

Opinnäytetyö AMK

Liiketalous

2020

Ida Plosila

KANSALLISEN
TULOREKISTERIN
VAIKUTUKSET
PERUSTOIMEENTULO
TUEN
ETUUSKÄSITTELYYN

Ida Plosila

KANSALLISEN TULOREKISTERIN VAIKUTUKSET PERUSTOIMEENTULOTUEN ETUUSKÄSITTELYYN

Kansallinen tulorekisteri on sähköinen tietokanta, joka sisältää yksilötasolla palkka-, etuus- ja eläketiedot. 1.1.2019 lähtien tulorekisteriin on ilmoitettu tiedot palkoista, ja vuoden 2021 alusta lähtien tulorekisteriin ilmoitetaan tiedot myös etuus- ja eläketiedoista. Kela on hyödyntänyt tulorekisteristä saatavia tietoja etuuspäätösten perustana vuoden 2019 alusta lähtien. Kela saa tulorekisteristä tiedot hakijan tai perheenjäsenen palkoista ja ansiotuloista sekä omais- ja perhehoitajan palkkioista.

Opinnäytetyön tavoitteena on selvittää, miten tulorekisterin käyttöönotto on vaikuttanut perustoimeentulotuen etuuskäsittelyyn. Opinnäytetyön tavoitteena on myös selvittää, mitä muutoksia tulorekisterin käyttöönotto on tuonut perustoimeentulotuen väärinkäyttöksiin.

Opinnäytetyö perustuu artikkeleiden, internetlähteiden sekä tulorekisteri-fi-sivuston tietoihin. Teoreettisessa viitekehyksessä käsitellään kansallista tulorekisteriä, toimeentulotukea ja tulorekisterin käyttöä etuuskäsittelyssä sekä sosiaalietuuksien väärinkäytöksiä. Empiirisessä osiossa käsitellään, mitä konkreettisia vaikutuksia tulorekisterin käyttöönotolla on ollut perustoimeentulotuen etuuskäsittelyyn. Empiirisessä osiossa käsitellään myös tulorekisterin vaikutuksia perustoimeentulotuen väärinkäyttöksiin vertailemalla tilastoja perustoimeentulotuen väärinkäytöksistä vuosilta 2018 ja 2019. Empiirisessä osiossa on hyödynnetty Tilastokanta Kelaston tilastoja.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että tulorekisterin käyttöönotolla on ollut pääosin positiivisia vaikutuksia perustoimeentulotuen etuuskäsittelyyn ja tulorekisterin idea etuuskäsittelyn tehostumisesta on toteutunut. Tulorekisterin käyttöönoton myötä perustoimeentulotuen väärinkäytösepäilyjen määrä on odotetusti kasvanut, sillä tulorekisterin myötä väärinkäytökset käyvät aikaisempaa paremmin ilmi.

ASIASANAT:

Kansallinen tulorekisteri, toimeentulotuki, sosiaalietuuksien väärinkäytökset, vaikutukset

BACHELOR'S THESIS | ABSTRACT

TURKU UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Business | Financial Management

2020 | 39 pages

Ida Plosila

THE EFFECTS OF THE INCOME REGISTER ON THE BENEFIT DECISIONS OF BASIC SOCIAL ASSISTANCE

Income register is an electrical database containing salary, benefit and pension data at an individual level. Since 1.1.2019 data on salaries has been reported to the income register and from the beginning of 2021 benefit and pension data will also be reported to the income register. Since the beginning of 2019 Kela has been using the data from the income register as a basis for benefit decisions. Kela receives data about the salary and fees of the caregiver of the applicant or family member from the income register.

The objective of this thesis is to find out how the income register has affected the benefit processing of basic social assistance. The objective is also to find out how the income register has affected the abuse of basic social assistance.

The thesis is based on information from different internet sources, articles and the tulorekisteri.fi website. The theoretical framework of this thesis is built based on income register, basic social assistance, the use of the income register in benefit processing and the abuses of social benefits. The empirical section discusses what concrete effects the income register has had on benefit processing of basic social assistance. The empirical section also discusses the effects of the income register on abuses of basic social assistance by comparing statistics from 2018 and 2019. Statistics from Kelasto.fi have been utilized in the empirical section.

In conclusion it may be stated that the income register has had mainly positive effects on benefit processing of basic social assistance and the idea of the income register to make benefit processing more efficient has come true. As a result of the income register, the number of suspicions of abuses of basic social assistance has increased as expected because with the income register abuses become easier to detect early.

KEYWORDS:

Incomes Register, Social assistance, Abuses of Social Benefits, effects

SISÄLTÖ

1 JOHDANTO	6
2 TULOREKISTERI JA TOIMEENTULOTUKI	8
2.1 Kansallinen tulorekisteri	8
2.2 Toimeentulotuki	14
2.3 Tulorekisterin käyttö etuuskäsittelyssä	20
2.4 Sosiaalietuuksien väärinkäytökset	22
3 TULOREKISTERIN VAIKUTUKSET PERUSTOIMEENTULOTUKEEN	26
3.1 Tulorekisteristä saatavat tiedot etuuskäsittelyssä	26
3.2 Ilmoittamisvelvollisuus	26
3.3 Tulorekisterin vaikutus perustoimeentulotuen etuuskäsittelyyn	27
3.4 Tulorekisterin vaikutus perustoimeentulotuen väärinkäyttöksiin	29
4 JOHTOPÄÄTÖKSET	36
LÄHTEET	38
 KUVAT	
Kuva 1. Tulorekisterin käyttäjät ja aikataulut (Verohallinto 2019a).	9
Kuva 2. Esimerkki vuosi-ilmoituksista, jotka etuustietoilmoitus korvaa vuoden 2021 alusta lähtien (Verohallinto 2019b).	13
Kuva 3. Perustoimeentulotukilaskelma.	16
Kuva 4. Esimerkki perustoimeentulotukilaskelmasta yksin asuvalle työssä käyvälle henkilölle.	16
Kuva 5. Perustoimeentulotuen saajat vuonna 2019 (Kelasto 2020).	18
Kuva 6. Kelasta kuntiin lähetettyjen toimeentulotukihakemusten ja sosiaalityön tarpeen ilmoitusten määrä vuonna 2019 (Kelasto 2020).	20
Kuva 7. Kelan kirjaamat perustoimeentulotuen väärinkäytösepäilyt vuonna 2018 (Kelasto 2020).	30
Kuva 8. Kelan kirjaamat perustoimeentulotuen väärinkäytösepäilyt vuonna 2019. (Kelasto 2020).	30
Kuva 9. Kelan kirjaamat salatut tai väärin ilmoitetut palkat tai muut tiedot perustoimeentulotuessa vuonna 2018. (Kelasto 2020).	32
Kuva 10. Kelan kirjaamat salatut tai väärin ilmoitetut palkat tai muut tiedot perustoimeentulotuessa vuonna 2019. (Kelasto 2020).	32
Kuva 11. Kelan kirjaamat perustoimeentulotuen väärinkäytösepäilyt vuonna 2018 tilanteissa, joissa asiakas on ollut ansiotyössä. (Kelasto 2020).	34

Kuva 12. Kelan kirjaamat perustoimeentulotuen väärinkäytösepäilyt vuonna 2019 tilanteissa, joissa asiakas on ollut ansiotyössä. (Kelasto 2020).	34
---	----

KAAVIOT

Kaavio 1. Kelan kirjaamien perustoimeentulotuen väärinkäytösten vertailu vuosilta 2018 ja 2019.	31
Kaavio 2. Kelan kirjaamat salatut tai väärin ilmoitetut palkat tai muut tiedot perustoimeentulotuessa vuonna 2018 ja 2019.	33
Kaavio 3. Kelan kirjaamat perustoimeentulotuen väärinkäytösepäilyt vuodelta 2018 ja 2019 tilanteissa, joissa asiakas on ollut ansiotyössä.	35

1 JOHDANTO

Kansallinen tulorekisteri on sähköinen tietokanta, joka sisältää yksilötasolla palkka-, etuus- ja eläketiedot. Vuoden 2019 alusta lähtien tulorekisteriin on ilmoitettu tiedot palkoista ja ansiotuloista. Eläke- ja etuustiedot ilmoitetaan tulorekisteriin vuoden 2021 alusta lähtien.

Kela on hyödyntänyt tulorekisterin tietoja palkoista ja ansiotuloista etuuspäätösten perustana 1.1.2019 alkaen. Tulorekisterin käyttöönoton myötä etuuskäsittelystä on helpottunut, sillä sen myötä Kelaan täytyy lähettää entistä vähemmän liitteitä. Tulorekisterin myötä sosiaalietuuksiin kohdistuvia väärinkäytöksiä on tullut aikaista enemmän ilmi, sillä tulorekisteri on helpottanut väärinkäytösten tutkintaa ja valvontaa. Ennen tulorekisteriä väärinkäytökset paljastuivat Kelalle muun muassa viranomaisyhteistyön avulla, ilmiantojen perusteella, vertailemalla maksutietoja verottajan tietoihin tai tarkistushakemusten käsittelyn yhteydessä.

Tämän opinnäytetyön tavoitteena on selvittää, miten tulorekisterin tulo on vaikuttanut perustoimeentulotuen etuuskäsittelyyn. Tavoitteena on myös selvittää, miten tulorekisterin käyttöönotto on vaikuttanut perustoimeentulotuen väärinkäytöksiin. Opinnäytetyö toteutetaan Kansaeläkelaitoksen näkökulmasta.

Aihe on ajankohtainen, sillä tulorekisterin vaikutuksia sosiaalietuuksiin tai väärinkäytöksiin ei ole vielä ehditty tutkimaan laajemmin. Olen itse työskennellyt Kelassa perustoimeentulotuen etuuskäsittelijänä toukokuusta 2018 lähtien. Olen työskennellyt perustoimeentulotuen parissa siis ennen tulorekisteriä, sekä noin vuoden sen käyttöönoton jälkeen, joten olen päässyt havainnoimaan työssä sen tuomia vaikutuksia.

Opinnäytetyö koostuu teoriaosuudesta sekä empiirisestä osuudesta. Opinnäytetyön teoriaosuudessa käsitellään tulorekisteriä ja perustoimeentulotukea, tulorekisterin käyttöä etuuskäsittelyssä sekä sosiaalietuuksiin kohdistuvia väärinkäytöksiä. Opinnäytetyön empiirisessä osuudessa käsitellään tulorekisteristä saatavia tietoja sekä sitä, mitä tietoja asiakkaan tulee kuitenkin vielä itse ilmoittaa Kelaan saadakseen perustoimeentulotukipäätöksen. Empiirisessä osuudessa tutkitaan myös tulorekisterin vaikutuksia perustoimeentulotuen etuuskäsittelyyn sekä väärinkäytöksiin.

Opinnäytetyö toteutetaan erilaisten artikkeleiden, internetlähteiden sekä tulorekisteri.fi-sivuston pohjalta. Opinnäytetyön empiirisessä osuudessa perustoimeentulotuen väärinkäyttöä tutkitaan erilaisten tilastojen avulla, jotka on saatu Tilastokanta Kelastosta. Muutoksia perustoimeentulotuen väärinkäytöksissä havainnollistetaan kuvien sekä kaavioiden avulla.

2 TULOREKISTERI JA TOIMEENTULOTUKI

Kansallinen tulorekisteri otettiin käyttöön vuoden 2019 alusta, josta lähtien rekisteriin on ilmoitettu tiedot ansiotuloista ja palkoista. Tulorekisterin käyttö laajenee vuoden 2021 alussa, sillä 1.1.2021 alkaen rekisteriin ilmoitetaan myös tiedot etuus- ja eläketiedoista.

Kela on hyödyntänyt tulorekisterin tietoja ansiotuloista ja palkoista etuuspäätösten perustana 1.1.2019 lähtien. Tulorekisteri helpottaa henkilö- ja työnantaja-asiakkaiden asiointia Kelan kanssa sekä nopeuttaa hakemusten käsittelyä.

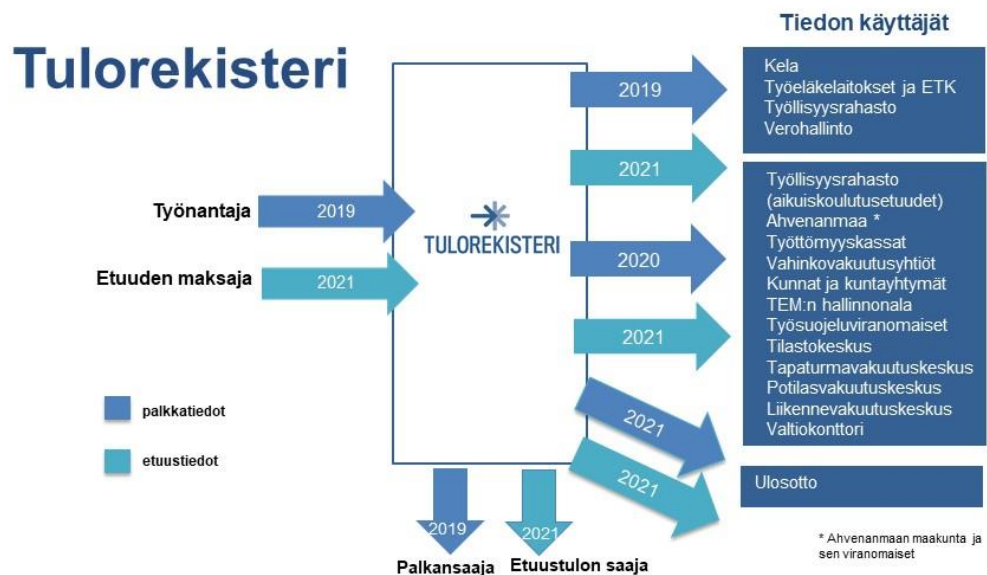
2.1 Kansallinen tulorekisteri

Kansallinen tulorekisteri eli KATRE on kansallinen sähköinen tietokanta, joka sisältää kattavasti palkka-, etuus ja eläketiedot yksilötasolla. Tiedon tuottajat ilmoittavat reaaliaikaisesti ja maksukohtaisesti tulorekisteriin tiedot ansiotuloista. Kansallinen tulorekisteri on Verohallinnon ja valtiovarainministeriön yhteishanke. Tulorekisteriä ylläpitää Verohallinnon Tulorekisteriyksikkö sekä se toimii myös rekisterin vastuuviranomaisena. Hankkeen yleisestä ohjauksesta vastaa Valtiovarainministeriö. Tulorekisteriä koskeva laki astui voimaan 16.1.2018. (Verohallinto 2020a.) Tulorekisterin tavoitteena on vähentää hallinnollista taakkaa ja hyödyntää digitalisaation tarjoamia mahdollisuuksia.

Tulorekisterin ensimmäisessä vaiheessa vuoden 2019 alusta lähtien tulorekisteriin on ilmoitettu tiedot palkoista ja ansiotuloista. Ilmoittamisvelvollisuus on koskenut kaikkia palkanmaksajia 1.1.2019 lähtien. Tulorekisterin toisessa vaiheessa vuoden 2021 alusta lähtien tulorekisteriin ilmoitetaan tiedot eläke- ja etuustiedoista, jolloin ilmoittamisvelvollisuus koskee kaikkia etuuden maksajia 1.1.2021 alkaen. Tietojen ilmoittaminen tulorekisteriin tapahtuu joko rajapinnan kautta, verkkolomakkeen kautta tai lataamalla tiedot tiedostona. Tiedot palkoista ja ansiotuloista voi antaa myös paperilomakkeella, mutta vain erityisestä syystä. Tietoja eläkkeistä ja etuuksista ei voi antaa paperisena. (Verohallinto 2019a.)

1.1.2019 lähtien tulorekisterin tietoja ovat käyttäneet Kansaneläkelaitos (Kela), Verohallinto, Työllisyysrahasto, Eläketurvakeskus (ETK) sekä työeläkelaitokset. Vuoden 2020 alusta tiedon käyttäjien määrä on kasvanut, ja tulorekisterin tietoja ovat alkaneet käyttää myös erilaiset tahot ja viranomaiset, jotka näkyvät kuvassa 1. (Verohallinto 2019a).

Viranomaiset ja muut tiedon käyttäjät eivät kuitenkaan saa tulorekisteristä muuta kuin sen tiedon, mitä he tarvitsevat toiminnassaan ja mihin ovat oikeutettuja. Toisin sanoen tulorekisteri ei siis luo viranomaisille tai muille tiedon käyttäjille mitään uusia oikeuksia saada tietoja, vaan tulorekisteristä saa tiedot vain, jos käyttäjällä on lainsäädännön perusteella oikeus saada tiedot. (Verohallinto 2019a.)



Kuva 1. Tulorekisterin käyttäjät ja aikataulut (Verohallinto 2019a).

Tulorekisteristä saadaan erilaisia hyötyjä sen eri käyttäjien näkökulmasta. Työnantajan näkökulmasta tulorekisteri tuo hyötyjä muun muassa selkeyttämällä ja yksinkertaistamalla ilmoittamisvelvollisuuksia. Tulorekisterin myötä työnantajan tulee ilmoittaa vain yhden kerran tiedot maksetuista palkoista, ja mikäli työnantaja ilmoittaa tulorekisteriin myös täydentäviä tietoja, korvaa tulorekisteri palkkatodistuksia ja muita työnantajan erikseen annettavia selvityksiä. (Verohallinto 2019a.)

Tulonsaajan näkökulmasta tulorekisterin myötä kaikki omat palkka- ja etuustiedot ovat tulonsaajalle helposti saatavilla, ja kaikki tulotiedot voi katsoa kerralla yhdestä paikasta. Tulorekisteri mahdollistaa tulonsaajalle mahdollisuuden nähdä reaaliaikaisen kokonaiskuvan kaikista palkka- ja etuustiedoistaan, mikä ei ole ennen ollut mahdollista. Kansalaisen näkökulmasta tulorekisteri siis yksinkertaisuudessaan helpottaa palkka- ja etuustietoihin liittyvien asioiden hoitamista. Tulonsaaja näkee tulorekisteristä myös kätevästi sen, onko työnantaja hoitanut kaikki ilmoittamiseen liittyvät työnantajavelvoitteet, jolloin

mahdolliset puutteet selviävät tulonsaajalle ajoissa. Ennen puutteet työnantajan velvoitteissa kävivät ilmi esimerkiksi vasta seuraavana vuonna esitetytyn veroilmoituksen saapessa tulonsaajalle. (Verohallinto 2019a.)

Tiedon käyttäjän näkökulmasta tulorekisterillä on paljon hyötyjä. Se muun muassa automatisoi monia eri tiedon käyttäjien käyttämiä prosesseja, sekä sen avulla on mahdollista reaaliaikainen valvonta ja vaivaton vuorovaikutus muiden tiedon käyttäjien kanssa. Tulorekisteri tarjoaa tiedon käyttäjille ajantasaisen tietoaineiston palkka-, etuus- ja eläketiedoista tiedon käyttäjien omia päätöksentekoprosesseja varten. (Verohallinto 2019a.)

Tulorekisteriin ilmoitettavat tiedot jakautuvat kahteen: pakolliset tiedot ja vapaaehtoiset tiedot. Tulorekisteriin tulee aina ilmoittaa pakolliset vähimmäistiedot, joita ovat muun muassa suorituksen maksajan ja tulonsaajan yritys-, yhteisö- tai henkilötunnus, palkanmaksupäivä, palkanmaksukausi, palkan euromäärä, ennakonpidätyksen määrä, työntekijältä perittyjen työeläke- ja työttömyyvakuutusmaksujen määrä sekä myös tulonsaajan ammattiluokka. (Björklund 2015.)

Pakollisten tietojen lisäksi on mahdollista ilmoittaa vapaaehtoisia eli täydentäviä tietoja. Täydentävät tiedot voivat olla yksittäisiä tulolajeja tai erillisiä tietokokonaisuuksia. Muun muassa palvelusuhdetta koskevat tiedot ja poissaolotiedot ovat täydentäviä tietoja. (Björklund 2015.) Jos työnantaja ilmoittaa kattavasti täydentäviä tietoja, on se hyödyllistä, sillä kun tiedot on kerran annettu kattavasti, ei niitä tarvitse työnantajalta enää jälkikäteen erikseen kysellä. Tietojen ilmoittaminen kerran kattavasti säästää siis työnantajan aikaa ja vaivaa jälkikäteen. (Verohallinto 2020b.)

Tiedot tulorekisteriin voi ilmoittaa teknisen rajapinnan kautta, sähköisen asiointipalvelun kautta tai erityistapauksissa paperilomakkeen kautta. Tulorekisterin tekninen rajapinta on käytännössä integraatio, joka on rakennettu eri järjestelmien välille. Esimerkiksi tulorekisterin ja palkanlaskennan ohjelmiston välille rakennettua sähköistä yhteyttä, jonka avulla tarvittavat tiedot siirtyvät automaattisesti kahden sovelluksen välillä, kutsutaan tekniseksi rajapinnaksi. (Verohallinto 2018.) Samanlainen tekninen rajapinta on tulorekisterin ja Kelan ohjelmiston välille rakennettu sähköinen yhteys. Teknisen rajapinnan avulla erillistä ilmoittamiseen suunniteltua alustaa ei tarvita. Tekninen rajapinta myös vähentää manuaalisia työvaiheita.

Teknisen rajapinnan käyttö ja tietojen ilmoittaminen ei vaadi tietojen ilmoittajalta erillistä kirjautumista tai tunnistautumista palveluun, sillä jo palvelua avattaessa on sovittu tekni-

sen rajapinnan käytöstä. Tämän avulla ilmoittaminen nopeutuu ja työvaiheet sekä -tehtävät helpottuvat. Organisaatiot, jotka ilmoittavat teknisiä rajapintoja hyödyksi käyttäen, tunnistetaan käyttämällä tulorekisterin omaa tunnistepalvelua. Tämä pohjautuu digitaalisiin varmenteisiin (Public Key Infrastructure). Tulorekisterin varmenne voidaan myöntää sellaisille organisaatioille, joilla on oikeus tulorekisterin tietoihin sekä sellaisille, jotka vastaavat tietojen toimittamisesta tulorekisteriin. (Verohallinto 2018.)

Tulorekisterissä on kolmenlaisia teknisiä rajapintoja: pienille ilmoitusmäärille reaaliaikainen Web Service -rajapinta, suurille ilmoitusmäärille viivästetty Web Service -rajapinta sekä myös suurille ilmoitusmäärille tarkoitettu SFTP-rajapinta. Reaaliaikaista WS-rajapintaa käytetään tilanteissa, joissa tiedon ilmoittaja toimittaa tulorekisteriin vain vähän ilmoituksia. Reaaliaikaista WS-rajapintaa käyttävä tiedon ilmoittaja saa välittömän palautteen ilmoituksen vastaanottamisesta tulorekisteriin. Viivästetty WS-rajapinta on tarkoitettu käytettäväksi ilmoitettaessa suuri määrä ilmoituksia kerrallaan tulorekisteriin. Tällöin tietojen ilmoittaja lähettää tulorekisterin tekniseen rajapintaan aineiston palvelupyynnön avulla, johon tulorekisteri lähettää synkronisen vastaanottokuittauksen. Myös SFTP-rajapinta sopii suurien määrien ilmoittamiseen. SFTP-rajapintaa käytettäessä tietojen ilmoittaja aineiston muodostettuaan ja lähetettyään sen tulorekisteriin, saa SFTP-rajapinnan kautta noudettavaksi käsittelypalautteen sisältävän palautetiedoston. (Verohallinto 2018.)

Ennen tulorekisteriä tietojen ilmoittamiseen liittyi useita erilaisia ja työläitäkin manuaalisia työvaiheita, kuten esimerkiksi ilmoitusten laatiminen, kirjautuminen palveluun, tiedoston siirtäminen palveluun sekä tiedoston lähetys. Edellä mainitut työvaiheet ovat teknisen rajapinnan avulla automatisoitu. (Verohallinto 2018.)

Palkkatiedot tulorekisterissä

Tulorekisteriin tulee ilmoittaa muun muassa tehdystä työstä maksetut palkat, palkkiot, luontoisedut, työkorvaukset ja muut ansiotulot. Tulorekisteriin on ilmoitettava myös veronalaiset ja verovapaat kustannusten korvaukset. Vain 1.1.2019 jälkeen maksetut suoritukset ilmoitetaan. Maksetut palkat ja muut suoritukset työnantaja tai muu suorituksen maksaja ilmoittaa palkkatietoilmoituksella. Tiedot tulee ilmoittaa jokaisesta tulonsaajasta erikseen yhdellä, omalla ilmoituksella. (Verohallinto 2019b.)

Palkkatietoilmoituksella ilmoitetaan pakolliset tiedot ja täydentävät tiedot. Pakolliset eli säännönmukaisesti annettavat tiedot vastaavat ennen vuotta 2019 kerättyjä vuosi-ilmoitustietoja. Vuosi-ilmoitustietoja keräsivät ennen tulorekisterin käyttöönottoa Verohallinto,

työeläkelaitokset, Työttömyysvakuutusrahasto sekä työtaturmavakuutusyhtiöt. Palkkatietoilmoituksella annettavat pakolliset tiedot vapauttavat edellä mainitut sosiaalivaikuttajat palkkoihin liittyvien vuosi-ilmoitusten tekemisestä. (Verohallinto 2019b.)

Pakolliset tiedot tulee ilmoittaa tulorekisteriin aina viimeistään viidentenä kalenteripäivänä maksupäivän jälkeen. Tiedot voi ilmoittaa päivää myöhemmin, mikäli ilmoituksen määräpäivä on pyhäpäivä tai arkilauantai. Palkkatietoilmoituksella tulee aina ilmoittaa tunnistetiedot, aineiston tekniset tiedot, yksilöinti- ja yhteystiedot, tulolajit sekä muut säännönmukaisesti annettavat tiedot. (Verohallinto 2019b.)

