

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 134/2017 vp): Asia on saapunut sosiaali- ja terveysvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Jukka Vanhanen, valtiovarainministeriö
- hankepäällikkö Arto Leinonen, valtiovarainministeriö
- hallitusneuvos Mika Mänttari, sosiaali- ja terveysministeriö
- kehityspäällikkö Mari Kuuvalo, Eläketurvakeskus
- lakimies Petri Lemettinen, Kansaneläkelaitos
- varatoimitusjohtaja Sini Kivihuhta, Keskinäinen Eläkevakuutusyhtiö Ilmarinen edustaen Työeläkevakuuttajat TELA ry:tä
- lakimies Minna Tanska, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry edustaen myös Aka-va ry:tä ja STTK ry:tä

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Suomen Yrittäjät ry
- Työttömyysvakuutusrahasto

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Sosiaali- ja terveysvaliokunta puoltaa hallituksen esityksen mukaisen tulorekisterin perustamista ja pitää sen tavoitteita kaikilta osin kannatettavina. Valiokunta pitää merkittävänä, että maahan saadaan keskitetty tietokanta, johon kertyy reaaliaikaisesti yksilökohtaista tietoa maksetuista pal-

Valiokunnan lausunto StVL 11/2017 vp

koista ja etuuksista. Ajantasaisen digitaalisen rekisterin myötä voidaan poistaa manuaalisia tehtäviä, vähentää päällekkäistä työtä ja kehittää palveluita, joita reaaliaikainen tieto mahdollistaa.

Tulorekisterin käyttöönotolla on myönteisiä vaikutuksia tulonsaajien, työnantajien, yritysten sekä julkisen hallinnon kannalta. Ensivaiheessa tulorekisterin vaikutuksista keskeisin on hallinnollisen taakan vähentyminen työnantajilla ja viranomaisilla. Työnantajille merkittävää hyötyä koituu siitä, että nykyiset moninaiset niin verottajalle kuin eri sosiaalivakuutuslaitoksille tehtävät ilmoitukset korvautuvat yhdellä ilmoituksella. Tulorekisteri luo mahdollisuuden tehostaa ja nopeuttaa eri toimijoiden välistä tietojen vaihtoa, mikä tuo kustannussäästöjä ja synergiaetuja ja on lisäksi osaltaan helpottamassa harmaan talouden torjuntaa.

Kansalaisten näkökulmasta on merkittävää, että tulorekisteri tarjoaa mahdollisuuden sähköisen asiointipalvelun kautta seurata omia tulotietoja ja tarkistaa, että työnantaja on hoitanut ilmoittamisvelvollisuutensa. Samalla asiointi sosiaaliturva-asioissa helpottuu ja etuuden hakijan yksityisyydensuoja paranee, kun etuuksien hakemiseen tarvittavien liitteiden ja selvitysten määrä vähenee tulotietojen siirtyessä päätöksentekijälle ajantasaisesti ja automaattisesti tulorekisterin kautta. Näin myös ratkaisutoiminta nopeutuu.

Tulorekisterin tietosisällöstä

Uudistus toteutetaan vaiheittain, mikä on perusteltua toimintojen sujumisen varmistamiseksi. Lakia ehdotetaan sovellettavaksi palkkatulojen osalta vuoden 2019 alusta, josta alkaen tulorekisterin tietoja käyttävät Verohallinto, eläkelaitokset, Eläketurvakeskus, Kansaneläkelaitos sekä Työttömyysvakuutusrahasto. Eläkkeet ja sosiaaliturvaetuudet ilmoitetaan rekisteriin vuoden 2020 alusta, jolloin muut tahot ryhtyvät käyttämään tulorekisterin tietoja. Toistaiseksi tulorekisteriin ei ilmoiteta muun muassa osinko- ja korkotuloja eikä vuokratuloja tai yrittäjätuloja.

Valiokunta painottaa, ettei tulotietojärjestelmää koskevalla lailla laajenneta palkkojen ja muiden suoritusten maksajien nykyisiä ilmoitusvelvollisuuksia eikä eri toimijoiden tiedonsaantioikeuksia, jotka edelleen määräytyvät muun lainsäädännön perusteella.

Lakiehdotuksen mukaan rekisteriin talletettavat tiedot jaetaan säännönmukaisesti ilmoitettaviin eli niin sanottuihin pakollisiin tietoihin (6 §) ja vapaaehtoisesti ilmoitettaviin täydentäviin tietoihin (7 §). Tulorekisterin perustamisen tarkoitus on ollut, että tulorekisteriin siirrettävät tiedot ovat samat, jotka yrityksillä on palkkahallinnon järjestelmissä ja joista tiedot siirretään rekisteriin palkanmaksun yhteydessä. Nykyisin vastaavan tarkkuustason tiedot annetaan vuosi-ilmoituksilla erikseen verohallinnolle, eläkelaitokselle, työttömyysvakuutusrahastolle sekä työtapaturmavakuuttajalle.

