

A young boy with a sad expression is leaning his head against the denim shirt of an adult in a locker room. The boy is wearing a blue t-shirt and a watch. The background shows green lockers and a control panel with buttons and a display.

Etuuksien väärinkäytösten vuosiraportti 2023

Sisällysluettelo

1	Kela lyhyesti	3
2	Etuuksien väärinkäytökset ja niiden ilmitulo	4
3	Tilastot etuuksien väärinkäytöksistä 2019–2023	5
3.1	Kelan kirjaamat väärinkäyttösepäilyt: lukumäärät ja euromäärät	5
3.2	Kelan tekemät tutkintapyynnöt	7
3.2.1	Kelan tekemät tutkintapyynnöt etuuksittain	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 2023 Kela maksoi henkilöille etuuksia yhteensä noin 15,8 miljardia euroa.

Kelan toimintaa valvoo eduskunta. Kela turvaa väestön toimeentuloa ja terveyttä sekä tukee ihmisten itsenäistä selviytymistä. Kelan arvot ovat: ihmistä arvostava, osaava, yhteistyökykyinen ja uudistuva.

Taulukko 1.
Kelan henkilöille maksamat etuudet vuonna 2023, milj. euroa

Kelan maksamat etuudet	2023, milj. euroa
Eläke-etuudet	2 579,0
Eläkkeensaajan asumistuki	679,2
Kuntoutus	780,9
Lapsiperheiden etuudet	2 816,0
Opintoetuudet	668,8
Perustoimeentulotuki	718,5
Sairausvakuutusetuudet	3 221,3
Työttömyysetuudet	1 932,1
Vammaisetuudet	622,0
Yleinen asumistuki	1 684,2
Muut etuudet	72,8
Etuusmenot yhteensä	15 774,8

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. Asiakasta kuullaan väärinkäytösepäilyn johdosta ja hänelle varataan tilaisuus kertoa mielipiteensä ja asiaa selventävät seikat.



3 Tilastot etuuksien väärinkäytöksistä 2019–2023

Tässä raportissa esitetään tilastotietoja vuosilta 2019–2023. Raportteihin on tilastoitu Kelan käsittelemät väärinkäytösepäilyt, joissa asiakasta on kuultu epäilyyn liittyen.

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

Taulukko 2.

Kelan kirjaamien väärinkäytösepäilyjen määrät, kustannukset ja osuudet maksetuista etuuksista 2019–2023

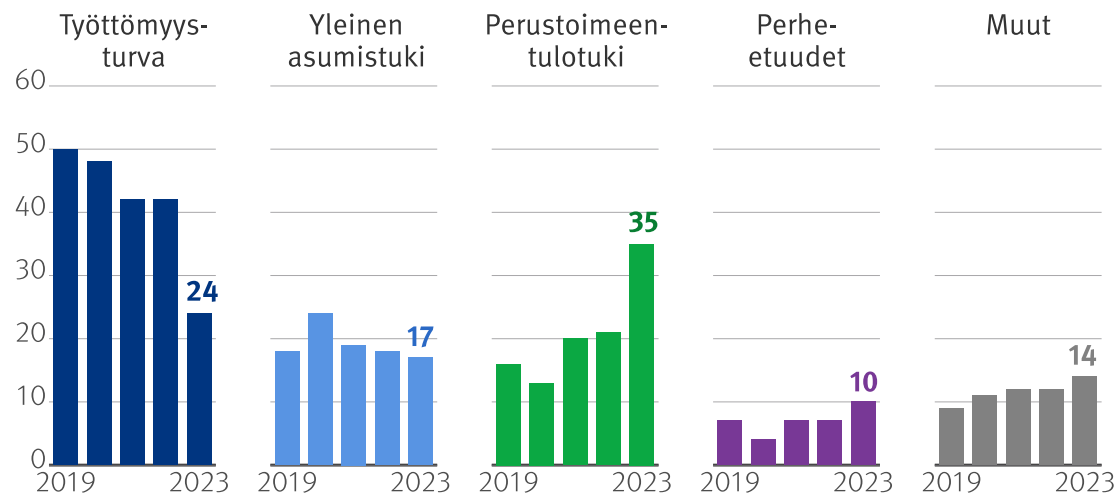
Vuosi	Väärinkäytösepäilyt, kpl	Väärinkäytösepäilyjen euromäärän keskiarvo, €	Väärinkäytösepäilyjen euromäärä yhteensä, €	Maksetut etuudet yhteensä, €	Väärinkäytösepäilyjen osuus maksetuista etuuksista, promillea
2023	1277	5565	7 106 242	15 823 322 906	0,45
2022	1462	5838	8 535 781	15 655 394 321	0,55
2021	1894	5603	10 612 989	15 545 342 902	0,68
2020	2467	4939	12 183 696	15 334 580 599	0,79
2019	2402	4989	11 983 181	14 320 131 653	0,84

3.1 Kelan kirjaamat väärinkäytösepäilyt: lukumäärät ja euromäärät

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

Eniten väärinkäytösepäilyjä vuonna 2023 on perustoimeentulotuessa. Seuraavaksi eniten väärinkäytösepäilyjä on työttömyysturvassa ja yleisessä asumistuessa. Aiempina vuosina työttömyysturvan osuus väärinkäytösepäilyistä on ollut suurin, mutta vuonna 2023 perustoimeentulotuen osuus on ohittanut työttömyysturvan. Tulorekisterin käyttö on vähentänyt työttömyysturvan ja asumistuen väärinkäytösepäilyjä, mutta perustoimeentulotuessa väärinkäytösepäilyjä tulee ilmi useista muistakin syistä kuin asiakkaan tuloista johtuen.

