

Kati Pajari

Kelan perustoimeentulotuen väärinkäytökset



Tradenomi
Liiketalous
Kevät 2021



KAMK • University
of Applied Sciences

Tiivistelmä

Tekijä(t): Pajari Kati

Työn nimi: Kelan perustoimeentulotuen väärinkäytökset

Tutkintonimike: Tradenomi (AMK), liiketalous

Asiasanat: perustoimeentulotuki, sosiaaliturva, toimeentulotuki, väärinkäytökset

Suomen sosiaaliturvalla turvataan jokaiselle kaikissa elämäntilanteissa riittävä toimeentulo sekä huolenpito. Sosiaaliturva muodostuu toimeentuloa turvaavista etuuksista sekä palveluista. Toimeentulotuki on viimesijainen taloudellinen tuki henkilölle tai perheelle, joiden tulot ja varat eivät riitä kattamaan heidän välttämättömiä menojaan. Toimeentulotuki muodostuu perustoimeentulotuesta, jonka myöntää Kela, sekä täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta, joiden myöntämisestä vastaa kuntien sosiaalitoimi.

Opinnäytetyön tarkoituksena oli selvittää Kelan perustoimeentulotuen väärinkäytösten määrää, ilmitulotapoja sekä tekoja. Opinnäytetyön tavoitteena oli myös selvittää, onko toimeentulotuen väärinkäytöksillä jotain yhteneväisiä tekoja ja onko väärinkäytösten syissä mahdollisesti yhtäläisyyksiä, joita voitaisiin ehkäistä. Toimeksiantaja voi käyttää tutkimuksesta saatavaa tietoa koulutuksissaan, jotta henkilöstö voisi havainnoida ja ennaltaehkäistä väärinkäytöksiä aiempaa enemmän. Tutkimuksesta saatavan tiedon avulla Kela voi mahdollisesti myös suunnitella, minkä suuruisella resurssilla väärinkäytösepäilyjä kannattaisi jatkossa tutkia.

Opinnäytetyön teoriaosuudessa lähteinä käytettiin internetlähteitä, sosiaalietuuksiin, niiden väärinkäytöksiin ja köyhyyteen liittyvää kirjallisuutta sekä sosiaalietuuksiin ja niiden väärinkäytöksiin liittyviä aiempia tutkimustuloksia ja väärinkäytöksiin liittyviä lainkohtia. Opinnäytetyön teoriaosuudessa kerrotaan sosiaaliturvasta, toimeentulotuesta sekä yleisesti väärinkäytöksiin liittyvistä syistä sekä niistä aiheutuvista rangaistuksista. Empiirisessä osiossa tutkittiin perustoimeentulotuen väärinkäytösten määriä, ilmitulotapoja sekä tekoja. Väärinkäytösten tekoja sekä mahdollisia syitä verrattiin toisiinsa, löytyisikö näistä yhtäläisyyksiä, joita voitaisiin ehkäistä. Aineistona käytettiin tilastokanta Kelaston tietoja sekä tutkimusosuuden haastatteluista kerättyjä tietoja.

Tutkimustulosten avulla havaittiin, että Kelalla on monia työkaluja sekä laaja yhteistyöverkosto, jonka avulla perustoimeentulotuen väärinkäytöksiä voidaan havaita ja väärinkäytösepäilyjä tutkia. Lisää työkaluja sekä yhteistyömahdollisuuksien tehostamista toivottiin tutkintatyön helpottamiseksi ja nopeuttamiseksi. Väärinkäytösten yleisimmät teko- ja ilmitulotulotavat tulivat tutkimuksessa ilmi. Yhteneväisiä syitä väärinkäytösten tekemiselle oli myös tutkimusvastauksista havaittavissa.

Tutkimuksesta kerättyjä tietoja toimeksiantaja voi käyttää väärinkäytöksiä koskevien koulutusten tarpeen sekä sisällön suunnittelussa ja sitä koskevan yhteistyötoiminnan kehittämisessä. Jatkotutkimuksen aiheesta voisi tehdä muutaman vuoden kuluttua. Jatkotutkimuksessa tutkittaisiin, miten kerätyt tiedot ovat edistäneet väärinkäytösten havaitsemista sekä ovatko koulutukset, työkalut ja yhteistyö niiden osalta kehittyneet.

Abstract

Author(s): Pajari Kati

Title of the Publication: Abuses of Social assistance

Degree Title: Bachelor of Business Administration

Keywords: abuse of social assistance, social assistance, income support

Finnish social security ensures an adequate livelihood and care for everyone in all life situations. Social security consists of income security benefits and services. Social assistance is a last resort financial support for a person or family whose income and resources are insufficient to cover their necessary expenses. Social assistance consists of basic social assistance granted by Kela and supplementary and preventive social assistance, which is granted by the municipal social services.

The purpose of the thesis was to discover the number of abuses of Kela basic social assistance, ways of manifesting it and ways of doing it. The aim was also to investigate if the abuse of social assistance has any similar actions and whether there are possible similarities in the causes of the abuse that could be prevented. The client can use the information of the research in their training so that the staff can detect and prevent abuse more than before. With the help of the information obtained from the investigation, Kela may also be able to plan the amount of resources that should be used to investigate suspected misconduct in the future.

The theoretical part was based on internet sources and literature sources of social relations, abuse and poverty, and previous findings on abuse. It presents social security, social assistance, the reasons related to abuse and penalties from abuse. The empirical section examines the number of abuses of basic social assistance, ways of manifesting it, and ways of doing it. The ways in which abuses are committed, as well as the possible causes, are compared with each other to see if all equal causes could be found and prevented. The data was collected from the statistical database of Kelasto and from the interviews of the research section.

With the help of the research results, it was found that Kela has many tools and an extensive cooperation network, which can be used to detect irregularities in basic income support and to investigate suspicions of abuse. More tools and opportunities for co-operation were hoped for to facilitate and speed up the investigation. The study uncovered the most common types of abuse and the ways to reveal them. Consistent reasons for abuse were also observed in the study responses.

The information gathered from the study can be used by the client to estimate the need for training, to design the content of the training sessions and to develop cooperative activities. Further research on the subject could be done in the near future. Its focus could be to examine how the information collected has contributed to the detection of irregularities and whether training, tools and co-operation have developed.

Sisällys

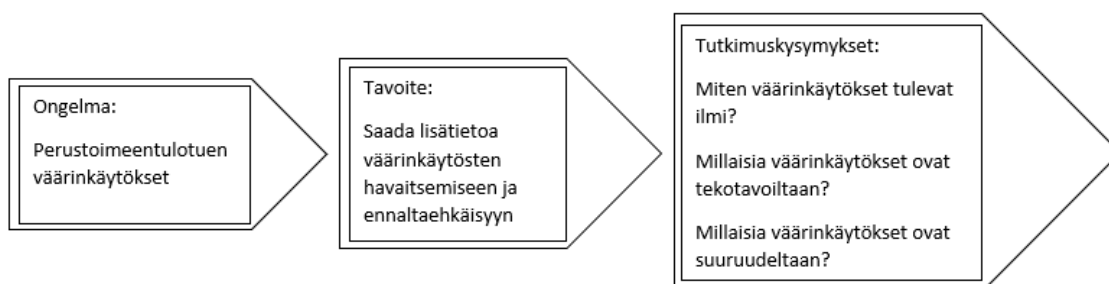
1	Johdanto	1
2	Sosiaaliturva.....	4
2.1	Kelan toimeentulotuki.....	5
2.2	Kuntien myöntämä toimeentulotuki.....	8
3	Sosiaaliturvan väärinkäytökset.....	10
3.1	Rangaistukset	10
3.2	Väärinkäytösten syitä	12
4	Kelan perustoimeentulotuen väärinkäytökset tutkimuksen perusteella.....	13
4.1	Sisällönanalyysi tutkimusmenetelmänä	14
4.2	Väärinkäytösten määrät ja suuruudet aiemman tilastotiedon perusteella	15
4.3	Väärinkäytösten tekotavat aiempien tilastotietojen sekä asiantuntijahaastatteluiden perusteella.....	16
4.4	Väärinkäytösten ilmitulotavat asiantuntijahaastatteluiden perusteella	17
4.5	Työkalut ja yhteistyömahdollisuudet väärinkäytösten tutkinnassa asiantuntija- sekä tuoteomistajahaastatteluiden perusteella.....	18
5	Pohdinta	20
	Lähteet	23
	Liitteet	

1 Johdanto

Opinnäytetyön aiheeksi valikoitui Kelan lakipalveluryhmän ehdotuksen perusteella perustoimeentulotuen väärinkäytösten tutkiminen. Toimeksiantajaa aihe kiinnostaa, koska toimeentulotuki on Kelalla melko uusi etuus. Perustoimeentulotuki on siirtynyt kuntien sosiaalitoimelta Kelalle vuonna 2017. Muiden etuuksien väärinkäytöksiä on tutkittu aiemmin. Perustoimeentulotuen väärinkäytöksistä on määrällistä tilastotietoa saatavilla, mutta lisätietoa tarvitaan väärinkäytösten teko- ja ilmitulotavoista sekä niiden suuruusluokasta.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan Kelan perustoimeentulotuen väärinkäytöksiä. Avainkäsitteinä tutkimuksessa ovat sosiaaliturva, sosiaaliturvan väärinkäytökset sekä toimeentulotuki.

Kuvassa 1 olevassa kaaviossa kuvataan tutkimusongelma, tutkimuksen tavoite sekä tutkimuskysymykset.



Kuva 1. Tutkimusongelma, tavoite ja tutkimuskysymykset

Väärinkäytöksiä tarkastellaan Kelan asiantuntijoiden näkökulmasta. Haastateltavat asiantuntijat käsittelevät töitä, joissa on tullut ilmi asiakkaan mahdollinen perustoimeentulotuen väärinkäytös. Tutkimuksessa haastateltiin myös Kelan etuusväärinkäytösten tuoteomistajaa. Kelan etuusväärinkäytösten tuoteomistaja vastaa muun muassa Kelan palveluiden kehittämisestä sekä viestinnän, median ja sidosryhmien yhteistyöstä.

