

Palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen

Nykytila

Palvelujen ja etuuksien yhteensovittamista koskevassa komitean raportissa¹ ja siihen sisältyvässä tutkimuskoosteessa sekä komitean kannanotoissa² on tunnistettu keskeisiä ongelmakohtia liittyen palvelujen ja etuuksien yhteen toimivuuteen. Suomen sosiaaliturvajärjestelmän erityispiirteenä kansainvälisessä vertailussa on, että etuudensaaajaa ei, samassa määrin kuin verrokkimaissa, osallisteta palveluihin tai muihin tukitoimiin etuuskauden pitkittyessä. Tällöin yksilön oikeus palveluihin ei toteudu ja vastaavasti yksilöllä ei ole velvollisuutta osallistua palveluihin. Kyse on erityisesti työkyvyttömyysetuuksien, työttömyysturvan ja toimeentulotuen sekä sosiaali- ja terveystalvelujen, kuntoutuspalvelujen ja työllisyyspalvelujen suhteesta.

Etuus- ja palvelujärjestelmiä on kehitetty pääosin toisistaan erillään lainsäädäntöuudistuksissa ja toiminnan kehittämishankkeissa, jolloin niiden tarkoitus, tavoitteet ja toimintalogiikat ovat muotoutuneet erilaisiksi. Etuuslainsäädännössä etuuksien myöntämisedellytykset on yleensä tarkasti määriteltä ja etuus on myönnettävä hakijalle, jos myöntämisedellytykset täyttyvät hakijan kohdalla. Palvelulainsäädäntö taas perustuu palvelujen järjestämisvelvollisuuteen yksilöllisen palvelutarpeen perusteella. Etuus- ja palvelujärjestelmillä on useita eri toimeenpanijoita useilla eri hallinnonaloilla ja järjestelmien rahoitustavat ovat erilaisia.

Sosiaaliturvaa koskevassa lainsäädännössä säädetään toimeentuloa turvaavien etuuksien ja tukien myöntämisen ehdoista. Välttämätön toimeentulo turvataan kaikissa tilanteissa. Kaikkien etuuksien ehdoissa yksilölle ei ole asetettu velvoitetta osallistua tarvittaviin ja tarkoituksenmukaisiin palveluihin. Vastaavasti toimijoilla ei usein tosiasiallisesti ole vahvoja velvoitteita järjestää tarvittavia palveluja oikea-aikaisesti tai järjestämisvelvoitteet eivät toteudu.

Kysymys on periaatteellinen: kuinka vahvasti yhteiskunta velvoittaa yksilöä toimimaan etuuden saamiseksi ja mitä velvoitteita tämä puolestaan yhteiskunnalle asettaa palvelujen tarjoamisessa? Velvoite osallistua tarvittavaan ja tarkoituksenmukaiseen palveluun etuuden saamisen ehtona voi tuottaa kokonaishyötyä yksilölle ja yhteiskunnalle, kun palvelu on vaikuttavaa yhteisesti asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa.

Kaikkiin etuuksiin ei ole liitetty taloudellisia kannustimia osallistua tarvittaviin ja tarkoituksenmukaisiin palveluihin tai kannustimet ovat riittämättömiä. Toimijoilla ei myöskään ole riittäviä kannustimia

¹ [Palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen. Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti](#). Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:4.

² [Sosiaaliturvakomitean kannanotot ongelmalähtöisiin tilannekuvaraportteihin](#). Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2021:3.

järjestää tarvittavia palveluja ja ohjata palveluihin. Palvelu- ja etuustarpeita ei tunnisteta, palveluihin ei ohjata ja sopivia palveluja ei tarjota oikea-aikaisesti. Toimijat eivät tunnista toisten toimijoiden palveluja ja etuuksia. Tiedot eivät siirry joustavasti ja yhteistyöverkostot ja -kanavat toimijoiden välillä ovat puutteellisia. Asiakkaan kohtaaminen, motivointi palveluun osallistumiseen ja toiminnan suunnitelmallisuus usein puuttuvat. Yksilön on vaikea hahmottaa palvelujen ja etuuksien kokonaisuutta eikä hän usein koe hyötывänsä palveluihin osallistumisesta.

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

Etuus- ja palvelupolkujen toimivuus ja palvelujen tarjoaminen

Nykytila

Kuka tahansa työkäinen voi joutua etuus- ja palvelupolulla väliinputoajaksi tai eri etuuksien kiertäeseen. Tämä voi koskea niin työllisiä, työttömiä kuin muuten työelämän ulkopuolella oleviakin. Henkilöt, joilla on työpaikka tai taustallaan enintään lyhyt työttömyys, selviävät kuitenkin takaisin työhön paremmin kuin pitkään työttömänä tai muuten työelämän ulkopuolella olleet. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tutkimuksessa³ on todettu pitkään työttömänä olleilla palvelutarpeen kasautumista ja piilossa olevaa palvelujen tarvetta. Kyseisen tutkimuksen mukaan työttömyyskuukausien lisääntyessä sosiaali- ja terveystalvelujen käyttö ja kustannukset lisääntyivät. Tämän vuoksi etuus- ja palvelupolkujen tarkastelussa korostuvat pitkään työttömänä tai muuten työelämän ulkopuolella olleiden sekä osatyökykyisten palvelut.

Eri palveluille ja etuuksille on kullekin lainsäädännössä asetettu omat tavoitteensa, jotka johtuvat kyseisen palvelu- tai etuusjärjestelmän tarkoituksesta ja tavoitteista. Eri hallinnonalat, palvelu- ja etuusjärjestelmät sekä niiden erilliset rahoitukset saattavat johtaa osaoptimointiin ja poisohjaukseen. Riskinä tässä on, että tavoitteet eri hallinnonaloilla ovat ristiriitaiset ja ajallisesti erilaiset, minkä seurauksena asiakkaan prosessi pitkittyy tai hän putoaa eri etuuksien ja palvelujen väliin.

