

22.2.2019

Tulorekisteriyksikkö, Verohallinto

lausunnot.tulorekisteri@vero.fi

Lausuntopyyntönne 8.2.2019

Tulorekisteriyksikkö toimintasuunnitelma 2019, toiminta- ja taloussuunnitelma 2020

Tulorekisteriyksikkö on lähettänyt tulorekisterin Yhteistyöryhmän edustajien kautta lausuntopyynnön yksikön toimintasuunnitelmasta 2019 ja toiminta- ja taloussuunnitelmasta 2020. Tässä lausunnossa esitämme sekä Työeläkevakuuttajat TELA ry:n (Tela) että Eläketurvakeskuksen (ETK) huomiot lausuttavana olevaan asiakirjaan. Tela on työeläkevakuuttajien edunvalvontajärjestö ja edustaa Suomen kaikkia lakisääteistä työeläketurvaa hoitavia työeläkevakuuttajia. Työeläkevakuuttajat ovat tulorekisteritiedon käyttäjiä ja vuodesta 2020 alkaen myös tiedon tuottajia. ETK on työeläkelaeissa tarkoitetun työeläketurvan toimeenpanon ja kehittämisen yhteiselin. ETK on tulorekisteritiedon käyttäjä.

Lausuntomme pääkohdat ovat:

- Tulorekisteriyksikön tärkeimmät tehtävät ovat tulotietojärjestelmän toimivuuden takaaminen sekä tulorekisterin kautta tapahtuvan ilmoittamisen kokonaisprosessin toimivuuden varmistaminen ja kehittäminen. Kokonaisprosessin toimivuudella tarkoitamme sitä, että tietovirta ilmoittajalta tulorekisteriin ja sieltä eri tiedon käyttäjille on sujuva, tarkoituksenmukainen ja mahdollisimman virheetön. Kokonaisprosessin toimivuus pitää huomioida Tulorekisteriyksikön tulostavoitteissa ja mittareissa.
- Yhteistyömallit tulorekisterin ja tiedon käyttäjien välillä ovat vielä monilta osin puutteelliset. Niiden kuvaaminen ja parantaminen yhteistyössä sidosryhmien kanssa ensimmäisen toimintavuoden aikana on erittäin tärkeää.
- Vaikka tulorekisterin kehittäminen v. 2019 keskittyy ymmärrettävästi tuotantokäytön vakauttamiseen ja vuoden 2020 käyttöönoton turvaamiseen, on kriittiset tulorekisterin ja tiedon käyttäjien toimintaan vaikuttavat puutteet ja virheet saatava korjattua.

Tulorekisteriyksikön perustoiminta ja toiminnan painopisteet

Toimintasuunnitelmassa on selkeästi kuvattu Tulorekisteriyksikön tehtäviä sekä Katre-hankkeen ja Tulorekisteriyksikön työnjako. Suunnitelmassa korostuu Tulorekisteriyksikön vastuu tulotietojärjestelmän toimivuudesta. Tämä näkyy sekä kehityssuunnitelman tehtävissä että toiminnan tulostavoitteissa. Mielestämme järjestelmän toimivuuden takaaminen on tärkeä asia ja siihen on panostettava.

22.2.2019

Tulorekisteriyksikön toinen suunnitelmassa mainittu tehtävä eli toimiminen tulorekisterin vastuuviranomaisena ei mielestämme saa riittävää painoarvoa. Tulorekisterin hyödyt yhteiskunnassa toteutuvat vasta, kun tulorekisterin käyttö vastaa sille asetettuja tavoitteita. Näiden tavoitteiden toteutuminen pitää olla vastuuviranomaisen keskeinen tehtävä ja näkyä myös tulostavoitteissa ja mittareissa. Tulorekisterille asetettuja tavoitteita ovat mm.

- Tulorekisteri yksinkertaistaa ja selkeyttää työnantajien ilmoittamisvelvollisuuksia. Tulorekisteri vähentää työnantajien hallinnollista taakkaa.
- Käyttäjät saavat tiedot siinä aikataulussa, jolla ne kyseisiä tietoja omassa päätöksenteossaan tarvitsevat.
- Tulorekisteri automatisoi tulorekisterin tiedon käyttäjien prosesseja ja tarjoaa ajantasaisen tietovarannon palkka-, etuus- ja eläketiedoista tiedon käyttäjien omia päätöksentekoprosesseja varten.

