

# **Työeläkekuntoutuksen ratkaisukäytännöt sekä kuntoutuksen toimivuus ja vaikuttavuus**

Asiantuntijahaastatteluihin ja kirjallisuuteen perustuva selvitys

JYRI LIUKKO



## **Työeläkekuntoutuksen ratkaisukäytännöt sekä kuntoutuksen toimivuus ja vaikuttavuus**

Asiantuntijahaastatteluihin ja kirjallisuuteen perustuva selvitys

JYRI LIUKKO

**Eläketurvakeskus**

00065 ELÄKETURVAKESKUS

Puhelin: 029 411 20

Sähköposti: etunimi.sukunimi@etk.fi

**Pensionsskyddscentralen**

00065 PENSIONSSKYDDSCENTRALEN

Telefon: 029 411 20

E-post: förnamn.efternamn@etk.fi

**Finnish Centre for Pensions**

FI-00065 ELÄKETURVAKESKUS, FINLAND

Phone: +358 29 411 20

E-mail: firstname.surname@etk.fi

Helsinki 2020

ISBN 978-951-691-307-3 (PDF)

ISSN 1798-7490 (verkkojulkaisu)

## SAATE

Kiitän selvitystä varten haastateltuja työeläkelaitosten ja työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan asiantuntijoita hedelmällisistä keskusteluista. Ilman heidän panostaan selvityksen toteuttaminen ei olisi ollut mahdollista. Lisäksi kiitän Susan Kuivalaista, Mikko Laaksosta, Janne Pulkkista ja Mikko Rynystä sekä Mikko Kauttoa ja Jaakko Kianderia käsikirjoituksen kommentoinnista eri vaiheissa. Janne Pulkkista ja Mikko Rynystä kiitän myös selvityksen liitteenä olevan juridisen muistion tekemisestä, josta oli runsaasti hyötyä selvityksen kirjoittamisessa.

Jyri Liukko



## TIIVISTELMÄ

Tämä selvitys perustuu työmarkkinajärjestöjen kesäkuussa 2019 tekemään sopimukseen, jossa Eläketurvakeskusta pyydettiin selvittämään ammatillisen kuntoutuksen ratkaisukäytännön ja työeläkelainsäädännön vastaavuutta, prosessien toimivuutta sekä ammatillisen kuntoutuksen vaikuttavuutta.

Selvityksessä käydään yksityiskohtaisesti läpi työeläkekuntoutukseen liittyvää lainsäädäntöä sekä lain perusteluita ja soveltamisohjeita. Lisäksi selvitys sisältää kirjallisuuskatsauksen työeläkekuntoutuksen vaikuttavuutta ja prosessien toimivuutta tarkastelevasta kotimaisesta tutkimuksesta. Työeläkekuntoutuksen ratkaisukäytäntöä suhteessa lainsäädäntöön ja lain soveltamisohjeisiin sekä työeläkekuntoutuksen keinojen tarkoituksenmukaisuutta ja vaikuttavuutta ja jonkin verran myös kuntoutuksen prosessien toimivuutta käsitellään asiantuntijahaastatteluiden perusteella. Selvitystä varten haastateltiin työeläkelaitosten asiantuntijalääkäreitä ja kuntoutusasiantuntijoita sekä työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan asiantuntijoita.

### Työeläkekuntoutuksen ratkaisukäytäntö

Asiantuntijahaastatteluissa korostuivat monin eri tavoin työeläkekuntoutuksen ratkaisukäytäntöön kuuluva kokonaisvaltainen harkinta ja sen monimutkaisuus. Ensinnäkin työeläkekuntoutuksen edellytyksenä olevan työkyvyttömyyden uhkan todennäköisyyden määrittämistä ei pidetty yksiselitteisenä. Lain mukaan työkyvyttömyyden uhkan pitäisi olla todennäköinen, mutta joskus myös mahdolliseksi määritelty uhka näyttää riittävän myönteisen kuntoutuspäätöksen saamiseen. Haastatteluiden perusteella työkyvyttömyyden uhkan tulkinta saattaa olla jonkin verran lieventynyt vuosien varrella, kun työeläkekuntoutus on yleistynyt ja varhaista kuntoutusta sekä työurien pidentämistavoitteita on painotettu lisääntyvästi.

Toiseksi työkyvyttömyyden uhkan arviointi sisältää kokonaisvaltaista kohtuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Lainsäädännön mukaan työkyvyttömyyden uhkaa arvioidessa tulee ottaa huomioon vähintään määräaikaisen osatyökyvyttömyyseläkkeen eli osakuntoutustuen todennäköisyys lähivuosina ja siten työntekijän jäljellä oleva kyky hankkia itselleen ansiotuloja sellaisella saatavissa olevalla työllä, jota työntekijän voidaan kohtuudella edellyttää tekevän. Julkisilla aloilla työkyvyttömyyttä tulee palvelusuhteen kestäessä arvioida suhteessa omaan työhön. Haastatteluiden perusteella työkyvyttömyyden uhkaa arvioidaan usein suhteessa omaan vakiintuneeseen työhön eli ammatillisesti. Näin näyttää olevan myös nuorempien henkilöiden kohdalla silloin, jos ammatti on vakiintunut eikä olemassa oleva koulutus mahdollista siirtymistä toiselle alalle. Kolmanneksi työeläkekuntoutuksen tarkoituksenmukaisuuden arviointiin sisältyvä eläkemenon säästön arviointi ei haastatteluiden perusteella ole helppoa eikä kovin systemaattista.

## Työeläkekuntoutuksen vaikuttavuus

Työeläkekuntoutuksen vaikuttavuuden tutkimus on vähäistä ja haastavaa, mutta asiaa on yritetty viime vuosina selvittää muutamissa tutkimuksissa. Tutkimusten perusteella kuntoutuksella on ainakin jonkinlaista vaikutusta työssä jatkamiseen, mutta näyttöä kovin mittavasta vaikuttavuudesta ei ole saatu. Lyhytkestoisen kuntoutuksen eli käytännössä työpaikkakuntoutuksen vaikutus työhön osallistumiseen näyttää tutkimusten perusteella hiipuvan pidemmällä aikavälillä. Pidempien kuntoutusjaksojen vaikutus tulee puolestaan näkyviin viipeellä. Pidemmät kuntoutusjaksot sisältävät useimmiten uudelleen koulutusta. Lyhytaikaiset työkokeilut ovat työeläkekuntoutuksen yleisin keino, mutta asiantuntijahaastatteluissa niiden vaikuttavuuteen suhtauduttiin varauksella etenkin silloin, jos työn muokkaamiseen ja jatkotoimenpiteisiin kuntoutusjakson jälkeen ei kiinnitetä riittävästi huomiota. Haastatteluiden perusteella pidempiaikaiset toimenpiteet, kuten työhönvalmennus ja koulutus, nähdään entistä useammin järkeviksi vaihtoehtoiksi pitkäkestoisemman työllisyysvaikutuksen näkökulmasta.

## Työeläkekuntoutuksen prosessien toimivuus

Tutkimusten mukaan kuntoutuksen oikea-aikaisuus, kuntoutujan motivaatio, toimiva yhteistyö kuntoutukseen osallistuvien tahojen välillä sekä kuntoutujan vaikutusmahdollisuudet kuntoutusprosessiin lisäävät kuntoutuksen tuloksellisuutta. Myös tätä selvitystä varten tehdyissä haastatteluissa muun muassa kuntoutustoimien oikeanlainen ajoitus nähtiin tärkeänä kuntoutuksen tulosten kannalta. Kuntoutuksen oikea-aikaisuuden toteutuminen ei kuitenkaan ole haastatteluiden perusteella aina kovin yksinkertaista. Monissa tilanteissa ollaan liian myöhään liikkeellä, mutta joskus myös liian aikaisin.

Useiden tutkimusten mukaan sekä ammattilaiset että kuntoutujat pitävät tärkeänä asiakaslähtöistä yksilöllistä ohjausta ja seurantaan koko kuntoutusprosessin ajan suunnitelman tekemisestä kuntoutuksen jälkeiseen aikaan. Tutkimusten mukaan tällaisessa tuessa on kuitenkin puutteita niin työpaikoilla, terveydenhuollossa kuin eläkelaitoksissakin. Toinen tutkimuksissa usein toistuva teema on, että kuntoutuksen toimivuuden kannalta olennaista näyttää olevan ammattilaisten ja eri organisaatioiden saumaton yhteistyö ja kommunikaatio. Yhteistyössä nähdään kuitenkin sekä aiempien tutkimusten että tämän selvityksen haastatteluiden perusteella useita kehittämiskohteita, esimerkiksi eri organisaatioiden vastuunjaossa ja tietojenvaihdossa.



## SUMMARY

This report was undertaken in response to a social partner agreement in June 2019 commissioning the Finnish Centre for Pensions to investigate the correspondence of current decision practices for vocational rehabilitation with earnings-related pension legislation; the efficiency and effectiveness of vocational rehabilitation processes; and the impact of vocational rehabilitation.

The report offers a detailed examination of legislation concerning vocational rehabilitation under the earnings-related pension scheme, the rationale for the law and the guidelines for implementation of the law. In addition, the report provides an overview of Finnish research into the impact of vocational rehabilitation and the efficiency and effectiveness of vocational rehabilitation processes. Expert interviews are used to analyse decision practices for vocational rehabilitation under the earnings-related pension scheme in relation to legislation and the guidelines for implementation of the law, the relevance and impact of the means of vocational rehabilitation, and to some extent the efficiency and effectiveness of vocational rehabilitation processes. Interviews were conducted with pension providers' medical advisers and rehabilitation specialists and with Pension Appeal Board experts.

### **Decision practices for vocational rehabilitation under the earnings-related pension scheme**

A recurring emphasis in the expert interviews was the inherent complexity of the holistic and integrated review process conducted as part of the decision practices for vocational rehabilitation. Firstly, the task of establishing the likelihood of the threat of disability as an eligibility criterion to receive vocational rehabilitation, was not considered unambiguous. The law says that the threat of disability should be probable, but sometimes a threat that is defined as possible seems to suffice for eligibility. The interviews suggest that the interpretation of what constitutes a threat of disability may have become somewhat more lenient over the years with the growing use of vocational rehabilitation services and the greater emphasis on early rehabilitation and the need to extend working lives.

Secondly, the assessment of the threat of disability includes holistic and integrated consideration of reasonableness and expediency. According to current legislation the assessment of the threat of disability must at least take account of the likelihood of partial disability pension or partial rehabilitation allowance in the immediate future and the employee's remaining capacity to earn an income through such available employment as can be reasonably expected of them. Based on the interviews the threat of disability is often assessed on an occupational basis, in relation to one's own established job. This also seems to apply to younger people when they have an established occupation and their existing qualifications do not lend themselves to

moving to work in another sector. Thirdly, the interviewees indicated that estimating the savings achieved in pension expenditure, an integral part of assessing the expediency of vocational rehabilitation, was neither easy nor a very systematic process.

## **Impact of vocational rehabilitation**

There is only limited research into the impact of vocational rehabilitation, but despite the challenges involved there have been some attempts in recent years to tackle this question. The indications are that rehabilitation does have at least some effect on continued employment, but there is no evidence of very far-reaching effects. It seems that the impact of short-term rehabilitation, i.e. mainly workplace rehabilitation on labour participation fades over the long term. The impact of longer rehabilitation periods, then, only becomes apparent after some delay. The latter usually include retraining. Short-term work trials are the most common means of vocational rehabilitation, but the experts interviewed expressed some reservations about their effectiveness, especially if job redesign and further measures after the rehabilitation period are not given sufficient attention. Based on the interviews longer-term measures such as job coaching and training are increasingly seen as viable options from the point of view of longer-lasting employment effects.

## **Efficiency and effectiveness of vocational rehabilitation processes**

Research indicates that the appropriate timing of rehabilitation, the rehabilitee's motivation, good cooperation between the parties involved in rehabilitation and the influence that the rehabilitee has over the rehabilitation process all contribute to better rehabilitation outcomes. The interviews conducted for this report also drew attention to the importance of appropriate rehabilitation timing. However, the interviewees also pointed out that getting the timing right is not always simple and straightforward: often the interventions start too late, but sometimes they can also be too early.

According to several studies both professionals and rehabilitees stress the importance of customer-oriented individual supervision and monitoring throughout the rehabilitation process, from planning to the post-rehabilitation period. However, the research evidence shows that both the workplace and health care and pension providers could do more to improve the support they offer in this regard. Another recurring theme in the research is that effective rehabilitation seems to depend crucially on seamless cooperation and communication between professionals and the various organisations involved. Based on earlier studies and the interviews conducted for this report, however, there are several areas of development in this regard, including the allocation of responsibilities and the exchange of information between different organisations.

# SISÄLTÖ

<b>1 Johdanto</b> .....	13
<b>2 Lainsäädäntö ja aiempi tutkimus</b> .....	15
2.1 Työeläkekuntoutuksen myöntämisen edellytykset: työkyvyttömyyden uhkan ja kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuuden arviointi lain- säädännössä ja lain soveltamisohjeissa .....	15
2.2 Työeläkekuntoutuksen vaikuttavuus .....	21
2.3 Työeläkekuntoutuksen prosessien toimivuus ja toimijoiden yhteistyö .....	25
<b>3 Työeläkealan asiantuntijoiden näkemykset</b> .....	29
3.1 Työkyvyttömyyden uhkan ja kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuuden arviointi.....	29
3.2 Työeläkekuntoutuksen keinojen tarkoituksenmukaisuus ja vaikuttavuus .....	42
<b>4 Yhteenveto</b> .....	59
4.1 Työkyvyttömyyden uhkan ja kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuuden arviointi.....	59
4.2 Työeläkekuntoutuksen vaikuttavuus tutkimusten perusteella .....	61
4.3 Työeläkekuntoutuksen keinojen tarkoituksenmukaisuus ja vaikuttavuus haastatteluiden perusteella .....	62
4.4 Työeläkekuntoutuksen prosessien toimivuus.....	63
<b>Lähteet</b> .....	65
Lait.....	65
Hallituksen esitykset.....	65
Työeläkelakipalvelun soveltamisohjeet .....	65
Kirjallisuus .....	66
<b>Liitteet</b> .....	69
Liite 1. Työntekijän eläkelain mukainen työkyvyttömyyden uhkan arviointi .....	69
Liite 2. Otteita työeläkelakipalvelun soveltamisohjeista (14.2.2020).....	77



## 1 Johdanto

Työmarkkinajärjestöjen 11. kesäkuuta 2019 tekemässä sopimuksessa Eläketurvakeskukselta pyydettiin selvitystä ammatillisen kuntoutuksen ratkaisukäytännön ja työeläkelainsäädännön vastaavuudesta, prosessien toimivuudesta sekä ammatillisen kuntoutuksen vaikuttavuudesta. Selvityspyynnön sisältöä täsmennettiin työmarkkinajärjestöjen ja Eläketurvakeskuksen johdon tapaamisessa 28. kesäkuuta 2019 käytettävissä oleva aika ja resurssit sekä toimeksianto huomioon ottaen.

Selvityksessä päädyttiin tarkastelemaan ensisijaisesti ammatillisen kuntoutuksen ratkaisukäytännön ja työeläkelainsäädännön vastaavuutta haastatteleamalla keskeisiä työeläkekuntoutuksen asiantuntijoita (luvut 3.1 ja 3.2). Lainsäädäntöä, lain perusteluita ja soveltamisohjeita käydään seikkaperäisesti läpi luvussa 2.1. Eläketurvakeskuksessa on tehty myös erillinen muistio työeläkekuntoutuksen edellytyksenä olevan työkyvyttömyyden uhkan sääntelystä ja siihen liittyvästä oikeuskäytännöstä (liite 1). Haastatteluihin perustuvat osiot on kirjoitettu sillä oletuksella, että lukija on tutustunut ensin luvussa 2.1 ja liitteessä 1 käsiteltyihin lainsäädäntökysymyksiin. Haastatteluihin perustuvien osioiden yhteydessä ei kuvata enää yksityiskohtaisesti lainsäädäntöä.

Ammatillisen kuntoutuksen vaikuttavuuden ja prosessien toimivuuden osalta päädyttiin kokoamaan kokonaiskuva olemassa olevan kotimaisen tutkimustiedon pohjalta (luvut 2.2 ja 2.3). Lisäksi selvityksessä käsitellään työeläkelaitosten asiantuntijoiden näkemyksiä kuntoutuksen keinojen tarkoituksenmukaisuudesta ja vaikuttavuudesta sekä jonkin verran myös kuntoutuksen prosessien toimivuudesta (luku 3.2). Selvityksessä käsitellään ainoastaan työeläkelaitosten rahoittamaa ja järjestämää ammatillista kuntoutusta. Esimerkiksi Kelan ammatillinen kuntoutus on rajattu selvityksen ulkopuolelle. Tämän vuoksi selvityksessä käytetään käsitettä työeläkekuntoutus.

Haastatteluaineisto kerättiin marras- ja joulukuussa 2019, jolloin haastateltiin kaikkien eläkeyhtiöiden ja Kevan sekä eläkesäätiöiden ja -kassojen asiantuntijoita. Lisäksi haastateltiin työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan (TELK) asiantuntijoita. Haastatteluita oli yhteensä seitsemän. Kussakin haastattelussa oli paikalla 2–3 asiantuntijaa (yhteensä 18 haastateltavaa) lukuun ottamatta yhtä haastattelua, jossa oli vain yksi haastateltava, koska toinen etukäteen sovituista asiantuntijoista oli estynyt. Kaikkiin muihin eläkelaitosten haastatteluihin osallistui eläkelaitoksen ylilääkäri tai asiantuntijalääkäri sekä kuntoutuspäällikkö. Suurimmassa osassa haastatteluista paikalla oli myös kuntoutusasiantuntija. TELK:n haastatteluun osallistuivat muutoksenhakulautakunnan puheenjohtaja, ratkaisupäällikkö ja esittelijä.

Kaikki haastattelut kestivät noin kaksi tuntia. Haastattelut tallennettiin ja litteroitiin. Tallenteita ja litteroituja haastatteluista säilytetään luottamuksellisesti ja tietoturvallisesti. Haastattelukysymykset eivät olleet tiukasti strukturoituja, mutta kaikissa työeläkelaitosten asiantuntijoiden haastatteluissa käytiin läpi samat teemat. TELK:n asiantuntijoiden haastattelussa käsitellyt teemat poikkesivat osin muista haastatteluista, koska työeläkelaitosten ja muutoksenhakulautakunnan asiantuntijoilla on asiantuntemusta hieman

eri asioista ja eri näkökulmista. Pääkysymykset lähetettiin haastateltaville etukäteen. Kysymyksiä kuitenkin tarkennettiin haastattelujen edetessä yksityiskohtaisemmillä lisäkysymyksillä. Selvityksessä olevia lainauksia on muokattu kielellisesti luettavuuden parantamiseksi muun muassa sanojen toistoa, murreilmaisuja ja puhekielisyyttä poistamalla. Lainausten sisältö ei kuitenkaan ole muuttunut. Lainausten perään on merkitty haastattelun järjestysnumero tunnuksilla **H1–H7**. Haastateltavat on merkitty tunnuksilla **V1, V2** ja **V3**.

Haastattelujen analyysissa on hyödynnetty systemaattista temaattista sisällönanalyysia, jossa asiantuntijoiden näkemykset luokiteltiin erilaisiin alateemoihin. Teemojen koodaamisessa ja analyysissa hyödynnettiin laadullisen aineiston analyysia varten kehitettyä ATLAS.ti-ohjelmaa. Aineiston koodaamisen jälkeen tiettyä teemaa koskevat tai tiettyjä teemoja yhdistelevät tekstikohdat voi hakea nopeasti kaikista haastatteluista.

Laadullisen haastatteluaineiston analyysissa erityistä huomiota on kiinnitettävä siihen, kuinka yksittäisten asiantuntijoiden henkilökohtaiset näkemykset ja yleisemmin jaetut näkemykset pystytään erottamaan toisistaan. Tämän vuoksi tässä selvityksessä on kiinnitetty huomiota erityisesti niihin asioihin, jotka toistuvat useissa haastatteluissa. Haastatteluissa esitettyjen näkemysten arviointia helpottaa myös se, että haastattelut olivat yhtä lukuun ottamatta ryhmä- tai parihaastatteluita. Useamman henkilön haastatteluissa on mahdollista ottaa huomioon muiden asiantuntijoiden vahvistus, tarkennus tai erimielisyys toisen asiantuntijan näkemykseen. Toisaalta myös yhden ainoan haastateltavan näkemys voi olla arvokas, vaikka kukaan muu ei toisi sitä esiin, mikäli se tuo uskottavaa lisävalaistusta johonkin yleisempään ilmiöön.

## 2 Lainsäädäntö ja aiempi tutkimus

### 2.1 Työeläkekuntoutuksen myöntämisen edellytykset: työkyvyttömyyden uhkan ja kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuuden arviointi lainsäädännössä ja lain soveltamisohjeissa

Tässä luvussa käydään läpi työeläkekuntoutuksen myöntämisen edellytyksiä koskevaa lainsäädäntöä lakitekstien, lain perusteluiden ja Eläketurvakeskuksen julkaisemien lain soveltamisohjeiden pohjalta.<sup>1</sup> Lisäksi taustaselvityksenä Eläketurvakeskuksessa on tehty muistio (liite 1), jossa käsitellään työeläkekuntoutuksen edellytyksenä olevan työkyvyttömyyden uhkan sääntelyä ja sitä, miten asiaa koskeva sääntely, ohjeistus ja oikeuskäytäntö ovat kehittyneet viime vuosikymmenten aikana.

Keskeisin nykikäytäntöihin vaikuttava muutos tapahtui vuoden 2004 uudistuksessa, kun työeläkekuntoutuksesta tuli lakisääteinen subjektiivinen oikeus ja kuntoutusoikeutta koskevaan päätökseen sai hakea muutosta. Uudistuksen tavoitteena oli muun muassa varhentaa kuntoutuksen käynnistymistä. Lakimuutosten myötä kuntoutuksen painopiste siirtyi eläkkeelle siirtyneistä vielä työvoimassa oleviin (Gould & Tuominen 2012). Vuonna 2004 myös työkyvyttömyyden uhka ammatillisen kuntoutuksen edellytyksenä kirjattiin lainsäädäntöön ([TEL 4 h § 2003/188](#)), vaikka tätä kriteeriä oli ratkaisukäytännössä noudatettu jo aiemmin (ks. liite 1). Kun yksityisten alojen eläkelait yhdistettiin vuoden 2007 alusta, työeläkekuntoutuspäätöstä koskeva valitusoikeus laajeni kuntoutusoikeuden lisäksi myös kuntoutuksen sisältöön eli kuntoutuksen keinoihin. Samalla työeläkekuntoutuksen keinovalikoimasta poistettiin kuntoutustarpeen selvittämiseen käytetty **kuntoutustutkimus** ja ammatillisen kuntoutuksen tukemiseksi myönnettävä **lääkinnällinen kuntoutus** (Saarnio 2019).

Viimeisin työeläkekuntoutusta koskeva merkittävä lakiuudistus tuli voimaan vuoden 2015 alussa ([HE 120/2014](#); [TyEL 36 §](#); ks. myös [Kuntoutusoikeuden selvittäminen työkyvyttömyyseläkehakemusta käsiteltäessä 2017](#)). Lakimuutoksen jälkeen työeläkelaitoksen on selvittävä työntekijän oikeus työeläkekuntoutukseen aina ennen työkyvyttömyyseläkepäätöstä, vaikka kuntoutusta ei olisi haettu. Tämä tarkoittaa sitä, että eläkelaitoksen on työkyvyttömyyseläkepäätöksen yhteydessä tehtävä ennakkopäätös

<sup>1</sup> Lain perustelut on kirjattu hallituksen esityksiin. Ne ilmaisevat lainsäätäjän tahtoa, joka velvoittaa lain soveltajaa ns. heikkona oikeuslähteenä. Hallituksen esitys ei ohita lain selvää sanamuotoa, mutta täsmentää monitulkintaista sanamuotoa. Myös muutoksenhakuasteet viittaavat ajoittain perusteluissaan hallituksen esityksen kirjauksiin, vaikka toimivat lähtökohtaisesti lain tasolla. Monitulkintaisissa ja harkintaa sisältävissä säännöksissä, kuten kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa, hallituksen esityksellä on vahva ohjaava vaikutus. Lain soveltaja ei kuitenkaan ole juridisesti sidottu hallituksen esitykseen, mutta voi joutua perustelevaan siitä poikkeamiseen (ks. Aarnio 1989; Tolonen 2003). Eläketurvakeskuksen soveltamisohjeet ovat Eläketurvakeskuksesta annetun lain (Laki Eläketurvakeskuksesta 2006/397) 2 §:n mukaan suosituksia, joten ne eivät velvoita juridisesti työeläkelaitoksia. Niilläkin voi kuitenkin olla soveltamiskäytännössä keskeinen merkitys.

ammattilliseen kuntoutukseen, jos kuntoutuksen edellytykset täyttyvät. Lisäksi eläkelaitoksen on varmistettava, että työntekijän mahdollisuudet muun lainsäädännön mukaiseen kuntoutukseen, esimerkiksi lääkinnälliseen kuntoutukseen, on selvitetty.

### Työkyvyttömyyden uhka

Lainsäädännössä työeläkekuntoutuksen ensimmäisenä kriteerinä on, että henkilöllä on oikeus saada työkyvyttömyyden estämiseksi tai työ- ja ansiokyvyn parantamiseksi tarkoituksenmukaista ammatillista kuntoutusta, jos asianmukaisesti todettu sairaus, vika tai vamma todennäköisesti aiheuttaa sellaisen uhkan, että hän tulee työkyvyttömäksi työkyvyttömyyseläkkeeseen oikeuttavalla tavalla ([TyEL 25 §](#); [JuEL 22 §](#); [YEL 22 §](#); [MYEL 42 §](#); ks. myös liite 1).<sup>2</sup> Julkisten alojen eläkelain mukaan työkyvyttömyyttä arvioidaan suhteessa omaan työhön, jos palvelussuhde ei ole päättynyt, mutta yksityisten alojen lakien mukaan työkyvyttömyyttä arvioidaan monitahoisemmin.

Lain mukaan **työkyvyttömyyden uhkalla** ”tarkoitetaan tilannetta, jossa on todennäköistä, että työntekijälle lähivuosina ilman ammatillista kuntoutusta tulisi myönnettäväksi täysi tai osatyökyvyttömyyseläke, vaikka hoidon ja lääkinnällisen kuntoutuksen toteutuksen mahdollisuudet otetaan huomioon” ([TyEL 25 §](#)).

Työeläkekuntoutuksen työkyvyttömyyden uhkaa koskeva kriteeri on siten sidottu työkyvyttömyyseläkkeen myöntämisedellytyksiin. Eläketurvakeskuksen soveltamisohjeessa asia ilmaistaan niin, että eläkelaitos ”tekee työkyvyttömyyden uhkan arvioinnin samoilla perusteilla kuin työkyvyttömyyseläkkeen työkyvyn arvioinnin” ([Työkyvyttömyyden uhkan arviointi työeläkekuntoutuksessa 2017](#)). Lisäksi lain perusteluissa ja soveltamisohjeessa todetaan, että hakijan ei tarvitse olla eläkkeeseen oikeuttavasti työkyvyttömän uhkan arviointihetkellä, vaan lähivuosilla tarkoitetaan noin viiden vuoden ajanjaksoa.

Kuntoutuspäätöksissä työkyvyttömyyden uhkaa ei siis lain mukaan voi arvioida irrallaan työkyvyttömyyseläkkeen myöntämisedellytyksistä, minkä vuoksi seuraavaksi tarkastellaan lähemmin työkyvyttömyyseläkkeen myöntämisedellytyksiä. [TyEL:n 35 §:n](#) 1 momentin mukaan työkyvyttömyyseläkkeeseen oikeuttaa ensinnäkin työkyvyn heikentyminen vähintään kahdella viidesosalla (osatyökyvyttömyyseläke) yhtäjaksoisesti ainakin vuoden ajan. Täyden työkyvyttömyyseläkkeen myöntämisen edellytyksenä on työkyvyn heikentyminen vähintään kolmella viidesosalla. Kuntoutusoikeutta arvioitaessa riittää, että hakijalla on osatyökyvyttömyyseläkkeeseen eli joko määräaikaiseen osakuntoutukseen tai toistaiseksi myönnettyyn osatyökyvyttömyyseläkkeeseen oikeuttava työkyvyttömyyden uhka ([TyEL 25 §](#); [JuEL 22 §](#)).

### Sosiaaliset tekijät työkyvyttömyyden arvioinnissa

Oleellinen kohta tässä selvityksessä käsiteltävien teemojen kannalta on myös [TyEL:n 35 §:n](#) 2 momentti, jossa edellytetään sairauteen, vikaan tai vammaan liittymättömien

---

<sup>2</sup> Työkyvyttömyyden uhkan ja kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuuden lisäksi työeläkekuntoutuksen edellytyksenä on, että työntekijällä on tietty määrä työskentelystä saatua vakuutettuja työansioita ja että työntekijällä ei ole oikeutta kuntoutukseen tapaturmavakuutuksen tai liikennevakuutuksen perusteella ([TyEL 25 §](#)).



yksilöllisten ja tapauskohtaisten tekijöiden sekä kohtuuskäytännöiden huomioimista työkyvyn arvioinnissa:

”Työkyvyn heikentymistä arvioitaessa otetaan huomioon työntekijän jäljellä oleva kyky hankkia itselleen ansiotuloja sellaisella saatavissa olevalla työllä, jota työntekijän voidaan kohtuudella edellyttää tekevän. Tällöin otetaan huomioon myös työntekijän koulutus, aikaisempi toiminta, ikä, asuinpaikka ja muut näihin rinnastettavat seikat.

Sen lisäksi, mitä 2 momentissa säädetään, arvioitaessa 60 vuotta täyttäneen työntekijän oikeutta työkyvyttömyyseläkkeeseen painotetaan työkyvyttömyyden ammatillista luonnetta.”

Työkyvyttömyyseläkeoikeutta käsittelevissä soveltamisohjeissa eläkkeenhakijan koulutus, aikaisempi toiminta, ikä, asuinpaikka ja muut näihin rinnastettavat seikat mainitaan erityisinä sosiaalisina seikkoina, joiden arviointi on tarpeen silloin, kun eläkeratkaisu ei ole selvä pelkästään lääketieteellisen selvityksen perusteella. Soveltamisohjeessa ([Työkyvyttömyyseläkkeen eläketapahtuma, työkyvyn arviointi ja ikäedellytys 2018](#)) todetaan, että käytännössä suuri osa eläkehakemuksista voidaan ratkaista suoraan lääketieteellisen selvityksen perusteella ja että ”sosiaalisten seikkojen tutkiminen ei ole tarpeen silloin, kun sairaus, vika tai vamma kaiken todennäköisyyden mukaan aiheuttaa hakijalle työeläkelakien mukaisen työkyvyttömyyden”.

Tämän selvityksen aineistona olevissa haastatteluissa ikä nousee esiin erityisen tulkinnanvaraisena käsitteenä (ks. luku 3.1), minkä vuoksi ikään liittyvää ohjeistusta käsitellään tässä hieman yksityiskohtaisemmin. Soveltamisohjeessa ([Työkyvyttömyyseläkkeen eläketapahtuma, työkyvyn arviointi ja ikäedellytys 2018](#)) ikään, koulutukseen ja työhistoriaan liittyviä kysymyksiä tarkennetaan seuraavasti:

”Laaja-alainen ja monipuolinen pohjakoulutus sekä työhistoria yleensä mahdollistavat eläkkeenhakijan siirtymisen uusiin tehtäviin.

Nuori eläkkeenhakija voi yleensä sijoittua uusiin tehtäviin, vaikka koulutustausta ja työkokemus on vähäistä.

lakkään eläkkeenhakijan ei yleensä edellytetä siirtyvän uusiin tehtäviin, jos eläkkeenhakijalla on suppea erityisalan koulutus tai ammattitaito. Näin on myös silloin kun eläkkeenhakija on pitkään työskennellyt samassa tehtävässä.

### Tarkemmat tiedot

Työkyvyttömyysmääritelmässä mainitut ikä, koulutus ja ammattitaito sekä aikaisempi työ saavat työkyvyn arvioinnissa suuremman merkityksen mitä vanhemmasta eläkkeenhakijasta on kysymys. Näin ollen sairaus, joka ei aiheuta työkyvyttömyyttä nuorelle henkilölle, voi aiheuttaa työkyvyttömyyden vanhemmalle henkilölle. (...)”

Soveltamisohjeen toisessa kohdassa kuitenkin viitataan työkyvyttömyyden yleiseen määritelmään ilman edellä lainattuja ikään, koulutukseen ja työhistoriaan liittyviä varauksia ja todetaan, että työkyvyttömyyseläkkeen myöntämiseksi ”ei riitä, että eläkkeenhakija on tullut työkyvyttömäksi omaan aikaisempaan työhönsä. Yleinen työkyvyttömyysmääritelmä lähtee siitä, että vaikka eläkkeenhakija ei pystyisi enää tekemään entistä työtään, hän voi ottaa vastaan muuta työtä, jonka suorittamista eläkkeenhakijalta on kohtuullista edellyttää.” ([Työkyvyttömyyseläkkeen eläketapahtuma, työkyvyn arviointi ja ikäedellytys 2018](#).) Toisin kuin soveltamisohjeessa, laissa ei määritellä yleisen tai ammatillisen työkyvyttömyyden käsitettä.

Yksityisen sektorin eläkelaeissa ja lain soveltamisohjeissa ikää, ammatin vakiintuneisuutta ja muita ”sosiaalisia” tekijöitä ei määritellä tarkasti lukuun ottamatta 60 vuotta täyttäneitä, joiden kohdalla painotetaan lain mukaan työkyvyttömyyden ammatillista luonnetta ([TyEL 35 §](#)). Julkisella sektorilla työkyvyttömyys määritellään palvelussuhteen aikana ammatillisesti iästä riippumatta eli työkykyä arvioidaan vain suhteessa hakijan virkaan tai työhön, mutta palvelussuhteen päätyttyä kriteerit ovat samankaltaisia kuin yksityisellä sektorilla ([JuEL 33 §](#)).

