Toni Äikäs, johtava tuloksellisuustarkastaja
Valtiontalouden tarkastusvirasto

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle
Asiantuntija-/lausuntopyyntönne 10.11.2021

Asia: K 20/2021 vp Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2021
Aihe: Tulorekisterin käyttöönotto ja vaikutukset

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta asiantuntijalausuntoa ja kutsunut asiantuntijakuulemiseen 17. ja 18.11.2021 käsitellessään Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomusta eduskunnalle. Asia koskee tulorekisterin käyttöönottoon ja vaikutuksiin kohdistunutta tarkastusta (Tarkastuskertomus 3/2021), jota on tarkastusviraston vuosikertomuksessa lyhyesti kuvattu.

Tarkastuksen tausta ja tavoite

Tarkastuksen tarkoituksena oli selvittää, onko tulorekisterin avulla saavutettu sen tavoitteiksi asetettuja hyötyjä ja vaikutuksia. Tulorekisterin erityisinä tavoitteina on ollut vähentää työnantajien hallinnollista taakkaa ja tehostaa viranomaisten toimintaa tarjoamalla niiden käyttöön tulonsaajien tulotiedot lähes reaaliaikaisesti.

Tietoja ilmoittavat rekisteriin kaikki Suomen työnantajat, ja rekisteriä hyödyntää suuri joukko viranomaisia ja muita julkisia tehtäviä hoitavia organisaatioita. Tietoja käytetään esimerkiksi verotuksen, eläkkeiden ja sosiaalietuuksien määräytymisen perusteena.

Tarkastuksen käynnistämisen taustalla oli tulorekisterin laaja-alaisten vaikutusten lisäksi myös se, että rekisterin ensimmäisen vaiheen käyttöönotto vuonna 2019 ei ollut ongelmaton. Tulorekisteristä vastaavien Verohallinnon ja valtiovarainministeriön lisäksi tarkastuksessa kuultiin sekä tietojen ilmoittajia että hyödyntäjiä. Erityiskysymyksenä tarkasteltiin sitä, mitä syitä käyttöönoton ongelmien taustalla oli, ja onko niiden poistamiseksi tehty riittävät toimenpiteet. Tarkastuksessa käytiin läpi tulorekisterin valmistelua, toteutusta ja käyttöä vuosina 2015–2020, pääpainon ollessa vuonna 2019 alkaneen palkkatietojen ilmoittamisen vaikutuksissa.

Tarkastusviraston kannanotot ja suositukset

Työnantajien hallinnollinen taakka ei ole vähentynyt, koska ilmoittamiseen ja käyttöön liittyy edelleen ongelmia

Tarkastuksessa todettiin, ettei tulorekisterin toimeenpanolla ollut vielä saavutettu niitä vaikutuksia, joita sen avulla on tavoiteltu. Vaikka työnantajien ei enää tarvitse tehdä maksamistaan palkoista eri tahoille erillisiä vuosi-ilmoituksia, niiden hallinnollinen tiedonantotaakka ei ole kokonaisuutena vähentynyt, vaan ilmoittamiseen liittyvä työmäärä on pikemminkin kasvanut. Keskeisiä syitä tähän ovat, että ilmoituksia joudutaan tekemään aiempaa useammin, niitä on tarpeen korjata takautuvasti ja tietojen korjaaminen ja täsmäyttäminen koetaan hankalaksi. Ilmoittamisen ongelmat näkyvät myös tulorekisterin tietojen hyödyntäjille erityisesti siten, että tietojen oikeellisuudessa ja laadussa on puutteita, joita ne joutuvat erikseen selvittelemään.

Tulorekisterin palkkatietoilmoitusten käyttöönoton ongelmien taustalla on ollut monitahoisia syitä, jotka juontuvat hankkeen eri vaiheista. Hankkeessa yritettiin täyttää samanaikaisesti monien eri

sidosryhmien tietotarpeita, mutta valmisteluvaiheessa ei ymmärretty riittävästi, miten ilmoittajilta vaadittavien tietojen laajuus ja velvollisuus ilmoittaa tiedot heti palkanmaksun jälkeen vaikuttavat työnantajien palkkahallintoon. Lisäksi hankkeen toteutusvaiheen riskienhallinnassa oli puutteita.

Ennen kuin tulorekisterin tietosisältöä tai käyttöä laajennetaan merkittävästi nykyisestä, ilmoittamisen sujuvuutta ja helppoutta on syytä parantaa. Takautuvaan korjaamiseen liittyvien ongelmien ratkaisemisen lisäksi olisi syytä kiinnittää huomiota myös siihen, että tulorekisteristä saatavat raportit soveltuisivat nykyistä paremmin palkkatietojen täsmäyttämiseen. Kehittämisessä tulee kuulla tietojen ilmoittajia sekä muita keskeisiä sidosryhmiä ja heidän kanssaan tulee tehdä yhteistyötä, jotta varmistetaan kehitystoimenpiteiden osuvuus ja toimivuus.