Toimeentulotuki on siirtynyt kunnan sosiaalitoimelta Kelalle vuonna 2017. Tämän jälkeen ei löydy tutkimuksia perustoimeentulotuen väärinkäytösten tekotavoista, määristä ja ilmitulotavoista. Tämä olisi tärkeää tietoa perustoimeentulotuen maksajan Kelan kannalta, jotta väärinkäytöksiin voidaan kiinnittää enemmän huomiota ratkaisutyössä sekä ennaltaehkäistä väärinkäytöksiä tutkimuksesta saatavan lisätiedon avulla. Tutkimuksesta saatavan tiedon avulla Kela voi myös suunnitella, minkä suuruisella resurssilla väärinkäytösepäilyjä kannattaisi lähteä tutkimaan.

Tutkimus tehtiin Kelan, eli etuuden maksajan näkökulmasta, jotta saadaan tilastoitua luotettavaa tietoa, jota voidaan hyödyntää väärinkäytösten havaitsemisessa ja ennaltaehkäisyssä jatkossa. Kelan hankinta- ja lakiyksikön päällikön Suvi Onnisen mukaan perusteettomia etuuksien maksuja on ollut 1953 tapauksessa vuonna 2016 ja vuonna 2018 tapauksia oli jo 2344. Tässä näkyy perustoimeentulotuen siirtyminen Kelalle sosiaalitoimelta. (Heikinmatti 2019.) Perusteettomien etujen maksaminen on siis selvästikin lisääntynyt perustoimeentulotuen siirryttyä Kelalle. Tämän vuoksi olisi tärkeää saada informaatiota, kuinka suuria väärinkäytökset ovat määriltään. Tekotapojen ja ilmitulotapojen avulla väärinkäytöksiä voitaisiin havaita ja näin ennaltaehkäistäkin jatkossa.

Opinnäytetyön teoriaosuudessa kerrotaan sosiaaliturvasta, toimeentulotuesta sekä yleisesti väärinkäytöksiin liittyvistä syistä sekä niistä aiheutuvista rangaistuksista. Teoriatietojen sekä aiempien tutkimusten avulla pyrittiin löytämään näkökulmia, mistä nämä mahdolliset huijaamiset ja väärinkäytökset johtuvat. Väärinkäytöksistä on saatavilla tutkimustietoa varsin vähän. Enemmän näyttää tutkitun esimerkiksi toimeentulotuen alikäyttöä. Aineistona käytettiin myös toimeksiantajalta jo löytyvää tilastoitua tietoa perustoimeentulotuen määristä ja väärinkäytöksistä.

Tutkimustulosten saamiseksi suunniteltiin haastattelulomake väärinkäytöksiä tutkiville asiantuntijoille sekä vapaamuotoisempi haastattelupohja sähköpostissa lähetettäväksi etuusväärinkäytösten tuoteomistajalle. Tutkimusmenetelmänä tässä työssä käytettiin kvalitatiivista tutkimusta, koska tutkimuksen tavoitteena oli saada tietoa väärinkäytösten tekotavoista, suuruuksista sekä kiinnijäämisen tavoista. Tutkimuksesta saadut vastaukset koottiin yhteen ja vertailtiin, toistuuko esimerkiksi teko- tai ilmitulotavoissa saman suuntaisia tapoja, joista voitaisiin päätellä yleisimpiä teko- tai ilmitulotapoja.

Työn toimeksiantajana toimii Kansaneläkelaitos (Kela). Kelan tehtävänä on hoitaa Suomessa asuvien perusturvaa eri elämäntilanteissa. Kelan tehtäviin kuuluvat etuuksien myöntämisen lisäksi etuuksista ja palveluista tiedottaminen, sosiaaliturvan kehittämistä edistävä tutkimustyö, etuuksiin liittyvä tilastointi, arviointi sekä ennusteiden laatiminen ja sosiaaliturvaa koskevan lainsäädännön kehittämis ehdotusten laatiminen. (Kela n.d.)

Opinnäytetyön työelämälähtöisyys näkyy tutkimustulosten hyödyntämisessä toimeksiantajan koulutuksissa ja käytännön työssä jatkossa. Tutkimustulokset voivat auttaa ratkaisuasiantuntijoita havainnoimaan työssään mahdollisia väärinkäytöksiä tarkemmin. Toimeksiantajaa tutkimustulokset auttavat ratkaisuasiantuntijoiden sekä väärinkäytöksiä tutkivien asiantuntijoiden koulutuksissa tuomaan esille tutkimuksesta esiin tulleita asioita, joiden avulla jatkossa huomattaisiin väärinkäytökset mahdollisesti jo aiemmin tai voitaisiin jopa ennaltaehkäistä niitä. Tutkimuksessa

saadaan myös suuntaa väärinkäytösten suuruudesta, jonka avulla voidaan mahdollisesti arvioida, kuinka paljon resursseja jatkossa väärinkäyttöihin kohdistuvaan työhön tulisi käyttää.

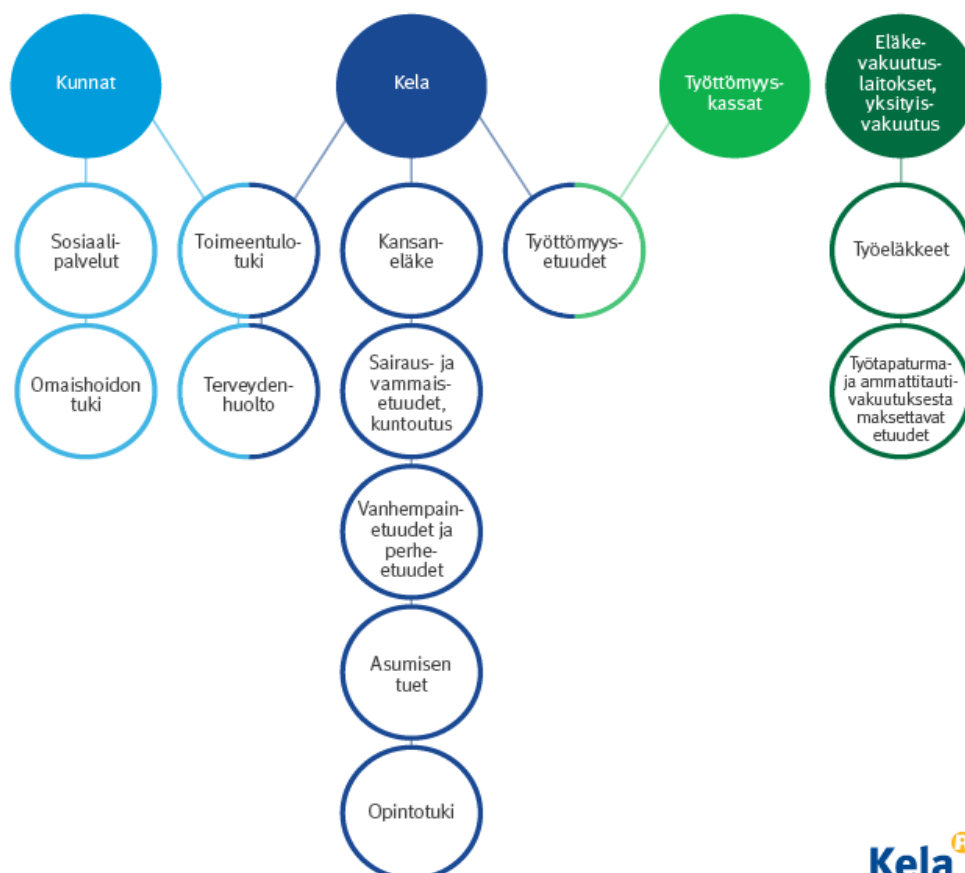
Opinnäytetyön teoriaosuudessa myös aiempien tutkimusten ja teorian tietojen avulla pyrittiin löytämään näkökulmia ja syitä väärinkäytösten tekemiselle, jotta saataisiin tästäkin näkökulmaa ennaltaehkäisyyn. Mahdollisesti esimerkiksi Kelan yhteistyökumppani sosiaalitoimi voisi hyödyntää tätä ennaltaehkäisevässä työssään.

2 Sosiaaliturva

Lain mukaan jokaisella on oikeus välttämättömään toimeentuloon sekä huolenpitoon, mikäli henkilö ei itse kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa itselleen. Laki takaa myös kaikille oikeuden perustoimeentuloon työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen vuoksi. (L 731/1999.) Suomen sosiaaliturvalla turvataan jokaiselle kaikissa elämäntilanteissa riittävä toimeentulo sekä huolenpito. Sosiaaliturva muodostuu toimeentuloa turvaavista etuuksista sekä palveluista. Kuvassa 2 kuvataan sosiaaliturvan rakennetta. Sosiaaliturva koostuu asumiseen perustuvasta sosiaaliturvasta sekä työntekoon perustuvasta sosiaaliturvasta. Sosiaaliturvan toimeenpanijoina Suomessa ovat Kela, kunnat, työttömyyskassat sekä eläke- ja muut vakuutuslaitokset. Valtion verovarot sekä vakuutusmaksut rahoittavat sosiaaliturvan. (Kela 2019.)

Suomen sosiaaliturva

○ Asumiseen perustuva sosiaaliturva ○ Työntekoon perustuva sosiaaliturva



Kela^{fi}

Kuva 2. Suomen sosiaaliturvan rakenne (Kela 2019)

2.1 Kelan toimeentulotuki

Toimeentulotuki on viimesijainen taloudellinen tuki henkilölle tai perheelle, joiden tulot ja varat eivät riitä kattamaan heidän välttämättömiä menojaan. Toimeentulotuki muodostuu perustoimeentulotuesta, jonka myöntää Kela sekä täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta, joiden myöntämisestä vastaa kuntien sosiaalitoimi. Toimeentulotuki on tarkoitettu auttamaan tilapäisesti syntyneiden taloudellisten vaikeuksien yli sekä ehkäisemään tällaisten syntymistä. (Kela 2020a.)

