettavaksi kaavailluista tiedoista ei ole palkanlaskentajärjestelmissä ja viidenneksellä työnantajista kyseiset tiedot ovat nykyisin vain paperilla.

3. Palkkatodistukset vuosi-ilmoituksia merkittävämpiä hallinnollisen taakan näkökulmasta

Luonnoksessa korostetaan työnantajien hallinnollisen taakan keventymistä sillä, että tulorekisteriin toimitettavat tiedot mahdollistavat vuosi-ilmoituksista luopumisen. Tämä poistaisi tarpeen muun muassa tulotietojen yhteen laskemiseen.

EK:n käsityksen mukaan työnantajien hallinnollisen taakan suuruuden arvioinnissa tulee ottaa huomioon ensinnäkin se, että nykyisten vuosi-ilmoitusten tiedot (ilman yhteenlaskua) toimitettaisiin tulorekisteriin jokaisen palkanmaksukauden yhteydessä. Nykymallissa vuositason il-

moitusten antaminen on yrityksille kokonaisuutena hallinnollisesti kevyempää kuin vastaavien tietojen toimittaminen jokaisen palkanmaksukauden yhteydessä eli vähintään 12 kertaa vuodessa.

Toiseksi on ymmärrettävä, että palkkatodistusten toimittamisesta luopumisella on vuosi-ilmoituksista luopumista suurempi merkitys työnantajien hallinnolliselle taakalle. EK:n saamien tietojen mukaan esimerkiksi Kela pyytää työnantajilta vuosittain 1,5 miljoonaa palkkatodistusta ja muuta selvitystä ja työttömyyskassat useita satoja tuhansia. Luonnoksen isoimpia puutteita on se, ettei se juurikaan sisällä muutosehdotuksia, joiden seurauksena palkkatodistuspyynnöistä voitaisiin luopua tai edes olennaisesti vähentää niitä.

4. Palkka.fi -palvelu ei ole ratkaisu pientyönantajien ja kotitalouksien ongelmaan

Luonnoksessa väitetään, että pientyönantajien ja kotitalouksien hallinnollinen taakka ei kasva palkka.fi -palvelun ansiosta.

EK epäilee tämän väitteen oikeellisuutta. Ottaen huomioon esityksessä pakollisiksi ja vapaaehtoisiksi kaavaillut tiedot (7 §) palkka.fi -palvelu ei voi toimia siten, että hallinnollinen taakka ei kasvaisi. Vai osaako palkka.fi -palvelu päätellä itsenäisesti esimerkiksi poissaolopäivien lukumäärän ja niiden syyn? Luonnos lisäisi pientyönantajien ja kotitalouksien hallinnosta taakkaa merkittävästi.

5. Tulorekisterilain eduskunnalle antamisen ajankohta

Luonnoksen mukaan tarkoituksena on selvittää sosiaalivakuutuslainsäädännön mahdollisia yksinkertaistamisia ennen tulorekisterin toiminnan aloittamista.

EK katsoo, että tulorekisterilakipaketti tulee antaa eduskunnalle siten, että sitä voidaan käsitellä eduskunnassa samanaikaisesti sosiaalivakuutusta yksinkertaistavien muutosesitysten kanssa. Tämä tarkoittaneen sitä, että tulorekisterin käyttöönottoa koskeva lakiehdotuskokonaisuus voidaan antaa eduskunnalle vuoden 2017 aikana. Vain näin eduskunta voi arvioida, päästäänkö tulorekisterillä sen tärkeimpään tavoitteeseen eli yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseen.

Tämä aikataulu on tarkoituksenmukainen tarpeettomien kustannusten välttämisen ja sujuvan lainsäädäntöprosessin takia. Lakipakettien eriaikainen antaminen johtaisi siihen, että työnantajat uusisivat palkkahallintoa ja sen tietojärjestelmiä uusittaisiin moneen kertaa. Eduskuntaan ei ole järkevää viedä lainmuutosesityksiä, kun tiedossa on, että pian sille annetaan uusi esitys, jossa vanhan sisältö muuttuu vähäistä enemmän.

