

Skantsi Päivi

**TULOREKISTERI OSA JULKISHALLINNON DIGITAALISTA
UUDISTUSTA**

Kunnan palkkahallinto tulorekisterin tiedon tuottajana

**Opinnäytetyö
CENTRIA-AMMATTIKORKEAKOULU
Liiketalouden koulutusohjelma
Toukokuu 2020**

TIIVISTELMÄ OPINNÄYTETYÖSTÄ

| | | |
|---|------------------------------|--|
| Centria-ammattikorkeakoulu | Aika Toukokuu 2020 | Tekijä/tekijät Päivi Skantsi |
| Koulutusohjelma Liiketalous | | |
| Työn nimi TULOREKISTERI OSA JULKISHALLINNON DIGITAALISTA UUDISTUSTA. Kunnan palkkahallinto tulorekisterin tiedon tuottajana | | |
| Työn ohjaaja Janne Peltoniemi | | Sivumäärä 32 + 1 |
| <p>Toimivat digitaaliset palvelut ovat yksi Suomen valtion kasvun ja kehittymisen edellytyksistä. Tulorekisteri on osa laajemman kokonaisinfrastruktuurin kehittämishanketta, jota valmisteltiin ICT 2015-työryhmässä. Työryhmän raportti 21 polkua Kitkattomaan Suomeen julkaistiin tammikuussa 2013, ja tulorekisterin perustaminen on yksi työryhmän esittämistä konkreettisista toimenpide-ehdotuksista.</p> <p>Tulorekisterin tarkoituksena on kerätä kaikkien tulonsaajien tiedot sähköisesti ja ajantasaisesti yhteiseen tulotietokantaan. Tulorekisterihankkeen toteuttamiseksi perustettiin Kansallisen tulorekisterin perustamishanke (KATRE). KATRE-hankkeen tavoitteena oli luoda yhtenäinen digitaalinen rekisteri, johon kaikki palkan ja etuuskien maksajat syöttävät kaikkien tulonsaajien tulotiedot reaaliaikaisesti. Rekisteriin ilmoitettujen tietojen tuottajat ja käyttäjät on rajattu tarkkaan tulorekisterilainsäädännön perusteella.</p> <p>Tämän opinnäytetyön teoriaosuudessa keskityttiin tulorekisterijärjestelmän peruskäsitteisiin, lainsäädäntöön, tavoitteisiin ja käytäntöihin. Teoriaosuudessa avataan myös kansallisen palveluväylän, Suomi.fi, tiedonvälityskonseptia. Kansallisen palveluväylän toimivuus on yksi tulorekisterin käytön toimintaedellytyksistä. Tutkimusosiossa keskityttiin kunnan palkkahallinnon työntekijöiden käytännön kokemuksiin tulorekisteristä. Tulorekisteri otettiin käyttöön 1.1.2019. Kunnan palkkahallinnon työntekijöiltä saatiin asiantuntevaa käytännön tietoa uuden ilmoittamistavan käyttöönotosta ja sen vaikutuksista palkkahallinnon työhön. Tutkimus tehtiin lähettämällä Webropol-kysely sähköpostitse Keski-Pohjanmaan alueen kuntien palkkahallinnossa työskenteleville.</p> <p>Tutkimustuloksista voitiin päätellä, että uusi järjestelmä on palkkahallinnon tiedontuottajien kannalta haastava. Tulorekisterin käyttö vaatii tarkkuutta, jotta hankalilta korjaustoimenpiteiltä vältyttäisiin. Rekisterin käyttöönottoon oli järjestetty koulutuksia, mutta lisäkoulutukselle on edelleen tarvetta. Vastanneet kokivat, että uuden järjestelmän käyttöönotto on ollut stressaavaa ja hidasta. Järjestelmän käyttöönotto on muuttanut palkkahallinnossa työskentelevien työnkuvaa sekä aikatauluja ja palkanlaskentaprosessi on muuttunut kokonaisuutena. Uusi toimintatapa on alussa hankala, mutta tulevaisuudessa tulorekisteri helpottaa palkkahallinnon työtaakkaa.</p> | | |
| Asiasanat Digitaaliset palvelut, kansallinen palveluväylä, tulorekisteri | | |

ABSTRACT

| | | |
|--|-------------------------|--------------------------------|
| Centria University of Applied Sciences | Date May 2020 | Author Päivi Skantsi |
| Degree programme Business Administration | | |
| Name of thesis INCOME REGISTER PART OF THE DIGITAL REFORM OF PUBLIC ADMINISTRATION. Municipal Payroll Department as a producer of information | | |
| Supervisor Janne Peltoniemi | Pages 32 + 1 | |
| <p>Digital services are one of the preconditions for the growth and development of the Finnish state. The Income Register is part of a broader infrastructure development project that was prepared by the ICT 2015 Working Group. Task Force Report 21 Paths to Frictionless Finland was published in January 2013. The Income Register is one of the concrete proposals for action presented by the Task Force. The purpose of the Income Register is to collect the data of all recipients electronically and in a timely manner into a common register. To implement the Income Register project, a National Income Register Establishment Project (KATRE) was established. The aim of the KATRE project was to create a unified digital register in which all payers and benefits payers enter their income data in real time. The producers and users of the information entered in the register are strictly limited by law.</p> <p>The theoretical part of this thesis focused on the basic concepts, legislation, objectives and practices of the Income Register. The theoretical part also launched the communications concept of the national website Suomi.fi. The functioning of the national website is one of the prerequisites for using the revenue register. The study focused on the practical experiences of municipal payroll administration employees with the income register. The Income Register was introduced on January 1, 2019. The employees of the municipal payroll administration received expert practical information on the new way of working and its effects on the work of the payroll administration. The research section of the thesis was made by sending a Webropol questionnaire to the employees of Central Ostrobothnia.</p> <p>The results of the study suggest that the new system is challenging for payroll data producers. The use of an income register requires precision to avoid cumbersome corrective action. Training had been provided for the introduction of the register, but further training is still needed. Respondents found the introduction of the new system stressful and slow. The introduction of the system has changed the picture and schedules of the work of people working in payroll administration, and the entire payroll process has changed. The new approach is difficult at first, but in the future the income register will probably ease the workload of payroll administration.</p> | | |
| Key words Digital services, income register, national website | | |

TIIVISTELMÄ
ABSTRACT
SISÄLLYS

| | |
|--|-----------|
| 1 JOHDANTO | 1 |
| 2 SUOMEN DIGITAALISEN INFRASTRUKTUURIN KEHITTÄMINEN | 3 |
| 2.1 21 polkua Kitkattomaan Suomeen | 4 |
| 2.2 Suomi.fi kansallinen palveluväylä | 5 |
| 2.3 Kansallinen tulorekisterin kehittämishanke (KATRE)..... | 6 |
| 3 TULOREKISTERI KÄYTÄNNÖSSÄ | 8 |
| 3.1 Lainsäädäntö | 9 |
| 3.2 Tulorekisteriin talletettavat tiedot..... | 10 |
| 3.2.1 Palkkatietoilmoitus jokaisesta maksutapahtumasta..... | 10 |
| 3.2.2 Työnantajan kuukausittainen erillisilmoitus..... | 11 |
| 3.3 Ilmoittamisen kanavat | 11 |
| 3.3.1 Tekninen rajapinta..... | 12 |
| 3.3.2 Sähköinen asiointi | 13 |
| 3.3.3 Paperilla ilmoittaminen | 14 |
| 4 KUNNAN PALKKAHALLINTO TULOREKISTERIN TIETOJEN TUOTTAJANA | 15 |
| 4.1 Tutkimusaiheen valinta | 16 |
| 4.2 Tutkimusmenetelmä | 16 |
| 4.3 Tutkimuksen tavoite ja sisältö | 17 |
| 4.4 Webropol -tutkimuksen analysointi ja johtopäätökset | 18 |
| 4.4.1 Vastaajien taustatiedot | 19 |
| 4.4.2 Kysymysten analysointi | 21 |
| 5 YHTEENVETO | 30 |
| LÄHTEET | 31 |
| LIITTEET | |
| KUVIOT | |
| KUVIO 1. Vastaajien sukupuolijakauma..... | 19 |
| KUVIO 2. Vastaajien ikäjakauma | 19 |
| KUVIO 3. Työuran kesto kunnan palkkahallinnossa | 21 |
| KUVIO 4. Vastaajien tietoisuus tulorekisteristä ennen sen käyttöönottoa 1.1.2019 | 21 |
| KUVIO 5. Tulorekisterin käyttöönoton informaatiolähteet..... | 22 |
| KUVIO 6. Käyttöönottokoulutuksiin osallistuneiden määrä..... | 23 |
| KUVIO 7. Tulorekisterijärjestelmän käytön suurimmat haasteet..... | 24 |
| KUVIO 8. Onko tulorekisteri vähentänyt selvityspyyntöjen määrää? | 27 |
| KUVIO 9. Hallinnollisen työtaakan keventyminen | 28 |
| KUVAT | |
| KUVA 1. Tulorekisterin tiedonkäyttäjät (Verohallinto 2019c) | 8 |
| KUVA 2. Tulorekisterin ilmoittamisen kanavat (Verohallinto 2018b) | 12 |

TAULUKOT

| | |
|---|----|
| TAULUKKO 1. Vastaajan asema tulorekisterin tiedontuottajana..... | 20 |
| TAULUKKO 2. Vastaajan oma palkanmaksaja | 20 |
| TAULUKKO 3. Koulutustarjonnan riittävyys..... | 24 |
| TAULUKKO 4. Tulorekisterijärjestelmän käytön muut haasteet | 25 |
| TAULUKKO 5. Kuinka tulorekisterin käyttöönotto on muuttanut työtehtäviä | 26 |

1 JOHDANTO

Tämän opinnäytetyön aiheena on Kansallinen tulorekisteri, joka on osa Suomen valtion julkisten palvelujen digitaalista uudistusta ja laajempaa kansallista kokonaisinfrastruktuurin kehittämishanketta. Tulorekisteri valikoitui opinnäytetyöni aiheeksi, koska aihe on mielestäni ajankohtainen ja se koskettaa jokaista kansalaista. Opinnäytetyöni tavoitteena on tuottaa tietoa tulorekisterihankkeesta ja sen taustoista. Tutkimusosion tavoitteena on selvittää, kuinka hyvin kunnan palkkahallinnossa työskentelevät olivat valmistautuneet tulorekisterin käyttöönottoon ja mitä haasteita tulorekisterin käyttö on tuonut tullessaan. Tulorekisteri on ollut käytössä yli vuoden, ja ensimmäisiä käyttökokemuksia on saatavissa.

Kansallisen tulorekisterihankkeen ymmärtäminen vaati perehtymistä Suomen valtion laajempaan kansalliseen kokonaisinfrastruktuurin kehittämishankkeeseen. Opinnäytetyössä perehdytään Suomen julkisten digitaalisten palvelujen uudistuksen taustoihin ja kehittämistoimenpiteisiin. Kansallisen tulorekisterijärjestelmän rakentaminen on ollut vuosien mittainen projekti, joka toteutuakseen on vaatinut useita prosesseja, jotka ovat edesauttaneet tulorekisterijärjestelmän toteuttamista. Tulorekisteri astui voimaan 1.1.2019, jolloin kaikki palkanmaksuvelvolliset aloittivat tulotietojen siirron ja tallentamisen yhteen yhteiseen tulotietokantaan.

Työn teoriaosiossa käsitellään Suomen valtion digitaalista uudistusta ja toimenpiteitä, jotka ovat olleet Kansallisen tulorekisterin rakentamisen kannalta olennaisia. Perehtyessäni aiheeseen havaitsin, että tulorekisterihanke on osa laajaa kokonaisuutta ja hankkeen toteutuminen on vaatinut usean eri tahon suunnitelmallista yhteistyötä. Tässä työssä sivutaan ICT 2015-työryhmän raporttia, 21 polkua kitkattomaan Suomeen, jossa on esitetty digitalisaation kehittämisen toimenpide-ehdotuksia. Tulorekisteri on yksi ko. työryhmän esittämistä toimenpiteistä. Työssä kerrotaan myös Kansallisen palveluarkkitehtuurin kehittämishankkeesta, jonka kautta on kehitetty Suomi.fi-palvelu. Suomi.fi on sähköinen palvelu, johon tunnistautumalla voidaan viestiä viranomaisten kanssa ja antaa valtuuksia omien asioiden hoitamiseen sekä tarkistella omia rekisteritietoja tietoturvalisessa ympäristössä. Tämä palvelu on olennainen osa tulorekisteriä, sillä tulorekisteri toimii sähköisellä palveluväylällä.

Opinnäytetyössä esitellään Kansallinen tulorekisterihanke (KATRE) tavoitteineen. Hankkeen taustatietojen mukaan tulorekisterin valmistelu aloitettiin, koska yhteiskunnassa on tarve kerätä yksityishenkilöiden, yritysten ja julkisen tahon reaaliaikaista tuloinformaatiota yhteiseen tietokantaan,

josta se on yhdenmukaisena ja muuttumattomana haettavissa. Tulorekisterin tarkoitus on myös tehostaa harmaan talouden torjuntaa, sillä rekisteristä on tarkistettavissa työntekijäkohtaiset tulotiedot työnantajakohtaisesti.

Opinnäytetyön kolmannessa luvussa kerrotaan, mitä tulorekisteri käytännössä tarkoittaa. Luvussa tarkastellaan myös lainsäädännöllisten toimenpiteiden toteutumista, aikatauluja ja vastuutahoja. KATRE-hankesuunnitelman mukaan valtiovarainministeriö ohjaa lainsäädännöllisten toimenpiteiden toteuttamista ja varmistaa, että lainsäädännölliset muutostoimenpiteet toteutuvat. Opinnäytetyössä perehdytään rekisterin käyttöoikeuksiin; kuka on velvollinen tulotietoja tallentamaan, mitkä tahot ovat oikeutettuja tietoja hyödyntämään ja millaisia ilmoittamiskanavia on käytettävissä.

