16.11.2021

Kehittämis- ja hallintotoiminto

Arto Leinonen

Hankepäällikkö

Viite:

Asiantuntijakuuleminen eduskunnan tarkastusvaliokunnassa ke 17.11.2021 klo 11:30 asiassa K 20/2021 vp; Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2021.

Aihe:

Tulorekisterin käyttöönotto ja vaikutukset (Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 3/2021).

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tulorekisterin käyttöönottoa ja vaikutuksia koskevan tuloksellisuustarkastuksen vuosien 2020-21 aikana. Tähän tarkastukseen on viitattu myös valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle vuodelta 2021 antamassa vuosikertomuksessa, jossa tulorekisterin osalta on kiinnitetty huomiota erityisesti siihen, ettei tietojärjestelmillä voida ratkaista lainsäädännön monimutkaisuutta. Tarkastuksessa on todettu lainsäädännön sisältävän moninaisia tulokäsitteitä, joita ei tulorekisterihankkeen yhteydessä lähdetty kokonaisuutena harmonisoimaan ja, että tietojärjestelmällä ei voitu poistaa monimutkaisuutta, joka johtuu pohjimmiltaan eri aikoina syntyneestä epäyhtenäisestä lainsäädännöstä. Valtiovarainministeriö pitää havaintoa sinällään oikeana ja on samaa mieltä asiasta tulorekisterin tietojärjestelmiin, ilmoittamisen menettelyihin sekä tietojen korjaamiseen seuraavasta monimutkaisuudesta. On kuitenkin huomattava, että lainsäädännössä olevien tulokäsitteiden yhtenäistäminen ei kuulunut tulorekisterin perustamishankkeen tehtäviin eikä hankkeella siten olisi ollut tällaiseen myöskään toimivaltuuksia. Lisäksi on huomattava, että lainsäädännössä olevien eri tulokäsitteiden yhtenäistämisessä saati niiden yhdenmukaistamisessa on kyse huomattavan laajasta ja erittäin haasteellisesta kokonaisuudesta, jonka toteuttaminen tulorekisterin toteutuksen edellyttämässä aikataulussa tai hankkeen käytettävissä olevin resurssein ei olisi ollut käytännössä mahdollista. Sosiaali- ja terveysministeriö toteutti tulorekisterin perustamishankkeen aikana ja sen aloitteesta sellaiset tulorekisterin tietojen käytettävyyttä parantavat etuuslainsäädännön muutokset, joita sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan pidettiin tuolloin mahdollisina.

Valtiontalouden tarkastusviraston julkaisemassa tulorekisterin käyttöönottoa ja vaikutuksia koskevassa tarkastuskertomuksessa (3/2021) on kiinnitetty huomioita useisiin tulorekisterin perustamiseen ja sen käyttöönottoon sekä tulorekisteri-ilmoittamiseen liittyviin menettelyihin ja toimintatapoihin. Lisäksi on annettu neljä suositusta tilanteen parantamiseksi nykyisestä. Valtiovarainministeriö on sinällään pääosin samaa mieltä tarkastuskertomuksessa esitetyistä havainnoista ja

yhtyy tarkastuskertomuksessa esitettyihin toimenpidesuosituksiin, joista yksi kohdistuu sosiaali- ja terveysministeriöön ja muut kolme Verohallintoon sekä valtionvarainministeriöön. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan on kuitenkin syytä huomata, että suositusten kohteena olevat asiat ja toiminnot ovat useilta osin melko haasteellisia ja monimutkaisia kokonaisuuksia, jotka eivät ole muutettavissa helposti tai nopeasti ilman, että muutoksista samalla aiheutuu uusia merkittäviä ongelmia ainakin osalle tulorekisterin sidosryhmistä. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan tulorekisterin eri sidosryhmät eivät myöskään ole keskenään aivan niin yksimielisiä korjaavien toimenpiteiden sisällöstä tai ylipäätään niiden tarpeellisuudesta kuin valtiontalouden tarkastusviraston raportti ehkä antaa ymmärtää, mikä osaltaan vaikeuttaa ja hidastaa tällaisten toimenpiteiden suunnittelua sekä niiden käytännön toteutusta. Tästä riippumatta valtiovarainministeriö pitää tarpeellisena jatkaa tulorekisterin toiminnallista kehittämistä valtiontalouden tarkastusviraston raportissa esitettyjen suositusten suuntaisesti. Mahdolliset muutokset on kuitenkin suunniteltava hyvin ja niiden vaikutukset eri sidosryhmille on analysoitava huolella, jotta valtiontalouden tarkastusviraston raportissa havaittuja virheitä ei toisteta uudelleen.

Tulorekisteriyksikkö ylläpitää tulotietojärjestelmästä annetun lain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettua tulorekisterin kehittämissuunnitelmaa tiiviissä yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa. Valtiontalouden tarkastusviraston raportissaan esittämät havainnot on huomioitu kehittämissuunnitelmassa sen viimeisimmän päivityskierroksen yhteydessä ja suunnitelmassa on mukana ehdotukset parannustoimenpiteiden edistämisen tavasta sekä niiden alustavasta aikataulusta. Toimenpide-ehdotuksia käsitellään tulotietojärjestelmästä annetun lain 19 §:ssä tarkoitetun Tulorekisteriyksikön yhteistyöryhmän seuraavassa kokouksessa 24.11.2021. Mikäli yhteistyöryhmä puoltaa ehdotuksia, jatkuu niiden toimeenpano kehittämissuunnitelmassa olevien kirjausten mukaisesti. Valtiontalouden tarkastusviraston raportissa olleen valtiovarainministeriölle ja Verohallinnolle yhteisesti osoitetun suosituksen numero 3 osalta valtiovarainministeriö ja Tulorekisteriyksikkö ovat yhdessä käyneet läpi tapoja, joilla sidosryhmien osallistamista tulorekisterin kehittämistoimiin voidaan lisätä Tulorekisteriyksikön sidosryhmäyhteistyölle tarkoitetun ja tätä asiaa varten erikseen nimetyn asiantuntijaverkoston puitteissa. Valtiovarainministeriössä on myös parhaillaan käynnissä hanke tulorekisterin tiedon käyttäjien määrän kasvattamiseksi edelleen tulorekisteristä valmiiksi saatavissa olevien tietojen pohjalle. Tässä samassa yhteydessä on tarkoitus kasvattaa myös yhteistyöryhmän jäsenmäärää ja sitä kautta lisätä tulorekisterin eri sidosryhmien vaikutusmahdollisuuksia yhteistyöryhmässä tarkastusraportissa esitettyjen havaintojen ja suositusten mukaisesti.