Sosiaalivakuutuslainsäädännön muutokset tulee valmistella siten, että tulotietoja käyttävät viranomaiset voivat tehdä verotus-, vakuutusmaksu- ja etuuspäätökset niillä tiedoilla, joita voidaan kohtuudella työnantajilta odottaa ja jotka ovat oikeassa suhteessa hallinnollisen taakan keventämiseen Tämä tarkoittaa muun muassa tulokäsitteiden yhtenäistämistä, päiväkohtaisuuden korvaamista palkanmaksukausittaisuudella, etuuksien määräämistä pääsääntöisesti tulojen maksuajankohdan perusteella sekä erityisesti poissaolo- ja työaikatietojen merkityksen poistamista etuuksien laskennassa. Nämä säädösmuutokset tulee valmistella siten, että etuusmeno ei muutosten takia muutu ja rahoitusvastuut säilyvät ennallaan.

6. Lakiluonnosten sisällölliset muutostarpeet

6.1. Tulorekisterilain 7 §

Tulorekisteriin talletettavia pakollisia tietoja koskeva 7 § on luonnoksen ongelmallisin säännös. Pykälään sisältyvä pakollisia tietoja koskeva luettelo esitetään säädettäväksi aivan liian laajana. Jokaisen palkanmaksun yhteydessä toimitettavien tietojen määrä aiheuttaisi kohtuutonta hallinnollisen taakan lisääntymistä suurelle määrälle työnantajia ja muita suorituksen maksajia.

Esitysluonnoksen mukainen 7 § on ongelmallinen myös rakenteellisesti. Esitetty pykälä sisältää ainakin 15 lakiviittausta, jotka tosiasiassa määrittelisivät pakollisina ilmoitettavien tietojen sisällön. Useassa tapauksessa tietosisältö ei edes selviäisi lakiviittauksesta, vaan viitattu lainsäädäntö valtuuttaisi vain viranomaisen antamaan ilmoitusvelvollisuuden sisällöstä tarkempia määräyksiä. On selvää, että valitulla rakenteella ei päästä sellaiseen lainsäädännön informatiivisuuteen, jota hyvältä lainsäädännöltä voidaan edellyttää. Pykälän ongelmallisuutta lisää se, että esitysluonnoksen 4 §:n mukaan tulorekisteri sisältäisi tässä laissa määritellyt tulotiedot, joten jo tulorekisterilaissa itsessään säädettäisiin, että tulotiedot tulisi nimenomaan määritellä lain tasolla.

Edellä esitettyä puutetta pykälän informatiivisuudessa on luonnoksessa pyritty korjaamaan kirjoittamalla lain yksityiskohtaisiin perusteluihin luettelo siitä, mitä kaikkea *tällä hetkellä* eri viranomaisille tehtävillä erilaisilla ilmoituksilla suorituksen maksaja on velvollinen ilmoittamaan. On selvää, että yksityiskohtaisten perustelujen monipolvinen ja -sivuinen luetteloinnin asioista on paitsi vanhentunut ennen kuin laki ehtii edes voimaan, niin myös selkeästi ylimitoitettu tulorekisterin pakollisen tietotarpeen osalta. Kansallisen tulorekisterin ensisijaisena tavoitteena on hallinnollisen taakan pienentäminen vähentämällä ilmoitettavan tiedon määrää, ei lisätä sitä. Esitetyllä lainsäädäntörakenteella ei tähän tavoitteeseen päästä, koska tietosisällön määrittäminen jäisi tosiasiassa kunkin viranomaisen oman ohjeistuksen varaan. Valittu rakenne on myös

lainsäädäntöteknisesti arveluttava, koska lakiesityksen yksityiskohtaisilla perusteluilla säädettäisiin niin monesta asiasta. Ymmärtääksemme perusteluilla säätäminen on kiellettyä.