Vaikka Verohallinnon tulorekisteriyksikkö ei vastaakaan ilmoitusten sisällöstä, sen olisi silti hyvä arvioida keskitetyn laadunvalvonnan tarvetta yhdessä tulorekisterin tietoja hyödyntävien organisaatioiden kanssa. Ei ole tarkoituksenmukaista eikä tehokasta, että jokainen tiedon hyödyntäjä joutuu itse tarkistamaan tietojen oikeellisuuden. Samalla tulee huolehtia siitä, että tieto tulorekisterissä havaitusta virheellisestä tiedosta välittyisi tehokkaasti kaikille käyttäjille. Tätä ongelmaa voitaisiin osin helpottaa sillä, että käyttäjille luotaisiin mahdollisuus tallentaa tulorekisteriin valvontatoimenpiteiden tuloksena selvitetty tulojen määrä niin sanottuna rinnakkaisena valvontatietona.

Tietojen ajantasaisuus tarjoaa mahdollisuuksia

Vaikka tulorekisterin käytössä ja käyttöönotossa on ollut ongelmia, tarkastuksessa ei tullut esille syytä kyseenalaistaa tulorekisterin perusidean järkevyyttä. Vanhaa vuosi-ilmoittamista ei enää kaivata, koska ajantasaiset tiedot mahdollistavat uusia toimintamalleja. Tulorekisterin hyödyntäjistä erityisesti Kela, työeläkeyhtiöt ja Työllisyysrahasto ovat jo pystyneet uudistamaan ja virtaviivaistamaan toimintaansa tietojen avulla, ja tulorekisterissä nähdään laajemminkin potentiaalia. Tulorekisterin ansiosta organisaatiot voivat myös automatisoida prosessejaan, kunhan tiedot ovat riittävän laadukkaita.

Vuoden 2020 koronatilanteessa tulorekisterin hyöty oli näkynyt siten, että se oli tarjonnut viranomaisille aiempaa ajantasaisemman kuvan työnantajien palkkasumman muutoksista vuoden aikana. Tiedot ovat auttaneet viranomaisia esimerkiksi ennakoimaan ja seuraamaan taloustilanteen kehitystä.

Tietosisältöä on syytä tarkastella suhteessa sosiaaliturvan tarpeisiin

Tulorekisterin tietosisältöä oli käsitelty valmisteluvaiheessa pitkään, ja lopulta siinä oli päädytty kompromisseihin. Tiedoilla pyritään palvelemaan aiempien vuosi-ilmoitusten saajien lisäksi myös muiden tahojen, kuten Kelan ja työttömyyskassojen, tarpeita. Sen vuoksi tietosisällöstä tuli laaja ja yksityiskohtainen, mutta samalla osa erilaisten etuuksien ja sosiaaliturvan toimeenpanossa tarvittavista tiedoista jäi kuitenkin vapaaehtoisesti ilmoitettaviksi. Tilanne on sekä ilmoittajien että hyödyntäjien kannalta osin ristiriitainen. Jotta rekisteristä saataisiin enemmän hyötyä, olisi päätettävä, laajennetaanko ilmoitusten pakollista tietosisältöä vai pyritäänkö yhdenmukaistamaan etuuslainsäädäntöä esimerkiksi yhtenäistämällä erilaisten etuuksien määrittämisessä käytettäviä tulokäsitteitä.

Vaikka etuuslainsäädännön kehittämisen pääasiallisena ajurina ovatkin sosiaalivakuutusjärjestelmän omat lähtökohdat, lainsäädännön mukauttamisella voitaisiin joka tapauksessa vaikuttaa tulorekisterissä olevan tiedon hyödynnettävyyteen ja työnantajien hallinnolliseen taakkaan. Tämä tulee ottaa yhtenä lähtökohtana ja mahdollisuutena huomioon, kun lainsäädäntöä tulevina vuosina uudistetaan.

Tarkastusviraston suositukset

1. Verohallinnon tulee etsiä yhdessä erityisesti tiedon ilmoittajien kanssa ratkaisuja, jotka vähentävät tarvetta korjata ilmoituksia takautuvasti ja helpottavat korjaamista.
2. Verohallinnon tulee selvittää mahdollisuudet ja tarpeet tulorekisteri-ilmoitusten keskitettyyn laadunvalvontaan ja -tarkistuksiin. Lisäksi sen tulee selvittää, miten rinnakkaisen valvontatiedon toteutusta voitaisiin priorisoida jatkokehittämisessä.

3. Valtiovarainministeriön ja Verohallinnon tulee varmistaa, että tulorekisterin keskeisillä sidosryhmillä on mahdollisuus vaikuttaa niin pienkehittämiseen kuin isompien kehityskohteiden valintaan.
4. Sosiaali- ja terveysministeriön tulee huolehtia siitä, että tulorekisterin hyödynnettävyys otetaan huomioon, kun rekisteriin liittyvää etuuslainsäädäntöä uudistetaan.

Tarkastusvirasto tulee seuraamaan suositusten toteutumista jälkiseurannassa, joka on suunniteltu toteutettavaksi vuonna 2023.

Lisätietoja: Toni Äikäs, johtava tuloksellisuustarkastaja, p. (09) 432 5710, toni.aikas@vtv.fi