Pakollisesti ilmoitettavat tiedot korvaavat nykyiset vuosi-ilmoitukset. Täydentävät tiedot puolestaan ovat tietoja, jotka ovat välttämättömiä tulonsaajan lakisääteisten sosiaalietuuksien tai tuloidonnaisten asiakasmaksujen toimeenpanossa. Täydentävillä tiedoilla korvataan käytännössä nykyisiä palkkatodistuksia. Kyseessä ovat tiedot, jotka tällä hetkellä toimitetaan erillisen pyynnön perusteella silloin, kun niitä tarvitaan etuusasioiden käsittelyssä.

Valiokunnan lausunto StVL 11/2017 vp

Hallituksen esityksen mukaan nämä lisätiedot ovat valtaosin saatavissa yritysten palkkahallinnon tietojärjestelmistä ja arvion mukaan 70—80 prosentilla työnantajista olisi valmius ilmoittaa kyseiset tiedot suoraan palkanmaksujärjestelmistään. Ilmoittamisen vapaaehtoisuuteen on esityksessä päädytty, koska osalle pienistä yrityksistä ainakin lyhyellä aikavälillä tietojen ilmoittamisesta koituisi lisätyötä.

Esityksen perusteluiden mukaan pienille yrityksille koituvaa työtä tullaan vähentämään integroimalla maksuton Palkka.fi-palvelu tulorekisteriin siten, että se automaattisesti kerää tarvittavat tiedot palkanmaksutapahtuman yhteydessä ja välittää tiedot suoraan tulorekisteriin ilman erillistä tulorekisteri-ilmoitusta. Palvelun sisältöä myös laajennetaan. Jos pienyritys hoitaa palkanmaksun itse käyttämättä tilitoimistoa, on ilmoittaminen siis mahdollista hoitaa yksinkertaisesti makamalla palkat Palkka.fi-palvelun kautta. Palvelu on käytössä myös kotitalouksille.

Jos työnantaja tallentaa tulorekisteriin täydentäviä tietoja, sosiaalivakuutusetuksia myöntävät laitokset voivat tehdä etuuspäätöksiä tulorekisterin tiedoilla kysymättä niitä erikseen tulonsaajien kautta työnantajalta. Velvollisuus näiden tietojen antamiseen säilyy edelleen. Niiltä työnantajilta, jotka eivät täydentäviä tietoja toimita rekisteriin, joudutaan näin jatkossakin erikseen selvittämään puuttuvat tiedot, eivätkä yritykset tältä osin hyödy hallinnollisen taakan kevenemisestä.

Valiokunta pitää tarkoituksenmukaisena, että myös täydentävät tiedot jatkossa saadaan tulorekisteriin, koska näin voidaan vähentää maksajille, tulonsaajille sekä myös tiedonkäyttäjille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Kuten esityksen perusteluissa todetaan, täydentävien tietojen ilmoittaminen on rekisterin käyttötarkoituksen kannalta välttämätöntä, koska vain näin menetellen voidaan saavuttaa koko tulorekisterin käyttöönoton keskeinen tavoite eli se, että työnantajat voivat täyttää ilmoitusvelvollisuutensa yhdellä kertaa.

Rekisterin hyödynnettävyys

Tulorekisterin tietosisältö määrittää pitkälti rekisterin hyödynnettävyyden. Hallituksen esityksen mukaan tulorekisterihankkeella voitaisiin saavuttaa jopa yli 100 miljoonan euron säästöt yritysten ja julkisen sektorin palkkahallinnossa sekä viranomaisten hallinnollisessa työssä. Esityksessä arvioidaan myös, että muun muassa Kelan etuuksien väärinkäytösten ja takaisinperintöjen vähenemisen kautta etuusmenoja säästyisi noin 2—9 miljoonaa euroa vuodessa. Säästöjen saaminen edellyttää kuitenkin, että Kela saa tarvitsemansa tiedot kattavasti rekisteristä. Tietojen ilmoittaminen mahdollisimman kattavasti lisäisi näin uudesta rekisteristä syntyviä säästöjä.

Sosiaalivakuutusmaksut kyetään määräämään tulorekisterin pakollisten tietojen perusteella, mutta etuushakemuksia ei voida ratkaista kuin vähäisessä määrin näillä tiedoilla. Täydentävistä tiedoista muun muassa ansainta-aikaa ja työssäoloaikaa koskevat tiedot ovat merkityksellisiä sekä Kelalle että työttömyyskassoille etuusasiain käsittelyssä.

