



Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 3/2021 Tulorekisterin käyttöönotto ja vaikutukset

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan Tulorekisterin käyttöönotto ja vaikutukset -tuloksellisuustarkastuksesta (3/2021).

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen perusteella on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään raportoitaessa vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoista sekä viraston tarkastustoiminnan kohdentamisessa.

1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa selvitettiin, miten valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä Verohallinto ovat edistäneet tarkastuksessa annettuja suosituksia. Tarkastuksessa annettiin seuraavat suositukset:

1. Verohallinnon tulee etsiä yhdessä erityisesti tiedon ilmoittajien kanssa ratkaisuja, jotka vähentävät tarvetta korjata ilmoituksia takautuvasti ja jotka 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.

Jälkiseurannan toteuttamiseksi tarkastusvirasto pyysi valtiovarainministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä ja Verohallinnolta selvitystä, millä tavalla ne ovat toteuttaneet tarkastuskertomuksessa annettuja suosituksia. Selvityspyynnöt lähetettiin 26.9.2023, ja kaikilta saatiin vastaukset 31.10.2023 mennessä.

Selvityspyyntöjen lisäksi tarkastusvirasto kävi jälkiseurannan yhteydessä tarkentavia keskusteluja Verohallinnon tulorekisteriyksikön, Verohallinnon asiakkuusyksikön harmaan talouden torjunnan, Kelan, Eläketurvakeskuksen, Keskinäinen Eläkevakuutusyhtiö Ilmarisen (edustaa Työeläkevakuuttajat Tela ry:tä), Taloushallintoilidon sekä Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeiden edustajien kanssa. Muutamien keskeisten sidosryhmien tapaamiset katsottiin tarpeellisiksi, koska varsinaisen tarkastuksen yhteydessä oli selvitetty laajasti sekä tulorekisteriin tietoa ilmoittavien että tietoja hyödyntävien tahojen näkemyksiä. Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2 Jälkiseurannan havainnot

2.1 Tulorekisteri-ilmoitusten takautuva korjaaminen ja työnantajien hallinnollinen taakka

Tulorekisterin erityisinä tavoitteina oli vähentää työnantajien hallinnollista taakkaa ja tehostaa viranomaisten toimintaa tarjoamalla niiden käyttöön tulonsaajien tulotiedot lähes reaaliaikaisesti. Tarkastuksen keskeisin havainto ja johtopäätös oli kuitenkin se, ettei työnantajien hallinnollinen tiedonanto-taakka ollut tulorekisterin myötä kokonaisuutena vähentynyt, vaan ilmoittamiseen liittyvä työmäärä oli pikemminkin kasvanut. Tarkastuksen mukaan keskeisiä syitä tähän olivat, että ilmoituksia joudutaan tekemään aiempaa useammin, niitä on tarpeen korjata takautuvasti ja tietojen korjaaminen ja täsmäyttäminen koetaan hankalaksi.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta käsitteli tulorekisteristä annettua tarkastuskertomusta samalla, kun se käsitteli Valtiontalouden tarkastusviraston vuoden 2021 vuosikertomusta. Valiokunta yhtyi mietinnönsään (TrVM 9/2021 vp) tarkastusviraston esittämiin kannanottoihin ja suosituksiin.

Verohallinnon tulorekisteriyksikkö tuo jälkiseurantaa varten tuottamassaan selvityksessä esiin, miten se on pyrkinyt vähentämään tulorekisteri-ilmoitusten korjaamiseen liittyviä ongelmia vuosina 2021–2023. Vuonna 2021 Verohallinto toteutti selvityksen tulorekisterin palkkatietojen korjaamisen toiminnallisuuksista. Selvityksen seurauksena tulorekisteriyksikkö sopi sidosryhmien kanssa tietyistä lyhyen ja pidemmän aikavälin toimenpiteistä, joilla pyrittiin parantamaan tulorekisteri-ilmoitusten korjaamismenetelyä. Lyhyen aikavälin toimenpiteitä olivat ohjeistuksen selkiyttäminen, palkkahallinnon ohjelmistojen parempi tukeminen, täsmäyttämisen ja raporttien parantaminen, virheilmoitusten selkeyttäminen sekä ilmoitusten laadunvalvonnan lisääminen. Sovittujen toimenpiteiden toteutus käynnistyi vuoden 2021 lopulla ja jatkui vuonna 2022. Pidemmän aikavälin toimenpiteenä oli puolestaan tunnistettu mahdollinen muutos liिकासuorituksen (perusteettoman edun) korjaamiskäytäntöön. Tämä muutos oli sovittu ehdolliseksi siten, että sen valmistelua voitaisiin lähteä edistämään, jos lyhyen aikavälin toimenpiteet eivät vuoden 2023 loppuun mennessä tuota haluttuja vaikutuksia.

