

Selvitys palveluinterventioista

Sosiaaliturvakomitean selvitys- ja arviointiryhmä

Parlamentaarinen komitea
Parlamentarisk kommitté

VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Toimeksianto

- Mitä konkreettisia palveluinterventioita (puhelu, kirje, käynti jossain tms.) alkaa tapahtua henkilölle aikajanalla,
 - kun hän jää työttömäksi (1) työttömyyspäivärahalle, (2) työmarkkinatuella tai (3) toimeentulotuelle
 - Työttömyysetuutta hakevan työnhakijan velvollisuudet ovat samat riippumatta siitä, hakeeko ansiopäivärahaa, peruspäivärahaa vai työmarkkinatukea.
 - kun hän jää sairauspäivärahalle (1) suoraan työstä tai (2) työelämän ulkopuolelta
 - kun hakee työkyvyttömyyseläkettä ja saa (1) hylkäyksen tai (2) määräaikaisen työkyvyttömyyseläkkeen.

Työttömien työnhakijoiden palveluinterventiot nykyjärjestelmässä

Parlamentaarinen komitea
Parlamentarisk kommitté

VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Taustaa

- Työttömien työnhakijoiden palveluprosessista säädetään nykyisin laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012) ja 1.1.2025 alkaen laissa työvoimapalvelujen järjestämisestä (380/2023, ns. järjestämislaki).
- Lain toisessa luvussa määritetään työnhakijan palveluprosessi lähtien alkuhaastatteluista ja edeten työnhakukeskustelujen ja täydentävien haastattelujen kautta kohti uudelleen työllistymistä (tai muuta yksilöllistä ratkaisua).
 - Lähtökohtana prosessissa on yksilöllinen palvelutarve ja sen selvittäminen.
 - Uudelleen työllistymisen edistämiseksi em. laissa määrätään työnhakuvelvoitteesta ja palveluihin osallistumisesta.
- Etenkin alkuhaastattelujen merkitys on tärkeä, jotta työttömyys ei pääse pitkittymään.
- Meneillään olevassa lakihankkeessa tullaan uudistamaan palveluprosessia mm. määräaikaishaastattelujen osalta ([linkki hankeikkunaan](#)).

Työnhakijan velvollisuudet

Työttömyysetuutta hakevan työnhakijan on:

- haettava aktiivisesti työtä (työnhakuvelvollisuus) ja koulutusta
- osallistuttava palvelutarpeen arvioimiseen
- osallistuttava työllistymissuunnitelman laatimiseen ja tarkistamiseen
- osallistuttava palveluihin, jotka tukevat hänen työnhakuaan ja edistävät hänen työmarkkinavalmiuksiaan ja työllistymistään.

Muutoksessa oleva toimintakenttä

- TE2024-uudistuksen myötä vastuu palveluiden tuottamisesta työttömille työnhakijoille siirtyy kunnille.
 - Suomeen tulee yhteensä 45 työllisyysaluetta tai kuntaa, jotka vastaavat 1.1.2025 lähtien työvoimapalvelujen järjestämisestä.
- Meneillään olevissa (ja aiemmissa) kuntakokeiluissa on kokeiltu uudenlaisia palvelumalleja työttömien uudelleen työllistymisen edistämiseksi.
 - Työllisyyden kuntakokeilut käynnistyivät 1.3.2021 ja päättyvät 31.12.2024. Työllisyyden kuntakokeiluihin osallistuu yhteensä 25 kokeilualuetta ja 118 kuntaa.
 - Kuntakokeilujen asiakkaita ovat työttömät työnhakijat, työllistettynä olevat ja työllistymistä edistävässä palveluissa olevat työnhakijat, jotka eivät täytä ansiopäivärahan saamisen edellytyksiä tai ovat alle 30-vuotiaita, maahanmuuttajia tai vieraskielisiä henkilöitä.
- Kaikkia toimijoita velvoittaa lakisääteinen palveluprosessi ja sen toteuttaminen – vaihtelua alueittain ja kuntakokeiluiden välillä on siinä, missä määrin esimerkiksi määräaikaishaastatteluja tehdään.
- KEHA-keskus seuraa sekä kuntakokeiluiden että lain mukaisen palveluprosessin toteutumista osana tiedolla johtamisen kokonaisuuttaan – ensi vuoden alusta tietoa tuotetaan kunnille ja työllisyysalueille niiden toiminnan kehittämisen tueksi.
 - KEHA-keskus toimii jatkossa kuntien ja työvoimaviranomaisten tukena ja kumppanina tiedolla johtamisessa. KEHA-keskus mm. valmistelee työvoimaviranomaisille, ELY-keskuksille ja TEM:lle yhteistä digitaalista raportointikokonaisuutta, joka mahdollistaa TE- ja kotopalveluiden palveluprosessien tarkastelun ja seurannan strategisella ja operatiivisella tasolla. Uusi raportointiratkaisu helpottaa valtion ja kuntien yhteisen tietopohjan muodostumista ja tukee tietoon perustuvien päätösten tekemistä sekä keventää kuntien tarvetta kehittää kalliita raportointiratkaisuja.

Nykyisen lakisääteisen palveluprosessin kuvaus

Parlamentaarinen komitea
Parlamentarisk kommitté

VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Työnhakijan palveluprosessi 1/4

Ilmoittautuminen työttömäksi työnhakijaksi

Alkuhaastattelu

- Järjestetään 5 päivän kuluessa työnhaun alkamisesta.
- Alkuhaastattelun sisältö on määritelty laissa.

Työnhakukeskustelut

- Täydentäviä työnhakukeskusteluita järjestetään alkuhaastattelua seuraavien 3 kuukauden aikana 4-5 kertaa sekä myöhemmin työttömyyden pitkittyessä työnhakukeskusteluiden välissä.
- Työnhakukeskusteluja järjestetään 3 kuukauden välein (mm. tarkistetaan työllistymissuunnitelma).
- Täydentävien työnhakukeskusteluiden ja työnhakukeskusteluiden sisältö on määritelty laissa.

Työnhakijan palveluprosessi 2/4

Palvelutarpeen arviointi

- Alkuhaastattelussa, työnhakukeskusteluissa ja täydentävissä työnhakukeskusteluissa sekä työllistymissuunnitelman päivityksen yhteydessä.
- Otetaan huomioon muun muassa:
 - osaaminen ja ammattitaito sekä työnhakijan omat tavoitteet niiden kehittämiseksi
 - työnhakuun ja työllistymisen edellytyksiin vaikuttava työ- ja toimintakyky
 - työnhakutaidot ja muut työllistymiseen vaikuttavat seikat
 - työttömäksi jäämisen ja työttömyyden pitkittymisen todennäköisyys

Työnhakijan palveluprosessi 3/4

Työllistymissuunnitelman sisältö

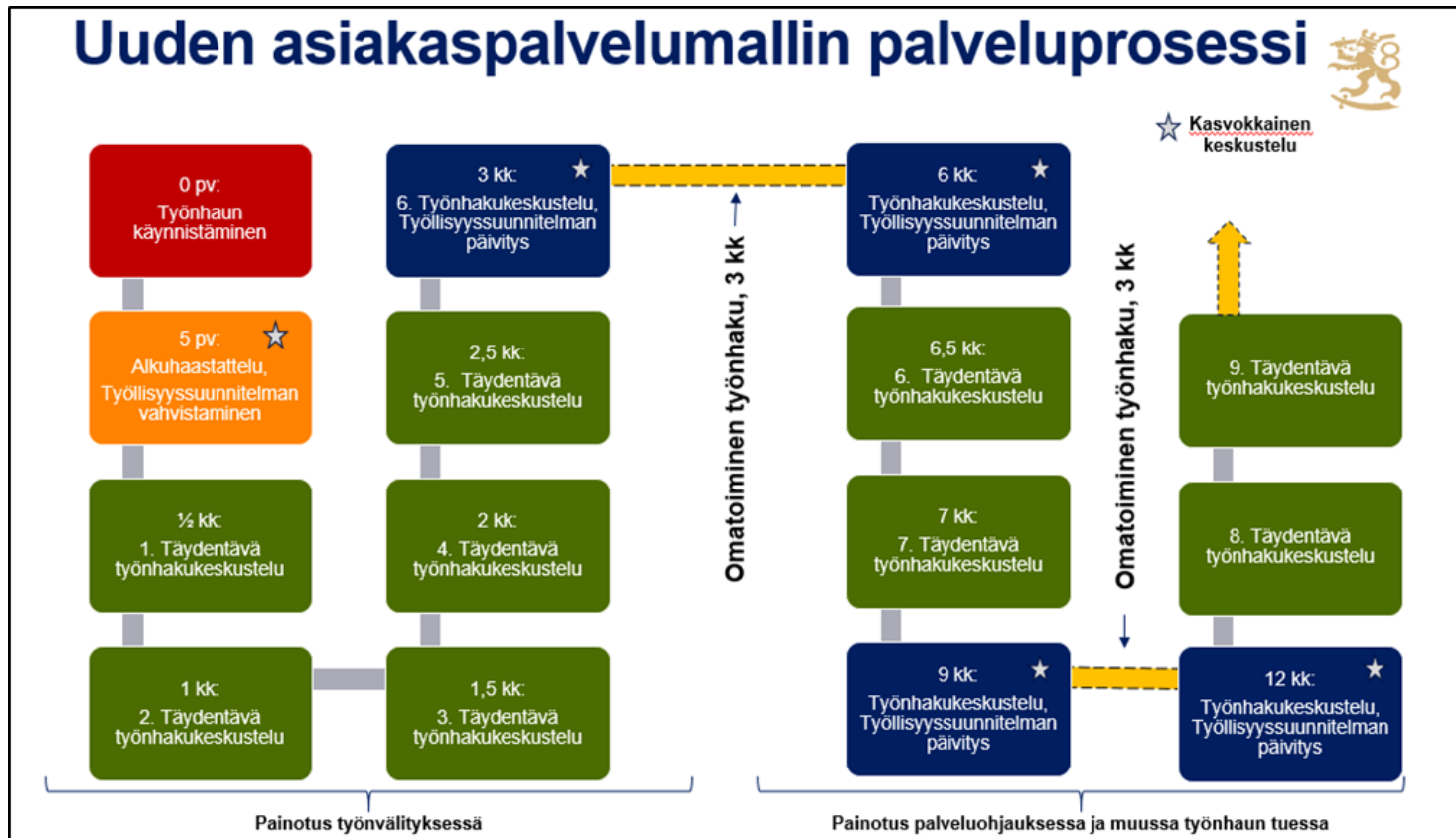
- työnhakuvelvollisuus ja muut työnhaun tavoitteet
- palvelutarpeen mukaiset palvelut ja muut työllistymistä tukevat toimet
- suunnitelman toteuttamisen seurannasta ja suunnitelman toteuttamisesta ilmoittamisen määräajasta sopiminen

Työllistymissuunnitelman sisältö on määritelty laissa.

Työllistymissuunnitelman hyväksyvät työvoimaviranomainen ja työnhakija.

Työnhakijan palveluprosessi 4/4

Kuva TEM



Palveluinterventioiden vaikuttavuus tutkimusten perusteella

Parlamentaarinen komitea
Parlamentarisk kommitté

VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Palveluinterventioiden vaikutusmekanismit

- Työmarkkinoiden kohtaannon tehostaminen välittämällä tietoa avoimista työpaikoista ja tarjolla olevasta työvoimasta (haastattelut, työtarjoukset, esittelyt).
- Työvoiman osaamisen kehittäminen / tuottavuuden kohottaminen (työvoimakoulutus, palkkatuet, omaehtoisten opintojen tukeminen).
- Työn vastaanottamisen kynnyksen madaltaminen velvoitteilla ja niihin liittyvillä sanktioilla (haastattelut, työnhakuvelvoite, velvoite osallistua työllistymistä edistäviin palveluihin).

Asiakasprosessi ja työttömien haastattelut

- Haastattelut ovat yhdistelmä työnhaun tukea ja työnhaun monitorointia.
- Pohjoismaisissa tutkimuksissa työttömyyden alkuvaiheen haastattelujen on havaittu nopeuttavan työllistymistä
 - myös sanktiointi lisääntyy
- Haastatteluiden laajentamiseen liittyy syrjäytysvaikutuksia eli intensiivisempää palvelua saavat työllistyvät osittain muiden työnhakijoiden kustannuksella.
 - Syrjäytysvaikutuksista huolimatta laajasti työttömiä koskeva työnhaun alkuvaiheen intensiivinen palveluprosessi on todennäköisesti julkista taloutta vahvistava (Cheung ym. [2020](#)).

Työttömien opiskelu työvoimakoulutuksena tai omaehtoisina opintoina

- Koulutus vahvistaa työttömän osaamista ja tuottavuutta.
- Heikkoutena koulutuksen pitkäkestoisuus ja kustannukset.
 - Koulutukseen osallistuminen hidastaa työllistymistä lyhyellä aikavälillä ja on kustannuksiltaan kallista järjestää.
- Pitkien lukkiutumisaikojen ja koulutuksen kustannusten vuoksi työllisyys- ja julkisen talouden vaikutukset riippuvat olennaisesti kohdentamisesta.
 - Koulutusta pyritään kohdentaman aloille joissa työvoimasta on pulaa ja henkilöille joiden koulutus edistää työllistymistä.

Palkkatuki

- Palkkatuella tuetun työn tarkoituksena on edistää työttömän työnhakijan työllistymistä avoimille työmarkkinoille parantamalla hänen ammatillista osaamistaan.
 - Pysyvästä vammasta tai haitasta kärsivän henkilön kohdalla palkkatuki voi olla pysyvä kompensatio työnantajalle työntekijän matalammasta tuottavuudesta.
- Yrityksiin kohdistuva palkkatuki vaikuttaa työllisyyteen positiivisesti. Julkisen- ja kolmannen sektorin palkkatuilla ei havaita vaikutusta työllisyyteen.
- Keskeistä tuen kohdentaminen. Osa yrityksistä palkkaisi ilman tukea ja osa työttömistä työllistyisi ilman tukea.

Valvonta, hakuvelvoitteet ja sanktiot

- Työnhakijalta edellytetään suoritteita (hakemusten lähettäminen, osallistuminen tapaamisiin, osallistuminen sovittuun palveluun).
- Työnhakuvelvoitteilla ja tapaamisilla voidaan vaikuttaa potentiaalisesti sanktioivissa oleviin suoritteisiin. Valvonta liittyy työnhakuehtojen laiminlyömiseen sanktioihin.
- Sanktioiden asettamisella havaitaan työllistymistä nopeuttavia vaikutuksia.
 - Riski joutua sanktion on todennäköisesti keskeisempi kuin sanktion ankaruus (Lombardi [2019](#)).
 - Sanktiot lisäävät myös siirtymiä työvoiman ulkopuolelle (esim. Busk [2016](#)) ja ovat yhteydessä työttömien heikentyneeseen terveyteen (Pattaro [2022](#)).

Työttömyysturva ja toimeentulotuki

Palveluinterventiot

Parlamentaarinen komitea
Parlamentarisk kommitté

VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Työttömyysturvan palveluinterventiot – alustavia tuloksia

Aineistot & määritelmät

- Vuoden 2023 aikana alkaneet työttömyysjaksot URA-aineistosta
 - Vuonna 2023 aikana alkaneet työnhakujaksot, joissa työnhakijan työllisyyskoodi työnhaun alussa on työtön
 - Lisäksi mukaan otettu vain ne henkilöt, jotka eivät ole olleet työttömänä vuonna 2022
- Työttömyysetuuden laji Verohallinnon etuusrekisteristä
- Yhteydenottopäivämäärät ja -tavat URA-aineistosta
 - Yhteydenotot ovat liitetty työttömyysjaksoihin, mikäli yhteydenotot ovat tapahtuneet työttömyysjakson alku- ja loppupäivämäärän välillä tai mikäli loppupäivämäärää ei ole havaittu, alkupäivämäärän jälkeen. Mukana voi siis olla yhteydenottoja vuoden 2024 puolelta.

Työttömyysjaksojen ja työttömien työnhakijoiden lukumäärä

- Työttömälle työnhakijalle on etsitty etuusrekisterissä ensimmäinen työttömyysetuushavainto. Kaikki henkilön työttömyysjaksot saavat saman etuuslajin.
- Etuustiedon puuttumista voi selittää esimerkiksi
 - Ei ole oikeutta työttömyysetuuteen
 - Pääasiallinen etuus on toimeentulotuki
 - Ilmoittauduttu työttömäksi vuorotteluvapaata varten
 - Nollatuntisopimus
 - Ei ole hakenut etuutta, esimerkiksi työttömyysjakson lyhyen keston vuoksi

	jaksoja	henkilöitä
ansiopäiväraha	35 664	33 115
peruspäiväraha	20 458	18 725
työmarkkinatuki	35 970	33 441
ei tietoa	41 775	39 780
yhteensä	133 847	125 061

Alkuhaastattelut ja työnhakukeskustelut aineistossa

Tapa	alkuhaastattelut	työnhakukeskustelut	täydentävät työnhakukeskustelut
käynti	46 324	36 730	11 687
puhelinsoitto	42 088	78 790	110 768
videoneuvottelu	1 175	1 603	1 109
palveluntuottajalla	-	-	4 198
yhteensä	89 587	117 123	127 762

Muut yhteydenotot aineistossa

tapa	asiakkaan toimesta	asiakkaalle	muut yhteydenotot
käynti	65 302		
puhelinsoitto	96 725	126 911	
soittoyritys		116 898	
sähköposti	99 509	163 452	
tekstiviesti	76 605	410 458	
kirje	5 689	148 630	
asiointi verkossa			674 249
muut			760 645
yhteensä	338 141	996 349	1 434 898

Alkuhaastattelun toteutuminen (osuus uusista työttömistä työnhakijoista)

alkuhaastattelun toteutuminen	työmarkkinatuki	peruspäiväraha	ansiopäiväraha	kaikki
5 arkipäivään sisällä	16,8 %	22,2 %	26,4 %	21,7 %
14 viikonpäivän sisällä	32,7 %	40,8 %	45,9 %	39,6 %
30 viikonpäivän sisällä	54,4 %	60,9 %	63,8 %	59,4 %
jakson aikana	68,0 %	71,2 %	71,6	70,1 %

Tässä tarkastelussa mukana henkilöiden ensimmäiset työttömyysjaksot. Lisäksi rajattu pois alle 5 arkipäivää kestäneet työttömyysjaksot sekä henkilöt, joille ei löytynyt etuustietoa.

Työnhakukeskustelujen lukumäärä ensimmäisen 90 viikonpäivän aikana (osuus yli kolme kuukautta työttöminä olleista)

työnhaku- keskustelujen lkm	työmarkkinatuki	peruspäiväraha	ansiopäiväraha
0	35,0 %	37,1 %	32,2 %
1	35,3 %	33,1 %	34,8 %
2	16,2 %	15,8 %	16,9 %
3	7,2 %	7,4 %	8,5 %
4	3,7 %	4,1 %	4,6 %

Tässä tarkastelussa mukana sekä työnhakukeskustelut että täydentävät työnhakukeskustelut. Lisäksi tehty rajausta henkilöiden ensimmäisiin työttömyysjaksoihin sekä jätetty pois henkilöt, joille ei löytynyt etuustietoa.

Työnhakukeskustelujen lukumäärä työttömyysjakson aikana (osuus yli kolme kuukautta työttöminä olleista)

työnhaku- keskustelujen lkm	työmarkkinatuki	peruspäiväraha	ansiopäiväraha
0	14,7 %	16,7 %	11,3 %
1	22,7 %	23,9 %	20,0 %
2	20,8 %	20,6 %	20,8 %
3	15,5 %	14,2 %	16,2 %
4	10,1 %	9,4 %	11,7 %
5	6,5 %	6,2 %	7,9 %
6	4,1 %	3,9 %	5,1 %

Tässä tarkastelussa mukana sekä työnhakukeskustelut että täydentävät työnhakukeskustelut. Lisäksi tehty rajausta henkilöiden ensimmäisiin työttömyysjaksoihin sekä jätetty pois henkilöt, joille ei löytynyt etuustietoa.