Uudistuksen valmistelussa on jouduttu etsimään tasapainoa toisaalta suorituksen maksajien hallinnollisen taakan ja toisaalta tiedon käyttäjien tietotarpeiden välillä. Tiedon luovuttajien hallinnollista taakkaa keventää täydentävien tietojen antamisen vapaaehtoisuus. Toisaalta sama säännös rajoittaa tulorekisterin täysimääräistä hyödyntämistä ja mahdollisuuksia tietoa tarvitsevien tahojen toimintojen rationalisointiin. Tulorekisterin laaja hyödynnettävyys on näin pitkälti riip-

Valiokunnan lausunto StVL 11/2017 vp

puvainen suorituksen maksajille säilytettävistä velvollisuuksista, mutta myös sosiaaliturvajärjestelmän tietotarpeiden moninaisuuden vähentämisestä.

Työnantajille jatkossa tehtävien tietopyyntöjen määrään voidaan vaikuttaa paitsi vapaaehtoisella tietojen ilmoittamisella myös yhdenmukaistamalla sosiaalietuuksien määräytymisperusteita. Sosiaali- ja terveysministeriössä on parhaillaan käynnissä erillinen valmistelutyö, jossa käydään läpi sosiaalivakuutuslainsäädäntöä ja selvitetään mahdollisuuksia yhdenmukaistaa etuuksien määräytymisperusteita ja etuusasian käsittelyssä tarvittavia tietoja. On hyvä, että esimerkiksi eri etuuksien perusteena olevia tulokäsitteitä tarkastellaan ja arvioidaan mahdollisuuksia yhtenäistää niitä ainakin silloin, kun etuus korvaa samanlaista tulonmenetystä. Valiokunta korostaa kuitenkin, että sosiaaliturvaa on jatkossakin kehitettävä ensisijaisesti sosiaalivakuutusjärjestelmän omista lähtökohdista, kuten kansalaisten tarpeista ja järjestelmän eri osien tarkoituksenmukaisuudesta lähtien, eikä muista, järjestelmälle vieraista tarpeista kuten tulorekisterin tietosisällöstä käsin. Tulorekisterin tietosisältöä puolestaan on kehitettävä vastaamaan niin verohallinnon kuin sosiaaliturvajärjestelmän toimeenpanon tarpeita.

Valiokunta korostaa, että tulorekisteri voi hyvin toimiessaan merkittävästi edesauttaa työtulojen ja sosiaalietuuksien reaaliaikaista yhteensovittamista etuuden hakijan kulloistakin elämäntilannetta vastaavaksi. Näin rekisteri voi osaltaan auttaa vastaamaan niihin sosiaaliturvajärjestelmän haasteisiin, jotka liittyvät työntekomuotojen moninaistumiseen ja tulojen epäsäännöllisyyden lisääntymiseen. Reaaliaikaisen tiedon satavuus vähentää etuuksien takaisinperintää ja voi samalla poistaa työllistymisen esteitä, kun byrokratialoukkuja voidaan välttää. Rekisteri voisi näin olla myös lisäämässä tarjolla olevaa työvoimaa.

Valiokunta toteaa, etteivät rekisterin mahdollistamat hyödyt toteudu automaattisesti, vaan niiden saavuttaminen edellyttää kaikilta toimijoilta kehittämistyötä. Rekisterin pakollisen tietosisällön laajentaminen sekä rekisterin käyttäjien tietojärjestelmien ja palveluprosessien kehittäminen tarjoavat lisää mahdollisuuksia rekisteristä saatavissa olevien hyötyjen saavuttamiseen.

Tiedottaminen

Valiokunta tähdentää vielä, että tulorekisterin käyttöönottovaiheessa uudesta järjestelmästä ja sen ominaisuuksista tulee laajasti tiedottaa ja neuvoa sekä työnantajina toimivia että kansalaisia. Tiedottamiselle ja neuvonnalle on syytä varata riittävät resurssit.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Sosiaali- ja terveysvaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 7.11.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

Valiokunnan lausunto StVL 11/2017 vp

puheenjohtaja Tuula Haatainen sd
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Anneli Kiljunen sd
jäsen Anne Louhelainen sin
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Aino-Kaisa Pekonen vas
jäsen Pekka Puska kesk
jäsen Sari Raassina kok
jäsen Veronica Rehn-Kivi r
jäsen Sari Sarkomaa kok
varajäsen Sari Tanus kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eila Mäkipää