

24.10.2019

Tulorekisteriyksikkö, Verohallinto

Lausuntopyyntö 1.10.2019

Tulorekisterin strateginen kehityssuunta loppuraportti 2019**Työeläkealan keskeisimmät huomiot**

Työeläkevakuuttajat ja työeläkejärjestelmä ovat täysin riippuvaisia tulorekisterin tietosisällöstä. Oikein ilmoitetut tulotiedot ovat edellytys oikeansuuruisten vakuutusmaksujen määräämiselle. Kyse on työntekijän eläketurvasta sekä eläkkeen myöntämisestä oikeilla tiedoilla. Myös työnantajan hallinnollista taakkaa on pystyttävä keventämään, jotta työnantajat sitoutuvat kattavasti tulorekisteriin ilmoittamiseen.

Työeläkealalle on tärkeintä heti tehtävät ja lyhyen aikavälin kehitystarpeet.

Vuoden 2020 vuosimuutoksissa on tulossa joitain tiedon laatua parantavia tarkistuksia. Tämän lisäksi työeläkealan mielestä:

- Tulee kattavasti selvittää, minkälaiset tarkistukset tulorekisterin rajapintaan tulee toteuttaa, jotta helpotetaan työnantajan ilmoittamista ja varmistetaan tiedon laatu. Tämä helpottaa tulorekisterin asiakaspalvelun kuormitusta ja kaikkien tiedon käyttäjien asiakaspalvelua.
- Tulorekisterin tietojen täsmäyttämisen tulee olla mahdollista tiedon tuottajille ja käyttäjille. Työeläkealalla tämä tarkoittaa tulorekisterin tietojen täsmäyttämistä ansaintajärjestelmää vasten sekä etuustietojen täsmäyttämistä tiedon tuottajan roolissa. Työeläkelän on pystyttävä osoittamaan tietojen oikeellisuus työnantajille vakuutusmaksuja määrättäessä ja vakuuteuille eläkkeen määräytymisessä.
- Tulorekisterin suorituskykyä on pystyttävä parantamaan ja suorituskyky on varmistettava myös tulevaisuudessa. Työeläkeala hakee tulotietoja reaaliaikaisesti, jolloin ongelmat vaikuttavat suoraan työeläkealan toimintaan. Toisaalta työeläkealan pitää pystyä hakemaan myös suuria massoja esim. vakuuttamisen valvonnan näkökulmasta.

Edellisiin kohtiin perustuen työeläkealan mielestä uusien kehittämiskokonaisuuksien prioriteettijärjestys on:

1. Tiedon laadun varmistaminen (kehittämiskokonaisuus 1)
2. Ilmoittamisen selkeyden ja käytettävyyden lisääminen (kehittämiskokonaisuus 2)
3. Kokonaisprosessin kehittäminen (kehittämiskokonaisuus 4)
4. Tietopohjan ja tietosisällön laajentaminen (kehittämiskokonaisuus 3)

24.10.2019

Liitteissä 1 ja 2 työeläkeala on ottanut kantaa kehittämiskokonaisuuksiin liittyvien toimenpiteiden ajalliseen sijoittumiseen sekä siihen, miten toimenpiteet tukevat tulorekisterin tavoitteita.

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 2021 alkaen myös tiedon tuottajia. ETK on työeläkelaeissa tarkoitetun työeläketurvan toimeenpanon ja kehittämisen yhteiselin. ETK on tulorekisteritiedon käyttäjä.

Kehittämiskokonaisuus 1: Tiedon laadun varmistaminen

Tiedon laatu on työeläkealan näkökulmasta tärkein ja keskeisin kehittämiskokonaisuus. Panostaminen tiedon laatuun edistää viime kädessä muidenkin kehittämiskokonaisuuksien saavuttamista. Tietojen oikeellisuuden varmistaminen teknisesti tulorekisterin rajapinnassa vähentää myös useiden eri toimijoiden kyselyitä työnantajilta.

