



**Etuuksien  
väärinkäytösten  
vuosiraportti 2022**

**Kela<sup>®</sup>**

# Sisällysluettelo

<b>1</b>	<b>Kela lyhyesti</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Etuuksien väärinkäytökset ja niiden ilmitulo</b> .....	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Tilastot etuuksien väärinkäytöksistä 2018–2022</b> .....	<b>5</b>
	<b>3.1 Kelan kirjaamat väärinkäytösepäilyt: lukumäärät ja euromäärät</b> .....	<b>5</b>
	<b>3.2 Kelan tekemät tutkintapyynnot</b> .....	<b>7</b>
	<b>3.2.1 Kelan tekemät tutkintapyynnot etuuksittain</b> .....	<b>7</b>
	<b>3.3 Loppuun käsitellyt etuusväärinkäytökset</b> .....	<b>8</b>
<b>4</b>	<b>Kansainvälisiä näkökulmia sosiaaliturvan väärinkäytön ehkäisyyn ja tunnistamiseen</b> .....	<b>9</b>
<b>5</b>	<b>Etuuksien väärinkäytösten ennaltaehkäisy ja tunnistaminen Kelassa</b> .....	<b>10</b>

# 1 Kela lyhyesti

Kansaneläkelaitos (Kela) huolehtii kaikkien Suomessa asuvien ja monien ulkomailla asuvien suomalaisten sosiaaliturvasta eri elämäntilanteissa. Vuonna 2022 Kela maksoi etuuksia yhteensä noin 15,7 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 maksamat etuudet vuonna 2022, milj. euroa

<b>Kelan maksamat etuudet</b>	<b>2022, milj. euroa</b>
Eläke-etuudet	2 490,2
Eläkkeensaajan asumistuki	650,2
Kuntoutus	707,1
Lapsiperheiden etuudet	2 925,2
Opintoetuudet	615,0
Perustoimeentulotuki	678,4
Sairausvakuutusetuudet	3 490,9
Työttömyysetuudet	1 843,8
Vammaisetuudet	573,9
Yleinen asumistuki	1 565,0
Muut etuudet	116,0
<b>Etuusmenot yhteensä</b>	<b>15 655,7</b>

