Eduskunta
Tarkastusvaliokunta
trv@eduskunta.fi

Lausuntopyyntönne 17.11.2021, K 20/2021 vp - VTV-vuosikertomus

Lausunto Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksesta eduskunnalle 2021 / Tulorekisterin käyttöönotto ja vaikutukset

Tarkastusvaliokunta on pyytänyt lausuntoa Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksesta eduskunnalle 2021 aiheesta tulorekisterin käyttöönotto ja vaikutukset.

Suomen Yrittäjät esittää lausuntonaan seuraavaa:

Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) Tulorekisterin käyttöönotto ja vaikutukset -tarkastuskertomus (Tarkastuskertomus 3/2021) on huolellisesti laadittu, ja sen tulosten perusteella muodostetut johtopäätökset ovat nähdäksemme pääosin perusteltuja. Pidämme myös tarkastusviraston toimintasuosituksia kannatettavina. Vuosikertomuksessa esiin nostetut tulorekisteriä koskevat huomiot ja johtopäätökset ovat myös relevantteja.

Tulorekisterin tavoitteet kannatettavia, digitalisaation edistämisessä huomioitava yritysten eritasoiset valmiudet ja resurssit

Suomen Yrittäjät osallistui tulorekisterin valmisteluun ja hyväksyi osaltaan hankkeen tavoitteet. Rekisterin käyttöönoton taustalla oli digitalisaation lähtökohta siitä, että ajantasaisten rekistereiden myötä voidaan poistaa manuaalisia tehtäviä ja luoda palveluita, joita ei ennen reaaliaikaista tietoa ollut mahdollista tuottaa. Lähtökohtamme tulorekisterin valmistelussa oli ilmoitettavien tietojen pitäminen niin yksinkertaisina, että ne saadaan sellaisinaan yritysten palkkatiedoista ja ohjelmistoista.

Digitalisaation edistäminen on tärkeää, mutta samalla tulee huomioida erilaisten verovelvollisten eritasoiset valmiudet ja resurssit. Tähän on syytä kiinnittää asianmukaista huomiota sähköistä asiointia edelleen edistettäessä. Aikataulutuksessa tulee huomioida myös muut mahdolliset suunnitellut ja käynnissä olevat julkishallinnon hankkeet. Tulorekisterin käyttöönoton kokemukset osoittivat, että tavoitteiltaan hyvän, laajakantoisen hankkeen onnistunut toteuttaminen riippuu useasta eri seikasta, joiden kumulatiivinen

saldo voi soveltamisen haasteissa ja usean eri tekijän yhteisvaikutuksesta johtaa jopa uudistuksen keskeisen tavoitteen vastaiseen tilanteeseen: tulorekisterin tapauksessa työnantajien hallinnollisen taakan vähenemisen sijaan taakan kasvuun. Erityisesti pienempien yritysten osalta tulorekisterin käyttöönotto tapauskohtaisesti lisäsi hallinnollista taakkaa, mikä osaltaan johtui suorituksen maksamiseen kytketystä nopeasta ilmoittamissyklistä (niin sanottu maksu + 5 päivää -sääntö).

VTV:n vuosikertomuksessa todetaan (s. 30), että hankkeessa yritettiin täyttää samanaikaisesti monien tietoa hyödyntävien tahojen tarpeita, mutta valmisteluvaiheessa ei ennakoitu riittävästi, miten muutokset vaikuttavat tietojen ilmoittajiin.

Pienimpiä yrityksiä koskevia tulorekisteri-ilmoittamisen haasteita tuotiin esiin ja käsiteltiin lainvalmistelun aikana, mutta esityksen läpi viemistä suunnitellussa aikataulussa pidettiin tärkeänä. Tulorekisterin käyttöönottoa koskevan lakiesityksen vaikutusarviossa tuotiin esiin valmistelun aikana esitetty huoli uudistuksen vaikutuksesta yritysten hallinnolliseen taakkaan, erityisesti pienten yritysten edellytyksistä siirtyä vuosi-ilmoittamisesta kuukausimenettelyyn: *”On arvioitu, että työmäärä ja kustannukset kasvaisivat, koska yritykset joutuisivat hankkimaan ulkopuolisia taloushallintopalveluita aiempaa tarkempien tietosisältövaatimusten johdosta.”* Hallituksen esityksessä todettiin, että suomalaisista yrityksistä 93 prosenttia on alle kymmenen henkilöä työllistäviä mikroyrityksiä ja että tulorekisteriin siirtyminen näyttäisi ainakin lyhyellä aikavälillä voivan aiheuttaa monille tällaisista pienistä yrityksille lisääntyvää työmäärää ja kustannuksia.[1] Valtiovarainvaliokunta piti kuitenkin tärkeänä uudistuksen toteuttamista suunnitellussa aikataulussa kiinnittäen kuitenkin huomiota siihen, että rekisterin käyttöönoton vaatimaan ohjaukseen ja tiedotukseen tulee varautua huolella asianmukaisin resurssein sujuvan käyttöönoton onnistumiseksi[2].

