

Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VNK/1619/32/2017

20.9.2017

## Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallituksen esitysluonnos on sujuvasti kirjoitettu ja sen perusteella saa vaivatta käsityksen lainmuutoksen tarpeesta, tavoitteista, kohderyhmistä ja esityksestä. Esitysluonnoksessa on kuvattu kattavasti ja perusteellisesti vaikutuksia eri toimijoille. Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että luonnoksen perusteella saa hyvän käsityksen vaikutuksista euromääräisten ja laadullisten kuvausten avulla. Esitysluonnoksessa on hyödynnetty vaikutusarvioissa asiaa koskevia selvityksiä. On myönteistä, että esitysluonnoksessa on tuotu esiin eri toteuttamisvaihtoja ja perusteltu valittu vaihtoehto.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Esitysluonnosta tulisi kuitenkin täydentää seuraavasti:

- i) Esitysluonnoksessa on monipuolisesti kuvattu yritysvaikutuksia erilaisille toimijoille. Esitystä tulisi täydentää suuntaa-antavalla arviolla yrityksille koituvien euromääräisten kokonaissäästöjen ja -kustannusten suuruusluokasta, käyttäen vaihteluvälejä.
- ii) Esitysluonnoksessa tulisi antaa suuntaa-antava lukumääräinen arvio niistä kotitalouksista, joita muutokset eniten hyödyttäisivät. Esimerkiksi kuinka moni tulonsaaja välttyisi vuosittain palkkatodistusten tms. tietojen lähettämiseltä.
- iii) Erityisryhmien mahdollisuuksia hyödyntää tulotietojärjestelmää tulisi käsitellä yhteiskunnallisia vaikutuksia arvioidessa.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota riskeihin, joita liittyy tulotietojärjestelmän toimeenpääntöön ja järjestelmästä saataviin hyötyihin. Jos esimerkiksi sosiaaliturvalainsäädännön uudistuksessa eri vakuutuslajien palkkakäsitteiden eroja ei voida vähentää, heikentää se järjestelmästä saatuja hyötyjä. Toiseksi mikäli tulotietojärjestelmä on teknisesti vaikeakäyttöinen, eikä huomioi riittävästi käyttäjien tarpeita, ei järjestelmää pystytä parhaalla tavalla hyödyntämään.

### 1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki tulotietojärjestelmästä. Lisäksi ehdotetaan muutoksia eräisiin muihin lakeihin tulotietojärjestelmän edellyttämien muutosten vuoksi. Uudistuksen eräänä keskeisenä tavoitteena on vähentää työnantajien hallinnollista taakkaa yksinkertaistamalla työ- ja palvelussuhteisiin liittyviä tietoja koskevia ilmoittamismenettelyjä ja velvoitteita.

Tulotietojärjestelmän avulla vastaanotettaisiin ja talletettaisiin työnantajien ja muiden laissa tarkoitettujen tahojen antamia tietoja sekä välitettäisiin niitä tietojen saantiin oikeutetuille viranomaisille ja muille tahoille. Rekisterinpitäjänä toimisi Verohallintoon perustettava Tulorekisteriyksikkö. Suoritusten maksajat vastaisivat tulorekisteriin tallettavaksi antamiensa tietojen oikeellisuudesta sekä tietojen oikaisemisesta ilman aiheetonta viivytystä.

Tulorekisterin tiedot jakautuisivat sellaisiin tietoihin, jotka työnantaja tai muu suorituksen maksaja on aina velvollinen ilmoittamaan, ja sellaisiin tietoihin, joiden antaminen tulorekisterin kautta olisi

vapaaehtoista. Ilmoittaminen tulorekisteriin korvaisi tietoja koskevat nykyiset vuosi-ilmoitukset ja muut tiedonantovelvoitteet tulorekisterin piiriin kuuluvien tietojen osalta.

