

Työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyvät etuudet

Nykytila

Työkyvyttömyysetuusjärjestelmää ja siihen kytkeytyviä palveluja on tarkasteltu useissa tutkimuksissa. Tutkimukset osoittavat, että kuntoutustuella työelämään palaaminen ei ole yleistä: työeläkejärjestelmästä tehtyjen tutkimusten perusteella työhön palaa noin 10–25 prosenttia kuntoutujista. Voimassa oleva työsuhte, nuori ikä ja kuntoutuksen toimenpiteisiin osallistuminen lisäävät työhön paluun todennäköisyyttä. Kuntoutuksen aikaisempi alkaminen vähentäisi pysyvälle työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä.¹

Kuntoutuksessa tulisi keskittyä realisoituvaan työkykyyn, toimintaan ja suoriutumiseen konkreettisessa työssä sekä työhön osallistumisen mahdollisuuksiin ja esteisiin. Työkykymallien ei tulisi korostaa sairauden tai vamman asemaa, vaan huomioida yksilö- ja kontekstitekijöiden sekä työttömyyden ja sosiaalisten ongelmien merkitys.²

Nykyinen työkyvyttömyysetuusjärjestelmä on monimutkainen eikä kykene riittävällä tavalla vastaamaan henkilöiden elämäntilanteiden muutoksiin. Järjestelmä on rakentunut aikana, jolloin oltiin joko työssä tai sosiaaliturvan varassa. 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 sitä, että keskityttäisiin henkilön olemassa olevaan työkykyyn ja sitä kautta tuettaisiin työhön paluun tai työkyvyn palauttamisen tavoitteita.

Työkyvyttömyyden määritelmiä on tällä hetkellä useita ja ne ovat muodostuneet hieman eri tarkoituksia varten. Etuuksien välillä olevat erot työkyvyttömyyden käsitteissä tekevät järjestelmästä vaikeasti ennustettavan ja vähemmän ymmärrettävän. Työkyvyttömyyden määritelmien erilaisuudesta johtuu, 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

¹ Karoliina Koskenvuo, Mikko Laaksonen, Jenni Blomgren, Reeta Pösö, Riitta Seppänen-Järvelä, Ella Näsi. [Selvitys kuntoutustukea saaneista. Aiempi tutkimus ja rekisteriseuranta vuonna 2015 kuntoutustuen aloittaneista.](#) Työpapereita 163/2021. Kela.

² Aila Järvikoski, Esa-Pekka Takala, Pirjo Juvonen-Posti, Kristiina Härkäpää. [Työkyvyn käsite ja työkykymallit kuntoutuksen tutkimuksessa ja käytännöissä.](#) Sosiaali- ja terveysturvan raportteja 13/2018. Kela.

henkilöiden etuus- ja palvelupolkuihin tulee katkoksia tai heitä ei kyetä ohjaamaan systemaattisesti palvelujen piiriin.

Ongelma- ja riskikohdaksi on tunnistettu palvelujen säilyminen tilanteissa, joissa henkilö siirtyy etuudelta toiselle. Haasteet ilmenevät etuuksien nivelkohdissa (mm. sairauspäiväraha – kuntoutustuki, sairauspäiväraha – työttömyysetuus), jolloin toimeentulon turvaan, palveluketjuun tai palvelujen tarjoamiseen tulee häiriöitä.

Sairauspäiväraha etuutena on jäykkä mm. työkyvyttömyyden määritelmän, suorituspäivien kertymisen ja enimmäisajan osalta. Tämän seurauksena esiintyy tilanteita, joissa henkilöt työ- ja toimintakykynsä liittyvistä vaikeuksista huolimatta joutuvat hakemaan toimeentulon turvaa työttömyysturvan, opintotuen tai toimeentulotuen kautta ja jäävät vaille tarvitsemiaan palveluja tai muuta tukea. Tämä tilanne tulee vastaan esimerkiksi silloin, kun sairauspäivärahan enimmäisaika on täyttynyt eikä henkilölle synny oikeutta kuntoutustukeen/työkyvyttömyyseläkkeeseen. Yhtenä selittävänä tekijänä on työkyvyttömyyden määritelmässä olevat erot sairauspäivärahan (sairausvakuutuslaki – ammatillinen työkyvyttömyys) ja kuntoutustuen/työkyvyttömyyseläkkeen (eläkelait – yleinen työkyvyttömyys) välillä. Esimerkiksi työttömyysturva ja työllistymistä edistävät palvelut eivät tällöin välttämättä ole henkilön elämäntilanteen ja työ- ja toimintakyvyn kannalta oikeita ja oikea-aikaisia ratkaisuja.