Tulorekisterin käyttöönottovaiheen ongelmat johtuivat useasta eri seikasta, mikä on tunnistettu myös VTV:n tarkastuskertomuksessa. Työnantajille kyseessä oli ennakoitua suurempi toimintatavan muutos etukäteistiedottamisesta huolimatta, yritysten valmiudet ja resurssit uudistuksen haltuunottoon eivät olleet kaikilta osin riittävällä tasolla, ilmoittamisessa edellytettyjen Suomi.fi-valtuuksien käyttöönotossa oli vaikeuksia ja lisäksi Verohallinnon

[1] Hallituksen esityksen laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi vaikutusarviossa (HE 134/2017 vp, s. 59–60) tuotiin esiin tilitoimistoa käyttävien yritysten osalta, että esitys vaikuttaa tilitoimistojen asiakkaisiin eriasteisesti: osalle asiakkaista hyödyt ovat ilmeisiä, mutta osalle velvoitteet voivat aiheuttaa lisätyötä ja kustannuksia. Noin viidennes tilitoimistoista ei vaikutusarvion mukaan kerännyt pakollisia tietoja asiakasyrityksiltä lainkaan ja kymmenen prosenttia sai tiedot osittain tai kokonaan paperilla. Enemmän haasteita tulorekisterin arvioitiin kuitenkin aiheuttavan palkkahallinnon kokonaan itse hoitaville työnantajayrityksille.
[2] VaVM 20/2017 vp, s. 6.

neuvontaresurssit rekisterin käyttöönoton alkutaipaleella olivat jyrkästi alimitoitetut. Rekisterin käyttöönoton alussa oli myös teknisiä ongelmia ja virheraporttien sisältö herätti ilmoittajissa epätietoisuutta ilmoitusten läpimenosta. Sinänsä ilmoittamista koskeva Verohallinnon Tulorekisteriyksikön ohjeistus on ollut erittäin laajaa ja kattavaa, mutta sen omaksuminen on ollut vaikeaa tietosisältöjen laajuuden ja haastavuuden takia. Ilmoittamisen frekvenssin tiivistyessä erityisesti tiettyjen erien, kuten verovapaiden matkakustannusten korvausten, luontoisetujen ja palkkaennakoiden, maksaminen aiheutti yrityksissä ylimääräistä työtä. Viimeksi mainittujen erien maksamisen työläyteen ovat kuitenkin tuoneet helpotusta ilmoittamismenettelyä sittemmin keventäneet lainsäädäntömuutokset, joiden valmistelu käynnistettiin valtiovarainministeriössä joutuisasti tulorekisterin käyttöönottokeväänä tilannekuvan selvittyä. Ohjeistuksen omaksumista ovat puolestaan edesauttaneet kohdennettu viestintä ja ohjeistuksen lyhytversiot.

On syytä korostaa olleen erittäin tärkeää, että lainsäätäjä ja hallinto reagoivat tulorekisterin käyttöönottovaikeuksiin varsin nopeasti. Tulorekisteri-ilmoittamiseen sittemmin tehdyistä joustoista ja rekisterin toiminnallisuuksien kehittämisestä huolimatta yritykset ovat viestineet myös hallinnollisen työmäärän pysyvästä kasvusta. Samoin tilitoimistokulujen kasvua on raportoitu.

Tulokäsitteiden yhtenäistäminen kasvattaisi tulorekisterin hyötyjä

Kiinnitimme lainvalmisteluvaiheessa huomiota VTV:n vuosikertomuksessa esille nostettuun seikkaan lainsäädännön moninaisista tulokäsitteistä sekä niiden yhtenäistämisen tarpeesta. Eri sosiaalivakuutuslajien säännökset etuuksien ja maksujen perusteena olevista tulokäsitteistä eroavat toisistaan. Osa tiedon käyttäjistä arvioi tuloa maksuhetken ja osa ansaintahetken mukaisesti, samoin tulokäsite voi olla toisen tiedon käyttäjän tulokäsitettä laajempi.

