

FISKAALISET KASSAJÄRJESTELMÄT

OSA V

YHTEENVETO

SELVITYS 15/2018

Harmaan talouden selvitysyksikkö		Julkaisuaika 12.6.2018	
Tekijä Asiantuntija: Olavi Kärkkäinen		Julkisuus Julkinen	
Julkaisun nimi Fiskaaliset kassajärjestelmät: Osa V, Yhteenveto			
Julkaisutapa sähköinen		Sivuja 8	Liitteitä
Lisätietoja medialle: Johtaja Janne Marttinen, puh. 029 512 6066 Apulaisjohtaja Marko Niemelä, puh. 029 512 6070 Muut yhteydenotot htsy@vero.fi tai www.harmaatalous.fi/Asiakaspalvelu			

TIIVISTELMÄ

Valtioneuvosto antoi harmaan talouden torjuntaohjelmassaan keväällä 2016 Verohallinnolle tehtäväksi selvittää käteisille toimialoille suunniteltujen fiskaalisten kassajärjestelmien soveltuvuutta Suomeen.

Suomessa ei ole nykyisin lainsäädäntöä kassajärjestelmien tai kassalaitteiden vähimmäisvaatimuksista, käytöstä ja niiden ominaisuuksista. Tulonsalaukset harmaan talouden teko tapana aiheuttavat verovajetta. Käteisillä toimialoilla ohimyynti tapahtuu yksinkertaisimmillaan jättämällä myyntitapahtuma osittain tai kokonaan kirjaamatta kassalaitteeseen tai kassajärjestelmään ja kirjanpitoon. Yhtenä teko tapana on muuttaa jo kassalaitteeseen kirjautuneita tietoja verojen tilitysvolvollisuuden välttämiseksi.

Fiskaalinen kassajärjestelmä on erilaisina sovelluksina käytössä jo ainakin 22 eri OECD- ja IOTA-maassa. Näistä 15 on EU-maita. OECD on useassa raportissaan suositellut jäsenmailtaan ottamaan käyttöön fiskaaliset kassajärjestelmät tulonsalauksien ja harmaan talouden torjumiseksi ja verotulojen turvaamiseksi käteisiltä toimialoilta.

Eri maissa on päädytty erilaisiin fiskaalisiin kassajärjestelmä ratkaisuihin. **Offline-järjestelmä** on itsenäinen kassajärjestelmä, joka tallentaa myyntitapahtuman muistilaitteeseen, mutta jossa ei ole sähköistä yhteyttä järjestelmän ulkopuolelle. **Online-järjestelmä** on sähköisessä yhteydessä kassajärjestelmän ulkopuolelle esimerkiksi Verohallintoon ja siinä voi olla elementtejä, jotka toimivat muussa kuin laitteiston fyysisessä sijaintipaikassa.

Fiskaalisen kassajärjestelmän käyttöön siirtyneet maat ovat olleet tyytyväisiä tekemäänsä ratkaisuun, eivätkä ole luopumassa järjestelmästä. Offline-järjestelmää käyttävistä maista osa on siirtymässä online-järjestelmiin.

Verohallinnon työryhmä ehdottaa on-line tyyppisten fiskaalisten kassajärjestelmien käyttöönottamista Suomessa

Kassajärjestelmiä koskevalla uudistuksella olisi laajat vaikutukset. Suppeimmillaan uudistus koskisi noin 40 tuhatta yritystä ja laajimmillaan 170 tuhatta yritystä. Se edellyttäisi lainsäädäntömuutoksia ja kassajärjestelmien päivittämistä tai uushankintaa yrityksille. Verohallinnon olisi luotava uusi tietojärjestelmä oheistoimintoineen kerättävän tiedon käsittelyä ja hallintaa varten. Tietosuojaan liittyvät kysymykset tulee huomioida valmistelussa.

Verotuottojen vuotuisen kasvun voidaan odottaa laajimmassa sovelluksessa lisääntyvän noin 120 - 140 miljoonaa euroa vuodessa. Perustamiskustannukset yrityksille olisivat noin

122 miljoonaa euroa ja Verohallinnolle 24 miljoonaa euroa. Vuotuiset käyttökustannukset olisivat yrityksille noin 25 - 30 miljoonaa euroa ja Verohallinnolle 4 - 6 miljoonaa euroa.