## 2 Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

### 2.1 Yleiset huomiot

Hallituksen esitysluonnoksessa on selvitetty kattavasti lain nykytilaa, tavoitteita, esityksen kohde-ryhmiä ja vaikutuksia. Esitysluonnos sisältää asiakokonaisuuden ymmärtämistä helpottavia kuvioita, numeerisia taustatietoja ja esimerkkejä. Luonnoksessa on tuotu esiin vaihtoehtoisia tapoja muodostaa tulotietojärjestelmä. Esitysluonnos sisältää sekä laadullisia että määrällisiä arviota vaikutuksista ja siinä on hyödynnetty asiaa koskevia selvityksiä.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnos on sujuvasti kirjoitettu. Luonnoksen perusteella saa vaivatta yleiskäsityksen esityksestä, sen vaikutuksista ja vaikutusmekanismeista. Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on tuotu esiin eri toteuttamisvaihtoja sekä perusteltu valittu vaihtoehto. Arviointineuvosto katsoo, että esityksen vaikutuksia on arvioitu pääosin säädosvalmisteluohjeen mukaisesti.<sup>1</sup>

### 2.2 Taloudelliset vaikutukset

#### 2.1.1 Vaikutukset kotitalouksiin

Esitysluonnoksen mukaan uudistuksella ei ole välittömiä taloudellisia vaikutuksia tulonsaajille. Välillinen taloudellinen vaikutus aiheutuu tulorekisterin reaaliaikaisuudesta ja siitä, ettei tiedon käyttäjien tarve saada tietoja tulonsaajilta vähenisi, mikä toisi kustannussäästöjä. Tulonsaajien ei lähtökohtaisesti tarvitse toimittaa erikseen palkka- tai muita vastaavia todistuksia, kun tulotiedot ovat saatavissa tulorekisteristä. Verotuksessa on edellytyksiä ennakonpidätysten vastaavuuden parantamiseen. Myös etuushakemusten käsittely nopeutuisi. Tulorekisterin tietoja voi tarkistaa itse internetissä asiointipalvelun kautta.

*Arviointineuvosto katsoo*, että kotitalouksien vaikutusarvioissa on kuvattu olennaisia seikkoja. Esitysluonnokseen tulisi kuitenkin lisätä lukumääräinen arvio niistä kotitalouksista, joita muutokset selvimminkin hyödyttäisivät, esimerkiksi antamalla suuntaa-antava arvio siitä, kuinka moni tulonsaaja vältyisi vuosittain palkkatodistusten tms. lähettämiseltä.

Lisäksi esitysluonnoksessa on käsitelty muutoksia työnantajana toimivalle kotitaloudelle. Esitysluonnoksen mukaan tiedot maksetuista palkoista, ennakonpidätyksistä ja työnantajamaksuista olisi annettava aina ilman euromääräistä alarajaa. Kun tiedot ilmoitetaan Palkka.fi –palveluun, siirtyvät ne automaattisesti tulotietojärjestelmään.

*Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen*, että kotitalouksien teettämät pienetkin työsuoritukset (ruohonleikkaus, pienet maalaustyöt tms.) tulee ilmoittaa tulorekisteriin ilman euromääräistä alarajaa. Uuden järjestelmän aiheuttamia hyötyjä ja kustannuksia tulisi verrata siihen vaihtoehtoon, että euromääräinen alaraja olisi säilytetty.

#### 2.1.2 Vaikutukset yrityksiin

Esitysluonnoksen mukaan tulorekisteri mahdollistaisi työnantajille palkanmaksuihin liittyvien tiedonantovelvoitteiden hoitamisen yhdellä kertaa, josta aiheutuu pääsääntöisesti säästöjä. Toisaalta

<sup>1</sup> Säädos ehdotusten vaikutusten arviointi (Ohjeet, oikeusministeriön julkaisu 2007:6).

[http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76082/saadosehdotusten\\_vaikutusten\\_arviointi\\_ohjeet.pdf?sequence=1](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76082/saadosehdotusten_vaikutusten_arviointi_ohjeet.pdf?sequence=1)

pienien yritysten hallinnollinen taakka ja kustannukset todennäköisesti kasvaisivat ainakin lyhyellä aikavälillä. Esitysluonnoksessa on kuvattu nykytilaa ja lain aiheuttamia muutoksia sekä numeerisesti että laadullisesti erilaisille toimijoille. Esitysluonnoksessa on viitattu erilaisiin selvityksiin sekä tuotu esiin kattavan tutkimustiedon puute. Luonnoksessa tuodaan esille, että yrityksille koituvat hyödyt riippuvat vireillä olevasta sosiaaliturvalainsäädännön uudistuksesta.

