Tulorekisteriyksikkö
PL 5
00055 TULOREKISTERI

LAUSUNTO

16.11.2021

Eduskunnan tarkastusvaliokunta

K 20/2021 vp Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2021

Lausuntopyyntö

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt Tulorekisteriyksikköä antamaan 16.11.2021 mennessä lausunnon tulorekisterin käyttöönotosta ja vaikutuksista liittyen Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomukseen eduskunnalle 2021.

Pyydettynä lausuntona Tulorekisteriyksikkö esittää kunnioittaen seuraavaa:

Tulorekisteriyksikön lausunto

Tulorekisterin käyttöönotto vuoden 2019 alussa

Uuden kansallisen tulorekisterin käyttöönotto Suomessa on vaatinut uuden lainsäädännön säätämistä, tietojärjestelmätyötä, viestintää, koulutuksia, sidosryhmäyhteistyötä sekä Tulorekisteriyksikön perustamisen rekisterin ylläpitämiseen ja kehittämiseen. Tulorekisterin käyttöönotto tehtiin kolmessa vaiheessa: 1.1.2019 palkat, 1.1.2020 uusia tiedon käyttäjiä ja 1.1.2021 eläkkeet ja etuustiedot. Tulorekisterin ensimmäinen ja suurin käyttönotto sisälsi n. 250 000 työnantajan maksamien palkkojen ilmoittamisen uuteen kansalliseen rekisteriin.

Rekisterin toteutustyön lähtökohtana on ollut 12.1.2018 vahvistettu laki tulotietojärjestelmästä (53/2018), jossa säädetään mm. ilmoitusvelvollisuudesta, ilmoittamisen määräajoista, tietosisällöstä sekä rekisterissä olevien tietojen luovuttamisesta. Tiedon käyttäjien tietotarpeet ovat määrittäneet rekisterin tietosisällön, työnantajien ilmoitusvelvollisuuden sekä velvoitteen tietojen nopealle ilmoittamiselle rekisteriin. Rekisterin tietosisältö on hyvin laaja, koska tietotarpeita on paljon ja ne ovat erilaisia eri toimijoilla. Tietosisältö on jatkuvan muutoksen kohteena, koska tiedon käyttäjien tehtävät, tietotarpeet ja lainsäädäntö muuttuvat jatkuvasti. Erityisen haastavia ovat lainsäädäntömuutokset, jotka tulevat nopesti toimeenpantaviksi ja ovat velvoittavia vain tietyn määräajan tai liittyvät johonkin kokeiluun. Tietosisältömuutokset vaikuttavat suureen määrän ilmoittajia sekä tiedon käyttäjiä.

Tulorekisterille on sen asettamispäätöksessä ja hallituksen esityksessä asetettu tavoitteksi vähentää työnantajien hallinnollista taakkaa ja tehostaa viranomaisten toimintaa tarjoamalla niiden käyttöön tulonsaajien tulotiedot lähes reaaliaikaisesti. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa (3/2021) on todettu, ettei tulorekisterin toimeenpanossa ole onnistuttu saavuttamaan niitä hyötyjä, joita sillä on tavoiteltu.

Ennen tulorekisterin käyttöönottoa Kansallisessa tulorekisterihankkeessa tehtiin vuosien ajan laajamittaista viestintää yhdessä sidosryhmien kanssa, tuettiin ohjelmistoja niiden kehitystyössä viikottaisilla tapaamisilla sekä järjestettiin lukuisia verkkoseminaareja ilmoittamismenettelyistä. Hankkeessa mukana olleet sidosryhmät ovat osallistuneet muutosviestintään ja muutoksen jalkauttamiseen kentälle. Lisäksi hankkeessa tehtiin valmiusarviointeja maksajien valmiudesta tulorekisterin käyttöönottoon.

Suunnitteluvaiheessa kaikkiin uuden järjestelmän ominaisuuksiin ei ole pystytty ottamaan kantaa ja vasta käytännön elämä on tuonut mukanaan ilmi tiettyjä haasteita prosesseissa. Suoritusten maksajien ja tiedon käyttäjien tavoitteet ovat poikkenneet huomattavasti toisistaan, mikä on aihauttanut tarpeen tehdä tulorekisterissä kompromissejä. Laissa säädetty viiden kalenteripäivän reaaliaikainen tietojen ilmoittamissykli on tuonut mukanaan tarpeen korjata annettuja ilmoituksia suunniteltua useammin. Vastaavasti esimerkiksi sosiaalilainsäädäntöä ei menettelyn käyttöönoton yhteydessä harmonisoitu, mikä aiheutti sen, että ilmoitettavien tietojen määrä on ollut huomattava.