Fiskaalisen kassajärjestelmän ensisijaisena tavoitteena tulisi olla väärin toimimisen ennalta estäminen. Kaikki myyntitapahtumat maksutavasta riippumatta tulisivat kirjatuksi kassajärjestelmään ja kaikista kassajärjestelmään kirjatuista tapahtumista välittyisi tieto oikeansäilyttävänä myös Verohallinnolle. Ennaltaehkäisevän toiminnan lisäksi uuden fiskaalisen kassajärjestelmän tulisi mahdollistaa myös myyntitapahtumien jälkikäteinen valvonta. Rakenneolosuhteellisesti saatava tieto myyntitapahtumista mahdollistaisi mahdollisimman reaaliaikaisen automatisoidun valvonnan.

EU:n tietosuojasäätelyn mukaisesti kassajärjestelmästä kerättäisiin Verohallinnolle vain yrityksen verotuksen varmistamisen ja valvonnan kannalta tarpeelliset myyntitiedot. Asiakasta koskevia tietoja ei kerätä.

Kantavana periaatteena olisi luoda ratkaisu, joka mahdollistaa kassa- ja maksupäätejärjestelmien kehityksen avoimuuden sekä mahdollisimman pienen rasitteen yrityksille käyttöönotto- sekä muutostilanteessa.

Toteutuessaan fiskaaliset kassajärjestelmät mahdollistaisivat myös sähköisen verkkokaupan ja ns. alustatalouden verotuksellisten haasteiden hallinnan sekä edistäisi mahdollisesti uusien maksamisessa tapahtuvien muutosten toteutumista.

Avainsanat: Fiskaalinen kassajärjestelmä, online, offline, kuittilaki, kassalaki



SISÄLTÖ

1	SELVITYKSEN TARKOITUS	1
2	KANSAINVÄLISET HAVAINNOT	2
3	ARVIOIDUT VAIKUTUKSET SUOMESSA	3
4	VALVONTA.....	5
5	TEKNINEN TOTEUTUS.....	7
6	TYÖRYHMÄN SUOSITUS.....	8

LIITTEET

Hankeselvityksen osaraportit:

Hankeselvitys I, Vaikutukset yrityksiin, verotuloihin ja lainsäädäntöön
hankeselvitys osa II, Kansainvälinen käytäntö
Hankeselvitys osa III, Valvonta
Hankeselvitys osa IV, Tekninen toteutus ja sovellukset



1 SELVITYKSEN TARKOITUS

Valtioneuvosto antoi harmaan talouden torjuntaohjelmassaan keväällä 2016 Verohallinnolle tehtäväksi selvittää käteisille toimialoille suunniteltujen fiskaalisten kassajärjestelmien soveltuvuutta Suomeen.

Suomessa ei ole nykyisin lainsäädäntöä kassajärjestelmien tai kassalaitteiden vähimmäisvaatimuksista, käytöstä ja niiden ominaisuuksista. Tulonsalaukset harmaan talouden tekotapana aiheuttavat verovajetta. Käteisillä toimialoilla ohimyynti tapahtuu yksinkertaisimmillaan jättämällä myyntitapahtuma osittain tai kokonaan kirjaamatta kassalaitteeseen tai kassajärjestelmään ja kirjanpitoon. Mahdollista on myös muuttaa tai poistaa myyntitapahtumia kassajärjestelmän myyntirekisteristä ennen kirjanpitoon vietävää myyntiraporttia. Tulonsalauksissa myyntitapahtumien aukoton yhteys kirjanpitoon katkeaa.

Tämä selvitys on yhteenveto neljän osaselvityksen keskeisistä havainnoista, Osaselvitykset ovat:

- Hankeselvitys I, Vaikutukset yrityksiin, verotuloihin ja lainsäädäntöön
- hankeselvitys osa II, Kansainvälinen käytäntö
- Hankeselvitys osa III, Valvonta
- Hankeselvitys osa IV, Tekninen toteutus ja sovellutukset

Fiskaalisten kassajärjestelmien selvityksessä on tutkittu:

- käteisiä toimialoja, yritysmääriä ja vaikutuksia
- kansainvälisiä kokemuksia, kustannuksia ja saavutettuja hyötyjä sekä Ruotsissa toteutettua mallia,
- lainsäädännön ja eurooppalaisen tietosuoja-asetuksen asettamia vaatimuksia,
- valvonnan vaatimuksia ja hyötyjä ja
- teknisiä ratkaisuja ja toteutusmallia.