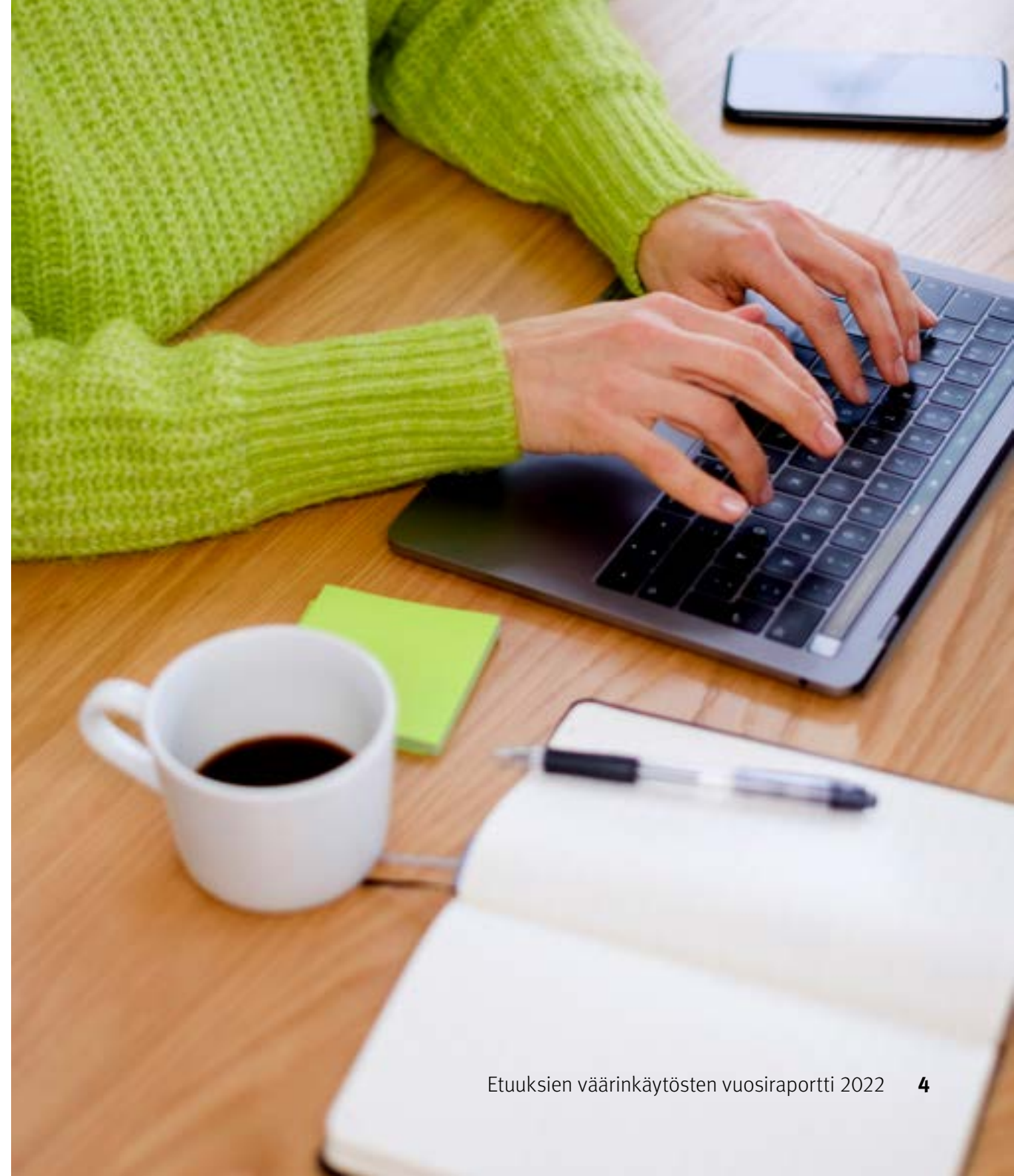
## 2 Etuuksien väärinkäytökset ja niiden ilmitulo

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 2018–2022

Tässä raportissa esitetään tilastotietoja vuosilta 2018–2022. 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 2018-2022

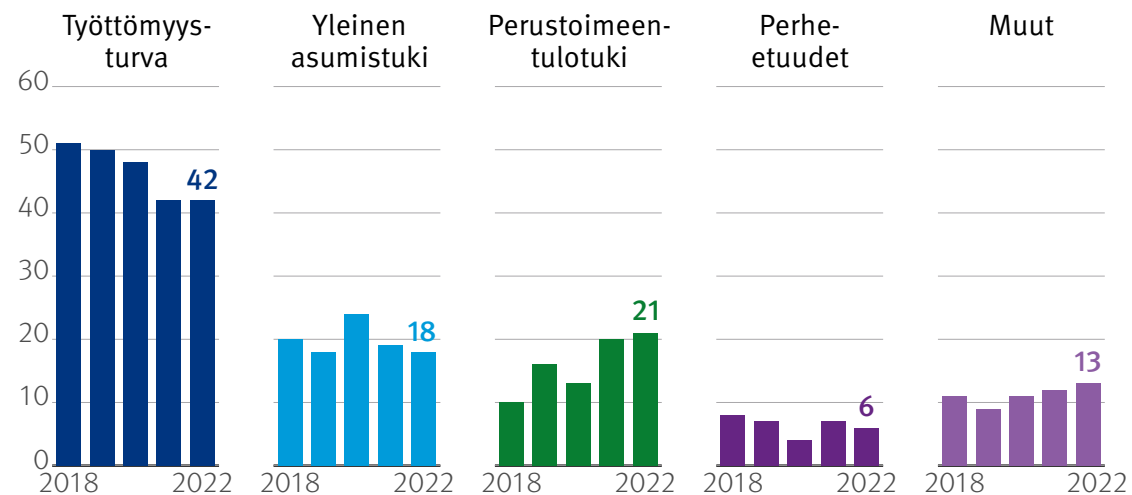
Vuosi	Väärinkäytösepäilyt, kpl	Väärinkäytösepäilyjen euromäärän keskiarvo, €	Väärinkäytösepäilyjen euromäärä yhteensä, €	Maksetut etuudet yhteensä, €	Väärinkäytösepäilyjen osuus maksetuista etuuksista, promillea
2022	1462	5838	8 535 781	15 655 634 075	0,55
2021	1894	5603	10 612 989	15 545 342 902	0,68
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