Verohallinto on tehnyt edellä mainittujen toimenpiteiden seurannasta vuoden 2023 alussa erillisen selvityksen, jossa on todennettu tehtyjä toimenpiteitä ja niiden vaikutuksia vuoden 2022 tilastoaineiston perusteella. Seurannan johtopäätöksenä oli, että ilmoitusten korjaaminen ei toimenpiteistä huolimatta ollut kokonaisuutena vähentynyt, vaan tilastojen mukaan se oli päinvastoin lisääntynyt. Esimerkiksi vuonna 2022 mitätöityjen ilmoitusten osuus kaikista ilmoituksista oli 6,8 prosenttia, kun vuonna 2021 se oli ollut 2,6 prosenttia ja vuonna 2020 3,5 prosenttia. Kasvusta suurin osa selittyy Helsingin kaupungin palkanmaksuongelmilla, josta on aiheutunut suuri määrä ilmoitusten mitätöintejä. Lievää kasvua on Verohallinnon mukaan havaittavissa kuitenkin myös siinä tapauksessa, että tilastoista jätetään huomiomatta Helsingin vaikutus. Seurannassa ei ollut tunnistettu yksiselitteistä syytä kehityksen suunnalle, joten tulorekisteriyksikkö oli seurantakatsauksen jälkeen sopinut sidosryhmiensä kanssa, että seurantaa jatketaan vuoden 2023 ajan, jonka jälkeen päätetään mahdollisista jatko- tai lisätoimista.

Tarkastusvirasto tapasi jälkiseurannan yhteydessä muutamia tulorekisterin sidosryhmien edustajia. Keskustelujen perusteella tulorekisteri-ilmoitusten korjaaminen ja tietojen täsmäyttäminen on edelleen ilmoittajien kannalta jossain määrin ongelmallista. Pääsääntöisesti ilmoittaminen sujuu hyvin ja se voi olla jopa automatisoitua, mutta erilaisia ongelmatilanteita tulee silti säännöllisesti eteen. Vaikka ilmoitusten takautuvat korjaukset eivät näyttäytyisi tilastojen valossa prosentuaalisesti suurilta, pienekökin prosenttiosuus on kappalemääräisesti merkittävä, ja yksittäistenkin ilmoitusten korjaaminen voi olla erittäin työlästä. Korjaamiseen liittyvät ohjeet ovat parantuneet ja palkkahallinnon ohjelmistot ovat korjaamisen suhteen osin kehittyneet, mutta ilmoitusten korjaustarpeen ja korjaamisen taustalla on edelleen samoja tekijöitä, joita tarkastusvirasto toi esiin tarkastuskertomuksessaan. Tarkastusvirasto ei jälkiseurannassa täysin vakuuttunut siitä, millä tavoin Verohallinto on pyrkinyt selvittämään ja ymmärtämään ilmoitusten korjaamisen taustalla olevia juurisyytä. Esimerkiksi vuonna 2021 ilmoittajille tehdyn