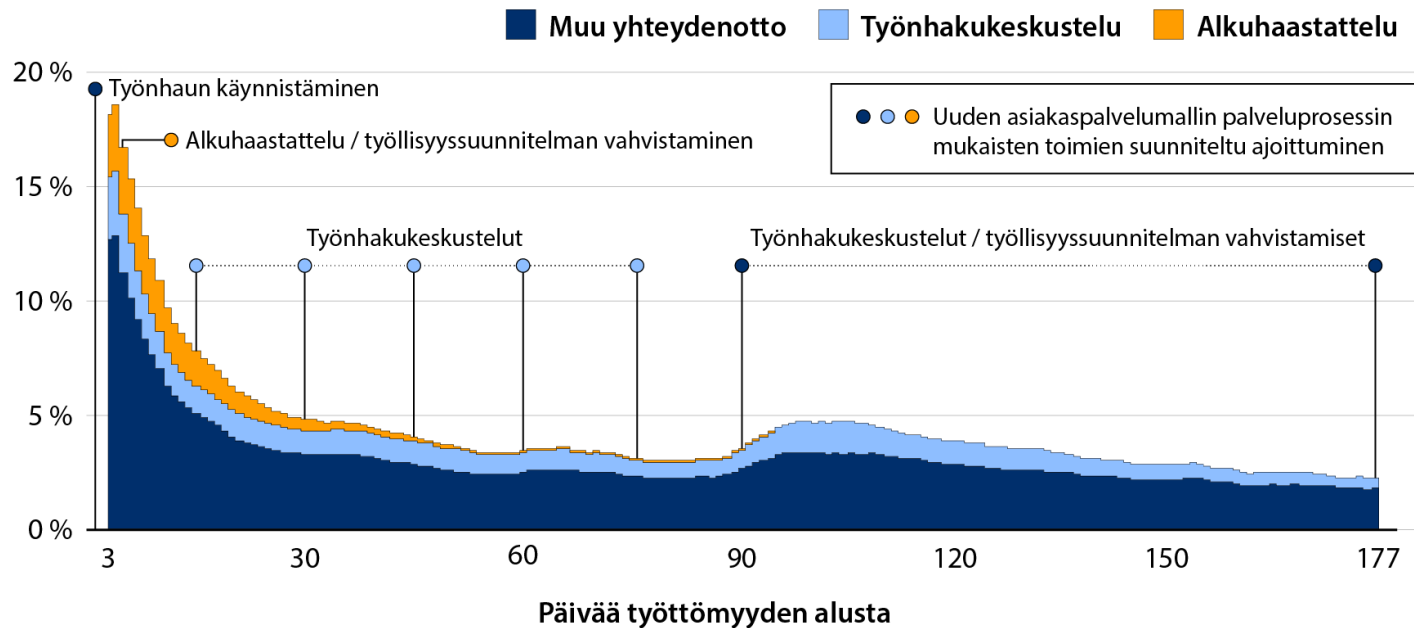
Kuinka monta työnhakukeskustelua yli kolme kuukautta työttöminä olleilla oli keskimäärin?

	ensimmäisen kolmen kuukauden aikana	Työttömyysjakson aikana
ansiopäiväraha	1,28	2,85
peruspäiväraha	1,17	2,43
työmarkkinatuki	1,18	2,55

Tässä tarkastelussa mukana sekä työnhakukeskustelut että täydentävät työnhakukeskustelut. Lisäksi tehty rajausta henkilöiden ensimmäisiin työttömyysjaksoihin sekä jätetty pois henkilöt, joille ei löytynyt etuustietoa.

Osuus ajanhetkellä vielä työttömänä olevista, joilla (vähintään yksi) yhteydenotto

7 päivän liukuva keskiarvo. Tarkastelussa mukana henkilöiden ensimmäiset työttömyysjaksot. Lisäksi rajattu pois alle 5 arkipäivää kestäneet työttömyysjaksot.



Palveluinterventiot toimeentulotuen saajilla liittyvät erityisesti yhteistyöhön hyvinvointialueiden kanssa

- Laki kuntouttavasta työtoiminnasta edellyttää hv-aluetta ja TE-toimistoa laatimaan asiakkaalle aktivointisuunnitelman, kun asiakas on saanut toimeentulotukea työttömyyden johdosta pitkään. Kelalla on velvollisuus ilmoittaa kuntaan tai hyvinvointialueelle silloin, kun toimeentulotukiasiakkuus pitkittyy (alle 25v. yli 4kk ja yli 25v. yli 12kk).
- Laki kotoutumisen edistämisestä edellyttää Kelaa ilmoittamaan kunnalle maahanmuuttajasta, joka on saanut muuten kuin tilapäisesti (yli 2kk) toimeentulotukea, jotta hänelle voidaan laatia suunnitelma kotoutumisen edistämisestä.
- Kelan ja hyvinvointialueen tulee tehdä yhteistyötä. Kelalla on velvollisuus tarvittaessa ohjata asiakas sosiaalipalveluihin ja tietyissä tilanteissa ottaa yhteyttä sosiaalihuoltoon tai nuorisotyöhön myös ilman asiakkaan suostumusta.
- Asiakas voi pyytää välittämään täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen hakemuksensa hyvinvointialueelle.
- Jos työtön asiakas ei ilmoittaudu työttömäksi työnhakijaksi, voidaan perusosaa alentaa 20%, mistä lähtee ilmoitus hyvinvointialueelle. Jos asiakas ei osallistu hv-alueen järjestämään palvelutarpeen arvioon, hänen perusosaansa voidaan alentaa 40%.

Tarkastelussa käytetyt määritelmät

- "Jää työttömäksi toimeentulotuelle" määritelty seuraavasti:
 - Henkilö, joka sai perustoimeentulotukea vailla ensisijaisia etuuksia tai ansiotuloja ensimmäisenä tukikuukautenaan vuonna 2023 eikä ollut saanut perustoimeentulotukea vuonna 2022 (ns. uusi saaja).
 - Lisäksi: iältään vähintään 17-vuotias ja sai tukea hakijan tai puolison roolissa (ts. ei perheen lapsena).
- Palveluintervention määritelmä:
 - Kelan hyvinvointialueelle lähettämä palvelutarveilmoitus.
 - Määräaikailmoitukset (12kk, 4kk, 2kk) lähtevät automaattisesti hyvinvointialueelle tai kuntaan.
 - Toimeentulotuki pääasiallinen tulona (yli puolet tuloista tarkastelukautena).
 - Se, mitä ilmoituksista seuraa, vaihtelee alueittain.

Interventiot kohdistuvat pidempään tukea saaneisiin

- Vuonna 2023 yhteensä 29 024 henkilöä jäi työttömäksi toimeentulotuelle.
- 21 prosentista tällaisista tuensaajista (6 003 henkilöä) tehtiin ilmoitus hyvinvointialueelle tai kuntaan. Ilmoituksia tehtiin yhteensä 7 265.
- Ilmoitusten kohteet saivat tukea keskimäärin pidempään kuin ne saajat, joista ei tehty ilmoitusta.
 - Ensimmäisillä ylipäänsä tukikuukausia vuoden 2023 aikana keskimäärin 7 (mediaani 7), jälkimmäisillä 4,7 (mediaani 4)
 - Ensimmäisillä "tulottomia" tukikuukausia vuoden 2023 aikana keskimäärin 5,7 (mediaani 6), jälkimmäisillä 3,5 (mediaani 3)

Määräaikaishilmoitukset lähtevät automaattisesti, muut tarpeen mukaan

Ilmoitus	Henkilöitä, lkm	Ilmoituksia, lkm	Monentenako tukikuukautena ilmoitus tehdään, 25%-mediaani-75%
25 vuotta täyttänyt työtön, 12 kk toimeentulotukea	65	65	11-12-12
Alle 25-vuotias työtön, 4 kk toimeentulotukea	1 324	1 324	5-5-5
Maahanmuuttaja, 2 kk toimeentulotukea	2 681	2 681	2-2-2
Täydentävän tai ehkäisevän hakemus	1 606	1 864	1-2-4
Alennettu perusosa	500	741	6-8-10
Sosiaalityön tarve	539	590	1-1-4
Yhteensä	6 003	7 265	2-2-5

Hyvä huomioida lukuja tulkittaessa

- Tarkastelu kertoo vain Kelan tekemistä ilmoituksista, muut palvelut jäävät sen ulkopuolelle.
- Tarkastelu rajautuu yhteen kalenterivuoteen, joten 12 kk määräajan täyttymisilmoituksia ei ehdi tulla paljoa.
- Vuonna 2023 moni ukrainalainen sai kotikuntaoikeuden ja oikeuden perustoimeentulotukeen, mutta ei työttömyysturvaan – tämä joukko korostuu tämän ajankohdan tarkastelussa.
- Julkinen tilasto palvelutarveilmoituksista tarkasteltavissa [täällä](#).

Mitä tilanteen taustalla ja mihin tilanteesta siirrytään?

- Korpelan ja Raittilan (2020) tutkimuksen mukaan ensisijaisten etuuksien puutteen taustalla on yleisimmin TE-palveluiden kielteinen työvoimapolitiittinen lausunto tai kielteinen päätös työttömyysturvasta. Pienellä osalla taustalla on kielteinen päätös jostain muusta Kelan maksamasta etuudesta.
- Tilanteesta siirrytään useimmiten kokonaan pois Kelan etuuksilta, mutta yleisesti myös työttömyysturvalle, jonkin verran opintotuelle ja pienissä määrin muille etuuksille.
- Valtaosalla tila kestää lyhyen aikaa, mutta noin 12 % oli yhtäjaksoisesti vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja vähintään vuoden ajan.
- [Korpela & Raittila \(2020\) Väliinputoajat Kela-siirron jälkeen. Kuinka pitkään ensisijaisten etuuksien puutetta paikataan toimeentulotuella.](#)

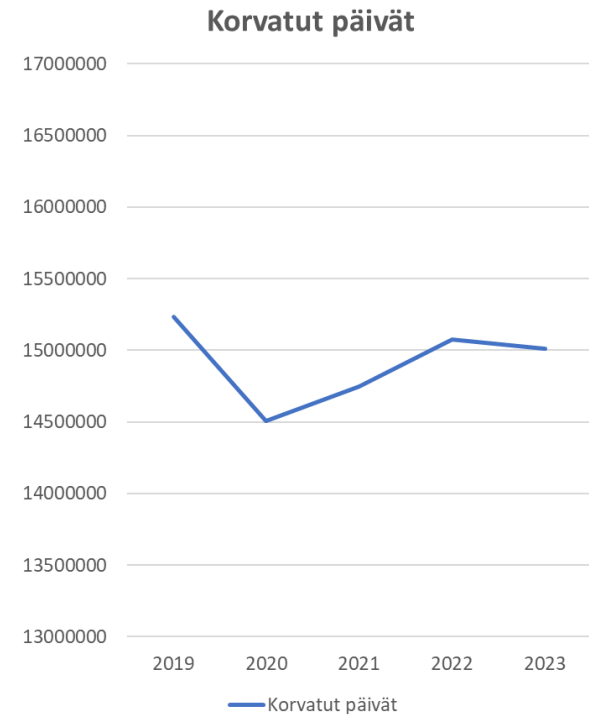
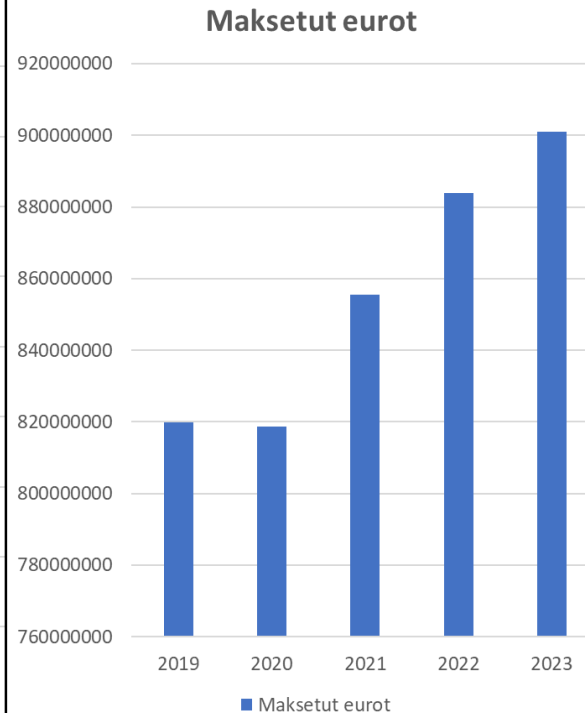
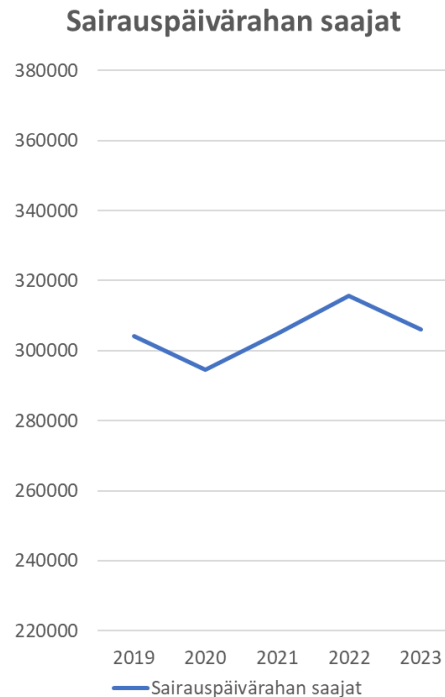
Sairauspäiväraha