Koska esitysluonnoksen yksityiskohtaisten perustelujen listaus sisältää valtavan määrän tietoa, joka esitysluonnoksen mukaan tulisi ilmoitettavaksi tulorekisteriin, emme näe perustelluksi tässä lausunnossamme käydä yksityiskohtaisesti läpi jokaista luetteloitua asiaa. Suurin osa luetteloiduista asioita ei ole tarpeen tulorekisterin tavoitteiden kannalta.

EK katsoo, että pakollisten tietojen lista tulee laatia siten, että siihen ei sisällytetä tietoja, joita ei tarvita verotuksen toimeenpanossa, sosiaalivakuutusmaksujen määräämisessä ja sosiaalietuuspäätösten tekemisessä. Nyt tulorekisteriin esitetään eriteltäväksi valtava määrä tietoa, joka on mahdollisesti tarpeen viranomaisten valvonnan näkökulmasta. Tällaista tietoa ei tule tulorekisteriin sisällyttää.

Esitysluonnoksen perusteluissa esitetyn pykälän 1 momentin pakollisten tietojen lista on laadittu käyttäen pohjana perinteisiä verotuksen vuosi-ilmoituksen suorituslajeja sekä erilaisia tarkkailuilmoituksia maksettavista tiedoista. EK katsoo, että uuteen järjestelmään siirryttäessä ei pidä tukeutua vanhoihin ilmoituksiin ja niiden rakenteisiin, vaan uudistuksen yhteydessä tulee nimenomaisesti pyrkiä ilmoitettavien tietojen yhtenäistämiseen ja vähentämiseen.

Käsityksemme mukaan esimerkiksi seuraava erottelu olisi tulorekisterin osalta toimiva:

<u>Suoritusta koskevat tiedot</u>

1. Suorituslaji:
    - Palkka (pää- tai sivutoimesta)
    - Yrittäjän palkka (YEL-, MYEL -vakuutetut)
    - Työkorvaus
    - Käyttökorvaus
    - Pääomatulona verotettavat suoritukset
    - Eläke
    - Ulkomaantyötulot
2. Maksupäivä
3. Palkanmaksukausi alkupäivä (jos määräajoin maksettava palkka muutoin pelkkä maksupäivä)
4. Palkanmaksukausi loppupäivä (jos määräajoin maksettava palkka muutoin pelkkä maksupäivä)
5. Rahapalkka yhteensä (palkkakausittain tai muutoin säännöllisesti erääntyvät palkat)
6. Kertaluonteisesti tai enintään 2-3 kertaa vuodessa maksettavat rahapalkat yhteensä (esim. vuosibonukset)
7. Luontoisedut, ennakonpidätyksen alaisten etujen yhteismäärä

8. Työeläkemaksun perusteena olevat työtulo
9. Työttömyysvakuutusmaksun perusteena oleva työtulo
10. Sairausvakuutuksen työtulovakuutusmaksun perusteena oleva työtulo (korvaa kohdan 36)
11. Veronalaiset kustannusten korvaukset yhteensä
12. Verovapaat kustannusten korvaukset yhteensä
13. Ennakonpidätys
14. Työntekijältä peritty palkansaajan eläkemaksu
15. Työntekijältä peritty palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu
16. Ulosottopidätys (jos ulosottoviranomaisille tiedonsaantioikeus rekisteriin)
17. Vakuutuspalkka
18. Asuntolainan korkoetu
19. Työnantajan maksamat kollektiivisen lisäeläketurvan vakuutusmaksut
20. Palkansaajan maksamat kollektiivisen lisäeläketurvan vakuutusmaksut
21. Vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen vakuutusmaksut

Tulonsaajan tiedot

22. Henkilö- tai Y-tunnus
23. Saajan nimi
24. Saaja ei ole Suomessa vakuutettu (A1 tai muu todistus)

Suorituksen maksajan tiedot

25. Y-tunnus tai henkilötunnus
26. Yhteyshenkilön nimi
27. Yhteyshenkilön puhelinnumero

Tapaturmavakuutustiedot

28. Tarvittavat tunnistetiedot

Eläkevakuutusyhtiötiuedot

29. Vakuutusnumero

Pykälän 1-3 momentissa todetaan sosiaalivakuutusetuuksien ja maksujen perusteena olevat tulot. Tulorekisterin toimivuus edellyttää näiden tulojen kirjaamista tulorekisteriin.