Opinnäytetyön tutkimusosiossa perehdytään tulorekisterin käyttöönottoon kuntasektorin palkkahallinnon näkökulmasta. Tutkimus rajattiin koskemaan Keski-Pohjanmaan kuntien palkkahallintoa. Tekemäni tutkimus on kvalitatiivinen eli laadullinen ja toteutettiin sähköisenä Webropol-kyselynä Keski-Pohjanmaan alueen kuntien palkkahallinnossa työskenteleville. Tutkimus toteutettiin 1.4.–15.4. 2020 välisenä aikana. Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, kuinka hyvin kunnan palkkahallinnossa työskentelevät olivat valmistautuneet tulorekisterin käyttöönottoon ja mitä haasteita tulorekisterin käyttö on tuonut tullessaan. Tutkimuksessa haluttiin selvittää, onko koulutusta uuden järjestelmän käyttöönottamiseksi ollut riittävästi ja onko tulorekisteri keventänyt palkkahallinnon työtaakkaa.

Tutkimuksen vastauksista saatiin selville tutkimukselle asetetut tavoitteet. Tuloksista voidaan päätellä, että tulorekisterin käyttöönotto on aiheuttanut palkkahallinnon työhön aikataulullisten muutosten lisäksi lisää hallinnollista työtä. Lisääntynyt työmäärä koetaan johtuvan palkkahallinnon työrytmin, uusien tulotietolajien kohdentamisen ja korjaamisen vaikeudesta ja tulotietojen ilmoittamiskäytäntöjen muutoksesta. Raportista selviää, että lisäkoulutukselle olisi tarvetta ja ainakaan vielä ei hallinnollisen taakan katsota vähentyneen. Opinnäytetyön lähdeaineisto on aiheen tuoreuden perusteella pääosin peräisin aiheen virallisilta internetsivuilta. Aiheesta ei ole tällä hetkellä saatavilla julkaistua kirjallista materiaalia. Tässä opinnäytetyössä käytän sanaa tulorekisteri ja se tarkoittaa Kansallista tulorekisteriä eli KATRE-hanketta.

2 SUOMEN DIGITAALISEN INFRASTRUKTUURIN KEHITTÄMINEN

Suomi on tunnetusti digitalisaation edelläkävijämaa, ja Suomen hallitus on jo 1990-luvulta lähtien keskittynyt digitalisaation kehittämiseen ja pyrkinyt sen kautta edistämään valtion talouden kehittymistä ja kilpailukykyä. Suomen hallitus panostaa digitalisaatioon perustamalla kärkihankkeita, joiden tarkoitus on luoda kansalaisille yhdenvertaiset mahdollisuudet saavuttaa julkiset palvelut yhden luukun periaatteella. Nämä kärkihankkeet uudistavat toimintatapoja, kehittävät digitaalista infrastruktuuria ja auttavat asiakkaita digitaalisten palvelujen käytössä. (Digi arkeen -neuvottelukunta 2019, 13.)

Digitalisaation kehittäminen vaatii toimenpiteitä useilta eri alueilta. On määriteltävä, mitä halutaan saavuttaa ja miten asetetut tavoitteet saavutetaan ja varattava toimintaan resursseja. Työ- ja elinkeinoministeriö asetti huhtikuussa 2012 työryhmän valmistelemaan digitalisaation edistämisen toimenpiteitä ICT:n laaja-alaiseen soveltamiseen kaikilla toimialoilla ja julkisessa hallinnossa. Tämän työryhmän työn tuloksena syntyi julkaisu 21 polkua Kitkattomaan Suomeen. Tämän ICT 2015-työryhmän raportin myötä Sipilän hallitus asetti uudet digitalisaation kehittämistyöryhmät ja hankkeiksi esitetyt osa-alueet toimivan infran rakentamiseksi. ICT 2015-työryhmän esittämistä toimista osa on kriittisiä ja erityisen tärkeitä, jotta Suomi ottaisi kestäviä digitaalisia kehitysaskelaita. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2013, 9 - 11.)

Digitaalisten palveluiden yhteensovittaminen ja kehittäminen on pitkäjänteistä työtä. ICT 2015-työryhmä esitti raportissaan kymmenvuotissuunnitelman, jonka avulla kehittämisohjelma toteutetaan. Kehittämisohjelman koordinoinnista sekä toteuttamisesta vastaa valtioneuvostoon perustettava ICT-asiiantuntijaryhmä. ICT-asiiantuntijaryhmää johtaa valtiosihteeri. Asiantuntijaryhmän tehtävänä on toteuttaa digitaalisten palvelujen kehittämisen toimenpiteitä sekä seurata kehitystä. Asiantuntijatyöryhmän tehtävänä on myös ehdottaa uusia toimenpiteitä, joita ei vielä raportin valmistumisen aikaan osattu havaita.

Tärkeimpiä kehittämistoimenpiteitä ovat ICT 2015-työryhmän raportin mukaan

- Yhtenäisen kansallisen palveluarkkitehtuurin rakentaminen (toimenpide 1)
- ICT 2023- tutkimus- ja kehitysohjelma (toimenpide 5)
- Kasvuyritysten rahoitusohjelma (toimenpide 14)
- Pitkäjänteinen kehittäminen ICT-asiiantuntijaryhmän avulla (toimenpide 21)

(Työ- ja elinkeinoministeriö 2013, 76–77.)

Tulorekisteri on yksi Sipilän hallituksen vuosille 2015–2019 asettamista julkisten palvelujen digitalisaation kärkihankkeista ja osa reaaliaikaisen talouden vaatimaa infrastruktuurin kehittämistä. Kärkihankkeita on ollut useita, ja hankkeet tähtäävät julkisten palvelujen digitalisointiin laajalla toimintasektorilla. Julkiset palvelut haluttiin rakentaa digitaalisiksi ja käyttäjälähtöisiksi. Kehittämishankkeessa luotiin kaikkia julkisia palveluita koskevat periaatteet tavoitteena käyttäjä- ja asiakaslähtöinen yhden luukun palvelumalli. Kärkihankkeissa on myös huomioitu palvelujen digitalisaation vaatimat lainsäädännölliset muutokset. (Valtiovarainministeriö 2015.)

Kansallinen palveluarkkitehtuuri on rakennettu Suomi.fi-palveluväylän ympärille. Kansallisen palveluarkkitehtuurin kehittämishankkeen kautta valmistui useita keskeisiä kaikille kansalaisille suunnattuja palveluja, jotka palvelevat myös tulorekisterin käyttäjiä. Kansallisen palveluarkkitehtuurin kehittämishankkeen avulla rakennettiin kansallinen palveluväylä, sähköinen tunnistusmalli, ratkaisut valtuutusten hallintaan sekä eri organisaatioiden tarvitsemat yhteiset palvelukanavat. (Valtiovarainministeriö 2017.) Tällä hetkellä tulorekisterijärjestelmään kirjaudutaan verohallinnon tulorekisterisivuston kautta, mutta tulorekisteri tulee toimimaan sähköisellä palveluväylällä Suomi.fi viimeistään 31.12.2021 (Verohallinto 2019a.) Suomi.fi-palveluväylä on oleellinen osa sähköisiä palveluita ja tulee tarjoamaan kaikille tulorekisterin käyttäjille uuden tavan hyödyntää tulorekisteriä.

2.1 21 polkua Kitkattomaan Suomeen

21 polkua Kitkattomaan Suomeen on työ- ja elinkeinoministeriön asettaman ICT 2015-työryhmän raportti. Työryhmän tehtävänä oli valmistella strategia tieto- ja viestintäteknologiatoimialan uudistamiseksi ja Suomen kilpailukyvyn edistämiseksi ICT:n avulla. Raportin alustuksena todetaan, että Suomi tarvitsee suunnitelman, miten tieto- ja viestintäteknologian avulla Suomen kasvua ja kilpailukykyä voidaan edistää. Lähtötilanteessa kohti digitaalista maailmaa Suomi nähdään hyvän keskitason maana. Suomessa on erinomainen peruskoulutustaso, yhteiskunta on hyvin verkottunut ja tietoliikenteen infra on kohtuullisella tasolla. Suomen julkinen tietotekninen arkkitehtuuri on kuitenkin pirstoutunutta, tehotonta ja hidasta. Erityisesti julkiselle sektorille kaivattiin uudistumista ja yhteensovittamista. Tavoitteena on rakentaa internet-taloutta niin, että se toimii nopeasti, kitkattomasti ja asiakaslähtöisesti. Nähtiin, että Suomella on olemassa hyvät digitaaliset mahdollisuudet kehittyä, mutta kehittyminen edellyttää pitkäjänteistä työtä, tavoitteellisia suunnitelmia ja konkreettisia toimenpiteitä. ICT 2015-raportissa on esitetty 21 keskeisintä toimenpidealuetta, joita kehittämällä tavoitteet toteutuvat. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2013, 9-11.)

2.2 Suomi.fi kansallinen palveluväylä

Suomi.fi-palveluväylä toimii kansalaisten informaation etsimisen, verkkoasioinnin ja viranomaisasioinnin väylänä. Palvelu luotiin Kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamishankkeen avulla. Hankkeen tavoitteena on ollut mm. kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen asioinnin helpottaminen ja yksinkertaistaminen sekä julkishallinnon palvelujen avoimuuden ja palvelujen edistäminen kustannustehokkaasti sähköisten palveluiden avulla. Tietojärjestelmien yhteensovittaminen ja yhteiskäyttö julkisen ja yrityssektorin kesken oli myös yksi tärkeimmistä vaikuttavuustavoitteista. Hanke toteutettiin vuosina 2014–2017 ja hankkeen aikana rakennettiin toimivat sähköisen asioinnin tukipalvelut, jotka palvelevat niin yksityisiä asiakkaita, valtiota ja kuntasektoria kuin myös yrityssektoria. Ulkoisen arvioinnin mukaan hanke on ollut poikkeuksellinen sen asiakaslähtöisyyden ja yhteistoiminnan vuoksi. (Pispa 2018, 9-10.) Suomi.fi-palvelujen käyttöönottoa tukee laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista.

Suomi.fi on osa kansallista palvelukonseptia, jonka kautta yksityiset henkilöt, yritykset ja julkishallinto voivat asioida keskenään sujuvasti ja tarvittaessa suojatussa yhteydessä. Suomi.fi-palvelusta on saatavissa tietoa ja palveluja eri elämäntilanteisiin. Palvelu tarjoaa myös sähköisen tunnistusratkaisun eli Suomi.fi-tunnistautumisen tilanteisiin, jotka vaativat vahvaa tunnistautumista tai valtuutusta toimia toisen henkilön asioiden hoitajana. (Digi- ja väestötietovirasto 2020.)

Tulorekisterin käyttäminen vaatii vahvaa tunnistautumista, sillä kyse on luottamuksellisista henkilö- tai yrityskohtaisista virallisista tiedoista. Vahvan tunnistautumisen mahdollisuus on yhteisen tulorekisterin turvallisen käytön edellytys. Tulorekisteriin kirjaututtaessa ohjaututaan automaattisesti Suomi.fi-tunnistussivulle, jossa tunnistautuminen tapahtuu pankkitunnusten, mobiilivarmenteen, varmennekortin tai organisaatiokortin avulla. (Verohallinto 2019a.) Vahvaa tunnistautumista käyttämällä voidaan asioida usean julkisen viranomaisen kanssa, tarkistaa omia tietoja ja hoitaa henkilökohtaisia viranomaisasioita.

2.3 Kansallinen tulorekisterin kehittämishanke (KATRE)

Valtiovarainministeriö päätti 27.11.2014 asettaa Kansallisen tulorekisterihankkeen (KATRE) tulorekisterijärjestelmän toteuttamiseksi. Hankeen toimikausi oli 1.11.2014–31.12.2019. Hanke aikataulutettiin niin, että se järjestäytymisen jälkeen aloitti tulorekisterin käytännön valmistelutyöt hankintaprosesseineen. Tulorekisterin tuli olla käytettävissä 1.1.2019 alkaen. Hankkeen omisti ja sen toteuttamisesta vastasi Valtiovarainministeriö. Verohallinto vastaa hankkeen hankintaprosesseista ja teknisestä toteutuksesta hankkeen 3. vaiheesta alkaen. Käytännön työtä koordinoi hanketoimisto, jonka esimiehenä oli hankepäällikkö. Hankkeella oli myös useita alatyöryhmiä. Hankkeella oli tukeaan ohjausryhmä ja ohjausryhmään kuuluvista johtajista koottu neuvotteluryhmä. Neuvotteluryhmän tehtävänä oli varmistaa hankkeen tiedonkulku eri organisaatioiden välillä. Suunnitelman mukaisesti tulorekisterin ensimmäinen vaihe otettiin käyttöön 1.1.2019 alkaen. Toinen vaihe, jolloin myös etuudet ja eläkkeet ilmoitetaan tulorekisteriin, otetaan käyttöön 1.1.2021. (Valtiovarainministeriö 2014a.)

Tulorekisterin valmistelu aloitettiin, koska yhteiskunnassa on tarve kerätä yksityishenkilöiden, yritysten ja julkisen tahon reaaliaikaista tuloinformaatiota yhteiseen tietokantaan, josta se on yhdenmukaisena ja muuttumattomana haettavissa. Tulorekisterin avulla pyritään myös tehostamaan harmaan talouden torjuntaa, sillä rekisteristä pystytään tarkistamaan työntekijäkohtaiset tulotiedot työnantajakohtaisesti. Informaatio kerätään sähköisesti, ilmoittamalla tiedot reaaliaikaisesti yhden sähköisen järjestelmän kautta, ja vanhasta tulotietojen ilmoittamisesta luovutaan. Tulorekisterin avulla tulonsaajien tulotietojen kerääminen ja välittäminen eri viranomaistahojen ja sidosryhmien välillä yhdenmukaistuu ja nopeutuu. Hankkeen onnistuminen edellyttää eri sidosryhmien tarpeiden huomioimisesta kattavasti. Hankkeen työryhmissä ovatkin kaikki keskeisimmät julkisten toimijoiden sidosryhmäorganisaatiot edustettuina. ICT 2015-työryhmän tavoitteen mukaisesti tulorekisterin tulee kerätä tiedot mahdollisimman kattavasti yhdellä ilmoituskerralla ja näin vähentää tiedontuottajien hallinnollista taakkaa (Valtiovarainministeriö 2014b.)

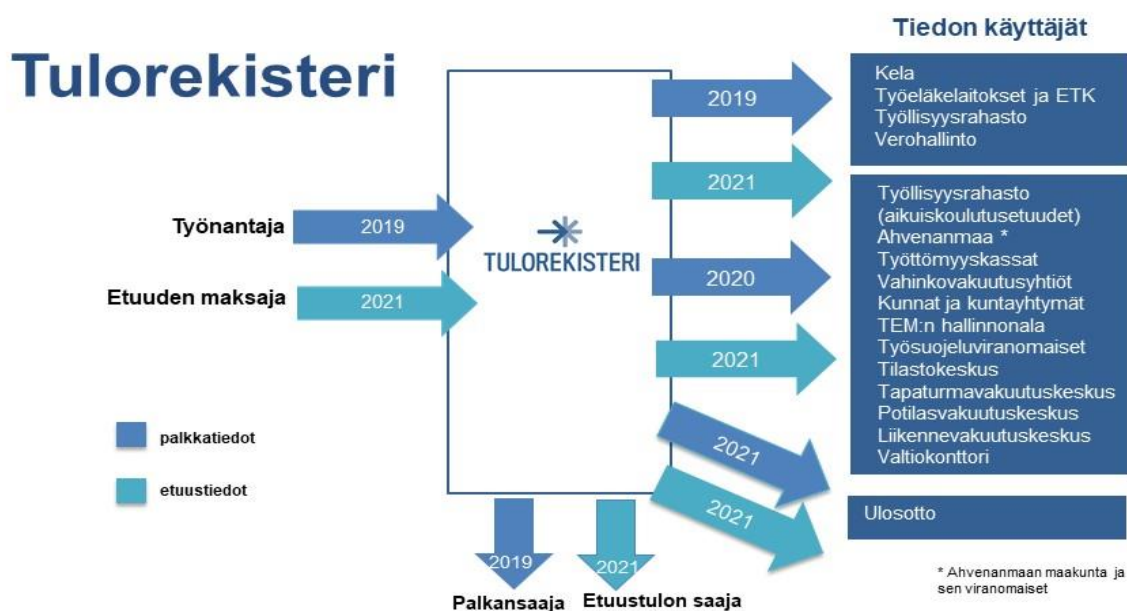
Tulorekisterihanke on mittava poikkihallinnollinen uudistus, jonka vaikutus ulottuu yksityishenkilöihin, yrityksiin sekä eri sidosryhmiin paikallisella ja valtakunnallisella tasolla. Hanke on vaatinut muutoksia lainsäädäntöön. Huolellista suunnittelua ja ajantasaista teknistä informaatiota ovat vaatineet rekisterin toiminnallisuuteen ja käyttäjäjärjestelmiin liittyvät asiat. Toimivan teknologian ja järjestelmien luominen on ollut tulorekisterihankkeen onnistumisen kannalta oleellisia asioita. (Valtiovarainministeriö 2014a.) Siirtyminen yhteiseen tulorekisterimalliin on sujunut tähän mennessä hyvin. Tulorekisterin käyttöönottoa on edeltänyt laaja rekisterin käyttäjiin kohdistuva viestintä, tiedotus

ja koulutus. Internet osoitteessa www.vero.fi/tulorekisteri/ on käytettävissä Verohallinnon hallinnoima erillinen Tulorekisterisivusto, josta on saatavissa kattavaa informaatiota tulorekisterin käytöstä kaikille sen käyttäjä ryhmille. Sivusto päivittyy reaaliaikaisesti, ja sivustolla julkaistaan ajankohtaisia ohjeita ja tiedotteita tulorekisterin käyttäjille.

3 TULOREKISTERI KÄYTÄNNÖSSÄ

Tulorekisteri on sähköinen tietokanta, johon kaikki palkanmaksuvelvolliset ilmoittavat tiedot kaikista tulonsaajille maksetuista palkoista, luontoiseduista, työkorvauksista ja muista ansiotuloista. Myös verovapaat ansiotulot ilmoitetaan. Ilmoitettavilla summilla ei ole alarajaa, ja myös alaikäisten tulonsaajien tulot ilmoitetaan. Tiedot ilmoitetaan tulorekisteriin viiden päivän kuluessa maksupäivästä yhdellä ilmoituksella. Ensimmäisessä vaiheessa tulorekisteriin ilmoitetaan vain ansiotulot ja toisessa vaiheessa vuodesta 2021 alkaen rekisteriin ilmoitetaan myös etuudet ja eläkkeet. (Verohallinto 2019b.)

Tulorekisterin tietoja käyttävät vain tulorekisterilaissa määritellyt organisaatiot ja viranomaiset. Yksityinen henkilö pääsee tarkastelemaan omia tietojaan vahvan tunnistautumisen avulla. Tietojen käyttäjiä ovat rekisterin käyttöönoton ensimmäisessä vaiheessa Verohallinto, Kansaneläkelaitos, Työllisyysrahasto, työeläkelaitokset ja Eläketurvakeskus. Toisessa vaiheessa käyttäjiksi tulevat Tilastokeskus, Työllisyysrahasto, vahinkovakuutusyhtiöt, työttömyyskassat, työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala, työsuojeluviranomaiset, kunnat ja kuntayhtymät, tapaturmavakuutuskeskus, potilasvakuutuskeskus sekä Ahvenanmaan maakunta ja sen viranomaiset. (Verohallinto 2019c.) Alla oleva Verohallinnon sivulta oleva kuvio (KUVA 1) selventää tulorekisterihankkeen tiedontuottajaosapuolten ja tiedon käyttäjien aikataulua.



KUVA 1. Tulorekisterin tiedonkäyttäjät (Verohallinto 2019c)

Etuuksien ja palkkojen maksajat siis ilmoittavat maksetut tulot tulorekisteriin, josta ne ovat eri sidosryhmäorganisaatioiden käytettävissä. Tulevaisuudessa esimerkiksi palkkatodistusten tulostaminen työnantajan palkkakirjanpidosta vähenee huomattavasti, sillä tulotietojen tarvitsijat saavat tarvitsemansa tiedot suoraan tulorekisteristä lain sallimissa puitteissa.

3.1 Lainsäädäntö

Kansallisen tulorekisterihankkeen toteuttaminen on vaatinut lainsäädännöllisiä toimenpiteitä. KATRE-hankkeen hankesuunnitelmassa (Valtiovarainministeriö 2014b.) määriteltiin, että valtiovarainministeriö ohjaa lainsäädännöllisten toimenpiteiden toteuttamista ja varmistaa, että lainsäädännölliset muutostoimenpiteet toteutuvat hankkeen etenemisen tahdissa.

Laki tulotietojärjestelmästä tuli voimaan 12.1.2018. Lakiin on sittemmin tehty muutossäädöksiä ja tarkennuksia. Tulotietojärjestämälaisissa on säädetty, että Verohallinnon Tulorekisteriyksikkö vastaa tulorekisteristä käytännössä. (Laki tulotietojärjestelmästä 53/2018 §4.) Tulotietojärjestämälaisissa säädetään tulojärjestelmän tietojenantamisvelvollisuuksista, vastuista ja tietojen käyttämisoikeuksista. Tulorekisteriin tallennettu tieto on salassapitosäännöstenalaista. Järjestelmään annettavat tiedot annetaan sähköisesti, ja vain erityisestä syystä voidaan sähköisestä ilmoittamistavasta poiketa. Tulotietoja voidaan luovuttaa vain tulotietolaisissa mainituille tahoille erikseen määriteltyihin käyttötarkoituksiin. Tulotiedot välitetään käyttäjälle sellaisina kuin ne on tulotietojärjestelmään tallennettu. Tulorekisterin käyttö on maksutonta kaikille rekisteriä käyttäville osapuolille. Tulorekisteri säilyttää tiedot kymmenen vuoden ajan tiedon tallentamisesta. (Laki tulotietojärjestelmästä 53/2018, §16 - §18.)

Tulorekisteriyksikön toimintaa tukee tulorekisterin yhteistyöryhmä, joka toimii yhteistyössä tulorekisteriä käyttävien tahojen kanssa ja joka käsittelee tulorekisterin kehittämissuuntia ja toimintalinjoja. Yhteistyöryhmä käsittelee myös mahdollisia laiminlyöntejä ja niiden seurauksia. Tulorekisteriyksikön toimintaa seurataan valtiovarainministeriön toimesta vuosittain. Yksikkö laatii toiminnastaan vuosittain raportin tulorekisteriyksikön yhteistyöryhmälle (Laki tulotietojärjestelmästä 53/2018, §19). Verohallinnolla on tulotietojärjestelmälain mukaan oikeus määrätä tiedonantovelvollisille myöhästymismaksu, mikäli tulorekisteriin tallennettavia tietoja ei ole annettu tai ne ovat myöhässä. (Laki tulotietojärjestelmästä 53/2018, §22). Maksun määrä ja määräytymisperusteet määritellään tulotietojärjestämälaisissa.

3.2 Tulorekisteriin talletettavat tiedot

Yleisohje työnantajalle tai muulle suorituksen maksajalle on, että kaikki tehdystä työstä maksetut ansiotulot, verovapaat ja verolliset kustannusten korvaukset ilmoitetaan tulorekisteriin 5 päivän kuluessa maksusuorituksesta. Jokainen maksutapahtuma aiheuttaa erillisen työntekijäkohtaisen palkkatieilmoituksen. Maksaja ilmoittaa tiedot jokaisesta tulonsaajasta erikseen palkkatieilmoituksella. Yhdessä palkkatieilmoituksessa voi olla saman tulonsaajan erilaisia tuloja, kuten esimerkiksi palkkatuloja, kilometrikorvauksia tai etuuksia. Osa palkkatietoilmoituksella annettavista tiedoista on pakollisia ja osa on täydentäviä tietoja.

Tulorekisterin käyttöönotto on työllistänyt huomattavasti pieniä satunnaisia korvauksia tai palkkioita maksavia organisaatioita, sillä näiden tahojen maksukäytännöt ovat poikenneet normaaleista palkanmaksukäytännöistä niiden satunnaisuuden ja pienuuden vuoksi. Samoin palkkaennakoita maksavat yritykset ovat kokeneet tulorekisterin ilmoittamisvelvollisuuden hankalaksi. Lainsäädäntöön onkin tehty muutamia muutoksia koskien edellä mainittuja tulotietoja. Vuoden 2020 alusta alkaen joillakin aloilla maksettavat palkkaennakot ja verovapaat kustannukset on voitu kerätä yhdelle ilmoitukselle, vaikka maksukertoja olisi useampia. Tämä helpottaa varsinkin yksityisyrittäjien ilmoitusvelvollisuutta, sillä he saattavat nostaa yrityksestään tuloja useamman kerran kuukauden aikana. Vaikka ilmoitettavilla tiedoilla ei ole alarajaa, luovuttiin alle 100 euron arvoisten kilpailupalkintojen ilmoittamisvelvollisuudesta 1.1.2020 alkaen. (Verohallinto 2019d.)

3.2.1 Palkkatietoilmoitus jokaisesta maksutapahtumasta

Työntekijäkohtainen palkkatietoilmoitus tulorekisteriin annetaan 5 päivän kuluessa maksutapahtumasta. Palkkatietoilmoituksessa pakollisina tietoina annetaan tulonsaajan yksilöinti- ja tunnistetiedot sekä palvelussuhteen tiedot. Pakollisia tietoja on myös osa maksettavista tulolajeista. Palkkatietoilmoituksessa ilmoitetaan palkanmaksuperusteet, vakuuttamistiedot ja palkasta vähennettävät erät, kuten ennakonpidätykset ja sosiaalivakuutusmaksut. Palkkatietoilmoitukseen tiedot on koodattu tulolajeittain. Palkkatietoilmoituksen tiedoista osa on täydentäviä tietoja, joita ei ole välttämätöntä ilmoittaa. Tällaisia tietoja ovat mm. palvelussuhdetta koskevat tiedot, poissaolotiedot sekä tulolajien ansaintajaksot. Täydentävät tiedot olisi kuitenkin hyvä ilmoittaa, sillä niillä saattaa olla merkitystä esimerkiksi etuuksia haettaessa. Mikäli täydentäviä tietoja ei tulorekisteristä löydy, tulee tarvittavat tiedot tarvittaessa selvittää suorituksen maksajalta erikseen. (Verohallinto 2019e.)

3.2.2 Työnantajan kuukausittainen erillisilmoitus

Tulonsaajakohtaisen palkkatietoilmoituksen lisäksi tulonmaksaja antaa yhdellä kuukausittaisella työnantajan erillisilmoituksella tietoja, jotka eivät kohdistu yksittäiseen tulonsaajaan vaan suorituksen maksajaan. Erillisilmoitus on kooste työnantajan laskemista sairausvakuutusmaksuista ja niistä mahdollisesti tehtävistä vähennyksistä. Ilmoitusvelvollisuus riippuu siitä, onko työnantaja säännöllinen palkanmaksaja, satunnainen palkanmaksaja vai kotitalous. Säännölliset suorituksen maksajat antavat kuukausittaisen erillisilmoituksen kuukausittain riippumatta siitä, onko palkkoja maksettu vai ei. Satunnaiset maksajat tekevät erillisilmoituksen vain palkanmaksukuukausilta. Ns. 0-ilmoitus annetaan, mikäli on maksettu vain kustannusten korvauksia, mutta ei sairausvakuutusmaksun perusteena olevaa tuloa. (Verohallinto 2018a.)