Nähdäksemme rekisterin hyödyt kasvaisivat tulokäsitteiden yhtenäistämisen myötä ja pidämme etenemistä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan uudistustyössä edelleen tärkeänä.

Ohjelmistoilla keskeinen rooli tulorekisterimenettelyn toimivuudessa, korjaamisprosessi edellyttää liikaa manuaalista työtä

Tulorekisteriuudistus merkitsi monelle suurta menettelytapamuutosta ja oli samalla myös hyvä taitekohta toimintojen digitalisointiin. Tulorekisterin toiminnan nykytila osoittaa samalla sen, miten keskeinen ja kriittinen rooli ohjelmistotaloilla on: uudistuksen hyödyt voivat jäädä vajaiksi ja työnantajien hallinnolliset ja taloudelliset kustannukset eivät vähene odotetusti, kun

ohjelmistopäivityksiä ei tehdä, saati että tuotteen ominaisuudet eivät vastaa tulorekisteriohjeistusta.

Itsestään selvä lähtökohta tulisi olla, että yrityksen palkkahallinnon ohjelmistot tukevat oikein ilmoittamista ja tulorekisterin korjausmenettelyä. Kun ohjelmisto ei toimi tulorekisterin tietosisällön ja ohjeistuksen mukaisesti, väärin ilmoittaminen on looginen, hallinnollista taakkaa ja korjaustarvetta aiheuttava seuraus. Tältä osin tilannetta voidaan pitää työnantajille tapauskohtaisesti kohtuuttomanakin.

Tulorekisteritietojen korjaaminen koetaan työllistäväksi, mikä oletettavasti johtuu keskeisesti siitä, että palkkahallinnon järjestelmiin ei joko ole toteutettu tarvittavia muutoksia tai ne on toteutettu puutteellisesti. Manuaalinen korjaaminen lisää hallinnollista taakkaa, mikä on omiaan myötävaikuttamaan heikentävästi työnantajien käsityksiin tulorekisterimenettelyn toimivuudesta. Työnantajille keskeistä tulorekisterin toiminnassa on edelleen ilmoittamisen ja korjaamisen prosessien vakauttaminen ja sujuvuus sekä rekisteritiedon laadun varmistaminen. Viimeksi mainitun kannalta toimiva käytännön työtyökalu rekisteriin ilmoitettujen tietojen täsmäyttämiseksi on tärkeä.

Jatkokehittämisen tulee perustua huolellisiin vaikutusarvioihin muutosten kustannuksista ja konkreettisista kokonaishyödyistä

Tulorekisterin jatkokehittämisen hyväksyttävyyden kannalta pidämme tärkeänä, että tulorekisterin tietopohjan mahdollinen laajentaminen hyödyttää myös tiedon tuottajia yhteiskunnallisten kokonaishyötyjen ja tiedon käyttäjäkohtaisten hyötyjen ohella. Pidämme erittäin tärkeänä, että kehittämisen seurauksena tulorekisteri-ilmoittamisesta ei muodostu tiedon tuottajille kohtuutonta taakkaa ja että jatkotyö perustuu huolellisiin, lainsäädännön keskeiset tavoitteet huomioiviin vaikutusarvioihin.

Kehittämistyössä tulisi myös arvioida ja keskustella laajapohjaisesti, miten mahdolliset muutokset vaikuttavat tulorekisterin rooliin (vrt. ”postin jakelukeskus”). Potentiaalisena kehittämiskohteena alustavasti esille nostettu voitonjakoa koskevan tiedon tallentaminen tulorekisteriin esimerkiksi lähtisi laajentamaan sen luonnetta vastoin alkuperäistä ajatusta toimia kansallisena palkkatietovarantona. Pidämme viimeksi mainittua edelleen perusteltuna lähtökohtana jatkokehittämiselle.

Hyvän sidosryhmäyhteistyön jatkuminen edistää yhteisten tavoitteiden saavuttamista. Myös VTV:n tarkastuskertomuksen suositusten toteuttamisessa on hyvässä yhteistyössä jo edetty.

SUOMEN YRITTÄJÄT

Laura Kurki
veroasiantuntija