Työeläkealan kokemuksen mukaan tiedon laatu ei ole kaikissa tilanteissa ristiriidassa tiedon nopean ilmoittamisen kanssa. Ilmoittamisen nopeuteen liittyvät haasteet saattavat ratketa palkkaohjelmistojen tai prosessiautomaation kehityksessä.

Työeläkealan käsityksen mukaan teknisten tarkistusten toteutusmahdollisuuksia ei ole laajasti selvitetty. Emme siis voi yhtyä näkemykseen, jonka mukaan merkittävä osa tiedon laatua parantavista kehittämistoimenpiteistä tulisi olla ns. epäsuoria toimenpiteitä. Tulorekisterin käyttäjämäärän kasvaessa epäsuorien toimenpiteiden vaikuttavuutta tulee ylipäätään arvioida. Tiedon tuottajan on jatkossa entistä vaikeampi arvioida mihin tietoja käytetään ja milloin tiedot ovat oikein ilmoitettu. Vastuu tiedon oikeellisuudesta eri tilanteissa pitää olla selkeä.

Virheelliset tai puutteelliset tiedot tulorekisterissä johtavat lopulta siihen, että tiedon käyttäjä joutuu tekemään korjaukset omiin järjestelmiinsä. Virheellisten ja puutteellisten tietojen myötä syntyy myös epäily, mihin tulorekisterissä olevaan tietoon voi luottaa. Tällöin menetetään osa Tulorekisterin hyötypotentiaalista.

Tulorekisterin rakentamisvaiheessa on keskusteltu, että ns. rinnakkaisen näkemyksen rekisteriin palataan ensimmäisen käyttöönoton jälkeen. Tämän selvittämistä pidetään edelleen kannatettavana. Rinnakkaisen tiedon tallettaminen mahdollistaa sen, että joku muu taho voi tallettaa tulotiedot tulorekisteriin työnantajan puolesta silloin, kun työnantaja ei jostain syystä hoida ilmoitusvelvollisuuttaan. Näin kaikki palkkatiedot saadaan kattavammin rekisteriin ja hyödyntäjien käyttöön eivätkä eri rekistereiden tiedot eriytyisi toisistaan.

24.10.2019

Lisäksi rinnakkaisen tiedon tallettaminen hyödyntää tiedon käyttäjiä ”vaikeimpien” tapausten selvittämisessä niin, että työnantajalta ei välttämättä tarvitse pyytää lisäselvityksiä.

Kehittämiskokonaisuus 2: Ilmoittamisen selkeyden ja käytettävyyden lisääminen

Työeläkealan mielestä tulorekisterin käytettävyyden paranee ensisijaisesti panostamalla rajapintojen toimivuuteen ja ilmoittamisen automatisointiin. Näitä kehitystoimenpiteitä tulee myös aikataulullisesti edistää ensimmäiseksi. Näin pystytään keventämään ilmoittajien hallinnollista taakkaa, asiakaspalvelun kuormitusta sekä mahdollistetaan tiedon käyttäjien prosessien kehittäminen.

Työeläkealan mielestä toissijaisina kehittämistoimenpiteinä tulevat ohjeistuksen selkiyttäminen ja käsitteiden yksinkertaistaminen, joten näitä tulee mieltämme edistää myöhemmin. Normaali ohjeistuksen ylläpito tai parantaminen, neuvonnan osaamisen kehittäminen ja resurssien mitoittaminen eivät ylipääntään ole kehityssuunnitelmaan kuuluvia asioita, vaan kuuluvat Tulorekisterin vuotuisen toimintasuunnitelmaan.

Kehittämiskokonaisuus 3: Tietopohjan ja tietosisällön laajentaminen

Tulotietojärjestelmästä annetun lain mukaisesti tulorekisteri on rekisteri maksetuista palkka- ja etuustuloista. Työeläkeala suhtautuu varauksella tulorekisterin tietosisällön laajentamiseen. Nykyisen tietosisällön laadun ja luotettavuuden pitää olla kunnossa ja tähän pitää panostaa ensimmäiseksi. Työnantajan hallinnollista taakkaa ei tule tarpeettomasti kasvattaa uusilla ilmoitettavilla tiedoilla.

Työeläkealan käsityksen mukaan tulorekisterin nykyinen palkkatietosisältö riittää työeläkealalle myös pitkällä aikavälillä. Etuustietojen käyttöönotto on vasta tulossa ja siihen liittyviä mahdollisia kehitystarpeita on tarpeen arvioida käyttöönoton jälkeen.

Kehittämiskokonaisuus 4: Kokonaisprosessin kehittäminen

Työeläkealan mielestä tärkeintä on kehittää yhteistyötapoja Tulorekisteriyksikön ja sidosryhmien välillä. Onnistuneen kehittämisen edellytys on yhteisten käsitysten ja tulkintojen luominen. Tämä edellyttää aktiivisesti toimivaa toimijoiden verkostoa. Näkemyksemme mukaan operatiivisen toiminnan tueksi tulee perustaa työryhmä, jossa ovat edustettuina keskeisimmät tulotietojen käyttäjät.

Tulorekisterin tehtävä on ensisijaisesti toimia rekisterinä maksetuista palkka- ja etuustuloista ja huolehtia siihen liittyen rekisterinpitäjän velvollisuuksista. Työeläkeala ei ainakaan tällä hetkellä koe tarvetta laajentaa merkittävästi Tulorekisterin roolia.

24.10.2019

Lopuksi

Työeläkeala toivoo tarkempaa kuvausta siitä, miten kehittämissuunnitelman osalta varmistetaan, että kehittämistä ohjaavat asiat ymmärretään samalla tavalla tulorekisterin ja sidosryhmien välillä. Olemme kokeneet tämän haasteeksi nykytilanteessa. Lisäksi jää epäselväksi, mihin raportissa mainitulla tulorekisterin kehityksen hallintamallilla viitataan ja kuinka usein kehittämissuunnitelma tullaan päivittämään. Työeläkealan näkemyksen mukaan kehittämissuunnitelmaa tulee arvioida vuosittain.

Pitemmän aikavälin kehityskokonaisuuksien sisällöstä on tärkeää tehdä erilliset selvitykset ja käynnistyspäätökset ennen suurempien kokonaisuuksien edistämistä.

Eläketurvakeskus

Työeläkevakuuttajat TELA ry

Mikko Kautto
toimitusjohtajaSuvi-Anne Siimes
toimitusjohtaja**LIITTEET**

LIITE 1: Kuva 13 Kehitystoimenpiteiden aikaperspektiivi, työeläkealan näkemys

LIITE 2: Kuva 14 Ehdotetut toimenpiteet tukevat laajasti sidosryhmien tavoitteita, työeläkealan näkemys