Pakollisten tietojen lisäksi tulorekisteriin voi ilmoittaa myös täydentäviä eli vapaaehtoisia tietoja. Täydentävät tiedot tulee kuitenkin aina lain nojalla pyynnöstä antaa tiedon käyttäjille. Täydentäviä tietoja ovat täydentävät tulolajit sekä muut täydentävät lisätiedot. (Verohallinto 2019b.)

Etuustiedot tulorekisterissä

Vuoden 2021 alusta lähtien tulorekisteriin ilmoitetaan tiedot 1.1.2021 jälkeen maksetuista etuus- ja eläketuloista, joita maksavat muun muassa Kela, vakuutusyhtiöt, kunnat, eläkelaitokset sekä Valtiokonttori. Etuus- ja eläketuloja koskevat tiedot tulorekisteriin ilmoittaa suorituksen maksaja sähköisesti etuustietoilmoituksella. (Verohallinto 2019c.)

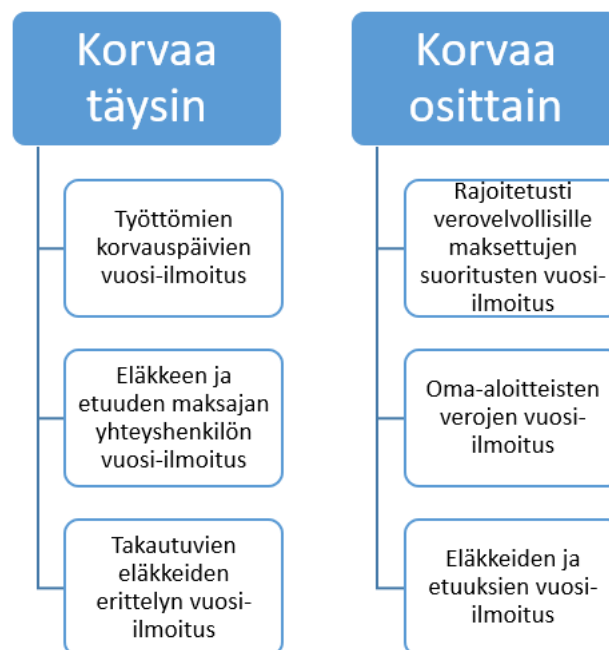
Etuuksina tulorekisteriin ilmoitetaan kaikki veronalaiset etuudet sekä verovapaat etuudet, jotka vaikuttavat Kelan perustoimeentulotukeen. Tulorekisteriin ilmoitetaan myös joitakin verovapaita etuuksia, jotka eivät vaikuta perustoimeentulotukeen. Tällaisia etuuksia ovat muun muassa työttömyysetuuden kulukorvaukset, korotetut kulukorvaukset sekä ulkomaan kulukorvaukset. Tulorekisteriin ilmoitetaan myös lakisääteiset eläkkeet ja vapaaehtoiseen eläkevakuutukseen perustuvat eläkkeet sekä suoritukset, jotka etuuden maksajan on ilmoitettava perintö- ja lahjaverolain perusteella (28 a §). (Verohallinto 2019c.)

Etuustietoja, joita tulorekisteriin ei ilmoiteta, ovat muun muassa Kelan maksama perustoimeentulotuki sekä kuntien maksama täydentävä toimeentulotuki ja ehkäisevä toimeentulotuki. Tulorekisteriin ei ilmoiteta myöskään tietoa siitä, että asiakkaan eläke- tai etuuspäätös on tehty. Tulorekisteriin ei ole myöskään tarpeellista ilmoittaa sellaisia verovapaita etuuksia, jotka eivät vaikuta Kelan perustoimeentulotukeen. Poikkeuksena edellä mainitut työttömyysetuuden kulukorvaukset, jotka ilmoitetaan tulorekisteriin. (Verohallinto 2019b.)

Tiedot etuuksista ja maksetuista eläkkeistä ilmoitetaan tulorekisteriin jokaisesta etuuden saajasta erikseen etuustietoilmoituksessa. Etuustietoilmoituksessa on ilmoitettava seuraavat tiedot: maksupäivä, ansaintakausi, tulonsaajan ja maksajan yksilöinti- ja tunnistetiedot, maksetut eläkkeet ja etuudet omina tulolajeinaan sekä aineiston tekniset tiedot silloin, kun tiedot annetaan rajapinnan tai latauspalvelun kautta. Tiedot, jotka etuustietolomakkeella tulee ilmoittaa, ovat valtaosin pakollisia tietoja, mutta joihinkin tietoihin liittyy täydentäviä tietoja, jotka tarkentavat pakollisia tietoja. (Verohallinto 2019b.)

Etustiedot tulee ilmoittaa tulorekisteriin viiden päivän kuluessa etuuden tai eläkkeen maksupäivästä. Tiedot maksetuista etuuksista ja eläkkeistä voi ilmoittaa tulorekisteriin myös etukäteen, aikaisintaan 45 päivää ennen etuuden tai eläkkeen maksupäivää. Tietoja ei voi ilmoittaa tulorekisteriin kuitenkaan ennen 1.1.2021. (Verohallinto 2019b.)

Etustietoilmoitus korvaa useita eri vuosi-ilmoituksia vuoden 2021 alusta lähtien, joista muutama esimerkki näkyy kuvassa 2. Etustietoilmoitus korvaa osan vuosi-ilmoituksista osittain ja osan täysin. (Verohallinto 2019b.)



Kuva 2. Esimerkki vuosi-ilmoituksista, jotka etuustietoilmoitus korvaa vuoden 2021 alusta lähtien (Verohallinto 2019b).

Kuvassa mainituista tiedoista annetaan viimeiset vuosi-ilmoituksen vuodelta 2020, jonka jälkeen tulorekisteri korvaa ilmoitukset, eikä ilmoituksia tule tällöin enää erikseen vuoden 2021 alusta lähtien antaa. (Verohallinto 2019b.)

2.2 Toimeentulotuki

Toimeentulotuki muodostuu perustoimeentulotuesta, ehkäisevästä toimeentulotuesta sekä täydentävästä toimeentulotuesta. Perustoimeentulotuki kuuluu Kelan ratkaistavaksi, ja kunta ratkaisee sekä myöntää tarveharkinnan perusteella täydentävää toimeentulotukea ja ehkäisevää toimeentulotukea. Perustoimeentulotuen käsittely siirtyi kunnilta Kelan hoidettavaksi vuoden 2017 alussa. Vuodesta 2017 lähtien Kela on myöntänyt ja maksanut perustoimeentulotukea asiakkaille.

Perustoimeentulotuki

Perustoimeentulotuki on Suomen sosiaalihuoltoon kuuluva yhteiskunnan viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätön toimeentulo (Laki toimeentulotuesta 1997/1412). Perustoimeentulotukea voidaan myöntää henkilölle tai perheelle, jonka varat ja tulot eivät ole riittävät kattamaan välttämättömät jokapäiväiset menot, joita voivat olla esimerkiksi asuminen ja ruoka. Tuen viimesijaisuudella tarkoitetaan sitä, että ennen mahdollista oikeutta toimeentulotukeen, tulee henkilön tai perheen selvittää oikeus mahdollisiin ensisijaisiin etuuksiin, joihin hänellä tai sillä on oikeus. Esimerkiksi opiskelijan ensisijainen tuki on opintotukilain mukainen opintotuki ja työttömän ensisijainen tuki on työttömyysetuus. (Kela n.d.).

Jokaisella Suomessa oleskelevalla on oikeus perustoimeentulotukeen, mikäli toimeentulotukilaissa säädetyt edellytykset perustoimeentulotuen myöntämiselle täyttyvät. Perustoimeentulotukea voi saada jokainen tuen tarpeessa oleva, joka ei kykene saamaan riittävää toimeentuloa esimerkiksi ansiotyöllä, yrittäjätoiminnalla, muilla etuuksilla tai muilla tuloilla tai varoilla. Perustoimeentulotuki myönnetään henkilölle tai perheelle. Toimeentulotukiperheellä tarkoitetaan yhteistaloudessa asuvia vanhempia, vanhemman alaikäistä lasta, aviopuolisoita sekä myös miestä ja naista, jotka asuvat avoliitonomaisissa olosuhteissa. (Kela 2020a.)

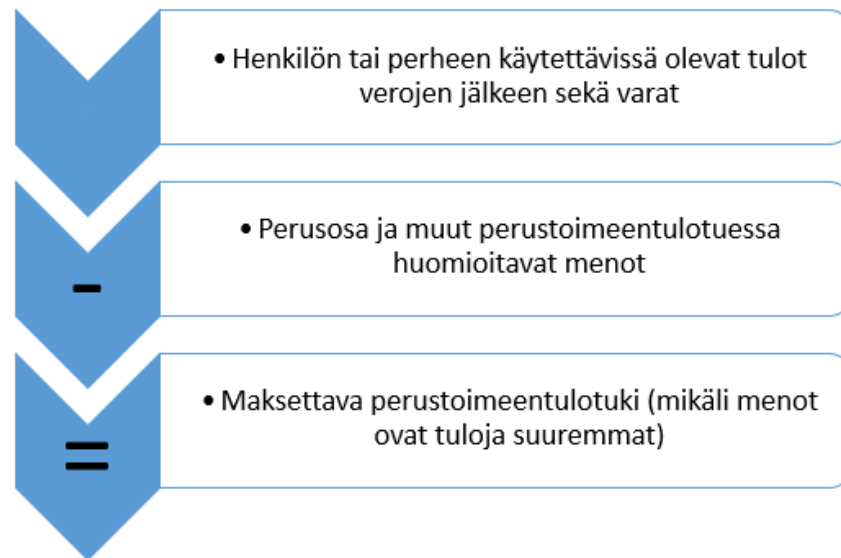
Perustoimeentulotuki muodostuu perusosasta ja muista perusmenoista. Perustoimeentulotuen määrään vaikuttavat kaikki henkilön tai perheen käytettävissä olevat tulot ja varat ja perustoimeentulotuen määrä muodostuu toimeentulotukilaisissa määriteltyjen käytettävissä olevien tulojen ja menojen erotuksesta. (Kela 2020a.)

Perustoimeentulotuen perusosalla tarkoitetaan kiinteää summaa menoista, jotka on tarkoitettu kattamaan joka päiväisen elämän välttämättömät menot, kuten vaatteet ja ruuan. Perusosalla katetaan vaatteiden ja ruuan lisäksi muun muassa vähäiset terveydenhuoltomenot, henkilökohtaisesta ja kodin puhtaudesta aiheutuvat menot, paikkaliikenteen käyttö, puhelimen ja tietoliikenteen käyttö sekä harrastus- ja virkistystoiminta. Perustoimeentulotuen laskelmassa jokaiselle perustoimeentulotukiperheen jäsenelle huomioidaan menoeränä oma perusosa. Vuonna 2020 perusosan määrä esimerkiksi yksin asuvalle on 502,21 e/kk ja yksinhuoltajalle 572,52 e/kk. Perustoimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa, jos hakija on menetellyt moitittavasti. Perusosaa voidaan alentaa 20 prosenttia, jos hakija on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt työstä tai työvoimapolitiisesta toimenpiteestä. Mikäli hakija on toistuvasti kieltäytynyt työstä tai työvoimapolitiisesta toimenpiteestä, voidaan hakijan perusosaa alentaa 40 prosenttia. Perustoimeentulotuessa huomioidaan menona perusosan lisäksi muita perusmenoja kohtuullisen suuruisena. Muita perusmenoja voivat olla muun muassa asumismenot, taloussähköstä aiheutuvat menot, kotivakuutusmaksu ja muut kuin perusosaan sisältyvät terveydenhuoltomenot. (Kela 2020a.)