## 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 on työttömyysturvassa. Seuraavaksi eniten väärinkäytösepäilyjä on yleisessä asumistuessa ja perustoimeentulotuessa. Vuosina 2018–2020 yleisen asumistuen väärinkäytösepäilyjä oli perustoimeentulotukea enemmän, mutta vuodesta 2021 alkaen perustoimeentulotuen osuus väärinkäytösepäilyistä on ohittanut yleisen asumistuen. Tulorekisterin käyttöönotto on vähentänyt asumistuen väärinkäytösepäilyjä, mutta toimeentulotuessa väärinkäytösepäilyjä tulee ilmi useista muistakin syistä kuin asiakkaan ilmoittamista 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 väärinkäytösepäilyyn johdosta.

**Taulukko 3.**  
Etuustyössä tehdyt havainnot väärinkäytösepäilyistä 2018-2022

Vuosi	Etuustyössä tehdyt havainnot väärinkäytösepäilyistä, kpl
2022	1930
2021	2708
2020	4747
2019	6498
2018	5060

Vuonna 2019 käyttöön otettu tulorekisterijärjestelmä on vähentänyt havainnointia mahdollisista väärinkäytöksistä, koska tieto asiakkaiden tuloista saadaan Kelassa käyttöön reaaliaikaisesti. Tulorekisterin käyttöönottovuonna 2019 väärinkäytösepäilyhavainnointia tehtiin runsaasti, koska tuolloin paljastui vielä väärinkäytösepäilyjä aiemmilta vuosilta.

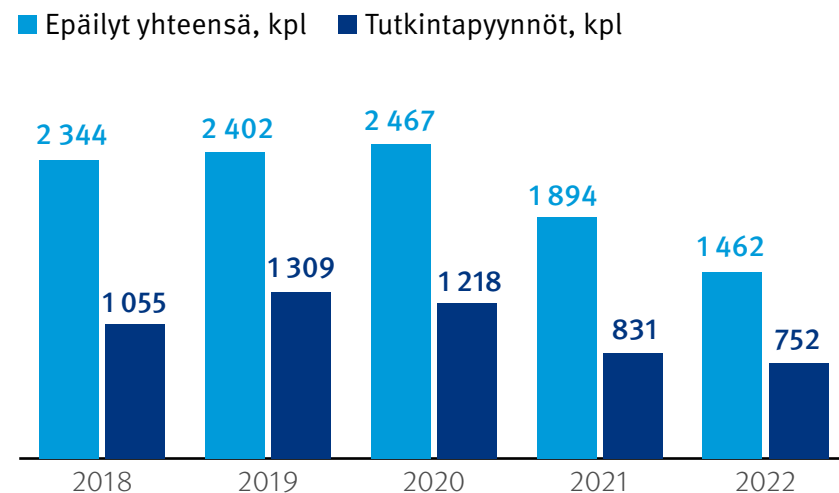
## 3.2 Kelan tekemät tutkintapyynnöt

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 (vuosina 2018–2022 n. 44–54 %).