Luvussa 2.2 vuoden 2019 tavoitteeksi on asetettu vakauttaa tulorekisterin toiminnan prosessit vastaamaan sen sidosryhmien tarpeita. Tämä on mielestämme keskeinen asia. Pidämme ensiarvoisen tärkeänä, että vastuuviranomaisena Tulorekisteriyksikkö huolehtii palkkatietojen ilmoittamisen kokonaisprosessin toimivuudesta ja parantamisesta. Kokonaisprosessien kehittämiseksi on määritettävä selkeät, konkreettiset tavoitteet ja mittarit yhdessä sidosryhmien kanssa.

Kokonaisprosessin toimivuudella tarkoitamme sitä, että tietovirta ilmoittajalta tulorekisteriin ja sieltä eri tiedon käyttäjille on sujuva, tarkoituksenmukainen ja mahdollisimman virheetön. Virheettömyyden ja sujuvuuden varmistamiseksi on kehitettävä niin käyttäjien neuvontaa ja ohjeistusta, parannettava tulorekisterin käyttöliittymän käytettävyyttä kuin luotava tulorekisteriin sellaisia kontrolleja, joilla aineiston virheettömyys ja prosessivirheet voidaan automaattisesti tunnistaa. Prosessivirheet on tärkeä saada kiinni oikea-aikaisesti, jotta virheet eivät moninkertaistu tiedon jatkokäsittelyssä. Virheiden jälkikäteistä selvittelyä varten tarvitaan myös riittävät lokitus- ja muut järjestelyt, jotta prosessivirheiden juurisyyt voidaan tunnistaa.

Esimerkkinä prosessivirheestä mainitsemme moninkertaiset palkkailmoitukset, joita työeläkealan oman selvityksen mukaan on tammi-helmikuun aikana tullut lähes 19 000 kpl. Pahimmillaan sama ansio on ilmoitettu tulorekisteriin yli kymmenen kertaa. Moninkertaiset ilmoitukset koskevat lähes tuhatta työnantajaa. Tällaisten käyttäjistä tai ohjelmavirheistä johtuvien tilanteiden kiinni saaminen heti ilmoitusvaiheessa säästää kaikkien osapuolten työtä merkittävästi. Erityisesti työnantajan hallinnollinen taakkaa kasvaa, kun eri tiedonkäyttäjätahot ottavat yhteyttä työnantajaan samasta asiasta ja kun työnantaja joutuu korjaamaan virheelliset ilmoitukset. Tällaiset virheet tulorekisterin tiedoissa myös hankaloittavat merkittävästi tahallisten ja tahattomien vakuuttamisen laiminlyöntien selvittelyä. Kyse on myös tulonsaajan oikeusturvasta. Virheellinen palkan määrä vaikuttaa esim. tulorekisteritietojen mukaan laskettuihin eläkearvioihin, jotka ovat keskeinen väline, kun ihmiset suunnittelevat eläkkeelle jääntinsä ajankohtaa. Virheellisen

22.2.2019

korkea tulotieto voi antaa todellista korkeamman arvion eläkkeen määrästä ja tätä kautta ohjata eläkkeelle jäämistä väärin odotuksiin. Virheelliset tulotiedot vaikuttavat myös eläkepäätöksiin, joiden korjaaminen on ensinäkkin hidasta ja työllistävää. Suurin haitta ja harmi kohdistuu kuitenkin eläkkeensaajaan, jonka myönnetyn eläkkeen määrää pienennetään pysyvästi ja jolle mahdollisesti jo maksettua eläkettä joudutaan perimään takaisin.