Kotitalous työnantajana antaa erillisilmoituksen, mikäli vuosittainen tulonsaajakohtainen palkka ylittää 1 500 euron rajan. Erillistietoilmoitus annetaan sähköisesti. Erillisilmoitus annetaan myös, mikäli työnantajalla ei ole ollut palkanmaksua kyseisen kuukauden aikana tai palkkojen perusteella ei makseta sairausvakuutusmaksua. Kuukausittain annetaan vain yksi erillisilmoitus. (Verohallinto 2018a.) Erillisilmoitus on siis työnantajan ilmoitus työnantajan sairausvakuutusmaksuista, joka annetaan Verohallinnon tulorekisteriin kerran kuukaudessa palkanmaksukuukautta seuraavan kuukauden 5. päivään mennessä.

3.3 Ilmoittamisen kanavat

Tiedot tulorekisteriin ilmoitetaan sähköisesti ja ilmoittamisen kanavia on useita. Mikäli yrityksen taloushallintojärjestelmästä on rakennettu yhteys tulorekisteriin, on tietojen ilmoittaminen teknisen rajapinnan kautta yksinkertaisinta. Mikäli tiedontuottajan omat järjestelmät eivät tue teknisen rajapinnan käyttöä, käytetään sähköistä asiointipalvelua. Paperisesta ilmoittamisesta on periaatteessa luovuttu kokonaan muutamia poikkeustapauksia lukuun ottamatta. (Verohallinto 2018b.) Seuraavalla sivulla oleva kuva (KUVA 2) Verohallinnon www-sivulta havainnollistaa sähköisen ilmoittamisen toimintatapaa.



KUVA 2. Tulorekisterin ilmoittamisen kanavat (Verohallinto 2018b)

Tulorekisterin ilmoittamisen tulee pääsääntöisesti tapahtua yllä kuvattuja digitaalisia väyliä käyttäen, joten paperilla ilmoittamista ei ole kuvaan lisätty. Kuten kuvasta ilmenee, on palkkatietojen ilmoittaminen digitaalista rajapintaa tai sähköistä asiointipalvelua käyttäen selkeää.

3.3.1 Tekninen rajapinta

Teknisen rajapinnan avulla tulotiedot siirtyvät automaattisesti tulorekisteriin. Teknisen rajapinnan käyttäminen on suositeltavin ja helpoin tapa toimia, mutta se vaatii palkkahallinnon järjestelmän integroitumista tulorekisterin järjestelmään. Teknisen rajapinnan käyttäminen vähentää manuaalisten työvaiheiden käyttämistä, ja tulorekisterin ilmoittamisen palveluun ei tarvitse erikseen siirtyä. Teknisiä

rajapintoja on käytössä kolmenlaisia: reaaliaikainen Web-Service, viivästetty Web-Service sekä SFTP-rajapinta.

Reaaliaikaista Web-Service –rajapintaa käytetään, kun palkanlaskentajärjestelmä on integroitu suoraan tulorekisteriin ja ilmoituksia on vähän. Reaaliaikaisesta rajapinnasta palaute tietojen vastaanottamisesta saadaan välittömästi. Web-Service–rajapinnan kautta ilmoituksia voi lähettää vain yhden kerrallaan. Mikäli palkanlaskenta-ajosta muodostuu paljon ilmoituksia, tulee siirtyä käyttämään viivästettyä Web-Service- rajapintaa tai SFTP-rajapintaa. Nämä ilmoituskanavat pystyvät käsittelemään isoja tietokantoja, mutta yli 50 Mb:n tiedostot tulee jakaa pienemmiksi.

Yritys- tai yhteisö, joka maksaa paljon palkkoja ja toimittaa kerralla suuren määrän tietoja tulorekisteriin, käyttää viivästettyä Web-Service–rajapintaa. Viivästetty Web-Service- käsittelee lähetetyt tiedot ja lähettää tietojen toimittajalle käsittelypalautteen. Käsittelypalautteesta ilmenevät tiedot aineiston mahdollisista virheistä, ja palaute myös erittelee mahdolliset virheet. Aineiston käsittelyaikaan vaikuttaa lähetetyn aineistomäärän koko. Mikäli WS-rajapintaa ei voida käyttää, suositellaan käytettäväksi SFTP–rajapintaa. SFTP-rajapintaa käytettäessä tulee aineiston lähettäjän noutaa käsittelyn palautetiedosto sen valmistuttua. Palautetta saattaa joutua hakemaan useamman kerran, sillä tulorekisteri käsittelee tiedot saapumisjärjestyksessä.

Rajapinnan käyttäminen ei vaadi erillistä tunnistautumista, vaan palvelun käyttämisestä on jo sovittu tulorekisterin varmennepalvelussa. Varmenne myönnetään yrityksille, jotka maksavat palkat itse, tai yrityksen käyttämän palkkahallinnon kumppanille, johon yritys on tehnyt toimeksiantosopimuksen. Teknisen rajapinnan varmenteen käyttämiseen ei tarvitse valtuuttaa jokaista työntekijää erikseen, vaan varmenne on yrityskohtainen. Varmenteen avulla tietoja tulorekisteriin tuottava ja tietoja käyttävä yhteisö tunnistetaan. Varmenteen avulla myös varmistetaan, ettei lähetetty aineisto muutu. (Verohallinto 2020a.) Käyttämällä teknistä rajapintaa ilmoittamisen manuaaliset työvaiheet vähenevät ja tiedot siirtyvät tulorekisteriin automaattisesti.

3.3.2 Sähköinen asiointi

Sähköistä asiointipalvelua käytetään, mikäli teknistä rajapintaa ei ole käytettävissä tai ilmoitetaan yksittäinen tieto manuaalisesti. Ilmoittaminen tapahtuu kirjautumalla tulorekisterin sähköiseen asiointipalveluun Suomi.fi-tunnistusmenetelmällä. Mikäli ilmoitusvelvollinen on ulkomainen toimija, käytetään Katso-tunnistetta.

Tietojen toimittaminen palveluun voi tapahtua kahdella eri tavalla: käytetään yksittäisen ilmoituksen verkkolomaketta tai ladataan xml-muodossa oleva tiedosto. Manuaalinen tietojen toimittaminen tapahtuu aina sähköisen asiointipalvelun verkkolomaketta käyttäen. Latauspalvelun käyttäminen vaatii palkkatietoaineiston muodostamisen omasta palkkahallinnon järjestelmästä, josta muodostettu aineisto ladataan sähköiseen asiointipalveluun. Latauspalvelu lähettää käyttäjälleen käsittelypalautteen. Sähköistä asiointipalvelua käytettäessä ei käytetä organisaation varmennetta, vaan riittää, että tietojen ilmoittajalla on valtuudet ilmoituksen tekemiseen ja hän on vahvasti tunnistaunut. (Verohallinto 2018c.) Manuaalisen ilmoittamistavan kautta voidaan lähettää yksittäisiä satunnaisia tulotietoja, jos palkanmaksupäivä poikkeaa yrityksen varsinaisesta palkanmaksupäivästä.

3.3.3 Paperilla ilmoittaminen

Tulorekisterin toiminta perustuu sähköiseen ilmoittamiseen, joten paperilomakkeella voidaan tulotietoja ilmoittaa vain erityisestä syystä ja poikkeustilanteessa, jos sähköinen ilmoittaminen on teknisesti mahdotonta. Paperilomakkeella ilmoittamisen tulee tapahtua kahdeksan kalenteripäivän kuluessa maksutapahtumasta.

Ilmoittamisessa käytetään vain tulorekisterin julkaisemaa lomaketta, johon merkitään vain yhden tulonsaajan yhden maksukerran tiedot. Jokaisesta ansionsaajasta täytetään oma ilmoitus. Mikäli ilmoituslomake on täytetty puutteellisesti tai tiedot ovat tulkinnanvaraisia, lomake hylätään. Hylätystä lomakkeesta lähetetään kirje ilmoittajalle ja palkanmaksuvelvollisen on tehtävä ilmoitus uudelleen. (Verohallinto.2020b.) Paperilla ilmoittamistapaa ei suositella ja sitä käytetään vain, jos muuta ilmoittamistapaa ei ole käytettävissä.

4 KUNNAN PALKKAHALLINTO TULOREKISTERIN TIETOJEN TUOTTAJANA

Kunnat ovat julkishallinnon toimijoita, ja ne tuottavat tulorekisteriin tulotietoja muiden palkanmaksuvelvollisten tavoin. Kansallisen tulorekisterin käyttöönotto on muuttanut palkanlaskennan kokonaisprosessia. Palkanlaskentatapa ei ole muuttunut, vaan muutos on kohdistunut tulotietojen ilmoittamisaikatauluun ja ilmoittamisväylään. Palkkahallinnossa työskentelevien henkilöiden työrytmi on muuttunut ja palkkatietojen ilmoitusajat ovat lyhentyneet, ja useimmista erillisistä vuosi-ilmoituksista on luovuttu.

Ennen tulorekisterin käyttöönottoa palkanmaksuvelvollisen oli annettava kuukausittaisten palkkailmoitusten lisäksi erillisiä vuosi-ilmoituksia muun muassa Verohallinnolle, Työttömyysvakuutusrekisteriin, Eläkevakuutuslaitoksille sekä Työtapaturmavakuutusyhtiöille. Tämä ilmoitusmenettely kuormitti palkkahallintoa etenkin vuoden vaihteessa. Tulonmaksajilla ei ole ollut vuosittaisia ilmoitusvelvollisuuksia Kelalle, joten Kelan etuuksien hakijat ovat joutuneet hakemaan työnantajilta erillisiä palkkatodistuksia ja selvityksiä hakemustensa liitteeksi. Tulorekisterin käyttöönoton myötä näiden todistusten toimittaminen vähenee, sillä Kela saa kyseiset tiedot suoraan tulorekisterijärjestelmästä. Verohallinto suosittelee, että tulotiedot ilmoitetaan tulorekisteriin mahdollisimman laajasti. (Verohallinto 2019g.) Laaja ilmoittamistapa takaa kattavat yhtenäiset tiedot, joita voidaan hyödyntää usean eri organisaation kesken.

Kunnan taloushallinnossa työskentelevällä työntekijällä tulee olla valtuudet tulorekisterin sähköisen asiointipalvelujen hoitamiseksi. Jokaisella kunnalla on nimetty sähköisen asiointipalvelun Katso-pääkäyttäjä, joka myöntää tarvittavia valtuutuksia oman organisaation työntekijöille. Katso-palvelu on tarkoitettu organisaatioiden tunnistautumiseen ja asioiden hoitamisen valtuuttamistoimintaan sähköisissä palveluissa. Valtuudet annetaan vain siinä laajuudessa kuin työtehtävät vaativat. Valtuutuksina voi olla palkkatietojen ilmoittaminen tai palkkatietojen katselu. (Verohallinto 2019f.) Vain valtuudet omaava henkilö voi hoitaa tulorekisterin ilmoitusliikennettä.

Kunnilla on yksityissektorista poiketen joitakin erityisiä tulorekisteriin ilmoittamisvelvoitteita, jotka liittyvät tulonsaajan palvelussuhteeseen. Mikäli palkansaaja on vakuutettu julkisten alojen eläkelain (JuEL) mukaan, ilmoitetaan palvelussuhteesta muun muassa palvelussuhteen voimassaoloaika, palvelussuhteen päättymisen syy, ammattiluokka ja muut ammattia koskevat tiedot sekä rekisteröinnin peruste.

Tulorekisterissä on käytössä Tilastokeskuksen ammattiluokitus TK 10, ja lisäksi kunnat ilmoittavat palkansaajilleen oman ammattinimikkeistökoodin. Tulorekisteri-ilmoitusta tehtäessä on ilmoituksen tekijän tarkistettava, että jokaiselle tulonsaajalle on merkitty oikea työeläkelaitos, sillä eläkevakuutus käytännöt vaihtelevat ammattialoittain (Verohallinto 2020c). Kuntien palkanmaksuvelvollisuus ei rajoitu vain kuntien työntekijöihin vaan kunnat saattavat toimia esimerkiksi sijaismaksajina. Tällaisista tapauksista on verohallinto antanut kunnille erilliset toimintaohjeet.

4.1 Tutkimusaiheen valinta

Kunnan palkkahallinto tulorekisterin tietojen tuottajana valikoitui tutkimusaiheekseni, koska halusin tarkastella, kuinka tulorekisterin käyttöönotto on kuntasektorilla käytännössä sujunut. Media on uutisoinut tulorekisterin käyttöönotosta aiheutuneista ongelmista, ja halusin tutkia asiaa paikallisesti hieman tarkemmin.

Kuntalehdessä elokuussa 2019 julkaistun artikkelin mukaan Kuntaliitto alensi kuntien vuoden 2019, tuloverokertymäennustetta n. 400 miljoonalla eurolla Verokertymän alenemisen kerrottiin johtuvan tulorekisterin käyttöönotosta. Artikkelin mukaan tulorekisterijärjestelmän käyttöönotto on ollut haasteellista – järjestelmä ei ole toiminut kunnolla ja tilityksiä on jäänyt uupumaan. Tekniset ongelmat ohjelmistojen yhteensopivuudessa ovat aiheuttaneet ylityötunteja ja uuvuttaneet työntekijöitä. Koska tuloverokertymät ovat poikenneet aikaisemmista vuosista, on tulevan vuoden budjetointi koettu haasteelliseksi ja verokertymän aleneminen aiheuttanee kunnille maksuvaikeuksia. Tulorekisteriin ilmoittajat kaipaavat tukea tulorekisteripuolelta ja päivityksiä ohjelmistoihin. Periaatteessa tulorekisteriuudistus on koettu hyväksi, mutta järjestelmän toimivuutta olisi pitänyt paremmin testata ennen koko järjestelmän käyttöönottoa. (Miettinen 2019).