Sosiaalisten tekijöiden tulkinnanvarainen ja soveltamisohjeissa väljästi ikääntymiseen (”iäkäs”, ”mitä vanhempi”) ja ammatin vakiintuneisuuteen (”pitkään työskennellyt samassa tehtävässä”) sidottu määrittely tarkoittaa käytännössä sitä, että työkyvyttömyyseläkepäätöksissä muun muassa ikä on ainakin jossain määrin joustava ja harkintaa edellyttävä käsite. Näin vaikuttaa olevan myös ratkaisukäytännössä. Työuran loppupäättä lähestyttäessä ratkaisukriteerit näyttävät kohtuusnäkökulmiin vedoten lieventyvän. Tämä tulee esiin Kuvvan (2010, 62–63) haastattelututkimuksessa, jossa eläkelaitosten ylilääkärit pitivät 60 vuoden sijaan noin 55 vuoden ikää sellaisena rajana, jossa työkyvyttömyyseläkkeen kriteerit lievenevät ja muun muassa työ- ja sairaushistoria ja koulutustausta sekä lisäksi uudelleen koulutautumisen mielekkyys painottuvat eri tavalla kuin nuoremmilla.

### Sosiaaliset tekijät työkyvyttömyyden uhkan arvioinnissa

Kuntoutusoikeuden arvioinnin soveltamisohjeissa edellä tarkastellut työkyvyttömyyseläkkeen myöntämiseen liittyvät kohtuusnäkökulmat sekä yksilölliset ja tapauskohtaiset tekijät vedetään yhteen siten, että työkyvyttömyyden uhkan arvioinnissa tulee ottaa huomioon hakijan yksilöllinen **kokonaistilanne**. Lisäksi soveltamisohjeessa puhutaan **sosiaalisista ja taloudellisista seikoista** työkyvyttömyyden uhkan arvioinnissa, joista mainitaan esimerkkeinä hakijan aiempi koulutus, työkokemus, ikä ja asumisolosuhteet eli käytännössä samat asiat kuin työkyvyttömyyseläkkeen kohdalla. ([Työkyvyttömyyden uhkan arviointi työeläkekuntoutuksessa 2017](#).)

Soveltamisohjeet perustuvat lakitekstin ohella lain yksityiskohtaisiin perusteluihin ([HE 116/2002](#)). Laissa ei todeta, millä tavalla hakijan kokonaistilanne tai sosiaaliset ja taloudelliset seikat tulisi ottaa huomioon. Hallituksen esityksen perusteluissa tästä on kuitenkin tarkempi kirjaus, jossa viitataan aiemman soveltamiskäytännön jatkamiseen erityisesti suhteessa ammatin vakiintuneisuuteen, ikään sekä ammattitaitoon ja -koulutukseen:

”Mitä pitempään työntekijä on työskennellyt samassa ammatissa, mitä iäkkäämpi hän on ja mitä suppeampi ammattitaito ja -koulutus hänellä on, sitä enemmän työkyvyttömyyden arvioinnissa painaa hakijan kykenemättömyys jatkaa nykyisessä työssään. Tällainen vakiintuneeseen työhön tai ammattiin liittyvä työkyvyn menettämisen uhka puoltaa ammatillisen kuntoutuksen aloittamista kuten nykyisinkin sovellettaessa TEL 4 h §:ää harkinnanvaraiseen kuntoutukseen. Tätä soveltamiskäytäntöä on tarkoitus jatkaa edelleen. Sen sijaan nuoremmilla ja niillä, joilla jo on koulutusta tai kokemusta myös muuhun työhön, työkyvyttömyyden uhkaa arvioidaan myös muuhun työhön, jonka suorittamista heiltä on kohtuullista edellyttää.” (HE 116/2002.)

Soveltamisohjeessa ([Työeläkekuntoutuksen tarkoituksenmukaisuus 2017](#)) hallituksen esityksen linjaus yksilöllisten tekijöiden merkityksestä työkyvyttömyyden uhkan arvioinnissa on muotoiltu näin:

”Kun eläkelaitos arvioi oikeutta työeläkekuntoutukseen, ikä vaikuttaa siihen, millaiseen työhön työkyvyttömyyden uhkan arviointi kytkeytyy. Ikä on otettava huomioon, kun arvioidaan esimerkiksi aikaisemman koulutuksen, koulutusedellytysten ja työllistymismahdollisuuksien merkitystä.

**lääkkäämmällä** henkilöllä omaan vakiintuneeseen työhön tai ammattiin liittyvä työkyvyn menettämisen uhka on painavampi kuntoutusta puoltava seikka kuin nuoremmalla.

Kun on kysymys nuoremmasta henkilöstä tai henkilöstä, jolla on koulutusta tai työkokemusta useammanlaisista tehtävistä, työkyvyttömyyden uhkaa arvioidaan paitsi entiseen työhön myös suhteessa muuhun sellaiseen työhön, jonka suorittamista hakijalta voidaan kohtuudella edellyttää.”

Kuten selvityksen liitteenä olevassa muistiossa (liite 1) todetaan, työkyvyttömyyden uhkan arviointiperusteiksi lainsäädännössä ja sen perusteluissa on asetettu useita harkintaa sisältäviä käsitteitä. Tällaisia tulkinnanvaraisia käsitteitä ovat esimerkiksi ”pitempään”, ”iäkkäämpi”, ”nuorempi” ja ”kohtuus” sekä lisäksi ”todennäköinen”. Ikään liittyviä käsitteitä, ammatin vakiintuneisuutta tai työtä, jonka suorittamista voidaan kohtuudella edellyttää, ei ole määritelty tarkemmin laissa eikä lain soveltamisohjeissa.

## Kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuus

Asiaa monimutkaistaa se, että kuntoutusoikeuden arvioinnissa pelkkä työkyvyttömyyden uhka ei riitä. Kuntoutusoikeuden arvioinnissa täytyy ottaa huomioon myös kuntoutuksen **tarkoituksenmukaisuus**, jonka arviointi on ”osa kuntoutusoikeuden kokonaisarviointia” ([Työeläkekuntoutuksen tarkoituksenmukaisuus 2017](#)). Jos henkilön arvioidaan joutuvaan eläkkeelle esimerkiksi etenevän sairauden vuoksi hyvin nopeasti joka tapauksessa, kuntoutusta ei katsota tarkoituksenmukaiseksi, vaikka työkyvyttömyyden uhkan kriteeri täyttyisi. Sama tilanne on silloin, jos henkilö on hyvin lähellä vanhuuseläkeikää. Yleisemmin tarkoituksenmukaisuudella viitataan siihen, että kuntoutuksella on mahdollista kohentaa työssä jatkamisen edellytyksiä ja lykätä riittävästi eläkkeelle jäämistä.

Laissa kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuus määritellään seuraavasti:

”Kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa otetaan huomioon työntekijän ikä, ammatti, aikaisempi toiminta, koulutus, vakiintuminen työelämään sekä se, johtaako haettu ammatillinen kuntoutus todennäköisesti työntekijän terveydentilalle sopivassa työssä jatkamiseen tai työhön palaamiseen. Lisäksi tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa otetaan huomioon, lykkääkö ammatillinen kuntoutus työntekijän eläkkeelle jäämistä.” (TyEL 25 §)

Lain soveltamisohjeessa ([Työeläkekuntoutuksen tarkoituksenmukaisuus 2017](#)) kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuus on eritelty systemaattisesti kahteen osaan, joista ensimmäinen on **kuntoutusoikeuden** tarkoituksenmukaisuuden ja toinen **kuntoutuksen keinojen** ja kuntoutussuunnitelman tarkoituksenmukaisuuden arviointi. Näitä tulisi kuitenkin arvioida kokonaisuutena. Soveltamisohje työeläkekuntoutuksen tarkoituksenmu-

kaisuudesta on yhteensä seitsemän sivun pituinen, mutta pääkohdat on todettu ensimmäisellä sivulla, jonka jälkeen näitä käsitellään yksityiskohtaisemmin kymmenessä alakohdassa. Soveltamisohjeen ensimmäisellä sivulla todetaan näin:

”Eläkelaitoksen myöntämän ammatillisen kuntoutuksen edellytyksenä on, että työeläkekuntoutus on **tarkoituksenmukaista**.

Tarkoituksenmukaisuuden arviointi on osa kuntoutusoikeuden **kokonaisarviointia**.

Oikeutta työeläkekuntoutukseen, kuntoutusohjelman sisältöä ja tarkoituksenmukaista työeläkekuntoutuksen keinoa on tarkasteltava kokonaisuutena.

Työeläkekuntoutuksen tarkoituksenmukaisuuden arviointi koskee sekä kuntoutusoikeutta että työeläkekuntoutuksen toimenpiteitä.

Työeläkekuntoutus on tarkoituksenmukaista, jos

- kuntoutus johtaa työntekijän tai yrittäjän terveydentilalle sopivassa työssä jatkamiseen tai
- kuntoutuksen avulla työntekijä tai yrittäjä palaa takaisin työhön ja
- kuntoutus lykkää työntekijän tai yrittäjän eläkkeelle jääntiä ja sitä kautta **säästää eläkemenoa**.

Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa otetaan huomioon hakijan

- sairaus, vika tai vamma
- ikä
- ammatti
- koulutus ja aikaisempi toiminta ja
- vakiintuneisuus työelämään.”

Tarkoituksenmukaisuutta on soveltamisohjeen mukaan arvioitava yleisellä tasolla jo siinä vaiheessa, kun arvioidaan oikeutta työeläkekuntoutukseen – ei ainoastaan kuntoutuksen keinojen tarkoituksenmukaisuutta pohdittaessa.

”Kun eläkelaitos arvioi oikeutta työeläkekuntoutukseen, eläkelaitos arvioi kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuutta **yleisellä tasolla**.

Kuntoutusoikeuden tarkoituksenmukaisuutta pohdittaessa eläkelaitos arvioi, onko ylipäättään löydettävissä työeläkekuntoutuksen keinoja, joiden avulla hakija voisi jatkaa työelämässä ja joiden avulla syntyisi eläkemenon säästöä.”

Työeläkekuntoutuksen keinojen (työkokeilu, työhönvalmennus, koulutus, tuki elinkeinotoiminnan aloittamiseen tai jatkamiseen) tarkoituksenmukaisuuden arvioinnista soveltamisohjeessa mainitaan muun muassa alla mainitulla tavalla. Lisäksi keinojen tarkoituksenmukaisuuden arviointia tarkennetaan vielä soveltamisohjeen alakohdissa.

”Kun eläkelaitos arvioi työeläkekuntoutuksen keinojen ja kuntoutussuunnitelman tarkoituksenmukaisuutta, korostuu tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa haetun kuntoutuksen sisältö ja soveltuvuus hakijan iän, edellytysten, toimintakyvyn ja sosiaalisen tilanteen kannalta.

Lisäksi eläkelaitoksen on arvioitava

- kuntoutussuunnitelman **työllistävyys**
- hakijan **sitoutuneisuus** esitettyyn suunnitelmaan ja
- suunnitelman aiheuttamat **kustannukset** suhteessa odotettavissa olevaan eläkemenon säästöön.”

## 2.2 Työeläkekuntoutuksen vaikuttavuus

Käytännössä edellä kuvattu kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuuden arviointi tarkoittaa sen vaikuttavuuden arviointia ratkaisukäytännössä ennen kuntoutuspäätöstä. Kuntoutuksen kustannustehokkuuden arvioimiseksi vaikuttavuuden mittaamista pitäisi pystyä tekemään myös jälkikäteen. Ammatillisen kuntoutuksen vaikuttavuuden arviointi tieteellisten tutkimusten avulla on kuitenkin osoittautunut haasteelliseksi tehtäväksi. Vaikuttavuusarviointia käsittelevässä kirjallisuudessa on esimerkkejä siitä, että samasta asiasta voidaan päätyä jopa vastakkaisiin johtopäätöksiin (Tuomala 2012, 187). Keskeisin ongelma vaikuttavuustutkimuksissa on, että kuntoutukseen osallistuneita pitäisi verrata muilta taustaominaisuuksiltaan samanlaiseen vertailuryhmään. Tämä onnistuu luotettavasti vain satunnaistetussa koeasetelmassa. Tällaista ei työeläkekuntoutuksen tapauksessa ole mahdollista tehdä, koska kuntoutukseen lakisääteisesti oikeutettuja ei voida arpoa kahteen eri ryhmään, joista toinen ryhmä ei saisi kuntoutusta.

Suomalaisen työeläkekuntoutuksen vaikuttavuutta työssä jatkamiseen ja eläköitymisen ehkäisemiseen on tutkittu toistaiseksi vähän. Työeläkekuntoutuksen vaikuttavuutta on yritetty arvioida muutamissa tutkimuksissa erilaisin ei-kokeellisin menetelmin vertaamalla kuntoutukseen osallistuneita muun muassa hylätyn kuntoutuspäätöksen saaneisiin ja kuntoutuksen keskeyttäneisiin (Tuomala 2012), kuntoutusoikeuden käyttämättä jättäneisiin (Pekkarinen & Sohlman 2020) sekä taustaominaisuuksiltaan mahdollisimman samankaltaiseen valtaväestöstä muodostettuun verrokkiryhmään (Leinonen ym. 2019). Lisäksi kuntoutuksen toimivuutta ja vaikuttavuutta on yritetty kartoittaa kuntoutujille tehdyillä kyselyillä (Kulmala 2017; Pekkarinen & Sohlman 2020) sekä haastatteleamalla kuntoutujia (Pasanen 2018). Tässä alaluvussa käydään lyhyesti läpi näiden viimeaikaisten suomalaisten tutkimusten tuloksia. Ulkomaisten vaikuttavuustutkimusten tuloksia ei tässä yhteydessä käydä läpi, mutta niistä on olemassa suppeita yhteenvedoja (ks. Järvikoski ym. 2012, 16–18; Tuomala 2012, 164–166; Kulmala 2017, 8–10). Voidaan kuitenkin todeta yleisesti, että eri maissa on saatu hyvin erilaisia ja vaihtelevia tuloksia kuntoutuksen vaikuttavuudesta.

Varsinaisten tutkimusten lisäksi työeläkekuntoutukseen osallistuneiden tilannetta päättyneen kuntoutusjakson jälkeen raportoidaan Eläketurvakeskuksen vuosittaisessa tilastokatsauksessa (Saarnio 2019). Vuosien 2009 ja 2018 välillä päättyneisiin työeläkekuntoutusjaksoihin (työpaikkakuntoutus tai koulutus) osallistuneista henkilöistä noin 60 prosenttia palasi vuosittain töihin joko koko- tai osa-aikaisesti. Tämä osuus on pysynyt melko vakiona kuluneen vuosikymmenen aikana. Vuodesta 2015 alkaen luvuissa ovat mukana myös työkyvyttömyyseläkepäättöksen yhteydessä kuntoutusoikeuden saaneiden kuntoutukset, minkä jälkeen keskeytyneet kuntoutusohjelmat ovat jonkin verran yleistyneet. Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyminen työeläkekuntoutuksen jälkeen on kuitenkin vähentynyt kuluneen vuosikymmenen aikana: vuonna 2009 kuntoutuksen päättäneistä kymmenen prosenttia päätyi täydelle työkyvyttömyyseläkkeelle ja seitsemän prosenttia osatyökyvyttömyyseläkkeelle ilman työtä, kun vuonna 2018 täydelle työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyi kuusi prosenttia ja osatyökyvyttömyyseläkkeelle ilman työtä viisi prosenttia kuntoutuksen päättäneistä. Tärkeä merkitys työllisyyslukuihin on myös sillä, onko kuntoutukseen hakeuduttu suoraan työelämästä vai työkyvyttömyyseläkkeeltä. Esimerkiksi vuonna 2018 työelämästä tulleista kuntoutujista 67 prosenttia palasi

töihin, kun työkyvyttömyyseläkkeeltä kuntoutukseen tulleista töihin palasi 45 prosenttia kuntoutujista. (Saarnio 2019, 31.)

Kuntoutuksen onnistumisen ja vaikuttavuuden näkökulmasta hieman pidempiaikainen seuranta on kuitenkin mielekkäämpää. Eläketurvakeskus tilastoi kuntoutuksensa päättäneiden työllisyystilannetta kolmen vuoden ajalta. Tilastojen mukaan kuntoutuksen jälkeinen työllisyys vähenee hieman vuosi vuodelta. Kun tarkastellaan vuonna 2015 kaikkia työeläkekuntoutuksen päättäneitä, 66 prosenttia oli kuntoutuksen jälkeen työelämässä joko päätoimisesti tai työssäkäyvinä eläkeläisinä. Kolmen vuoden aikana työssä olevien joukko supistui kuusi prosenttiyksikköä. Luku sisältää myös vanhuuseläkkeelle siirtyneet. Kun katsotaan työstä ja eläkkeeltä kuntoutukseen tulleita erikseen, **suoraan työstä kuntoutukseen hakeutuneista** 59 prosenttia oli kuntoutuksen jälkeen työssä ilman eläkettä ja 11 prosenttia työssä ja eläkkeellä eli 70 prosenttia oli jollain tavalla työelämässä. Kolmen vuoden kuluttua 54 prosenttia työelämästä tulleista kuntoutujista oli työssä ilman eläkettä ja yhdeksän prosenttia työssä ja eläkkeellä eli yhteensä 63 prosenttia oli työelämässä. Samalla aikavälillä täydellä työkyvyttömyyseläkkeellä (sisältää sekä toistaiseksi myönnettyt että määräaikaiset työkyvyttömyyseläkkeet eli kuntoutustuet) olevien osuus nousi kuudesta prosentista 12 prosenttiin. **Työkyvyttömyyseläkkeeltä** kuntoutukseen tulleista puolestaan 33 prosenttia oli kuntoutuksen jälkeen työssä ilman eläkettä ja 23 prosenttia työssä ja eläkkeellä, eli 56 prosenttia eläketaustaisista kuntoutujista oli jollain tavalla työelämässä. Kolmen vuoden kuluttua työssä ilman mitään eläkettä olevien osuus oli pysynyt lähes ennallaan, mutta työssäkävien eläkeläisten osuus oli laskenut 23 prosentista 15 prosenttiin. Täydellä työkyvyttömyyseläkkeellä olevien osuus eläketaustaisista kuntoutujista nousi kolmen vuoden aikana 20 prosentista 25 prosenttiin. (Ks. tarkemmin Saarnio 2019, 35–38.)

Työhön osallistumista kolmen vuoden seuranta-aikana kuntoutusjakson jälkeen on tarkasteltu myös erikseen julkisella sektorilla Kevan julkaisemassa tutkimuksessa (ks. Pekkarinen & Sohlman 2020, 34–37). Ensimmäisenä vuonna kuntoutusjakson päättämisen jälkeen 43 prosenttia kuntoutuksen läpikäyneistä Kevan kuntoutujista oli rekisteritietojen perusteella työssä ilman eläkettä<sup>3</sup> ja 19 prosenttia osatyökyvyttömyyseläkkeellä ja työssä. Yhteensä siis 62 prosenttia kuntoutukseen osallistuneista oli täysi- tai osa-aikaisesti työssä kuntoutuksen jälkeisenä vuonna. Kolmen vuoden seurannan jälkeen työssä ilman eläkettä oli 37 prosenttia ja osaeläkkeellä ja työssä 15 prosenttia eli yhteensä 52 prosenttia kuntoutukseen osallistuneista. Samalla aikavälillä täydellä toistaiseksi myönnetyllä työkyvyttömyyseläkkeellä tai määräaikaisella kuntoutustuella olevien osuus lisääntyi kuitenkin vain kaksi prosenttiyksikköä 21 prosentista 23 prosenttiin. Vanhuuseläkeläisten osuus nousi yhdestä prosentista seitsemään prosenttiin. Kolmen vuoden seurantajakson jälkeistä työssä pysymistä tarkasteltiin tutkimuksessa myös tarkemmin kriteerein siten, että osatyökyvyttömyyseläkkeellä olevista mukaan otettiin vain ne, joiden osaeläke oli alkanut jo ennen ammatillista kuntoutusta. Lisäksi huomioitiin vanhuuseläkkeelle työssäolon jälkeen siirtyneet. Näin laskettuna 53 prosenttia kuntou-

---

3 Työssäolo ilman eläkettä määriteltiin siten, että vuosiansioita oli vähintään 12 000 euroa ja vuoden aikana ei ollut alkanut eläkettä.

tusoikeuden käyttäneistä oli kolmen vuoden jälkeen työssä ilman uutta alkanutta työkyvyttömyyseläkettä.<sup>4</sup>

Ongelmana edellä käsiteltyjen Eläketurvakeskuksen ja Kevan julkaisemien ja muiden vastaavien lukujen tulkinnaissa on kuitenkin se, että ei voida tietää, mitä kuntoutukseen osallistuneille olisi tapahtunut ilman kuntoutusta. Kuntoutuksen jälkeistä aikaa kuvaavista työhön osallistumisen osuuksista ei voida päätellä, olisivatko kuntoutukseen osallistuneet jatkaneet työssä joka tapauksessa tai kuinka moni olisi päätenyt työkyvyttömyyseläkkeelle ilman kuntoutustoimenpiteitä. Kevan (Pekkarinen & Sohlman 2020) tutkimuksessa jälkimmäistä pyrittiin selvittämään vertaamalla kuntoutusoikeuden käyttäneitä niihin, joilla olisi ollut oikeus kuntoutukseen, mutta oikeuspäätös ei johtanut kuntoutustoimenpiteeseen. Tulosten mukaan kuntoutusjaksoa tai kuntoutusoikeuden vanhenemista seuraavina vuosina selvästi suurempi osa kuntoutuksen läpikäyneistä oli töissä verrattuna niihin, jotka eivät käyttäneet kuntoutusoikeuttaan. Vertailuasetelma on kuitenkin ongelmallinen, koska näiden ryhmien lähtötilanteet erosivat esimerkiksi siten, että kuntoutusoikeuden käyttäneiden joukossa työtilanne oli parempi jo ennen kuntoutusta. Myöskään ryhmien välisiä havaitsemattomia eroja ei ole voitu ottaa huomioon.

Suomessa työeläkekuntoutuksen vaikuttavuutta tutkittiin ensimmäisen kerran systemaattisesti vuoden 2004 kuntoutusuudistuksen jälkeen osana työeläkekuntoutuksen toimivuutta laajasti kartoittanutta tutkimushanketta (ks. Gould ym. 2012b). Tällöin Juha Tuomala (2012) tarkasteli työeläkekuntoutuksen työllisyysvaikutuksia neljän seuranta vuoden aikana vertaamalla kuntoutusohjelman päättäneiden ja hylättyjen hakijoiden sekä lisäksi kuntoutusohjelman keskeyttäneiden työllisyyttä. Aineistona oli vuoden 2004 loppupuoliskolla ja alkuvuonna 2005 kuntoutuspäätöksen saaneista koottuja rekisteritietoja sekä kyselytutkimuksen avulla saatuja vastauksia. Keskeinen tulos oli, että työeläkekuntoutukseen osallistuminen nostaa ainakin jonkin verran työsuhteessa jatkamisen todennäköisyyttä verrattuna hylättyihin hakijoihin ja kuntoutuksen keskeyttäneisiin. Havaitut työllisyysvaikutukset pysyivät kuitenkin vain lyhyen aikavälin seurannassa. Pidemmässä seurannassa kuntoutukseen osallistuneiden ja vertailuryhmän erot hiipuivat tai hävisivät kokonaan.

Tuomala (2012, 187) kuitenkin huomauttaa, että ehkä voidaan pitää melko hyvänä saavutuksena, jos työeläkekuntoutujat pystyvät jatkamaan työelämässä edes yhtä hyvin kuin hylkäyspäätöksen saaneet verrokkit. Näin voidaan ajatella sen vuoksi, että aineistossa mukana olleiden hylkäyspäätöksen saaneiden hakijoiden työkyky oli arvioitu niin hyväksi, ettei heillä katsottu olevan työkyvyttömyyden uhkaa eikä siten oikeutta eikä tarvetta kuntoutukseen. Vertailussa ei ollut mukana niitä hakijoita, jotka oli hylätty sen vuoksi, että kuntoutusta ei nähty tarkoituksenmukaisena. Tätä kriteeriä käytetään muun muassa silloin, kun hakijan terveydentila tai sairauden ennuste on niin heikko, ettei kuntoutuksella nähdä olevan hyötyä hakijan työssä jatkamisen kannalta. Kaiken kaikkiaan Tuomalan vertailuasetelmassa on kuitenkin ongelmia, kuten kaikissa ei-kokeellisissa vertailuissa, sillä työeläkekuntoutukseen hyväksyminen ei tapahdu satunnaisesti

4 Luvut perustuvat rekisteritietoihin vuosina 2013–2015 myönteisen kuntoutusoikeuspäätöksen saaneista Kevan vakuutetuista, joiden kuntoutusjakso oli päätenyt vuoden 2015 loppuun mennessä (Pekkarinen & Sohlman 2020).



ja vertailuryhmät erosivat taustaominaisuuksiltaan toisistaan. Kuntoutusohjelmien vaikutus työllisyyden todennäköisyyteen pitäisi pystyä erottamaan muista havaituista ja havaitsemattomista taustatekijöistä, jotka voivat vaikuttaa työssä jatkamiseen.

Lisäksi Tuomalan tutkimuksen perusteella kuntoutuksen eri keinojen vaikuttavuus vaihtelee. Työpaikkakuntoutus näytti edistävän työssä jatkamista ainakin lyhyellä aikavälillä, mutta koulutuksen vaikuttavuus jäi epäselvemmäksi muun muassa aineiston puutteiden vuoksi.<sup>5</sup> Koulutuksen vaikuttavuus näytti kuitenkin lisääntyvän seurantajakson edetessä. Tuomalan mukaan erityisesti koulutuksen vaikuttavuutta tulisikin seurata vielä pidemmällä aikavälillä. Kaiken kaikkiaan kuntoutuksen keinojen vertailua hankaloittaa kuntoutujien valikoituminen eli se, että ei ole satunnaista, ketkä saavat työpaikkakuntoutusta ja ketkä koulutusta.

Viime vuonna julkaistiin ensimmäinen väestötason vaikuttavuustutkimus (Leinonen ym. 2019) työeläkekuntoutuksesta, jossa verrattiin työeläkekuntoutusta saaneiden ja ei-saaneiden työhön osallistumista kolme vuotta ennen kuntoutusjaksoa ja kolme vuotta sen jälkeen. Tässä Työterveyslaitoksen tutkimuksessa tarkasteltiin työeläkekuntoutuksen vaikutusta työhön osallistumiseen vertaamalla työeläkekuntoutujia tiettyjen taustatekijöiden avulla kaltaistettuun, valtaväestöstä muodostettuun verrokkiryhmään, jotka eivät olleet saaneet kuntoutusta. Ryhmistä pyrittiin tekemään vertailukelpoiset ottamalla huomioon sosiodemografisia ja työhön liittyviä tekijöitä sekä työkyvyttömyys- ja muuhun työmarkkinahistoriaan liittyviä tekijöitä. Molemmissa ryhmissä oli hieman yli 3 000 30–55-vuotiasta äskettäin työsuhteessa ollutta henkilöä, joilla oli ollut tuki- ja liikuntaelinten sairauksista tai mielenterveyshäiriöistä johtuvaa työkyvyttömyyttä. Kuntoutusta saaneiden ryhmässä kuntoutusjakso oli alkanut vuosina 2008–2010.

Tutkimuksen tulokset olivat siinä mielessä samansuuntaisia Tuomalan tutkimuksen kanssa, että lyhytkestoisen kuntoutuksen (enintään 10 kk eli käytännössä työpaikkakuntoutus) vaikutus työhön osallistumiseen hiipui pidemmällä aikavälillä, mutta pitempien kuntoutusjaksojen eli mitä ilmeisimmin koulutuksen vaikutus tuli puolestaan näkyviin viipeellä. Kaiken kaikkiaan tutkimuksen keskeinen johtopäätös oli, että työeläkekuntoutuksen vaikuttavuus työssä jatkamiseen näyttää olevan vaatimatonta verrattuna rahalliseen panostukseen.

Tutkimuksen tulokset ovat herättäneet paljon keskustelua, koska ne kyseenalaistavat jatkuvasti lisääntyvän työeläkekuntoutuksen kustannustehokkuutta. Tulokset ovat saaneet ainakin työeläkealan ja työmarkkinajärjestöjen edustajat pohtimaan kuntoutuksen vaikuttavuutta entistä tarkemmin. Myös tätä selvitystä varten tehdyissä haastatteluisissa viitattiin kyseiseen tutkimukseen. Tutkimuksen kommentaattorit ovat kuitenkin huomauttaneet, että tutkimusasetelmassa ja -aineistossa on joitakin piirteitä, jotka herättävät kysymyksiä tulosten yleistettävyydestä kuntoutuksen kustannustehokkuuden arviointiin tällä hetkellä. Kriitikissä on esimerkiksi tuotu esiin, että tulokset eivät täysin kuvaa nykytilannetta, koska aineisto koostuu vuosina 2008–2010 alkaneista kuntoutusjaksoista (Haanpää 2019). Tämän jälkeen työhön paluun tukemisen käytäntöihin ja lainsäädäntöön on tehty olennaisia muutoksia (ks. esim. Liukko & Kuuva 2015; Ju-

---

<sup>5</sup> Tarkastellussa aineistossa olivat mukana vain lyhyen koulutusjakson suorittaneet, joten pidempiaikaisen uudelleen koulutuksen vaikuttavuutta ei voitu tässä tutkimuksessa selvittää (Tuomala 2012, 185).



vonon-Posti & Pensola 2016; ks. myös luku 2.3), jotka ovat voineet muuttaa tilannetta. Vaikuttavuustutkimuksissa tällainen ajallinen viive on kuitenkin yleensä väistämätöntä, etenkin jos halutaan tutkia pidempikestoisia vaikutuksia.

Työeläkekuntoutuksen vaikuttavuutta työssä jatkamiseen ja työkyvyn paranemiseen on selvitetty myös kuntoutujille suunnatuilla kyselyillä. Kulmalan (2017) tutkimuksessa näitä asioita selvitettiin kyselyllä, joka oli suunnattu työhönkuntoutumisen palveluverkoston (KuntoutuNET) piirissä oleville kuntoutujille. Kysely lähetettiin sähköisesti 2 264 otoshenkilölle kesäkuussa 2017. Vastausaste oli 30 prosenttia eli 668 henkilöä.

Kyselyn kohderyhmä poikkeaa kaikista työeläkekuntoutujista, koska otos on muodostettu työhönkuntoutumisen palveluverkoston kuntoutujista. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että kuntoutuksen suunnittelussa on ollut mukana palveluntuottaja. Työeläkelaitokset käyttävät palveluntuottajia silloin, kun kuntoutukseen liittyvissä selvittelyissä ja suunnitelmien tekemisessä tarvitaan ulkopuolista apua, esimerkiksi silloin kun sijoittuminen aiemman tai nykyisen työnantajan palvelukseen ei ole mahdollista tai kun kuntoutuja tarvitsee erityisen tiivistä lähiohjausta. Palveluverkoston kuntoutustapaukset ovat siis oletettavasti haastavampia kuin sellaiset, joissa palveluntuottajia ei ole käytetty.

Tämä näkyy myös tuloksissa. Suurin osa vastaajista koki työkykynsä parantuneen, mutta vain alle kolmasosa oli työssä kuntoutuksen jälkeen. Tosin 16 prosentilla vastaajista kuntoutus oli vastaamishetkellä vielä kesken. Palveluverkoston tavoite yli 50 prosentin työllisyysasteesta kuntoutuksen jälkeen ei kuitenkaan kyselyn perusteella toteudu. Toisaalta lähes 70 prosenttia työllistyneistä koki kuntoutuksen vaikuttaneen merkittävästi työllistymiseensä. Lisäksi lähes puolet työllistyneistä uskoi pystyvänsä jatkamaan työelämässä vanhuuseläkeikään asti ja kolmasosa ainakin yli viisi vuotta. Kulmalan kyselytutkimuksesta ei kuitenkaan saada tietoa kuntoutuksen työllisyysvaikutuksista pidemmällä aikavälillä.

Keva on julkaissut äskettäin kyselytutkimuksen tuloksia, joiden perusteella on mahdollista arvioida työeläkekuntoutuksen vaikuttavuutta julkisella sektorilla (Pekkarinen & Sohlman 2020). Tutkimuksessa kuntoutujilta kysyttiin kokemuksia työeläkekuntoutuksen eri vaiheista, työnantajan toimista sekä kuntoutuksen hyödyllisyydestä ja työssä jatkamisesta. Kyselyn mukaan kolme neljästä kuntoutukseen osallistuneesta koki kuntoutuksen melko tai erittäin hyödylliseksi, mutta joka neljäs ei kokenut kuntoutukselta olleen hyötyä. Kielteiset kokemukset olivat yleisimpiä työttömyys- ja muilla etuuksilla olevilla sekä yli 55-vuotiailla. Lisäksi koulutus koettiin kyselyn perusteella useammin hyödylliseksi kuin työkokeilu. Kyselyyn vastasi 1 169 henkilöä (vastausaste 51 prosenttia), jotka olivat osallistuneet kuntoutustoimenpiteisiin, sekä 515 henkilöä (vastausaste 40 prosenttia), jotka eivät olleet käyttäneet kuntoutusoikeuttaan.

### **2.3 Työeläkekuntoutuksen prosessien toimivuus ja toimijoiden yhteistyö**

Työeläkekuntoutuksen vaikuttavuuteen ja tuloksellisuuteen on yhteydessä monenlaisia tekijöitä, jotka liittyvät laajemmin kuntoutuksen toimivuuteen ja eri toimijoiden väliseen yhteistyöhön (ks. esim. Gould ym. 2012b; Liukko & Kuuva 2015; Juvonen-Posti &

Pensola 2016). Tutkimusten mukaan muun muassa kuntoutuksen oikea-aikaisuus, kuntoutujan motivaatio, toimiva yhteistyö kuntoutukseen osallistuvien tahojen välillä sekä kuntoutujan vaikutusmahdollisuudet kuntoutusprosessiin lisäävät kuntoutuksen tuloksellisuutta.