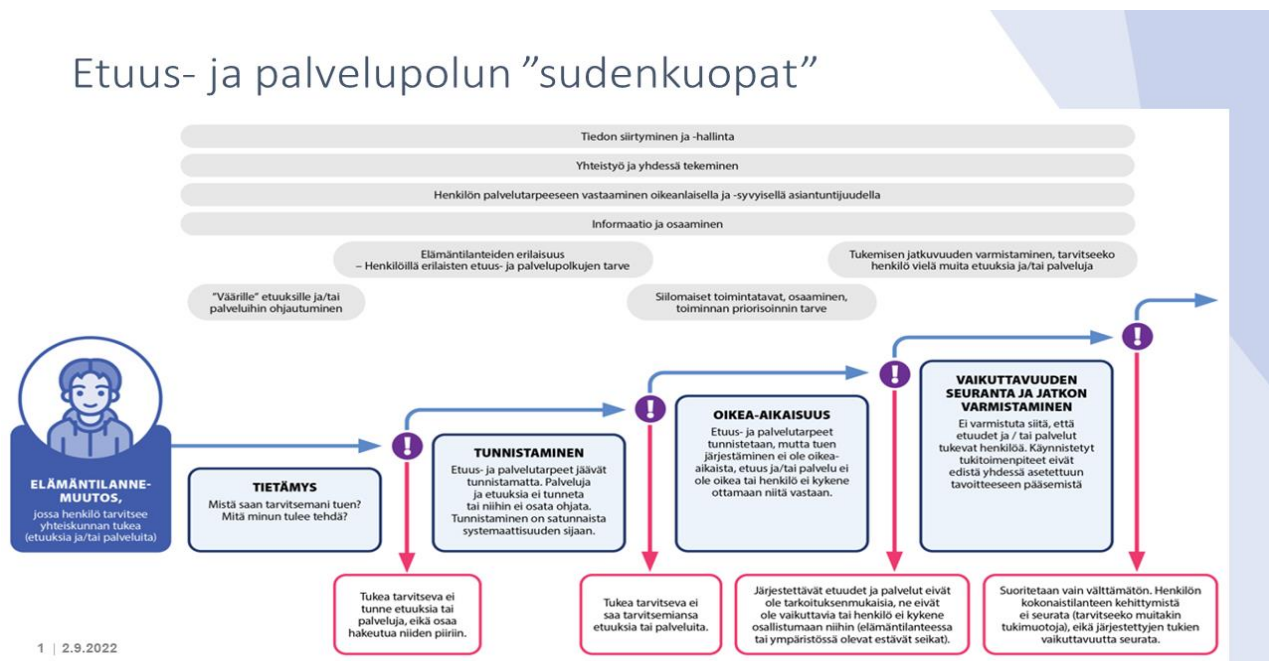
Sosiaaliturvauudistuksen tavoitteiden näkökulmasta etuus- ja palvelujärjestelmiä ja niiden yhteensovittamista tulisi tarkastella kokonaisuutena. Tavoitteina ovat myönteinen muutos henkilön elämäntilanteessa, henkilön hyvinvointi ja osallisuus yhteiskunnassa, työ- ja toimintakyvyn ylläpitäminen ja edistäminen, itsenäisen toimeentulon edellytysten parantaminen sekä työllistyminen sopivaan työhön aina, kun se on mahdollista.

Tehokkailla, vaikuttavilla ja oikein kohdistetuilla palveluilla voidaan vähentää myöhemmin toteutuvia etuusmenoja. Näin panostukset palveluihin voivat parhaimmillaan olla myös julkista taloutta vahvistavia keinoja, kun huomioidaan työllisyyden kasvusta seuraavat etuussäästöt ja verotulojen kasvu.

Kuvassa 1 esitetään, mitä etuus- ja palvelupolun turvaaminen edellyttää ja mitä vaikuttavat palvelut toiminnalta edellyttävät.

³ [Työttömien sosiaali- ja terveystalveluiden käyttö rekisteritietojen valossa](#). Tutkimuksesta tiiviisti 76/2021. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

Kuva 1.



Työikäisten etuudensaajien kannalta keskeisiä palveluja järjestävät vuoden 2023 alusta lukien hyvinvointialueet⁴, Kela ja TE-viranomaiset. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja ovat esimerkiksi yleiset terveydenhuollon ja sosiaalihuollon palvelut, työttömien terveystarkastukset, päihde- ja mielenterveyspalvelut, sosiaalinen ja lääkinnällinen kuntoutus, kuntouttava työtoiminta ja muut sosiaalihuollon työllistymistä edistävät palvelut sekä asumispalvelut. Kela järjestää ja korvaa lääkinnällisen ja ammatillisen kuntoutuksen palveluja. Myös työeläkelaitokset järjestävät ammatillista kuntoutusta. TE-palvelut tarjoavat mm. työllistymiseen liittyvää neuvontaa ja ohjausta, arviointoja, kokeiluja, valmennusta sekä koulutusta. Lisäksi lainsäädännössä säädetään monialaisesta yhteistyöstä, palvelujen yhteensovittamisesta ja työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (TYP).

Terveystieteiden lain (1326/2010) 13 §:ssä säädetään kunnan, jatkossa hyvinvointialueen, velvollisuudeksi järjestää työttömien terveystarkastukset. Tällä hetkellä ne eivät kaikkialla toteudu lainsäädännön edellyttämällä tavalla, sillä ohjausprosessi, osaaminen ja resursointi vaihtelevat alueittain.

⁴ Tässä tekstissä hyvinvointialueella tarkoitetaan myös Helsingin kaupunkia ja HUS-yhtymää.

Terveystieteiden tutkimuskeskuksen mukaan kiireettömään hoitoon perusterveydenhuollossa on päästävä kolmessa kuukaudessa.

Pääministeri Sanna Marinin hallituskaudella palveluja on kehitetty useissa eri hankkeissa ja uudistuksissa. Niiden keskeisinä tavoitteina on tunnistaa palvelujen tarve, tarjota tarpeenmukaisia palveluja sekä kehittää menetelmiä, joilla tuetaan työllistymistä tai työhön paluuta. Nämä hankkeet on lyhyesti esitetty taulukossa 1.

Taulukko 1. Palvelujen kehittämistä koskevia hankkeita ja uudistuksia

Hanke	Keskeisimmät toimenpiteet	Aikataulu
Kuntoutuksen uudistaminen	Kuntoutukseen ohjautumisen tehostaminen kaikissa ikäryhmissä, palvelujen kehittäminen, työ- ja toimintakykytiedon kehittäminen, osaamisen vahvistaminen.	2020–2022
Pohjoismaainen työvoimapalvelumalli	Uudessa asiakaspalvelumallissa työnhakija hakee työtä omatoimisesti ja saa työnhakuunsa yksilöllistä tukea entistä aikaisemmassa vaiheessa ja tiiviimmin. Työnhakijan on haettava tiettyä määrää työmahdollisuuksia, jotta oikeus työttömyysturvaan jatkuu.	2.5.2022 alkaen
Työkykyohjelma	Työkyvyn tuki osaksi tulevaisuuden sote-keskusta, laatukriteereihin perustuva tuetun työllistymisen työhönvalmennus, ammattilaisten osaamisen vahvistaminen sekä arviointi- ja seurantatutkimus.	2019–2023
TYÖ2030-ohjelma	Kun työ ja työelämä muuttuvat ja uudistuvat, tulee myös osaamisen ja toimintatapojen uudistua. Ohjelma luo tilannekuvaa muutoksesta, mahdollistaa tarvittavaa kehittämistä ja levittää uusia syntyviä malleja ja työkaluja mahdollisimman monen saataville. Ohjelmassa kehitetyistä uusista toimintamalleista on koottu suomalaisen työelämän käyttöön ”osaamisen uudistamisen työkalupakki”, joka tarjoaa työkaluja toimialojen ja työpaikkojen muuttuviin tarpeisiin ja niiden ennakointiin.	2020 alkaen
Työelämän mielenterveysohjelma	Työpaikan ja työterveyshuollon kanssa tehtävään yhteistyöhön kehitetään toimintamalli ja työpaikoille ja työterveyshuoltoihin levitetään mielenterveyden tuen keinoja, menetelmiä ja osaamista. Tuetaan toimintakulttuurin muutosta ja mielenterveyskysymyksiin liittyvää asennemuutosta viestinnän keinoin lisäämällä tietoa mielenterveyden tukemisesta työelämässä.	2021–2022 (Toimenpiteitä jatketaan RRP-rahoituksen turvin vuoden 2024 loppuun.)
TE-palvelut 2024 -uudistus	Uudistuksen tavoitteena on TE-palvelujen siirto kunnille. Kun työllisyyspalvelut, kunnan koulutuspalvelut ja elinkeinopalvelut ovat saman järjestä-	Menossa eduskuntaan syksyllä 2022.