2 KANSAINVÄLISET HAVAINNOT

Kansainvälisen kokonaiskuvan saamiseksi on selvityksessä tutkittu OECD- ja IOTA-maissa käytössä olevia fiskaalisia kassajärjestelmäratkaisuja. Selvitystä varten lähetettiin kysely IOTA-maille maakohtaisen tilanteen selvittämiseksi. Kyselyssä tiedusteltiin mm. lainsäädännön vaatimia muutoksia, toteutuskustannuksia, vaikutuksia verotulojen kasvuun, vaikutuksia markkinoille, teknisiä toteutusvaihtoja sekä valvonnan järjestämistä.

Fiskaalinen kassajärjestelmä on erilaisina sovelluksina käytössä jo ainakin 22 eri OECD- ja IOTA-maassa, joista 15 on EU-maita¹. OECD on useassa raportissaan suositellut jäsenmaitaan ottamaan käyttöön fiskaaliset kassajärjestelmät tulonsalauksien ja harmaan talouden torjumiseksi ja verotulojen turvaamiseksi käteisiltä toimialoilta.

Fiskaaliset järjestelmät ja mitatut vaikutukset Ruotsissa

Useat järjestelmän käyttöön ottaneet maat ovat raportoineet positiivisista vaikutuksista verokertymään, valvontaan ja kilpailuneutraliteettiin. Eri maissa on päädytty erilaisiin fiskaalisiin kassajärjestelmäratkaisuihin. **Offline-järjestelmä** on itsenäinen kassajärjestelmä, joka tallentaa myyntitapahtuman muistilaitteeseen, mutta jossa ei ole sähköistä yhteyttä järjestelmän ulkopuolelle.² **Online-järjestelmä** on sähköisessä yhteydessä kassajärjestelmän ulkopuolelle esimerkiksi Verohallintoon ja siinä voi olla elementtejä, jotka toimivat muussa kuin laitteiston fyysisessä sijaintipaikassa.

Fiskaalisen kassajärjestelmän käyttöönottaneet maat ovat olleet tyytyväisiä tekemäänsä ratkaisuun ja saavutettuihin tuloksiin, eivätkä ole luopumassa järjestelmästä. Offline-järjestelmää käyttävistä maista osa on siirtymässä online-järjestelmiin.

Fiskaalisen kassajärjestelmän vaatimia muutoksia lainsäädäntöön ja vaikutuksia on tutkittu mm. Ruotsista. Ruotsissa säädettiin kassarekisterilaissa suuntaviivat menettelystä fiskaalisessa kassajärjestelmässä ja tarkemmat ohjeet ja määräykset lain soveltamisesta annettiin asetuksilla ja Verohallinnon ohjeilla. Ruotsin siirryttyä fiskaalisen kassajärjestelmän käyttöön 1.1.2010, lisääntyivät verotulot vuonna 2011 noin 340 miljoonaa euroa. Verotulon lisäys jakautui tasan välittömän veron ja arvonlisäveron kesken.

¹ Technology Tools to Tackle Tax Evasion and Tax Fraud: OECD julkaisu 2017, IOTA-kysely 2017 jäsenmaille.

² Uusissa offline-järjestelmissä on varauduttu tietojen toimittamiseen sähköisessä muodossa tarvittaessa.

3 ARVIOIDUT VAIKUTUKSET SUOMESSA

Jos fiskaaliset kassajärjestelmät otettaisiin käyttöön Suomessa, olisi tarkoituksenmukaisinta toteuttaa uudistus ensivaiheessa yrityksille, joilla on kuluttajamyyniä. Fiskaalisen kassajärjestelmän käyttöä voitaisiin myöhemmin laajentaa koskemaan yritysten välistä kauppaa ja alustataloutta.

