

Puheenjohtajiston ehdotukset komitean linjauksiksi välimietinnön lukuun 4 palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisesta (työ- ja toimintakyky, työkyvyttömyysetuudet, toimeentulotuki)

Näkemyksiä asiakokonaisuudesta/ongelmasta/asiatilasta

Palvelujen ja etuuksien yhteensovittamista koskevassa komitean ongelmaraportissa¹ ja siihen sisältyvässä tutkimuskoosteessa sekä komitean kannanotoissa² on tunnistettu keskeisiä ongelmakohtia liittyen palvelujen ja etuuksien yhteen toimivuuteen. Kyse on erityisesti työkyvyttömyysetuuksien, työttömyysturvan ja toimeentulotuen sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen, kuntoutuspalvelujen ja työllisyyspalvelujen suhteesta.

Suomen sosiaaliturvajärjestelmän erityispiirteenä kansainvälisessä vertailussa on pitkät etuuksien ja tukien maksukaudet, joiden aikana yksilön oikeus palveluihin ei toteudu ja vastaavasti yksilöllä ei ole velvollisuutta osallistua palveluihin. Sosiaaliturvaa koskevassa lainsäädännössä säädetään toimeentuloa turvaavien etuuksien ja tukien myöntämisen ehdoista. Välttämätön toimeentulo turvataan kaikissa tilanteissa. Kaikkien etuuksien ehdoissa yksilölle ei ole asetettu velvoitetta osallistua tarvittaviin ja tarkoituksenmukaisiin palveluihin. Vastaavasti toimijoilla ei usein tosiasiallisesti ole vahvoja velvoitteita järjestää tarvittavia palveluja tai järjestämisveloitteet eivät toteudu. Kysymys on periaatteellinen: kuinka vahvasti yhteiskunta velvoittaa yksilöä toimimaan etuuden saamiseksi ja mitä velvoitteita tämä puolestaan yhteiskunnalle asettaa palvelujen tarjoamisessa? Velvoite osallistua tarvittavaan ja tarkoituksenmukaiseen palveluun etuuden saamisen ehtona voi tuottaa kokonaishyötyä yksilölle ja yhteiskunnalle, kun palvelu on vaikuttavaa yhteisesti asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa.

Kaikkiin etuuksiin ei ole liitetty taloudellisia kannustimia osallistua tarvittaviin ja tarkoituksenmukaisiin palveluihin tai kannustimet ovat riittämättömiä. Toimijoilla ei myöskään ole riittäviä kannustimia järjestää tarvittavia palveluja ja ohjata palveluihin. Palvelu- ja etuustarpeita ei tunnisteta, palveluihin ei ohjata ja sopivia palveluja ei tarjota oikea-aikaisesti. Toimijat eivät tunnista toisten toimijoiden palveluja ja etuuksia. Tiedot eivät siirry joustavasti ja yhteistyöverkostot ja -kanavat toimijoiden välillä ovat puutteellisia. Asiakkaan kohtaaminen, motivointi palveluun osallistumiseen ja toiminnan suunnitelmallisuus usein puuttuvat. Yksilön on vaikea hahmottaa palvelujen ja etuuksien kokonaisuutta eikä hän usein koe hyötyvänsä palveluihin osallistumisesta.

¹ Palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen. Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:4.

² Sosiaaliturvakomitean kannanotot ongelmälähtöisiin tilannekuvaraportteihin. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2021:3.

Ongelmat konkretisoituvat esimerkiksi työttömillä, joilla on työkyvyn haasteita, pitkäaikaisesti toimeentulotukea saavilla, joilla ei ole oikeutta ensisijaiseen etuuteen, siirtymissä työkyvyttömyyseläkkeille (ml. kuntoutustuki eli määräaikainen työkyvyttömyyseläke) sekä osalla työkyvyttömyysetuuksien saajista, vammaisista henkilöistä, maahanmuuttajista ja nuorista. Palvelujen merkitys korostuu työ- ja toimintakyvyn haasteissa sekä etuuden saamisen pitkittymisen tilanteissa (esim. sairauspäiväraha, kuntoutustuki, työttömyysturva, toimeentulotuki). Huomattavalla osalla etuudensaajista palvelun tarve tai kyky ottaa vastaan palvelua ei kuitenkaan kohdistu samaan hetkeen etuuden saamisen kanssa tai palvelun tarve vaihtelee sekä laajuudeltaan että tarvittavan asiantuntijuuden suhteen. Kokonaisuutena palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisesta Suomessa tarvittaisiin lisää tutkimustietoa.

Linjaukset jatkotoimenpiteistä/uudistusehdotuksista

Palvelujen tarjoaminen

Ehdotus:

Palveluihin osallistumisen lisäämiseksi palveluja tarjotaan riittävästi ja oikea-aikaisesti. Tämä edellyttää palvelujen vaikuttavuuden suunnitelmallista seurantaa, arviointia ja tutkimusta sekä eri toimijoiden palvelujen vaikuttavuuden seurantaa kokonaisuutena, palvelujen oikeaa kohdentamista ja hyvien toimintamallien ja -käytäntöjen levittämistä. Tarvittaessa palveluihin ja tutkimukseen kohdennetaan lisäresursseja.

Ehdotuksen tavoitteena on myönteinen muutos henkilön elämäntilanteessa, olemassa olevan työ- ja toimintakyvyn ylläpitäminen ja edistäminen, itsenäisen toimeentulon edellytysten parantaminen sekä työllistyminen sopivaan työhön aina, kun se on mahdollista. Keskeisimpiä palveluja nykyisin ovat: työllisyyspalvelut, Kelan palvelut, sosiaalityö ja sosiaaliohjaus, terveydenhuollon palvelut, työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu, kuntouttava työtoiminta, päihdepalvelut, sosiaalinen ja lääkinnällinen kuntoutus sekä ammatillinen kuntoutus.

Osalla työttömistä henkilöistä työkyvyn haasteet ovat osatekijä työttömyyden pitkittymisessä. Usein työkyky myös heikkenee työttömyyden pitkittyessä. Terveystarkastuslain 13 §:ssä säädetään: ”Kunnan on järjestettävä tarpeelliset terveystarkastukset alueensa asukkaille heidän terveytensä ja hyvinvointinsa seuraamiseksi ja edistämiseksi. Terveysneuvonnan ja terveystarkastusten on tuettava työ- ja toimintakykyä ja sairauksien ehkäisyä sekä edistettävä mielenterveyttä ja elämänhallintaa. Terveysneuvonta ja terveystarkastukset on järjestettävä myös opiskelu- tai työterveyshuollon ulkopuolelle jääville nuorille ja työikäisille.” Työttömien terveystarkastukset eivät tällä hetkellä toteudu lainsäädännön edellyttämällä tavalla, sillä ohjausprosessi, osaaminen ja resursointi vaihtelevat alueittain. Terveystarkastusten

velvoittavuutta arvioitaessa tulisi myös tarkastella niiden sisältöä niin, että käytössä olisi riittävä osaaminen työ- ja toimintakyvyn arvioimiseen suhteessa henkilön osaamiseen ja työllistymismahdollisuuksiin.

Mikäli terveystarkastuksessa tai muussa yhteydessä tehtävässä työ- ja toimintakyvyn arvioinnissa tehdään yhdessä henkilön kanssa jatkosuunnitelma tarvittavista palveluista ja kuntoutuksesta tavoitteiden saavuttamiseksi, henkilöllä voisi olla velvollisuus osallistua suunnitelman mukaisiin palveluihin ja kuntoutukseen. Toisaalta aina työikäisten sosiaali- ja terveyspalveluissa ja sairauden hoidossa tulisi huomioida henkilön työ- ja toimintakyky ja tarpeen mukaan ohjata oikeisiin palveluihin. Palvelujen velvoittavuutta arvioitaessa tulisi myös tarkastella, onko sote-keskuksessa työikäisille työ- ja toimintakyvyn tukemiseen riittävä ja oikea palvelutarjonta, joka kannustaa osallistumaan palveluihin ja edistää työllistymistä.

Työkyvyn ylläpitämisessä, hyödyntämisessä ja parantamisessa keskeinen tekijä on motivaatio ja sitoutuminen. Tämä koskee esimerkiksi tilanteita, joissa henkilö joutuu työllistyäkseen tai palatakseen työhön vaihtamaan työtehtäviään, ammattiaan tai kouluttautumaan uudelleen. Motivaation rakentamiseen liittyvä palvelu on avainasemassa. Menetelmiä motivaation rakentamiseen ja vahvistamiseen on olemassa, ja palvelujärjestelmässä tulee varmistaa, että näiden menetelmien hyödyntämiseen asiakaspalvelussa on sekä riittävä osaaminen että riittävä määrä asiantuntijoita.

Henkilön osallistuminen suunnitelman mukaisiin palveluihin ja kuntoutukseen edellyttää myös hyvää tiedonsiirtoa ja yhteistyötä eri toimijoiden välillä sekä yhteistä näkemystä henkilön tavoitteista. Etuus- ja palvelupolkujen toimivuutta tarkastellaan erikseen myöhemmin.

Palveluihin osallistumisen lisääminen edellyttää, että vahvistetaan työ- ja toimintakyvyn tuen osaamista, sujuvoitetaan palveluprosesseja ml. henkilöstön työnjakoa, lisätään palveluihin henkilöstöresursseja ja kehitetään teknisiä työvälineitä. Osaan näistä ehdotuksista vastataan jo nyt eri hankkeissa tehtävällä työllä.

Palveluja kehitetään useissa hankkeissa ja uudistuksissa, esimerkiksi Työkykyohjelma, Tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskus -ohjelma, kuntoutuksen uudistaminen ja pohjoismainen työvoimapalvelumalli. Hankkeissa kehitetään myös palveluja, joiden avulla työelämässä tuetaan työ- ja toimintakykyä siten, että työhön voidaan palata tai työtä voi kokeilla tuetusti ja porrastetusti työpaikalla työhön valmentajan tai ohjaajan tuella. Tällaisia malleja ovat mm. Sijoita ja valmenna (IPS) sekä laatukriteereihin perustuva työhönvalmennus. Lisäksi työn muokkausta tulisi käyttää enemmän työhön paluun tukemisessa. Työn muokkauksella tarkoitetaan työn sovittamista työkykyä vastaavaksi. Työn muokkaus voi tarkoittaa työntekijän itsensä tekemiä pieniä muutoksia, työnantajan tuella tehtäviä muutoksia tai muutokset voivat liittyä esimerkiksi kuntoutustoimenpiteisiin. TYÖ2030-ohjelman hankkeissa kehitetään työhyvinvointia edistämällä yhteistoimintaa ja luottamusta vahvistavaa työkuultuuria työpaikoilla. Työelämän mielenterveysohjelmassa lisätään työpaikkojen valmiutta vahvistaa työntekijöiden mielenterveyttä.

Palvelujen ja uusien toimintamallien vaikuttavuutta tulee seurata yhteisesti sovitulla mittareilla ja tutkia ja niitä on tarvittaessa kehitettävä. Jatkossa tarvitaan resursseja palvelujen ja osaamisen edelleen kehittämiseen, hankkeissa kehitettyjen vaikuttavien toimintamallien juurruttamiseen sekä henkilöstön lisäämiseen.

On tärkeää, että etuuskustannusten ja palvelujen kustannusten suhdetta tarkastellaan myös työllisyyden näkökulmasta. Toimivilla ja oikein kohdistetuilla palveluilla voidaan vähentää myöhemmin toteutuvaa etuusmenoa. Työllisyyttä edistävät panostukset asiakkaiden palveluun ja palveluihin voivat parhaimmillaan olla myös julkista taloutta vahvistavia keinoja, jos huomioidaan työllisyyden kasvusta seuraavat etuussäästöt ja verotulojen kasvu. Palveluja ja niihin liittyviä velvoitteita tuleekin tarkastella myös työllisyyden ja julkisen talouden näkökulmasta.

Kannustimet ja veloitteet työkyvyttömyysetuuksissa

Kannustimia ja veloituksia koskevilla ehdotuksilla pyritään vastaamaan sosiaaliturvauudistuksen tavoitteisiin, joiden mukaan sosiaaliturvan tulee osaltaan vastata ihmisten osallisuuden ja merkityksellisyyden tarpeisiin ja tukea työllisyyttä, yrittäjyyttä, aktiivisuutta, ihmisen omatoimisuutta, osallisuutta sekä elinikäistä oppimista kaikissa tilanteissa. Komitean näkemyksen mukaan toimeentulon turvan ja tarjottujen palvelujen tulee kohdentua niitä tarvitseville ja huomio tulee olla palvelujen saamisessa, oikea-aikaisuudessa ja laadussa.

Ehdotus:

Työkyvyttömyysetuuksiin voidaan liittää kannustimia ja veloituksia osallistua palvelutarpeen arviointiin ja tarvittaviin palveluihin. Ehdotuksen valmistelua varten asetettaisiin kolmikantainen selvitys- ja lainvalmisteluhanke.

Nykyjärjestelmässä henkilön hakiessa työkyvyttömyysetuutta häneltä edellytetään työkyvyttömyytensä todistamista lääkärintodistuksella ja/tai -lausunnolla. Lainsäädäntöön on säädetty työkyvyttömyysetuuksien (sairauspäiväraha ja kuntoutustuki/työkyvyttömyyseläke) toimeenpanijoille veloituksia selvittää henkilön kuntoutustarve tai kuntoutusmahdollisuudet työkyvyttömyyden pitkittyessä ennalta määritellyissä kohdissa (sairauspäiväraha 60, 150 ja 230 suorituspäivää, kuntoutustuki/työkyvyttömyyseläke ennen etuuspäätöksen antamista). Henkilön osallistuminen kuntoutustarpeen selvittämiseen sekä tarvittavaan ja tarkoituksenmukaiseen kuntoutukseen tai muuhun palveluun on vapaaehtoista.

Ehdotuksen tavoitteena on varmistaa henkilöille oikeat palvelut ja etuudet oikea-aikaisesti. Ehdotuksella pyritään ehkäisemään henkilöiden ajautumista heidän elämäntilanteensa ja työ- ja toimintakykynsä

kannalta väärille etuuksille, tarpeettomia siirtymisiä etuudelta toiselle ja etuuskausien pitkittymistä. Lisäksi pyritään vastaamaan tunnistettuihin puutteisiin kuntoutustarpeen tarkastelussa sekä siihen, että motivoituminen tarvittaviin palveluihin osallistumiseen on matala.

Ehdotuksella tähdätään siihen, että henkilön oma rooli olisi aktiivisempi ja toiminta suuntautuisi työ- ja toimintakyvyn parantamiseen ja työhön palaamiseen tai työllistymiseen sen sijaan, että huomio kiinnittyy etuuden saamiseen ja etuudella olemiseen. Kannustimilla ja velvoitteilla tuetaan palveluun motivoitumista, kun henkilölle luodaan välitön näkymä siitä, mihin osallistumattomuus johtaa toimeentulon kannalta, myös pidemmällä aikavälillä. Esimerkiksi sairauspäivärahakaudella ja kuntoutustuella ollessa tai työkyvyttömyyseläkettä hakiessa olisi velvollisuus osallistua kuntoutustarvearvioon ja kuntoutus- tai muun tukitoimenpiteen ajankohtaistuessa osallistua siihen.