kyselyn lähtökohtana olivat ”ilmoittamisen ja maksamisen virheet”. Kuitenkin alkuperäinen ilmoitus on voinut olla ilmoituksen tekohetkellä täysin oikein, mutta siitä huolimatta ilmoitusta joudutaan myöhemmin takautuvasti korjaamaan. Kyselyssä ei myöskään tarkastusviraston arvion mukaan niinkään selvitetty, millaiset tilanteet erityisesti aiheuttavat korjaamista tai ovat haastavia korjata, vaan kyselyssä selvitettiin lähinnä sitä, miten korjaus teknisesti tehdään. Käytännössä korjaamista vaativat tilanteet voivat olla hyvin moninaisia, ja eri ohjelmistoissa on eroja sen suhteen, miten niiden toiminnallisuudet tukevat korjaamista. Lisäksi erityisesti ilmoitusten mitätöinnillä saattaa tietyissä tapauksissa olla yllättäviä seurannaisvaikutuksia ja sanktioita, jotka ilmoittajat kokevat epätarkoituksenmukaisiksi ja kohtuuttomiksi. Myös palkkajärjestelmän ja tulorekisterin tietojen täsmäyttämisen on ilmoittajien näkökulmasta edelleen jonkin verran ongelmia. Erityisesti täsmäyttämiseen liittyvien virhetilanteiden selvittely voi olla hankalaa, kun esimerkiksi saatavilla olevien raporttien perusteella ei aina päästä kiinni siihen, mistä erot johtuvat.

Tarkastuksen yhteydessä ei juurikaan käsitelty etuustietojen ilmoittamista tulorekisteriin, joka alkoi vuoden 2021 alussa. Jälkiseurannassa aihetta sivuttiin lyhyesti, ja saatujen tietojen mukaan ilmoittamisen sujuvuus on kokonaisuutena hyvällä tasolla. Kuitenkin jälkiseurannassa saatiin viitteitä siitä, että myös etuustietoilmoitusten korjaaminen voi toisinaan olla työlästä ja hankalaa.

Jälkiseurannassa saatujen tietojen perusteella tarkastusvirasto pitää positiivisena, että Verohallinnon tulorekisteriyksikkö on käynnistänyt ja toteuttanut ilmoitusten korjaamiseen liittyviä selvityksiä ja toimenpiteitä, joita voidaan pitää tarkastuskertomuksessa annetun suosituksen mukaisina. Toisaalta ilmoitusten korjaaminen ei ole kokonaisuutena vähentynyt eikä kaikilta osin helpottunut, joten korjaaminen aiheuttaa edelleen ylimääräistä hallinnollista taakkaa työnantajille ja palkkahallinnon toimijoille. Lisäksi takautuvasta korjaamisesta voi aiheutua lisätyötä myös tietojen hyödyntäjille. Todennäköisesti korjaaminen tulee ajan myötä jonkin verran helpottumaan, kun ohjelmistot edelleen kehittyvät ja ilmoittajat oppivat kokemusten kautta välttämään erilaisia ongelmatilanteita. Tarkastusviraston arvion mukaan korjaamisilmiön taustalla näkyy tulorekisteri-ilmoittamisen peruslogiikka, johon on aikanaan päädytty tulorekisterihankkeen yhteydessä. Takautuva korjaaminen tulee jatkossakin olemaan osa tulorekisteri-ilmoittamisen normaalikäytäntöjä, ellei peruslogiikkaa muuteta. Jälkiseurannassa saatujen tietojen perusteella ei kuitenkaan näytä todennäköiseltä, että tulorekisteri-ilmoittamisen perusteisiin lähdetäisiin tekemään olennaisia muutoksia. Tämä johtuu muun muassa siitä, että tulorekisteritietojen hyödyntäjät lähtökohtaisesti vastustavat isoja muutoksia, jotka aiheuttaisivat merkittäviä muutostarpeita niiden prosesseihin ja tietojärjestelmiin. Kaiken kaikkiaan korjaamiseen liittyvät ongelmat eivät kuitenkaan jälkiseurannan yhteydessä nousseet enää yhtä voimallisesti esiin kuin tarkastuksen tiedonhankinnan yhteydessä vuonna 2020. Kokonaisuutena tilanne on kehittynyt parempaan suuntaan.

