

An aerial photograph of a modern residential complex. The buildings are arranged in a U-shape, surrounding a central courtyard. The courtyard contains a playground with a sandpit, a wooden play structure, and several green benches. There are trees and a paved area in the courtyard. The buildings have dark facades and balconies. The overall scene is captured from a high angle, looking down on the complex.

Kela®

Etuuksien väärinkäytösten vuosiraportti

Vuosi 2024

Sisällysluettelo

| | | |
|-------|--|---|
| 1 | Kela lyhyesti..... | 3 |
| 2 | Etuuksien väärinkäytökset ja niiden ilmitulo..... | 4 |
| 3 | Tilastot etuuksien väärinkäytöksistä 2020–2024..... | 5 |
| 3.1 | Kelan kirjaamat väärinkäyttösepäilyt: lukumäärät ja euromäärät..... | 5 |
| 3.2 | Kelan tekemät tutkintapyynnöt..... | 7 |
| 3.2.1 | Kelan tekemät tutkintapyynnöt etuusittain..... | 7 |
| 3.3 | Loppuun käsitellyt etuusväärinkäytökset..... | 8 |
| 4 | Etuuksien väärinkäytösten ennaltaehkäisy ja tunnistaminen Kelassa..... | 9 |



1 Kela lyhyesti

Kansaneläkelaitos (Kela) huolehtii kaikkien Suomessa asuvien ja monien ulkomailla asuvien suomalaisten sosiaaliturvasta eri elämäntilanteissa. Vuonna 2024 Kela maksoi henkilöille etuuksia yhteensä noin 16,4 miljardia euroa.

Kela turvaa väestön toimeentuloa ja terveyttä sekä tukee ihmisten itsenäistä selviytymistä. Kelan toimintaa valvoo eduskunta.

Taulukko 1.
Kelan henkilöille maksamat etuudet vuonna 2024, milj. euroa

| Kelan maksamat etuudet | 2024, milj. euroa |
|----------------------------|-------------------|
| Eläke-etuudet | 2 677,00 |
| Eläkkeensaajan asumistuki | 685,3 |
| Kuntoutus | 769,3 |
| Lapsiperheiden etuudet | 2 983,90 |
| Opintoetuudet | 712 |
| Perustoimeentulotuki | 824,9 |
| Sairausvakuusetuudet | 3 407,00 |
| Työttömyysetuudet | 1 912,20 |
| Vammaisetuudet | 663,4 |
| Yleinen asumistuki | 1 676,90 |
| Muut etuudet | 134,5 |
| Etuusmenot yhteensä | 16 446,40 |

2 Etuuksien väärinkäytökset ja niiden ilmitulo

Etuuden väärinkäytöksellä tarkoitetaan tahallista toimintaa, jolla asiakas pyrkii saamaan etuutta ilman perusteita tai enemmän kuin hänelle kuuluisi. Väärinkäytökseksi katsotaan esimerkiksi se, jos asiakas antaa Kelalle väärää tietoa tai väärentää asiakirjan. Yleisimmin väärennettyjä asiakirjoja ovat laskut, tiliotteet, vuokrasopimukset ja palkkatodistukset, mutta myös muita väärennettyjä asiakirjoja esiintyy. Asiakas saattaa esimerkiksi peittää osan tiliotteen tiedoista tai muuttaa laskun tietoja itseään hyödyttävään suuntaan. Asiakirja voi olla väärennetty kokonaisuudessaan tai osittain.

Myös tietojen salaamista pidetään väärinkäytöksenä. Etuuden hakijalla on velvollisuus ottaa selvää, mitkä asiat vaikuttavat hänen etuusoikeuteensa, ja ilmoittaa niistä Kelalle.

Etuuden väärinkäytöksestä on kysymys silloin, kun teko täyttää jonkin rikoksen tunnusmerkit. Väärinkäytöksen rikosnimike on useimmiten petos tai väärennys.

Epäily asiakkaan tekemästä väärinkäytöksestä voi syntyä, kun etuushakemusta käsitellään ja asiakkaan aiemmin ilmoittamat tiedot ovat ristiriidassa käsiteltävien tietojen kanssa. Epäily voi syntyä myös etuuden tarkistusvaiheessa, kun Kela selvittää, mitkä syyt ovat johtaneet liikamaksuun, ja havaitaan, että liikamaksu on aiheutunut asiakkaan omasta toiminnasta. Kela voi alkaa epäillä väärinkäytöstä myös ilmiantojen, tulorekisterin tietojen tai muiden viranomaisten välittämien tietojen tai ilmoitusten perusteella. Väärinkäytösepäilyyn syntyessä asiakasta kuullaan ja hänelle varataan tilaisuus kertoa mielipiteensä ja asiaa selventävät seikat.



3 Tilastot etuuksien väärinkäytöksistä 2020–2024

Tässä raportissa esitetään tilastotietoja vuosilta 2020–2024. Raportteihin on tilastoitu Kelan käsittelemät väärinkäytösepäilyt, joissa asiakasta on kuultu epäilyn vuoksi.

Vaikka tapausten oikeusprosessi kestää yleensä yli kalenterivuoden, samoja tapauksia ei sisällytetä eri vuosien tilastoraportteihin. Tapaus tilastoituu sille vuodelle, jona Kela on käsitellyt sen. Tilastoraportteja julkaistaan vuosittain Kelan kirjaamista etuuksien väärinkäytösepäilyistä ja loppuun käsitellyistä etuuksien väärinkäytöksistä.

Taulukko 2.

Kelan kirjaamien väärinkäytösepäilyjen määrät, kustannukset ja osuudet maksetuista etuuksista 2020–2024

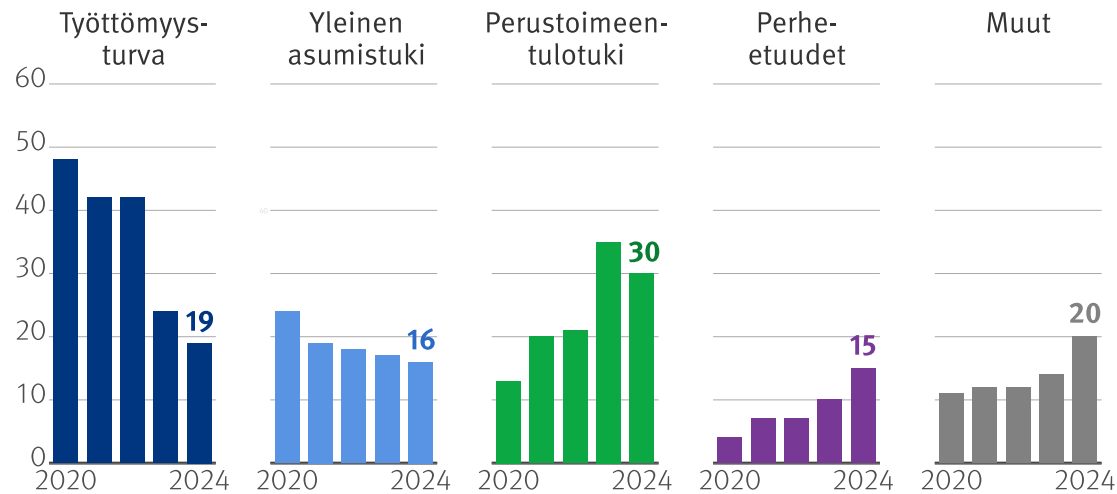
| Vuosi | Väärinkäytösepäilyt, kpl | Väärinkäytösepäilyjen euromäärän keskiarvo, € | Väärinkäytösepäilyjen euromäärä yhteensä, € | Maksetut etuudet yhteensä, € | Väärinkäytösepäilyjen osuus maksetuista etuuksista, promillea |
|-------|--------------------------|---|---|------------------------------|---|
| 2024 | 1 104 | 6 480 | 7 153 494 | 16 446 346 844 | 0,43 |
| 2023 | 1 277 | 5 565 | 7 106 242 | 15 823 322 906 | 0,45 |
| 2022 | 1 462 | 5 838 | 8 535 781 | 15 655 394 321 | 0,55 |
| 2021 | 1 894 | 5 603 | 10 612 989 | 15 545 342 902 | 0,68 |
| 2020 | 2 467 | 4 939 | 12 183 696 | 15 334 580 599 | 0,79 |

3.1 Kelan kirjaamat väärinkäytösepäilyt: lukumäärät ja euromäärät

Kelan kirjaamat etuuksien väärinkäytösepäilyt ovat tapauksia, joissa asiakasta on kuultu väärinkäytösepäilyn vuoksi ja joissa Kela on tehnyt ratkaisun asian suhteen.

Vuonna 2024 eniten väärinkäytösepäilyjä oli perustoimeentulotuessa. Seuraavaksi eniten väärinkäytösepäilyjä oli työttömyysturvassa ja yleisessä asumistuessa. Tulorekisterin käyttö on vähentänyt työttömyysturvan ja asumistuen väärinkäytösepäilyjä, mutta perustoimeentulotuessa väärinkäytösepäilyjä tulee ilmi monista muistakin syistä kuin asiakkaan tulojen perusteella. Perhe-etuudet- ja Muut-luokka sisältävät tekoja, jotka koskevat useampia etuuksia. Luokassa Muut opintotuen ja sairaanhoitokorvausten, lähinnä taksimatkojen, väärinkäytösten osuudet olivat vuonna 2024 aiempia vuosia suuremmat.

Kaavio 1.
Eri etuuksien osuudet Kelan kirjaamista väärinkäytösepäilyistä, %



Havainnointia mahdollisista väärinkäytöksistä tehtiin etuustyössä enemmän kuin ”Kelan kirjaamat väärinkäytösepäilyt” -tilasto osoittaa. Osa näistä etuustyössä tehdyistä havainnoista osoittautui aiheettomiksi jo alkuvaiheen selvittelyssä, ja siksi asiakasta ei ole näissä tilanteissa kuultu väärinkäytösepäilyn vuoksi.

Taulukko 3.
Etuustyössä tehdyt havainnot väärinkäytösepäilyistä 2020–2024

| Vuosi | Etuustyössä tehdyt havainnot väärinkäytösepäilyistä, kpl |
|-------|--|
| 2024 | 2 413 |
| 2023 | 2 174 |
| 2022 | 1 930 |
| 2021 | 2 708 |
| 2020 | 4 747 |

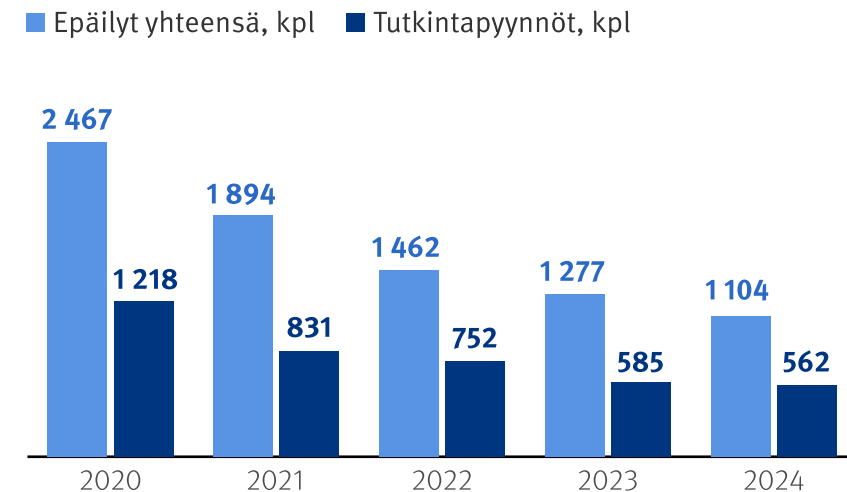
3.2 Kelan tekemät tutkintapyynnöt

Kun väärinkäytösepäily tulee ilmi, Kelassa arvioidaan, onko asiakkaan väärinkäytösepäilyyn johtanut menettely ollut tahallista ja mihin toimenpiteisiin asiassa ryhdytään. Jos on perusteltua epäillä, että kyse on rikoksesta, Kela laatii asiasta saatujen tietojen perusteella tutkintapyynnön poliisille. Kela ilmoittaa kaikki väärennystapaukset poliisille. Tämä koskee myös tapauksia, joissa väärennys havaitaan ennen etuuden maksamista, sillä väärennys on tekona tarkoitushakuinen ilman vahinkoakin.