Toimeentulotuen hakijalla on velvollisuus ilmoittaa Kelalle kaikki hakijan tiedossa olevat tukeen vaikuttavat välttämättömät tiedot (L 1412/1997). Ilmoitusvelvollisuus koskee hakijan lisäksi myös hänen perheenjäseniään, jotka asuvat yhteistaloudessa hänen kanssaan. Perheenjäsenillä tarkoitetaan yhteistaloudessa asuvia vanhempia, vanhemman alaikäistä lasta ja ottolasta, aviopuolisoita sekä avioliitonomaisessa olosuhteissa eläviä henkilöitä. Ilmoitusvelvollisuus koskee myös hakijan ja perheenjäsenen elatusvelvollista ja tarvittaessa heidän huoltajaansa tai edunvalvojaansa. (Kela 2020b.)

Perustoimeentulotuki on Kelan myöntämä etuus. Perustoimeentulotukioikeus lasketaan hakijan tai perheen käytettävissä olevista nettotuloista ja varoista vähentämällä perustoimeentulotuessa huomioitavat menot. (Kela 2020a.) Perustoimeentulotukioikeus voi syntyä henkilölle tai perheelle, joka asuu tai oleskelee Suomessa ja jonka tulot ja varat eivät kata jokapäiväisiä välttämättömiä katsottuja menoja. Perustoimeentulotuki on viimesijainen etuus. Viimesijaisuudella tarkoitetaan, että henkilön tulisi oman kykynsä mukaan huolehtia omasta ja perheensä toimeentulotuesta hakemalla ensin kaikki muut toimeentulotukeen nähden ensisijaiset etuudet, joihin hänellä saattaisi olla oikeus. Ensisijaisia Kelan myöntämiä etuuksia voivat olla esimerkiksi yleinen asumistuki, työttömyysturva, opintotuki, sairauspäiväraha ja elatustuki. (Kela 2020c.)

Perustoimeentulotuen määrään vaikuttavat seuraavat nettotulot:

- sosiaalietuudet (esimerkiksi työttömyysturva, yleinen asumistuki)
- ansiotulot (esimerkiksi palkka, luontaisedut)
- yrittäjätulot ja starttiraha
- pääomatulot (esimerkiksi vuokratulot, osinkotulot)

- muut tulot (esimerkiksi stipendit, vähäistä suuremmat avustukset, veronpalautukset) (Kela 2020d).

Tilapäiset suuriluntoiset tulot (esimerkiksi perintö) voidaan laskea hakijan varallisuudeksi perustoimeentulotuessa ja tämä voi vaikuttaa perustoimeentulotukioikeuteen useamman kuukauden ajan riippuen tulon suuruudesta. Hakijan tulee varautua kattamaan elinkustannukset kohtuullisen ajan saadessaan kertaluontoisen suuren tulon. Myös vähäistä suuremmat avustukset (yksin asuvalla yli 50 euroa, perheellä yli 100 euroa) voivat vaikuttaa perustoimeentulotukilaskelmalla. (Kela 2020e.) Perustoimeentulotuen ollessa viimesijainen etuus siihen vaikuttavat myös toimeentulotukiperheen käytettävissä olevat varat, kuten tileillä olevat varat, rahasto-osuudet ja arvopaperit. Nämä katsotaan helposti realisoitavaksi omaisuudeksi ja huomioidaan laskelmalla käytettävissä olevaksi varallisuudeksi. Muu vaikeammin realisoitava omaisuus, kuten kiinteistöt, ohjataan realisoimaan annetussa ajassa. (Kela 2020f.)

Perustoimeentulotuen menot muodostuvat perusosasta ja muista perusmenoista. Perusosa on tarkoitettu jokapäiväisiin välttämättömiin menoihin. Perusosalla katettavia menoja ei huomioida erikseen menoina perustoimeentulotuessa, vaan ne sisältyvät kokonaisuutena perusosaan, joka jokaiselle huomioidaan laskelmalla. (Kela 2020g.)



Kuva 3. Perustoimeentulotukilaskelma

Kuvassa 3 on perustoimeentulotuen esimerkkilaskelma yksin asuvalle työttömälle henkilölle. Henkilön tuloina ovat työmarkkinatuki sekä yleinen asumistuki. Tuloista vähennetään kuukausittaisina menoina yksinasuvan perusosa 502,21 e, vuokra 694,00 e sekä vesimaksu 21,60 e. Lisäksi henkilö on toimittanut haettavalla ajalla erääntyvän taloussähkölaskun 15,00 e, joka on huomioitu menona. Henkilö asuu Vantaalla. Paikkakunnan kohtuulliset asumismenot yksin asuvalle ovat

694,00 e/kk, joten henkilön vuokra on huomioitu kokonaisuudessaan. Lisäksi asumismenoista voidaan huomioida kohtuulliset taloussähkö-, kotivakuutus- sekä vesimaksut. Näin ollen henkilölle maksetaan perustoimeentulotukea 375,05 e. Lisäksi myönnetään apteekin maksusitoumus reseptivalmisteisiin kyseiselle kuukaudelle.

Perustoimeentulotukea haettaessa ensimmäistä kertaa tai kun tuen saamisessa on ollut tauko, tulee liitteeksi toimittaa tiliotteet. Perustoimeentulotuen jatkohakemuksen liitteeksi tulee myös toimittaa tiliotteet, mikäli niitä on edellisellä päätöksellä pyydetty toimittamaan. Tiliotteet tulee toimittaa kaikista toimeentulotukiperheen jäsenten kotimaisista sekä ulkomaisista tileistä. (Kela 2020h.)

Perustoimeentulotuen saajat ja saajien osuus väestöstä

Tilastointijakso: 2019

	Saajat	Saajien osuus väestöstä, %
Ahvenanmaa	4	0,0
Etelä-Karjala	8 586	6,7
Etelä-Pohjanmaa	10 163	5,4
Etelä-Savo	9 356	6,6
Kainuu	4 332	6,0
Kanta-Häme	12 559	7,3
Keski-Pohjanmaa	3 332	4,9
Keski-Suomi	21 628	7,9
Kymenlaakso	12 630	7,4
Lappi	11 003	6,2
Pirkanmaa	40 167	7,7
Pohjanmaa	9 083	5,0
Pohjois-Karjala	12 307	7,6
Pohjois-Pohjanmaa	25 316	6,1
Pohjois-Savo	18 768	7,7
Päijät-Häme	17 638	8,8
Satakunta	11 997	5,5
Ulkom. ja tuntematon		
Uusimaa	147 468	8,7
Varsinais-Suomi	31 367	6,5
Yhteensä	396 636	7,2

Kuva 4. Perustoimeentulotuen saajat ja saajien osuus väestöstä vuonna 2019 (Kelasto 2020a.)

Kuvan 4 tilastossa on kuvattu vuonna 2019 perustoimeentulotukea saaneiden määrä maakunnittain sekä saajien prosentuaalinen osuus maakunnan väestöstä. Pohjoiseen vakuutuspiiriin kuulu-

vat Lappi, Pohjois-Pohjanmaa sekä Keski-Pohjanmaa. Maantieteellisesti alue on Kelan vakuutuspiireistä laajin, mutta toimeentulotuen saajien prosentuaalinen osuus alueen väestöstä on vuonna 2019 varsin vähäinen muihin alueisiin verrattuna.

Kuvassa 5 on Kelan perustoimeentulotuen menot sekä saajat vuosina 2018 ja 2019. Yhden henkilön kotitaloudet ovat selkeästi suurin perustoimeentulotuen saajaryhmä. Kelan perustoimeentulotukea on vuosina 2018 ja 2019 maksettu eniten perusosan sekä asumisen menoihin.

PERUSTOIMEENTULOTUKI 34

Kelan perustoimeentulotuen menot, milj. €

	2018	2019
Maksetut etuudet yhteensä	716,0	698,4
Perusosaan kuuluviin menoihin	273,4	265,7
Asumisen menoihin	353,7	346,5
Terveystuettomien menoihin	70,7	69,6
Muihin menoihin	18,3	16,6

Kelan perustoimeentulotuen saajat

	2018	2019
Saajat yhteensä (kotitalouksia)	281 448	274 408
Yhden henkilön kotitaloudet	208 770	205 585
Lapsettomat pariskunnat	15 725	14 698
Kahden huoltajan perheet	21 400	20 168
Yhden huoltajan perheet	35 553	33 957
Saajat (henkilöt)	408 393	396 636

Kuva 5. Kelan perustoimeentulotuen menot ja saajat vuosina 2018 ja 2019 (Kelasto 2020b.)

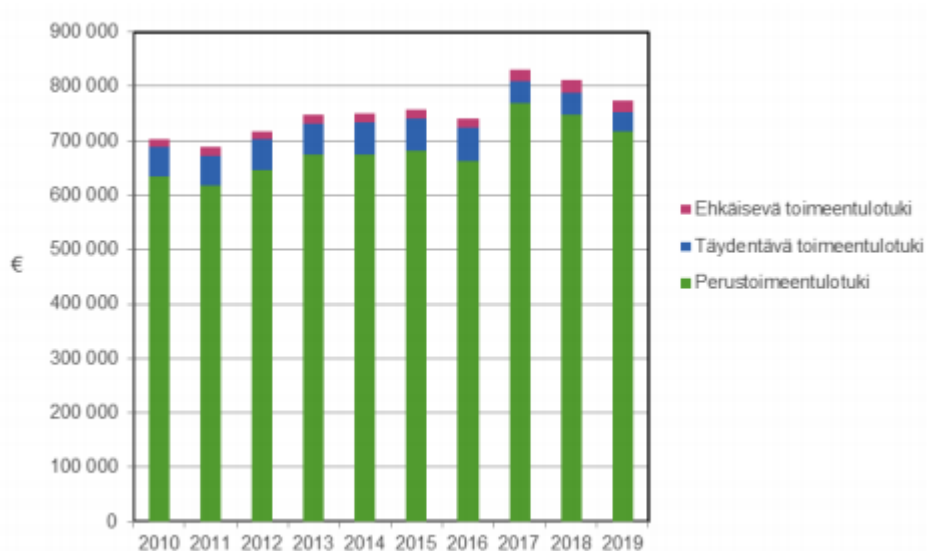
2.2 Kuntien myöntämä toimeentulotuki

Erityisiä menoja, joita perustoimeentulotuki ei kata, voidaan myöntää harkinnalla kunnan sosiaalitoimesta täydentävänä tai ehkäisevänä toimeentulotukena. Hakijalla tulee aina ensin olla perustoimeentulotuen päätös Kelasta ennen täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen hakemista sosiaalitoimelta. (Kela 2020a.)