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä*, että yritysvaikutuksia on arvioitu erilaisille toimijoille ja luonnoksessa on hyödynnetty asiaa koskevia selvityksiä. Kuvauksen perusteella saa käsityksen vaikutusten moninaisuudesta eri toimijoille. Esitysluonnoksessa on tuotu esiin myös yritysten mahdolliset vaikeudet hyötyä uudistuksesta. Etenkin pienemmillä yrityksillä on heikommat mahdollisuudet hyötyä järjestelmästä muun muassa siksi, että ne antavat todennäköisesti niukasti vapaaehtoisia tietoja tulotietojärjestelmään. Esitysluonnoksesta tulisi käydä selkeämmin ilmi, vaikeuttaako se pienien uusien yritysten perustamista.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnosta tulisi täydentää suuntaa-antavalla arviolla yritysten kokonaissästöjen ja -kustannusten suuruusluokasta, käyttäen vaihteluvälejä. Arvioita voitaisiin pyrkiä esittämään myös erikokoisille yrityksille (kokoluokittain). Vaikutuksista ei ole kattavaa tutkimustietoa, mutta suuruusluokan arviointi olisi tärkeää, koska yrityksille koituvat säästöt ovat järjestelmän keskeisin tavoiteltu hyöty.

*Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen*, että esitysluonnoksen mukaan esimerkiksi sosiaaliturvajärjestelmän tulokäsitteiden uudistaminen vähentäisi työnantajien hallinnollista taakkaa. Mikäli hallituksen esitysluonnos annetaan ennen sosiaaliturvalainsäädännön uudistusta, voivat monet potentiaaliset hyödyt tulotietojärjestelmästä jäädä saamatta. Lisäksi mikäli tietojärjestelmä on teknisesti kankea tai se ei huomioi riittävästi käyttäjien tarpeita, ei järjestelmää pystytä parhaalla tavalla hyödyntämään.<sup>2</sup> Tämän vuoksi järjestelmän testaus ja vaiheistettu käyttöönoton ovat tärkeitä.

### 2.1.3 Vaikutukset julkiseen talouteen

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan valtion ja kuntien piiriin kuluville tiedon käyttäjille aiheutuu kertaluonteisia kustannuksia siirtymävaiheessa, myöhemmin saataisiin säästöjä. Tulorekisteri toisi säästöjä esimerkiksi verotuksen ja verovalvonnan tehostumisen sekä etuuksien väärinkäytösten ja takaisinperintöjen vähenemisen kautta. Tulotietojen reaaliaikaisuus vähentäisi veronpalautusten, jäännösverojen ja verojäämien määriä. Lisäksi edellytykset harmaan talouden valvontaan paranisivat.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa on kuvattu asianmukaisesti vaikutuksia ja tuotu esille euromääräisiä säästöjä mm. Kansaneläkelaitokselle ja verottajalle. Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa ei ehdoteta poliisille oikeutta saada tietoja suoraan tulotietojärjestelmästä. Rajaus heikentänee poliisin edellytyksiä harmaan talouden liittyvien rikosten selvittämiseksi ja samalla julkisen talouden mahdollinen säästö pienenee.

<sup>2</sup> Laajan ICT-hankkeen läpivienti on haastavaa. Esimerkiksi valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksessa havaittiin, että eri hallinnonalojen asianhallintajärjestelmissä ei oltu saavutettu kaikkia tavoitteita. Tarkastuksen kohteena olleet järjestelmät olivat opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla käytössä oleva SALAMA-järjestelmä, sisäministeriön ja sisäasiainhallinnon ASDO-järjestelmä sekä valtiovarainministeriön MAHTI-järjestelmä. Asianhallintajärjestelmien kehittämisen yhteydessä toimintoprosesseja ei oltu uudistettu, vaan paperimaailman prosesseja oli pyritty ainoastaan tehostamaan muuttamalla käsittelyvaiheet sähköisiksi. Loppukäyttäjien ja käytön näkökulmaa ei niin ikään oltu riittävästi hyödynnetty kehittämistyössä. Tieto- ja viestintäteknologian tarjoamat mahdolliset hyödyt jäivät näin ollen osin saavuttamatta (VTV 2014: Sähköisen arkistoinnin edistäminen 11/2014). Euroopan unionin tilintarkastustuomioistuin puolestaan suosittaa, että EU:n komission tulisi laaja-alaisen tietojärjestelmien kehittämistä hallinnoidessaan kiinnittää huomiota mm. järjestelmän toimintaan liittyviin tarpeisiin ja siihen, että loppukäyttäjien näkemykset otetaan päätöksenteossa riittävässä määrin huomioon (Kokemukset toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmän (SIS II) kehittämisestä Euroopan komissiossa. ETT 3/2014, Erityiskertomus).