4.2 Tutkimusmenetelmä

Halusin hankkia kokempohjaista tietoa suoraan palkkahallinnon henkilöstöltä, joka ovat nyt vuoden käyttäneet tulorekisteriä. Kvalitatiivisen tutkimuksen tutkimusmenetelmäksi valitsin sähköpostitse lähetettävän Webropol-kyselyn, joka osoitettiin Keski-Pohjanmaan alueen kuntien palkkahallinnossa työskenteleville. Tutkimuskysymykset laadittiin niin, että ne ovat yksiselitteisiä ja niihin on helppo

vastata. Kysymyksiä sisältöä muokkasinkin yhdessä virassa toimivan palkkahallinnon sihteerin kanssa, joka vastaa omassa työssään tulorekisterin ilmoitusliikenteestä.

Tuomi ja Sarajärven mukaan kysely on yksinkertainen tapa saada tietää, miten ihminen ajattelee tietyistä asiasta. Sähköisesti lähetetty kysely mahdollistaa tiedonantajan itsenäisesti tuottaman tiedon saannin. Suusanallista yhteyttä ei tiedonkerääjän ja tiedonantajan välille muodostu, mutta sähköisestä kyselymateriaalista syntyy dokumentoitava vuoropuhelu ilman henkilökohtaista kontaktia. (Tuomi & Sarajärvi 2018.) Tutkimusmenetelmänä olisi voinut olla myös haastattelu, mutta opinnäytetyön tutkimusosion aikaan Suomi eli poikkeustilassa, jolloin henkilökohtaisia kontakteja tuli välttää, joten henkilökohtaisista haastatteluista tuli luopua.

4.3 Tutkimuksen tavoite ja sisältö

Pohtiessani kunnan palkkahallintoa tulorekisterin tietojen tuottajana sain arvokasta käytännön tietoa kunnan palkkahallinnossa tulorekisterin ilmoitusliikennettä hoitavalta henkilöltä. Tiedostin, että kunnan palkkahallinnossa työskentelevät henkilöt ovat kiireisiä, joten tutkimuskysely ei saisi viedä liikaa vastaajan työaika. Kysymysten tuli myös olla mahdollisimman selkeitä ja yksiselitteisiä. Laatiessani tutkimuskyselyä (LIITE 1) päätin, että kysely osoitetaan sähköpostitse suoraan palkkahallinnossa työskenteleville. Näin saisin täsmällistä tietoa suoraan tulorekisterin käyttäjiltä. Yhteystiedot sain ottamalla yhteyttä Keski-Pohjanmaan kuntiin. Osa tutkimuskohteena olevista kunnista toteuttaa palkkahallinnon työtehtävät itse ja osa oli ulkoistanut palkkahallinnon palvelut. Kysely lähetettiin myös kyseisille palveluntuottajille. Vastaajat pystyivät vastaamaan kysymyksiin anonymisti. Taustatietoina kerättiin vain vastaajan ikä, sukupuoli, palkkahallinnon työkokemusaika sekä tieto siitä työskenteleekö vastaaja kunnassa vai palveluntuottajalla. Kysely koostui kaikkiaan kolmestatoista kysymyksestä. Yksi kysymyskentistä oli avoin kenttä, johon vastaaja voi itse kirjoittaa. Muut kysymykset olivat monivalintakysymyksiä.

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, kuinka tulorekisteriin on kuntasektorin palkkahallinnossa valmistauduttu ja onko koulutuksia ollut riittävästi. Tavoitteena oli selvittää, onko tulorekisterin käyttöönotto vaikuttanut erillisten liitetietojen toimittamiseen asiakkaille, onko tukea ja apua ollut saatavissa, jos niin minkälaista, ja onko tulorekisterin käyttöönotto vähentänyt palkkahallinnon hallinnollista taakkaa.

Tutkimuksessa halusin tietää, kuinka hyvin tulorekisterin aiheuttamista muutoksista oltiin tietoisia ennen rekisterin käyttöönottoa. Kysyin myös, mitä kautta tietoa tulorekisteristä ja sen käyttöönotosta on saatu. Kansallisen tulorekisterin rakentaminen on vaatinut perusteellista työtä usealta eri taholta, ja jotta tulorekisteri vastaisi tarkoitustaan, tulee sitä osata käyttää. Järjestelmän käyttökoulutus onkin oleellinen osa koko uudistuksen toimivuutta. Tulorekisteriin liittyviä koulutuksia on järjestetty, mutta onko niihin ollut mahdollista osallistua ja onko niitä ollut riittävästi.

Tulorekisterin käyttöönotto on muuttanut palkkahallinnon ilmoituskäytäntöä. Tutkimuksessa halusinkin selvittää, mitkä ovat olleet tulorekisterin käyttöönoton suurimmat haasteet ja kuinka tulorekisterin käyttöönotto on muuttanut työtehtäviä. Tämän kysymyksen jätin avoimeksi tekstikentäksi, sillä halusin saada kokemuspohjaista tietoa työnkuvan mahdollisista muutoksista.

Ennen tulorekisteriä palkkahallinnon työntekijöiden tuli pyydettäessä lähettää erilaisia tulotietoselvityksiä eri organisaatioille. Tällaisia liitetietoja olivat esimerkiksi palkkatodistukset etuuksia haettaessa tai todistukset päivähoitomaksujen perimisen liitteeksi. Tulorekisterijärjestelmän yhtenä tavoitteena on ollut näiden liitetietojen toimittamisen vähentäminen, sillä nämä tiedot ovat saatavissa lain sallimissa rajoissa suoraan tulorekisteristä. Tutkimuksessani halusinkin selvittää, onko tämä tavoite toteutunut ja tarvitaanko erillisiä tulotietoselvityksiä entiseen tapaan vai onko tulorekisteri keventänyt työtaakkaa tältä osin.

Tulorekisterihankkeen tavoitteena on ollut koota kaikki tulotiedot yhdellä ilmoituskerralla yhteen yhteiseen rekisteriin. Hankkeen etuina nähtiin myös se, että palkkahallinnossa työskentelevien työtakka helpottuu tulorekisterin käyttöönoton myötä. Tulorekisteri on nyt ollut käytössä vuoden ja kolme kuukautta, ja rekisterin käyttö on jo vakiintunut kunnissa. Viitaten työtaakan keventymiseen halusin selvittää, onko palkkahallinnontyö helpottunut tulorekisterin käyttöönoton myötä.

4.4 Webropol-tutkimuksen analysointi ja johtopäätökset

Tutkimus lähetettiin Keski-Pohjanmaan alueen kuntien palkkahallinnossa työskenteleville henkilöille sähköpostitse. Sähköposti lähetettiin kahdellekymmenellekuudelle henkilölle. Sähköpostin saatteenä oli lyhyt kuvaus opinnäytetyöstäni ja siihen liittyvästä tutkimusosiosta sekä linkki Webropol-kyselyyn. Vastausaikaa oli kaksi viikkoa. Ensimmäiset viisi vastausta sain samalla viikolla. Lähetin viikon

kuluttua muistutussähköpostin, ja sen jälkeen vastauksia tuli kahdeksan lisää. Vastauksia tuli yhteensä 13/26, joten vastausprosentti oli siis 50 %.

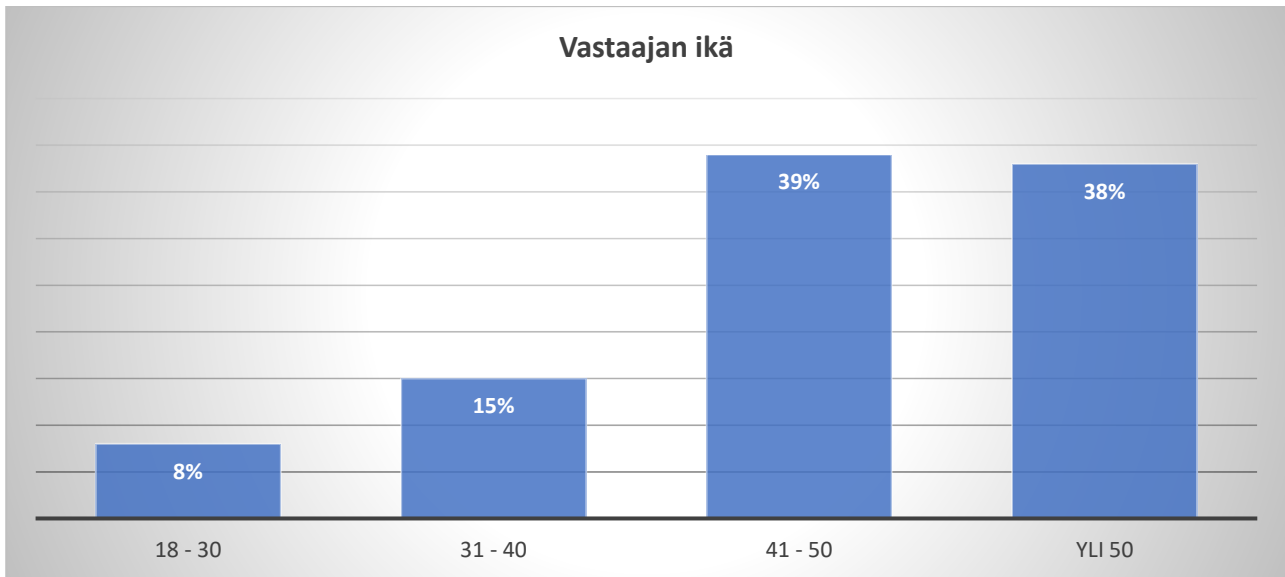
4.4.1 Vastaajien taustatiedot

Kysymykset lähetettiin kaikkiaan kahdellekymmenellekuudelle palkkahallinnon henkilölle. Tutkimuskyselyn vastausprosentti oli 50 %. Vastaajia oli kaikkiaan kolmetoista, joista miehiä kaksi ja naisia 11. Alla olevasta kuviosta ilmenee vastaajien sukupuolijakauma (KUVIO 1.)



KUVIO 1. Vastaajien sukupuolijakauma

Vastaajista 77 % on yli 40-vuotiaita, ja alle 40-vuotiaita on 23 % (KUVIO 2). Ikäjakaumasta on havaittavissa, että suuri osa vastaajista on jo hieman varttuneempia ja tarkasteltaessa alempana olevan kuvio 3:n tietoja jo pitkään kuntasektorilla toimineita (KUVIO 3)



KUVIO 2. Vastaajien ikäjakauma

Kuntien palkkahallinnossa toimivat henkilöt vastaavat palkkojen laskemisesta, mutta osa henkilöistä on myös tulorekisterin ilmoitusliikenteenhoitajia. Ilmoitusliikenteenhoitajan vastuulla on tarkistaa, että kaikki lähetetyt tulotiedot rekisteröityvät järjestelmään verohallinnon antamien ohjeiden mukaan. Taulukosta 1 ilmenee vastaajien asema tulorekisterin tiedontuottajana.

TAULUKKO 1. Vastaajan asema tulorekisterin tiedontuottajana.

| | n | Prosentti |
|-------------------------------------|----------|------------------|
| ilmoitusliikenteenhoitaja | 5 | 38% |
| muu palkkahallinnossa työskentelevä | 8 | 62% |

Vastaajista tulorekisterin ilmoitusliikenteenhoitajana toimi viisi henkilöä, ja kahdeksan henkilöä toimi muissa palkkahallinnon tehtävissä (TAULUKKO 1).

Osa vastaajakunnista oli ulkoistanut palkkahallinnon tehtävät yksityiselle palveluntuottajalle. Taulukosta 2 ilmenee vastaajan työnantajataho.

TAULUKKO 2. Vastaajan oma palkanmaksaja.

| | n | Prosentti |
|------------------|----------|------------------|
| Kunta | 9 | 69% |
| Palveluntuottaja | 4 | 31% |

Vastaajista 69 % toimi kunnan palveluksessa ja 31 % yksityisellä palveluntuottajalla työtehtävänä kunnan palkkahallinto.

Kuviossa 3 tarkastellaan kyselyyn vastanneiden työuran pituutta.

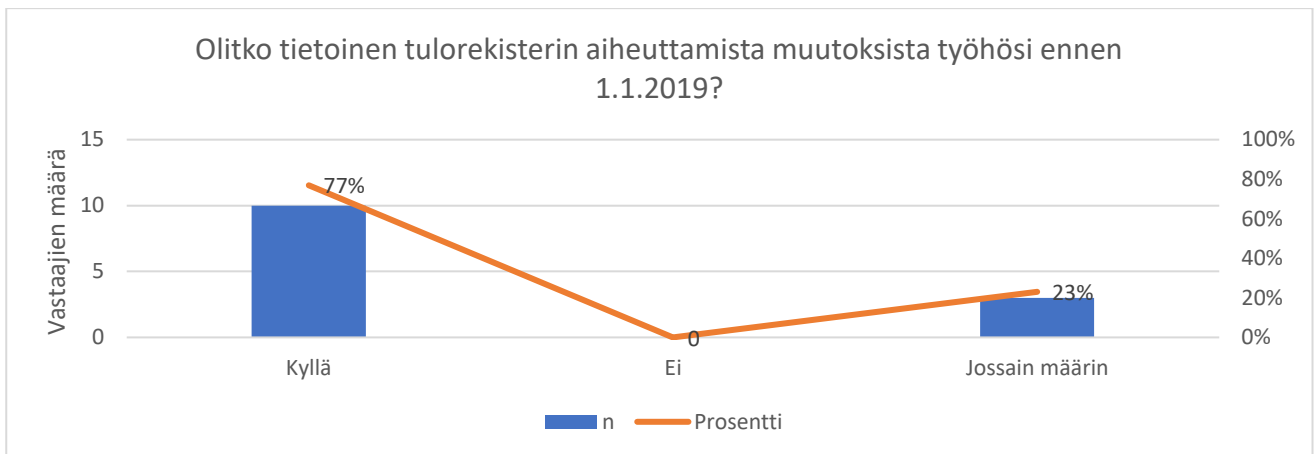


KUVIO 3. Työuran pituus kunnan palkkahallinnossa

Ylläolevasta kuvioista (KUVIO 3) voidaan havaita, että tutkimuskohteen kunnissa työurat ovat melko pitkiä. Yli 60 % vastanneista on työskennellyt kunnan palkkahallinnossa yli kahdeksan vuotta. 40 % vastanneista on ollut kunnan palveluksessa yli 15 vuotta.