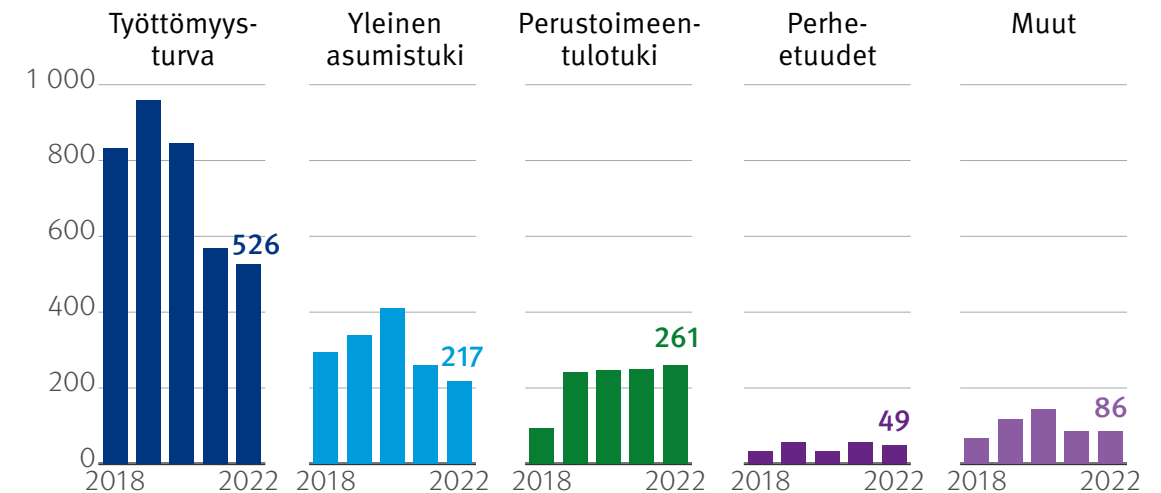
**Kaavio 2.**  
Väärinkäytösepäilyt ja tutkintapyynnöt 2018–2022, kappalemäärä



## 3.2.1 Kelan tekemät tutkintapyynnöt etuuksittain

Alla olevassa kaaviossa on esitetty Kelan tekemien tutkintapyyntöjen lukumäärät etuuksittain vuosilta 2018–2022.

**Kaavio 3.**  
Tutkintapyynnöt etuuksittain 2018–2022, 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 etuusväärinkäytösepäilyjen kokonaismäärään ja tapauskohtaiseen tahallisuusharkintaan.

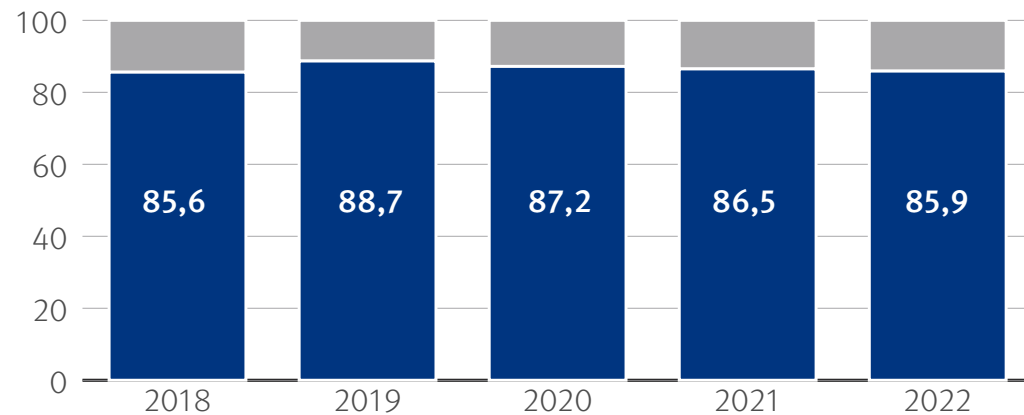
### 3.3 Loppuun käsitellyt etuusväärinkäytökset

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 2018–2022.