### 2.1.4 Vaikutukset kansantalouteen

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan tulorekisteri nopeuttaa digitalisaation etenemistä ja parantaa siten tuottavuutta. Tuottavuuden parantuminen tuo kustannussäästöjä koko julkiselle sektorille ja keventää byrokratiaa. Vaikutukset tulevat näkyviin vasta vähitellen. Esitys luo edellytyksiä lisätä työn tarjontaa, kun lyhytkestoisten töiden ottaminen vastaan kannattaa nopeampien etuuspäätösten myötä. Tuloverotus kehittyi reaaliaikaisemmaksi, joka saattaa vähentää kannustinloukkua.

*Arviointineuvosto katsoo*, että tulorekisterin mahdollisia kokonaistaloudellisia hyötyjä on kuvattu monipuolisesti.

### 2.3 Viranomaisvaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan lakimuutoksella on sekä kertaluonteisia että pidempiaikaisia vaikutuksia. Luonnoksessa on mainittu mm. euromääräiset kertaluonteiset kustannukset tietojärjestelmämuutoksista sekä pidempiaikaiset tietojärjestelmä- ja henkilöstösäästöt. Viranomaistoimintojen arvioidaan ylipäättään tehostuvan, kun esimerkiksi tietopyynnöt vähentyvät, valvontatehtävät helpottuvat ja takaisinperinnät vähentyvät. Ajantasaiset tiedot auttavat myös tutkimus- ja tilastointitehtävissä. Tulorekisterin tietoja ei voida kuitenkaan luovuttaa tieteellistä tutkimusta tai viranomaisen suunnittelu- ja selvitystyötä varten julkisuuslain 28 §:ssä säädetyllä tavalla. Tiedot olisivat saatavissa näihin käyttötarkoituksiin nykyiseen tapaan tiedon käyttäjätahoilta.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksen perusteella saa hyvän käsityksen viranomaisvaikutuksista. Euromääräiset arviot kustannuksista ja säästöistä vaihteluvälillä on ilmaistu asianmukaisesti. Myös laadulliset kuvaukset viranomaisvaikutuksista ovat havainnollisia.

*Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen*, että esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi rajoittaako julkisuuslain 28 § jollakin tavalla tulotietojärjestelmän tietojen käyttöä tieteellisessä tutkimuksessa. Kattavat rekisteriaineistot ovat edellytys korkeatasoiselle empiiriselle tutkimustyölle, jonka avulla voidaan arvioida erilaisia politiikkavaihtoehtoja.

### 2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole kuvattu yhteiskunnallisia vaikutuksia.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa tulisi käsitellä erilaisten tulonsaajien mahdollisuuksia hyödyntää tulotietojärjestelmää. Esitysluonnoksen ei käsitellä tarkemmin tulonsaajien asiointia sähköisen asiointipalvelun avulla. Esimerkiksi kaikki kansalaiset eivät käytä tietoverkkoja, jolloin heillä ei ole vahvan tunnistuksen välineitä käytössä. Esitys todennäköisesti edistää kansalaisten ajantasaista tiedonsaantia omista tiedoista ja helpottaa asiointia, mutta erityisryhmien asemaa tulisi käsitellä esitysluonnoksessa.

## 3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu tulotietojärjestelmää koskevasta hallituksen esityksestä, jonka valtiovarainministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 8.9.2017. Lausunto on julkinen.

*Arviointineuvosto katsoo*, että hallituksen esitysluonnos täyttää pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Esitysluonnosta tulisi kuitenkin täydentää kohdassa 2. esitetyllä tavalla.

Helsingissä 20. syyskuuta 2017

Leila Kostainen  
Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen  
Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri