

Opinnäytetyö AMK

Liiketalous

2020

Linda Rosnell

# TULOREKISTERIN VAIKUTUS TYÖTTÖMYYSTURVAN ETUUSKÄSITTELYYN

Linda Rosnell

# TULOREKISTERIN VAIKUTUS TYÖTTÖMYYSTURVAN ETUUSKÄSITTELYYN

Tulorekisteri on kansallinen tietokanta, jossa on kattavasti palkka-, eläke- ja etuustiedot yksilötasolla. Käytönnoton ensimmäisessä vaiheessa vuoden 2019 alusta alkaen tulorekisteriin on ilmoitettu tiedot maksetuista palkoista ja muista ansiotuloista. Käytönnoton toisessa vaiheessa vuonna 2021 tulorekisteriin ilmoitetaan myös eläke- ja etuustiedot. Vuoden 2019 alusta Kela on käyttänyt tulorekisteriä etuuskäsittelyyn. Kela käyttää tulorekisteristä saatavia hakijan ansiotulotietoja etuuspäätöstensä perustana.

Opinnäytetyön tavoitteena on selvittää, millä tavoin tulorekisteri vaikuttaa työttömyysturvan etuuskäsittelyyn sekä miten tulorekisteri vaikuttaa työttömyysturvan väärinkäyttöksiin.

Teoriaosuudessa käsitellään tulorekisteriä ja sen käyttöä etuuskäsittelyssä sekä työttömyysturvaa ja työttömyysturvan väärinkäyttöksiä. Empiirisessä osuudessa käsitellään, miten tulorekisteri on vaikuttanut soviteltuun työttömyysturvaan. Empiirisessä osuudessa myös tarkastellaan tulorekisterin vaikutuksia työttömyysturvan väärinkäyttöksiin vertailemalla työttömyysturvan väärinkäytöstilastoja vuosilta 2018 ja 2019. Opinnäytetyössä hyödynnetään artikkeleita, Kelan ja tulorekisterin verkkosivustoja sekä Tilastokanta Kelaston tilastoja.

Tulorekisterin käyttöönotto on vaikuttanut positiivisesti työttömyysturvan etuuskäsittelyyn. Tulorekisteri on sujuvoittanut etuuskäsittelyä, joten hakemusten käsittelyaika on nopeampi ja etuuksien maksamisessa on vähemmän viiveitä. Tulorekisteri on myös vaikuttanut työttömyysturvan väärinkäyttöksiin. Tulorekisterin myötä väärinkäytöstapaukset ovat lisääntyneet, mutta ne paljastuvat aiempaa paremmin.

## ASIASANAT:

Tulorekisteri, vaikutukset, työttömyysturva, soviteltu työttömyysetuus, etuuden väärinkäyttö

BACHELOR'S THESIS | ABSTRACT

TURKU UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Business | Financial Management

2020 | 35 pages

Linda Rosnell

# THE EFFECTS OF THE INCOMES REGISTER ON THE BENEFIT PROCESSING OF UNEMPLOYMENT SECURITY

The Income Register is a national database with comprehensive salary, pension and benefit information at the individual level. In the first phase of The Income Register, information on salaries and other earned income has been reported from the beginning of 2019. In its second phase, in 2021, pension and benefit information will be reported to The Income Register. From the beginning of 2019, Kela has used The Income Register for benefit processing. Kela uses the applicant's income data from The Income Register as a basis for its benefit decisions.

The aim of this thesis is to find out how the income register affects the benefit processing of unemployment security and how the income register affects the abuses of unemployment security.

The theoretical part deals with The Income Register and its use in benefit processing, as well as unemployment security and abuses of unemployment security. The empirical section discusses how The Income Register has affected adjusted unemployment benefit. The empirical part also examines the effects of The Income Register on unemployment security abuses by comparing unemployment security abuse statistics from 2018 and 2019. This thesis utilizes different articles, the websites of the Kela and The Income Register and statistics of Kelasto.

The introduction of The Income Register has had a positive effect on the benefit processing of unemployment security. The Income Register has streamlined the processing of benefits, so the processing time of applications is faster and there are less delays in the payment of benefits. The Income Register has also contributed to unemployment security abuses. With The Income Register, cases of abuse have increased but they are revealed better than before.

## KEYWORDS:

The Incomes Register, effects, unemployment security, adjusted unemployment benefit, abuses of benefits

# SISÄLTÖ

<b>1 JOHDANTO</b>	<b>6</b>
<b>2 TULOREKISTERI</b>	<b>7</b>
2.1 Palkkatiedot tulorekisterissä	10
2.2 Etuustiedot tulorekisterissä	10
2.3 Tulorekisteri etuuskäsittelyssä	11
<b>3 TYÖTTÖMYYSTURVA</b>	<b>13</b>
3.1 Työttömyysetuudet	13
3.2 Työssäoloehto ja enimmäismaksuaika	14
3.3 Työttömyysturvan väärinkäyttö	15
<b>4 TULOREKISTERIN VAIKUTUS TYÖTTÖMYYSTURVAAN</b>	<b>18</b>
4.1 Soviteltu työttömyysetuus	18
4.1.1 Tulorekisterin käyttö työttömyysturvan sovittelussa	21
4.1.2 Maksuperuste ja ansaintaperuste sovittelussa	22
4.2 Tulorekisterin vaikutus työttömyysturvan väärinkäyttöön	25
<b>5 JOHTOPÄÄTÖKSET</b>	<b>32</b>
<b>LÄHTEET</b>	<b>34</b>

## KUVAT

Kuva 1. Tulorekisterin käyttäjät ja käyttöönottoajat (Verohallinto 2020a).	8
Kuva 2. Lainmuutoksen vaikutus työttömyysturvan sovitteluun (Kela 2019c).	23
Kuva 3. Kelan työttömyysturvan väärinkäytöstapaukset vuonna 2018 (Kelasto 2020).	26
Kuva 4. Kelan työttömyysturvan väärinkäytöstapaukset vuonna 2019 (Kelasto 2020).	26
Kuva 5. Kelan työttömyysturvan väärinkäytöstapaukset tilanteissa, joihin liittyy ansiotyö vuonna 2018 (Kelasto).	28

Kuva 6. Kelan työttömyysturvan väärinkäytöstapaukset tilanteissa, joihin liittyy ansiotyö vuonna 2019 (Kelasto).	28
Kuva 7. Kelan työttömyysturvan väärinkäytöstapaukset tilanteissa, joissa on salattu tai väärin ilmoitettu palkka vuonna 2018 (Kelasto).	30
Kuva 8. Kelan työttömyysturvan väärinkäytöstapaukset tilanteissa, joissa on salattu tai väärin ilmoitettu palkka vuonna 2019 (Kelasto 2020).	30

## KUVIOT

Kuvio 1. Kelan työttömyysturvan väärinkäytösten vertailu vuosina 2018 ja 2019.	27
Kuvio 2. Työttömyysturvan väärinkäytöstapausten muutos kaikissa väärinkäytöstapauksissa verrattuna tapauksiin, joihin liittyy ansiotyö.	29
Kuvio 3. Kelan työttömyysturvan väärinkäytösten vertailu vuosina 2018 ja 2019 tilanteissa, joissa palkka on salattu tai ilmoitettu väärin.	31

# 1 JOHDANTO

Tulorekisteri on kansallinen sähköinen tietokanta, joka on otettu käyttöön vuoden 2019 alusta. Tulorekisterissä on kattavat palkka-, eläke- ja etuustiedot yksilötasolla. Tulorekisteriin on ilmoitettu 1.1.2019 alkaen tiedot maksetuista palkoista ja muista ansiotuloista. 1.1.2021 lähtien tulorekisteriin ilmoitetaan myös tiedot maksetuista eläkkeistä ja etuuksista. (Verohallinto 2020a.)

Kelassa on hyödynnetty tulorekisteriä 2019 vuoden alusta etuushakemusten käsittelyssä. Sen hyödyntämisen laajuus vaihtelee etuuksittain. Tulorekisteri on helpottanut etenkin työttömyysturvan ja perustoimeentulotuen hakemista, sillä Kela ei pyydä palkkaselvityksiä kuin tarvittaessa. Jos tulorekisterissä ei ole tarvittavaa tietoa, Kela ottaa yhteyttä asiakkaaseen. (Kela 2019a.) Kela on ennen tulorekisterin käyttöönottoa valvonut asiakkaiden tuloja esimerkiksi verottajalta saatavien tietojen kautta. Vuoden 2019 alusta tullut tietokanta helpottaa tulojen ja mahdollisten väärinkäytösten valvontaa. Väärinkäytökset ovat aiemmin paljastanut Kelalle esimerkiksi viranomaisyhteistyön avulla tai tarkistushakemusten yhteydessä. Jonkin verran väärinkäyttötapauksia paljastuu ilmiantojen kautta. Suurin osa aiheettomasti maksetuista tuista ja väärinkäyttötapauksista liittyy työttömyysetuuksiin. (Heikinmatti 2019.)

Opinnäytetyö toteutetaan Kansaneläkelaitoksen eli Kelan näkökulmasta. Opinnäytetyön tavoitteena on selvittää tulorekisterin tuomia vaikutuksia työttömyysturvan etuuskäsittelyyn sekä miten tulorekisteri on vaikuttanut työttömyysturvan väärinkäyttöön. Kansaneläkelaitoksen asiantuntijoiden mukaan aihe on ajankohtainen ja tärkeä, sillä tulorekisteriä käytetään lähes jokaisessa työttömyysturvan etuustyössä, eikä tulorekisterin vaikutuksia ole vielä laajalti tutkittu.

Tämä opinnäytetyö koostuu teoriasta ja empiirisestä osuudesta. Teoriaosuudessa käsitellään tulorekisteriä, työttömyysturvaa ja tulorekisterin käyttämistä etuuskäsittelyssä. Empiirisessä osuudessa tutkitaan tulorekisterin tuomia muutoksia työttömyysturvan etuuskäsittelyyn sekä miten tulorekisteri on vaikuttanut työttömyysetuuksien väärinkäyttötapauksiin.

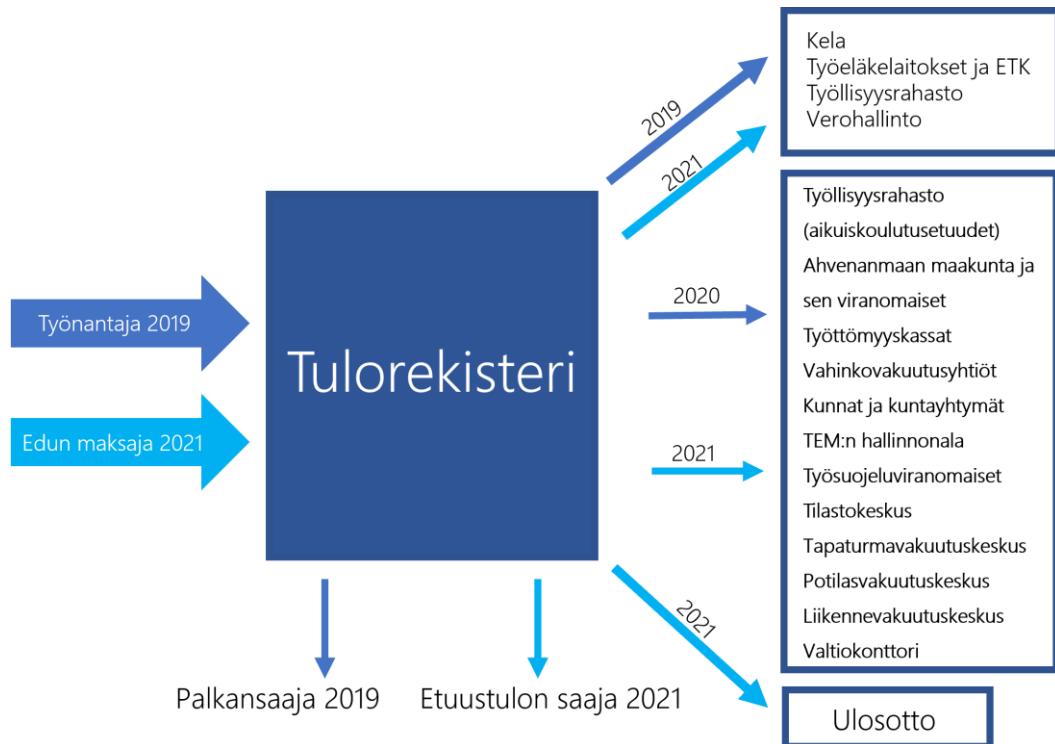
Opinnäytetyössä hyödynnetään erilaisia internetlähteitä, artikkeleita, tulorekisterin verkkosivustoa ja Tilastokanta Kelastoa.