Tutkintapyyntöä ei tehdä, jos etuuteen liittyvästä väärinkäytöksestä ei saada riittävä näyttöä tai jos rikos on vanhentunut. Kela käyttää aina tapauskohtaista harkintaa päätäessään, tehdäänkö väärinkäytösepäilystä tutkintapyyntö vai ei.

Vuosittain Kela tekee tutkintapyynnön poliisille noin 50 prosentista kaikista etuuksien väärinkäytösepäilyistä (vuonna 2024 n. 51 %).

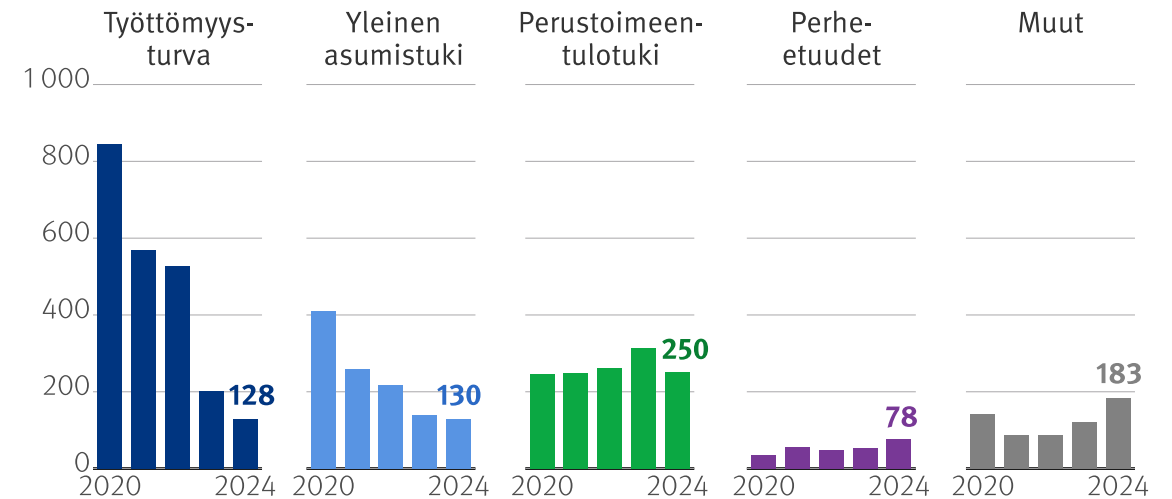
Kaavio 2.
Väärinkäytösepäilyt ja tutkintapyynnöt 2020–2024, kappalemäärä



3.2.1 Kelan tekemät tutkintapyynnöt etuuksittain

Alla olevassa kaaviossa on esitetty Kelan tekemien tutkintapyyntöjen lukumäärät etuuksittain vuosilta 2020–2024.

Kaavio 3.
Tutkintapyynnöt etuuksittain 2020–2024, lukumäärä



Etuskohtaisia tutkintapyyntöjä (kaavio 3) on yhteensä enemmän kuin vuosittaisia tutkintapyyntöjä kaaviossa 2. Tämä johtuu siitä, että tiettyyn tutkintapyyntöön voi kuulua saman asiakkaan useisiin eri etuuksiin liittyviä väärinkäytösepäilyjä.