Kuntoutusprosessien toimivuuteen liittyviä teemoja on Suomessa tutkittu huomattavasti enemmän kuin kuntoutuksen vaikuttavuutta. Aineistoina on käytetty rekisteritietoja, asiakirjatietoja, kyselyjä sekä temaattisia haastatteluja ja kirjoitusaineistoja. Tähän mennessä laajimman työeläkekuntoutuksen prosessien toimivuudesta tehdyn tutkimushankkeen tulokset on julkaistu Eläketurvakeskuksen artikkelikokoelmassa Toimiiko työeläkekuntoutus? (Gould ym. 2012b). Kirjassa on useita artikkeleita, joiden tuloksia on syytä nostaa lyhyesti esiin. Tutkimuksen tuloksista ei kuitenkaan voi välttämättä vetää johtopäätöksiä nykytilanteesta, sillä useimpien tutkimushankkeen osatutkimusten kohdejoukko muodostui vuosina 2004–2005 kuntoutuspäätöksen saaneista henkilöistä. Tietoja koottiin kuntoutushakemusten asiakirjoista, rekistereistä ja postikyselyllä.

Gouldin ym. (2012c) osatutkimuksessa tarkasteltiin kuntoutuksen ajoittumista. Keskeinen tulos oli, että lähes kaksi kolmasosaa työvoimasta kuntoutukseen tulleista arvioi kuntoutuksensa alkaneen liian myöhään. Syynä kuntoutuksen myöhäiselle aloittamiselle pidettiin muun muassa työssäjaksamisen ongelmien vähättelyä terveydenhuollossa, järjestelmien toiminnan jähmeyttä ja erilaisia yhteistyön ongelmia. Tutkimuksen toinen keskeinen tulos oli, että kuntoutuksen ajoituksella oli merkitystä kuntoutuksen sujuvuudelle ja kuntoutuksen työllisyysvaikutuksille. Ensinnäkin oikea-aikainen kuntoutus lisäsi todennäköisyyttä kuntoutuksen jälkeiseen työhön paluuseen. Pidemmällä aikavälillä oikea-aikainen kuntoutus puolestaan vähensi työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen todennäköisyyttä verrattuna liian myöhään tai liian aikaisin alkaneeseen kuntoutukseen (Gould ym. 2012c, 98–99). Myös eri organisaatioissa työskentelevien työhön paluun tukemisen ammattilaisten haastattelujen perusteella kuntoutus käynnistyy usein liian myöhään (Liukko & Kuuva 2015, 33)

Kuntoutusprosessin sujuvaa etenemistä ja kuntoutujan työssä jatkamista näyttää useiden tutkimusten mukaan edistävän paitsi kuntoutuksen oikea-aikainen käynnistyminen myös kuntoutujan vaikutusmahdollisuudet ja osallistuminen suunnitelman tekemiseen (Gould ym. 2012a; Järvikoski & Härkäpää 2012). Näiden tekijöiden on myös todettu lisäävän kuntoutujan omaa motivaatiota, jota pidetään erittäin tärkeänä tekijänä kuntoutuksen onnistumiselle (Härkäpää & Järvikoski 2012; ks. myös Pasanen 2018). Kulmalan (2017, 26–30) kyselytutkimuksen mukaan työhönkuntoutumisen palveluverkoston kuntoutujista yli 60 prosenttia oli melko tai erittäin tyytyväisiä omiin vaikutusmahdollisuuksiinsa kysyttäessä näkemyksiä palveluntuottajien toiminnasta, mutta työeläkelaitosten kohdalla tyytyväisiä omiin vaikutusmahdollisuuksiinsa oli vain 40 prosenttia vastaajista. Kaikkein yleisimmin oltiin tyytymättömiä jatko-ohjaukseen eli siihen, minkälaista ohjausta oli saatu kuntoutuksen jälkeen. Vain 28 prosenttia vastaajista oli tyytyväisiä eläkelaitoksen jatko-ohjaukseen ja 32 prosenttia palveluntuottajan jatko-ohjaukseen.

Lähes kaikissa viimeaikaisissa kysely- ja haastattelututkimuksissa näyttää toistuvan yksi ja sama teema, kun puhutaan onnistuneen kuntoutusprosessin edellytyksistä: sekä ammattilaiset että kuntoutujat pitävät tärkeänä asiakaslähtöistä ja asiantuntevaa yksilöllistä tukea, ohjausta ja seurantaan koko kuntoutusprosessin ajan suunnitelman tekemisestä kuntoutuksen jälkeiseen aikaan (Gould ym. 2012b; Härkäpää ym. 2011; Liukko & Kuuva 2015; Kulmala 2017). Kyselytutkimuksen mukaan tällainen tuki erityisesti työpaikalta ja esimieheltä jää usein vähäiseksi (Järvikoski & Härkäpää 2012). Tutkimuksissa on tullut esiin, että ammatillinen kuntoutus näyttää tuottavan parempia tuloksia silloin, kun se toteutetaan mahdollisimman läheisessä ja aktiivisessa yhteistyössä työpaikkojen ja työterveyshuollon kanssa (ks. esim. Härkäpää 2002; Järvikoski ym. 2012).

Toinen usein toistuva teema on, että kuntoutuksen toimivuuden kannalta olennaisista näyttää olevan ammattilaisten ja eri organisaatioiden saumaton yhteistyö ja kommunikaatio sekä selkeä vastuunjakko (Juvonen-Posti & Pensola 2016; Liukko & Kuuva 2015; Liukko & Kuuva 2017; Sormunen ym. 2017; Tarvainen ym. 2015; Vuorento & Terävä 2014; Pekkarinen & Sohlman 2020). Yhteistyössä ja vastuunjaossa nähdään kuitenkin tutkimusten mukaan edelleen merkittäviä ongelmia. Ammattitoimijoiden yhteistyötä käsittelevissä selvityksissä on korostunut erityisesti työttömien ja ei-vakituisessa työsuhteessa olevien haasteet tarkoituksenmukaisen ammatillisen kuntoutuksen toteutumisessa. Tähän liittyen ammattilaiset ovat korostaneet sitä, että isoimmat yhteistyöongelmat ovat viime aikoina olleet työ- ja elinkeinotoimistojen ja työeläkelaitosten vastuunjaossa. Pulmakohdat ovat liittyneet usein sellaisiin tilanteisiin, joissa kuntoutuja hyötyisi yhtä aikaa tai vuorotellen sekä työeläkelaitoksen että TE-toimiston palveluista.

Vastuunjaon lisäksi toinen ammattilaisten yhteistyöhön liittyvä ongelma näyttää olevan se, että tieto eri organisaatioiden välillä ei aina kulje sujuvasti. Tietosuojan tiukennukset ovat tuoneet tähän lisää haasteita. Terveystuollon toimijoiden välinen vuorovaikutus näyttää kuitenkin viime vuosina parantuneen. Sama koskee työterveyshuoltojen ja työnantajien välistä yhteistyötä. Näihin parannuksiin ovat luultavasti vaikuttaneet kuluneen vuosikymmenen aikana tehdyt lukuisat lakimuutokset, joilla on pyritty kehittämään työnantajan, työterveyshuollon, muun terveydenhuollon ja sairausvakuutusjärjestelmän yhteistyötä työhön paluun tukemisen edistämiseksi sekä lisäämään osasairauspäivärahan käyttöä yhä tärkeämpänä työhön paluun tukemisen keinona (ks. tarkemmin esim. Liukko & Kuuva 2015, 18–20; osasairauspäivärahan merkityksestä työhön paluun tukemisessa ks. Kausto 2013).

Yleisemmin keskeinen huomio tutkimuksissa on ollut se, että kuntoutusprosesseja ei usein ole mielekäästä lähestyä vain yhden järjestelmän kuten pelkästään työeläkekuntoutuksen näkökulmasta. Erilaiset työhön paluun ja työkyvyn tukemisen järjestelmät ovat kietoutuneet toisiinsa, ja monet kuntoutujat tarvitset vuoron perään tai samanaikaisesti useiden eri järjestelmien palveluja. Siksi niiden toimivuutta ja kehittämistä on järkevää tarkastella verkostomaisena kokonaisuutena (ks. esim. Miettinen 2011; Suikkanen & Lindh 2012; Liukko & Kuuva 2017). Kaiken kaikkiaan ammattilaiset peräänkuuluttavat yksilöllisten ja pitkäaikaisten tuki- ja vastuuhenkilöiden merkitystä kuntoutumisen ja työhön paluun prosessissa, organisaatioiden välisen vastuunjaon selkeyttämistä ja joustavoittamista, sujuvan vuorovaikutuksen ja yhteisten tietojärjestelmien tärkeyttä

sekä erityisesti terveydenhuollon ammattilaisten koulutusta ja tietotason parantamista työkyky- ja kuntoutusasioissa (Liukko & Kuuva 2015).

Kuntoutuksen prosessien toimivuuteen ja ammattilaisten väliseen yhteistyöhön on kiinnitetty paljon huomiota tutkimusten ohella myös erilaisissa viranomaisraporteissa. Vuonna 2017 julkaistiin sosiaali- ja terveysministeriön asettaman Kuntoutuksen uudistamiskomitean kattavat ehdotukset kuntoutusjärjestelmän uudistamiseksi (STM 2017). Työeläkejärjestelmää koskee esimerkiksi ehdotus työeläkelaitosten ja Kelan vastuunjaon selkeyttämisestä lainsäädännön avulla sekä ehdotus yhteisestä asiakas- tai kuntoutussuunnitelmasta. Jälkimmäisen ehdotuksen ajatuksena on eri toimijoiden yhteistyön lisääminen sitä kautta, että kaikkien tietyn henkilön kuntoutuksessa mukana olevien tahojen tulisi voida hyödyntää yhteistä asiakassuunnitelmaa tuottamalla siihen tietoa ja täydentämällä suunnitelmaa. Sosiaali- ja terveysministeriön on tarkoitus aloittaa kuntoutusjärjestelmään liittyvien lakimuutosten valmistelu syksyllä 2020.

## 3 Työeläkealan asiantuntijoiden näkemykset

### 3.1 Työkyvyttömyyden uhkan ja kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuuden arviointi

Työeläkekuntoutuksen ratkaisukäytäntö aloitetaan arvioinnilla siitä, onko hakijalla yli-päättään oikeutta työeläkekuntoutukseen. Kun työansioiden ja muiden yksiselitteisten laissa määriteltyjen kriteerien täytyminen on todennettu, siirrytään ratkaisukäytännön haastavimpaan vaiheeseen eli kuntoutusoikeuden arviointiin siitä näkökulmasta, min-käläinen työkyvyttömyyden uhka hakijalla mahdollisesti on. Tähän kietoutuu osin pääl-lekkäinen ja osin erillinen kysymys siitä, arvioidaanko kuntoutus myös tarkoituksenmu-kaiseksi siinä mielessä, että jollakin työeläkekuntoutuksen keinovalikoimaan kuuluval-la toimenpiteellä on todennäköisesti mahdollista vaikuttaa työntekijän terveydentilalle sopivassa työssä jatkamiseen tai työhön palaamiseen. Lisäksi tarkoituksenmukaisuutta arviotaessa täytyy lain mukaan ottaa huomioon, voidaanko kuntoutuksella lykätä hen-kilön eläkkeelle jäämistä. Soveltamisohjeessa todetaan, että tarkoituksenmukaisuuden arviointi on osa kuntoutusoikeuden kokonaisarviointia ([Työeläkekuntoutuksen tarkoi-tuksenmukaisuus 2017](#)).

Tässä luvussa tarkastellaan haastateltavien näkemyksiä näistä teemoista ja lähdetään liikkeelle **kuntoutusoikeuden** arvioinnista. Kuten seuraavissa alaluvuissa ilmenee, kun-toutusoikeuden arviointia ei kuitenkaan voi pitää täysin erillään kussakin tapaukses-sa suunnitteilla olevista **kuntoutuksen keinoista**. Kuten soveltamisohjeessakin ([Työelä-kekuntoutuksen tarkoituksenmukaisuus 2017](#)) todetaan, oikeutta työeläkekuntoutuk-seen, kuntoutusohjelman sisältöä ja tarkoituksenmukaista työeläkekuntoutuksen kei-noa on tarkasteltava kokonaisuutena. Selvyyden vuoksi kuntoutuksen keinojen tarkoi-tuksenmukaisuutta käsitellään tarkemmin vasta luvussa 3.2. Työeläkekuntoutuksen rat-kaisukäytännöstä Suomessa ei ole aiempaa tutkimusta – ainakaan sellaista, jossa rat-kaisukäytäntöä olisi käsitelty laajemmin.<sup>6</sup>

6 Työeläkekuntoutuksen ratkaisukäytäntöä sivutaan lyhyesti asiakirjoihin, rekisteritietoihin ja kuntoutu-jille suunnattuun kyselyyn perustuvassa Eläketurvakeskuksen tutkimuksessa (Gould ym. 2012d), mutta painopiste tässä tutkimuksessa oli ratkaisukäytännön sijaan hylkäyspäätöksen saaneiden tilanteessa. Tutkimuksen perusteella kuntoutuspäätökseen sisältyvä työkyvyttömyyden uhkan arviointi näytti hyl-käyksen saaneilla kohdalla osuneen melko hyvin oikeaan: vain runsas kymmenesosa niistä hylkäyspää-töksen saaneista, joiden työkyvyttömyyden uhkaa ei ollut pidetty todennäköisenä, siirtyi viiden vuoden kuluessa työkyvyttömyyseläkkeelle. Tutkimuksessa ei kuitenkaan tarkastella myönteisen päätöksen saaneiden työkyvyttömyyden uhkan arviointia. Tutkimuksen tuloksista ei myöskään voi vetää johtopää-töksiä nykytilanteesta, sillä aineisto on vuosilta 2004 ja 2005, jonka jälkeen työeläkekuntoutuksessa on tapahtunut monenlaisia muutoksia ja kuntoutujien määrä on kasvanut runsaasti.

## Työkyvyttömyyden uhkan arvioinnin monimutkaisuus ja harkinnanvaraisuus

Kaikki tätä selvitystä varten tehdyt työeläkelaitosten asiantuntijoiden haastattelut aloitettiin käsittelemällä kuntoutusoikeuden myöntämisen kriteereitä keskittyen työkyvyttömyyden uhkan arviointiin ja siihen liittyen kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuuden arviointiin yleisellä tasolla. Luvussa 2.1 ja liitteessä 1 on käsitelty seikkaperäisesti näihin kysymyksiin liittyvää lainsäädäntöä ja sen perusteluita ja soveltamisohjeita, ja ne on tarkoitettu luettavaksi ennen haastatteluihin perustuvia osioita.

Lain ([TyEL 25 §](#); [JuEL 22 §](#); [YEL 22 §](#); [MYEL 42 §](#)) mukaan työntekijällä tai yrittäjällä, joka ei ole täyttänyt alinta vanhuuseläkeikänsä, on oikeus saada työkyvyttömyyden esittämisestä tai työ- ja ansiokyvyn parantamiseksi tarkoituksenmukaista ammatillista kuntoutusta, jos asianmukaisesti todettu sairaus, vika tai vamma todennäköisesti aiheuttaa sellaisen uhkan, että hän tulee työkyvyttömäksi vähintään määräaikaiseen osatyökyvyttömyyseläkkeeseen eli osakuntoutustukeen oikeuttavalla tavalla. Työkyvyttömyyden uhkalla tarkoitetaan tilannetta, jossa on todennäköistä, että työntekijälle tai yrittäjälle lähivuosina ilman ammatillista kuntoutusta tulisi myönnettäväksi täysi tai osatyökyvyttömyyseläke, vaikka hoidon ja lääkinnällisen kuntoutuksen toteutuksen mahdollisuudet otetaan huomioon. Lisäksi yksityisillä aloilla, ja julkisilla aloilla työsuhteen päätyttyä, työkyvyn heikentymistä arviotaessa otetaan huomioon työntekijän jäljellä oleva kyky hankkia itselleen ansiotuloja sellaisella saatavissa olevalla työllä, jota työntekijän voidaan kohtuudella edellyttää tekevän ([TyEL 35 §](#); [JuEL 33 §](#)). Tällöin otetaan huomioon myös työntekijän koulutus, aikaisempi toiminta, ikä, asuinpaikka ja muut näihin rinnastettavat seikat. Lain perusteluissa ([HE 116/2002](#)) ja soveltamisohjeissa on pidempiä kirjauksia siitä, millä tavalla edellä mainitut asiat tulee ottaa huomioon (ks. tarkemmin luku 2.1 ja liite 1). Työkyvyttömyyden uhkan arviointia monimutkaistaa se, että lainsäädännössä, lain perusteluissa ja soveltamisohjeissa työkyvyttömyyden uhkan arviointiperusteiksi on asetettu useita tulkinnanvaraisia ja harkintaa edellyttäviä käsitteitä.

Tämä monimutkaisuus tuli esiin myös haastatteluissa. Työkyvyttömyyden uhkan arvioinnin keskeisimmät tekijät nähtiin kuitenkin melko samalla tavalla. Keskeisinä tekijöinä pidettiin ensinnäkin henkilön terveydentilan arviointia ja toiseksi kokonaistilanteen huomioimista edellyttävää tapauskohtaista harkintaa. Työkyvyttömyyden ratkaisukäytännön lähtökohtana pidettiin hakijan terveydentilan ja työkyvyttömyyden uhkan lääketieteellistä arviointia eli tarkemmin sanottuna vähintään osittaisen työkyvyttömyyden uhkan arviointia seuraavan viiden vuoden aikana.

**V2:** Kyllähän se [työkyvyttömyyden uhkan arviointi] on ensisijassa lääkärin tehtävä, eli lääkärille tulee tämä asia eteen joko kuntoutushakemuksena tai sitten kuntoutustuki- tai eläkehakemuksena, jonka yhteydessä nykysäännösten mukaan joka kerta otetaan kantaa siihen ammatillisen kuntoutuksen kysymykseen myöskin. Ja [siltoin arvioidaan] onko näillä terveydentilätiedoilla todennäköistä, että henkilö tulisi lähimmän viiden vuoden aikana saamaan ainakin osakuntoutustukipätkän. Että kyllä se siihen työkyvyn menettämiseen, työssä jatkamisen huonoon näkymään pohjautuu. **H5**

Samalla kuitenkin tuotiin eri tavoin esiin työkyvyttömyyden uhkan arviointiin liittyvä tapauskohtainen harkinnanvaraisuus ja työkyvyttömyyden ennustamisen vaikeus.

**V2:** (...) sehän on niin kuin ennustamista. Että ei ole mitään, mistä sä näet sen oikeasti, että näin tässä tulee käymään. **H2**

**V1:** (...) kyllähän tämä hirveen sellaista monitahoista ja laaja-alaista arviota on, että loppujen lopuksi kun rupesi miettimään näitä, että mitä kaikkia asioita siihen liittyy niin... **V2:** Kaikki on harkinnanvaraista. **V1:** Todella on sen yksilön kohdalla aina mietittävä ja monet asiat vaikuttavat. **H6**

Lisäksi painotettiin sitä, että työkyky ja työkyvyttömyys eivät ole vain lääketieteellisiä käsitteitä vaan että niihin vaikuttavat monet yksilölliset, sosiaaliset ja taloudelliset tekijät eli juuri se **kokonaistilanne**, jota lainsäädännössä ja lain soveltamisohjeissa sekä myös tutkimuskirjallisuudessa korostetaan (Angeloni 2013; Gould ym. 2006; Ilmarinen ym. 2006; Järvikoski ym. 2001). Tässä mielessä työkyky nähtiin terveydentilan, toimintakyvyn, työtilanteen sekä muiden yksilöllisten ja sosiaalisten tekijöiden suhteesta muodostuvana käsitteenä.

**V3:** (...) työkyky ja työkyvyttömyys eivät ole pelkästään lääketieteellisiä käsitteitä, että voitaisiin terveys–sairausakselilla seilaten määritellä sitä, että missä mennään, vaan siihen vaikuttaa muutkin tekijät, myös ihmisen oma motivaatio, mitä hän haluaa tapahtuvan, haluaako hän jatkaa siinä työssä vai haluaako hän vaihtaa ammattia, onko taloudelliset insentiivit minkälaiset, mihin suuntaan [hän] haluaisi mennä, miten hän ylipäätään arvottaa työn elämäänsä, se kokonaisarvio. **H2**

### Työkyvyttömyyden uhkan todennäköisyys

Työkyvyttömyyden uhkaa arvioidaan ainakin kaikissa suurissa eläkeyhtiöissä viisiporraisella asteikolla ”erittäin todennäköinen, todennäköinen, mahdollinen, epätodennäköinen, erittäin epätodennäköinen”. Tämä asteikko mainitaan kuntoutusuudistuksen perusteluissa (HE 116/2002) viittaamalla ammattitautien luokittelussa käytettyyn asteikkoon. Laissa työeläkekuntoutuksen edellytyksenä on todennäköinen työkyvyttömyyden uhka lähivuosina (TyEL 25 §; ks. myös luku 2.1 ja liite 1). Haastattelujen mukaan myös keskimmäistä vaihtoehtoa eli mahdollista uhkaa käytetään kuitenkin ”aika paljon”, ja joissain tapauksissa voidaan päätyä myönteiseen kuntoutuspäätökseen, vaikka työkyvyttömyyden uhka olisi arvioitu vain mahdolliseksi. Haastatteluissa tuotiin esiin, että mahdollisen ja todennäköisen välinen raja on hankala. Kyse on ennustamisesta viiden vuoden perspektiivillä eli melko pitkällä aikavälillä, minkä vuoksi näyttää olevan vaikeaa tehdä eroa sen välille, onko uhka ”todennäköinen” vai ”mahdollinen”.

Haastatteluista välittyi näkemys, että asteikon todennäköisyyden asteeseen ei kannattaisi liikaa takertua, kunhan uhka on olemassa, koska kyse on joka tapauksessa usein hyvin tulkinnanvaraisesta asiasta.

**V2:** (...) ajattelisin niin päin, että jos se uhka on olemassa, niin sitten se, että onko se mahdollinen vai todennäköinen, ei välttämättä pitäisi vaikuttaa liian paljon siihen suunnitelmaan, mitä me tuetaan, vaan [pitäisi] miettiä sitä, että mikä on järkevää sen ihmisen kannalta ja mikä on siihen työllistymiseen johtavaa, että pääsee terveydelle sopiviin töihin. **H2**



Myös sellaisia näkemyksiä tuli esiin, että ”mahdollisen” käytöstä pitäisi luopua, koska se aiheuttaa vain epäselvyyttä ja päästää tavallaan arvioijat helpolla pakottamatta ottamaan selkeää kantaa asiaan. Erään vakuutuslääkärin mukaan on käytännössä mahdotonta päättää, onko uhka mahdollinen vai todennäköinen. Kyse on siitä, että asiaan on aidosti vaikea ottaa kantaa, ja ”mahdollisen” käytöllä pystyy välttämään sen, että on ”tietävinään sen todennäköisyyden”, vaikka ”käytännössä se on kuitenkin melkoisen epävarmaa”, kuten eräs vakuutuslääkäri asian muotoili. ”(...) käytännössä tuo on yhtä vaikeaa kuin se kaksi viidesosaa / kolme viidesosaa, onko ihmisen työkyvystä nyt sitten jäljellä 41 prosenttia vai 39 prosenttia.” **H2**

”Mahdollisen” ongelma korostui useissa haastatteluissa. Vaikuttaa siltä, että tapauskohtaista kokonaisarviota pidetään usein tärkeämpänä kuin sitä, mihin luokkaan asteikolla työkyvyttömyyden uhkan ennuste sijoitetaan.

**V1:** Mitä se mahdollinen tarkoittaa? Koska mitä mä olen ymmärtänyt, muissakin yhtiöissä [on] vähän sitä samaa problematiikkaa, että välillä se mahdollinen on tarkoittanut että on uhka, välillä taas ei. Niin kyllä me tätä ollaan myöskin työstetty (...) että se linja olisi yhtenevä niissäkin. **V2:** (...) laki puhuu todennäköisestä. Mutta (...) vaikutelma on se, että lääkärit ovat alalla vähän viehättyneet sen mahdollisen käytöstä, mikä alun perin ei ollut ehkä tarkoitus, mutta lääkärin on vaikeaa ollut olla niin mustavalkoisia siinä. **H3**

**V1:** (...) mekin katsotaan enemmän sitten sitä tekstiä, että ei niinkään sitä että onko se mahdollinen tai epätodennäköinen, tai mikä se näistä luokista on. (...) Kun aika usein (...) lääkärin on vaikea laittaa, että ei olisi edes mahdollinen, jos oikein miettii niin kaikkihan on mahdollista. Että se mahdollinen on aika semmonen häilyvä. **H4**

## Työkyvyttömyyden uhka ja työkokeilu omaan työhön

Joidenkin haastatteluiden perusteella saa sen vaikutelman, että kuntoutuksen myöntäminen ”mahdollisen” työkyvyttömyyden uhkan tapauksissa tai jollain muulla tapaa kevyemmin perustein olisi käytössä etenkin sellaisissa tilanteissa, joissa tuetaan työkokeilun avulla paluuta omaan työhön sairausloman jälkeen. Rajanveto ei näytä olevan helppoa, mutta tietyissä tilanteissa työkokeilun tukemista melko lievin kriteerein pidetään tarkoituksenmukaisena.

**V3:** (...) se on vaikea se rajanveto. Ja kyllähän sellaisissa tilanteissa kun henkilö sairauslomalla oltuaan palaa takaisin omaan työhön tai siihen omaan työpaikkaan, [ja] siellä on tehty jotain muutoksia siihen, niin kyllähän usein saattaa olla, että se uhka on oikeasti mahdollinen enää, mutta (...) [jos] henkilö on ollut pitkään pois, niin on tietysti järkeväkin tukea sitä työhön paluuta, vaikka nyt niihin vähän muutettuihin työtehtäviin tai alkuun vaikka lyhyemmällä työajalla tai mitä siellä nyt sitten ikinä on tehtykään. Että näin ainakin lääkärit usein kuvailee, että (...) siinä kohtaa usein puhutaan mahdollisesta uhasta. **V2:** Kyllä, juuri näin. **H5**



**V1:** Kyllä mä luulen että siinä voi olla näin että just sitä omaan työhön palaamista on lähdetty hyvinkin helposti tukemaan. Että työhön palaaminen aina jos on ollut pitkään pois, niin eihän niitä ole kauhean usein hylätty. **H4**

Työkokeilujen myöntöedellytysten väljyys on herättänyt myös laajempaa pohdintaa alalla.

**V1:** Telan kuntoutustyöryhmässä (...) oli yhtenä aiheena just tämä, että nyt kun on niitä työkokeiluja tuettu aika, en sano että kevyesti mutta..., että uhka täytyy olla tietenkin aina (...) **H3**

Yhdessä haastattelussa kuntoutusoikeuden myöntäminen jo mahdollisella työkyvyttömyyden uhkalla nähtiin aiheuttavan ongelmia oikeudenmukaisuuden näkökulmasta esimerkiksi työsuhteessa olevien ja työttömien välillä, jos työttömiin sovelletaan tiukempaa uhkakriteeriä kuin työsuhteessa oleviin.

**V3:** (...) silloin kun työpaikka on olemassa niin sehän on järkevää tukea [paluuta omaan työhön], puhutaan ehkä just niistä mahdollisista uhkista, mutta sitten jos mennään siihen että sitä työpaikkaa ei ole ja meille tulee työtön, samassa tilanteessa oleva, niin sitten [tulee] kysymys tavallaan oikeudenmukaisuudesta, että kohdellaanko me työttömiä samalla uhkakriteerillä siinä kohtaa, kun sitä työpaikkaa ei ehkä ole. Sitä keskustelua on joskus käyty (...) se ei ole tavallaan oikeudenmukaista ja totta kai meidän pitäisi kohdella ihmisiä samoin saman sairauden perusteella. Mutta toki ihmisten tilanteet ovat erilaisia, että se on aina sitä yksilöllistäkin harkintaa, mutta siihen liittyen on ollut joskus puhetta että pitäisikö se työkokeilu omaan työhön olla vähän..., voisiko se olla oma lievempi perusteensa. **H5**

### Työkyvyttömyyden uhkan arviointi suhteessa omaan työhön vai yleisesti?

Yhdeksi keskeiseksi teemaksi haastatteluissa nousi se, mihin ja minkälaiseen työhön työkyvyttömyyden uhkan arviointi suhteutetaan. Lainsäädännön keskeisimmässä kirjauksessa tähän liittyen todetaan, että työkyvyn heikentymistä arvioitaessa ”otetaan huomioon työntekijän jäljellä oleva kyky hankkia itselleen ansiotuloja sellaisella saatavissa<sup>7</sup> olevalla työllä, jota työntekijän voidaan kohtuudella edellyttää tekevän” (TyEL 35 §). Haastatteluiden perusteella vaikuttaa siltä, että kuntoutuspäätösten ratkaisukäytännössä tätä työn saatavuus- ja kohtuusnäkökulmaa tulkitaan niin, että työkykyä arvioidaan useimmiten suhteessa omaan vakiintuneeseen työhön. Kohtuudella tehtävän työn määritelmää ei ole työeläkelakien säännösten lisäksi missään määritelty ja tarkempi määrittely on siten jätetty lain soveltajien harkintavaltaan. Yleisemmin näyttää siltä, että työkyvyttömyyden uhkan arviointia suhteessa omaan vakiintuneeseen työhön pidetään usein tarkoituksenmukaisena.

<sup>7</sup> Julkisten alojen eläkelaiissa vastaava kirjaus koskee vain tilanteita, joissa palvelussuhde on päättynyt. Muulloin työkyvyttömyyttä arvioidaan suhteessa omaan työhön. (JuEL 33 §.)

**V1:** (...) työkyvyttömyyden uhkaa kun arvioidaan niin kyllä se käytännössä on mennyt siihen, että puhtaasti se yleinen työkyvyttömyys ei ole niin vahvasti [kriteerinä] kuin ehkä pitäisi lain mukaan olla. (...) sehän on pikkuhiljaa siirtynyt. **H1**

**V3:** Kyllähän sitä käytännössä just noin [arvioidaan], että jos ihminen on tehnyt vain sitä työtä mihin hän on kouluttautunut, niin kyllä me siihen sitä arviota tehdään (...) jos ihminen on ihan tosi selkeesti tehnyt sitä mihin hän on kouluttautunut eikä ikinä ole tehnyt mitään muuta, niin on se aika vaikeeta edellyttää, että me nyt ajateltaisiin että kyllä sä nyt pystyt tekemään jotain [aivan muuta]... **V2:** [Esimerkiksi] sähköasentaja, joka ei voi työskennellä kädet kohoasennossa, kun olkapäät on [rikki] ja on vahva osaaminen ja ei sitten mitään koulutuksellista taustaa, niin siitä aika pienellä tekemisellä pystytään luotsaamaan esimerkiksi niin, että voisi toimia esimiestehtävissä. Niin tämmösessä me lähdetään tukemaan, koska siinä on selvä hyvä vaihtoehto, joka on tarjolla. (...) mitä vanhempi työura [ja] mitä tiukemmin on rajattu se tekemisen malli että mitä se työ vaatii, ja jos siinä on räikeä epäsuhta, niin kyllä me silloin on tuettu. **H5**

**V3:** (...) oikeastaan kaikkiin sovelletaan ammatillisen työkyvyttömyyden uhkaa, kun arvioidaan työkyvyttömyyseläkkeen uhkaa (...) esimerkiksi vaikka jos joku nuorehko linja-autonkuljettaja menettää epilepsian vuoksi ammattiajoluovan, niin vaikka hänellä tietysti olisi työkykyä moniin muihin töihin, niin tulkitaan että hän on menettänyt ammattinsa, jolloin myöskin ollaan valmiita tukemaan ammatillista kuntoutusta. Käytännössä jo pitkäkö työkokeilukin on ammatillista kuntoutusta siinä missä muutkin muodot, niin pitkäkö sairauspoissaolo yksin jo katsotaan sellaiseksi uhkaksi, että on perusteltua tukea sitä työhön paluuta omaan työhön ammatillisen kuntoutuksen ja työkokeilun avulla. Käytännön kriteerit ovat mielestäni selkeästi väljemmät kuin tavallaan se TyEL:in tiukasti tulkittu puite. Vai mitä te olette mieltä? **V2:** Joo samaa [mieltä].

**V1:** Just näin. **H2**

**V1:** (...) jos mentäisiin niin tiukasti että 60 vuotta täyttäneellä vasta voidaan huomioida se oma ammatti siinä työkyvyttömyysmääritelmässä, niin sehän tarkoittaisi, että ei me kuntoutettaisi ketään. **H6**

Vaikka työkokeilut omaan työhön nousivat tässäkin kysymyksessä esiin samoin kuin työkyvyttömyyden uhkan todennäköisyyttä tarkasteltaessa, useammassa haastattelussa kommentoitiin myös alan vaihtoon liittyvää problematiikkaa. Jos ajatellaan esimerkiksi kouluttautumista toiselle alalle kuntoutusjärjestelmän rahoittamana, niin yleisen työkyvyttömyyden kriteeriä saatettiin pitää tällöinkin epätarkoituksenmukaisena. Joissakin haastatteluissa tuotiin esiin, että jos henkilöllä on todennäköinen työkyvyttömyyden uhka mihin tahansa työhön, ei ole tarkoituksenmukaista tukea uudelleen koulutusta toiselle alalle, koska alan vaihto ei tällöin välttämättä vähentäisi työkyvyttömyyden uhkaa eikä lykkäisi eläkkeelle siirtymistä.

**V2:** (...) se on ristiriitainen, koska eihän me voitaisi kuntouttaakaan kauhean helposti toiselle alalle, jos se [työkyvyttömyyden uhka] olisi kaikkeen työhön.

