



Helsinki 7.8.2017

Palkansaaajien tutkimuslaitos

Lausunto:

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi VM066:00/2017

Yhtenäisen ja kattavan tulotietojärjestelmän ja sen tietoihin perustuvan rekisterin rakentaminen on perusteltua. Sen avulla voidaan esimerkiksi helpottaa sosiaaliturvaetuksien käsittelyä. Työmarkkinoiden muutos ja työnteon uudet muodot johtavat paineisiin nykyisten järjestelmien täydentämiseen, esimerkiksi sosiaalietuuksien määräytymisperusteita uudistamalla. Tässä ajantasainen tulorekisteri on suureksi hyödyksi, ellei välttämätön. Tulorekisteriä suunniteltaessa olisi syytä varautua myös **omaisuustulojen tallentamiseen**. Julkisen talouden rahoitus voi edellyttää omaisuustulojen merkityksen kasvattamista väestön ikääntyessä ja SOTE-uudistuksen edetessä. Esimerkiksi julkisten palveluiden asiakasmaksujen määräytymisessä on syytä ottaa huomioon kaikki saadut tulot. Perinteisen palkkatyön rinnalle nousevat työnteon uudet muodot ja yrittäjäyys ja yhtiömuotoinen toiminta, korostavat myös verotuksessa omaisuustuloina käsiteltävien tuloerien merkitystä.

Tulotietojärjestelmä antaa mahdollisuuden tietojen tutkimuskäyttöön. Kattavien rekisteriaineistojen käyttö on korkeatasoisen empiirisen tutkimustyön keskeinen edellytys. Tietoja on käytetty julkistalouden ja työn taloustieteen keskeisten kysymysten tutkimuksessa ja politiikkavaihtoehtojen ja uudistushankkeiden arvioinnissa. On odotettavissa, että tällaisen tutkimustiedon tarve tulevaisuudessa vain kasvaa.

Tutkimustyön tiedontarpeita esityksessä ei ole käsitelty asian vaatimalla huolellisuudella. Esityksessä todetaan: "Tulorekisteriyksikkö voisi siten antaa tulotietojärjestelmän salassa pidettäviä tietoja muun muassa toimeksiannosta suoritettavaa tehtävää varten silloin kuin tietojen antaminen on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Samoin Tulorekisteriyksikkö voisi antaa tulotietojärjestelmän tietoja muutoksenhakua ja kanteluasian käsittelyä varten asianomaiselle viranomaiselle." Esityksessä sähköiseen tulorekisteriin ei sovellettaisi julkisuuslain tietojen antamista koskevia säännöksiä. **Esimerkiksi tulorekisterin tietoja ei voitaisi luovuttaa tieteellistä tutkimusta tai viranomaisen suunnittelu- ja selvitystyötä varten julkisuuslain 28 §:ssä säädetyllä tavalla.** Tiedot olisivat saatavissa näihin käyttötarkoituksiin nykyiseen tapaan tiedon käyttäjätahoilta. Tämä on selvä haitta tutkimuksen näkökulmasta ja sitä on vaikea perustella esityksessä ilmaistuihin tavoitteisiin nähden. Tietojen käyttäjistä mainitaan, että yksi tietojen käyttäjistä on Tilastokeskus. Mutta esityksestä ei löydy kuvausta siitä, mitä tietoja sinne toimitettaisiin ja miten tiuhaan. Tilastokeskuksen arvioi, että tulorekisterin tietosisältö jää riittämättömäksi palkka-, työssäkäynti- sekä tulo- ja varallisuustilastoinnin tarpeisiin. Voisiko tulorekisterin tietosisältöä kehittää näiltä osin?]



Tietojärjestelmän tietojen säilytykseen on asetettu yläraja, 10 vuotta. Jos tiedot sen jälkeen tuhotaan, eikä arkistoida esimerkiksi Tilastokeskuksessa, on se varsin huolestuttavaa tutkimuksen näkökulmasta. Tämä on sen hengen vastaista millä Arkistointilaitos voitti puolustusvoimat tapauksessa, jossa puolustusvoimat halusi hävittää armeijan soveltuvuustestien tulokasia. Lisäksi Tilastokeskus on merkitty tietojen käyttäjäksi vasta 2020, kun järjestelmä otetaan käyttöön jo 2019. Eihän tutkimustietojen saatavuudelle tule katkosta vuodeksi? Nykyisin Tilastokeskuksen aineistot perustuvat erillisiin kyselyihin, esimerkiksi Palkkarakenneaineiston tiedot perustuvat keskeiseltä osalta EK:n tekemään kyselyyn jäsenyritysten palkoista. Tutkijalle jää epätietoisuus siitä, korvaako tulorekisteri täysin tuon kyselyn, jonka jälkeen nykyisenkaltaista Palkkarakenneaineistoa ei olisi enää saatavilla tutkimuskäyttöön, ainakaan kaikilta osin.

Esityksessä on niukasti tietoa siitä, miten yritykset siirtävät tietoa sähköiseen järjestelmään. Koska uudessa järjestelmässä pitää antaa laajoja tietoja aiempaa huomattavasti tiuhemmin, olisi tarpeen huolehtia, että siirtoon on olemassa järjestelmä, jolla tietojen siirtäminen on kätevää. Muuten yritysten hallinnolliset kustannukset eivät ehkä alenekaan. Lisäksi hankala järjestelmä luo kynnyksen nykyisellään vapaaehtoisesti ilmoitettavien tietojen tallennukseen ja siten voi vaarantaa niiden saannin. Lisäksi kotitalouksiin työnantajina kohdistuva tietojen sähköisen luovutuksen velvoite voi osoittautua ongelmalliseksi. Tulorekisteriyksikön tietojärjestelmiä suunniteltaessa on varmistettava, että sekä tietojen tallennus ja niiden saanti käy vaivattomasti. Avoimen lähdekoodin käyttö on tässä tärkeässä roolissa ja mahdollistaa palvelun jatkokehittämisen

Näistä ja monesta muusta järjestelmän käytänteisiin liittyvästä yksityiskohdasta säädettäneen lain asemesta sitä täydentävin asetuksin. Pahimmassa tapauksessa viallinen hallintojärjestelmä johtaa hallinnolliseen kaaokseen ja tärkeitä tietoja ei välitetäkään eri viranomaisille. Siksi tämäntapaisia isoja hallintojärjestelmiä olisi syytä kokeilla. Kokeilun mahdollisuudesta ei kuitenkaan mainita esityksessä mitään. Sujuva järjestelmä olisi hyvä pilotoida yhteistyössä uuden yksikön ja yritysten kanssa. Jotta kokeilusta varmasti opitaan kaikki tarpeellinen, olisi sen suunnittelussa syytä ottaa huomioon myös tutkijoilta saatava panos. Esimerkkinä on arvio, miten järjestelmä voisi vaikuttaa harmaaseen talouteen, jonka vähentäminen on yksi tulorekisterin tavoite. Näin tehtynä järjestelmän laajamittainen käyttöönotto voisi jonkin verran viivästyä, mutta samalla varmistettaisiin, ettei käyttöönotto aiheuta haitallisia häiriöitä tietojenkeruuseen Suomessa.

PALKANSAAJIEN TUTKIMUSLAITOS