Valtiovarainministeriö haluaa edelleen myös kiinnittää huomiota tulorekisterin perustamishankkeeseen kohdistuneisiin keskenään hyvin ristiriitaisiin odotuksiin, jotka heijastuivat hankkeeseen sen edistymisen merkittävänä hidastumisena sekä vaikuttivat tietyiltä osin myös käyttöönotetun lopputuloksen laatuun. Tämä odotusten ristiriita tulee välillisesti esiin myös valtiontalouden tarkastusviraston raportista. Vaikuttaisi myös siltä, että nämä odotusten ristiriitaisuuteen liittyvät haasteet eivät ole tulorekisterin käyttöönoton myötäkään täysin poistuneet vaan pikemminkin hieman muuttaneet muotoaan. Nykyisin tietojärjestelmäratkaisuin ei ole käytännössä mahdollista taata, että ilmoittaminen olisi vaivatonta ja yksinkertaista kuitenkin siten, että rekisterissä oleva tieto olisi samanaikaisesti ajantasaista, erittäin kattavaa, aina oikeaa ja sen laatu kattavasti var-

mistettu vastaanoton yhteydessä. Tulorekisterin valmistelun aikana ei lukuisista yrityksistä huolimatta pystytty saavuttamaan rekisterin keskeisten sidosryhmien kanssa selkeää yksimielisyyttä sen suhteen, mikä edellä mainituista tavoitteista pitäisi nostaa muita tärkeämmäksi, millä kriteereillä tämä tehtäisiin ja kenen mielipide olisi asiassa ratkaiseva. Näiden keskenään eri suuntiin osoittavien tavoitteiden kanssa pyrittiin tulorekisterin valmistelun yhteydessä löytämään eri osapuolten kannalta paras mahdollinen ratkaisu, josta väistämättä muodostui kompromissi tulorekisteriin kohdistuvien keskenään erisuuntaisten odotusten välille. Tästä riippumatta asiassa pyrittiin huomioimaan lainsäädännöstä rekisterin tietosisällölle seuraavat vaatimukset, palkkahallinnon järjestelmien silloista kehitystilaa vastaava järjestelmien tyypillinen tietosisältö sekä erityisesti sosiaalivakuuttamisen etuuskäsittelystä seuraavat vaatimukset tiedon ajantasaisuudelle siten, että lopputuloksena olisi tasapainoinen kokonaisuus näiden keskenään verraten ristiriitaisten odotusten ja toiveiden välillä. Myöskään siitä, pitäisikö sosiaalivakuuttamisen etuuslainsäädäntöä kehittää paremmin tulorekisterin nykyistä tietosisältöä vastaavaksi vaiko päinvastoin, ei valtiovarainministeriön käsityksen mukaan edelleenkään vallitse selkeää yksimielisyyttä tulorekisterin eri sidosryhmien välillä, kuten tarkastuskertomuksestakin osin ilmenee. Tarkastuskertomuksessakin jää esitetyistä toimenpidesuosituksista huolimatta edelleen jossain määrin epäselväksi se, millä tavoin edellä mainittua kokonaisuutta tulisi jatkokehittämisessä arvioida tai miten asiassa saavutettaisiin nykyistä olennaisesti parempi lopputulos, joka ei olisi enää ilmeinen kompromissi rekisteriin kohdistuvien erilaisten toiveiden ja odotusten välillä.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan tulorekisterin jatkokehittämisen merkittävänä haasteena tulee edelleen olemaan rekisterin eri sidosryhmien kesken riittävän yhteisymmärryksen saavuttaminen tarvittavista kehittämistoimenpiteistä, niiden yksityiskohtaisesta sisällöstä sekä erityisesti kehittämistoimenpiteiden keskinäisestä priorisoinnista. Rekisterin jatkokehittämisessä on myös tarkoin varmistettava, että muutoksista seuraavat hyödyt ylittävät niiden toteuttamisesta ja ylläpidosta aiheutuvat kustannukset ottaen huomioon myös muutoksista tiedon tuottajille ja käyttäjille aiheutuvat kustannukset. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota siihen, että rekisterin sidosryhmät kykenevät tuottamaan rekisteriin tarvittavat tiedot sekä myös hyödyntämään rekisteristä saatavaa tietoa sillä tarkkuustasolla kuin se on rekisteriin talletettu. Tämä pätee erityisesti valtiontalouden tarkastusviraston raportissa 3/2021 esitetyn suosituksen numero 2 toiseen toimenpide-ehdotukseen koskien tiedon käyttäjiltä saatavan rinnakkaisen valvontatiedon tallettamista rekisteriin. Tältä osin valtiovarainministeriön ja Tulorekisteriyksikön yhteistyönä ollaan valmistelemassa asiaa koskevaa tarkempaa selvitystä, joka käynnistyisi vuoden 2022 aikana.