Tilanteissa, joissa työkyvyttömyyden odotetaan olevan väliaikaista, sairauspäivärahan tarkistuspisteissä kartoitettaisiin paitsi henkilön kuntoutustarve, myös tarve työllisyyspalveluille ja osaamisen kehittämisen palveluille työkyvyn sallimissa rajoissa. Etuus- ja palvelujärjestelmää tulisi suunnitelmallisesti kehittää niin, että henkilöltä odotetaan osallistumista oman työllisyytensä edistämiseen. Palvelujen toteutumisesta ja riittävydestä on huolehdittava.

Jatkovalmistelussa on otettava huomioon ja selvitettävä mm. seuraavat asiat:

1. Mitä kannustimia (ja velvoitteita) työkyvyttömyysetuuksissa (sairauspäiväraha, kuntoutusraha, kuntoutustuki/työkyvyttömyyseläke) on jo nykyisin käytössä?
2. Millaista tutkimustietoa on siitä, mitä vaikutuksia niillä on yksilöiden käyttäytymiseen?
3. Millaisia kannustimia ja velvoitteita olisi mahdollista asettaa (etuuden korotus / etuuden alentaminen / etuuden epääminen, kulukorvaukset)?
4. Millaisia henkilöryhmiä kannustimet ja velvoitteet koskisivat?
5. Mitä vaikutuksia ehdotuksella olisi henkilöiden toimeentulon turvaamisen kannalta (ensisijaisella etuudella pysyminen)?
6. Mitä vaikutuksia ehdotuksella olisi etuuksien toimeenpanon kannalta?
7. Mitä vaikutuksia ehdotuksella olisi palvelujen järjestämisen, toteuttamisen ja resursoinnin kannalta?
8. Eri toteuttamisvaihtoehtojen vaikutusarviointi, mm. vaikutukset yksilöihin, toimeenpanijoihin, työllisyyteen, etuuksien kustannuksiin, rahoitusmekanismeihin ja rahoittajatahoihin sekä sukupuoli- ja lapsivaikutukset.

Työkyvyttömyysetuuksien kehittäminen

Työkyvyttömyysetuuksien kehittämistä koskevilla ehdotuksilla pyritään vastaamaan sosiaaliturvauudistuksen tavoitteisiin sosiaaliturvan rakenteellisesta ja toiminnallisesta kehittämisestä pitkällä aikavälillä, nykyistä selkeämmästä ja toimivammasta järjestelmästä, järjestelmän luotettavuuden, kattavuuden ja ymmärrettävyyden parantamisesta sekä siitä, että sosiaaliturvan tulee taata ihmisille ennakoitava turva eri elämänvaiheissa ja elämäntilanteiden muutoksissa ilman tarpeettomia katkoja ja hallinnollisia esteitä.

Komitean näkemyksen mukaan järjestelmän monimutkaisuus ja käsittelyn viiveet johtavat siihen, että henkilöt ajautuvat väärille etuuksille ja etuudelta toiselle siirtyminen kestää liian kauan. Henkilöt, joiden työkyky on olennaisesti heikentynyt, tulisi siirtää työttömyysturvalta jollekin muulle etuudelle (esim. tilanteissa, joissa sairauspäiväraha-kausi on päättynyt ja henkilön työkyky ei ole palautunut, mutta oikeutta työkyvyttömyyseläkkeeseen ei muodostu).

Ehdotus:

Selvitetään työkyvyttömyyden käsitteiden eroja eri etuuksissa, poistetaan mahdolliset epätarkoituksenmukaiset erot ja arvioidaan mahdollisuudet erilliseen osatyökyvyn / osatyökyvyttömyyden käsitteeseen eri etuuksissa. Varmistetaan, että lainsäädäntö tukee työ- ja toimintakyvyn ylläpitämistä ja kehittämistä. Ehdotuksen valmistelua varten asetettaisiin kolmikantainen selvitys- ja lainvalmisteluhanke.

Työkyvyttömyyden määritelmiä on tällä hetkellä useita ja ne ovat muodostuneet hieman eri tarkoituksia varten. Etuuksien välillä olevat erot työkyvyttömyyden käsitteissä tekevät nykyjärjestelmästä vaikeasti ennustettavan ja vähemmän ymmärrettävän. Henkilön kannalta järjestelmä ohjaa tilanteisiin, jotka eivät tue optimaalisella tavalla hänen elämäntilannettaan. Työkyvyttömyyden määritelmien erilaisuus johtaa myös siihen, että henkilöä voidaan pitää toisen lain näkökulmasta työkyvyttömänä, mutta toisen lain mukaan hän on työkykyinen (esimerkiksi sairausvakuutuslaki ja eläkelait). Määritelmien erilaisuus voi johtaa siihen, että henkilöiden etuus- ja palvelupolkuihin tulee katkoksia tai heitä ei kyetä ohjaamaan systemaattisesti palvelujen piiriin.

Nykytilanteessa työkyvyttömyysetuuksien hakemisessa huomio kiinnittyy työkyvyttömyyden todisteluun lääketieteellisin selvityksin. Joissakin tilanteissa henkilö joutuu todistamaan olleensa työkykyinen, jotta oikeus työkyvyttömyysetuuteen voi syntyä. Esimerkkinä jälkimmäisestä on tilanne, jossa henkilö hakee sairauspäivärahaa saman sairauden perusteella ensimmäisajan täyttymisen jälkeen. Tällöin henkilön tulee voida todentaa olleensa työkykyinen vähintään päivän, jotta hän voi jälleen saada sairauspäivärahaa.

