



Helsinki 25.8.2016

Lausunto hallituksen esityksestä laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Palkansaaajien tutkimuslaitos kiittää mahdollisuudesta lausua kansallisen sähköisen tulorekisterin toimeenpanemiseen liittyvästä esityksestä.

Esityksen perusteella vaikuttaisi siltä, että tulorekisteri todennäköisesti saavuttaisi tavoitteensa, jotka ovat yritysten hallinnollisen taakan vähentäminen, viranomaisten ja kansalaisen tiedonsaannin parantaminen sekä harmaan talouden torjunta. Useiden päällekkäisten raportointivelvoitteiden poistaminen ja sähköisiin järjestelmiin siirtyminen on järkevää ja tehokasta hallinnon uudistamista. Palkansaaajien tutkimuslaitoksen näkemyksen mukaan esitykseen sisältyy kuitenkin käyttöönottoon, tietojen käyttöön ja hallinnolliseen taakkaan liittyviä huolia, jotka on eritelty tarkemmin alla.

Esityksen mukaan tulorekisteri otettaisiin käyttöön kaikkialla Suomessa yhtäaikaaisesti vuonna 2019. Yhtäaikainen käyttöönotto on riski verotulojen keräämisen ja viranomaisten tiedonkulun kannalta. Jos järjestelmä ei jostain syystä toimitukseen odotetulla tavalla, pahimmassa tapauksessa yrityksiltä ei pystyittäisi keräämään mitään tietoja viranomaisten käyttöön tuloista ja niihin liittyvistä etuuksista. Tällaisen riskin takia voisi ajatella, että järjestelmän pilotointi ennen käyttöönottoa olisi järkevää. Pilotissa olisi pienempi joukko satunnaisesti valittuja yrityksiä, ja ongelmien ilmaantuessa se koskisi vain tästä joukosta kerättävää tietovirtaa, ei koko Suomea. Lisäksi pilotoinnilla voisi selvittää varmemmin minkälaisia käyttäytymisvaikutuksia järjestelmä aiheuttaa ja mahdollisesti muuttaa järjestelmän teknisiä piirteitä ennen valtakunnallista implementointia, jos pilotissa selviää puutteita toteutuksessa. Selvityksessä viitattiin muiden maiden kokemuksiin, kuten Norjan, Tanskan ja Ison-Britannian tulorekisterien käyttöönottoon. Kaikissa näissä pilotoitiin ennen laajempaa käyttöönottoa.

Pilotin voisi toteuttaa niin, että valitaan rekistereistä satunnaisotannalla yritysjoukko, jolle tulorekisteriä ensin sovelletaan. Joukon tulisi olla niin suuri, että tilastollinen analyysi on mahdollista, mutta huomattavasti pienempi kuin koko yritysjoukko. Aineistona kerättäisiin laadullinen kysely yrityksiltä hallinnollisista kustannuksista ennen ja jälkeen tulorekisterin käyttöönoton. Lisäksi aineistona olisi kaikki yritysten ilmoittamat työntekijöiden tulot ja muut tiedot mitä tulorekisteri sisältäisi. Jos näissä rekisteri-ilmoituksissa tapahtuisi muutoksia suhteessa pilotin ulkopuolisiin yrityksiin, kuvaisi se tulorekisterin aiheuttamia käyttäytymisvaikutuksia.

Toinen epäselvä kohta esityksessä oli tietojen käyttö. Esityksen mukaan tulorekisteriyksikkö antaisi tietoja harkitusti niille viranomaisille, jotka kyseistä tietoa toiminnassaan tarvitsevat. Tulorekisteristä muodostuu kuitenkin merkittävä kansallinen tietovaranto, jota voi hyödyntää politiikanvalmistelussa ja sitä tukevassa tutkimuksessa. Siten on ensiarvoisen tärkeää tehdä selväksi, miten tulorekisterin tieto saadaan tutkijoiden käyttöön. Tässä käytössä tuskin tarvitsee



pyrkiä täydelliseen ajantasaisuuteen, mutta jollain aikavälillä (esimerkiksi neljännesvuosittain) tietojen olisi hyvä siirtyä Tilastokeskukseen. Sieltä tutkijat voisivat pyytää käyttö lupaa aineistoille normaalia tutkimuslupamenettelyä noudattaen. Esityksessä ei ollut mainittu tästä mitään.

Kolmas huoli esityksen suhteen on yritysten tosiasiallinen hallinnollinen taakka ja sen muutokset. Esityksen ulkopuolelle jää jotkin muut verot, joita yritykset ilmoittavat, kuten arvonlisäverot nykyisellä kausiveroilmoituslomakkeella. Olisi suotavaa, että nämä muut ilmoitusvelvollisuudet eivät johda sekavaan kokonaisuuteen tulorekisterin kanssa, koska sitä tulorekisteri juuri pyrkii välttämään. Samoin itse tulorekisterinkäyttöliittymän yksityiskohtat tulevat olemaan tärkeitä sen kannalta, miten työlästä tietoja järjestelmään on syöttää. Suurilla (ja muillakin) yrityksillä pitäisi olla mahdollisuus siihen, että heidän omasta hallinnollisesta järjestelmästä siirtyy jonkin välittävän ohjelman kautta tietoja koneellisesti tulorekisteriin. Käsien tietojen siirtäminen on todella työlästä ja siinä syntyy helposti virheitä. Tällaisen järjestelmän yksityiskohtia on mahdotonta kirjata lakiin, mutta käytännön toteutuksen kannalta yksityiskohtat ovat tärkeitä. Siksi tulorekisterin pilotointi yhteistyössä yritysten kannalta olisi tärkeää.

Tuomas Kosonen
tutkimusjohtaja
Palkansaajien tutkimuslaitos