4.4.2 Kysymysten analysointi

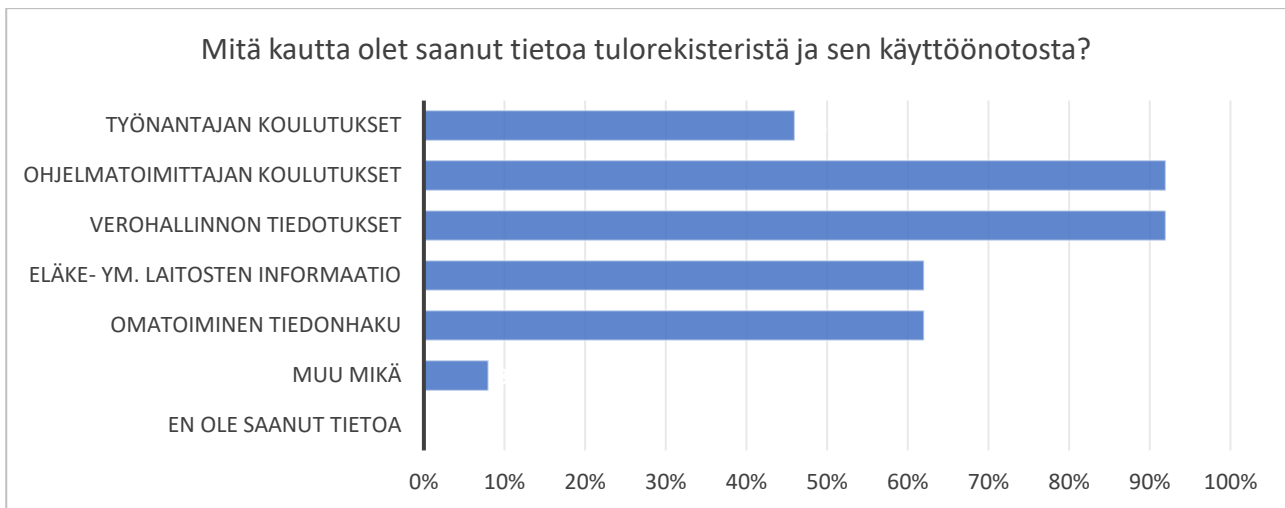
Tämän opinnäytetyön luvussa 2 kerrottiin, että tulorekisteri on yksi Sipilän hallituksen vuosille 2015 - 2019 asettamista julkisten palvelujen digitalisaation kärkihankkeista ja osa reaaliaikaisen talouden infrastruktuurin kehittämistä. Tulorekisterin valmistelu on ollut monivuotinen projekti, joten halusin tietää, kuinka hyvin vastaajat olivat tietoisia tulorekisterin aiheuttamista muutoksista (KUVIO 4).



KUVIO 4. Vastaajien tietoisuus tulorekisteristä ennen sen käyttöönottoa 1.1.2019.

Vastaajista 77 % on ollut tietoisia tulorekisterin aiheuttamista muutoksista ja 23 % on ollut jossain määrin tietoisia. Kukaan ei ilmoittanut olleensa täysin tietämätön aiheesta. Tulorekisterin käyttöönotto on siis ollut tiedossa useimmalle kunnan palkkahallinnossa työskentelevälle, joskin varmaa tietoa tulorekisterin käyttöönoton vaatimuksista ei kaikilla vastanneilla ollut. Kansallisen tulorekisterin perustaminen on usean eri tahon yhteistyön tulos, ja ennen järjestelmän käyttöönottoa siitä uutisoitiin julkisessa mediassa. Tulorekisterijärjestelmän käyttökoulutuksia on järjestetty mm. verohallinnon, ohjelmistokehittäjien sekä työnantajien toimesta. Uutta järjestelmää ei kuitenkaan otettu käyttöön vanhan ilmoittamistavan rinnalle, vaan järjestelmä otettiin käyttöön kaikilla palkanmaksuvelvollisilla heti 1.1.2019. Tämä on aiheuttanut joillekin epätietoisuutta siitä, millaisia muutoksia omaan työkuvaan on tulossa.

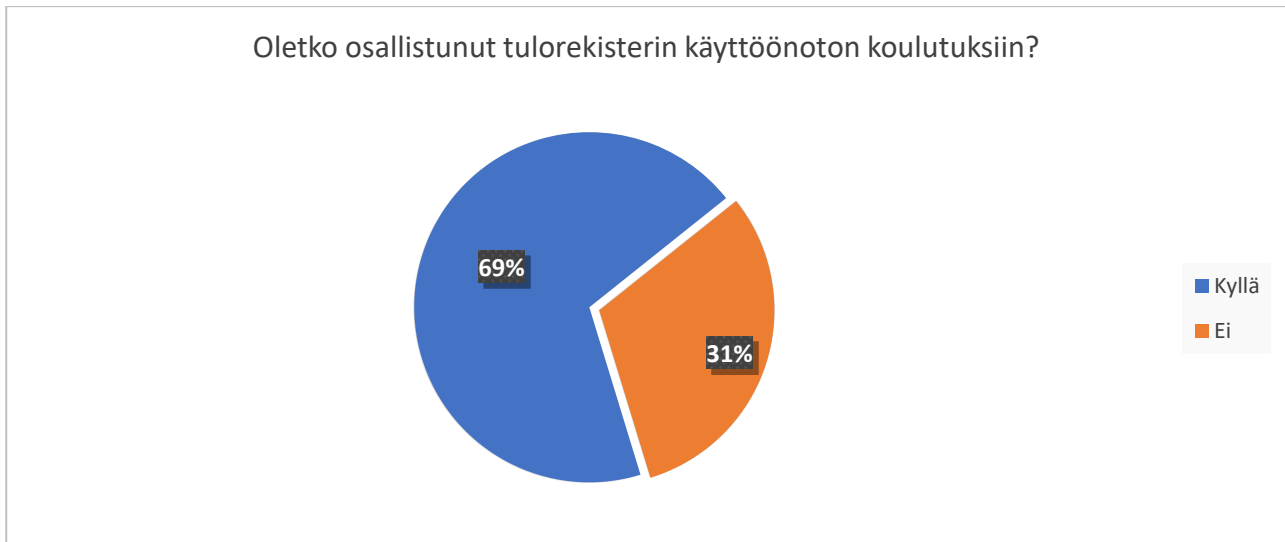
Tämän opinnäytetyön luvussa 2.3 esiteltiin KATRE-hanketta ja todettiin, että hanke on valtava poikkihallinnollinen uudistus, jonka vaikutus ulottuu yksityishenkilöihin, yrityksiin sekä kaikkiin sidosryhmiin paikallisesti ja valtakunnan tasolla. Tulorekisterin käyttöönottoa on edeltänyt mittava rekisterin käyttäjiin kohdistuva viestintä, tiedotus ja koulutus. Tutkimuksessa haluisinkin tietää, minkä tahojen informaatio on tavoittanut vastaajat parhaiten (KUVIO 5).



KUVIO 5. Tulorekisterin käyttöönoton informaatiolähteet.

Tässä kysymyksessä vastausvaihtoehtoja oli useampi ja vastaajan oli mahdollista valita useampi vastausvaihtoehto. Vastauksia tuli 47, mistä voisi päätellä, että tietoa on saatavissa usealta eri taholta. Verohallinnon ja ohjelmatoimittajien koulutusviestintä on vastanneiden mukaan toiminut tehokkaimmin, sillä 92 % vastaajista oli saanut tietoa ohjelmatoimittajien ja verohallinnon koulutuksista. Eläkelaitosten informaatio on tavoittanut 62 % vastaajista ja 62 % vastaajista on hankkinut tietoa myös omatoimisesti. Työnantajan koulutuksista on saanut tietoa vain 46 %, joka on mielestäni alhainen luku, sillä mielestäni työnantajan velvollisuuksiin kuuluu perehdyttää työntekijä uusiin toimintatapoihin ja järjestää niihin koulutusta. Yksi vastanneista on kirjoittanut avoimeen kenttään ”työkaverit” ja kertoo saaneensa tietoa työkavereilta. Tämä vastausvaihtoehto ei ollut kyselylomakkeessa. Mikäli tämän vaihtoehdon olisin kyselylomakkeeseen laittanut, luulen, että siihen olisi tullut useampi merkintä, sillä työkavereiden vertaistuki ja opastus on oman kokemukseni mukaan tärkeä ja tehokas tapa oppia uusia asioita.

KATRE-hankkeen esittelyssä luvussa 2.3 kerrottiin, että tulorekisterin käyttöönottoa on edeltänyt mittava rekisterin käyttäjiin kohdistuva viestintä, tiedotus ja koulutus. Koulutusta on järjestetty, ja kuviosta 6 selviää, ovatko vastaajat koulutuksiin osallistuneet. (KUVIO 6).



KUVIO 6. Käyttöönottokoulutuksiin osallistuneiden määrä.

Vastanneista 69 % kertoo osallistuneensa tulorekisterin käyttöönoton koulutuksiin ja 31 % ei ole koulutuksiin osallistunut. Vastaukset kertovat, että koulutustarjontaa on ollut, mutta koulutukset eivät ole kaikkia vastanneita tavoittaneet.

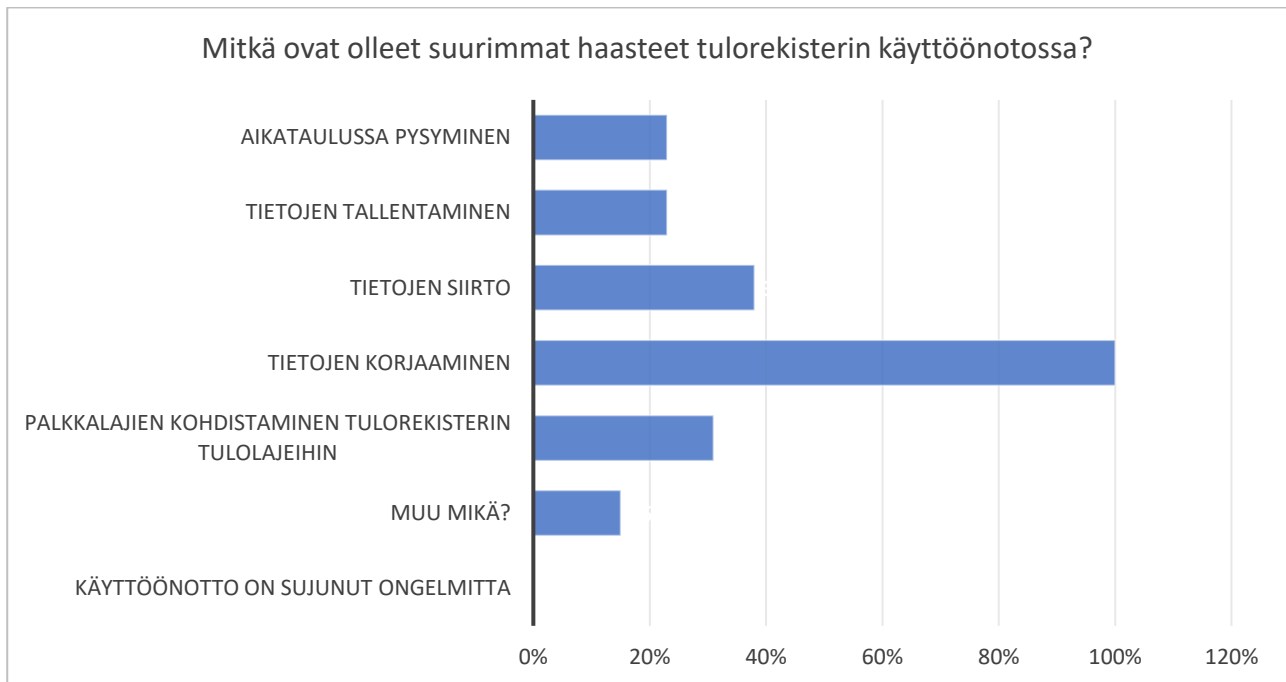
Alla olevassa jatkokysymyksessä kysyn koulutustarjonnan riittävydestä. 46 % vastanneista on sitä mieltä, ettei koulutustarjonta ole ollut riittävä (TAULUKKO 3). Näiden vastausten perusteella voisi päätellä, että koulutustarvetta on edelleen ja sitä tulisi järjestää. Tulorekisterijärjestelmän toimivuuden kannalta on tärkeää, että tietojen tallentaminen järjestelmään toimisi optimaalisesti ja tulonsaajien tulotiedot tallentuisivat laajalla tasolla.

