

Palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen

Sosiaaliturvakomitean
ongelmaraportti

SOSIAALITURVAKOMITEAN JULKAISUJA 2022:4

Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:4

Palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen

Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti

Sosiaaliturvakomitean työ- ja toimintakykyjaosto sekä
tutkimus- ja arviointijaosto

Sosiaali- ja terveysministeriö Helsinki 2022

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Sosiaali- ja terveysministeriö

CC BY-NC-ND 4.0 Nimeä-EiKaupallinen-EiMuutoksia

ISBN pdf: 978-952-00-8448-6

ISSN pdf: 2670-3858

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti

Sosiaaliturvakomitean julkaisu 2022:4

Julkaisija Sosiaali- ja terveysministeriö

Yhteisötekijä Sosiaaliturvakomitean työ- ja toimintakykyjaosto sekä tutkimus- ja arviointijaosto

Kieli suomi

Sivumäärä 98

Tiivistelmä

Palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisella tavoitellaan henkilön tilanteeseen myönteistä muutosta, kuten hyvinvoinnin, itsenäisen toimeentulon edellytysten ja yksilöllisen autonomian vahvistamista. Yhteiskunnan näkökulmasta tavoitteita ovat aktiivisuus, osallisuus ja työllisyys. Keskeiset raportissa tarkasteltavat palvelut ja etuudet liittyvät työllisyyteen ja työkykyyn.

Palveluja ja etuuksia on kehitetty toisistaan erillään, jolloin niiden tarkoitukset ja tavoitteet ovat muotoutuneet erilaisiksi. Ongelmallisia tilanteita ovat ne, joissa henkilöt saavat rahaetuutta pitkään ilman tarvitsemaansa tukea ja ohjausta palveluihin. Tietyn etuuden saaminen voi ohjata henkilön epätarkoituksenmukaisiin palveluihin tai kannustin palveluun osallistumiseen voi puuttua. Yksilön motivaatio osallistua palveluihin ei aina ole yhteiskunnan asettamien odotusten mukainen. Samanaikaisesti palvelujen tarjonta ei ole riittävää.

Palvelujen ja etuuksien toimeenpanijat toimivat kukin omista lähtökohdistaan. Kokonaisvaltaisemmalle palveluprosessille asettavat haasteita viranomaisten väliseen tiedonvälitykseen liittyvät lainsäädännölliset ja hallinnolliset esteet sekä yhteisten tavoitteiden puute.

Palvelujen ja etuuksien yhteensovittamista koskevaa tutkimustietoa on rajallisesti. Raporttiin on koostettu tietoa palvelujen ja etuuksien yhteiskäytöstä tilastojen valossa. Pohjoismaisessa vertailussa on havaittu, että Suomessa monialaiset palvelut liittyvät harvoin etuuksien tavoitteisiin, vaikka palveluihin ohjaututaan etuusperusteisesti. Tutkimuksissa on havaittu hankaluuksia liittyen palveluprosesseihin ja tiedonkuluun.

Asiasanat sosiaaliturva, palvelut, etuudet, yhteensovittaminen, sosiaaliturvauudistus, parlamentaariset komiteat, uudistukset

ISBN PDF 978-952-00-8448-6

ISSN PDF 2670-3858

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8448-6>

Samordningen av tjänster och förmåner

Problemrapport från kommittén för social trygghet

Publikationer av kommittén för social trygghet 2022:4

Utgivare	Social- och hälsovårdsministeriet		
Organisation	Sektionen för arbete och funktionsförmåga och för forskning och utvärdering vid kommittén för social trygghet		
Språk	finska	Sidantal	98

Referat

Genom att samordna tjänster och förmåner strävar man efter en positiv förändring i människans situation, till exempel bättre förutsättningar för välbefinnande och självständig försörjning samt ökad individuell autonomi. Ur samhällets synvinkel är målen aktivitet, delaktighet och sysselsättning. De tjänster och förmåner som rapporten fokuserar på gäller sysselsättning och arbetsförmåga.

Eftersom tjänsterna och förmånerna har utvecklats separat har de även olika syften och mål. De problematiska situationerna beror på att människor kan få förmåner en lång tid utan att få det stöd eller de tjänster som de behöver. Vissa förmåner innebär att människorna hänvisas till tjänster som de inte behöver och vissa förmåner uppmuntrar inte att ta emot de tjänster som erbjuds. Individens motivation att ta emot en tjänst motsvarar inte alltid de förväntningar som samhället har. Samtidigt är utbudet på tjänster inte tillräckligt.

De som tillhandahåller tjänster och de som beviljar förmåner handlar utgående från sina egna premisser. Utmaningarna när det gäller att skapa en mera helhetsinriktad serviceprocess beror på de hinder för informationsgången mellan myndigheter som lagstiftningen och administrationen orsakar och på avsaknaden av gemensamma mål.

Det finns för lite forskningsbaserad kunskap om samordning av tjänster och förmåner. I rapporten har man samlat information om hur tjänsterna och förmånerna fungerar tillsammans i ljuset av statistiken. Enligt en nordisk jämförelse saknas det i Finland en koppling mellan de olika tjänsterna och syftena med förmånerna trots att förmånerna utgör grunden för hänvisandet till tjänsterna. Undersökningarna visar att svårigheterna hänför sig till serviceprocesserna och informationsgången.

Nyckelord social trygghet/socialskydd, tjänster, förmåner, samordning, reform av den sociala tryggheten, parlamentariska kommittéer, reformer

ISBN PDF 978-952-00-8448-6 **ISSN PDF** 2670-3858

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8448-6>

Coordination of services and benefits

Report of the Social Security Committee on problems in the social security system

Publications of the Social Security Committee 2022:4

Publisher	Ministry of Social Affairs and Health		
Group Author	Division for Working Capacity and Functional Ability and Division for Research and Evaluation, Social Security Committee		
Language	Finnish	Pages	98

Abstract

The purpose of coordinating various services and benefits is to bring about a positive change in a person's situation, such as promoting their wellbeing, their ability to provide for themselves and their individual autonomy. From the perspective of society, active participation, inclusion and employment are important objectives. The key services and benefits addressed in the report are linked to employment and ability to work.

Services and benefits have been developed separately, which is why they have different purposes and objectives. Situations identified as problematic involve a person receiving cash benefits for a long time without receiving the support and guidance they need. If a person receives certain benefits, they may be guided to services that are not fit for purpose, or do not provide the person with motivation to participate in the services offered. An individuals' motivation to participate in services is not always in line with the expectations set by society. At the same time, the range of services provided is inadequate.

Each service and benefit provider focuses on their own perspective. Challenges impeding the creation of a more comprehensive service process include the legislative and administrative obstacles related to information exchange between the authorities and the lack of common objectives.

There is only limited research data available on the coordination of services and benefits. The report contains statistical information on the concurrent use of services and benefits. A study comparing the Nordic countries found that multi-sectoral services in Finland are seldom linked to the objectives of benefits, even though people are directed to the services based on the benefits they receive or apply for. Studies have identified problems in the service processes and in the flow of information.

Keywords social security, services, benefits, coordination, social security reform, parliamentary committees, reforms

ISBN PDF 978-952-00-8448-6 **ISSN PDF** 2670-3858

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8448-6>

Sisältö

Esipuhe	8
1 Johdanto	9
2 Ongelma tutkimuksen näkökulmasta	11
2.1 Tieto- ja tutkimuspohjasta	11
2.2 Palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen tilastojen valossa	12
2.2.1 Tarkasteluja palvelujen ja etuuksien yhteiskäytöstä Oulu-aineistolla	13
2.2.1.1 Terveys-, sosiaali- ja työllisyyspalvelujen käyttö työttömyysetuuksien, työkyyttömyysetuuksien ja toimeentulotuen saajilla	13
2.2.2 Tilastotarkasteluja etuudensaajaryhmittäin	18
2.2.2.1 Toimeentulotuki.....	18
2.2.2.2 Työttömyysetuudet	20
2.2.2.3 Työkyyttömyysetuudet.....	24
2.3 Palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisen ongelmat tutkimuksessa	26
2.3.1 Monialaisen palvelun ja etuuksien yhteensovittaminen Pohjoismaisessa vertailussa.....	26
2.3.1.1 Palvelujen ja etuuksien organisatorinen yhteensovittaminen.....	27
2.3.1.2 Palvelujen ja etuuksien toiminnallinen yhteensovittaminen	28
2.3.1.3 Johtopäätökset ja pohdinta Suomen kontekstiin	28
2.3.2 Etuuksien ja palvelujen yhteensovittamisen ongelmat työikäisten työkyyvyn ja työllistymisen tuen palvelujen kokonaisuudessa	30
2.3.3 Kela-kunta -yhteys sosiaalityössä: prosessin ongelmat.....	36
2.3.3.1 Johtopäätöksiä	39
2.3.4 Heikossa työmarkkina-asemassa olevien näkökulma	40
2.3.4.1 Palveluihin osallistuminen ei ole etuudensaajille motivoivaa.....	40
2.3.4.2 Etuus- ja palvelupolun toimimattomuus yksilön kannalta	41
2.3.5 Työttömien työkyyky ja työkyyttömyyseläkeprosessi	43
2.3.5.1 Työttömien työkyyky.....	43
2.3.5.2 Työkyyttömyyseläkeprosessista	44
2.3.5.3 Hylkääviin työkyyttömyyseläkepäätöksiin liittyvät ongelmat	45
2.3.5.4 Kuntoutustuki ja työhön paluu.....	46
2.3.6 Työvoimapolitiikka ja työttömyysturva työpolitiikan näkökulmasta	47
2.3.6.1 Aktiivisen työvoimapolitiikan työllisyysvaikutukset	48
2.3.6.2 Velvoitteet, työnhaun monitorointi ja sanktiot	50

3	Ongelman konkretisointi ja syiden analyysi	53
3.1	Järjestelmän kuvaus	53
3.1.1	Palvelu- ja etuusjärjestelmien erilaiset lähtökohdat	55
3.1.2	Etuudet, tuet ja muut tehtävät lainsäädännössä	57
3.1.3	Palvelut ja muut tehtävät lainsäädännössä	59
3.1.4	Työllistymistä tukevista palveluista ja työttömyysetuudesta	62
3.1.4.1	Viranomaisen lakisääteisistä velvoitteista	63
3.1.4.2	Asiakkaan näkökulma	65
3.1.4.3	Tulevat työllisyyspalveluja koskevat uudistukset	68
3.1.5	Kotouttamisen palveluista	68
3.1.5.1	Ulkomaalaistaustaisesta väestöstä	68
3.1.5.2	Maahan muuttaneiden työllisyys	69
3.1.5.3	Kotoutumissuunnitelma ja palvelut	69
3.1.6	Esimerkkitalanteita	71
3.2	Yksilön näkökulma	73
3.2.1	Yksilölle näkyvät ongelmat sosiaaliturvajärjestelmässä	73
3.2.1.1	Palveluja ja etuuksia on vaikea hahmottaa	73
3.2.1.2	Yksilö ei koe hyötävänsä palveluihin osallistumisesta	74
3.2.1.3	Sopivia palveluja ei tarjota oikea-aikaisesti	75
3.2.2	Yksilölle näkyvät ongelmat prosesseissa ja toimintatavoissa	76
3.2.2.1	Palvelu- ja etuustarpeita ei tunnisteta eikä palveluihin ohjata	76
3.2.2.2	Organisaatiot toimivat omista lähtökohdistaan	76
3.2.2.3	Tiedot eivät siirry joustavasti	77
3.3	Yhteiskunnan näkökulma	77
3.3.1	Yhteiskunnalle näkyvät ongelmat sosiaaliturvajärjestelmässä	78
3.3.1.1	Palveluihin ei ole kannustimia/velvoitteita	78
3.3.1.2	Organisaatioiden yhteistyölle ei ole asetettu yhteisiä tavoitteita	78
3.3.1.3	Toimintaa ei kohdenneta ja kehittäminen on pistemäistä	79
3.3.2	Yhteiskunnalle näkyvät ongelmat prosesseissa ja toimintatavoissa	80
3.3.2.1	Toimijat eivät tunnista toisten toimijoiden palveluja ja etuuksia	80
3.3.2.2	Yhteistyöverkostot ja -kanavat toimijoiden välillä puuttuvat	81
3.3.2.3	Tiedonsiirtymisessä ja -hallinnassa on ongelmia	82
3.4	Yhteenveto	83
4	Ongelma elämäntilanteiden valossa	89
	Lähteet	95

ESIPUHE

Sosiaaliturvakomitea aloitti työnsä määrittelemällä sosiaaliturvan keskeisimmät ongelmakokonaisuudet kesällä 2020. Komitean jaostojen asiantuntijat ja selvitystyötä tukeva, tutkimuslaitoksista koottu tutkijaverkosto ovat konkretisoineet määritellyt ongelmat kohdat neljään ongelmaraporttiin. Raporteissa kuvataan, miten komitean määrittelemät ongelmakokonaisuudet näyttäytyvät tutkimuskirjallisuudessa, tilastojen ja ihmisten elämäntilanteiden valossa sekä lainsäädännössä. Raporttien tarkoitus on tuottaa komitealle kattava kuvaus tunnistetuista sosiaaliturvan ongelmista, niiden laajuudesta sekä mahdollisista sosiaaliturvalainsäädäntöön tai sen toimeenpanoon liittyvistä syistä.

Tämän palvelujen ja etuuksien yhteensovittamista käsittelevän ongelmaraportin lisäksi on koottu seuraavat ongelmaraportit:

- Sosiaaliturvan monimutkaisuus
- Ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen
- Viimesijainen turva, perusturva ja asuminen

Neljän ongelmaraportin lisäksi jaostot ovat tuottaneet komitealle raportin sosiaaliturvan valinnoista ja peruseriaatteista. Sosiaaliturvan valintoja käsittelevän raportin tarkoitus on tukea komiteaa sen päättäessä, mitä sosiaaliturvan ongelmakohtia otetaan jatkoselvitykseen.

Sosiaaliturvan nykyjärjestelmän tunnistettuja keskeisiä ongelmia ja perusvalintoja käsittelevät raportit muodostavat ainutlaatuisen laajan tietopohjan komitean työlle. Raportit, kuten kaikki muukin komitean valmistelumateriaali, ovat avoimesti saatavilla sosiaaliturvauudistuksen tietopohjasta¹. Avoimuuden kautta taustaraportit palvelevat myös komitean pyrkimystä lisätä yleistä tietämystä sosiaaliturvasta.

Sosiaaliturvakomitean puheenjohtaja Pasi Moisio
Tammikuu 2022

¹ Sosiaaliturvauudistuksen tietopohja: <https://stm.fi/tietopohja>

1 Johdanto

Sosiaaliturvakomitean tunnistamista Suomen nykyisen sosiaaliturvajärjestelmän keskeisistä ongelmakokonaisuuksista yksi on sosiaaliturvaan kuuluvien tai siihen liittyvien palvelujen yhteensovittaminen toimeentuloa turvaaviin etuuksiin ja tukiin. Lähdeittäessä tarkastelemaan ongelmakokonaisuutta voidaan esittää kysymykset: Mitä palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen tarkoittaa ja mitä yhteensovittamisella tavoitellaan?

Sosiaaliturvakomitean asettamispäätöksen mukaan sosiaaliturvauudistuksen tavoitteet rakentuvat TOIMI-hankkeessa parlamentaarisesti sovittuihin yhteisiin peruspilareihin, joille tulevaisuuden sosiaaliturvan tulisi rakentua. Sosiaaliturvan uudistamisen tavoitteena on ihmisen näkökulmasta nykyistä selkeämpi ja toimivampi järjestelmä, joka mahdollistaa työnteon ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen muuttuvissa elämäntilanteissa. Sosiaaliturvan uudistamisessa keskeistä on sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja toimeentulon turvaaminen sosiaalisten riskien kohdatessa. Sosiaaliturvan tulee vastata perustuslain mukaisesta välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon velvoitteesta sekä perustoimeentulon turvasta.

Komitean asettamispäätöksen mukaan tulevaisuuden sosiaaliturvan tulee osaltaan vastata ihmisten osallisuuden ja merkityksellisyyden tarpeisiin sekä tukea työllisyyttä, yrittäjyyttä, aktiivisuutta, ihmisen omatoimisuutta, osallisuutta ja elinikäistä oppimista kaikissa tilanteissa. Sosiaaliturvan tulee taata ihmisille ennakoitava turva eri elämänvaiheissa ja elämäntilanteiden muutoksissa ilman tarpeettomia katkoja ja hallinnollisia esteitä. Lisäksi uudistuksen tulee tukea yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainoa tavalla, joka on myös sopusoinnussa julkisen talouden ja työllisyyden parantamisen kanssa.

Palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisen tavoitteiden tulisi siten osaltaan vastata sosiaaliturvauudistukselle asetettuihin yleisiin tavoitteisiin. Palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisella voidaan tavoitella esimerkiksi sitä, että henkilön toimeentulo turvataan sellaisiin palveluihin osallistumisen ajalta, jotka vastaavat henkilön yksilöllisiin tarpeisiin ja joilla tähdätään sekä henkilön että yhteiskunnan kannalta merkityksellisiin tavoitteisiin. Yhteensovittamisen tavoitteena voi olla myös toimeentuloa turvaavaa etuutta saavan henkilön tukeminen palvelun avulla siten, että hänen toimeentulonsa ei olisi pitkäaikaisesti tai pysyvästi etuuden varassa.

Palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisella voidaan tavoitella henkilön elämäntilanteen kannalta myönteistä muutosta, kuten esimerkiksi hyvinvoinnin lisääntymistä, itsenäisen selviytymisen edistämistä ja yksilöllisen autonomian kasvua. Yhteiskunnan näkökulmasta merkityksellisiä tavoitteita voivat olla esimerkiksi aktiivisuus, osallisuus ja työllisyys, joihin sosiaaliturvakomitean asettamispäätöksessä viitataan.

Järjestelmätasolla palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisen tavoitteena voidaan pitää myös koko sosiaaliturvajärjestelmän vaikuttavuuden lisäämistä. Tämän tavoitteen tarkempi tarkastelu edellyttäisi vaikuttavuuden käsitteen analysointia ja määrittelyä. Vaikuttavuudella voidaan kuitenkin katsoa olevan keskeinen merkitys sosiaaliturvajärjestelmän rahoituksellisen kestävyuden kannalta. Vaikuttavuuden arvioinnissa olennaista on ainakin tarkastella panosten ja tavoiteltujen tulosten välistä suhdetta. Kysymys koskee siten sosiaaliturvajärjestelmän uudistamisella tavoiteltuja tuloksia.

2 Ongelma tutkimuksen näkökulmasta

Tässä luvussa käydään läpi palvelujen ja etuuksien samanaikaista käyttöä tilastojen näkökulmasta sekä luodaan katsaus tiettyihin palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisen ongelmiin tutkimuksen valossa. Tutkimuskatsaus ei ole systemaattinen, vaan aiheet ovat valikoituneet komiteatyön ja saatavilla olevan tutkimustiedon pohjalta. Palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen ei myöskään ole tarkkarajainen aihe, josta olisi välttämättä mahdollistakaan tehdä kattavaa katsausta.

Alaluvuissa on pyritty mahdollisuuksien mukaan ottamaan huomioon keskeiset sosiaaliturvakomitean tunnistamat ongelmat ja peilaamaan tutkimusta niitä vasten. Keskeiset komitean tunnistamat ongelmat ovat

- palvelu- ja etuusjärjestelmien erot tarkoituksessa, tavoitteissa ja toimintalogiikassa,
- palveluihin osallistuminen ei ole etuudensaajille motivoivaa sekä
- etuus- ja palvelupolun toimimattomuus yksilön kannalta.

Kaikissa näissä ongelmissa voi olla yhtenä osatekijänä ainakin osittain erot yhteiskunnallisten ja yksilöllisten tavoitteiden välillä. Siksi mahdollisista keinoista korjata ongelmia on syytä tehdä kustannus-hyötyanalyysia, jossa otetaan huomioon sekä yksilöiden että yhteiskunnan tavoitteet. Tässä katsauksessa ei ole laajasti käsitelty palvelujen vaikuttavuutta, jolla on kuitenkin merkittävä vaikutus siihen, miten palveluja ja etuuksia kannattaa yhteensovittaa.

2.1 Tieto- ja tutkimuspohjasta

Palvelujen ja etuuksien yhteensovittamiseen liittyvää tutkimustietoa kartoitettiin kesän ja syksyn 2021 aikana sosiaaliturvakomitean tutkimus- ja arviointijaoston koordinoimaa tutkijaverkostoa hyödyntäen. Tavoitteena oli selvittää tietopohjaa sekä tietotarpeita, jotka nousevat sosiaaliturvakomitean tunnistamista palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisen keskeisistä ongelmista.

Sosiaaliturvauudistuksen tueksi on käynnistetty valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan (VN TEAS) hanke [Eri poluilla työllisyyteen: Suomen sosiaaliturvajärjestelmän erityispiirteet ja ongelmakohdat kansainvälisessä vertailussa \(POLKU\)](#), jossa haetaan kansainvälistä näkökulmaa palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisen ongelmiin. Käynnissä olevassa VN TEAS -hankkeessa [Sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet sosiaaliturvauudistuksessa \(SOPU\)](#) tarkastellaan ongelmakokonaisuuden kannalta merkityksellisiä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä.

Ongelmakokonaisuuteen liittyvää tutkimustietoa on käsitelty myös kesäkuussa 2021 julkaistussa [Tutkimuskatsaus Suomen sosiaaliturvan monimutkaisuuteen -työpaperissa](#). Tutkijaverkoston työpaperi osoittaa, että palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisen ongelmakokonaisuus linkittyy vahvasti monimutkaisuuteen liittyviin ongelmiin. Työpaperissa käsitellyistä aiheista palvelujen ja etuuksien yhteensovittamiseen linkittyvinä voidaan nähdä ainakin seuraavat:

- Työkyvyn käsitteeseen liittyvät ongelmat, mm. tosiasiallisesti työkyvyttömiä työttömien tilanne
- Monialaisten palvelujen ja kuntoutuksen toimeenpanoon liittyvät ongelmat
- Kela-sosiaalitoimi-TE-toimisto -kokonaisuus erityisesti viimesijaisen turvan varassa olevien kohdalla
- Ansiopäivärahaa saavat, jotka päätyvät palveluille vasta päivärahan enimmäisajan päätyttyä.

Monimutkaisina asiointitilanteina, joihin liittyy palvelujen ja etuuksien yhteensovittamista, tuodaan työpaperissa esille henkilöt, joiden työkyky on alentunut, sekä viimesijaisen turvan varassa olevat henkilöt, jotka asioivat usein sekä TE-palvelujen, Kelan että kunnan sosiaalitoimen kanssa. Erityisesti ongelmia ilmenee sellaisten asiakkaiden kohdalla, joilla on useita ja erilaisia tukitarpeita. Molempien edellä mainittujen henkilöryhmien osalta ongelmana nousi esiin se, että asiakkaan (palvelu)tarpeiden sijaan järjestelmässä toimitaan usein etuudet edellä.

2.2 Palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen tilastojen valossa

Sosiaali- ja terveystalouden sekä työllistymistä edistävien palvelujen käytöstä erilaisten etuuksien saajien joukossa on vain vähän tietoa, sillä tietopohja on pitkälti siiloutunut eri toimijoiden rekistereihin. Tietoa palveluiden ja etuuksien yhteiskäytöstä on kuitenkin tuotettu Kelan tutkimushankkeessa Sosiaali- ja terveystalouden sekä sosiaaliturva-etuuksien käyttö ja kustannukset Oulussa 2013–2018 (ks. Blomgren & Jäppinen 2020;

Blomgren & Jäppinen 2021), jossa on koottu laaja rekisteriaineisto sosiaali- ja terveyspalveluiden, työllisyyspalveluiden ja toimeentuloa turvaavien etuuksien käytöstä Oulussa.

Tässä alaluvussa esitetään kokonaiskuva etuuksien ja palveluiden yhteiskäytöstä Oulussa edellämainitun rekisteriaineiston pohjalta. Tämän jälkeen käydään läpi tilastotietoa palveluiden ja etuuksien yhteiskäytöstä etuuskittain julkisesti saatavilla olevien tilastojen osalta.

2.2.1 Tarkasteluja palvelujen ja etuuksien yhteiskäytöstä Oulu-aineistolla

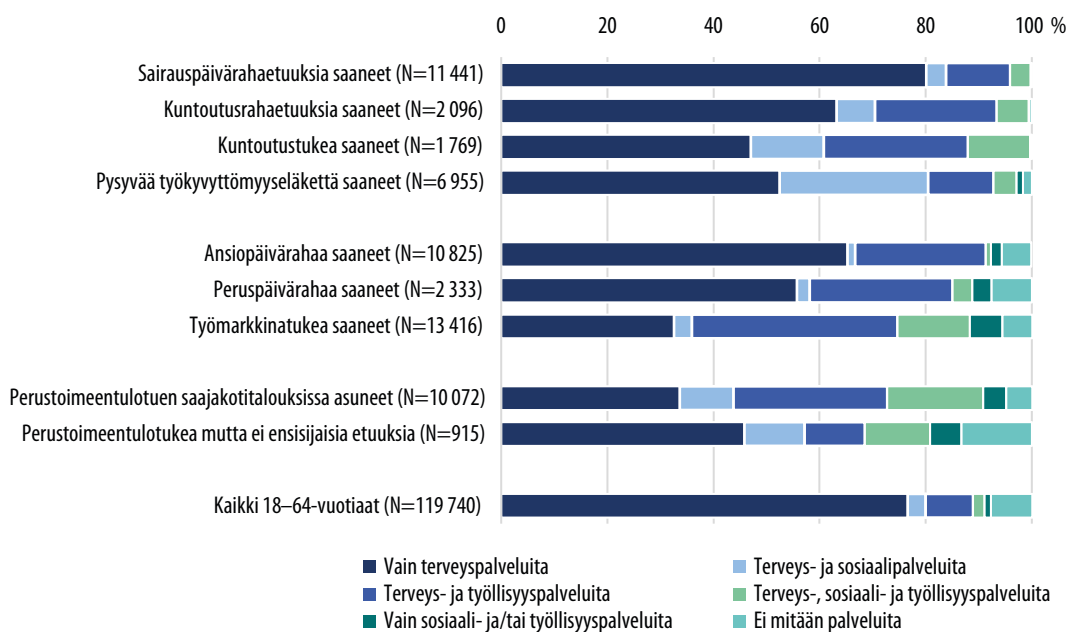
2.2.1.1 Terveys-, sosiaali- ja työllisyyspalvelujen käyttö työttömyysetuuksien, työkyvyttömyysetuuksien ja toimeentulotuen saajilla²

Oulun koko väestöstä 97 % oli sosiaaliturvan rahaetuuksien ja/tai sosiaali-, terveys- tai työllisyyspalveluiden piirissä vuoden 2018 aikana (Blomgren & Jäppinen 2021). Lähes kaikki käyttivät vähintään jotakin terveyspalvelua. Sosiaali- ja työllisyyspalveluiden käyttö sen sijaan oli suhteellisen harvinaista ja niiden käyttöön yhdistyi lähes aina terveyspalveluiden käyttöä. Työkyvyttömyys- ja työttömyysetuuksien saajilla ja toimeentulotuen saajakotilouksissa asuneilla sosiaali- ja työllisyyspalveluiden käyttöä kuitenkin on varsin usein (Blomgren ym. 2021). Kuviossa 1 näytetään Oulun väestöä koskevia tietoja terveyspalveluiden, sosiaalipalveluiden ja työllisyyspalveluiden ristiinkäytöstä eräissä työikäisten työkyvyttömyys- ja työttömyysetuuksien saajien ryhmissä, perustoimeentulotukea saaneilla sekä vertailutiedoksi koko Oulun väestössä vuonna 2018. Terveyspalveluihin on laskettu mukaan julkisen ja yksityisen sektorin sekä työterveyshuollon avopalveluiden käyttö sekä erikoissairaanhoidon avo- ja laitospalveluiden käyttö. Sosiaalipalveluilla tarkoitetaan kunnan järjestämiä sosiaalipalveluita (sisältäen mm. kuntouttavan työtoiminnan); työllisyyspalveluista eli työllistymistä edistävästä palveluista on laskettu mukaan TE-toimistojen tuetun työllistämisen palvelulinjan ja TYP:in asiakkuudet sekä työllistymistä edistäviin palveluihin osallistuminen (tarkasteltujen palvelukokonaisuuksien sisällöistä tarkemmin ks. Blomgren & Jäppinen 2020; Blomgren & Jäppinen 2021; Blomgren ym. 2021).

Kuvio 1 kertoo, kuinka suuri osuus vuoden 2018 aikana vähintään yhden päivän verran tiettyjä etuuksia saaneista on saman vuoden aikana ollut sote- ja/tai työllisyyspalveluiden piirissä. Kuvion tiedoista ei kuitenkaan voi päätellä, miten palvelut ovat ajoittuneet suhteessa etuusjaksoon – osin palvelut ovat voineet edeltää etuusjaksoa ja osin sijoittua vasta etuusjakson jälkeiselle ajalle.

² Tämä osio perustuu tutkimuspäällikkö Jenni Blomgrenin (Kela) tuottamaan taustamateriaaliin.

Kuvio 1. Terveyspalveluita, sosiaalipalveluita ja työllistymistä edistäviä palveluita käyttäneiden osuudet (%) eri etuuksia vuonna 2018 saaneilla; Oulun 18–64-vuotiaat asukkaat



Erilaisia työkyvyttömyysetuuksia saaneista lähes kaikki olivat saman kalenterivuoden aikana saaneet terveyspalveluita (kuvio 1), mikä on luonnollista johtuen työkyvyttömyysetuuksien terveysperusteisesta luonteesta. Mitä pidemmällä työkyvyttömyysprosessissa oltiin, sitä useammin terveyspalveluiden lisäksi oli oltu myös sosiaalipalveluiden ja/tai työllisyyspalveluiden piirissä. Sairauspäivärahaetuksia saaneista neljä viidestä käytti saman vuoden aikana vain terveyspalveluita. Sen sijaan esimerkiksi kuntoutustukea saaneet olivat varsin usein työllisyyspalveluiden piirissä (yhteensä lähes 40 % kuntoutustukea saaneista oli saman kalenterivuoden aikana ollut myös TE-toimistojen työllisyyspalveluiden asiakkaita; ks. myös edempänä taulukko 1). Kuntoutustukea saaneista 12 % oli ollut sekä terveyspalveluiden, sosiaalipalveluiden että työllisyyspalveluiden asiakkaita. Myös kuntoutusrahaa saaneet olivat usein työllisyyspalveluiden piirissä. Pysyvää työkyvyttömyyseläkettä saaneista sen sijaan varsin monella (33 % ryhmästä) oli sosiaalipalveluiden asiakkuus.

Työttömyysetuuksia saaneista noin 90 % käytti vuoden aikana terveyspalveluita (kuvio 1). Työllisyyspalveluiden asiakkuuksia oli 58 %:lla työmarkkinatukea saaneista, 34 %:lla peruspäivärahaa saaneista ja 28 %:lla ansiopäivärahaa saaneista. Työmarkkinatukea saaneista joka seitsemäs (14 %) oli sekä terveys-, sosiaali- että työllisyyspalveluiden piirissä saman kalenterivuoden aikana. Toimeentulotuen saajakotitalouksissa asuneiden palveluiden käyttöprofiili oli hyvin samankaltainen kuin työmarkkinatukea saaneilla, vaikka tässä ryhmässä oli vielä useammin sosiaalipalveluiden asiakkuuksia ja myös kaikkien kolmen

palvelutyypin käyttöä. Työmarkkinatukea ja toimeentulotukea saaneet ovatkin tarkastelussa pitkälti päällekkäinen asiakasjoukko – työmarkkinatukea saaneista 41 % oli saman kalenterivuoden aikana saanut myös toimeentulotukea. Toimeentulotukea saaneista on poimittu lisäksi erilleen ne, joilla oli vuoden 2018 aikana maksussa toimeentulotukea mutta ei saman vuoden aikana mitään ensisijaisia etuuksia. Tästä ryhmästä verrattain suuri osuus (13 %) ei ollut sote- tai työllisyyspalveluiden piirissä saman vuoden aikana, mikä on selvästi suurempi osuus kuin muissa tarkastelluissa etuudensaajaryhmissä tai väestössä keskimäärin.

Taulukoissa 1 ja 2 on tarkasteltu tarkemmin eräitä sosiaali-, terveys- ja työllisyyspalveluita käyttäneiden osuuksia edellä mainituissa etuudensaajaryhmissä. Minkä tahansa terveyspalveluiden, sosiaalipalveluiden tai työllisyyspalveluiden asiakkuuksia koskevat tietorivit vastaavat kuvioista 1 laskettavissa olevia tietoja. Taulukosta 1 havaitaan esimerkiksi, että kuntoutustukea saaneista yli puolella oli kunnan mielenterveys- tai päihdepalvelun asiakkuus ja usein myös sosiaalityön/sosiaaliohjauksen asiakkuus. Taulukosta 2 puolestaan voidaan nostaa esimerkkinä työmarkkinatukea saaneet, joista myös verrattain suuri osa oli ollut mielenterveys- tai päihdepalveluiden asiakkaina, sosiaalityön/sosiaaliohjauksen asiakkaina ja/tai kuntouttavassa työtoiminnassa.

Taulukko 1. Eräiden sosiaali-, terveys- ja työllisyyspalveluiden piirissä olleet vuonna 2018 Oulussa: osuudet 18–64-vuotiaasta Oulun väestöstä (%) työkyvyttömyysetuuksia saaneiden ryhmissä sekä koko väestössä

	TYÖKYVYTTÖMYYSETUUKSIA SAANEET				KOKO VÄESTÖ
	Sairauspäiväraha- etuuksia saaneet (N=11 441)	Kuntoutusraha- etuuksia saaneet (N=2 096)	Kuntoutustukea saaneet (N=1 769)	Pysyvää työkyvyttömyys- eläkettä saaneet (N=6 955)	Kaikki 18–64- vuotiaat, ml. ei etuuksia saaneet (N=119 740)
	%	%	%	%	%
SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUT					
Kuntouttavassa työtoiminnassa vuoden aikana	1,4	2,0	0,3	0,1	0,9
Sosiaalityön / sosiaalihojauksen asiakkuus	5,3	8,1	21,3	15,4	3,5
Kunnan ehkäisevän/täydentävän toimeentulotuen hakijana	4,8	7,0	9,1	5,1	2,6
Kunnan mielenterveys- tai päihdepalveluiden asiakkuus	17,0	28,5	56,4	22,5	7,5
Julkisen sektorin kuntoutuspalveluiden käyttöä	8,6	9,5	14,3	9,9	3,1
Kelan kuntoutuspalveluiden käyttöä	10,4	62,1	29,3	10,5	3,8
Minkä tahansa terveyspalvelun käyttöä ¹	99,8	99,3	99,7	97,1	91,0
Minkä tahansa sosiaalipalvelun asiakkuus ²	7,6	13,3	25,5	33,0	5,8
TYÖLLISYYSPALVELUT					
Tuetun työllistämisen palvelulinjan tai TYP:in asiakkuus	13,3	26,8	38,6	17,1	8,0
Työllistettynä	1,3	1,3	0,5	0,2	1,6
Työvoimakoulutuksessa	2,7	2,9	1,0	0,1	3,4
Työ- tai koulutuskokeilussa	1,2	2,2	0,2	0,1	1,4
Minkä tahansa em. työllisyyspalvelun asiakkuus ³	16,1	29,0	39,0	17,2	12,2

¹ Käytti mitä tahansa julkisen terveydenhuollon, työterveyshuollon tai yksityisen terveydenhuollon avoterveys- tai laitospalveluita.

² Asiakuus kunnan missä tahansa sosiaalipalvelussa (palvelukokonaisuuksista ks. tarkemmin Blomgren & Jäppinen 2020).

³ Tuetun työllistämisen palvelulinjan ja TYP:in asiakkuudet, työllistämiset, työvoimakoulutukset ja työ- ja koulutuskokeilut.

Tietojen lähde: Kelan Oulu-hankkeen tutkimusaineisto, ks. Blomgren & Jäppinen 2020; Blomgren ym. 2021.

Taulukko 2. Eräiden sosiaali-, terveys- ja työllisyyspalveluiden piirissä olleet vuonna 2018 Oulussa: osuudet 18-64-vuotiaasta Oulun väestöstä (%) työttömyysetuuksia ja toimeentulotukea saaneiden ryhmissä.

	TYÖTTÖMYYSETUUKSIA SAANEET			TOIMEENTULOTUKEA SAANEET	
	Ansiopäivä- rahaa saaneet (N=10 825)	Peruspäivä- rahaa saaneet (N=2 333)	Työmarkkina- tukea saaneet (N=13 416)	Perustoimeentulotuen saajakotitalouksissa asuneet (N=10 072)	Perustoimeentulotukea saaneet, joilla ei saman vuoden aikana ensisijaisia etuuksia (N=915) ⁴
	%	%	%	%	%
SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUT					
Kuntouttavassa työtoiminnassa vuoden aikana	0,3	1,5	7,8	7,5	0,7
Sosiaalityön / sosiaaliohjauksen asiakkuus	1,6	4,8	12,4	23,2	24,5
Kunnan ehkäisevän/täydentävän toimeentulotuen hakijana	2,2	7,6	12,4	26,9	19,0
Kunnan mielenterveys- tai päihdepalveluiden asiakkuus	7,7	14,4	20,5	31,1	20,9
Julkisen sektorin kuntoutuspalveluiden käyttöä	4,8	4,8	6,6	7,9	2,4
Kelan kuntoutuspalveluiden käyttöä	3,3	3,3	4,9	7,4	2,7
Minkä tahansa terveyspalvelun käyttöä ¹	92,4	88,8	88,2	90,8	80,8
Minkä tahansa sosiaalipalvelun asiakkuus ²	2,5	6,6	17,9	29,8	27,4
TYÖLLISYYSPALVELUT					
Tuetun työllistämisen palvelulinjan tai TYP:in asiakkuus	12,2	17,4	36,8	38,4	24,7
Työllistettynä	5,6	8,7	6,9	3,9	2,1
Työvoimakoulutuksessa	13,4	12,1	19,2	12,7	2,8
Työ- tai koulutuskokeilussa	2,2	5,6	10,9	7,8	0,4
Minkä tahansa em. työllisyyspalvelun asiakkuus ³	27,6	34,1	58,2	50,7	28,0

¹ Käytti mitä tahansa julkisen terveydenhuollon, työterveyshuollon tai yksityisen terveydenhuollon avoterveys- tai laitospalveluita.

² Asiakkuus kunnan missä tahansa sosiaalipalvelussa (palvelukokonaisuuksista ks. tarkemmin Blomgren & Jäppinen 2020).

³ Tuetun työllistämisen palvelulinjan ja TYP:in asiakkuudet, työllistämiset, työvoimakoulutukset ja työ- ja koulutuskokeilut.

⁴ Saman vuoden aikana ei maksussa eläkettä, työttömyysetuutta, sairauspäivärahaa, kuntoutusrahaa, opintorahaa tai perhe-etuuksia.

Tietojen lähde: Kelan Oulu-hankkeen tutkimusaineisto, ks. Blomgren & Jäppinen 2020; Blomgren ym. 2021.

Kaikkiaan Oulua koskevan tutkimusaineiston mukaan työkyvyttömyys- ja työttömyys-etuuksien saajista suurin osa oli vähintään terveystalouden piirissä, ja varsin suuri osa etenkin työkyvyttömyysprosessissa pidemmällä olleista ja työmarkkinatukea saavista myös sosiaali- ja/tai työllisyyspalveluiden piirissä. Täysin sote- ja/tai työllisyyspalveluiden katveessa oleminen oli harvinaista. Poikkileikkaustarkastelut eivät kuitenkaan kerro sitä, missä määrin käytetyt palvelut ovat palveluiden ja etuuksien yhteensovittamisen näkökulmasta olleet oikea-aikaisia ja onnistuneet esimerkiksi tukemaan etuusia saavia asiakkaita kohden työllistymistä.

2.2.2 Tilastotarkasteluja etuudensaajaryhmittäin

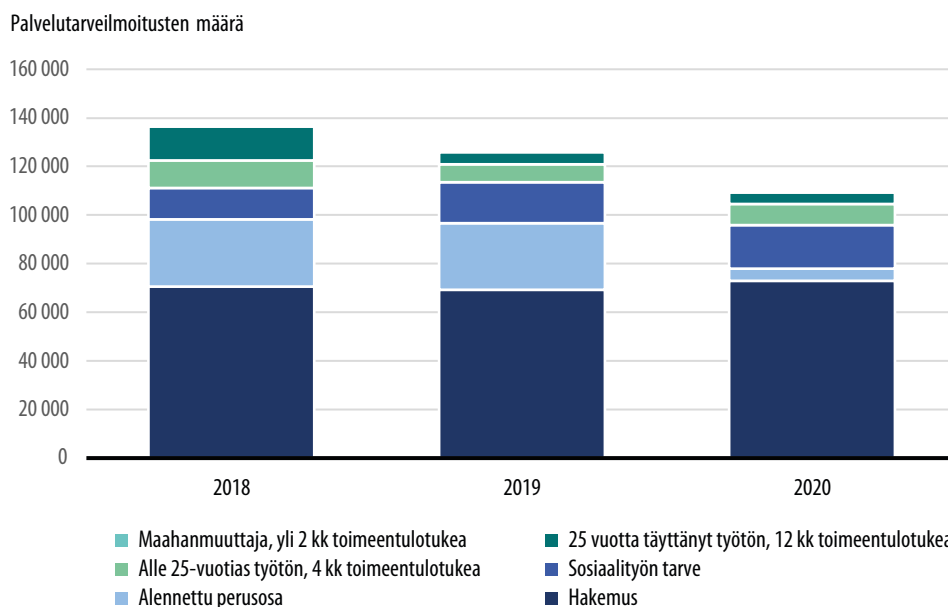
2.2.2.1 Toimeentulotuki

Toimeentulotuen saajien palveluiden käytöstä ei ole olemassa valmista rekisteritietoa, vaan tätä koskeva tieto täytyisi tuottaa erikseen eri rekistereitä yhdistäen. Oulun kaupungin osalta edellisessä alaluvussa esitelty Kelan kokoama eri toimeentuloturvaetudet ja palvelut kattava tutkimusaineisto mahdollistaa myös toimeentulotuen saajien eri palveluiden käyttöä koskevat tarkastelut.

Toimeentulotuen saajien osalta erityinen mielenkiinto kohdistuu sosiaalityön palvelujen käyttöön. Osalla toimeentulotuen saajista voi pelkän taloudellisen tuen tarpeen lisäksi olla tarvetta erityisesti sosiaalityön palveluille. Sosiaalityötä koskeva koko maan kattava tilastopohja on esimerkiksi terveystalouksia selvästi heikompaa. Tämän johdosta tiedot myös toimeentulotuen saajien sosiaalityön palvelujen käytöstä puuttuvat.

Epäsuorasti tätä yhteyttä voi yrittää hahmottaa Kelan kuntiin lähettämien toimeentulotuen palvelutarveilmoitusten lukumääristä (kuviot 2). Hakemukset koskevat täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea. Muut ilmoitukset perustuvat eri syihin ja säädösperustaan (hakemuksen siirrosta kuntaan ja eri ilmoitusten perusteista ks. [Kelan toimeentulotuen etuusohje](#)).

Kuvio 2. Kelasta kuntiin lähetettyjen ilmoitusten ja toimeentulotuen hakemusten lukumäärä ilmoitustyypin mukaan



Yli puolet Kelasta kuntiin lähetetyistä palvelutarveilmoituksista koski täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea. Vuonna 2020 näiden hakemusten osuus korostui entisestään mahdollisesti koronapandemian vuoksi. Vuonna 2019 Kelasta tehtiin muita ilmoituksia kuin hakemuksia yhteensä vajaat 58 000. Muiden ilmoitusten määrää voi verrata esimerkiksi vuoden aikana perustoimeentulotukea saaneiden kotitalouksien määrään, joita oli runsaat 274 000. Vertailu vuoden aikana toimeentulotukea saaneiden määrään antaa ilmoitusten (ml. hakemusten) yleisyydestä osin harhaanjohtavan kuvan, sillä samasta toimeentulotuen saajasta voidaan vuoden aikana lähettää useampi ilmoitus. Ns. [Kuusikko-kuntien aikuissosiaalityötä koskevassa raportissa](#) on eroteltu sekä asiakkaiden lukumäärä että näistä tehdyt ilmoitukset. Esimerkiksi vuonna 2019 Helsingissä oli 11 430 asiakkaasta tehty yhteensä 18 381 palvelutarveilmoitusta hakemukset mukaan lukien. Ilmoitus voidaan lisäksi tehdä, vaikka hakijalle ei olisi myönnetty perustoimeentulotukea (esim. hakemus täydentävästä toimeentulotuesta), joten perustoimeentulotuen saajiin vertaaminen on tästäkin syystä ongelmallista. Toisaalta toimeentulotuen saajat voivat hakeutua kunnan sosiaalityön asiakkaiksi myös muuta kautta, joten ilmoitukset antavat tältä osin puutteellisen kuvan toimeentulotukea hakeneiden asiakkaiden mahdollisesta yhteydestä kunnan sosiaalityöhön.

Ilmoitusten jatkokäsittelystä kunnissa ei ole olemassa tilastotietoa, joten on vaikea arvioida, kuinka moni ilmoitus johtaa esimerkiksi henkilökohtaiseen tapaamiseen sosiaalityöntekijän kanssa. Jokela ym. (2019) selvittivät ilmoitusten jatkokäsittelyä kunnille suunnatun kyselyn avulla. Selvityksessä havaittiin, että kuntien käytännöissä oli suuria

eroja Kelasta tulevien ilmoitusten vastaanottamisessa ja käsittelyssä. Kunnissa saapuneet ilmoitukset kirjattiin, mutta kaikkia ilmoituksia ei selvitetty samalla tarkkuudella. Kunnissa panostettiin yleensä sosiaalityön huoli-ilmoituksiin, nuoriin toimeentulotuen saajiin ja kiireellisiksi tulkittuihin ilmoituksiin. Johtopäätöksenä Jokela ym. totesivat, että asiakkaan ohjaaminen Kelasta kunnan sosiaalityöhön sisältää monia vaiheita ja pullonkauloja, joiden kohdalla on riski, että asiakas putoaa pois joko tarvitsemistaan palveluista tai etuuksista tai molemmista.

Toimeentulokiuudistuksen jälkeen havaittuja Kelan ja kuntien sosiaalityön välillä olevia hankaluuksia tarkastellaan tarkemmin alaluvussa 2.3.3.

2.2.2.2 Työttömyysetuudet

Työttömyysturvalaki (1290/2002) asettaa työttömyyden vuoksi etuutta saavalle henkilölle seuraavat velvoitteet:

- Hakea aktiivisesti työtä ja koulutusta.
- Antaa työ- ja elinkeinotoimistolle ammatillista osaamistaan, työhistoriaansa, koulutustaan ja työkykyään koskevat tiedot ja selvitykset.
- Toteuttaa yhdessä työ- ja elinkeinotoimiston kanssa laadittua työllistymissuunnitelmaa sekä tarvittaessa hakeutua ja osallistua työllistymistään edistäviin palveluihin ja toimenpiteisiin.

Edellä mainittuja velvoitteita rikkovan työnhakijan työttömyysetuuden maksatus voidaan lakkauttaa. Toisaalta työllistymistä edistävien palveluiden ajalta työnhakijan toimeentulo turvataan työttömyysetuudella, vaikka työnhakijalla olisi voimassa oleva etuudeton määräaika. Lisäksi etuudensaaja voi saada palveluihin osallistumalla korotettuna maksettavaa etuutta sekä kulukorvausta. Näitä kannustimia esitellään tarkemmin osiossa 3.1.4. Tässä esitellään tilastotietoa sanktioista³ ja korotusosien käytöstä. Sanktioiden osalta tässä rajataan tarkastelu niihin sanktioihin, jotka liittyvät työttömyysetuuden ja palveluiden kytköseen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tässä tehtävistä tarkasteluista rajataan pois esimerkiksi ilman pätevää syytä työstä eroamisesta annettavat sanktiot.

³ Työttömyysetuuden maksatus voidaan lakkauttaa joko määräaikaisesti (jolloin kyse on karenssista) tai toistaiseksi; toisaalta maksatus voidaan lakkauttaa työvoimapolitiittisesti moitittavan menettelyn johdosta tai jos koulutusta vaille oleva nuori ei hakeudu koulutukseen, jättää aloittamatta koulutuksen, kieltäytyy koulutuksesta, tai keskeyttää koulutuksen. Tässä yhteydessä termiä sanktio käytetään kattokäsitteenä näille eri tilanteille.

Sanktiota edeltää työvoimapolitiittinen lausunto, ja yleisimmin annetut sanktiolausunnot voidaan jakaa karkeasti K-, P-, Q- ja W-lausuntoihin.

- K-lausunnot ovat alle 25-vuotiaille annettavia lausuntoja, jotka seuraavat esimerkiksi koulutukseen hakemisen laiminlyömisestä (lausuntokoodi K6) tai koulutuksen keskeyttämisestä (K7).
- P-lausunnot ovat seurausta toistuvasta työvoimapolitiittisesti moitittavasta menettelystä (P9).
- Q-lausunnot liittyvät työstä kieltäytymiseen tai työstä eroamiseen; tässä rajataan tarkastelu edellisiin.
- W-lausunnot ovat seurausta työllistymissuunnitelmaan liittyvistä laiminlyönneistä, eli esimerkiksi saapumatta jättäminen alkukartoitukseen tai työllistymissuunnitelman laatimis- tai tarkastamistilaisuuteen.

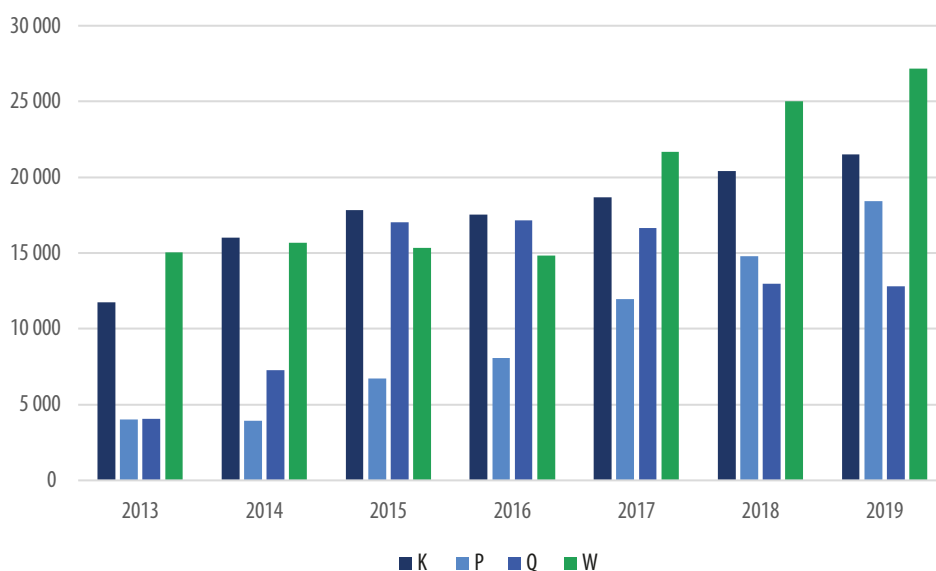
Taulukko 3 esittää sanktiolausuntojen määrät vuonna 2019.

Taulukko 3. Vuonna 2019 annetut sanktiolausunnot. Lähde: TEM Työnhaku-aineisto, omat laskelmat.

Lausunto	Selite	Lausunnot	Osuus tarkastelluista lausunnoista, %
P9	Toistuva moitittava menettely	18 408	23
Q5	Kieltäytyminen tarjotusta työstä (yli 2 vk)	12 066	15
K6	Koulutukseen hakeutumisen laiminlyönti	11 486	14
K7	Koulutuksen keskeyttäminen	9 979	12
W1	Työllistymissuunnitelma; saapumatta jättäminen	7 285	9
W5	Palvelun keskeyttäminen	7 217	9
W3	Työnhaun laiminlyönti	6 240	8
W4	Palvelusta kieltäytyminen	5 796	7
Muut (W2, Q7, Q6, K8)		1 366	2

Kuviossa 3 alla on esitetty sanktiolausunnot vuosina 2013–2019. Lausunnoissa on mukana taulukossa 3 yllä olevat lausunnot, ja ne on jaoteltu lausuntotyyppin mukaan. Kuviosta voi nähdä, että palveluiden lisääntyessä myös sanktiomäärillä on tapana kasvaa. Työtarjojousista kieltäytymisestä annettavat sanktiot lähtivät kasvuun vuonna 2014, kun työtarjojousien käyttöä lähettiin lisäämään Ely-keskusten tulosoajauksen kautta, ja toisaalta työllistymissuunnitelmaan liittyvät sanktiot lähtivät nousuun vuonna 2017 määräaikaishaastatteluja koskevan uudistuksen jälkeen.

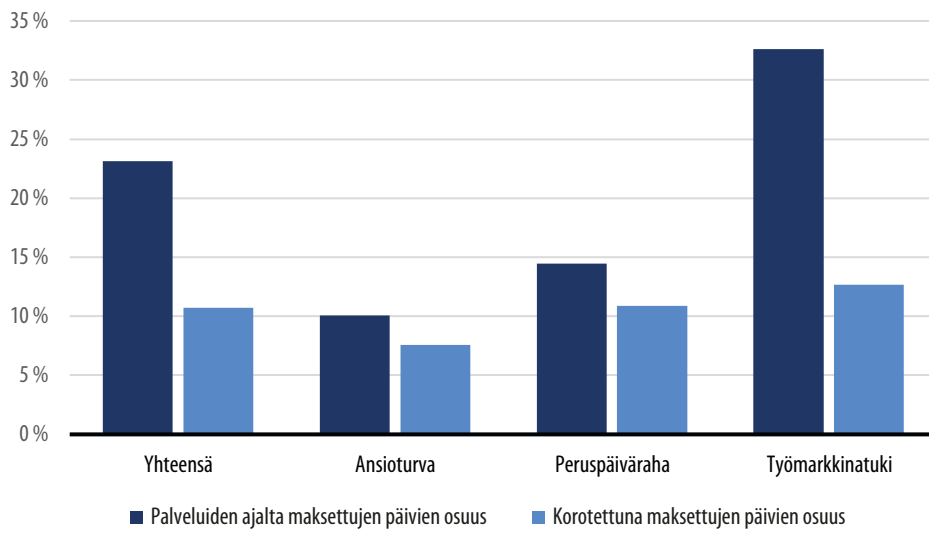
Kuvio 3. Vuosina 2013–2019 annetut sanktiolausunnot. Lähde: TEM Työnhaku-aineisto, omat laskelmat



Tarkastellaan seuraavaksi työttömyysturvan korotusosia vuonna 2018. SISU-mikrosimulointimallin rekisteriaineiston perusteella arvioidaan korotettuna maksetut työttömyys-etuudet etuuslajeittain, ja tätä peilataan Kelaston tietoihin palveluiden ajalta ja yhteensä maksetuista etuuksista.

Kelaston tietojen mukaan vuonna 2018 työttömyysetuuksia maksettiin noin 89 miljoonalta päivältä, ja näistä noin 20,5 miljoonaa päivää maksettiin työllistymistä edistävien palveluiden ajalta. SISU-mikrosimulointimallin rekisteriaineiston tietojen perusteella noin 9,5 miljoonaa etuuspäivää sisälsi korotusosia. Kuviossa 4 esitetään palveluiden ajalta maksettujen päivien ja korotettuna maksettujen päivien osuudet maksetuista päivistä etuuslajeittain. Työmarkkinatuessa suurempi osuus palveluiden ajalta maksetuista päivistä maksetaan ilman korotusosia; tätä selittää se, että korotusosia maksetaan korkeintaan 200 päivän ajalta.

Kuvio 4. Palveluiden ajalta maksettujen päivien osuus kaikista etuuspäivistä, ja korotettuna maksettujen päivien osuus kaikista etuuspäivistä etuuslajeittain vuonna 2018. Lähde: SISU-mikrosimulointimallin rekisteriaineisto, Kelasto (NIT245A), omat laskelmat.

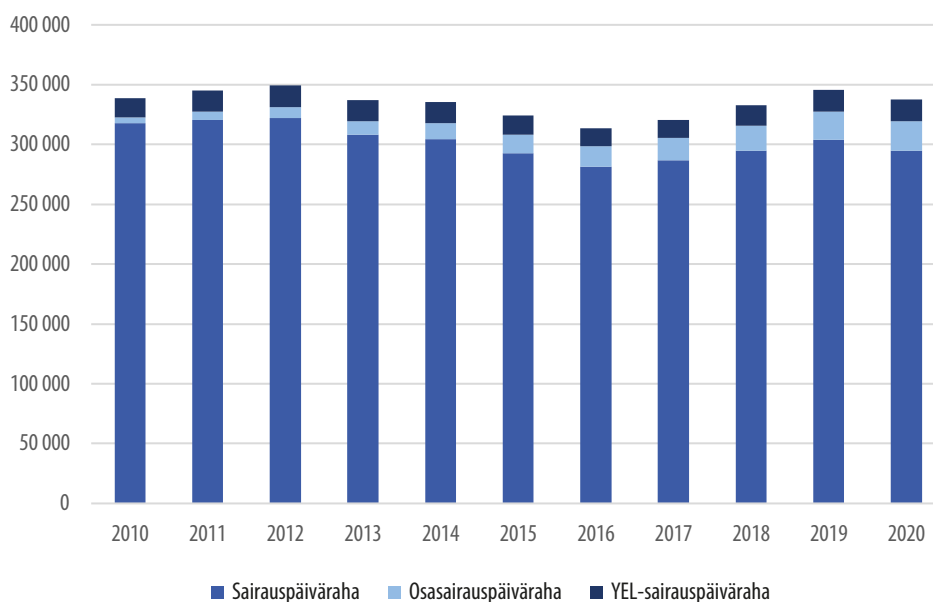


2.2.2.3 Työkyvyttömyysetuudet

Sairauspäivärahat

Sairauspäivärahan saajien määrä on vuositasolla noin 300 000 – 350 000 henkilöä. Osa-sairauspäivärahojen osuus on ollut 2010-luvulla kasvussa ja oli vuonna 2020 vajaat 25 000 henkilöä. Alkaneiden sairauspäivärahakausien keskimääräinen kesto oli 49 arkipäivää vuonna 2019. Suurin osa, noin 63 % kausista, oli enintään 30 päivän mittaisia. Keskimääräinen etuus oli 56,44 euroa vuonna 2020. Enemmistö sairauspäivärahan saajista, noin 60 prosenttia vuonna 2020, on naisia. Sairauspäivärahan saajien palvelujen käytöstä ei ole saatavilla valtakunnallista tilastotietoa, eikä sairauspäivärahaan liity esim. etuuden määrään vaikuttavia palveluja. Varsinaista yhteensovittamista ei siis sairauspäivärahan ja palvelujen välillä tässä mielessä ole. Sairauspäivärahalta muille etuuksille (työkyvyttömyyseläkkeet, työmarkkinatuki) siirtyneiden ongelmia on kuitenkin käsitelty raportissa jäljempänä.

Kuvio 5. Sairauspäivärahan saajat 2010–2020 (Lähde: Kelasto)

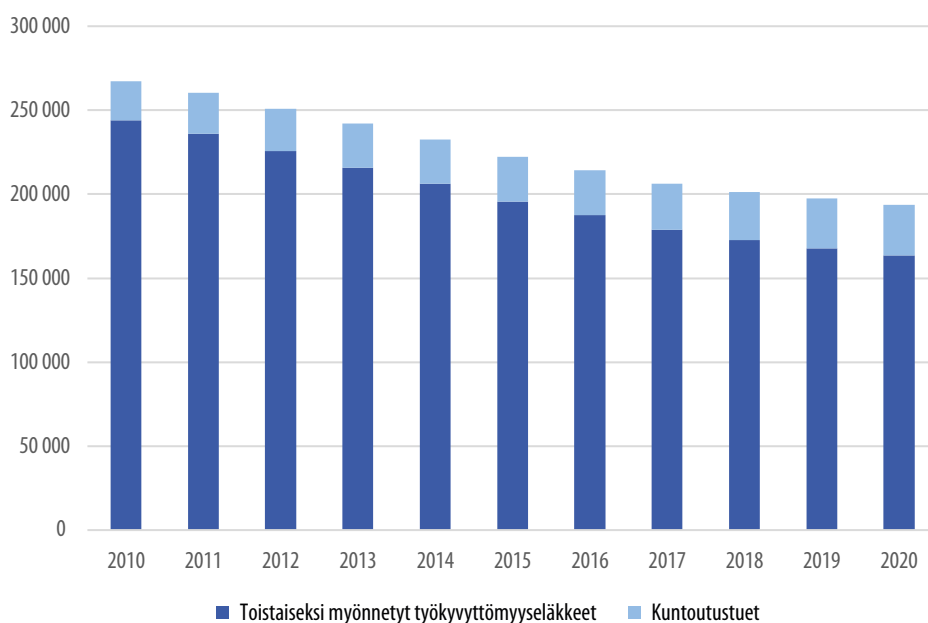


Työkyvyttömyyseläkkeet

Työkyvyttömyyseläkkeitä sai vuoden 2020 lopussa yhteensä noin 195 000 henkilöä. Kelan työkyvyttömyyseläkettä sai reilu 120 000 henkilöä ja työeläkejärjestelmän työkyvyttömyyseläkettä noin 130 000 henkilöä. Noin 15 prosenttia työkyvyttömyyseläkkeensaajista saa etuutta määräaikaisena työkyvyttömyyseläkkeenä eli kuntoutustukena. Toistaiseksi myönnettyjä työkyvyttömyyseläkkeitä saa hieman useampi mies kuin nainen, kun taas kuntoutustuen saajista selvä enemmistö on naisia.

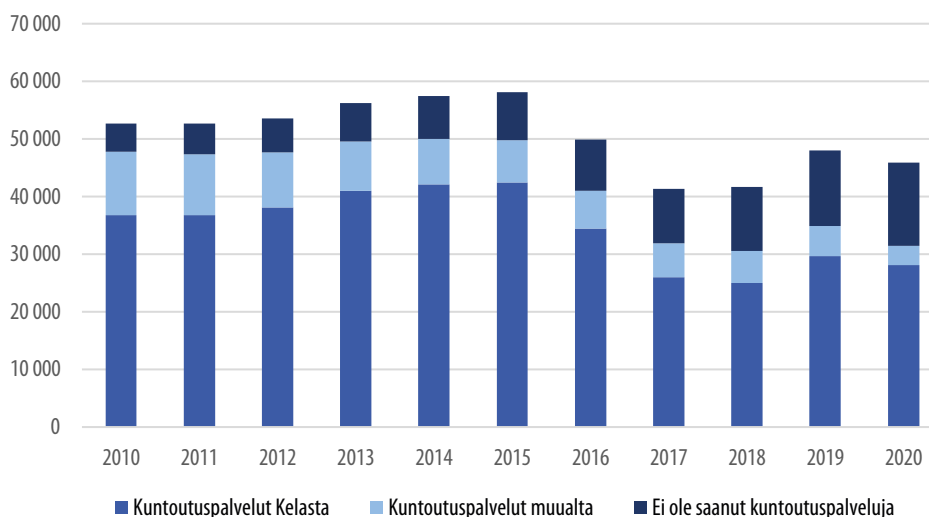
Työkyvyttömyyseläkeratkaisun yhteydessä annettiin 5 400 kuntoutuksen ennakkopäättöstä vuonna 2020. Näistä selvä vähemmistö, 19 prosenttia, aloitti kuntoutuksen samana vuonna. Työkyvyttömyyseläkeprosessiin liittyvää rekisteritutkimusta käsitellään osiossa 2.3.5.

Kuvio 6. Työ- ja kansaneläkejärjestelmän työkyvyttömyyseläkkeensaajat (Lähde: ETK)



Kelan kuntoutusraha

Kuntoutusrahaa voidaan maksaa kuntoutuksen ajalta. Kelan kuntoutusrahaa on saanut viime vuosina vuosittain noin 40 000 – 50 000 henkilöä. Suurin osa kuntoutusrahan saajista saa kuntoutuspalvelut Kelasta, ja pienehkö osa muualta. Kuntoutusrahaa voidaan maksaa myös kuntoutuspäätöksen antamisen ja kuntoutuksen alkamisen väliseltä ajalta, minkä vuoksi kaikki kuntoutusrahan saajat eivät ole saaneet kuntoutuspalveluja. Kuntoutusrahan saajista noin 40 prosenttia oli miehiä ja 60 prosenttia naisia vuonna 2020.

Kuvio 7. Kelan kuntoutusrahan saajat 2010–2020 (Lähde: Kelasto)

2.3 Palvelujen ja etuuskien yhteensovittamisen ongelmat tutkimuksessa

Tässä alaluvussa⁴ käsitellään eräitä komiteatyössä tunnistettuja palveluiden ja etuuskien yhteensovittamisen ongelmia niitä koskevan tutkimuksen valossa. Katsaus ei ole systemaattinen koonti aiheesta tehtyyn tutkimukseen, vaan siinä on pyritty esittelemään aiheeseen tiettyjä valikoituneita näkökulmia, joista tutkimusta on tehty. Nämä näkökulmat liittyvät monialaisen palvelun ja etuuskien yhteensovittamiseen, heikossa työmarkkina-asemassa olevien tilanteeseen, Kelan ja kuntien väliseen toimeentulotuen ja sosiaalityön prosessiin sekä työttömien työkykyyn ja työkyvyttömyyseläkeprosessiin. Lisäksi alaluvussa käydään lyhyesti läpi työllistymistä edistäviä palveluja koskevaa tutkimusta, jolla on kiinteä yhteys työttömyysetuuksiin.

2.3.1 Monialaisen palvelun ja etuuskien yhteensovittaminen Pohjoismaisessa vertailussa

Tässä alaluvussa tarkastellaan sitä, miten palvelu- ja etuusjärjestelmiä sovitetaan yhteen monialaisessa palvelussa ja mitä seurauksia tällä voi olla. Tarkastelu kohdentuu palvelujen

⁴ Tämä osio perustuu suurelta osin Peppi Saikun (THL), Pirjo Juvonen-Postin (TTL), Merita Jokelan (THL), Minna Kivipellon (THL), Sanna Blomgrenin (THL), Riku Perhoniemen (Kela) ja Mikko Laaksosen (ETK) tuottamiin taustamateriaaleihin.

ja etuuksien organisatoriseen ja toiminnalliseen yhteensovittamiseen. Tämä tuottaa tietoa siitä, millaisia edellytyksiä tai reunaehdoja erilaiset palvelu- ja etuusjärjestelmien yhteensovittamisen ratkaisut voivat tutkimustiedon perusteella tuottaa, ei niinkään suoraan palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisen ongelmista. Monialaisella palvelulla tarkoitetaan tässä vakiintunutta toimintamallia, jossa tuodaan yhteen eri hallinnonalojen palveluja ja ammattilaisia, ei kaikkea moniammatillista yhteistyötä.

Tarkastelu perustuu pääasiallisesti kirjallisuuskatsaukseen, jossa koottiin tietoa kymmenestä erilaisesta työikäisten työkykyä ja työllistymistä edistävästä monialaisen palvelumallista Pohjoismaissa (Saikku & Blomgren 2020). Kirjallisuuskatsaus pohjautuu sekä systemaattisen haun perusteella valikoituihin vertaisarvioituihin artikkeleihin että vapaamuotoisessa haussa koottuihin arviointi- ja seurantaraportteihin. Tarkastelussa olivat seuraavat toimintamallit: Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (FI), Työkykyneuvonta (FI), Työkykykoordinaattoritoiminta (FI), Finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser (SE), Förstärkt samarbete (SE), Rehabiliteringskoordinering (SE), NAV/ (ny) Arbeids- og velferdsforvaltning (NO), Kvalifiseringsprogrammet (NO), Jobcenter (DK) ja Rehabiliteringsteam (DK). Toimintamallit olivat tyypiteltävissä neljään luokkaan organisoitumisensa perusteella: koordinaatio (3), monialainen tapaaminen tai tiimi (2), kumppanuus (3) ja yhden luukun integroitu palvelu (2).

2.3.1.1 Palvelujen ja etuuksien organisatorinen yhteensovittaminen

Yhden luukun integroiduissa palveluissa on lähtökohtaisesti kyse paitsi eri palvelujen, myös palvelujen ja etuuksien tiiviimmästä yhteensovittamisesta. Pyrkimyksenä on tarjota asiakkaille kokonaisvaltaista palvelua, jossa yhdellä luukulla voidaan hoitaa niin palvelu- kuin etuusasiat. Hallinnollisesti yhden luukun palvelu ei välttämättä yhdistä palvelu- ja etuusjärjestelmiä: esimerkiksi Norjassa kunnat vastaavat edelleen toimeentulotuesta, vaikka sitä haetaan NAV-toimistosta. Samoin Tanskan Jobcenterin asiakkaiden etuuskäsittely tapahtuu erillään kunnallisessa etuustoimistossa.

Palvelujen ja etuuksien aiempaa tiiviimpi yhteys voi kuitenkin näkyä siten, että yhden luukun integroituun palveluun siirtyminen on tutkimusten mukaan johtanut aktivoitumista ja työllistymistä koskevien tavoitteiden painottumiseen sekä siihen, että ko. tavoitteet koskevat aiempaa laajempaa asiakasryhmää. Samalla on ollut havaittavissa moniammatillisuuden ja erityisesti sosiaalityön näkökulman heikentymistä.

Muissa tarkastelluissa monialaisen palvelun toimintamalleissa ei ole suoraa yhteyttä etuuksia koskevaan päätöksentekoon, mutta monialainen yhteistyö tai koordinaatio voi olla edellytys sille, että etuuspäätös voidaan tehdä. Esimerkiksi Tanskassa työkyvyttömyyseläkkeen hakeminen edellyttää aina tilanteen käsittelyä ja työllistymistä tukevaa toimenpidekokonaisuutta monialaisessa kuntoutustiimissä.

2.3.1.2 Palvelujen ja etuuksien toiminnallinen yhteensovittaminen

Monialainen palvelu kytkeytyy usein selkeästi etuusjärjestelmään niin tavoitteidensa kuin kohderyhmänsä kautta. Vaikka monialaisen palvelun tavoitteena on ensisijaisesti edistää asiakkaiden työllistymistä antamalla heille yksilöllistä ja moniammatillista palvelua, ovat myös etuuksiin liittyvät tavoitteet usein keskeisiä. Monialaisella palvelulla tavoitellaan ”oikealle etuudelle siirtymistä” ja etuuksilla olon vähentämistä. Erityisesti sairaus- tai osatyökyvyttömyysetuuksilla olevien määrän vähentäminen on myös tavoitteena. Lisäksi pyritään vähentämään työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä.

Nämä tavoitteet näkyvät myös monialaisen palvelun kohderyhmässä. Palveluun ohjaus määrittynyt useimmissa malleissa etuuden perusteella, eli monialaiseen palveluun ohjataan ensisijaisesti tai pelkästään tiettyä tai tiettyjä etuuksia saavia henkilöitä. Ohjaukriteerit ovat usein tarkat kohdistuen tiettyyn työttömyys- tai sairausetuuteen, tai sen tiettyyn keston. Esimerkiksi työllistymistä edistävään monialaiseen yhteispalveluun ohjataan työmarkkinatukea vähintään 300 päivää saaneita henkilöitä. Samoin sairauspäiväraha-kausien pitkittyessä yli tietyn rajan henkilöt ohjataan useimmissa maissa monialaiseen palveluun. Myös osatyökykyisyyteen liittyviä määräaikaista etuuksia, kuten Ruotsin aktivitetersättning tai Norjan arbeidsavklaringspenger, saavat henkilöt ovat usein kohderyhmänä monialaisessa palvelussa.

Etuuksiin liittyvien tavoitteiden keskeisyys nousee esille monialaisen palvelun seurannassa ja tulosten arvioinnissa. Tämä perustuu usein työmarkkinasiirtymien ohella kulloinkin tavoiteltuihin etuussiirtymiin. Esimerkiksi Ruotsin sosiaalivakuutuksen ja työvoimahallinnon yhteistyön tuloksellisuudessa näytetään seuraavan ensisijaisesti sitä, kuinka moni on siirtynyt pois sairaus- tai osatyökyvyttömyysetuudelta, usein työttömyys- tai työkyvyttömyysetuudelle.

2.3.1.3 Johtopäätökset ja pohdinta Suomen kontekstiin

Pohjoismaisessa tarkastelussa suomalainen monialainen palvelu erottuu siten, että siinä etuuksiin liittyvät tavoitteet ovat harvoin esillä. Julkilausutut tavoitteet liittyvät kuntoutumiseen ja työllistymiseen tai työssä pysymiseen, ja erityisesti työllistyminen näyttää olevan se asia, jota palveluissa seurataan. Kohderyhmien osalta sekä työllistymistä edistävään monialaiseen yhteispalveluun (TYP) että työkykyneuvontaan ohjaututaan kuitenkin hyvin etuusperusteisesti; joko 300 työmarkkinatukipäivän jälkeen tai sairauspäiväraha-kausien pitkittymisen myötä. Työkykykoordinaattoritoiminnassa suhde etuusjärjestelmään on tavoitteiden ja kohderyhmän osalta väljempi.