Täydentävää toimeentulotukea voi hakea asumiskuluihin, joita ei huomioida perustoimeentulotuen tai menoihin, jotka aiheutuvat erityisistä tarpeista tai olosuhteista ja joiden katsotaan olevan tarpeellisia toimeentulon turvaamiseksi tai itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi. (Kela 2020a.)

Ehkäisevä toimeentulotuki liittyy usein sosiaalityöhön. Sillä on tarkoitus edistää toimeentulotuki-perheen sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista sekä ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista toimeentulotuen riippuvuutta. Ehkäisevää toimeentulotukea voi hakea esimerkiksi asumisen turvaamiseen tai edistämään muulla tavoin itsenäistä elämää. (Kela 2020a.)

Kuvassa 6 on Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) julkaisema tilasto toimeentulotuen kustannuksista ja osuuksista tukimuodoittain kaikista vuosien 2010-2019 aikana maksetuista toimeentulotuista. Tilastossa ovat mukana perus-, täydentävä sekä ehkäisevä toimeentulotuki. Perustoimeentulotuki on ollut vuoden 2016 loppuun saakka sosiaalitoimen maksama etuus (Kela 2015). Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen määrät ovat pysytelleet vuosien 2010 – 2019 välisenä aikana suurin piirtein samalla tasolla. Perustoimeentulotuen määrä on selkeästi ollut vuonna 2017 korkeampi, mutta sen määrä on kääntynyt vuosina 2018 ja 2019 laskuun.



Kuva 6. Toimeentulotuen kustannukset ja osuudet tukimuodoittain toimeentulotuen maksuista vuosina 2010-2019 (THL 2020)

3 Sosiaaliturvan väärinkäytökset

Suomen rikoslain mukaan voi syyllistyä petokseen, mikäli erehdyttämällä tai erehdystä hyväksikäyttämällä aikoo hankkia itselleen tai toiselle oikeudetonta taloudellista hyötyä. Mikäli henkilö tahallisesti erehdyttää Kelaa hyötyäkseen oikeudettomasta etuudesta taloudellisesti, voi kyseessä olla rangaistava petos. (L39/1889.) Tahattomaksi toiminta katsotaan silloin, kun henkilö ei tietämättömyyttään tai ymmärtämättömyyttään ole ilmoittanut etuuden kannalta olennaisia tietoja. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2000.)

Sosiaaliturvasuunnittelussa sosiaaliturvaa käytetään hyväksi. Sosiaaliturvasuunnittelussa henkilö voi muokata käyttäytymistä, olosuhteita tai asemaansa niin, että hän hyötyy siitä taloudellisesti saamalla tarpeettomasti sosiaalietuutta. Sosiaaliturvasuunnittelulla maksimoidaan keinotekoisesti sosiaalietuuksista saatava hyöty esimerkiksi järjestelemällä asumismuotoja mahdollisimman hyödylliseksi etuuksien kannalta. Tällaisia järjestelyjä käytetään etenkin tarveharkinnalla myönnettävissä etuuksissa, kuten esimerkiksi asumistuki tai toimeentulotuki. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2000.)

Sosiaaliturvan toimintaperiaatteiden vastainen toiminta voidaan ryhmitellä neljään ryhmään:

1. Väärinkäyttö on tahallista, täyttää rikoksen tunnusmerkistön ja sen tavoitteena on oikeudeton taloudellinen etu. Väärinkäytöstä on säädetty rangaistus.
2. Tahaton toiminta muodostuu, mikäli henkilö tietämättömyyttään tai ymmärtämättömyyttään jättää oleellisia tietoja ilmoittamatta etuuden maksajalle.
3. Sosiaaliturvasuunnittelussa henkilö muuttaa käyttäytymistään etuuden saamiseksi. Tällainen on lain tarkoituksen vastaista sosiaaliturvan väärinkäyttöä.
4. Järjestelmävirhe muodostuu tuen maksajan virheestä. Etuuden saaja ei voi vaikuttaa tähän millään tavalla. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2000.)

3.1 Rangaistukset

Mikäli henkilö on tahallaan antanut vääriä tietoja tai jättänyt ilmoittamatta seikoista tai olosuhteiden muutoksista tietäen ilmoitusvelvollisuudestaan, täyttää tämä rikoksen tunnusmerkistön

(Hellsten & Uusitalo 1999, 34). Mikäli rikos täyttää törkeän petoksen tunnusmerkistön, voidaan tekijä tuomita vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi. Rikos voidaan luokitella törkeäksi petokseksi, mikäli:

- sillä tavoitellaan huomattavaa hyötyä
- petoksella aiheutetaan huomattavaa tai erityisen tuntuva vahinkoa
- petoksessa käytetään hyväksi vastuulliseen asemaan perustuvaa erityistä luottamusta tai toisen erityistä heikkoutta tai muuta turvatonta tilaa. (L 39/1889.)

Lievästä petoksesta voidaan tuomita sakkorangaistus. Lievässä petoksessa hyödyn tai vahingon katsotaan olevan vähäinen. Petoksen yritys on myös rangaistava teko. (L 39/1889.)

Mikäli henkilö väärentää tai valmistaa väärän asiakirjan harhauttaakseen tämän avulla, voidaan väärennysrikoksesta tuomita väärennyksen ollessa törkeä vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi vankeuteen ja väärennöksen ollessa lievä sakkorangaistukseen. Myös väärennyksen yritys on rangaistava teko. (L 39/1889.)

Kela tai kunnan toimielin voi määrätä toimeentulotukea myöntäessään, että myönnetty toimeentulotuki tai osa siitä voidaan periä takaisin. ”Päätätessään toimeentulotuen myöntämisestä Kansaneläkelaitos tai kunnan toimielin voi samalla määrätä, että toimeentulotuki tai osa siitä peritään takaisin:

- tuen saajalta, jos hänellä on tuloja tai varoja tai oikeus elatusta turvaavaan etuuteen, mutta tulot, varat tai etuus eivät ole tukea myönnettäessä hänen määrättävinään tai hän ei muusta syystä voi niitä silloin käyttää;
- tuen saajalta, jos hän on tahallaan laiminlyönyt velvollisuuden pitää huolta omasta eläntuksestaan;
- tuen saajalta, jos tuen myöntäminen on aiheutunut lakkoon osallistumisesta, kuitenkin vain lakkoon osallistuneelle itselleen myönnetyn tuen osalta; sekä
- tuen saajan elatusvelvolliselta, jos hän on tahallaan laiminlyönyt elatusvelvollisuutensa.” (L 142/1997.)

Mikäli henkilö on tahallisesti antamalla erehdyttäviä tietoja saanut toimeentulotukea, voidaan se periä häneltä takaisin siltä osin kuin toimeentulotuki on myönnetty virheellisten tietojen perusteella. Toimeentulotuen takaisinperintä ei saa kuitenkaan vaarantaa korvausvelvollisen toimeentuloa. Toimeentulotuen lopullisesta takaisinperinnästä päättää hallinto-oikeus. (L 142/1997.)

3.2 Väärinkäytösten syitä

Useissa köyhyystutkimuksissa on tullut ilmi, että 2000-luvun Suomessa keskeisimpiä köyhyyden ja materiaalisen huono-osaisuuden selittäjiä on työttömyys. Tutkimuksen mukaan 60 prosenttia työmarkkinatuen saajista koki olevansa tyytymätön elintasoonsa ja yli 70 prosenttia koki toimeentulonsa vaikeaksi. (Niemelä & Saari 2013, 45, 54.) Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD:n mukaan köyhemmät kotitaloudet menettivät enemmän tai pystyivät hankkimaan vähemmän kuin rikkaammat kotitaloudet kriisien iskiessä vuosina 2007–2010. Kriisin aikana köyhien kotitalouksien määrä kasvoi. (OECD n.d.) Hellsten ja Uusitalo arvioivat sosiaaliturvan väärinkäytön syinä mahdollisesti olevan muun muassa väärinkäytöksistä seuraavat vähäisenä pidettävät rangaistukset, taloudellinen ahdinko ja rahan tarve, heikentynyt moraalinen ja vähäinen kiinnijäämisen riski (Hellsten & Uusitalo 1999, 62-65).

Sosiaalitoimesta ja Kelalta saatujen vastausten mukaan väärinkäytösten ehkäiseminen on vaikeaa, koska esimerkiksi sosiaaliturvajärjestelmää pidetään monimutkaisena ja viranomaisilta puuttuu yhteinen tietorekisteri (Hellsten & Uusitalo 1999, 62-65). Plosila on tutkinut opinnäytetyössään tulorekisterin käyttöönoton vaikutuksia perustoimeentulotuen väärinkäytöksiin. Raportin mukaan tulorekisteri on helpottanut tulojen valvontaa ja lisännyt väärinkäytösten ilmituloa (Plosila 2020, 29).

4 Kelan perustoimeentulotuen väärinkäytökset tutkimuksen perusteella

Tämän opinnäytetyön tutkimuksessa käytettiin pääosin laadullista eli kvalitatiivista tutkimusta. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa on pyrkimys ymmärtää tutkittavan kohteen laatua, ominaisuuksia ja merkitystä (Jyväskylän yliopisto 2015). Laadullisella tutkimuksella pyritään saamaan lisätietoa ja ymmärrystä tutkittavasta ongelmasta/ilmiöstä. Tutkimuksessa pyritään saamaan selville ilmiön/ongelman merkitys tai tarkoitus. (Hirsjärvi & Huttunen 1995, 179-180.)