Säännös osoittaa kuitenkin tarpeen näiden tulokäsitteiden yhtenäistämiseen. Tulorekisteri ja työnantajan hallinnollinen taakka olisi selvästi nykyistä keveämpi, jos lakisääteisen sairausvakuutuksen työtulovakuutuksen, työeläketurvan, työttömyysturvan sekä työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen etuuksien ja vakuutusmaksujen perusteena olisi saman tulokäsitteen tarkoittamat tulot. Yhtenäistäminen on toteutettavissa ilman etuustasojen vähäistä suurempia muutoksia.

Pykälän 2 momentin loppuosassa ja perusteluissa todetaan työeläketurvan toimeenpanossa tarvittavista muista ansiotiedoista. EK pitää näitä tietoja epätarkoituksenmukaisena ja katsoo, että ne tulee poistaa. Kyseessä olevia tietoja ei tarvita työeläkevakuutusmaksujen määräämisessä eikä eläkepäätösten tekemisessä. Tiedot ovat sellaisia, joita nykyisin pyydetään työnantajilta vakuuttamisvelvollisuuden valvonnan tarpeita varten lähinnä vain niissä tilanteissa, joissa epäillään, ettei vakuuttamista ole hoidettu oikein. Näiden tietojen toimittaminen jokaisen palkanmaksun yhteydessä kaikissa tilanteissa lisäisi tarpeettomasti työnantajien hallinnollista taakkaa.

Esitysluonnoksen mukaan työnantajat ilmoittaisivat myös perimänsä työmarkkinajärjestön jäsenmaksun tulotietorekisteriin. Työnantaja saattaa joissakin tilanteissa periä työntekijän työmarkkinajärjestön jäsenmaksun ja työttömyyskassamaksun työntekijältä palkanmaksun yhteydessä, jos näin on työehtosopimuksessa sovittu.

Kyseessä ei ole viranomaiselle tilitettävästä suorituksesta, vaan työnantajat tilittävät suorituksen edelleen työmarkkinajärjestölle, joka ilmoittaa maksut edelleen verottajalle. EK vastustaa esitettyä muutosta, jonka mukaan työnantajat ilmoittaisivat perimänsä maksut suoraan tulotietorekisteriin. Kun lisäksi huomioidaan, että suurimman osan työntekijöistä osalta työnantaja ei em. maksuja työntekijän palkasta edes peri eikä työnantajalla näin ollen ole, eikä pidäkään olla, tietoa työntekijän työttömyyskassajäsenyyksistä, on selvä, ettei esitettyä muutosta tule toteuttaa.

Palkanmaksukauteen sisältyvien poissaolopäivien lukumäärätiedon toimittaminen tulorekisteriin pakollisena tietona on poistettava (5 momentti). Kyseessä on tieto, jota merkittävällä osalla työnantajista ei ole palkanlaskentajärjestelmissään tai työaikakirjanpidossa, koska kyseessä on tieto, jota työnantaja ei välttämättä tarvitse omassa toiminnassaan.

EK:n mielestä on kohtuutonta rasittaa kaikkia työnantajia keräämään, kirjaamaan ja siirtämään tämä tieto tulorekisteriin jokaisen palkanmaksukauden yhteydessä. Tätä tarkoituksenmukaisempaa on muuttaa eräiden sosiaalivakuutusetuuksien määräytymissääntöjä siten, että tietoja poissaolopäivien lukumäärästä ei tarvita etuuksien määrittämisessä tai tiedot kysytään työnantajilta silloin, kun tietoja oikeasti tarvitaan.