Tällä hetkellä työn tekemisen kokeileminen tai paluu työelämään on vaikeaa tilanteissa, joissa henkilö saa sairauspäivärahaa. Työtä voi käytännössä tehdä vain muutaman tunnin viikossa satunnaisesti, jotta etuus oikeutta ei menetä. Vaihtoehtona on työhön paluun kokeilu osasairauspäivärahalla, jossa kuitenkin on sama työkyvyttömyyden käsite kuin sairauspäivärahassa (täysi työkyvyttömyys), työn vähentäminen on tiukasti rajattu (40-60 %) ja oikeus etuuteen edellyttää kokoaikaista työtä ennen työkyvyttömyyden alkamista. Lisäksi tulisi pohtia myös osasairauspäivärahan ja työkokeilujen suhdetta (työterveyshuoltolaki ja työeläkelait).

Ehdotuksella pyritään vastaamaan siihen, että sosiaaliturvan on taattava kohtuullinen toimeentulo, kun henkilö työ- ja toimintakyvyn haasteiden vuoksi ei voi olla työelämässä. Keskeinen tavoite sosiaaliturvalle on, että se on pääsääntöisesti väliaikainen ratkaisu ja mahdollistaa toimeentulon tukemisen ja työelämään pääsemisen palvelujen tukemana. Ehdotuksella tähdätään siihen, että henkilö kokee hyötyvänsä palveluihin osallistumisesta (motivoituminen), kun keskiössä ovat olemassa olevan työ- ja toimintakyvyn tukeminen ja erilaiset mahdollisuudet työhön paluuseen tai työllistymiseen.

Nykyistä lainsäädäntöä (mm. sairausvakuutuslaki ja eläkelait, palvelulait) tulisi kehittää niin, että näkökulmana olisi aina henkilön olemassa oleva työ- ja toimintakyky sekä sen parantaminen työkyvyttömyyteen keskittymisen sijaan. Tarkastelukulmina voisivat olla mm. työkyvyttömyyden määritelmät sekä työkokeilujen hyödyntäminen ja työhön paluun kokeileminen nykyistä joustavammin työkyvyttömyystilanteissa. Järjestelmää uudistettaisiin siten, että se olisi työhön kannustava kaikissa tilanteissa.

Jatkovalmistelussa on otettava huomioon ja selvitettävä mm. seuraavat asiat:

1. Mitä perusteluja erilaisille työkyvyttömyysmääritelmille on olemassa?
2. Onko lainsäädännössä olemassa esteitä sille, että henkilön tilannetta tarkasteltaisiin jo nykytilanteessa olemassa olevan työkyvyn kautta?
3. Tutkimustieto siitä, mitä olemassa olevaan työkykyyn keskittyminen on vaikuttanut (esim. nk. 30-60-90 päivän sääntö)
4. Tutkimustieto siitä, miten osasairauspäiväraha on vaikuttanut henkilöiden työhön paluuseen
5. Tutkimustieto siitä, miten erilaiset työkokeilut vaikuttavat henkilöiden työhön paluuseen
6. Eri toteuttamisvaihtoehtojen vaikutusarviointi, mm. vaikutukset yksilöihin, toimeenpanijoihin, työllisyyteen, etuuksien kustannuksiin, rahoitusmekanismeihin ja rahoittajatahoihin sekä sukupuoli- ja lapsivaikutukset.

Ehdotus:

Yksinkertaistetaan ja joustavoitetaan työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyviä toimeentuloa turvaavia etuuksia. Ehdotus edellyttää laajamittaista vaiheittaista selvitys- ja lainvalmistelutyötä, jota varten asetettaisiin kolmikantainen selvitys- ja lainvalmisteluhanke.

Nykyinen työkyvyttömyysetuusjärjestelmä on rakentunut aikana, jolloin oltiin joko työssä tai sosiaaliturvan varassa. Joustamaton ja monimutkainen järjestelmä ei kykene riittävällä tavalla vastaamaan henkilöiden elämäntilanteiden muutoksiin. Sairauspäiväraha etuutena on jäykkä mm. työkyvyttömyyden määritelmien, suorituspäivien kertymisen ja enimmäisajan osalta. Tämän seurauksena tulee tilanteita, joissa sairausvakuutuslain mukaisesti työkyvyttömät henkilöt joutuvat hakemaan toimeentulon turvaa työttömyysturvan, opintotuen ja/tai toimeentulotuen kautta. Työkyvyttömyysetuudet eivät ota huomioon työelämässä tapahtuneita muutoksia, kuten sitä, että työnteko ei usein enää ole tiukasti aikaan ja paikkaan sidottua. Nykyisin henkilön työ saattaa koostua useammalle eri työnantajalle tehdystä työstä tai sekä palkansaajana että yrittäjänä tehdystä työstä. Henkilö voi myös olla samanaikaisesti työntekijä ja opiskelija. Työkyvyttömyysetuudet eivät tue ajatusta siitä, että tarkasteltaisiin henkilön olemassa olevaa työkykyä ja sitä kautta tuettaisiin työhön paluun tai työkyvyn palauttamisen tavoitteita.