Organisatorisesta näkökulmasta kiinnostavaa on, että TYP-palvelussa aiemmin ollut yhteys sosiaalitoimen ja Kelan etuuskäsittelyyn on heikentynyt. Vuonna 2007 miltei puolet TYP-toiminnasta sisälsi sosiaalitoimen palveluna perustoimeentulotuen käsittelyn ja

vajaassa kolmanneksessa käsiteltiin ehkäisevää ja/tai täydentävää toimeentulotukea (Karjalainen ym. 2008). Jo ennen perustoimeentulotuen siirtoa Kelaan, toimeentulotuen käsittely TYP-palvelussa kuitenkin väheni selvästi. Edelleen osassa TYP-verkostoja sosiaali-toimen henkilöstöllä voi olla valtuudet tehdä täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen päätöksiä, mutta pääasiassa nämä hoidetaan erillään monialaisesta palvelusta sosiaalitoimistossa (Saikku 2016; Blomgren & Saikku 2020). Kelan tehtävään monialaisessa yhteispalvelussa ei enää sisälly etuuspäätösten tekemistä ja se on suuntautunut vuosien mittaan entistä vahvemmin asiakkaan kuntoutukseen liittyvien palvelutarpeiden kartoittamiseen (Karjalainen & Saikku 2008; Heino & Tarkiainen 2019). Monialaisen palvelun kehitys kuvaa hyvin sitä, että palvelujen ja etuuksien on usein toivottukin pysyvän erillään. Perusteluna on ollut se, että etuuksiin liittyvä hallinnollinen työ ja usein myös etuuksiin liittyvä kontrolli vaikeuttaa palveluorientaatiota ja asiakkaan tilanteen eteenpäin viemistä (esim. Karjalainen ym. 2008; Kuivalainen 2013).

Palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisen tunnistetuista ongelmista tämä tarkastelu tuo esiin kysymyksiä liittyen erityisesti palvelu- ja etuusjärjestelmien eroihin tarkoituksessa, tavoitteissa ja toimintalogiikassa.

Etuuksiin liittyvät tavoitteet ovat usein yhteiskunnallisesti perusteltuja, kuten tavoite vähentää työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä tai sairauspäiväraha-kausien pitkittymistä. Tulokset saavat kuitenkin pohtimaan sitä, missä määrin etuuksien tai etuussiirtymien tulisi määrittellä monialaisen palvelun tarvetta tai sen tuloksellisuutta?

Monialaisen palvelun kohderyhmän määrittely etuuden kautta on yksinkertainen ratkaisu, jolla voidaan korvata yksilöllisen palvelutarpeen arvioinnin puutteet. Taustalla voi myös olla monialaiseen palveluun sinänsä suoraan liittymättömiä tekijöitä, kuten Suomessa TYP-palveluun ohjaamisessa käytettävä vähintään 300 työmarkkinatukipäivän kriteeri. Kriteeri ei perustu tietoon siitä, että juuri näin kauan työttömänä olleilla olisi erityinen monialaisen palvelun tarve, vaan siihen, että kunnille on pyritty tarjoamaan keinoja aktivoida kyseistä asiakasryhmää työmarkkinatukimaksujen vähentämiseksi (Saikku 2018). Toistuvasti onkin todettu, että palvelutarpeen näkökulmasta asiakkaat ohjautuvat TYP-palveluun liian myöhään (Rajavaara ym. 2019; Blomgren & Saikku 2020).

Toisaalta etenkin sairaus- ja työkyvyttömyysetuuksiin liittyvät ohjaukset monialaiseen palveluun voidaan nähdä tarkoituksenmukaisena keinona tavoittaa monialaisen palvelun tarpeessa olevia henkilöitä. Suomessa ongelmana on ollut se, että sairauspäiväraha-kausien seuranta tavoittaa huonosti etenkin työterveyshuollon ulkopuolella olevia ihmisiä eikä seurantaan liity vahvasti monialaista palvelua (Perhoniemi ym. 2018; Perhoniemi ym. 2021).

Suomessa monialaisella palvelulla ei tavoitella etuussiirtymiä, ainakaan julkilausutusti. Joissakin maissa on käytössä erilaisia määräaikaista, tietyille asiakasryhmälle kohdennettuja etuuksia, jolloin esimerkiksi siirtymä määräaikaista osatyökyvyttömyyseläkkeeltä työttömyysturvalle voi kertoa asiakkaan tilanteen kohenemisestä. Tällaiset siirtymät voivat osaltaan auttaa saamaan kuvan ns. pienistä siirtymistä eli asiakkaan tilanteen edistymisestä kohti työllistymistä, vaikka varsinaista työmarkkinasiirtymää ei tapahdukaan. Tällaisten pienten siirtymien seuranta ja todentaminen on toistuvasti koettu pulmalliseksi esimerkiksi TYP-palvelussa (Karjalainen & Saikku 2008; Rajavaara ym. 2019; Blomgren & Saikku 2020). Kuitenkin tutkimustiedon perusteella etuussiirtymien tavoittelu voi myös hankaloittaa yksilöllisen palvelun toteuttamista, ja pahimmillaan aiheuttaa keinotekoista etuudelta toiselle ja takaisin siirtämistä tavoitteiden saavuttamiseksi. Etuuksien ja palvelujen yhteensovittaminen ei siten saisi tarkoittaa sitä, että etuudet tulevat palvelussa ensisijaiseksi.

2.3.2 Etuuksien ja palvelujen yhteensovittamisen ongelmat työikäisten työkyvyn ja työllistymisen tuen palvelujen kokonaisuudessa

Tässä alaosiossa esitellään tuloksia Valtion selvitys- ja tutkimustoiminnan kautta rahoituksen saaneen konsortiohankkeen loppuraportista (Juvonen-Posti ym. 2020): Elinikäistä osallistumista vai elämää työ edellä? Työikäisten monialaisten palveluiden yhteensovittaminen ja vaikuttavuuden arviointi -loppuraportti (WorkingMIX).

Päätulos on, että työikäisten monialaisille palveluille tarvitaan pitkäjänteinen politiikka-rajat ylittävä strategia. Asiakkaan tavoitteiden mukainen palveluiden ja etuuksien yhteensovittaminen on vähäistä työikäisten erilaisissa monialaisissa työkyvyn tai työllistymisen tuen palveluissa, kuten esim. sosiaalivakuutuksen ammatillisen kuntoutuksen palveluissa tai erilaisissa työllistymisen tuen palveluissa. Eri etuudet ohjaavat monialaisten työkyvyn ja työllistymisen tuen palveluiden suunnittelua. Asiantuntijat ja ammattilaiset kuvaavat palveluintegraation nykytilan pirstaleiseksi ja sen kehittämisen poukkoilevaksi esim. hallitusohjelmasta tai toimintapolitiikasta toiseen. Poliittikkarajat ylläpitävät sektoroitunutta palvelu- ja etuusjärjestelmää asiakastyörajapintaan saakka, eikä asiaa pysty ratkaisemaan yksittäinen ammattilainen tai ammattilaisten paikallinen verkosto. Muutosvalmiutta kuitenkin on olemassa. Tulevaisuudessa tarvitaan työkyvyn ja työllistymisen tuen monialaisten palveluiden ja etuuksien parempaa yhteensovittamista, joka edellyttää poliittikkarajat ylittävää strategista kehittämistyötä ja hybriditoimijaa.

Toimivia palveluja on olemassa ja erilaiset toimintamallit näyttivät edistävän ihmisten siirtymiä kohti työtä ja koulutusta. Asiakkaan tarve voi tulla ohitetuksi määritettäessä palveluja ja niiden tavoitteita. Hallinto- ja organisaatorajat ylittävää yksilöllistä prosessia ei kyetä seuraamaan käytännössä monialaisessa työssä, vaikka siihen olisikin halua. Työkyvyn ja työllistymisen tuen ohjaus sekä koordinaatio on sattumanvaraista ja ohjausprosessi

työllistymisen tai työssä jatkamisen näkökulmasta usein lyhyt. Hallinto- ja organisaatiota-
 rojen ylittäminen on vaikeaa, esimerkkejä onnistumisista on nivelvaiheissa verkostotyön
 avulla. Koordinaation lisäksi eri tilanteisiin tarvitaan myös erilaisia palveluiden yhteensovit-
 tamistapoja ja yhteistoiminnan organisointi- ja johtamistapoja. Monialaisista työkyvyn ja
 työllistymisen tuen, ml. monialaisen kuntoutuksen palveluista väestötasolla ei ole käytet-
 tävissä palvelu- ja toimenpidetietoa, jota voisi käyttää esim. vaikuttavuuden arviointiin.

Tutkimushankkeessa rakennettiin myös ”mikä sosiaaliturvassa on toisin, kun ongelma on
 ratkaistu”-näkökulmasta kolme erilaista ihmislähtöistä palveluiden yhteensovittamisen
 tapaa erilaisissa tulevaisuuden toimintaympäristöissä. Lähtötilanteeksi tiivistettiin, että
 vuonna 2020 palvelut toimivat, mutta kokonaisuus ei. Tutkimuksen mukaan hyvän pal-
 velukokonaisuuden hallinta koostuu muun muassa seuraavista elementeistä: yksittäisen
 asiakkaan monialaisen palvelukokonaisuuden hallinta, moniammatillisten toimintamallien
 hyödyntäminen sekä matalan kynnyksen ja yhden luokun palveluiden edistäminen
 (Valtakari ym. 2018).

Juuri nyt ihmisille on tarjolla monenlaista tukea, mutta tämän tuen löytäminen ja hyödyn-
 täminen tai palvelujen yhteensovittaminen ovat kansalaisten kannalta haasteellisia. Kuten
 yllä kuvataan, työkyvyn ja työllistymisen tuen koordinaatiossa kokonaisuuden hallinta
 on sattumanvaraista. Tarvitaan lisää tietoa sekä asiakkaille että työntekijöille aivan perus-
 tasoisista asioista erilaisten palvelu- ja toimeentulovaihtoehtojen yhteensovittamisesta.
 TE-palvelujen ja kuntoutuspalvelujen näkyvyyttä sosiaali- ja terveydenhuollon suuntaan
 pitäisi lisätä. Työpaikkatasoisesti tarvitaan tietoa vaikkapa siitä, mitä toimeentulon vaih-
 toehtoja käytännössä on kuntoutumisen ajalle. Tällä hetkellä ihmiset jäävät järjestelmien
 väliin, mikä on heille hämmentävää ja epämotivoivaa. Tarvitaan yhteen pelaavia palveluja
 ihmisten ja työelämän välille. Tämän kokemuksen tuottamiseen tarvitaan toiminnan ja
 ohjauksen sekä myös asenteiden muutosta.

Ihmislähtöinen ajattelu seuraavan sukupolven työelämäpalveluissa perustui seuraaviin
 näkökulmiin:

1. **Ymmärrys työelämän ja toimeentulon todellisuudesta.** Palveluita
 kehitetään tietoisena siitä, mikä kokemus palveluista on niiden käyttäjän
 näkökulmasta, sisältäen erilaiset työssä jaksamisen ja työllistymisen tavat,
 erilaiset työkyvyn ja työllistymisen riskit, kompleksisuuden ja sen ratkaisut.
2. **Tieto vaikuttavista toimintatavoista.** Paras käytettävissä oleva tieto ohjaa
 palvelujen toteuttamistapojen kehittämistä.
3. **Ihmiskuva.** Ajatus ihmisten tarpeesta ja yhdenvertaisesta oikeudesta
 merkitykselliseen toimintaan, toimijuuteen ja kehittymiseen on
 sisäänrakennettu palveluihin.

Kussakin skenaariossa kuvataan ratkaisuja mm. seuraaviin palvelujärjestelmää muokkaviin kysymyksiin: Mitä on työ? Miten piirtyvät tulevaisuuden työelämän rajat? Miten käy palkkatyön? Miten työllistytään? Otetaanko uudet työn muodot osaksi TE-palveluita? Kenen työkykyä ja työllistymistä tuetaan? Miten monialaisia palveluita yhteensovitetään? Kuinka etuuksia saadaan? Kuinka etuuksia ja palveluita yhdistetään? Päämuuttujiksi valittiin seuraavat neljä kokonaisuutta:

- työkyvyn tuen palvelujen saajat,
- työkyvyn ja työllistymisen tuen toiminnoissa tavoiteltava aktiivisuus,
- sosiaaliturvan ensisijainen tavoite ja
- julkisen sektorin yhteistyö palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisessa.

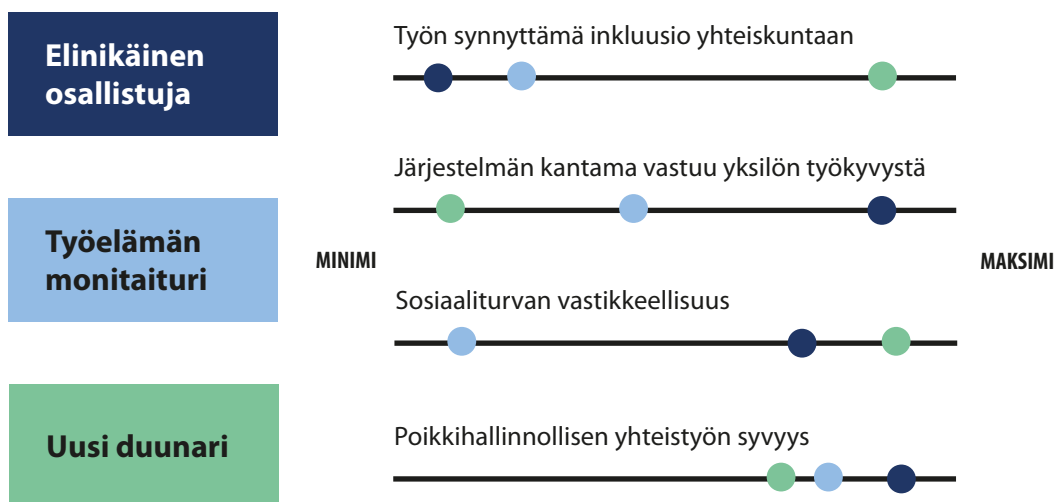
Jännitteiksi valittiin kaksi: integraation aste (laaja - suppea) ja työllisyyspolitiikan tavoitteena oleva aktiivisuus (aktiivisuus - työnteko). Näiden pohjalta työpajatyönä syntyivät seuraavat kolme skenaariota: uusi duunari, työelämän monitaituri ja elinikäinen osallistuja.

Uusi duunari -skenaariossa palkkatyössä oleva työkäinen saa työkyvyn ja työllistymisen tuen palvelut ja etuudet yhdestä palvelupisteestä. Palvelupiste on kuvattu yhtenä integroituneena palvelupaikkana, talona. Tämän palvelupisteen palveluiksi on kuvattu TE-palvelut (yhteensovittamisvastuu) ja Kela-palvelut, työeläkejärjestelmän kautta tulevat palvelut ja työterveyshuollon työkyvyn tuki -palvelut. Skenaariossa on kuvattu muutoksia myös sosiaalivakuutuksen keskinäiseen toimintaan ja työnantajien työterveyshuollon palvelujen järjestämistapaan.

Työelämän monitaituri -skenaariossa työkäinen saa kaikki työkyvyn ja työllistymisen tuen palvelut ja etuudet verkkopalvelun kautta. Verkkopalvelun kautta on saatavana sosiaali- ja terveyspalveluja (yhteensovittamisen päävastuu), TE- ja Kela-palveluja, työeläkejärjestelmän kautta tulevia palveluja ja tutkimuslaitosten (Työterveyslaitos ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitos) kautta tulevia palveluja.

Elinikäinen osallistuja -skenaariossa työkäinen henkilö saa tarvitessaan työkyvyn ja työllistymisen tuen palvelut henkilökohtaisen tukihenkilön kautta. Tukihenkilön taustalla toimivat integroituneet monialaiset palvelut, TE-palvelut (yhteensovittamisen päävastuu), Kelan ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ja etuudet. Kuviossa 8 kuvataan tulevaisuuskuvien eroja.

Kuvio 8. Tulevaisuuskuvioiden eroja



Seuraavaksi elinikäinen osallistuja -skenaario esitellään tarkemmin, koska toimeenpanon valmiusanalyyseissä sitä kannatettiin asiantuntijoiden toimesta eniten. Palveluiden ja etuuksien integraatio toteutuisi elinikäinen osallistuja -skenaarion mukaisesti vuonna 2030 seuraavasti:

Elinikäinen osallistuja elää yhteiskunnassa, joka vaalii ihmisten työ- ja toimintakykyä. Työkyvyn ja työllistymisen tuen palveluiden tavoitteena on auttaa ihmistä löytämään itselleen sopivaa aktiviteettia, oli se sitten palkkatyötä, vapaaehtoistyötä, lähimmäisen auttamista, opiskelua tai niiden eri yhdistelmiä. Samalla palvelut tukevat ihmistä riittävän toimeentulon rakentamiseen. Palveluiden kautta ihminen voi saada tukea myös työssä jaksamiseen muokkaamalla omaa aktiivisuuspalettiaan omiin resursseihinsa sopivammaksi. Työkyvyn ja työllistymisen tuessa palvelutarpeen arviointi on kriittistä. Tuki järjestetään yksilöllisesti digitaalista älyä hyödyntäen. Tekoäly identifioi automaattisesti siirtymävaiheet, kuten opiskelujen tai työsuhteen päättymisen tai paluun töihin sairauspoissaolon jälkeen. Tekoäly tunnistaa ihmiset, jotka todennäköisesti tarvitsevat erityistä tukea ja pitkäaikaista henkilökohtaista rinnalla kulkemista. Ihmisen palvelemiseksi on käytössä sekä helposti käytettäviä ja saavutettavia digitaalisia palveluja että tarvittaessa henkilökohtaisia kohtaamisia. Yhteydenpidon tapoina ovat yhden luukun digialusta, etäyhteys puhelimella ja virtuaaliset tapaamiset.

Erityistä tukea tarvitseville ihmisille nimetään oma pitkäaikainen tukihenkilö, joka toimii ihmisen matalan kynnyksen asiamiehenä. Tuki on pistemäistä – eli voi mennä jopa vuosia ilman, että ihminen on tukihenkilönsä yhteydessä. Tukihenkilöllä on taustalla laajat yhteistyöverkostot ja hän tietää, keneltä pyytää apua. Yhteistyösuhteen alussa ihminen määrittelee oman osallistumissuunnitelmansa – eli millä tavoin hän haluaa olla aktiivinen.

Ihminen saa käyttöönsä etuuslaskelmaskenaariot. Näin hän pystyy arvioimaan eri osallistumispolkujen vaikutusta toimeentuloonsa. Työllistymisen palvelut ovat vahvasti integroituneet sosiaali- ja terveyspalveluiden kanssa ministeriötasolta paikallistasolle saakka. Palveluintegraatio on taustalla hyvin syvää ja perustuu tiiviiseen tiedonkulkuun ja uudelleen yhteistyöhön eri toimijoiden välillä. Eri toimijoiden tietojärjestelmät keskustelevat keskenään ja tärkein tieto ihmisen kokonaistilanteen ymmärtämiseksi on jaettava. Ihminen omistaa itse oman datansa ja määrittelee, mille toimijoille hänen tietonsa jaetaan. Tukihenkilöt vastaavat käytännössä eri toimijoiden palveluiden yhteensovittamisesta ihmisen henkilökohtaiset palvelutarpeet huomioiden. (Kuvio 9.)

Kuvio 9. Elinikäinen osallistuja -skenaariossa mukana olevat arvot, työkyvyn ja työllistymisen tuki ja palveluiden ja etuuksien integraatio

Elinikäinen osallistuja



ARVOT, ASEENTEET JA YHTEISKUNTA

Uhkakuva työvoimapulasta synnyttää "kaikki messiin"-narratiivin (syrjäytymisen ehkäisy ja työkyvyn tuki työpaikoilla korostuu).

Vapaaehtoistyön arvo ja kannattavuus yhteiskunnalle mallinnettu. Laaja-alaisen viestinnän avulla saavutetaan poliittinen tuki.

Työnantajat ja etujärjestöt arvostavat osa-aikaista työtä.

"Osatyökykyinen" ja "vajaakuntoinen" termeistä luovutaan → kaikki ovat työkykyisiä eri määrin.



TYÖKYVYN JA TYÖLLISTYMISEN TUKI

Osallistumisiltoja käynnissä (eri tapoja osallistua aktiivisesti yhteiskuntaan esim. isovanhempi tuetusti vanhempainvapaalle).

Työ- ja toimintakyvyn arvioinnissa keskitytään olemassa olevaan työkykyyn ja ihmisen vahvuuksiin.

Aktiivisuus lisätty toimeentulon kriteeristöön.

Oma osallistumissuunnitelma käyttöön. Korostaa ihmisen vahvuuksia ja voimavaroja.

Henkilökohtaisen tukihenkilön pilotteja käynnissä useissa kunnissa.

Etuslaskelmaskenaariot otetaan käyttöön.

Tukihenkilö-malli otetaan valtakunnallisesti käyttöön.



PALVELUINTEGRAATIO

Tietojärjestelmäpilotteja käynnissä. Testataan tiedon liikkumista ja asiakkaan näkökulmaa ja vaikutusvaltaa tiedonjaossa.

Eri asiakasryhmät on identifioitu ja asiakaspolut on määritelty.

Yhteinen tietojärjestelmä käytössä. Mahdollistaa sujuvan tiedonjaon eri toimijoiden välillä.

TYP-toiminnan laajentumiskokeilut: 5 kunnassa työllisyys, sosiaaliturva-, sote-palvelut yhdeltä luukulta.

Toimijaverkoston (sosiaaliturva, työllisyys-, terveys- ja sosiaalipalvelut) yhteisymmärrys ja uudet yhteistyön mallit: Jaetut roolit, käsitteistö ja tavoitteet otetaan valtakunnallisesti käyttöön.

2020

2025

2030

Pitkien työkyvyn ja työllistymisen tuen ja työhön kytkeytyvän kuntoutuksen palvelupolkujen mahdollistamisen rinnalla tarvitaan palvelu- ja etuusintegraation tueksi arkiseen asiakastyöhön seuraavan sukupolven työelämäpalveluissa hallinto- ja organisaatorajat ja hallituskaudet ylittävä strateginen yhteinen näkemys.

2.3.3 Kela-kunta -yhteys sosiaalityössä: prosessin ongelmat

Toimeentulotukiudistuksen jälkeen tehdyissä tutkimuksissa ja selvityksissä on havaittu useita Kelan ja kuntien sosiaalityön välillä olevia hankaluuksia. Käymme seuraavaksi läpi kolme keskeisintä ongelmaa, joihin edelleen tarvitaan ratkaisuja: (1) Kelan asiointin painottuminen digitaalisiin kanaviin ja henkilökohtaisen palvelun vähäisyys, (2) Kelan tekemien sosiaalityön tarveilmoitusten heikko responssi kunnissa ja (3) asiakkaan monimutkainen polku Kelan asiakkuudesta sosiaalityön asiakkaaksi.

Kelassa asiointi painottuu digitaalisiin kanaviin. Kelassa on jo pitkään supistettu asiointipisteiden määrää ja rajattu niiden aukioloaikoja. Kasvokkaisen asiointin sijaan Kelassa on panostettu omatoimisen verkkoasiointin kehittämiseen. (Eronen ym. 2021a, 29–30.) Kelan puhelinpalvelu toimii maksullisessa 020-alkuisessa numerossa, johon monella sosiaalityön asiakkaalla ei ole pääsyä tai varaa soittaa. Tästä syystä puhelinasiointia varten tarvitaan usein sosiaalityön ammattilaisen yhteydenotto Kelaan. Palveluun on myös ollut pitkät jonoajat, minkä aikuisosiaalityön ammattilaiset ovat kokeneet hankaloittaneen asioiden selvittelyä. (Kivipelto ym. 2021.)

Sosiaalityön asiantuntijoiden mukaan vuodesta 2020 vuoteen 2021 sosiaalityön asiakkaiden palvelutarpeisiin vastaaminen oli kuitenkin parantunut Kelassa jonkin verran (Eronen ym. 2020; 2021b). THL:n kuntakyselyssä 2021 (Kivipelto ym. 2021) vastaajista lähes 40 prosenttia arvioi, että sosiaalihuollon palveluita tarvitsevat asiakkaat osataan ohjata Kelasta sosiaalitoimeen. Kela on muun muassa tutkinut monialaista palvelua ja erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden asiointin parantamista. Yhteistyötä ja erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden palvelua on pyritty parantamaan esimerkiksi kokeilemalla asiakkuusvastaavapalvelua. Palvelussa mukana olevat asiakkaat saavat suoran puhelinnumeron asiakkuusvastaavalleen, jonka kanssa voidaan hoitaa kaikki Kelan etuusasiat kokonaisvaltaisesti. (Turkia 2021.) Palvelun vakiinnuttamisesta ei kuitenkaan ole tietoa Kelan sivuilla.

Kelan tekemien sosiaalityön tarveilmoitusten merkitys. Toimeentulotukiudistuksen jälkeen Kelaan kehitettiin kanava, jonka kautta ilmoitus mahdollisesta sosiaalityön tarpeesta voidaan välittää kunnan sosiaalityöhön. Ilmoitus menee Kelasta kuntaan niin sanottua eTotu-kanavaa pitkin, johon kunta ei toistaiseksi voi vastata.

Vuonna 2020 Kela teki joko huoli-ilmoituksen tai lähetti hakemuksen kuntaan 110 344 henkilöstä, joka on 26 prosenttia kaikista perustoimeentulotukea saaneista. Kela voi tehdä kuntaan ilmoituksen myös kielteisen perustoimeentulotukipäätöksen saaneesta asiakkaasta. (Kelasto 2021.) Ongelmana on, että ilmoitus voi lähteä samasta henkilöstä useaan kertaan.

Vuonna 2021 sosiaalityön ammattilaisista noin kolmannes arvioi, että Kela tunnistaa perustoimeentulotuen asiakkaiden sosiaalityön tarpeen hyvin tai erittäin hyvin (Kivipelto ym. 2021). Vuonna 2019 vain yhdeksän prosenttia Kelan kuntien sosiaalityöhön tekemistä ilmoituksista koski sosiaalityön tarvetta (Jokela ym. 2021). Kelasta kuntaan tehtyjen sosiaalityön tarveilmoitusten määrä on noussut vuodesta 2018 vuoteen 2020 lähes 5 000 henkilöllä, kuntaan osoitettujen hakemusten määrä yli 2 000 henkilöllä ja maahanmuuttajista tehtyjen ilmoitusten määrä reilulla 150 henkilöllä. (Kelasto 2021.)

Ilmoitustyypeistä alennettua perusosaa, alle 25-vuotiaita työttömiä ja 25-vuotiaita työttömiä toimeentulotukea saaneita henkilöitä koskevat ilmoitukset puolestaan laskivat vuodesta 2018 vuoteen 2020. Eniten vähenivät alennettun perusosan ilmoitukset, koska perusosan alentamisesta luovuttiin koronan vuoksi vuonna 2020 määräajaksi kokonaan. On kuitenkin huomioitava, että tehtyjen ilmoitusten joukossa oli mukana myös samoja henkilöitä, sillä sekä ilmoitus että hakemus voitiin lähettää kuntaan samasta henkilöstä useampaan kertaan. (Kelasto 2021.)

Kelan tekemät ilmoitukset eivät kuitenkaan läheskään aina johda asiointiin sosiaalitoimessa. Osalla toimeentulotuen asiakkaista sosiaalityön tarve on jäänyt havaitsematta tai heitä ei ole tavoitettu, vaikka ilmoitus Kelasta kuntaan olisi tullut asianmukaisella tavalla (Jokela ym. 2021).

Asiakkaan polku Kelasta kunnan sosiaalityöhön, kun perustoimeentulotukea on alennettu. Perustoimeentulotukea voidaan alentaa, jos Kelan virkailija havaitsee, että tuen hakijalla on perusteet tuen alentamiselle, hakija ei ole täyttänyt hänelle asetettuja ehtoja vaan on esimerkiksi ilman perusteltua syytä kieltäytynyt tarjotusta työstä tai julkisesta työvoimapalvelusta. Kyseessä ei kuitenkaan ole kategorinen menettely. Jos asiassa on saatu selvitys esimerkiksi perustellusta syytä tai siitä, että alentaminen muodostuisi kohtuuttomaksi, alentamisesta voidaan luopua. Jos alentamiseen päädytään Kelassa, tieto siitä lähtee asiakkaalle paperisen päätöksen mukana tai erillisenä kirjeenä, jossa ilmaistaan myös mahdollisuus vaikuttaa itse toiminnallaan siihen, että alentamista ei laiteta täytäntöön. Tätä kutsutaan hallintolain (434/2003) mukaiseksi asiakkaan kuulemiseksi. Eli tässä vaiheessa perustoimeentulotukea ei vielä alenneta, vaan alentamishukka koskee tulevaa tukea.

Jos asiakas ei ole korjannut toimintaansa ja hakee edelleen toimeentulotukea, voi virkailija päätyä tuen alentamiseen. Samalla hakijalle menee tieto, että hänestä on tehty sähköinen ilmoitus kunnan sosiaalityöhön perustoimeentulotuen alentamisesta. Kelan tekemä ilmoitus saapuu kuntaan ja sosiaalityössä ilmoitus kirjataan saapuneeksi. Ilmoituksen kohteena olevaa henkilöä ryhdytään tavoittelemaan kunnan sosiaalityössä. Jos asia katsotaan kiireelliseksi, asiakas pyritään saamaan kiinni mahdollisimman pian. Jos asiaa ei nähdä kiireelliseksi, hänelle voidaan lähettää kirje ja ohjeet ajan varaamiseksi sosiaalitoimistoon. (Jokela ym. 2019.)

Aikuissosiaalityössä on edelleen vaikeuksia tavoittaa erityisesti niitä toimeentulotuen asiakkaita, joiden perustoimeentulotukea oli alennettu ja joista oli lähetetty ilmoitus kuntaan. Keväällä 2021 THL:n kuntakyselyyn vastanneista aikuissosiaalityön ammattilaisista noin 40 prosenttia oli sitä mieltä, että alennettua toimeentulotukea saavia asiakkaita oli tavoiteltu kunnassa aktiivisesti (Kivipelto ym. 2021). Kun hakija on tavoitettu, voidaan hänen suostumuksellaan sopia aika sosiaalityön ammattilaisen vastaanotolle.

Asiakkaan tavoittaminenkaan ei vielä takaa, että hänen asiansa tulisi hoidettua. Asiakas voi olla joko haluton keskustelemaan asiastaan sosiaalityön ammattilaisen kanssa tai ei näe siihen syytä. Jos asiakasta ei tavoiteta, hänelle lähetetään uusi kirje tai joissain tapauksissa tehdään kotikäynti.

Sosiaalihuoltolain (1301/2014, 36 §) mukaan palvelutarpeen arvioinnista vastaa palvelutarpeen arvioimisen kannalta tarkoituksenmukainen sosiaalihuollon ammattihenkilö. Erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden kohdalla palvelutarpeen arvioinnista vastaa virkasuhteessa oleva sosiaalityöntekijä. Vuonna 2019 tehdyssä selvityksessä ilmeni, että tarvearvioinnin tekee joko sosiaalialan ammattilainen tai esimerkiksi sosiaalitoimen neuvonnan henkilöstö. Vastauksista ei aina ilmennyt, millaisella koulutuksella arviointi tehtiin, jos se tehtiin neuvonnassa. Epäselväksi jäi myös monessa tapauksessa, milloin vastaajat puhuivat ilmoituksen vastaanottamisen eteenpäinviemisen arvioinnista ja milloin varsinaisesta sosiaalihuoltolain mukaisesta palvelutarpeen arvioinnista. (Jokela ym. 2019.) Tarvearvioinnin jälkeen asiakkaan tilanteessa käynnistetään asiakassuunnitelman laadinta, jos asiakas ja työntekijä näkevät sen tarpeelliseksi.

Asiakkaiden näkökulmasta prosessi Kelan asiakkuudesta kunnan sosiaalityöhön sisältää liian monia vaiheita, se on epäselvä ja siitä on helppo pudottautua pois. Vaikka palveluita on paljon, asiakkaat eivät välttämättä tiedä, miten palveluun pääsee ja mitä palvelun saaminen edellyttää. Sähköinen asiointi ei kohtele asiakkaita samanarvoisesti.

2.3.3.1 Johtopäätöksiä

Kelan ja kunnan sosiaalityön välisiä "siirtymäprosesseja" tulee selkiyttää. Prosessit Kelan asiakkuudesta kunnan sosiaalityöhön vaikuttavat sekavilta ja niissä korostuvat viranomaisten lakisääteiset tehtävät – ei niinkään asiakkaiden palvelutarpeisiin vastaaminen. Asiakkaan näkökulmasta asiointi eri viranomaisissa ei saisi ohjata etuuden saamista tai palvelutarpeen tyydyttymistä. Prosessi edellyttää kehittämistä sekä Kelassa että kunnissa.

Kunnat saattavat tarvita koulutusta sosiaalihuoltolain toteuttamiseen: miten asiakkaan tarve ja tilanne otetaan huomioon niin, että palveluprosessista ei tule pitkää, ketjutettua ja asiakkaan kannalta liian monimutkaista? Onko sosiaalihuoltolaki asiakasprosessin ohjekirja vai onko lain tarkoituksena paremminkin turvata asiakkaan oikeudet? On myös otettava huomioon se mahdollisuus, että sosiaalihuoltolaki ei enää vastaa kaikilta osiltaan nykytilannetta, joten myös lain päivittämistarpeita voidaan pohtia.

Palvelujen ja asioinnin erottaminen. Palvelujen ja etuuksien saamisen lähtökohtana tulee olla asiakkaiden tilanne ja tarve etuuteen tai palveluun. Palveluksi tulisi kutsua toimintaa, jossa palvelusta vastaava viranomainen huolehtii siitä, että asiakkaan palvelutarve tulee arvioitua. Nyt palveluksi saatetaan kutsua asiointia, kuten verkkolomakkeiden täyttämistä ilman, että asiakkaan palvelutarve on asianmukaisesti otettu arvioitavaksi. Palveluun liittäisimme myös sen, että asiakas voi halutessaan saavuttaa henkilökohtaisesti palvelua tarjoavan ammattilaisen, kuten Kelan työntekijän tai sosiaalityön ammattilaisen puhelimitse, sähköpostitse tai henkilökohtaisessa tapaamisessa. Henkilökohtaista palvelua on esimerkiksi se, että ennen perustoimeentulotuen alentamista asiakkaalla on mahdollisuus keskustella sosiaaliviranomaisen kanssa niistä toimenpiteistä, joiden avulla perusosan alentaminen vältetään. Palvelulla tulee olla kasvot. Asioinnissa palvelun tarjoaminen mielletty viranomaiseksi, ei henkilöksi. Asiointia ovat esimerkiksi verkkoajanvaraus, lomakkeiden tulostaminen netistä, anonyymit chat-palvelut, viranomaiselta tullut kirje tai päätös ilman mahdollisuutta ottaa lähettäjään henkilökohtaisesti yhteyttä.

Palvelutarpeen arviointi yhdenmukaistetaan. Jatkossa kannattaisi harkita Kelan ja sosiaalihuollon tekemien palvelutarpeen arviointien kytkemistä yhteen. Näin perustoimeentulotuen asiakkaan ei tarvitsisi osallistua useampaan arviointiin, vaan arviointi voitaisiin aloittaa Kelassa ja sitä voitaisiin jatkaa asiakkaan kanssa sosiaalityössä. Parhaimmillaan Kelassa tehty tarvearviointi auttaisi myös ennakoimaan sosiaalityössä asetettavia tavoitteita. Vaikka kaikkiin kuntiin ei saataisikaan keskenään samanlaisia malleja Kelasta tulevien ilmoitusten käsittelyyn, tulisi niiden olla läpinäkyviä niin asiakkaille kuin työntekijöille.

2.3.4 Heikossa työmarkkina-asemassa olevien näkökulma

Komitean tunnistamien keskeisten ongelmien alle voidaan lukea heikossa työmarkkina-asemassa olevien kokemat ongelmat palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisessa. Heikossa työmarkkina-asemassa olevien näkökulmasta ongelmia ilmenee erityisesti palveluihin osallistumisen kannustavuudessa sekä etuus- ja palvelupolkujen toimimattomuudessa. Asiakkaiden kohtaamia ongelmia käsitellään tässä alaluvussa näitä kokonaisuuksia tarkastelemalla.

