

Lausunto
VATT/183/07.01/2016

22.8.2016

Valtiovarainministeriö

valtiovarainministerio@vm.fi

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräiden muiden lakien muuttamisesta VM/1237/03.01.00/2016; VM055:00/2014

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT pitää suunnitteilla olevan tulotietojärjestelmän keskeisiä tavoitteita – reaaliaikaisten tulotietojen keruuta ja yrityksiä rasittavien päällekkäisten tietopyyntöjen karsimista – erittäin kannatettavina ja nykYTEKNOLOGIALLA suhteellisen helposti toteutettavissa olevina. VATT haluaa kuitenkin tuoda esille eräitä huolia tieteellisen tutkimuksen näkökulmasta.

Erityisen huolestuttavaa hallituksen esityksessä on se, ettei siinä oteta kantaa tulevan tulorekisterin tietojen tutkimuskäyttöön. VATT, muut tutkimuslaitokset ja yliopistojen tutkijat hyödyntävät toiminnassaan laajasti eri tahojen yrityksiltä keräämiä palkka- ja työsuhdeaineistoja. Esimerkiksi työeläkeyhtiöiden keräämät tiedot ansioista ja työsuhteista ovat täysin välttämättömiä monien työmarkkinailmiöiden tarkastelun kannalta. Vastaavasti työnantajajärjestöjen keräämät yksityiskohtaiset palkka-aineistot ovat välttämättömiä palkanmuodostuksen ja eri ryhmien välisten palkkaerojen tutkimisessa. Koska tulotietojärjestelmän myötä tutkijoiden nykyisin hyödyntämät palkka- ja työsuhdeaineistot ainakin osittain poistuvat, on äärimmäisen tärkeää, että vastaavien tietojen saatavuus tutkimuskäyttöön taataan.

Hallituksen esityksessä tulorekisterin tietojen käyttötarkoitus ja käyttäjätahot rajataan tiukasti ja erikseen vielä todetaan, ettei tietoja voida luovuttaa edes henkilötietolain perusteella. Näiden rajoitusten perusteella tulorekisterin tietoja ei voisi suoraan hyödyntää tieteellisessä tutkimuksessa tai ainakaan niitä ei olisi mahdollista saada tutkimuskäyttöön Verohallinnon uudesta Tulorekisteriyksiköstä. Tietoja voidaan esityksen mukaan kuitenkin luovuttaa Tilastokeskukselle, joka voi tilastolain puitteissa myöntää tutkijoille käyttöoikeuden tilastointitarkoituksiin kerättyihin tietoihin. On kuitenkin epäselvää, missä laajuudessa ja millä aikaviiveellä tulorekisterin tietoja Tilastokeskukselle luovutettaisiin ja olisivatko ne tutkijoiden käytettävissä vai eivät. Vaihtoehtoisesti tulorekisteristen tietoja voisi ilmeisesti saada tutkimuskäyttöön myös muilta laissa mainituilta tietojen käyttäjiltä kuin Tilastokeskukselta. Useimmissa tapauksissa tämä kuitenkin edellyttäisi tietopyyntöä usealle eri taholle, koska yksittäisillä tietojen käyttäjillä olisi halussaan vain osa tulorekisterin tietosisällöstä. Siksi tietojen saaminen tutkimuskäyttöön tällä tavoin

olisi byrokraattista, hidasta sekä tehotonta ja siten vastoin hallituksen tavoitteita tehostaa julkisen sektorin toimintaa.

VATT pitää äärimmäisen tärkeänä, että tulorekisterin tiedot palvelisivat myös tieteellistä tutkimusta, ja tämä tavoite olisi syytä kirjata selkeästi lakiin. Yksinkertaisinta olisi, jos tulorekisterin tietoja olisi mahdollista saada tieteellisen tutkimuksen käyttöön suoraan Verohallinnon Tulorekisteriyksiköstä. Vaihtoehtoisesti tietojen tutkimuskäyttö tulisi olla mahdollista Tilastokeskuksen kautta.

Toinen huolestuttava piirre esityksessä on useiden palkkatietoilmoituksen tietojen vapaaehtoisuus. Tämä voi johtaa siihen, että palkkausta ja työsuhteita koskeva tietosisältö supistuu nykytilanteeseen verrattuna. Vaikka merkittävä osa työnantajista raportoi myös laajemmat, vapaaehtoiset tiedot, olisi kokonaiskuvan saaminen tulorekisterin avulla palkkauksen ja työsuhteiden muutoksista hankalaa tai mahdotonta, koska tarkat tiedot olisivat saatavilla vain valikoituneesta yritysjoukosta, joka ei edustaisi koko yrityspopulaatiota. Siksi olisi suotavaa, että joko pakollisten tietojen joukkoa laajennettaisiin kaikkien yritysten osalta tai vaihtoehtoisesti voitaisiin säätää, että tietyn kokorajan ylittävien yritysten olisi aina raportoiva laajemman tason tiedot (eli kaikkein pienimpien yritysten – joita on paljon mutta joiden osuus kokonaistaloudesta on vaatimaton – raportointitaakka pidettäisiin alhaisempana).

Sosiaalietuuksien ja verotuksen määräytymisen kannalta oleellista tyypillisesti on tietyllä aikavälillä ansaittujen tulojen määrä. Tämä näkyy palkkatietoilmoituksen ehdotetussa tietosisällössä siten, että tiedot palvelusuhteen alkamis- ja päättymisajankohdasta sekä muodosta (kokoaikainen vs. osa-aikainen) ja kestosta (toistaiseksi voimassaoleva vs. määräaikainen) ovat vapaaehtoisesti raportoitavia. Nämä olisivat kuitenkin työmarkkinoiden muutosten tutkimisen näkökulmasta arvokkaita tietoja. Siksi olisi toivottavaa, että nämä tiedot säädettäisiin pakollisesti raportoitaviksi, mikä tuskin oleellisesti nostaisi yritysten raportointikustannuksia.

Yhteenvedon voidaan todeta, että tulorekisterin tiedot voisivat parhaassa tapauksessa helpottaa päätöksentekijöille suunnatun tutkimustiedon tuottamista ja yhteiskunnallisesti merkittävien kysymysten tarkastelua. Tulorekisterin avulla olisi mm. mahdollista arvioida entistä luotettavammin ja aiempaa huomattavasti nopeammalla aikataululla erilaisten verojen ja sosiaaliturvan muutosten työllisyys- ja tulonjakovaikutuksia. Mutta jos tulorekisterin tiedot eivät ole tutkijoiden käytettävissä tai tietosisältö jää kovin suppeaksi samalla kun monet nykyiset palkka- ja työsuhdetutkimukset yrityksille poistuvat, yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen toimintaedellytykset Suomessa voivat heiketä.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT



Anni Huhtala
ylivohtaja



Tomi Kyrrä
tutkimusprofessori