Tutkimuksessa pyrittiin selvittämään perustoimeentulotuen väärinkäytösten ilmitulo- ja tekotapoja sekä määriä, joten laadullinen tutkimus sopi tähän työhön paremmin kuin määrällinen tutkimus. Tutkimuskysymyksiin ei voida saada vastauksia määrällisellä tutkimuksella kuin osittain ja näin ollen määrällinen tutkimus sisällytettiin laadulliseen tutkimukseen. Määrällinen tutkimus vastaisi kysymykseen: kuinka suuria väärinkäytökset ovat summiltaan sekä paljonko väärinkäytöksiä on havaittu. Laadullisen tutkimuksen rinnalla tarvittiin kuitenkin tilastotietoa väärinkäytösten määristä.

Kelan tilastoima tieto väärinkäytösten lukumääristä koskee koko Suomea. Tilastolähteenä käytettiin Kelan omaa tilastotietokantaa Kelastoa, koska sieltä saadaan luotettava sekä ajantasainen tilastotieto koskien Kelan etuuksia. Laadulliseen tutkimukseen perustoimeentulotuen väärinkäytösten ilmitulo- ja tekotapoja sekä summia koskien haastateltiin Kelan pohjoisen vakuutuspiirin neljää asiantuntijaa, jotka käsittelevät perustoimeentulotuen väärinkäytösepäilyjä koskevia töitä pohjoisen vakuutuspiirin osalta. Pohjoinen vakuutuspiiri ulottuu Kokkolasta aina käsivarren Lappiin saakka. Tutkimuksen rajaus tehtiin alueelle, jolla tutkija työskentelee, koska koko Suomea koskeva haastattelu olisi liian laaja toteutettavaksi ja tulkittavaksi. Toimeksiantaja antoi luvan haastatella pohjoisen vakuutuspiirin osalta asiantuntijoita sekä koko Suomen osalta väärinkäytösten tuoteomistajaa ja tilastoidusta tiedosta vastaavaa suunnittelijaa. Asiantuntijat tutkivat työssään perustoimeentulotuen väärinkäytösepäilyjä. Heidät valittiin haastateltaviksi, koska he näkevät tutkimuksessa tutkittavia asioita työssään eikä tarvittavia tietoja ole tilastoitu saataville.

Opinnäytetyössä suunniteltiin asiantuntijoiden haastattelemiseksi Survio-ohjelman avulla haastattelulomake, joka hyväksytettiin opinnäytetyön ohjaavalla opettajalla. Haastattelulomake sekä sähköpostin saatekirje ovat opinnäytetyön liitteenä 1. Haastattelulomake lähetettiin asiantuntijoille sähköpostitse. Väärinkäytösten tuoteomistajaa haastateltiin sähköpostitse avoimella haastattelulla ilman erikseen laadittua lomaketta. Tuoteomistajan haastattelusähköposti on opinnäytetyön liitteenä 2. Tuoteomistajalta kysyttiin:

- Mitä työkaluja sekä yhteistyömahdollisuuksia Kelalla on tällä hetkellä käytettävissä perustoimeentulotuen väärinkäytösten havaitsemiseksi sekä ehkäisemiseksi?
- Onko uusia työkaluja tai yhteistyömahdollisuuksia suunnitteilla?

Kuvassa 7 esitellään kaavion muodossa tutkimuksessa kerätty tieto.



Kuva 7. Tutkimuksessa kerättävä tieto

4.1 Sisällönanalyysi tutkimusmenetelmänä

Tutkimustietojen analysoimiseksi tutkimuksessa käytettiin sisällönanalyysia. Sisällönanalyysilla kerätyt tiedot, esimerkiksi haastattelut, artikkelit ja raportit, voidaan analysoida systemaattisesti. Sisällönanalyysillä pyritään saamaan tutkittavat tiedot kuvattua tiivistetysti yleiseen muotoon. Menetelmän avulla tiedot voidaan järjestellä johtopäätöksen tekemiseksi. Sisällönanalyysi on perusmenetelmä, jota voidaan käyttää kaikissa laadullisissa tutkimuksissa (Tuomi & Sarajärvi 2009, 91, 103).

Laadullisen tutkimuksen analysointi voidaan jakaa seuraaviin vaiheisiin:

1. Tutkimusaineiston kerääminen erilaisin tiedonkeruumenetelmin, esimerkiksi haastattelu, havainnointi ja audiovisuaaliset menetelmät.
2. Tiedonkeruumenetelmien avulla saatu aineisto yhteismitallistetaan eli litteroidaan. Litteroinnissa aineistot puretaan yhteen pääsääntöisesti tekstimuotoon.
3. Yhtenäistettyä tekstiä tarkastellaan tutkimusongelman ja tutkimuskysymysten näkökulmasta. Aineistosta etsitään ne osuudet, jotka liittyvät tutkimusongelmaan ja -kysymykseen. Tekstiä tiivistettäessä sille tai sen osalle annetaan sisältöä kuvaava ilmaisu eli koodi. Annettu koodi kertoo kyseisen tekstin asiasisällön.
4. Koodausvaiheen jälkeen luokitellaan koodit omiin ryhmiinsä ja katsotaan, mitkä koodit muodostavat omat ryhmänsä. Luokitelluille ryhmille annetaan kuvaavat nimet.
5. Lähes aina analyysivaiheen jälkeen tulee uusi tiedonkeruuvaihe, joka täydentää analyysia ja antaa vastauksia uusiin analyysivaiheessa nousseisiin kysymyksiin. Uusi tiedonkeruuvaihe voi tarkoittaa uutta tietolähdettä tai saman tietolähteen syventävää tiedonkeräysvaihetta. Tiedonkeruuvaiheita voi olla useita.

(Kananen 2014, 99-100.)

Haastatteluissa saatuja tietoja koottiin yhteen tekstitiedostoksi ja kerätyt tiedot jaoteltiin koodiksi sisällön mukaan. Koodausvaiheen jälkeen koodit vielä luokiteltiin omiin ryhmiinsä. Sekä koodaus- että luokitteluvaiheessa tietoja verrattiin keskenään, löytyisikö niistä sellaisia yhteneväisyyksiä, joista voitaisiin päätellä yleisimpiä teko- ja ilmitulotapoja. Analysointivaiheen jälkeen pohdittiin, olisiko vielä tarpeen tehdä uusi tiedonkeruuvaihe, jossa tarkennettaisiin tutkimuskysymyksiä. Pohdinnassa päädyttiin, ettei ole tarpeen tehdä tarkentavia lisähaastatteluita, koska haastatteluista saadut tiedot olivat riittäviä.

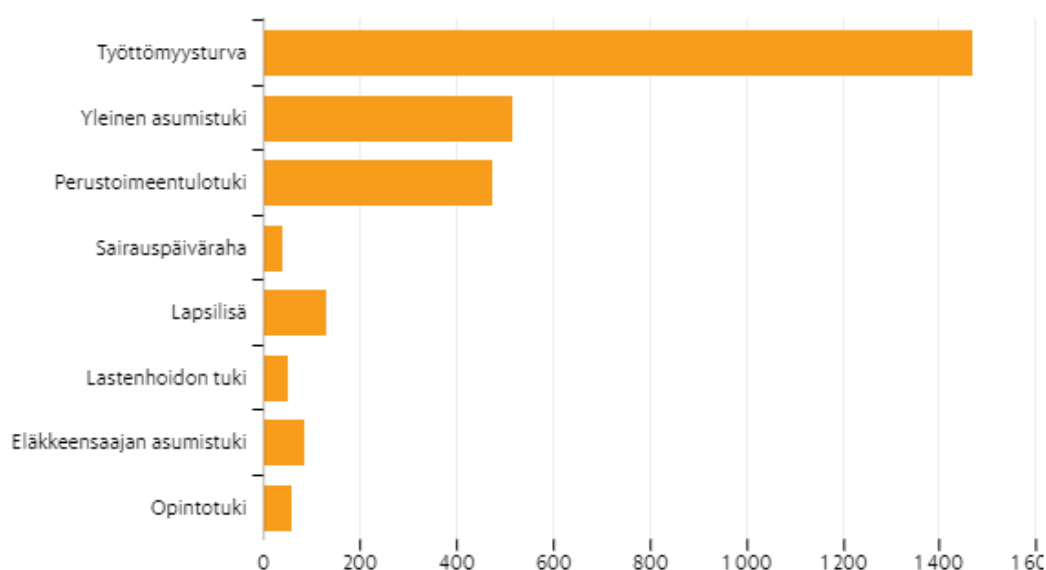
4.2 Väärinkäytösten määrät ja suuruudet aiemman tilastotiedon perusteella

Vuonna 2019 loppuun käsitellyistä Kelaan kohdistuneista etuusväärinkäytöksistä törkeitä petoksia oli ainoastaan seitsemän prosenttia kaikista väärinkäytöstapauksista. Yli 80 prosenttia oli pe-

toksia. Vuonna 2019 Kelassa ratkaistiin 2402 etuusväärikkäyttösepäilyä, joista 1309 annettiin poliisille tutkittavaksi. Kelan hankinta- ja lakiyksikön päällikön Suvi Onnisen mukaan Kelan tekemistä tutkintapyyntöistä johtaa tutkintaan 85 prosenttia. Euromääräinen keskiarvo väärikkäyttösepäilyissä vuonna 2019 oli noin 4900 euroa. Kuvassa 8 on Kelan kirjaamat väärikkäyttösepäilyt etuuk-sittain. Suurin osa väärikkäyttösepäilyksistä kohdistuu työttömyysturvaan, yleiseen asumistukeen sekä perustoimeentulotukeen. (Kantola 2020.)

Kelan kirjaamat etuusväärikkäyttösepäilyt vuonna 2019

Yhteensä 1309 tapauksesta tehtiin tutkintapyyntö poliisille.