2.3.4.1 Palveluihin osallistuminen ei ole etuudensaajille motivoivaa

Heikossa työmarkkina-asemassa olevien näkökulmasta palveluihin osallistuminen ei ole kannustavaa usein siitä syystä, että tarjotut palvelut eivät vastaa henkilön tarpeita. Palveluja tuotetaan standardimaisesti eikä niiden toteuttamisessa voida tai haluta huomioida yksilöllisiä tarpeita. Toisaalta myös ammattilaisen osaamattomuus arvioida henkilön senhetkinen toiminta- ja työkyky tai huomioida hänen tavoitteensa voi johtaa tilanteeseen, jossa ihminen ohjataan tai veloitetaan osallistumaan hänelle sopimattomaan palveluun. Julkisilla toimijoilla ei myöskään ole veloitetta järjestää etuudensaajille heidän tarpeidensa mukaisia palveluja, vaan yksilöille tarjotaan usein palveluja, joita alueella sattuu olemaan helposti saatavilla. (Blomgren & Saikku 2020.)

Monesti palveluissa ihmiset kohdataan ja heille ehdotetaan palveluita tiettyjen ennako-oletusten mukaan. Jos yksilöllistä tilannetta ja siten yksilöllisiä palvelutarpeita ei selvitetä, ammattilaisen ehdottama eteneminen tai tarjotut palvelut eivät välttämättä tunnu ihmisen mielestä sopivilta. Jos esimerkiksi työmarkkinatuen saaja veloitetaan osallistumaan kuntouttavaan työtoimintaan, josta hän ei alun alkaenkaan näe olevan itselleen hyötyä tilanteen eteenpäin saamiseksi, ei toimenpiteellä ole kovinkaan hyviä mahdollisuuksia vaikuttaa henkilön hyvinvoinnin tai toimintakyvyn paranemiseen. Tai jos henkilön terveysongelmia ei huomioida työvoimapalveluissa, ei henkilö välttämättä motivoitu tai edes pysty osallistumaan ehdotettuihin koulutus- tai työllisyystoimenpiteisiin. (Blomgren & Saikku 2020.)

Palveluihin osallistumiseen kannustavat ja motivoivat melko yksinkertaisetkin, monesti vuorovaikutukseen liittyvät asiat. Heikossa työmarkkina-asemassa olevat ihmiset toivovat julkisilta palveluilta asiakasta kunnioittavaa vuorovaikutusta, aitoa kohtaamista, kuuntelua ja ymmärrettyä tuleamista. Palveluilta toivotaan avointa ilmapiiriä, jossa asiakas saa ja uskaltaa sanoa mielipiteensä, nimetä tavoitteensa ja hänelle annetaan mahdollisuus päättää omista asioistaan. Toisaalta jos nämä asiat eivät toteudu, ei palveluihin osallistuminen tunnu motivoivalta. Pahimpia kokemuksia ovat, kun ihminen kokee tullessaan palvelussa ohitetuksi, kohdelluksi välinpitämättömästi tai hänen mielipidettään ei kuunnella tai kertoaansa ei uskota. (Blomgren & Saikku 2019; Blomgren 2016.) Jos heikossa työmarkkina-asemassa olevan henkilön ja ammattilaisen näkemykset henkilön työkyvystä ja siitä, mitä

hän pystyy tekemään, poikkeavat toisistaan ja asiakas kokee ammattilaisen jyränneen hänen mielipiteensä, voi sitoutuminen toimintaan olla heikkoa. Huolella tehty kokonaisvaltainen palvelutarpeen arviointi ja sen perusteella suunniteltu etuuksien ja palvelujen yksilöllinen kokonaisuus edesauttavat halua ja motivaatiota osallistua palveluihin. (Blomgren & Saikku 2020.)

Esimerkkejä on myös siitä, että jos etuuksien saaminen ja palvelut kytketään aiempaa tiiviimmin yhteen, saattaa lopputulos olla heikoimmassa asemassa olevien avuntarvitsijoiden näkökulmasta vielä aiempaa huonompi, jos samalla ei kiinnitetä huomioita tarpeenmukaisten palvelujen tarjoamiseen. Esimerkiksi Norjassa työvoimapalvelujen ja sosiaalipalvelujen tiiviimpi yhteistyö johti siihen, että heikoimmassa asemassa olevat toimeentulotuen saajat joutuivat aiempaa huonompaan asemaan, koska intensiivisempi aktivointi ei vastannut heidän palvelutarpeitaan. Aiempaa tiukemmat vaatimukset työkelpoisuudesta johtivat sanktiointiin, tiukempaan valvontaan ja aiheuttivat häpeää ja epäonnistumisen tunteita niissä toimeentulotuen saajissa, jotka eivät olleet kykeneviä siirtymään helposti työmarkkinoille. (Gubrium ym. 2017.)

2.3.4.2 Etuus- ja palvelupolun toimimattomuus yksilön kannalta

Etuus- ja palvelupolkujen toimimattomuus heikossa työmarkkina-asemassa olevien näkökulmasta juontuu osaltaan etuus- ja palvelujärjestelmän toimintalogiikasta, joka pilkkoo palvelut, toimenpiteet ja niihin liittyvät etuudet standardimuotoisiin hallittaviin osiin (Eräsaari 2011; Julkunen 2006). Palvelu- ja etuuspolut voivat seurata myös viranomaisten päätösten polkuriippuvuudesta (Määttä 2012). Tällöin etuus- ja palvelupolut muodostuvat järjestelmän eivätkä apua tarvitsevan yksilön tarpeista, eikä näennäinen etuus- ja palvelupolulla eteneminen vie yksilön asioita eteenpäin, vaikka järjestelmän näkökulmasta näin näyttäisikin tapahtuvan. Yksilöiden elämässä konkretisoituvat etuus- ja palvelupolun ongelmat juontuvat pitkälti etuus- ja palvelujärjestelmien tarkoituksessa, tavoitteissa ja toimintalogiikoissa olevista eroista.

Yksilön näkökulmasta erilaiset siirtymät esimerkiksi etuudelta toiselle, palvelusta ja toimenpiteestä toiseen tai työmarkkina-asemasta toiseen muodostavat riskin. Siirtyminen etuudelta toiselle voi vaatia yksilöltä monia selvityksiä ja pitkiksi ajoiksi etuuksien väliin jäämistä ja uuteen palveluun siirtyminen voi johtaakin poiskäännyttämiseen ja hyvinvoinnin sijaan pahoinvoinnin lisääntymiseen. Yksilön näkökulmasta etuuksien ja palvelujen hakemiseen ja saamiseen liittyvien päätösprosessien läpinäkymättömyys ja ennustamattomuus heikentävät kokemusta tilanteen hallinnasta. Epäselvät ja katkokselliset etuus- ja palveluprosessit lisäävät epävarmuutta ja vähentävät mahdollisuutta oman elämän suunnitteluun. (Blomgren 2016; Blomgren & Saikku 2020.)

Etuus- ja palvelupolkujen ongelmana on heikossa työmarkkina-asemassa olevien näkökulmasta myös se, että vastuu etuuksien myöntämisestä ja palvelujen tarjoamisesta on hajautunut eri tahoille, ja usein mikään taho ei ota selkeää vastuuta asiakkaan tilanteen eteenpäin viemisestä. Hajanaudessa ja monimutkaisessa palvelu- ja etuusjärjestelmässä, jossa palvelujen ja etuuksien saamisen ehdot ovat epäselviä yksilöille, jos välillä ammattilaisillekin, selkeän vastuutahon puuttuminen johtaa helposti tilanteeseen, jossa henkilö jää pitkäksi aikaa epäselvään välitilaan odottamaan epätietoisena, mitä seuraavaksi voisi tehdä tai mistä voisi saada apua. Monitoimijaisessa palvelu- ja etuusjärjestelmässä asiakkaiden kannalta on ongelmallista, että järjestelmän eri osat eivät kommunikoi keskenään eivätkä eri alojen ammattilaiset tee riittävästi yhteistyötä. Tämä näkyy yksilölle ammattilaisten keskenään ristiriitaisena viestintänä ja voi johtaa esimerkiksi tilanteeseen, jossa osatyökykyisen ihmisen näkökulmasta asiat eivät etene ollenkaan, jos eri ammattilaisilla on erilainen näkemys ihmisen työkyvystä. (Blomgren & Saikku 2020.)

Heikossa työmarkkina-asemassa olevien näkökulmasta ongelmia tulee erityisesti silloin, kun työ- ja toimintakyky vaatii selvittelyä ja kuntoutuksellekin olisi tarvetta. Tällöin ammattilaisten ja eri sektoreiden yhteistyön puutteet tulevat ilmeisiksi. Jos henkilöllä ei ole työsuhdetta, ei ole useinkaan selvää, kenen vastuulla hänen kuntoutuksensa ja työkyvyn tukemisensa on. Terveystilan tutkimista ja hoidon ja kuntoutuksen saamista voi joutua selvittämään ja vaatimaan pitkään, ennen kuin apua saa. Ihmisen oman aktiivisuuden ja sitkeyden merkitys korostuu palvelujen etsimisessä ja saamisessa, kun työsuhdetta ei ole. Työttömien työkyvyn tuki ja kuntoutuspalvelut muodostavat usein hajanaisen ja katkoksellisen palveluketjun, jossa yksittäinen lenkki voi toimia hyvin, mutta erillisistä lenkeistä ei muodostu yhtenäistä ketjua. Pahimmillaan työkyvyn arviointijakso ja kuntoutusjakso seuraa toistaan, kun ammattilaiset ohjaavat ihmisiä yksittäisiin toimenpiteisiin, mutta kukaan ei ota vastuuta tavoitteiden asettamisesta yhdessä osatyökykyisen ihmisen kanssa eikä huolehdi kokonaisuuden suunnittelusta. Vastuutahon puuttuminen näkyy niin, että kukaan ei ole näkemystä ihmisen kokonaistilanteesta tai mihin palveluilla ja toimenpiteillä pitäisi pyrkiä. (Blomgren & Saikku 2020.)

2.3.5 Työttömien työkyky ja työkyvyttömyyseläkeprosessi

2.3.5.1 Työttömien työkyky

Useiden tutkimusten mukaan työttömien terveys sekä kokemus omasta työkyvystään ovat heikommalla tasolla muuhun aikuisväestöön verrattuna (mm. Marmot ym. 2012; Saikku & Hannikainen 2018), johtuen terveysongelmien ja työttömyyden toisiaan vahvistavasta yhteydestä. Työttömien saamat terveyspalvelut eivät myöskään ole yhtä laadukkaita ja kattavia kuin työterveyshuollon piirissä olevilla suomalaisilla. Julkisessa perusterveydenhuollossa erityisesti työkykyä koskeva osaaminen voi edelleen olla puutteellista (Hinkka ym. 2018). Samoin työttömiltä osin puuttuvat lakisääteiset sairauspäivärahaetuuteen rakennetut seurantapisteet, joiden tarkoitus on varmistaa kuntoutusmahdollisuuksien tarkasteleminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja monessa kohdassa.

Nämä tekijät heijastuvat työttömien työkyvyttömyyseläkehakemuksiin kahdella tavalla. Yhtäältä työttömyystaustaiset suomalaiset hakevat työkyvyttömyyseläkettä muuta väestöä todennäköisemmin. Noin puolet uusista työkyvyttömyyseläkkeen saajista on ollut työttömänä ainakin hetken hakemusta edeltävien neljän vuoden aikana (Laaksonen & Blomgren 2020). Heikomman terveydentilan ja toimintakyvyn ohella myös sosioekonominen tila sinänsä saattaa lisätä eläkehakemuksia, esimerkiksi pitkäaikaistyöttömälle eläkehakemus saattaa näyttytyä ansiotyössä oleviin nähden houkuttelevana vaihtoehtona toimeentulon varmistamiseksi (mm. Engström ym. 2017).

Työttömyystausta vaikuttaa myös ryhmätasolla eläkelaitosten eläkepäätöksiin, ja työttömyystaustaisten työkyvyttömyyseläkehakemus hylätään työhön kiinnittyneitä todennäköisemmin (mm. Perhoniemi ym. 2020a). Myös tämän ilmiön taustalla ovat oletettavasti suuressa määrin edellä mainitut tekijät – muun muassa ensisijaisten työkykyä palauttavien keinojen puutteet ennen hakemusta sekä näiden toimien puutteellinen dokumentointi. Hakemuksen hylkäämisen riskiä voivat nostaa myös työttömien työterveyshuollon piirissä olevia heikompi tietämys työkyvyttömyyseläkkeen ehdoista. Osatyökyvyttömyyseläke ei yleensä sekään ole työttömien kohdalla vaihtoehto, kun osittaista tai osittaiseksi muutettavaa työtä ei ole osatyökyvyttömyyseläkkeen rinnalle. Työttömien joukossa voidaan siis arvioida olevan merkittävä määrä osittain tai kokonaan työkyvyttömiä henkilöitä, on kuitenkin vaikea arvioida heidän määräänsä täsmällisesti.

Myös eläkelainsäädäntö voi osaltaan vaikeuttaa työkyvyttömyyden määrittelyä työttömien kohdalla ja siten lisätä hylkäävän päätöksen todennäköisyyttä. Työkyvyttömyyseläkehakemusten kohdalla käytetään yksityisellä sektorilla alle 60-vuotiailla yleistä työkyvyttömyysmääritelmää⁵: työkykyä tarkastellaan suhteessa mihin tahansa sellaiseen työhön,

5 Julkisilla aloilla ja yli 60-vuotiailla käytetään ammatillisen työkyvyttömyyden määritelmää.

jonka suorittamista hakijalta voidaan kohtuudella edellyttää (mm. Tuomi ym. 2006). Näin varsinkin pitkään työttöminä olleiden työkykyä voi eläkehakemuksen kohdalla olla erityisen hankalaa arvioida. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen Työkykyohjelman (2019–2023) tarkoitus on osaltaan puuttua työttömien työkykyongelmien kasautuviin haasteisiin lähivuosina tuomalla työkykyä tukevaa palvelua entistä enemmän sote-keskuksiin.

2.3.5.2 Työkyvyttömyyseläkeprosessista

Työkyvyttömyyseläkeprosessia on tarkasteltu eri näkökulmista. Vuonna 2014 julkaistussa tutkimuksessa tarkasteltiin työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneiden sairauspäiväraha-, kuntoutus- ja työttömyyshistoriaa (Laaksonen ym. 2014). Kuntoutukseen osallistuneiden osuus oli vähäinen ja kuntoutus painottui viimeisiin työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä edeltäneisiin vuosiin. Sairauspäivärahaa saaneiden osuus ja sairauspäivärahopäivien määrä olivat työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneillä suurempia kuin muilla samanikäisillä jo kymmenen vuotta ennen työkyvyttömyyseläkkeen alkamista. Tämä kertoo siitä, että kyse on usein varsin pitkistä prosesseista, jolloin myös oikea-aikaisten interventioiden toteuttaminen on hankalaa.

Vuonna 2021 julkaistussa tutkimuksessa (Perhoniemi ym. 2021) puolestaan tarkasteltiin, mitä tapahtuu henkilöille, joiden 300 päivän sairauspäiväraha-kausi tulee täyteen. Näistä valtaosa (68 %) siirtyy heti tämän jälkeen työkyvyttömyyseläkkeelle, 18 % hakee työkyvyttömyyseläkettä mutta sitä ei (heti) myönnetä, 14 % ei hae työkyvyttömyyseläkettä. Eläkettä hakematta jättäneet olivat usein ansiotyössä ensimmäisen seurantavuoden aikana (69 %). Hylkäävän eläkepäätöksen saaneista valtaosa sai työttömyysetuutta ensimmäisen (80 %) tai toisen (72 %) seurantavuoden aikana.

Hylkäävän eläkepäätöksen saaneista suuri osa kuitenkin päätyy työkyvyttömyyseläkkeelle lähivuosien aikana: Neljän vuoden sisällä hylkäävän työkyvyttömyyseläkepäätöksen saamisesta 43 % oli päätenyt työkyvyttömyyseläkkeelle. 70 % oli saanut tänä aikana työttömyysetuutta ja 59 % sairauspäivärahaa (vuosittaiset määrät ja taustatekijöiden mukaiset luvut löytyvät julkaisusta Perhoniemi ym. 2018). On perusteltua kysyä, ovatko työkyvyttömyyseläkkeestä hylkäävän päätöksen saaneet olleet oikealla etuudella, jos heistä kuitenkin suuri osa päätyy eläkkeelle lähivuosina.

Toisaalta työkyvyttömyyseläkkeitä ei myöskään kannata myöntää turhaan eikä liian herkästi. Voidaan myös kysyä, olisiko työkyvyttömyyttä tai työttömyyttä voitu ehkäistä paremilla, toisenlaisilla tai toisin ajoittuvilla palveluilla.

2.3.5.3 Hylkääviin työkyvyttömyyseläkepäättöksiin liittyvät ongelmat

Vuosittain noin 5 000–10 000 suomalaista saa hylkäävän päätöksen ensimmäiseen työkyvyttömyyseläkehakemukseensa. Aiempi laadullinen tutkimus on osoittanut, että taloudelliset, terveydelliset ja sosiaaliset ongelmat saattavat kasautua hylkäävän päätöksen jälkeen (Honkanen 2014; Metteri 2011; Määttä 2011). Tuoreet rekisteritutkimukset (Perhoniemi ym. 2018; 2020b) puolestaan osoittavat, että hylkäävän työkyvyttömyyseläkepäättöksen jälkeisinä vuosina siirtyminen tai palaaminen ansiotyöhön on harvinaista. Tämä näyttää pätevän sekä ennen eläkepäättöstä ansiotyöhön kiinnittyneisiin että ilman työsuhdetta oleviin. Jos nämä henkilöt eivät siirry työkyvyttömyyseläkkeelle uudella hakemuksella, ovat työttömyyskaudet yleisiä, samoin uudet sairauspäivärahakaudet sekä näiden vuorottelu. Vaikka noin kolmanneksella on kuntoutusrahan tukemia kuntoutuskautia hylkäävän työkyvyttömyyseläkepäättöksen jälkeen, eivät ne useinkaan näytä johtavan ansiotyöhön.

Tällaisia henkilöitä, jotka kokevat olevansa työkyvyttömiä, mutta tulevat toimeen sen sijaan (toimeentulomuotona eläkettä epävarmimmalla) työttömyysetuudella tai vuorottelevilla muilla rahaetuuksilla, on kutsuttu usein väliinpuotoajiksi. Ongelmavyyhdin kustannuksiin voidaan lukea menetetty työ, menetykset muun muassa verotuloissa ja eläkemaksuissa, toimeentuloa paikkaavat tulonsiirrot sekä elämänlaatu. Väliinpuotoamisen problematiikkaan liittyy myös yhteiskunnallisen luottamuksen heikentymisen riskiä, varsinkin, kun ilmiö on vuosikymmeniä vanha.

Koska työttömyystaustaiset korostuvat hylkäävissä eläkepäättöksissä, heille tarjolla olevien terveyspalvelujen vahvistaminen työkyvyn näkökulmasta (mm. Työkykyohjelma 2019–2023) sekä kuntoutuksen oikea-aikaisuutta tukevat sairauspäivärahakauden seurantapisteet pitkittyvän työkyvyttömyyden aikana ovat mahdollisia kehityskohteita. Keinoiksi ehkäistä hylkääviä työkyvyttömyyseläkejä tai niiden kielteisiä kasautuvia ongelmia voidaan asiakkaan työmarkkina-asemasta riippumatta esittää myös asiakkaan kokonaiskuvaa hahmottavaa palvelua ja eläkelakeihin kirjattujen työkyvyttömyysmäärittelmien kriittistä tarkastelua. Mediassa on korostunut vakuutuslääkärjärjestelmän kritiikki, ja on esiintynyt vaatimuksia siirtää eläkeratkaisua koskevaa valtaa hoitavalle lääkärille. Tämän sijaan voidaan edelleen vahvistaa hoitavien lääkärin osaamista työkyvyttömyyden määrittelystä ja työkyvyttömyysetuuksista, jotta asiakas saa riittävän aikaisin realistisen kuvan prosessista. Samoin eläkelaitoksessa tehtävän päätösprosessin ja päätöksen perustelujen avaamista voidaan edelleenkin kehittää. Myös kaikki yleisempi työkyvyttömyyttä ehkäisevä toiminta työpaikoilla vähentää pitkittyviä työkyvyttömyysjaksoja.

Yhteenvedon tutkimuksista voidaan yksinkertaistaen päätellä, että työkyky näyttäisi heikentyvän työntekoa estävälle asteelle lähes kaikilla, jotka päätyvät hakemaan työkyvyttömyyseläkettä. Tuore tutkimus osoittaa, että jo sairauspäivärahan enimmäisajan täyttyminen (yleisesti ehtona eläkkeen myöntämiselle) ennakoi valtaosalla vähintään osittaista

työkyvyn menettämistä vuosien ajaksi (Perhoniemi ym. 2021). Yleisesti tämä alleviivaa tarvetta puuttua työkykyongelmiin nykyistäkin aiemmin sekä kuntouttaa asiakasta mahdollisimman usein heti työkyvyttömyyden pitkittyessä yli omavastuun ajan. Toimien pitäisi kohdistua erityisesti työttömiin.

2.3.5.4 Kuntoutustuki ja työhön paluu

Työhön paluuta ja muihin työkarkkinatiloihin pääymistä määräaikaisen työkyvyttömyyseläkkeen eli kuntoutustuen jälkeen on tarkasteltu useissa tutkimuksissa. Vuonna 2015 julkaistussa tutkimuksessa (Laaksonen & Gould 2015) havaittiin, että 25 % kuntoutustuen aloittaneista palasi työhön 4 vuoden seurannan aikana. Lukua voidaan pitää suhteellisen matalana. Jo etukäteen on tiedossa, että osalla kuntoutustuen aloittaneista kuntoutustuessa on kyseessä vain sairauspoissaolon jatke, mutta 300 sairauspäivärahan maksimiaika ei vain riitä toipumiseen ja työhön paluuseen. Työhön paluu oli yleisempää niillä, jotka olivat työsuhteessa kuntoutustuen alkaessa. Ammatillista kuntoutusta saaneilla työhön paluu oli yleisempää kuin niillä, jotka eivät saaneet kuntoutusta. Tätä ei voida kuitenkaan pitää osoituksena kuntoutuksen vaikuttavuudesta, koska kuntoutukseen pyritään valikoimaan niitä, joille siitä katsotaan olevan eniten hyötyä. Tutkimuksissa, joissa valikoitumisen vaikutusta on pyritty ottamaan huomioon, vaikuttavuuden on todettu olevan suhteellisen vähäistä. Esimerkiksi 2019 julkaistussa tutkimuksessa työhön osallistuminen oli noin 10 prosenttiyksikköä korkeampaa kuin kaltaistetuilla verrokeilla (Leinonen ym. 2019).

Vuonna 2021 julkaistussa tutkimuksessa (Laaksonen 2021) verrattiin toisiinsa kuntoutuksen vuonna 2006 ja 2015 aloittaneita, joita seurattiin neljän vuoden ajan. Kuntoutustuen jälkeinen pysyväälle työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyminen harvinaistui selvästi. Vuonna 2006 kuntoutustuen aloittaneista 58 prosenttia siirtyi pysyväälle työkyvyttömyyseläkkeelle neljän vuoden kuluessa, kun 2015 kuntoutustuen aloittaneista vastaava luku oli vain 41 prosenttia (laskua 17 prosenttiyksikköä). Sen sijaan työhön paluu lisääntyi vain kuusi prosenttiyksikköä (24:sta 30 prosenttiin). Kuntoutustuen aloittaneet jatkoivat kuntoutustuella entistä pitempään tai päätyivät työttömäksi tai muuten työmarkkinoiden ulkopuolelle. Erityisesti mielenterveyssyistä kuntoutustukea saaneilla työhön paluun kehitys oli heikkoa. Tämä on tärkeä asia, sillä valtaosa mielenterveyssyiden perusteella myönnettyistä työkyvyttömyyseläkkeistä alkaa kuntoutustukena. Tutkimuksessa on myös esitelty näitä muutoksia eri taustatekijöiden mukaan. Työeläkekuntoutusta saaneilla työhön paluu oli kumpanakin tarkastelujaksolla selvästi yleisempää kuin niillä, jotka eivät olleet saaneet kuntoutusta ja tarkasteluajankohtien välinen työhön paluun muutos painottui kuntoutusta saaneisiin.

Samaa teemaa käsiteltiin myös ETK:n ja Kelan yhteistyötutkimuksessa, jossa tehtiin kirjallisuuskatsaus aikaisempaan kuntoutustuelta työhön palaamista koskevaan kirjallisuuteen ja tarkasteltiin rekisteritietojen avulla vuonna 2015 kuntoutustuen aloittaneita (Koskenvuo

ym. 2021). Edellisestä poiketen tässä tutkimuksessa mukana olivat myös pelkästään kansaneläkejärjestelmästä kuntoutustukea saaneet (joita oli 15 % kaikista kuntoutustuen aloittaneista). Tilanteet neljän vuoden tarkastuspisteen kohdalla on esitetty taulukossa 4.

Taulukko 4. Vuonna 2015 kuntoutustuen aloittaneiden etuuskien saaminen ja työtilanne 2 ja 4 vuoden seurannassa kuntoutuksen saamisen mukaan (Koskenvuori ym. 2021)

Etuudet ja työtilanne	Tilanne 4 vuoden kuluttua	
	Ei kuntoutusta ensimmäisen vuoden aikana	Sai kuntoutusta ensimmäisen vuoden aikana
Pysyvä työkyvyttömyyseläke	33 %	25 %
Edelleen kuntoutustuki	18 %	15 %
Uusi kuntoutustuki	2 %	4 %
Pysyvä osatyökyvyttömyyseläke	2 %	6 %
Osakuntoutustuki	1 %	2 %
Työssä	10 %	21 %
Työtön	9 %	10 %
Sairauspäiväraha	2 %	3 %
Vanhuuseläke	10 %	5 %
Muu	13 %	9 %
Kuntoutustuen aloittaneita	6 996	2 703

2.3.6 Työvoimapalvelut ja työttömyysturva työpolitiikan näkökulmasta

Edellisissä luvuissa työttömille suunnattujen palvelujen tarkastelu keskittyi vaikeasti työllistyvien palveluihin ja erityisesti työikäisten monialaiseen palveluun. Hieman laajemman kuvan saamiseksi tässä alaluvussa esitetään tiivistetysti työvoimapoliittisten palveluiden työllisyysvaikutuksia koskevan tutkimuskirjallisuuden keskeisimmät havainnot. Näkökulma poikkeaa siis edellisistä luvuista, joissa päähuomio oli nykyisten palveluiden ongelmassa suhteessa etuusjärjestelmään. Lisäksi tarkastellaan lyhyesti palveluiden roolia työnhaun aktiivisuuden seurannassa, sekä tähän liittyvien sanktioiden vaikutusta.

Tämän raportin kannalta tutkimusten rajoitteena on, että tutkimuksissa ei useinkaan syvällisemmin keskitytä palveluiden käytännön järjestämiseen liittyviin kysymyksiin. Tutkimuksissa voidaan saada erilaisia tuloksia tietyn työvoimapolitiikan työllisyysvaikutuksista. Tämä voi johtua useista eri syistä. Yksi mahdollinen selitys on erot palvelun käytännön toimeenpanossa ja toteutuksessa. Myös palveluiden ja etuusjärjestelmän yhteyksien tarkastelu jää usein vähäiseksi.

Tämä lyhyt tiivistelmä pohjautuu pitkälti valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan työpolitiikkaa käsittelevän raportin (Alasalmi ym. 2020) aktiivista työvoimapolitiikkaa ja työttömyysturvajärjestelmiä käsitteleviin lukuihin 2 ja 3.

2.3.6.1 Aktiivisen työvoimapolitiikan työllisyysvaikutukset

Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden ja erilaisten toimenpiteiden työllisyysvaikutuksia on tutkittu laajasti ja tutkimuksesta on laadittu kattavia meta-analyyskejä (Card ym. 2018). Aiheesta on myös olemassa kotimaista empiiristä tutkimusta. Varsinkin taloustieteellisten tutkimusten ensisijainen mielenkiinto on yleensä kohdistunut juuri palveluiden työllisyysvaikutuksiin. Työllisyyden lisäksi tutkimuksissa on kiinnitetty huomiota myös muihin kysymyksiin, kuten esimerkiksi syntyvien työsuhteiden laatuun sekä palveluiden terveystieteellisiin vaikutuksiin (Puig-Barrachina ym. 2020).⁶

Tutkimusten mukaan aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteet parantavat niihin osallistuvien työllisyyttä. Toimenpiteillä on kuitenkin myös sivuvaikutuksia, jotka heikentävät niiden yleistä työllisyysvaikutusta. Esimerkiksi työvoimapolitiikan toimenpiteet saattavat heikentää toimenpiteeseen osallistumattomien työllisyyttä. Nämä sivuvaikutukset jäävät usein arviointitutkimuksissa huomioimatta. Toinen tutkimuksellinen puute, johon Kauhanen (2020) katsauksessaan kiinnittää huomiota, on toimenpiteiden kustannus-hyötyanalyysien vähäisyys. Kustannus-hyötyanalyysi kertoisi, ylittävätkö aktiivisen työvoimapolitiikan yhteiskunnalliset hyödyt sen kustannukset. Käytännössä yhteiskunnallisten hyötyjen laaja-alainen määrittäminen saattaa tosin olla vaikeata ja vaikutusten seurantajakson pitäisi ainakin olla riittävän pitkä (kustannusten ja hyötyjen käytännön vertailusta ks. Alasalmi ym. 2019, luku 5).

Kauhasen (2020) selvityksessä esitetään tutkimuskirjallisuuden pohjalta arvio eri tyyppisten työvoimapolitiikan toimenpiteiden työllisyysvaikutuksista. Eri toimenpiteistä yksityisen sektorin palkkatuki edistää siihen osallistuneiden työllisyyttä myös pidemmällä aikavälillä. Julkisen sektorin palkkatuki taas ei juurikaan edistä työllisyyttä millään aikavälillä ja

⁶ Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden on tanskalaisella aineistolla havaittu jopa vähentävän rikollisuutta (Fallesen ym. 2019).

Kauhanen katsookin, että sitä pitäisi ajatella enemmänkin passiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteenä. Julkisen sektorin palkkatuella voikin olla muita välittömiä tavoitteita kuin työllistyminen avoimille työmarkkinoille. Työvoimapolitiittinen koulutus lisää pidemmällä aikavälillä siihen osallistuneiden työllisyyttä, mutta sen heikkoutena on merkittävä ns. lukitusvaikutus. Työvoimapolitiittiseen koulutukseen osallistuvat eivät koulutuksen aikana juuri työllisty, koska muiden etsiessä työtä he ovat opiskelemassa.

Työvoimakoulutuksen työllisyyttä lisäävä vaikutus tulee esiin myös kotimaisessa tutkimuksessa (Aho ym. 2018). Työhaun tuki taas parantaa siihen osallistuneiden työllisyyttä lyhyellä aikavälillä. Työhaun tuella on kuitenkin merkittäviä substituutiovaikutuksia, eli se vaikuttaa pääosin siihen ketkä työllistyvät, eikä työllisyyden kokonaistasoon. Tämä saattaa osin liittyä siihen, että sitä koskien on useampia luotettavia tutkimuksia sivuvaikutuksista. Eri tutkimuksissa substituutiovaikutuksista on saatu viitteitä muun muassa työvoimapolitiittiseen koulutukseen ja palkkatukeen liittyen.

Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden työllisyysvaikutuksia koskevien tulosten tulkinnassa on muistettava, että vaikutuksia tarkastellaan yleensä suhteessa vertailuryhmään. Esimerkiksi työvoimapolitiittisen koulutuksen vaikutusta voidaan arvioida vertaamalla koulutukseen osallistuneiden työllisyyskehitystä havaituilta ominaisuuksiltaan samankaltaiseen koulutukseen osallistumattomien vertailuryhmään. Koulutuksen vaikutusta koskevia tuloksia ei kuitenkaan tulisi varauksetta yleistää koskemaan hyvin toisenlaisia kohderyhmiä. Koulutuksesta hyötyminen saattaa edellyttää tiettyjä ominaisuuksia ja valmiuksia, joita kaikilla työnhakijoilla ei välttämättä ole. Koulutuksen lisäksi sama rajoitus liittyy myös muita työvoimapolitiittisia toimenpiteitä koskevien tutkimusten tulosten tulkintaan. Toimenpide, jonka on havaittu lisäävän jonkin työnhakijaryhmän työllisyyttä, ei välttämättä ole yhtä tehokas muissa ryhmissä. Card ym. (2018) havaitsivat metatutkimuksessaan tätä tukevia tuloksia. Sen lisäksi, että työvoimapolitiittisten toimenpiteiden keskimääräinen vaikutus vaihteli eri ryhmissä, myös eri toimenpiteiden vaikutus näytti vaihtelevan eri ryhmissä.

Myös koulutuksen ajoituksella on merkitystä työllisyysvaikutusten kannalta. Tutkimusnäyttö viittaa siihen, että aikaisempi osallistuminen johtaa parempiin työllisyystulemiin. Haasteeksi muodostuu kuitenkin palvelujen kohdentaminen oikeille henkilöille. Palveluiden järjestämisestä aiheutuu kustannuksia ja palveluihin osallistumiseen liittyy usein edellä mainittu lukitusvaikutus. Palveluja ei kannata tarjota henkilöille, jotka työllistyvät joka tapauksessa hyvin suurella todennäköisyydellä.

Vaikka aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden perimmäisenä tavoitteena on työllisyyden edistäminen, voidaan niillä pyrkiä myös kohentamaan osallistujien toimintakykyä ja hyvinvointia. Puig-Barrachinan ym. (2020) katsauksessa ja meta-analyysissä arvioitiin aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden terveysvaikutuksia tutkimuskirjallisuuden valossa. Useimmissa tutkimuksissa tarkastelun kohteena oli osallistujien henkinen

hyvinvointi. Työnhaun tukea tarjoavat palvelut, joihin oli yhdistetty henkistä hyvinvointia edistävä osio, näyttivät katsauksen perusteella selkeimmin edistävän osallistujien henkistä hyvinvointia. Erityisesti tämän tyyppinen palvelumuoto näytti hyödyttävän heikoimmassa asemassa olevia työnhakijoita. Yhdysvaltalaisessa tutkimuksessa osallistujien henkisen hyvinvoinnin kohentuminen yhdistyi myös syntyvien työsuhteiden parempaan laatuun.

2.3.6.2 Veloitteet, työnhaun monitorointi ja sanktiot

Työttömyysetuuksien ja eri työvoimapalvelujen välillä on kiinteä yhteys. Työttömyysetuuksien saaminen edellyttää rekisteröitymistä työttömäksi työnhakijaksi TE-toimistoon, aktiivista kokoaikaisen työn etsintää, työllistymissuunnitelman noudattamista sekä tarjotun työn vastaanottamista ja tarjottuihin työvoimapalveluihin osallistumista. Näillä veloitteilla myös valvotaan työnhaun aktiivisuutta.

Työvoimapalvelut voidaan siis osin nähdä välineenä, jolla työnhaun aktiivisuutta seurataan. Työvoimapalveluihin voi sisältyä toimenpiteitä, joissa tämä monitorointiulottuvuus tulee korostuneemmin esiin. Tämä voi riippua toimenpiteen kuten esimerkiksi haastattelujen tai työnhakukeskustelujen käytännön toteutuksesta. Myös eri työnhakijat saattavat kokea tilanteet eri tavoin.

Työvoimapalveluiden ja erilaisten veloitteiden työllisyysvaikutusten voidaan nähdä syntyvän kahta kautta. Ensiksi, palvelut ja veloitteet voivat vaikuttaa työllistymisen todennäköisyyteen suoraan esimerkiksi kasvattamalla työnhakijan osaamista ja valmiuksia (koulutus) tai lisäämällä työnhaun aktiivisuutta (työnhakuvelvoite). Toiseksi, veloitettava palveluihin osallistuminen ja erilaiset muut veloitteet voidaan kokea työläiksi, mikä voi myös lisätä työnhakuaktiivisuutta ja madaltaa uutta työtä koskevia vaatimuksia (esimerkiksi palkkaus).

Työllistymisen lisäksi erilaiset veloitteet voivat kuitenkin ohjata työnhakijoita myös työvoiman ulkopuolelle. Erilaiset veloitteet ja erityisesti niihin liittyvät sanktiot toteutessaan saattavat heikentää työnhakijoiden hyvinvointia ja toimeentuloa.⁷

Työvoimapolitiittiset toimenpiteet vaikuttavat myös niihin työnhakijoihin, jotka eivät niihin lopulta osallistu. Eräs mahdollinen vaikutuskanava on ns. motivaatiovaikutus (taloustieteellisessä kirjallisuudessa käytetään usein myös termejä uhka- tai pelotevaikutus), jonka on ajateltu kannustavan työnhakijoita etsimään kiivaammin töitä ennen aktiivitoimiin

⁷ Williams (2021) tarkastelee sanktioiden vaikutusta etuudensaajien raportoimaan henkiseen hyvinvointiin alueellisella datalla (Englanti). Tässä yhteydessä Williams pohtii lyhyesti myös jo pelkän sanktioiden uhan mahdollista vaikutusta.

sijoittamista. Aho ym. (2018) viittaavat tutkimuksiin, joiden mukaan motivaatiovaikutus voi olla jopa suurempi kuin varsinaisen osallistumisen mahdolliset hyödyt.

