



Etuuksien väärinkäytösten vuosiraportti 2021

Sisällys

1 Kela lyhyesti	3
2 Etuuksien väärinkäytökset ja niiden ilmitulo	4
3 Tilastot etuuksien väärinkäytöksistä 2018–2021	5
3.1 Kelan kirjaamat väärinkäytösepäilyt: 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 Väärennykset	8
5 Etuuksien väärinkäytösten ennaltaehkäisy ja tunnistaminen Kelassa	8

1 Kela lyhyesti

Kansaneläkelaitos (Kela) huolehtii kaikkien Suomessa asuvien ja monien ulkomailla asuvien suomalaisten sosiaaliturvasta eri elämäntilanteissa. Vuonna 2021 Kela maksoi etuuksia yhteensä noin 15,5 miljardia euroa.

Kelan toimintaa valvoo eduskunta. Kela turvaa väestön toimeentuloa ja terveyttä sekä tukee ihmisten itsenäistä selviytymistä. Kelan arvot ovat ihmisen arvostaminen, osaaminen, yhteistyökykyisyys ja uudistuminen.

Taulukko 1.

Kelan maksamat etuudet vuonna 2021, milj. euroa

Kelan maksamat etuudet	2021, milj. euroa
Eläke-etuudet	2 486,6
Eläkkeensaajan asumistuki	646,9
Kuntoutus	666,4
Lapsiperheiden etuudet	2 830,5
Opintoetuudet	581,2
Perustoimeentulotuki	686,5
Sairausvakuusetuudet	3 229,1
Työttömyysetuudet	2 154,7
Vammaisetuudet	557,6
Yleinen asumistuki	1 590,8
Muut etuudet	115,0
Etusmenot yhteensä	15 545,3

2 Etuuksien väärinkäytökset ja niiden ilmitulo

Etuuden väärinkäytöksellä tarkoitetaan tahallista menettelyä, jolla asiakas pyrkii saamaan etuutta ilman perusteita tai määrältään liian suurena. Väärinkäytökseksi katsotaan esimerkiksi se, jos asiakas antaa Kelalle väärää tietoa tai väärentää asiakirjan. 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 syntyy, kun etuushakemusta käsitellään ja aiemmin ilmoitetut tiedot ovat ristiriidassa käsiteltävien tietojen kanssa. Epäily voi syntyä myös etuuden takaisinperintävaiheessa, 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.

Jos epäily todetaan aiheelliseksi, asiakasta kuullaan väärinkäytösepäilyn johdosta. Hänelle varataan tilaisuus kertoa mielipiteensä ja asiaa selventävät seikat.

3 Tilastot etuuksien väärinkäytöksistä 2018–2021

Tässä raportissa esitetään tilastotietoja vuosilta 2018, 2019, 2020 ja 2021. 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 tapauksen käsitellyt. Tilastoraportteja julkaistaan vuosittain Kelan kirjaamista etuuksien väärinkäytösepäilyistä ja loppuun käsitellyistä etuuksien väärinkäytöksistä.

3.1 Kelan kirjaamat väärinkäytösepäilyt: lukumäärät ja euromäärät

Kelan kirjaamat etuuksien väärinkäytösepäilyt ovat tapauksia, joissa asiakasta on kuultu väärinkäytösepäilyyn liittyen ja joissa Kelan on tehnyt ratkaisun asian suhteen. Väärinkäytösepäilyjen määrä on aiempiin vuosiin verrattuna hieman laskenut vuonna 2021.

Taulukko 2.

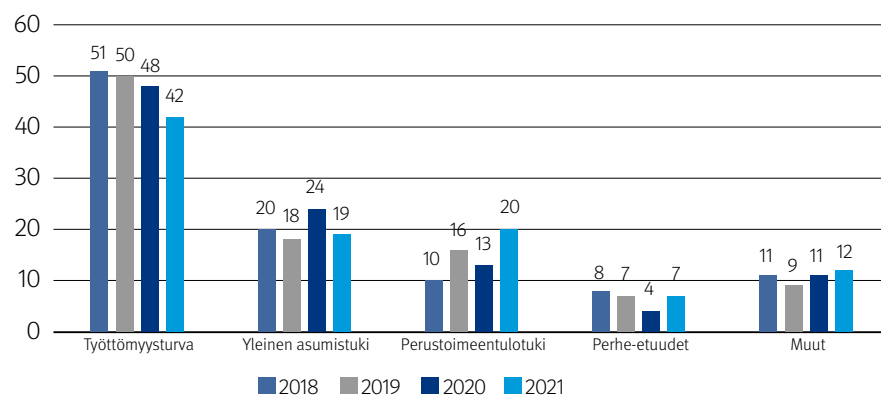
Kelan kirjaamien väärinkäytösepäilyjen määrät, kustannukset ja osuudet maksetuista etuuksista 2018-2021