Kuva 8. Kelan kirjaamat väärikkäyttösepäilyt etuuk-sittain vuonna 2019 (Kantola 2020)

4.3 Väärikkäytösten tekotavat aiempien tilastotietojen sekä asiantuntijahaastatteluiden perusteella

Onnisen mukaan huijaukset yleensä paljastuvat, kun Kelan etuuskäsittelijä huomaa asiakkaan tiedoissa jotain epäilyttävää. Väärikkäytösten tekotavat ovat olleet pitkään samanlaisia. Vuosina 2018 ja 2019 yleisin tekotapa on ollut salattu tai väärin ilmoitettu palkka tai muu tieto. Usein asiakas ei ilmoita esimerkiksi työllistymisestään tai asumistilanteensa muutoksista. Väärikkäytöstä epäiltäessä tapaus siirtyy juristeista koostuvan väärikkäytöksiä arvioivan tiimin käsiteltäväksi. Mikäli tiimi arvioi teon täyttävän kriteerit esimerkiksi tahallisuudesta ja päättävät, että asiassa on syytä epäillä rikosta, he vievät tapauksen poliisin käsiteltäväksi. (Kantola 2020.)

Toimeentulotuen siirryttyä Kelan etuudeksi, ovat Kelaan toimitetut väärennökset lisääntyneet. Esimerkiksi euromääriä väärennetään hakemuksen liitteeksi toimitettaviin asiakirjoihin. Väärennöksen kohdalla teon tahallisuus on helpompi todentaa. Kela ei ole tilastoinut väärennösten määriä erikseen, joten niiden kokonaismäärä ei ole tiedossa. (Kantola 2020.)

Perustoimeentulotuen pohjoisen vakuutuspiirin väärinkäytösepäilyjä tutkivien asiantuntijoiden mukaan yleisimpiä tekotapoja perustoimeentulotuen väärinkäytöksissä ovat ilmoittamatta jätetyt tulot, tilit ja varallisuus sekä asiakirjaväärennökset ja ilmoittamatta jätetyt olosuhdemuutokset kuten avoliitto, vankilatuomio tai ulkomailla oleskelu. Asiakirjaväärennöksissä muokataan esimerkiksi tiliotteiden, palkkalaskelmien tai laskujen summia ja erä-/maksupäiviä. Avoliittoja voidaan peitellä muuttamalla puolison osoitetiedot poste restanteen tai vanhempien luokse. Ulkomailla oloa voidaan peitellä niin, että tiliotteilla näkyy erilaisia tilisiirtoja, mutta ulkomailla tehtyjä ostoja ei näy ollenkaan. Vankilaan menosta voidaan jättää ilmoittamatta.

4.4 Väärinkäytösten ilmitulotavat asiantuntijahaastatteluiden perusteella

Perustoimeentulotuen pohjoisen vakuutuspiirin väärinkäytösepäilyjä tutkivien asiantuntijoiden mukaan väärinkäytösepäilyjä havaitaan esimerkiksi etuustyön yhteydessä, kun käsittelijä havaitsee väärennetyksi epäilemänsä asiakirjan. Tällaisia asiakirjoja voivat olla muun muassa tiliote, vuokrasopimus tai lasku. Väärinkäytöksiä voidaan havaita myös muilta toimijoilta tulevien ilmoitusten perusteella. Ilmoituksia saadaan muun muassa vuokranantajalta, sosiaalitoimelta, vankilasta, rajavartiolaitokselta ja Maahanmuuttovirastolta. Kelan käytössä olevien työkalujen, esimerkiksi tulorekisterin ja verotustietojen, avulla voidaan havaita ansiotuloja sekä varallisuutta. Kelaan tulee myös ilmiantoja väärinkäytöksistä. Kelan toisen etuuden käsittelijä voi havaita väärinkäytöksen, joka voi vaikuttaa myös asiakkaan perustoimeentulotukeen.

Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan väärinkäytösten taustalla syynä on usein taloudellinen ahdinko, peliongelmat, rahan ahneus sekä tietämättömyys, millaisista olosuhdemuutoksista Kelaan tulisi ilmoittaa.

4.5 Työkalut ja yhteistyömahdollisuudet väärinkäytöstöiden tutkinnassa asiantuntija- sekä tuoteomistajahaastatteluiden perusteella

Kelalla on useita työkaluja väärinkäytösepäilyjen tutkimiseksi ja havainnoimiseksi. Etuustyön yhteydessä tehtävä havainnointi on tärkeä osa väärinkäytösten havainnoinnissa. Työeläkeotteesta voidaan nähdä ansiotuloja, jotka ovat olleet maksussa ennen tulorekisterin käyttöönottoa. Tulorekisteri on otettu käyttöön vuonna 2019. Tulorekisterin avulla voidaan nähdä ansiotuloja ja vuoden 2021 alusta alkaen myös etuus- sekä eläketuloja. Verotustiedoista voidaan nähdä muun muassa asiakkaan varallisuutta ja veronpalautuksia. Rahalaitostiedustelun avulla saadaan tietää asiakkaan olemassa olevat pankkitilit Suomessa. Kelaan tulevat ilmiannot ovat myös tärkeä työkalu väärinkäytösten havaitsemiseen.

Yhteistyötä Kela tekee monen toimijan kanssa. Väärinkäytösepäilyjä tutkittaessa toisilta viranomaisilta saadut tiedot auttavat tutkinnassa. Tällaisia tietoja voivat olla esimerkiksi ulosottoviranomaiselta tai verottajalta saatu tieto asiakkaalle tulevasta rahasuorituksesta. Viranomaisyhteistyötä tehdään muun muassa poliisin, verottajan sekä syyttäjälakeiden kanssa. Viranomaisten kanssa pidetään yhteistyötilaisuuksia, joissa keskustellaan etuusväärinkäytöksistä sekä niihin liittyvistä linjauksista. Verottajan kanssa tehdään yhteistyötä muun muassa työttömyysetuustietojen ja verotietojen ristiin ajolla, jonka avulla voidaan saada lisätietoa asiakkaan tuloista. Yhteistyötä tehdään myös muiden toimijoiden kuten sosiaalitoimen, edunvalvojien, rajavartiolaitoksen sekä maahanmuuttoviraston kanssa. Yhteistyö Kelan muiden etuuksien asiantuntijoiden ja lakipalveluryhmän kanssa on lisännyt asiantuntijoiden tietoisuutta sekä ymmärrystä väärinkäytöksiä koskien.

Väärinkäytösepäilyjen tutkimisen helpottamiseksi asiantuntijat toivoisivat lisää työkaluja sekä yhteistyömahdollisuuksia. Ulkomaan tileihin sekä varallisuuteen liittyvä yhteistyö helpottaisi tiedon saantia ulkomaan tileistä, tuloista sekä varallisuudesta. Muiden viranomaisten kanssa tehtävään yhteistyöhön sekä tiedonkulkuun toivotaan nopeutta ja helpottamista. Mikäli asiantuntijat saisivat lisää valtuuksia esimerkiksi olla yhteydessä suoraan ilman asiakkaan lupaa vuokranantajiin ja eri viranomaisiin, helpottaisi ja nopeuttaisi tämä tutkintatyötä. Lisää koulutuksia väärinkäytösasioita koskien toivotaan etuustyötä tekeville ratkaisuasiantuntijoille sekä väärinkäytösepäilyjä tutkiville asiantuntijoille. Asiantuntijat toivovat myös tiiviimpää yhteistyötä, esimerkiksi yhteisiä palavereita tai verkostotoimintaa eri etuuksien väärinkäytösasioita käsittelevien asiantuntijoiden kanssa, jotta osaaminen ja ymmärrys väärinkäytösten käsittelyä kohtaa lisääntyisi.

Niskasen mukaan uusia työkaluja sekä yhteistyömahdollisuuksia väärinkäytöstyöhön kehitetään. Kelan sisäisiä prosesseja sekä ohjeistuksia kehitetään ja koulutuksia pidetään tietämyksen ja ymmärryksen lisäämiseksi etuusväärinkäytöksiä kohtaan. Meneillään on kokeiluja, joiden avulla karroitetaan, voitaisiinko tulevaisuudessa saada jokin tekninen ratkaisu väärinkäytösten havaitsemisen avuksi. Tällainen olisi it-ajo, joka havaitsisi sellaiset väärinkäytösepäilyt, joita ei ole manuaalisesti havaittu. Tällaisia teknisesti havaittavia väärinkäytösepäilyjä voisivat olla esimerkiksi väärinnettyjen asiakirjojen havaitseminen. (Niskanen 2020.)

5 Pohdinta

Opinnäytetyön aiheen toivottiin tulevan tutkijan omalta työpaikalta, jotta tutkimusprosessin lisäksi tutkija voisi kehittyä myös ammatillisesti työssään. Opinnäytetyön aiheeksi Kelan lakipalveluryhmä ehdotti perustoimeentulotuen väärinkäytösten tutkimista. Perustoimeentulotutuki on melko uusi etuus Kelalla ja sen väärinkäytöksistä on vähän tutkimustietoa vielä saatavilla. Aiemmat saatavilla olevat tutkimukset koskevat pääsääntöisesti sosiaalitoimella aiemmin ollutta perustoimeentulotukea.

Tutkimustulosten avulla voitaneen päätellä, että Kelassa on jo käytössä hyvin monia työkaluja ja laajat yhteistyöverkostot väärinkäytösten havaitsemiseen sekä tutkimiseen. Tärkeässä osassa tässä havaitsemisessa ovat etuustyötä käsittelevät ratkaisuasiantuntijat, viranomaisilta ja muilta toimijoilta tulevat ilmoitukset sekä Kelaan tulevat ilmiannot. Etuustyön yhteydessä voidaan havaita esimerkiksi väärennettyjä asiakirjoja, ilmoittamatta jätettyjä tuloja sekä olosuhdemuutoksia. Asiantuntijoiden tekemää tutkimustyötä helpottavat viranomaisten ja muiden toimijoiden kanssa tehtävä yhteistyö sekä käytössä olevat työkalut.