Kokonaisprosessin poikkeamien hallinta ja minimointi on myös edellytys eri osapuolten prosessien automaation edelleen kehittämiseksi, mikä on keskeinen tulorekisterin tavoite. Erikseen haluamme korostaa, että tuotannon hoidon menettelytavat on kuvattava ja sovittava yhdessä tiedon käyttäjätahojen kanssa, jotta tuotannossa ilmeneviin virhe-, ongelma- ja selvittelytilanteisiin on selkeät ja eri tapauksiin soveltuvat toimintamallit, ja että nämä toimintamallit hyödyttävät kaikkia osapuolia: tiedon tuottajia, Tulorekisteriyksikköä ja tiedon käyttäjiä. Nykyinen toimintamalli, jossa yhteydenottokanavana tiedon käyttäjille on tarjolla pelkkä yhteydenottolomake, soveltuu vain osaan tapauksista. Tuotannossa on tilanteita, jossa on ensiarvoisen tärkeää saada nopeasti havainto selvitykseen ja yhteistyössä ratkoa ongelmaa, jotta virhetilanteen hoitamiseksi tai haittojen minimoimiseksi löydetään nopeasti kaikkien osapuolten kannalta toimiva ratkaisu ja uusien virheiden syntyminen voidaan estää.

Tuotannon toimintatapoja luotaessa on syytä huomioida, että kaikki tuotannon tilanteet eivät koske aina koko toimialaa. Työeläkevakuuttajat ovat itsenäisiä ja osa toistensa kanssa kilpailevia toimijoita, jotka eivät tätä varten voi jakaa rajoituksetta tietoja keskenään. Tulorekisteriyksikön pitää luoda menettelyt myös yksittäisen tiedonkäyttäjän vakavien virhe- ja selvittelytilanteiden hallintaan. Vuoden 2020 alusta vastaava tarve vielä lisääntyy, kun vahinkovakuutusala tulee mukaan tulorekisterin käyttäjäkuntaan.

Yksittäisistä tulostavoitteista ja mittareista kommentoimme seuraavaa:

Tulotietojärjestelmän saatavuus

Järjestelmän saatavuus on perusedellytys koko tulorekisteri-kokonaisuuden toiminnalle. Mielestämme mittarin tavoitearvo on hyvä.

Tietojen antamisen määräaika

Tulorekisteristä eri osapuolille tulevan hyödyn kannalta ilmoittamisen määräaikojen noudattaminen on erittäin tärkeää. Työeläkevakuuttamisessa ilmoitusten oikea-aikaisuus varmistaa työnantajalle oikean suuruiset vakuutusmaksut sekä eläkkeensaajille eläkepäätöksissä kerralla oikein määritellyn eläkkeen suuruuden. Ilmoitusten oikea-aikaisuus myös tehostaa vakuuttamisen laiminlyöntien selvittelyä. Mielestämme mittarin tavoitearvoksi asetettu oikea-aikaisten ilmoitusten osuus 70 % on liian matala. Ehdotamme määräajassa ilmoittamisen tavoitearvoksi 90 %:a.

22.2.2019

Käyttäjien tyytyväisyys kohdejärjestelmään

Käyttäjätyytyväisyys on tärkeä mittari, jolla voidaan ohjata tulorekisterin ja eri osapuolten yhteistyössä tekemää kehittämistä. Käyttäjätyytyväisyyskyselyiden luotettavuuteen ja tulosten käyttökelpoisuuteen pitää panostaa. Vastauksista on esimerkiksi pystyttävä erottelamaan eri käyttäjäryhmät niin tiedon tuottajiin ja käyttäjiin kuin myös näiden ryhmien sisällä tarkoituksenmukaisiin luokkiin.

Muut toiminnan mittarit

Suunnitelmassa esitetyt muut toiminnan mittarit ja niiden tavoitteet ovat tärkeitä. Ehdotamme näihin mittareihin lisättäväksi mittaria, joka seuraa tuotannon havaintojen kokonaismäärää, avoimien ja ratkaistujen havaintojen suhdetta sekä havaintojen käsittelyaikoja. Vastaavaa mittaria ehdotamme kehitysehdotuksille.

