

19.3.2021

D/70/04.07.02/2021

Tarkastuskertomus 3/2021 Tulorekisterin käyttöönotto ja vaikutukset

## Yhteenveto kertomusluonnoksen lausunnoista

Valtiontalouden tarkastusvirasto on saanut viitekohdassa mainitun tarkastuskertomuksen luonnoksesta palautetta seuraavasti:

- sosiaali- ja terveysministeriö, 4.3.2021
- Verohallinto, 5.3.2021
- valtiovarainministeriö, 5.3.2021.

Lausunnonantajilla on ollut tilaisuus

- lausua näkemyksensä tarkastuskertomusluonnoksessa esitetystä tarkastusviraston kannanotoista sekä
- esittää kertomusluonnoksen tekstiin korjaus- ja täsmennysehdotuksia.

Ennen lopullisen tarkastuskertomuksen antamista tarkastusvirasto on kertomusta viimeisteltäessä ottanut huomioon palautteen seuraavasti:

### Lausunnonantajien näkemykset kannanotoista

Lausunnoissa oli joiltain osin otettu kantaa kertomusluonnoksessa esitettyihin kannanottoihin ja suosituksiin. Lausunnot eivät kuitenkaan ole tältä osin antaneet aihetta muutoksiin lopullisessa tarkastuskertomuksessa.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa lausunnossaan, että etuuslainsäädäntöä kehitettäessä on tärkeää ottaa huomioon myös mahdollisuudet tulorekisterin hyödyntämiseen ja sen käytettävyyden edistämiseen. Siten lausunto tukee tarkastusviraston esittämää kannanottoa ja suositusta. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö tuo lausunnossaan esiin, että asian edistämiseksi on jo tehty toimia tai niitä on joko valmistelussa tai parhaillaan käynnissä.

Valtiovarainministeriö kommentoi lausunnossaan kertomusluonnoksessa esitettyä suositusta, jonka mukaan tulorekisteri-ilmoitusten keskitetyn laadunvalvonnan tarpeita ja mahdollisuuksia tulisi jatkossa selvittää. Valtiovarainministeriön mukaan keskitetty laadunvalvonta edellyttäisi todennäköisesti muutoksia Verohallinnon tulorekisteriyksikön ja tiedon käyttäjien väliseen toimivallan jakoon, minkä vuoksi suositus olisi hankalasti toimeenpantavissa. Tarkastusvirasto ei kuitenkaan katso tarpeelliseksi muuttaa antamaansa suositusta, joka lähtee vain siitä, että asiaa tulisi selvittää. Tarkastusvirasto ei näe asiaa lähtökohtaisesti toimivaltakysymyksenä vaan pikemminkin yhteistyöasiana. Eri tahoille määriteltyjen toimivaltuuksien ei tulisi olla esteenä sille, etteivätkö eri organisaatiot voisi tarvittaessa tehdä yhteistyötä tulorekisterissä olevan tiedon laadun varmistamiseksi ja parantamiseksi.

Toisena, osin myös kertomusluonnoksen kannanottoihin kohdistuvana kommenttina valtiovarainministeriö nostaa lausunnossaan esiin tulorekisteriin sekä tulorekisterin toteutushankkeen tavoitteisiin liittyneet ristiriitaiset odotukset. Valtiovarainministeriö toteaa, että tulorekisterin valmistelun yhteydessä keskenään ristiriitaisten tavoitteiden suhteen pyrittiin löytämään eri osapuolten kannalta paras mahdollinen ratkaisu, mutta missään valmistelun vaiheessa ei kuitenkaan pystytty löytämään edes kohtuullista yksimielisyyttä sen suhteen, mikä tavoitteista pitäisi nostaa muita tärkeämmäksi. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan myöskään kertomusluonnos ei merkittävästi edesauta kysymyksen ratkaisemista. Tarkastusvirasto puolestaan katsoo, että vaikka kertomusluonnoksessa on tuotu esiin tavoitteiden välistä ristiriitaa, niin tulorekisterin tavoitteet on selkeästi esitetty hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi tulotietojärjestelmästä (HE 134/2017) kohdassa 3.1 Tavoitteet. Kyseisessä kohdassa

todetaan yksiselitteisesti, että keskeisenä tavoitteena on keventää työnantajayritysten hallinnollista taakkaa yksinkertaistamalla palkkatietoihin liittyviä ilmoittamismenettelyjä. Esityksessä ei ole tuotu esiin, että tähän tavoitteeseen sisältyisi erityistä ristiriitaa. Tarkastusvirasto on kertomusluonnokseensa edelleen todennut, että hallinnollisen taakan keventäminen vaatisi ilmoittamiseen liittyvien käytäntöjen kehittämistä, ja että kehittämisessä olisi sen vuoksi kuultava erityisesti tietojen ilmoittajia.