Työhaun monitoroinnin kuten haastattelujen vaikutuksesta saadut tulokset ovat osin ristiriitaisia. Osassa tutkimuksia on monitoroinnin havaittu lisäävän työttömien työllistymistä ja lyhentävän työttömyyden kestoa. Toisissa tutkimuksissa näitä vaikutuksia ei ole voitu havaita. Eräänä mahdollisena selityksenä on esitetty, että määrälliset työhaakuvelvoitteet saattaisivat syrjäyttää muuta epämuodollisempaa työnhakua. Tiukentuneiden velvoitteiden on myös havaittu lisäävän virtaa työvoiman ulkopuolelle esimerkiksi työkyvyttömyysetuuksille.

Suomessa työttömien määräaikaishaastatteluja tihennettiin vuoden 2017 alusta siten, että niitä tuli tehdä aina kolmen kuukauden välein. Valtakarim ym. (2019) selvityksen mukaan määräaikaishaastatteluilla ei ollut merkittäviä työllisyysvaikutuksia lyhyellä aikavälillä. Määräaikaishaastatteluilla oli lievä myönteinen vaikutus asiakkaiden työllistymiseen yleisille työmarkkinoille, kun henkilön työttömyys ylitti puoli vuotta. Tilastollinen yhteys ei kuitenkaan ollut vahva. Uudistus oli myös toteutettu niin, että luotettavan vaikuttavuusarvioinnin tekeminen oli vaikeaa. Valtakarim ym. (2019) kuitenkin havaitsivat, että tehtyjen työllistymissuunnitelmien määrä lisääntyi haastattelujen myötä merkittävästi, ja lisäksi palveluihin ohjautuvuus parantui. Tällä saattaa olla positiivisia vaikutuksia työllisyyteen pidemmällä aikavälillä.

Työttömyysturvaetuuden sanktioiden avulla työttömiä kannustetaan työllistymään, aktiiviseen työnhakuun sekä osallistumaan työllistymistä edistäviin työvoimapalveluihin. Työttömyysturvan sanktiot korostavat työvoimapalveluihin osallistumisen velvoittavuutta.

Lukuisat eri maissa saadut tutkimustulokset osoittavat, että jopa maltilliset sanktiot – kestoltaan tai tasoltaan – lisäävät merkittävästi työttömien työllistymisen todennäköisyyttä. Kuten edellä palveluiden kohdalla sanktiot vaikuttavat jo ennen niiden toteutusta uhkavaikutuksen kautta. Suomessa sanktioiden vaikutuksia on tutkittu vähän. Tutkimuksissa on kuitenkin saatu joitain sanktioiden positiivisia työllisyysvaikutuksia tukevia tuloksia (Busk 2016; Kyyrä ym. 2019a ja 2019b). Tutkimusasetelmien rajoitteista johtuen näyttö ei kuitenkaan ole vahvaa.

Sanktioiden toimeenpano voi riippua työvoimaviranomaisen harkinnasta tai se voi olla lähes automaattista tiettyjen ehtojen toteutuessa. Harkinnanvaraisuus saattaa heikentää sanktioiden vaikutusta varsinkin, jos virkailijat kokevat sanktiot liian ankariksi tai epäoikeudenmukaisiksi. Ruotsissa järjestelmää uudistettiin vuonna 2013 siten, että sanktioiden asettaminen olisi vähemmän harkinnanvaraista tai sattumanvaraista. Toteutuneiden sanktioiden työllistymistä lisäävään vaikutukseen tällä ei ollut merkittävää vaikutusta. Vaikutus näytti syntyvän lähinnä sanktioiden uhkavaikutuksen kautta.

Työllistymisen sijasta sanktiot voivat lisätä työttömien siirtymistä työvoiman ulkopuolelle. Itse asiassa eräissä tutkimuksissa siirtymien työvoiman ulkopuolelle on havaittu olevan jopa todennäköisempiä kuin työllistymisen.

Sanktioiden vaikutuksesta työsuhteiden laatuun ei ole kovin kattavaa tutkimustietoa. Joissain tutkimuksissa on kuitenkin havaittu, että sanktioilla olisi negatiivinen vaikutus myöhempien työsuhteiden laatuun.

Sanktioiden ankaruuden, eli niiden pituuden ja tason vaikutuksista on hyvin vähän tutkimusnäyttöä. On kuitenkin viitteitä siitä, että sanktioiden ankaruus vaikuttaa sanktioiden asettamisen yleisyyteen eli sanktioasteeseen. Eräissä maissa, kuten Ruotsissa ja Saksassa, virkailijat ovat voineet käyttää harkintaansa sanktioiden asettamisessa, jolloin niitä on asetettu vähemmän ja asettamisessa on voinut olla suurta vaihtelua eri työvoimatoimistojen välillä.

Velvoittavuuden ja siihen liittyvien sanktioiden sijasta työvoimapalveluihin osallistumiseen voidaan kannustaa pehmeästi myös positiivisilla rahallisilla kannusteilla. Suomessa työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisen ajalta voi tiettyjen ehtojen toteutuessa saada työttömyysetuuden korotettuna. Tämän lisäksi osallistumispäiviltä voidaan maksaa kulukorvausta, joka perustasoisena ei edellytä erikseen osoitettavia kustannuksia (kulukorvausta ei makseta omaehtoisen opiskelun ajalta). Korotusten kääntöpuolena on, että ne heikentävät kannusteita työllistyä. Periaatteessa ne voivat siis voimistaa työvoimakoulutuksen lukitusvaikutusta. Työttömyysetuutta voidaan maksaa korotettuna työllistymistä edistävän palvelun ajalta kuitenkin enintään 200 päivältä.

3 Ongelman konkretisointi ja syiden analyysi

Tässä luvussa tarkastellaan palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisen kokonaisuutta ottaen huomioon sosiaaliturvakomitean jäsenten ja pysyvien asiantuntijoiden esittämät näkemykset koskien Suomen nykyisen sosiaaliturvajärjestelmän keskeisiä ongelmia.

Tarkastelun pohjana ovat olleet sosiaaliturvakomitean työ- ja toimintakykyjaoston, työllisyyden ja osaamisen jaoston, asumisen jaoston, hallintojaoston sekä tutkimus- ja arviointijaoston jäsenten vastaukset kyselyyn, joka koski palvelujen ja etuuksien yhteensovittamiseen liittyviä ongelmia. Tunnistettujen ongelmien konkretisointia ja ongelmien syiden analysointia on tehty sosiaaliturvakomitean työ- ja toimintakykyjaostossa.

Perustoimeentulotuen rooli toimeentulotukijärjestelmässä ja laajemmin sosiaaliturvajärjestelmässä sekä yhteydet sosiaalityöhön edellyttävät myös selvittämistä. Toimeentulotukilainsäädännön uudistamista valmistellaan parhaillaan sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä ja komitea odottaa toimeentulotuki-uudistuksen valmistumista ennen toimeentulotukea koskevia ehdotuksia.

3.1 Järjestelmän kuvaus

Palvelu- ja etuusjärjestelmiä on kehitetty pääosin toisistaan erillään lainsäädännön kokonais- ja osittaisuudistuksissa sekä toimeenpanon ja palvelutoiminnan kehittämistä koskevissa hankkeissa. Osin tästä johtuen palvelu- ja etuusjärjestelmien tarkoitus, tavoitteet ja toimintalogiikat ovat muotoutuneet erilaisiksi. Palvelu- ja etuusjärjestelmät toimivatkin pääosin toisistaan erillisinä.

Lainsäädännössä on useita säännöksiä palvelu- ja etuuslainsäädäntöä toimeenpanevien viranomaisten neuvonta- ja ohjausvelvoitteista sekä yhteistyövelvoitteista. Lisäksi on muita säännöksiä, jotka edistävät osaltaan asiakkaan palvelujen yhteensovittamista yksilötasolla.

Palveluja koskevien lakien perusteella laaditaan esimerkiksi yksilöllisiä asiakassuunnitelmia palvelutarpeen arvioinnin perusteella ja yhteisymmärryksessä asiakkaan kanssa. Suunnitelman laatiminen tukee tavoitteellista ja suunnitelmallista palvelujen toteuttamista.

Suunnitelma sisältää arvioinnin asiakkaan palvelujen tarpeesta, suunnitellut palvelut, palvelujen toteuttamisen aikataulun ja palvelujen tavoitteet. Suunnitelmaa voidaan toiminnan aikana muuttaa joustavasti seurannan ja arvioinnin perusteella asiakkaan tarpeiden tai olosuhteiden muuttuessa. Suunnitelmia tehdään nykyisin myös yhteistyössä eri toimijoiden kesken asiakkaan suostumuksella.

Eri hallinnonalojen palvelujen sekä monialaisten palvelujen yhteensovittaminen on ollut tavoitteena useissa kehittämishankkeissa. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa sosiaali- ja terveystalvuelujärjestelmän asiakastason palveluintegraatiosta on käytetty käsitettä toiminnallinen integraatio. Toiminnallisen integraation lähtökohtana on parantaa eri sosiaali- ja terveystalvuelujen saumatonta toimivuutta asiakkaan näkökulmasta.

Tässä alaluvussa kuvataan palvelu- ja etuusjärjestelmiä siltä osin, kuin palveluilla on kytköksiä, yhteyksiä ja liittymäpintoja etuuksiin ja etuuksilla palveluihin. Tavoitteena on kuvata ongelmakokonaisuuden kannalta keskeisiä työikäisten (ml. nuoret) palvelu- ja etuusjärjestelmiä ja niiden lainsäädännöllistä kehikkoa.

Etuuksien osalta tarkastelu kohdistuu työikäisten (ml. nuoret) toimeentuloa turvaaviin etuuksiin ja tukiin työttömyyden, työkyvyttömyyden, kuntoutuksen ja tulottomuuden aikana. Lisäksi otetaan huomioon toimeenpanijoiden muut lakisäätteiset tehtävät, jotka ovat merkityksellisiä palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisen kannalta.

Palvelujen osalta tarkastelua on pyritty rajaamaan työikäisten (ml. nuoret) palveluihin, joiden tarkoituksena ja tavoitteena voidaan arvioida olevan:

- toimintakyvyn, työkyvyn ja opiskelukyvyn tukeminen, parantaminen ja palauttaminen
- työllistymisedellytysten ja työllistymismahdollisuuksien parantaminen
- työllistyminen, työssä jatkaminen ja työhön paluu
- osallistumismahdollisuuksien ja elämänhallinnan tukeminen ja parantaminen
- kotoutuminen.

Lisäksi tarkastelu kohdistuu palvelujen järjestäjien muihin lakisäätteisiin tehtäviin, jotka ovat merkityksellisiä palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisen kannalta.

3.1.1 Palvelu- ja etuusjärjestelmien erilaiset lähtökohdat

Suomen sosiaaliturvajärjestelmän perusrakenteista on säädetty perustuslaissa. Sosiaaliturvaan kuuluvia palvelu- ja etuusjärjestelmiä koskevan lainsäädännön perustana on perustuslain 19 §, jossa säädetään oikeudesta sosiaaliturvaan.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin perusteella jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Perustuslain 19 §:n 1 momentti turvaa subjektiivisen oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännöksen tarkoittamaa välttämätöntä toimeentuloa turvataan toimeentulotuella. Säännöksessä tarkoitettu huolenpito tarkoittaa muun muassa sosiaali- ja terveydenhuoltoa.

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Perustuslain 19 §:n 2 momentin tarkoittaman perustoimeentulon taso on korkeampi kuin 1 momentissa tarkoitettu välttämätön toimeentulo. Perustoimeentulo turvataan säännöksessä mainittujen sosiaalisten riskitilanteiden, kuten työttömyyden, sairauden ja työkyvyttömyyden, aikana syyperusteisista sosiaaliturvajärjestelmistä myönnettävillä etuuksilla. Säännös ei itsessään sisällä subjektiivista oikeutta perustoimeentulon turvaan. Syyperusteisten etuuksien saamiselle voidaan asettaa lainsäädännössä ehtoja. Oikeus syyperusteiseen etuuteen syntyy, kun etuuden lakisääteiset myöntämisedellytykset täyttyvät etuuden hakijan kohdalla. Esimerkiksi tiettyihin palveluihin osallistumisen kautta etuuksille asetetaan myös velvoittavuutta. Palvelujen tavoitteena on samanaikaisesti tukea henkilön kohdanneen riskitilanteen vaikutuksen vähentämistä, jotta henkilö voisi taas ansaita toimeentulonsa.

Syyperusteiset sosiaaliturvaetuudet ovat ensisijaisia viimesijaiseen ja harkinnanvaraiseen toimeentulotukeen nähden, jolla turvataan perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettua välttämätöntä toimeentuloa. Viimesijaisen tuen saaminen edellyttää, että henkilö (tai hänen perheensä) ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa omalla toiminnallaan tai saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä. Jokaisella on oikeus välttämättömään toimeentuloon riippumatta siitä, osallistuuko hän tarjottuihin palveluihin tai pyrkiikö hän työllistymään. Viimesijaista tukea ei voi kokonaan menettää, vaikka henkilö ei osallistuisi hänelle tarjottuihin palveluihin tai muihin tukitoimiin. Syyperusteisten sosiaaliturvaetuuksien taso on korkeampi, mutta niiden saamiseksi henkilön pitää täyttää tiettyjä edellytyksiä ja mahdollisesti osallistua palveluihin (velvoittavuus), joiden avulla henkilön kohdanneen riskitilanteen vaikutuksia pyritään vähentämään tai poistamaan.

Perustuslain 19 §:n 3 momentissa asetetaan julkiselle vallalle velvoite turvata, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää

väestön terveyttä. Säännöstä täydentävät sosiaali- ja terveydenhuollon yleis- ja erityislainsäädännön ja useiden muiden erityislakien säännökset kuntien velvollisuudesta järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto.⁸ Sosiaali- ja terveystalvelujen riittävyttä arvioitaessa lähtökohtana pidetään sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. Riittäväillä palveluilla ei tarkoiteta pelkästään viimesijaista turvaa. Julkisen vallan, toisin sanoen valtion ja kuntien, velvollisuutena on varmistaa sosiaali- ja terveystalvelujen yhdenvertainen saatavuus. Valtion tulee lainsäädäntötoimin, asianmukaisella rahoituksella ja voimavarojen kohdentamisella sekä toiminnan järjestämisellä huolehtia siitä, että riittävät sosiaali- ja terveystalvelut tulevat turvatuiksi. Sosiaali- ja terveystalvelut tukevat ihmisiä myös syyperusteisiin sosiaaliturvaetuuksiin liittyvissä riskitilanteissa ja niillä pyritään myös ehkäisemään ennalta riskitilanteita.

Kunnallisen itsehallinnon perusteista säädetään perustuslain 121 §:ssä. Säännöksen mukaan kunnan asukkaiden itsehallinnon keskeiset elementit ovat seuraavat: kunnan hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon, kuntien hallinnon yleisistä perusteista säädetään lailla, kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla eikä tehtäviä voida antaa kunnille lakia alemman asteisella sääntelyllä. Lisäksi kunnilla on verotusoikeus. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan kunnallisen itsehallinnon keskeisiä ominaispiirteitä ovat myös kunnan oikeus ottaa päätöksensä perusteella muitakin tehtäviä kuin vain lakisääteisiä tehtäviä ja vaatimus siitä, että annettaessa kunnille lakisääteisiä tehtäviä on samalla varmistuttava niiden riittävästä rahoituksesta (rahoitusperiaate).

Palvelulainsäädännössä oikeus palveluun perustuu kunnan, valtion tai muun toimijan lakisääteiseen velvollisuuteen järjestää palveluja sekä yleensä yksilölliseen palvelutarpeen arviointiin. Palvelua voi saada lainsäädännössä säädetyn subjektiivisen oikeuden perusteella, kyse voi olla määrärahasidonnaisesta palvelusta tai esimerkiksi kunnan itsehallintonsa nojalla kehittämästä palvelusta. Palvelulainsäädäntö onkin luonteeltaan yleisempää kuin etuuslainsäädäntö, jossa etuuksien myöntämisedellytykset on yleensä tarkasti määritelty. Myös palvelu- ja etuusjärjestelmien rahoitustavat ovat erilaisia.

Perustuslain 18 §:n sääntelyllä oikeudesta työhön ja elinkeinovapaudesta on merkitystä palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisen kannalta. Säännöksen mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Myös oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla. Sosiaaliturvajärjestelmän lähtökohtana on yksilön oma aktiivisuus toimeentulonsa hankkimisessa.

⁸ Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen seurauksena sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä vastaavat 1.1.2023 alkaen 21 hyvinvointialuetta ja Helsingin kaupunki.

Perustuslaki asettaa kuitenkin viranomaisille työllisyyden edistämisveloitteen. Työllisyyteen liittyvät palvelut kytkeytyvät 19 §:n 2 momentissa säädettyyn syyperusteiseen perustoimeentulon turvaan.

Perustuslain 22 § velvoittaa julkista valtaa turvaamaan perusoikeuksien käytännön toteutumisen. Julkisella vallalla tarkoitetaan tässä sekä valtiota että kuntia. Julkisen vallan tulee aktiivisesti luoda tosiasialliset edellytykset perusoikeuksien toteuttamiseksi. Muita sosiaaliturvan kannalta keskeisiä perusoikeussäännöksiä ovat perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuutta koskeva sääntely ja perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskeva sääntely.

3.1.2 Etuudet, tuet ja muut tehtävät lainsäädännössä

Tähän alalukuun on koottu ne lait, laeissa mainitut toimeentuloa turvaavat etuudet, tuet ja toimeenpanijoiden muut lakisääteiset tehtävät, jotka ovat keskeisiä palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisen kannalta.

Työttömyysturvalaki (1290/2002)

- ansiopäiväraha, peruspäiväraha, työmarkkinatuki
- korotettu ansio-osa ja korotusosa työllistymistä edistävien palvelujen ajalta
- kulukorvaus kuntouttavan työtoiminnan ajalta

Sairausvakuutuslaki (1224/2004)

- sairauspäiväraha, osasairauspäiväraha
- kuntoutustarpeen ja -mahdollisuuksien selvittäminen
- tutkimuksiin määrääminen

Laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista (566/2005)

- kuntoutusraha, osakuntoutusraha, nuoren kuntoutusraha, eläkkeensaajan kuntoutusraha
- harkinnanvarainen kuntoutusavustus
- ylläpitokorvaus

Kansaneläkelaki (568/2007)

- kuntoutuksen varmistaminen, ohjaus kuntoutukseen, yhteistyö
- tutkimus työkyvyn selvittämiseksi
- määräaikainen työkyvyttömyyseläke (kuntoutustuki)

Työeläkelait, kuten työntekijän eläkelaki (395/2006), julkisten alojen eläkelaki (81/2016), yrittäjän eläkelaki (1272/2006), maatalousyrittäjän eläkelaki (1280/2006) ja merimieseläkelaki (1290/2006)

- kuntoutusraha, osakuntoutusraha, työkyvyttömyyseläkkeensaajan kuntoutuskorotus
- harkinnanvarainen kuntoutusavustus
- kuntoutusmahdollisuuksien selvittäminen, ennakkopäätös oikeudesta työeläkekuntoutukseen, ohjaus kuntoutukseen, yhteistyö
- määräaikainen työkyvyttömyyseläke (kuntoutustuki), määräaikainen osatyökyvyttömyyseläke (osakuntoutustuki)

Tapaturmavakuutuslait, kuten työtapaturma- ja ammattitautilaki (459/2015) ja maatalousyrittäjän työtapaturma- ja ammattitautilaki (873/2015)

- ansionmenetykskorvaukset, mm. päiväraha, kuntoutusraha, määräaikainen tapaturmaeläke

Liikennevakuutuslaki (460/2016) ja laki liikennevakuutuslain perusteella korvattavasta kuntoutuksesta (626/1991)

- ansionmenetykskorvaukset

Potilasvakuutuslaki (948/2019)

- ansionmenetykskorvaukset

Laki vammaisetuksista (570/2007)

- 16 vuotta täyttäneen vammaistuki, eläkettä saavan hoitotuki

Laki toimeentulotuesta (1412/1997)

- perustoimeentulotuki (perusosa ja muut perusmenot)
- täydentävä toimeentulotuki
- ehkäisevä toimeentulotuki
- toimintaraha ja matkakorvaus kuntouttavan työtoiminnan ajalta
- suunnitelma toiminnasta asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi.

3.1.3 Palvelut ja muut tehtävät lainsäädännössä

Tähän alalukuun on koottu ne lait, laeissa mainitut palvelut ja toimeenpanijoiden muut lakisääteiset tehtävät, jotka ovat keskeisiä palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisen kannalta.

Terveydenhuoltolaki (1326/2010)

- terveysneuvonta, terveystarkastukset
- opiskeluterveydenhuolto, työterveyshuolto
- sairaanhoito, hoidon tarpeen arviointi, hoito- ja palvelusuunnitelma
- mielenterveystyö, päihdetyö
- lääkinällinen kuntoutus, toiminta- ja työkyvyn sekä kuntoutustarpeen arviointi, kuntoutussuunnitelma, kuntoutuksen yhdyshenkilö
- ohjaus kuntoutukseen, yhteistyö
- sosiaalihuollon ilmeisen tarpeen arviointi, sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyö

Laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992)

- tutkimusta, hoitoa tai lääkinällistä kuntoutusta koskeva suunnitelma

Työterveyshuoltolaki (1383/2001)

- työterveyshuolto, mm. työ- ja toimintakyvyn selvittäminen, arviointi ja seuranta, terveystarkastukset, kuntoutusta koskeva neuvonta, ohjaus hoitoon ja kuntoutukseen, kuntoutustarpeen selvittäminen, työkyvyn arviointia ja työssä jatkamismahdollisuuksia koskeva lausunto, yhteistyö

Laki korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta (695/2019)

- opiskeluterveydenhuolto

Sosiaalihuoltolaki (1301/2014)

- neuvonta ja ohjaus
- sosiaalityö, sosiaaliohjaus
- sosiaalinen kuntoutus
- mielenterveystyö, päihdetyö
- palvelutarpeen arviointi, asiakassuunnitelma, omatyöntekijä
- ilmoitus muulle viranomaiselle asiakkaan tuen tarpeesta, monialainen yhteistyö

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000)

- palvelu- ja hoitosuunnitelma

Mielenterveyslaki (1116/1990)

- mielenterveystyö, hoitosuunnitelma

Päihdehuoltolaki (41/1986)

- päihdehuolto

Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987)

- henkilökohtainen apu
- palvelutarpeen selvittäminen, palvelusuunnitelma
- yhteistyö

Laki kehitysvammaisten erityishuollosta (519/1977)

- ohjaus, työtoiminta
- palvelu- ja hoitosuunnitelma

Sosiaalihuoltolaki (710/1982, osin voimassa)

- vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta (27 d §)
- vammaisten henkilöiden työtoiminta (27 e §)

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001)

- kuntouttava työtoiminta
- aktivointisuunnitelma

Laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista (566/2005)

- ammatillinen kuntoutus, nuoren ammatillinen kuntoutus, apuvälineet ammatillisena kuntoutuksena
- vaativa lääkinnällinen kuntoutus, kuntoutuspsykoterapia, harkinnanvarainen kuntoutus
- matkakorvaukset
- ohjaus kuntoutukseen, yhteistyö

Työeläkelait, kuten työntekijän eläkelaki (395/2006), julkisten alojen eläkelaki (81/2016), yrittäjän eläkelaki (1272/2006), maatalousyrittäjän eläkelaki (1280/2006) ja merimieseläkelaki (1290/2006)

- työeläkekuntoutus, kuntoutussuunnitelma
- kuntoutusmahdollisuuksien selvittäminen, ennakkopäätös oikeudesta työeläkekuntoutukseen
- ohjaus kuntoutukseen, yhteistyö

Tapaturmavakuutuslait, kuten työtapaturma- ja ammattitautilaki (459/2015) ja maatalousyrittäjän työtapaturma- ja ammattitautilaki (873/2015)

- kuntoutuskorvaukset, mm. ammatillinen kuntoutus

Liikennevakuutuslaki (460/2016) ja laki liikennevakuutuslain perusteella korvattavasta kuntoutuksesta (626/1991)

- työ- ja ansiokykyyn liittyvä kuntoutus, työ- tai toimintakykyyn liittyvä kuntoutus
- ohjaus kuntoutukseen, yhteistyö

Potilasvakuutuslaki (948/2019)

- ammatillinen kuntoutus

Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012)

- työllistymissuunnitelma
- tieto- ja neuvontapalvelut, asiantuntija-arvioinnit, ammatinvalinta- ja uraohjaus, valmennus, kokeilu
- työvoimakoulutus, työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu
- kulukorvaus, matka- ja yöpymiskustannusten korvaus
- kuntoutus- tai koulutusmahdollisuuden järjestäminen
- yhteistyö

Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014)

- kartoitusjakso, monialainen työllistymissuunnitelma

Laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010)

- ohjaus ja neuvonta, alkukartoitus, kotoutumissuunnitelma
- kotoutumiskoulutus, omaehtoisen opiskelun tukeminen, muut kotoutumista tukevat ja edistävät toimenpiteet ja palvelut
- monialainen yhteistyö

Nuorisolaki (1285/2016)

- etsivä nuorisotyö, nuorten työpajatoiminta
- monialainen yhteistyö.

Kuntoutusjärjestelmän palveluista on saatavilla tietoa kuntoutuksen uudistamiskomitean [loppuraportista](#) (Kuntoutuksen uudistamiskomitean ehdotukset kuntoutusjärjestelmän uudistamiseksi, Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportteja ja muistioita 2017:41) ja loppuraportin liitteenä olevasta erillisestä lakitaulukosta.

3.1.4 Työllistymistä tukevista palveluista ja työttömyysetuudesta

Työ- ja elinkeinotoimistot ja työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevat kunnat järjestävät työnhakijoille työllistymistä tukevia palveluja. Lisäksi työllisyyspalveluja järjestetään myös niissä kunnissa, jotka eivät ole mukana työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa.

Osallistuminen työllistymistä tukeviin palveluihin opiskelua lukuun ottamatta ei lähtökohtaisesti vaikuta työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta. Päätoimisella opiskelijalla ei lähtökohtaisesti ole oikeutta työttömyysetuuteen.

Työttömyysturvalaissa säädetään erikseen niistä työllistymistä tukevista palveluista, joilla on vaikutusta työnhakijan työttömyysturva-oikeuteen. Näistä palveluista käytetään työttömyysturvalaissa nimitystä työllistymistä edistävä palvelu. Yhteistä palveluille on se, että niiden järjestämisen perusteista säädetään lainsäädännössä. Näitä palveluja ovat

- työvoimakoulutus
- työnhakijan omaehtoinen työttömyysetuudella tuettu opiskelu
- työnhakijan omaehtoinen työttömyysetuudella tuettu kotoutumiskoulutus
- työnhakuvalmennus
- uravalmennus
- työkokeilu
- koulutuskokeilu ja
- kuntouttava työtoiminta.

3.1.4.1 Viranomaisen lakisääteisistä velvoitteista

Työnhakijan haastattelu

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaan työ- ja elinkeinoviranomaisen tulee järjestää työnhakijalle haastattelu kahden viikon kuluessa työnhaun alkamisesta, jollei se työnhakijan tilanne huomioon ottaen ole ilmeisen tarpeetonta. Haastattelun järjestämistä pidetään tarpeettomana esimerkiksi silloin, kun työnhakijalla on tiedossa lähiaikoina työsuhteen, opiskelun tai perhevapaan alkaminen tai muu vastaava muutos tilanteessaan.

Työ- ja elinkeinoviranomaisen tulee varata työnhakijalle tilaisuus myöhempisiin haastatteluihin määräajoin työnhakijan palvelutarpeen mukaisesti. Työttömän työnhakijan haastattelu tulee kuitenkin aina järjestää työttömyyden jatkuttua yhdenjakoisesti kolme kuukautta ja sen jälkeen aina kolmen kuukauden yhdenjaksoisen työttömyyden välein.

Työnhakijan ensimmäisessä haastattelussa tarkistetaan ja täydennetään työnhakutiedot, arvioidaan palvelutarve, laaditaan työllistymissuunnitelma sekä sovitaan asiointitavasta ja yhteydenpidosta työ- ja elinkeinoviranomaisen ja työnhakijan välillä. Osana palvelutarpeen arviointia työ- ja elinkeinoviranomainen tekee arvion työttömän työnhakijan valmiuksista työllistyä avoimille työmarkkinoille sekä työttömyyden pitkittymisen todennäköisyydestä.

Arviolta noin 30–50 prosentille työttömistä järjestetään työnhakijan haastattelu kahden viikon kuluessa työnhaun alkamisesta. Kolmen kuukauden määräaikaishaastattelu oli vuoden 2019 tietojen perusteella järjestetty keskimäärin noin 73 prosentille niistä työnhakijoista, joille haastattelu oli tullut julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädettyjen määräaikojen perusteella järjestää. Vuotta 2020 koskevat tiedot eivät ole vertailukelpoisia, koska covid-19-pandemian takia haastattelujen järjestämistä koskevaa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain säännöstä oli muutettu väliaikaisesti.

Työttömien määräaikaishaastatteluja koskevassa arviointitutkimuksessa (Valtakari ym. 2019) havaittiin, että haastattelut tehostavat työnhakijoiden ohjaamista palveluihin sekä edistävät aktivoitumista ja työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Tutkimuksessa havaittiin myös, että haastattelujen määrän lisääntyminen ei vaikuttanut merkittävästi työ- ja elinkeinotoimiston tekemään työnvälitykseen. Sama havainto on tehty myös Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimiston toimialuetta koskevassa tutkimuksessa (Sundvall & Mayer 2018).

Työllistymissuunnitelma

Työnhakijan haastattelun järjestäminen tarkoittaa samalla sitä, että työnhakijan kanssa joko laaditaan työllistymissuunnitelma tai suunnitelmaa tarkistetaan. Edellä mainitut

kolmen kuukauden määräaikaishaastatteluja koskevat tilastotiedot kuvaavat sen vuoksi myös suunnitelmien ajantasaisuutta.

Työllistymissuunnitelma perustuu työnhakijan omiin työtä tai koulutusta koskeviin tavoitteisiin ja arvioituun palvelutarpeeseen. Suunnitelmassa sovitaan työnhausta ja sen tavoitteista, työnhakijan palvelutarpeen mukaisista julkisista työvoima- ja yrityspalveluista ja muista työllistymistä edistävistä palveluista sekä asiantuntija-arvioinneista. Suunnitelmassa sovitaan tarvittaessa myös muista osaamista, työmarkkinavalmiuksia ja toimintakykyä parantavista palveluista tai työkyvyn tai terveydentilan selvittämiseen liittyvistä toimista. Työnhakija ja työ- ja elinkeinotoimisto sopivat suunnitelman toteutumisen seurannasta ja hyväksyvät suunnitelman.

Helmikuun 2021 alussa työ- ja elinkeinotoimistoissa oli työnhakijana yhteensä noin 667 800 henkilöä. Heistä noin 538 600:n kanssa oli laadittu työllistymissuunnitelma ja näistä noin 329 000 suunnitelmaan oli kirjattu, että työnhakija hakee omatoimisesti työtä eri hakukanavia käyttäen sekä osallistuu rekrytointitapahtumiin. Covid-19-pandemiaa edeltävänä aikana helmikuussa 2020 työ- ja elinkeinotoimistoissa oli arviolta noin 247 000 työtöntä työnhakijaa, joista enintään kolme kuukautta vanha työllistymissuunnitelma oli noin 171 000 työnhakijalla. Tämä vastaa noin 70 prosenttia työttömistä työnhakijoista.

Työnvälitys ja rekrytointivaikeudet

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettu työnvälitys kuuluu työ- ja elinkeinotoimiston ydintehtäviin. Työnvälityksellä edistetään työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaamista siten, että avoimet työpaikat täyttyvät ja työtä hakevat saavat työtä nopeasti. Työnvälitys perustuu työnantajan ja työntekijän sopimusvapauteen sekä vapaaseen valintaan.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa työnvälityspalveluksi on määritelty avoimia työpaikkoja koskevien tietojen julkaiseminen ja välittäminen, avoimeen työpaikkaan sopivien työnhakijoiden etsiminen ja esittely työnantajalle sekä sopivien työpaikkojen etsiminen ja tarjoaminen työnhakijoille.

Owal Group Oy:n vuonna 2016 tekemä työ- ja elinkeinotoimistojen työtarjous- ja työttömyysturvaprosessia koskeva tutkimus (Owal Group Oy 2016) sisälsi työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmästä ilmeneviin tietoihin perustuvan otoksen työtarjouksista ja näiden kohdentumisesta työnhakijoille. Otoksessa mukana oleville työnhakijoille oli tehty keskimäärin kaksi tarjousta, mikä vastaa myös työ- ja elinkeinoministeriön seurantatietoja. Otoksen aineistossa 54 prosentille työnhakijoista oli tehty yksi työtarjous ja viidennekselle kaksi työtarjousta.

Myös muissa selvityksissä (mm. Räisänen & Järvelä 2014; Räisänen 2016; Sundvall 2019) on kiinnitetty huomiota työtarjousten kohdentumiseen eri työnhakijoille. Esimerkiksi koko maata kuvaavien tilastotietojen perusteella tammikuun 2012 ja huhtikuun 2014 välisenä aikana 78 prosentille työ- ja elinkeinotoimiston henkilöasiakkaista ei tehty lainkaan työtarjouksia.

Työtarjousten lisäksi työ- ja elinkeinotoimistot voivat toteuttaa työnantajalähtöistä työnvälitystä niin sanottujen ehdokashakutoimeksiantojen kautta. Näissä toimeksiannoissa työ- ja elinkeinotoimisto kartoittaa sopivia ehdokkaita kyseessä olevaan työhön ja esittelee ehdokkaat työnantajalle. Ehdokashakuihin osallistuminen ei ole työnhakijaa työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä velvoittavaa. Ehdokashakutoimeksiantojen määrät ovat viime vuosina pysyneet tasaisina. Vuonna 2019 työ- ja elinkeinotoimistot toteuttivat yhteensä noin 10 000 ehdokashakutoimeksiantoa ja esittelivät työnantajille noin 72 000 työnhakijaa.

Työttömyysetuutta saavan työnhakijan yleisenä velvollisuutena on hakea aktiivisesti työtä. Työ- ja elinkeinotoimiston tekemien työtarjousten ja edellä mainitun ehdokashaun lisäksi työllistymissuunnitelmassa sovitaan työnhakijan omatoimisesta työnhausta. Omatoimisesta työnhausta sopiminen voi tarkoittaa esimerkiksi sopimista siitä, että työnhakija hakee saamiensa työtarjousten lisäksi omatoimisesti muita avoimena olevia työpaikkoja tai piilotyöpaikkoja tietyltä alalta tai alueelta. Työllistymissuunnitelmassa voidaan sopia myös esimerkiksi haettavien paikkojen lukumäärästä tietyllä aikavälillä.

3.1.4.2 Asiakkaan näkökulma

Kannusteista

Työttömyysturvalain mukaisten työllistymistä edistävien palvelujen ajalta työttömyysetuus maksetaan 200 päivän ajalta määrältään korotettuna. Perusturvassa korotuksen suuruus on 4,80 euroa päivässä (vuonna 2021). Lisäksi työnhakijan omaehtoista työttömyysetuudella tuettua opiskelua lukuun ottamatta työnhakijalla voi olla oikeus kulukorvaukseen, jonka määrä on yleensä yhdeksän euroa päivässä. Kesäkuun 2023 loppuun voimassa olevan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muutoksen perusteella työ- ja elinkeinotoimisto ja työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana oleva kunta voivat myöntää harkinnanvaraisesti kulukorvausta myös muiden työllistymistä tukevien palvelujen ajalle.

Työnhakijaa kannustetaan osallistumaan työttömyysturvalaissa tarkoitettuihin työllistymistä edistäviin palveluihin myös siten, että työttömyysetuutta voidaan maksaa palvelun ajalta korvauksettoman määräajan (eli ns. karenssin), työssäolovelvoitteen, koulutusta

vailla olevaa nuorta koskevien rajoitusten, omavastuuajan sekä työmarkkinatuen odotusajan ja tarveharkinnan estämättä.

Lisäksi mainittuihin palveluihin osallistuminen voi vaikuttaa työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon kertymiseen ja työssäoloehdon tarkastelujaksoon sekä toistuvan työvoimapolitiittisesti arvioituna moitittavan menettelyn takia asetetun työssäolovelvoitteen täyttymiseen (eli työttömyysturva-oikeuden palautumiseen).

Velvoitteista

Työllistymissuunnitelman laatiminen ja toteuttaminen

Työnhakijalla on velvollisuus saapua työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä työllistymissuunnitelman laatimis- ja tarkistamistilaisuuteen. Jos hakija jättää saapumatta eikä hänellä ole pätevää syytä menettelyynsä, hänelle asetetaan vähintään 15 päivää kestävä korvaukseton määräaika. Määräaika jatkuu 15 päivän jälkeenkin lähtökohtaisesti siihen asti, kunnes suunnitelma on laadittu tai tarkistettu.

Jos työnhakija ilman pätevää syytä kieltäytyy työllistymissuunnitelman laatimisesta tai tarkistamisesta, hänellä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen 30 päivän korvauksettoman määräajan ajalta. Myös tämä korvaukseton määräaika jatkuu 30 päivän jälkeenkin lähtökohtaisesti siihen asti, kunnes suunnitelma on laadittu tai tarkistettu.

Työnhakijalle voidaan asettaa korvaukseton määräaika työllistymissuunnitelman laatimisesta tai tarkistamisesta kieltäytymisestä, jos hän ei esimerkiksi suostu allekirjoittamaan suunnitelmaa. Suunnitelman tarkoituksenmukaisuudella on keskeinen merkitys arvioitaessa pätevää syytä kieltäytyä suunnitelman allekirjoittamisesta. Tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa otetaan huomioon ainakin hakijan koulutus, työkokemus ja osaaminen, alueen työmarkkinatilanne sekä hakijan työllistymismahdollisuudet.

Edellä mainittuja työllistymissuunnitelman laatimiseen liittyviä korvauksettomia määräaikoja sovelletaan myös kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tarkoitettuun alkukartoitukseen.

Jos työnhakija laiminlyö olennaisesti toteuttaa työllistymissuunnitelmaansa eikä hänellä ole pätevää syytä menettelyynsä, hänelle asetetaan 60 päivän korvaukseton määräaika. Jos suunnitelmassa on sovittu muuhun kuin työ- ja elinkeinotoimiston tai työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevan kunnan järjestämään tai hankkimaan palveluun hakeutumisesta ja henkilö laiminlyö suunnitelman toteuttamisen tältä osin, hänelle ei aseteta korvauksetonta määräaika. Korvauksetonta määräaika ei siten aseteta, jos

työnhakija ei toteuta suunnitelmaansa siltä osin kuin siinä on sovittu esimerkiksi huume-kuntoutujien tukiryhmästä, päihdekuntoutuksesta, velkaneuvonnasta tai muusta vastaavasta palvelusta.

Työllistymistä edistävästä palvelusta kieltäytyminen ja palvelun keskeyttäminen

Työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen 60 päivän ajalta, jos hän kieltäytyy ilman pätevää syytä työnhakuvalmennuksesta, uravalmennuksesta, työvoimakoulutuksesta, työkokeilusta, koulutuskokeilusta, omaehtoisesta työttömyysetuudella tuetusta kotoutumiskoulutuksesta tai kuntouttavasta työtoiminnasta. Seuraamuksen asettaminen ei edellytä sitä, että palveluun osallistumisesta olisi sovittu työllistymissuunnitelmassa. Korvaukseton määräaika asetetaan myös silloin, kun työnhakija ilman pätevää syytä keskeyttää tai joutuu omasta syystään keskeyttämään mainitun työllistymistä edistävän palvelun.

Työttömyysturvalaissa määriteltyjen työllistymistä edistävien palvelujen lisäksi työnhakijalle asetetaan korvaukseton määräaika, jos hän ilman pätevää syytä kieltäytyy, keskeyttää tai joutuu omasta syystään keskeyttämään sellaisen työvoimaviranomaisen tai työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevan kunnan järjestämän kohtuulliseksi katsottavan palvelun, joka on verrattavissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädettyihin palveluihin. Käytännössä säännös koskee esimerkiksi tilanteita, joissa työnhakija ei osallistu palveluntuottajilta hankittuihin palveluihin.

Toistuva menettely

Jos työnhakija kuuden kuukauden tarkastelujakson kuluessa menettelee siten, että hänelle tulisi asettaa uusi korvaukseton määräaika, määräajan sijasta asetetaan työssäolovelvoite. Työssäolovelvoite tarkoittaa sitä, että työnhakijalla ei toistaiseksi ole oikeutta työttömyysetuuteen muuten kuin työttömyysturvalaissa lueteltujen työllistymistä edistävien palvelujen ajalta.

Oikeus työttömyysetuuteen palautuu normaaliksi, kun henkilö on yhteensä ollut etuus-oikeuden menettämisen jälkeen työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevaan työssä-oloehtoon luettavassa työssä vähintään 12 kalenteriviikkoa. Työssäoloehtoon luetaan ja samalla työssäolovelvoitetta kerryttää pääsääntöisesti työ, jonka työaika on vähintään 18 tuntia viikossa ja josta maksetaan työehtosopimuksen mukainen palkka.

Työssäolovelvoitteen täyttymistä tarkasteltaessa otetaan huomioon myös ne kalenteriviikot, joina henkilö on osallistunut työttömyysturvalaissa lueteltuihin työllistymistä edistäviin palveluihin, opiskellut päätoimisesti taikka työllistynyt päätoimisesti yrittäjänä tai omassa työssään. Oikeus työttömyysetuuteen palautuu myös, kun työssäolovelvoitteen asettamiseen johtaneesta menettelystä on kulunut vähintään viisi vuotta.

3.1.4.3 Tulevat työllisyyspalveluja koskevat uudistukset

Työvoimapolitiikassa on tulossa laajoja uudistuksia, joita ovat pohjoismainen työvoimapalvelumalli sekä työvoimapalvelujen siirto paikallistasolle.

Pohjoismaisella työvoimapalvelumallilla tavoitellaan työllisyyden parantamista sekä työttömien palvelujen uudistamista siten, että työnhakijalle tarjottaisiin yksilöllistä tukea työnhakuun ja työllistymiseen. Työttömien työnhakua ja ohjaamista palvelutarpeen mukaisiin palveluihin tuettaisiin siten, että työ- ja elinkeinotoimisto tai työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana oleva kunta tapaisi työnhakijan työnhakukeskustelussa työttömyyden alkuvaiheessa kahden viikon välein. Nykyisten kolmen kuukauden välein järjestettävien työnhakijan haastattelujen lisäksi työnhakijalle järjestettäisiin puolen vuoden välein kuukauden kestävä jakso, jonka aikana järjestettäisiin kaksi työnhakukeskustelua. Lisäksi työttömyysturva-oikeuden jatkumisen edellytyksenä työnhakijan olisi haettava tiettyä määrää työmahdollisuuksia.

Työvoimapalvelujen järjestämisvastuun siirtoa kunnille valmistellaan parhaillaan työ- ja elinkeinoministeriössä. Tavoitteena on siirtää järjestämisvastuu vuoden 2024 aikana. Myös työvoimapalvelujen siirrolla paikallistasolle tavoitellaan työllisyyden lisäämistä. Lisäksi tehtävien siirron arvioidaan lisäävän lähipalvelujen saatavuutta ja nopeuttavan palveluihin pääsyä sekä lisäävän palveluintegraatiota.

3.1.5 Kotouttamisen palveluista

Tässä luvussa esitetyt tiedot perustuvat [Valtioneuvoston selontekoon](#) kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista. Selonteossa on esitetty uudistuksia kotoutumisen alkuvaiheen kehittämiseksi sekä kotoutumisen edistämiseksi osana peruspalveluja ja koulutusjärjestelmää.

3.1.5.1 Ulkomaalaistaustaisesta väestöstä

Suomessa asui vuoden 2019 lopussa yli 265 000 ulkomaan kansalaista ja yli 420 000 ulkomaalaistaustaista henkilöä. Ulkomaalaistaustaisista 51,6 prosenttia oli miehiä ja 48,4 prosenttia naisia. Ulkomaalaistaustaisten osuus väestöstä on Suomessa selvästi pienempi kuin lähes kaikissa muissa EU-maissa, mutta ulkomaalaistaustaisen väestön määrä on kuitenkin ollut kasvussa.

Maahan saapuneista noin 80 prosenttia on työikäisiä, kun Suomen väestöstä työikäisiä on vain noin 60 prosenttia. Työikäisille maahanmuuttajille työllisyys on yksi keskeisimpiä osallisuuden toteutumisen indikaattoreita. Työssä käyvät ihmiset luovat lisäarvoa monin tavoin: tuottamalla palveluja ja hyödykkeitä kuluttajille, tarjoamalla työvoimaa yrityksille

sekä rahoittamalla veroilla julkisia palveluja. Työllä on suuri merkitys myös yksilön hyvinvoinnille, sillä se on yhteydessä esimerkiksi taloudelliseen asemaan, yhteiskunnalliseen statukseen sekä terveyteen.

Ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste on noin 10–15 prosenttiyksikköä matalampi ja työttömyysaste noin 5–10 prosenttiyksikköä korkeampi kuin suomalaistaustaisilla. Työttömien työnhakijoiden tarkastelu ei anna kokonaiskuvaa ulkomaalaisten työttömyydestä, sillä ulkomaalaisista suhteellisesti suurempi osa on erilaisissa palveluissa, kuten työvoimakoulutuksessa ja omaehtoisessa opiskelussa. Työvoimapalvelujen tarve on suurta erityisesti maahan asettumisen alkuvaiheessa. Moni työvoimapalvelujen piirissä oleva on kotoutumiskoulutuksessa ja opiskelee suomen tai ruotsin kieltä.

3.1.5.2 Maahan muuttaneiden työllisyys

Työn ja opiskelun perässä muuttaneet työllistyvät erittäin hyvin – jopa paremmin kuin suomalaistaustaiset – mutta pakolaistaustaiset ja perhesiteen perusteella maahan tulleet työllistyvät selvästi suomalaistaustaisia heikommin. Ulkomaalaistaustaisten työllistymisen tyypillisiä yksilötason haasteita ovat kotimaisten kielten puutteellinen osaaminen, koulutuksen ja työkokemuksen soveltumattomuus suomalaisille työmarkkinoille sekä työllistymistä tukevien verkostojen puute. Erityisesti ulkomaalaistaustaisilla naisilla korkeakoulutus parantaa työllisyysastetta vain vähän verrattuna keskiasteen suorittaneisiin naisiin.

Matalasta tulotasosta johtuen maahanmuuttajat saavat keskimäärin suomalaistaustaisia enemmän Kelan maksamia sosiaaliturvaetuuksia. Vuonna 2018 maahanmuuttajille maksettiin henkeä kohden keskimäärin 4 676 euroa ja suomalaistaustaisille 2 243 euroa. Suhteellisesti eniten maahanmuuttajille maksettiin asumistukia, työttömyysturvaa ja toimeentulotukea. Näiden tukien tarvetta selittää ennen kaikkea maahanmuuttajien matala työllisyysaste ja nuori ikärakenne. Maahanmuuttajat saavat selvästi suomalaistaustaisia vähemmän ansiosidonnaista työttömyysturvaa ja työeläkettä.

3.1.5.3 Kotoutumissuunnitelma ja palvelut

Kotoutumista edistävä toiminta pohjaa vuonna 2011 voimaan tulleeseen lakiin kotoutumisen edistämisestä (kotoutumislaki). Laissa säädettävä kotoutumisprosessi käynnistyy alkukartoituksella, jossa selvitetään maahanmuuttajan aikaisempi koulutus, työhistoria, kielitaito, oppimisvalmiuksia sekä muut kotoutumiseen vaikuttavat seikat ja palvelutarpeet.

Alkukartoitus on käynnistettävä kahden kuukauden kuluessa asiakkuuden alkamisesta tai alkukartoitusta koskevasta pyynnöstä. Alkukartoituksen pohjalta maahanmuuttajalle laaditaan yksilöllinen kotoutumissuunnitelma, jonka laatiminen tulee käynnistää kahden viikon kuluessa alkukartoituksesta.

Kotoutumislain mukaan lähtökohtana on se, että kunta ja työ- ja elinkeinotoimisto laativat kotoutumissuunnitelman yhdessä maahanmuuttajan kanssa. Usein kuitenkin kotoutumissuunnitelman laatimisesta vastaa joko kunta tai työ- ja elinkeinotoimisto yhdessä maahanmuuttajan kanssa. Maahanmuuttajalla on oikeus kotoutumissuunnitelmaan, mikäli hän on rekisteröitynyt työttömäksi työnhakijaksi tai saa muutoin kuin tilapäisesti toimeentulotukea. Pääsääntöisesti kotoutumissuunnitelmia laaditaan työttömiksi työnhakijoiksi ilmoitautuneille maahanmuuttajille.

Työ- ja elinkeinotoimistossa on laadittu ensimmäisiä kotoutumissuunnitelmia viime vuosina hieman alle 8 000 vuodessa poikkeuksena vuodet 2016–2017, jolloin ensimmäisiä kotoutumissuunnitelmia laadittiin vuoden 2015 lisääntyneen turvapaikanhaun seurauksena noin 10 000 suunnitelmaa vuodessa. Sen sijaan kunnan asiakkaana oleville kotoutujille, jotka eivät välittömästi ole pyrkimässä työmarkkinoille, kotoutumissuunnitelmia ei laadita systemaattisesti, eikä myöskään soveltuvia palveluja ole tarjolla kattavasti.

Ongelmana kunnissa on myös tiedon puute: kunnilla ei ole tietoa siitä, kuinka paljon suunnitelmaan oikeutettuja kunnassa on ja keitä he ovat. Kaikissa kunnissa työvoiman ulkopuolella olevista systemaattisimmin palveluja pystytään tarjoamaan pakolaistaustaisille, etenkin kiintiöpakolaisille, joiden osalta kunta usein saa etukäteistiedon kuntaan muutosta. Kotoutumissuunnitelma voidaan laatia myös muulle kuin edellä mainitulle maahanmuuttajalle, jos hänen arvioidaan alkukartoituksen perusteella tarvitsevan suunnitelmaa kotoutumisen edistämiseksi.

Ensimmäinen kotoutumissuunnitelma on laadittava viimeistään kolmen vuoden kuluttua ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä taikka oleskeluoikeuden rekisteröimisestä. Kielitaitoa sekä työelämä- ja yhteiskuntavalmiuksia edistävä kotoutumiskoulutus on usein ensimmäinen tai keskeinen osa kotoutumissuunnitelmaa. Kotoutumissuunnitelmaan voi sisältyä myös omaehtoisia opintoja ja muita kotoutumista sekä työllistymistä edistäviä toimenpiteitä ja palveluja. Kotoutumissuunnitelman laatineen tahon eli kunnan tai työ- ja elinkeinotoimiston on seurattava suunnitelman etenemistä ja päivitettävä sitä. Kotoutumissuunnitelmaan oikeuttava enimmäisaika on kolme vuotta ensimmäisen suunnitelman laatimisesta, mutta aikaa voidaan pidentää enintään kahdella vuodella erityisen tuen tarpeisiin vastaamiseksi.

Lainsäädäntö ei määrittele yhtenäistä aikaa kotoutumissuunnitelmalle, vaan lähtökohdanna on, että kotoutumissuunnitelman sisällöistä ja kestosta sovitaan yksilöllisten tarpeiden mukaan. Ensimmäinen suunnitelma laaditaan yleensä vuodeksi. Kotoutumissuunnitelman voimassaolo ei myöskään määritä henkilölle tarjottavien palvelujen sisältöä; kotoutumissuunnitelmaan voidaan sisällyttää laajasti erilaisia palveluja. Työ- ja elinkeinotoimiston laatiman kotoutumissuunnitelman ja työllistymissuunnitelman merkittävien

lainsäädännöllinen ero liittyy edellytyksiin tukea maahanmuuttajan omaehtoisia opintoja työttömyysetuudella.

Maaliskuussa 2021 käynnistyneellä työllisyyden edistämisen kuntakokeilulla on keskeinen merkitys työttömien maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllisyyden edistämisen osalta. Kuntakokeilujen tavoitteena on nykyistä tehokkaammin edistää työttömien työnhakijoiden työllistymistä ja koulutukseen ohjautumista ja tuoda uusia ratkaisuja osaavan työvoiman saatavuuteen. Kokeiluihin ohjataan kokeilualueilla ne työttömät ja työvoimapalveluissa olevat työnhakijat, jotka eivät ole oikeutettuja ansiopäivärahaan. Lisäksi kohderyhmään kuuluvat kaikki alle 30-vuotiaat työnhakijat ja kaikki maahanmuuttajat, jotka ovat joko työttömänä tai työvoimapalveluissa kokeilualueiden työ- ja elinkeinotoimistoissa.

Maahanmuuttajien työllisyyden edistäminen edellyttää työvoimapalveluissa annettavan henkilökohtaisen ohjauksen riittävyttä ja toimivuutta sekä maahanmuuttaja-asiakkaan yksilöllisen palvelutarpeen tunnistamista sekä usein eri palvelujen yhteensovittamista. Ohjauksen toimivuuden rinnalla tulee varmistaa soveltuvien työllistymistä edistävien palvelujen ja koulutuksen riittävyys ja niiden tehokas yhteensovittaminen. Toistaiseksi yleisiä työvoimapalveluja on hyödynnetty suhteellisen vähän kotoutumisen alkuvaiheessa maahanmuuttajien työllisyyden edistämässä. Esimerkiksi palkkatuen hyödyntämistä maahanmuuttajien työllisyyden edistämässä on vaikeuttanut tukitason määräytyminen työttömyyden keston mukaan.

3.1.6 Esimerkkitalanteita

Palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisen näkökulmasta on tunnistettu useita esimerkkitalanteita, joissa yhteensovittaminen ei käytännössä toimi tai siinä on ainakin merkittäviä haasteita. Tarkastelussa käytetyn rajauksen mukaisesti nämä tilanteet koskevat työikäisiä (ml. nuoret) henkilöitä, jotka ovat toimeentuloa turvaavalla etuudella. Tilanteiden yleisyydestä on jatkotyössä tarpeen saada lisätietoa, jotta on mahdollista arvioida niiden merkittävyyttä ongelmakokonaisuuden kannalta.

- Henkilö saa pitkään etuutta ilman, että hänen kokonaistilannettaan kartoitetaan, palvelutarvettaan arvioidaan ja häntä ohjataan hänen tarvitsemiinsa palveluihin. Henkilö ei tällöin saa tarvitsemiaan palveluja samanaikaisesti etuuden kanssa. Näissä tilanteissa henkilön saamaan etuuteen ei ole välttämättä (lainsäädännössä tai tosiasiallisesti) kytketty mitään palvelua huolimatta henkilön palvelun tarpeesta. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi työttömyysetuutta, sairauspäivärahaa, kuntoutustukea, kotihoidon tukea tai toimeentulotukea saavalla. Esimerkiksi kotihoidon tukea saavalla vanhemmalla

voi yksilöllisessä tilanteessa olla työllistymiseen, osaamiseen tai työ- ja toimintakykyyn liittyvien palvelujen tarvetta. Tukikauden päättyessä tilanne voi johtaa siihen, että työllistyminen tai työhön paluu osoittautuu haasteelliseksi.

- Henkilön saama etuus ei kannusta (tai velvoita) eikä tue häntä osallistumaan tarvitsemaansa palveluun. Taustalla voi olla esimerkiksi se, että henkilön saama etuus on tasoltaan korkeampi kuin hänen elämäntilanteeseensa paremmin soveltuva etuus, jolloin kannustinta siirtyä etuudelta toiselle ja palvelun piiriin ei ole. Esimerkkinä tästä tilanteesta on työttömyysetuus vs. sairauspäiväraha ja mainitulla etuudella olon vaikutus kuntoutukseen ohjautumiseen. Kuntoutukseen ohjautuminen sairauspäivärahalta on yleisempää lainsäädännössä Kelalle määritellyn kuntoutustarpeen selvittämismahdollisuuden vuoksi. Toisena esimerkkitalanteena on se, että henkilö saa viimesijaista toimeentulotukea, ei hae ensisijaista etuutta eikä sen vuoksi ohjaudu palvelujen piiriin. Myös esimerkiksi työkyvyttömyyseläkettä saavan henkilön voi käytännössä olla vaikea saada tarvitsemaansa palvelua, kuten työllisyyspalveluja, vaikka se periaatteessa olisikin mahdollista.
- Henkilöllä saattaa olla tarve monelle eri palvelulle samanaikaisesti, limittein tai peräkkäin, mutta hän ei saa kaikkia tarvitsemiaan palveluja. Henkilön saamaan etuuteen voi olla kytketty vain jokin tai osa hänen tarvitsemistaan palveluista. Palveluja ei välttämättä järjestetä rinnakkain ja limittein, yksilöllisen tarpeen mukaisesti yhteen sovitettuna kokonaisuutena, vaan esimerkiksi ainoastaan peräkkäin, tai palveluja tarjotaan kaikille etuudensaajille samoissa kohdissa ja saman sisältöisinä. Esimerkkeinä tästä tilanteesta voivat olla lääkinnällinen kuntoutus/ammattillinen kuntoutus, nuoren ammatillinen kuntoutus/sosiaalinen kuntoutus/kuntouttava työtoiminta ja ammatillinen kuntoutus/työllisyyspalvelu.
- Henkilön saama etuus johtaa siihen, että hänet ohjataan tiettyyn palveluun, joka ei sovellu hänelle tai ei ole hänelle ajankohtainen. Tässä tilanteessa palvelu ei välttämättä käynnisty lainkaan tai keskeytyy, mistä voi tulla negatiivisia seurauksia etuuden saamiseen. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi työttömyysetuutta saavalla työttömällä, jolla on työ- ja toimintakyvyn ongelmia.
- Henkilön tarvitsemaan ja saamaan palveluun ei ole kytketty mitään soveltuva ensisijaista etuutta. Esimerkkinä tästä tilanteesta on mainittu sosiaalihuoltolain mukainen sosiaalinen kuntoutus.
- Henkilön siirtyessä etuudelta toiselle tai palvelusta toiseen, sekä etuuksien että palvelujen saamiseen voi liittyä viiveitä, katkoksia ja muita hankaluuksia. Toimeentulo ei ole ennakoitavissa, mikä vaikeuttaa sitoutumista palvelun aloittamiseen ja palveluun osallistumiseen. Myös siirryttäessä etuudelta toiselle palvelun saaminen voi katketa. Esimerkkinä siirtymätilanteesta on siirtyminen työkykyyn liittyvältä etuudelta työttömyysetuudelle.

- Palvelujen ja etuuksien yhteensovittamiseen liittyvät myös ne tilanteet, joissa tiettyyn palvelutarpeeseen vastataan palvelun ohella tai sijasta rahamääräisellä etuudella tai korvauksella. Esimerkkeinä näistä tilanteista ovat vammaisetuudet, nuoren kuntoutusraha, sairausvakuutuslain mukaiset sairaanhoidon korvaukset, varhaiskasvatus/kotihoidon tuki ja asiakasmaksut/toimeentulotuki. Näiden tilanteiden ongelmallisuus kuitenkin vaihtelee.

3.2 Yksilön näkökulma

Jokaisella ihmisellä on oma yksilöllinen elämäntilanteensa, omat mahdollisuudet, kyvykkyydet, motivaatiot, arvot, perhetilanne jne. Yleisesti on tunnistettu, että yksilön ja yhteiskunnan yhteisessä intressissä on yksilön kyvykkyyksien mukainen osallisuus yhteiskunnassa ja työllisyys, joilla on myös yksilön hyvinvointia, terveyttä ja elämän mielekkyyttä edistäviä vaikutuksia.

Yksilön näkökulmaa koskeva alaluku jakautuu kahteen tarkastelukulmaan. Yhtäältä tarkastellaan palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisessa tunnistettuja ongelmia järjestelmätasolla (sosiaaliturvajärjestelmä kokonaisuutena) ja toisaalta prosesseissa ja toimintatavoissa ilmeneviä ongelmia.

3.2.1 Yksilölle näkyvät ongelmat sosiaaliturvajärjestelmässä

3.2.1.1 Palveluja ja etuuksia on vaikea hahmottaa

Palvelujen ja etuuksien piiriin hakeutuminen ja palveluihin pääseminen ovat usein yhteydessä henkilön sosioekonomiseen asemaan, esimerkiksi koulutustaustaan. Hyvässä sosioekonomisessa asemassa olevat osaavat toimia palvelu- ja etuusjärjestelmissä paremmin, saavat palveluja helpommin ja myös hyötyvät niistä enemmän kuin heikommassa asemassa olevat.

Usein epäselväksi koetaan se, minkä järjestelmän palveluihin tai etuuksiin henkilöllä milloinkin olisi oikeus. Tilanne voi olla henkilölle uusi tai ainutkertainen, eikä esimerkiksi työterveyshuollossa tai muussa terveydenhuollossa aina osata neuvoa ja ohjata riittävästi työ- ja toimintakykyyn liittyvissä tilanteissa. Etuutta hakeva ei välttämättä tiedä tai ymmärrä, mitä häneltä odotetaan etuuden saamiseksi tai että hänen pitäisi itse hakeutua aktiivisesti palvelujen piiriin. Se, että kaikilla ei ole osaamista hakea tarvitsemiaan tukitoimia, asettaa vaatimuksia tiedonsaamiselle eri palvelu- ja etuusmahdollisuuksista.

Palvelu- ja etuusjärjestelmät voivat henkilön näkökulmasta näyttää pirstaloituneilta. Palveluille ja etuuksille asetetut tavoitteet eivät toteudu, jos tukea tarvitsevat etuudensaaajat ajautuvat sellaisiin palveluihin, joita ei ole heille suunniteltu, jotka eivät sovellu heidän elämäntilanteeseensa tai jotka eivät ole heille ajankohtaisia. Ongelma ilmenee myös siinä, että henkilölle suunnattujen palvelujen tavoitteita ei aseteta yhdessä henkilön itsensä kanssa, jolloin tavoitteet jäävät sisäistämättä tai eri palvelujen tavoitteet koetaan ristiriitaisiksi. Myös henkilöiden ohjaamisesta puuttuu suunnitelmallisuus. Usein toimeentuloa turvaava etuus on maksussa ja jokin palvelu on ehkä ollut käynnissäkin, mutta pidempiaikainen suunnitelma puuttuu. Suunnitelmallisuuden ja systemaattisuuden sekä vaikuttavuuden seurannan puutteet johtavat helposti pisteittäiseen tukemiseen, joka ei aina optimaalisesti edistä tavoitteiden toteutumista.

3.2.1.2 Yksilö ei koe hyötyvänsä palveluihin osallistumisesta

Palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisen ongelmia voi ilmetä silloin, kun etuutta saava ja palveluja tarvitseva henkilö ei itse ole motivoitunut palvelujen käyttöön tai niihin osallistumiseen. Motivaatioon voivat vaikuttaa henkilön käsitys omista kyvyistään ja luottamus omiin mahdollisuuksiinsa suoriutua palvelussa sekä henkilön mahdolliset aiemmat negatiiviset kokemukset järjestelmästä. Palvelu- tai etuusjärjestelmän ammattilaisen näkemys tietyn palvelun tarkoituksenmukaisuudesta tai hyödyistä ei aina vastaa henkilön omaa arviota tilanteestaan.

Motivaation tai sitoutumishalun puute vaikeuttaa toiminta- ja työkyvyn palautumista ja sen merkitys etenkin työtehtäviin tai työmarkkinoille palaamisessa on huomattava. Keskeisenä ongelmana on, että etuusoikeuden syntymisen alkuvaiheessa ei tunnisteta tuen ja palvelun tarvetta: millainen henkilön toiminta- ja työkyky on, onko hänellä realistisia mahdollisuuksia palata ilman tukitoimia aiempaan työhönsä tai työnhakijaksi vai tulisiko esimerkiksi pohtia uudelleen kouluttautumista uuteen työhön tai ammattiin.

Palvelu- ja etuusjärjestelmät eivät nykyisellään riittävästi tue motivaation vähittäistä heuräämistä ja asteittaista siirtymistä aktiiviseen toimijuuteen. Henkilön voi olla vaikea lähteä osallistumaan palveluun, jos hänelle ei pystytä konkretisoimaan sitä, miten hän palvelusta hyötyy. Jos henkilö ei ole sitoutunut vastaanottamaan tarjottuja palveluja, palvelupolun rakentaminen menettää merkityksensä. Henkilön tulisikin itse kokea hyötyvänsä palvelusta elämäntilanteensa myönteisenä muutoksena ja myös omien henkilökohtaisten tavoitteidensa toteutumisenä. Toimijan ja henkilön yhdessä rakentama näkymä realistisesta oman elämän laadun ja toiminta- ja työkyvyn paranemisesta tai työllistymisestä palvelujen avulla nostaa motivoitumista osallistumiseen ja itsensä kehittämiseen.

Kannusteet osallistua palveluihin ovat osin puutteellisia, vaikka esimerkiksi työllistymistä edistäviin palveluihin ja kuntoutukseen osallistumisen kannustimia onkin olemassa. Myös tiedon puute osallistumisen vaikutuksista saattaa vaikeuttaa palveluihin hakeutumista. Esimerkiksi pelko toimeentulon katkoista ja etuustason alenemisesta tai hakemisen vaikeus voivat vaikuttaa siihen, kuinka motivoitunut henkilö on osallistumaan palveluun. Palvelun vastaanottaminen ei aina ole taloudellisesti järkevää, koska se voi vaikuttaa negatiivisesti etuuksiin. Etuusmuutokset saattavat sekoittaa henkilön taloudellisen tilanteen, mikä ei tee palveluihin osallistumista kannustavaksi. Toimeentulo ei saisi katketa siirryttäessä palveluun tai palvelusta toiseen. Lisäksi palveluihin osallistumisen tulisi olla yhdenvertaista siten, että henkilöiden toimeentulon tilanne tai oikeuksien ja velvollisuuksien suhde ei tosiasiallisesti vaihtelisi sattumanvaraisesti.

Yksilöllisessä tilanteessa opiskelua tai töihin pääsyä palvelujen avulla ei välttämättä aina koeta tavoiteltavaksi asiaksi, vaan esimerkiksi itsensä vapaata toteuttamista tai vapaa-aikaa voidaan arvostaa enemmän. Yksilöllinen elämän- ja perhetilanne voi vaikuttaa henkilön työhön suuntautumiseen. Realistisia työllistymisen mahdollisuuksia ei ehkä käytännössä ole tai koeta olevan. Ansiotyön tekemistä ei koeta kannattavaksi, jos työstä saatavissa oleva lisätulo on ainakin subjektiivisesti arvioituna vähäinen. Tällöin myöskään työllistymisedellytyksiä tai -mahdollisuuksia parantavia palveluja ei koeta hyödyllisiksi.

Motivaatiotekijöiden taustalla voi olla myös laajempi arvomaailman muuttuminen, jonka on eri yhteyksissä nähty olevan kytköksissä yleisempään yhteiskunnalliseen muutokseen, esimerkiksi työelämän vaatimusten ja työn arvostuksen muuttumiseen, yksilökeskeisempään ajatteluun ja toimintaan sekä yksilöllisen vapauden ja itsensä toteuttamisen arvostamiseen.

3.2.1.3 Sopivia palveluja ei tarjota oikea-aikaisesti

Tietyn etuuden saaminen saattaa määrittää sitä, mitä palveluja henkilölle tarjotaan. Jos esimerkiksi työtön henkilö siirtyy työttömyysetuudelta sairauspäivärahalle, hänelle ei tarjota työkyvyttömyyden aikana työllistymistä edistäviä palveluja, vaikka henkilö voisi haluta tai tarvita niitä. Tällöin myöskään palvelujen tavoitteita ei suunnitella yhteistyössä henkilön itsensä kanssa.

Lainsäädännössä eri etuuksille asetetut tarkoitukset, tavoitteet ja sitä kautta myös niiden toimintalogiikat ovat erilaisia. Esimerkiksi työttömyysetuuksissa, toimeentulotuessa ja asumistuessa etuuden toimeenpanija ei lähtökohtaisesti tarkastele henkilön työ- ja toimintakykyä. Siten mahdolliset palvelutarpeet tällä sektorilla eivät välttämättä tule ilmi. Seurauksena on, että etuuden toimeenpanija tarkastelee pääsääntöisesti vain sitä henkilön tarvetta, johon etuudella on tarkoitus vastata, esimerkkitilanteessa siten vain toimeentulon tarvetta. Tällöin oikea-aikaista ohjautumista etuudelta sopivaan palveluun ei tapahdu.

3.2.2 Yksilölle näkyvät ongelmat prosesseissa ja toimintatavoissa

3.2.2.1 Palvelu- ja etuustarpeita ei tunnisteta eikä palveluihin ohjata

Palvelujen ja etuuksien löytäminen riippuu usein henkilön omista kyvyistä ja resursseista, kuten osaaminen, toimintakyky, elämänhallinta, kielitaito, välineet, tukiverkosto, kyky ja halu pyytää ja vastaanottaa apua. Kaikkein heikoimmassa asemassa olevat henkilöt putoavat helpoimmin pois palvelujen piiristä. Jos henkilö ei kykene tai osaa selvittää tilannettaan toimeenpanijalle tai toimeenpanija ei osaa tunnistaa tuen tarpeita tai ohjata henkilöä oikein, voi syntyä kokemus epäoikeudenmukaisuudesta.

Henkilö ei aina pysty toimimaan käytössä olevissa tietojärjestelmissä (mm. sähköinen hakeminen, rekisteröityminen asiakkaaksi) tai hänellä ei ole osaamista tai voimavaroja toimia itse. Tällöin saatetaan päätyä siihen, että henkilö ei pääse tarvitsemansa palvelun piiriin tai saa elämäntilanteensa kannalta oikeaa etuutta.

Etenkin heikoimmassa asemassa olevien osalta ongelmana on, että henkilön tilannetta ei arvioida kokonaisuutena eikä hänelle tarjota aktiivisesti tukea, neuvontaa ja ohjausta palvelujen ja etuuksien hakemiseen (myös etuus- ja palveluehdotukset, asiakassuunnitelmat). Alkuvaiheen nopeaa neuvontaa ja ohjausta ei käytetä riittävästi keinona henkilön tukemisessa. Digitaalisten toimintamallien rinnalla käytössä ei ole riittävästi kasvokkain tapahtuvaa asiointia.

Keskeisenä ongelma-kohtana on, että ketjussa tunnistaminen – oikea-aikaisuus – oikean palvelun tai palvelujen järjestäminen – palvelun toteutumisen ja vaikuttavuuden seuranta – jälkiseuranta, tulee katkoja, jotka pudottavat henkilöitä pois palveluista ja mahdollisesti myös niihin kytkeytyviltä etuuksilta. Näillä katkoilla on vaikutusta myös siihen, että henkilön toiminta- ja työkyvyn paraneminen ei edisty tavoitellulla tavalla.

3.2.2.2 Organisaatiot toimivat omista lähtökohdistaan

Palvelujen ja etuuksien toimeenpanijoiden toiminta on usein siiloutunutta. Henkilön tilannetta tarkastellaan organisaatiolähtöisesti siitä näkökulmasta, miten toimijan omaan toimintakenttään kuuluvat vastuut hoidettaisiin mahdollisimman tehokkaasti. Tästä johtuen henkilölle tulee kokemus siitä, että palvelujen ja etuuksien kokonaisuus ei ole hallussa. Samalla on huomioitava tarpeiden järjestys – usein ensin täytyy turvata henkilön toimeentulo ja vasta sen jälkeen voidaan keskittyä palveluihin osallistumiseen.

Jos henkilön kokonaisvaltainen tilanne ei tule ilmi, ei ole mahdollista lähestyä suunnitelmallisesti ja systemaattisesti sitä, mitä tukea ja palveluja hän kokonaisuutena tarvitsee. Tällöin henkilöä lähdetään ohjaamaan organisaatiovetoisesti toimijalta toiselle, eikä tarpeellisten tahojen toimivaa yhteistyöverkostoa rakenneta etuus- ja palvelupolun

ympäri, kun yhteistyön prosessit puuttuvat. Organisaatiolähtöisestä toimintatavasta sekä vaillinaisesta yhteistyön tekemisestä välittyy henkilölle kuva, että hänen asiaansa ei tavoitellakaan selvitetävän kokonaisvaltaisesti.