## 2 TULOREKISTERI

Tulorekisteri on kansallinen sähköinen tietokanta, joka otettiin käyttöön vuoden 2019 alussa. Tulorekisterissä on kattavat tiedot palkoista, etuuksista ja eläkkeistä yksilötasolla. Tietojen ilmoittajat ilmoittavat tulorekisteriin reaaliajassa ja maksukohtaisesti ansiotulotiedot. Tulorekisteri on Verohallinnon ja valtiovarainministeriön yhteishanke. Tulorekisterin ylläpitäjä on Verohallinnon Tulorekisteriyksikkö, joka toimii myös rekisterin vastuviranomaisena. Hankkeen yleisestä ohjauksesta on vastuussa Valtiovarainministeriö. (Verohallinto 2020a.)

Tulorekisterillä on kaksi käyttöönottovaihetta. Ensimmäisessä käyttöönottovaiheessa vuoden 2019 alusta alkaen tulorekisteriin on ilmoitettu palkkoja ja ansiotuloja koskevia tietoja. Toisessa käyttöönottovaiheessa vuoden 2021 alusta lähtien tulorekisteriin ilmoitetaan myös tiedot eläkkeistä ja etuuksista. Molemmissa käyttöönottovaiheissa niin palkanmaksajien kuin eläkkeiden ja etuuksien maksajia koskee ilmoitusvelvollisuus. Palkanmaksajia ilmoitusvelvollisuus koskettaa 1.1.2019 lähtien ja edun maksajia ilmoitusvelvollisuus koskettaa 1.1.2021 lähtien. Tulorekisteriin ilmoitetaan tiedot rajapinnan kautta, verkkolomakkeella tai lataamalla tiedot tiedostoina vain erityisestä syystä voidaan ilmoittaa palkka- ja ansiotulotiedot paperilomakkeella. Eläke- ja etuustietoja ei voida ilmoittaa paperilla. (Verohallinto 2020a.)

Vuoden 2019 alusta tulorekisterin tietoja käyttävät Verohallinto, Kansaneläkelaitos (Kela), Työllisyysrahasto, Eläketurvakeskus (ETK) ja työeläkelaitokset. Tulorekisteriin on tullut lisää käyttäjiä vuoden 2020 alusta. Alla olevasta kuvasta nähdään erilaiset tahot ja viranomaiset, jotka ovat alkaneet käyttää tulorekisterin tietoja. (Verohallinto 2020a.)



Kuva 1. Tulorekisterin käyttäjät ja käyttöönottoajat (Verohallinto 2020a).

Tulorekisterin tietoja saavat käyttöönsä viranomaiset ja muut tahot, jotka tarvitsevat niitä toiminnassaan ja ovat lainsäädännön perusteella niihin oikeutettuja, saavat tulorekisteristä tietoja (Verohallinto 2020a).

Tulorekisteri hyödyttää sen käyttäjiä eri tavoin. Työnantajan tulee ilmoittaa vain yhden kerran tiedot palkoista, joten ilmoitusvelvollisuudet ovat selkiytyneet ja yksinkertaistuneet. Työnantajan ilmoittaessa palkkatietoihin täydentäviä tietoja, korvaa se esimerkiksi palkkatodistuksia ja muita annettavia selvityksiä. (Verohallinto 2020a.)

Tulorekisteri tarjoaa tulonsaajalle kaikki omat palkka- ja etuustiedot helposti saataville, sillä kaikki tulotiedot on nähtävillä yhdestä paikasta. Tulorekisteristä näkee reaaliaikaisen kokonaiskuvan kaikista palkka- ja etuustiedoista, mikä ei ole aiemmin ollut mahdollista. Tulonsaaja näkee kätevästi tulorekisteristä, onko työnantaja hoitanut ilmoittamisvelvoitteet. Aiemmin puutteet ilmoittamisessa tulivat ilmi esimerkiksi vasta seuraavassa esitetyssä veroilmoituksessa (Verohallinto 2020a.)

Tiedon käyttäjälle tulorekisteri tuo monenlaisia hyötyjä. Tulorekisteri automatisoi monia eri prosesseja ja se mahdollistaa reaaliaikaisen valvonnan ja vaivattoman vuorovaikutuksen muiden tiedon käyttäjien kanssa. Tiedon käyttäjä saa tulorekisteristä



ajankohtaiset tiedot palkoista, etuuksista ja eläkkeistä, jolloin tiedon käyttäjä voi hyödyntää näitä omassa päätöksentekoprosessiin. (Verohallinto 2020a.)

Tiedot, joita tulorekisteriin ilmoitetaan jaetaan pakollisiin ja vapaaehtoiisiin tietoihin. Pakolliset vähimmäistiedot on aina ilmoitettava tulorekisteriin. Tällaisia tietoja ovat muun muassa maksajan ja tulonsaajan yritys-, yhteisö- tai henkilötunnus, palkanmaksukausi, palkanmaksupäivä, palkan euromäärä, ennakonpidätyksen määrä, työntekijältä perittyjen työeläke- ja työttömyysvakuutusmaksujen määrä sekä tulonsaajan ammattiluokka. Lisäksi tulorekisteriin voi ilmoittaa vapaaehtoisia eli täydentäviä tietoja, kuten yksittäisiä tulolajeja tai tietokokonaisuuksia. (Björklund 2017.)

Tulorekisterin tekninen rajapinta on eri järjestelmien välinen integraatio. Teknisessä rajapinnassa tulorekisterin ja palkanlaskentaohjelmistojen välillä on sähköinen yhteys, jonka kautta tiedot menevät automaattisesti sovelluksiin. Kelan ja tulorekisterin ohjelmistojen välille on myös rakennettu sähköinen yhteys, jonka vuoksi erillistä ilmoittamiseen suunniteltua alustaa ei tarvita. Ilmoittaakseen tietoja teknisen rajapinnan kautta, ei ilmoittajan tarvitse erikseen kirjautua palveluun. Tämä johtuu siitä, että palvelua avatessa sovitetaan teknisen rajapinnan käytöstä. Tämä taas vähentää ilmoittamiseen liittyviä ongelmia, nopeuttaa ilmoittamista sekä vähentää manuaalisia työvaiheita. Organisaatiot, jotka käyttävät teknistä rajapintaa ilmoittamiseen, tunnistetaan tulorekisterin omalla tunniste-palvelulla. Ratkaisu perustuu digitaalisiin varmenteisiin (Public Key Infrastructure). Tulorekisterin varmennepalvelun varmenne annetaan organisaatiolle itselleen tai sen puolesta toimivalle kumppanille. (Verohallinto 2020b.)

Tulorekisterissä on kolme erilaista teknistä rajapintaa. Pienille ilmoitusmäärille reaaliaikainen Web Service -rajapinta, suurille ilmoitusmäärille viivästetty Web Service -rajapinta ja myös suurille ilmoitusmäärille tarkoitettu SFTP -rajapinta. Reaaliaikainen WS-rajapinta sopii tilanteisiin, joissa tiedon ilmoittaja ilmoittaa tulorekisteriin vähän ilmoituksia. Tätä rajapintaa käyttävä ilmoittaja saa välittömästi palautteen tiedon vastaanottamisesta tulorekisteriin. Viivästetty WS-rajapintaa sopii käytettäväksi, kun ilmoitetaan suuria määriä kerrallaan tulorekisteriin. Tietojen ilmoittaja lähettää tekniseen rajapintaan aineiston palvelupyynnöllä, jolloin tulorekisteri lähettää synkronisen vastaanottokuittauksen palvelupyyntöön. SFTP-rajapinta sopii myös suuriin ilmoitusmääriin. Tietojen ilmoittaja muodostaa ja lähettää aineistotiedoston tulorekisteriin, ja tulorekisterin käsiteltyä aineiston ilmoittaja saa käsittelypalautteen sisältävän palautetiedoston. (Verohallinto 2020b.)

## 2.1 Palkkatiedot tulorekisterissä

Tulorekisteriin ilmoitetaan 1.1.2019 jälkeen tehdystä työstä maksetut palkat, palkkiot, luontoisedut, työkorvaukset ja muut ansiotulot. Tulorekisteriin on myös ilmoitettava verovapaat ja veronalaiset kustannusten korvaukset. Maksajan tulee ilmoittaa jokaisen tulonsaajan tiedot erikseen. Yhdellä ilmoituksella ilmoitetaan yhden tulonsaajan yhden maksukerran tiedot. Aiemmin vuosi-ilmoituksia ilmoitettiin Verohallinnolle, Työttömyysvakuutusrahastolle, työeläkelaitoksille sekä työtapaturmavakuutusyhtiöille. Nämä sosiaalivaikuttajat ovat luopuneet palkkoihin liittyvistä vuosi-ilmoituksista, sillä nyt tulorekisteriin ilmoitettavat pakolliset tiedot ovat säännönmukaisesti annettavia tietoja, jotka korvaavat vuosi-ilmoitukset. (Verohallinto 2019a.)

Tulorekisteriin tulee ilmoittaa pakolliset tiedot aina viimeistään viidentenä kalenteripäivänä maksupäivän jälkeen. Tulorekisteriin voidaan ilmoittaa tiedot myös päivää myöhemmin, jos ilmoituksen määräpäivä on pyhäpäivänä tai arkilauantaina. Palkkatietoilmoituksen tulee sisältää tunnistetiedot, aineiston tekniset tiedot, yksilöinti- ja yhteystiedot, tulolajit ja muut säännönmukaisesti annettavat tiedot. (Verohallinto 2019a.)

Tulorekisteriin voidaan ilmoittaa pakollisten tietojen lisäksi täydentäviä eli vapaaehtoisia tietoja. Täydentävät tiedot ovat esimerkiksi täydentävät tulolajit ja muut täydentävät lisätiedot. Täydentävät tiedot tulee aina antaa lain nojalla, jos tiedon käyttäjä pyytää näitä tietoja. (Verohallinto 2019a.)

## 2.2 Etuustiedot tulorekisterissä

Tulorekisteriin ilmoitetaan tiedot 1.1.2021 jälkeen maksetuista etuus- ja eläketuloista, joita maksavat esimerkiksi Kela, eläkelaitokset, kunnat, vakuutusyhtiöt ja Valtiokonttori. Suorituksen maksaja ilmoittaa sähköisesti etuustietoilmoituksella etuus- ja eläketulojen tiedot. (Verohallinto 2020c.)

Tulorekisteriin ilmoitetaan kaikki veronalaiset etuudet ja verovapaat etuudet, jotka vaikuttavat Kelan maksamaan perustoimeentulotukeen. Tulorekisteriin ilmoitetaan myös joitain verovapaita etuuksia, jotka eivät vaikuta perustoimeentulotukeen, esimerkiksi ulkomaan kulukorvaukset, työttömyysetuuden kulukorvaukset ja korotetut kulukorvaukset. Perintö- ja lahjaverolain 28a pykälä velvoittaa tulorekisteriin ilmoitettavaksi etuustietojen

lisäksi lakisääteiset eläkkeet ja vapaaehtoiseen eläkevakuutukseen liittyvät eläkkeet ja suoritukset. (Verohallinto 2020c.)

Tulorekisteriin ei ilmoiteta sellaisia verovapaita etuuksia, jotka eivät vaikuta Kelan perustoimeentulotukeen. Poikkeuksena tulorekisteriin tulee ilmoittaa edellä mainitut kulukorvaukset. Tulorekisteriin ei ilmoiteta muun muassa Kelan maksamaa perustoimeentulotukea, kuntien maksamaa täydentävää toimeentulotukea ja ehkäisevää toimeentulotukea. Tulorekisteriin ei myöskään ilmoiteta tietoa siitä, onko asiakkaan eläke- tai etuus päätös tehty. (Verohallinto 2019a.)