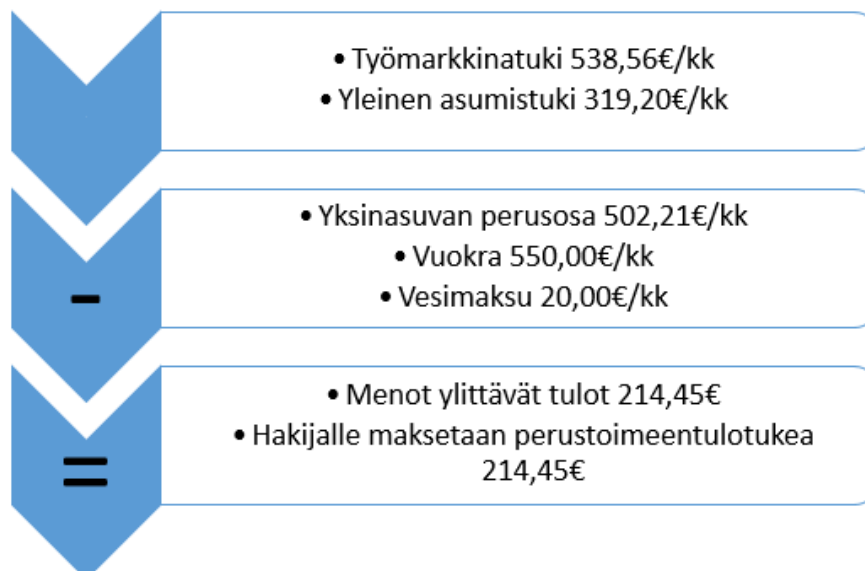
Perustoimeentulotuen lakisääteinen käsittelyaika Kelassa on seitsemän (7) arkipäivää. Tämän vuoksi Kela käsittelee perustoimeentulotukihakemuksen seitsemän arkipäivän kuluessa siitä, kun Kelaan on saapunut hakemus sekä kaikki hakemukseen tarvittavat liitteet. Mikäli perustoimeentulotukihakemus on puutteellinen ja siitä puuttuu tarvittavia liitteitä, pyydetään hakijaa toimittamaan tarvittavat liitteet. Tällöin hakemus ratkaistaan seitsemän arkipäivän kuluessa pyydettyjen liitteiden toimittamisesta. Esimerkiksi hakijan tiliotteet voivat olla puuttuva liite. (Kela 2020d.)

Perustoimeentulotuki muodostuu perustoimeentulotuessa huomioitavien tulojen ja menojen erotuksesta. Näin ollen tekemällä laskelman henkilön tai perheen perustoimeentulotuessa huomioitavista tuloista ja menoista ratkaistaan henkilön tai perheen oikeus perustoimeentulotukeen. Laskelman lisäksi arvioidaan aina henkilön tai perheen tuen tarve toimeentulotukilain mukaisesti. (Kela 2020c.)

Perustoimeentulotukilaskelma tehdään kuvan 3 mukaisesti. Perustoimeentulotukilaskelma yksin asuvalle henkilölle on laskettu esimerkinomaisesti kuvassa 4. Esimerkissä henkilön tuloina ovat Kelasta saatava työmarkkinatuki sekä yleinen asumistuki, ja menoina ovat perusosalla katettavat menot eli perusosa (yksin asuvalla 502,21€/kk vuonna 2020) sekä kuukausittainen vuokra ja vesimaksu. Esimerkissä henkilön menot ovat suuremmat kuin tulot, joten tällöin asiakkaalle maksetaan perustoimeentulotukea.



Kuva 3. Perustoimeentulotukilaskelma.



Kuva 4. Esimerkki perustoimeentulotukilaskelmasta yksin asuvalle työssä käyvälle henkilölle.

Perustoimeentulotuessa asiakkaan asumismenot huomioidaan todellisen suuruisina, mikäli niitä pidetään kohtuullisina. Asumismenojen kohtuullisuutta harkitessa huomioidaan hakijan tai perheen asunnon tarpeet ja elämäntilanne (erilaiset erityistarpeet), kunnan kohtuullisena pidetty asumismenojen määrä sekä asumiskustannukset kokonaisuudessaan. Perustoimeentulotuessa on määritelty kohtuullisena pidettävät asumismenot kuntakohtaisesti. Esimerkiksi Helsingissä yksin asuvan henkilön kohtuullisina asumismenoina pidetään 694,00 e/kk vuonna 2020. Kelassa määriteltyyn asumisnormiin sisältyy vuokra ja lämmitysmenot. Asumisnormin lisäksi voidaan hyväksyä menona todellisen suuruisena vesimaksu, sähkömaksu sekä kotivakuutusmaksu, mikäli menoja voidaan pitää kohtuullisina. Myös vesi-, sähkö- ja kotivakuutusmaksulle on määritelty viitteelliset raja-arvot helpottamaan etuuskäsittelyä. Esimerkiksi yksin asuvalle kohtuullisena sähkön kustannuksena pidetään 45,00 e/kk. (Kela 2019a; Kela 2020a.) Mikäli perustoimeentulotuen hakijan asumismenot ylittävät Kelassa kohtuullisena pidettävät, annetaan hakijalle aikaa (yleensä kolme kuukautta) etsiä halvempi asunto, ennen kuin asumismenot huomioidaan perustoimeentulotuessa kohtuullisten kustannusten mukaisena.

Vuonna 2019 perustoimeentulotukea sai Suomessa yhteensä 396 636 kotitaloutta ja toimeentulotukea maksettiin melkein 700 miljoonaa euroa (Kelasto 2020). Kuvassa 5 näkyvät perustoimeentulotuen saajat maakunnittain vuonna 2019 sekä saajien osuus väestöstä prosentteina.

Perustoimeentulotuen saajat ja saajien osuus väestöstä

Tilastointijakso: 2019

	Saajat	Saajien osuus väestöstä, %
Ahvenanmaa	4	0,0
Etelä-Karjala	8 586	6,7
Etelä-Pohjanmaa	10 163	5,4
Etelä-Savo	9 356	6,6
Kainuu	4 332	6,0
Kanta-Häme	12 559	7,3
Keski-Pohjanmaa	3 332	4,9
Keski-Suomi	21 628	7,9
Kymenlaakso	12 630	7,4
Lappi	11 003	6,2
Pirkanmaa	40 167	7,7
Pohjanmaa	9 083	5,0
Pohjois-Karjala	12 307	7,6
Pohjois-Pohjanmaa	25 316	6,1
Pohjois-Savo	18 768	7,7
Päijät-Häme	17 638	8,8
Satakunta	11 997	5,5
Ulkom. ja tuntematon		
Uusimaa	147 468	8,7
Varsinais-Suomi	31 367	6,5
Yhteensä	396 636	7,2

Kuva 5. Perustoimeentulotuen saajat vuonna 2019 (Kelasto 2020).

Täydentävä toimeentulotuki ja ehkäisevä toimeentulotuki

Asiakas kääntyy kunnan puoleen sellaisissa tilanteissa, joissa asiakkaalla on sellaisia erityisiä tai yllättäviä menoja, joita perustoimeentulotuki ei kata. Kunnat voivat harkintaa käyttäen myöntää asiakkaalle tällaisiin menoihin täydentävää toimeentulotukea tai ehkäisevää toimeentulotukea. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentuloen hakemusta ei voida kunnassa käsitellä ilman voimassa olevaa Kelan perustoimeentulotuen päätöstä. (Kela 2015a.)

Täydentävää toimeentulotukea voidaan myöntää erityismenoihin, jotka voivat johtua muun muassa henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista. Tällaisia erityisiä

tarpeita tai olosuhteita voivat olla esimerkiksi pitkäaikainen tai vaikea sairaus tai pitkäaikainen toimeentulotuen saaminen. Henkilö tai perhe voi olla ostanut tavaroita tai palveluita, jotka luokitellaan erityismenoiksi, oman toimeentulonsa turvaamiseksi tai itsenäisen suoritutumisen edistämiseksi. Täydentävää toimeentulotukea voi saada myös sellaisiin menoihin, jotka lähtökohtaisesti kuuluvat perustoimeentulotuella katettaviin menoihin, mutta ovat niin suuria, ettei niitä voi perustoimeentulotuella kattaa. Täydentävään toimeentulotukeen kuuluvia menoja voivat olla esimerkiksi lapsen suuret harrastemenot, huonekalut ja niihin rinnastettavat kodin hankinnat tai hautajaiskulut. (Kela 2020a; Suomi.fi 2019.)

Ehkäisevää toimeentulotukea voidaan myöntää elämäntilanteen kohentamiseen katsottavista syistä, esimerkiksi taloudellisen tilanteen heikentymisestä tai ylivelkaantumisesta johtuvien vaikeuksien lieventämiseksi, asumisen turvaamiseksi tai aktivointia tukeviin toimenpiteisiin. Ehkäisevä toimeentulotuki on toisin sanoen myös sosiaalityön väline. (Kela 2020a; Suomi.fi 2019.)

Kuten kuvasta 6 voidaan nähdä, vuonna 2019 Kelasta lähetettiin kuntiin yhteensä 86 150 sosiaalityöntarpeen ilmoitusta ja toimeentulotuen hakemusta. Sosiaalityöntarpeen ilmoituksia tehtiin yhteensä 16 884 kappaletta ja toimeentulotuen hakemuksia lähetettiin yhteensä 69 226 kappaletta.

Kelasta kuntiin lähetettyjen ilmoitusten ja toimeentulotuen hakemusten lukumäärä ilmoitustyyppin mukaan

Tilastointijakso: 2019

	Yhteensä	Hakemus	Sosiaalityön tarve
Ahvenanmaa	5	4	1
Etelä-Karjala	2 410	1 965	445
Etelä-Pohjanmaa	2 777	2 544	233
Etelä-Savo	2 113	1 880	233
Kainuu	1 758	1 626	132
Kanta-Häme	3 087	2 751	336
Keski-Pohjanmaa	1 049	938	111
Keski-Suomi	5 011	4 286	725
Kymenlaakso	2 782	2 342	440
Lappi	3 507	3 053	454
Pirkanmaa	9 891	8 749	1 142
Pohjanmaa	1 317	935	382
Pohjois-Karjala	2 768	2 440	328
Pohjois-Pohjanmaa	6 294	5 226	1 068
Pohjois-Savo	5 488	5 040	448
Päijät-Häme	2 785	2 305	480
Satakunta	1 928	1 412	516
Uusimaa	26 728	18 366	8 362
Varsinais-Suomi	4 452	3 404	1 048
Yhteensä	86 150	69 266	16 884

Kuva 6. Kelasta kuntiin lähetettyjen toimeentulotukihakemusten ja sosiaalityön tarpeen ilmoitusten määrä vuonna 2019 (Kelasto 2020).

Asiakas voi hakea täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea perustoimeentulotukihakemuksen yhteydessä, jolloin Kelan etuuskäsittelijä voi tarvittaessa asiakkaan pyynnöstä välittää hakemuksen sekä tarvittavat asiakirjat suoraan Kelasta sähköisesti kuntaan. Täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea voi hakea myös suoraan kunnasta sähköisesti tai kirjallisesti. (Suomi.fi 2019.)

2.3 Tulorekisterin käyttö etuuskäsittelyssä

Kela on hyödyntänyt tulorekisterin tietoja ansiotuloista ja palkoista 1.1.2019 alkaen etuuskäsittelyssä. Kela hyödyntää tulorekisteristä saatavia tietoja etuushakemusten käsittelyssä vaihteittain. Tietojen hyödynnettävyys ja laajuus vaihtelee etuuskäsittelyssä. Myös tulorekisteriin liittyvien tietojen aikataulu on erilainen eri etuuskäsittelyssä. (Kela 2019b.)

Tulorekisterin tarkoituksena on helpottaa Kelan kanssa asiointia henkilö- ja työnantaja-asiakkaiden kohdalla. Tulorekisteri myös nopeuttaa Kelassa hakemusten käsittelyä sekä samalla myös Kelan muu toiminta tehostuu. Tulorekisteri parantaa myös Kelan asiakaspalvelua, sillä tulorekisterin myötä liitteiden ja lisäselvitysten tarve on vähentynyt muun muassa seuraavissa etuuksissa: perustoimeentulotuki, sairauspäivärahat, työttömyysetuudet, asumistuki, opintoetuudet sekä lastenhoidontuki. (Kela 2020b.)

Tulorekisteri on tuonut muutoksia myös työnantajan asiointiin esimerkiksi yhden tilinumeron menettelyn myötä. Myös päiväraha-asiat voidaan ratkaista monissa tapauksissa ilman työnantajalta pyydettyjä lisäselvityksiä tulorekisteristä saatavien tietojen avulla. (Kela 2020b.)

Työnantaja voi hakea tulorekisterin kautta Kelasta muun muassa vanhempainpäivärahoja, sairauspäivärahaa, kuntoutusrahaa sekä perhevapaakorvauksia. Työnantaja voi tehdä tulorekisterin kautta hakemuksen helposti palkkailmoituksen yhteydessä. Vuonna 2019 tulorekisterin kautta Kelaan tehtiin vain vajaa 5000 hakemusta. Kelan tavoitteena on kuitenkin vähitellen saada tulorekisteristä käytetyin ja merkittävin vastaanottokanava työnantajien hakemuksille. (Kyrklund 2020.)

Työnantajalla on velvollisuus ilmoittaa tulorekisteriin tiedot maksamistaan ansiotuloista ja palkoista. Syystä tai toisesta tieto velvollisuudesta ei ole tavoittanut kaikkia työnantajia, ja Kelaan on saapunut hakemuksia, joista on puuttunut tulorekisteritietoja, joita hakemuksen perusteeksi tarvitaan. Tällaisessa tilanteessa Kela ohjaa palkansaajaa olemaan yhteydessä työnantajaansa ja korjaamaan tarvittavat tiedot tulorekisteriin. (Kyrklund 2020.)