3.2.2.3 Tiedot eivät siirry joustavasti

Tietojen vaihto eri toimijoiden välillä ei ole riittävän sujuvaa ja kattavaa. Tietosuoja asettaa perustellusti rajoitteita tietojen vaihdolle. Tiedonsiirtymistä koskevan lainsäädännön puutteellisuus tai sen tarjoamien mahdollisuuksien tunnistamattomuus voivat kuitenkin johtaa siihen, että asioita joudutaan hoitamaan henkilön itsensä välityksellä silloinkin, kun se olisi tehokkaampaa tehdä asiantuntijoiden kesken. Tiedonsiirtymisen ongelmat näyttävät henkilöille epäselvyyksinä, useina asiointikertoina eri toimijoilla, tietoketjujen katkeamisina sekä myös palvelujen ja etuuksien menetyksinä.

Tiedonvälitys säilytetään usein henkilön itsensä vastuulle. Tämä johtaa siihen, että toimijat eivät käsittele yhteisten asiakkaidensa asioista riittävästi yhdessä, mikä saattaa johtaa pitkään jatkuvaan etuuden maksamiseen ilman tietoa ja seurantaan henkilön tilanteesta. Esimerkkinä ovat tilanteet, joissa on maksettu työttömyysetuutta tai toimeentulotukea pitkään ilman, että henkilö on ollut tarvitsemassaan palvelussa. Toisena esimerkkinä ovat tilanteet, joissa siirrytään sairauspäivärahalta hakemaan kuntoutustukea tai pysyvää työkyvyttömyyseläkettä, jolloin voi muodostua riski palvelujen katkeamisesta, kun kaikki työ- ja toimintakykyyn liittyvä tieto ei siirry toiselle toimijalle.

3.3 Yhteiskunnan näkökulma

Yhteiskunnallisesta näkökulmasta ongelmien taustalla ovat etenkin erot palvelu- ja etuusjärjestelmien tavoitteissa ja toimintalogiikoissa sekä resurssien epätarkoituksenmukainen kohdentaminen. Keskeisiä kysymyksiä ovat palvelujen oikea-aikaisuus etuudensaajan yksilölliset tarpeet huomioon ottaen sekä yhteistyö eri toimijoiden kesken.

Alaluku jakautuu kahteen tarkastelukulmaan. Yhtäältä tarkastellaan tunnistettuja ongelmia järjestelmätasolla (sosiaaliturvajärjestelmä kokonaisuutena) ja toisaalta prosesseissa ja toimintatavoissa ilmeneviä ongelmia. Yhteiskunnan näkökulma sisältää myös toimeenpanijoiden näkökulman, sillä toimeenpanijoiden näkökulma määrittyy yhteiskunnan toimeenpanijoille lainsäädännössä asettamien tavoitteiden ja tehtävien kautta.

3.3.1 Yhteiskunnalle näkyvät ongelmat sosiaaliturvajärjestelmässä

3.3.1.1 Palveluihin ei ole kannustimia/velvoitteita

Yhteiskunnassa on asetettu sosiaaliturvajärjestelmälle vahva tavoite, jonka mukaan kaikkien vähintään välttämätön toimeentulo tulee turvata. Toimeentuloa turvaavia etuuksia ja tukia koskeva lainsäädäntö lähtee tästä näkökulmasta. Lainsäädäntöön ei ole kaikilta osin kirjattu yhtä vahvasti velvoitetta järjestää tarvittavia palveluja. Myöskään etuuksia saaville henkilöille ei ole etuuksien myöntämisen ehdoissa kaikilta osin asetettu velvoitteita tai kannusteita vastaanottaa tarvitsemiaan palveluja tai osallistua niihin. Toisaalta järjestelmän nykyiset prosessit ja toimintatavat eivät välttämättä myöskään luo henkilöille osallistumiseen kannustavaa toimintaympäristöä.

Palvelu- ja etuusjärjestelmien toimeenpanijoiden osalta kannustimet ovat usein puutteellisia tai niitä ei ole lainkaan. Tarvittavien palvelujen järjestämiseen ei ole riittäviä rahoituskellisia kannustimia. Tämä johtuu osittain siitä, että palvelujen järjestäminen ja etuuksien rahoittaminen paikantuvat eri tahoille. Näin hyödynsaajat ja kustannusten maksajat ovat eri tahoja, jolloin luonnollinen vaikuttavuuteen ohjaava kannustin jää puuttumaan.

3.3.1.2 Organisaatioiden yhteistyölle ei ole asetettu yhteisiä tavoitteita

Palvelujen ja etuuksien toimeenpano on harvoin samojen viranomaisten tai toimijoiden tehtävänä, vaikka yhteistoimintavelvoitteita onkin lisätty. Eri organisaatiot katsovat asiaa kukin omasta näkökulmastaan, johtuen osin heille asetetuista eriytyneistä tavoitteista, esimerkiksi henkilön toimeentulon turvaaminen tai tiettyyn rajattuun palvelutarpeeseen vastaaminen. Toimijoilla ei ole kannustimia asiakkaan kokonaistilanteen huomioimiseen eikä kokonaisvaltaisen yhteistyön tekemiseen. Tämä saattaa johtaa palvelujen sattumanvaraiseen toteutumiseen ja palvelu- ja etuuspolkujen katkeamiseen. Kun toimeenpanijoille ei ole asetettu yhteisiä tavoitteita eikä niitä vahvasti velvoiteta tekemään yhteistyötä, tai yhteistyön tekeminen ei ole käytännössä mahdollista niiden yrittäessä suoriutua asetuista tehtävistä, henkilön asian hoitaminen jää siihen pisteeseen, mihin kunkin toimijan oma tehtäväkenttä päättyy.

Mistä siilomainen toimintatapa kertoo ja mistä se johtuu? Toimeenpanijoilla on nykyisin huomattavan paljon eri tehtäviä, jolloin ei ole mahdollisuuksia ottaa huomioon muiden toimijoiden palveluja ja etuuksia. Lainsäädännössä ei ole vahvasti määritelty tehtäväksi palvelujen ja etuuksien yhteensovittamista. Toimeenpanijoilla ei välttämättä ole tarpeeksi resursseja tehdä esimerkiksi kokonaisvaltaisia asiakkaiden palvelukartoituksia, mikä heijastuu suoraan asiakastyöhön ja asiakasyhteistyöhön. Kyse on osaamisesta ja yhteiskunnan organisaatiokohtaisesta tavoitteen asetannasta, jonka mukaisesti toimeenpanijoiden on pakko lähteä priorisoimaan tehtäviään.

Eri hallinnonalojen palvelujen yhteiset osallisuuteen ja työllisyyteen tähtäävät tavoitteet ja keinot ovat puutteelliset. Sosiaali-, terveys-, kuntoutus-, työllisyys- ja koulutuspalvelut toimivat usein siilomaisesti ja kytkeytyvät eri etuuksiin. Näin päädytään putkiloihin, joissa henkilölle harvoin yhdistetään monen eri organisaation palveluja yhtenäiseksi kokonaisuudeksi. Palvelujen yhdistäminen ei aina ole edes mahdollista lainsäädännöstä tai toimintakäytännöistä johtuvista syistä, vaikka juuri se olisi henkilön palvelutarpeen perusteella tapa, jolla tulisi toimia. Myös jaettu vastuu asiakkaasta aiheuttaa haasteita. Yhden toimijan prosessissa ei oteta huomioon kyseisen palvelupolun limittymistä muiden toimijoiden vastuulla oleviin palvelupolkuihin eikä palvelupolun limittymistä etuuspolkuun.

Usein resurssit itsessään ovat riittämättömät toimeenpanijoille asetettujen tavoitteiden ja tehtävien hoitamiseen, esimerkkinä työllisyyspalvelujen niukentuneet resurssit ja suunnitelmat tulevan pohjoismaisen työvoimapalvelumallin toteuttamiseksi. Työvoimapalveluissa on Suomessa paljon vähemmän työntekijöitä kuin pohjoismaisen mallin esimerkki- maissa ja myös työote on erilainen.

Mekaaniset tietojärjestelmän luomat ilmoitukset tai tarkistuspisteet eivät riitä, jos ei ole riittäviä resursseja ja toimivia palvelutarpeen tunnistamisen apuvälineitä ja käytäntöjä. Yksi ongelmakohta palvelujen oikea-aikaisuudessa ja vaikuttavuudessa on henkilön kokonaistilanteen kartoittamisen vajavaisuus. Esimerkiksi työllistymisessään tukea tarvitsevat työnhakijat joutuvat usein odottamaan liian pitkään henkilökohtaista tilanteen selvittämistä sekä tukea ja palveluja työllistymisen edistämiseksi. Asiakkaan monialaisen yhteis- palvelun tarve kartoitetaan vain laissa tarkemmin säädetyissä tilanteissa.

3.3.1.3 Toimintaa ei kohdenneta ja kehittäminen on pistemäistä

Nykyjärjestelmässä palvelujen ja etuuksien tarpeisiin pyritään vastaamaan horisontaalilla tasolla. Samoja palveluja ja etuuksia tarjotaan samoissa kohdissa huomioimatta sitä, mikä henkilön yksilöllinen tarve palveluille tai etuuksille on. Tästä johtuu se, että asiakasjoukkoihin ollaan yhteydessä samoilla tietosisällöillä ja asiakkaille saatetaan tarjota kaikkia mahdollisia palvelu- ja etuusmuotoja. Näin toimittaessa pyritään toteuttamaan laeissa ja ohjeistuksissa toimeenpanijoille asetettuja vaatimuksia ja velvoitteita. Tämä toimintatapa voi johtaa organisaatiolähtöiseen ja kustannustehottomaan toimintaan, kun suuria asiakasjoukkoja ohjataan satunnaisesti ja osin suunnittelemattomasti. Tällöin henkilöiden yksilölliset tarpeet eivät tule huomioiduiksi, eikä heidän mahdollisesti vertikaalista asiantuntemusta vaativaa palvelutarvettaan tunnisteta.

Toiminnan kehittämisen kokonaiskoordinaation ja jatkuvuuden puutteet haastavat palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisen ja myös niiden toimintalogiikkojen lähentymisen. Niin lainsäädäntöä kuin toimeenpanoakin on uudistettu yksittäisten hankkeiden ja projektien kautta, mikä väistämättä johtaa toimintojen pisteittäiseen kehittämiseen, eikä saatuja

kokemuksia ja hyviä käytänteitä ole saatu vietyä valtakunnalliseksi toiminnaksi. Hankkeiden ja projektien vaikuttavuutta ei useinkaan ole tutkittu tarpeeksi kattavasti ja vaikutusten seuranta ja arviointi on jäänyt puutteelliseksi.

3.3.2 Yhteiskunnalle näkyvät ongelmat prosesseissa ja toimintatavoissa

3.3.2.1 Toimijat eivät tunnista toisten toimijoiden palveluja ja etuuksia

Toimeenpanossa palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen ei onnistu tarkoituksenmukaisella tavalla, kun toimijat eivät tunne tarpeeksi hyvin palveluille ja etuuksille asetettuja tavoitteita kokonaisuutena. Yhteisesti jaetut tavoitteet, johdetut käytännöt ja kommunikointikanavat pääosin puuttuvat ja lisäksi vaihtelevat alueellisesti eri toimijoiden kesken. Yhteensovittaminen ei toimi, kun palvelu- ja etuusjärjestelmät eivät ole tietoisia toistensa tavoitteista ja tehtävistä tai tavoitteita ei ole asetettu siten, että on otettu huomioon sekä etuudet että käytettävissä olevat palvelut.

Kun palvelujen ja etuuksien välisiä yhteyksiä ja liittymäpintoja ei tunnisteta, syntyy riski siihen, että palveluja ei tarjota tai niitä tarjotaan, mutta ohjaus tapahtuu etuutta saavan henkilön kannalta väärään aikaan tai väärään paikkaan. Henkilöä ei myöskään ohjata eteenpäin, jos ollaan epävarmoja siitä, mihin ohjaus tullaan tekemään, tai henkilöä ei oteta vastaan toisen toimijan taholla, jos ajankohta on väärä.

Nykyjärjestelmä ja sen mukainen toiminta ei mahdollista palvelun tarpeessa olevien etuudensaajien systemaattista tunnistamista, heidän eteenpäin ohjaamistaan ja palvelu- ja etuuspolkujen yhteistä rakentamista, etenkin, jos otetaan huomioon henkilöiden yksilölliset tarpeet ja vaatimukset. Esimerkkejä tästä ovat sairauspäivärahan saajan kuntoutustarpeen selvittäminen, kuntoutustuella eli määräaikaisella työkyvyttömyyseläkkeellä olevan kuntoutusmahdollisuuksien selvittäminen sekä toimeentulon turvaaminen ja henkilön ohjaaminen etuudelta päihdekuntoutukseen.

Toimeenpanossa haasteena on se, että henkilöiden palvelun ja/tai etuuden tarpeita ei tunnusteta, heitä ei aktiivisesti motivoida ja ohjata eikä etenkin toiminta- ja työkykyä tukevia ja parantavia palveluja tarjota. Palvelujen ja etuuksien tarpeiden oikea-aikainen tunnistaminen vaatii toimijoiden henkilöstöltä osaamista ja kyvykkyyksiä. Toimeenpanijoilla ei välttämättä ole tarpeeksi asiantuntijoita tekemään palvelukartoituksia tai ei ole osaamista tai tietoa kaikista palveluista ja muista tukimahdollisuuksista.

Jos henkilön eri palvelujen ja etuuksien käytöstä yli sektorirajojen ei ole kokonaiskuvaa, on vaikea hahmottaa henkilön kokonaistilannetta ja palvelutarpeita. Tilanne voi ilmetä myös silloin, kun henkilön elämäntilanne muuttuu, jolloin hänen palvelun ja/tai etuuden

tarpeensa voi muuttua, eikä tätä välttämättä tunnisteta. Usein ei myöskään huomioida henkilön omaa tilannetta tai tavoitteita. Asiantuntijuus voi olla niin vahvaa, että jäädytään ikään kuin oman asiantuntijuusalan vangiksi, eikä pystytä tarkastelemaan asiakkaan elämäntilannetta kokonaisuutena ja asiakkaan lähtökohdista. Näin toimittaessa käy helposti niin, että henkilöä ohjataan palveluihin ja etuuksille organisaatiolähtöisesti ja kiinnittämällä ohjaus mekaanisesti esimerkiksi laissa säädettyihin kosketuspintoihin.

Työkyvyttömyyteen liittyvät etuudet sekä työkyvyn tukeen ja parantamiseen liittyvät palvelut eivät toimi synkronoidusti. Ongelmana ovat usein osaamisvajeet ammattilaisilla liittyen nimenomaan työkykyyn: hoidetaan vain sairautta eikä huomioida samanaikaisesti ja riittävästi asiakkaan työtä, ammattia ja työkykyä. Myös osittain tai kokonaan työkyvyttömmät, jotka ovat työttömyysetuudella, ovat näistä syistä usein ongelmissa. Työllisyyspalvelujen osalta haasteena on henkilön kohtaavien ammattilaisten osaamisen puutteet liittyen työ- ja toimintakyvyn tunnistamiseen, kartoittamiseen ja tulkintaan suhteessa työnhakuun ja henkilön työnhakuammattiin.

Asiointiinsa tukea tarvitsevien kohdalla ongelma liittyy sekä palvelu- että etuustarpeiden tunnistamiseen, sillä henkilö tarvitsee usein muutakin tukea kuin hakemansa etuuden. Usein hän tarvitsee palveluihin päästäkseen enemmän kuin vain ohjauksen toiselle toimijalle, toisin sanoen henkilökohtaista ja yksilöllistä neuvontaa, tukea ja asiointipalvelua. Kun näissä tilanteissa etuuden tai etuuksien saaminen ja palvelut eivät toimi oikea-aikaisesti yhteen, henkilö jää ilman tarvitsemaansa apua tai hän ohjautuu esimerkiksi elämäntilanteensa kannalta väärälle etuudelle. Toimijoiden nykyiset palvelumallit eivät välttämättä sovellu näille ihmisille.

3.3.2.2 Yhteistyöverkostot ja -kanavat toimijoiden välillä puuttuvat

Palvelujen ja etuuksien yhteensovittamista toimeenpanossa vaikeuttaa myös se, että toimeentuloa turvaavat etuudet ja niihin liittyvät palvelut ovat eri organisaatioiden vastuulla. Tämä haastaa toimijoita tekemään yhteistyötä, edellyttää yhteensopivia tietojärjestelmiä sekä yhteydenpitokanavia ja osaamista yhteistyön tekemisessä. Esimerkiksi tietojärjestelmien osalta toimeenpanijoilla on erilaisia alustoja, jotka osaltaan vaikeuttavat yhteistyön tekemistä, mikä näyttäytyy tehostomuutena, henkilöiden tarpeiden tunnistamattomuutena sekä epäselvyytenä siitä, mikä taho toimii henkilön kanssa. Yhteistyön tekeminen voi kuitenkin olla haastavaa myös saman organisaation, kuten kunnan tai Kelan, sisällä.

Tästä yhteistyön tekemisen keskeisestä roolista on esimerkkinä henkilön kuntoutustarpeiden tunnistaminen, toiminta- ja työkyvyn arviointi sekä kuntoutukseen ja muihin palveluihin ohjaaminen. Prosessi nojautuu vahvasti hoitavan tahon eli perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon tai työterveyshuollon kykyyn tehdä kuntoutussuunnitelmia. Kuntoutussuunnitelma mahdollistaa etuutta saavan työntekijän tai muun työikäisen henkilön

kuntoutuksen tarpeen tunnistamisen esim. Kelassa ja sitä kautta myös kuntoutuksen käynnistyminen osuu todennäköisemmin oikeaan ajankohtaan. Kuvatussa tilanteessa saattaa syntyä ongelmia yhteistyössä, jos ei ole osaamista siitä, miksi kuntoutussuunnitelma tulee tehdä, mitä suunnitelman tulisi sisältää tai jos ei ole aikaa tai resursseja tehdä suunnitelma asianmukaisella tavalla.

3.3.2.3 Tiedonsiirtymisessä ja -hallinnassa on ongelmia

Haasteena toimeenpanossa on, että lainsäädännössä olevat tiedonsiirtoa koskevat rajoitukset tulevat käytännön tilanteissa vastaan. Tieto ei aina pääse kulkemaan toimijalta toiselle asian hoitamiseen vaadittavalla tavalla tehokkaasti. Tietosuojalainsäädäntö ja siihen liittyvät eri toimijoiden tulkinnat ja muodostuneet käytännöt ovat johtaneet eriytyneisiin toimintatapoihin, jotka joissakin tilanteissa voivat estää tarpeenmukaisen tiedon liikkumisen. Oikeus saada toisella toimijalla olevia asiakastietoja vaihtelee sektoreittain esimerkiksi sen osalta, milloin tarvitaan asiakkaan suostumus ja milloin voidaan toimia suoraan lainsäädännön perusteella.

Eri toimijoilla olevien tietojen erilaisuus ja toimijoiden kyvyttömyys yhdistellä tietoja vaikeuttavat sekä palvelujen ja etuuksien yhteen sovittamista että niiden oikea-aikaista tarjoamista. Esimerkkinä näistä henkilöiltä kerättävien tietojen näkökulma- ja painopiste-eroista ovat Kelalla olevat tiedot, jotka keskittyvät etuuksien kautta tehtävään toimeentulon turvaamiseen tai kuntoutuksen kautta toteutuviin palveluihin ja toisaalta työ- ja elinkeinotoimistoilla olevat tiedot, joissa on kartoitettu henkilön mahdollisuutta työllistyä. Samanlaisia painopiste-eroja toimeenpanijoilla on työeläkelaitosten tiedoissa (historiatiedot työsuhteista), sosiaalitoimessa (sosiaaliin olosuhteisiin liittyvät tiedot) jne.

Tiedonhallinta ei aina tosiasiaa mahdollista monialaista suunnittelua ja palvelujen nivomista yhteen. Tiedonhallinta perustuu eri viranomaisten toisistaan erillisiin rekistereihin, joiden välillä tietojenvaihtoa ei tapahdu, vaikka tietojen yhteiskäyttöä koskevaa lainsäädäntöä joiltain osin onkin olemassa. Yhteistä asiakassuunnitelmaa ei tehdä tai eri toimijoiden välillä sitä ei ole saatavilla, jolloin toimijat eivät hyödy omaa toimintaansa suunnatessaan jo kerätyistä tiedoista. Työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun (TYP) ulkopuolella henkilön kokonaistilanteen kartoittamista hidastaa myös se, ettei työ- ja toimintakykyä koskeva tieto siirry tehokkaasti ammattilaisilta toisille. Esimerkiksi työ- ja elinkeinotoimiston virkailijan tulee pyytää mahdollinen B-lausunto henkilöltä suoraan paperisena, eikä se siirry automaattisesti.

Tietojärjestelmien puutteet ja digitaalisuuden keinojen hyödyntämättä jättäminen edesauttavat toimeenpanossa sitä, että henkilön palvelun ja/tai etuuden tarvetta ei tunnisteta. Vaikka lainsäädäntö mahdollistaisikin tiedonsiirron kyseisessä tilanteessa, tieto ei

välttämättä liiku tai ole käytettävissä tietojärjestelmien moninaisuuden tai tiedon kohtaamattomuuden takia.

Tietojärjestelmien yhteensovittaminen mm. sosiaali- ja terveydenhuollossa on tarpeellista, jotta palvelujen yhteensovittaminen ja oikean etuuden ja palvelun saaminen asiakkaan kannalta oikea-aikaisesti toteutuisi. Asiakkaiden ohjaaminen työvoimapalvelujen, kuntien, Kelan ja työeläkelaitosten välillä toimii vaihtelevasti eikä riittävän kattavasti tai systemaattisesti. Edellä kuvatut ongelmat johtuvat osin tietojärjestelmissä olevista puutteista, tietoturvallisten yhteydenpitovälineiden puuttumisesta sekä tavoitettavuusongelmista, joita tulee organisaatorajat ylitettäessä.

3.4 Yhteenveto

Toimintaprosessien ja toimintatapojen näkökulmasta, palvelujen ja etuuksien kohtaamattomuudessa on kyse siitä, että henkilöitä ei kohdata ja henkilöiden palvelujen ja/tai etuuksien tarpeita ei tunnisteta, mistä johtuen he jäävät ilman tarvitsemiaan palveluja ja/tai etuuksia. Kyse on myös siitä, että silloinkin kun tarpeiden tunnistamista tapahtuu, oikea-aikainen ohjaus ja palvelujen ja etuuksien tarjoaminen eivät toteudu. Henkilöiden ohjaaminen palveluihin ei tapahdu aina tarveperusteisesti, vaan henkilölle myönnetty toimeentuloa turvaava etuus lähtee ohjaamaan sitä, mitä palveluja ja milloin henkilölle lähdetään järjestämään.

Järjestelmän näkökulmasta, edellä mainituista seikoista johtuen henkilöt voivat jäädä toimeentuloa turvaavalle etuudelle pitkäänkin ilman, että he aktiivisesti hakeutuisivat tai heitä ohjattaisiin ja tuettaisiin hakeutumaan tarvitsemiensa palvelujen piiriin. Kysymykseen tulevat myös tilanteet, joissa henkilöt jäävät heidän elämäntilanteensa kannalta väärälle etuudelle. Tätä selittää se, että jos perustarpeet täyttyvät, henkilö ei välttämättä tavoittele tai osaa itsenäisesti tavoitella muutosta elämäntilanteeseensa, kuten esimerkiksi toiminta- ja työkyvyn paranemista, työllistymistä, työhön paluuta tai muuta osallistumista.

Usein pelkkä toimeentulon turvaaminen tai yksittäisen etuuden myöntäminen ei ole riittävää tukemista. Kokonaisvaltaiseen tukemiseen pitkän ajan kuluessa luodut rakenteet (palvelu- ja etuusjärjestelmät) eivät toimi saumattomasti yhteen. Tästä syntyy tilanteita, joissa tukea tarvitseva henkilö saa etuuden, mutta ei tarvitsemaansa palvelua, tai saa palvelun, mutta ei oikeaa tai ensisijaista etuutta. Kokonaisuuteen liittyvät myös oikea-aikaisuus ja sellaiset toiminnot, jotka tukevat henkilöä tarkoituksenmukaisella tavalla etuus- ja palvelupolulla (neuvonta ja ohjaus, vastuullinen asiakasohjaus, case management).

Nykyjärjestelmässä on tunnistettavissa lukemattomia eri ongelmakohtia, jotka osuvat eri elämäntilanteissa tai ympäristöissä toimiviin henkilöryhmiin. Eri henkilö- ja asiakasryhmillä palvelujen ja etuuksien kohtaamattomuus ilmenee eri tavoilla, joista osan taustalla on lainsäädännöllisiä kysymyksiä ja osan taustalla taas lähinnä toimeenpanoon ja toimintakäytäntöihin liittyviä tekijöitä. Mitään selkeää yhteistä nimittäjää ei löydy sille, mistä yksiselitteisesti johtuu, että palvelut ja etuudet eivät näissä tilanteissa kohtaa.

Keskeisimpiä selittäviä tekijöitä yksilön kannalta tarkasteltuina ovat osaamiseen, kyvykkyyksiin ja motivaatioon sekä kannustimiin ja palveluista saatavaan koettuun hyötyyn liittyvät asiat. Henkilön näkökulmasta on usein kyse tiedon puutteesta (informaatiovaje) tai siitä, että henkilö ei osaa tai kykene toimittamaan tarvittavia asioita eri toimijoille (tiedon siirtyminen ja -hallinta). Kannustimet tai niiden puuttuminen selittävät osaltaan sitä, että henkilöt eivät lähde aktiivisesti hakeutumaan tarvitsemiinsa palveluihin tai osallistumaan heille tarjottuihin palveluihin. Henkilön näkökulmasta palveluihin hakeutuminen voi vaikuttaa vaikealta tai palveluihin osallistuminen tuo epävarmuutta toimeentulon kannalta, jopa niin, että palveluihin osallistuminen heikentää tai ei ainakaan paranna tulotasoa.

Lähtökohtaisesti palvelu- ja etuusjärjestelmien tavoitteet, kuten esimerkiksi työllistyminen tai työllisyysasteen nostaminen, asetetaan yhteiskunnan suunnalta. Yhteiskunnalliset tavoitteet eivät välttämättä aina vastaa henkilöiden omia yksilöllisiä tavoitteita, kokemuksia tai elämän- ja perhetilanteita. Näissä tilanteissa saattaa käydä niin, että yhteiskunnan tarjoamat palvelut ja etuudet eivät vastaa henkilön yksilöllisiin tavoitteisiin, mikä osaltaan selittää sitä, miksi henkilö ei koe hyötyvänsä tarjotusta palvelusta eikä siksi lähde osallistumaan palveluun tai keskeyttää sen.

Yhteiskunnan kannalta selittävät tekijät etuuksien ja palvelujen kohtaamattomuudessa keskittyvät toimijoiden osaamiseen, tiedonhallintaan ja tiedon siirtymiseen, resursseihin ja toimintatapoihin. Palvelu- ja etuusjärjestelmillä tulisi olla sektorirajat ylittäviä yhteisiä tavoitteita, esimerkiksi terveys, toiminta- ja työkyky, osallisuus, työllisyys. Näiden pitäisi näkyä resursseissa, prosesseissa ja yhteistyön tekemisen tavoissa.

Toimijoiden osaaminen tai sen puutteet ilmenevät siinä, että henkilöiden tilannetta ei osata tarkastella tai ei ehditä tarkastelemaan tarkoituksenmukaisella tavalla. Tavoitteet on usein asetettu toimeenpanijoilla sellaisiksi, että henkilön tilanteen kokonaisvaltainen tarkastelu tulee mahdottomaksi. Tähän liittyy läheisesti myös resurssien niukkuus, jolloin toiminta alkaa väistämättä siiloutumaan: kukin toimija tarkastelee henkilön tilannetta oman toimintakenttensä kautta, yrittäen selvittää niistä tehtävistä, jotka sille on lainsäädännössä asetettu. Toisaalta tähän väistämättä liittyy myös päällekkäisen työn tekeminen: henkilön tilannetta selvitetään kussakin siilossa erikseen, eikä kerätty tieto siirry toisen toimijan hyödynnettäväksi. Siiloutunut toimintamalli kuluttaa myös resursseja.

Tiedonhallintaan ja tiedon siirtymiseen sekä tietojärjestelmiin liittyvät haasteet ovat keskeisiä toimeenpanijoiden näkökulmasta. Tarvittava tieto ei ole käytettävissä reaaliaikaisena kaikilla toimijoilla, jopa niin, että tiedot ovat erilaisia eri toimijoilla. Kokonaisvaltaisia organisaatorajat ylittäviä asiakassuunnitelmia ei ole käytettävissä ja jokainen toimija lähtee toimimaan henkilön kanssa alusta, kun pohjatiedot toisten toimijoiden tekemisistä puuttuvat tai ovat henkilön itsensä varassa. Asiakasyhteistyötä mahdollistava lainsäädäntö koetaan puutteelliseksi, eivätkä monialaisen asiakasyhteistyön välineet vastaa toimijoiden ja asiakkaiden tarpeita.

Tarkasteltaessa palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisen ongelmia kokonaisuutena, ne on mahdollista tiivistää sekä yksilön että yhteiskunnan näkökulmista seuraaviin:

- Palvelu- ja etuusjärjestelmien tarkoitukset, tavoitteet ja toimintalogiikat eroavat.
- Palveluihin osallistuminen ei ole etuudensaajille motivoivaa.
- Etuus- ja palvelupolku ei toimi yksilön kannalta.

Palvelu- ja etuusjärjestelmien yhteisesti asetetut läpileikkaavat tavoitteet (suuret ideologiset taustatavoitteet) puuttuvat tai niiden saavuttamista ei ainakaan seurata ja arvioida kokonaisuutena. Palvelujen ja etuuksien välinen kuilu johtuu yhdessä tekemisen puutteesta: keskitytään joko turvaamaan toimeentuloa tai järjestämään tiettyä palvelua. Tällöin systemaattinen kokonaisvaltainen työskentelyote jää puuttumaan.

Lainsäädännössä säädetään toimeentuloa turvaavien etuuksien ja tukien myöntämisen ehdoista, ja välttämätön toimeentulo turvataan kaikissa tilanteissa. Kaikkien etuuksien ehdoissa ei ole velvoitteita palveluihin osallistumiseen, eikä toimijoilla tosiasiallisesti ole vahvaa velvoitetta tarjota ja järjestää palveluja. Kyse on periaatteellisesta, laajakantoisesta ja rakenteellisesta kysymyksestä: kuinka vahvasti yhteiskunta velvoittaa yksilöä toimimaan etuuden saamiseksi ja mitä velvoitteita tämä puolestaan yhteiskunnalle asettaa palvelujen tarjoamisessa? Kannustimet saattavat puuttua sekä etuudensaajilta hakeutua ja osallistua palveluihin että toimijoilta ohjata palveluihin sekä tarjota, järjestää ja rahoittaa palveluja.

Yksilöllisten etuus- ja palvelupolkujen ongelmat voi tiivistää seuraavasti:

- Tukea tarvitseva ei tunne palveluja ja etuuksia eikä osaa itse hakeutua niiden piiriin.
- Etuus- ja palvelutarpeet jäävät viranomaisilta ja muilta toimijoilta tunnistamatta.
- Asiakkuuden tunnistamista ja haltuunottoa (ml. seuranta) ei tehdä yksilön tilanteen mukaisesti: suuri osa pääsee eteenpäin kevyen ohjauksen kautta, osa tarvitsee vahvan tukemisen.

- Ohjaus etuuksilta palveluihin ja palveluista etuuksille ei toimi riittävästi, vaikka lainsäädännössä veloitetaankin ohjaukseen.
- Sopiva palvelu ei käynnisty oikea-aikaisesti eikä toteudu samanaikaisesti etuuden kanssa.
- Etuus- ja palvelupolun jatkuvuus ja seuranta ja eri toimijoiden yhteistyö eivät toimi riittäväällä tavalla.
- Toimeenpanijat priorisoivat tekemistä ja resursseja omista lähtökohdistaan ja tehtävistään.
- Osa asiakkaista ei saa tarvitsemaansa henkilökohtaista pidempiaikaista tukea (vastuullinen asiakasohjaus, case management).

Yksilön näkökulmasta palvelujen ja etuuksien toimiva yhteensovittaminen tarkoittaa sitä, että henkilön saama etuus ja palvelu nivoutuvat yhteen, tukevat toisiaan ja vastaavat henkilön yksilöllisiin tarpeisiin ja elämäntilanteeseen. Sekä yksilön että yhteiskunnan näkökulmasta palvelujen tarkoituksena on tällöin auttaa ja tukea etuudensaajaa yhteisesti asetettujen tavoitteiden kannalta positiiviseen muutokseen, siirtymään elämäntilanteesta toiseen, esim. työkyvyttömyydestä työ- ja toimintakykyisyyteen tai työttömyydestä työhön. Tällöin etuuksien tarkoituksena on turvata toimeentuloa palveluun osallistumisen ajalta.

Samalla on huomioitava, että kaikissa tilanteissa ei ole tarvetta sovittaa yhteen etuutta ja palvelua. Huomattavalla osalla etuudensaajista ei ole samanaikaista palvelujen tarvetta. Jos etuusjärjestelmä kannattelee henkilön aktiivista toimijuutta, hän voi myös itse lähteä viemään elämäntilannettaan eteenpäin. Toisaalta kaikki etuuksia saavat eivät ole kykeneviä tai halukkaita muutokseen, jolloin palveluilla ei usein ole tavoiteltua vaikutusta. Asiakkaan kohtaaminen (neuvonta ja ohjaus, vastuullinen asiakasohjaus, case management) on myös palvelua. Tavoitteena tulisikin olla sekä yksilön oman aktiivisen roolin vahvistaminen, että riittävä kannattelu etuus- ja palvelupolulla.

Palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisessa tulisi lähteä liikkeelle mahdollistamisesta, jonka elementteinä palvelu- ja etuuspoluilla voivat olla esim. elämänhallinta, toimintakyvyn koheneminen, kyky toimia ja osallistua, opiskelu- ja työkyvyn koheneminen, opiskelu ja työllistyminen. Palvelu- ja etuusjärjestelmiä ja niitä koskevaa lainsäädäntöä uudistettaessa tulisi myös arvioida yhteisten, jaettujen tavoitteiden asettamista. Lisäksi palvelu- ja etuuslainsäädäntöä kehitettäessä tulisi ottaa huomioon myös toimeenpanoa koskeva lainsäädäntö.

Taulukko 5. Palvelu- ja etuusjärjestelmään sekä palvelu- ja etuusprosesseihin liittyvät ongelmat yksilön ja yhteiskunnan näkökulmista tarkasteltuina.

Yksilö	Yhteiskunta
<p>Sosiaaliturvajärjestelmän tuottamat haasteet/ongelmat:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Palveluja ja etuuksia on vaikea hahmottaa (mihin oikeus, milloin, mistä voi saada) • Yksilö ei koe hyötyvänsä palveluihin osallistumisesta (systemaattisuus, suunnitelmallisuus ja kannusteet puuttuvat) • Sopivia palveluja ei tarjota oikea-aikaisesti 	<p>Sosiaaliturvajärjestelmän tuottamat haasteet/ongelmat:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Taustalla ovat palvelu- ja etuusjärjestelmien erilaiset lähtökohdat ja toimintalogiikat • Palvelujen järjestämiseen ei ole olemassa riittäviä kannustimia tai velvoitteita • Organisaatioiden (toimijoiden) yhteistyölle ei ole asetettu yhteisiä tavoitteita • Toimintaa ei kohdenneta ja kehittäminen on pistemäistä
<p>Prosessien ja toimintatapojen tuottamat haasteet/ongelmat:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Palvelun tai etuuden tarvetta ei tunnisteta eikä palveluihin ohjata • Organisaatiot (toimijat) toimivat siilomaisesti (omista lähtökohdistaan) • Tiedot eivät siirry joustavasti (yksilö – toimija, toimija – toimija, toimija – yksilö) 	<p>Prosessien ja toimintatapojen tuottamat haasteet/ongelmat:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organisaatiot (toimijat) eivät tunne tai tunnista toisten toimijoiden palveluja ja etuuksia • Yhteistyöverkostot ja -kanavat toimijoiden välillä puuttuvat • Tiedon siirtymisessä ja -hallinnassa sekä tietopohjien yhdistämisessä on ongelmia

Palvelujen ja etuuksien yhteensovittamiseen liittyvä tietopohja (luku 2) tukee raportissa tunnistettujen ongelmien olemassa oloa. Aiheeseen liittyvä tutkimus konkretisoi ja tuo esiin niitä keskeisiä kipupisteitä, joita palvelujen ja etuuksien kentässä tällä hetkellä on. Lähtökohtaisesti voi todeta, että henkilön palvelutarpeen tunnistamisen ja tarpeenmukaisen palvelupolun suunnittelun tulisi ohjata palveluja, eikä toimeentuloa turvaavien etuuksien.