Verohallinto kommentoi lausunnossaan kertomusluonnoksessa esitettyä kannanottoa, jonka mukaan tulorekisterin toimeenpanossa ei ole tähän mennessä onnistuttu saavuttamaan niitä vaikutuksia, joita sen avulla on tavoiteltu. Verohallinnon mukaan oletuksena ei ole ollutkaan, että hyödyt realisoituisivat täysimääräisesti heti menettelyn alkuvaiheessa. Verohallinto toteaa myös, että automatisaatio ja reaaliaikaisuus ovat sinänsä toteutuneet, ja että tietojen ilmoittajien vaikeudet ovat merkittävästi vähentyneet tulorekisterin käyttöönottovaiheen jälkeen. Tarkastusvirasto puolestaan on jo kertomusluonnoksessa todennut, että tulorekisterin ja palkkahallinnon ohjelmistojen tekninen toimivuus on alun ongelmien jälkeen parantunut, joten se ei ole enää erityinen ongelma. Tarkastushavaintojen perusteella ei kuitenkaan syntynyt sellaista kuvaa, että ilmoittamiseen liittyvä työmäärä olisi näiden teknisten ongelmien korjaamisen jälkeen olennaisesti muuttunut, joten hallinnollisen taakan keventäminen edellyttäisi ilmoittamiseen liittyvien käytäntöjen kehittämistä. Kyse ei ole tekniikasta tai teknisistä rajapinnoista vaan pikemminkin ilmoittamiseen liittyvästä kokonaisprosessista ja tulorekisterin tietosisällöstä.

Verohallinto toteaa lausunnossaan, että tulorekisterin kehittäminen nojaa jo nykyisellään sidosryhmien tarpeisiin ja että käytössä on muun muassa erilliset lausunnotmenettelyt, joissa pyydetään muutosehdotuksiin sidosryhmien kannanottoa. Lisäksi Verohallinnon mukaan kehittämiseen liittyvä verkostotyö on jo nykyisellään varsin laajaa. Tarkastusvirasto on samaa mieltä, että sidosryhmien osallistaminen on ehdottoman tärkeää. Kehittäminen on kuitenkin nostettu esiin kertomuksen kannanotoissa, koska tarkastushavaintojen perusteella kaikki osapuolet eivät syystä tai toisesta ole kokeneet, että heitä olisi kehittämisessä riittävästi kuultu tai että kehittämistarpeista olisi tähän mennessä käyty riittävästi avointa keskustelua.

#### **Yksittäisiin havaintoihin liittyvät täsmennys- ja korjausehdotukset**

Sekä valtiovarainministeriö että erityisesti Verohallinto esittävät lausunnoissaan täsmennyksiä ja lisätietoa useisiin kertomusluonnoksen havaintoluvuissa esitettyihin havaintoihin tai näkemyksiin. Saatu-  
jen kommenttien perusteella lopulliseen tarkastuskertomukseen on tehty muutamia täsmennyksiä. Täsmennykset kuitenkin koskevat yksittäisiä havaintoja, eikä niillä sen vuoksi ole vaikutusta kertomuksen johtopäätöksiin.

Lausunnoissa esitetystä näkökohdista tarkastusvirasto kommentoi lyhyesti seuraavia:

Verohallinto ja valtiovarainministeriö kommentoivat lausunnoissaan niitä esimerkkejä, joita kertomusluonnoksessa on mainittu mahdollisina toimenpiteinä, joilla voitaisiin mahdollisesti helpottaa tulorekisteri-ilmoittamista ja siten keventää ilmoittamiseen liittyvää hallinnollista taakkaa. Lisäksi Verohallinto esittää lausunnossaan oman näkemyksensä siitä, mikä on ilmoittamiseen tai ilmoitusten korjaamiseen liittyvien ongelmien taustalla oleva juurisyy. Verohallinto myös pyytää tarkastusvirastoa täsmentämään, mitkä osa-alueet ilmoitusten korjaamisessa ovat erityisen ongelmallisia. Tarkastusvirasto haluaa korostaa, että kertomusluonnoksessa mainitut esimerkit ovat vain tarkastuksen tiedonhankinnassa esiin tulleita esimerkkejä, eikä niitä ehdoteta sellaisenaan toteutettavaksi. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan olennaista on se, että Verohallinto kävisi itse läpi ilmoittamisen ongelmia ja niiden taustalla olevia syitä yhdessä tiedon ilmoittajien kanssa, jolloin syntyisi edellytykset todellisten juurisyiden tunnistamiselle ja niiden korjaamiseksi tehtävien toimenpiteiden kohdentamiselle.

Verohallinto toteaa lausunnossaan, että kertomusluonnoksessa ongelmalliseksi todettu tulorekisteri-ilmoitusten korjaamismenettely on tulorekisterin perustamishankkeessa aikanaan sovittu yhdessä eri osapuolten kesken, joten se on myös suoritusten maksajien ja ohjelmistotalojen hyväksymä. Verohallinnon mukaan tämä tulisi tuoda esille tarkastuskertomuksessa. Tarkastuksessa keskityttiin erityisesti siihen, mitä vaikutuksia tulorekisterillä on ollut palkkahallinnon toimintaan ja sitä kautta työnantajien

hallinnolliseen taakkaan. Jos menettely koetaan nykyisellään ongelmalliseksi, niin tarkastusviraston näkemyksen mukaan ongelman helpottamiseksi tulisi etsiä ratkaisuja riippumatta siitä, miten menettelyyn on joskus päädytty. Tarkastuksessa jäi osin epäselväksi, millaiset edellytykset eri osapuolilla oli todellisuudessa ollut vaikuttaa ja ottaa kantaa hankkeessa tehtyihin valintoihin ja mihin tietopohjaan se perustui. Tämä koskee erityisesti tietojen ilmoittajia. Lisäksi epäselväksi jäi, missä määrin toteutushankkeessa oli selvitetty valitun korjausmenettelyn vaikutuksia palkkahallinnon toimintaan ja prosesseihin yhdessä tiedon ilmoittajien kanssa.

Lisätietoja: Johtava tuloksellisuustarkastaja Toni Äikäs, p. 09 432 5710