Pykälän 6 momentin 4 kohdassa todetaan työeläketurvan ja muun lakisääteisen vakuuttamisen toimeenpanossa tarvittavat tunnistetiedot. EK:n käsityksen mukaan työeläketurvan toimeenpanossa tarvittava tunnistetieto on vakuutusnumero. Muussa lakisääteisessä vakuuttamisessa tarvittavat tunnistetiedot on ratkaistava myöhemmin.

6.2. Tulorekisterilain 8 §

Tulorekisterilain 8 §:ssä esitettään säädettävän ns. vapaaehtoisten tietojen ilmoittamisesta. Näiden tietojen ilmoittaminen ei olisi pakollista, vaan maksaja voisi itse päättää ilmoittaako tiedon tulorekisteriin vai ilmoittaako tiedon erikseen, jos viranomainen sitä tarvitsee.

EK kannattaa esitystä, jonka mukaan ne työnantajat, joilla on valmius laajempaan tietojen ilmoittamiseen, voivat sen vapaaehtoisesti toteuttaa. Myös vapaaehtoisten tietojen osalta on tärkeää, että suorituksen maksaja ei ole velvollinen ilmoittamaan tietoa erikseen, jos tieto on tulorekisteriin ilmoitettu.

Luonnoksen mukaan 8 §:ssä ei olisi erikseen luetteloitu, mitä nämä vapaaehtoiset tiedot olisivat. Pykäläluonnoksen 1 momentissa todetaan vain, että tulorekisteriin talletetaan tiedon käyttäjien toimeenpanemiin lakisääteisiin etuuksiin tai asiakasmaksuihin vaikuttavat välttämättömät tiedot, siltä osin kuin ne eivät sisälly 7 §:n tietoihin. Käsityksemme mukaan lain 8 §:stä tulisi yksilöidymmin käydä ilmi, mitä nämä vapaaehtoiset tiedot olisivat. Pelkästään viittaus jo itsessään epäselvään 7 §:ään ei tuo asiassa lainsäädännöltä vaadittavaa selkeyttä.

Vapaaehtoisten tietojen ilmoittamisen pohjaan tulee sisällyttää myös esimerkiksi tilanteet, joissa työnantaja on oikeutettu samaan maksamansa palkan perusteella suoraan korvauksen etuuden maksajalta.

7. Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin sanktiointi

Esitysluonnoksessa on todettu, että tulorekisteriyksiköllä ei olisi toimivaltaa määrätä hallinnollista tai muutakaan sanktiota tiedonantovelvollisuuden laiminlyönnin perusteella. Näin ollen sanktioiden määrääminen jäisi kunkin viranomaisen omaa toimintaa koskevan lainsäädännön varaan. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että samasta ilmoitusvirheestä voitaisiin määrätä sanktio kunkin viranomaisen oman lainsäädännön nojalla. Tästä koituisi useita sanktioita samasta virheestä.

EK katsoo, ettei tällainen menettely ole tulorekisterihankkeen tavoitteiden mukainen. Tulorekisteriyksikön tulisi olla toimivaltainen viranomainen tai vaihtoehtoisesti tulee muuten lainsäädäntötasolla turvata se, että yhdestä ilmoitusvirheestä voi seurata vain yksi sanktio.

8. Lopuksi

Kuten edellä on selvitetty, on tulorekisterin tietosisältö monilta osin niin täsmentymätön ja työ tietosisälön muodostamiseksi vielä kesken, ettei hallituksen esityksen antaminen tulorekisterilaista ole tässä vaiheessa vielä mahdollista. Tämän vuoksi myöskään lausunnossa ei ole ollut

mahdollista ottaa kantaa tietosisällön yksityiskohtiin. Kun työ tulorekisterin tietosisällöstä saadaan lopulliseen muotoonsa, tulee esitysluonnoksesta järjestää uusi lausuntokierros.

Kunnioittavasti

Elinkeinoelämän keskusliitto
Työelämä

Ilkka Oksala
Johtaja