Tulorekisteri sisältää tiedot 1.1.2019 jälkeen maksetuista palkoista ja ansiotuloista, sekä myös 1.1.2019 jälkeen maksetuista omais- ja perhehoitajan palkkioista. Tulorekisteri ei siis sisällä tietoja edellä mainituista tuloista, mikäli ne ovat maksettu ennen 1.1.2019. Tulorekisteri ei sisällä myöskään tietoja yritystoiminnan tuloista, pääomatuloista, ulkomaisista palkkatuloista tai muista tuloista. (Kela 2020a.)

Tulorekisteriä käytetään eri etuuksissa eri tavoin. Tulorekisteristä saatavien tietojen hyödynnettävyys etuuskäsittelyssä vaihtelee eri etuuksien välillä.

Perustoimeentulotuen ratkaisutyössä haetaan tiedot tulorekisteristä aina, kun asiakkaalle annetaan päätös perustoimeentulotuesta tai hakijalla tai hänen perheenjäsenellä on palkkatuloja. Perustoimeentulotukipäätöstä ratkaistaessa tulorekisteriin mennään,

mikäli käsittelyjärjestelmä antaa impulssin mennä tulorekisteriin tarkistamaan hakijan tai perheenjäsenen palkkatiedot. Mikäli käsittelyjärjestelmä ei anna impulssia, ei käsittelijän tarvitse mennä tulorekisteriin. Käsittelyjärjestelmä antaa impulssin aina, jos hakijalla tai perheenjäsenellä on palkkatuloja ratkaistavalla ajalla tai edeltävältä kolmelta (3) kuukaudelta. Perustoimeentulotuen käsittelyssä tulorekisterin antamia palkkatietoja käsitellään kuin paperista palkkalaskelmaa. Tulorekisteri ei muuta perustoimeentulotukeen liittyvää ohjeistusta tai sen tulokäsittelyä. (Kela 2020a.)

Tukea ratkaistaessa käytetään lähtökohtaisesti tulorekisterin antamia tietoja. Hakija saa sekä hakemuksesta että Kela.fi -verkkosivuilta tiedon siitä, että Kela hyödyntää etuus päätöksiä tehdessään tulorekisterin antamia tietoja.

Tulorekisterissä näkyy hakijan tai perheenjäsenen saama palkkatulo bruttomääräisenä (ennakonpidätyksen alainen määrä) sekä perustoimeentulotuessa huomioitava määrä, jonka tulorekisteri on muodostanut. Tulorekisterin muodostama huomioitava määrä sisältää ne tulolajit, vähennykset ja luontoisedut, jotka on määritelty otettavan perustoimeentulotuessa huomioon. (Kela 2020a.)

2.4 Sosiaalietuuksien väärinkäytökset

Suomessa alettiin tutkia sosiaaliturvan väärinkäytöksiä vuoden 1998 lopussa, jolloin sosiaali- ja terveysministeriön muodostama työryhmä alkoi selvittää ilmiön luonnetta ja laajuutta. (Heikkilä 2001, 548.) Sosiaalietuuksien väärinkäytöksillä tarkoitetaan Suomessa etuuksia, jotka on myönnetty hakijalle väärin perustein. Sosiaalietuuksilla tarkoitetaan Kansaneläkelaitoksen myöntämiä etuuksia tai toimeentulotukea. Kelassa väärinkäyttö kohdistuu usein etuuksiin, joissa käytetään tarveharkintaa, kuten esimerkiksi perustoimeentulotuessa.

Sosiaaliturvan väärinkäyttö voidaan jakaa käsitteenä kahteen luokkaan: varsinainen väärinkäyttö ja hyväksikäyttö. Varsinaista väärinkäyttöä on tarkoituksenmukainen ja tahallinen toiminta, jolla henkilö pyrkii vääriä tietoja antamalla tai tietoja salaamalla saamaan oikeudetonta taloudellista hyötyä. Tämä varsinainen väärinkäyttö tarkoittaa laeissa sellaisia väärinkäytöksiä, jotka täyttävät rikoksen tunnusmerkistön ja ovat tuomitavia. Hyväksikäyttö tarkoittaa käytännössä sitä, että henkilö tai perhe esimerkiksi sovitaa perhesuhteet tai asumisen siten, että ne mahdollistavat etuuksien maksimoimisen.

Tällöin kyse on lain tarkoituksen vastaisesta sosiaaliturvan käytöstä, mutta ei suoranaisesti väärinkäytöstä. (Heikkilä & Leppänen 1999.)

Sosiaalietuuksia voidaan myös maksaa tahattomasti johtuen henkilön tietämättämyydestä tai ymmärtämättömyydestä, joka voi johtaa tietojen ilmoittamatta jättämiseen. Tällöin muodollisesti katsoen ei ole kyse väärinkäytöstä. (Heikkilä & Leppänen 1999.)

Sosiaalietuuksien liikamaksuja voi syntyä myös esimerkiksi tuen maksajan tekemän virheen takia, johon tuen saajalla ei ole osuutta tai vaikutusta. Tätä ei kutsuta väärinkäytöksi, vaan järjestelmävirheeksi. Tällainen tuen saajan tekemä virhe voi koitua joko asiakkaan eduksi tai vahingoksi. (Heikkilä & Leppänen 1999.)

Henkilö voi erehdyttää Kansaneläkelaitosta ja näin vastaanottaa toimeentulotukea oikeudettomasti esimerkiksi jättämällä kertomatta sellaisista seikoista, jotka vaikuttavat toimeentulotukeen tai esittämällä väärää tietoa. Henkilö voi esimerkiksi jättää kertomatta hallussaan olevista tileistä tai saamistaan ansiotuloista, tai esittää niistä väärää tietoa. Erehdyttämisen seurauksena Kela maksaa henkilölle toimeentulotukea, johon henkilöllä ei todellisuudessa olisi ilman erehdyttämistä oikeutta. Sen seurauksena henkilö aiheuttaa Kelalle taloudellista vahinkoa.

”Joka hankkiakseen itselleen tai toiselle oikeudetonta taloudellista hyötyä taikka toista vahingoittaakseen, erehdyttämällä tai erehdystä hyväksi käyttämällä saa toisen tekemään tai jättämään tekemättä jotakin ja siten aiheuttaa taloudellista vahinkoa erehtyneelle tai sille, jonka eduista tällä on ollut mahdollisuus määrätä, on tuomittava petoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.” (Rikoslaki 1889/39.) Jos henkilön katsotaan oikeudettomasti erehdyttäneen Kelaa tarkoituksenaan hankkia itselleen tai toiselle taloudellista hyötyä, voidaan henkilön tällöin katsoa syyllistyneen petokseen. Pelkkä virheen toteutuminen ei riitä, vaan myönnetyn toimeentulotuen tulee olla oikeudetonta.

Tavallisesti jonkin etuuden liikamaksun havaitsemisen yhteydessä voi syntyä epäily, että on tapahtunut etuuden väärinkäytös. Liikamaksu syntyy, kun etuutta on maksettu asiakkaalle liikaa tai aiheuttomasti, ja Kela joutuu lakisääteisenä velvollisuutenaan perimään liikaa tai aiheuttomasti maksetun etuuden takaisin. Esimerkiksi se, että asiakas jättää ilmoittamatta ajoissa olosuhteidensa tai tulojensa muutoksesta, voi johtaa liikamaksun syntymiseen. (Kela 2015b.) Kelan maksamaan etuuteen kohdistuvan väärinkäytösepäilyn tutkinnan aloittaminen tapahtuu Kelan vakuutuspiirissä (Kela 2020a).

Kelan maksamissa sosiaalietuuksissa väärinkäytöksiä voi syntyä monella eri tavalla. Väärinkäytöksiä voi syntyä esimerkiksi tilanteissa, joissa jätetään ilmoittamatta omat tai avopuolison tulot, jos avopuolison tuloilla olisi vaikutusta hakijan tai toimeentulotukiperheen tuen määrään. Lisäksi voidaan vääristellä perheen kokoonpanoa tai vaikkapa salata todelliset perheolot, jos ne vaikuttaisivat alentavasti tuen määrään. Etuuksien perustana olevia asiakirjoja voidaan myös väärentää ja täten etuuksia maksetaan perusteetta. Tällaisia väärennettäviä asiakirjoja voivat olla esimerkiksi vuokratulot tai tulotositteet. Yleistä on myös se, että hakija asuu eri paikassa kuin asunnossa, jonka on Kelaan ilmoittanut. (Heikkilä & Leppänen 1999.)

Sosiaalietuuksien väärinkäytön seuraamuksena voivat olla esimerkiksi perusteetta maksetun etuuden takaisinperintä tuensaajalta tai rikoslain perusteella annettava tuomio. Väärinkäytösasioissa Kelalla ei ole harkintavaltaa, vaan kaikki epäillyt väärinkäytösta-paukset on ilmoitettava poliisille tai syyttäjälle. Kaikkia Kelan tietoon tulleita epäilyjä väärinkäytöksistä ei viedä poliisitutkintaan. Esimerkiksi jos väärin perustein maksetun etuuden määrä on vähäinen, tehdään väärinkäytöksestä Kelassa hallinnollinen takaisinperintäpäätös. (Heikkilä & Leppänen 1999.)

Väärinkäytösten tekemiseen on erilaisia syitä. Väärinkäytöksen syynä voidaan pitää esimerkiksi arvomaailman muuttumista ja moraalien heikentymistä. Pienen vilpin tekemiseen voidaan suhtautua välinpitämättömästi ja pitää sitä pienenä pahana. Kaikki eivät välttämättä pidä sosiaalietuuksien väärinkäyttöä rikoksena ja etuuksien väärinkäyttö voidaan kokea suurten talousrikosten rinnalla vähämerkitykselliseksi. Sosiaalietuuksien väärinkäyttöön voi johtaa myös koettu taloudellinen epäoikeudenmukaisuus tai kohtuuttomuus. Kiinnijäämisen riski voidaan myös kokea etuuksien väärinkäytösten kohdalla pieneksi, mikä houkuttaa käyttämään etuuksia väärin. (Heikkilä & Leppänen 1999.)

Heikkilän ja Leppäsen (1999) mukaan myös väärinkäytöksistä koituvia sanktioita pidetään vähäisinä. Lisäksi voi olla haasteellista näyttää toteen väärinkäytön tahallisuutta. Petoksen tai rangaistuksen edellytyksenä on teon tahallisuus, ja tahallisuudesta tulee olla näyttöä. (Heikkilä & Leppänen 1999.)

Yksi ja varmasti myös yleisin selitys sosiaalietuuksien väärinkäytöksille on hakijoiden kokemus rahan tarve ja taloudellinen ahdinko. Ne yhdistettynä edellä mainittuihin seikkoihin aiheuttavat sen, että ilmoitetaan puuttellisia tai vääriä tietoja etuuksia haettaessa. Osittain väärinkäytösten syynä voidaankin pitää alhaista sosiaaliturvan tasoa, joka ei riitä

kattamaan taloudellista selviytymistä rehellisillä perusteilla. Suoheimmin sosiaalietuuk-sien väärinkäyttöihin ovat tutkimusten mukaan suhtautuneet miehet ja nuoret. Taloudel-linen ahdinko ja toimeentulo on koettu suurempana ongelmana kuin mahdollinen kiinni-jääminen väärinkäytöstä. Taloudellisen ahdinon voidaan nähdä venyttävän ihmisten moraalialia ja arvomaailmaa. (Heikkilä & Leppänen 1999.)

3 TULOREKISTERIN VAIKUTUKSET PERUSTOIMEENTULOTUKEEN

Tulorekisteristä saadaan laajasti tietoa perustoimeentulotukipäätöksen antamiseksi, mutta asiakas on silti edelleen velvollinen ilmoittamaan joitain tietoja Kelaan. Tulorekisterillä on ollut erilaisia vaikutuksia perustoimeentulotuen etuuskäsittelyyn esimerkiksi palkkalaskelmien osalta. Tulorekisterin käyttöönotto on myös vaikuttanut perustoimeentulotuen väärinkäyttöksiin ja niiden määrään.

3.1 Tulorekisteristä saatavat tiedot etuuskäsittelyssä

Tulorekisteristä saadaan erilaisia etuuskäsittelyssä tarvittavia tietoja. Tulorekisteriin tulee ilmoittaa pakolliset tiedot, ja tulorekisteriin voi ilmoittaa myös täydentäviä eli vapaaehtoisia tietoja. Tulorekisteristä saadaan pakollisina tietoina muun muassa palkkaa maksaneen yrityksen nimi, palkan maksupäivä, palkanmaksukausi, palkan euromäärä sekä ennakonpidätys ja työeläke- ja työttömyysvakuutusmaksujen määrä.

Tulorekisteristä saatavat pakolliset tiedot eivät usein ole riittäviä, jotta hakijalle voidaan antaa päätös perustoimeentulotuesta, vaan usein tarvitaan vapaaehtoisia tietoja täydentämään hakijan ansio- tai palkkatuloja. Vapaaehtoisiin tietoihin kuuluvat tiedot palvelusuhteesta. Usein tulorekisteristä saadaan tieto siitä, milloin palkansaajan työsuhde on alkanut. Joskus myös tieto palkansaajan työsuhteen päättymisestä saadaan tulorekisteristä, mutta aina työnantaja ei ilmoita tulorekisteriin tietoa siitä. Tällöin tätä vapaaehtoista tietoa tarvitaan täydentämään hakijan tietoja. Tietoa voidaan kysyä esimerkiksi soittamalla palkansaajalle.