Käteisen toimialan yritykset on jaettu kolmeen osaan:

- 1) majoitus- ja ravitsemistoimialan yritykset (13 000 yritystä),
- 2) muu palvelutoiminta (27 000 yritystä) ja
- 3) muut toimialaluokituksen mukaan käteiskauppaa käyvät yritykset (134 000 yritystä).

Yhteensä käteisten toimialojen yritysjoukko käsittää noin 174 000 yritystä.

Kassajärjestelmiä koskeva uudistus edellyttää lainsäädäntömuutoksia, joissa mm. määriteltäisiin yritysten ja Verohallinnon oikeudet sekä velvollisuudet. Kerättävissä tiedoissa tulee huomioida EU-tietosuojasetus.

Verotulojen kasvu

Mikäli uusien kassajärjestelmien käyttöönoton vaikutukset ovat samanlaiset kuin Ruotsissa ja Norjassa, tarkoittaisi niiden käyttöönotto Suomessa merkittävää verotulojen kasvua vuosisatasolla. Verotulojen lisäykseksi Suomessa on laskelmien perusteella odotettavissa 120 – 140 miljoonaa euroa vuodessa. Arviolaskelma verotulojen kasvusta perustuu sovellettuun Ruotsin laskentamalliin. Arviolaskelmassa on huomioitu varovaisuuden periaate.

Kustannukset

Ensimmäisen vuoden verovähennyskelpoiset hankinnat yrityksille olisivat suuruusluokaltaan 120 - 140 miljoonaa euroa. Yritysten vuotuiset ylläpitokustannukset olisivat 25 - 30 miljoonaa euroa sisältäen korvausinvestoinnit. Ylläpitokustannukset ovat verovähennyskelpoisia ja kuuluvat normaaliin liiketoimintaan eivätkä muodosta lisääntyvää hallinnollista taakkaa.

Verohallinnolle järjestelmän perustamiskustannukset olisivat ensimmäisenä vuonna noin 10 - 20 miljoonaa euroa ja lisäksi vuotuiset ylläpitokustannukset noin 4 - 6 miljoonaa euroa³. Kustannus – hyötyanalyysin perusteella fiskaalinen kassajärjestelmä investointina näyttää kuolettuvan nopeasti kasvaneiden verotulojen takia.

Muita hyötyjä

Fiskaaliseen kassajärjestelmään siirtyminen vaikuttaisi välittömästi verotulojen kasvuun ja harmaan talouden torjunnan edellytysten parantumiseen, valvonnan tehostumiseen ja kilpailuneutraaliteetin turvaamiseen. Lisäksi fiskaalisen kassajärjestelmän hyötyinä voidaan nähdä rakenteellisen kuittidatan käytön tukeminen liike-elämässä. Fiskaalinen kassajärjestelmä online-järjestelmänä toteutettuna antaisi hyvän seurantatyökalun mm. kansantalouden hintajoustopien seuraamiselle sekä esimerkiksi palkankorotusten tai veromuutosten vaikutusten seuraamiselle kuluttajien kulutuskäyttäytymisessä.

Fiskaaliset kassajärjestelmät luovat edellytyksiä myös sähköisen kaupan ja ns. alustatalouden verotuksellisten haasteiden hallitsemiseksi sekä edistävät mahdollisesti uusien maksamisessa tapahtuvien muutosten toteutumista.

³ Järjestelmän vuotuinen ylläpito maksaa on noin 20 prosenttia perustamiskustannuksista ja tähän lisätään noin 1 miljoonaa euroa operointikulua, jotka koostuvat käyttäjätuesta ja itse ohjelman pyörittämisestä. Ylläpito ja operointi vaativat noin 10 henkilötyövuotta.

Tulevaisuuden mahdollisuuksia

Kassajärjestelmiin liittyvissä kehityshankkeissa tulisi huomioida jatkuvasti kehittyvä digitalisaatio ja sen mukanaan tuomat mahdollisuudet verojen keräämisen ja valvonnan turvaamiseksi. Kassajärjestelmiä koskevaa sääntelyä pohdittaessa tulisi ottaa huomioon uudet teknologiat, mm. lohkoketjuteknologia. Lohkoketjuihin rakennettavat älysovimukset mahdollistaisivat mm. automaattisen ja reaaliaikaisen verojen tilittämisen olemassa oleviin maksujärjestelmiin myyntitapahtumakohtaisesti (maksujen haarautuminen ns. split payment -metodi). Tällainen ratkaisu turvaisi olennaisesti verojen oikeamääräistä ja -aikaista tilittämistä sekä keventäisi yritysten hallinnollista taakkaa.