Lisää työkaluja ja koulutuksia sekä tiiviimpää yhteistyötä Kelan eri etuuksien välillä toivotaan sekä etuustyössä väärinkäytösten havaitsemiseksi ja tutkimustyön helpottamiseksi, että väärinkäytösten ymmärryksen lisäämiseksi. Viranomaisten ja muiden toimijoiden kanssa tehtävään yhteistyöhön toivotaan helpotusta ja nopeutta sekä lisää valtuuksia väärinkäytösepäilyjä tutkiville asiantuntijoille. Uusiakin työkaluja on kehitteillä ja olemassa olevia prosesseja sekä koulutuksia päivitetään.

Perustoimeentulotuki on ollut Kelan myöntämä etuus vuodesta 2017, joten väärinkäytöksiä ei ole tutkittu vielä kovin montaa vuotta. Työkalujen ja yhteistyön sekä koulutusten tarve, sisältö ja merkitys varmasti kasvavat, kun kokemusta ja tuloksia kyseisen etuuden väärinkäytöksistä saadaan enemmän ja pidemmältä ajalta. Myös viranomaisten kehittämä yhteistyö sekä työkalut kehittyvät koko ajan ja helpottavat esimerkiksi muiden tahojen maksamien tulojen havaitsemista.

Opinnäytetyössä käytettiin pääosin laadullista tutkimusta, koska määrällisellä tutkimuksella ei olisi saatu vastauksia tutkimuskysymyksiin kuin osittain. Tarkemmat tutkimuskysymykset olivat: Miten perustoimeentulotuen väärinkäytökset tulevat ilmi sekä millaisia ne ovat tekotavoiltaan sekä suuruudeltaan. Tutkimusta varten suunniteltiin vapaamuotoinen haastattelu sähköpostitse

tilastotiedoista vastaavalle henkilölle sekä etuusväärinkäytösten tuoteomistajalle. Lisäksi suunniteltiin sähköinen haastattelulomake Survio-ohjelman avulla Kelan perustoimeentulotuen väärinkäytöksiä pohjoisen vakuutuspiirin alueella tutkiville asiantuntijoille. Lähteiden avulla saatiin tilastotietoa tarvittava määrä, joten tilastotiedoista vastaavan henkilön haastattelusta päätettiin luopua, koska tarvittava tieto saatiin jo toisaalta. Etuusomistajan ja asiantuntijoiden haastattelujen vastausprosentti oli 100. Tutkimustulosten litteroinnin jälkeen todettiin, että lisähaastatteluille ei ole enää tarvetta.

Tutkimustulosten avulla saatiin tutkimuskysymyksiin kattavat vastaukset sekä asiantuntijoiden näkemyksiä väärinkäytösten tutkimuksessa käytettävissä olevista työkaluista ja yhteistyömahdollisuuksista. Vastauksissa tuli myös ilmi, mitä uusia työkaluja sekä yhteistyömahdollisuuksia asiantuntijat toivovat väärinkäytösten havaitsemiseksi sekä niiden tutkinnan helpottamiseksi. Haastatteluista saadut vastaukset olivat hyvin yhteneväiset ja saman suuntaiset. Tämän vuoksi heräsi pohdinta, olisiko väärinkäytöksiä voinut tutkia vielä laajemmin, jotta olisi saatu laajempaa sekä yksityiskohtaisempaa tutkimustulosta.

Laadullisen tutkimuksen luotettavuuden vahvistamiseksi tutkijan on osoitettava, että tutkimuksesta tekemänsä johtopäätökset ovat oikeita. Johtopäätösten perustelut ovat tässä tärkeässä asemassa. Yleiset tieteellisessä tutkimuksessa käytettävät luotettavuuden mittarit ovat reliabiliteetti sekä validiteetti. Reliabiliteetillä tarkoitetaan tulosten pysyvyyttä ja validiteetillä sitä, että tutkimuksessa on tutkittu oikeita asioita. Laadullisen tutkimuksen yleisiä luotettavuuskriteereitä ovat muun muassa vahvistettavuus, dokumentaatio, tulkinnan ristiriidattomuus sekä luotettavuus tutkitun kannalta. Vahvistettavuudella tarkoitetaan esimerkiksi sitä, että kootut johtopäätökset vahvistetaan luetuttamalla ne haastatelluilla henkilöillä. Aineistotriangulaatiolla voidaan myös vahvistaa tutkimuksen luotettavuutta. Tutkimuksen monilähteisyydellä voidaan saada tukea tutkimuksessa esitetyille väitteille ja johtopäätöksille. (Kananen 2014, 145-152.)

Tutkimuskysymykset suunniteltiin pohjautuen tutkimusongelmaan, jotta voidaan saada tutkittua esitettyä ongelmaa mahdollisimman tarkasti. Haastattelujen kysymykset suunniteltiin saatujen teoria- ja tilastotietojen jälkeen, jotta nähtiin, mitä tietoja vielä tarvitaan. Tutkimuksesta tehdyt johtopäätökset tuoteomistajan haastattelun osalta lähetettiin vahvistettavaksi haastatellulle tuoteomistajalle. Tuoteomistajan kommenttien pohjalta johtopäätöksiin tehtiin pieniä muutoksia ja lopullisista johtopäätöksistä oltiin samaa mieltä. Monipuolinen lähdemateriaali sekä tilastotieto ja haastatteluista saadut yhdensuuntaiset vastaukset vahvistavat tutkimuksesta tehtyjä johtopäätöksiä tutkimuskysymyksiin.

Toimeksiantaja saa tutkimustuloksista aineistoa väärinkäytöstä koskeviin koulutuksiin, jotta niiden havaitseminen etuustyössä olisi helpompaa ja tehokkaampaa. Toimeksiantaja voi myös hyödyntää tietoa siitä, mitkä työkalut sekä yhteistyömahdollisuudet voisivat helpottaa ratkaisuasiantuntijoita etuustyössä havaitsemaan väärinkäytöksiä sekä mitkä työkalut ja yhteistyömahdollisuudet helpottaisivat asiantuntijoiden väärinkäytösepäilyjen tutkimistyötä. Jatkotutkimuksen aiheesta voisi tehdä muutaman vuoden kuluttua. Jatkotutkimuksessa tutkittaisiin, miten kerätyt tiedot ovat edistäneet väärinkäytösten havaitsemista sekä ovatko koulutukset, työkalut ja yhteistyö niiden osalta kehittyneet.

Tutkijalle tämä opinnäytetyö- ja tutkimusprosessi on opettanut paljon uusia asioita muun muassa tiedon hankinnasta, tutkimusprosessista sekä raportoinnista. Opinnäytetyön suunnitteluvaihe opetti monipuolisesti projektin sekä tutkimustyön suunnittelua, toteuttamista ja niiden eri vaiheissa huomioon otettavia seikkoja. Suunnitelman edetessä tuli opittua myös, miten projektin yllättävät muutokset vaikuttavat kokonaisuuteen sekä miten niihin tulee etukäteen varautua, esimerkiksi varaamalla aikatauluun ylimääräistä aikaa muutosten tekemiseksi. Tutkimuksen luotettavuuden suunnitteleminen oli yksi uusista opeteltavista asioista. Suunnittelemisessa tuli ottaa huomioon tiedonhankinnan laajuus sekä lähteiden monipuolisuus ja luotettavuus. Laadullisen sekä määrällisen tutkimuksen menetelmät tulivat tutuiksi. Tutkimuksessa käytettiin pääasiallisesti laadullista tutkimusmenetelmää, josta tuli syvempää oppia tutkimuksen teon myötä. Opinnäytetyö tuntui aluksi laajalta sekä vaikealta kokonaisuudelta. Kun aihe on annettu ja se kiinnostaa tutkijaa sekä liittyy tutkijan työhön, on se antanut inspiraatiota prosessin eteenpäin viemiseksi. Suunnitelman hyvä laatiminen sekä teoriaosuuden siihen kirjoittaminen ovat helpottaneet itse raportin aloittamista. Selkeä ohjaus ja palaute ohjaavalta opettajalta ovat auttaneet tutkijaa mietittyttäviin kysymyksiin. Opponoinnin näkemys ja palaute ovat olleet tärkeässä asemassa teorian viitekehysten rajaamisessa.

Kokonaisuudessaan opinnäytetyön nähdään onnistuneen hyvin. Teoriaosuudessa viitekehys on rajattu tutkimusongelmaa koskevaksi ja lähteinä on käytetty monipuolisia lähteitä. Lähteiden löytäminen on ollut hieman haastavaa, koska aiempia tutkimustuloksia ei juurikaan ole ollut saatavilla. Empiriaosuudessa tutkimuskysymykset on kohdennettu koskemaan tutkimusongelmaa ja kysymyksiin on saatu vastaukset haastatteluiden sekä tilastotietojen avulla. Tutkimuksen luotettavuus ja johtopäätökset on pystytty perustelemaan selkeästi. Opinnäytetyöprosessi on aikataulustaan hieman edellä. Prosessiin oli varattu hieman enemmän aikaa, jotta voidaan varautua mahdollisiin muutoksiin tai viivästyksiin. Tutkija on tyytyväinen projektin aikana saataviin edellä mainittuihin oppeihin sekä ammatilliseen kasvuunsa.