2.2 Tulorekisteriin ilmoitettavien tietojen laadunvalvonta

Jälkiseurantaan antamassaan selvityksessä Verohallinnon tulorekisteriyksikkö kertoo käynnistäneensä keväällä 2022 tulorekisterin keskitettyyn laadunvalvontaan liittyvän selvityksen. Kyseisen selvityksen yhteydessä oli toteutettu muun muassa sidosryhmäkysely, ja samassa yhteydessä oli ollut tarkoitus selvittää myös niin sanotun rinnakkaisen valvontatiedon toteuttamisen edellytyksiä. Käynnistetyn selvitystoimet kuitenkin keskeytettiin, koska toukokuussa 2022 tietosuojavaltuutettu nosti tulorekisterilain muutoksista antamassaan lausunnossa¹ esiin tarpeen arvioida uudelleen tulorekisterin rekisterinpitäjän roolia suhteessa yleisen tietosuoja-asetuksen asettamiin vaatimuksiin. Lausuttavana ollut lainmuutos ei sisältänyt rekisterinpitäjän rooliin liittyviä muutoksia. Siitä huolimatta tietosuojavaltuutettu oli ottanut asiaan kantaa, koska tulotietojärjestelmästä annetussa laissa (53/2018) määriteltyä rekisterinpitäjän vastuuta oli tietosuojavaltuutetun lausunnon mukaan rajoitettu vastoin tietosuoja-asetuksen veloitteita tai kansallista liikkumavaraa. Tietosuojavaltuutetun lausunnon seurauksena syksyllä 2022 käynnistettiin uusi selvitys tulotietojärjestelmän tietojen oikeellisuutta koskevien vastuiden uudelleen-

¹ Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi tulotietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta, Tietosuojavaltuutetun toimisto, 31.5.2022.

arvioinnista, ja aiemmin käynnissä olleita selvityksiä sovittiin jatkettavaksi vasta sen jälkeen, elleivät uusi selvitys ja siinä tunnistetut kehitystoimenpiteet jo itsessään tee myöhempiä selvityksiä tarpeettomaksi. Kehitysaihioiden ja mahdolliseen aikatauluun oli sovittu palattavaksi tulorekisteriyksikön yhteistyöryhmässä vuoden 2024 alussa.

Tarkastusvirastolle toimitettiin jälkiseurannan yhteydessä edellä mainittu, vuonna 2023 valmistunut selvitys tietojen oikeellisuutta koskevien vastuiden uudelleenarvioinnista. Selvityksen perusteella näyttää siltä, että tulonsaajalle olisi tulossa mahdollisuus vaatia oikaisua rekisterissä oleviin tietoihin suoraan rekisterinpitäjältä eli Verohallinnon tulorekisteriyksiköltä. Erityinen muutos aiempaan olisi myös se, että tulorekisteriyksikkö voisi mahdollisesti itse oikaista tulorekisterissä olevia tietoja, ellei suorituksen maksaja syystä tai toisesta tietoja korjaa. Voimassa olevan käytännön mukaan vain tietojen alkuperäinen ilmoittaja pystyy niitä korjaamaan.

Mainittujen selvitysten lisäksi tulorekisteriyksikkö on toteuttanut useita rekisterin tietojen laadun ja oikeellisuuden parantamiseen tähtääviä toimenpiteitä, joita on kuvattu vuosien 2021 ja 2022 toimintakertomuksissa. Rekisteriin on lisätty ilmoitusten vastaanoton tarkistus- ja käsittelysääntöjä, ja ennakkoivaa ohjausta ja neuvontaa sekä näihin liittyvää valvontaa on pyritty lisäämään. Tarkastuskertomuksessa esiin nostettu ja tarkastusviraston suosituksessa mainittu rinnakkaisen valvontatiedon kehitysaihio sisältyy edelleen tulorekisterin kehityssuunnitelmaan, mutta sen edistäminen riippuu muun muassa käynnissä olevien selvitysten tuloksista. Jälkiseurannan yhteydessä tuli kuitenkin esiin, että keskeisten sidosryhmien suhtautuminen rinnakkaisella valvontatiedolla tarkoitettuun ominaisuuteen on tarkastuksen jälkeen jossain määrin muuttunut. Esimerkiksi työeläkealalla oli alun perin tavoitteena, että tulorekisterin myötä olisi mahdollisesti voitu luopua kaksinkertaisesta rekisterinpidosta eli siitä, että tulotiedot säilytetään tulorekisterin lisäksi myös työeläkealan yhteisessä ansaintajärjestelmässä. Tavoitteesta on kuitenkin käytännössä luovuttu, jolloin työeläkkeitä myöntävät tahot voivat tarvittaessa oikaista virheelliseksi havaittuja tietoja omaan ansaintajärjestelmäänsä, eikä rinnakkaisen valvontatiedon tarvetta sen vuoksi enää nähdä toimialan kannalta yhtä tärkeänä. On kuitenkin huomionarvoista, ettei tämä yhden toimialan ratkaisu juurikaan hyödytä muita tulorekisterin tietojen käyttäjiä. Kaiken kaikkiaan tulorekisterin alkuperäinen tarkoitus hämärtyy, jos eri toimijat edelleenkin jatkossa ylläpitävät sen kanssa rinnakkaisia rekistereitä.