Palveluinterventiot sairauspäivärahakaudella

Parlamentaarinen komitea
Parlamentarisk kommitté

VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Sairauspäiväraha 2019–2023

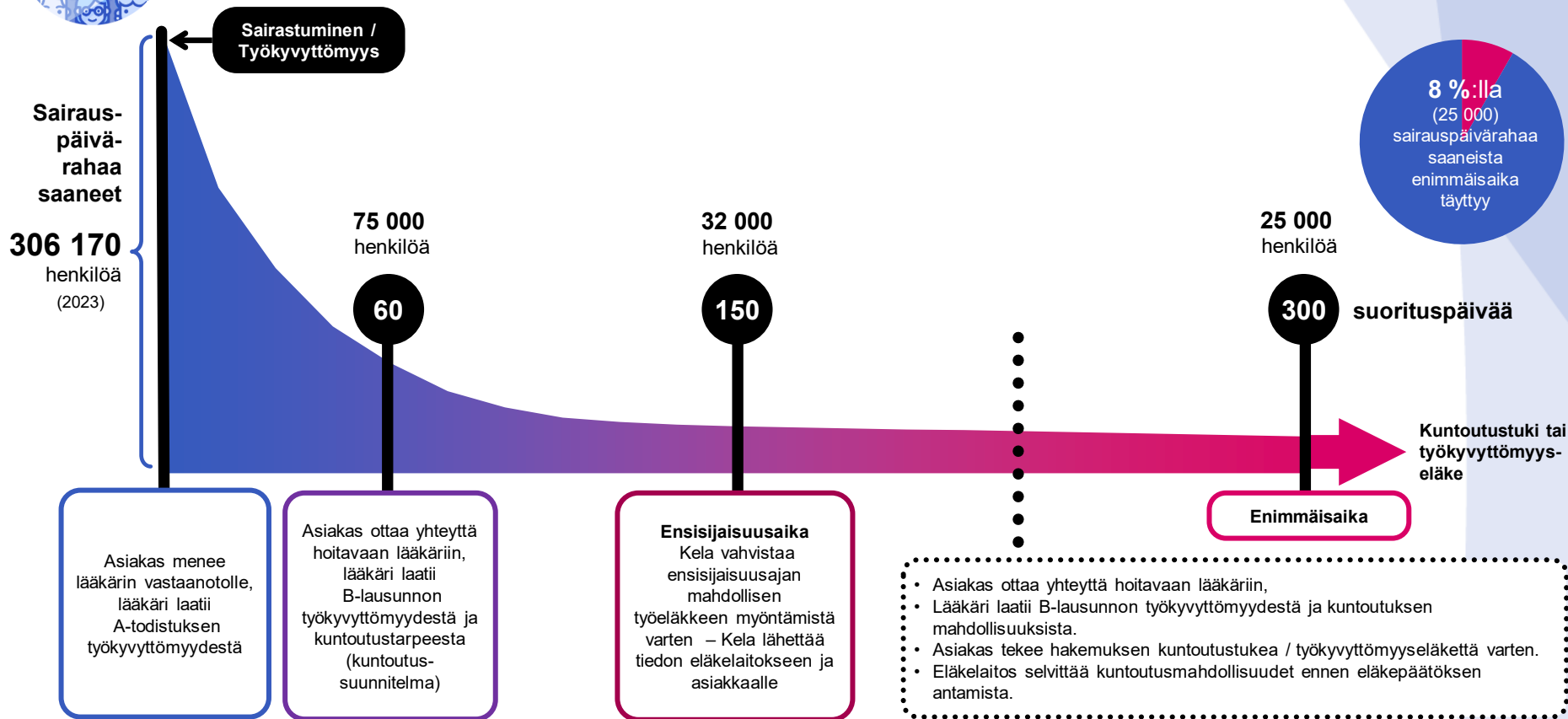


Sairauspäiväraha ja kuntoutustarpeen selvittäminen

- Lainsäädäntö edellyttää, että Kela selvittää sairauspäivärahaa, kuntoutustukea ja työkyvyttömyyseläkettä hakevien asiakkaiden kuntoutustarpeen ja -mahdollisuudet.
- Kelan on sairausvakuutuslain mukaan selvitettävä asiakkaan kuntoutustarve mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, viimeistään kuitenkin silloin, kun asiakkaan sairauspäivärahan ja osasairauspäivärahan enimmäisaikoihin luettavien päivien lukumäärä ylittää yhteensä *60 päivää* sekä lisäksi vielä *tarvittaessa*, kun sairauspäivärahan ja osasairauspäivärahan enimmäisaikoihin luettavien päivien lukumäärä ylittää *150 tai 230 päivää* (SVL 1224/2004 12 luku 6 §).
- Kuntoutustarvetta selvitettäessä asiakkaalla on tarve kuntoutukseen, kun todetaan, että hänen työ- ja toimintakykyään on mahdollista tukea tai parantaa kuntoutuksellisin keinoin.



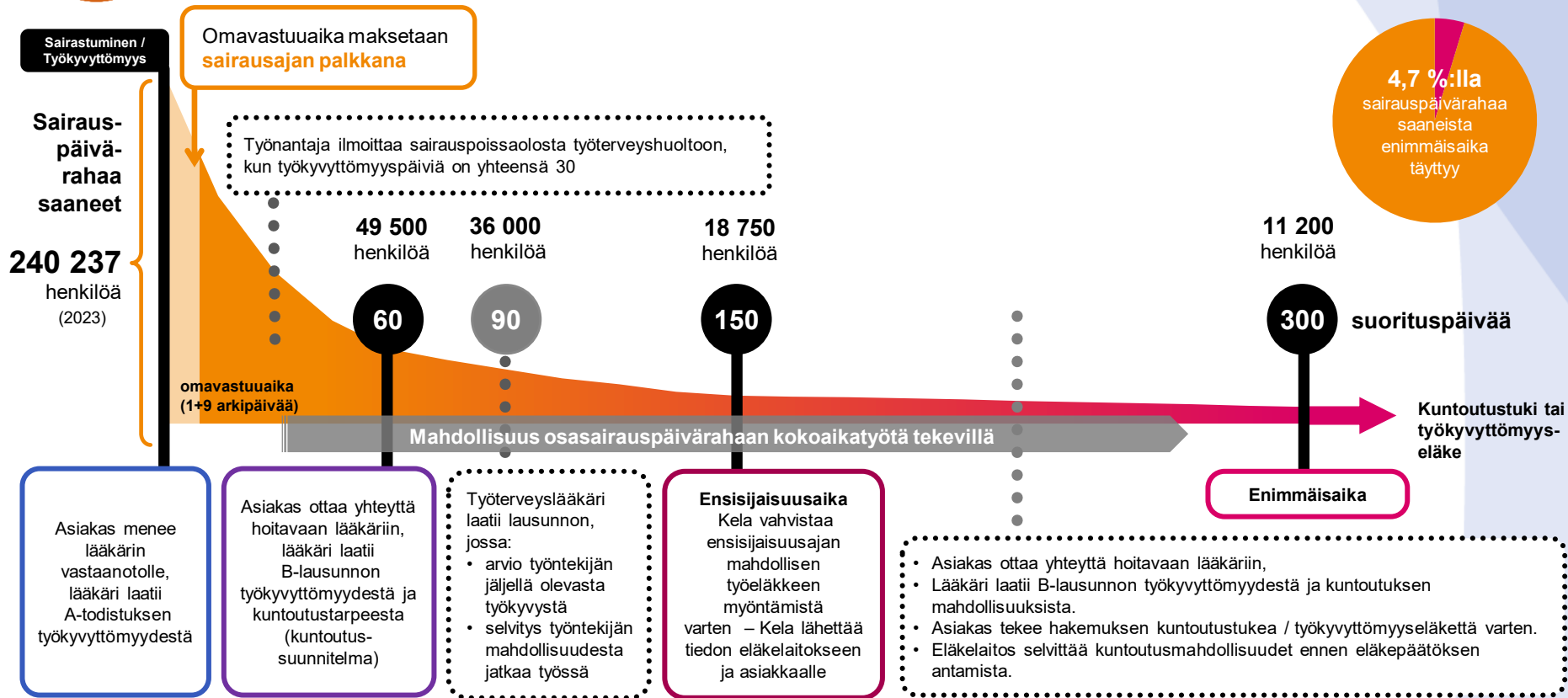
Kuvaus sairauspäivärahaprosessista (2023)





Kuvaus sairauspäivärahasprosessista (2023)