Etustietoilmoituksessa ilmoitetaan tiedot jokaisesta etuuden saajasta ja heille maksetuista eläkkeistä ja etuuksista. Etustietoilmoituksen lomakeessa on oltava esimerkiksi maksupäivä, ansaintakausi, tulonsaajan ja maksajan yksilöinti- ja tunnistetiedot, maksetut etuudet ja eläkkeet omina tulolajeinaan ja aineiston tekniset tiedot silloin, kun tiedot annetaan latauspalvelun ja rajapinnan kautta. Etustietolomakkeella ilmoitetaan pääosin pakolliset tiedot. Pakollisiin tietoihin voi sisältyä täydentäviä tietoja, jolloin ne tarkentavat pakollisia tietoja. Tulorekisteriin tulee ilmoittaa etustiedot viiden päivän kuluessa etuuden tai eläkkeen maksamisesta. Maksutiedot etuuksista ja eläkkeistä voidaan ilmoittaa tulorekisteriin myös etukäteen eli aikaisintaan 45 päivää maksupäivästä. Etustietoilmoitus korvaa osittain rajoitetusti verovelvollisille maksettujen suoritusten vuosi-ilmoituksen, oma-aloitteisten verojen vuosi-ilmoituksen ja eläkkeiden ja etuuksien vuosi-ilmoituksen. Se myös korvaa täysin työttömien korvauspäivien vuosi-ilmoituksen, eläkkeen ja etuuden maksajan yhteyshenkilön vuosi-ilmoituksen ja takautuvien eläkkeiden erittelyn vuosi-ilmoituksen. (Verohallinto 2019a.)

### 2.3 Tulorekisteri etuuskäsittelyssä

Vuoden 2019 alusta alkaen Kela on hyödyntänyt tulorekisterin tietoja palkoista ja ansioituloista etuuksien käsittelyssä. Kela hyödyntää vaiheittain tulorekisteristä saatavia tietoja etuushakemusten käsittelyyn. Tietojen hyödynnettävyys ja laajuus vaihtelevat etuuskohteisesti, ja eri etuuksilla on erilaiset aikataulut tulorekisterin käyttöönotolle. (Kela 2019a.)

Henkilö- ja työnantaja-asiakkaiden asiointi helpottuu Kelassa tulorekisterin myötä. Tulorekisteri nopeuttaa hakemusten käsittelyä ja samalla myös muu toiminta nopeutuu. Kelan asiakaspalvelu myös hyötyy tulorekisteristä, koska se vähentää erilaisten liitteiden ja lisäselvityksien tarvetta. Tulorekisteri tuo myös muutoksia työnantajan asiointiin.

Esimerkiksi päiväraha-asiat on mahdollista ratkaista useissa tapauksissa ilman työnantajalta pyydettyjä lisäselvityksiä, sillä tulorekisteristä saadaan riittävät tiedot. (Kela 2020a.)

Kelan tavoitteena on saada tulorekisteristä merkittävin kanava työnantajien hakemuksille. Tulorekisterin kautta työnantaja voi hakea Kelasta esimerkiksi vanhempainpäivärahoja, kuntoutusrahaa, sairauspäivärahaa ja perhevapaakorvauksia. Tulorekisterin kautta työnantaja voi tehdä hakemuksen palkkailmoituksen yhteydessä. Työnantajilla on velvollisuus ilmoittaa palkka- ja ansiotulotiedot tulorekisteriin, mutta jostain syystä kaikki työnantajat eivät ole tietosia ilmoitusvelvollisuudesta. Tämän vuoksi Kelaan saapuu puuttellisia hakemuksia. Näissä tilanteissa Kela ohjeistaa palkansaajaa olemaan yhteydessä työnantajaan, jotta tämä voi korjata vaadittavat tiedot tulorekisteriin. (Kyrklund 2020.)

Tulorekisterin tietoja käytetään lähtökohtaisesti työttömyysturvan etuuskäsittelyssä. Asiakkaalle on ilmoitettu tieto tulorekisterin käytöstä muun muassa hakemuslomakkeissa ja Kelan verkkosivuilla. Kelan etuuskäsittelijän tulee ottaa tulorekisteristä palkkatiedot, kun hakijalle annetaan päätös työttömyysetuudesta. Työttömyysturvan käsittelyjärjestelmä ohjaa tarkistamaan palkkatiedot tulorekisteristä. (Kela 2020g.) Asiakkaan tulee edelleen hakemuksessa ilmoittaa, jos hän on ollut töissä, sillä palkan määrä vaikuttaa etuuksiin. Kela tarkistaa tulorekisteristä palkan määrän, kun käsitellään etuushakemusta. Kela ottaa yhteyden asiakkaaseen, jos asiakkaan hakemus on puuttellinen tai tulorekisterin tiedot eivät ole riittäviä etuuspäätöksen antamiseen. Tulorekisteristä puuttuvat tietyt tulotiedot, jotka vaikuttavat etuuden myöntämiseen. Näitä tuloja ovat esimerkiksi pääomatulot, yritystulot ja ulkomailta ansaittu tulo. Asiakkaan on jatkossakin toimitettava tiedot näistä hakemuksen liitteeksi. (Kela 2019a.)

## 3 TYÖTTÖMYYSTURVA

Työttömyysturva turvaa työttömän työnhakijan taloutta, jotta hänen mahdollisuutensa työllistymiseen paranevat. Työttömyysetuus tarkoittaa Kelan maksamaa työmarkkinatukea ja peruspäivärahaa sekä työttömyyskassojen maksamaa ansiopäivärahaa. Hakija voi saada vain yhtä näistä kerrallaan. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2020.) Työttömyysetuuteen on oikeus työttömällä työnhakijalla, joka on 17 – 64-vuotias. Työttömän työnhakijan, on oltava työkykyinen, työmarkkinoiden käytettävissä, haettava kokoaika-työtä sekä on oltava taloudellisen tuen tarpeessa. 65 – 67-vuotiaat voivat saada työttömyysetuutta lomautuksen ajalta. (Kela 2019b.)

Työ- ja elinkeinotoimisto eli TE-toimisto tutkii työttömyysetuuden saamisen vaadittavat työvoimapolitiittiset edellytykset ja antaa työttömyysetuuden maksajalle työvoimapolitiittisen lausunnon. Työttömyysetuuden maksaja tutkii muut etuuden maksamiseen vaadittavat edellytykset. (TE-palvelut 2018.)

### 3.1 Työttömyysetuudet

Kelan maksama työttömyysetuus on päivässä 33,66 euroa ja sitä maksetaan viideltä arkipäivältä viikossa, myös arkipyhiltä. Työttömyysetuutta korotetaan, jos työttömän työnhakijan huollettavana on alaikäisiä lapsia. Lapsikorotukseen on myös oikeus avo- tai aviopuolison alaikäisistä lapsista, jos nämä asuvat samassa taloudessa hakijan kanssa. Lapsikorotus on yhdestä lapsesta 5,28 euroa päivässä, kahdesta lapsesta 7,76 euroa päivässä sekä kolmesta tai useammasta lapsesta yhteensä 10,00 euroa päivässä. Työllistämistä edistävän palvelun ajalta voidaan maksaa korotusosaa 4,79 euroa päivässä ja enintään 200 päivän ajan. Tulot vaikuttavat työttömyysetuuteen. (Kela 2020b.) Kela maksoi vuonna 2019 työttömyysetuutta 1,87 miljardia euroa ja vuonna 2018 työttömyysetuutta maksettiin 1,96 miljardia euroa (Kelasto 2020).

Työmarkkinatuen saamiseen ei vaadita aikaisempaa työssäoloa tai työttömyyskassan jäsenyyttä. Työmarkkinatukea maksetaan työttömille, jotka eivät täytä työssäoloehtoita ja joilla ei tämän vuoksi ole oikeutta päivärahaan sekä niille, joiden työttömyyspäivärahan enimmäismaksuaika on tullut täyteen. Työmarkkinatuki on tarveharkintaista, joten työttömän työnhakijan omat tulot vaikuttavat tuen määrään. (TE-palvelut 2018.) Omiksi tuloiksi huomioidaan pääomatulot sekä muut tulot, kuten omaishoidon tuki,

perhehoitajan palkkio ja osittainen varhennettu vanhuuseläke. Vanhempien taloudessa asuvalla työttömällä työnhakijalla myös vanhempien tulot vaikuttavat tuen määrään. (Kela 2020f.) Työmarkkinatuen maksaa Kela.

Peruspäivärahaa saa työtön työnhakija, joka täyttää palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehdon, mutta ei ole työttömyyskassan jäsen tai ei ole kassan jäsenyysaikana täyttänyt työssäoloehto. Peruspäivärahan maksaa Kela. (TE-palvelut 2018.)

Ansiopäivärahaa saa työtön työnhakija, joka täyttää palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehdon sekä on riittävän pitkään työttömyyskassan jäsen. Ansiopäivärahaa maksaa työttömyyskassa, jonka jäsenenä hakija on. Ansiopäiväraha koostuu perusosasta ja ansio-osasta, joka lasketaan hakijan palkkatuloista. (TE-palvelut 2018.)

### 3.2 Työssäoloehto ja enimmäismaksuaika

Työssäoloehto määrittää sen, voiko työtön saada peruspäivärahaa, ansiopäivärahaa tai työmarkkinatukea. Työssäoloehdon tarkastelujakso on aika, jonka aikana tehty työ otetaan huomioon työssäoloehdon tarkastelussa. Työntekijän työssäoloehdon tarkastelujakso on 28 kuukautta ja yrittäjän 48 kuukautta. Työssäoloehdon tarkastelujaksoa pidentävät muun muassa päätoiminen opiskelu, sairaus, enintään 3-vuotiaan lapsen hoitaminen ja työllistymistä edistävä palvelu. Tarkastelujaksoa voidaan pidentää enintään 7 vuodelle. (Kela 2020c.)

Palkansaajan työssäoloehto täyttyy palkkatyöstä, joka on kestänyt vähintään 26 viikkoa, jonka työaika on ollut viikossa vähintään 18 tuntia, ja jonka palkka on ollut vähintään työehtosopimuksen mukaista. Jos työssä ei ole sovellettu työehtosopimusta, palkan on pitänyt olla vähintään 1236 euroa kuukaudessa vuonna 2020 ja vähintään 1211 euroa kuukaudessa vuonna 2019. Jos alalla on epätavallinen työaika, kuten opettajilla, urheilijoilla ja taiteilijoilla, työssäoloehto voi täytyä myös vähemmällä työllä. Työssäoloehto lasketaan ansioista luovaa työtä tekeviltä ja urheilijoilta, kun ansioita on vähintään 287,45 euroa viikossa. Jos hakija työskentelee yrityksessä, jossa hänen perheenjäsenensä toimii yrittäjänä, mutta hakijalla ei ole omistusoosuutta, on palkkatyössä pitänyt olla 52 viikkoa. Työaika ja palkkaa koskevat samat edellytykset. Palkansaaja, joka työskentelee palkkatuetulla työnantajalla, 75 prosenttia työajasta lasketaan työssäoloehtoon. (Kela 2020c.)

Työssäoloehto on koronaviruspandemian vuoksi lyhennetty väliaikaisesti palkansaajilla 13 viikkoon ja yrittäjän ei-omistavilla perheenjäsenillä 26 viikkoon. Lyhennetty työssäoloehto tuli voimaan 16.3.2020 ja on voimassa 31.12.2020 saakka. (Kela 2020d.)

Yrittäjän työssäoloehto täyttyy, jos hakija on ollut yrittäjänä vähintään 15 kuukautta edeltäneen 48 kuukauden aikana ja tulo on ollut vähintään 1090 euroa kuukaudessa vuonna 2020 ja vähintään 1068 euroa kuukaudessa vuonna 2019 yhteen laskettuna yrittäjän eläkelain (YEL) ja maatalousyrittäjän eläkelain (MYEL) työtuloista sekä yrittäjänä ansaitusta työntekijän työeläkelain (TyEL) työansioista. Yritystoiminnan on pitänyt kestää vähintään 4 kuukautta, jotta se huomioidaan työssäoloehtoon. Yrittäjän työssäoloehtoon luetaan yritystoiminnan lisäksi palkansaajan työssäoloehtoon luettava työ edellisen 28 kuukauden ajalta. (Kela 2020c.)

Peruspäivärahaa ja ansiopäivärahaa maksetaan yleensä enintään 300 tai 400 päivän ajan. Jos työttömällä työnhakijalla on työhistoriaa alle 3 vuotta, päivärahaa maksetaan enintään 300 päivän ajan. Jos työhistoriaa on yli 3 vuotta, on enimmäiskesto 400 päivää. Päivärahan enimmäiskesto on 500 päivää niillä työttömillä työnhakijoilla, joiden työssäoloehto on täytynyt työnhakijan täytettyä 58 vuotta. Enimmäismaksuajan jälkeen työttömän tulee hakea työmarkkinatukea. (Kela 2020e; TYJ 2020.)