		AJOITUS				
		EHDOTETUT TOIMENPITEET				
		Heti	Lyhyt aikaväli	Keskipitkä aikaväli	Pitkä aikaväli	
KEHITTÄMISKOKONAISUUDET	Tiedon laadun varmistaminen	Tekniset tarkistukset, liiketoimintasäännöt ja muut keinot tiedon eheyden ja laadun varmistamiseksi vastaanotossa				
		Epäsuorat toimet laadukkaiden ilmoitusten varmistamiseksi (esim. validointipalvelut, koodistokomponentit ja sertifiointit)				
		Korjausprosessin systemaattinen kehittäminen				
		Ilmoittajien tietosisällön ymmärtämisen parantaminen ja ohjeiden selkeyttäminen yhdenmukaisuuden lisäämiseksi ja sisältövirheiden vähentämiseksi				
		Riskienhallinnan ja kehittyneen analytiikan keinot sekä niihin pohjautuvat lisäarvopalvelut tiedon hyödyntäjille				
	Ilmoittamisen selkeyden ja käytettävyyden lisääminen	Rajapintailmoittamisen käytettävyyden, saavutettavuuden, ymmärrettävyyden ja helppouden parantaminen				
		Sähköisen asiointin käytön analyysi, palvelun ohjauuden parantaminen, käytettävyyden parantaminen perustoiminnallisuuden osalta (mm. tunnistautuminen)				
		Ohjeistuksen selkeyttäminen, käsitteistön yksinkertaistaminen, neuvonnan osaamisen kehittäminen ja resurssien mittaaminen				
		Toimintojen edelleen automatisoinnin edistäminen, uudet rajapintapalvelut ja hallintamalli mihin uudet palvelutarjoajat voivat liittyä				
	Tietopohja ja tietosisällön laajentaminen	Vapaaehtoisten tietojen oma kehitysprosessi				
		Tietosisällön jatkuva arviointiprosessi (käyttötarve, ilmoittajien valmius ja pienryttäjäin hallinnollinen taakka)				
		Hyödyntäjien uusien tuotteiden ja palvelumahdollisuuksien arviointi ja priorisointi				
	Kokonaisprosessin kehittäminen	Tietovirtojen läpinäkyvyys: kokonais kuvan selkeyttäminen (ml. prosessi ja vastuut), tietojen käyttötarkoituksista ja vaikutuksista viestiminen (käytön hyödyt ja kannustimet)				
		Yhteistyön tiivistäminen Tulorekisterin ja verkoston eri toimijoiden välillä, kehityksen suunnittelu ja koordinointi sekä aktiivinen osallistaminen (esim. tiedon ja metatiedon kuvaukset, neuvonta käyttöpotentiaalista sekä muutosvaikutuksista)				
		Tietokesysteemin kaksisuuntaisuus (tiedonvälityskanava, muutos- ja täydennyspyynnöt, virheilänteet, päätökset jne.) sekä yhteensopivuus muihin julkisiin rekistereihin ja tietolähteisiin				

Kuva 13 Kehitystoimenpiteiden aikaperspektiivi

Kehittämiskokonaisuuksien ajallinen sijoittuminen (Kuva 13)

Korjausprosessin systemaattinen kehittäminen on ehdotetuissa toimenpiteissä asetettu keskipitkän aikavälin tavoitteeksi. Työeläkealan mielestä selvitystyö tämän osalta tulisi käynnistää lyhyen aikavälin tavoitteena ja mahdollinen toteutus keskipitkän aikavälin tavoitteena, koska muutos vaatii lakimuutoksen. Korjausprosessin nykyisten ongelmien valossa on jo nähtävissä, että eri rekistereissä olevat tiedot alkavat poiketa toisistaan. Aikataulun perusteella ratkaisua asian korjaamiseksi ei ryhdyttäisi selvittämään kuin vasta keskipitkällä aikavälillä. Esim. vapaaehtoisten tietojen oma kehitysprosessi on asetettu lyhyen aikavälin tavoitteeksi ja mielestämme olisi tärkeämpää priorisoida korjausprosessin systemaattinen kehittäminen tätä ennen.

Työeläkeala ei näe tällä hetkellä tarpeelliseksi laajentaa nykyistä tietopohjaa, joten *Vapaaehtoisten tietojen oma kehitysprosessi* tulisi siirtää keskipitkälle aikavälille.

Yhteistyön tiivistäminen Tulorekisterin ja verkostojen eri toimijoiden välillä, kehityksen suunnittelu ja koordinointi sekä aktiivinen osallistaminen tulisi siirtää heti tehtäviin toimenpiteisiin. Toimiva yhteistyö on edellytys onnistuneelle kehittämiselle.