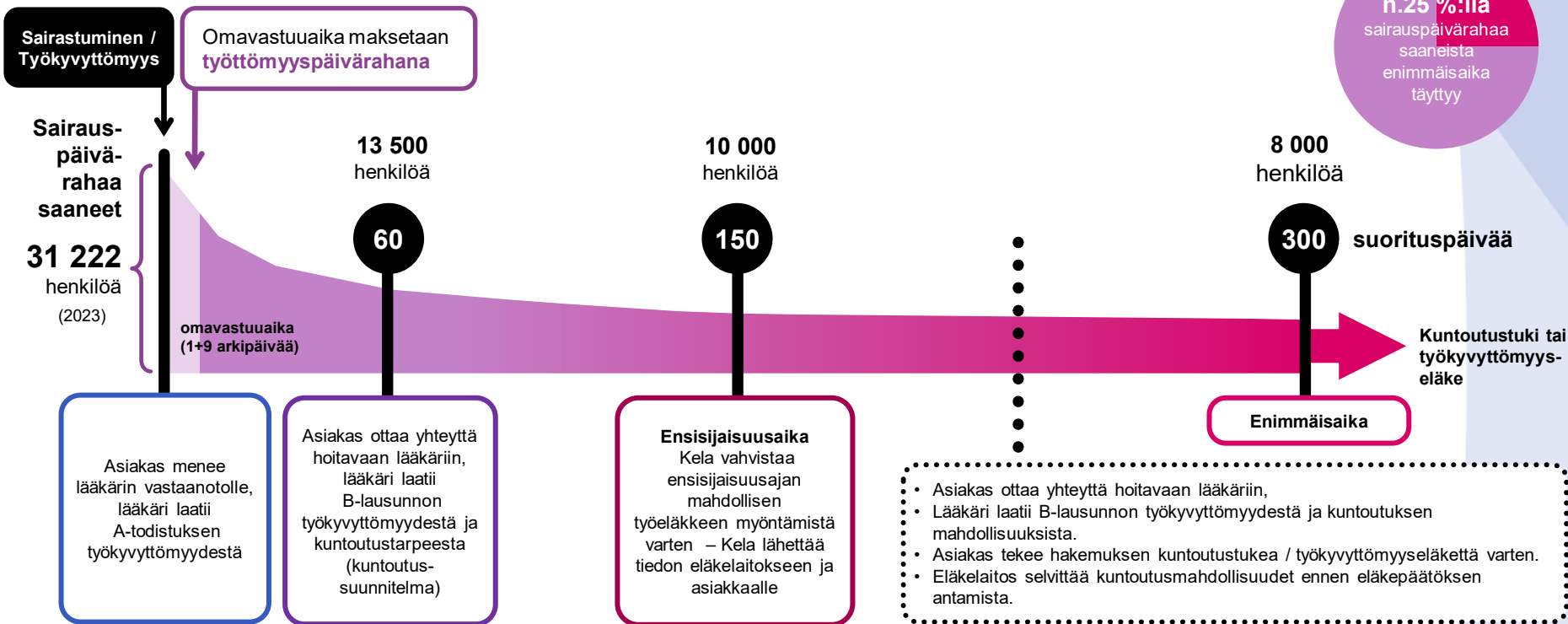
Elämäntilanne: **työntekijä/palkansaaja**





Kuvaus sairauspäivärahasprosessista (2023)

Elämäntilanne: **työtön**

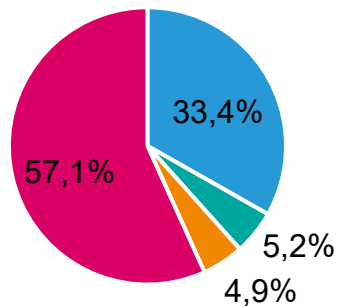


Palveluinterventiot

- Kelalla on lakisääteinen velvoite selvittää asiakkaan kuntoutustarve (sairauspäiväraha, työkyvyttömyyseläke, Kelan kuntoutus).
- 60 päivän kohdalla: kannanotto asiakkaan kuntoutustarpeeseen ja ”Tukea kuntoutuksesta” -kirje.
- 90 päivän kohdalla työsuhteessa olevan on toimitettava työterveyshuollon laatima lausunto jäljellä olevasta työkyvystä ja työssä jatkamisen mahdollisuuksista.
- 150 päivän kohdalla kirje, jossa kerrotaan mm. kuntoutuksesta, osa-aikaisesta työskentelystä sekä kuntoutustuesta ja työkyvyttömyyseläkkeestä.
- 230 päivän kohdalla työterveyshuollon laatima lausunto (tarvittaessa) työntekijän jäljellä olevasta työkyvystä ja työssä jatkamisen mahdollisuuksista.
- Kelassa selvitetään kuuluuko vastuu asiakkaan ammatillisesta kuntoutuksesta työeläkelaitoksille.
- Kuntoutustarpeen arviointi voi tulla myös muiden toimijoiden ja etuuksien kautta.
- Järjestetty myös työkykykeskusteluja (ei lakisääteinen toimenpide): sairauspäivärahakäsittelijä, kuntoutuskäsittelijä, asiantuntijalääkäri + asiakas. Työkykykeskusteluja on käyty noin 5–7 % tapauksista, joissa 60 suorituspäivä ylittyy.

Työterveyshuollon laatima lausunto jäljellä olevasta työkyvystä (90 päivän lausunto)

2022, n=30 763



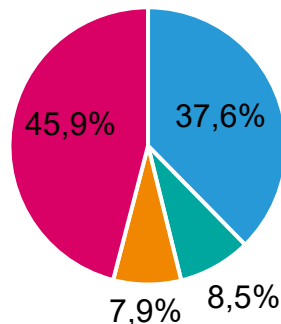
■ Lausunto ajoissa

■ Lausunto puuttuu

■ Lausunto myöhässä

■ Lausuntoa ei pyydetä

2023, n=29 255



Yleisimmät syyt, miksi lausuntoa ei ole edellytetty:

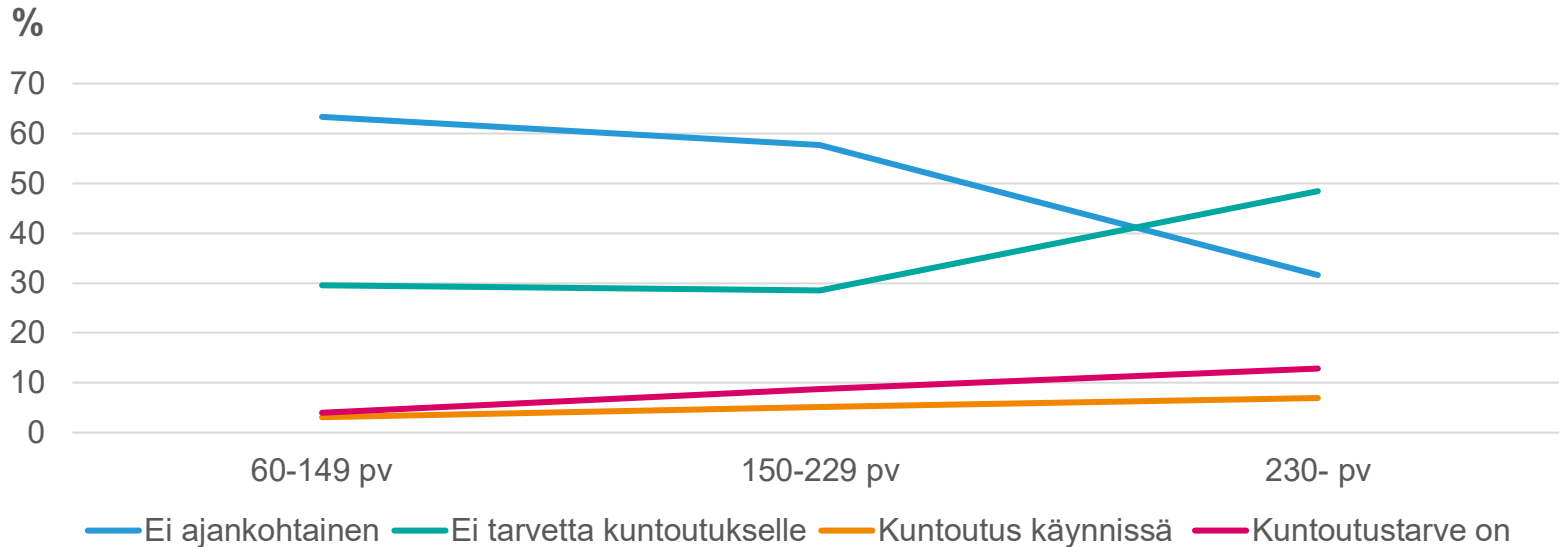
- Työterveyshuollosta johtuva syy
- Henkilön terveydentila
- Työ päättynyt sairauden aikana

Sairauspäiväraahakauden aikaisen kuntoutustarpeen selvittämiseen liittyvät lakimuutokset ja niiden vaikutus

- Sairauspäiväraahajärjestelmään on tehty kansalaisten kuntoutustarpeen selvittämistä tukevia ja työkyvyn seuranta- ja arviointiprosessin toimivuutta parantavia muutoksia. Nämä lisäykset ovat lisänneet mm. työterveyshuollon ja etuuksien toimeenpanijan velvollisuuksia.
- Tarkistuspisteiden avulla on pyritty lyhentämään sairauspäiväraahakausia, tehostamaan kuntoutustarpeen tunnistamista, edistämään työhön paluuta, pidentämään työuria ja ehkäisemään työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä (HE 75/2011; HE 152/2021).
- Tutkimusten perusteella näyttää siltä, että tarkistuspisteiden lisäämisellä vuonna 2012 saattoi lyhyellä aikavälillä olla korkeintaan pieniä vaikutuksia työssä jatkamiseen ja mahdollisesti hieman suurempia vaikutuksia kuntoutukseen osallistumiseen. Tutkimuksen asetelmat ovat olleet osin puutteellisia. Vuonna 2022 voimaan tulleiden 150 ja 230 päivän tarkistuspisteiden vaikuttavuuden seuranta mahdollistavaa rekisteritietoa on vasta kertymässä.

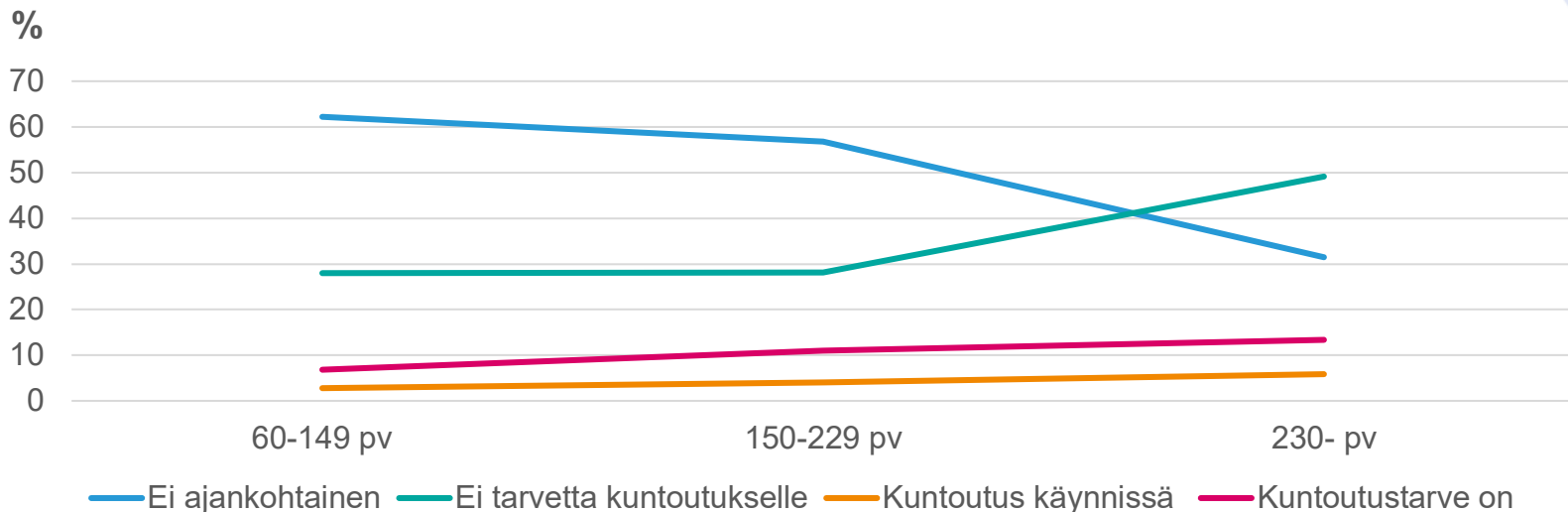
Lähde: Blomgren, Laaksonen, Perhoniemi & Rinne 2023: [Sairauspäiväraahakausien tarkistuspisteet Kuntoutuksen ja työhön paluun toteutuminen](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:54.