Tarkastusvirasto katsoo, että tulorekisteriyksikön toteuttamat selvitykset ja toimenpiteet ovat olleet tarkastuskertomuksessa annetun suosituksen mukaisia. Lisäksi tietosuojavaltuutetun lausunnon perusteella käynnistynyt selvitys ja sitä mahdollisesti seuraava kehitystyö tukevat tarkastusviraston suosituksella tarkoitettua kehityssuuntaa. Esitetyt kehitystoimenpiteet ja -suunnitelmat eivät kuitenkaan kaikilta osin ratkaise tulorekisterin sisältämän tiedon laatuun liittyviä ongelmia. Jälkiseurannan yhteydessä kävi esimerkiksi ilmi, että tulorekisterin hyödyntäminen kuuluu erilaisten väärinkäyttäjien ja haitantekijöiden keinovalikoimaan, eikä ilmiö ole ainakaan vähenemässä. Erityisesti, jos tietojen ilmoittaja ja väitetty tulonsaaja toimivat yhdessä vilpillisesti, niin tietojen korjaaminen ja virheellisistä tiedoista aiheutuneiden tilanteiden selvittely on viranomaisten näkökulmasta erittäin työlästä. Viranomaisten ja muiden tiedon hyödyntäjien on tärkeää ymmärtää, että tulorekisterin sisältämä tieto ei ole viranomaisen vahvistamaa vaan se perustuu suorituksen maksajien antamiin ilmoituksiin. Viranomaisten on jatkossakin syytä pyrkiä varmentamaan tietojen oikeellisuutta ja tunnistamaan väärinkäyttötilanteita esimerkiksi keskinäisellä tietojenvaihdolla.

2.3 Tulorekisterin kehittäminen ja sidosryhmäyhteistyö

Valtiovarainministeriö tuo jälkiseurantaa varten antamassaan selvityksessä esiin, että tulorekisterin jatkok kehittäminen perustuu aina joko suoraan lainsäädännön muutoksista seuraaviin vaatimuksiin tai vaihtoehtoisesti sidosryhmien esittämiin toiminnallisiin tarpeisiin. Käytännön tasolla tulorekisterin kehittäminen jakautuu määritellyn vuosikellon mukaisesti käsiteltäviin vuosimuutoksiin, kolmivuotiskauden kehittämissuunnitelmaan sekä mahdollisesti vielä pidemmän aikavälin kehittämiseen.

Valtiovarainministeriö kertoo parantaneensa sidosryhmien vaikutusmahdollisuuksia laajentamalla tulotietojärjestelmästä annetussa laissa määritellyn tulorekisteriyksikön yhteistyöryhmän kokoonpanoa samalla, kun rekisterin käyttäjiksi on tullut uusia viranomaisia. Valtiovarainministeriö kertoo myös yhdessä Verohallinnon tulorekisteriyksikön kanssa pyrkineensä parantamaan kolmivuotisen kehittämissuunnitelman informatiivisuutta sekä eri kehittämiskohteiden ja -aihioiden kuvausta suunnitelmassa. Kehittämissuunnitelman lausuntoaikaa on myös vuonna 2023 pidennetty verrattuna aiempaan. Lisäksi valtiovarainministeriö kertoo lisänneensä tulorekisterin jatkokehittämiseen liittyvää vuoropuhelua niiden ministeriöiden kanssa, joiden hallinnonaloille keskeisimmät tulorekisterin tietoja käyttävät viranomaiset tai muut lakisäätteistä tehtävää hoitavat tahot sijoittuvat.