3.2 Ilmoittamisvelvollisuus

Ennen tulorekisterin käyttöönottoa asiakas oli itse velvollinen ilmoittamaan Kelaan, mikäli on ansiotyössä ja saa palkkatuloja. Asiakkaan tuli myös itse toimittaa mahdolliset palkkalaskelmat aina hakemuksen liitteeksi.

Työnantaja on velvollinen ilmoittamaan henkilön palkka- ja ansiotulot tulorekisteriin viimeistään viiden (5) arkipäivän kuluttua maksupäivästä. Asiakas voi itse tarkistaa, mitä

tietoja työnantaja on tulorekisteriin ilmoittanut kirjautumalla tulorekisterin sähköiseen asiointipalveluun. Työnantaja on velvollinen ilmoittamaan tulorekisteriin pakolliset tiedot.

Tulorekisteristä saadaan paljon hakijan tietoja, mutta hakija on silti edelleen velvollinen ilmoittamaan myös itse Kelaan tietoja, joita Kela ei suoraan tulorekisteristä saa. Kela saa tulorekisteristä tiedot hakijan tai perheenjäsenen ansiotuloista ja palkoista, palkkioista, luontoiseduista sekä matkakustannusten korvauksista. Hakijan tulee edelleen ilmoittaa itse Kelaan muun muassa tiedot ammattiyhdistyksen jäsenmaksusta, vuokratuloista, korkotuloista ja yritystuloista. Niistä Kela ei saa tietoa tulorekisteristä. Hakijalle on kerrottu hakemuslomakkeessa sekä Kelan verkkoasiointipalvelussa, mitä tietoja asiakkaan tulee vielä itse ilmoittaa.

Mikäli hakija tai perheenjäsen maksaa kuukausittain palkastaan ammattiyhdistyksen jäsenmaksua, tulee se ilmoittaa itse Kelaan. Tällaiset hakijat toimittavat usein perustoimeentulotukihakemuksen liitteeksi palkkalaskelman, josta ammattiyhdistyksen jäsenmaksun suuruus näkyy. Jos hakijalla tai perheenjäsenellä on esimerkiksi korkotuloja, vuokratuloja tai yritystuloja, täytyy niistä myös edelleen toimittaa tarvittavat liitteet Kelaan.

3.3 Tulorekisterin vaikutus perustoimeentulotuen etuuskäsittelyyn

Tulorekisteri on vaikuttanut perustoimeentulotuen etuuskäsittelyyn eri tavoin. Ennen tulorekisterin käyttöönottoa etuuskäsittelijän tuli aina pyytää asiakkaalta palkkalaskelma, mikäli asiakkaalla oli palkkatuloja. Palkkalaskelmaa pyydettiin usein perustoimeentulotukipäätöksessä seuraavan hakemuksen liitteeksi. Jos asiakas ei toimittanut hakemuksen liitteeksi uusinta palkkalaskelmaa, pyydettiin sitä asiakkaalta lisäselvityksenä. Arviota tulevan palkan määrästä voitiin myös kysyä soittamalla asiakkaalle.

Tulorekisterin ideana on tehostaa etuuskäsittelyä muun muassa nopeuttamalla hakemusten käsittelyä. Hakemusten käsittely on nopeutunut sen myötä, että palkkatulot nähdään suoraan tulorekisteristä eikä asiakkaalta tarvitse pyytää palkkalaskelmia. Palkkalaskelmien pyytäminen lisäselvityksenä asiakkaalta esimerkiksi viestipalvelun kautta perustoimeentulotukihakemuksen liitteeksi lisäsi työtä ja pidensi hakemuksen käsittelyaikaa.

Tulorekisterin käyttöönnoton myötä ei palkkalaskelmia tule enää pyytää kuin tarvittaessa, sillä hakijan ja perheenjäsenen ansiotulot ja palkat nähdään tulorekisteristä. Etuuskäsittelijän käsitellessä hakijan perustoimeentulotukihakemusta käsittelyjärjestelmässä antaa käsittelyjärjestelmä impulssin mennä tulorekisteriin katsomaan toimeentulotukiperheeseen kuuluvien jäsenten ansiotuloja, jos se on tarpeellista. Etuuskäsittelijä ottaa tulorekisterissä käytyään hakijan hakemuksen käsittelyn yhteydessä pdf-tiedoston tulorekisterin tiedoista työn liitteeksi, joka toimii näin ollen hakijan tai perheenjäsenen palkkalaskelmaa vastaavana asiakirjana työssä.

Hakijaa voidaan edelleen tarvittaessa pyytää toimittamaan hakemuksen liitteeksi palkkalaskelma. Hakijalta voidaan pyytää palkkalaskelma omista tai toisen toimeentulotukiperheeseen kuuluvan henkilön palkoista. Palkkalaskelmaa voidaan myös pyytää hakijalta esimerkiksi tilanteessa, jossa asiakas on itse ilmoittanut perustoimeentulotukihakemuksella hänellä tai perheenjäsenellä olevan palkkoja tai ansiotuloja tietyn ajanjakson aikana, mutta tulorekisterissä ei näy mitään tuloja sillä ajalla.

On myös melko yleistä, että tulorekisteriin ilmoitetut palkat eivät täsmää esimerkiksi asiakkaan tiliotteella näkyvän palkan kanssa, jolloin asiaa joudutaan selvittämään. Joskus myös tulorekisterissä näkyvät tiedot asiakkaan palvelussuhteesta eivät pidä paikkansa. Esimerkiksi tulorekisteristä näkyy, että asiakkaan työsuhde yritykseen X on edelleen voimassa, vaikka tosiasiallisesti asiakkaan työsuhde kyseisessä yrityksessä on jo päättynyt.

Tieto tulorekisterin käytöstä perustoimeentulotukipäätöstä ratkaistaessa tulee asiakkaalle perustoimeentulotukipäätökseen. Maininta tulorekisterin käytöstä voi tulla perustoimeentulotukipäätökselle automaattisesti tai tarvittaessa etuuskäsittelijä lisää maininnan päätökselle. Maininta tulorekisterin käytöstä perustoimeentulotukiratkaisua tehdessä tulee perustoimeentulotukipäätökselle automaattisesti, mikäli päätös on hylkäävä. Jos päätös on myönteinen ja hakijalle tulee maksettavaa perustoimeentulotukea, ei mainintaa tule päätökselle automaattisesti. Maininta tulorekisterin käytöstä tulee kuitenkin lisätä aina päätökselle, jos perustoimeentulotukea ratkaistaessa on käytetty tulorekisterin tietoja tai käyty tulorekisterissä katsomassa hakijan tai perheenjäsenen palkkoja tai ansiotuloja.

Vuoden 2021 alusta lähtien tulorekisteriin ilmoitetaan tiedot etuus- ja eläketuloista, mikä nopeuttaa ja helpottaa perustoimeentulotuen etuuskäsittelyä. Ansiopäivärahaa saavan

asiakkaan perustoimeentulotuen käsittelemiseksi tulee asiakkaalta pyytää aina seuraavan hakemuksen liitteeksi viimeisin ansiopäivärahan maksu-ilmoitus samaan tapaan kuin ennen tulorekisterin käyttöönottoa pyydettiin palkkalaskelmaa työssä käyvältä asiakkaalta. Mikäli etuuskäsittelijän tulee olla yhteydessä etuutta maksavaan työttömyyskassaan selvittääkseen jotain asiakkaan ansiopäivärahaan liittyvää asiaa, tulee etuuskäsittelijän saada aina ensin asiakkaalta lupa siihen. Näin ollen perustoimeentulotuen etuuskäsittely tulee tehostumaan entisestään vuoden 2021 alusta lähtien, kun tiedot asiakkaan etuus- ja eläketuloista nähdään tulorekisteristä, ja voidaan luopua muun muassa kuukausittaisesta ansiopäivärahan maksu-ilmoituksen pyytämisestä asiakkaalta.

3.4 Tulorekisterin vaikutus perustoimeentulotuen väärinkäyttöihin

Tulorekisteri on helpottanut hakijan ja perheenjäsenten tulojen valvontaa ja tutkintaa, minkä takia tulorekisterin myötä Kelassa on tullut aikaista enemmän ilmi etuuksien väärinkäytöksiä. Ennen tulorekisterin käyttöönottoa etuuksien väärinkäytökset tulivat Kelalle ilmi vain esimerkiksi ilmiantojen perusteella tai viranomaisyhteistyön avulla. Väärinkäytös saattoi käydä ilmi myös muun muassa käsiteltäessä hakijan tarkistushakemusta. Väärinkäytöksiä on tullut Kelan tietoon myös esimerkiksi vertailemalla hakijan maksutietoja verottajan tietoihin. Etuuksien väärinkäytökset ovat siis tulleet ennen tulorekisterin käyttöönottoa ilmi monen eri väylän kautta ja usein väärinkäytökset tulivat ilmi sattuman kautta. Ennen tulorekisteriä hakijan ja perheenjäsenten tuloja on ollut huomattavasti vaikeampi valvoa.

Vuonna 2018 perustoimeentulotukea maksettiin noin 715 miljoonaa euroa ja vuonna 2019 maksettiin noin 698 miljoonaa euroa. (Kelasto 2020.) Perustoimeentulotuen hakemusten määrä laski vuodesta 2018 vuoteen 2019. (Kela 2020e.)

Perustoimeentulotuen kirjattujen väärinkäytösepäilyjen määrä on noussut tulorekisterin käyttöönoton myötä, kuten kuvista 7 ja 8 voidaan nähdä. Kuvassa 7 näkyvät vuonna 2018 perustoimeentulotuen kirjatut väärinkäytösepäilyt Kelassa yhteensä sekä kirjattujen väärinkäytösepäilyjen määrä, joista on luovuttu aiheettomana, epäilyjen määrä, joissa epäily on ollut aiheellinen, mutta siitä ei ole tehty tutkintapyyntöä sekä tutkintapyyntöjen määrä. Kuvassa 7 näkyvät edellä mainituilla rajauksilla myös käsittelyajan kes-

kiarvo, väärinkäytösepäilyjen euromääräinen keskiarvo ja väärinkäytösepäilyjen euromäärä yhteensä. Kuvassa 8 ovat kaikki samat edellä mainitut asiat vuodelta 2019, jonka alusta lähtien tulorekisteri on ollut käytössä.

Koko maa, Etuus: Perustoimeentulotuki

Aika	Kelan ratkaisu	Väärinkäytösepäilyt	Käsittelyajan keskiarvo	Väärinkäytösepäilyjen euromäärän keskiarvo	Väärinkäytösepäilyjen euromäärä yhteensä
2018	Yhteensä	258	219,4	1 426	367 860
	Luovuttu aiheettomana	76	210,9	1 137	86 391
	Epäily aiheellinen, mutta ei tutkintapyyntöä	89	205,3	1 361	121 110
	Tutkintapyyntö	93	239,8	1 724	160 358

Kuva 7. Kelan kirjaamat perustoimeentulotuen väärinkäytösepäilyt vuonna 2018 (Kela 2020).

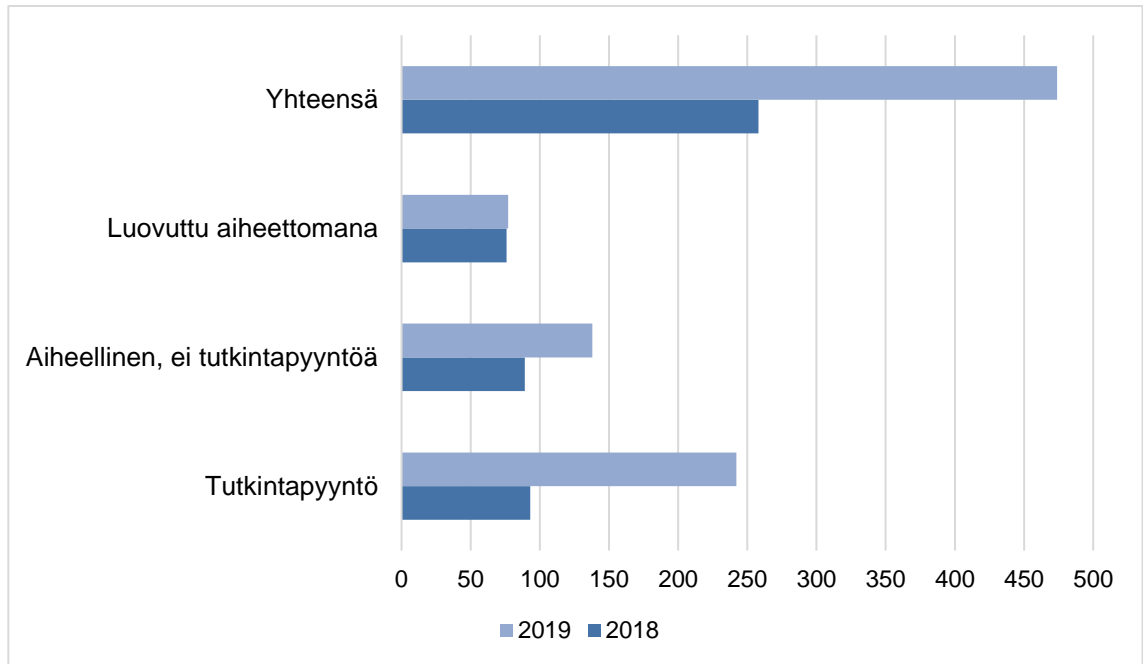
Koko maa, Etuus: Perustoimeentulotuki

Aika	Kelan ratkaisu	Väärinkäytösepäilyt	Käsittelyajan keskiarvo	Väärinkäytösepäilyjen euromäärän keskiarvo	Väärinkäytösepäilyjen euromäärä yhteensä
2019	Yhteensä	474	249,3	2 208	1 046 488
	Luovuttu aiheettomana	77	220,2	1 720	132 452
	Luovuttu vanhentuneena	17	283,0	965	16 410
	Epäily aiheellinen, mutta ei tutkintapyyntöä	138	239,5	1 584	218 582
	Tutkintapyyntö	242	261,7	2 806	679 044

Kuva 8. Kelan kirjaamat perustoimeentulotuen väärinkäytösepäilyt vuonna 2019. (Kela 2020).