Kelan ratkaisutyönjärjestelmään tallennetut tiedot asiakkaiden kuntoutustarpeesta



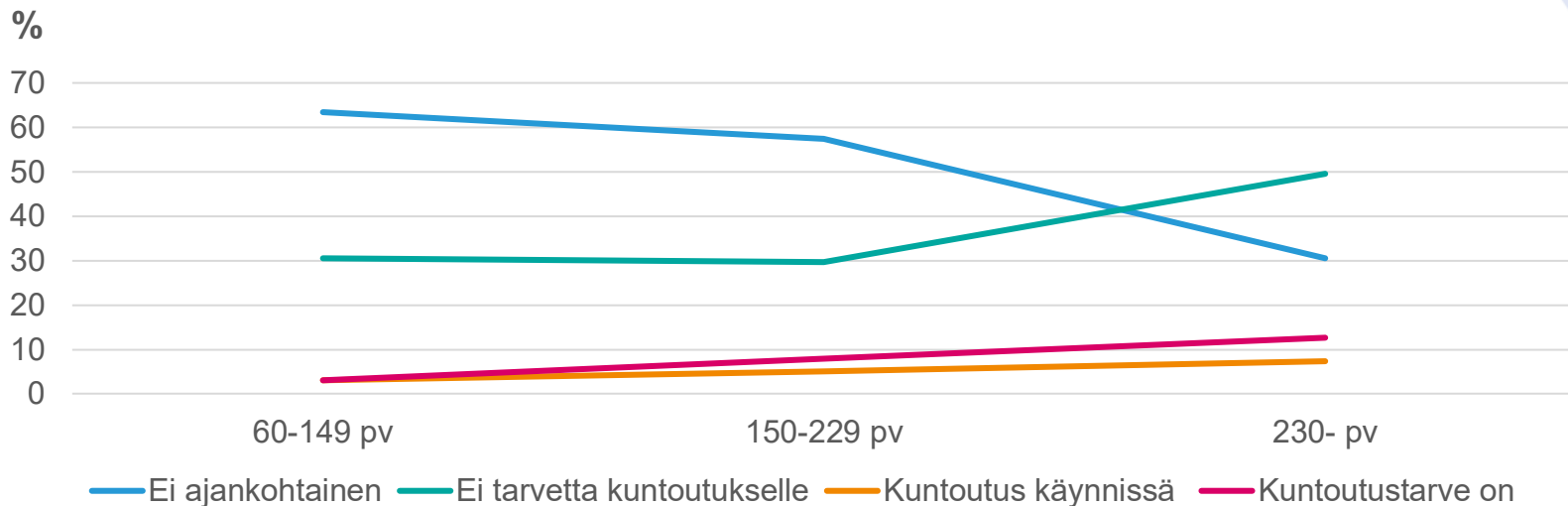
- Tilastoihin perustuen kuntoutuksen tarve lähtee ajankohtaistumaan vasta 150 sairauspäivärahan suorituspäivän jälkeen.
- Toisaalta ne asiakkaat, joilla ei ole tarvetta kuntoutukselle alkavat suhteellisesti lisääntymään 150 sairauspäivärahan kohdalla.
- Kuntoutus käynnissä ja kuntoutustarve on piiriin kuuluvat asiakkuudet lisääntyvät maltillisesti edettäessä kohti sairauspäivärahan enimmäisaikaa (=300 suorituspäivää).

Kelan ratkaisutyönjärjestelmään tallennetut tiedot asiakkaiden kuntoutustarpeesta (työttömyystaustaiset)



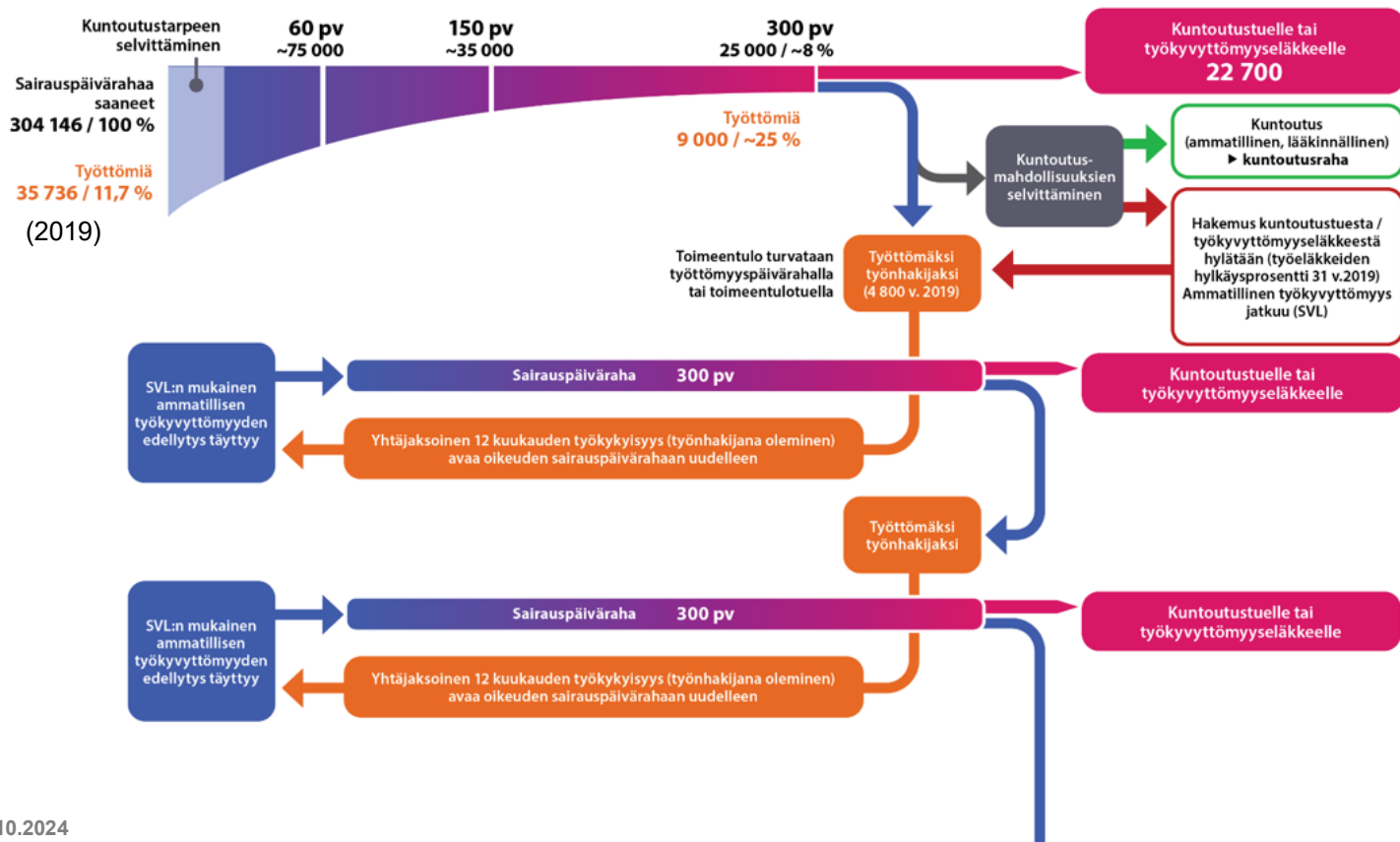
- Tilastoihin perustuen kuntoutuksen tarve lähtee ajankohtaistumaan vasta 150 sairauspäivärahan suorituspäivän jälkeen.
- Toisaalta ne asiakkaat, joilla ei ole tarvetta kuntoutukselle alkavat suhteellisesti lisääntymään 150 sairauspäivärahan kohdalla.
- Kuntoutus käynnissä ja kuntoutustarve on piiriin kuuluvat asiakkuudet lisääntyvät maltillisesti edettäessä kohti sairauspäivärahan enimmäisaikaa (=300 suorituspäivää).

Kelan ratkaisutyönjärjestelmään tallennetut tiedot asiakkaiden kuntoutustarpeesta (palkansaajataustaiset)



- Tilastoihin perustuen kuntoutuksen tarve lähtee ajankohtaistumaan vasta 150 sairauspäivärahan suorituspäivän jälkeen.
- Toisaalta ne asiakkaat, joilla ei ole tarvetta kuntoutukselle alkavat suhteellisesti lisääntymään 150 sairauspäivärahan kohdalla.
- Kuntoutus käynnissä ja kuntoutustarve on piiriin kuuluvat asiakkuudet lisääntyvät maltillisesti edettäessä kohti sairauspäivärahan enimmäisaikaa (=300 suorituspäivää).

Työkyvyttömyys ja toimentulon turvaaminen (2019)



Keskeiset havainnot

- Asiakkaiden kuntoutustarvetta selvitetessä liki 60 %:lla kuntoutuksen tarve ei tule ajankohtaiseksi vielä 150 suorituspäivän kohdalla.
- Sairauspäivän suorituspäivien lähestyessä 230 alkaa tapahtumaan siirtymää siten, että *Ei ajankohtaista* valinnat alkavat vähenemään (31,6 %) ja *Ei tarvetta kuntoutukselle* alkavat lisääntymään (48,5 %).
- Noin 20 %:n kohdalla kuntoutuksen ajankohtaisuus on tunnistettu (kuntoutustarve on) tai kuntoutus on jo käynnissä, kun suorituspäiviä on kertynyt 230.

Johtopäätökset

- Kuntoutustarve (= kuntoutuksen aloittamisen käynnistäminen) ei ajankohtaistu kuin vasta sairauspäivärahauden loppupuolella.
- Palveluinterventioita toteutuu suhteellisen vähän sairauspäivärahaudella.
- Palveluita on vähän tai/ja niihin ohjautuminen on satunnaista.

Tilastotiedon rajoitteet

- Tilastodata ei anna vastausta sille, mitä yksittäisen asiakkaan kohdalla kuntoutustarpeen selvittämisen yhteydessä nk. sairauspäivärahauden tarkistuspisteissä hänen kuntoutustarpeestaan on järjestelmään tallennettu.
- Tilastodata ei myöskään kerro sitä, kuinka monella sairauspäivärahaa saaneella asiakkaalla olisi ollut kuntoutuksen tarve (=potentiaalinen kuntoutuksen tarve), eikä sitä kuinka monelle asiakkaalle on tarjottu mahdollisuutta osallistua kuntouttavaan toimintaan.