Verohallinto tuo omassa selvityksessään esiin valtiovarainministeriön esittämien näkökohtien lisäksi sen, että tulorekisterin eri sidosryhmät ovat osallistuneet tulorekisteriyksikön tekemiin selvityksiin, joita on käsitelty jo kohdissa 2.1 ja 2.2. Osallistaminen on voinut tapahtua esimerkiksi erillisten keskustelutalouksien tai kirjallisten kommentointipyyntöjen kautta. Lisäksi yhteistyötä on Verohallinnon mukaan edistetty sidosryhmäyhteistyön lisäresursoinnilla, asiakassegmentoinnilla, asiakkuuksien hoidon yhteisillä toimintatavoilla, asiakasraatien toiminnalla sekä erilaisilla verkostoilla.

Muodollisten yhteistyömahdollisuuksien lisäämisestä huolimatta Verohallinto on itse kiinnittänyt huomiota siihen, että tietojen ilmoittajat (työnantajat) ovat yhteistyökanavissa vähemmän aktiivisia kuin tulorekisterin hyödyntäjät. Tämä näkyy esimerkiksi siten, että kehitysehdotuksia ja kehityssuunnitelmasta annettuja lausuntoja tulee selvästi enemmän hyödyntäjiltä kuin ilmoittajilta. Tilanne johtunee osin toimijoiden erilaisista lähtökohdista ja toiminnan luonteesta, mutta olisi kuitenkin toivottavaa, että myös ilmoittajilta saataisiin riittävästi syötteitä tai vähintään kommentteja eri tahoilta tuleviin kehitysehdotuksiin. Jälkiseurannan yhteydessä kuullut sidosryhmien edustajat kommentoivat, että vaikka vuorovaikutusta on lisätty, erilaiset yhteistyötapaamiset ovat tyypillisesti informaation jakotilaisuuksia, mistä myös Verohallinnolla on samanlainen käsitys. Näin ollen sidosryhmien aidot vaikutusmahdollisuudet eivät välttämättä ole juurikaan muuttuneet, vaikka yhteistyö on sinänsä lisääntynyt. Käytännössä Verohallinnon tulorekisteriyksikkö lopulta päättää, miten kehittämiskohteet priorisoidaan.

Tarkastusvirasto katsoo, että jälkiseurannassa esiin tuodut toimenpiteet ovat toteuttaneet tarkastuskertomuksessa annettua suositusta. Toimiviin yhteistyömalleihin ja vuorovaikutukseen eri sidosryhmien kanssa on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota myös jatkossa.

2.4 Tulorekisterin huomioiminen etuuslainsäädännön kehittämisessä

Sosiaali- ja terveysministeriö tuo jälkiseurantaan antamassaan selvityksessä esiin, että se on tulotietojärjestelmästä annetun lain vuoden 2023 alusta voimaan tulleen muutoksen jälkeen ollut jäsenenä laissa määritellyn tulorekisteriyksikön yhteistyöryhmässä. Lakimuutoksen jälkeen ministeriö arvioi sillä olevan aiempaa tiiviimmät yhteydet tulorekisterin kehittämiseen. Sosiaali- ja terveysministeriö kertoo myös toteuttaneensa useita lainsäädäntömuutoksia, joiden avulla on edistetty tulorekisterissä olevien tietojen käyttöä. Tuoreena esimerkkinä mainitaan lokakuussa 2023 eduskuntaan annettu hallituksen esitys laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 73/2023 vp), jonka seurauksena tulorekisterin tietojen käytettävyyttä lisäntyisi aiempaan verrattuna.

Sosiaali- ja terveysministeriön asettama parlamentaarinen sosiaaliturvakomitea on käsitellyt ensimmäisellä toimikaudellaan (2020–2023) muun muassa tulokäsitteisiin liittyviä asioita. Maaliskuussa 2023 julkaistuun komitean välimietintöön² sisältyy palkka- ja tulokäsitteisiin liittyviä ehdotuksia, joilla on yhteyksiä tulorekisterin käyttöön ja hyödyntämiseen. Sosiaaliturvakomitea jatkaa työtään lokakuussa 2023 tehdyn uuden asettamis päätöksen mukaisella kokoonpanolla. Komitean toimikausi kestää maaliskuuhun 2027 asti. Sosiaali- ja terveysministeriö tuo selvityksessään lisäksi esiin, että pääministeri Orpon hallituksen ohjelma sisältää sosiaaliturvaa koskevia kirjauksia, joihin liittyvissä hankkeissa ja

² Sosiaaliturvakomitean välimietintö, Valtioneuvoston julkaisu 2023:26.