Aika	Väärinkäytösepäilyt, kpl	Väärinkäytösepäilyjen euromäärän keskiarvo, €	Väärinkäytösepäilyjen euromäärä yhteensä, €	Maksetut etuudet yhteensä, €	Väärinkäytösepäilyjen osuus maksetuista etuuksista, promillea
2021	1894	5603	10 612 989	15 545 342 902	0,68
2020	2 467	4 939	12 183 696	15 334 875 471	0,79
2019	2 402	4 989	11 983 181	14 320 131 653	0,84
2018	2 344	4 105	9 621 341	14 305 775 191	0,67

Eniten väärinkäytösepäilyjä on työttömyysturvassa. Seuraavaksi eniten väärinkäytösepäilyjä on yleisessä asumistuessa ja perustoimeentulotuessa. Vuosina 2018-2020 yleisen asumistuen väärinkäytösepäilyjä oli perustoimeentulotueta enemmän, mutta vuonna 2021 perustoimeentulotuen osuus väärinkäytösepäilyistä ohitti yleisen asumistuen.

Kaavio 1.

Eri etuuksien osuudet Kelan kirjaamista väärinkäytösepäilyistä, %



Havaintoja 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.

Taulukko 3.

Etuustyössä tehdyt havainnot väärinkäytösepäilyistä 2018-2021

Vuosi	Etuustyössä tehdyt havainnot väärinkäytösepäilyistä, kpl
2021	2708
2020	4747
2019	6498
2018	5060

Vuonna 2019 käyttöön otettu tulorekisterijärjestelmä on vähentänyt havaintoja mahdollisista väärinkäytöksistä. Tulorekisterin käyttöönotto vuonna 2019 väärinkäytösepäilyhavaintoja tehtiin runsaasti, koska tuolloin paljastui vielä väärinkäytösepäilyjä aiemmilta vuosilta.

Tulorekisterin käyttöönoton jälkeen havainnot väärinkäytösepäilyistä ovat kuitenkin vähentyneet, koska tieto asiakkaiden tuloista saadaan käyttöön reaaliaikaisesti. Muutos on huomattava vuosien 2019 ja 2020 välillä ja väärinkäytösepäilyhavaintojen määrän lasku on jatkunut edelleen vuonna 2021.

3.2 Kelan tekemät tutkintapyynnöt

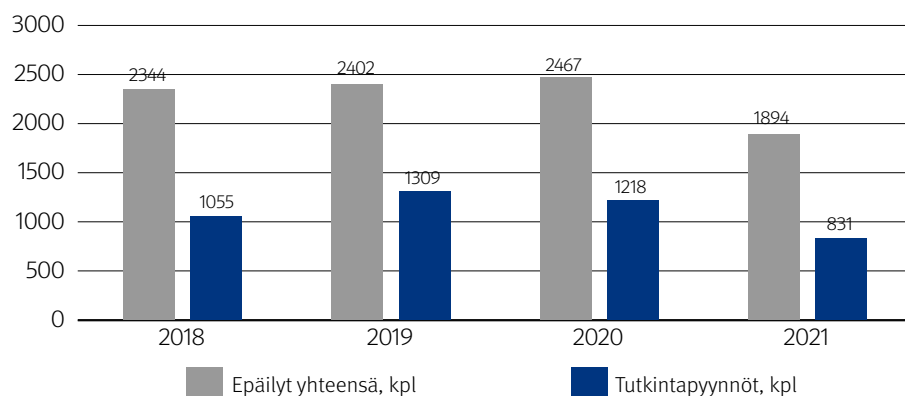
Kun väärinkäytösepäily tulee ilmi, Kelassa arvioidaan, onko asiakkaan väärinkäytösepäilyyn johtanut menettely ollut tahallista ja mihin toimenpiteisiin asiassa ryhdytään. Jos on perusteltua epäillä, että kyse on rikoksesta, Kela laatii asiasta saatujen tietojen perusteella tutkintapyynnön poliisille.

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

Vuosittain Kela tekee tutkintapyynnön poliisille noin 50 prosentista kaikista etuuskien väärinkäytösepäilyistä (vuosina 2018–2021 n. 44–54 %).

Kaavio 2.

Väärinkäytösepäilyt ja tutkintapyynnöt 2018–2021, kappalemäärä

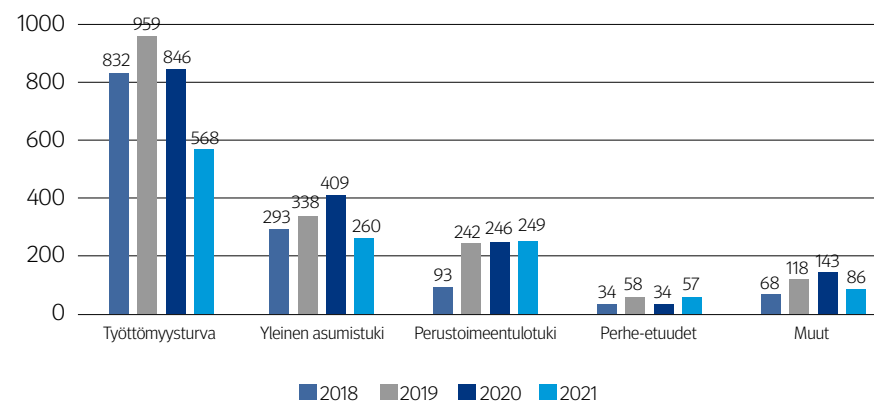


3.2.1 Kelan tekemät tutkintapyynnöt etuuksittain

Alla olevassa kaaviossa on esitetty Kelan tekemien tutkintapyyntöjen lukumäärät etuuksittain vuosilta 2018–2021.