Kaavio 1.
Eri etuuksien osuudet Kelan kirjaamista väärinkäytösepäilyistä, %



Havainnointia mahdollisista väärinkäytöksistä on etuustyössä tehty enemmän kuin mitä ”Kelan kirjaamat väärinkäytösepäilyt” –tilasto osoittaa. Osa näistä etuustyössä tehdyistä havainnoista on osoittautunut aiheettomiksi jo alkuvaiheen selvittelyssä ja siksi asiakasta ei ole näissä tilanteissa kuultu väärinkäytösepäilyn johdosta. Vuonna 2019 käyttöön otettu tulorekisterijärjestelmä on vähentänyt havainnointia mahdollisista väärinkäytöksistä, koska tieto asiakkaiden tuloista saadaan Kelassa käyttöön reaaliaikaisesti.

Taulukko 3.
Etuustyössä tehdyt havainnot väärinkäytösepäilyistä 2019–2023

Vuosi	Etuustyössä tehdyt havainnot väärinkäytösepäilyistä, kpl
2023	2174
2022	1930
2021	2708
2020	4747
2019	6498

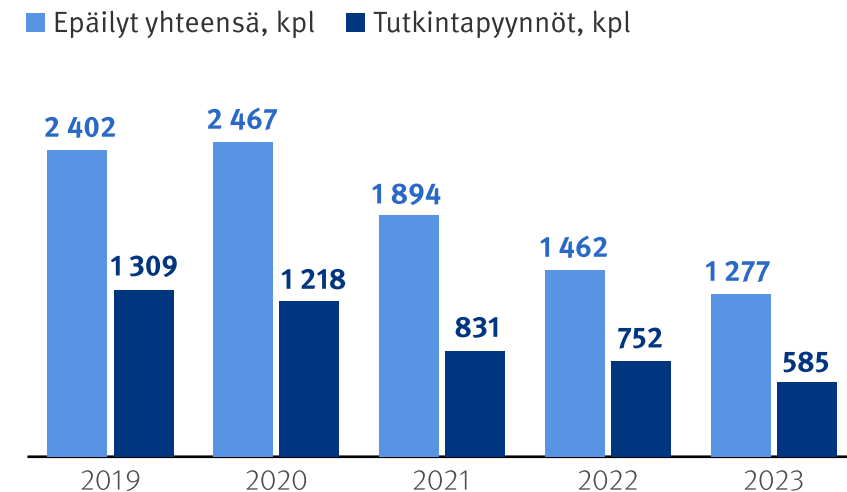
3.2 Kelan tekemät tutkintapyynnöt

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 2023 n. 46 %).

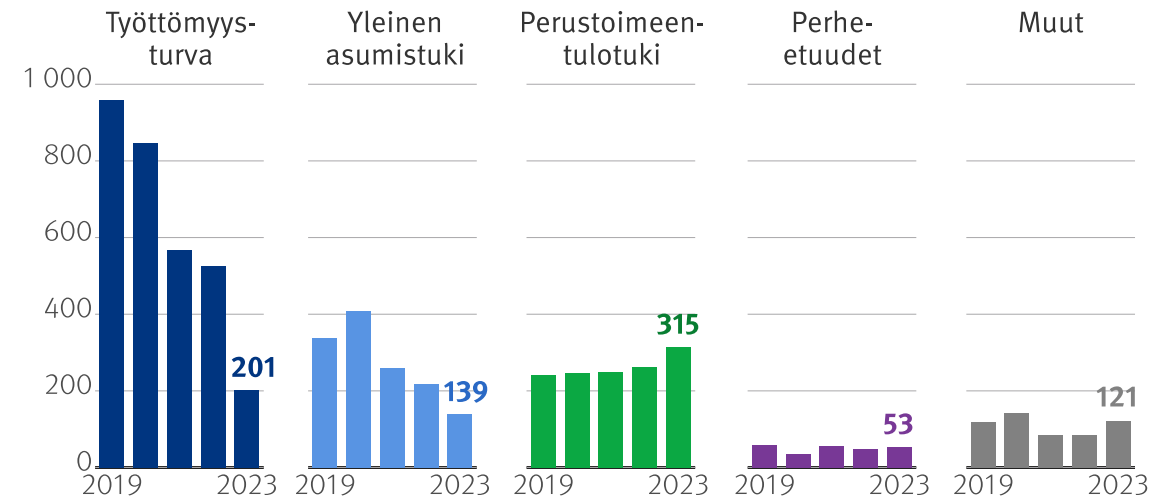
Kaavio 2.
Väärinkäytösepäilyt ja tutkintapyynnöt 2019–2023, kappalemäärä



3.2.1 Kelan tekemät tutkintapyynnöt etuuksittain

Alla olevassa kaaviossa on esitetty Kelan tekemien tutkintapyyntöjen lukumäärät etuuksittain vuosilta 2019–2023.

Kaavio 3.
Tutkintapyynnöt etuuksittain 2019–2023, lukumäärä



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

Lukumääräisesti eniten tutkintapyyntöjä on tehty niissä etuuksissa, joissa myös kirjattujen väärinkäytösepäilyjen lukumäärä on suurin. Tällaisia etuuksia ovat perustoimeentulotuki, työttömyysturva ja yleinen asumistuki.

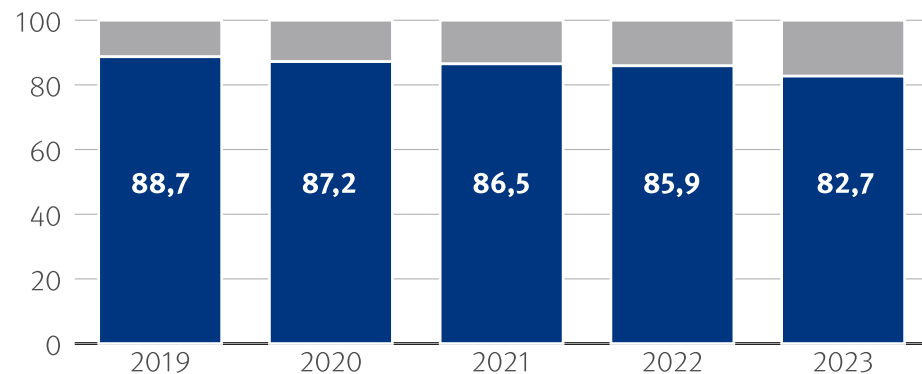
Työttömyysturvan ja perustoimeentulotuen hakemiseen liittyy muita etuuksia enemmän asiakkaan omia aktiivisia toimenpiteitä, kuten säännöllisesti toistuvia hakemuksia. Usein työttömyysturvaa ja perustoimeentulotukea saavat asiakkaat saavat myös yleistä asumistukea. Tämä selittää osaltaan myös yleisen asumistuen korkeamman tason. Lisäksi etuuksien luonne vaikuttaa etuusväärinkäyttösepäilyjen kokonaismäärään ja tapauskohtaiseen tahallisuusharkintaan.

3.3 Loppuun käsitellyt etuusväärinkäytökset

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

Oheisessa kaaviossa esitetään seuraamukseen johtaneiden tutkintapyyntöjen osuudet kaikista Kelan tekemistä tutkintapyyntöistä vuosina 2019–2023.

Kaavio 4.
Seuraamukseen johtaneiden tutkintapyyntöjen osuudet 2019–2023, %



Seuraamukseen johtaneiden tutkintapyyntöjen osuudessa on tarkastelujakson aikana tapahtunut pientä laskua. Kela seuraa oikeuskäytäntöä. Mitään yleistä muutosta oikeusviranomaisten ratkaisuihin ei kuitenkaan ole ollut havaittavissa.



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 yksityishenkilöiltä ja viranomaisilta ilmoituksia asiakkaista, jotka mahdollisesti saavat Kelan etuutta perusteetta. 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 liikamaksu 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 ajan tasaiset tulotiedot. Lisäksi tulorekisteritietojen ansiosta Kela saa tiedot tulojen muutoksista reaaliajassa 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.

Kela tekee etuusväärinkäytösten ennaltaehkäisemiseksi myös jatkuvaa kehitystyötä ja hyödyntää työssään muun muassa tietojärjestelmiä ja uusia tekoälyyn sekä koneoppimiseen liittyviä menetelmiä. Vuonna 2023 Kelassa otettiin käyttöön koneellisen havainnoinnin tekniikoita, joilla parannetaan asiakkaiden tulojen ja omaisuuden havaitsemista asiakkaiden toimittamista tiliotteista. Lisäksi Kelassa edistetään väärennettyjen asiakirjojen koneellista tunnistamista.

Kela tekee laajaa yhteistyötä ja vaihtaa tietoja eri viranomaisten kanssa harmaan talouden ja väärinkäytösten ehkäisemiseksi. Kela on mukana muun muassa Verohallinnon ”Harmaa talous ja talousrikollisuus”-tilannekuvan toimituskunnassa. Lisäksi Kela seuraa väärinkäytösten kansainvälistä kehitystä ja tekee kansainvälistä yhteistyötä mm. pohjoismaisen yhteistyöverkoston sekä ESIP-foorumien kautta (European Social Insurance Platform). Kela seuraa aktiivisesti myös EU-tason lainsäädännön kehitystä esimerkiksi tekoälyasetuksen osalta.