mahdollisessa tulevassa lainvalmistelutyössä on tarkoitus ottaa huomioon tulorekisterin hyödynnettävyys. Lainvalmistelun osalta tarkastusvirasto sai jälkiseurannan yhteydessä myös Kelan edustajilta arvion, jonka mukaan sosiaali- ja terveysministeriö on jo vakiintuneesti ottanut tulorekisterin huomioon erilaisten lainmuutosten yhteydessä. Kelan arvion mukaan erilaisten tulokäsitteiden muuttaminen ja yhtenäistäminen lainsäädännössä on kuitenkin kokonaisuutena hankalaa, ja se vie myös aikaa.

Tarkastusvirasto totesi tarkastuskertomuksensa kannanotoissa, että lainsäädännön mukauttamisella voidaan vaikuttaa tulorekisterissä olevan tiedon hyödynnettävyyteen ja työnantajien hallinnolliseen taakkaan. Jälkiseurannan perusteella tarkastusvirasto katsoo, että kannanotto on edelleen relevantti. Vaikka tarkastuskertomuksessa annettu suositus on jälkiseurannan perusteella otettu huomioon etuuslainsäädännön kehittämisessä, kovin suurta harppausta asiassa ei ole viime vuosina silti tapahtunut. Tästä kertoo esimerkiksi se, että sosiaaliturvakomitean välimietintöön sisältyy ehdotus, jonka mukaan sosiaalivakuutusmaksujen perusteena olevien palkkakäsitteiden yhtenäistämisen mahdollisuuksia tulisi edelleen selvittää.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuksessa selvitettiin, oliko vuonna 2019 käyttöön otetun tulorekisterin avulla saavutettu sen tavoitteiksi asetettuja hyötyjä ja vaikutuksia. Tarkastuksen päähavainto oli se, että tulorekisterin keskeisin tavoite eli työnantajien hallinnollisen taakan vähentäminen ei ollut käyttöönoton myötä toteutunut. Pääasiallisina syinä olivat tietojen ilmoittamiseen ja ilmoitusten korjaamiseen liittyneet ongelmat, joiden selvittely oli työnantajille hyvin työlästä. Tarkastushavaintojen mukaan tietojen ilmoittamisen ja korjaamisen ongelmat juontuivat hankkeen aikana tehdyistä peruslinjauksista ja -valinnoista.

Jälkiseurannan perusteella tarkastusvirasto katsoo, että Verohallinto, valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö ovat toteuttaneet toimenpiteitä, jotka ovat olleet tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten suuntaisia. Tulorekisterin käytön ja hyödyntämisen tilanne ei myöskään kokonaisuutena näyttäytynyt enää samalla tavoin ongelmallisena kuin syksyllä 2020 toteutetun tarkastuksen tiedonhankinnan yhteydessä oli käynyt ilmi.

Vaikka tulorekisterin tilanne ja hyödyntäminen ovat jälkiseurannan perusteella kehittyneet parempaan suuntaan, tarkastusvirasto pitää tarkastuksen perusteella antamia suosituksia edelleen ajankohtaisina. Tulorekisteri-ilmoitusten korjaaminen ja tietojen täsmäyttäminen aiheuttavat edelleen työnantajille ylimääräistä työtä, mikä vähentää tulorekisterin aikaansaamia positiivisia vaikutuksia. Tulorekisterin hyödyntäjien on puolestaan syytä kiinnittää huomiota siihen, että rekisterin sisältämät tiedot eivät ole viranomaisen varmentamia vaan ainoastaan työnantajien ilmoittamia. Tulorekisterin kehittämisessä tarvitaan vuoropuhelua eri sidosryhmien välillä siten, että myös tietojen ilmoittajien näkemykset saadaan huomioitua. Lisäksi etuuslainsäädännön kehittämisessä ja sosiaaliturvan toimeenpanossa on edelleen syytä etsiä ratkaisuja, jotka yksinkertaistaisivat työnantajilta vaadittavien ilmoitusten tietosisältöä.

Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Teemu Kalijärvi
tarkastuspäällikkö

Toni Äikäs
johtava tuloksellisuustarkastaja

JAKELU Verohallinto
Valtiovarainministeriö
Sosiaali- ja terveysministeriö