Näiden toimintasuunnitelmassa kuvattujen mittareiden lisäksi ehdotamme, että kokonaisprosessin toimivuuden ja laadun seurantaan kehitetään yhdessä Tulorekisteriyksikön ja tiedon käyttäjien kanssa mittaristo, joka kokoaa yhteen eri toimijoiden keskeisiä havaintoja. Mittarin määrittäminen ja tietojen keräämisen aloitus on tärkeä saada toteutettua vuoden 2019 alkupuolella, jotta sen avulla voidaan seurata eri korjaustoimenpiteiden vaikutuksia kokonaisprosessiin ja tätä kautta varmistaa ja parantaa kokonaisprosessin toimivuutta.

Mittareiden seurannassa ja niistä tehtävien kehitystoimenpiteiden suunnittelussa odotamme Tulorekisteriyksiköltä avointa ja läpinäkyvää toimintaa sidosryhmien suuntaan.

Tulorekisteriyksikön sidosryhmäyhteistyö

Asiakaspalvelu

Asiakaspalvelun toimivuus on tulorekisteri-ilmoittamisen sujuvuuden ja ilmoitusten oikeellisuuden kannalta tärkeässä roolissa. Toimintasuunnitelmassa on hyvin kuvattu asiakaspalvelun tehtäviä ja tavoitteita.

Haluamme nostaa erikseen esiin lukuun 3.1 kirjoitetun maininnan, että tulorekisterin ja tiedon käyttäjien kesken on sovittu yhdessä asiakaspalvelun jakautumisesta ja vastuista. Tämä sopimus on näkemyksemme mukaan edelleen kesken. On tärkeää, että asiakaspalvelun toimivuutta ja eri osapuolten välisiä roolituksia kehitetään edelleen toiminnassa saatujen kokemusten ja havaintojen perusteella.

Asiakaspalvelun osaamisen kehittäminen on tärkeää. Asiakaspalvelussa on oltava valmiudet ohjeistaa asiakasta kattavasti sähköisen asiointipalvelun käytössä. Asiakkaan pallottelua tulorekisterin ja tiedon käyttäjien asiakaspalveluiden välillä pitää pyrkiä välttämään. Esimerkiksi työeläkealaan liittyvissä kysymyksissä lisäosaamista

22.2.2019

on havaittu tarvittavan eläkejärjestelynumeroissa ja Kevan vakuutuksiin liittyvissä pakollisissa koodeissa.

Olemme tässä lausunnossamme jo aikaisemmin ottaneet kantaa tiedon käyttäjille suunnatun yhteydenottolomakkeen riittämättömyyteen yhteydenpitokanavana ongelma- ja selvittelytilanteissa. Tuotannossa havaittujen merkittävien poikkeamien ja virheiden hallintaan tarvitaan toimintamalli ja menettelytavat, jotka perustuvat suoraan vuorovaikutukseen tulorekisterin ja tiedon käyttäjien vastuuhenkilöiden välillä.

Yhteistyöfooromit

Toimintasuunnitelmalla on hyvin kuvattu Yhteistyöryhmä ja sen toimintaa tukevan ryhmän toimintakenttää ja tavoitteita. Pidämme myös erittäin hyvänä, että Tulorekisteriyksikkö järjestää tiedon tuottajille ja käyttäjille ohjelmistotalopäiviä säännöllisesti.

Yhteistyötapojen ja tarvittavien foorumeiden kehittämistä pitää jatkaa. Tuotannon toimintamallien kehittämiseen liittyen näemme tarvittavan sidosryhmäyhteistyötä, jotta käytännöistä saadaan kaikkia osapuolia hyödyttäviä. Jotta voimme varmistaa omien järjestelmien tuotannon hoidon ja kehityksen, odotamme Tulorekisteriyksiköltä mm. seuraavia yhteistyökäytäntöjä:

- Selkeä ja riittävän laaja häiriöviestintä vaikutusten arvioimisen tueksi
- Läpinäkyvä, oikea-aikainen ja kattava järjestelmien sekä prosessien muutosviestintä toiminnan ja resurssien päivittäisen työn ja vuosisuunnittelun tueksi
- Ajantasainen läpinäkyvä palvelu tunnettujen puutteiden seurantaan ja priorisoinnin tueksi, jos ne vaikuttavat useaan toimijaan
- Testiympäristöjen käytön ja kehittämisen suunnitelma sekä yhteistyökäytännöt
 - Eri testiympäristöjen sisältö ja suunnitelma niiden käytöstä
 - Yhteinen testausten suunnittelu esim. EJ-numeroiden toimitus eri ympäristöihin
 - Toimiva yhteistyökäytäntö, kun hanke jatkaa kehitystyötä ja ylläpito on käynnissä
 - Käyttöönoton 1.1.2020 aikataulu uuden toiminnallisuuden ja ylläpidon testauksesta
- Kehittämisen- ja muutosehdotusten käsittely ja priorisointi sidosryhmien kanssa

22.2.2019

Erikseen ehdotamme, että eri sidosryhmiä koskevien lakimuutosten käsittelylle luodaan oma prosessi jo vuoden 2019 aikana. Prosessi on syytä miettiä ennakkoon, sillä lakimuutoksista aiheutuvat muutostarpeet pitää pystyä ottamaan mukaan muuhun kehityssuunnitelmaan joustavasti sillä aikataululla, mitä säädökset edellyttävät.

Ehdotamme, että Yhteistyöryhmä arvioi vuoden lopussa omaa ja muiden yhteistyöfoorumien ja -mallien toimivuutta ja tekee tarvittavat muutokset ennen tulorekisterikäytön laajenemista v. 2020.

Viestintä

Pidämme erittäin hyvänä ja tärkeänä, että toimintasuunnitelmassa on erikseen huomioitu viestinnän tärkeys osana tulorekisterin tuotantoa ja toteutusta. Sen merkitys on suuri myös kokonaisprosessin toimivuuden kannalta. Suunnitelmassa jaetaan sidosryhmät eri luokkiin. Tämä ylätasoinen jako on tärkeä. Toivomme tulorekisterin viestintää myös kohdennettavan tämän jaottelun ja myöhemmin tarkemman jaottelun mukaan.

Odotamme kohdennetulta viestinnältä sitä, että tiedon käyttäjille tarjotaan tarkempaa tietoa kuin julkisiin viestintäkanaviin mm.

- tuotannon havainnoista, virhetilanteista ja miten ne vaikuttavat eri käyttäjäryhmien tulorekisterin käyttöön
- tunnetuista puutteista tulorekisterin toiminnassa
- havaintojen käsittely- ja korjausaikatauluista

On myös tärkeää, että Tulorekisteriyksikössä ja tässä suunnitelmassa on tunnistettu, että kaikkia tilanteita ei voi jakaa avoimesti edes tietyn käyttäjäryhmän kesken. Näissä tilanteissa odotamme, että tulorekisteri kuitenkin kertoo yleisellä tasolla muillekin tiedon käyttäjille, jos on oletettavaa, että havainto- tai virhe voi vaikuttaa muihin tai voi toistua muilla käyttäjillä.

Haluamme myös muistuttaa, että tulorekisterillä on käyttöönottoa varten luotu kriisiviestintäohjeistus. Merkittävissä poikkeamatilanteissa odotamme Tulorekisteriyksikön toimivan sen mukaisesti ja ottavan työeläkealaan yhteyttä kuten on sovittu. Kriisiviestintätilanteita on myös syytä harjoitella yhdessä sidosryhmien kanssa.

Tulorekisterin kehittäminen

Tulorekisterin kehittäminen v. 2019 keskittyy ymmärrettävästi tuotantokäytön vakauttamiseen ja vuoden 2020 käyttöönoton turvaamiseen. Pidämme kuitenkin liian jyrkkänä linjausta, että järjestelmään tehdään vain pakolliset, lakisääteiset muutokset. Kriittisiin tuotannon havaintoihin pitää olla valmius reagoida myös järjestelmämuutoksia tekemällä ja toimintatapoja muuttamalla.

22.2.2019

Näemme tärkeäksi, että muutos- ja kehitysehdotusten käsittely on läpinäkyvää sidosryhmien suuntaan. Tiedonkäyttäjät tarvitsevat tietoa muutosten etenemisestä oman toimintansa ja järjestelmiensä kehittämistä varten. Ehdotamme, että kehitys- ja muutosluettelo olisi tiedon käyttäjille julkinen ja että sitä käsiteltäisiin säännöllisesti tiedon käyttäjien kanssa.