Lähteet

- Heikinmatti, A. (2019). Kelan tukien väärinkäyttö lisääntyy – tukia huijataan vuosittain jo lähes kymmenen miljoonan euron edestä. Yle. Saatavilla 22.6.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-10942029>
- Hellsten, K. & Uusitalo, H. (1999). Näkökulmia sosiaaliturvan väärinkäyttöön. Helsinki: Stakes.
- Hirsjärvi, S. & Huttunen, J. (1995). Johdatus kasvatustieteeseen. 4.uud. p. Helsinki: WSOY.
- Jyväskylän yliopisto. (2015). Laadullinen tutkimus. Saatavilla 5.7.2020. <https://koppa.jyu.fi/avoimet/hum/menetelmapolkuja/menetelmapolku/tutkimusstrategiat/laadullinen-tutkimus>
- Kananen, J. (2014). Laadullinen tutkimus opinnäytetyönä. Jyväskylän ammattikorkeakoulu.
- Kantola, A. (2020). Lapsilisää maksettiin kymmeniä tuhansia euroja ennen kuin huijaus tuli ilmi – HS selvitti, millaisia ovat tyypilliset Kela-huijaukset. Helsingin Sanomat. Saatavilla 24.10.2020. <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000006658321.html>
- Kela. (N.d.) Tietoa Kelasta. Saatavilla 7.6.2020. <https://www.kela.fi/toiminta>
- Kela. (2015). Toimeentulotuki siirtyy Kelan hoidettavaksi vuonna 2017. Saatavilla 17.10.2020. <https://www.kela.fi/-/toimeentulotuki-siirtyy-kelan-hoidettavaksi-vuonna-2017>
- Kela. (2019). Suomen sosiaaliturva. Saatavilla 19.9.2020. <https://www.kela.fi/suomen-sosiaaliturva>
- Kela. (2020a). Toimeentulotuen kokonaisuus. Saatavilla 22.6.2020. <https://www.kela.fi/toimeentulotuki-kokonaisuus>
- Kela. (2020b). Toimeentulotuki etuusohje. Saatavilla 22.8.2020. <https://www.kela.fi/documents/10192/3464829/Toimeentulotuki.pdf>
- Kela. (2020c). Kuka voi saada perustoimeentulotukea. Saatavilla 25.8.2020. <https://www.kela.fi/toimeentulotuki-kuka-voi-saada>
- Kela. (2020d). Perustoimeentulotukeen vaikuttavat tulot. Saatavilla 25.8.2020. <https://www.kela.fi/toimeentulotuki-tulot-jotka-vaikuttavat>

Kela. (2020e). Toimeentulotuki tulot ja varat. Saatavilla 25.8.2020. <https://www.kela.fi/toimeentulotuki-miten-tulot-ja-varat-vaikuttavat>

Kela. (2020f). Perustoimeentulotukeen vaikuttavat varat. Saatavilla 25.8.2020. <https://www.kela.fi/toimeentulotuki-varat-jotka-vaikuttavat>

Kela. (2020g). Mihin menoihin perustoimeentulotukea voi saada. Saatavilla 25.8.2020. <https://www.kela.fi/toimeentulotuki-mihin-menoihin>

Kela. (2020h). Tiliotteet perustoimeentulotuessa. Saatavilla 25.8.2020. <https://www.kela.fi/tiliotteet>

Kelasto. (2020a). Perustoimeentulotuen saajat ja saajien osuus väestöstä vuonna 2019. Saatavilla 17.10.2020. https://tilastot.kela.fi/ibmcognos/bi/?perspective=classicviewer&path-Ref=.public_folders%2FRaportit%2F91%20Etuudet%2F9103%20Perustoimeentulotuki%2FPerustoimeentulotuen%20saajat%20%289103RS006%29&id=iC0AC751DD8C0428B8084AF70E3AF13E2&ui_navbar=false&objRef=iC0AC751DD8C0428B8084AF70E3AF13E2&action=run&format=HTML&cmPropStr=%7B%22id%22%3A%22iC0AC751DD8C0428B8084AF70E3AF13E2%22%2C%22type%22%3A%22report%22%2C%22defaultName%22%3A%22Perustoimeentulotuen%20saajat%20%289103RS006%29%22%2C%22permissions%22%3A%5B%22execute%22%2C%22read%22%2C%22traverse%22%5D%7D

Kelasto. (2020b). Taskutilasto 2020. Saatavilla 17.10.2020. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2020060942335>

L 39/1889. Rikoslaki. Saatavilla 26.8.2020. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1889/18890039001#L36>, Suomen Laki.

L 731/1999. Suomen perustuslaki. Saatavilla 19.9.2020. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731#L2P19>, Suomen Laki.

L 1412/1997. Laki toimeentulotuesta. Saatavilla 25.8.2020. <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1997/19971412#L3P17>, Suomen Laki.

Niemelä, M. & Saari, J. (2013). Huono-osaisten hyvinvointi Suomessa. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Niskanen, T. (2020). Etuusväärinkäytösten tuoteomistaja/suunnittelija. Sähköposti 11.11.2020.

OECD. (N.d.). Growing risk of inequality and poverty as crisis hits the poor hardest. Saatavilla 10.10.2020. <http://www.oecd.org/newsroom/growing-risk-of-inequality-and-poverty-as-crisis-hits-the-poor-hardest-says-oecd.htm>

Plosila, I. (2020). Kansallisen tulorekisterin vaikutukset perustoimeentulotuen etuuskäsittelyyn. AMK-opinnäytetyö. Turun ammattikorkeakoulu. <http://urn.fi/URN:NBN:fi:amk-2020071619569>

Sosiaali- ja terveysministeriö. (2000). Sosiaaliturvan väärinkäytöksiä selvittäneen työryhmän muistio. Saatavilla 22.6.2020. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201504224294>

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2009). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. 5.uud. p. Helsinki: Tammi.

THL. (2020). Toimeentulotuki 2019. Terveiden ja hyvinvoinninlaitos tilastoraportti 22/2020. Saatavilla 17.10.2020. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/140163/Tr22_20.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Liitteet

Liite 1 Asiantuntijahaastattelu

Hei,

työskentelen pohjoisen vakuutuspiirin toimeentulotukitiimissä 9 ratkaisuasiantuntijana. Opiskelen työn ohella tradenomin AMK-tutkintoa Kajaanin ammattikorkeakoulussa. Opintoni ovat loppusuoralla ja on opinnäytetyön aika. Opinnäytetyöni toimeksiantajana toimii Kela. Opinnäytetyössä tutkitaan perustoimeentulotuen väärinkäytöksiä. Tutkimuksessa pyritään saamaan lisätietoa toimeentulotuen väärinkäytösten teko- ja ilmitulotavoista sekä suuruuksista. Toimeksiantaja voi hyödyntää tutkimuksesta saatavaa tietoa myöhemmissä koulutuksissaan.

Tutkimusta varten haastattelen pohjoisen vakuutuspiirin toimeentulotuen tutki-töitä käsitteleviä asiantuntijoita sekä etuusväärinkäytösten tuoteomistajaa. Ohessa on Survio -ohjelmalla luotu kysely, jonka vastaamiseen menee aikaa noin 15 minuuttia. Vastausaika on 13.11.2020 saakka. Vastaamaan pääset alla olevan linkin kautta. Vastaaminen tapahtuu nimettömästi.

<https://www.survio.com/survey/d/A7A3V3A6A3M5T3P4Q>

Mikäli kysymyksiä herää, minuun voi olla rohkeasti yhteydessä. 😊

Suuri kiitos vastauksistanne!

Ystävällisin terveisin,

Kati Pajari

Ratkaisuasiantuntija

Perustoimeentulotuen väärinkäytökset

1. Mistä asioista perustoimeentulotuen väärinkäytökset ja niiden epäilyt huomataan?*

- Kirjoita yksi tai useampi sana...

• 999

2. Millaisia tekotapoja väärinkäytöksissä on ja mitkä niistä ovat yleisimpiä?*

- Kirjoita yksi tai useampi sana...

• 999

3. Mitä asioita vääristellään?*

- Kirjoita yksi tai useampi sana...

• 999

4. Mikäli väärinkäytöksistä on havaittavissa syitä taustalla, millaisia syyt ovat?*

- Kirjoita yksi tai useampi sana...

• 999

5. Miten tulorekisteri ja muut työkalut sekä yhteistyömahdollisuudet ovat vaikuttaneet väärinkäytösten havaitsemiseen ja tutkimiseen?*

- Kirjoita yksi tai useampi sana...

• 999

6. Mitä työkaluja sekä yhteistyömahdollisuuksia Kelalla on tällä hetkellä väärinkäytösten havaitsemiseen ja tutkimiseen?*

- Kirjoita yksi tai useampi sana...

• 999

7. Mitä työkaluja ja yhteistyömahdollisuuksia toivoisitte tulevan, jotta väärinkäytösten havaitseminen ja tutkiminen helpottuisi?*

- Kirjoita yksi tai useampi sana...

• 999

Powered by

Lähetä

Liite 2 Tuoteomistajahaastattelu

Hei,

työskentelen pohjoisen vakuutuspiirin toimeentulotukitiimissä 9 toimeentulotuen ratkaisuasiantuntijana. Opiskelen työn ohella tradenomin AMK-tutkintoa Kajaanin ammattikorkeakoulussa. Opintoni ovat loppusuoralla ja on opinnäytetyön aika. Opinnäytetyöni toimeksiantajana toimii Kela. Opinnäytetyössä tutkitaan perustoimeentulotuen väärinkäytöksiä. Tutkimuksessa pyritään saamaan lisätietoa toimeentulotuen väärinkäytösten teko- ja ilmitulotavoista sekä suuruuksista.

Tutkimusta varten haastattelen toimeentulotuen tutki-töitä käsitteleviä asiantuntijoita sekä etuusväärinkäytösten tuoteomistajaa. Asiantuntijoille olen lähettänyt erillisen kyselylomakkeen. Lähetän sinulle näin vapaamuotoisesti muutaman kysymyksen koskien aihetta:

1. Mitä työkaluja sekä yhteistyömahdollisuuksia Kelalla on tällä hetkellä käytettävissä perustoimeentulotuen väärinkäytösten havaitsemiseksi sekä tutkimiseksi?
2. Millaisia uusia työkaluja tai yhteistyömahdollisuuksia suunnitteilla?

Mikäli sinulle tulee mieleen muitakin vastauksia, joita voisin hyödyntää tutkimuksessani, otan kaiken tiedon mielelläni vastaan. Vastaukset toivon 13.11.2020 mennessä.

Kiitos paljon ajastasi!

Ystävällisin terveisin,

Kati Pajari

Ratkaisuasiantuntija