Etuuksien luonne vaikuttaa etuusväärinkäytösepäilyjen kokonaismäärään ja tapauskohtaiseen tahallisuusharkintaan. Lukumääräisesti eniten tutkintapyyntöjä tehtiin niissä etuuksissa, joissa myös kirjattujen väärinkäytösepäilyjen lukumäärä oli suurin. Tällaisia etuuksia olivat perustoimeentulotuki, työttömyysturva ja yleinen asumistuki. Työttömyys-

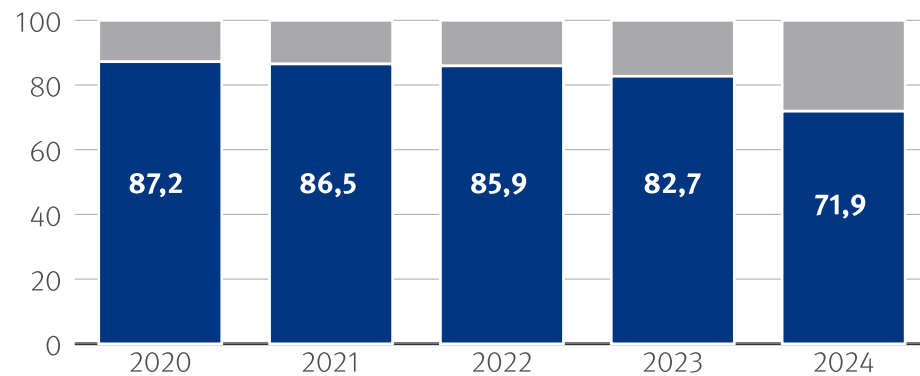
turvan ja perustoimeentulotuen hakemiseen liittyy muita etuuksia enemmän asiakkaan omia aktiivisia toimenpiteitä, kuten säännöllisesti toistuvia hakemuksia. Usein työttömyysturvaa ja perustoimeentulotukea saavat asiakkaat saavat myös yleistä asumistukea. Tämä selittää osaltaan myös yleisen asumistuen korkeamman tason. Myös opintotuesta ja sairaanhoitokorvauksissa (luokka Muut) tehtiin vuonna 2024 aiempia vuosia enemmän tutkintapyyntöjä.

3.3 Loppuun käsitellyt etuusväärinkäytökset

Tutkintapyynnöistä lasketaan, kuinka moni pyyntö on johtanut rikosoikeudelliseen seuraamukseen. Kun Kela on tehnyt poliisille tutkintapyynnön, syyttäjä ja tuomioistuin päättävät, onko kysymyksessä rikos ja mistä rikoksesta on kysymys.

Oheisessa kaaviossa esitetään seuraamukseen johtaneiden tutkintapyyntöjen osuudet kaikista Kelan tekemistä tutkintapyynnöistä vuosina 2020–2024.

Kaavio 4.
Seuraamukseen johtaneiden tutkintapyyntöjen osuudet 2020–2024, %



Seuraamukseen johtaneiden tutkintapyyntöjen osuudessa on tarkastelujakson aikana tapahtunut laskua. Kela seuraa oikeuskäytäntöä. Yleisin syy seuraamukseen johtamattomuuteen on ollut tapauksen vanhentuminen rikosprosessin aikana.



4 Etuuksien väärinkäytösten ennaltaehkäisy ja tunnistaminen Kelassa

Kela panostaa toiminnassaan etuusväärinkäytösten ennakointiin, ehkäisyyn ja tunnistamiseen. Tunnistamista helpotetaan muun muassa varmistamalla päivittäisen etuustyön sujuvuus. Toimihenkilöitä tuetaan väärinkäytösepäilyjen tunnistamisessa ja selvittämisessä ohjeilla sekä koulutuksilla. Käytäntöjä kehitetään jatkuvasti, ja väärinkäytösasioiden parissa työskentelee useita siihen erikseen nimettyjä asiantuntijoita.

Kela saa yksityisiltä henkilöiltä ja viranomaisilta ilmoituksia asiakkaita, jotka mahdollisesti saavat Kelan etuutta perusteetta. Nämä kaikki ilmoitukset otetaan Kelassa vastaan ja tutkitaan. Jos ilmoituksella voi olla vaikutusta Kelan maksamiin etuuksiin, asiakasta kuullaan asian selvittämiseksi. Jos osoittautuu, että etuutta on maksettu väärin perustein, etuudet tarkistetaan oikeiden tietojen mukaisiksi. Ilmiannon tekijälle ei kerrota tietoja ilmiannon kohteena olevasta henkilöstä eli esimerkiksi sitä, maksetaanko hänelle etuuksia, tai sitä, onko ilmianto johtanut toimenpiteisiin.

Väärinkäytösten tunnistamisen lisäksi tavoitteena on ehkäistä etuusväärinkäytöksiä jo ennen niiden syntymistä. Keskeistä väärinkäytösten ehkäisyssä on estää etuuksien perusteeton maksaminen ja näin myös liikamaksujen muodostuminen. Jos etuutta ei makseta perusteetta eikä liikamaksua muodostu, ei lähtökohtaisesti ole väärinkäytösepäilyäkään. Tästä poikkeuksena ovat väärennykset, jotka katsotaan väärinkäytösepäilyiksi, vaikka etuuden liikamaksua ei olisikaan muodostunut.

Yksi keino liikamaksujen ja väärinkäytösepäilyjen ehkäisyyn ja vähentämiseen on tulorekisterin tehokas hyödyntäminen. Kun tulorekisteristä saadaan asiakkaiden tulotiedot reaaliaikaisesti, etuuksia myönnettäessä käytettävissä on ajantasaiset tulotiedot. Tulorekisteritietojen ansiosta Kela saa reaaliajassa tiedot myös tulojen muutoksista, ja näin etuudet on mahdollista tarkistaa reaaliaikaisesti ja liikamaksujen muodostumista voidaan estää. Tulorekisterin ansiosta



asiakkaan ei tarvitse toimittaa Kelalle tositteita tuloistaan, mutta asiakkaan ilmoitusvelvollisuutta oikeiden tietojen antamisesta ja olosuhteiden muutoksesta tulorekisteri ei poista. Etuuslaeissa mainitut asiakkaan ilmoitusvelvollisuudet sitovat asiakasta edelleen.

Etuusväärinkäytösten ennaltaehkäisemiseksi Kela tekee myös jatkuvaa kehitystyötä ja hyödyntää työssään muun muassa tietojärjestelmiä ja uusia tekoälyyn sekä koneoppimiseen liittyviä menetelmiä. Kela hyödyntää koneellisen havainnoinnin tekniikoita, joilla parannetaan asiakkaiden tulojen ja omaisuuden havaitsemista asiakkaiden toimitamista tiliotteista. Lisäksi Kela edistää väärennettyjen asiakirjojen sekä laajemminkin väärinkäytösten koneellista tunnistamista.

Harmaan talouden ja väärinkäytösten ehkäisemiseksi Kela tekee laajaa yhteistyötä ja vaihtaa tietoja eri viranomaisten kanssa. Kela on mukana muun muassa Verohallinnon ”Harmaa talous ja talousrikollisuus” -tilannekuvan toimituskunnassa. Kansallisesti Kela teki vuonna 2024 yhteistyötä esimerkiksi poliisihallituksen ja verottajan kanssa. Pohjoismainen yhteistyö tiivistyi vuoden 2024 aikana etuusväärinkäytösten saralla. Yhtenä yhteistyön aiheena oli Ruotsissa laajaksi ongelmaksi muodostunut sosiaaliturvajärjestelmän väärinkäyttö. Kela osallistui vuonna 2024 useisiin tapaamisiin, joissa jaettiin tietoa Pohjoismaissa havaituista

ilmiöistä ja keinoista puuttua sosiaaliturvan väärinkäyttöön. Yhteistyö tulee jatkumaan. EU-tasolla väärinkäytösasioissa tehdään yhteistyötä monissa eri kokoonpanoissa, kuten sosiaaliturvan yhteensovittamisasetuksen mukaisissa toimielimissä (esim. hallintotoimikunta) ja ESIPissä (European Social Insurance Platform), jonka jäsen Kela on. Vuonna 2024 yhteistyötä tehtiin myös muun muassa Eurooppalaisen työviranomaisen (ELA) kanssa. Kela seuraa aktiivisesti myös väärinkäytösasioita sivuavan EU-tason lainsäädännön kehitystä.