**V3:** Ei, silloin me ei kuntoutettaisi toiselle alalle, se olisi niin tiukka, mä olen sitä itse miettinyt moneen kertaan, se on niin tiukka kriteeri, että sitä työkykyä juuri ei ole sellaisilla henkilöillä jäljellä enää. [J]os me nuorella henkilöllä ajateltaisiin, että on oikeasti työkyvyttömyyden uhka [kriteerillä] yleinen työkyvyttömyys, niin mitä työkykyä hänellä jäljellä olisi, ja mitä me voitaisiin [tehdä] mikä säästäisi eläkemenoa (...) ja että mikä mahdollisesti enää siinä vaiheessa lykkäisi sitä eläkeriskiä, niin se kyllä olisi todella murto-osa tästä nykyisestä. **H6**

Monissa haastateltavien näkemyksissä yhteistä oli se, että työkyvyttömyyden uhkan arviointi yhdistyi kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuuteen ja vaikuttavuuteen liittyvään kokonaisvaltaiseen harkintaan ja samalla kohtuuskäytännön pohtimiseen.

**V2:** Kyllä se on käytännössä sitä, että jos mietitään että kenelle eläke myönnetään (...), että [jos] ei ole työkykyä kohtuudella edellytettäviin töihin, ja se kohtuudella edellytettävyys laajenee jos (...) melko pienelläkin kuntoutustoimenpiteellä aika radikaalisti laajennetaan sitä [mahdollisuutta], että eläke väistetään. Että se tavallaan tulee sitä kautta – okei ei pysty entiseen, ei pysty omin voimin uuteen, meidän tuella pystyy uuteen ja se ura kantaa vanhuuseläkeikään asti. **H5**

## **län, ammatin ja aikaisemman toiminnan merkitys työkyvyttömyyden uhkan ja kuntoutusoikeuden tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa**

Hakijan ikä ei näytä vaikuttavan ainakaan kovin yksiselitteisesti työkyvyttömyyden arviointiin. Joissakin haastatteluissa painotettiin lain perusteluissa ja soveltamisohjeissa (ks. luku 2.1 ja liite 1) mainittua iän asteittain lisääntyvää painotusta sen kannalta, arvioidaanko työkyvyttömyyden uhkaa suhteessa omaan työhön vai yleisemmin.<sup>8</sup>

**V1:** (...) sillä tavalla sitä on aikanaan alalla linjattu ja vähän Telkinkin kanssa aikanaan, että siihen uhan arviointiin vaikuttaa ikä ja työhistoria kanssa, että mitä vanhempi ja pidempi työhistoria, niin sitä enemmän sitä katsotaan ammatillisesti. Silloin kun on nuori, vähän työhistoriaa, niin sitten se on enemmän tällainen yleinen arvio, että pitää olla aika konkreettinen ja vaikea sairaus, että työeläkejärjestelmän rooli lähtee korostumaan. **H3**

Eräs haastateltava mainitsi, että iän merkityksestä työkyvyttömyyden uhkan arviointiin oli ollut juuri äskettäin puhetta lääkärinkokouksessa. Asiaa ei selvästikään nähdä yksinkertaisena. Moni haastateltava mainitsi tärkeäksi arviointiperusteeksi sen, mikä on työssä jatkamisen ja ihmisen tapauskohtaisen tilanteen kannalta tarkoituksenmukais-

8 Lain perusteluissa todetaan seuraavasti: ”Mitä pitempään työntekijä on työskennellyt samassa ammatissa, mitä iäkkäämpi hän on ja mitä suppeampi ammattitaito ja -koulutus hänellä on, sitä enemmän työkyvyttömyyden arvioinnissa painaa hakijan kykenemättömyys jatkaa nykyisessä työssään. Tällainen vakiintuneeseen työhön tai ammattiin liittyvä työkyvyn menettämisen uhka puoltaa ammatillisen kuntoutuksen aloittamista kuten nykyisinkin sovellettaessa TEL 4 h §:ää harkinnanvaraiseen kuntoutukseen. Tätä soveltamiskäytäntöä on tarkoitus jatkaa edelleen. Sen sijaan nuoremmilla ja niillä, joilla jo on koulutusta tai kokemusta myös muuhun työhön, työkyvyttömyyden uhkaa arvioidaan myös muuhun työhön, jonka suorittamista heiltä on kohtuullista edellyttää.” (HE 116/2002.)

ta. Tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa ikä nousi esiin yleensä suhteutettuna muihin lainsäädännössä mainittuihin tekijöihin kuten ammattiin ja sen vakiintuneisuuteen sekä koulutukseen.

**V2:** Niin kyllä siinä vähän mielipiteet jakaantuvat. Että miten jos on viisikymppinen hitsaaja, mitä sanoo yleinen oikeustaju? Se on sitten jo ollut 30 vuotta usein hommissa. Niin kyllä se aika lailla ammatilliseksi menee. **H3**

**V2:** Mitä vanhempi niin sen enempihän se on sitä, että se – jos nyt on tehnyt jotakin työtä usean vuosikymmenen ja sitten sitä työtä ei pysty enää tekemään niin – mahdollisuus pysyä työelämässä kyllä rankasti riippuu siitä, että saako tukea siihen työuran vaihtoon, että se on hyvin selvä. Toisaalta sitten taas jos on kyseessä nuori henkilö, jolla on hyvin selkeä ammattipätevyys ja siihen liittyvä hyvä vahva työhistoria, ja sitten tulee asia että hän ei sitä enää voi tehdä, niin silloin hänellä voi olla työkykyä jäljellä muihinkin töihin. Mutta jos hän pienellä tukitoimella pystyy, pienemmällä tai isommalla, selkeästi palaamaan työhön, niin kyllä siinä sitä ammatin profiloitumista, sen ihmisen kokonaisresurssi ja sitten myöskin osin sen työpaikan tarvetta [katsotaan]. [Jos esimerkiksi] on valmis suunnitelma, jossa on pohjalla työterveysneuvottelut, ja tiedetään että siihen entiseen työhön missään tapauksessa ei ole paluuta, niin kyllä tällaisessa tilanteessa vaikuttaa hyvin viisaalta tukea tällaista suunnitelmaa. Että kyllä se on semmonen kokonaisvaltainen arvio, jossa tulee sekä sen henkilön terveydentilan ja sitten sen työpaikan mahdollisuuksien ja sitten sen työuran jatkumisen tulokulmat. **H5**

Joissakin haastatteluista todettiin melko selkeästi, että ikä ei välttämättä vaikuta millään tavalla työkyvyttömyyden uhkan arviointiin kuntoutusoikeuspäätöstä arvioitaessa.

**K:** Vaikuttaako ikä jollain tavalla siihen, miten työkyvyttömyyden uhkaa arvioidaan, siis siihen että arvioidaanko sitä omaan työhön vai yleisesti? **V2:** Mä sanoisin, että kuntoutuksen puolella ei vaikuta juurikaan, koska kuitenkin meidän intressi on myös saada niitä nuorempia ihmisiä kuntoutukseen, jos se tarve on olemassa. Ja se on yleensä, niin kuin puhuttiin äsken, helpompi se reittiikin sitten [nuoremmilla], jos on tarve alanvaihtoon tai uuden ammatin opiskeluun tai muuta. **H2**

**K:** Vaikuttaako ikä (...)? **V2:** Ammatillisen kuntoutuksen osalta, ei varmaankaan (...). **H6**

Näyttää siltä, että käytännössä työkyvyttömyyden uhkaa arvioidaan suhteessa omaan työhön myös nuorien henkilöiden kohdalla, jos ammatti on vakiintunut ja koulutus ja työhistoria ovat kapeita. Painotus näyttää tällöin olevan ikää vahvemmin kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuuteen viittaavan lainkohdan muissa tekijöissä eli ammatissa, aikaisemmassa toiminnassa, koulutuksessa ja vakiintumisessa työelämään sekä siinä, johtaako haettu ammatillinen kuntoutus todennäköisesti työntekijän terveydentilalle sopivassa työssä jatkamiseen tai työhön palaamiseen (TyEL 25 §; ks. luku 2.1 ja liite 1).

**K1:** Mutta mitäs sitten (...) jos on kolmekymppinen ja vakiintunut ammatti. **V2:** No silloin arvioidaan nimenomaan siihen omaan työhön, ja se on se apu siir-

tymisessä siihen työhön, mikä sitten sopii. **V3:** (...) jos terveydentilan kannalta on kiistaton ammatillinen työkyvyttömyys syntynyt. **H6**

**V2:** Siis käytännössä peruskoulu, amis, 18-vuotiaana mennyt töihin, tehnyt 12 vuotta sitä työtä, on kolmekymppinen ja työura olisi katkolla, niin kyllähän se [kuntoutus] hänen elämänsäkaressaan on hyvinkin [perusteltua]. **H5**

Jos ammatti ei ole vakiintunut tai henkilöllä on monenlaista koulutusta tai työkokemusta, haastatteluiden perusteella ratkaisukäytännössä näytettäisiin noudatettavan iästä riippumatta tiukempaa linjaa ja työkyvyttömyyden uhkaa arvioitavan yleisesti. Aiemman koulutuksen huomioon ottamisessa keskeistä on myös se, kuinka paljon siitä on aikaa.

**V2:** (...) toisaalta (...) jos on koulutus mikä mahdollistaa tosi laaja-alaisen [työllistymisen], niin vaikka hän on hakeutunut siihen raskaaseen työhön, mihin sillä ammatilla tai koulutuksella voi päätyä, niin jos sillä samalla koulutuksella voi hankkia myös kevyemmän työn, niin kyllä me sitten sanotaan, että ei ole uhkaa, kun hänellä on edellytykset [kevyempään työhön]. Sillä tutkinnolla se on vaan työllistymisongelma. (...) [Esimerkiksi] nuori henkilö, joka on viimeisen viiden vuoden aikana tehnyt merkonomin tutkinnon ja lähihoitajan tutkinnon ja lähihoitajan työhön ei pysty, niin kyllä me sitten katsotaan, että hän voi mennä sinne merkonomin työhön, että se on hyödynnettävissä. [Kyse on] on nimenomaan [siitä], että kuinka laaja-alainen se koulutus on siellä taustalla, ja toki sitten vähän, että kuinka paljon siitä on aikaa. **H6**

## Eläkemenon säästön arviointi

Osana kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuuden arviointia eläkelaitoksen tulee arvioida, lykkääkö ammatillinen kuntoutus työkyvyttömyyseläkkeelle jäämistä ja sitä kautta säästää eläkemenoa. Laissa ei suoraan puhuta eläkemenon säästöstä (ks. luku 2.1 ja liite 1), mutta soveltamisohjeissa eläkemenon säästöstä linjataan kahdessa kohdassa. Ensinnäkin eläkemenon säästöä tulee arvioida yleisellä tasolla **kuntoutusoikeutta** arvioidaessa ja toiseksi kuntoutussuunnitelman ja **kuntoutuksen keinojen** tarkoituksenmukaisuutta arvioidaessa. Kun arvioidaan eläkemenon säästöä kuntoutuksen keinojen näkökulmasta, arvioinnissa tulee soveltamisohjeen mukaan ottaa huomioon suunnitellun kuntoutusohjelman kustannukset suhteessa säästyvään eläkemenoon. Soveltamisohjeissa eläkemenon säästön arvioinnista todetaan seuraavasti ([Työeläkekuntoutuksen tarkoituksenmukaisuus 2017](#)):

”Kun eläkelaitos arvioi oikeutta työeläkekuntoutukseen, eläkemenon säästöä arvioidaan yleisellä tasolla.

Eläkelaitos ottaa arvioinnissa huomioon sen, mikä olisi työeläkejärjestelmästä henkilölle myönnettävän työkyvyttömyyseläkkeen määrä, jos hän tulisi työkyvyttömäksi. Eläkelaitos **vertaa** työkyvyttömyyseläkekustannusta kuntoutuksen kustannuksiin.

Kun eläkelaitos arvioi eläkemenon säästöä, arvioinnissa otetaan huomioon seuraavia kysymyksiä:

- Estääkö työeläkekuntoutus työkyvyttömyyseläkkeelle jäämisen?
- Myöhentykö työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyminen ainakin siinä määrin, että kuntoutusohjelman voidaan katsoa maksaneen itsensä takaisin?

- Pystyykö osatyökyvyttömyyseläkkeellä oleva työntekijä tai yrittäjä jatkamaan työelämässä siten, että eläke ei muutu täydeksi työkyvyttömyyseläkkeeksi tai myöhentykö täydelle työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyminen kuntoutuksen avulla?
- Pystyykö täydellä työkyvyttömyyseläkkeellä oleva työntekijä tai yrittäjä jatkamaan työelämässä siten, että eläke muuttuisi osatyökyvyttömyyseläkkeeksi?”

Haastatteluiden perusteella eläkemenon säästöä ei usein arvioida kovin systemaattisesti. Aukottomasti toimivia laskukaavoja ei ole olemassa, joilla asiaa voitaisiin luotettavasti arvioida. Eläkemenon säästön arvioinnissa nostettiin esiin jonkin verran samoja asioita, joita edellä olevassa soveltamisohjeessakin mainitaan.

**V3:** Käytännössä tietysti lähdetään siitä, että ammatillinen kuntoutus mahdollistaa paluun [työelämään] tai siellä jatkamisen, ja riittävän pitkän aikaa (...) ja että se suunniteltu työ on sellainen että se todella vastaa hänen terveydellisiä edellytyksiään työkyvyn näkökulmasta. **H2**

**V1:** Ja eläkevarojen hoitaminen on kuitenkin se meidän perustehtävä, siihen tämä perustuu tämä kuntoutuskin. **H3**

**V2:** No lääkäri ajattelee yksinkertaisesti, että uhka taklataan, eläkeuhka väistetään, potentiaali eläkemeno säästetään. **H5**

Monet korostivat kokonaisvaltaista tapauskohtaista harkintaa, jossa asiaa ajatellaan tarkkojen eurojen laskemisen sijaan ennemmin sitä kautta, voidaanko kuntoutuksella ylipäättään vaikuttaa työssä jatkamiseen, myöhentää työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä tai estää se kokonaan.

**V2:** [Eläkemenon säästön arviointi] on ihan tämmönen niinku case-by-case (...) miten nyt sanoisi, arkijärkistä logiikkaa. **H5**

Käytännössä kyse on eläkemenon säästöstä, jos eläköitymistä pystytään siirtämään useammalla vuodella, mutta tätä on hankala ennustaa. Toisinaan saatetaan konkreettisesti laskea ja verrata kuntoutuskustannuksia niihin työkyvyttömyyseläkekustannuksiin, jotka realisoituisivat, jos kuntoutuja päätyisi työkyvyttömyyseläkkeelle, mutta tämänkaltaista arviointia pidettiin vaikeana. Erityisesti nuoren henkilön kohdalla työkyvyttömyyseläkkeen myöntämisen myöhentäminen muutamallakin vuodella voidaan kuitenkin melko helposti arvioida tarkoituksenmukaiseksi ja eläkemenoja säästäväksi, koska mahdollinen eläkemeno voi potentiaalisesti olla todella suuri.

**V1:** Ainakin sitten nuorempien kohdalla (...) tavoitteen ei tarvitse olla, että pystyisi jatkamaan työelämässä ihan sinne vanhuuseläkeikään asti. Mutta sekin, että jos pystytään todennäköisesti kahden tai kolmen vuoden koulutuksella (...) myöhentämään sitä [eläkkeelle siirtymistä] useammalla vuodella, niin silloin se taas on tarkoituksenmukaista ja säästää todennäköisesti eläkekustannuksia. **H3**

Haastatteluissa tuli esiin, että kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuutta eläkemenon säästön näkökulmasta arvioidaan myös sitä kautta, minkälaisesta ja kuinka vakavasta sairaudesta, viasta tai vammasta on kyse. Soveltamisohjeen ([Työeläkekuntoutuksen tarkoituksenmukaisuus 2017](#)) mukaan työeläkekuntoutus ei ole tarkoituksenmukaista, jos kyseessä on sellainen etenevä sairaus, joka todennäköisesti johtaa lähivuosina työky-

vyttömyyseläkkeelle siirtymiseen tai sairaus, jonka etenemisen ennustetta on vaikea arvioida. Eräs haastateltava muotoili asiaan niin, että jos on liian terve, ei ole työkyvyttömyyden uhkaa, mutta jos on liian sairas, kuntoutus ei tästä näkökulmasta ole tarkoituksenmukaista, mikäli työkyvyttömyyden uhkaa ei arvioida voitavan lieventää työeläkekuntoutuksen keinoin. Toisin sanoen eläkemenon säästön arviointi edellyttää myös sairauden ennusteen arviointia.

**V2:** Tuosta yksi semmoinen esimerkki kun henkilö oli toipunut tämmöisestä pahanlaatuisesta sairaudesta, ja sen sairauden ja hoitojen jälkitilan takia ei kyennyt entiseen työhönsä, ja hänellä oli suunnitelma, mitä se jatkossa se tulevaisuus voisi olla, niin minä kävin sitten katsomassa lääketieteellisestä kirjallisuudesta, että mikä on tautirelapsin todennäköisyys, ja se oli pieni. Eli siltä pohjalta ajattelin, että se riski mikä siinä on – että onko tämä lainausmerkeissä joku hukkainvestointi – se riski kuuluu meille koska sen sairauden näkyminen kuitenkin... viiden vuoden (...) [selviytymistodennäköisyys] ei ole 100 prosenttia mutta se oli huomattavan korkea siitä vaikeasta diagnoosista. (...) perehdyin siihen lääketieteellisesti ja totesin että tällä asetelmalla meidän velvollisuus on tukea häntä uuteen työhön, vaikka siellä se sairauden luonteen uhka pienesti hämöttää. Että kyllä se tapauskohtaisesti täytyy puntaroida. **H5**

Tähän liittyen tuotiin myös esiin, että ratkaisukäytäntöä on tarkoituksella muutettu lääketieteen ja sairaanhoidon kehittyessä. Joidenkin etenevien sairauksien kohdalla tilanne on muuttunut siten, että kuntoutus nähdään aiempaa useammin tarkoituksenmukaiseksi, koska hoidon parantumisen vuoksi tietyt sairaudet eivät välttämättä johda todennäköiseen työkyvyttömyyseläköitymiseen kuten aikaisemmin. Näissä tapauksissa suhtautuminen sairauden ennusteeseen on muuttunut optimistisemmäksi, vaikka ennustetta olisikin edelleen vaikea arvioida. Yksi mainittu esimerkki oli MS-tauti.

**V2:** Mutta täytyy sanoa, että lääketiede on kyllä valtavasti mennyt eteenpäin, ja hoito on parantunut siltä osin, (...) että kyllä mä olen MS-taudista monta hylkyäkin kirjoittanut vuosien varrella, mutta en mä enää moneen vuoteen. **H6**

**V3:** (...) jos henkilöllä on joku etenevä sairaus niin kyllähän nyt lähdetään aika optimisesti liikkeelle (...) vaikka MS-tauti [on] tämmöinen, jonka ennusteesta on aika vaikeaa sanoa. Että jos ihminen menettää sen seurauksena työnsä, jota hän on aikaisemmin tehnyt, jos hän ei esimerkiksi saa vaikka nyt sitten liikenneturvallisuussyistä jatkaa, epilepsian tai jonkun muun takia, nii me ei lähdetä kauheasti arpomaan sitä, puhumattakaan syöpäpotilaista, että selviääkö hän nyt hengissä viisi vuotta tai eteneekö se MS-tauti seuraavan kymmenen vuoden aikana sillä tavalla että hänestä tulee joka tapauksessa työkyvytön että ei kannata [myöntää työeläkekuntoutusta]. Eli tietynlainen optimismi siinä on taustalla. **H2**

Hankalimpana eläkemenon säästön arviointia pidettiin kuntoutusoikeutta yleisesti arvioitaessa. Sen sijaan kuntoutussuunnitelman ja kuntoutuksen keinojen tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa suunnitellun keinon kustannusten vertaaminen suhteessa mahdollisesti säästyvään eläkemenoon nähtiin helpommaksi. Tyypillinen esimerkki on, että kovin lähellä vanhuuseläkeikää olevalle ei nähdä tarkoituksenmukaiseksi tukea kovin pitkäaikaista kuntoutusta kuten koulutusta.



**V1:** Hirveen konkreettisesti ei per tapaus (...) katsota – että no tässä tapauksessa eläkekustannukset olisivat nämä ja kuntoutuksella päästäisiin tällä ja näin. Ei ihan sille tasolle. Tuota oikeutta harkittaessa ehkä vähempi vielä, mutta että sitten kun mietitään sitä tarkoituksenmukaisuutta ja niitä keinoja niin sitten... no se tulee oikeastaan vähän sitä kautta, että iäkkäämmillä ei lähdetä tukemaan mitään kalliita pitkiä ohjelmia. (...) siinä se ehkä konkretisoituu se tausta-ajatus siitä, että ei ole enää järkevää maksaa mitään kovin kallista ja pitkää ohjelmaa. Että jos sä olet kuitenkin muutaman vuoden päästä sitten eläkeiässä. Ehkä se siinä näkyy. **H1**

**V1:** Suunnitelmavaiheessa se on kaikkienkin kohdalla mietittävänä, se eläkemeno säästö myöskin. **H4**

Yhdessä haastattelussa tuli esiin, että heillä on käytössä yksinkertainen laskuri kuntoutuskustannusten ja eläkemeno vertaamiseen mutta että sen käyttäminen nähdään järkevänä lähinnä iäkkäämpien henkilöiden kohdalla.

**V3:** (...) meillä on olemassa semmonen ihan laskurikin, mihin me voidaan henkilön ikä laittaa, se että paljonko hänen kuntoutusetuuden määrä on, ja toimenpiteen pituus jos me tiedetään. Me voidaan tehdä sillä laskurilla laskelmat siitä, että missä ajassa juuri se tapaus maksaa itsensä takaisin, että onko se kannattava siltä osin. Mutta se käytännössä tulee kyseeseen sitten kun ollaan lähempänä jo kuuttakymmentä ehkä, jolloin me sitä tehdään. **H5**

### Onko työkyvyttömyyden uhkan tulkinta muuttunut?

Sekä työeläkelaitosten että Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan (TELK) asiantuntijoiden haastatteluissa toistui jonkin verran se, että työkyvyttömyyden uhkan tulkinta olisi jonkin verran lieventynyt, erityisesti omaan työhön paluun tukemisessa (ks. myös alaluku Työkyvyttömyyden uhka ja työkokeilu omaan työhön).<sup>9</sup>

**V2:** Mä en tiedä onko ne kriteerit lieventyneet, mutta silloin kun kuntoutus ei ollut lakisääteistä niin silloinhan niitä pystyttiin myöntämään tai hylkäämään vähän enemmän (...) asiantuntijaharkinnan mukaan. Mutta sitten kun siitä tuli lakisääteistä, niin mun mielestä siinä nimenomaan ne kriteeristöt täsmentyivät, ja sen mukaan mennään. Mutta se että onko työkyvyttömyyden uhkan arviointi lieventynyt, niin sitä on varmaan tapahtunut matkan varrella, sen lääketieteellisen [kriteerin osalta]. **H2**

**V2:** [Työkyvyttömyyden] (...) uhan käsitteessä ei olla oltu riittävän tiukkoja. Se on semmoinen kritiikki, jossa on jotain perää. **H3**

---

<sup>9</sup> Työeläkekuntoutuksen myöntö- ja hylkäysprosentit ovat kuluneen vuosikymmenen aikana pysyneet melko vakaana koko työeläkejärjestelmän tasolla, vaikka hylkäysosuus on kuntoutuksen yleistyessä hieman kasvanut. Vuonna 2009 hylkäysaste oli 18 prosenttia, ja vuonna 2018 se oli 21 prosenttia. Hylkäysprosentteissa ovat mukana ainoastaan työkyvyttömyyden uhkan tai kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuuden perusteella hylätyt hakemukset. Mukana ei siis ole tapauksia, joissa henkilön ansiorajavaatimus ei täyty tai asia kuuluu tapaturma- tai liikennevakuutusjärjestelmän piiriin. (Saarnio 2019, 17.)



**V2:** (...) kärjekkäästi sanottuna siinä [työhön paluun tukemisessa omaan työhön] olisi eniten löysää, tämän tiukan tulkinnan kautta. **V3:** Niin jos me sitä tulkintaa ajatellaan, että pitää olla oikeasti ihan se (...) todennäköinen työkyvyttömyyden uhka, niin siinä varmasti on lieventynyt, mutta [en] mä osaa nyt sanoa (...) että [milloin] se nyt sitten on lähtenyt lieventymään, mutta se on vaan koettu tässä käytännön työssä, että se on järkevää tekemistä. **H5**

**V2:** (...) näinä vuosina se henki on tullut positiivisemmaksi. [E]nnen etsittiin että miksi ei, nyt haetaan keinoja että miten niin kyllä. (...) Että hiljalleen [on] tullu myönteisemmäksi, etsitään keinoja miten se voisi onnistua mitä hän hakee, eikä semmosia [että] etsin keinoja miten tämä ei mitenkään onnistuisi. Asennemuutos. Mutta ei minusta kriteerit ole muuttuneet, ne muuttuvat vain lain muutoksen kautta. **H4**

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan haastatteluissa tuli esiin samankaltainen tuntuma työkyvyttömyyden uhkan tulkinnan lieventymisestä. Muutoksenhakulautakunnassa tämä näkyy sitä kautta, että kuntoutus on hylätty esimerkiksi tarkoituksenmukaisuuden kriteerillä, vaikka työkyvyttömyyden uhka on eläkelaitoksessa todettu. Lautakunta ei tällöin ota kantaa työkyvyttömyyden uhkaan, mutta tarkoituksenmukaisuuskysymystä käsitellessään asiantuntijat näkevät myös sen, millä perusteilla työkyvyttömyyden uhka on todettu. Tosin TELK:n asiantuntijat korostivat sitä, että heidän näkökulmansa voi olla vinoutunut, koska he näkevät vain valitukset.

**K1:** (...) onko teillä näkemystä, että kriteerit olisivat jotenkin muuttuneet ajan myötä työeläkelaitoksissa? **V2:** Ei me varmaan ainakaan mitään isompaa muutosta [olla huomattu], mutta (...) ehkä linja on lieventynyt sen työkyvyttömyyden uhkan arvioinnin osalta ainakin. Eli me nähdään niitä tapauksia, missä tavallaan on jo eläkelaitoksen kanta siitä, että työkyvyttömyyden uhkaa on, mutta sitten ne on hylätty esimerkiksi jollain muulla perusteella, [esimerkiksi] että ei ole tarkoituksenmukaista tai että ei ole se kyseinen koulutus katsottu tarkoituksenmukaiseksi. (...) sitten me vähän ihmetellään ehkä täällä joskus, että mites tässä on katsottu, että tässä on se uhkakin olemassa (...) siitä me ollaan päätelty ehkä näin, että on jonkun verran lieventynyt (...) että meidän mielestä sitä työkyvyttömyyden uhkaa ehkä ei olisi. (...) ehkä vähän lieventynyt (...) ei mitään dramaattista. **H7**

Yksi kysymys on myös se, mikä merkitys kuntoutuksen varhentamisen painottamisella ja kuntoutuksen yleistymisellä on ollut mahdolliseen kriteerien lieventymiseen. TELK:n asiantuntija toi tämän esiin pohtiessaan viime vuosina tapahtunut poliittista ja yhteiskunnallista muutosta, jossa entistä enemmän painotetaan työkykyongelmia kokevien ja osatyökykyisten työssä jatkamisen merkitystä ja yhä nuorempien kuntoutusta. Siitä lähtien kun kuntoutuksen ensisijaisuutta on alettu korostaa lainsäädännössä, julkisessa keskustelussa ja poliittisissa ohjelmissa, paine kuntoutuksen riittävän varhaisesta toteutumisesta voi olla lisääntynyt kuntoutustoimijoiden ja muiden työhön paluun tukemisen ammattilaisten keskuudessa. Tämä saattaa olla yksi tekijä mahdolliselle tulkintojen väljentymiselle, jos sellaista on työeläkekuntoutuksen yleistyessä ja ajattelutapojen muutoksen myötä tapahtunut.

**V1:** Ehkä se on enemmän politiikkaa myöskin, koska yritetään pitää ihmisiä töissä jollain, ja millä tavalla ne pysyvät töissä on esimerkiksi kuntoutuksella. Niin se voi olla semmonen yhteiskunnallinen..., koska se on ollut keskustelussa, ihmiset pitää olla töissä. **V3:** Ja kyllähän se mun mielestä näkyy noissa meidän asiakas[ryhmissä]. (...) Silloin kun kuntoutus tuli, kolmekymppiselle olisi ollut vaikeaa saada kuntoutusta millään keinolla jo sen iän takia. Tänä päivänä näkee kyllä, että yhä nuoremmat ja nuoremmat kuntoutetaan tai pääsee ammatillisen kuntoutuksen piiriin. **H7**

## 3.2 Työeläkekuntoutuksen keinojen tarkoituksenmukaisuus ja vaikuttavuus

Kun eläkelaitos on arvioinut hakijan kuntoutusoikeuden työkyvyttömyyden uhkan ja kuntoutuksen yleisen tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta, seuraava vaihe on kuntoutussuunnitelman ja kuntoutuksen keinojen tarkoituksenmukaisuuden arviointi. Osin nämä vaiheet kietoutuvat yhteen, ja kuntoutusoikeutta ja kuntoutuksen keinoja tarkastellaan kokonaisuutena. Tässä luvussa painopiste on kuntoutuksen keinoissa. Luvussa käsitellään haastateltavien näkemyksiä kuntoutuksen keinojen tarkoituksenmukaisuuden arvioinnista ratkaisukäytännössä, mutta myös yleisemmin asiantuntijoiden näkemyksiä eri keinojen toimivuudesta ja vaikuttavuudesta. Lisäksi luvussa tarkastellaan asiantuntijoiden esiin tuomia ongelmakohtia ja kehittämisajatuksia kuntoutuksen prosessien toimivuudesta yleisemmin.

### Työeläkekuntoutuksen keinot

Lainsäädännössä työeläkekuntoutuksen sisällöstä, pituudesta ja keinoista ei säädetä tarkasti, vaan luetellaan ainoastaan kuntoutuksen keinot, joiden aikana työeläkelaitos maksaa toimeentulokorvausta. Lain mukaan ammatillisella kuntoutuksella tarkoitetaan työkokeilua, työhön valmennusta, työhön tai ammattiin johtavaa koulutusta ja tukea elinkeinotoiminnan aloittamiseen tai jatkamiseen. Lisäksi laissa edellytetään kuntoutussuunnitelman olemassaoloa: ”Ennen ammatillisen kuntoutuksen käynnistämistä työntekijällä on oltava suunnitelma ammatillisesta kuntoutuksesta (**kuntoutussuunnitelma**), jonka laatimista eläkelaitos voi tukea.” (TyEL 26 §.)

Hallituksen esityksessä kuntoutusta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 116/2002) kuntoutuksen keinoille asetettiin selkeä prioriteettijärjestys:

”Työeläkekuntoutuksen lähtökohta on yhteistyö vakuutetun työpaikan kanssa. Ensin selvitetään töiden järjestely- ja uudelleensijoitusmahdollisuudet omalla työpaikalla, tarvittaessa kurssimuotoisen koulutuksen avulla. Jos omalla työpaikalla tai työnantajalla ei löydy tehtäviä, joissa työkyvyttömyyden uhkaa voidaan alentaa, selvitetään vakuutetun mahdollisuudet saada työtä muualta. Viimeisenä vaihtoehtona harkitaan uudelleen koulutusta.”

Sama järjestys tuodaan esiin yksityiskohtaisesti myös työeläkekuntoutuksen keinoja käsittelevissä soveltamisohjeissa ([Työeläkekuntoutuksen keinot ja kuntoutussuunnitelma 2017](#)). Lisäksi lain soveltamisohjeissa ([Työeläkekuntoutuksen tarkoituksenmukaisuus 2017](#)) annetaan tarkempia ohjeita keinojen ja kuntoutussuunnitelman tarkoituk-

senmukaisuuden arviointiin. Ohjeissa korostetaan kuntoutuksen sisällön soveltuvuutta hakijan iän, edellytysten, toimintakyvyn ja sosiaalisen tilanteen kannalta. Lisäksi todetaan, että eläkelaitoksen on arvioitava suunnitelman työllistävyys, hakijan sitoutuneisuus esitettyyn suunnitelmaan ja suunnitelman aiheuttamat kustannukset suhteessa odotettavissa olevaan eläkemenon säästöön (ks. luku 2.1 ja liite 2).

Tela ja Eläketurvakeskus ovat antaneet suosituksia työeläkekuntoutuksen keinojen pituudesta. Useimmiten työpaikoilla tapahtuva kuntoutus tarkoittaa enintään kuuden kuukauden mittaista työkokeilua joko omaan työhön tai jollain tavalla muokattuun tai kokonaan uuteen tehtävään. Vähemmän käytetty työpaikkakuntoutuksen muoto on työhönvalmennus, joka on pidempiaikaista (6–18 kuukautta) perehdyttämistä uuteen työhön. Työkokeilu voi myös joskus jatkua työhönvalmennuksena. Lisäksi eläkelaitokset voivat teettää selvityksiä kuntoutuksen palveluntuottajilla, jos kuntoutussuunnitelman laatimiseen ja tilanteen tarkempaan kartoittamiseen tarvitaan ulkopuolista apua.