Jos työtön työnhakija tekee keikka- tai osa-aikatyötä, joka on luettavissa työssäoloehtoon, enimmäismaksuaika kuluu hitaammin. Enimmäiskesto alkaa alusta, jos vähintään 18 tunnin työviikkoja kertyy 26 viikossa. (TYJ 2020.)

### 3.3 Työttömyysturvan väärinkäyttö

Etuuden väärinkäytöksellä tarkoitetaan etuuden hakijan tai saajan tahallista ja tarkoituksellista menettelyä, jolla tämä pyrkii saamaan etuutta ilman perustetta tai määrältään liian suurena. Näin voi olla esimerkiksi silloin, kun hakija antaa tahallaan väärän tai harhaanjohtavan tiedon, jättää ilmoittamatta muutoksesta, joka hänen olisi pitänyt kohtuudella tietää, ettei hänellä ole oikeutta siihen. Kaikilla on selonottovelvollisuus etuuden perusteista ja ilmoitusvelvollisuudesta. Toisaalta Kelalla on neuvontavelvollisuus, jota toteutetaan muun muassa Kelan verkkosivujen kautta ja asiakaspalvelussa.

Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti voi olla vilppiä, jos hakija tahallaan tai hyötymistarkoituksessa laiminlyö ilmoitusvelvollisuutensa. Laissa ei ole määräaikoja, milloin ilmoitusvelvollisuus tulisi tehdä. Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnissä ei välttämättä aina ole

kyse vilpistä. Vilppi on asiana tulkinnanvarainen ja kyse on aina tapauskohtaisesta harkinnasta. Tähän vaikuttavat monet asiat. Eräs tekijä on se, mitä tietoja asiakkaalle on annettu ilmoitusvelvollisuudesta. Toinen tekijä on se, onko tilanne asiakkaan kannalta selkeä vai vaikeaselkoinen. Myös se vaikuttaa, onko asiakas toistuvasti laiminlyönyt ilmoitusvelvollisuutensa sekä onko asiakas kuitenkin itse ilmoittanut tiedon, mutta myöhemmin. Jos kyseessä on väärinymmärrys, esimerkiksi asiakas on luullut, että tieto tulee muualta tai Kelalla on tieto jo asiasta, ei kyseessä ole vilppi. Asiakkaalla on kuitenkin selonottovelvollisuus.

Työttömyysturvalain mukaan työttömyysetuuden hakijan on annettava työttömyysetuuden maksajalle kaikki etuuden myöntämiseksi ja maksamiseksi vaadittavat tiedot. Työttömyysetuuden hakijan tulee myös ilmoittaa muutoksista tilanteessaan, jotka voivat vaikuttaa oikeuteen saada tukea tai pienentää tuen määrää (Kela 2019d). Hakija vastaa itse siitä, että kaikki hänen antamansa tiedot ovat oikein. Jos hakijalle on jo opastettu, esimerkiksi tulojen vaikutuksesta ja on jättänyt siitä huolimatta ilmoittamatta, niin kyse on herkemmin väärinkäytösasiasta. Tulorekisterin myötä osalle asiakkaista käsitys ilmoitusvelvollisuudesta on saattanut hämärtyä, mutta ilmoitusvelvollisuus kuitenkin säilyy. Pääsääntönä on, että jos Kelalla on ollut käytössä tieto tulojen muutoksesta, ei kyse ole väärinkäytöksestä, riippumatta siitä, onko Kela käyttänyt tietoa tai onko asiakas noudattanut ilmoitusvelvollisuuttaan.

Jos hakija antaa tahallaan vääriä tietoja tai on antamatta pyydettyjä tietoja, hakija syyllistyy rangaistavaan tekoon, mikä voi johtaa tutkintapyynnön tekemiseen poliisille (Kela 2019d). Etuuden tahallinen väärinkäyttö on Suomen rikoslaisissa säädetty rangaistavaksi teoksi. Teko voi täyttää jonkin rikoksen tunnusmerkistön, yleensä petoksen tai väärennyksen tunnusmerkistön. Menettelyssä on kyse rikoksesta vain, jos se kaikilta osin täyttää rikoksen tunnusmerkistön eli ei vain pelkästään tahallisuuden osalta. Esimerkiksi petoksessa vaaditaan erehdyttämistä, joka ei täyty, jos tieto muutoksesta on ollut Kelassa tiedossa, vaikkakin toisessa etuudessa, ennen maksuerän maksamista. Epäiltyinä voi olla yksityishenkilö tai yhteisö, kuten palveluntuottaja. Etuuskäsittelijän tehtävänä on tunnistaa mahdollinen väärinkäytöstilanne. Väärinkäytösepäily voi syntyä missä tahansa etuusasian käsittelyvaiheessa, jos aiemmin annetut tiedot ovat ristiriidassa käsiteltävien tietojen kanssa. Väärinkäytösepäilyjä tulee myös viranomaisyhteistyön, Kelan oman tulovalvonnan ja ilmiantojen kautta. Väärinkäytös on tunnistettava viimeistään liikamaksuasiaa tai takaisinperintää käsiteltäessä. Väärinkäytösepäily syntyy, kun havaitaan, että liikamaksu on aiheutunut asiakkaan omasta menettelystä eikä Kelasta johtuvista syistä.



Työttömyysturvan väärinkäytöksen tunnusmerkkejä ovat esimerkiksi:

- Työnteon, yritystoiminnan ja/tai tulojen salaaminen, kun ei ole oikeutta etuuteen lainkaan tai on oikeus soviteltuun etuuteen
- Tarveharkinnan tulojen ilmoittamatta jättäminen
- Poissaolo työllistymistä edistävästä palvelusta, pois lukien työvoimakoulutus tai työttömyysetuudella tuettu opiskelu
- Muun työttömyysturva-oikeuteen vaikuttavan tiedon salaaminen, kuten irtisanomisajan palkka ja myyntivoitto
- Ulkomailta asumisen tai oleskelun ilmoittamatta jättäminen
- Muu työvoimapolitiittinen este
- Työvoimakoulutuksen tai omaehtoisen opiskelun lopettamisen ilmoittamatta jättäminen
- Sosiaalietuuden salaaminen
- Vankilassaolo
- Väärennös
- Työttömyysetuuksien lapsikorotuksen myöntäminen väärin perustein.

Tällaisia tyypillisiä tapauksia on useita. Esimerkiksi se, että asiakas kertoo työttömyysajan ilmoituksessa olevansa kokonaan työtön, vaikka on ollut työssä pimeästi. Tieto pimeästä työstä ei välity koskaan tulorekisteriin ja jää selvittämättä TE-toimistossa sekä Kelassa. Pimeästä työstä saadun tulon vaikutus työttömyysetuuden määrään jää tutkimatta Kelassa. On myös tapauksia, joissa asiakas saa täysimääräistä työttömyysetuutta, eikä kerro saavansa ulkomailta sosiaalietuutta, joka on estävä tai vähentävä etuus työttömyysturvassa. Väärinkäytöstapaus on myös se, että asiakas on työllistämistä edistävässä palvelussa ja ilmoittaa osallistuvansa päivittäin palveluun, jolloin kulukorvausta on maksettu ilmoitetuilta päiviltä. Jos asiakas ei osallistukaan palveluun, kulukorvaukseen ei ole oikeutta poissaolopäiviltä.

## 4 TULOREKISTERIN VAIKUTUS TYÖTTÖMYYSTURVAAN

Kela saa tulorekisteristä kattavasti tietoja työttömyysetuuden päätöksen antamiseksi, mutta asiakkaiden tulee edelleen ilmoittaa tiettyjä tietoja Kelalle. Tulorekisterin käyttöön-otto on vaikuttanut eri tavoin työttömyysturvan etuuskäsittelyyn, esimerkiksi sovitellun työttömyysetuuden osalta. Tulorekisteri on myös vaikuttanut työttömyysturvan väärinkäyttötapauksiin.

### 4.1 Soviteltu työttömyysetuus

Työttömyysturvalaissa on määritelty tilanteet, joissa soviteltua työttömyysetuutta voidaan maksaa. Oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen on hakijalla,

- joka saa tuloa osa-aikatyöstä, jonka työaika on enintään 80% kokoaikatyön ajasta. Oikeutta ei ole, jos työaika on lyhennetty työntekijän aloitteesta;
- jonka päivittäistä työaika on lyhennetty lomautuksen tai lomautukseen rinnastettavan syyn vuoksi tai on estynyt työnteosta sellaisen työtaistelutoimenpiteen takia, jolla ei ole riippuvuussuhdetta hänen työehtoihinsa tai työoloihinsa;
- joka on enintään kaksi viikkoa kestävässä kokoaikatyössä; tai
- jolla on tuloa yritystoiminnasta tai omasta työstä.

Ennen työttömyysetuuden sovittelua tulee tarkistaa, onko sovitteluperustetta. Jos huomataan ettei sovitteluperustetta ole, työttömyysetuutta ei tule sovitella, vaikka hakija saisi palkkaa työttömyysajalta. Hakijalla, joka on osa-aikaisessa palkkatukityössä, voi olla oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen. Jos kokoaikatyötä tehneen hakijan viikoittaista työaika on lyhennetty lomautuksen, lomautukseen rinnastettavan syyn, sääesteen tai muiden henkilöiden työtaistelutoimenpiteen vuoksi yhdellä tai useammalla kokonaisella päivällä, työttömyysetuus maksetaan kokonaan työttömiltä päiviltä ja eikä oteta huomioon työssäolopäiviltä saatua palkkaa. (Kela 2020h.)

Osa-aikatyössä olevalla hakijalla on oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen. Osa-aikatyönä pidetään työtä, joka tehdään työ- tai virkasuhteessa ja jossa työaika on enintään 80% alalla sovellettavasta kokoaikatyön enimmäistyöajasta. Jos alalla ei ole määritelty kokoaikatyön enimmäistyöaika, sovelletaan työsopimuslain mukaista

enimmäistyöaika, joka on kahdeksan tuntia päivässä ja 40 tuntia viikossa. Osa-aikatyönä pidetään myös työtä, jonka työnantaja on työsopimuslain perusteella osa-aikaistanut yksipuolisesti ja pysyvästi. Jos työ osa-aikaistetaan määräaikaisesti, työttömyysetuuden sovittelu perustuu työajan lyhentämiseen lomautuksella. (Kela 2020h.)

Hakijalla, jonka päivittäistä työaika on lyhennetty lomautuksen tai siihen rinnastettavan syyn vuoksi, on oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen. Lomautuksella tarkoitetaan työn tekemisen ja palkanmaksun väliaikaista keskeyttämistä. Lomautuksen on perustuttava tuotannollisiin ja taloudellisiin syihin, jotta soviteltua työttömyysetuutta voidaan maksaa. Lomautukseen rinnastettavana syynä pidetään työpaikalla tapahtunutta tulipaloa, poikkeuksellista luonnontapahtumaa tai muuta sen kaltaista työntekijästä ja työnantajasta riippumatonta syytä. Muita lomautukseen rinnastettavia syitä ovat työnteon ja palkanmaksun keskeyttämistä työsopimuksen ehdon takia, virasta pidättämisen tai muun sitä vastaavan työnantajan toimen vuoksi. TE-toimisto antaa sitovan lausunnon lomautukseen rinnastettavan syyn olemassaolosta. (Kela 2020h.)

Työttömyysturvajärjestelmässä on kolme lomautustapaa, jotka ovat kokoaikainen lomautus, lomautus viikoittaista työaika lyhentämällä sekä lomautus päivittäistä työaika lyhentämällä. Jos lomautustapana on päivittäisen työajan lyhennys, maksetaan soviteltua työttömyysetuutta. Kokonaan lomautetun hakijan työttömyysetuus määräytyy samoin perustein kuin kokonaan työttömällä. Jos viikoittaisen työajan lyhennys tapahtuu yhdellä tai useammalla kokonaisella päivällä, työttömyysetuus maksetaan täytenä ilman sovittelua. (Kela 2020h.)