Hanke	Keskeisimmät toimenpiteet	Aikataulu
	jän vastuulla, tukevat palvelut nopeamman työllistymisen tavoitetta. Siirron yhteydessä kunnille luodaan rahoitusmalli, joka kannustaa niitä kehittämään toimintaansa työllisyyttä edistäväksi.	Uudistuksen arvioitu voimaantulo on 1.1.2025.
Monialaisten palvelujen uudistus	TYP-lakia ehdotetaan muutettavaksi asiakaskriteerien, organisoinnin ja toimipisteistä säätämisen sekä nuorten monialaisen tuen osalta. Tarkoituksena on säätää uusi laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä. Laki sisältäisi säännökset monialaisen tuen yhteistoimintamallista (nykyisen TYP-toimintamallin kaltainen) sekä nuorten monialaisen tuen yhteispalvelusta (nykyisen Ohjaamo-toiminnan kaltainen). Ehdotuksilla tavoitellaan nykyistä varhaisempaa tukea työnhakijoille sekä työttömyyden pitkittymisestä johtuvien haasteiden kasautumisen ehkäisyä ja nuorten Ohjaamo-toiminnan kaltaisesta toiminnasta säätämistä.	Menossa eduskuntaan syksyllä 2022. Laki tulisi voimaan samanaikaisesti TE-palvelu-uudistuksen kanssa.
Tulevaisuuden sote-keskus -ohjelma	Vahvistaa perustason palveluja sekä siirtää painopistettä ehkäisevään työhön.	2020–2023
Mielenterveysstrategia	Osana mielenterveysstrategiaa toteutetaan Työelämään kuntouttavat mielenterveyspalvelut IPS - Sijoita ja Valmenna! -kehittämishanke. IPS-hankkeissa näyttöön perustuva tuetun työllistymisen työhönvalmennus integroidaan psykiatriseen hoitoon ja kuntoutukseen. Kohderyhmänä vaikeita mielenterveyden häiriöitä sairastavat työikäiset henkilöt ja mielenterveyskuntoutujat, joiden työmarkkinoille pääsyä, paluuta ja työmarkkinoilla pysymistä tuetaan palvelujen (myös etuuksien) yhteensovittamisella. Mallin toimeenpanon alustavat työllistymistulokset ovat lupaavia myös suhteessa kansainvälisiin tuloksiin. Käynnissä on viisi alueellista kokeilua, ja mallin toimeenpanoa laajennetaan Kestävän kasvun ohjelman rahoituksella kuudelle uudelle hyvinvointialueelle.	2020–2023

Tutkimustiedon perusteella paikallisen yhteistyön merkitys on kasvanut työttömille kohdennettujen palvelukokonaisuuksien kehittämisessä. Työttömien työllistymistä tukevan monialaisen palvelun kehittäminen on erityisen tärkeää sosiaali- ja terveys- sekä työllisyyspalvelujen uudistusten yhteydessä.⁵

⁵ Peppi Saikku, Marketta Rajavaara, Ullamaija Seppälä. [Monialainen yhteistyö paikallisessa työllisyyden hallinnassa. Integroiva kirjallisuuskatsaus](#). Sosiaali- ja terveysturvan raportteja 7/2017. Kela.

Etuuksien ja palvelujen yhteensovittamiseksi olisi varmistettava, että hyvinvointialueiden sote-keskuksissa on saatavilla riittävästi tarpeen mukaisia palveluja työikäisten työ- ja toimintakyvyn tukemiseksi. On kehitettävä keinovalikoimaa työkyvyn haasteiden tunnistamiseksi sekä tarvittavien palvelujen suunnittelemiseksi ja toteuttamiseksi. Usein tämä edellyttää sektorirajat ylittävää monialaista yhteistyötä ja toimijoiden koordinaatiota.

Kaikilla asiakkaan palvelukokonaisuuteen osallistuvilla toimijoilla tulisi olla yhtenäinen käsitys asiakkaan tarpeista, tavoitteista ja omasta roolistaan niiden täyttämisessä. Näiden tavoitteiden edistämisen edellyttää resursointia, yhteisesti sovittuja toimintamalleja sekä työkyvyn tuen osaamisen kehittämistä. Lisäksi tarvitaan laaja-alaista tiedonhallinnan kehittämistä, joka mahdollistaa järjestelmän toiminnan vaikuttavuusarvioinnin sekä tarvittavan tietojenvaihdon eri toimijoiden välillä.

Ehdotus 1

Työ- ja toimintakyvyn tukeminen, seuranta ja arviointi sekä työ- ja toimintakykyä tukevat palvelut huomioidaan terveydenhuoltolakia ja sosiaalihuoltolakia uudistettaessa.

Ehdotus 2

Selvitetään, miten voitaisiin asettaa etuus- ja palvelujärjestelmien eri toimijoille yhteisiä tavoitteita työ- ja toimintakyvyn, työllisyyden ja osallisuuden osalta ja miten tavoitteiden saavuttamista voitaisiin seurata yhteisillä kansallisilla indikaattoreilla.

Työ- ja toimintakykyä tukevat digitaaliset ratkaisut palveluissa ja etuuksissa

Työkyvyn tuen tarpeiden tunnistaminen sekä sopivien palvelujen suunnittelu ja toteutus edellyttävät usein toimijoiden yhteistyötä. Tämä on kuitenkin haastavaa, koska jokainen toimija lähestyy asiakasta oman lakisääteisen tehtävänsä näkökulmasta ja asiakasta koskevat tiedot ovat hajallaan eri toimijoiden tietojärjestelmissä. Asiakkaan näkökulmasta toiminta on usein katkonaista ja monimutkaista, mikä voi heikentää sitoutumista yhteisiin tavoitteisiin.

Työkykypalveluja koskevan tiedon hajanaisuus ja epäyhtenäisyys tekevät myös etuus- ja palvelupolkujen vaikuttavuuden seuraamisesta vaikeaa. Palvelu- ja etuusjärjestelmässä syntyy suuria määriä tietoa, jota pystyttäisiin hyödyntämään palvelujen ja etuuksien yhteensovittamiseksi. Tiedon avulla voitaisiin esimerkiksi seurata asiakkaan saamia palveluja, niiden kustannuksia sekä vaikutusta työkykyyn. Tämä edellyttäisi kuitenkin merkittävää panostusta yhtenäisen tietopohjan luomiseen.

Alla on kuvattu tarkemmin tiedonhallinnan nykytilaa ja kehittämismahdollisuuksia kolmen erillisen kategorian osalta: (1) vaikuttavuuden seuranta ja arviointi, (2) työkyvyn tuen tarpeen tunnistaminen ja (3) palvelujen suunnittelu ja toteutus.

Vaikuttavuuden seuranta ja arviointi

Sosiaali- ja terveydenhuollossa, työllisyys- ja elinkeinopalveluissa ja laajemmin kuntoutusjärjestelmässä syntyy jatkuvasti suuria määriä asiakastietoa, koskien esimerkiksi asiakkaille annettuja palveluja, niiden kustannuksia sekä asiakkaan työ- tai toimintakykyä. Kertyvää tietoa olisi mahdollista hyödyntää palvelu- ja etuusjärjestelmän vaikuttavuuden seurantaan ja arviointiin⁶.

Vaikuttavuuden seurannan ja arvioinnin tarkoituksena on vastata kysymyksiin, *miten erilaiset palvelujen (ja etuuksien) kombinaatiot vaikuttavat asiakkaan työkykyyn tai miten vaikuttavuus eroaa eri alueiden tai palveluntuottajien välillä*. Viime kädessä tavoitteena on muokata palvelut ja toimintamallit sellaisiksi, että ne kannustavat työhön ja parantavat työllisyyttä kustannustehokkaasti.

Nykytilanteessa vastauksia on vaikea saada, koska tarvittava tieto on epäyhtenäisessä muodossa ja hajallaan eri toimijoiden tietojärjestelmissä. Asiakkaan työ- ja toimintakykyä mitataan ja kuvataan vaihtelevin tavoin. Syntyneet tiedot kirjataan kirjavin käytännöin (usein vapaatekstinä) asiakas- ja potilastietojärjestelmiin, jolloin tiedon muoto vaihtelee jopa kirjaamista toteuttavien ammattilaisten välillä. Tämä vaikeuttaa tiedon hyödyntämistä.

Yhtenäisen tietopohjan aikaansaamiseksi on sovittava tiedontuotannon käytänteistä ja tiedon tallennusmuotoon liittyvistä määrittelyistä.

Työ- ja toimintakykytiedon yhtenäistäminen tulisi käynnistää kansallisesti yhteisten työ- ja toimintakykymittareiden valinnasta. Mikäli toimijoilla ei ole yhtenäistä käsitystä siitä, mitä työ- tai toimintakyky on ja miten sitä mitataan, ei kertyvä tietokaan voi olla yhteismitallista. Yhteisten mittauskäytänteiden aikaansaamiseksi tarvitaan päätöksentekomalli, jonka avulla kansallisesti eri tilanteissa sovellettavat työ- ja toimintakykymittarit valitaan. Ehdotus päätöksentekomalliksi on kuvattu yksityiskohtaisesti Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen vuonna 2021 toteuttamassa selvitystyössä⁷.

Kansallisesti yhtenäisten työ- ja toimintakykymittareiden valinta luo perustan työ- ja toimintakykyä kuvaavan tiedon tuottamiselle. Mittareiden valinta ei kuitenkaan yksin riitä, vaan on myös yhtenäistettävä tavat, joilla mittauksien tulokset kirjataan asiakas- ja potilastietojärjestelmiin. Tämä edellyttää

⁶ Vastaavaa kehittämistä esitettiin jo kuntoutuksen uudistamiskomitean loppuraportissa: [Kuntoutuksen uudistamiskomitean ehdotukset kuntoutusjärjestelmän uudistamiseksi](#). Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2017:41.

⁷ [Työ- ja toimintakykytiedon konsepti](#). 11/2021. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

käytettävien tietorakenteiden, sanastojen ja koodistojen määrittämistä sekä tietojärjestelmien muokkaamista yhtenäistä tiedontuotantoa tukeviksi.

Lisäksi on luotava keinot, joilla kertyvä tieto voidaan koostaa kansallista ohjausta tukevaksi tietopohjaksi. Tämä edellyttää niin lainsäädännön kuin viranomaistoiminnankin kehittämistä. Nykytilanteessa sote- ja TE-palvelujen tietopohjat ovat toisistaan erillisiä, eikä tietojen yhdistäminen vaikuttavuuden seurannan ja arvioinnin tueksi ole käytännössä mahdollista. Palveluja koskevien tietojen lisäksi etuusjärjestelmän tiedot ovat hajautuneena kunkin etuudenmaksajan rekistereihin.

Jotta etuus- ja palvelupolkuja sekä niiden vaikuttavuutta voitaisiin seurata ja arvioida, tarvittaisiin poikkihallinnollinen tietopohja, joka kokoaa nämä tiedot yhteen. Tämä edellyttää tietopohjan keräämiseen ja tietojen yhdistämiseen liittyvien vastuiden määrittelyä. Poikkihallinnollisen tietopohjan avulla voitaisiin luoda kansallisia indikaattoreita, joiden avulla voidaan seurata palvelujen ja etuuskisien yhteensovittamisen tavoitteita. Tietopohjan avulla voitaisiin tukea sote- ja TE-järjestelmien kansallista ohjausta ja kehittämistä. Valmistelussa on otettava huomioon tietosuojaa ja eri viranomaisten toimivaltaa koskevat kysymykset.

Työkyvyn tuen tarpeen tunnistaminen

Työkyvyn ongelmiin tulisi puuttua mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, sillä pitkittyessään työttömyys tai muu työelämän ulkopuolelle jääminen voi syventää ongelmia ja vaikeuttaa työllistymistä entisestään. On havaittu, että henkilön oma arvio työkyvystä ennustaa hyvin työkyvyn tilannetta ja kehittymistä, sairauspoissaoloja, työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä sekä työttömyyttä. Jotta asiakkaan itse tuottamat arviot saadaan tehokkaasti hyödynnettyä, tarvitaan kansallinen työ- ja toimintakyvyn sähköinen itsearviointiväline⁸. Sen avulla asiakas voi arvioida omaa tilannettaan, saada ohjausta ja yhteyden palveluntarjoajaan sekä hallinnoida itseään koskevan tiedon käyttöä.

Jos asiakkaan työkykyyn kiinnitetään huomiota, kun hän asioi palvelujärjestelmän eri toimijoilla, voidaan muutokset työkyvyssä tunnistaa varhain. Toimijoiden välinen sujuva yhteistyö mahdollista asiakkaan ohjaamisen tarvittaviin työkykyä parantaviin palveluihin oikea-aikaisesti.

Työttömien terveystarkastukset ovat keskeinen osa palvelutarpeen tunnistamista. Niiden nykyistä tehokkaampi toiminta edellyttäisi TE-palvelujen ja terveydenhuollon välisen tietojenvaihdon kehittämistä. Usein terveydenhuollolla ei ole tietoa asiakkaan työtehtävistä, niissä suoriutumisen haasteista, asiakkaan toiveista ja muista työkykyyn liittyvistä seikoista, jolloin lääkäri arvioi ainoastaan

⁸ Itsearviointivälineen kehittämistä ehdotettiin jo kuntoutuksen uudistamiskomitean loppuraportissa: [Kuntoutuksen uudistamiskomitean ehdotukset kuntoutusjärjestelmän uudistamiseksi](#). Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2017:41. Ks. ehdotus 27.

terveydentilaa. Todellinen työkyky tai sen palauttamiseksi tarvittavat toimenpiteet voivat jäädä tunnistamatta.

Työssä olevien kohdalla kehittämistarve kohdistuu ensisijaisesti toimijoiden väliseen tietojenvaihtoon. Potilaan ohjaaminen erikoissairaanhoidosta tai perusterveydenhuollosta työterveyshuoltoon työkyvyn arvioon mahdollistaa työn mukauttamisen työntekijän terveydellisiin edellytyksiin ja siten varhaisemman työhön paluun ilman, että potilaan toipuminen vaarantuu. Tarvittaessa potilas voitaisiin ohjata kuntoutukseen työkyvyn parantamiseksi. Sähköisen lähete- ja palautejärjestelmän luominen eri toimijoiden (julkinen-yksityinen) välille nopeuttaisi ja sujuvoittaisi tietojen vaihtoa.

Tulevaisuudessa Kanta-palveluja voitaisiin täydentää toiminnallisuudella, jonka avulla sosiaali- ja terveydenhuollon toimijat voisivat lähettää toisilleen herätteitä. Herätteet auttaisivat palveluntuottajia koordinoimaan toimintaansa siten, että terveydenhuollon palvelut voitaisiin nykyistä vahvemmin integroida osaksi työkykyä ja työllistymistä edistäviin palveluihin. Kanta-palveluihin voitaisiin tallentaa myös tieto potilaan työterveyshuollosta, mikä tekisi yhteydenpidosta teknisesti suoraviivaisempaa.

Palvelujen suunnittelu ja toteutus

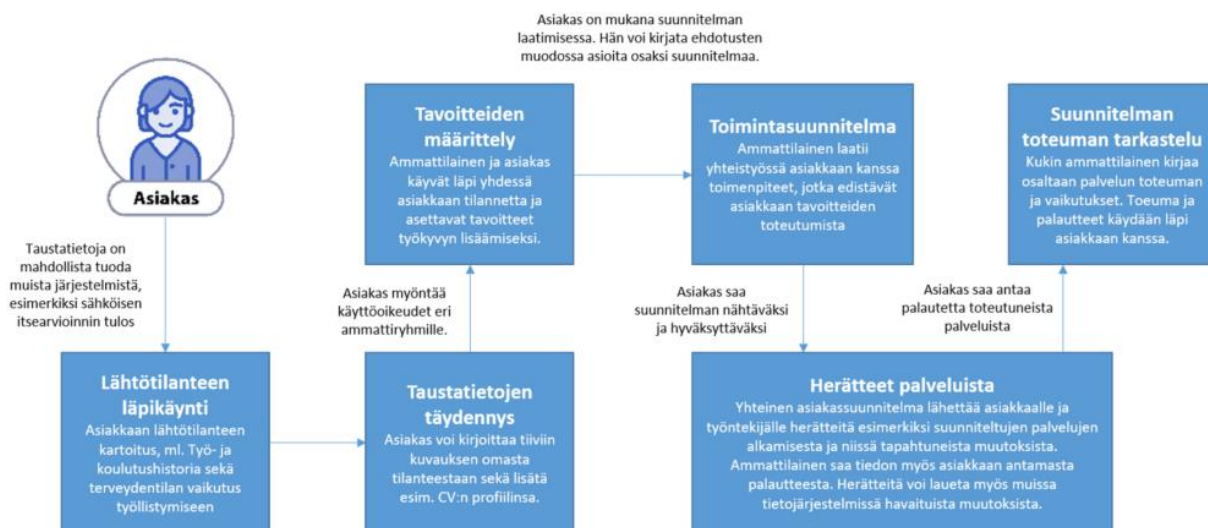
Jos asiakkaalla on useiden viranomaisten vastuulle ulottuvia palvelu- ja etuustarpeita, on tärkeää huolehtia viranomaisten toiminnan riittävästä koordinaatiosta. Palvelut tulee suunnitella kokonaisuutena, jotta ne vastaavat asiakkaan todelliseen tarpeeseen ja edistävät hänen työllistymismahdollisuuksiaan. Viranomaisten on oltava tietoisia omasta roolistaan asiakkaan palvelukokonaisuuden toteutuksessa ja mahdollisista riippuvuuksista eri toimijoiden vastuulla olevien toimenpiteiden välillä.

Monialainen yhteistyö ei voi toteutua ilman, että asiakasta koskevat välttämättömät tiedot liikkuvat viranomaisten välillä kunkin viranomaisen toimivalta huomioiden. Kullakin toimeenpanevalla taholla on oltava käytössään kaikki se tieto, joka on tarpeen oman tehtävän suorittamiseksi osana asiakkaan palvelukokonaisuutta.

Yhteinen asiakassuunnitelma olisi asiakkaan, TE-hallinnon, sosiaali- ja terveydenhuollon, Kelan, työeläkelaitosten ja mahdollisesti muiden toimijoiden, kuten oppilaitosten, yhteinen työkalu työikäisen asiakkaan palvelujen ja etuuksien yhteensovittamiseksi. Toteutuessaan suunnitelma mahdollistaisi myös asiakkaalle oman tilanteen hahmottamisen ja edistäisi tätä kautta sitoutumista yhdessä asetettuihin tavoitteisiin. Asiakassuunnitelma olisi dokumentti, joka kokoaisi palvelujen tarjoamisen ja koordinaation kannalta keskeisen tiedon yhteen paikkaan. Jotta asiakassuunnitelma

toimisi toivotulla tavalla, tulee jokaisen toimijan huolehtia omasta vastuualueestaan ja jollakin taholla tulisi olla koordinaativastuu. Hoidon jatkuvuus on tärkeä edellytys toimivalle asiakassuunnitelmalle. (Kuva 2.)

Kuva 2.



Palveluista ja etuuksista vastaavilla toimijoilla tulisi olla käytössään joustavan vuorovaikutuksen mahdollistava tietoturvallinen viestintäväline. Väline näyttäisi eri asiantuntijoiden saatavuustiedot ja osaamisprofiilit sekä mahdollistaisi reaaliaikaisen keskustelun tai viestienvaihdon. Käytännössä väline muistuttaisi yleisesti työpaikoilla käytössä olevia viestintävälineitä (vrt. Teams) sillä erotuksella, että välineellä tulisi pystyä käsittelemään arkaluonteista henkilötietoa. Nykyisin viestintä viranomaisten välillä tapahtuu puhelimella, suojatun sähköpostin avulla tai asiakkaan välittämänä. Tämä viivästyttää asioiden hoitamista ja voi tehdä asiakkaan polusta katkonaisen.

Yhteinen viestintäväline tulisi toteuttaa sosiaali- ja terveysministeriön, valtiovarainministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä Kuntaliiton yhteistyössä. Hankkeen koordinaativastuu olisi sosiaali- ja terveysministeriöllä. Alustavaa selvitystä välineen tarpeesta ja toiminnallisuudesta on jo tehty Kuntaliiton koordinoimassa Jalostamo-yhteistyössä. Lisäksi kesäkuussa 2022 järjestettiin Kuntaliiton ja ministeriöiden välinen pyöreän pöydän keskustelu, jossa todettiin tarve välineen kehittämiseksi.

Ehdotus 3

Kehitetään kansallinen työ- ja toimintakyvyn sähköinen itsearviointiväline, jonka avulla työikäinen saa tietoa omasta työkyvystään, neuvoja oman tilanteensa edistämiseksi sekä tarvittaessa yhteyden tarvetta vastaavaan viranomaiseen tai muuhun toimijaan.

Edistetään palvelupolkujen saumattomuutta kehittämällä sähköinen lähete- ja palautekanaava julkisen terveydenhuollon, työterveyshuollon sekä työ- ja elinkeinopalvelujen välillä.

Ehdotus 4

Jatketaan monialaisen asiakassuunnitelman valmistelua erityisesti työikäisten näkökulmasta. Valmistelussa huomioidaan lainsäädännön, toimintamallin ja tietojärjestelmien kehittämistarpeet.

Kehitetään tietoturvallinen viestintäväline palveluista ja etuuksista vastaavien toimijoiden käyttöön.

Ehdotus 5

Yhtenäistetään työkyky- ja kuntoutuspalvelujen tietopohjan keräämiseen liittyviä toimintamalleja poikkihallinnollisessa yhteistyössä. Selvitetään ja valmistellaan tarvittava lainsäädäntö yhtenäisen tietopohjan toteuttamiseksi.

Henkilökohtainen tuki

Nykyisen sosiaaliturvajärjestelmän yhdeksi ongelmakohtaksi on tunnistettu ne tilanteet, joissa henkilö ei kykene alentuneen työ- ja/tai toimintakykynsä vuoksi toimimaan järjestelmän edellyttämällä tavalla ja hakeutumaan itseohjautuvasti palveluihin. Esimerkiksi suuret asiakasvolyymit etuuksien hakijoissa johtavat siihen, että etuuksien toimeenpanijat joutuvat tekemään asiakkaiden informoimisen palvelujen mahdollisuuksista strukturoiduilla menetelmillä. Tällöin ne asiakkaat, jotka ovat henkilökohtaisen palveluneuvonnan tai -ohjauksen tarpeessa, jäävät tilanteeseen, jossa he eivät osaa itsenäisesti hakeutua eivätkä siten pääse palvelujen piiriin.

Sekä tutkitun tiedon⁹ että käytännön kokemusten perusteella on ilmeistä, että palvelu- ja etuusprosesseihin tulee asiakkaita, jotka eivät kykene toimimaan itsenäisesti palvelujen ja etuuksien lainsäädännön kautta raamitettujen perusprosessien ja ohjeistusten mukaan. Osin tästä johtuen asiakkaita ajautuu etuuskierteisiin tai etuuksille, jotka eivät vastaa heidän elämäntilannettaan.

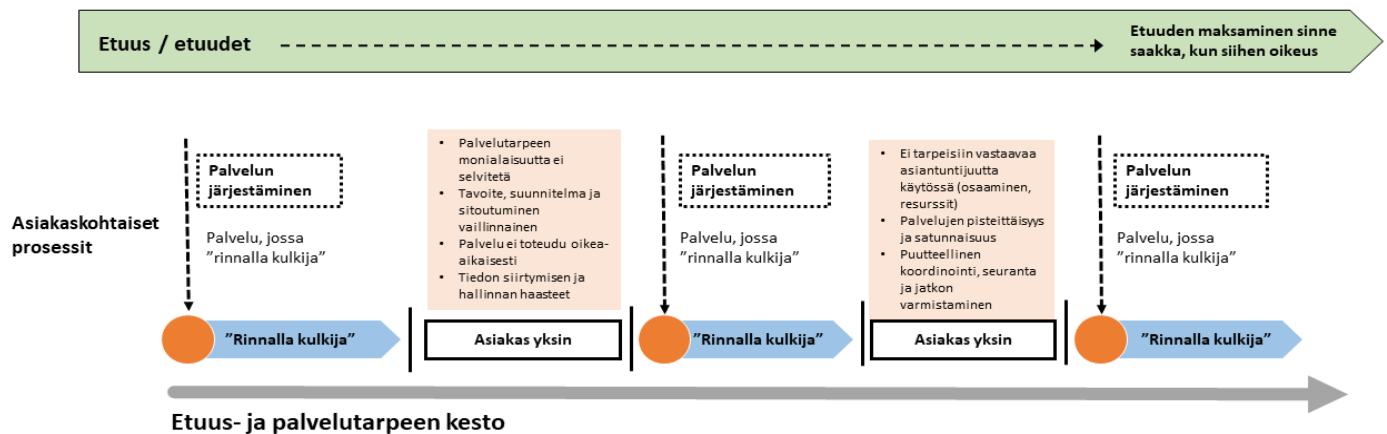
Nykytilanteen mukainen asiakkaiden henkilökohtainen tukeminen eri toimijoiden tekemänä ja eri muodoissaan on pääosin johonkin palveluun tai elämäntilanteeseen sidottua (=sirpaleinen toimin-

⁹ Pirjo Juvonen-Posti, Peppi Saikku, Jarno Turunen (toim.). [Elinikäistä osallistumista vai elämää työ edellä? Työikäisten monialaisten palveluiden yhteensovittaminen ja vaikuttavuuden arviointi -loppuraportti](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:40.

tatapa). Tästä johtuen asiakkaiden etuus- ja palveluprosesseissa mukana kulkeminen on usein pisteittäistä ja siitä puuttuu etuus- ja palveluketjujen jatkuvuuteen sekä organisaatorajojen ylittävyyteen ja etuus- ja palvelukokonaisuuden koordinaatioon liittyviä elementtejä. (Kuva 3.)

Kuva 3.

”Rinnalla kulkijuus” etuus- ja palveluketjuissa - nykytila



Yhtenä keinona tukea niitä ihmisiä, joilla on tunnistettu monialaista asiantuntijuutta edellyttävää tai muuta henkilökohtaisen tuen tarvetta on käyttää aikaisempaa enemmän nk. vastuutyöntekijöitä, omatyöntekijöitä, rinnalla kulkijoita, omaohjaajia, luotseja, koordinaattoreita, case managereja jne.

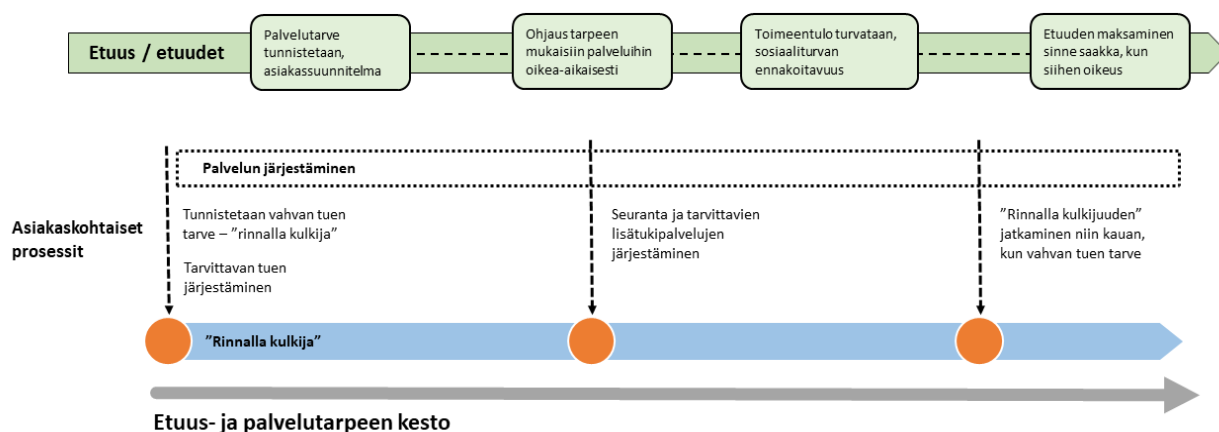
Nykyjärjestelmässä olevia esimerkkejä henkilökohtaisen tuen varmistamisesta:

- omatyöntekijä sosiaalihuollon asiakkaalle (sosiaalihuoltolaki 42 §)
- kuntoutuksen yhdyshenkilö lääkinnällisen kuntoutuksen asiakkaalle (terveydenhuoltolaki 29 §)
- NUOTTI-valmentaja nuoren ammatillisen kuntoutuksen asiakkaalle (laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista 7 a §)
- työkykykoordinaattori, työhön valmentaja
- palveluohjaaja, asiakasvastaava

Kuntoutuksen uudistamiskomitea ehdotti loppuraportissaan¹⁰, että monia erilaisia palveluja tarvitsevien asiakkaiden kuntoutumisen prosessin hallitsemiseksi asiakasprosessista päävastuussa olevan tahon on otettava käyttöön vastuullisen asiakasohjauksen malli (case management). Tarvittaessa prosessivastuutahon on osoitettava vastuuhenkilö, joka vastaa asiakkaan kuntoutuksen palvelukokonaisuuden yhteensovittamisesta. Vastuuhenkilöstä hyötyvät erityisesti paljon ja erilaisia palveluja tarvitsevat asiakkaat. Kun asiakkaan kuntoutumisprosessi edellyttää eri toimijoiden monialaista verkostoyhteistyötä, sen koordinointi on vastuuhenkilön tehtävä. Vastuuhenkilön tehtävällä ei tarkoiteta uutta virkaa/toimintaa, vaan kunkin organisaation nykyisen työntekijän uudenlaista työtettä (case management -työote), jota hänellä tulisi olla mahdollisuus käyttää huomioiden tehtävän edellyttämä työajallinen resursointi ja osaaminen. Vastuuhenkilö sovittaisiin asiakassuunnitelmassa ja hän kulkisi asiakassuunnitelman mukaisen kuntoutusprosessin ajan asiakkaan rinnalla siihen saakka, kunnes yhteisesti sovittu tavoite on mitattavasti saavutettu. (Kuva 4.)

Kuva 4.

”Rinnalla kulkijuus” etuus- ja palveluketjuissa - visio



On tärkeää tunnistaa se, että vain pieni osa asiakkaista tarvitsee intensiivistä henkilökohtaista tukemista etuus- ja palveluprosesseissa etenemisessä. Valtaosa kykenee ohjautumaan itse palvelujen pariin saatuaan informaatiota siitä, mitä mahdollisuuksia on tarjolla. Asiakkaan henkilökohtaisen tuen varmistaminen koskee niitä asiakkaita, jotka eivät syystä tai toisesta kykene etenemään

¹⁰ [Kuntoutuksen uudistamiskomitean ehdotukset kuntoutusjärjestelmän uudistamiseksi](#). Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2017:41.

perusprosesseissa (etuus- ja palveluprosessit) niin, että etuudet tai palvelut olisivat heitä tuke-massa oikea-aikaisesti ja tarvittavassa laajuudessa. Tällaisia henkilöitä ovat esimerkiksi sosiaali-huoltolain (1301/2014) 3 §:n 3 kohdan määritelmän mukainen, erityistä tukea tarvitseva henkilö, jolla jo on lainsäädännössä erityisiä oikeuksia haavoittuvan asemansa vuoksi.

Vastuutyöntekijä-mallia kehittämällä on mahdollisuus vapauttaa resursseja perusprosessien hoita-misesta monialaisen tuen tarpeessa olevien tukemiseen. Samalla perusprosessit toimisivat parem-min, kun niissä olevat asiakasmäärät liikkuisivat joutuisammin ja varmistuttaisiin siitä, että monia-laisen tuen tarpeessa olevat saavat tilanteensa vaatiman asiantuntijuuden tuekseen.