4 VALVONTA

Myyntitulojen salaaminen on käteisillä toimialoilla tunnistettu harmaan talouden ilmene-
mismuoto. Nykytilassa verovalvontatyötä tekevillä ei ole mahdollisuutta selvittää kassajär-
jestelmien myynnin muodostumista ilman asiakkaan myötävaikutusta. Myyntitapahtumien
oikeellisuuden todentaminen harmaan talouden toimijoihin kohdistuvassa verovalvonnassa
on haastavaa.⁴

Nykyisin käytössä oleville kassalaitteille ja -järjestelmille ei ole säädösten avulla määritelty
minkäänlaisia vähimmäis- tai muita ominaisuuksia. Verojen oikea-aikaisen ja -määräisen
kertymisen turvaaminen edellyttäisi fiskaalisten kassajärjestelmien laajamittaista käyttöön-
ottoa. Samassa yhteydessä tulisi myös kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa an-
nettua lakia täsmentää tietyiltä osin.

Fiskaalisen kassajärjestelmän ensisijaisena tavoitteena on väärin toimimisen mahdollisuuden
ennalta estäminen. Tältä osin kyse on toisaalta siitä, että kaikki maksutapahtumat maksu-
tavasta riippumatta tulisivat kirjatuksi kassajärjestelmään ja toisaalta siitä, että kaikista
kassajärjestelmään kirjatusta tapahtumista välittyisi tieto oikeansisältöisenä myös Verohal-
linnolle. Ennaltaehkäisevän toiminnan lisäksi fiskaalisen kassajärjestelmän tulisi mahdolli-
staa myös myyntitapahtumien jälkikäteinen valvonta.

Toimintamalli

Fiskaalisessa kassajärjestelmässä Verohallinto saisi tiedot myyntitapahtumista välittömästi
myyntihetkellä. Tämä mahdollistaisi käteistoimialojen mahdollisimman reaaliaikaisen ja au-
tomatisoidun valvonnan. Myyntitapahtumat siirtyisivät Verohallinnon tietokantaan salattuna
ja tietyssä rakenteellisessa muodossa. Tietojen salattu muoto ehkäisisi tietojen jälkikäteisen
manipuloinnin. Rakenteellinen muoto mahdollistaisi tietojen automaattisen analysoinnin
Verohallinnossa ja poikkeamien automaattisen esiin nostamisen verovalvontaa varten. Au-
tomaation myötä verovalvonnan kattavuus ja laatu parantuisi merkittävästi, ja samanaikai-
sesti valvontaan tarvittava resurssitarve pienenesi. Myyntitapahtumatiedon rakenteellinen
vaatimus tukisi myös elinkeinojen tavoitetta digitalisoida kirjanpitojen laadinta.

Kuitin rakenne ja sisältö

Tehokkaan valvonnan mahdollistamiseksi tulisi kuitin tietosisällön täyttää tietyt vähimmäis-
vaatimukset. Tarvittavat kuitissa olevat tiedot vastaisivat pitkälti jo voimassa olevan kuitti-
lain (laki kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa) mukaisia vaatimuksia. Yhtenä vaa-
timuksena kuitin tietosisällölle olisi jatkossa vaadittava myyntitapahtumakohtainen tunniste-
tekijä/-numero, millä poistettaisiin mahdollisuus yksittäisten myyntitapahtumien manipu-
loimiselle ja varmistettaisiin tiedon eheys. Myyntitapahtumatason kuitin tietosisällön li-
säksi valvonnan tehokkuus edellyttäisi myös tiettyjen muiden tietoeerien siirtämistä auto-
maattisesti Verohallinnon tietokantaan. Tällaisia tietoeiä ovat mm. päiväkohtaiset koko-
naismyyntisaldot ja tapahtumalaskurit.