Hakijalla on oikeus soviteluun työttömyysetuuteen, jos hänen työntekonsa on estynyt työtaistelutoimenpiteen takia, jolla ei vaikuteta hänen työehtoihinsa tai -oloihinsa. Hakijan olo muissa töissä oman työnsä keskeytysaikana vaikuttaa sovitteluperusteeseen. Jos työtaistelutoimenpide estää työnteon yhden tai useamman päivän viikossa, työttömyysetuus maksetaan täytenä eikä sitä sovitella. (Kela 2020h.)

Satunnaista kokoaikatyötä tekevällä hakijalla on oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen. Satunnaisella kokoaikatyöllä tarkoitetaan enintään kaksi viikkoa kestävää kokoaikatyötä. Kokoaikatyön kestäessä yli kaksi viikkoa, soviteltua työttömyysetuutta ei makseta. Etuus maksetaan täytenä työn alkamiseen asti ja taas työn päättymiseen jälkeen. Kokoaikatyönä pidetään työtä, joka tehdään työ- tai virkasuhteessa ja jossa työaika ylittää 80 % alalla sovellettavasta kokoaikatyön enimmäistyöajasta. Jos alalla ei ole määritelty kokoaikatyön enimmäistyöaika, sovelletaan työsopimuslain mukaista enimmäistyöaika,

joka on kahdeksan tuntia päivässä ja 40 tuntia viikossa. Jos hakijan työsopimuksessa sovittu työaika on enintään 80% kokoaikatyön enimmäistyöajasta, työtä pidetään sovitteperusteiden kannalta osa-aikaisena, vaikka työaika välillä ylittää työaikarajan. (Kela 2020h.)

Oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen on myös hakijalla, joka saa tuloa yritystoiminnasta tai yritystoimintaa vastavasta omasta työstä. Yritystulojen sovitteelu edellyttää, että tulo on saatu työttömyysturvalain 1. luvun 6. pykälän tarkoittamasta toiminnasta. Oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen on silloin, kun hakijan päätoiminen yritystoiminta kestää enintään kaksi viikkoa tai kun yritystoiminta on sivutoimista. Yritystoiminnan kestäessä yli kaksi viikkoa, tarvitaan TE-toimistolta työvoimapolitiittinen lausunto. Sivutoiminen yritystoiminta on sovitteelun piirissä ja päätoimisen yritystoiminnan kestäessä enintään kaksi viikkoa on se myös sovitteelun piirissä. Työttömänä aloitettu yritystoiminta ei estä työttömyysetuuden saamista ensimmäisen neljän kuukauden ajalta yritystoiminnan aloittamisesta. Yritystoiminnasta saatava tulo sovitellaan työttömyysetuuden kanssa. (Kela 2020h.)

Sivutoimisesta yritystoiminnasta saatu edellisen vuoden verotettava tulo vähennyksiin huomioidaan sovitteelussa. Jos edellisen vuoden verotustietoja ei ole saatavilla tai ne ovat niin vanhoja, etteivät tulot ole arvioitavissa, on käytettävä muita selvityksiä. (Kela 2020h.)

Jos hakija työllistyy laskutuspalveluyrityksen kautta, tuloa käsitellään yritystoiminnan tulona. Hakijan ajantasainen tulotilanne käy parhaiten ilmi laskutuspalveluyrityksen palkkalaskelmista. Sovitteelussa otetaan huomioon palkkalaskelmasta ilmenevä ennakonpidätyksen alainen ansio, johon ei sisälly muun muassa työnantajakulua, arvonlisäveroä ja kirjanpitokuluja. (Kela 2020h.)

Yritystoiminnan tuloina otetaan myös huomioon sellainen tulo, jonka hakija saa jo lopetetusta yritystoiminnasta. Tällainen tulo on esimerkiksi vuosittain maksettavat tekijänoikeuskorvaukset. Tekijänoikeuskorvaukset jaksotetaan sen perusteella, kuinka monta kertaa vuodessa sitä maksetaan. (Kela 2020h.)

Hakijan tuloa sivutoimisesta omaishoidosta ei sovitella, koska toimintaa ei tehdä ansaintatarkoituksessa. Sijaisomaishoitajuudesta saatu palkkio voidaan sovitella, jos sitä katsotaan tehtävän ansaintatarkoituksessa. Ansaintatarkoituksen arviointiin käytetään tapauskohtaista harkintaa. Perhehoitoa voidaan harjoittaa joko ansaintatarkoituksessa tai ilman ansaintatarkoitusta. Hakijaa pidetään yrittäjänä, jos hän harjoittaa perhehoitoa

ansaintatarkoituksessa. Jos perhehoitajuus on sivutoimista, perhehoidon tuloa sovitellaan. Perhehoitajan tulo ei tule sovitelluksi, jos sitä on harjoitettu ilman ansaintatarkoitusta. Kela ratkaisee työvoimapolittisen lausunnon perusteella, onko kyseessä soviteltava tulo. (Kela 2020h.)

Soviteltu työttömyysetuus määräytyy sovittelujakson tulon perusteella. Sovittelujaksona käytetään tavanomaista tai erityistä sovittelujaksoa. Tavanomainen sovittelujakso on joko kuukauden tai neljän peräkkäisen viikon jakso. Kuukaudella tarkoitetaan kalenterikuukautta tai kuukauden mittaista aikaa, esimerkiksi maaliskuun 17. päivästä huhtikuun 16. päivään. Sovittelujakso valitaan hakijan palkanmaksurytmin mukaan. Sovittelujakso ei voi olla pidempi kuin kuukausi tai neljä peräkkäistä viikkoa. (Kela 2020h.)

Erityistä sovittelujaksoa käytetään, kun tavanomaiseen sovittelujaksoon sisältyy ajanjakso, jonka aikana hakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen täytenä tai soviteltuna. Esimerkiksi yli kaksi viikkoa kestävä kokoaikatyö, etuuden jaksotusaika tai sairausaika ovat estäviä tilanteita työttömyysetuuden maksamiseen. Erityisen sovittelujakson tulo on muutettava vastaamaan kuukausituloa. Laskennallisen kuukausitulon laskukaava on kertoa päiväpalkka luvulla 21,5. Kun jaetaan työstä saatu tulo sovittelujaksoon sisältyvien laskennallisten työpäivien lukumäärällä, saadaan laskettua päiväpalkka. Sovittelujaksoon sisältyviä laskennallisia työpäiviä on viikossa viisi. (Kela 2020h.)

Työttömyysetuuden määrään vaikuttavat kaikki tulot, jotka ylittävät suojaosan. Suojaosa tarkoittaa sitä määrää, jonka voi ansaita ilman, että se vaikuttaa työttömyysetuuteen. Suojaosa on tavallisesti ja 1.4.2021 jälkeen alkavilla hakujaksoilla 279 euroa, jos hakijan hakujakso on 4 viikkoa ja 300 euroa, jos hakijan hakujakso on kuukauden mittainen. Koronaviruspandemian vuoksi suojaosaa on korotettu väliaikaisesti ajalle 1.6.-31.3.2021. Suojaosat ovat 465 euroa, jos hakijan hakujakso on 4 viikkoa ja 500 euroa, jos hakijan hakujakso on kuukauden mittainen. Palkka sovitellaan siinä hakujaksossa, jonka aikana se maksetaan. Jokainen suojaosan ylittävä euro vähentää työttömyysetuutta 50 senttiä. (Kela 2020i.)

#### 4.1.1 Tulorekisterin käyttö työttömyysturvan sovitellussa

Tulorekisterin käyttöönotto on vaikuttanut työttömyysturvan etuuskäsittelyyn etenkin sovitellun osalta. Ennen tulorekisteriä etuuskäsittelijän tuli aina pyytää asiakkaalta palkkalaskelma, jos työttömyysajan ilmoituksessa oli esimerkiksi merkitty työtä tai tulojen

muutosta. Arviota palkan määrästä kysyttiin myös asiakkaalta. Lisäselvituspyyntö ja tarvittavien liitteiden odottaminen viivästyttävät etuuskäsittelyä. Jos palkkalaskelman saanti viivästy kohtuuttomasti, asiakkaalle voitiin maksaa soviteltua työttömyysetuutta ennakkomaksuna. Kelassa tuli olla aiemmat selvitykset asiakkaan työsuhteesta, jotta ennakkomaksumenettelyä voitiin soveltaa. Näistä lisäselvityksistä tuli käydä ilmi työsuhteen kesto, päivittäiset työtunnit, bruttopalkka ja työnantajan yhteystiedot. Ennakkona voitiin maksaa noin 80 – 100% siitä sovitellusta työttömyysetuudesta, johon hakijalla olisi oikeus ilmoittamansa palkan ja työtuntien perusteella. Ennakkomaksun määrä riippui siitä kuinka selvät ennakkotiedot ovat. Loput erästä maksettiin ja lopullinen päätös voitiin antaa, kun asiakas toimitti palkkalaskelman.

Hakemusten käsittely on Kelassa nopeutunut tulorekisterin käyttöönoton myötä, sillä palkkatulot nähdään suoraan eikä asiakkaalta ole tarpeen pyytää palkkalaskelmia. Palkkalaskelmia pyydetään vain, jos tulorekisterin tiedot eivät ole riittäviä hakemuksen käsittelyä varten. Palkkalaskelmaa tulee pyytää, kun huomataan palkan tulleen laskutuspalvelun kautta. Palkkalaskelmaa voidaan myös pyytää, jos asiakas ilmoittaa, että työnantajan osalta on tapahtunut palkanmaksuvirheitä.

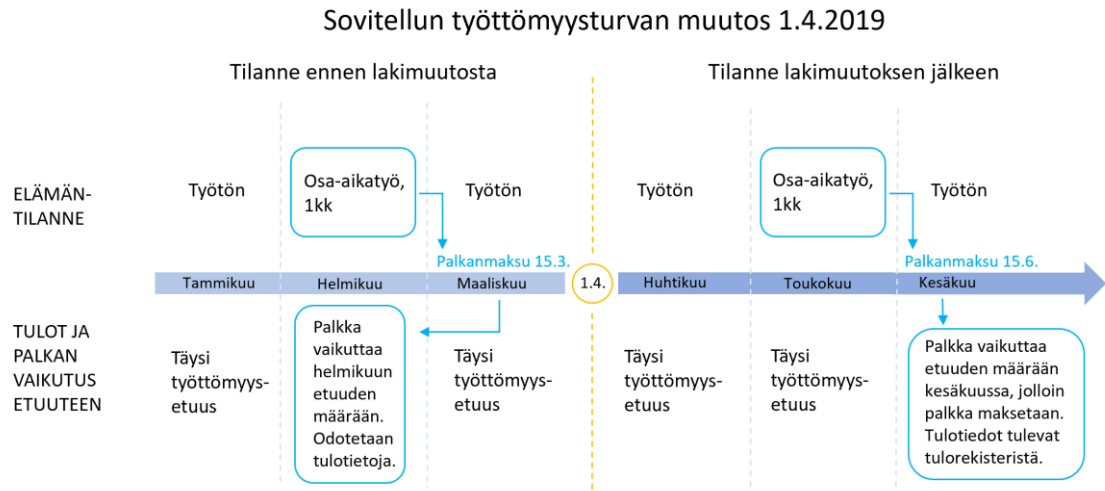
Lakisääteinen aika työttömyysetuuden päätöksen antamiselle on 30 päivää siitä, kun hakemus saapuu (Työttömyysturvalaki 2011/144). Tällä hetkellä uudet hakemukset käsitellään keskimäärin noin 11 päivässä ja jatkohakemukset noin 2 päivässä (Kela 2020j). Puuttellinen hakemus voi viivästyttää hakemuksen käsittelyaikaa.

Työttömyysturvan käsittelyjärjestelmässä on tulorekisterin alusta alkaen ollut tulokontrolli, jossa työttömyysajan ilmoitus ei mene automaattimaksuun, jos maksuerän ajalla tulorekisterissä on maksettuna tiettyjä soviteltavia tulolajeja, kuten palkka. Tällaiset tulolajit sovitellaan aina, sillä ne sisältyvät tulorekisterissä sovitellun käyttötarkoituksessa olevaan huomioitavaan summaan. Tieto tulorekisterin käytöstä tulee automaattisesti sovitellun työttömyysetuuden päätökseen.