Vastuutyöntekijä-mallin kehittäminen ja käyttöönotto edellyttäisivät resursointia ja sen arvioimista, voidaanko malliin investoimalla saada toimeenpano- ja palveluresursseja vaikuttavampaan käyt-töön ja ehkäistä etuuskausien pitkittymistä. Jatkovalmistelussa selvitettäviä asioita ovat mm. ole-massa olevat toimintamallit ja niiden käytön tilanne, kansainväliset kokemukset vastaavista toimin-tamalleista sekä mahdolliset lainsäädännön uudistamistarpeet, kustannusvaikutukset ja rahoitus.

Ehdotus 6

Tarkoituksenmukaisten palvelujen ja lakisääteisten etuuksien saamisen varmistamiseksi kehitetään eniten tukea tarvitseville vastuutyöntekijä-mallia.

Vaikeasti työllistyvien henkilöiden työllistymisen tukeminen

Työkyvyn tuen tiimit ja laatukriteereihin perustuva työhönvalmennus

Työkykyohjelman tavoitteena on, että osatyökykyiset työllistyvät ja pysyvät työssä entistä parem-min. Työkykyohjelmassa työkyvyn tuki tuodaan osaksi sote-keskusten toimintaa siten, että työttö-mien asiakkaiden työ- ja toimintakyvyn tarve tunnistetaan aiempaa paremmin ja heitä autetaan kohti työelämää. Työkyvyn tuki tarkoittaa moniammatillista palvelukokonaisuutta ja yksilöllistä pal-velupolkua, jotka vahvistavat asiakkaan työ- ja toimintakykyä ja työllistymisen edellytyksiä. Työky-kyohjelmassa on kehitetty moniammatillisia työkyvyn tuen tiimejä ja tavoitteena on juurruttaa toi-mintamalli osaksi sote-keskusten pysyvää palveluvalikoimaa. Monialainen verkostoyhteistyö on vahvistanut palvelujen yhteen sovittamista ja lisännyt palvelujen kattavuutta.

Työkykyohjelmassa pilotoidaan myös laatukriteereihin perustuvaa tuetun työllistymisen työhönval-mennusta. Tuetun työllistymisen työhönvalmennuksen kohderyhminä ovat erityisesti kuntouttavan työtoiminnan asiakkaat, sosiaalihuoltolain työllistymistä tukevan toiminnan ja työtoiminnan asiak-kaat sekä kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) mukaisen työtoiminnan asi-akkaat ja mielenterveyskuntoutujat.

Laatukriteereihin perustuvassa tuetun työllistymisen työhönvalmennuksessa menettelynä on työn nopea etsiminen avoimilta työmarkkinoilta ja yksilöllinen työhönvalmentajan tuki ennen työllistymistä sekä työpaikalla. Työhönvalmennuksen lähtökohtia ovat työnhakijan omat toiveet työllistymisestä ja työn sisällöstä sekä osaaminen ja taidot. Laatukriteereihin perustuva työhönvalmennus on mallinnettua toimintaa. Työhön valmennusta on kehitetty jo aiemmin myös järjestöissä etenkin kehitysvammaisten henkilöiden kanssa tehtävässä toiminnassa ja siitä on hyviä kokemuksia. Työhönvalmennuksen vakiinnuttamista jopa lakisääteisenä palveluna on esitetty järjestöjen ja ammattilaisten taholta.

Ehdotus 7

Vahvistetaan työkyvyn tuen tiimien ja laatukriteereihin perustuvan työhönvalmennuksen käyttöönottoa sekä seurataan näiden toimintamallien toteutumista ja kustannuksia. Työkyvyn tuen tiimit ja laatukriteereihin perustuva työhönvalmennus huomioidaan terveydenhuoltolakia ja sosiaalihuoltolakia uudistettaessa.

Sosiaalihuollon työllistymistä edistävät palvelut

Pitkään työttömänä olleille tarkoitettua kuntouttavaa työtoimintaa on toteutettu organisoimalla palvelu eri tavoin kunnassa esimerkiksi kunnan nuorisotoimen palvelujen kanssa ja työpajaympäristössä sekä työtoimintana kunnan työpaikoilla. Kuntouttava työtoiminta on sosiaalihuollon lakisääteinen palvelu, mutta se sekoitetaan joskus muuhun työpajatoimintaan. Toisaalta esimerkiksi nuorisotoimen työpajoilla kuntouttavassa työtoiminnassa olevien nuorten osuus on kasvanut joillain alueilla, kun taas joillain alueilla kuntouttavaa työtoimintaa ei ole lainkaan toimenpiteenä nuorten työpajoilla. Kuntouttavan työtoiminnan siirtyessä hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle on sen kaltaista toimintaa toivottu myös kuntiin, jotka vastaavat tulevaisuudessa TE-palveluista. Kuntouttavaa työtoimintaa ei pidetä kovin työllistymistä edistävänä vaikuttavana palveluna. Tähän saattavat vaikuttaa myös alueelliset erot kuntouttavan työtoiminnan järjestämisen tavoissa ja kohderyhmässä.

Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevasta toiminnasta, työtoiminnasta ja työhönvalmennuksesta säädetään tällä hetkellä ns. vanhassa sosiaalihuoltolaissa (710/1982) ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa. Sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevan lainsäädännön ja palvelujärjestelmän uudistamistarpeita arvioineen työryhmän loppuraportissa vuonna 2014 esitettiin, että vammaisten ja vammattomien henkilöiden työelämäosallisuutta edistävästä sosiaalihuollon palveluista säädettäisiin laajemmin ja yhtenäisesti. Raportin mukaan sosiaalihuolto olisi keskittynyt heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden sosiaaliseen kuntoutukseen, joka jakautuisi työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen ja osallisuutta edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen. Lakiuudistusta ei kuitenkaan tehty ja työllistymistä tukevan toiminnan arviointi ja uudistaminen ovat edelleen ajankohtaisia.

Ehdotus 8

Tarkastellaan sosiaali- ja terveydenhuollon työ- ja toimintakykyä edistävää lainsäädäntökönaisuutta ja roolia työllisyyden edistämisessä suhteessa työ- ja elinkeinopalveluihin. Tarkastelussa kiinnitetään huomiota myös sosiaali- ja terveydenhuollon työllisyyttä edistävien palvelujen keskinäiseen työnjakoon sekä yhteen toimivuuteen työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun kanssa.

Lisäksi selvitetään kuntouttavan työtoiminnan eri tuottamisen tapojen laatua ja kustannuksia sekä työtoiminnan roolia suhteessa sosiaaliseen kuntoutukseen ja työ- ja elinkeinopalveluihin sekä näihin liittyviin etuuksiin ja rahoitukseen.