		TAVOITTEET								
		Työnantajien hallinnollisen taakan keventäminen	Tietojen hyödyntäjien toimeenpanon ja prosessien tehostaminen	Kansalaisen näkymän parantaminen ja asiointin nopeuttaminen	Ensisijainen tulotiedon tietovaranto ja tiedonvälityskanava	Korkea-laatuinen ja oikeellinen tieto	Laaja tiedon hyödyntäminen	Tehokas tietökosysteemi		
KEHITTÄMISKOKONAISUUDET	EHDOTETUT TOIMENPITEET									
	Tiedon laadun varmistaminen	Tekniset tarkistukset, liitetointasäännöt ja muut keinot tiedon eheyden ja laadun varmistamiseksi vastaanotossa		X	X		X		X	X
		Epäsuorat toimet laadukkaiden ilmoitusten varmistamiseksi (esim. valdointipalvelut, koodistokomponentit ja sertifiointit)	X	X	X		X			X
		Korjausprosessin systemaattinen kehittäminen	X	X	X		X			X
		Ilmoittajien tietosisällön ymmärtämisen parantaminen ja ohjeiden selkeyttäminen yhdenmukaisuuden lisäämiseksi ja sisältövirheiden vähentämiseksi	X		X		X			X
	Ilmoittamisen selkeyden ja käytettävyyden lisääminen	Riskienhallinnan ja kehittyneen analytiikan keinot sekä niihin pohjautuvat isäarvopalvelut tiedon hyödyntäjille		X			X		X	X
		Rajapintailmoittamisen käytettävyyden, saatavuuden, ymmärrettävyyden ja helppouden parantaminen	X	X	X	X	X			X
		Sähköisen asiointin käytön analyysi, palvelun ohjauksen parantaminen, käytettävyyden parantaminen perustoiminnallisuuden osalta (mm. tunnistautuminen)	X		X		X			X
		Ohjeistuksen selkeyttäminen, käsitteistön yksinkertaistaminen, neuvonnan osaamisen kehittäminen ja resurssien määrittäminen	X				X			X
	Tietopohja ja tietosisällön laajentaminen	Toimintojen edelleen automatisoinnin edistäminen, uudet rajapintapalvelut ja hallintamalli mihin uudet palvelutarjoajat voivat liittyä	X						X	X
		Vapaaehtoisten tietojen oma kehitysprosessi		X		X			X	X
		Tietosisällön jatkuva arviointiprosessi (käyttötarve, ilmoittajien valmius ja pienryhtäjien hallinnollinen taakka)		X		X			X	X
		Hyödyntäjien uusien tuotteiden ja palvelumahdollisuuksien arviointi ja priorisointi		X	X	X			X	X
	Kokonaisprosessin kehittäminen	Tietovirtojen läpinäkyvyys: kokonaiskuvan selkeyttäminen (ml. prosessi ja vastuut), tietoen käyttötarkoituksista ja vaikutuksista viestiminen (käytön hyödyt ja kannustimet)	X	X		X	X		X	X
Yhteistyön tiivistäminen Tulorekisterin ja verkoston eri toimijoiden välillä, kehityksen suunnittelu ja koordinoituihin osallistaminen (esim. tiedon ja metatiedon kuvaukset, neuvonta käyttöpotentiaalista sekä muutosvaikutuksista)		X	X					X	X	
Tietökosysteemin kaksisuuntaisuus (tiedonvälityskanava, muutos- ja täydennyspyynnöt, virheilähteen, päätökset jne.) sekä yhteensopivuus muihin julkisiin rekistereihin ja tietolähteisiin		X	X		X	X		X	X	

Kuva 14 Ehdotetut toimenpiteet tukevat laajasti sidosryhmien tavoitteita

Toimenpiteet suhteessa tavoitteisiin (Kuva 14)

Työeläkealan taulukkoon korostamat toimenpiteet tukevat kaikkia Tulorekisterin tavoitteita. Toimenpiteiden vaikuttavuutta suhteessa tavoitteisiin tulisi arvioida yhdessä verkoston kanssa ainakin, jos taulukon ajatellaan olevan kehittämisen ohjauksväline.