#### 4.1.2 Maksuperuste ja ansaintaperuste sovitellussa

Työttömyysturvan ja palkan yhteensovittaminen on muuttunut 1.4.2019 astuneen lainmuutoksen myötä. Lainmuutoksen myötä hakijan palkkaa sovitellaan työttömyysetuuden kanssa siinä etuuden hakujaksossa, johon palkan maksupäivä kohdistuu. Aiemmin

työttömyysetuutta on soviteltu työnteen ajankohdan mukaisesti. Kuvasta 2 ilmenee, miten työttömyysetuutta soviteltiin ennen lakimuutosta ja sen jälkeen.



Kuva 2. Lainmuutoksen vaikutus työttömyysturvan sovitteluun (Kela 2019c).

Lainmuutoksen tavoitteena on edistää osittaista työllistymistä ja lyhytkestoisen työn vastaanottamista. Lainmuutoksen toisena tavoitteena on edistää tulorekisterin käytettävyyttä työttömyysetuuden sovitteluun. Tulorekisterin yksi tavoite on toimia tietolähteenä etuuksien toimeenpanijoille etuuden hakijoiden tulojen osalta. Tällä pyritään vähentämään työnantajien hallinnollista taakkaa, kun työnantajien ei tarvitse antaa etukäteisiä palkkatodistuksia. (Finlex 2018.)

Kun hakija työllistyy osittaisesti palkkatyössä, oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen tutkitaan hakijan työajan ja ansaitseman tulon perusteella. Lakimuutoksen myötä työttömyysturvalain 4. luvun 2. pykälään tuli muutos, jonka mukaan soviteltu työttömyysetuus määräytyy nyt hakujakson tulon perusteella. Ennen lakimuutosta työttömyysetuus soviteltiin vakintuneesti ansaintaperusteisesti eli ansaittu tulo soviteltiin tulon ansainta-ajankohdan mukaan. Työttömyysetuuden hakijan on pitänyt toimittaa palkkatyöstä saadun tulon määrästä tieto Kelalle tai työttömyyskassalle liittämällä työttömyysajan ilmoitukseen palkkalaskelma tai muu selvitys tulon määrästä. (Finlex 2018.)

Sovitellun työttömyysetuuden maksamisessa on aiheutunut viiveitä työnteen myöhäisen palkanmaksun vuoksi, sillä palkkalaskelma saadaan vasta palkanmaksuajankohtana. Työttömyysetuutta ei voida sovitella palkan kanssa ilman palkkatietoa. Ennen tulorekisteriä Kela ja työttömyyskassat ovat pyrkineet omalla toiminnallaan vähentämään näitä viiveitä, esimerkiksi pyytämällä palkkatodistusta ennen palkanmaksupäivää ja sen

käyttämistä sovittelun perusteena tilanteissa, joissa palkkalaskelman saanti kestää palkanmaksupäivän vuoksi. Palkkatodistusten antaminen on palkanmaksussa ylimääräinen työvaihe ja hallinnollinen taakka työnantajille. (Finlex 2018.)

Ennen lakimuutosta viive sovittelun työttömyysetuuden maksamisessa on koettu taloudelliseksi riskiksi, minkä vuoksi osittaista työtä ei ehkä ole otettu vastaan, vaikka osittainen työllistyminen pääsääntöisesti parantaa toimeentulotuen tasoa ja parantaa työllistymisedellytyksiä pitkällä aikavälillä. Sovittelua varten tarvittavien palkkatietojen odottaminen on ollut syy, josta maksuviive on voinut syntyä. (Finlex 2018.)

Sovittelun työttömyysetuuden maksuviivästyksien vähentämiseksi palkkatyöstä ansaittu tulo sovittellaan ansainta-ajankohdan sijasta maksuajankohdan mukaisessa sovittelujaksossa eli maksuperusteisesti, joten sovittelun etuuden maksamista koskevia viivästyksiä vähentämällä edistetään osittaisen työn vastaanottamista. (Finlex 2018.)

Ilman ansaintaperusteisesta sovittelusta luopumista ei tulorekisterin käyttöönotto vähentäisi sovittelun etuuden maksamista varten työnantajilta pyydettyjen palkkatodistusten määrää, sillä palkkatiedot tallennetaan tulorekisteriin vasta palkanmaksun yhteydessä. Kun työttömyysetuus sovittellaan maksuperusteisesti, on tulorekisterissä jo palkkatiedot saatavilla, kun palkanmaksuajankohdan mukaista työttömyysajan ilmoitusta käsitellään. Muutos edistää tulorekisterin käytettävyyttä ja vähentää työnantajien hallinnollista taakkaa, joka on aiheutunut erikseen pyydetävistä ja annettavista palkkatodistuksista. (Finlex 2018.)

Muutos on vähentänyt Kelan ja työttömyyskassojen työtä, joka liittyy lisäselvityspyyntöihin sekä ennakkomaksumenettelyn tarvetta. Muutos on myös edistänyt tulorekisterin käytettävyyttä sovittelun työttömyysetuuden maksamisessa, mikä nopeuttaa ja tukee Kelan ja työttömyyskassojen tekemää soviteltua työttömyysetuutta koskevaa hakemuskäsittelyä ja edistää käsittelyprosessia. (Finlex 2018.)

Ansaintaperusteisesta sovittelusta on aiemmin ajoittain seurannut tahallisuudesta ja tietämättömydestä johtuvaa tulojen jälkikäteistä ilmoittamista. Näitä tilanteita on aiheutunut, jos palkkaa ei ollut maksettu siihen mennessä kuin työttömyysajan ilmoituksen on voinut lähettää Kelalle tai työttömyyskassalle. Jos hakija ei ollut hakemuksessaan ilmoittanut työtunteja, etuuden maksaja ei ole voinut tunnistaa hakemusta sovittelua koskevaksi, jolloin etuutta on saatettu maksaa täytenä väärin perustein. Ansaintaperusteinen sovittelu on voinut vaikuttaa tietämättömyydestä johtuvien hakuvirheiden, vilpillisen etuuden hakemiseen ja takaisinperintätilanteiden määrään. Maksuperusteinen sovittelu



vähentää myöhästyneitä tuloseelvityksiä ja takaisinperintätilanteita, mikä taas vähentää etuuden maksajien työmäärää. (Finlex 2018.)

Vain tietyissä tilanteissa ansaintaperusteista sovittelua voidaan käyttää. Sitä voidaan käyttää, jos hakijan viikoittaista työaikaa on lyhennetty lomautuksen johdosta tai jos työttömyysetuuden maksaminen perustuu sääesteeseen. Ansaintaperusteista sovittelua voidaan käyttää myös silloin, kun palkkaa on maksettu kerralla yhtä kuukautta pidemmältä ansainta-ajalta ja järjestelyn tavoitteena on ollut välttää tulojen huomioiminen sovittelussa. Muutoin käytetään aina maksuperusteista sovittelua. (Kela 2020g.)

#### 4.2 Tulorekisterin vaikutus työttömyysturvan väärinkäyttöön

Tulorekisterin käyttöönotto on helpottanut Kelan etuushakijoiden tulojen valvontaa ja tutkintaa, minkä myötä etuuksien väärinkäyttötapauksia tulee enemmän ilmi. Aiemmin väärinkäytökset ovat tulleet ilmi usein sattumalta ja monen eri väylän kautta. Väärinkäytökset ovat aiemmin paljastuneet Kelalle esimerkiksi viranomaisyhteistyön avulla, tarkistushakemusten yhteydessä tai ilmiantojen kautta. Väärinkäytöksiä on tullut myös ilmi Kelan omassa tulovalvonnassa, jossa hakijan etuustietoja verrataan verottajan tietoihin. Tulorekisteri poistaa myöhemmin verotustietoihin perustuvan tulovalvonnan tarpeen palkkatulojen osalta. Yrittäjätulojen osalta tarve verotustietoihin perustuvalla tulovalvonnalla säilyy. Kela tutkii vielä palkansaajien verotustiedot vertaamalla vuosien 2017 ja 2019 tietoja keskenään sekä vertaamalla vuoden 2018 tietoja vuoden 2020 tietoihin. Kela tekee kaikista väärinkäytösepäilyistä tutkintapyyntöjä poliisille. Kelan työttömyysetuuksia maksettiin vuonna 2018 1,96 miljardia ja keskimäärin hakijoita oli 217 080. Vuonna 2019 työttömyysetuuksia maksettiin 1,87 miljardia ja keskimäärin hakijoita oli 208 881. (Kela 2020.)

Työttömyysturvan väärinkäytösten määrä on noussut noin viidesosalla (22,6%) tulorekisterin käyttöönoton myötä, joka on huomattavissa kuvista 3 ja 4. Kuvassa 3 näkyvät vuonna 2018 työttömyysturvan väärinkäytöstapausten tutkintapyyntöt, niistä seuranneet tulokset, väärinkäytösprosessin keston keskiarvo, väärinkäytöstapausten euromääräinen keskiarvo ja väärinkäytöstapausten euromäärä yhteensä. Kuvassa 4 näkyvät kaikki edeltävät asiat vuodelta 2019, jolloin Kelaan on tullut tulorekisteri käytettäväksi. Tutkintapyyntöjen tulokset jäljempänä rajataan tutkinnasta luopumisiin ja oikeuden päätöksiin. Tutkinnasta luopumisiin rajataan poliisin esitutkinta lopetettu, esitutkinnan rajoittamispäätös ja syyttämättäjäättämispäätös, sillä näissä väärinkäytösepäilyistä on luovuttu.

Oikeuden päätöksiin rajataan rangaistusmääräys, kärjäoikeuden päätös, hovioikeuden päätös ja korkeimman oikeuden päätös, sillä näissä väärinkäytösepäily on edennyt päätökseen asti.

Koko maa, Etuus: Työttömyysturva

Aika	Tutkintapyyntöjen tulos	Tutkintapyyntö	Prosessin keston keskiarvo	Tutkintapyyntöjen euromäärän keskiarvo	Tutkintapyyntöjen euromäärä yhteensä
2018/01-12	Poliisin esitutkinta lopetettu	26	701	3 853	100 179
	Rangaistusmääräys	18	487	839	15 100
	Esitutinnan rajoittamispäätös	7	363	4 216	29 510
	Syyttämättäjättämispäätös	28	456	2 639	73 904
	Kärjäoikeuden päätös	502	495	5 277	2 649 222
	Hovioikeuden päätös	17	718	7 384	125 535
	<b>Yhteensä</b>	<b>598</b>	<b>506</b>	<b>5 006</b>	<b>2 993 450</b>

Kuva 3. Kelan työttömyysturvan väärinkäytöstapaukset vuonna 2018 (Kelasto 2020).

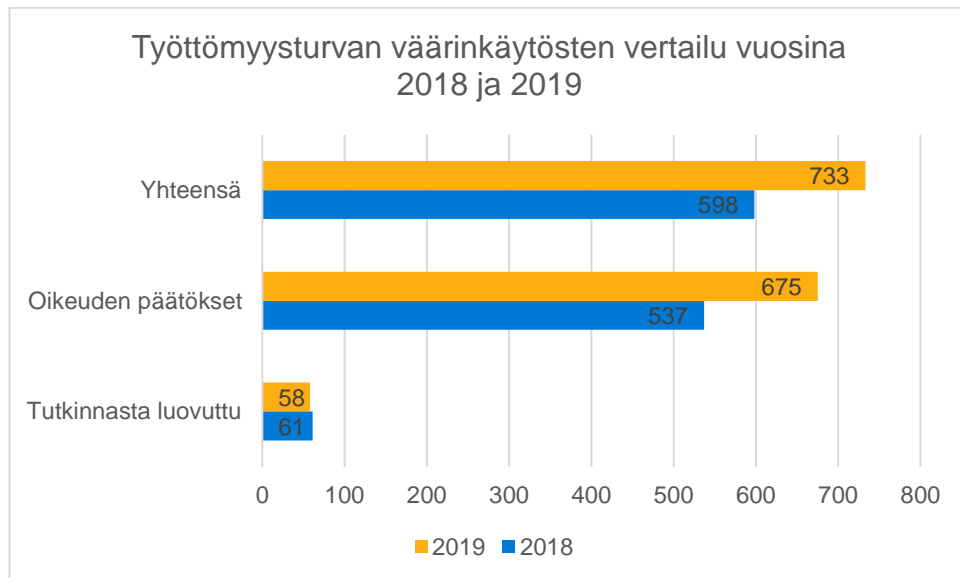
Koko maa, Etuus: Työttömyysturva

Aika	Tutkintapyyntöjen tulos	Tutkintapyyntö	Prosessin keston keskiarvo	Tutkintapyyntöjen euromäärän keskiarvo	Tutkintapyyntöjen euromäärä yhteensä
2019/01-12	Poliisin esitutkinta lopetettu	18	699	3 442	61 952
	Rangaistusmääräys	1	57	2 048	2 048
	Esitutinnan rajoittamispäätös	4	170	2 074	8 295
	Syyttämättäjättämispäätös	36	411	7 022	252 790
	Kärjäoikeuden päätös	661	387	5 386	3 559 994
	Hovioikeuden päätös	12	675	6 170	74 034
	Korkeimman oikeuden päätös	1	104	4 723	4 723
	<b>Yhteensä</b>	<b>733</b>	<b>398</b>	<b>5 408</b>	<b>3 963 837</b>

Kuva 4. Kelan työttömyysturvan väärinkäytöstapaukset vuonna 2019 (Kelasto 2020).