Perustoimeentulotuen kirjattujen väärinkäytösepäilyjen euromäärä yhteensä on noussut jopa melkein kolmasosalla tulorekisterin käyttöönoton myötä, ja väärinkäytösepäilyjen euromäärä yhteensä on ollut vuonna 2019 jopa yli miljoona euroa. Keskimääräinen väärinkäytössumma oli 2 208 euroa tapausta kohti vuonna 2019. Myös perustoimeentulotuen kirjatusta väärinkäytöksistä tehtyjen tutkintapyyntöjen euromäärä yhteensä on noussut huomattavasti tulorekisterin myötä. Kuvia 7 ja 8 vertailemalla voidaan myös nähdä se, että väärinkäytösepäilyjen käsittelyajan keskiarvo on noussut kaikissa kohdissa vuonna 2019 verrattuna vuoteen 2018.

Kelassa väärinkäytösepäilyistä, joista on jo näyttöä, seuraa aina etuuden takaisinperintä. Kuten kuvasta 8 voidaan nähdä, vuonna 2019 yli puolessa (51 %) perustoimeentulotuen kirjatusta väärinkäytösepäilyistä on tehty tutkintapyyntö poliisille takaisinperinnän lisäksi. Kelan tulee antaa kaikki väärinkäytökset poliisitutkintaan, koska sillä ei ole harkintavaltaa rikosilmoituksen tekemisen suhteen.



Kaavio 1. Kelan kirjaamien perustoimeentulotuen väärinkäytösten vertailu vuosilta 2018 ja 2019.

Tulorekisterin käyttöönotto on tuonut mukanaan perustoimeentulotukeen huomattavasti enemmän väärinkäytösepäilyjä, kuten kaaviosta 1 voidaan nähdä. Kaaviosta voidaan nähdä myös se, että perustoimeentulotuen väärinkäytösten, joista on luovuttu aiheettomana, määrä ei ole juurikaan muuttunut. Sen sijaan väärinkäytösten, jotka ovat aiheellisia, mutta joista ei ole tehty tukintapyyntöä, määrä on vuonna 2019 kasvanut noin 35 %. Perustoimeentulotuen väärinkäytöksistä tehtyjen tutkintapyyntöjen määrä on myös kasvanut vuonna 2019 huomattavasti. Siinä missä vuonna 2018 perustoimeentulotuen väärinkäytöksistä tehtiin tutkintapyyntöjä vain 93, tehtiin niitä vuoden 2019 aikana jopa 242.

Perustoimeentulotuen väärinkäytösepäilyjen määrän voidaan olettaa kasvaneen siksi, että tulorekisteri mahdollistaa perustoimeentulotuen hakijan ja perheen tulojen valvonnan, jolloin esimerkiksi ansiotulot nähdään tulorekisteristä. Ennen tulorekisteriä hakijan tai perheenjäsenen oli mahdollista jättää esimerkiksi ansiotulot ilmoittamatta. Tulorekisterin käyttöönoton myötä perustoimeentulotuen käsittelijä näkee nyt tulorekisteristä kaikki hakijalle tai toimeentulotukiperheeseen kuuluvalle 1.1.2019 jälkeen maksetut palikat.

Tulorekisterin avulla voidaan myös saada tieto asiakkaalla olevista pankkitileistä, joita asiakas ei ole ilmoittanut Kelaan tai ei ole esimerkiksi toimittanut tiliotteita kyseisestä

tilistä. Tulorekisteristä ei näe, mille pankkitilille asiakkaan palkka on maksettu. Mikäli asiakkaalle on maksettu palkkaa, jota ei näy asiakkaan toimittamalla tiliotteella, voidaan asiakkaalla olettaa olevan muitakin tilejä.

Tulorekisterin käyttöönoton myötä melko suuri muutos on tapahtunut perustoimeentulotuen salattuihin tai väärin ilmoitettuihin palkkoihin tai muihin tietoihin liittyvissä väärinkäytösepäilyissä, kuten kuvista 9 ja 10 voidaan nähdä. Kelan kirjaamat väärinkäytösepäilyt liittyen perustoimeentulotuessa salattuihin tai väärin ilmoitettuihin palkkoihin tai muihin tietoihin ovat lisääntyneet yli puolella vuodesta 2018 vuoteen 2019 verrattuna.

Koko maa, Etuus: Perustoimeentulotuki

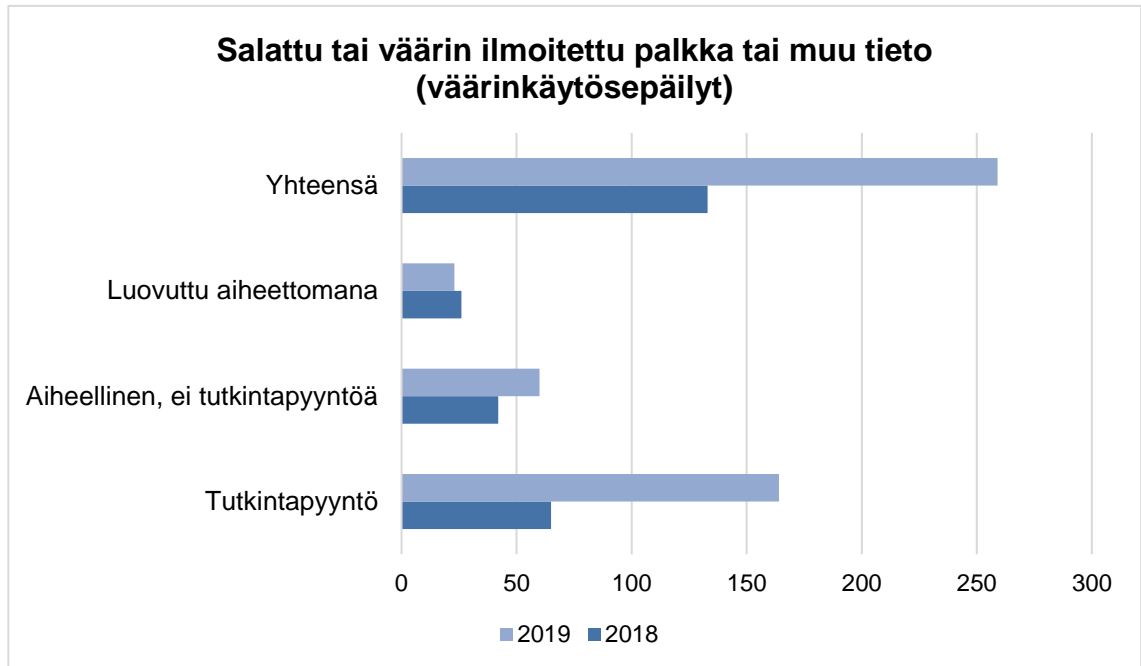
Aika	Kelan ratkaisu	Väärinkäytösepäilyt
2018	Yhteensä	133
	Luovuttu aiheettomana	26
	Epäily aiheellinen, mutta ei tutkintapyyntöä	42
	Tutkintapyyntö	65

Kuva 9. Kelan kirjaamat salatut tai väärin ilmoitetut palkat tai muut tiedot perustoimeentulotuessa vuonna 2018. (Kelasto 2020).

Koko maa, Etuus: Perustoimeentulotuki

Aika	Kelan ratkaisu	Väärinkäytösepäilyt
2019	Yhteensä	259
	Luovuttu aiheettomana	23
	Luovuttu vanhentuneena	12
	Epäily aiheellinen, mutta ei tutkintapyyntöä	60
	Tutkintapyyntö	164

Kuva 10. Kelan kirjaamat salatut tai väärin ilmoitetut palkat tai muut tiedot perustoimeentulotuessa vuonna 2019. (Kelasto 2020).



Kaavio 2. Kelan kirjaamat salatut tai väärin ilmoitetut palkat tai muut tiedot perustoimeentulotuessa vuonna 2018 ja 2019.

Kuten kaaviosta 2 voidaan nähdä, on väärinkäytösepäilyjen kasvu ollut huomattavaa tapauksissa, joissa perustoimeentulotuessa palkka tai muu tieto on salattu tai ilmoitettu väärin. Myös tutkintapyyntöjen määrä näissä tapauksissa on noussut yli puolella. Muutoksen voidaan olettaa tapahtuneen siksi, että tulorekisterin käyttöönoton myötä esimerkiksi palkkoja on vaikeampi salata. Palkkoja voi edelleen ilmoittaa esimerkiksi väärän suuruisena tai ilmoittaa väärän maksupäivän, mutta käsittelijä näkee tulorekisteristä työnantajan ilmoittaman palkan määrän sekä maksupäivän (joiden voidaan olettaa olevan oikein). Työnantajalla on velvollisuus ilmoittaa tulorekisteriin oikeat tiedot palkansajalle maksetusta palkasta. Luonnollisesti myös väärinkäytösepäilyjen määrän kasvaessa kasvaa tutkintapyyntöjen määrä.

Kuvia 11 ja 12 vertailemalla voidaan nähdä, että tulorekisterin käyttöönoton myötä on lisääntynyt huomattavasti Kelan kirjaamien väärinkäytöspäilyjen määrä myös tilanteissa, joissa perustoimeentulotuen asiakas on ollut ansiotyössä. Kun vuonna 2018 tällaisessa tilanteessa on kirjattu vain 10 väärinkäytöspäilyä, on vuonna 2019 väärinkäytöspäilyjä kirjattu jopa 44. Kelan kirjaamien väärinkäytösepäilyjen määrä tilanteissa, joissa asiakas on ollut ansiotyössä, on noussut jopa 77 % tulorekisterin käyttöönoton myötä.

Koko maa, Etuus: Perustoimeentulotuki

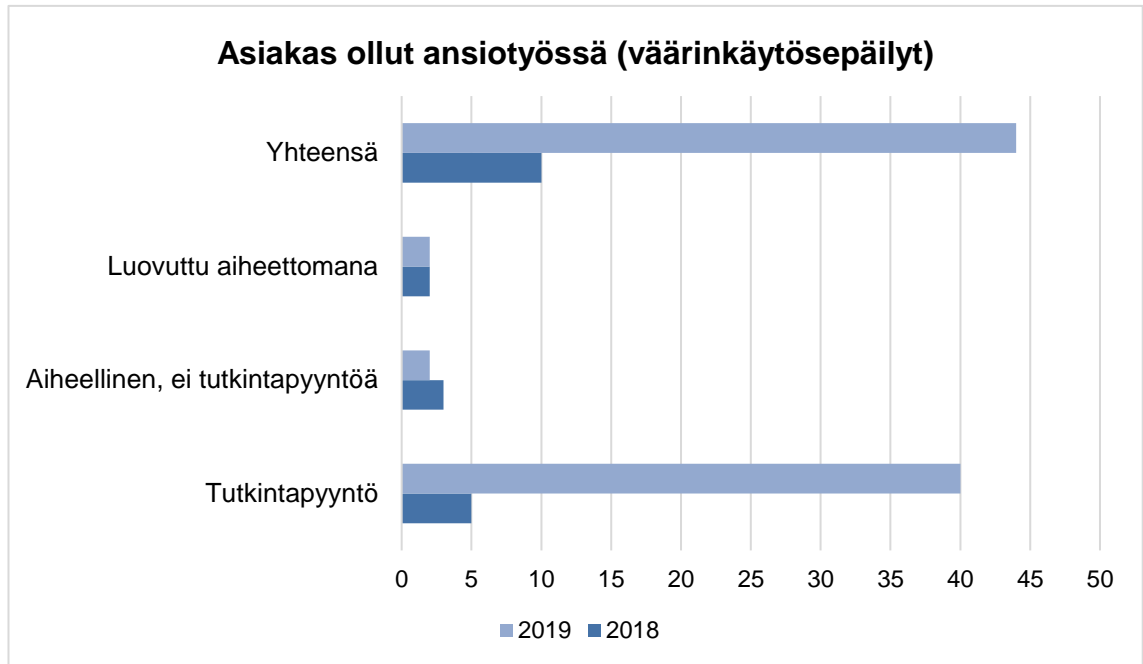
Aika	Kelan ratkaisu	Väärinkäytösepäilyt
2018	Yhteensä	10
	Luovuttu aiheettomana	2
	Epäily aiheellinen, mutta ei tutkintapyyntöä	3
	Tutkintapyyntö	5

Kuva 11. Kelan kirjaamat perustoimeentulotuen väärinkäytösepäilyt vuonna 2018 tilanteissa, joissa asiakas on ollut ansiotyössä. (Kelasto 2020).