Vuoden 2019 kehityssuunnitelmalla listattu oikeita asioita, joskin esityksen tarkkuustason perusteella on vaikea ottaa tarkemmin kantaa tehtäviin. Kehittämisessä on tärkeä huomioida kokonaisprosessin toimivuus ja myös sidosryhmien tarpeet. Olemme tässä lausunnossa nostaneet esiin tärkeäksi näkemämme asiat, jotka pyydämme ottamaan huomioon myös näiden kehitystehtävien osalta.

Vuoden 2020 kehittämissuunnitelman kommentointi on tässä vaiheessa vaikeaa. Kokemuksesta tiedämme, että työeläkejärjestelmään kohdistuu lähes vuosittain pakollisia muutostarpeita ja osa niistä voi edellyttää muutoksia myös tulorekisteriin. Esimerkkinä tällaisesta työeläkealalle mahdollisesti selvitettäväksi tulevasta asiasta on eläkkeeseen vaikuttavien ns. palkattomien aikojen ilmoittaminen tulorekisterin kautta. Nykyisin eri toimijat (mm. Kela, työttömyyskassat, tapaturmayhtiöt) ilmoittavat nämä tiedot erillisellä tietoliikenteellä suoraan Eläketurvakeskukselle. Tällaisten kehitystöiden tekemiselle on mielestämme hyvä varata vuosisuunnitelmissa resursseja, vaikka emme pysty tässä vaiheessa niitä tarkemmin yksilöimään. Tuomme kehitystarpeet Tulorekisteriyksikön tietoon heti, kun se on vain mahdollista.

Resurssit

Esitetyn aineiston perusteella on vaikea ottaa kantaa toimintaan varattujen resurssien riittävyyteen numerotasolla. Olemme kuitenkin erittäin huolestuneita siitä, että taloussuunnitelmassa esitetään henkilöresurssien vähentämistä vuonna 2020 verrattuna vuoteen 2019. Asiakaspalvelu on jo nyt ruuhkautunut ja ilmoittajien ja eri käyttäjätahojen määrä vain kasvaa v. 2020 käyttöönoton myötä. Vuodelle 2020 on suunniteltu myös kansallisen palveluväylän käyttöönotto ja Ulosottoviranomaisen liittymisen aiheuttamat työt.

Henkilömitoituksessa ja toiminnan rahoituksessa on varauduttava näiden lisäksi myös tarpeellisten muutosten ja kehittämistöiden tekoon vuoden 2020 aikana.

Muita huomioita

Toiminta- ja taloussuunnitelman johdannossa todetaan, että seuraavan kerran lausuntomenettely toteutetaan tulotietojärjestelmästä annetussa laissa säädetyn menettely mukaisesti. Viitataan tällä siihen, että jatkossa lausuntopyynnöt lähetetään vain tiedon käyttäjille? Vai pyritäänkö lauseella ilmaisemaan jotain muuta?

Toiminta- ja taloussuunnitelman lausuntopyynnön mukana toimitettiin Yhteistyöryhmän jäsenille Yhteistyöryhmän vuosikello 2019 ja 2020. Syyskuun 2019 kohdalla lukee kehittämissuunnitelman 2021-2023 osalta: ”ei lausuntomenettelyä”.

22.2.2019

Pidämme kehittämissuunnitelman käsittelyä tiedon käyttäjien ja Tulorekisteriyksikön kesken yhtenä tärkeimmistä yhteistyömuodoista. Myös virallinen käsittely on osa hyvää yhteistyötä. Toteamme, että tulorekisterilain 21 § säädetään, että toiminta- ja taloussuunnitelmasta sekä kehittämissuunnitelmasta pyydetään lausunto tiedon käyttäjiltä.

Työeläkevakuuttajat TELA ry

Eläketurvakeskus

Suvi-Anne Siimes
toimitusjohtajaJukka Rantala
toimitusjohtaja