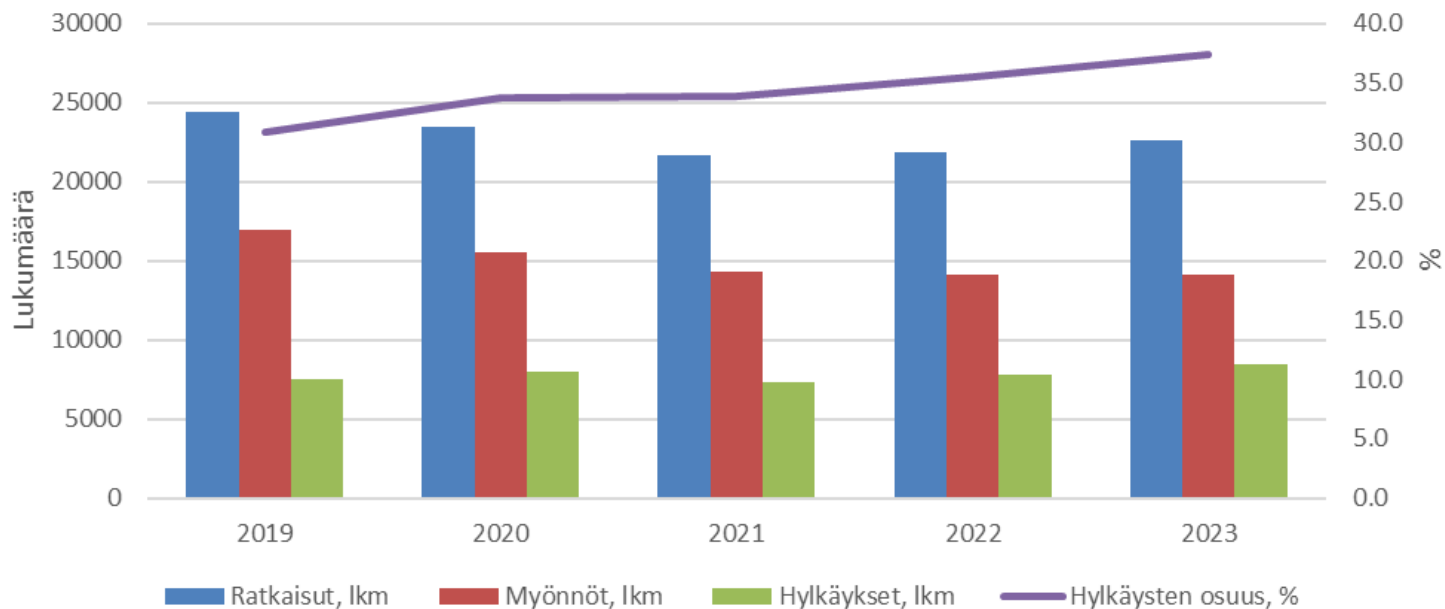
Työkyvyttömyyseläke

Palveluinterventiot

Parlamentaarinen komitea
Parlamentarisk kommitté

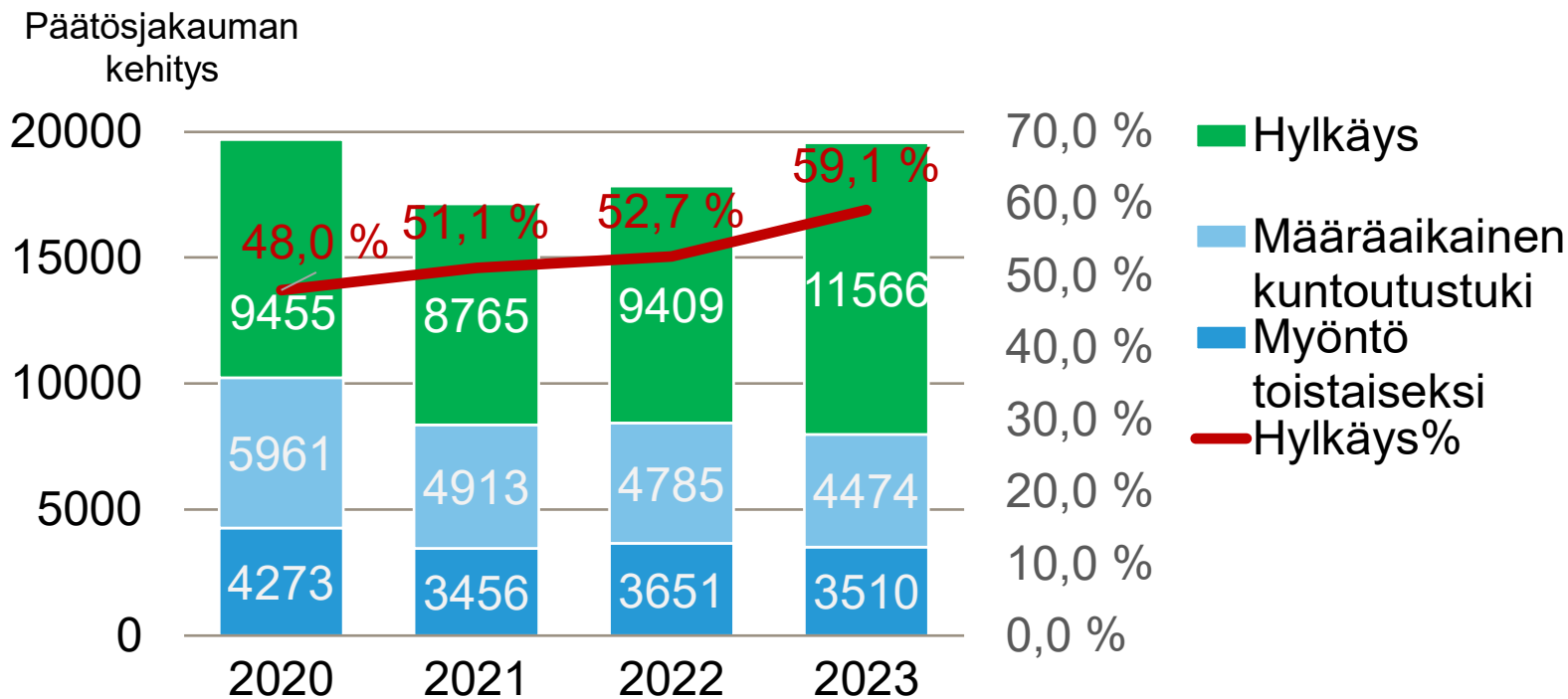
VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Uudet työkyvyttömyyseläkehakemukset työeläkealalla 2019–2023

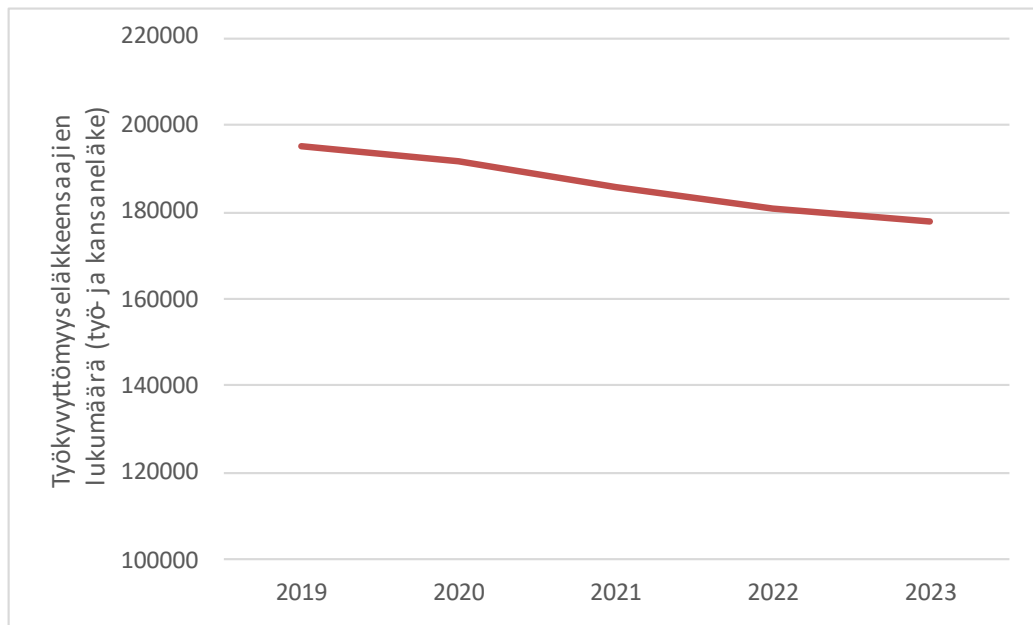


Lähde: ETK tilastotietokanta

Uudet työkyvyttömyyseläkehakemukset 2020–2023 (Kela)



Työkyvyttömyyseläkkeen saajat 2019–2023



Vuonna 2023 työkyvyttömyyseläkkeitä maksettiin 2,5 miljardia. Niiden osuus eläkemenoista oli 7 %. (Lähde: Eläketurvakeskuksen tilastotietokanta.)

Työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuus ja hylkäykset (1/2)

- Työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuus vähentynyt 2000-luvun alkupuolelta asti.
 - 2002–2022 miehillä ikävakioitu työkyvyttömyyseläkealkavuus työeläkejärjestelmässä laski noin 60 %, naisilla noin 42 %.
- Uudet työkyvyttömyyseläkkeen saajat aiempaa hieman nuorempia. Mielenterveyssyistä työkyvyttömyyseläkettä saavien osuus noussut. Naisten määrä hakijoissa kasvanut.
- Yli 50-vuotiailla osatyökyvyttömyyseläkkeelle siirtymisestä on tullut entistä yleisempää. Tässä ikäryhmässä kuitenkin viitteitä siitä, että osatyökyvyttömyyseläkkeen alkavuus kääntynyt laskuun.

Työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuus ja hylkäykset (2/2)

- Työeläkejärjestelmässä muutokset (esimerkiksi alkavuuden lasku) koskee lähinnä ikävuosia ennen 60 ikävuotta. Yli 60-vuotiailla työkyvyttömyyden arvioinnissa painotetaan työkyvyttömyyden ammatillista luonnetta.
- Työkyvyttömyyseläkkeiden hylkäysosuudet nousseet. Selittää kuitenkin vain pieneltä osin työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuuden vähenemistä, sillä myös (täyden työkyvyttömyyseläkkeen) hakemisalttius vähentynyt.
 - Vuonna 2013 työeläkejärjestelmässä hylkäysosuus oli 26 %, kun se 2023 oli 37 %.
 - Vuonna 2013 Kelassa työkyvyttömyyseläkehakemusten hylkäysosuus oli 39 %, kun se 2023 oli 59 %.
 - Myös työeläkekuntoutuksessa aiempaa enemmän hylkäyksiä.