TAULUKKO 3. Koulutustarjonnan riittävyys

| | n | Prosentti |
|-------|----------|------------------|
| Kyllä | 7 | 54% |
| Ei | 6 | 46% |

Koulutustarjonta on 54 %:n mielestä ollut riittävä ja 46 % on sitä mieltä, että tarjontaa ei ole ollut tarpeeksi. Näiden vastausten perusteella voisi päätellä, että koulutusta tulisi edelleen tarjota ja järjestää enemmän. Tulorekisterijärjestelmä on uusi tietojen tallentamisen toimintatapa, joka on vaatinut paljon ennakkotyötä, perustietojen siirtämistä, ilmoitusliikenteen hallintaa ja ohjelmistojen yhteensovittamista. Toimintatavan muutokset lisäävät tiedontarvetta, ja vaikka tulorekisterijärjestelmä on jo ollut käytössä yli vuoden, tulisi koulutustarjontaa vastausten perusteella edelleen päivittää ja lisätä.

ICT 2015-työryhmän tavoitteen mukaisesti tulorekisterin tulee kerätä tiedot mahdollisimman kattavasti yhdellä ilmoituskerralla ja näin vähentää tiedontuottajien hallinnollista taakkaa. (Valtiovarainministeriö 2014b). Kuviossa 7 selviää, onko vastaajien hallinnollinen taakka keventynyt tulorekisterin käyttöönoton myötä ja mitkä ovat olleet käyttöönoton suurimmat haasteet.



KUVIO 7 Tulorekisterijärjestelmän käytön suurimmat haasteet

Tämä kysymys oli monivalintakysymys ja vastaajan oli mahdollista valita useampi vastausvaihtoehto. Vastauksia annettiin 30 ja ne jakautuivat seuraavasti. Kaikki vastanneet (100 %) ilmoittivat tietojen korjaamisen olevan haastavaa. Tämä kertookin siitä, kuinka tarkkaa tietojen syöttäminen järjestelmään on. Kuvasin tietojen tallentamistapoja tämän opinnäytetyön luvussa 3.2.1 ja sen perusteella tietojen tallentaminen on monivaiheinen tapahtuma ja virheellisten ilmoitusten korjaaminen vaatii tiedoston löytämisen ja uudelleen tallentamisen korjatussa muodossa. Vastanneista kukaan ei kertonut tulorekisterijärjestelmän olevan ongelmattomaa.

38 % vastanneista on kokenut tietojen siirron järjestelmään haastavaksi. Tiedot on tarkoitus siirtää järjestelmään sähköisesti, mieluiten sähköistä rajapintaa käyttäen, ja tämä vaatii järjestelmien yhteensopivuutta ja käyttäjältä hyvää järjestelmienhallintaa. Tulorekisterin käyttöönotto onkin vaatinut palkkahallinnon järjestelmien integroimista tulotietojärjestelmään tietojen siirtämisen onnistumiseksi. Tulolajeja on tulorekisterijärjestelmässä runsaasti, ja varsinkin oikean tulolajin tunnistaminen

järjestelmää käyttöönotettaessa on ollut haastavaa. Palkkajärjestelmään koodatut tiedot tuli koodata uudelleen vastaamaan tulorekisterin tulolajeja. 31 % vastanneista on kokenut palkkalajien kohdistamisen tulorekisterin tulolajeihin haastavaksi. Ajan myötä uskon tulolajien kohdistamisen helpottuvan, kun tulonsaajien tulolajit on kerran tunnistettu ja koodeja toistetaan useamman kerran.

Vastanneista 23 % kokee, että aikataulussa pysyminen ja tietojen tallentaminen on haastavaa. Tulorekisteri onkin muuttanut palkkahallinnon työrytmiä, sillä jokaisesta palkanmaksusta tulee tehdä rekisteriin ilmoitus 5 päivän kuluessa maksusta. Tämä on lisännyt tulotietoilmoitusten määrää kuntasektorilla, sillä siellä työskentelee henkilöitä hyvin erilaisilla työsopimuksilla. Vakituisten ja kuukausipalkkaisten työntekijöiden palkanmaksut eivät aiheuttane ongelmia, mutta sijaisuudet, määräaikaisuudet, osa-aikaisuudet ja satunnaiset työsuhteet aiheuttavat useampia palkanmaksuja ja näin myös tulotietoilmoituksia. Tämän kysymyksen vaihtoehtona oli vastata avoimeen kenttään, mikäli oli kohdannut muita haasteita tulorekisterin käyttöön otossa (TAULUKKO 4.)

TAULUKKO 4. Tulorekisterijärjestelmän käytön muut haasteet.

| Vastausvaihtoehdot | Teksti |
|--------------------|---|
| muu mikä? | Esim. ammattinimikekoodien saaminen tulorekisterin vaatimusten mukaiseksi |
| muu mikä? | Tietojen täsmäminen palkkoihin, huonot tulosteet |

Viitaten KATRE-hankkeeseen luvussa 2.3, ja hankkeen tavoitteeseen hallinnollisen taakan keventymisestä ja tulotietojen ilmoittamisen yksinkertaistumisesta kysyin, kuinka työtehtävät ovat tulorekisterin myötä muuttuneet (TAULUKKO 5). Taulukosta 5 on luettavissa avoimeen tekstikenttään annetut vastaukset.

TAULUKKO 5. Kuinka tulorekisterin käyttöönotto on muuttanut työtehtäviä

| |
|--|
| Aikataulut on kiristyneet, virheitä ei saisi tulla, koska korjaus vie kohtuuttomasti työaikaa. |
| Palkanlaskenta pitää ajatella aina tulorekisterin kannalta, palkkalajien merkitys kasvanut, pitää miettiä millä plj menee oikein tulorekisteriin. Sitoo enemmän kuin aiemmin, määräpäivät. Ainin ressi, että meneekö kaikki oikein. Ennen jos tuli virhe, korjattiin omassa palkka-ohjelmassa, nyt pitää korjata tulorekisteriinkin. |
| välillisesti |
| Ilmoitusliikenne, korjaaminen ja täsmäytykset lisääntyivät. |
| eos |

| |
|--|
| eril. koodien korjaamista palkkaohjelmaan |
| Helpottanut |
| Lisännyt, korjaaminen tosi hankalaa |
| Hidastanut! |
| työt lisääntyneet |
| Ilmoittaminen tulorekisteriin ja tietojen korjaaminen. |
| Ei ole muuttanut |

Vastauksista voisi päätellä, että vastaajat kokevat tulorekisterin käyttämisen muuttaneen palkkahallinnossa työskentelevien työtehtäviä. Työtehtävät aiheuttavat stressiä ja ovat hidastuneet. Aikataulut ovat kiristyneet, ja vastaajat kokevat työmäärän lisääntyneen. Tietojen tuottaminen ja tallentaminen vaativat entistä enemmän tarkkuutta, sillä tallennettujen tietojen korjaaminen on hankalaa. Koko palkanlaskentaprosessi tulee ajatella kokonaisuutena tulorekisterin kannalta ja palkkalajien kohdistamisen merkitys on kasvanut. Virheelliset tiedot tulee käsitellä sekä omassa palkkaohjelmassa että tulorekisterissä. Yksi vastanneista ilmoittaa tulorekisterin helpottavan työtehtäviä ja yksi kertoi, etteivät tehtävät ole muuttuneet. Voisikin päätellä, että uusi järjestelmä on palkkahallinnon tiedontuottajien kannalta haastava. Tulorekisterin käyttö vaatii tarkkuutta ja siirrettävään tiedon autenttisuutta, jotta hankalilta korjaustoimenpiteiltä vältyttäisiin.

Tulorekisteri on valtava poikkihallinnollinen uudistus, jonka tietojen tuottajina toimivat kaikki palkkoja ja etuuksia maksavat tahot. Tulorekisterijärjestelmän käyttäjät on lainsäädännöllisesti määritelty ja aikataulutettu (KUVA 1). Kela, Verohallinto, ETK, Työeläkelaitokset ja Työllisyysrahastot ovat ensimmäisiä tahoja, jotka voivat hakea asiakkaiden tulotietoja tulorekisteristä ja näin ollen palkkahallintoon tehtävien selvityspyyntöjen määrän pitäisi vähentyä. Kuvioista 8 selviää, ovatko selvityspyyntöjen määrät käytännössä vähentyneet.



KUVIO 8. Onko tulorekisteri vähentänyt selvityspyyntöjen määrää?

Tulorekisterijärjestelmän tavoitteena on ollut vähentää selvityspyyntöjen määrää palkkahallinnosta muille viranomaistahoille. 62 % vastaajista kokee, että selvityspyyntöjen määrä on jossain määrin vähentynyt ja 23% vastaajista on huomannut selvityspyyntöjen vähentyneen. 15 % vastaajista on sitä mieltä, että selvityspyynnöt eivät ole vähentyneet. Selvityspyynnöillä tarkoitetaan esimerkiksi palkkatodistusten toimittamista etuushakemusten liitteeksi tai lasten päivähoitomaksujen määräämistä varten. Vastaukset kertovat mielestäni siitä, että tulorekisteriin tallennettuja tietoja on alettu käyttämään ja tietoja jo osittain osataan hakea tulorekisteristä. Tämän opinnäytetyön luvussa 3 kerron tulorekisterijärjestelmän käyttäjästä. Luvun 3 tekstin liitteenä olevasta kuvasta 1 on havaittavissa, että vuoden 2019 alusta järjestelmän käyttäjiä ovat Kela, Työeläkelaitokset, ETK, Työllisyysrahasto ja Verohallinto. Vuosien 2020 - 2021 aikana käyttäjämäärä laajenee muihin julkisiin tahoihin, kuten kuntiin ja työttömyyskassoihin. Onkin odotettavissa, että selvityspyyntöjen määrä vähenee tulevina vuosina, kun tulorekisterijärjestelmän käyttämiseen oikeuttavat tahot hakevat tarvittavat tiedot suoraan tulorekisteristä.

Kansallisen tulorekisterihankkeen perustamisasiakirjassa kerrottiin, että tulorekisterin tarkoitus on kerätä tulonsaajien tulotiedot yhteen rekisteriin, josta ne ovat muuttumattomana käytettävissä lainsäädännössä määritetyssä laajuudessa useille eri sidosryhmille. Hankkeen perustamisasiakirjaan on kirjattu myös, että tulorekisterijärjestelmän tarkoitus on keventää tulotietoja tuottavien tahojen hallinnollista taakkaa. Tulorekisteri on nyt ollut käytössä yli vuoden, joten käyttökokemusta uuden tallennusmuodon käytöstä on jo kertynyt. Kuvioista 9 selviää, onko tulorekisteri helpottanut työtä ja keventänyt hallinnollista työtaakkaa.



KUVIO 9. Hallinnollisen työtaakan keventyminen.

Vastaajista 54 % kokee, että hallinnollinen taakka ei ole keventynyt. 31 % kertoo, että taakka on keventynyt jossain määrin ja 15 % vastaajista kokee taakan keventyneen. Näistä vastauksista päätellen tulorekisteri koetaan edelleen työläänä ja haastavana. Kokemuksiin vaikuttanee järjestelmien toimivuus ja työtehtäviin tarvittava osaaminen ja rutiini. Osa vastanneista on kokenut, että työtaakka on keventynyt, joten lisääntyvän käyttökokemuksen kautta uskon, että muutkin kuntien palkkahallinnossa työskentelevät rutinoituvat tämän järjestelmän käyttöön ja oppivat hyödyntämään sitä.

5 YHTEENVETO

Opinnäytetyön aiheena oli Kansallinen tulorekisteri, joka on otettu käyttöön 1.1.2019. Opinnäytetyöni tavoitteena oli tuottaa tietoa tulorekisterihankkeesta ja sen taustoista. Tutkimusosion tavoitteena oli selvittää, kuinka hyvin kunnan palkkahallinnossa työskentelevät olivat valmistautuneet tulorekisterin käyttöönottoon ja mitä haasteita tulorekisterin käyttö on tuonut tullessaan. Tulorekisteri on ollut käytössä yli vuoden ja ensimmäisiä käyttökokemuksia oli saatavissa.

Kansallinen infrastruktuurin kehittämishanke on kokonaisuudessaan laaja kokonaisuus, joka sisältyy Suomen hallituksen julkisen talouden kehittämissuunnitelmaan. Perehtyminen edellä mainittuun materiaalin edesauttoi ymmärtämään tulorekisterihankkeen taustoja ja tavoitteita, ja lisäsi ymmärrystä siitä, kuinka monitahoinen ja laaja julkisten palvelujen digitaalinen uudistus maassamme on toteutettu. Tulorekisteri ei ole yksi itsenäinen sähköinen järjestelmä, vaan osa laajempaa kokonaisuutta, jossa useat eri toimenpiteet on suunniteltu tukemaan toisiaan mahdollisimman kattavasti. Tässä opinnäytetyössä pyrittiin avaamaan tulorekisterin kannalta olennaisia taustatietoja. Digitaalisten palvelujen kehitystä on tehty useiden vuosien ajan ja kehitystyö jatkuu edelleen. Tässä työssä ei ole perehdytty tietoteknisiin yksityiskohtiin, hankitastrategioihin eikä hankkeen vaatimiin teknologiakuvauksiin.

Mielestäni digitaalisen infrastruktuurin kuvaaminen oli haastavaa sen laajuuden vuoksi. Mielestäni onnistuin poimimaan aineistosta tärkeimmät toimenpiteet, jotka auttavat ymmärtämään tulorekisterijärjestelmän kehittämisen laajuuden. Materiaalia tulorekisterihankkeen taustoista ja kehittämistoimenpiteistä oli hyvin saatavissa.