Ongelma- ja riskikohdaksi on tunnistettu palvelujen säilyminen tilanteissa, joissa henkilö siirtyy etuudelta toiselle. Haasteet tulevat ilmi etuuksien nivelkohdissa (mm. sairauspäiväraha – kuntoutustuki, sairauspäiväraha – työttömyysetuus), jolloin palveluketjuun tai palvelujen tarjoamiseen tulee häiriöitä. Epäkohtana voi pitää tilannetta, jossa henkilö joutuu toimeentulonsa turvatakseen siirtymään työ- ja toimintakykyynsä liittyvistä vaikeuksista huolimatta työttömyysetuudelle. Tämä tilanne tulee vastaan silloin, kun sairauspäivärahan enimmäisaika on täyttynyt eikä henkilölle synny oikeutta kuntoutustukeen/työkyvyttömyyseläkkeeseen. Yhtenä selittävänä tekijänä tälle on työkyvyttömyyden määritelmässä olevat erot sairauspäivärahan (sairausvakuutuslaki – ammatillinen työkyvyttömyys) ja kuntoutustuen (eläkelait – yleinen työkyvyttömyyden käsite) välillä. Työttömyysturva ja työllistymistä edistävät palvelut eivät tällöin välttämättä ole henkilön elämäntilanteen ja työ- ja toimintakyvyn kannalta oikeita ja oikea-aikaisia ratkaisuja.

Työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyvät etuudet uudistettaisiin ennustettavammaksi, selkeämmäksi ja ymmärrettävämmäksi kokonaisuudeksi. Se mahdollistaisi toimeentulon tukemisen etuudella, joka on tarkoitettu sellaisen henkilön elämäntilanteeseen, jolla on työ- ja toimintakyvyn haasteita. Samalla mahdollistuisi suunnitelmallisten ja kestävien palvelupolkujen rakentuminen niissä tilanteissa, joissa henkilön työ- ja toimintakykyä on tarkoituksenmukaista lähteä tukemaan palveluin.

Tavoitteena on kehittää työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyviä etuuksia työhön palauttavaan suuntaan uudistamalla sairauspäivärahaa, kuntoutusrahaa ja kuntoutustukea. Yhtenä vaihtoehtona olisi pidentää

sairauspäivärahaa. Vaihtoehtona olisi luoda yksi pidempikestoinen työkykyetuus (uudistamalla nykyiset sairauspäiväraha ja kuntoutustuki), jonka aikana olisi tosiasiallinen mahdollisuus selvittää henkilön palvelutarve ja sitä kautta mahdollistaa työ- ja toimintakyvyn palautuminen palvelujen tukemana. Työkyvyttömyyseläke jäisi etuudeksi pysyvämpiin työkyvyttömyystilanteisiin.

Työttömyysturvaa kohdennettaisiin jatkossa lähtökohtaisesti henkilöille, joilla on työn puutteesta johtuva tarve toimeentulon turvalle. Työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyvää etuusjärjestelmää kehittämällä tarjottaisiin toimeentuloturva niille henkilöille, joilla on työkyvyn rajoitteita, joiden poistamiseen työllistymistä edistävät palvelut eivät ole oikea tai oikea-aikainen keino. Etuusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulisi turvata saumattomat siirtymät eri etuuksien välillä.

Jatkovalmistelussa on otettava huomioon ja selvitettävä mm. seuraavat asiat:

1. Kansainvälisen vertailun näkökulma – miten työ- ja toimintakykyyn liittyvät etuudet (ja palvelut) on uudistettu muualla ja mitä tuloksia ja vaikutuksia uudistuksilla on havaittu olevan
2. Työkyvyn ja työkyvyttömyyden määritelmät ja käsitteet (myös osatyökykyisyys/osatyökyvyttömyys) (ks. edellinen ehdotus)
3. Mallinnukset siitä, mitä käytännössä tarkoittaisi eri pituisten työkyvyttömyyksien osalta
4. Eri toteuttamisvaihtoehtojen vaikutusarviointi, mm. vaikutukset yksilöihin, toimeenpanijoihin, työllisyyteen, etuuksien kustannuksiin, rahoitusmekanismeihin ja rahoittajatahoihin sekä sukupuoli- ja lapsivaikutukset.

Toimeentulotuen kehittäminen

Ehdotus:

Toimeentulotukea pitkään ilman ensisijaisia etuuksia saavien ohjautumista palvelutarpeen arviointiin ja palveluihin tehostetaan.

Toimeentulotuki on tarkoitettu väliaikaiseksi turvaksi ja varsinkin pidempään vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olevat henkilöt ovat sosiaaliturvajärjestelmän näkökulmasta ei-toivotussa ja hankalassa tilanteessa. Toimeentulotuen saantia tutkittaessa on havaittu, että todennäköisyys poistua pelkän viimesijaisen turvan varasta pienenee huomattavasti parin kuukauden jälkeen. Siihen mennessä noin puolet on siirtynyt ensisijaisten etuuksien saajiksi tai muista syistä pois pelkän viimesijaisen turvan varasta. Huomattavalla osalla tilanne kuitenkin pitkittyy. Vähintään vuoden ajan yhtäjaksoisesti vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olevia henkilöitä on n. 10 000 - 11 000. Nuoret muodostavat ison osan vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olevista. Suurin osa pitkään pelkän viimesijaisen turvan varassa olleista on vähintään ohjattu TE-palvelujen piiriin, jossa he ovat kuitenkin saaneet työttömyysturvan maksamisen estävän lausunnon. Erilaisia väliinpuotoajuuden tilanteita voidaan pitää yksilöllisten elämien käännekohtina,

joissa järjestelmä voi onnistua tukemaan ihmistä hyvälle kehälle pääsemisessä tai epäonnistua tässä yrityksessä. Jälkimmäisessä tapauksessa viimesijaisen tuen tarve voi pitkittyä ja erilaisten – esimerkiksi sosiaalisten ja terveydellisten – riskien toteutumisen todennäköisyys kasvaa.³

Syitä tulottomuuteen on käsitelty komitean ongelmaraportissa Viimesijainen turva, perusturva ja asuminen⁴. Raportissa todettiin mm. seuraavaa: Asiakkaan kannalta tarkoituksenmukaista ja yhteiskunnallisesti vaikuttavinta olisi, että ihminen saisi tarvitsemansa etuudet ja palvelut ajoissa siten, ettei tarvetta viimesijaiseen turvaan syntyisi. Nuorten kohdalla keskeinen kysymys linkittyy vahvasti opintojen nivelvaiheisiin ja opinnoissa saatavaan tukeen. Voisikin ajatella, että erityisesti nuorten osalta tulottomuutta ehkäistään tarjoamalla palveluja jo paljon varhaisemmassa vaiheessa ja pyritään tunnistamaan tuen tarpeet jo oppivelvollisuusiässä. Kuitenkin tässä ehdotuksessa keskitytään tilanteeseen, jossa viimesijaiselle tuelle on päädytty. Jotta pitkäkestoista viimesijaiselle turvalle jäämistä saataisiin vähennettyä, tulisi asiakkaiden tarpeisiin vastaava henkilökohtainen palvelu ja aktivointikytkentä varmistaa riittävän laadukkaana. Pitkittyneesti perustoimeentulotukea saavien henkilöiden tilanne tulisi aina selvittää, on sitten kyse taustalla vaikuttavasta sosiaali- ja terveydenhuollon tai ammatillisen osaamisen vahvistamisen palveluiden tarpeesta tai haluttomuudesta edistää itsenäistä selviytymistä. Viimesijaista turvaa saavien kohdalla oikea-aikaisesti tarjottavat ja saavutettavat palvelut ovat olennaisia itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi.

Nykyjärjestelmässä Kela vastaa perustoimeentulotuen päätöksenteosta itsenäisesti kirjallisen hakumenettelyn kautta. Sosiaalihuollon vastuulle kuuluvat täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki sekä asiakkaiden tarvitsemat sosiaalihuollon palvelut, joista työkäisten osalta keskeisimpiä ovat sosiaalityö, sosiaaliohjaus, kuntouttava työtoiminta ja sosiaalinen kuntoutus. Laki kuntouttavasta työtoiminnasta ja laki kotoutumisen edistämisestä määrittävät sosiaalihuollon käynnistämistä vastuulle monialaisen suunnitelman teon tietyn aikaa toimeentulotukea ilman ensisijaisia etuuksia saaneille. Mikäli asiakkaan perusosaa päädytään Kelassa alentamaan, ilmoittaa Kela myös tästä sosiaalihuollolle, jotta asiakkaalle voidaan tarjota palveluja. Ohjautuminen palveluihin tapahtuu tällä hetkellä joko hakemusmenettelyssä esiin nousevien huolien tai lakisäätteisten ohjaamisveloitteiden kautta tai siten, että asiakas itse hakee palveluja sosiaalihuollosta.

³ Korpela T. ja Raittila S. Väliinpuotoajat Kela-siirron jälkeen. Kuinka pitkään ensisijaisia etuuksia paikataan toimeentulotuella. Julkaisussa Korpela T., Heinonen H., Laatu M., Raittila S. ja Ylikännö M. Ojista allikkoon? Toimeentulotuki uudistuksen ensi metrit. Kela, Teemakirja 18, 2020.

⁴ Viimesijainen turva, perusturva ja asuminen. Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:3.

Kirjalliseen hakumenettelyyn on kehitetty huoliseula-nimistä työvälinettä, jonka avulla etuuskäsittelijä voi havaita huolestuttavia piirteitä asiakkaan tilanteessa ja ohjata asiakasta vapaaehtoisesti sosiaalityön palveluiden piiriin. Lisäksi Kelaa koskee sosiaalihuoltolain ja lastensuojelulain mukaiset ilmoitusvelvollisuudet. Toimeentulotukilakiin ollaan vuoden 2022 aikana esittämässä muutoksia, jotka mahdollistavat Kelan ja sosiaalihuollon välisen yhteistyön asiakkaan asiassa myös matalammalla kynnyksellä sekä asiakkaan erityisen oikeuden pyytää yhteistyössä tapahtuvaa tapaamista. Tämän lisäksi valmistelussa huomattiin tarpeita vielä jatkossakin selkeyttää ja tehostaa asiakkaiden palvelutarpeiden havaitsemista ja niihin reagoointia. Keskeinen onnistumisen edellytys on sujuva yhteistyö palvelusta vastaavan ja tuen maksamisesta vastaavan tahon välillä.