Vuonna 2018 työpaikkakuntoutuksen osuus kaikista kuntoutustoimenpiteistä oli 43 prosenttia, koulutuksen osuus 27 prosenttia ja selvitysten 30 prosenttia. Tässä on syytä huomioida se, että samalle henkilölle on voitu myöntää useampi eri kuntoutustoimenpide, ja prosenttiosuudet on laskettu **kaikista toimenpiteistä**. Esimerkiksi selvitysten tavoitteena on laatia kuntoutussuunnitelma, jonka jälkeen voidaan päätyä työpaikkakuntoutukseen tai koulutukseen. Jos suhteutetaan eri toimenpiteiden osuus kuntoutujien määrään, vuonna 2018 **kaikista kuntoutustoimenpiteistä saaneista henkilöistä** 57 prosenttia sai työpaikkakuntoutusta ja 36 prosenttia koulutusta. Keinojen jakautuminen on pysynyt muuten melko samanlaisena kuluneen vuosikymmenen aikana (2009–2018), mutta selvitysten osuus on kasvanut ja koulutuksen hieman laskenut. (Ks. Saarnio 2019, 23–25.) Jos keinojen jakautumista vertaa vuosituhannen alun tilanteeseen ennen kuntoutusuudistusta, koulutuksen ja työpaikkakuntoutuksen osuus työeläkekuntoutuksen keinona on kääntynyt toisin päin. Vuonna 2000 koulutuksen osuus oli 42 prosenttia ja työpaikkakuntoutuksen vain 28 prosenttia kaikista toimenpiteistä. Samaan aikaan työeläkekuntoutujien vuosittainen määrä on noussut noin 5 000 henkilöstä vuonna 2000 yli 18 000 kuntoutujaan vuonna 2018. (Saarnio 2016.) Käytännössä kaikkien keinojen käyttäminen on kasvanut määrällisesti kuntoutuksen yleistymisen vuoksi.

Vaikka työpaikkakuntoutus on nykyisin yleisin kuntoutusmuoto, sen osuus (kuntoutusajan toimeentulo ja palvelukulut) kuntoutuksen kokonaiskustannuksista vuonna 2018 oli kuitenkin vain noin 22 prosenttia (37 miljoonaa euroa), kun taas koulutuksen osuus kokonaiskustannuksista oli yli puolet, 56 prosenttia (94 miljoonaa euroa). Selvitysten osuus kokonaiskustannuksista oli kymmenen prosenttia (17 miljoonaa euroa). Työeläkekuntoutuksen kokonaiskustannukset ovat kasvaneet vuosien 2009 ja 2018 välillä 78 miljoonasta eurosta 167 miljoonaan euroon. (Ks. tarkemmin Saarnio 2019, 27.)

### Työkokeilujen tarkoituksenmukaisuus ja niiden vaikuttavuuden kritiikki

Erlaiset lyhyet (3–6 kuukautta) työkokeilut ja työjärjestelyt vakuutetun omassa työpaikassa ovat ensisijainen ja käytetyin työeläkekuntoutuksen muoto, ja lyhytkestoisuutensa vuoksi usein kustannuksiltaan etenkin pidempiä koulutuksia edullisempi vaihtoehto.

Työkokeilut nähtiin haastatteluissa usein tarkoituksenmukaisina pitkän sairausloman jälkeen ja erityisesti silloin, jos osasairauspäivärahan hyödyntäminen ei ole enää mahdollista.

Joidenkin haastateltavien mukaan lyhyet työkokeilut ovat kuitenkin etenkin aiemmin olleet hieman mekaaninen oletusvaihtoehto ilman, että olisi välttämättä pohdittu kovin tarkasti työkokeilun sisältöä, työn muokkausta ja sitä, mitä tapahtuu työkokeilun jälkeen.

**V2:** (...) olen aloittanut vuonna 2001 näitä hommia opettelemaan, niin silloinhan oli ihan tavallista, niin kuin mekaanisesti vaan että palaa sairauslomalta entiseen tehtävään kolmen kuukauden työkokeilun kautta, ihan kiva, mutta oliko siitä mitään hyötyä? Varmasti mukavaa, mutta... **V1:** Joo, ja työnantajat oppivat sen aika nopeasti [että niiden ei tarvitse maksaa]. **H4**

**V3:** Työnantajat ovat oppineet käyttämään sitä, huomanneet että tämän on joustava järjestelmä, ei tule heille kustannuksia sen ajalta, jos se on palkaton työkokeilu. **H2**

Joidenkin haastateltavien mukaan työkokeilua saatetaan hyödyntää liian helposti osasairauspäivärahan sijaan, koska se on työnantajille edullisempi ja myös helpompi vaihtoehto, esimerkiksi työaika pystyy säättämään joustavammin kuin osasairauspäivärahan aikana: ”aina välillä niissä lausunnoissa suoraan lukee, että työnantaja ei halua tai ei suostu järjestämään [työjärjestelyjä osasairauspäivärahalla]” **H2**. Yksi haastateltava korosti tässä yhteydessä sitä, että he ovat yrittäneet neuvoa asiakasyrityksiä siinä, että monenlaisia työnkuvamuutoksia on mahdollista tehdä myös ilman ammatillista kuntoutusta ja kannustaa entistä enemmän Kelan osasairauspäivärahan käyttöön, jos työeläkekuntoutuksen kriteerit eivät täyty.

Yhdessä haastattelussa tuli myös esiin, että esimerkiksi tilanteissa, joissa tarvitaan peltivaraa asteittaiseen työajan nostoon kohti täyttä työaika, olisi järkevää olla ensin osasairauspäivärahalla ja hakea vasta sen jälkeen työeläkekuntoutus jatkoksi, jolloin kuntoutuja saa pidempiaikaisen tuen ja työaika pystytään nostamaan osasairauspäivärahan jälkeen.

Kritiikki työkokeiluja kohtaan on lisääntynyt viime vuosina myös uusimpien tutkimusten seurauksena. Viime vuonna julkaistussa Työterveyslaitoksen vaikuttavuustutkimuksessa (Leinonen ym. 2019) erityisesti lyhytkestoisten toimenpiteiden (alle 10 kk) eli käytännössä työpaikkakuntoutuksen vaikuttavuudesta ei saatu kovin vahvaa näyttöä ainakaan pidemmällä aikavälillä, sillä vaikutus työhön osallistumiseen hiipui ensimmäisen vuoden jälkeen. Tutkimuksen tulokset ovat herättäneet runsaasti keskustelua työeläkelaitoksissa, mikä näkyi myös haastatteluissa. Haastateltavat toivat esiin monenlaista kritiikkiä työkokeiluja ja niiden vaikuttavuutta kohtaan.

**V2:** (...) työkokeilu on ehdottomasti se käytetyin keino, edelleenkin, sitten sen vaikuttavuudesta voidaan olla montaa mieltä, että sitä se varmastikaan ei niin suurella tasolla ole. **H6**

**V3:** (...) niin kuin se Työterveyslaitoksen tutkimus meitä kritisoi silloin keväällä, että varmaan on mukana sellaisia henkilöitä, jotka olisivat palanneet töihin il-mankin tätä työeläkejärjestelmän työn tukea, työkokeilua, että se olisi järjesty-nyt työnantajan toimin tai koko vaihetta ei olisi välttämättä tarvittu ollenkaan, se olisi hoitunut jollain kevyemmällä tukijärjestelmällä. Ja se tietysti laimentaa ammatillisen kuntoutuksen vaikuttavuutta ymmärrettävästi. **H2**

**V1:** Hmm, ainakin jos puhutaan viime ajoista, niin kyllä se varmaan on esimer-kiksi se Työterveyslaitoksen tutkimus laittanut nyt koko alaa vähän miettimään työkokeilujen tarkoituksenmukaisuutta tarkemmin (...). Voi käydä niinkin, et-tä se on semmoinen kokeilu, että siinä on saatu puoli vuotta lisää vähän teko-hengitystä. Sitten todetaan, että eihän tämä ihminen kykene ja sitten [hän] tu-lee uudestaan hakemaan [kuntoutusta], että nyt tarvittaisiinkin se palvelun-tuottajan uudelleen koulutus. Onhan se järkevämpää, että meillä sitten heti ol-taisiin jo eläkeyhtiössä (...) kriittisiä, että ei se ole mikään semmoinen auto-maatti, että sitten vaan lähdetään tukemaan sitä työkokeilua. **H3**

### Työkokeilun kehittämisvaihtoehtoja

Haastattelujen mukaan eläkelaitoksissa on yritetty viedä työkokeiluja vaikuttavampaan suuntaan siten, että niiden sisältöä ja työn muokkausta pyritään miettimään tapauskoh-taisesti aiempaa tarkemmin. Haastatteluissa painottui, että olennaista tämän onnistu-misessa on hakijan, työnantajan, työterveyshuollon ja eläkevakuuttajan välinen yhteis-työ.

**V2:** Se riippuu siitä sairaudenkulusta, että jos nyt on vaikkapa tule-vaivainen, sanotaan selkävaiivainen lähihoitaja, ja sitten hän menee siihen raskaaseen hoitotyöhön takaisin, niin on hyvin todennäköistä, että se selkäoireilu jatkuu, ja se ei ole kestävä ratkaisu, mutta se että hän sitten työssä oppimisessa pys-tyisi esimerkiksi vaikkapa pätevytykseen puhetyöläisen tehtävään, vastaanot-tovirkailijaksi tai konekirjoittajaksi tai mitä tahansa semmoista, että se pohjau-tuu siihen aikaisempaan, mutta että se sairaus ei aseta siihen rajoitetta ja uh-kaa. (...) Se että työkokeilulla palaa lyhyesti, menee pieni hetki, sitten ollaan taas samassa tilanteessa, se ei ole järkevää, vaan että se toimenpide on sem-moinen, että siihen oikeasti uskottavasti liittyy mahdollisuus sen työuran jat-kua vuosia eteenpäin niillä tehdyillä toimenpiteillä. Ja se että työkokeiluja koh-taan kohdistetaan kritiikkiä, niin se on oikeutettua siltä osin, jos se työkokei-lu sisältää sen näkymän, että kohta ollaan taas samassa ongelmatilanteessa, se ei ole viisasta. Ja myöskin siinä tapauksessa, että työkokeilu ei sisällä sen tilanteen vaatimaa tehtävän muovausta tai sen henkilön esimiestukea tai lisä-perehdytystä tai mitä onkaan. Että se pitää olla sorvattu semmoiseksi, että se uskottavasti kantaa eteenpäin ja tuottaa hyvän tuloksen. **H5**

Työkokeilujen kritiikki on saanut eläkelaitosten kuntoutusasiantuntijat pohtimaan erilai-sia kehittämisvaihtoehtoja, muun muassa alan yhteisessä kuntoutusasiain työryhmäs-sä. Haastattelujen mukaan työeläkealan kuntoutusasiantuntijoiden keskuudessa on käyty keskustelua siitä, miten työnantajaa olisi mahdollista sitouttaa nykyistä parem-

min työnkuvan muokkaamiseen työkokeiluissa. Tavoitteena on ollut viedä työkokeiluja siihen suuntaan, että kuntoutujan mahdollisuuksia jatkaa työssä myös työkokeilun päätyttyä saataisiin parannettua. Ongelmaksi on nähty se, että työnkuva saattaa palata työkokeilujakson jälkeen liian helposti tai liian aikaisin takaisin aiempiin tehtäviin, jotka eivät välttämättä sovellu henkilön terveydentilalle. Tällöin työkyvyttömyysuhka voi realisoitua uudestaan ja ollaan takaisin lähtöpisteessä. Monissa tilanteissa olisi tarkoituksenmukaista, että työtehtävät aidosti muuttuvat työkokeilun aikana ja että muutokset pysyisivät myös työkokeilun jälkeen eikä vanhaan terveydentilalle sopimattomaan työhön palattaisi.

**V1:** (...) jos halutaan oikeasti varmistaa, että se (...) ei ole vaan se kolmen kuukauden tai max. kuuden kuukauden periodi, jonka jälkeen sitten edelleen ne samat krempat ja sama työ siellä. Siellä pitäisi oikeasti pidemmällä tähtäimellä tehdä [muutoksia] ja sen työkokeilun aikana tehdä jotain muutakin kuin ihan siihen työaikaan liittyviä muutoksia. **H1**

**V1:** Tätä me olemme yrittäneet vähän hilata toiseen suuntaan meidän omassa toiminnassamme, että saataisiin siihen edes vähän muutosta siihen omaan työhön. **V2:** Mutta ei sillä tavalla, että se olisi niin kuin all bad [miten tähän asti on toimittu työkokeiluissa]. Voihan olla myös tilanteita, että sillä oli sairaus ja nyt se on hoidettu, ja sitten sä pärjää siellä entisessä työssä. Että ei sillä tavalla, että ne olisi kaikki ollut väärin, mutta painopistettä pitäisi nyt siirtää. **H4**

Kuten edellä on todettu, toistaiseksi lainsäädännössä ei kuitenkaan ole määritelty työeläkekuntoutuksen toimenpiteitä tarkemmin, esimerkiksi työkokeilun sisältöä tai työtehtävien muokkaamista, vaan lainsäädäntö on pidetty yleisellä tasolla. Näitä seikkoja on linjattu kuitenkin lain perusteluissa, vakiintuneessa käytännössä ja Eläketurvakeskuksen soveltamisohjeissa.

Yksi asiantuntijoiden keskusteluissa esillä ollut kehittämismuutos on työkokeilun erottaminen kahteen osaan siten, että omaan työhön paluun tuki ja uusiin tehtäviin tai uudelle työnantajalle siirtymisen tukeminen olisivat kaksi eri keinoa, joilla olisi myös hiegan eri kriteerit. Keskeinen ajatus tässä on se, että työnantajalle voitaisiin asettaa tiukempia ehtoja eläkejärjestelmän rahoittamalle työkokeilulle, kun palataan omaan työhön. Työnantajalta tulisi kehittämis ehdotuksen mukaan vaatia tiukempaa sitoutumista työn muokkaukseen ja henkilön työkyvyn ja työtehtävien yhteensovittamiseen työkokeilun aikana ja myös sen jälkeen.

**V2:** Minun mielestäni tämä on semmoinen kohta tämä työkokeiluasias, johon eläkelaitokset voisivat yhteistyössä miettiä vähän terävöittämistä (...). Alustava ajatus olisi se, että jotenkin erotettaisiin se omaan työhön paluun tuki ja sitten se työkokeilu, jonka kautta siirrytään uusiin tehtäviin. Ja voisiko siinä sitten ajatella jotenkin kriteerien ehkä tiukentamista tai ainakin niin, että velvoitettaisiin työnantajaa enemmän vielä avaamaan meille, että mitä se työkokeilu tarkoittaa heillä, miten sitä seurataan, mitkä ne tehtävät ovat ja mikä on se tavoitella sen työkokeilun jälkeen. Että siitä [työkokeilusta] ei tulisi sellainen, että haetaan se työeläkelaitokselta koska (...) se on työnantajalle edullista, vaan että oikeasti sitä käytettäisiin silloin kun sitä tarvitaan. **H2**

Haastateltavan mukaan tästä ideasta on ollut eläkelaitosten asiantuntijoiden kesken jonkinlainen alustava yhteisyhteisymmärrys.

**V2:** Niin kyllä näkisin [että] kaikki yhtiöt, jotka siinä [keskustelussa] olivat paikalla, olivat samaa mieltä, että tälle [työkokeiluasiialle] voitaisiin tehdä jotain ja se olisi varmasti järkevää ja nimenomaan vaikuttavuudenkin näkökulmasta, ja ylipäänsä ammatillisen kuntoutuksen (...). Että me jotenkin sitä täsmennettäisiin tai jaettaisiin se [työkokeilu] kahdentyyppiseksi toimintatavaksi. Koska pitkin matkaa aina vähän mietitään sitä, että kun ammatillisen kuntoutuksen keinot ovat aika rajalliset..., mitään uutta ihmeellistä ei ole tullut keinovalikoimaan sitten..., milloin viimeksi? **H2**

Työkokeilujen kriteerien muuttaminen vaatisi haastateltavien mukaan lainsäädäntömuutoksia, koska muutoin voidaan päätyä tilanteeseen, että eri eläkelaitoksille muodostuisi eri linjat, ja eri kriteereillä olisi mahdollista alkaa kilpailla.

### Työhönvalmennus ja sen hyödyntämisen lisääminen

Työkokeilua pidempikestoisempi työhönvalmennus nähtiin monessa haastattelussa vaihtoehtona, jota käytetään toistaiseksi melko vähän mutta jota olisi useiden haastateltavien mukaan syytä hyödyntää nykyistä enemmän työeläkekuntoutuksen pitkäkestöisen vaikuttavuuden lisäämiseksi.

**V1:** [Työhönvalmennuksia] on oikeasti liian vähän. Saisi olla enemmän. **H4**

Tosin erään haastateltavan mukaan erityisesti nuorten kohdalla varsinaisten tutkintojen tukeminen työhönvalmennuksen sijaan on usein järkevämpää, ”koska se on enemmän sovellettavissa myös muualla kuin sille omalle työnantajalle” **H4**. Työhönvalmennukset voivat olla jopa 18 kuukautta pitkiä, mutta ilmeisesti ne ovat usein selvästi lyhyempiä. Työhönvalmennusta voi myös edeltää työkokeilujakso, jolloin esimerkiksi kuntoutuja voi ensin työkokeilussa ”näyttää soveltuvuutensa, ja sitten on johdonmukaista tukea pätevoittävä kurssi” tai muunlainen työhönvalmennus tai koulutus työn ohella. Työhönvalmennus nähtiin hyvänä vaihtoehtona kokonaan alanvaihtoon tähtääville pidemmille uudelleenkoulutuksille, ja vaikuttaa siltä, että ne ovat ainakin jonkin verran lisääntyneet viime aikoina.

**V1:** (...) kyllä mun mielestä niitä [työhönvalmennuksia] me ollaan nyt enemmän tehty kuin takavuosina. **H5**

Eräs haastateltava kuvasi työhönvalmennuksia ikään kuin työkokeilun ja oppisopimuksen välimuodoksi, jossa työnantaja ottaa selkeän vastuun siitä, miten kuntoutuja pystytään suunnitelmallisen perehdyttämisen ja mahdollisesti jonkinlaisten ulkopuolisten kurssien tai lisäkoulutuksen avulla siirtämään uudensuuntautuneelle sopiviin tehtäviin.

**V1:** Sillä [työhönvalmennuksella] pystytään löytämään joku semmoinen tehtävä, jossa vaaditaan aika paljon osaamista ja opitaan uusia asioita, mutta silti kuitenkin ei uudelleenkouluteta. Mutta se on sitten työnantajan ja työntekijän välinen juttu, että miten sieltä poistetaan sitä kuormittavaa osuutta ja sit-



ten toisaalta asiantuntemus kasvaa, että voi keskittyä johonkin sellaiseen, mikä toimii siinä tilanteessa paremmin. Se olisi ehkä semmoinen yksi mitä toivoisi, että voitaisiin hyödyntää enemmän, mutta osuvasti, niin on ne työhönvalmennukset ja ne ehkä sitten just korkeakoulutetuille toimisi sellaisena hyvänä keinona. (...) Sellaisessa missä aika paljon käytetään [työhönvalmennusta], on nämä tekniset alat, jossa on hirveen hyvä osaaminen sieltä [työhistoriasta karttunut], ja sitten tarvitaan sellaisia työnjohtajia, jotka tuntevat kuin omat taskunsa ne työmaat ja niiden pulmat. Mutta (...) monilla eri aloilla tulee niitä tilanteita, kun se loksahda kohdalleen, että tässä löytyisi ihan järkevä tapa jatkaa, joka olisi työnantajalle ja työntekijälle hyödyllinen, molempien kannalta mahdollinen. Niin ei se aina edellytä sitä, että siinä... **V3:** ...olisi joku erityisosaaminen. **V1:** Niin että se on sitten ihan tavallinen tapa jatkaa työtä siinä tilanteessa. Ja se olisi minusta tärkeää, että se laajenisi niin, että se olisi siellä keinovalikoimassa tähän tapaan. **H2**

### Työpaikkakuntoutus vai koulutus?

Kuten edellä on tullut esiin, työpaikkakuntoutusta eli käytännössä useimmiten työkokeilua pidetään usein tarkoituksenmukaisimpana ja ensisijaisena työeläkekuntoutuksen keinona.

**V1:** Jos me todetaan, että se uhka on eikä ole mitään semmoista, että ei olisi tarkoituksenmukaista [yleisellä tasolla], niin mitä se voi sitten olla se suunnitelma, jos ei se ole työkokeilu omaan työhön. Yleensä (...) jos jotain lähdetään tukemaan, niin sitä lyhyttä työkokeilua. **H3**

Myös lainsäädännön perusteluissa se on asetettu ensisijaiseksi vaihtoehdoksi. Joidenkin haastatteluiden perusteella työeläkekuntoutuksen keinojen tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa olisi kuitenkin tapahtunut jonkinlaista pientä muutosta siihen suuntaan, että koulutus nähdään aiempaa useammin järkeväksi vaihtoehdoksi nimenomaan pitkäkestoisemman työllisyysvaikutuksen näkökulmasta.

**V2:** On pientä muutosta. Koulutuksiin on myönnetty nyt jonkin verran enemmän kuin aikaisemmin. Mutta ei nyt ihan oleellista muutosta ainakaan (...) näkisin että se liittyy (...) kestävään suunnitteluun. Kyllä me varsinkin nuorempien kohdalla mietitään se koulutusmahdollisuuskin ihan aidosti, että onko se sitten kuitenkin se, joka tuo sen kestävä ratkaisun, ettei oltaisi aina uudelleen hakemassa jonkun hetken päästä työkokeilua uudelleen ja uudelleen. **H2**

**V3:** (...) kyllähän mekin ollaan pyritty (...) löytämään henkilöille pitkäkestoisempia ratkaisuja, että ei vaan pelkkää vaikka sitä työkokeilua ja sitten me junnataan siinä tilanteessa kun se ei vaan ole riittävä. **V1:** Joo olen ihan samaa mieltä. **H5**

Myös edellä mainittu ammatillisen kuntoutuksen vaikuttavuustutkimus (Leinonen ym. 2019) on haastattelujen mukaan herättänyt keskustelua erilaisista koulutusmahdollisuuksista vaihtoehtoina työkokeiluille.



**V1:** (...) ollaan varmaan nykyään kriittisempiä myös täällä eläkeyhtiössä, jos arvioidaan jo heti (...), että todennäköisesti pelkkä lyhyt työkokeilu ei tule [riittämään], että hänellä on kuitenkin niin paljon sitä sairautta, että olisi parempi jo tässä vaiheessa lähteä miettimään jotakin lisäkoulutusta tai uudelleenkoulutusta. Silloin me välttämättä ei lähdetä tukemaan sitä työkokeilua vaan sitten ohjataan se ihminen palveluntuottajalle pohtimaan jo siinä vaiheessa. **H3**

Lisäksi työelämän muutos vaikuttaa koulutuksen korostumiseen kuntoutuksen keinona. Muutos näkyy haastattelujen mukaan siten, että yhä useammassa työssä vaaditaan koulutusta, ja kevyempiin tehtäviin on entistä vaikeampi siirtyä ilman lisäkoulutusta.

**V2:** (...) jos ajattelee vuosien saatossa, niin ennen vanhaan, jos piti saada kevennystä, niin se tuli vaatimuksiltaan helpomman työn kautta. Oli enemmän (...) rutiininomaisia, esimerkiksi toimistotyyppejä töitä. Nyt kaikki ne on siivottu pois. Asiantuntijat tekevät ne itse. Jos sä haluat kevyempiin töihin, niin se kyllä useimmiten edellyttää oman opiskelureitin valintaa, että saa sitä ammatiosaamista sinne taustalle. **H2**

Haastatteluissa kuitenkin painotettiin, että koulutuksen ei välttämättä tarvitse olla pitkä koulutus täysin uudelle alalle, vaan yleensä on järkevää yrittää hyödyntää hakijan aikaisempaa pohjakoulutusta tai työkokemusta tukemalla esimerkiksi täydennyskoulutusta tai oppisopimustyyppisiä vaihtoehtoja. Lisäksi haastatteluissa tuotiin esiin julkisen ja yksityisen sektorin ero siinä, että julkisen puolen pätevyysvaatimukset edellyttävät usein koulutusta ja uutta tutkintoa, jotta pystyy siirtymään uuteen tehtävään.

Joka tapauksessa jonkinlainen painopisteen muutos näyttäisi haastattelujen perusteella olevan tapahtumassa ainakin ajattelutavoissa ja mahdollisesti myös ratkaisukäytännössä. Perinteisten lyhytaikaisten työkokeilujen sijaan tai niiden lisäksi työeläkelaitoksissa pohditaan aiempaa enemmän sitä, milloin yksityiskohtaisesti suunniteltu työn muokkaus työkokeilun aikana ja myös sen jälkeen tai työhönvalmennus ja siihen mahdollisesti sisältyvä koulutus tai – etenkin nuorilla – tutkintoon ja uuteen ammattiin johtava koulutus olisi tarkoituksenmukaista pitkäkestoisemman vaikuttavuuden aikaansaamiseksi.

Uudelleen koulutusta koskevien kuntoutussuunnitelmien kanssa ollaan kuitenkin melko kriittisiä. Suunnitellun koulutuksen tulee olla sellainen, että se todennäköisesti johtaa työllistymiseen eikä ole esimerkiksi terveydentilalle liian raskaaseen työhön johtava tai sitten jonkinlainen ”harrastuspohjainen toive” sellaiseen ammatinvaihtoon, josta pystytään arvioimaan, että työllistyminen on epätodennäköistä. Koulutusta harkittaessa myös työkokeilu voi olla aluksi hyvä keino kokeilla uuden alan sopivuutta ja siihen tarvittavan koulutuksen tarkoituksenmukaisuutta.

**V2:** (...) työkokeilu, se testaa paitsi uuden alan soveltuvuutta niin sitten ikään kuin yleistä oppimiskykyä ja muuta työelämäkelpoisuutta, että onko tämä henkilö nyt sairaudesta huolimatta menossa eteenpäin. Jos me pamautetaan sille suoraan joku AMK-tutkinto, että no niin nyt sitten siitä insinööriksi, niin mistä me oikeasti tiedetään, että tuleeko siitä jotain. **V1:** Sen takiahan me ollaan aika kriittisiäkin. Että jos vaan ihmiset omin päin on keksineet jonkun, että on ollut vaikka raksamies ja haluisikin insinööriksi, niin kyllä me ollaan aika kriit-

tisiä, että sanoisin että ei lähdetä suoraan tukemaan vaan mieluummin otetaan sitten ja maksetaan se työvalmentaja tai palveluntuottajakuvio siihen väliin, joka lähtee selvittämään ja tuottamaan niitä muitakin mahdollisia vaihtoehtoja, tutkimaan että mikä nyt olisi oikeasti tarkoituksenmukaisin suunnitelma. **H3**

Kaiken kaikkiaan kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa korostui hyvän kuntoutussuunnitelman merkitys. Monissa tilanteissa suunnitelmat eivät kuitenkaan haastateltavien mukaan ole kovin vankalla pohjalla vielä hakemusvaiheessa, vaikka joskus hakijoilla voi olla pitkällekin mietittyjä ja realistisia suunnitelmia.

**V2:** (...) on toki semmoisia, joissa voi olla hyvinkin pitkälle mietittyjä suunnitelmia mutta se on poikkeus, enimmäkseen ollaan tilanteessa, että lähdetään sen terveydentilan tuomista työnteon rajoitteista liikkeelle, ja sitten matkan varrella vasta se suunnitelma pystyy rakentumaan. **H5**

Seuraavat esimerkit kuvaavat hyvin sitä, kuinka monipuolista tapauskohtaista harkintaa monissa tilanteissa vaaditaan, kun arvioidaan ja verrataan työpaikkakuntoutuksen ja koulutuksen sekä lisäksi ulkopuolisen lisäselvityksen tarkoituksenmukaisuutta eli käytännössä näiden toimenpiteiden vaikuttavuutta ja niistä olettavasti seuraavaa eläkemenon säästöä. Näissäkin esimerkeissä tulee esiin uskottavan suunnitelman merkitys.

**V3:** Oli tällainen vähän päälle 50-vuotias sairaanhoitaja, jolla oli paha [tuki- ja liikuntaelinten sairaus], ja ajankohtaisesti työttömänä ja siinä oli operoitu käsiä ja hoitava lääkäri oli arvioinut, että ei enää olisi paluuta tavallaan siihen sairaanhoitajan työhön, ja hän oli sitten löytänyt tällaisen koulutuksen, (...) toimistotyötehtäviin painottuvaa. Ja siinä kun mietittiin sitä skenaariota – vuoden mittaista koulutusta suhteessa siihen, että me hänelle otettaisiin palveluntuottaja ja lähdetäisiin työkokeiluun, mahdollisesti toiseen työkokeiluun, ehkä vielä työhönvalmennukseen tai jopa johonkin kouluttautumiseen – niin todettiin, että se hänen esittämä suunnitelma jo alkujaan olisi ehkä sellainen, mitä voitaisiin meidän kautta lähteä tukemaan. Siinä oli lääkäri arvioinut niin, että mahdollinen kyllä, mutta ei välttämättä työkyvytön kaikkeen sairaanhoitajan työhön, mutta sitten laskettiin sitä, että hän on nyt sen ikäinen, että jos nyt investoitaisiin vaikka siihen kouluttautumiseen, niin se on järkevämpää kuin sitten viiden vuoden päästä. Kun todennäköistä on, että se sairaus etenisi ja ehkä tilanne pahentuisi. **H4**

**V1:** (...) jos on selvä suunnitelma, että on (...) ollut joku ammatillinen koulutus asentajaksi vaikka ja (...) voidaan olettaa [että] todennäköisesti joku saman alan ammattikorkea [olisi tarkoituksenmukainen vaihtoehto] – selkä on pettänyt tai jotain ja paljon työelämää vielä edessä – niin silloin on järkevää yleensä siltä pohjalta lähteä sille uudelle vähän pidemmälle koulutuksen [tielle] (...), että pääsee sitten kevyempiin tai sopivampiin työtehtäviin. **H3**

Kuntoutussuunnitelmat ovat mahdollisesti muuttuneet realistisempaan suuntaan vuosien kuluessa. Näin voi päätellä muun muassa TELK:n asiantuntijoiden haastattelusta, jossa pohdittiin syitä sille, miksei nykyään enää tule entiseen tapaan kovin paljon sellaisia valituksia, joissa ollaan tyytymättömiä myönnettyyn lyhyeen työkokeiluun ja vali-

tuksen kautta yritetään saada muutettua päätös uudelleenkoulutukseksi. Taustalla voi olla se, että kuntoutussuunnitelmien tekeminen on muuttunut ammattimaisemmaksi ja esimerkiksi koulutusta osataan käyttää keinovalikoimassa aiempaa tarkoituksenmukaisemmin.

**V3:** (...) olisiko se niin että kuntoutussuunnitelmat ovat tänä päivänä realistisempia. Jos ihmiselle tehdään kuntoutussuunnitelma ammatillisesta koulutuksesta ja se saa työkokeilun, niin se aika ymmärrettävästi saattaa olla pettynyt ja valittaa siitä, mutta jos tehdään kuntoutussuunnitelma työkokeilusta ja päädytään työkokeiluun, niin ei se välttämättä siinä tilanteessa valita. Nämä kuntoutussuunnitelmat ovat muuttuneet tässä 10–15 vuoden aikana realistisemmiksi kuin silloin alussa oli. **H7**

Ammattilaisten osaamisen lisääntyminen ja myös kuntoutuksen palveluntuottajien kasvava hyödyntäminen näyttävät vieneen kuntoutussuunnitelmia realistisempaan ja parempaan suuntaan. Kuntoutuksen palveluntuottajia käytetään etenkin silloin, jos valmista suunnitelmaa ei ole tai jos sen tekeminen on vaativaa: esimerkiksi jos kuntoutujan työsuhte ei ole voimassa tai jos työnantajalla ei ole tarjota terveydelle sopivaa työtä tai jos kuntoutuspäätös on annettu ennakkopäätöksenä työkyvyttömyyseläkepäätöksen yhteydessä.

## Koulutustason nosto

Yksi keskeinen koulutukseen työeläkekuntoutuksen keinona liittyvä kysymys on, miten ratkaisukäytännössä suhtaudutaan koulutustason nostoon. Työeläkelainsäädännössä ei mainita mitään koulutustason nostosta, mutta lain perusteluissa ja soveltamisohjeissa asiasta linjataan tarkemmin. Hallituksen esityksessä (HE 116/2002) todetaan, että periaatteena on vakiintuneen ammatin tasoisen koulutuksen tukeminen, mutta että käytännössä koulutustason nostoa voidaan tapauskohtaisesti pitää perusteltuna:

”Pohjakoulutuksen tukeminen ei kuulu työeläkejärjestelmän tehtäviin, vaan vain ammattiin johtavaa koulutusta tuetaan. Periaatteena on, että tavoitellaan vakiintuneen ammatin tasoista koulutusta terveydentilalle paremmin sopivaan ammattiin. Käytännössä kuitenkin vakuutetun työntekijän muuttaminen suorittavasta työstä henkiseen vaatii usein koulutustason nostamista, mutta tällöinkin työeläkejärjestelmä tukee vain ammatillista koulutusta.”

Lain soveltamisohje ([Työeläkekuntoutuksen keinot ja kuntoutussuunnitelma 2017](#)) myötäilee hallituksen esityksen kirjausta (Soveltamisohjeen kohta 5 Työhön tai ammattiin johtava koulutus > Tarkemmat tiedot):

”Työeläkekuntoutukseen **ei kuulu**

- perus- ja pohjakoulutuksen tukeminen
- aiemman koulutustason nostaminen.

Lähtökohtana on tavoitella vakiintuneen ammatin tasoista koulutusta terveydentilalle paremmin sopivaan ammattiin.

Joskus voi olla tarpeen täydentää pohjakoulutusta osana kuntoutujan ammatillisen kuntoutuksen kokonaissuunnitelmaa, jotta ammattiin johtava koulutus onnistuisi. Vanhentuneen pohjakoulutuksen täydentämistä voidaan tukea, jotta henkilö pystyisi kohtuudella selviytymään varsinaisesta ammattikoulutuksesta.

Joissain tilanteissa voi olla perusteltua tukea sellaista sopivampaan työnkuvaan tähtäävää koulutusta, joka voi johtaa myös koulutustason nousuun. Kuntoutus voi johtaa koulutustason nousuun esimerkiksi siksi, että monet aiemmin koulu- ja opistotasojen ammattialojen tutkinnot opiskelaan nykyisin korkeakouluissa.”

Haastatteluissa koulutustason nosto työeläkekuntoutuksen avulla nousi esiin keinona, jota pidetään yhä useammin tarkoituksenmukaisena. Osittain taustatekijänä pidettiin koulutusjärjestelmän muutosta. Moni ammatti, johon riitti aiemmin opistotason tutkinto, edellyttää nykyisin ammattikorkeakoulututkintoa.

**V2:** Niin, meillä on tutkintorakenteessa tapahtunut kuitenkin huomattavia muutoksia. Meidän täytyy ottaa se huomioon. Ei me voida jäädä sen suhteen ajattelemaan jotenkin vanhanaikaisesti. Ja minun mielestäni (...), jos me ollaan valmiita lähtemään kouluttamaan ihmistä, että ne kriteerit meidän mielestämme täytyvät, niin sitten siitä niuhottaminen että tuetaanko me ammatillinen tutkinto vai ammattikorkeakoulu, niin se on ihan sivuseikka. (...) en näkisi, että meidän tarvitsisi sitä sen tähden hylätä, että se on aste korkeampi kuin mitä se hänen aiemmin suorittama koulutuksensa olisi. **H2**

Koulutusjärjestelmän muutoksen lisäksi olennaisena tekijänä pidettiin työelämän ja yhteiskunnan muutosta yleisemmin, jonka myötä työllistyminen edellyttää yhä parempaa koulutusta, jos terveydentila ei mahdollista jatkamista entisessä työssä.

**V2:** [Ajatus siitä] että koulutustason nosto ei kuulu työeläkekuntoutukseen, niin sen voi toisaalta ymmärtää, mutta toisaalta sitä voi kritisoida, että eikö nyt tällaisessa yhteiskunnassa parempi koulutus vie kuitenkin eteenpäin. **V1:** (...) aikoinaan todettiin, että työeläkekuntoutuksen avulla ei ole tarkoitus nostaa ammatillista statusta, mutta sitten sitä [tulkintaa] ruvettiin lieventämään, että se ei saa olla noin jyrkkä. Se ei ole ensisijainen tarkoitus tietenkään, mutta että koska työelämä on niin paljon muuttunut (...) niin siinä tulee väkisin tavaltaan sivutuotteena se [koulutustason nousu]. Ei se edelleenkään saa olla itse-tarkoitus, meidän ei olla koulutusjärjestelmä, mutta se täytyy olla tietenkin järkevä ja realistinen se suunnitelma. Että jos oikeasti on selkä pettänyt, niin todennäköisesti se tarvitsee sen ammattikorkean, jotta pystyy [jatkamaan työelämässä]. (...) [Aiemmin] se vähän liikaa ohjasi sitä ajattelua, kun sanottiin että ei saa nousta se taso (...) silloin ne suunnitelmat ehkä sitten eivät oikein liikkuneet eteenpäin tai sitten ne eivät olleet järkeviä. **H3**

**V3:** (...) nyky-yhteiskunnassa et sä pääse mihinkään töihin, jos sulla ei ole koulutusta, (...) se ei vaan toimi niin. Että kyllä niitä koulutustasojen nostoja tulee, ja se on myöskin ihan järkevää tekemistä. **V2:** Ja se perustuu nimenomaan juuri siihen sairauden aiheuttamaan työnteon mahdollisuuden ja terveydentilan epäsuhtaan, ei niin että sairaus on lievä ja muusta syystä vaan nyt haluaa sitten lähteä sivistämään itseänsä, semmoista me ei tueta, vaan että se sairaus nimenomaan katkaisee sen tekemisen polun siinä aikaisemmassa työssä, niin silloin se on perusteltua. **H5**

Tyypillisenä esimerkkinä koulutustason nostosta pidettiin ammatteja, joissa on yleisesti matala koulutustaso. Esimerkiksi kouluttamattoman rakennustyöntekijän tapauksessa voi olla tarkoituksenmukaista kouluttaa vaikkapa esimiestehtäviin koulutustasoa nostamalla siten, että aikaisempi kokemus ja osaaminen voidaan ottaa mahdollisimman hyvin huomioon. Jokainen tapaus edellyttää kuitenkin yksilöllistä harkintaa, jossa erityisen tärkeänä pidettiin myös hakijan omaa motivaatiota.

**V2:** (...) rakennusalallahan tyypillisesti on niin, että ihmiset tulee niin ettei ole välttämättä ensimmäistäkään ammattitutkintoa. Että ne on työssä oppineet. Tai sitten niin, että niillä on vaikka talonrakentajan ammattitutkinto, ja sitten tulee työkyvyttömäksi siihen tyypillisesti tuki- ja liikuntaelinsairauden takia, ja siellä on huutava tarve sille, että ne tarvitsevat esimiehiä, ja sitten on olemassa koulutuspolku, ja siellä on työpaikka odottamassa, niin se on esimerkiksi semmoisesta ratkaisusta, joka toimii sekä työnantajan, työntekijän, yhteiskunnan että eläkeyhtiön kannalta järkevästi. Että ala jossa on matala koulutustaso, niin aika harvoin sitä kantavaa ratkaisua löytyy ilman että sitä koulutustasoa nostetaan. Mutta koulutustason nosto pitäisi tehdä sillä tavalla, että siinä on mahdollisimman hyvä ja optimaalinen näkymä, että työllistyy, ja toisaalta että siinä otetaan huomioon se, että hyödynnetään sitä aikaisempaa hyvää kokemusta, osaamista, ammattitaitoa, verkostoja. **H5**

Joissakin tilanteissa koulutustason nostoa ei pidetty ainoastaan tarkoituksenmukaisena vaan välttämättömänä, erityisesti julkisella sektorilla. Koulutustason nostossa on kuitenkin aste-eroja. Yhdessä haastattelussa todettiin, että esimerkiksi lähihoitajasta voi olla tarkoituksenmukaista kouluttaa sairaanhoitaja tai sosionomi, mutta ei pitkän yliopistotutkinnon vaativaa sosiaalityöntekijää.

**V1:** [Koulutustason nosto] ei ole tavoite, ei todellakaan, mutta monesti se on välttämättömyys, ainakin just julkisessa kun on ne pätevyysvaatimukset. Lähihoitajan koulutuksella sä et ehkä pysty tekemään sitä ohjaustyötä vaan sä tarvitset vaikka sosionomin AMK:n. Tavallaan se on edellytys sille, että sä pääset siihen kevyeen työhön. **H4**

Koulutustason nostossa nähtiin kuitenkin myös riskejä, joista mainittiin esimerkiksi aloitettujen tutkintojen tai koulutusohjelmien keskeyttäminen. Tässä yhteydessä tuotiin esiin, että työeläkelaitosten täytyy arvioida tapauskohtaisesti yksilölliset valmiudet, resurssit ja motivaatio.

**V2:** (...) se mikä siinä on se ikävin, että sitä tutkintoa ei saada koskaan valmiiksi, ja silloin se kolme vuotta on ihan hukkaan heitettyä aikaa, koska se ei työmarkkinoilla johda parempaan tilanteeseen, ja toisaalta ne työeläkevarat on menneet kanssa väärään osoitteeseen. (...) ja sitten jos se on tosi matalalla tasolla se koulutus, niin kyllä se on aikamoinen harppaus nykypäivänä lähteä ammattikorkeakoulutasoista tutkintoa suorittamaan, ihan jo tietoteknisistä taidoista [ja vastaavista tekijöistä johtuen] (...). [Tällöin tarpeellista on tehdä] ihan resurssiselvitys siitä, että ne edellytykset sen koulutuksen läpiviemiseen edes on, ennen kuin otetaan kantaa. **H6**

## Kuntoutuksen ajoitus

Kuntoutuksen oikea ajoitus on tutkimusten mukaan tärkeä tekijä toimenpiteiden vaikutavuudelle. Myös haastateltujen työeläkelaitosten asiantuntijoiden mukaan kuntoutustoimien oikeanlainen ajoitus nähtiin tärkeänä kuntoutuksen tulosten kannalta. Kuntoutuksen oikea-aikaisuuden määrittely ei kuitenkaan ole haastatteluiden perusteella aina kovin yksinkertaista. Monissa tilanteissa ollaan liian myöhään liikkeellä, mutta joskus myös liian aikaisin.

**V2:** (...) pulmana [on] myös se, että ennen kuin se on meidän asiakas, niin [sitä ennen] on ehtinyt tapahtua jo niin paljon ja tullut jo niitä eläköitymisajatuksia, niin sitä kelkkaa on sitten vaikea kääntää. Että pitäis pakolla päästä aikaisemmin kiinni. **H4**

**V2:** (...) ajoituskysymys on kyllä tosi haastava, siihen vaikuttaa tosi moni seikka, muun muassa ihmisen oma motivaatio ja se että onko hän valmis lähtemään uuteen, ja onko hän valmis lähtemään tai palaamaan työelämään ylipäänsä. Niin se ei ole kauhean yksinkertainen asia. Ja noissa mielenterveysasioissa varsinkin sen ajoituksen kanssa on mun mielestä tosi haasteellista, että mikä on sitten oikea aika palata töihin. **V3:** On. Kyllä monesti ollaan liian myöhässä (...) [esimerkiksi] se tilanne että ihminen yllättäen päätyy siihen että kas, nyt loppui sairauspäivärahat ja kas, en saakaan työkyvyttömyyseläkettä (...) siihen ei pitäisi joutua koskaan. Tavallaan se pitäisi jotenkin haistaa etukäteen ja hoitavan lääkärinkin kertoa se sille potilaalle tai tulevalle hakijalle, että kokemukseni perusteella on hyvin todennäköistä, että toimeentulo päättyy tähän, et tule saamaan kuntoutustukea tai pysyvää työkyvyttömyyseläkettä tässä tilanteessa, harkitse tarkkaan että olisiko vaihtoehtoja, voidaanko tehostaa hoitoa, onko ammatillinen kuntoutus sellainen keino, jolla sitä työhönpaluuta voitaisiin tukea. Ja koska [näitä tilanteita] on niin paljon, se kertoo, että ei olla oikea-aikaisia (...). Aika usein kyse on siitä, että työhön paluuta olisi voitu tukea tavalla tai toisella [aikaisemmin]. **H2**

**V2:** Joskus tulee hakemuksia etuvetoisesti ja joskus taas on niin että se olisi voinut käynnistyä jo paljon aikaisemmin eli tavallaan olisi voinut hakea sitä ammatillista kuntoutusta kuntoutushakemuksella eikä niin, että se tulee sitten eläkehakemuksen yhteydessä vasta ensimmäistä kertaa esille, jolloinka se on jo..., sanotaan että siinä on menetetty aikaa. Se voi toimia, mutta se onnistumisen todennäköisyys on huonompi, jos siinä on ollut kovin pitkä aika, jolloin ollaan erkaannuttu työelämästä. **H5**

Usein ajatellaan, että sairaudenhoito ja lääkinnällinen kuntoutus tulisi olla riittävän pitkällä ennen ammatillista kuntoutusta, mutta tämäkään ei ole yksiselitteistä. Toisaalta taas näyttää olevan tilanteita, että henkilö voi jopa olla jo eläkkeellä, mutta silti työeläkekuntoutus ei välttämättä ole ajankohtaista ennen hoidon ja lääkinnällisen kuntoutuksen edistymistä.

**V2:** [Joskus] työstä poissaolo muodostuu niin pitkäksi kun odotetaan [hoito-]toimenpiteiden vaikutusta, että ei se edistä sitä jatkojuttua. Se henkilö pysyisi paremmin työelämässä kiinni, jos se homma aloitettaisiin aikaisemmin.

**V1:** Tää on mielenkiintoista (...) välillähän me (...) [esimerkiksi] voidaan todeta, että kuntoutus ei ole tarkoituksenmukaista [vielä] (...) vaikka [henkilöllä on jo] kuntoutustuki, että on jo realisoitunut uhka, mutta kuitenkin että se ei ole vielä ajankohtaista, että pitäisi ensin olla jotain muuta lääkinnällistä kuntoutusta tai hoitoa ja sitten ohjataan hakemaan tietyn ajan kuluttua uudestaan, että tää on semmonen kanssa hyvä kysymys, että miten sitä arvioidaan, että se ei saa olla liian aikaista ja tavallaan että se ei pitkity taas liikaa. Niin sen kanssa joudutaan kyllä painiskelemaan. **H3**

Joissakin haastatteluissa tuli esiin, että mahdollisimman varhaisen kuntoutuksen korostaminen on saattanut johtaa myös siihen, että joskus työeläkekuntoutusta haetaan liian aikaisin.

**V3:** (...) mehän ollaan itsekin paljon nyt työnantajille ja työterveyshuolloille sitä viestiä viety, että mahdollisimman varhaisessa vaiheessa kuntoutuksen käynnistämistä, mikä on ehkä sitten joissakin tilanteissa [johtanut siihen] että jotkut ovat olleet kovin kuuliaisista ja sitten se näyttäytyy ehkä meille että osa tulee ennen aikaisesti (...) ja sitten toisaalta on ne taas, että on liian pitkällä. Semmoista tasapainoiluahan se on, että viisasten kiven kun löytäisi niin... **H5**

Kuntoutuksen kohdentumiseen ja ajoitukseen liittyy haastattelujen perustella myös se, että joissain tilanteissa kuntoutustoimista potentiaalisesti hyötyvät henkilöt eivät luultavasti ole edes tietoisia tällaisesta mahdollisuudesta.

**V2:** (...) ensinnäkin se että kohdentuuko se oikein. On todennäköistä että on ihmisiä, jotka hyötyisivät ammatillisesta kuntoutuksesta ja heillä olisi siihen oikeuskin, mutta he eivät ole tietoisia tästä mahdollisuudesta eivätkä tajua haakea tätä etuutta. **V3:** Eikä mikään taho osaa ohjatakaan myös. **V2:** Niin, että mistäs nyt tietäisi kun ei ole kukaan kertonut. Eli tavallaan se peitto ei ole siinä suhteessa kattava. **H5**

Kaiken kaikkiaan haastateltavat antavan kuitenkin sellaisen kuvan, että kuntoutuksen kohdentuminen ja ajoitus ovat pääsääntöisesti kohdallaan.

**V2:** (...) jos ajatellaan kohdentumista, niin suurin osa niistä ihmisistä jotka haakee, on oikeutettu kuntoutukseen. **H2**

**V2:** (...) isossa kuvassa mun nähdäkseni tämä toiminta on pääsääntöisesti varsin järkevää, ja aika lailla oikea-aikaista. **H5**

## Kehittämistarpeita kuntoutusprosesseissa ja yhteistyössä

Lopuksi käydään vielä läpi joitakin haastatteluissa esiin tulleita ajatuksia siitä, miten työeläkekuntoutuksen vaikuttavuutta sekä laajemmin kuntoutuksen prosessien toimivuutta olisi mahdollista parantaa. Kehittämistarpeista keskusteltaessa pohdittiin esimerkiksi yksilöllisten tukihenkilöiden laajempaa hyödyntämistä erityisesti haastavissa tapauksissa. Vaikka tällaisia tukihenkilöitä on viime vuosina pyritty lisäämään, niiden hyödyntäminen on osoittautunut haasteelliseksi monivaiheisessa kuntoutusprosessissa.



**V1:** Kuntoutusluotseja tai -koordinaattoreita on mietitty niin kauan kuin minä olen tällä alalla ollut. (...) Onhan niitä olemassa (...) mutta ei ne kuitenkaan vastaa sitä, että he ottaisivat koppia tai pystyisivät luotsaamaan kädestä pitäten koko sitä polkua. **H3**

Esiin nousi myös yleisempi näkemys siitä, että olisi syytä miettiä työeläkekuntoutuksen palveluvalikoiman laajentamista. Viime vuosina työeläkekuntoutukseen ei ole tullut uusia keinoja. Viimeisin keinovalikoiman muutos tapahtui toiseen suuntaan vuonna 2007, kun kuntoutustutkimus ja ammatillisen kuntoutuksen tukemiseksi myönnettävä lääkinnällinen kuntoutus poistuivat keinovalikoimasta.

**V3:** Me ollaan paljon mietitty tätä kehittämistä (...) tiedetään ja tunnustetaan ehkä, että meidän palveluvalikoimaa pitäisi laajentaa, mutta ei varmaan olla ihan pystytty yksilöimään tai tunnustamaan, että minkä tyyppisiä palveluita sitten tarvittaisiin. Mehän ollaan paljon keskusteltu eri foorumeissa näistä. **H4**

Yhdessä haastattelussa kommentoitiin sitä, että vakuutuslääkärien ja muiden asiantuntijoiden keskinäistä kommunikointia tulisi lisätä ja kehittää. Tällä nähtiin olevan merkitystä yhteisten linjojen löytämisen ja kuntoutujien yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

**V2:** Ammatillisessa kuntoutuksessa varmaan lääkäreiden pitäisi kommunikoida enemmänkin keskenään yhtiöiden välillä. (...) siitä on jo ollut muidenkin kanssa täälläkin puhetta, että lääkäreiden kommunikointi on ehkä liian vähäistä. Siinä oli semmoinen kuukausittainen ajatus käydä ammatillisen kuntoutuksen juttuja [läpi] lääkäreiden kesken (...) totta kai yhtiöt käyvät niitä [läpi] sisäisesti, mutta että varmaan olisi ehkä syytä kommunikoida vielä laajemmin yhtiöiden välillä. **V1:** Sitten kun ajatellaan, että me ollaan sosiaalivakuutusta tuottava organisaatio, niin on tämä kuntoutujien tai asiakkaiden yhdenvertaisuus. (...) kun ammatillisessa kuntoutuksessa on edelleenkin sitä harkintaa aika paljon, niin ainakin itse olen kokenut, että hirveän tärkeitä on esimerkiksi nämä Telan kuntoutustyöryhmät, missä yleensä kuntoutusasiantuntijat tai -päälliköt kokoontuvat monta kertaa vuodessa ja siellä pohditaan [asioita] yhdenvertaisuusnäkökulmasta. Niin se ainakin puoltaa paikkaansa edelleen. Samaten sitten on se [Telan] yllälääkärikokous. **H3**

Eräs haastatteluissa esiin tullut kehittämisajatus liittyy aiemmissa tutkimuksissa esiin tulleisiin ongelmiin työeläkelaitosten ja työ- ja elinkeinopalvelujen yhteistyössä (ks. esim. Liukko & Kuuva 2015). Haastateltavien mukaan yhteistyö TE-toimistojen kanssa on vähäistä ja vähentynyt aiemmasta, vaikka monien kuntoutujien tapauksessa yhteistyölle saattaisi olla tarvetta. Tämä tarve kumpuaa muun muassa siitä, että työeläkekuntoutukseen oikeutettujen joukossa on paljon työttömyyttä ennen ja jälkeen kuntoutuksen (Gould ym. 2014; Laaksonen ym. 2014). Jotkut haastateltavat näkivät, että osa kuntoutujista hyötyisi tietyissä tilanteissa esimerkiksi TE-toimiston ammatinvalinnan ohjauspalveluista, vaikkapa epäonnistuneen työkokeilun tai keskeytyneen kuntoutuksen jälkeen. Siirtymät, kommunikaatio ja vastuunjako eri organisaatioiden välillä eivät kuitenkaan näytä toimivan parhaalla mahdollisella tavalla.



**V1:** Siis yksi mitä aina kysytään, mistä voisi olla hyötyä, on ammatinvalinnan ohjauspalvelut, että niitähän kysytään tosi paljon [tilanteissa joissa] palveluntuottaja ei sitten ehkä kuitenkaan pysty auttamaan. Ja toisaalta joku pärjäisi ehkä sillä pienemmällä, että se ei tarvitsisi palveluntuottajaakaan. [Ammatinvalinnan ohjaus] voisi auttaa. [Mutta] ne [asiakkaat] eivät oikeasti pääse TE-toimistoon, vaikka pitäisi päästä, käytännössä eivät pääse. **V3:** Tosi usein kysytään ammatinvalinnan ohjauksesta, että se nyt on ihan sillä tavalla varteenotettava [keino] (...). Asiakkaat itse kysyvät, heitä on ohjattu kysymään työeläkelaitoksesta. **V1:** Työnantaja [on] sanonut että kysy [työeläkelaitoksesta], koska he eivät pääse TE-toimistoon. Tietenkin parempi olisi, jos TE-toimisto vetäisi, että he pääsisivät sinne, mutta työssäkäyvät eivät oikeastaan tunnu pääsevän. **H4**

**V1:** Ja sitten mitä me useasti toivotaan, että jos hakijalla on lievä uhka ja sitten todetaan, että se on työkokeilu millä me voidaan auttaa, otetaan mukaan palveluntuottaja (...), todetaan että nyt tämä kaveri voisi mennä vaikka tuohon naapurifirmaan, työkokeilun avulla kokeilla jotain myyntityötä vaikka se puoli vuotta, mutta sitten hän ei välttämättä työllisty sinne. (...) silloin se meidän optio on käytetty, siinä vaiheessa se muuttuukin jo työllistymisongelmaksi [jolloin tarvittaisiin yhteistyötä TE-palvelujen kanssa]. **H3**

Lisäksi yhdessä haastattelussa tuotiin esiin toisenlaisia yhteistyöongelmia TE-palvelujen kanssa, jotka liittyvät laajemmin vastuunjaon ja kommunikaation kehittämistarpeisiin TE-toimistojen ja työeläkelaitosten välillä.

**V2:** TE-puolelta hankaluus on se, että (...) heillä ei ole mekanismia [terveydentilan rajoitteiden] huomioon ottamiseen kovinkaan paljon. Ja sitä kautta saattaa taas meille valua jossain määrin semmoisia TE-toimistossa rakenneltuja suunnitelmia, jotka – jos henkilö sitten hakee meiltä työeläkekuntoutusta, hän on tuoreesti työttömäksi jäänyt, ja itse asiassa se työttömäksi jääminen liittyy terveydentilan haasteisiin (...) – niillä terveydentilatiedoilla ei ole kerta kaikkiaan ollenkaan hyviä suunnitelmia, mutta se ihminen on jo ajatuksissaan sitoutunut siihen. Sen pitäisi mennä niin, että TE-toimisto heti alkuvaiheessa katsoo, että voisiko tämä olla työeläkekuntoutettava näillä taustatiedoilla, ja se tulisi suoraan neitseellisenä tapauksena meille, niin silloin tavallaan sekä viive että terveydentilan kannalta soveltavuus... niin siinä ei tulisi tämmöisiä kömpelyyksiä. **V3:** (...) työkkärissä ollaan tietysti tehty sitä suunnittelua työttömyyden näkökulmasta (...) eikä terveyden näkökulmasta ehkä puhutakaan välttämättä, niin sitten kun ne tulee meille, niin käy just näin, ja ne on hankalia tilanteita lähteä sitä mielenmaisemaa muuttamaan enää muuhun suuntaan. **H5**

Tietosuoja ja sen viimeaikaiset tiukennukset nousivat myös esiin useassa haastattelussa ongelmana, joka vaikeuttaa tarvittavaa yhteistyötä eri viranomaisien kanssa. Esimerkiksi Kelan kanssa tehdään paljon yhteistyötä, mutta siinä nähtiin kehitettävää sekä tietosuojakysymyksissä että yleisemmin tietojenvaihdossa. Tässä yhteydessä haastatelussa pohdittiin myös kuntoutuskomitean ehdottaman yhteisen asiakassuunnitelman mahdollisuuksia toimijoiden välisen kommunikaation parantamisessa. Yhteistä asiakassuunnitelmaa, jota kukin toimija voisi lukea ja täydentää, pidettiin hyvänä ajatuksena, jos siihen liittyvät tietosuojakysymykset pystytään ratkaisemaan.

**V1:** (...) onhan tuo tietosuojakäytäntö nykyään semmoinen, mikä aika paljon aiheuttaa päänvaivaa. (...) [Esimerkiksi] kun pitää saada asiakkaalta se kirjallinen allekirjoitettu lupa, niin se ei ole niin helppoa. Sitähän on rajattu sillä tavalla, että jos vaikka maksetaan kuntoutustukea jollekin asiakkaalle, niin sitten [jos] Kelasta joku virkailija soittaa ja kysyy vaikka että miten teillä on tämä ammatillinen kuntoutus, niin meidän ei voida ilman sen asiakkaan kirjallista lupaa sanoa siitä yhtään mitään. **H3**

**V3:** (...) esimerkiksi osattaisiin ihmisiä neuvoa Kelan palveluista, että jos joku mielenterveyskuntoutuja hyötyisi meidän mielestä vaikka jostain Kelan Silmu-kurssista tai vastaavasta niin se on aika haasteellista. (...) me ei voida suoraan Kelaan soittaa, että olisiko tälle henkilölle tämä, vaan meidän pitää ekaksi se suostumus saada kirjallisesti, jolloin se hankaloittaa ja hidastaa sitä yhteistyötä, kun se olisi kuitenkin sen ihmisen eduksi että sitä pystyttäisiin toteuttamaan. **H5**

**V2:** Kelan kanssa yhteistyötä tehdään. Jotenkin siinäkin tämä tietosuoja-asia ja lupa-asia on edelleen keskeneräinen, mikä vähän ehkä haittaa, että mitä tietoja voidaan välittää toisillemme ja kuinka tarkasti pitää asiakkaalta sitä lupaa aina erinäisiin systeemeihin pyytää. Mutta Kelan kanssa tehtävään yhteistyöhön varmasti voisi olla jollain tavalla kehitettävää se, että me nähtäisiin paremmin puolin ja toisin että mitä kuntoutuksellista on tehty, että mitä toimenpiteitä [Kela on] myöntänyt ja vähän millä perusteella, ja sitten että he ehkä näkisivät, että mitä täällä päässä on tehty. **H2**

## 4 Yhteenveto

Tämä selvitys perustuu työmarkkinajärjestöjen kesäkuussa 2019 tekemään sopimukseen, jossa Eläketurvakeskusta pyydettiin selvittämään ammatillisen kuntoutuksen ratkaisukäytännön ja työeläkelainsäädännön vastaavuutta, prosessien toimivuutta sekä ammatillisen kuntoutuksen vaikuttavuutta.

Selvityksessä käydään ensinnäkin yksityiskohtaisesti läpi työeläkekuntoutukseen liittyvää lainsäädäntöä sekä lain perusteluita ja soveltamisohjeita (luku 2.1 sekä liitteet 1 ja 2). Lisäksi selvitys sisältää kirjallisuuskatsauksen työeläkekuntoutuksen vaikuttavuutta ja prosessien toimivuutta tarkastelevasta kotimaisesta tutkimuksesta (luvut 2.2 ja 2.3). Työeläkekuntoutuksen ratkaisukäytäntöä suhteessa lainsäädäntöön ja lain soveltamisohjeisiin sekä työeläkekuntoutuksen keinojen tarkoituksenmukaisuutta ja vaikuttavuutta ja hieman myös kuntoutuksen prosessien toimivuutta käsitellään asiantuntijahaastatteluiden perusteella (luvut 3.1 ja 3.2).

Selvitystä varten haastateltiin kaikkien eläkeyhtiöiden ja Kevan sekä eläkesäätiöiden ja kassojen asiantuntijoita marras- ja joulukuussa 2019. Työeläkelaitosten haastattelutavat olivat ylilääkäreitä tai asiantuntijalääkäreitä sekä kuntoutuspäälliköitä ja kuntoutusasiantuntijoita. Lisäksi haastateltiin työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan (TELK) asiantuntijoita. Yhtä haastattelua lukuun ottamatta haastatteluissa oli läsnä 2–3 asiantuntijaa. Haastateltavia oli yhteensä 18 henkilöä. Kaikissa seitsemässä haastattelussa käytiin läpi ennalta päätetyt teemat, mutta keskustelu oli vapaamuotoista. Haastatteluissa esiin tulleiden huomioiden perusteella ei voida välttämättä vetää yleistettäviä johtopäätöksiä eläkelaitosten toiminnasta, mutta asiantuntijoiden näkemyksistä muodostuu silti melko kattava yleiskuva tarkasteltavista asioista. Selvityksessä käsitellään asiantuntijahaastatteluiden keskeisimpiä tuloksia selvityspyynnön näkökulmasta.

### 4.1 Työkyvyttömyyden uhkan ja kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuuden arviointi

#### Työkyvyttömyyden uhkan arvioinnissa korostuu tapauskohtainen harkinta

Työeläkekuntoutuksen asiantuntijoiden haastattelujen perusteella on ilmeistä, että työkyvyttömyyden uhkan ja siihen liittyen työeläkekuntoutuksen tarkoituksenmukaisuuden arviointi ei aina ole yksiselitteistä. Asiaa monimutkaistaa se, että lainsäädännössä, lain perusteluissa ja soveltamisohjeissa työkyvyttömyyden uhkan arviointiperusteiksi on asetettu useita tulkinnanvaraisia ja harkintaa edellyttäviä käsitteitä (ks. luku 2.1 ja liite 1). Haastatteluissa tuli esiin, että alan toimijat tunnistavat tämän problematiikan hyvin. Haastatteluissa korostuivat monin eri tavoin ratkaisukäytäntöön kuuluva kokonaisvaltainen harkinta ja sen monimutkaisuus. Yhtäältä työeläkekuntoutus on kriteerien täyttyessä lakisääteinen oikeus, toisaalta tämän oikeuden arviointi sisältää paljon tapauskohtaista harkintavaltaa.

## **Työkyvyttömyyden uhkan todennäköisyyden määrittäminen on tulkinnanvaraista**

Työkyvyttömyyden uhkan arvioinnissa käytettävä viisiportainen asteikko ja etenkin raja mahdollisen ja (epä)todennäköisen uhkan välillä näyttäytyy ongelmallisena ja hyvin tulkinnanvaraisena sekä lääketieteellisestä että yleisemmästä näkökulmasta. Hankaluus tulee pitkälti siitä, että työkyvyttömyyden uhkan todennäköisyyden arviointi seuraavan viiden vuoden kuluessa on käytännössä tulevaisuuden ennustamista. Lain mukaan työkyvyttömyyden uhkan pitäisi olla todennäköinen, mutta haastatteluiden perusteella joskus myös mahdolliseksi määritelty uhka näyttää riittävän myönteisen kuntoutuspäätöksen saamiseen. Tämä vaikuttaa korostuvan kuntoutuspäätöksissä, joiden keinona on työkokeilu omaan työhön.

## **Työkykyä arvioidaan usein suhteessa omaan vakiintuneeseen työhön**

Lainsäädännön mukaan työkyvyn heikentymistä arvioitaessa tulee ottaa huomioon työntekijän jäljellä oleva kyky hankkia itselleen ansiotuloja sellaisella saatavissa olevalla työllä, jota työntekijän voidaan kohtuudella edellyttää tekevän. Julkisilla aloilla työkyvyttömyyttä tulee palvelussuhteen kestäessä arvioida suhteessa omaan työhön. Haastatteluiden perusteella vaikuttaa siltä, että kuntoutuspäätösten ratkaisukäytännössä työkykyä arvioidaan usein suhteessa omaan vakiintuneeseen työhön myös yksityisellä sektorilla. Tätä pidetään usein tarkoituksenmukaisena. Näin näyttää olevan myös nuorempien henkilöiden kohdalla silloin, jos ammatti on vakiintunut eikä olemassa oleva koulutus mahdollista siirtymistä toiselle alalle. Joissakin haastatteluissa tosin tuotiin esiin lain perusteluissa ja soveltamisohjeissa mainittua iän asteittain lisääntyvää painotusta sen kannalta, arvioidaanko työkyvyttömyyden uhkaa suhteessa omaan työhön vai yleisemmin. Yleisemmin painotus vaikuttaa kuitenkin olevan ikää vahvemmin lainsäädännössä mainituissa muissa tekijöissä kuten ammatin vakiintuneisuudessa ja koulutuksessa, kun pohditaan mihin työhön työkyvyttömyyden uhkan arviointia tulisi suhteuttaa.

## **Eläkemenon säästön arviointi ei ole helppoa**

Myöskään eläkemenon säästön arviointi ei haastatteluiden perusteella ole helppoa. Arviointi ei vaikuta olevan kovin systemaattista, vaikka joissakin tilanteissa, esimerkiksi ikääntyneimpien tapauksessa, saatetaan tehdä tarkempia laskelmia vertaamalla kuntoutuskustannuksia ja potentiaalisesti säästyviä eläkemenoja. Näissäkin tilanteissa korostettiin kuitenkin ennen kaikkea tapauskohtaista harkintaa.

## **Työkyvyttömyyden uhkan tulkinta saattaa olla lieventynyt**

Haastatteluiden perusteella vaikuttaa myös siltä, että työkyvyttömyyden uhkan tulkinta olisi jonkin verran lieventynyt vuosien varrella, kun työeläkekuntoutus on yleistynyt, etenkin omaan työhön paluun tukemisessa. Tähän liittyen työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan haastattelussa tuotiin esiin laajempi kysymys siitä, voisiko lieventyneen tulkinnan taustalla olla julkisen keskustelun ja politiikan painopisteen muutos kohti työkyvyn ylläpitämistä, työurien pidentämistä ja aiempaa varhaisempaa kun-

toutusta. Voimakkaana yhteiskunnallisena tavoitteena on viime aikoina ollut työurien pidentäminen, osatyökykyisten työllistäminen ja työkyvyttömyyseläkkeiden vähentäminen. Kuntoutuksen riittävän varhaista aloittamista on pidetty sekä tutkimuksissa että poliittisissa ohjelmissa yhtenä tärkeänä tekijänä tämän tavoitteen saavuttamisessa. Näiden tekijöiden yhteys työeläkekuntoutuksen myöntöedellytysten tulkinnan mahdolliseen muutokseen vaatisi tarkempaa tutkimusta.

Voidaan kuitenkin kysyä, onko mahdollisimman varhaisen kuntoutuksen painotus ja samalla työeläkekuntoutuksen myöntämisedellytyksiin jätetty väljyys johtanut työkyvyttömyyden uhkan tulkinnan lieventymiseen ja samalla tarkoituksenmukaisuusnäkökulmien korostumiseen ratkaisukäytännössä. Haastattelujen perusteella joidenkin toimeenpanijoiden mielestä työkyvyttömyyden uhkan nykykäytäntöä tiukempi tulkinta ei täyttäisi tarkoituksenmukaiselle kuntoutukselle lainsäädännössäkin asetettuja tavoitteita työhön palaamisesta ja eläkkeelle jäämisen lykkäämisestä ja voisi johtaa siihen, ettei nykyisenkaltaista kuntoutusta voitaisi kovinkaan laajamittaisesti järjestää.

## 4.2 Työeläkekuntoutuksen vaikuttavuus tutkimusten perusteella

Ammatillisen kuntoutuksen toimivuuden ja vaikuttavuuden arviointi on osoittautunut haasteelliseksi tehtäväksi. Luotettavien tulosten saamiseksi kuntoutukseen osallistuneita pitäisi verrata muilta taustaominaisuuksiltaan samanlaiseen vertailuryhmään, mikä ei työeläkekuntoutuksen tapauksessa ole täysin mahdollista. Lisäksi tutkimuksiin liittyy yleensä useiden vuosien viive, jolloin ne eivät kuvaa tämänhetkistä tilannetta. Suomalaisen työeläkekuntoutuksen vaikuttavuutta työssä jatkamiseen ja eläköitymisen ehkäisemiseen on kuitenkin yritetty selvittää muutamissa tutkimuksissa vertaamalla kuntoutukseen osallistuneita hylätyn kuntoutuspäätöksen saaneisiin ja kuntoutuksen keskeyttäneisiin (Tuomala 2012), kuntoutusoikeuden käyttämättä jättäneisiin (Pekkarinen & Sohlman 2020) sekä taustaominaisuuksiltaan mahdollisimman samankaltaiseen valtaväestöstä muodostettuun verrokkiryhmään (Leinonen ym. 2019). Lisäksi kuntoutuksen toimivuutta ja vaikuttavuutta on yritetty kartoittaa kyselytutkimuksilla (Kulmala 2017; Pekkarinen & Sohlman 2020) sekä haastatteleamalla kuntoutujia (Pasanen 2018). Tutkimusten lisäksi työeläkekuntoutukseen osallistuneiden tilannetta päättyneen kuntoutusjakson jälkeen raportoidaan Eläketurvakeskuksen vuosittaisessa tilastokatsauksessa (Saarnio 2019). Eläketurvakeskus tilastoi kuntoutuksensa päättäneiden työllisyystilannetta kolmen vuoden seuranta-ajalta. Tilastojen mukaan kuntoutuksen jälkeinen työllisyys vähenee hieman vuosi vuodelta.

### Verrokkiryhmään perustuvat vaikuttavuustutkimukset

Tuomalan (2012) tutkimuksen keskeinen tulos oli, että työeläkekuntoutukseen osallistuminen nostaa ainakin jonkin verran työsuhteessa jatkamisen todennäköisyyttä verrattuna hylättyihin hakijoihin ja kuntoutuksen keskeyttäneisiin. Havaitut työllisyysvaikutukset kuitenkin pienenivät tai hävisivät kokonaan pidemmän aikavälin seurannassa. Lisäksi kuntoutuksen eri keinojen vaikuttavuus vaihtelee. Tuomalan tutkimuksen mukaan erityisesti työpaikkakuntoutus edisti työssä jatkamista ainakin lyhyellä aikavälillä. Koulutuksen vaikuttavuus työllisyyteen jäi sen sijaan epäselvemmäksi muun muassa ai-

neiston rajoitteista johtuen, mutta muista kuntoutusmuodoista poiketen sen vaikuttavuus näytti hieman lisääntyvän seurantajakson edetessä.

Viime vuonna julkaistussa vaikuttavuustutkimuksessa (Leinonen ym. 2019) tarkasteltiin työeläkekuntoutuksen vaikutusta työhön osallistumiseen kolmen vuoden seuranta-aikana vertaamalla työeläkekuntoutujia tiettyjen taustatekijöiden avulla kaltaistettuun verrokiryhmään, jotka eivät olleet saaneet kuntoutusta. Tulokset olivat osin samansuuntaisia Tuomalan tutkimuksen kanssa. Lyhytkestoisen kuntoutuksen (enintään 10 kk eli käytännössä työpaikkakuntoutus) vaikutus työhön osallistumiseen hiipui pidemmällä aikavälillä, mutta pidempien kuntoutusjaksojen eli käytännössä koulutuksen vaikutus tuli puolestaan näkyviin viipeellä. Kaiken kaikkiaan tutkimuksen keskeinen johtopäätös oli, että työeläkekuntoutuksen vaikuttavuus työssä jatkamiseen näyttäisi käytetyllä tutkimusasetelmalla tarkasteltuna olevan melko vaatimatonta.

### **Kyselytutkimukset**

Kulmalan (2017) kyselytutkimuksessa tarkasteltiin sellaisia oletettavasti keskimääräistä haastavammassa tilanteessa olevia työeläkekuntoutujia, joiden kuntoutussuunnitelman tekemisessä oli ollut mukana ulkopuolinen palveluntuottaja. Keskeinen tulos oli, että suurin osa vastaajista koki työkykynsä parantuneen, mutta tälle kohderyhmälle asetettuun kuntoutuksen jälkeiseen työllisyystavoitteeseen ei kuitenkaan päästy. Toisaalta lähes 70 prosenttia työllistyneistä koki kuntoutuksen vaikuttaneen merkittävästi työllistymiseensä.

Keva on julkaissut julkisia aloja koskevan kyselytutkimuksen, jossa kuntoutujilta kysyttiin kokemuksia työeläkekuntoutuksen eri vaiheista, työnantajan toimista sekä kuntoutuksen hyödyllisyydestä ja työssä jatkamisesta (Pekkarinen & Sohlman 2020). Kyselyn mukaan kolme neljästä kuntoutukseen osallistuneesta koki kuntoutuksen melko tai erittäin hyödylliseksi, mutta joka neljäs ei kokenut kuntoutuksesta olleen hyötyä. Kielteiset kokemukset olivat yleisimpiä työttömyys- ja muilla etuuksilla olevilla sekä yli 55-vuotiailla. Lisäksi koulutus koettiin kyselyn perusteella useammin hyödylliseksi kuin työkokeilu.

## **4.3 Työeläkekuntoutuksen keinojen tarkoituksenmukaisuus ja vaikuttavuus haastatteluiden perusteella**

### **Työkokeilut ja niiden kritiikki**

Lainsäädännön perusteluissa ja soveltamisohjeissa on asetettu selkeä prioriteettijärjestys työeläkekuntoutuksen keinoille. Lähtökohtana tulee olla vakuutetun työpaikalla tai yhteistyössä työnantajan kanssa toteutettavat toimet. Sen jälkeen selvitetään mahdollisuudet työpaikan vaihtamiseen. Viimeisenä vaihtoehtona selvitetään mahdollisuudet uudelleen koulutukseen. Haastatteluissa työkokeilut nähtiin usein tarkoituksenmukaisimpana työhön paluun tukemisen keinona erityisesti silloin, jos osasairauspäivärahan hyödyntäminen ei ole enää mahdollista. Samalla kuitenkin tuotiin esiin, että työkokeilut

ovat olleet ehkä liian mekaaninen oletusvaihtoehto. Lisäksi työkokeilujen vaikuttavuutta pidemmällä aikavälillä epäiltiin. Tämä epäily näyttää lisääntyneen viime aikoina, kun etenkin lyhytkestoisen työeläkekuntoutuksen eli käytännössä työpaikalla tapahtuvien toimien vaikuttavuudesta ei ole saatu vakuuttavaa tutkimusnäyttöä.

### **Kohti pidempikestoisempia ja vaikuttavampia toimenpiteitä**

Työeläkekuntoutuksen keinojen tarkoituksenmukaisuuden arviointi on pitkälti sen pohdintaa, minkälaiset toimenpiteet ovat vaikuttavia työssä jatkamisen ja työkyvyttömyyseläköitymisen lykkäämisen kannalta. Haastatteluiden perusteella tässä saattaa olla tapahtumassa ainakin pienimuotoista painopisteen muutosta: pidempiaikaiset ja järeämmät toimenpiteet, kuten työhönvalmennus ja etenkin nuorempien kohdalla uudelleenkoulutus, nähdään entistä useammin järkeviksi vaihtoehtoiksi nimenomaan pitkäkestoisemman työllisyysvaikutuksen näkökulmasta. Uudelleenkoulutuksen lisäksi myös koulutustason nosto nähtiin haastatteluiden perusteella aiempaa useammin tarkoituksenmukaiseksi koulutusjärjestelmän ja yleisemmin työelämän ja koulutusvaatimusten muutosten myötä.

Lisäksi tuotiin esiin, että työkokeiluissa työnantajille pitäisi asettaa tiukempia ehtoja sekä työkokeilun aikaisten että sen jälkeisten toimien suhteen, jotta työkokeiluja ei käytettäisi liian helposti hyväksi vain edullisena väliaikaisratkaisuna ilman tarkoin harkittua ja suunnitelmallista työn muokkausta ja pidempiaikaisten työllisyysvaikutusten miettimistä. Tässä yhteydessä pohdittiin myös sellaisten työpaikkakuntoutuksen sisältöjä tarkentavien lakimuutosten tarvetta, joiden avulla työkokeilulle omaan työhön ja uuteen työhön asetettaisiin erilaiset kriteerit.

## **4.4 Työeläkekuntoutuksen prosessien toimivuus**

### **Kuntoutusprosessien toimivuutta on tutkittu melko paljon**

Kuntoutuksen vaikuttavuuteen on yhteydessä monenlaisia kuntoutusprosessien toimivuuteen liittyviä tekijöitä. Tutkimusten mukaan muun muassa kuntoutuksen oikea-aikaisuus, kuntoutujan korkea motivaatio, toimiva yhteistyö kuntoutukseen osallistuvien tahojen välillä sekä kuntoutujan vaikutusmahdollisuudet kuntoutusprosessiin lisäävät kuntoutuksen tuloksellisuutta ja työllistymisen todennäköisyyttä. Kuntoutusprosessin toimivuuteen liittyviä teemoja on Suomessa tutkittu huomattavasti enemmän kuin kuntoutuksen vaikuttavuutta. Aineistoina on käytetty rekisteritietoja, asiakirjatietoja ja kyselyjä sekä ammattilaisille ja kuntoutujille tehtyjä temaattisia haastatteluja (Gould ym. 2012b; Liukko & Kuuva 2015; Juvonen-Posti & Pensola 2016; Kulmala 2017; Pasanen 2018). Lisäksi kuntoutusprosessin toimivuutta on tarkasteltu lukuisissa työryhmissä ja viranomaisraporteissa. Olemassa olevan tutkimustiedon runsauden vuoksi kuntoutusprosessiin laajemmin liittyvät teemat jätettiin pääosin tämän selvityksen haastatteluiden ulkopuolelle. Haastatteluissa käsiteltiin kuitenkin muutamia keskeisimpiä kysymyksiä, kuten kuntoutuksen oikea-aikaisuutta ja toimijoiden yhteistyötä.

## **Kuntoutuksen oikea-aikaisuus on tärkeää**

Useiden tutkimusten mukaan oikea-aikainen ja riittävän varhainen kuntoutus on tärkeää kuntoutuksen onnistumiselle. Myös tätä selvitystä varten tehdyissä haastatteluisa kuntoutustoimien oikeanlainen ajoitus ja oikea kohdentuminen nähtiin tärkeänä kuntoutuksen tulosten kannalta. Kuntoutuksen oikea-aikaisuuden määrittely ja sen toteutuminen ei kuitenkaan ole haastatteluiden perusteella aina kovin yksinkertaista. Monissa tilanteissa ollaan liian myöhään liikkeellä, mutta joskus myös liian aikaisin. Joissakin haastatteluissa tuli esiin, että mahdollisimman varhaisen kuntoutuksen korostaminen on saattanut johtaa myös siihen, että joskus työeläkekuntoutusta haetaan liian aikaisin.

## **Yksilöllisessä tuessa ja ammattilaisten yhteistyössä edelleen kehitettävää**

Viimeaikaisissa kysely- ja haastattelututkimuksissa näyttää toistuvan yksi teema, jota pidetään monissa tapauksissa onnistuneen kuntoutusprosessin edellytyksenä: sekä ammattilaiset että kuntoutujat pitävät tärkeänä asiakaslähtöistä ja asiantuntevaa yksilöllistä tukea, ohjausta ja seurantaa koko kuntoutusprosessin ajan, aina suunnitelman tekemisestä kuntoutuksen jälkeiseen aikaan. Tutkimusten mukaan tällaisessa tuessa on kuitenkin puutteita niin työpaikoilla, terveydenhuollossa kuin eläkelaitoksissakin (Järvikoski & Härkäpää 2012; Kulmala 2017). Riittävän tuen ja ohjauksen tarve sekä siihen liittyvät haasteet tulivat esiin myös tätä selvitystä varten tehdyissä haastatteluissa.

Toinen tutkimuksissa usein toistuva teema on, että kuntoutuksen toimivuuden kannalta olennaista näyttää olevan ammattilaisten ja eri organisaatioiden saumaton yhteistyö ja kommunikaatio sekä selkeä vastuunjako (ks. esim. Juvonen-Posti & Pensola 2016; Liukko & Kuuva 2015). Yhteistyön parantamista pidetään edellytyksenä myös asiakaslähtöisen ja yksilöllisen ohjauksen kehittämiseksi. Vaikka yhteistyötä ja vastuunjakoa on viime vuosina pyritty kehittämään, siinä nähdään tutkimusten mukaan edelleen ongelmia. Erityisesti on korostettu ilman työsuhdetta ja ei-vakituisessa työsuhteessa olevien haasteita tarkoituksenmukaisen ammatillisen kuntoutuksen toteutumisessa. Yhteistyöongelmia on viime vuosina ollut etenkin TE-toimistojen ja työeläkelaitosten vastuunjaossa. Lisäksi muun muassa tietosuojaan liittyvät kysymykset hankaloittavat eri tahojen yhteistyötä. Tällaisia kitkakohtia tuotiin esiin myös tämän selvityksen haastatteluissa. Asiantuntijoiden mukaan monissa tilanteissa olisi tarkoituksenmukaista yhdistää eri organisaatioiden palveluja nykyistä joustavammin ja sujuvoittaa siirtymävaiheita eri palveluiden välillä.





Työkyvyttömyyden uhkan arviointi työeläkekuntoutuksessa (2017) Työeläkelakipalvelu. [https://www.tyoelakelakipalvelu.fi/telp-publishing/vepa/folder1.faces?&document\\_id=308718&navigation\\_history=200001\\_0,200042\\_0,200043&folder\\_id=200043](https://www.tyoelakelakipalvelu.fi/telp-publishing/vepa/folder1.faces?&document_id=308718&navigation_history=200001_0,200042_0,200043&folder_id=200043)

Työkyvyttömyyseläkkeen eläketapahtuma, työkyvyn arviointi ja ikäedellytys (2018) Työeläkelakipalvelu. [https://www.tyoelakelakipalvelu.fi/telp-publishing/vepa/document.faces?document\\_id=311023](https://www.tyoelakelakipalvelu.fi/telp-publishing/vepa/document.faces?document_id=311023)

## Kirjallisuus

Aarnio, A. (1989) Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja. Helsinki: WSOY.

Angeloni, S. (2013) Integrated Disability Management. An Interdisciplinary and Holistic Approach. Sage Open (Oct–Dec), 1–15.

Gould, R. & Härkäpää, K. & Järvikoski, A. (2012a) Mitä kuntoutuksen jälkeen? Teoksessa Gould, R. & Härkäpää, K. & Järvikoski, A. (toim.) Toimiiko työeläkekuntoutus? Helsinki: Eläketurvakeskus, 193–228.

Gould, R. & Härkäpää, K. & Järvikoski, A. (2012b) (toim.) Toimiiko työeläkekuntoutus? Helsinki: Eläketurvakeskus.

Gould, R. & Ilmarinen, J. & Järvisalo, J. & Koskinen, S. (2006) Työkyvyn ulottuvuudet. Terveys 2000 -tutkimuksen tuloksia. Helsinki: Eläketurvakeskus, Kansaneläkelaitos, Kansanterveyslaitos, Työterveyslaitos.

Gould, R. & Järvikoski, A. & Härkäpää, K. (2012c) Oikeaan aikaan? Teoksessa Gould, R. & Härkäpää, K. & Järvikoski, A. (toim.) Toimiiko työeläkekuntoutus? Helsinki: Eläketurvakeskus, 85–108.

Gould, R. & Laaksonen, M. & Kivekäs, J. & Ropponen, T. & Kettunen, S. & Hannu, T. & Käppi, I. & Ripatti, P. & Rokkanen, T. & Turtiainen, S. (2014) Työkyvyttömyyseläkettä edeltävät vaiheet. Asiakirja-aineistoon perustuva tutkimus. Helsinki: Eläketurvakeskus.

Gould, R. & Saarnio, L. & Härkäpää, K. (2012d) Myöntö vai hylkäys? Teoksessa Gould, R. & Härkäpää, K. & Järvikoski, A. (toim.) Toimiiko työeläkekuntoutus? Helsinki: Eläketurvakeskus, 57–84.

Gould, R. & Tuominen, K. (2012) Muuttuiko mikään? Teoksessa Gould, R. & Härkäpää, K. & Järvikoski, A. (toim.) Toimiiko työeläkekuntoutus? Helsinki: Eläketurvakeskus, 37–56.

Haanpää, M. (2019) Työeläkekuntoutus: kenelle, mitä ja miksi. Kommenttipuheenvuoro 7.5.2019. <https://www.ttl.fi/wp-content/uploads/2019/05/Kommenttipuheenvuoro-Maija-Haanp%C3%A4%C3%A4-Ilmarinen.pdf>

Härkäpää, K. (2002) Varhaiskuntoutuksen vaikuttavuus. Teoksessa Aalto, A.-M. & Hurri, H. & Järvikoski, A. (toim.) Kannattaako kuntoutus? Asiantuntijakatsaus eräiden kuntoutusmuotojen vaikuttavuudesta. Helsinki: Stakes, 45–56.

- Härkäpää, K. & Järvikoski, A. (2012) Mikä motivoi työeläkekuntoutukseen? Teoksessa Gould, R. & Härkäpää, K. & Järvikoski, A. (toim.) Toimiiko työeläkekuntoutus? Helsinki: Eläketurvakeskus, 145–162.
- Ilmarinen, J. & Gould, R. & Järvikoski, A. & Järvisalo, J. (2006) Työkyvyn moninaisuus. Teoksessa Gould, R. & Ilmarinen, J. & Järvisalo, J. & Koskinen, S. (toim.) Työkyvyn ulottuvuudet. Terveys 2000 -tutkimuksen tuloksia. Helsinki: Eläketurvakeskus, Kansaneläkelaitos, Kansanterveyslaitos ja Työterveyslaitos, 17–34.
- Juvonen-Posti, P. & Pensola, T. (2016) (toim.) Kohti koordinoitua yhteistoimintaa. Ammatillisen kuntoutuksen työnjako. Helsinki: Työterveyslaitos. [http://urn.fi/URN:ISBN%20978-952-261-663-0%20\(PDF\)](http://urn.fi/URN:ISBN%20978-952-261-663-0%20(PDF))
- Järvikoski, A. & Härkäpää, K. (2012) Miten kuntoutusprosessi etenee? Teoksessa Gould, R. & Härkäpää, K. & Järvikoski, A. (toim.) Toimiiko työeläkekuntoutus? Helsinki: Eläketurvakeskus, 109–144.
- Järvikoski, A. & Härkäpää, K. & Gould, R. (2012) Johdanto. Teoksessa Gould, R. & Härkäpää, K. & Järvikoski, A. (toim.) Toimiiko työeläkekuntoutus? Helsinki: Eläketurvakeskus, 13–24.
- Järvikoski, A. & Härkäpää, K. & Mannila, S. (2001) Moniulotteinen työkykykäsitys ja työkyky ylläpitävä toiminta. Kuntoutus (3), 3–11.
- Kausto, J. (2013) Effect of partial sick leave on work participation. People and Work Research Reports 102. Väitöskirja. Helsinki: Finnish Institute of Occupational Health.
- Kulmala, J. (2017) Palveluverkoston toteuttaman työeläkekuntoutuksen vaikuttavuus. Tampereen yliopisto. <https://docplayer.fi/71156243-Palveluverkoston-toteuttaman-tyoelakekuntoutuksen-vaikuttavuus.html>
- Kuuva, N. (2010) Työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisukäytännön johdonmukaisuus. Vakuutuslääkäreiden harkintavalta mielenterveysyihin perustuvien työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisukäytännössä. Pro gradu. Jyväskylän yliopisto. <http://urn.fi/URN:NBN:fi:jyu-201103111886>
- Laaksonen, M. & Blomgren, J. & Gould, R. (2014) Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneiden sairauspäiväraha-, kuntoutus- ja työttömyyshistoria. Rekisteripohjainen tarkastelu. Helsinki: Eläketurvakeskus.
- 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. Scandinavian Journal of Work, Environment and Health 45 (6), 651–660. doi: 10.5271/sjweh.3823.
- Liukko, J. & Kuuva, N. (2015) Toimijoiden yhteistyö työkykyongelmien hallinnassa. Ammatillaisten haastatteluihin perustuva tutkimus. Helsinki: Eläketurvakeskus. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-691-218-2>

Liukko, J. & Kuuva, N. (2017) Cooperation of return-to-work professionals. The challenges of multi-actor work disability management. *Disability and Rehabilitation* 39 (15), 1466–1473. doi: 10.1080/09638288.2016.1198428.

Miettinen, S. (2011) Muutoksen mahdollisuus Suomen kuntoutusjärjestelmässä. Väitöskirja. Tampereen yliopisto.

Pasanen, J. (2018) ”Mä rupesin näkemään auringon taivaalla”. Kuntoutujien kokemuksia palveluverkoston toteuttamasta kuntoutuksesta. Tampereen yliopisto. <https://docplayer.fi/123669071-Ma-rupesin-nakemaan-auringon-taivaalla-kuntoutujien-kokemuksia-palveluverkoston-toteuttamasta-kuntoutuksesta.html>

Pekkarinen, L. & Sohlman, P. (2020) Ammatillisen kuntoutuksen onnistuminen julkisella alalla. Helsinki: Keva.

Saarnio, L. (2019) Työeläkekuntoutus vuonna 2018. Helsinki: Eläketurvakeskus. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2019061119901>

Saarnio, L. (2016) Työeläkekuntoutus 2015. Helsinki: Eläketurvakeskus.

Sormunen, E. & Ylisassi, H. & Mäenpää-Moilanen, E. & Remes, J. & Martimo, K.-P. (2017) Yhteistyö Yhteistyö tuki- ja liikuntaelinvaivoihin liittyvän työkyvyttömyyden ehkäisyssä. Monimenetelmällinen tutkimus työterveyshuollon sisäisestä yhteistyöstä sekä työterveys- ja kuntoutusyhteistyöstä. Helsinki: Työterveyslaitos.

Suikkanen, A. & Lindh, J. (2012) Kuntoutuksen tulevaisuuden näkymiä. *Kuntoutus* 35 (2), 50–57.

STM 2017. Kuntoutuksen uudistamiskomitean ehdotukset kuntoutusjärjestelmän uudistamiseksi. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Tarvainen, K. & Pesonen, S. & Laaksonen, M. (2015) Alueellisella yhteistyöllä tukea työkykyyn – HAHMOTUS. Selvitys työkyvyn tuen ja sen koordinaation toteutumisesta viiden sairaanhoitopiirin alueella työterveyshuollon ja muun terveydenhuollon sekä kuntoutuksen toimijoiden välisessä yhteistyössä. Helsinki: Työterveyslaitos.

Tolonen, H. (2003) Oikeuslähdeoppi. Helsinki: Sanoma Pro.

Tuomala, J. (2012) Vaikuttaako kuntoutus työssä jatkamiseen? Teoksessa Gould, R. & Härkäpää, K. & Järvikoski, A. (toim.) Toimiiko työeläkekuntoutus? Helsinki: Eläketurvakeskus, 163–192.

Vuorento, M. & Terävä, K. (2014) Osatyökykyisten työssä jatkamisen ja työllistymisen tukeminen. Kirjallisuuskatsaus ja haastattelututkimus. Helsinki: Kuntoutussäätiö.

## LIITTEET

### Liite 1. Työntekijän eläkelain mukainen työkyvyttömyyden uhkan arviointi

Työmarkkinajärjestöjen 11.6.2019 päivätyssä sopimuksessa vuoden 2017 eläkeuudistuksen jatkoneuvotteluihin liittyvistä asioista todetaan, että Eläketurvakeskus selvittää ammatillisen kuntoutuksen ratkaisukäytännön ja työeläkelainsäädännön vastaavuuden, prosessien toimivuuden sekä ammatillisen kuntoutuksen vaikuttavuuden 31.3.2020 mennessä.

Tässä muistiossa käsitellään sitä, miten ammatillisen kuntoutuksen myöntämisen edellytyksenä olevaa työkyvyttömyyden uhkaa säännellään työntekijän eläkelaisissa ja miten sitä koskeva sääntely, ohjeistus ja oikeuskäytäntö ovat kehittyneet.

#### Nykysääntely

Työkyvyttömyyden uhkan arvioinnista työeläkekuntoutuksen edellytyksenä säädetään yksityisten alojen työeläkelaeissa sekä julkisten alojen työeläkelaisissa. Kaikissa yksityisten alojen työeläkelaeissa (työntekijän eläkelaki, yrittäjän eläkelaki, maatalousyrittäjän eläkelaki, merimieseläkelaki) säännökset ovat samansisältöiset. Julkisten alojen eläkelain mukaan työkyvyttömyyden uhkaa arvioidaan palvelussuhteen kestäessä suhteessa omaan virkaan tai työhön (ammatillinen työkyvyttömyys).

Työeläkekuntoutuksen myöntämisen edellytyksistä säädetään työntekijän eläkelain (395/2006, TyEL) 25 §:ssä:

Työntekijällä, joka ei ole täyttänyt alinta vanhuuseläkeikänsä, on oikeus saada työkyvyttömyyden estämiseksi tai työ- ja ansiokyvyn parantamiseksi tarkoituksenmukaista ammatillista kuntoutusta, jos:

- 1) asianmukaisesti todettu sairaus, vika tai vamma todennäköisesti aiheuttaa sellaisen uhkan, että hän tulee työkyvyttömäksi 35 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla;
- 2) työntekijällä on työskentelystä saatuja vakuutettuja työansioita 76 §:ssä tarkoitettuna tulevan ajan tarkasteluaikana vähintään 25 133,40 euroa; ja
- 3) työntekijällä ei ole oikeutta kuntoutukseen tapaturmavakuutuksen, liikennevakuutuksen tai potilasvakuutuksen kuntoutusta koskevien säännösten perusteella. ([22.8.2019/952](#))

Kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa otetaan huomioon työntekijän ikä, ammatti, aikaisempi toiminta, koulutus, vakiintuminen työelämään sekä se, johtaako haettu ammatillinen kuntoutus todennäköisesti työntekijän terveydentilalle sopivassa työssä jatkamiseen tai työhön palaamiseen. Lisäksi tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa otetaan huomioon, lykkääkö ammatillinen kuntoutus työntekijän eläkkeelle jäämistä.

Työkyvyttömyyden uhkalla tarkoitetaan tilannetta, jossa on todennäköistä, että työntekijälle lähivuosina ilman ammatillista kuntoutusta tulisi myönnettäväksi täysi tai osatyökyvyttömyyseläke, vaikka hoidon ja lääkinnällisen kuntoutuksen toteutuksen mahdollisuudet otetaan huomioon.

Edellä 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu tulevan ajan tarkastelu-aika määräytyy siten kuin työntekijä olisi tullut työkyvyttömäksi kuntoutushakemuksen tullessa vireille. ([7.12.2007/1164](#))

Mitä 1 momentissa säädetään, sovelletaan myös sellaisen työntekijän kuntoutukseen, joka on 35 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla työkyvytön. Tällöin 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettut ansiot määräytyvät samoin kuin tulevan ajan ansiot hänen työkyvyttömyyseläkkeessään. ([7.12.2007/1164](#))

Säännös on pysynyt työkyvyttömyyden uhkaa koskevilta osin ennallaan 1.1.2007 alkaen.

Työeläkekuntoutuksen myöntämisen edellytykset on kytketty työkyvyttömyyseläkkeen myöntämisedellytyksiin. Arvioitaessa oikeutta ammatilliseen kuntoutukseen on arvioitava, aiheuttaako sairaus, vika tai vamma lähivuosina, hoidon ja lääkinnällisen kuntoutuksen mahdollisuudet huomioidenkin, todennäköisesti sellaisen työkyvyttömyyden uhkan, että työntekijä tulee työkyvyttömäksi työkyvyttömyyseläkkeeseen oikeuttavalla tavalla.

TyEL 35 §:n mukaan työkyvyttömyyseläkkeeseen oikeuttaa työkyvyn heikentyminen vähintään kahdella viidesosalla yhtäjaksoisesti ainakin vuoden ajan. Työkyvyn heikentymistä arvioitaessa otetaan huomioon työntekijän jäljellä oleva kyky hankkia itselleen ansiotuloja sellaisella saatavissa olevalla työllä, jota työntekijän voidaan kohtuudella edellyttää tekevän. Tällöin otetaan huomioon myös työntekijän koulutus, aikaisempi toiminta, ikä, asuinpaikka ja muut näihin rinnastettavat seikat. Jos työkyky vaihtelee, otetaan huomioon työntekijän vuotuinen ansio.

Työkyvyttömyyden uhkan ja koko kuntoutusoikeuden arvioinnissa otetaan huomioon siis samat yksilölliset seikat kuin työkyvyttömyyseläkkeen työkyvyn heikentymistä arvioitaessa: työntekijän ikä, ammatti, aikaisempi toiminta, koulutus ja kyky hankkia ansiotuloja. Vaikka työkyvyttömyyden uhkan edellytys täytyisi, kuntoutusoikeuden arvioinnissa otetaan aina huomioon se, johtaako ammatillinen kuntoutus todennäköisesti työntekijän terveydentilalle sopivassa työssä jatkamiseen tai työhön palaamiseen. Lisäksi arvioissa otetaan huomioon, lykkääkö ammatillinen kuntoutus työntekijän eläkkeelle jäämistä.

Työkyvyttömyyseläkehakemusta käsittelevän eläkelaitoksen on TyEL 36 §:n mukaan selvitettävä työntekijän oikeus työeläkekuntoutukseen ennen päätöksen antamista. Samalla sen on varmistettava, että työntekijän mahdollisuudet muun lainsäädännön mukaiseen kuntoutukseen on selvitetty. Jos työntekijällä on oikeus työeläkekuntoutukseen, eläkelaitos antaa siitä ennakkopäätöksen.

## Nykysääntelyn taustaa

Työeläkekuntoutusta koskeva työntekijäin eläkelain (TEL, 395/1961) 4 h § tuli voimaan 1.10.1991. Sen mukaan työeläkekuntoutus oli harkinnanvaraista eikä työkyvyttömyyden uhkasta vielä säädetty lain tasolla.<sup>10</sup>

Vuoden 2003 loppuun saakka päätös vakuutetun ammatillisen kuntoutuksen tukemisesta perustui vapaaseen harkintaan, jota rajoittivat vain yleiset oikeudenmukaisuusvaatimukset. Kuntoutusta koskevasta päätöksestä ei ollut muutoksenhakuoikeutta. Vakuutettujen yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi Eläketurvakeskus antoi yleiskirjeellä soveltamisohjeita työeläkelaitoksille ja Tela vahvisti suosituksia työeläkekuntoutuksen toimeenpanosta. Telan 9. päivänä kesäkuuta 1997 päivätyn suosituksen mukaan harkittaessa ammatillisen kuntoutuksen tukemista tuli ottaa huomioon muun muassa se, onko vakuutettu työkyvytön tai onko hänellä työkyvyttömyyden uhka.

Uhkaa arvioitiin työeläkelaeissa tarkoitetun työkyvyttömyysmääritelmän mukaisena: työkykyarviossa otettiin huomioon vakuutetun sairauden, vian tai vamman lisäksi hänen nykyinen työnsä ja aikaisempi työkokemuksensa, koulutuksensa sekä eräät muut laissa mainitut tekijät. Työkyvyttömänä pidettiin vakuutettua, jonka työkyky alenee vähintään vuoden ajaksi ja vähintään kahdella viidesosalla.

Vuoden 2004 alusta voimaan tulleen kuntoutusuudistuksen myötä työeläkekuntoutuksesta tuli subjektiivinen oikeus ja sitä koskevaan päätökseen sai hakea muutosta. Uusitun TEL 4 h §:n 1<sup>11</sup> ja 2<sup>12</sup> momentin mukaan työntekijällä oli oikeus ammatilliseen kuntoutukseen sairaudesta aiheutuvan työkyvyttömyyden uhkan perusteella.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 116/2002 vp.) viitataan aiempaan soveltamiskäytäntöön ja todetaan, että sairauden, vian tai vamman tulee jatkossakin aiheuttaa lähivuosina objektiivisesti todettavissa oleva todennäköinen uhka työkyvyille, jotta kuntoutus voidaan myöntää. Sairaudella tarkoitettiin diagnosoitua sairautta, jonka osalta hoidon ja lääkinnällisen kuntoutuksen toteutuksen mahdollisuudet on otettu huomioon, lähivuosilla noin viiden vuoden ajanjaksoa ja ”uhkalla työkyvyille” tilannetta, jossa vakuutetulla on arviointihetkellä sellainen sairaudesta johtuva työkyvyttömyyden uhka,

10 1.10.1991–31.12.2003 voimassa olleen TEL 4 h §:n 1 momentin mukaan työkyvyttömyyden estämiseksi tai työ- ja ansiokyvyn parantamiseksi voidaan työntekijälle ammatillisena kuntoutuksena antaa neuvontaa, tehdä kuntoutustutkimuksia sekä antaa työhön ja ammattiin johtavaa koulutusta, työhönvalmennusta ja elinkeinotukea sekä edellä tarkoitettua ammatillista kuntoutusta tukevaa lääkinnällistä kuntoutusta.

11 TEL 4 h §:n 1 momentin 1 kohta (L 28.2.2003/188): Työntekijällä on oikeus saada työkyvyttömyyden estämiseksi tai työ- ja ansiokyvyn parantamiseksi tarkoituksenmukaista ammatillista kuntoutusta, jos asianmukaisesti todettu sairaus, vika tai vamma todennäköisesti aiheuttaa uhkan, että hän tulee työkyvyttömäksi 4 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla, tai häntä on pidettävä mainitussa lainkohdassa tarkoitettulla tavalla työkyvyttömänä;

12 TEL 4 h §:n 2 momentti (L 28.2.2003/188): Edellä 1 momentissa työkyvyttömyyden uhkalla tarkoitetaan tilannetta, jossa on todennäköistä, että työntekijälle lähivuosina, vaikka hoidon ja lääkinnällisen kuntoutuksen toteutuksen mahdollisuudet otetaan huomioon, ilman ammatillisia kuntoutustoimia tulisi myönnettäväksi työkyvyttömyyseläke täytenä tai osaeläkkeenä. Kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa otetaan huomioon hakijan ikä, ammatti, aikaisempi toiminta, koulutus, yhteys työelämään sekä se, johtaako haettu ammatillinen kuntoutus todennäköisesti hakijan terveydentilalle sopivassa työssä jatkamiseen tai työhön palaamiseen. Lisäksi tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa otetaan huomioon, lykkääkö ammatillinen kuntoutus hakijan eläkkeelle jäämistä.

että hänelle lähivuosina ilman ammatillisia kuntoutustoimia tulisi myönnettäväksi työkyvyttömyyseläke (täytenä tai osaeläkkeenä).

Edelleen perusteluissa todetaan, että mitä pitempään työntekijä on työskennellyt samassa ammatissa, mitä iäkkäämpi hän on ja mitä suppeampi ammattitaito ja -koulutus hänellä on, sitä enemmän työkyvyttömyyden arvioinnissa painaa hakijan kykenemättömyys jatkaa nykyisessä työssään. Tällaisen vakiintuneeseen työhön tai ammattiin liittyvän työkyvyn menettämisen uhkan todetaan puoltavan ammatillisen kuntoutuksen aloittamista, kuten soveltamiskäytännössä vakiintuneesti oli katsottu. Sen sijaan nuoremilla ja niillä, joilla jo on koulutusta tai kokemusta myös muuhun työhön, työkyvyttömyyden uhkaa tuli arvioida myös muuhun työhön, jonka suorittamista heiltä on kohtuullista edellyttää. Nuoren henkilön kohdalla voitaisiin sitoutua pitempään koulutukseen kuin sellaisen henkilön kohdalla, jolla odotettavissa oleva työskentelyaika on vain muutamia vuosia. Myös työkyvyttömyyden uhkaa aiheuttavan sairauden ennuste olisi harkintaan vaikuttava tekijä, kuten aiemminkin.

Työkyvyttömyyden uhkan todennäköisyyden arvioinnissa tuli perustelujen mukaan käyttää ammattitautien diagnostiikassa sovellettavaa asteikkoa (erittäin todennäköinen, todennäköinen, mahdollinen, epätodennäköinen ja erittäin epätodennäköinen). Lisäksi edellytettiin, että ammatillisella kuntoutuksella voidaan siirtää tai estää työkyvyttömyyden uhkaa, kun otetaan huomioon vakuutetun aikaisempi koulutus, työkokemus sekä hänen ikänsä ja asumisolosuhteensa ja näihin verrattavat sosiaalis-taloudelliset seikat, ja että ammatillisella kuntoutuksella on todennäköisesti eläkemenoa säästävä vaikutus.

Nykyiset soveltamisohjeet perustuvat yhä pääosin hallituksen esitykseen 116/2002 vp., sillä työntekijän eläkelain säätämisen yhteydessä TEL 4 h §:n 1 momentin 1 kohdan ja 2 momentin työkyvyttömyyden uhkaa koskevat säännökset siirrettiin käytännössä sellaisinaan TyEL 25 §:ään.

### **Työkyvyttömyyden uhka Kansaneläkelaitoksen ammatillisessa kuntoutuksessa**

Vuoden 2004 kuntoutusuudistuksessa haluttiin yhdenmukaistaa Kansaneläkelaitoksen (Kela) ja työeläkelaitosten ammatillisen kuntoutuksen myöntöedellytyksiä: myös Kelan ammatillisen kuntoutuksen myöntöedellytykseksi lisättiin työkyvyttömyyden uhka. Tarkoituksena oli, että ammatillinen kuntoutus käynnistettäisiin työkyvyttömyyden uhkan vuoksi lähtökohtaisesti samoilla perusteilla työ- ja kansaneläkejärjestelmässä. Työkyvyttömyyden uhka -myöntöedellytyksen soveltaminen Kelan kuntoutuksen lähinnä työelämään vakiintumattomista nuorista ja aikuisista koostuvaan kohderyhmään havaittiin kuitenkin ajan myötä ongelmalliseksi. Hallituksen esityksen 128/2013 vp. perusteluissa edellytyksen todetaan kiristäneen Kelan kohderyhmään kuuluvien pääsemistä ammatillisen kuntoutuksen piiriin ja johtaneen osaltaan kuntoutushakemusten mittavaan hylkäysmäärään. Työkyvyttömyyden uhka poistettiin Kelan ammatillisen kuntoutuksen myöntämisedellytyksistä 1.1.2014 alkaen.



### Kuntoutuksen varhainen käynnistäminen

Varhaista puuttumista työkykyongelmiin ja ammatillisen kuntoutuksen varhaisen käynnistämisen merkitystä on korostettu useissa työkykyä ja kuntoutusta koskevissa hallituksen esityksissä. Vuoden 1991 kuntoutusuudistuksessa Kelalle säädettyä velvollisuutta selvittää sairauspäivärahan saajan kuntoutusmahdollisuuksia perusteltiin kuntoutuksen varhaisella ja oikea-aikaisella toteuttamisella (HE 259/1990 vp.). Vuoden 2004 kuntoutusuudistuksen tavoitteisiin on kirjattu, että tarkoituksena on edesauttaa ammatillisen kuntoutuksen aloittamista niin varhaisessa vaiheessa, että sillä voidaan ehkäistä työkyvyttömyys tai ainakin myöhentää sen alkamista merkittävästi.

Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman (22.6.2011) kohtaan Työeläkejärjestelmän ja työterveyshuollon kehittäminen on kirjattu: ”Kuntoutuksen onnistumisen parantamiseksi varmistetaan oikea-aikaisen ja viivytyksettömän kuntoutuksen toteutuminen”. Kirjaukseen viitataan muun muassa työkyvyttömyyden uhkan Kelan kuntoutuksen myöntämisedellytyksistä poistaneen lainmuutoksen (HE 128/2013 vp.) tavoitteissa.

Kuntoutusmahdollisuuksien selvittämistä työkyvyttömyyseläkehakemuksen käsitteilyn yhteydessä koskevan lakimuutoksen (TyEL 36 §) esitöissä HE 120/2014 vp. todetaan, että ehdotetun muutoksen ohella kuntoutusmahdollisuuksia tulisi edelleen selvittää mahdollisimman varhaisessa vaiheessa silloin, kun sairaus alkaa haitata työssä selviytymistä. Edelleen todetaan kuntoutuksen käynnistämisen tarpeettoman viivästymisen voivan vähentää kuntoutuksella saavutettavia tuloksia eli henkilön mahdollisuuksia kuntoutua työkykyiseksi ja jatkaa työuraa.

### Työhön tai ammattiin johtavan koulutus työeläkekuntoutuksen keinona

Työeläkekuntoutuksella tarkoitetaan TyEL 26 §:n mukaan työkokeilua, työhön valmistusta, työhön tai ammattiin johtavaa koulutusta ja tukea elinkeinotoiminnan aloittamiseen tai jatkamiseen.

Kuntoutusuudistuksen 2004 esitöissä (HE 116/2002 vp.) todetaan, ettei työeläkejärjestelmän tehtäviin kuulu pohjakoulutuksen tukeminen, vaan vain ammattiin johtavaa koulutusta tuetaan kuntoutuksena. Periaatteena on, että tavoitellaan vakiintuneen ammatin tasoista koulutusta terveydentilalle paremmin sopivaan ammattiin. Käytännössä kuitenkin vakuutetun työtehtävien muuttamisen suorittavasta työstä henkiseen todetaan vaativan usein koulutustason nostamista, mutta tällöinkin työeläkejärjestelmä tukee vain ammatillista koulutusta.

### Eläketurvakeskuksen ohjeistus

Eläketurvakeskuksen on ohjeistanut työkyvyttömyyden uhkan arviointiin liittyen soveltamisohjeissa [Työkyvyttömyyden uhkan arviointi työeläkekuntoutuksessa](#) ja [Työeläkekuntoutuksen tarkoituksenmukaisuus](#), kappaleet 1–5 (ohjeet liitteessä 2). Ohjeet pitävät pitkälti lain sanamuodossa ja hallituksen esitysten kirjauksissa. Niissä ei ole tarkemmin linjattu esimerkiksi sitä, ketä pidetään nuorena ja ketä iäkkäämpänä.

Koulutustason nostoon liittyen on ohjeistettu soveltamisohjeessa [Työeläkekuntoutuksen keinot ja kuntoutussuunnitelma](#), kappale 5 (liite 2). Ohjeen mukaan joissakin tilanteissa voi olla perusteltua tukea sellaista sopivampaan työnkuvaan tähtäävää koulutusta, joka voi johtaa myös koulutustason nousuun. Kuntoutus voi johtaa koulutustason nousuun esimerkiksi siksi, että monet aiemmin koulu- ja opistotasoisten ammattialojen tutkinnot opiskellaan nykyisin korkeakouluissa.

### Oikeuskäytäntö

Sekä vakuutusosoikeus että työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta ovat julkaisseet joitakin työkyvyttömyyden uhkaan liittyviä ratkaisuja. Vakuutusosoikeus on julkaissut viisi työkyvyttömyyden uhkaa sivuavaa ratkaisua:

- [Vako 3307/2015](#): Vaikka 44-vuotias lihanleikkaajana työskennellyt henkilö oli saanut alun perin myönteisen ennakkopäätöksen eläkelaitoksesta, työkyvyttömyyden uhkaa ei enää ollut, sillä hän oli myöhemmin työllistynyt aiempaa koulutustaan vastaaviin ja fyysisesti kevyempiin toimitusjohtajan ja hallituksen jäsenen tehtäviin. Kuntoutusoikeutta tuli arvioida arviointihetken tilanteen perusteella.
- [Vako 2490/2012](#): Lähihoitajan koulutus vähensi työkyvyttömyyden uhkaa ja sitä voitiin pitää tarkoituksenmukaisena ammatillisena kuntoutuksena metsurina, rakennustyössä ja viimeksi valimotyöntekijänä työskennelleelle 47-vuotiaalle, jolla oli koulutuksena metsäalan perustutkinto ja hirsirakentajan ammattitutkinto. Lähihoitajan työ arvioitiin fyysisesti merkittävästi kevyemmäksi kuin raskas valimotyö. Vakuutusosoikeus huomioi perusteluissaan myös selvityksen alueen työtilanteesta sekä henkilön suuren motivaation ja kiinnostuksen alaa kohtaan.
- [Vako 3122/2009](#): Lähihoitajan koulutusta ei pidetty tarkoituksenmukaisena ammatillisena kuntoutuksena 49-vuotiaalle ravintolatyöntekijänä, siivoojana ja tarjoilijana työskennelleelle henkilölle, jolla oli tarjoilijan koulutus. Koulutus ei todennäköisesti johtanut työllistymiseen olennaisesti terveydentilalle kevyempiin ja vähemmän kuormittaviin tehtäviin, eikä siten työkyvyttömyyden uhkan oleelliseen vähentymiseen.
- [Vako 3912/2007](#): 22 vuotta yhdistelmäajoneuvoa kuljettanut henkilö oli menettänyt ammattiajolupansa synnynnäisen taittoisuuseron aiheuttaman toiminnallisen heikkonäköisyyden vuoksi, mutta säilyttänyt AB-ajokorttinsa. Eläkelaitoksen mukaan työkyvyttömyyden uhkaa ei ollut, sillä hän pystyi työllistymään sellaisiin autonkuljettajan töihin, joihin hänen ajolupansa oli riittävä. Vakuutusosoikeus sen sijaan katsoi, että henkilöllä oli arvioitava olevan työkyvyttömyyden uhka, ottaen huomioon hänen ikänsä, kouluttamattomuutensa ja yksipuolinen aikaisempi ansiotoimintansa sekä näön heikkous.
- [Vako 6469/2005](#): 23 vuotta parturi-kampaajan työtä tehnyt 44-vuotias henkilö oli herkistynyt yhdelle väriaineelle niin, että haitta rajoitti hänen mahdollisuuksiaan työskennellä parturi-kampaajana. Kun otettiin huomioon henkilön ikä ja se, ettei hänellä ollut muita työkykyä alentavia sairauksia, hänellä ei arvioitu olevan työkyvyttömyyden uhkaa.

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan antamia, työkyvyttömyyden uhkaan liittyviä tai sitä sivuavia, ratkaisuja löytyy säädöspalvelusta yhteensä 13 kpl. Sekä vakuutusosoikeus että muutoksenhakulautakunta ovat tapauskohtaisesti päätyneet joko eläkelaitoksen kannan mukaisesti taikka siitä poikkeaviin ratkaisuihin. Selvää ratkaisulinjaa ratkaisuista on vaikeaa vetää, sillä työkyvyttömyyden uhkaa koskeva arviointi perustuu harkintaa sisältäviin säännöksiin ja eri seikkojen punninnassa voi perustellusti päätyä erilaisiin lopputuloksiin, painotuksista riippuen.

Koulutustason nousuun liittyviä ratkaisuja on julkaistu neljä:

- [TELK/2277/3001/2015](#): kahdeksan vuotta ahtaajan ammatissa toimineen, merkonomin ja ylioppilastutkinnon suorittaneen henkilön kouluttautumista lääketieteen lisensiaatiksi ei pidetty tarkoituksenmukaisena kuntoutuksena. Työkyvyttömyyden uhkasta aiheutuva haitta olisi ehkäistävissä merkittävästi kevyemmin ammatillisen kuntoutuksen toimenpitein kuin pitkäkestoisia lääketieteen opintoja työeläkekuntoutuksena tukemalla, huomioiden myös henkilön kaupallinen pohjakoulutus.
- [TELK/1363/3001/2013](#): Yhteiskuntatieteen kandidaatin tutkinnon suorittaneen, tutkimusassistenttina, siistijänä, tallentajana ja viimeksi myyjänä työskennelleen henkilön kouluttautumista yhteiskuntatieteen maisteriksi pidettiin tarkoituksenmukaisena. Henkilö oli arviointihetkellä päätoiminen opiskelija ja häneltä puuttui yhteiskuntatieteiden maisterin tutkinnosta loppututkielma ja kypsyysnäyte.
- [TELK/2453/3001/2012](#): Erityislastentarhanopettajan kouluttautumista erityispedagogiikan kasvatustieteen maisteriksi voitiin kokonaisuutena katsoen pitää tarkoituksenmukaisena. Muutoksenhakulautakunnan perustelujen mukaan henkilöllä oli työvuosia runsaasti jäljellä ja lisäkoulutus veisi vain noin kaksi vuotta. Henkilö oli arviointihetkellä kouluttautumassa erityispedagogiikan maisteriksi.
- [TELK/2183/3001/2007](#): Aiemmin asentaja-koneistajan koulutuksen saaneen henkilön kouluttautumista tradenomiksi ei pidetty tarkoituksenmukaisena. Muutoksenhakulautakunta totesi, että ensisijaisesti pyritään kuntouttamaan aiempaa ammattiaan vastaavaan koulutustasoon ja henkilön oli mahdollista hakeutua työpaikkajärjestelyjen avulla työkyvyllään sopivaan työhön.

Myös koulutustason nousuun liittyvissä ratkaisuissa korostuu tapauskohtainen harkinta.

### Arviointia

Työkyvyttömyyden uhkan arviointi sisältää tulevaisuuden ennustamiseen liittyvän elementin: on kyettävä erottamaan tulevaisuudessa mahdollisesti aktualisoituvat tapahtumankulku todennäköisestä. Vain todennäköinen ja riittävä työkyvyttömyyden uhka seuraavan noin viiden vuoden aikana oikeuttaa ammatilliseen kuntoutukseen työeläkejärjestelmän tukemana. Työkyvyttömyyden uhkan arviointiperusteiksi lainsäädännössä ja esitöissä on asetettu harkintaa sisältäviä käsitteitä, kuten ”kohtuullinen”, ”nuorempi” ja ”iäkkäämpi”. Vakiintuneeseen työhön tai ammattiin liittyvän työkyvyn menettämisen uhkan on lain esitöissä katsottu puoltavan ammatillisen kuntoutuksen aloittamista siitä enemmän, mitä iäkkäämmästä ja suppeamman ammattitaidon ja -koulutuksen omaa-

vasta henkilöstä on kyse. Sen sijaan nuoremmilla ja niillä, joilla on jo koulutusta tai kokemusta muuhunkin työhön, työkyvyttömyyden uhkaa arvioidaan myös muuhun työhön, jonka suorittamista heiltä on kohtuullista edellyttää. Kohtuullisuuden ja kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa otetaan huomioon iän, koulutuksen ja työkokemuksen lisäksi muita yksilöllisiä sosiaalisia ja taloudellisia seikkoja, kuten asuinpaikka.

Työeläkekuntoutusta koskeva säännös ja siihen liittyvät soveltamisohjeet ovat pysyneet työkyvyttömyyden uhkan arvioinnin osalta samansisältöisinä vuodesta 2004 lähtien. Oikeuskäytäntö julkaistujen ratkaisujen osalta on melko niukkaa ja niissä on otettu eläkelaitoksen ratkaisun suhteen sekä yhteneviä että poikkeavia kantoja, mikä on luonnollista ottaen huomioon kuntoutuksen harkintaa sisältävät myöntämisedellytykset. On huomattava, että muutoksenhakuasteiden ratkaisuissa tulevat esiin vain ne tilanteet, joissa eläkelaitos on hylännyt kuntoutuksen. Oikeuskäytännön läpikäynnin perusteella ei siten voida vetää johtopäätöstä liian lievistä tai liian tiukasta ratkaisukäytännöstä, eikä sen perusteella ole havaittu lainsäädännön tai ohjeistuksen muutostarpeita.

Yhteenvetona voidaan todeta, että työkyvyttömyyden uhkaa ja kuntoutusoikeutta koskevat säännökset ovat vakiintuneita ja ne sisältävät harkinnanvaraisia käsitteitä. Eläketurvakeskukselta ei ole juuri tiedusteltu työkyvyttömyyden uhkan arvioinnista tai siinä käytettävän asteikon käytöstä, mikä viittaa vakiintuneeseen soveltamiskäytäntöön. Kuntoutuksen sisältö määräytyy pitkälti ETK:n ohjeistuksen perusteella, sillä esimerkiksi kuntoutustoimenpiteiden sisällöstä tai kestosta ei ole säädetty laissa. Niitäkin koskeva soveltamiskäytäntö on vakiintunutta. Jos kuntoutusta koskeviin ohjeisiin tai soveltamiskäytäntöön halutaan tehdä muutoksia, tulee se tehdä lainsäädäntöä muuttamalla.

## Liite 2. Otteita työeläkelakipalvelun soveltamisohjeista (14.2.2020)

Eläketurvakeskuksen ylläpitämissä työeläkelakipalvelun soveltamisohjeissa ohjeistetaan työkyvyttömyyden uhkan arvioinnista seuraavasti:

### 1 Miten eläkelaitos arvioi työkyvyttömyyden uhkaa?

Eläkelaitos tekee työkyvyttömyyden uhkan arvioinnin samoilla perusteilla kuin työkyvyttömyyseläkkeen työkyvyn arvioinnin.

Työkyvyttömyyden uhka tarkoittaa, että hakijalle tulisi **lähivuosina** ilman kuntoutustoimenpiteitä myönnettäväksi työeläkelakien mukainen **työkyvyttömyyseläke**.

Jos hakija on kuntoutustuella tai työkyvyttömyyseläkkeellä, työkyvyttömyyden tai työkyvyttömyyden uhkan tulee jatkua siten, että ilman kuntoutusta työkyvyttömyyseläke jatkuisi tai osatyökyvyttömyyseläke muuttuisi täydeksi työkyvyttömyyseläkkeeksi.

Työkyvyttömyyden uhkan arviointi tehdään aina hakijan yksilöllisen tilanteen perusteella. Eläkelaitos tarkastelee hakijan työ- ja toimintakykyä ja sen oletettavaa kehitystä lähivuosina.

Arvioinnissa eläkelaitoksen tulee ottaa huomioon hakijan **kokonaistilanne**.

Työkyvyttömyyden uhkan tulee olla todellinen. Tämä vaatimus täyttyy, jos eläkelaitos päätyy arviossaan siihen, että hakijalle tulisi ilman ammatillisen kuntoutuksen toimenpiteitä todennäköisesti myönnettäväksi lähivuosina täysi- tai osatyökyvyttömyyseläke.

Hakijan ei tarvitse olla eläkkeeseen oikeuttavasti työkyvytön uhkan arviointihetkellä, vaan lähivuosilla tarkoitetaan **noin 5 vuoden ajanjaksoa**. Lisäksi edellytetään, että työeläkekuntoutuksen keinoilla työkyvyttömyyden uhka voidaan poistaa tai sitä voidaan myöhentää.

#### 1.1 Sairaus, vika tai vamma työkyvyttömyyden uhkan arvioinnissa

Työkyvyttömyyden uhkan arvioinnissa arvioidaan sairautta, jossa hoidon ja kuntoutuksen mahdollisuudet on otettu huomioon.

Tämä ei tarkoita, että kaikki hoidot ja kuntoutukset olisi viety loppuun. Eläkelaitos ottaa arvioinnissaan huomioon hoidon ja kuntoutustoimenpiteiden odotettavissa olevan hyödyn.

#### 1.2 Sosiaaliset ja taloudelliset seikat työkyvyttömyyden uhkan arvioinnissa

Sairauden, vian tai vamman lisäksi eläkelaitoksen tulee ottaa arvioinnissa huomioon myös työntekijän tai yrittäjän työkykyyn vaikuttavat sosiaaliset ja taloudelliset seikat.

Sosiaalisia ja taloudellisia seikkoja ovat esimerkiksi

- hakijan aiempi koulutus
- työkokemus
- ikä ja
- asumisolosuhteet.

#### 1.3 Mitä ovat työkyvyttömyyden uhkan arviointia tukevat selvitykset?

Lääketeollisen selvityksen lisäksi eläkelaitos voi käyttää työkyvyttömyyden uhkan arvioinnissa apuna esimerkiksi tietoja

- työssä selviytymisestä (työnantajan kuvaus hakijan työstä, työolosuhteista ja työssä selviytymisestä)
- sairauspoissaolojen määrästä
- työpaikalla tehdyistä työjärjestelyistä ja
- aiemmista toteutuneista lääkinnällisen ja ammatillisen kuntoutuksen toimenpiteistä ja niiden vaikutuksesta.

Soveltamisohjeissa ohjeistetaan tarkoituksenmukaisuuden arvioinnista seuraavasti:

### **Työeläkekuntoutuksen tarkoituksenmukaisuus**

Eläkelaitoksen myöntämän ammatillisen kuntoutuksen edellytyksenä on, että työeläkekuntoutus on **tarkoituksenmukaista**.

Tarkoituksenmukaisuuden arviointi on osa kuntoutusoikeuden **kokonaisarviointia**.

Oikeutta työeläkekuntoutukseen, kuntoutusohjelman sisältöä ja tarkoituksenmukaista työeläkekuntoutuksen keinoa on tarkasteltava kokonaisuutena.

Työeläkekuntoutuksen tarkoituksenmukaisuuden arviointi koskee sekä kuntoutusoikeutta että työeläkekuntoutuksen toimenpiteitä.

Työeläkekuntoutus on tarkoituksenmukaista, jos

- kuntoutus johtaa työntekijän tai yrittäjän terveydentilalle sopivassa työssä jatkamiseen tai
- kuntoutuksen avulla työntekijä tai yrittäjä palaa takaisin työhön ja
- kuntoutus lykkää työntekijän tai yrittäjän eläkkeelle jääntiä ja sitä kautta säästää eläkemenoa.

Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa otetaan huomioon hakijan

- sairaus, vika tai vamma
- ikä
- ammatti
- koulutus ja aikaisempi toiminta ja
- vakiintuneisuus työelämään.

### **1 Miten eläkelaitos arvioi, onko työeläkekuntoutus ylipäättään tarkoituksenmukainen kuntoutustoimenpide?**

Kun eläkelaitos arvioi oikeutta työeläkekuntoutukseen, eläkelaitos arvioi kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuutta **yleisellä tasolla**.

Kuntoutusoikeuden tarkoituksenmukaisuutta pohdittaessa eläkelaitos arvioi, onko ylipäättään löydettävissä työeläkekuntoutuksen keinoja, joiden avulla hakija voisi jatkaa työelämässä ja joiden avulla syntyisi eläkemenon säästöä.

### **2 Miten eläkelaitos arvioi, mitkä työeläkekuntoutuksen keinot ovat tarkoituksenmukaisia?**

Kun eläkelaitos arvioi työeläkekuntoutuksen keinojen ja kuntoutussuunnitelman tarkoituksenmukaisuutta, korostuu tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa haetun kuntoutuksen sisältö ja soveltuvuus hakijan iän, edellytysten, toimintakyvyn ja sosiaalisen tilanteen kannalta.

Lisäksi eläkelaitoksen on arvioitava

- kuntoutussuunnitelman **työllistävyys**
- hakijan **sitoutuneisuus** esitettyyn suunnitelmaan ja
- suunnitelman aiheuttamat **kustannukset** suhteessa odotettavissa olevaan eläkemenon säästöön.

### **3 Sairaus, vika tai vamma kuntoutusoikeuden tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa**

Hakijan sairaus, vika tai vamma vaikuttaa siihen, onko työeläkekuntoutus ylipäättään tarkoituksenmukaista.

Kun eläkelaitos arvioi oikeutta työeläkekuntoutukseen, kuntoutus on sairauden vian tai vamman kannalta tarkoituksenmukaista silloin, kun hakija voi sairaudestaan huolimatta jatkaa työelämässä terveydentilalle sopivassa työssä.

Työeläkekuntoutus **ei** ole tarkoituksenmukaista, jos sairaus on

- etenevä sairaus, joka todennäköisesti johtaa lähivuosina työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymiseen tai
- sairaus, jonka etenemisen ennustetta on vaikea arvioida.

Jos sairauden **hoito** on vielä **kesken** eikä sairauden etenemistä voida arvioida, eläkelaitos ei voi arvioida työkyvyttömyyden uhkaa. Jos eläkelaitos ei voi arvioida hakijan työkyvyttömyyden uhkaa, eläkelaitoksen on annettava hylkäävä päätös oikeudesta työeläkekuntoutukseen.

Eläkelaitoksen tulee kertoa päätöksessä, että työeläkekuntoutusta voi hakea myöhemmin uudelleen siinä vaiheessa, kun sairauden etenemisestä on käytettävissä tarkempaa tietoa ja työeläkekuntoutuksen toteutus on terveydentilan kannalta tarkoituksenmukaista.

Ammatillista kuntoutusta ei ole perusteltua tukea työeläkekuntoutuksena sellaisissa tapauksissa, joissa työeläkekuntoutusta haetaan sairauden hoidollisten tavoitteiden pohjalta. Työeläkekuntoutuksen tavoite on aina terveydentilalle sopivassa työssä jatkaminen tai työhönpaluu. Eläkelaitos voi tukea työhönpaluuta vain **ammatillisen kuntoutuksen keinoilla**.

Työkyvyttömyyseläkettä tai kuntoutustukea saavan henkilön työeläkekuntoutus on tarkoituksenmukaista myös silloin, kun terveydentilan arvioidaan parantuneen siinä määrin, että kuntoutustoimenpitein työelämään palaamista voidaan pitää realistisena, mutta toipumisesta huolimatta henkilöllä on edelleen työkyvyttömyyden uhka.

Osatyökyvyttömyyseläkettä saavan henkilön työeläkekuntoutus on tarkoituksenmukaista lähinnä silloin, kun henkilön terveydentilan arvioidaan heikentyneen siinä määrin, että henkilöä uhkaa täydelle työkyvyttömyyseläkkeelle joutuminen ilman ammatillista kuntoutusta.

Osatyökyvyttömyyseläkkeellä olevan henkilön työeläkekuntoutus on tarkoituksenmukaista myös silloin, kun osatyökyvyttömyyseläkettä saavalla henkilöllä olisi mahdollisuus päästä kuntoutuksen keinoin takaisin kokoaikaiseen työhön.

#### **4 Sairaus, vika tai vamma kuntoutuksen keinon ja kuntoutussuunnitelman tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa**

Jos kuntoutussuunnitelma ja kuntoutuksen keinot ovat tarkoituksenmukaisia, ne johtavat sairaudesta huolimatta terveydentilalle sopivassa **työssä jatkamiseen**.

Kun eläkelaitos arvioi kuntoutussuunnitelman ja kuntoutuksen keinojen tarkoituksenmukaisuutta, sairaus, vika tai vamma vaikuttaa siten, että uuden työtehtävän tulee sopia hakijan jäljellä olevalle työ- ja toimintakyvylle.

#### **5 Ikä, ammatti ja aikaisempi toiminta kuntoutusoikeuden tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa**

Kun eläkelaitos arvioi oikeutta työeläkekuntoutukseen, ikä vaikuttaa siihen, millaiseen työhön työkyvyttömyyden uhan arviointi kytkeytyy. Ikä on otettava huomioon, kun arvioidaan esimerkiksi aikaisemman koulutuksen, koulutusedellytysten ja työllistymismahdollisuuksien merkitystä.

**lääkkäämmällä** henkilöllä omaan vakiintuneeseen työhön tai ammattiin liittyvä työkyvyn menettämisen uhka on painavampi kuntoutusta puoltava seikka kuin nuoremmalla.

Kun on kysymys nuoremmasta henkilöstä tai henkilöstä, jolla on koulutusta tai työkokemusta useammanlaisista tehtävistä, työkyvyttömyyden uhkaa arvioidaan paitsi entiseen työhön myös

suhteessa muuhun sellaiseen työhön, jonka suorittamista hakijalta voidaan kohtuudella edellyttää.

Kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa lähtökohtana on se, että mahdollisuuksien mukaan hyödynnetään hakijan aikaisempaa työkokemusta ja koulutusta. Työeläkekuntoutus ei ole tarkoituksenmukaista, jos hakijalla on jo sellainen koulutus, joka mahdollistaa hänen työnsaantinsa tai työssä jatkamisen terveydentilalle sopivassa työssä.

Kuntoutuksen tukemista harkittaessa otetaan huomioon jäljellä olevan työuran pituus. **Nuoren** henkilön kohdalla voidaan sitoutua esimerkiksi pitempään koulutukseen kuin sellaisen henkilön kohdalla, jolla on odotettavissa enää vain muutaman vuoden työskentelyaika ennen vanhuuseläkkeelle siirtymistä.

Koulutustason nostosta työeläkelakipalvelussa ohjeistetaan:

### 5 Työhön tai ammattiin johtava koulutus

Eläkelaitos voi tukea työeläkekuntoutuksena työhön tai ammattiin johtavaa koulutusta.

Uudelleen koulutus on tarkoituksenmukaista silloin, jos

- työpaikan järjestelyt eivät ole riittäviä, jotta henkilö voisi terveydellisistä rajoitteista huolimatta jatkaa entisessä tai entisen kaltaisissa työtehtävissä tai
- työjärjestelyihin ei ole mahdollisuutta.

Uuden koulutus- ja ammattialan tulee olla sairauden kannalta sopiva.

Uuden ammatin tulee mahdollistaa työelämässä jatkaminen mahdollisimman pitkään ja vähentää työkyvyttömyyden riskiä.

Työeläkekuntoutukseen **ei kuulu**

- perus- ja pohjakoulutuksen tukeminen
- aiemman koulutustason nostaminen.

Lähtökohtana on tavoitella vakiintuneen ammatin tasoista koulutusta terveydentilalle paremmin sopivaan ammattiin.

Joskus voi olla tarpeen täydentää pohjakoulutusta osana kuntoutujan ammatillisen kuntoutuksen kokonaissuunnitelmaa, jotta ammattiin johtava koulutus onnistuisi. Vanhentuneen pohjakoulutuksen täydentämistä voidaan tukea, jotta henkilö pystyisi kohtuudella selviytymään varsinaisesta ammattikoulutuksesta.

Joissain tilanteissa voi olla perusteltua tukea sellaista sopivampaan työnkuvaan tähtäävää koulutusta, joka voi johtaa myös koulutustason nousuun. Kuntoutus voi johtaa koulutustason nousuun esimerkiksi siksi, että monet aiemmin koulu- ja opistotasoisien ammattialojen tutkinnot opiskellaan nykyisin korkeakouluissa.







ELÄKETURVAKESKUKSEN  
RAPORTTEJA

# Työeläkekuntoutuksen ratkaisukäytännöt sekä kuntoutuksen toimivuus ja vaikuttavuus

Asiantuntijahaastatteluihin ja kirjallisuuteen perustuva selvitys

Selvityksessä tarkastellaan työeläkekuntoutuksen ratkaisukäytäntöä suhteessa lainsäädäntöön sekä työeläkekuntoutuksen toimivuutta ja vaikuttavuutta. Selvitys perustuu asiantuntijahaastatteluihin ja tutkimuskirjallisuuteen. Selvitystä varten haastateltiin työeläkelaitosten asiantuntijalääkäreitä ja kuntoutusasiantuntijoita sekä työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan asiantuntijoita.

## ELÄKETURVAKESKUKSEN RAPORTTEJA

Eläketurvakeskus on lakisääteinen työeläketurvan kehittäjä, asiantuntija ja yhteisten palvelujen tuottaja. Raportteja-sarjassa julkaistaan eläketurvan arviointia ja kehittämistä palvelevia katsauksia, selvityksiä ja laskelmia.



**Eläketurvakeskus**  
PENSIONSSKYDDSCENTRALEN