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

Henkilön hakiessa työkyvyttömyysetuutta häneltä edellytetään työkyvyttömyytensä todistamista lääkärintodistuksella ja/tai -lausunnolla. Lainsäädäntöön on säädetty työkyvyttömyysetuuksien (sairauspäiväraha ja kuntoutustuki/työkyvyttömyyseläke) toimeenpanijoille velvoitteita 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 aina vapaaehtoista.

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 koko-aikaista työtä ennen työkyvyttömyyden

alkamista. Myös osasairauspäivärahan ja työkokeilujen (työterveyshuoltolaki ja työeläkelait) suhde on epäselvä.

Järjestelmän monimutkaisuus ja viiveet johtavat siihen, että henkilöt ajautuvat elämäntilanteensa kannalta väärille etuuksille tai etuudelta toiselle siirtyminen kestää liian kauan. Henkilöt, joiden työkyky on olennaisesti heikentynyt, tulisi siirtää työttömyysturvalta jollekin muulle etuudelle (esim. tilanteissa, joissa sairauspäivärahakausi on päättynyt ja henkilön työkyky ei ole palautunut, mutta oikeutta työkyvyttömyyseläkkeeseen ei muodostu).

Ehdotukset

Selvitetään työkyvyttömyyden käsitteiden eroja eri etuuksissa, poistetaan mahdolliset epätarkoituksenmukaiset erot ja arvioidaan mahdollisuudet erilliseen osatyökyvyn / osatyökyvyttömyyden käsitteeseen eri etuuksissa.

Yksinkertaistetaan ja joustavoitetaan työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyviä toimeentuloa turvaavia etuuksia. Varmistetaan, että lainsäädäntö tukee työ- ja toimintakyvyn ylläpitämistä ja parantamista.

Työkyvyttömyysetuuksiin voidaan liittää kannustimia ja velvoitteita osallistua palvelutarpeen arviointiin ja tarvittaviin palveluihin.

Ehdotukset edellyttävät laajamittaista vaiheittaista selvitys- ja lainvalmistelutyötä, jota varten asetettaisiin kolmikantainen selvitys- ja lainvalmisteluhanke.

Työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyvät etuudet uudistettaisiin ennustettavammaksi, selkeämmäksi ja ymmärrettävämmäksi kokonaisuudeksi. Lainsäädäntö mahdollistaisi toimeentulon turvaamisen 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 sairauspäivärahakautta. Yhtenä vaihtoehtona olisi luoda yksi pidempikestoinen työkykyetus (uudistamalla nykyiset sairauspäiväraha ja kuntoutustuki), jonka aikana olisi tosiasiallinen mahdollisuus selvittää henkilön palvelutarve ja sitä kautta mahdollistaa työ- ja toimintakyvyn palautuminen palvelujen tukemana. Tällöin 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 sellaisia työkyvyn rajoitteita, joiden poistamiseen

työllistymistä edistävät palvelut eivät ole oikea tai oikea-aikainen keino. Etuusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulisi turvata saumattomat siirtymät eri etuuksien välillä.

Lainsäädäntöä 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.

Tavoitteena on varmistaa henkilöille oikeat palvelut ja etuudet oikea-aikaisesti. Ehdotuksilla 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 varmistamaan, että palveluihin ohjataan, henkilö on motivoitunut ja hänellä on aito mahdollisuus osallistua palveluihin.

Ehdotuksilla 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.

Ehdotuksilla tähdätään siihen, että henkilö kokee hyötyvänsä palveluihin osallistumisesta (motivoituminen). 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 (etuuden korottaminen / etuuden alentaminen / etuuden epääminen, kulukorvaukset) 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. Samalla tarvittavien palvelujen toteutumisesta ja riittävydestä on huolehdittava.

Jatkovalmistelussa on selvitettävä tarkemmin käytettävissä oleva tutkimustieto, myös eri maissa toteutetuista uudistuksista, ja arvioitava voimassa oleva lainsäädäntö ja sen perustelut sekä eri toteuttamisvaihtoehtojen vaikutukset.