Vuoden 2019 haasteiden jälkeen lakiin tulotietojärjestelmästä tehtiin muun muassa seuraavanlaisia muutoksia ilmoittajien hallinnollisen taakan keventämiseksi: Tulorekisteriin talletettavien tietojen antamiselle säädettyjä määräaikoja pidennettiin luontoisetujen, palkkaennakoiden, verovapaiden kustannusten korvausten ja rekisteröidyn yhdistyksen maksamien enintään 200 euron määräisten kertasuoritusten osalta. Verotusmenettelystä annettua lakia muutettiin siten, että sivullisen tiedonantovelvollisuuden piiristä vapautettiin enintään 100 euron suuruiset muut kuin työ- tai palvelussuhteessa maksetut kilpailupalkinnot.

Tulorekisteri-ilmoittaminen on edellyttänyt mittavien muutosten tekemistä palkkahallinnon järjestelmiin ja prosesseihin. Muutos vanhasta vuosi-ilmoitusmaailmasta reaaliaikaiseen ilmoittamiseen on ollut suuri. Tulorekisteri on pyrkinyt tarjoamaan kattavasti ohjeita ja tukea kehitystyöhön. Järjestelmiltä edellytetyt vaatimukset ja määrittelyt olivat selvillä ja julkaistiin asiakkaille noin 1,5 vuotta ennen menettelyn käyttöönottoa. Tulorekisterihanke ja Tulorekisteriyksikkö eivät kuitenkaan ole voineet viime kädessä vaikuttaa siihen, ovatko palkkaohjelmistot toteuttaneet muutoksia järjestelmiinsä; palkanlaskentaprosessin ja palkkahallinnon ohjelmistojen kehitystyön suunta ja aikataulut sekä toteutusmallit ovat olleet hankkeen ja Tulorekisteriyksikön vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella.

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksen (s. 30) mukaan tarkastuksessa havaittiin, että työnantajien hallinnollinen tiedonantotaakka ei kuitenkaan ole vähentynyt, vaan ilmoittamiseen liittyvä työmäärä on ennemminkin kasvanut. Uuden menettelyn aiheuttamia hankaluuksia toimijoille ei voida kiistää eikä vähätellä. Samalla on todettava, että hallinnollisen taakan pysyvä lisääntyminen on ratkaisevasti riippuvainen siitä, missä määrin ja millä tavoin tulorekisteri-ilmoittamisen vaatimukset on toteutettu ilmoittajan käyttämän palkkahallinnon järjestelmään. Jos ilmoitukset muodostuvat automaattisesti, ei esimerkiksi ilmoituskertojen lisääntymisestä lähtökohtaisesti aiheudu sanottavaa hallinnollisen taakan lisääntymistä.

Verohallinnon käsityksen mukaan oletuksena ei ole ollut, että tulorekisterin hyödyt realisoituisivat täysimääräisesti heti menettelyn alkuvaiheessa. Valtiontalouden tarkastusviraston tekemä tarkastus on nyt koskenut käyttönottovuotta ja vuotta 2020. Verohallinnon näkemyksen mukaan automatisaatio ja reaaliaikaisuus ovat sinänsä toteutuneet. Noin 90 % annetuista palkkatietoilmoituksista annetaan suoraan rajapinnan kautta palkkajärjestelmästä. Yli 70 % ilmoittajista antaa ilmoitukset ennenaikaisesti jo ennen maksupäivää. Palkkatietoilmoituksista yli 91 % ja etuustietoilmoituksista n. 99 % annetaan ennen ilmoitusten antamisen määräpäivää.

Tietojen ilmoittajien vaikeudet ovat merkittävästi vähentyneet tulorekisterin käyttöönottovaiheen jälkeen. Etuustietojen käyttöönotossa vuoden 2021 alussa ei ole ollut vastaavanlaisia ongelmia, joita palkkojen käyttöönotossa on havaittu. Tulorekisteriyksikkö on saanut arvokasta tietoja ilmoittajien toiminnasta, joita on pystytty hyödyntämään esimerkiksi Positiivisen luottotietorekisterin suunnittelussa.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksen suositukset

Valtiontalouden tarkastusvirasto julkaisi Tulorekisterin käyttöönottoa ja vaikutuksia koskeneen tarkastuskertomuksen 8.4.2021. Annettujen suositusten tarkoituksena on parantaa tulorekisterin kokonaistoimivuutta ja tuoda helpotusta työnantajien hallinnolliseen taakkaan sekä lisätä rekisterin tietojen laatua.

Tarkastuskertomuksessa esitetään suosituksina Verohallinnolle seuraavia toimenpiteitä:

- Verohallinnon tulee etsiä yhdessä erityisesti tiedon ilmoittajien kanssa ratkaisuja, jotka vähentävät tarvetta korjata ilmoituksia takautuvasti ja helpottavat korjaamista;
- Verohallinnon tulee selvittää mahdollisuudet ja tarpeet tulorekisteri-ilmoitusten keskitettyyn laadunvalvontaan ja -tarkistuksiin. Lisäksi sen tulee selvittää, miten rinnakkaisen valvontatiedon toteutusta voitaisiin priorisoida jatkokehittämisessä;
- Valtiovarainministeriön ja Verohallinnon tulee varmistaa, että tulorekisterin keskeisillä sidosryhmillä on mahdollisuus vaikuttaa niin pienkehittämiseen kuin isompien kehityskohteiden valintaan.

Tehdyt toimenpiteet ilmoittamisen kehittämiseksi

Korjaamismenettely

Tulorekisteriyksikkö käynnisti vuoden 2021 alussa palkkatietojen korjaamismenettelystä ilmiöselvityksen, jossa on käyty läpi korjaamiselvityksen nykytila sekä sidosryhmien esittämiä ehdotuksia korjaamismenettelyn kehittämiseksi ja arvioitu niiden toteuttamisen edellytyksiä tiedon tuottamisen ja käyttämisen näkökulmasta. Selvitystä on tehty vuoden 2021 aikana yhdessä sidosryhmien kanssa. Selvityksen perusteella aikaansaatiin erilaisia lyhyen ja pidemmän aikavälin toimenpideehdotuksia, joilla korjaamisten määrää ja menettelystä aiheutuvaa hallinnollista taakkaa saataisiin vähennettyä. Lisäksi tähdätään siihen, että korjaamismenettely olisi ilmoittajan näkökulmasta selkeämpi. Selvitys käsitellään tulorekisteriyksikön

Yhteistyöryhmässä 24.11.2021 sidosryhmien kanssa. Käsittelyn jälkeen sovitut toimenpiteet kirjataan tulorekisteriyksikön toiminta- ja kehittämisuunnitelmaan, joista ne tulevat tehtäviksi ja seurantaan sovittuina ajankohtina.

Tulorekisteri on jo toteuttanut kertomuksessa esitettyjä tietojen laatuun ja täsmäyttämiseen liittyviä toimenpiteitä yhteistyössä asiakkaiden kanssa, esim. maksajan tulorekisteristä saamia raportteja on parannettu erityisesti täsmäyttämisen tarpeisiin maksajien toiveiden mukaisesti. Vastaavasti tulorekisterin sähköisen asiointipalvelun palkkatietojen ilmoittamiseen tarkoitettu verkkolomake on uudistettu asiakkailta saadun palautteen perusteella käyttäjäystävällisemmäksi.

Keskitetty laadunvalvonta

Tulorekisteriyksikkö laajentaa vuoden 2021 lopussa ilmoittamisen valvontaa ja alkaa valvoa tarkemmin ilmoittamisen oikea-aikaisuutta, paperi-ilmoittamista, sijaismaksajailmoitusten antamista ja muun muassa ohjelmistotasoisesti virheellisesti annettuja tietoja.

Tulorekisteriyksikkö aloittaa vielä loppuvuodesta 2021 suunnittelutyön, miten tietojen laatua voidan yhteisen pilotin kautta parantaa toimijoiden nykyisten toimivaltuussäädösten puitteissa. Tulorekisteriyksikön korjausselvityksen perusteella yhteisesti sovittavien muiden valvonnan toimenpiteiden toteutettavuus arvioidaan vuoden 2022 aikana yhteistyössä sidosryhmien kanssa.

Keskitetyn laadunvalvonnan sisällön ja sen vaatimien muutosten selvittämiseksi pitää aloittaa laajalla selvitystyöllä tulorekisterin asiakkaiden kanssa. Työn suunnittelu on käynnistetty. Suunnitelma esitellään tulorekisteriyksikön Yhteistyöryhmässä 24.11.2021.

Rinnakkaisen valvontatiedon prioriteettiä on nostettu tulorekisterin kehittämisessä ja muuta rekisterin kehittämistä on siirretty myöhemmäksi. Rinnakkaisen valvontatiedon lisääminen tulorekisteriin vaatii laajan selvitystyön ennen mahdollista toteutusvaihetta, jossa on lopullisesti punnittava rinnakkaisesta valvontatiedosta saatavat hyödyt verrattuna siitä muun muassa tulorekisterin käyttäjille aiheutuviin uusiin seuranta- ja ilmoitusvelvollisuuksiin. Muutoksen toteuttaminen tulee vaatimaan rahoituksen myöntämisen hankkeelle sekä lainsäädännöllisiä muutoksia. Hankkeen aikataulu- ja sisällöllinen suunnittelu on käynnistetty. Selvitysprojektin aikataulu esitellään tulorekisteriyksikön Yhteistyöryhmässä 24.11.2021.

Kehittäminen yhteistyössä asiakkaiden kanssa

Tarkastuskertomuksessa on tuotu esille, että Tuorekisteriyksikön on varmistettava se, että tulorekisterin keskeisillä sidosryhmillä on mahdollisuus vaikuttaa niin pienkehittämiseen kuin isompien kehityskohteiden valintaan.

Tulorekisteriyksikön kehittäminen nojaa jo nykyisellään täysin sidosryhmien tarpeisiin, mutta yhteistyömalleja on kehitetty edelleenkin. Lyhyen ja pitkän aikavälin kehittämiseen on lisätty vuorovaikutusta sidosryhmien kanssa, muun muassa erilaisia asiakastilaisuuksia sidosryhmille ja suoritusten maksajista koostuville asiakasraadeilla on mahdollisuus esittää muutospyyntöjä. Toimenpiteitä ja kehittämistä suunnitellaan tiiviissä yhteistyössä sidosryhmien kanssa. Tarkoituksena on

kuulla sidosryhmiä matalalla kynnyksellä. Vuosittainen kehittäminen pohjautuu täysin sidosryhmien tarpeisiin.

Tulorekisteriyksikkö on suunnitellut asiakassegmenttikohtaisia toimenpiteitä, jotta erilaisten asiakkaiden tarpeet tulisivat paremmin otetuksi huomioon. Sidosryhmiltä on lisäksi kysytty toiveita yhteistyön malleista. Tulorekisteriyksikössä aloittaa vuoden 2022 alussa uudessa toimessa sidosryhmävastaava, jonka tehtävänä on muun muassa huolehtia, että asiakasnäkökulma tulee paremmin huomioiduksi kehittämisessä.

Lopuksi

Tulorekisteriyksikön tehtävänä on huolehtia rekisterin häiriöttämästä toiminnasta sekä tarjota asiakkaille laadukasta asiakaspalvelua. Rekisteritoiminnan kehittämiseen voidaan siksi käyttää vain rajallinen määrä rahaa ja resursseja. Rekisterin kehittämisessä on tärkeää kyetä tekemään priorisointeja sekä varmistamaan vahvimmin kehittämistä ohjaavat tekijät, jotta kehittämiseen osoitetuilla rahoilla ja resursseilla saadaan paras lopputulos aikaiseksi ja saatutettaan asetut tarvoitteet nykyistä paremmin.

Jatkossakin haasteena rekisterin kehittämisessä on asiakkaiden erilaiset tarpeet ja tavoitteet. Toisena haasteena ovat rekisteriin vaikuttavat eri käyttäjätahojen laisäädäntömuutokset, jotka vaativat kaikilta rekisterin osapuolilta muutosten tekemistä ja uuden oppimista. Lainsäädäntömuutokset vievät suuren osuuden kehittämiseen vuosittain varatuista resursseista ja määrärahoista. Nopealla aikataululla tulevat lainsäädäntömuutokset lisäävät tätä haastetta. Kolmantena haasteena on määrärahojen ja henkilöstön rajallisuus kehittämiseen. Jos rekisteriä jatkokehitetään tietojen laadunvalvonnan lisäämiseen tai rinnakkaisten valvontatietojen lisäämiseen, niin erillisrahoitus näille kehittämiskohteille on turvattava. Jatkossa isoissa muutoksissa ja laajennuksissa otetaan erityisesti huomioon ilmoittajien tarpeet ja muutoskyvykkyys, joista Tulorekisteriyksikkö on nyt saanut paljon kokemusta rekisteritoiminnan päivittäisessä toiminnassa.

Valtiontaloudentarkastusviraston suositukset tulorekisterin jatkokehittämiseksi on huomioitu Tulorekisteriyksikön toiminta- ja kehittämissuunnitelmissa. Niiden edistymistä seurataan jokaisessa tulorekisteriyksikön Yhteistyöryhmän kokouksessa. Selvityksiä ja suunnitelmia on tehty jo jokaisen suosituskohteen osalta. Suositukset ovat tuoneet uusia prioriteettejä Tulorekisteriyksikön toiminta- ja kehittämissuunnitelmassa oleviin kehitysaihioihin. Joidenkin suositusten osalta ollaan päästy jo siihen vaiheeseen, että asiat näkyvät asiakkaille parempina palveluina, helpotuksina ilmoittamisessa sekä ilmoitettujen tietojen täsmäyttämisessä. Asiakkaita osallistetaan enemmän tulorekisterin kehittämiseen ja päätöksentekoon. Resursseja on lisätty sidosryhmäyhteistyöhön.

Verohallinnon tavoitteena on, että 2023 tapahtuvassa uusintarkastuksessa suositukset ovat muuttuneet selvityksiksi, toimenpiteiksi tai suunnitelmiksi.

Tulorekisteriyksikön johtaja Terhi Holmström