Toimeentulotuen kokonaisuus jakautuu kahdelle toimivaltaiselle viranomaiselle. Se vaikuttaa tarpeeseen määritellä tarkasti ne kohdat, joissa palveluja on syytä perustoimeentulotuen myöntämisen ohella viimeistään tarjota. Palvelujärjestelmän isojen muutosten johdosta on perusteltua tarkastella sitä, kuka tai ketkä ovat oikeita asiantuntijoita vastaamaan asiakkaiden palvelutarpeisiin. Nykyinen ohjaus Kelasta sosiaalityön piiriin ei välttämättä ole aina asiakkaalle ymmärrettävä eikä palveluiden järjestämisenkään kannalta selkein ratkaisu. Sosiaalityön yhteys terveydenhuoltoon on kehittymässä hyvinvointialueiden aloittamisen myötä ja toisaalta yhteydet kuntiin jääviin palveluihin on rakennettava uudelle pohjalle. Toimeentulotuen ollessa edelleen sosiaalihuoltoon kuuluva viime sijainen taloudellinen tuki, on tarkoin mietittävä ohjausten tekemisen tapa asiakassuhteen luottamuksellisuus säilyttäen.

Asiakkaan tavoittamiseksi palveluihin yhteys taloudellisen tuen maksajaan on perusteltua pitää tiiviinä. Palvelutarpeiden laadukas arviointi on edellytys sille, että asiakas on motivoitavissa myös osallistumaan hänelle oikein kohdennettuihin palveluihin. Asiakkaan oma motivaatio on keskeinen onnistumisen edellytys. Asiakkaiden elämänhallinnan haasteet asettavat omat vaatimuksensa palveluohjaukselle ja palveluprosessille. Kyse ei useinkaan ole kertaluonteisista interventioista, vaan asiakassuhde vaatii pitkäjänteistä panostusta kuukausittain, joskus vuosienkin ajan. Velvoitteiden lisäämisen vastapainona on vastuullista huolehtia myös palvelujärjestelmän kantokyvystä vastata palvelutarpeiden vaatimalla tavalla. Toisaalta on myös niin, että etuuksiin kuuluu vastikkeellisuutta, mikä on myös järjestelmän legitimitetin tae.

Nykyisten palvelujen kokonaisuhyödystä ihmisten elämään ja kustannustehokkuudesta ei vielä tiedetä riittävästi. Ei myöskään tiedetä siitä, tuottavatko palvelujen ja etuuksien kokonaisuudet asiakkaalle sellaista hyötyä, kuin niillä tavoitellaan. Palvelujärjestelmä on muuttunut toimeentulotuen osalta rajusti Kela-siirron myötä ja nyt hyvinvointialueiden aloittaminen muuttaa kokonaisuutta lisää. Tutkittua tietoa ei kaikesta vielä ole, mutta selvityksin ja rekisteritiedon kautta voitaisiin saada tietoa myös uudistusten vaikutusten arviointiin. Osa asiakkaista aloittaa palvelupolun hyvin kaukaa työmarkkinoista, jolloin tuloksellisuutta on

syytä mitata erilaisin menetelmin kuin vasta työttömäksi jääneiden osalta. Toimeentulotuen saantiin liittyvä vahva velvollisuus pyrkiä pitämään huolta omasta elatuksesta ja velvollisuus myös ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi, ellei siihen ole perusteltua estettä. Velvoitteeseen liittyy myös sanktion mahdollisuus perusosaa alentamalla. Perusosan alentamisen kokonaisuus vaatii sisällöllistä tarkentamista, mutta myös yhteensovittamista asiakasprosessiin tavalla, joka on asiakkaalle ymmärrettävä ja viranomaisille hallinnollisesti nykyistä tehokkaampi.

Tavoitteena on että, mahdollisimman moni pitkäaikaisesti tulottomana toimeentulotukea saava henkilö pääsee työelämään tai opintoihin oikein kohdennettujen palvelujen ja etuuksien tuella. Tavoitteen edistämiseksi on syytä selvittää, voidaanko palvelujen tarjoamista toimeentulotuen saajille tehostaa nykyisten resurssien kohdentamisella, olisiko syytä lisätä palveluihin ohjaamisen velvoittavuutta joidenkin asiakasryhmien osalta ja millaisia muutoksia lainsäädäntöön tarvittaisiin. Kokonaisuuden laajuuden johdosta asiaa olisi selkeintä lähestyä omana kokonaisuutenaan jatkotyössä.

Jatkovalmistelussa on otettava huomioon ja selvitettävä mm. seuraavat asiat:

1. Millaista tutkimustietoa on siitä, millä edellytyksillä palveluihin ohjaaminen on vaikuttavinta?
2. Millaista tutkimustietoa on palveluiden ja etuuksien kokonaisyhdystä ihmisten elämään?
3. Tulisiko velvoittavaa ohjaamista kohdentaa uusiin asiakasryhmiin tai aikaisempaa lyhyemmän odotusajan jälkeen (keihin kaikkiin kohdentuisi)?
4. Millaisia kustannusvaikutuksia ohjaamisen tehostamisella olisi eri viranomaisten toimintakuluihin?
5. Millaiset kannustimet ja sanktiot olisivat vaikuttavia, nykyisen perusosan alentamisen/ etuoikeutetun tulon vaikuttavuuden arviointi?
6. Millainen toimeenpanon rakenne nyt on ja millainen toimeenpanon rakenne tukee eri kehittämissvaihtoehtoja?
7. Eri toteuttamissvaihtoehtojen vaikutusarviointi.