Tutkimusosion tavoitteena oli selvittää, kuinka hyvin kunnan palkkahallinnossa työskentelevät olivat valmistautuneet tulorekisterin käyttöönottoon ja mitä haasteita tulorekisterin käyttö on tuonut tullessaan. Alun perin tutkimus oli tarkoitus suorittaa niin, että Webropol-kyselyn lisäksi tutustuisin tulorekisterijärjestelmään käytännössä. Tästä oli sovittu kunnan hallintojohtajan ja palkkasihteerin kanssa, mutta Covid 19–virusepidemia muutti suunnitelmani. Toteutin sähköisen kyselyn, jonka kysymysten laatimisessa sain apua henkilöltä, joka hoitaa palkkaliikenteen ilmoitusliikennettä. Muuttunut tilanne antoikin minulle käytännön kokemusta sähköisten järjestelmien toimivuudesta poikkeustilanteessa, jossa henkilökohtaiset kontaktit eivät ole sallittuja.

Tutkimukseen sain mielestäni hyvin vastauksia vastausprosentin ollessa 50. Vastauksista oli pääteltävissä, että uusi järjestelmä on palkkahallinnon tiedontuottajien kannalta haastava. Tulorekisterin käyttö ja vaatii tarkkuutta ja siirrettävän tiedon autenttisuutta, jotta hankalilta korjaustoimenpiteiltä vältyttäisiin. Rekisterin käyttöönottoon oli järjestetty koulutuksia, mutta kaikki vastaajat eivät olleet niihin osallistuneet. Tutkimuskyselyyn vastanneet ilmoittivat tärkeimmiksi informaatiolähteiksi verohallinnon ja ohjelmatoimittajien koulutukset. Tässä kysymyksessä minulla ei ollut vastausvaihtoehtona työkaverit. Mikäli edellä mainittu vaihtoehto olisi ollut, voisin olettaa, että siihen olisi jokainen vastaaja laittanut merkinnän. Vastanneet kokivat, että uuden järjestelmän käyttöönotto on ollut stressaavaa ja hidasta. Järjestelmän käyttöönotto on muuttanut palkkahallinnossa työskentelevien työnkuvaa ja aikatauluja ja palkanlaskentaprosessi on muuttunut kokonaisuutena.

Valitsemastani opinnäytetyöaihe osoittautui laajemmaksi kokonaisuudeksi kuin olin alun perin ajatellut. Tulorekisterihankkeen taustatiedot ja Suomen digitaalisen infrastruktuurin kehittäminen kokonaisuudessaan on niin moniulotteinen ja laaja kokonaisuus, että siitä saisi rajaamalla useampiakin opinnäytetöitä. Tekemäni tutkimuksen kannalta olisi mielenkiintoista tehdä samantyyppinen kysely valtakunnallisesti ja analysoida tulorekisterin käyttöönottoa valtakunnallisella tasolla. Olisi myös mielenkiintoista toteuttaa vastaava kysely muutaman vuoden kuluttua, kun tulorekisterin käyttö on vakiinnuttanut asemansa tulotietojen ilmoitusmenetelmänä.

Kokonaisuutena olen tyytyväinen opinnäytetyöhöni, joka on ollut prosessina mielenkiintoinen ja haastava. Keskustelut palkkahallinnossa työskentelevien kanssa ovat antaneet uusia näkökulmia tulorekisterihankkeesta käytännössä. Oli mielenkiintoista perehtyä Suomen valtion rakennepoliittiseen ohjelmaan ja sen kautta asetettuihin toimenpide-ehdotuksiin. Työ, jota Suomen digitaalisen infrastruktuurin kehittämiseksi tehdään, on osoittautunut pitkäjänteiseksi ja moniulotteiseksi projektiksi, jota kehitetään edelleen. Opinnäytetyön tekemisen haasteena oli loppuvaiheessa Covid 19–epidemian aiheuttama poikkeustila. Työtä olen valmistellut kotoa käsin digitaalisia palveluja hyödyntäen. Olin opinnäytetyöprosessin aikana hieman huolestunut lähdemateriaalin hankinnasta, sillä painettua kirjallisuutta ei tulorekisteristä vielä ole. Koska lähdemateriaalini on julkaistu suurimmaksi osaksi internetissä, olen pyrkinyt erityiseen lähdekriittisyyteen ja hyödyntänyt aiheen virallisia internet-sivustoja ja e-kirjallisuutta. Kokonaisuudessaan opinnäytetyöprosessin toteuttaminen on sujunut hyvin ja se ollut mielekästä sekä opettavaista.

LÄHTEET

- Digi arkeen -neuvottelukunta. 2019. Digitaalinen Suomi – Yhdenvertainen kaikille. Digi arkeen -neuvottelukunnan toimintakertomus. Saatavissa: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161486/VM_2019_23_Digitaalinen_Suomi.pdf?sequence=1&isAllowed=y Viitattu 9.3.2020.
- Digi- ja väestötietovirasto. 2020. Suomi.fi - tietoa ja palveluja elämäsi tilanteisiin. Saatavissa: www.suomi.fi/etusivu Viitattu 9.3.2020.
- Keva. 2020. Tulorekisteri. Saatavissa: www.keva.fi/tyonantajalle/elakemaksut/tulorekisteri/ Viitattu 13.3.2020.
- Laki tulotietojärjestelmästä 53/2018. Saatavissa: www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2018/20180053. Viitattu 9.3.2020.
- Miettinen, V. 2019. Kuntalehti. Tulorekisterin ongelmat romahduttivat verokertymäennusteen ja sotkevat kuntien budjetointia – "Kunnat joutuivat uudistuksen kärsijöiksi". Saatavissa: <https://kuntalehti.fi/uutiset/talous/tulorekisterin-ongelmat-romahduttivat-verokertymaennusteen-ja-sotkevat-kuntien-budjetointia-kunnat-joutuivat-uudistuksen-karsijoiksi/> Viitattu 16.3.2020.
- Pispa, K. 2018. Kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamisohjelma. Saatavissa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160710/VM_07_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y Viitattu.4.3.2020.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2018. Laadullinen tutkimus ja sisältöanalyysi. Kustannusosakeyhtiö Tammi (Uudistettu laitos) Saatavissa: <https://www.ellibslibrary.com/book/9789520400118> . Viitattu 22.4.2020.
- Työ- ja elinkeinoministeriö. 2012. Suomen ICT-klusteri 2015 työryhmä. Saatavissa: <https://tem.fi/hankesivu?tunnus=TEM039:00/2012>. Viitattu 18.2.2020.
- Työ- ja elinkeinoministeriö. 2013. 21 polkua Kitkattomaan Suomeen. Saatavissa: <https://tem.fi/documents/1410877/2864661/21+polkua+kitkattomaan+Suomeen+04032013.pdf> Viitattu.18.2.2020.
- Valtiovarainministeriö. 2014a. Kansallisen tulorekisterin perustamishanke. Saatavissa: <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=VM055:00/2014> Viitattu 5.3.2020.
- Valtiovarainministeriö. 2014b. Kansallisen tulorekisterin perustamishanke. Hankesuunnitelma. Saatavissa: https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/778c5739-2932-4717-aeb6-f570a593c30a/215aa31f-61ed-4393-bc9c-92daee9d579a/ASETTAMISPAATOS_20141208071501.PDF Viitattu 11.3.2020.
- Valtiovarainministeriö. 2015. Sipilän hallituksen 2015-2019 digihankkeet. Saatavissa: <https://vm.fi/digitalisoidaan-julkiset-palvelut> Viitattu.18.2.2020.
- Valtiovarainministeriö. 2017. Kansallisen palveluarkkitehtuurin ohjelma. Saatavissa: <https://vm.fi/palveluarkkitehtuuri/perustiedot> Viitattu 5.3.2020.

- Verohallinto. 2018a. Työnantajan erillisilmoitus tulorekisterissä. Saatavissa: www.vero.fi/tulorekisteri/yritykset-ja-organisaatiot/suorituksen-maksajat/palkkatiedot/tyonantajan-erillisilmoitus-tulorekisterissa/ Viitattu 11.3.2020.
- Verohallinto. 2018b. Tulorekisterin ilmoittamisen kanavat. Saatavissa: www.vero.fi/tulorekisteri/yritykset-ja-organisaatiot/suorituksen-maksajat/ilmoittamisen-kanavat/ Viitattu 13.3.2020.
- Verohallinto. 2018c. Tulorekisterin sähköinen asiointipalvelu. Saatavissa: www.vero.fi/tulorekisteri/yritykset-ja-organisaatiot/suorituksen-maksajat/ilmoittamisen-kanavat/sahkoinen-asiointipalvelu/ Viitattu.13.3.2020.
- Verohallinto. 2019a. Tunnistautuminen tulorekisteriin. Saatavissa: <https://www.vero.fi/tulorekisteri/yritykset-ja-organisaatiot/suorituksen-maksajat/tunnistautuminen/> Viitattu 5.3.2020.
- Verohallinto. 2019b. Yritykset ja organisaatiot. Saatavissa: www.vero.fi/tulorekisteri/yritykset-ja-organisaatiot/ Viitattu 9.3.2020.
- Verohallinto. 2019c. Tulorekisteri tiedon käyttäjille. Saatavissa: www.vero.fi/tulorekisteri/yritykset-ja-organisaatiot/tiedon-kayttajat/ Viitattu 9.3.2020.
- Verohallinto. 2019d. Ilmoita tiedot maksetuista palkoista tulorekisteriin. Saatavissa: www.vero.fi/tulorekisteri/yritykset-ja-organisaatiot/suorituksen-maksajat/palkkatiedot/ Viitattu 11.3.2020.
- Verohallinto. 2019e. Pakolliset ja täydennettävät tiedot. Saatavissa: <https://www.vero.fi/tulorekisteri/yritykset-ja-organisaatiot/suorituksen-maksajat/palkkatiedot/pakolliset-ja-t%C3%A4ydent%C3%A4v%C3%A4t-tiedot> Viitattu 11.3.2020.
- Verohallinto. 2019f. Katso-palvelu. Saatavissa: www.suomi.fi/palvelut/katso-palvelu-verohallinto/220798c3-5e45-4b9c-bd1d-6a5973d10155 Viitattu 13.3.2020.
- Verohallinto. 2019g. Mitä aikaisempia käytäntöjä tulorekisteriin ilmoittaminen korvaa? Saatavissa: www.vero.fi/tulorekisteri/yritykset-ja-organisaatiot/suorituksen-maksajat/palkkatiedot/poistuvat-ilmoitukset/ Viitattu 23.3.2020.
- Verohallinto. 2020a. Tulorekisterin tekninen rajapinta. Saatavissa: www.vero.fi/tulorekisteri/yritykset-ja-organisaatiot/suorituksen-maksajat/ilmoittamisen-kanavat/tekninen-rajapinta/ Viitattu 13.3.2020.
- Verohallinto. 2020b. Paperilla ilmoittaminen. Saatavissa: www.vero.fi/tulorekisteri/yritykset-ja-organisaatiot/suorituksen-maksajat/ilmoittamisen-kanavat/paperilla-ilmoittaminen/ Viitattu 13.3.2020.
- Verohallinto. 2020c. Tulorekisteri kuntatyönantajille. Saatavissa: www.vero.fi/tulorekisteri/tietoa-meistä/tietoa-tulorekisteristä/esitysjakoulutusmateriaalit/kunnat/ Viitattu 13.3.2020.
- Verohallinto. 2020d. Tulorekisteri liittyy suomi.fi-palveluväylään vuoden 2021 loppuun mennessä. Saatavissa: www.vero.fi/tulorekisteri/tietoa-meistä/tietoa-tulorekisteristä/ajankohtaista/uutiset/tulorekisteri-liittyy-suomi.fi-palveluvaylaan-vuoden-2021-loppuun-mennessa/ Viitattu 13.3.2020.

Tulorekisterin käyttöönotto

1. Vastaajan sukupuoli

- Nainen
- Mies

2. Vastaajan ikä *

- 18 - 30
- 31 -40
- 41-50
- yli 50

3. Kauanko olet työskennellyt kunnan palkkahallinnossa tai hoitanut kunnan palkka-asioita? *

- alle 2 vuotta
- 2-8 vuotta
- 9-15 vuotta
- enemmän kuin 15 vuotta

4. Oletko tulorekisterin *

- ilmoitusliikenteenhoitaja
- muu palkkahallinnossa työskentelevä

5. Oma palkanmaksajasi?

- Kunta
- Palveluntuottaja

6. Olitko tietoinen tulorekisterin aiheuttamista muutoksista työhösi ennen 1.1.2019? *

- Kyllä
- Ei
- Jossain määrin

7. Mitä kautta olet saanut tietoa tulorekisteristä ja sen käyttöönotosta? (useampi vaihtoehto) *

- työnantajan koulutukset
- ohjelmatoimittajan koulutukset
- verohallinnon tiedotukset
- eläke- ym. laitosten informaatio
- omatoiminen tiedonhaku
- muu mikä
- en ole saanut tietoa

8.

Oletko osallistunut tulorekisterin käyttöönoton koulutuksiin?

*

- Kyllä
- Ei

9. Onko koulutustarjonta ollut mielestäsi riittävä? *

- Kyllä
- Ei

10. Mitkä ovat olleet suurimmat haasteet tulorekisterin käyttöönotossa? *

- aikataulussa pysyminen
- tietojen tallentaminen
- tietojen siirto
- tietojen korjaaminen
- palkkalajien kohdistaminen tulorekisterin tulolajeihin

muu mikä?

käyttöönotto on sujunut ongelmitta

11. Kuinka tulorekisterin käyttöönotto on muuttanut työtehtäviäsi? *

12. Onko tulorekisterin käyttöönotto vähentänyt selvityspyyntöjen määrää muilta viranomaisilta (esim. Kela, Työeläkelaitokset, Verohallinto, Vakuutusyhtiöt)? *

- Kyllä
- Ei
- Jossain määrin

13. Koetko, että tulorekisterin käyttöönotto on helpottanut työtäsi palkkahallinnossa? *

- Kyllä
- Ei
- Jossain määrin