Yhdeksi tunnistetuksi ongelmakohdaksi nousee lisäksi syvällisen tutkimustiedon puuttuminen palveluista, varsinkin niiden vaikuttavuuden osalta. Työvoimapalveluista, niiden käyttäjistä ja vaikuttavuudesta on kuitenkin sekä kansainvälistä että osin myös kotimaista

tutkimusta. Etuuksista on saatavissa paljon tilastoihin perustuvaa tietoa ja palveluistakin siltä osin, mitä palveluja on olemassa. Tarvittaisiin lisätietoa siitä, mitkä henkilöryhmät käyttävät palveluja, mitä palveluja käytetään missäkin määrin (peräkkäisyys, limittäisyys) ja mikä palveluiden vaikutus on ollut. Lisätietoa tarvittaisiin myös siitä, miten palvelujen saamiseen tai niiden piiristä mahdollisesti pois jäämiseen vaikuttaa esimerkiksi henkilön toimeentuloa turvaava etuus tai sen vaihtuminen.

4 Ongelma elämäntilanteiden valossa

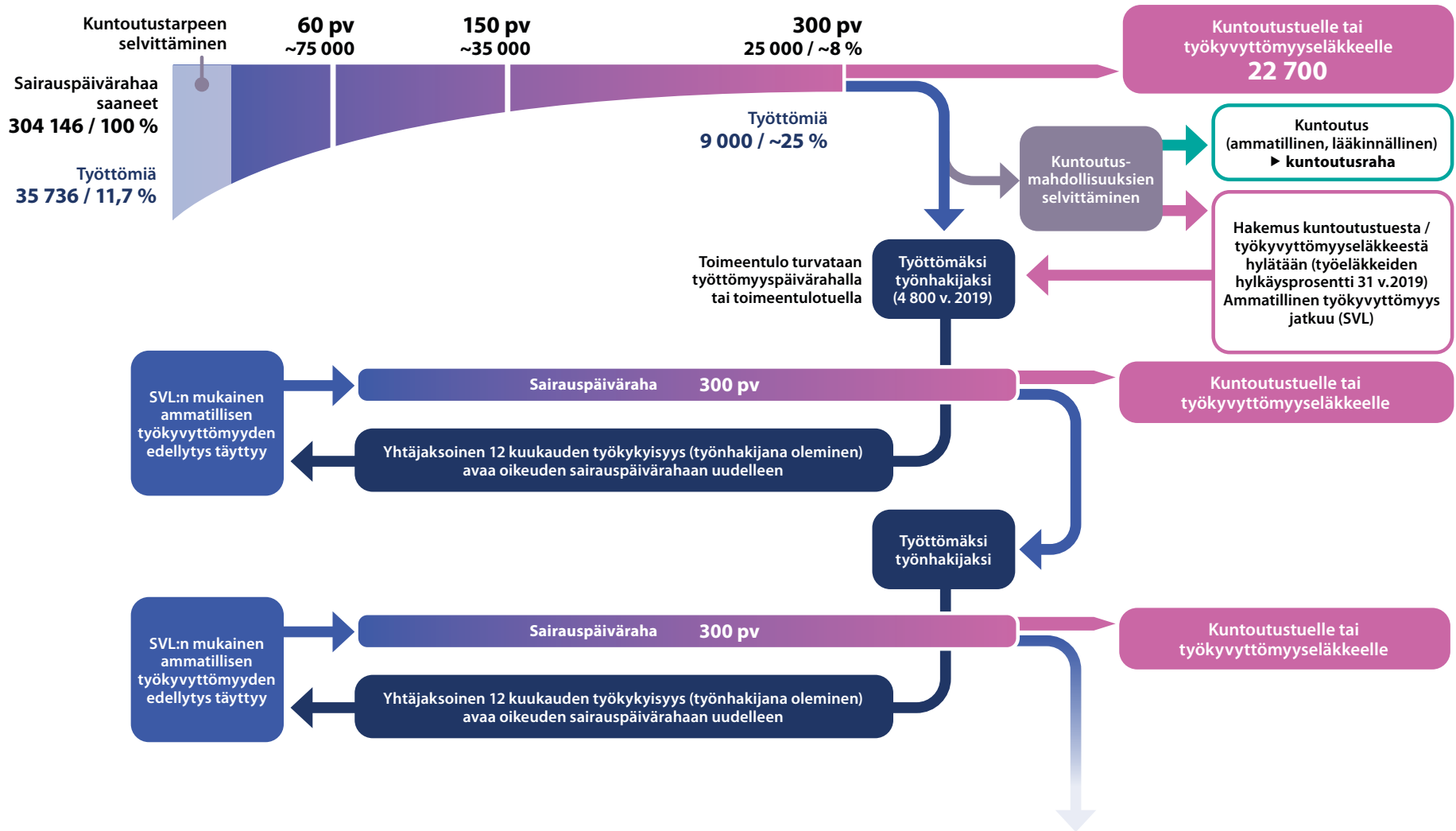
Komitea kiinnitti huomiota tosiasiallisesti työkyvyttömiä työttömien tilanteeseen jo sosiaaliturvauudistuksen alkuvaiheessa, kun se nosti esiin sosiaaliturvajärjestelmässä tunnistettuja ongelmakohtia. Tähän liittyen työ- ja toimintakykyjaostossa on tehty selvitystyötä, jossa tarkasteltiin pitkittyvää työkyvyttömyyttä sekä sen aikaista toimeentulon turvaamista. Keskiössä tässä tarkastelussa olivat henkilöt, joilla elämäntilanteeseen liittyi työttömyyttä sekä pitkittyneitä haasteita työ- ja toimintakyvyssä.

Selvitystyöstä kohonneiden keskeisten havaintojen pohjalta on laadittu kuvio 10. Siinä on kuvattu, kuinka henkilön etuuspolku kulkee tilanteissa, joissa sairauden, vian tai vamman aiheuttama työkyvyttömyys oikeuttaa sairauspäivärahaan, mutta oikeutta kuntoutustukeen tai toistaiseksi myönnettävään työkyvyttömyyseläkkeeseen ei synny.

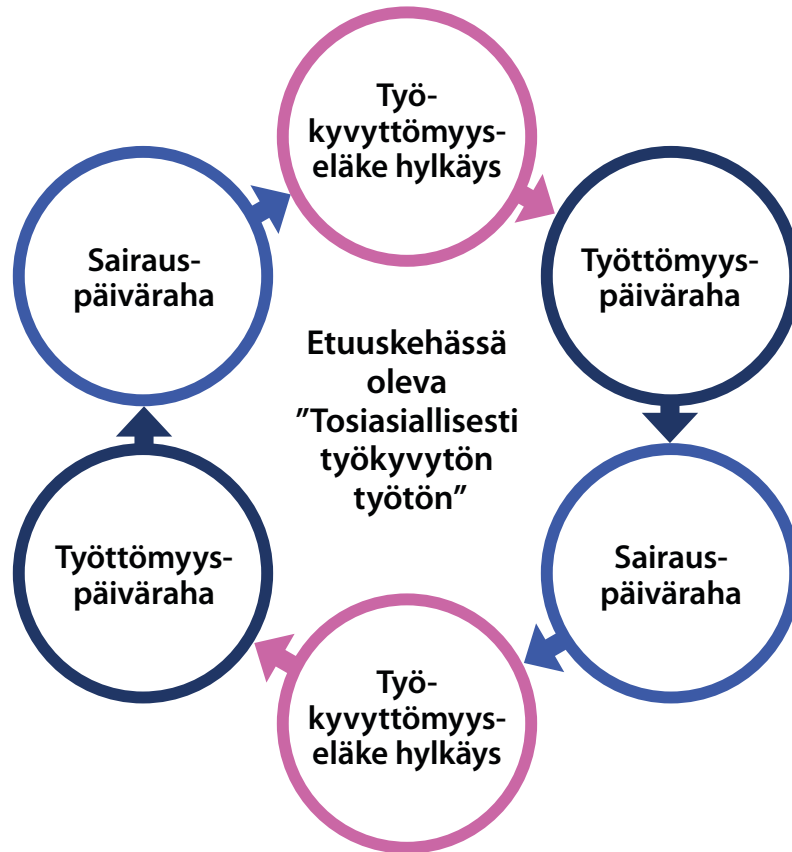
Kuvion 11 keskeinen tarkoitus on kuvata sitä, kuinka etuuksista muodostuu näissä tilanteissa kehä, josta henkilöllä on haastavaa ilman vaikuttavaa tukea ja palveluja päästä pois.

Kuvio 10. Työkyvyttömyys ja toimeentulon turvaaminen

Työkyvyttömyys ja toimeentulon turvaaminen



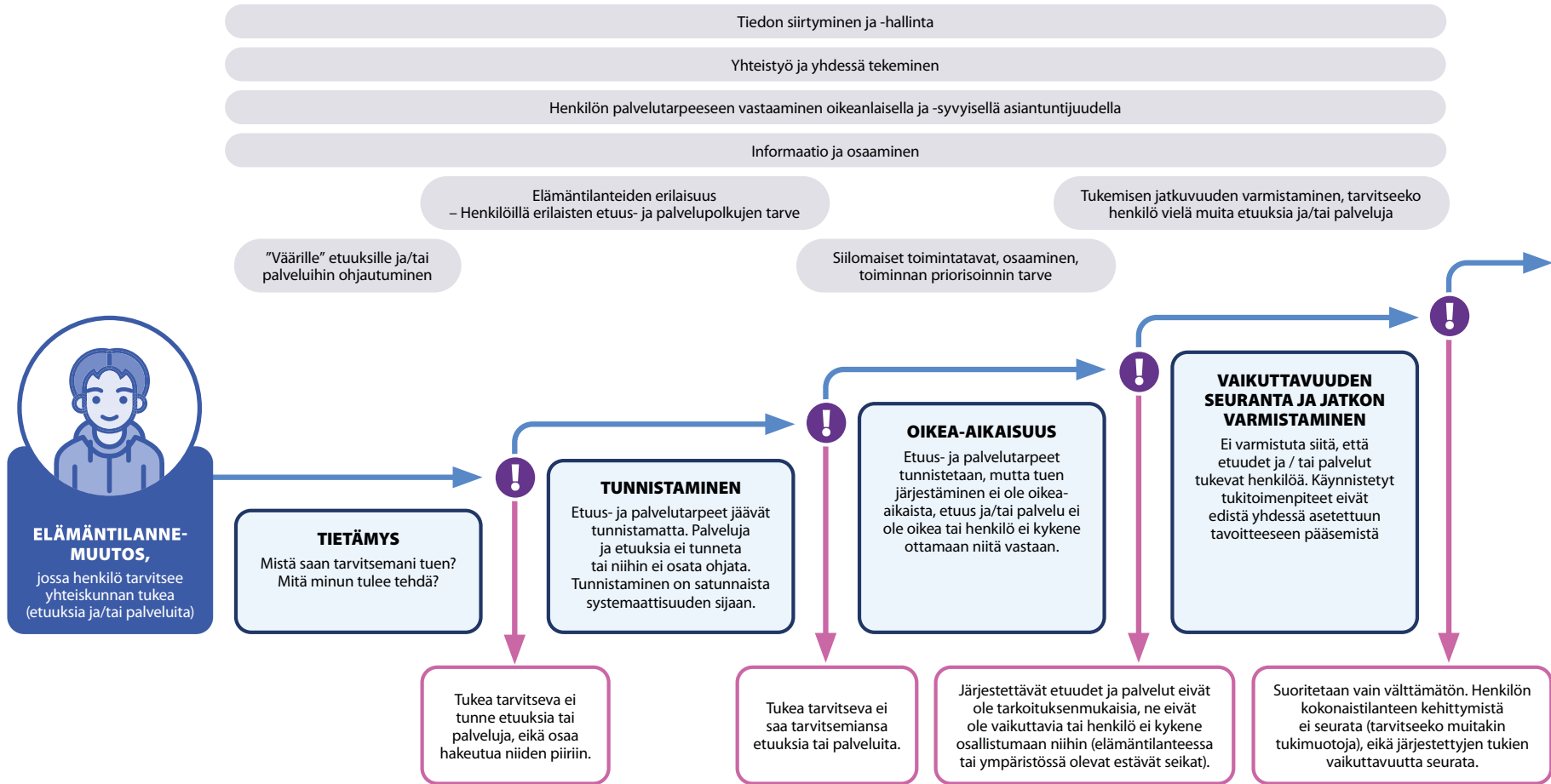
Kuvio 11. Etuskehä



Työ- ja toimintakykyjaoston työskentelyssä yhdeksi keskeiseksi ongelmakohtaksi nykytilanteessa on tunnistettu etuus- ja palvelupolkujen toimimattomuus yksilön kannalta. Tätä ilmiötä on kuvattu kuviossa 12. Siinä on kiinnitetty huomiota siihen, mitkä ovat ne nivelkohdat ja asiat, joissa henkilöllä on riski pudota etuuksien ja/tai palvelujen väliin tai pois niiden piiristä. Keskeiset ongelmat tässä ilmiössä liittyvät tietämykseen, tunnistamiseen ja osaamiseen, oikea-aikaisuuteen ja tuen järjestämiseen sekä tukemisen vaikuttavuuden seurantaan ja mahdollisesti tarvittavien lisätukien järjestämiseen.

Kuvio 12. Etuus- ja palvelupolun ”sudenkuopat”

Etuus- ja palvelupolun ”sudenkuopat”

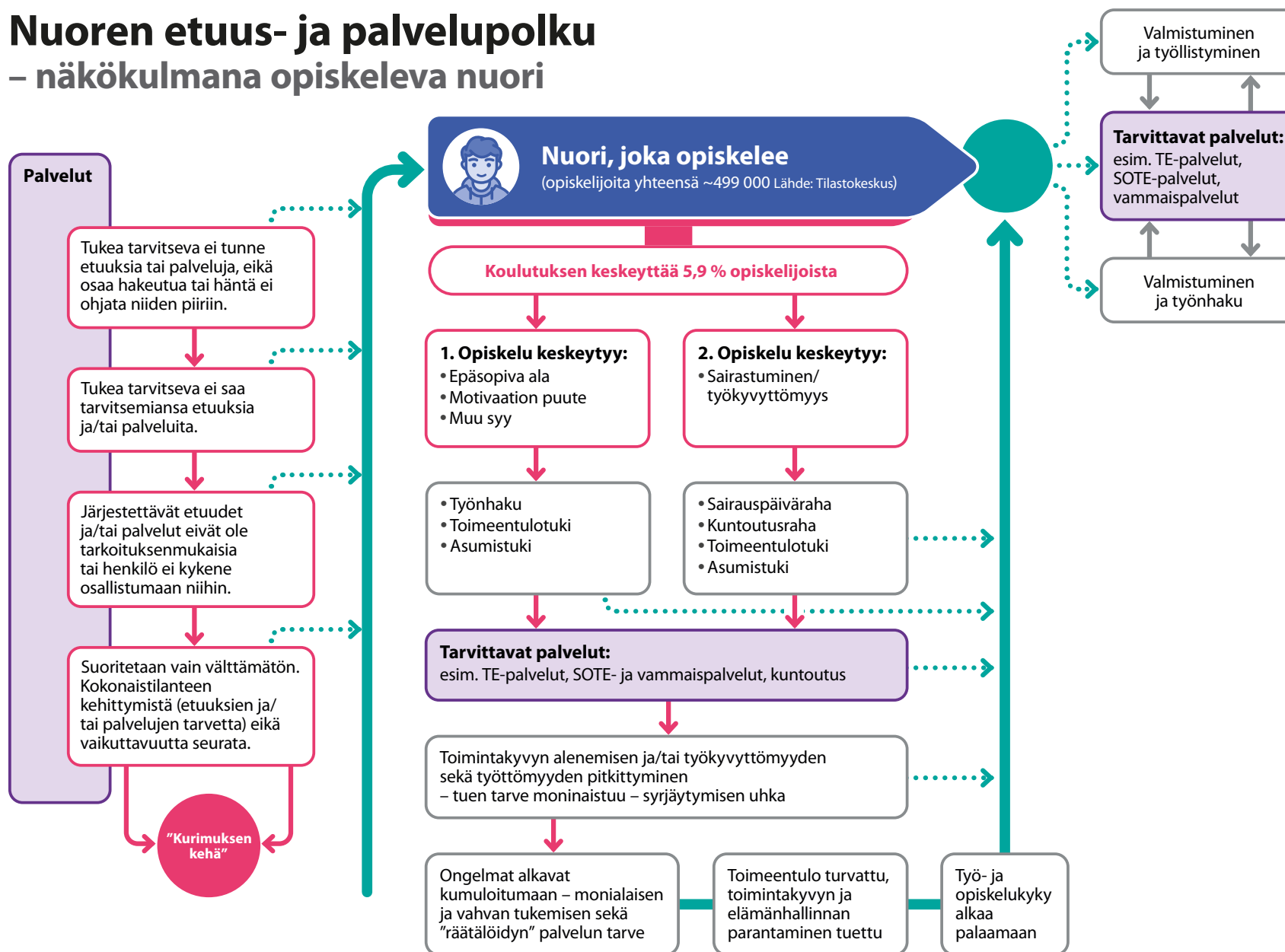


Komitea on kiinnittänyt huomiota nuoriin sekä heidän etuus- ja palvelupolkuihinsa. Ohessa on kuvio 13 opiskelevan nuoren etuus- ja palvelupolusta.

Nuoren henkilön opiskelu keskeytyy yleisimmin joko sen vuoksi, että opiskeltava ala ei ole sopiva tai henkilö sairastuu ja tulee työkyvyttömäksi opiskelemaan joko hetkellisesti tai toistaiseksi.

Näissä tilanteissa riski pudota etuus- ja palveluverkoston läpi on huomattava ja ne kiteytyvät palvelumahdollisuuksista tietämättömyyteen, tarpeiden tunnistamattomuuteen, etuus- ja palvelutarpeiden järjestämisen oikea-aikaisuuteen sekä niiden vaikuttavuuden seurantaan ja jatkon varmistamiseen. Lisäksi opiskelujen keskeytymishetkeen ja sitä välittömästi seuraavaan aikaan liittyy henkilön itsensä kohtaaminen sekä sen kartoittaminen, miten hän näkee oman tilanteensa. Jotta etuus- ja palveluketjut saadaan aloitettua, edellyttää se toimijoilta aktiivista otetta henkilön kohtaamisen osalta.

Nuoren etuus- ja palvelupolku – näkökulmana opiskeleva nuori



LÄHTEET

- Aho, S., Tuomala, J., Hämäläinen, K. & Mäkiäho, A. (2018). Työvoimapalvelujen kohdistuminen ja niihin osallistuvien työllistyminen. Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2018:19. Valtioneuvoston kanslia.
- Alasalmi, J., Alimov, N., Ansala, L., Busk, H., Huhtala, V-V., Kekäläinen, A., Keskinen, P., Ruuskanen, O-P. & Vuori, L. (2019). Työttömyyden laajat kustannukset yhteiskunnalle. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:16, Valtioneuvoston kanslia.
- Alasalmi, J., Henna, B., Kauhanen, A., Leinonen, T., Solovieva, S., Valkonen, T. & Viikari-Juntura, E. (2020): Työpolitiikka ja työllisyysaste: tutkimukseen perustuvia johtopäätöksiä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:33. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 11–116. [Linkki raporttiin](#)
- Blomgren, J. & Jäppinen, S. (2020): Sosiaali- ja terveyspalveluiden ja etuuksien käyttö Oulussa 2013–2018. Tutkimushankkeen aineiston yleiskuvaus. Työpapereita 154. Helsinki: Kelan tutkimus, 2020.
- Blomgren, J. & Jäppinen, S. (2021): Lähes kaikki käyttävät sote-palveluita tai etuuksia kalenterivuoden aikana. Kelan Tutkimusblogi 3.6.2021.
- Blomgren, J., Jäppinen, S., Korpela, T., Perhoniemi, R. & Rinne, H. (2021): Etuuksien ja palveluiden yhtäaikainen käyttö yleistä. Kelan Tutkimusblogi, lokakuu 2021.
- Blomgren, S. & Saikku, P. (2020): Heikossa työmarkkina-asemassa oleville suunnattujen palvelujen yhteensovittaminen ja kehittämistarpeet – asiakkaiden ja johdon näkökulma. Teoksessa Juvonen-Posti, P., Saikku, P. & Turunen, J. (toim.) Elinikäistä osallistumista vai elämää työ edellä? Työikäisten monialaisten palveluiden yhteensovittaminen ja vaikuttavuuden arviointi -loppuraportti. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:40. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia: 57–89. [Linkki julkaisuun](#)
- Blomgren, S. (2016): Asiakkaat julkisissa palveluissa – helppous ja mutkattomuus vai epävarmuus ja läpinäkymättömät toimintatavat. Teoksessa Blomgren, S., Karjalainen, J., Karjalainen, P., Kivipelto, M., Saikkonen, P. & Saikku, P. (2016): Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. Raportti 4/ 2016. Helsinki: THL: 41–73. [Linkki raporttiin](#)
- Blomgren, S. & Saikku, P. (2019): Heikossa työmarkkina-asemassa olevien asiakkaiden osallisuus ja monialainen yhteistyö palveluissa. Tutkimuksesta tiiviisti 6/2019. Helsinki: THL.
- Busk, H. (2016). Sanctions and the exit from unemployment in two different benefit schemes. *Labour Economics*, 42, 159-176.
- Card, D., Kluve, J. & Weber, A. (2018): What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. *Journal of the European Economic Association*, European Economic Association, vol. 16(3), pages 894-931.
- Engström, P., Häggglund, P. & Johansson, P. (2017): Early Interventions and Disability Insurance: Experience from a Field Experiment. *Economic Journal* 127: 363–92.
- Eronen, A., Hiilamo, H., Ilmarinen, K., Jokela, M., Karjalainen, P., Karvonen, S., Kivipelto, M., Koponen, E., Leemann, L., Londén, P. & Saikku, P. (2020): Sosiaalibarometri 2020. Helsinki: SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.
- Eronen, A., Heinonen, H., Järvinen, A., Laatu, M., Londén, P. & Peltosalmi, J. (2021a) Sosiaalibarometri 2021. Toimeentulotuki ja asuminen. Helsinki: SOSTE Suomen sosiaali- ja terveys ry.
- Eronen, A., Hiilamo, H., Ilmarinen, K., Jokela, M., Karjalainen, P., Karvonen, S., Kivipelto, M., Knop, J. & Londén, Pia (2021b): Sosiaalibarometri 2021. Koronakriisi ja palvelujärjestelmän joustavuus. Helsinki: SOSTE Suomen sosiaali- ja terveys ry.
- Eräsaari, L. (2011): Sosiaalipalvelut käännöksen jälkeen. Teoksessa Elina Palola & Vappu Karjalainen (toim.) Sosiaalipolitiikka. Hukassa vai uuden jäljillä? Teema 12. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos: 181–203.
- Fallesen, P., Geerdsen, L., Imai, S. & Traaen, T., (2018), The effect of active labor market policies on crime: Incapacitation and program effects, *Labour Economics*, 52, issue C, p. 263–286.
- Gubrium, EK., Leibetseder, B., Dierckx, D. & Raeymaeckers, P. (2017): Investing in work: Exclusionary inclusion in Austria, Belgium and Norway. *International Journal of Sociology & Social Policy*. 2017; 37 (9): 605–622.
- Heino, E. & Tarkiainen, L. (2019): Kelan työkykyneuvonnan työn kehukset työllistymistä edistävissä monialaisessa yhteispalvelussa. Teoksessa: Rajavaara, M., Määttä, A., Kokko., R-L. & Tarkiainen, L. (toim.) Aktivointipolitiikkaa yhteisin palveluin. Näkökulmia työllistymistä edistävään monialaiseen yhteispalveluun. Teemakirja 17. Helsinki: Kela, 136–153. [Linkki julkaisuun](#)
- Hinkka, K., Niemelä, M., Autti-Rämö, I. ym. (2019): Physicians' experiences with sickness absence certification in Finland. *Scand J Pub Health* 47(8):859–866.

- Honkanen, P. (2014): Työkyvyttömyyseläkehakemusten hylkäyspäätökset sosiaalisena ja oikeus-turvakäytännönä. S. 156–181. Teoksessa Kalliomaa-Puha ym. (toim.): Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Helsinki: Kela, 2014.
- Jokela, M., Kivipelto, M. & Ylikännö, M. (2019): Toimeentulotuesta sosiaalityön asiakkaaksi : sosiaalityöhön ohjaaminen Kelan ja kunnan rajapinnassa. Työpäpaperi 26/2019. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. [Linkki työpäpaperiin](#)
- Jokela, M., Kivipelto, M. & Ylikännö, M. (2021): Social assistance beneficiaries' access to social services in a digitalised and centralised social assistance system. [Linkki julkaisuun](#)
- Jokela, M. & Kivipelto, M. (2021): Sosiaalityön ja toimeentulotuen riittämättömyys asiakkaiden näkökulmasta. Yhteiskuntapolitiikka 86 (2). [Linkki julkaisuun](#)
- Julkunen, R. (2006): Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Helsinki: Stakes.
- Juvonen-Posti, P., Saikku, P. & Turunen, J. (toim.) (2020): Elinikäistä osallistumista vai elämää työssä? Työikäisten monialaisten palveluiden yhteensovittaminen ja vaikuttavuuden arviointi -loppuraportti. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:40. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 57–89. [Linkki julkaisuun](#)
- Karjalainen, V., Saikku, P. (2008): Työvoiman palvelukeskukset – erityispalvelua vaikeasti työllistyville. Teoksessa: Arnkil, R., Karjalainen, V., Saikku, P., Spangar, T. & Pitkänen, S. Kohti työelämälähtöisiä integroivia palveluja. Työvoimatoimistojen ja työvoiman palvelukeskusten arviointitutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 18. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, 177–326.
- Karjalainen, V., Saikku, P., Pasuri, A. & Seppälä, A. (2008): Mitä on aktiivinen sosiaalipolitiikka kunnassa? Näköalapaikkana työvoiman palvelukeskukset. Raportteja 20. Helsinki: Stakes, 32–46. [Linkki raportteihin](#)
- Kauhanen, A. (2020): Aktiivinen työvoimapolitiikka. Teoksessa Alasalmi, J., Henna, B., Kauhanen, A., Leinonen, T., Solovieva, S., Valkonen, T. & Viikari-Juntura, E. Työpolitiikka ja työllisyysaste: tutkimukseen perustuvia johtopäätöksiä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:33. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 11–116. [Linkki raporttiin](#)
- Kivipelto, M., Tanner, N., Knop, J. & Hiilamo, H. (2021): Toimeentulotuki uudistus ei vapauttanut aikaa sosiaalityöhön: sosiaalihuollon tukea tarvitsevien asiakkaiden avun saanti vaikeutunut. Tutkimuksesta tiiviisti 41/2021. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. [Linkki julkaisuun](#)
- Koskenvuo, K., Laaksonen, M., Blomgren, J., Pösö, R., Seppänen-Järvelä, R. & Näsi, E. (2021): Selvitys kuntoutustukea saaneista. Aiempi tutkimus ja rekisteriseuranta vuonna 2015 kuntoutustuen aloittaneista. Kelan työpäpaperi 163/2021. [Linkki julkaisuun](#)
- Kuivalainen, S. (toim.) (2013): Toimeentulotukityö 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Raportti 9/2013. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 115–150. [Linkki raporttiin](#)
- Kyyrä, T., Naumanen, P., Pesola, H., Uusitalo, R. & Ylikännö, M. (2019a). Aktiivimallin vaikutukset työttömiin ja TE-toimistojen toimintaan. VATT tutkimukset 198, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Kyyrä, T., Pesola, H. & Uusitalo, R. (2019b). Aktiivimalli ja ansiosidonnainen työttömyysturva. VATT muistiot 57, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Laaksonen, M., Blomgren, J. & Gould, R. (2014): Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneiden sairauspäiväraha-, kuntoutus- ja työttömyyshistoria. Rekisteripohjainen tarkastelu. Helsinki: Eläketurvakeskuksen raportteja 05/2014; 2014. [Linkki raporttiin](#)
- Laaksonen, M., Blomgren, J. (2020): The Level and Development of Unemployment before Disability Retirement: A Retrospective Study of Finnish Disability Retirees and Their Controls. International Journal of Environmental Research and Public Health. 2020;17(5):1756. [Linkki julkaisuun](#)
- Laaksonen, M., Gould, R. (2014): Return to work after temporary disability pension in Finland. J Occup Rehabil. 2015;25(3):471–480. [Linkki julkaisuun](#)
- Laaksonen, M. (2021): Work Resumption after a Fixed-Term Disability Pension: Changes over Time during a Period of Decreasing Incidence of Disability Retirement. International Journal of Environmental Research and Public Health. 2021;18(9):4618. [Linkki julkaisuun](#)
- Leinonen, T., Viikari-Juntura, E., Husgafvel-Pursiainen, K., Juvonen-Posti, P., Laaksonen, M. & Solovieva, S. (2019): The effectiveness of vocational rehabilitation on work participation: a propensity score matched analysis using nationwide register data. Scand J Work Environ Health. 2019;45(6):651–660. [Linkki julkaisuun](#)
- Marmot, M., Allen, J. & Bell, R., ym. (2012): WHO European review of social determinants of health and the health divide. Lancet 380: 1011–1029.
- Metteri, A. (2012): Hyvinvointivaltion lupaukset, kohtuuttomat tapaukset ja sosiaalityö. Tampere: Tampereen yliopisto, 2012.
- Määttä, A. (2011): Työkyvyttömyyden vai työtön? Työkyvyttömyydestä aiheutuva sosiaaliturvan väliinpuotoaminen elämänkaaren eri vaiheissa. Kuntoutus 34(1): 18–28.
- Määttä, A. (2012): Perusturva ja poiskäännyttäminen. Akateeminen väitöskirja. Diakonia-ammattikorkeakoulun julkaisuja A Tutkimuksia 36. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu.

- Owal Group Oy (2016): Tutkimus TE-toimistojen työtarjous- ja työttömyysturvaprosesseista. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työelämä 35/2016.
- Perhoniemi, R., Blomgren, J. & Laaksonen, M. (2018a): Mitä hylkäävän työkyvyttömyyseläkepäättökseen jälkeen? Työttömyys-, sairauspäiväraha- ja kuntoutusrahaetuudet sekä uudet eläkepäättökset neljän vuoden seurannassa. Yhteiskuntapolitiikka 83 (2): 117–131.
- Perhoniemi, R., Blomgren, J. & Laaksonen, M. (2018b): Mitä hylkäävän työkyvyttömyyseläkepäättökseen jälkeen? Työttömyys-, sairauspäiväraha- ja kuntoutusrahaetuudet sekä uudet eläkepäättökset 2010–2014. Yhteiskuntapolitiikka 2018;83(2):117–131. [Linkki julkaisuun](#)
- Perhoniemi, R., Blomgren, J. & Laaksonen, M. (2018c): Mitä hylkäävän työkyvyttömyyseläkepäättökseen jälkeen? Työttömyys-, sairauspäiväraha- ja kuntoutusrahaetuudet sekä uudet eläkepäättökset neljän vuoden seurannassa. Yhteiskuntapolitiikka [Linkki julkaisuun](#)
- Perhoniemi, R., Blomgren, J. & Laaksonen, M. (2020a): Determinants of disability pension applications and awarded disability pensions in Finland, 2009 and 2014. *Scandinavian Journal of Public Health* 48(2):172–180.
- Perhoniemi, R., Blomgren, J. & Laaksonen, M. (2020b). Sources of income following a rejected disability pension application: a sequence analysis study. *Disability and Rehabilitation* 42(15):2161–2169.
- Perhoniemi, R., Blomgren, J. & Laaksonen, M. (2021a): Mitä sairauspäivärahan enimmäisajan täytyttyä? Toimeentulon lähteet kahden vuoden seurannassa. *Sosiaalilääketieteellinen Aikakauslehti*, 2021;58(1):16–30. [Linkki julkaisuun](#)
- Perhoniemi, R., Blomgren, J. & Laaksonen, M. (2021b): Mitä sairauspäivärahan enimmäisajan täytyttyä? Toimeentulon lähteet kahden vuoden seurannassa. *Sosiaalilääketieteellinen Aikakauslehti*, 58(1). [Linkki julkaisuun](#)
- Perhoniemi, R., Blomgren, J. & Laaksonen, M. (2021c): Mitä sairauspäivärahan enimmäisajan täytyttyä? Toimeentulon lähteet kahden vuoden seurannassa. *Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti* 58: 16–30.
- Puig-Barrachina, V., Giró, P, Artazcoz, L., Bartoll, X., Cortés-Franch, I., Fernández, A., González-Marín, P. & Borrell, C. (2020): The impact of Active Labour Market Policies on health outcomes: a Scoping review. *European Journal of Public Health*, Volume 30, Issue 1, February 2020, Pages 36–42.
- Rajavaara, M., Määttä, A., Kokko, R-L. & Tarkiainen, L. (toim.) (2019): Aktivointipolitiikkaa yhteisin palveluin. Näkökulmia työllistymistä edistävään monialaiseen yhteispalveluun. Teemakirja 17. Helsinki: Kela. [Linkki julkaisuun](#)
- Räisänen, H. & Järvelä, S. (2014): Työtarjousten käytön lisäys – vuoden 2014 politiikkamuutoksen arviointia. TEM-analyseja 61/2014.
- Räisänen, H. (2016): Saavutettiin kylläntymispiste? Työtarjousten lisääntyneen käytön vaikutus avointen työpaikkojen täyttöön ja rekrytoinnin kestoon vuonna 2015. TEM-analyseja 70/2016.
- Saikka, P. & Hannikainen, K. (2018): Työttömien ja työllisten koettu työkyky ja toimeentulo. S. 143–158. Teoksessa Kestilä, L. & Karvonen, S. (toim.): *Suomalaisten hyvinvointi 2018*.
- Saikka, P. & Blomgren, S. (2020): Palveluintegraation mallit ja toimivuus Pohjoismaissa heikossa työmarkkina-asemassa olevien näkökulmasta – kirjallisuuskatsaus. Teoksessa Juvonen-Posti, P., Saikka, P. & Turunen, J. (toim.): *Elinikäistä osallistumista vai elämää työ edellä? Työikäisten monialaisten palveluiden yhteensovittaminen ja vaikuttavuuden arviointi -loppuraportti. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 40/2020*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 31–56. [Linkki raporttiin](#)
- Saikka, P. (2016): Vaikeasti työllistyvien palvelurakenteet kunnissa: aktivoinnin ja sosiaalityön yhteydet muuttuvassa tilanteessa. Teoksessa: Blomgren, S., Karjalainen, J., Karjalainen, P., Kivipelto, M., Saikkonen, P. & Saikka, P. *Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. Raportti 4/2016*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 74–102. [Linkki raporttiin](#)
- Saikka, P. (2018): Hallinnan rajoilla. Monialainen koordinaatio vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämiseksi. *Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 74. Yhteiskuntapolitiikka*. Helsinki: Helsingin yliopisto. [Linkki julkaisuun](#)
- Sundvall, S. & Mayer, M. (2018): Työttömien määräaikaishaastattelut TE-toimiston asiakaspalvelun perustana. Kokemuksia määräaikaishaastatteluiden lisäämisestä Uudellamaalla. Raportteja 27:2018. Uudenmaan ELY-keskus.
- Sundvall, S. (2019): Julkista työnvälitystä työnantajalähtöisesti ja tuloksekkaasti. Ehdokashakutoimeksiannot Uudenmaan TE-toimiston rekrytointipalveluna. Raportteja 1/2019. Uudenmaan ELY-keskus.
- Tuomi, K., Seitsamo, J. & Ilmarinen, J. (2006): Työkyvyn moninaisuus ja työkykyindeksi. S. 197–222. Teoksessa Gould, Raija & al. (toim.): *Työkyvyn ulottuvuudet. Terveys 2000 -tutkimuksen tuloksia*. Helsinki: ETK, Kela, KTL, TTL, 2006.
- Turkia, H. (2021): Monialaisen yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittäminen Kelan ja kuntien välillä. Toimintatutkimus perustoimeentulotuen siirrosta Kelaan. *Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 158*. Helsinki: Kela.
- Valtakari, M., Ranta, T., Laasonen, V., Manu, S., Leskelä, R., Rauhamaa, H., Uusikylä, P., Huttunen, H. & Vauhkonen, T. (2018): Yhteistyörakenteet pitkäaikaistyöttömien, pitkäaikaissairaiden ja maahanmuuttajien palveluissa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2018:32.

- Valtakari, M., Arnkil, R., Eskelinen, J., Kesä, M., Mayer, M., Nyman, J. & Ålander, T. (2019): Työttömien määräaikaishaastattelujen arviointi. Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:26. Valtioneuvoston kanslia.
- Williams, E. (2021): Punitive welfare reform and claimant mental health: The impact of benefit sanctions on anxiety and depression. *Soc Policy Adm.* 2021; 55: 157–172.