Kaavio 3.

Tutkintapyynnöt etuuksittain 2018–2021, 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 tutkintapyyntöjä.

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

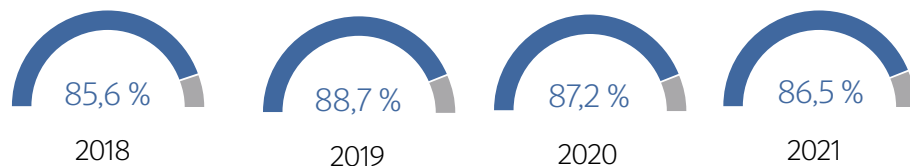
Työttömyysturvan ja perustoimeentulotuen hakemiseen liittyy muita etuuksia enemmän asiakkaan omia aktiivisia toimenpiteitä, kuten säännöllisesti toistuvia hakemuksia. Usein työttömyysturvaa ja perustoimeentulotukea saavat asiakkaat saavat myös yleistä asumistukea. Tämä selittää osaltaan myös yleisen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

3.3 Loppuun käsitellyt etuusvääriinkäytökset

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 2018–2021.

Kaavio 4.
Seuraamukseen johtaneiden tutkintapyyntöjen osuudet 2018, 2019, 2020 ja 2021



Seuraamukseen johtaneiden tutkintapyyntöjen osuus tutkintapyyntöistä on pysynyt melko samalla tasolla tarkastelujakson aikana.

4 Väärennykset

Etuuksien väärinkäytöksissä väärennysten määrä on lisääntynyt viime vuosina. Väärennyksiä ei ole tilastoitu erikseen, mutta niiden lisääntyminen on havaittu väärinkäytösepäilyjen käsittelyn yhteydessä.

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.

Kela ilmoittaa kaikki väärennystapaukset poliisille. Tämä koskee myös tapauksia, joissa väärennys havaitaan ennen etuuden maksamista, sillä väärennys on tekona tarkoitushakuinen ilman vahinkoakin. Kelan väärennyksistä tekemät tutkintapyyntöt johtavat pääosin tuomioon.

5 Etuuksien väärinkäytösten ennaltaehkäisy ja tunnistaminen Kelassa

Kela panostaa toiminnassaan etuusvääriinkäytösten 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 tekee etuusväärikkäytösten ennaltaehkäisemiseksi myös jatkuvaa kehitystyötä ja hyödyntää työssään muun muassa tietojärjestelmiä ja uusia tekoälyyn sekä koneoppimiseen liittyviä menetelmiä. Tavoitteena on ehkäistä etuusväärikkäytöksiä jo ennen niiden syntymistä. Tähän liittyen Kela seuraa aktiivisesti myös väärikkäytöksiin liittyviä uusia ilmiöitä.

Yksi yleistyneistä väärikkäytösten tekemisen tavoista, joihin halutaan puuttua ennakoivasti, on asiakirjojen väärentäminen. Tällä hetkellä Kelassa työstetään kokeilua asiakirjaväärennösten tunnistamisesta koneellisen havainnoinnin avulla. Kokeilussa pyritään paitsi testaamaan tekniikoita, myös kartoittamaan ilmiötä, kuten väärennösten tekemisen tekniikoita ja yleisimpiä kohteita. Kokeilun tulosten pohjalta jatketaan koneellisen havainnoinnin kehittämistä ja laajentamista. Väärennösten tunnistamisen lisäksi pyritään myös kehittämään tulojen ja omaisuuden koneellista havainnointia asiakkaan toimittamista liitteistä.

Kela tekee laajaa yhteistyötä ja vaihtaa tietoja eri viranomaisten kanssa harmaan talouden ja väärikkäytösten ehkäisemiseksi. Kela on mukana mm. Aluehallintoviraston hankkeessa ”Moniviranomaisyhteistyön mallintaminen ja kehittäminen pimeän työn torjunnassa” sekä Verohallinnon ”Harmaa talous ja talousrikollisuus”-tilannekuvan toimituskunnassa. Lisäksi Kela seuraa väärikkäytösten kansainvälistä kehitystä ja tekee kansainvälistä yhteistyötä mm. ESIP-foorumien kautta (European Social Insurance Platform). Kela seuraa aktiivisesti myös EU-tason lainsäädännön kehitystä esimerkiksi tekoälyasetuksen osalta, jolla saattaa olla vaikutuksia myös väärikkäytöksiä ehkäisevään työhön.