Työttömyysturvan väärinkäytöstapausten euromääräinen summa on noussut noin kolmasosalla (32,4%) tulorekisterin käyttöönoton myötä, ja väärinkäytöstapausten euromäärä oli lähes neljä miljoonaa euroa vuonna 2019. Keskimääräinen väärinkäytös-summa oli 5408 euroa tapauksta kohden vuonna 2019. Kuvia 3 ja 4 vertaamalla voidaan

huomata prosessin keskiarvon pienentyneen kaikissa kohdissa, lukuun ottamatta korkeimman oikeuden päätöstä.



Kuvio 1. Kelan työttömyysturvan väärinkäytösten vertailu vuosina 2018 ja 2019.

Tulorekisterin käyttöönoton myötä Kela on tehnyt enemmän tutkintapyyntöjä väärinkäytöksistä, kuten kuviosta 1 voidaan nähdä. Kuviosta voidaan nähdä myös se, että eroa ei juurikaan ole tutkinnasta luopumisten määrässä. Entistä useampi tutkintapyyntö johtaa oikeuden päätökseen. Työttömyysturvan väärinkäytöstapausten määrä on voinut kasvaa, koska tulorekisteri mahdollistaa tehokkaamman valvonnan hakijoiden tulojen osalta. Ennen tulorekisteriä hakijan oli helpompi salata esimerkiksi tulonsa. Tulorekisterin käyttöönoton myötä etuuskäsittelijä voi tarkistaa tulorekisteristä kaikki hakijalle 1.1.2019 jälkeen maksetut palkat.

Työttömyysturvan väärinkäytöksistä suurin osa liittyy tapauksiin, jossa hakija on ansiotyössä. Tällaisten väärinkäytösten määrä on viime vuosina pysynyt tasaisena, kuten kuvista 5 ja 6 voidaan huomata. Vuonna 2018 väärinkäytökset liittyen ansiotyöhön olivat 70,2% kaikista työttömyysturvan väärinkäytöksistä ja vuonna 2019 näiden väärinkäytösten osuus kaikista työttömyysturvan väärinkäytöksistä oli 58,9%, eli tällaisten tapausten osuus kaikista työttömyysturvan väärinkäytön tapauksista on vähentynyt kuten kuviosta 2 voidaan huomata.

Koko maa, Etuus: Työttömyysturva

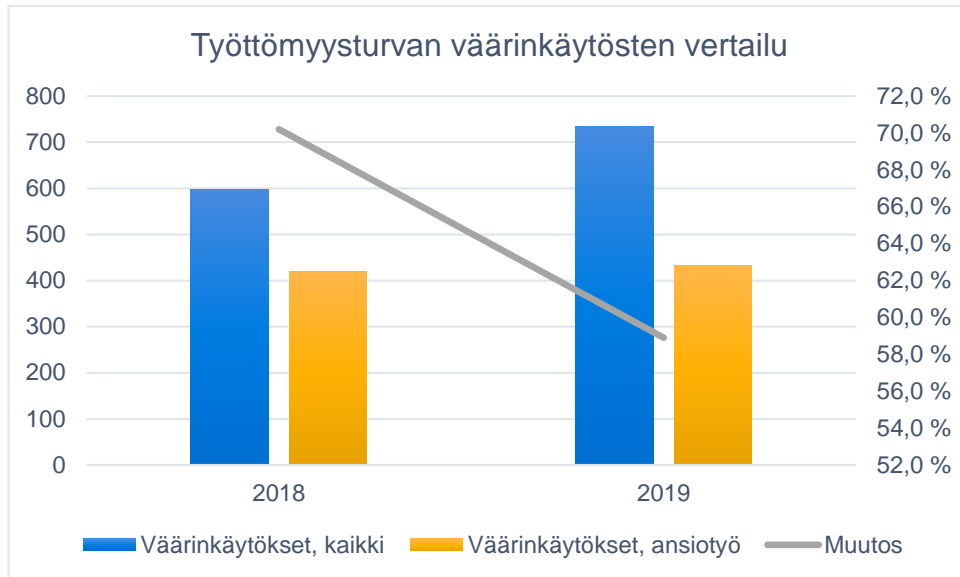
Aika	Tutkintapyyntön tulos	Tutkinta- pyynnöt	Prosessin keston keskiarvo	Tutkinta- pyyntöjen euromäärän keskiarvo	Tutkinta- pyyntöjen euromäärä yhteensä
2018/01-12	Poliisin esitutkinta lopetettu	21	787	3 243	68 099
	Rangaistusmääräys	12	412	733	8 792
	Esitutinnan rajoittamispäätös	3	258	3 654	10 962
	Syyttämättäjättämispäätös	18	425	1 827	32 888
	Käräjäoikeuden päätös	357	498	5 252	1 875 126
	Hovioikeuden päätös	9	666	6 097	54 872
	<b>Yhteensä</b>	<b>420</b>	<b>509</b>	<b>4 883</b>	<b>2 050 739</b>

Kuva 5. Kelan työttömyysturvan väärinkäytöstapaukset tilanteissa, joihin liittyy ansiotyö vuonna 2018 (Kelasto).

Koko maa, Etuus: Työttömyysturva

Aika	Tutkintapyyntön tulos	Tutkinta- pyynnöt	Prosessin keston keskiarvo	Tutkinta- pyyntöjen euromäärän keskiarvo	Tutkinta- pyyntöjen euromäärä yhteensä
2019/01-12	Poliisin esitutkinta lopetettu	11	745	3 813	41 948
	Esitutinnan rajoittamispäätös	3	217	1 716	5 148
	Syyttämättäjättämispäätös	17	390	3 194	54 302
	Käräjäoikeuden päätös	393	400	5 579	2 192 527
	Hovioikeuden päätös	7	593	6 949	48 646
	Korkeimman oikeuden päätös	1	104	4 723	4 723
	<b>Yhteensä</b>	<b>432</b>	<b>409</b>	<b>5 434</b>	<b>2 347 294</b>

Kuva 6. Kelan työttömyysturvan väärinkäytöstapaukset tilanteissa, joihin liittyy ansiotyö vuonna 2019 (Kelasto).



Kuvio 2. Työttömyysturvan väärinkäytöstapausten muutos kaikissa väärinkäytöstapauksissa verrattuna tapauksiin, joihin liittyy ansiotyö.

Tulorekisterin käyttöönoton myötä on tapahtunut merkittävä muutos työttömyysturvan väärinkäytöstapauksissa, joihin liittyy salattu tai väärin ilmoitettu palkka, kuten kuvista 7 ja 8 voidaan huomata. Näissä tapauksissa Kelalla on jo ollut tieto hakijan työsuhteesta. Väärinkäytösepäilyt liittyen työttömyysturvan salattuihin tai väärin ilmoitettuihin palkkoihin ovat lisääntyneet 100% vuodesta 2018 vuoteen 2019 verrattuna. Näiden väärinkäytösten euromääräinen summa on kasvanut 89,9% vuodesta 2018 vuoteen 2019 verrattuna. Keskimääräinen väärinkäyttösumma oli 5043 euroa tapausta kohden vuonna 2019. Tulorekisterin myötä salattuun tai väärin ilmoitettuun palkkaan liittyvien väärinkäytösten osuus oli noin kolmasosa (33,6%) kaikista työttömyysturvan väärinkäytöksistä vuonna 2019, kun aiemmin vuonna 2018 näiden tapausten osuus kaikista väärinkäytöksistä oli vain noin viidesosa (20,6%).

Koko maa, Etuus: Työttömyysturva

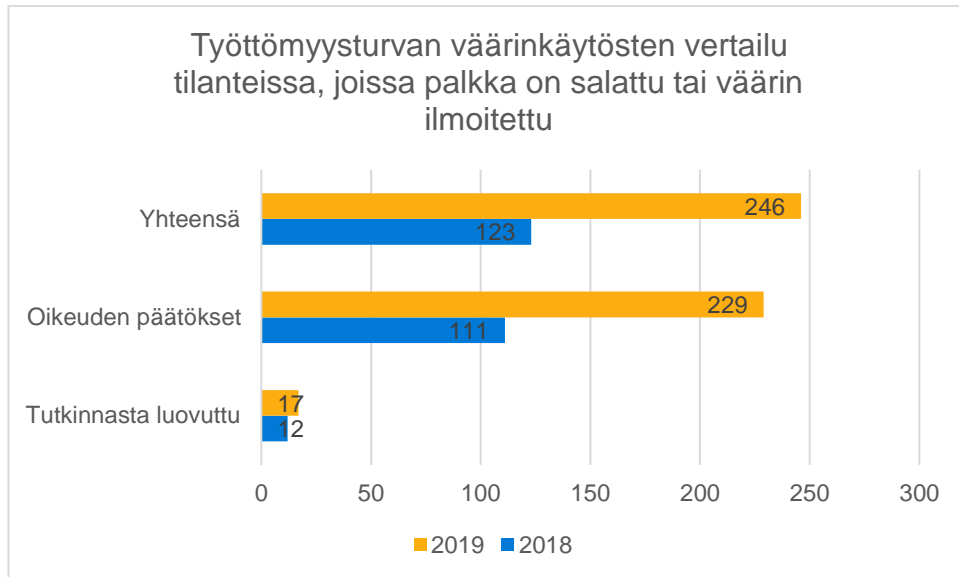
Aika	Tutkintapyyntöjen tulos	Tutkinta- pyynnöt	Prosessin keston keskiarvo	Tutkinta- pyyntöjen euromäärän keskiarvo	Tutkinta- pyyntöjen euromäärä yhteensä
2018/01-12	Poliisin esitutkinta lopetettu	3	247	9 945	29 835
	Rangaistusmääräys	3	366	1 064	3 191
	Esitutinnan rajoittamispäätös	3	579	5 769	17 306
	Syyttämättäjättämispäätös	6	552	4 364	26 186
	Käräjäoikeuden päätös	102	452	5 044	514 464
	Hovioikeuden päätös	6	872	10 421	62 524
Yhteensä		123	473	5 313	653 506

Kuva 7. Kelan työttömyysturvan väärinkäytöstapaukset tilanteissa, joissa on salattu tai väärin ilmoitettu palkka vuonna 2018 (Kelasto).

Koko maa, Etuus: Työttömyysturva

Aika	Tutkintapyyntöjen tulos	Tutkinta- pyynnöt	Prosessin keston keskiarvo	Tutkinta- pyyntöjen euromäärän keskiarvo	Tutkinta- pyyntöjen euromäärä yhteensä
2019/01-12	Poliisin esitutkinta lopetettu	6	426	2 981	17 885
	Rangaistusmääräys	1	57	2 048	2 048
	Esitutinnan rajoittamispäätös	1	27	3 147	3 147
	Syyttämättäjättämispäätös	10	389	4 169	41 686
	Käräjäoikeuden päätös	224	356	5 166	1 157 198
	Hovioikeuden päätös	4	737	4 684	18 735
Yhteensä		246	362	5 043	1 240 699

Kuva 8. Kelan työttömyysturvan väärinkäytöstapaukset tilanteissa, joissa on salattu tai väärin ilmoitettu palkka vuonna 2019 (Kelasto 2020).



Kuvio 3. Kelan työttömyysturvan väärinkäytösten vertailu vuosina 2018 ja 2019 tilanteissa, joissa palkka on salattu tai ilmoitettu väärin.