Tietosuoja-asetuksen vaikutus

EU:n tietosuoja-asetuksen mukaisesti kassajärjestelmästä kerätään Verohallinnolle vain
yrittäjän verotuksen varmistamisen ja valvonnan kannalta tarpeelliset tiedot. Kuluttajaa

⁴ Verohallinnolla ei ole lakiin perustuvaa oikeutta omatoimisesti ottaa myyntitapahtumatietoja verovelvollisen kas-
salaitteelta vaan verovelvollinen esittää tiedot verotusta varten.

koskevaa tietoa ei kerätä. Näin vältetään edes vahingossa muodostamasta asiakashenkilön tietosuojaoikeuksia loukkaavan rekisterin muodostumista, eikä rajauksien vuoksi synny edes mahdollisuutta tehdä sellaista.



5 TEKNINEN TOTEUTUS

Kantavana periaatteena on luoda ratkaisu, joka mahdollistaisi kassa- ja maksupäätäjärjestelmien kehityksen avoimuuden sekä mahdollisimman pienen rasitteen yrityksille käyttöönotto- sekä muutostilanteessa.

Selvityksessä vertaillaan kahta erityyppistä ratkaisua: offline-järjestelmä ja online-järjestelmä.

Vanhoissa offline-järjestelmissä valvontaa voidaan tehdä vain paikanpäällä ja kassajärjestelmän tietojen tutkimiseksi vaaditaan soveltuva ohjelmisto ja tiedonsiirtotapa. Lisäksi tarvittavien työkalujen pitää olla käytössä kaikilla tarkastajilla. Uudet offline-järjestelmät on rakennettu mahdollisuudella sähköiseen tiedonsiirtoon tarvittaessa.

Online-järjestelmä on mahdollista rakentaa joko reaaliaikaiseksi suoralla yhteydellä Internetin kautta tai puskuroituna. Liittymä Verohallinnon rajapintaan on saavutettavissa Internetin kautta.

Kokonaisuuden kannalta parhaana ratkaisuna nähdään puskuroitu online-järjestelmä, koska se mahdollistaa maksutapahtuman onnistumisen (esim. tietoliikenne)häiriön aikanakin. Kokonaisvaltaisesti tarkasteluna ohjelmistokomponenttipohjainen ratkaisu on käyttöönotettavissa ja hyödynnettävissä sekä kassajärjestelmien että alustatalouden liiketoimintatapah- tumien valvonnassa, eli kyseessä on monikäyttöinen teknologinen ratkaisu.



6 TYÖRYHMÄN SUOSITUS

Verohallinnon työryhmä esittää, että Suomessa otettaisiin käyttöön ohjelmistopohjainen puskuroitu online-kassajärjestelmä (fiskaalinen kassajärjestelmä), jolla olisi laaja soveltamisala eri toimialoilla. Uudistuksella varmistettaisiin, että Verohallinto saa myyntitapahtumätiedon muuttumattomana kuluttajalle tapahtuvassa tavaroiden ja palvelujen kaupassa. Järjestelmää olisi jatkossa mahdollista laajentaa koskemaan myös yritysten välistä kauppaa ja alustataloutta.

Kansainvälisten selvitysten perusteella fiskaalinen kassajärjestelmä kuolettaisi itsensä noin vuodessa lisääntyneinä verotuloina ja parantaisi merkittävästi yrittäjien kilpailuneutraliteettia. Kassalaitteiden fiskalisointi avaisi mahdollisuudet uusille maksualustoille ja digitaalisten palvelujen tuottajille markkinat luoda uudenlaisia palveluita kuluttajalle ja yrityksille. Samalla turvattaisiin paremmin valtion verotulojen kertyminen. Uusi järjestelmä parantaisi Verohallinnon mahdollisuutta suorittaa valvontaa ja kattavuus parantuisi merkittävästi.

Fiskalisointi tukisi rakenteellisen tositedatan käyttöä mm. reaaliaikaisen verotuksen toteuttamisessa (split payment) ja kirjanpitojen digitalisointihankkeita.⁵

⁵ Myyntitosite suoraan ostajan ja myyjän kirjanpitoon rakenteellisessa muodossa. Taltiohanke