#### Kaavio 4.

Seuraamukseen johtaneiden tutkintapyyntöjen osuudet 2018–2022, %



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





## 4 Kansainvälisiä näkökulmia sosiaaliturvan väärinkäytön ehkäisyyn ja tunnistamiseen

Sosiaaliturvan kulut OECD-maissa ovat keskimäärin 20–30 prosenttia bruttokansantuotteesta. Sosiaaliturvan väärinkäytön suuruus on 2–7 prosenttia sosiaaliturvan kuluista. Sosiaaliturvan väärinkäytöllä on taloudellisten menetysten lisäksi vaikutuksia myös kansalaisiin, sillä sosiaaliturvan väärinkäyttö voi heikentää kansalaisten luottamusta viranomaisiin ja hallintoon.

Lähes kaikissa Euroopan unionin maissa on käytössä toimenpiteitä, joilla estetään ja tunnistetaan sosiaaliturvan väärinkäyttöä. Maiden välinen tilastollinen vertailu on kuitenkin haastavaa, sillä sosiaaliturvajärjestelmät eroavat toisistaan. Lisäksi EU kerää jäsenmailtaan vuosittain tietoa sosiaaliturvan epäasianmukaisesta käytöstä vain Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 883/2004:n piirissä olevista tilanteista, eikä kyseinen tilastotieto kaikilta osin erottele tahallisia väärinkäytöksiä ja tahattomia virheitä, mikä vähentää tietojen vertailtavuutta.

Yleisimmät väärinkäytösten estämistä koskevat toimenpiteet liittyvät maiden sisäiseen ja maiden väliseen tiedonvaihtoon ja sähköisiin tiedonhallintavälineisiin. Sosiaaliturvan väärinkäyttöä voidaan myös pyrkiä ehkäisemään välittämällä tietoa kansalaisille sekä tekemällä vuositarkistuksia. Lisäksi kansainvälistä yhteistyötä tehdään parhaiden käytäntöjen jakamisen kautta, josta Kansainvälisen sosiaaliturvajärjestön (ISSA, The International Social Security Association) julkaisema suositus sosiaaliturvan väärinkäytösten ja virheiden havaitsemiseksi ja ennaltaehkäisemiseksi on yksi esimerkki.



# 5 Etuuksien väärinkäytösten ennaltaehkäisy ja tunnistaminen Kelassa

Väärinkäytön ennaltaehkäisyssä ja tunnistamisessa tärkeimpiä toimia ovat data-analytiikkaan investointi, sisäinen laadunvalvonta ja väärinkäytösepäilyjen raportointikynnyksen madaltaminen sekä yleisölle että sosiaaliturvan toimihenkilöille. Myös väärinkäytösten taustalla olevia käyttäytymismalleja ja motivaatiotekijöitä on tarvetta tutkia.

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 tekee etuusväärinkäytösten ennaltaehkäisemiseksi myös jatkuvaa kehitystyötä ja hyödyntää työssään muun muassa tietojärjestelmiä ja uusia tekoälyyn sekä koneoppimiseen liittyviä menetelmiä. Tavoitteena on ehkäistä etuusväärinkäytöksiä jo ennen niiden syntymistä. Tähän liittyen Kela seuraa aktiivisesti myös väärinkäytöksiin liittyviä uusia ilmiöitä.

Yksi yleistyneistä väärinkäytösten tekemisen tavoista, joihin halutaan puuttua ennakkoivasti, on asiakirjojen väärentäminen. Kelan asiakirjaväärennöksien tunnistamiseen liittyvä kokeilu on päätynyt ja kokeilun tuloksena kehitettyjä väärennösten tunnistamismenetelmiä, joilla seulotaan väärennetyjä asiakirjoja Kelaan toimitettujen asiakirjojen

joukosta, ollaan ottamassa käyttöön. Lisäksi työ väärennösten tunnistamismenetelmien kehittämiseksi jatkuu.

Vuonna 2023 Kelassa otetaan käyttöön koneellisen havainnoinnin tekniikoita, joilla parannetaan asiakkaiden tulojen ja omaisuuden havaitsemista asiakkaiden toimittamista tilioitteista.

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