Kuviosta 3 voidaan nähdä merkittävää kasvua väärinkäytöstapauksissa, joihin liittyy salattu tai väärin ilmoitettu palkka. Vuosien 2018 ja 2019 välillä on tapahtunut muutoksia. Muutos on voinut tapahtua siksi, että tulorekisterin myötä hakijan on vaikeampi salata tulojaan. Hakija voi hakemuksessaan olla kokonaan ilmoittamatta tulotietojaan tai ilmoittaa palkan väärän suuruisena tai väärän palkanmaksupäivän. Etuuskäsittelijä pääsee kuitenkin tarkistamaan tulorekisteristä työnantajan ilmoittamat palkkatiedot, joiden oletetaan olevan oikein, sillä työnantajalla on velvollisuus ilmoittaa ne tulorekisteriin oikein.

## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tulorekisteri on uusi sähköinen tietokanta, joka on vaikuttanut eri tavoin Kelaan. Tulorekisterin käyttöönotto vaikuttaa eri tavoin Kelan toimintaan, etuuskäsittelyyn ja väärinkäytöksiin. Tulorekisterin tavoitteena on tehostaa Kelan toimintaa esimerkiksi nopeuttamalla hakemusten käsittelyaikaa. Käsittelyaika on nopeutunut, sillä tulorekisterin käyttöönoton myötä etuuskäsittelijä voi tarkistaa hakijan tulot, eikä palkkalaskelmia tarvita enää hakijalta muuten kuin tarvittaessa. Tulorekisteri myös helpottaa henkilö- ja työnantaja-asiakaiden asiointia Kelassa, sillä tulorekisterin avulla esimerkiksi päiväraha-asiat on mahdollista ratkaista useissa tapauksissa ilman työnantajalta pyydettyjä lisäselvityksiä. Tulorekisterin käyttöönotto on myös hyödyttänyt Kelan asiakaspalvelua, sillä tarve erilaisille liitteille ja lisäselvityksille on vähentynyt.

Tämän opinnäytetyön yhtenä tavoitteena oli selvittää, miten tulorekisteri on vaikuttanut työttömyysturvan etuuskäsittelyyn. Opinnäytetyön teoriaosuudessa käsitellään tulorekisteriä, työttömyysturvaa sekä tulorekisterin käyttöä Kelan etuuskäsittelyssä. Opinnäytetyön empiirisessä osuudessa käsitellään tulorekisterin vaikutusta työttömyysturvan etuuskäsittelyyn, etenkin soviteltuun työttömyysturvaan. Laki tulotietojärjestelmästä, joka on annettu tulorekisterin pohjalle, on mahdollistanut työttömyysturvan sovittelun maksuperusteiseksi. Maksuperusteinen sovittelu ja tulorekisterin käyttö työttömyysturvassa on sujuvoittanut etuuskäsittelyä, vähentänyt turhia viiveitä työttömyysetuuden maksamisessa sekä kannustanut osittaiseen työllistymiseen. Tulorekisterin käyttöönotolla on Kelassa tavoiteltu toiminnan tehostamista ja etuuskäsittelyn nopeuttamista, mikä on toteutunut varsin hyvin, sillä hakemusten käsittely on nopeutunut ja etuuskäsittelyprosessi on tehostunut. Vuoden 2021 alusta tulorekisteriin ilmoitetaan etuus- ja eläketiedot, minkä voidaan olettaa vahvistavan edelleen tulorekisterin positiivista vaikutusta etuuskäsittelyyn.

Opinnäytetyön toisena tavoitteena oli selvittää tulorekisterin vaikutusta työttömyysturvan väärinkäytöksiin. Opinnäytetyön teoriaosuudessa käsiteltiin myös työttömyysturvan väärinkäytöksiä, kuten ilmoitusvelvollisuuden vaikutusta väärinkäytöksiin sekä sen tunnusmerkkejä ja tyypillisiä tapauksia. Empiirisessä osuudessa tarkastellaan tulorekisterin vaikutusta työttömyysturvan väärinkäytöksiin tilastojen ja kaavioiden avulla. Empiirisessä osuudessa vertaillaan vuoden 2018 ja 2019 väärinkäytöstilastoja, sillä vuoden 2019 alussa tulorekisteri otettiin käyttöön. Vuosia 2018 ja 2019 vertaamalla voidaan nähdä



melko isoja muutoksia. Väärinkäytösten määrä on odotetusti kasvanut, sillä tulorekisteri mahdollistaa aiempaa tehokkaamman tulovalvonnan. Tulorekisterin käyttöönoton myötä hakijan on vaikeampi salata tai ilmoittaa väärin tulojaan.

Tulorekisteri on massiivinen kansallinen sähköinen tietokanta, joka sisältää monia ominaisuuksia. Tulorekisterin käyttöönotto on tuonut melko isoja muutoksia Kelan toimintaan etenkin etuuskäsittelyn ja tulovalvonnan osalta. Sen käyttöönotto on nopeuttanut ja tehostanut työttömyysturvan etuuskäsittelyä, ja näiden positiivisten vaikutusten oletetaan vahvistuvan tulevaisuudessa. Lisäksi hyötynä on, että tulorekisterin myötä väärinkäytökset havaitaan aiempaa nopeammin.

Opinnäytetyön kirjoittaminen oli opettavainen prosessi. Olen kevästä asti työskennellyt työttömyysturvan etuuskäsittelijänä ja olen työssäni päivittäin tekemisissä opinnäytetyön aiheen kanssa. Koen tietotasoni olevan melko hyvällä perustalla työttömyysturvan sovitelun ja tulorekisterin osalta, mutta tietoni on syventynyt opinnäytetyötä kirjoittaessa. Työttömyysturvan väärinkäyttötapaukset eivät kuulu työtehtäviini, joten se oli aiheena minulle uusi. Tämä osuus oli mielestäni mielenkiintoinen, ja koen sen tuovan uutta näkökulmaa työhöni.

## LÄHTEET

Björklund, M. 2017. Tulorekisterin tahdissa tulevaisuuteen. Tilisanomat 23.8.2017. Viitattu 6.10.2020. <https://tilisanomat.fi/henkilostohallinto/tulorekisterin-tahdissa-tulevaisuuteen>

Hallituksen esitys 220/2018. Viitattu 20.11.2020. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2018/20180220>

Heikinmatti, A. Kelan tukien väärinkäyttö lisääntyy – tukia huijataan vuosittain jo lähes kymmenen miljoonan euron edestä. 2019. Yle 5.9.2019. Viitattu 13.9.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-10942029>

Kela 2018. Vuosi- ja toimintakertomus 2018. Viitattu 25.11.2020. <https://www.kela.fi/documents/10180/23661953/Tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s%20ja%20toimintakertomus%202018.pdf/706185ba-8a0a-45f3-afe2-205cd0d76d92>

Kela 2019a. Tulorekisteri tuo muutoksia etuuksien hakemiseen. Viitattu 13.9.2020. <https://www.kela.fi/-/tulorekisteri-tuo-muutoksia-etuuksien-hakemiseen>

Kela 2019b. Oikeus työttömyysetuuteen. Viitattu 4.10.2020. <https://www.kela.fi/oikeus-tyottomyysetuuteen>

Kela 2019c. Osa-aikatyötä tekevä ei joudu enää odottamaan työttömyysetuutta. Viitattu 20.11.2020. [https://www.kela.fi/ajankohtaista-henkiloasiakkaat/-/asset\\_publisher/kg5xtoqDw6Wf/content/osa-aikatyota-tekeva-ei-joudu-ena-odottamaan-tyottomyysetuutta](https://www.kela.fi/ajankohtaista-henkiloasiakkaat/-/asset_publisher/kg5xtoqDw6Wf/content/osa-aikatyota-tekeva-ei-joudu-ena-odottamaan-tyottomyysetuutta)

Kela 2019d. Ilmoitusvelvollisuus. Viitattu 13.11.2020. <https://www.kela.fi/hakemuksesta-paatokseen-ilmoitusvelvollisuus>

Kelasto 2020. Suomen työttömyysturvaetuuksien saajat ja maksetut etuudet. Viitattu 27.11.2020. [https://www.kela.fi/tilastotietokanta-kelasto\\_sisallyluettelo#Ty%C3%B6tt%C3%B6m%C3%A4t](https://www.kela.fi/tilastotietokanta-kelasto_sisallyluettelo#Ty%C3%B6tt%C3%B6m%C3%A4t)

Kela 2020a. Tulorekisteri on täällä – mitä se merkitsee Kelan asiakkaille? Viitattu 8.10.2020. <https://www.kela.fi/tietoa-kelasta-tulorekisteri>

Kela 2020b. Paljonko työttömyysetuutta maksetaan? Viitattu 4.10.2020. <https://www.kela.fi/paljonko-tyottomyysetuutta-maksetaan>

Kela 2020c. Mikä on työssäoloehto. Viitattu 4.10.2020 <https://www.kela.fi/mika-on-tyossaoloehto>

Kela 2020d. Jäitkö työttömäksi koronatilanteessa? Viitattu 4.10.2020. <https://www.kela.fi/tyottomyysturva-korona#palkansaaajan-ja-yrittajan-tyottomyysturva>

Kela 2020e. Peruspäiväraha. Viitattu 4.10.2020 <https://www.kela.fi/peruspaivaraha>

Kela 2020f. Työmarkkinatuessa on tarveharkinta. Viitattu 5.10.2020. <https://www.kela.fi/tyomarkkinatuessa-on-tarveharkinta>

Kela 2020g. Etuusohje: Peruspäiväraha. Viitattu 8.10.2020. <https://www.kela.fi/documents/10192/3239584/Perusp%C3%A4iv%C3%A4raha.pdf>

Kela 2020h. Etuusohje: Työmarkkinatuki. Viitattu 13.11.2020. <https://www.kela.fi/documents/10192/3239918/Ty%C3%B6markkinatuki.pdf>

Kela 2020i. Soviteltu työttömyysetuus. Viitattu 10.12.2020. <https://www.kela.fi/soviteltu-tyottomyysetuus>

Kela 2020j. Hakemusten käsittelyajat. Viitattu 9.12.2020. <https://www.kela.fi/kasittelyajat>

Kyrklund, T. 2020. Tulorekisteristä halutaan työnantajan Kela-asioinnin pääkanava. Tilisanomat 10.3.2020. Viitattu 8.10.2020. <https://tilisanomat.fi/tulorekisteri/tulorekisterista-halutaan-tyonantajan-kelaasioinnin-paakanavala>

TE-palvelut 2018. Työnhakijan työttömyysturva. Viitattu 4.10.2020. [http://www.te-tjans-ter.fi/te/fi/pdf/esitteet/tyottomyysturva\\_esite.pdf](http://www.te-tjans-ter.fi/te/fi/pdf/esitteet/tyottomyysturva_esite.pdf)

Työ- ja elinkeinoministeriö 2020. Työttömyysturva. Viitattu 4.10.2020. <https://tem.fi/tyottomyys-turva>

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö TYJ 2020. Ansiopäivärahan ehdot ja kesto. Viitattu 4.10.2020. <https://www.tyj.fi/jos-jaat-tyottomaksi/ehdot-ja-kesto/>

Työttömyysturvalaki 2011/144. Annettu 18.2.2011. Viitattu 9.12.2020. <https://www.fin-lex.fi/fi/laki/ajantasa/2002/20021290>

Verohallinto 2019a. Tietojen ilmoittaminen tulorekisteriin: palkkatietoilmoituksen pakolliset ja täydentävät tiedot. Viitattu 8.10.2020. <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 2020a. Tietoa tulorekisteristä. Viitattu 13.9.2020. <https://www.vero.fi/tulorekisteri/tieto-meist%C3%A4/>

Verohallinto 2020b. Tulorekisterin tekninen rajapinta. Viitattu 6.10.2020. <https://www.vero.fi/tulorekisteri/yritykset-ja-organisaatiot/suorituksen-maksajat/ilmoittamisen-kanavat/tekninen-rajapinta/>

Verohallinto 2020c. Etuustiedot ilmoitetaan tulorekisteriin vuodesta 2021 alkaen. Viitattu 8.10.2020. <https://www.vero.fi/tulorekisteri/yritykset-ja-organisaatiot/suorituksen-maksajat/etuustiedot/>

### **Sisäiset tietokannat**

Kelasto 2020. Kelan kirjaamat etuusväärinkäytösepäilyt.

Kela 2018. Ennakkomaksut ja maksu ilman palkkalaskelmaa.

Kela 2019. Väärinkäytöskoulutus.

Kela 2019. Väärinkäytösepäily- ja tutkityö.

Kela 2020. Yleistä etuusväärinkäytöksistä.