Koko maa, Etuus: Perustoimeentulotuki

Aika	Kelan ratkaisu	Väärinkäytösepäilyt
2019	Yhteensä	44
	Luovuttu aiheettomana	2
	Epäily aiheellinen, mutta ei tutkintapyyntöä	2
	Tutkintapyyntö	40

Kuva 12. Kelan kirjaamat perustoimeentulotuen väärinkäytösepäilyt vuonna 2019 tilanteissa, joissa asiakas on ollut ansiotyössä. (Kelasto 2020).



Kaavio 3. Kelan kirjaamat perustoimeentulotuen väärinkäytösepäilyt vuodelta 2018 ja 2019 tilanteissa, joissa asiakas on ollut ansiotyössä.

Ennen tulorekisterin käyttöönottoa perustoimeentulotuen hakijan tai perheenjäsenen oli helpompi salata ansiotyössä olemisen esimerkiksi jättämällä toimittamatta Kelaan palkkalaskelmat sekä työsopimuksen. Usein tällaisissa tilanteissa asiakas jättää myös toimittamatta tiliotteet siitä tilistä, johon palkka maksetaan. Palkka voidaan maksaa myös käteisellä ja asiakas jättää kertomatta saamansa käteistulot. Tulorekisterin käyttöönoton myötä on vaikeampaa, ellei miltei mahdotonta salata sitä, että on ansiotyössä. Työnantajalla on velvollisuus ilmoittaa tiedot palkansaajan palvelussuhteesta sekä palkasta tulorekisteriin.

Kuten kaaviosta 3 voidaan nähdä, on tutkintapyyntö tehty useammassa osassa tapauksista. Vuonna 2018 puolesta tapauksissa tehtiin tutkintapyyntö ja vuonna 2019 jopa 91 prosentissa tapauksista tehtiin tutkintapyyntö.

4 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tulorekisteri on uusi ja ajankohtainen asia, joka on tuonut paljon erilaisia muutoksia. Tulorekisterin käyttöönotolla on ollut paljon erilaisia vaikutuksia Kelaan ja perustoimeentulotuen etuuskäsittelyyn sekä perustoimeentulotuen väärinkäytöksiin.

Tulorekisterin idea Kelassa on tehostaa kaikkea toimintaa muun muassa nopeuttamalla hakemusten käsittelyä. Tämä perustuu siihen, että tulorekisterin käyttöönoton myötä etuuskäsittelijä näkee hakijan tai perheenjäsenen ansiotulot tulorekisteristä palkkalaskelman tavoin, eikä paperisia palkkalaskelmia tule enää pyytää asiakkailta muuten kuin tarvittaessa.

Tulorekisterin on tarkoitus myös helpottaa henkilö- ja työnantaja-asiakkaiden asiointia Kelan kanssa. Tulorekisterin myötä esimerkiksi työnantajilta ei tarvitse enää pyytää niin paljon lisäselvityksiä liittyen etuuden hakijan tai perheenjäsenen työsuhteeseen tai palkanmaksuun.

Opinnäytetyön tavoitteena oli selvittää, mitä vaikutuksia tulorekisterin käyttöönotto on tuonut perustoimeentulotuen etuuskäsittelyyn. Opinnäytetyön teoriaosuudessa käydään läpi, miten tulorekisteriä käytetään Kelan etuuskäsittelyssä. Opinnäytetyön empiirisessä osuudessa käydään läpi tulorekisterin tuomia vaikutuksia perustoimeentulotuen etuuskäsittelyyn.

Tulorekisterin käyttöönotto on tuonut paljon erilaisia muutoksia perustoimeentulotuen etuuskäsittelyyn. Tulorekisterin tarkoituksena on ollut tehostaa Kelan toimintaa esimerkiksi nopeuttamalla hakemusten käsittelyä. Tämä on toteunut melko hyvin ja tulorekisterin käyttöönoton myötä perustoimeentulotuen hakemusten käsittely on nopeutunut ja näin ollen etuuskäsittely tehostunut, kun tiedot asiakkaan palkoista ja ansiotuloista saadaan suoraan tulorekisteristä palkkalaskelmaa vastaavin tavoin, eikä asiakkaalta tule enää pyytää palkkalaskelmaa jokaisen perustoimeentulotukihakemuksen liitteeksi. Tulorekisterin positiivisen vaikutuksen voidaan olettaa vahvistuvan entisestään tulevaisuudessa, kun tulorekisteriin ilmoitetaan myös tiedot etuus- ja eläketiedoista.

Opinnäytetyön tavoitteena oli myös selvittää, miten tulorekisterin käyttöönotto on vaikuttanut perustoimeentulotuen väärinkäytöksiin. Opinnäytetyön teoriaosuudessa on käsitelty melko laajasti sosiaalietuuksien väärinkäytöksiä ja erilaisia näkökulmia asiaan. Opinnäytetyön empiirisestä osuudesta käy selkeästi ilmi erilaisin tilastoin se, miten tulorekisterin käyttöönotto on vaikuttanut muun muassa perustoimeentulotuen väärinkäytösepäilyjen ja tutkintapyyntöjen määrään.

Empiirisessä osuudessa vertaillaan vuosia 2018 ja 2019, sillä tulorekisterin tietoja alettiin hyödyntää Kelassa vuoden 2019 alusta lähtien. Vuosia 2018 ja 2019 vertailemalla muutokset ovat melko suuria ja selkeitä. Väärinkäytösepäilyjen määrä on odotetusti noussut, sillä tulorekisteri mahdollistaa perustoimeentulotuen hakijan tai perheenjäsenen tulojen valvonnan aikaista paremmin. Tulorekisterin käyttöönoton myötä esimerkiksi väärin ilmoitetut tai salatut palkat käyvät entistä paremmin ilmi Kelassa.

Olen kokenut tämän opinnäytetyön teon itselleni hyödylliseksi, sillä työskentelen perustoimeentulotuen etuuskäsittelijänä ja olen tekemisissä opinnäytetyön aiheen kanssa päivittäin työssäni. Vaikka tietotaitoni aiheen osalta oli jo hyvällä tasolla ennen opinnäytetyön kirjoittamista, koen, että se kasvoi ja syventyi paljon opinnäytetyön tekemisen aikana.

Kansallinen tulorekisteri on massiivinen hanke ja se sisältää paljon erilaisia ominaisuuksia. Tulorekisterin käyttöönotto on muuttanut Kelassa etuuskäsittelytyötä ja vaikutukset perustoimeentulotuen etuuskäsittelyyn ovat olleet melko suuria. Tulorekisterin käyttöönotolla on ollut kaiken kaikkiaan selvästi positiivinen vaikutus perustoimeentulotuen etuuskäsittelyyn ja positiivisen vaikutuksen odotetaan tulevaisuudessa edelleen vahvistuvan. Tulorekisterin vaikutus perustoimeentulotuen väärinkäytöksiin on ollut myös siten positiivinen, että tulorekisterin käyttöönoton myötä väärinkäytökset käyvät Kelassa aikaista paremmin ja nopeammin ilmi.

LÄHTEET

Björklund 2015. Tulorekisterin tahdissa tulevaisuuteen. Tilisanomat 2/2015. Viitattu 4.2.2020. <https://tilisanomat.fi/henkilostohallinto/tulorekisterin-tahdissa-tulevaisuuteen>

Heikkilä, M. 2001. Lama, nälkä ja sosiaaliturvan väärinkäyttö. Viitattu 26.2.2020. <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/100284/016heikkila.pdf?sequence=1>

Kela n.d. Pikaopas perustoimeentulotukeen. Viitattu 5.3.2020. <https://www.kela.fi/toimeentulotuki-pikaopas>

Kela 2015a. Toimeentulotuki siirtyy Kelan hoidettavaksi vuonna 2017. Viitattu 20.1.2020. <https://www.kela.fi/-/toimeentulotuki-siirtyy-kelan-hoidettavaksi-vuonna-2017>

Kela 2015b. Etuuksien takaisinperintä harkitaan aina yksilöllisesti. Viitattu 26.2.2020. https://www.kela.fi/ajankohtaista-henkiloasiakkaat/-/asset_publisher/kg5xtoqDw6Wf/content/etuuksien-takaisinperinta-harkitaan-aina-yksilollisesti

Kela 2019a. Asumismenot perustoimeentulotuessa. Viitattu 28.4.2020.

Kela 2019b. Tulorekisteri tuo muutoksia etuuksien hakemiseen. Viitattu 5.2.2020. <https://www.kela.fi/-/tulorekisteri-tuo-muutoksia-etuuksien-hakemiseen>

Kela 2020a. Toimeentulotuen etuusohje. Viitattu 4.2.2020. <https://www.kela.fi/documents/10192/3464829/Toimeentulotuki.pdf>

Kela 2020b. Tulorekisteri on täällä – mitä se merkitsee Kelan asiakkaille? Viitattu 21.2.2020. <https://www.kela.fi/tietoa-kelasta-tulorekisteri>

Kela 2020c. Mihin menoihin perustoimeentulotukea voi saada? Viitattu 11.3.2020. <https://www.kela.fi/toimeentulotuki-mihin-menoihin>

Kela 2020d. Perustoimeentulotukihakemuksen käsittely. Viitattu 15.3.2020. <https://www.kela.fi/perustoimeentulotukihakemuksen-kasittely>

Kela 2020e. Yli 70 % Kelan etuushakemuksista tehtiin verkossa vuonna 2019. Viitattu 29.4.2020. https://www.kela.fi/ajankohtaista-henkiloasiakkaat/-/asset_publisher/kg5xtoqDw6Wf/content/yli-70-kelan-etuushakemuksista-tehtiin-verkossa-vuonna-2019

Kyrklund, T. 2020. Tulorekisteristä halutaan työnantajan Kela-asioinnin pääkanava. Tilisanomat. Viitattu 15.3.2020. <https://tilisanomat.fi/tulorekisteri/tulorekisterista-halutaan-tyonantajan-kela-asioinnin-paakanavala>

Laki toimeentulotuesta 1997/1412. Annettu 30.12.1997. Viitattu 20.1.2020. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1997/19971412>

Rikoslaki 1889/39. Annettu 19.12.1889. Viitattu 5.3.2020. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1889/18890039001#L36>

Suomi.fi 2019. Täydentävä tai ehkäisevä toimeentulotuki. Viitattu 4.2.2020. <https://www.suomi.fi/palvelut/taydentava-tai-ehkaiseva-toimeentulotuki-kainuun-sosiaali-ja-terveydenhuollon-kuntayhtyma/5fa28e2b-af6f-434c-8a53-f0a6bb9c52cc>

Tilastotietokanta Kelasto 2020. Viitattu 4.2.2020. <https://www.kela.fi/kelasto>

Verohallinto 2018. Tulorekisterin tekninen rajapinta. Viitattu 5.2.2020. <https://www.vero.fi/tulorekisteri/yritykset-ja-organisaatiot/suorituksen-maksajat/ilmoittamisen-kanavat/tekninen-rajapinta/>

Verohallinto 2019a. Tietoa tulorekisteristä. Viitattu 20.1.2020. <https://www.vero.fi/tulorekisteri/tieto-meist%C3%A4/>

Verohallinto 2019b. Tietojen ilmoittaminen tulorekisteriin: palkkatietoilmoituksen pakolliset ja täydentävät tiedot. Viitattu 21.2.2020. <https://www.vero.fi/tulorekisteri/yritykset-ja-organisaatiot/yksityiskohtaiset-tulorekisterin-ohjeet/63749/tietojen-ilmoittaminen-tulorekisteriin-palkkatietoilmoituksen-pakolliset-ja-t%C3%A4ydent%C3%A4v%C3%A4t-tiedot4/>

Verohallinto 2019c. Etuustiedot ilmoitetaan tulorekisteriin vuodesta 2021 alkaen. Viitattu 20.1.2020. <https://www.vero.fi/tulorekisteri/yritykset-ja-organisaatiot/suorituksen-maksajat/etuustiedot/>