Määräaikaiset työkyvyttömyyseläkkeet (kuntoutustuki)

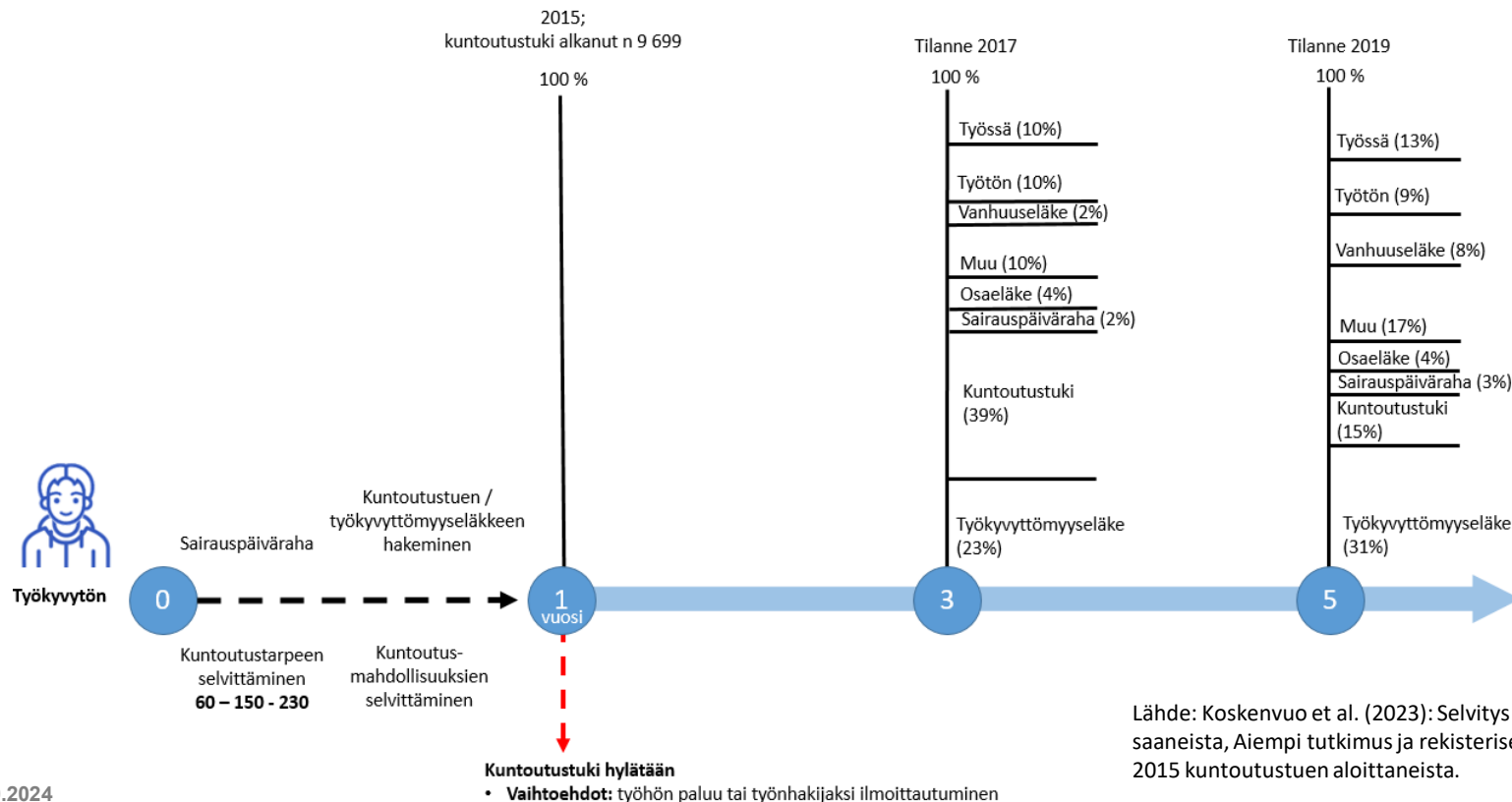
- Määräaikaisten työkyvyttömyyseläkkeiden merkitys kasvanut: kattavat jo yli puolet uusista työkyvyttömyyseläkkeistä (työeläkejärjestelmässä 55 % vuonna 2023).
 - Erityisesti nuorilla määräaikaiset.
- Määräaikainen työkyvyttömyyseläke johtaa aiempaa harvemmin täyteen työkyvyttömyyseläkkeeseen. Lasku ei kuitenkaan täysin selity työllisyyteen siirtymisenä vaan esimerkiksi työttömäksi siirtyminen yleistynyt.
- Määräaikaiset työkyvyttömyyseläkkeet myös kestävät aiempaa pidempään.

Määräaikaista työkyvyttömyyseläkettä saavien työmarkkinapolut

- Määräaikainen työkyvyttömyyseläke eli kuntoutustuki päättyy melko harvoin työelämään siirtymiseen.
 - Kaikki kuntoutustukea saaneet (työeläke ja kansaneläke) sisältäneessä tarkastelussa 13 % työelämässä neljä vuotta kuntoutustuen alkamisesta.
 - Työeläkejärjestelmästä tehtyjen tutkimusten perusteella työhön palaa noin 10–25 % kuntoutustukea saaneista.
 - Mielenterveyssyistä kuntoutustukea saaneilla työhön paluu muita vähäisempää.
- Kuntoutukseen osallistuminen yhteydessä korkeampaan todennäköisyyteen päätyä työelämään ja matalampaan todennäköisyyteen päätyä täydelle työkyvyttömyyseläkkeelle kuntoutustuen jälkeen.
 - Ei välttämättä kerro kuntoutuksen vaikutuksista.

Aika kuntoutustuella

– ”Silta työhön paluulle vai portti pysyvälle työkyvyttömyysetuudelle”



Lähde: Koskenvuo et al. (2023): Selvitys kuntoutustukea saaneista, Aiempi tutkimus ja rekisteriseuranta vuonna 2015 kuntoutustuen aloittaneista.

Työmarkkinapolut työkyvyttömyyseläkehylkäyksen jälkeen

- Työkyvyttömyyseläkehylkäyksen jälkeen töihin paluu on melko epätavallista hylkäystä seuraavina lähivuosina.
 - Neljä vuotta hylkäyksestä työeläkejärjestelmästä työssä, työttöminä tai työkyvyttömyyseläkkeellä olevien osuudet ovat melko lähellä toisiaan vajaassa 30 prosentissa.
 - Eri etuuksien (työttömyysetuuksien, sairauspäivärahan ja kuntoutusrahan) saaminen ja niiden vuorottelu hylkäyksen jälkeen tyypillistä.
 - Myönteisten työkyvyttömyyseläkepäättösten lisäksi uudet hylkäykset tyypillisiä.

Palveluinterventiot työeläkejärjestelmässä työkyvyttömyyseläkepäättöksen yhteydessä (1/2)

- Hakijalle voidaan antaa ennakkopäätös oikeudesta osatyökyvyttömyyseläkkeeseen tai osakuntoutustukeen, vaikka hän olisi hakenut täyttä työkyvyttömyyseläkettä tai kuntoutustukea, jos työkyvyn arvioidaan heikentyneen osatyökyvyttömyyseläkkeeseen oikeuttavassa määrin vähintään 40 %.
- Työeläkelaitoksella velvollisuus selvittää oikeus työeläkekuntoutukseen, kun työeläkehakemus on ollut vireillä.
 - Koskee vain arvioita työeläkekuntoutuksesta.
- Jos oikeus työeläkekuntoutukseen muodostuu, hän saa ennakkopäättöksen oikeudesta kuntoutukseen. Ennakkopäätös voimassa 9 kk. Jos oikeutta ei ole, ei siitä anneta hylkäävää päätöstä ellei työeläkekuntoutusta ole erikseen haettu.

Palveluinterventiot työeläkejärjestelmässä työkyvyttömyyseläkepäättöksen yhteydessä (2/2)

- Työkyvyttömyyseläkeratkaisun yhteydessä kuntoutusoikeuden vuonna 2022 saaneista 48 % aloitti kuntoutuksen vuosien 2022 ja 2023 aikana.
 - Yksityisellä sektorilla osuus oli 54 % ja julkisella sektorilla 37 %.
 - Kuntoutushakemukseen myönteisen päätöksen saaneista 83 % aloitti kuntoutuksen.
- Jos työkyvyttömyyseläke hylätään eikä hakijalla ole oikeutta työeläkekuntoutukseen, työeläkelaitos ohjaa hakijan hänen kuntoutustarvettaan vastaavaan kuntoutukseen tai muuhun palveluun (esimerkiksi Kela).
 - Asian edistäminen saattaa jäädä liiaksi asiakkaan oman aktiivisuuden varaan. Kuntoutuksen käynnistyminen viivästyy, jos asiakas ei ohjauksesta huolimatta ota yhteyttä esimerkiksi Kelaan.

Johtopäätökset

- Työkyvyttömyyseläkkeelle päädytään aiempaa harvemmin. Hylkäykset ja määräaikaiset työkyvyttömyyseläkkeet aiempaa tyypillisempiä.
- Työelämään siirtyminen melko epätavanomaista sekä työkyvyttömyyseläkehylkäyksen että erityisesti määräaikaisen työkyvyttömyyseläkkeen jälkeen. Uudet työkyvyttömyyseläkehakemukset tyypillisiä.
- Nykyjärjestelmässä vastuu kuntoutukseen hakeutumisesta kuuluu henkilölle itselleen. Henkilöä informoidaan mahdollisuuksista, mutta varsinainen kuntoutus- ja palveluprosessi käynnistyy vasta henkilön itse ollessa aktiivinen (= hakee kuntoutusta tai palveluita).

Välimietintöön tehdyt kirjaukset työkykyetuuksista ja palveluista

1. Velvoitteet etuudensaajille

- Työkykyetuuksiin ei ole asetettu etuudensaajille juurikaan velvoitteita osallistua kuntouttaviin toimenpiteisiin

2. Tiedon liikkuminen

- Tiedon liikkuvuutta pyritään edistämään digitalisaation keinoin

3. Palvelujen saatavuus

- Onko palveluverkosto tarpeeksi kattava ja mahdollistaako se asiakkaan nopean pääsyn kuntouttaviin toimenpiteisiin

4. Palvelujen jatkuvuuden turvaaminen etuuksien nivelkohdissa

- Huomion kohdistaminen tilanteisiin, joissa siirrytään etuudelta toiselle (sairauspäiväraha - kuntoutustuki, sairauspäiväraha - työttömyysetuus, kuntoutustuki - työttömyysetuus) ja varmistuminen siitä, että palvelut seuraavat asiakasta

5. Järjestelmässä olevat haasteet

- Työkyvyttömyyden määritelmien erilaisuus (sairauspäiväraha vs. eläke-etuudet)
- Suorituspäivien kertyminen (sairauspäiväraha)
- Siirtymä työkyvyttömyysetuudelta (sairauspäiväraha) toimeentuloa tukevalle etuudelle (työttömyysturva, toimeentulotuki)

Kiitos!

Parlamentaarinen komitea
Parlamentarisk kommitté

VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET