



Digitalisaatio työllistymisen ja osallistumisen tukena

Työ- ja toimintakykyä edistävien palvelujen digitalisoimisen tiekartta 2023–2027

Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2023:2

Digitalisaatio työllistymisen ja osallistumisen tukena

Työ- ja toimintakykyä edistävien palvelujen digitalisoimisen tiekartta 2023–2027

Sosiaali- ja terveysministeriö Helsinki 2023

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Sosiaali- ja terveysministeriö

CC BY 4.0

ISBN pdf: 978-952-00-5593-6

ISSN pdf: 1797-9854

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Digitalisaatio työllistymisen ja osallistumisen tukena Työ- ja toimintakykyä edistävien palvelujen digitalisoimisen tiekartta 2023–2027

Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2023:2

Julkaisija Sosiaali- ja terveysministeriö

Tekijä/t Työryhmä (STM)

Toimittaja/t Markku Heinäsenaho

Yhteisötekijä Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmä

Kieli suomi

Sivumäärä

57

Tiivistelmä

Menneillä hallituskausilla on käynnistetty useita hankkeita työkyky- ja kuntoutuspalvelujen kehittämiseksi. Niissä ei ole pystytty huomioimaan digitalisaatioon liittyvää potentiaalia, koska kehittämismahdollisuuksista ja niiden resurssitarpeista ei ole ollut riittävästi tietoa. Tiekartta pyrkii korjaamaan tämän ongelman kuvaamalla digitalisaation mahdollisuudet tarkkuudella, joka mahdollista niiden huomioimisen tulevissa hankkeissa tai ohjelmissa.

Tiekartta jakautuu kolmeen osaan. Ensimmäinen osa koskee työkyky- ja kuntoutuspalvelujen vaikuttavuuden arviointia ja seurantaa. Toinen osa käsittelee palveluntarpeen tunnistamiseen liittyviä mahdollisuuksia, joita ovat esimerkiksi asiakkaan itsensä tuottaman tiedon tehokkaampi hyödyntäminen. Kolmannessa osassa esitellään palvelujen monialaiseen suunnitteluun ja toteutukseen liittyvät kehittämissitykset.

Esitetyt kehittämiskohteet voidaan panna toimeen toisistaan riippumatta. Joukosta voidaan siis valita parhaiten tavoitteisiin ja käytössä oleviin valmistelu- ja kehittämisresursseihin sopivat kehittämiskohteet. Tiekartta pyrkii antamaan kullekin kehittämiskohteelle myös arvion mahdollisesta aikataulusta sekä kustannuksista. Osa toimenpiteistä edellyttää kuitenkin tarkempaa esiselvitysvaihetta, jonka puitteissa kustannuksia voidaan uskottavasti arvioida.

Asiasanat digitalisaatio, työkyky, toimintakyky, kuntoutus

ISBN PDF 978-952-00-5593-6

ISSN PDF

1797-9854

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5593-6>

Digitalisering som stöd för sysselsättning och delaktighet

Färdplan för digitalisering av tjänster som främjar arbets- och funktionsförmågan 2023–2027

Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2023:2**Utgivare** Social- och hälsovårdsministeriet**Författare** Arbetsgrupp (SHM)**Redigerare** Markku Heinäsenaho**Utarbetad av** Social- och hälsovårdsministeriets arbetsgrupp**Språk** finska**Sidantal**

57

Referat

Under de gångna regeringsperioderna har man startat flera projekt för att utveckla tjänsterna för arbetsförmåga och rehabilitering. I projekten har man inte kunnat beakta den potential som digitalisering innebär, eftersom informationen om utvecklingsmöjligheter och behövliga resurser har varit bristfällig. Färdplanen syftar till att åtgärda problemet genom att noggrant beskriva möjligheterna med digitalisering så att de kan beaktas i kommande projekt och program.

Färdplanen är uppdelad i tre delar. Den första delen gäller utvärdering och uppföljning av hur verkningsfulla tjänsterna för arbetsförmåga och rehabilitering är. I den andra delen behandlas möjligheter när det gäller att identifiera servicebehov, till exempel effektivare utnyttjande av information som kunden själv tar fram. Den tredje delen innehåller utvecklingsförslag som gäller sektorsövergripande planering och genomförande av tjänsterna.

Förslagen kan genomföras oberoende av varandra. Det går alltså att välja ut de utvecklingsobjekt som bäst lämpar sig för målen och för de tillgängliga resurserna för beredning och utveckling. I färdplanen ges också en uppskattning av tidsplanen och kostnaderna för genomförande av varje utvecklingsförslag. En del av åtgärderna kräver dock noggrannare förhandsutredning för att kostnaderna ska kunna uppskattas på ett trovärdigt sätt.

Nyckelord digitalisering, arbetsförmåga, funktionsförmåga, rehabilitering**ISBN PDF** 978-952-00-5593-6**ISSN PDF**

1797-9854

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5593-6>

Digitalisation to support employment and participation

Roadmap for the digitalisation of services promoting ability to work and functional capacity 2023–2027

Publications of the Ministry of Social Affairs and Health 2023:2**Publisher** Ministry of Social Affairs and Health**Author(s)** Working group (Ministry of Social Affairs and Health)**Editor(s)** Markku Heinäsenaho**Group author** Working group appointed by the Ministry of Social Affairs and Health**Language** Finnish**Pages**

57

Abstract

During previous government terms, several projects have been launched to develop services for promoting ability to work and rehabilitation. However, they have not been able to take into account the potential of digitalisation, as not enough information on development opportunities and their resource needs has been available. The Roadmap aims to address this problem by accurately describing the opportunities offered by digitalisation, which enables them to be taken into account in future projects or programmes.

The Roadmap is divided into three parts. The first part concerns the assessment and monitoring of the impact of services promoting ability to work and rehabilitation. The second part deals with the possibilities of identifying the need for services, which include more efficient utilisation of the data produced by the customer. The third part presents the development proposals related to multi-sectoral planning and implementation of services.

The proposals can be implemented independently of each other. In other words, the measures best suited to the objectives and to the available resources for preparation and development can be selected from the set of proposals. The Roadmap also aims to provide each proposed measure with an estimate of timetable and costs. However, some of the measures require a more detailed preliminary study, during which costs can be credibly estimated.

Keywords digitalisation, ability to work, functional capacity, rehabilitation**ISBN PDF** 978-952-00-5593-6**ISSN PDF**

1797-9854

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5593-6>

Sisältö

1	Johdanto	7
2	Tiivistelmä	9
2.1	Osa-alue 1: Tietopohja ja vaikuttavuuden seuranta	9
2.2	Osa-alue 2: Palvelutarpeen tunnistaminen	12
2.3	Osa-alue 3: Palvelujen suunnittelu ja toteutus	15
3	Tietopohja ja vaikuttavuuden seuranta	20
3.1	Kansallisten työ- ja toimintakykymittareiden määrittely ja ylläpito	20
3.2	Työ- ja toimintakykymittareiden käyttöönotto	22
3.3	Työkyky- ja kuntoutuspalvelujen vaikuttavuuden seuranta ja arviointi	27
4	Palveluntarpeen tunnistaminen	33
4.1	Sähköinen työ- ja toimintakyvyn itsearviointityökalu	33
4.2	Työkykyyn liittyvät herätteet	36
4.3	Kansalaisen digitaalinen identiteetti ja digilompakko	42
5	Yksilöllisten palvelujen suunnittelu ja toteutus	46
5.1	Yhteinen tilannekuva	46
5.2	Tietoturvallinen monialainen viestintä	52
5.3	Keskitetty suostumustenhallinta	55

1 Johdanto

Suomen taloudellisen ja sosiaalisen kestävyuden kannalta on tärkeää, että kaikki työikäiset osallistuvat työmarkkinoille oman työkykynsä puitteissa. Vuonna 2019 Suomessa oli 600 000 henkilöä¹, jotka arvioivat terveydentilansa heikentävän työkykyä, työssäoloa tai työllistymistä. Työkyvyttömyyseläkkeellä oli 130 000 henkilöä, joista 23 000 sai osatyökyvyttömyyseläkettä². Vuoden 2022 aikana 583 556 työikäistä on saanut sairauspäivärahaa työkyvyttömyyden vuoksi³. Työ- ja toimintakyvyn ongelmat ovat siis merkittävä työllisyyteen vaikuttava tekijä.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan⁴ menetetyn työpanoksen vuosikustannus vuonna 2014 oli noin 24 miljardia euroa. Menetetty työpanos koostuu sairauspoissaoloista, presenteeismistä, työkyvyttömyydestä, työtapaturmista ja ammattitaudeista sekä terveydenhuoltopalvelujen käytöstä. Työttömyyden laajojen kustannusten on arvioitu⁵ olevan 10,8 miljardia euroa vuodessa. Ne muodostuvat työttömyysturvasta ja työvoimapalveluista, työttömien toimeentulotuesta sekä asumistuesta sekä menetetyistä verotuloista.

Tämän tiekartan tarkoituksena on kuvata digitalisaation mahdollisuuksia työllisyyden ja osallisuuden edistämiseksi ja tätä kautta työttömyyteen liittyvien kustannusten pienentämiseksi. Tiekartan keskeisenä argumenttina on, että digitalisoimalla palveluja ja kehittämällä toimijoiden välistä tiedonkulkua voidaan tehostaa työkyvyn ongelmien tunnistamista, edistää toimijoiden yhteistyötä vaikuttavien palveluketjujen toteuttamiseksi sekä mahdollistaa palvelu- ja etuusjärjestelmien tietoon perustuva johtaminen.

Menneillä hallituskausilla on käynnistetty useita hankkeita työkyky- ja kuntoutuspalvelujen kehittämiseksi. Niissä ei ole kuitenkaan pystytty huomioimaan digitalisaatioon liittyvää potentiaalia, koska kehittämismahdollisuuksista ja niiden resurssitarpeista ei ole ollut

1 OECD (2000): Faces of Joblessness in Finland: A People-centred Perspective on Employment Barriers and Policies

2 Eläketurvakeskus (2000): Suomen työeläkkeensaajat 2019

3 Kelan tilastot (huom. 10/2022 saakka): <https://tietotarjotin.kela.fi/>

4 Rissanen & Kaseva (2014): [Menetetyn työpanoksen kustannus](#)

5 Valtioneuvoston julkaisupalvelu: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161296>

riittävästi tietoa. Tiekartta pyrkii korjaamaan tämän ongelman kuvaamalla tiedonhallinnan ja digitalisaation mahdollisuudet tarkkuudella, joka mahdollista niiden huomioimisen tulevaisuustyökyky- tai kuntoutuspalveluja koskevissa hankkeissa tai ohjelmissa.

Tiekartan sisällöllä on kytkös myös sosiaaliturvauudistukseen ja sen tavoitteeseen palvelujen ja etuuksien paremmaksi yhteensovittamiseksi. Palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisella tavoitellaan yhtäältä sitä, että yksilön toimeentulo ei ole pitkittyneesti etuuden varassa ja toisaalta sitä, että toimeentulo turvataan palveluihin osallistumisen aikana. Hyödyntämällä digitaalisia ratkaisuja työkyvyn ongelmien varhaiseksi tunnistamiseksi ja niiden hoitamiseksi monialaisessa yhteistyössä, voidaan edistää molempia tavoitteita.

Tiekartan kantava periaate on, että ennen kehittämistoiminnan rahoittamista on määriteltävä konkreettiset tavoitteet ja perusteltava esitettyjä toimenpiteitä kustannushyötyjen näkökulmasta. Lisäksi on määriteltävä kullekin ratkaisulle tai palvelulle kehittämisvaiheen jälkeinen rahoitusmalli. Tästä syystä useat esitetyistä toimenpiteistä ovat käytännössä esiselvityksiä. Kehittämiseen edetään vain, mikäli kehittämisen hyödyt pystytään osoittamaan riittävällä varmuudella ja se aloitetaan minimitoiminnallisuudella, jota kokeillaan todellisessa käyttöympäristössä. Mikäli kokeilu tuottaa tulosta, edetään jatkokehitykseen ja käytön laajentamiseen.

Esitetyt kehittämistoimet koskevat ensisijaisesti työttömän väestön kohtaamia ongelmia, vaikka joiltain osin esitetään ratkaisuja myös työssä olevan väestön työ- tai toimintakyvyn ongelmiin puuttumiseksi. Sen sijaan työpaikoilla tapahtuva työkyvyn edistäminen jää käsittelyn ulkopuolelle ja jatkoselvityksen kohteeksi. Lisäksi todettakoon, että monet tässä esitetyistä ratkaisuista olisivat hyödynnettävissä myös ikääntyvien henkilöiden, lapsiperheiden sekä nuorten palveluissa.

Tiekartta on rakenteistettu siten, että luku 2 on tiivistelmä koko sisällöstä. Luvussa 3 käsitellään tarkemmin työkyky- ja kuntoutuspalvelujen vaikuttavuuden seurantaa. Luku 4 puolestaan kuvaa työ- ja toimintakyvyn ongelmien varhaisen tunnistamisen keinovalikoimaa. Luvussa 5 kuvataan palvelujen suunnittelun ja toteutuksen mahdollisuuksia.

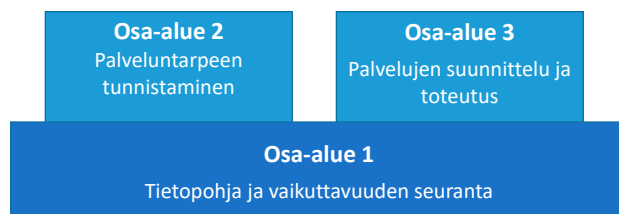
Esitetyt toimenpiteet on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä usean osaston yhteistyössä. Valmistelun tueksi järjestettiin keväällä 2022 kaksi laajaa työpajaa, johon kutsuttiin mukaan keskeiset kansalliset viranomaiset, hyvinvointialueiden edustajia, järjestöjä sekä yksityisiä toimijoita.

2 Tiivistelmä

Tiekartta jakautuu kolmeen osa-alueeseen (ks. kuva 1), josta kukin on kuvattu myöhemmissä luvuissa (ks. luvut 3, 4 ja 5). Tämä luku tiivistää tiekartan sisällön; sen toimenpiteet, tavoiteltavat hyödyt, vastuutahot sekä kustannusarviot.

Osa kokoluokaltaan merkittävistä toimenpiteistä on kuitenkin sellaisia, joista on pystytty antamaan ainoastaan selvitysvaiheen kustannusarvio. Kyseisten ehdotukset on mahdollista toteuttaa useilla eri tavoilla ja siksi niiden kustannusvaikutuksien arviointia ei ole ollut mahdollista toteuttaa tiekartan kokoamisen yhteydessä. Nämä ehdotukset on kuitenkin otettu osaksi tiekarttaa, koska ongelmat, joita niillä pyritään ratkaisemaan ovat laajasti tunnistettuja.

Kuvio 1. Tiekartan rakenne



2.1 Osa-alue 1: Tietopohja ja vaikuttavuuden seuranta

Tietoistuneessa yhteiskunnassa tuottavuuden kasvu perustuu yhä enemmän tiedon hyödyntämiseen resurssina. Eri palveluissa tai etuusprosesseissa syntyvää tietoa tulisi koostaa ja hyödyntää toiminnan suunnittelussa, johtamisessa ja tutkimuksessa.

Julkisissa palveluissa tietoa syntyy suuria määriä, mutta sen laaja-alaiseen hyödyntämiseen liittyy monia haasteita. Eri viranomaisten tieto on yhteismitatonta, jolloin sen yhdistely ei lähtökohtaisesti ole mahdollista. Uudistunut tietosuojalainsäädäntö koetaan vaikeaksi eikä kansallinen erityissäätely hyödynnä täysimääräisesti sen mahdollisuuksia. Johtamisen tarpeet voivat olla epäselviä tai ne eivät välity tiedontuotannosta vastaaville toimijoille,

jolloin kerätty tieto ei välttämättä ole johtamisen kannalta riittävää tai relevanttia. Lisäksi tiedon kerääminen rakenteisesti kuormittaa palvelun tuottamiseen osallistuvia ammattilaisia, mikä voi aiheuttaa jännitteitä.

Tiedon hyödyntämistä tulisi tästä syystä lähestyä moninäkökulmaisesti, huomioiden lainsäädännön kehittämistarpeet, tietojärjestelmien kehittämistarpeet ja tietoa tuottaville ammattilaisille aiheutettu lisätyö. Ennen kaikkea tulisi tunnistaa tiedon konkreettiset hyödyntämistarpeet, koska tiedon tuottaminen, jalostaminen ja kerääminen on työlästä ja paljon resursseja vaativaa. Näin ollen tiedon jalostamiseen käytetty työ on suunnattava sinne, missä siitä on saatavissa eniten hyötyä.

Tämän tiekartan aiheena ovat erityisesti työkyky- ja kuntoutuspalvelut sekä niihin liittyvä etuusjärjestelmä. Näissä prosesseissa kertyvää tietoa olisi mahdollista hyödyntää moniin eri tarkoituksiin, kuten palvelujen ja etuuksien vaikuttavuusperusteiseen yhteensovittamiseen, saumattomien asiointipalvelujen rakentamiseen ja monialaisen viranomaisyhteistyön sujuvoittamiseen.

Vaikuttavuuden seurannan ja arvioinnin tarkoituksena on vastata kysymyksiin, kuten miten palvelut, etuudet ja niiden erilaiset kombinaatiot vaikuttavat asiakkaan työkykyyn tai miten vaikuttavuus eroaa eri alueiden tai palveluntuottajien välillä. Viime kädessä vaikuttavuusjohtamisen tavoitteena on palvelujen ja etuuksien toimeenpanon kehittämisen siten, että käytettyä euroa kohden saadaan mahdollisimman paljon työllisyyttä tai osallisuutta. Ajantasainen ja yhteismitallinen tieto on avain tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

Saumattomien asiointipalvelujen luominen edellyttää käytännössä sitä, että asiakkaalle voidaan koostaa eri organisaatioissa tuotettua tietoa kokonaisnäkyviksi ja tiedon siirtäminen paikasta toiseen suostumukseen ja/tai lainsäädäntöön perustuen mahdollistetaan. Samaan aikaan tarvitaan tietysti yhteisten toimintamallien kehittämistä, mutta ilman tiedon sujuvaa hyödyntämistä tämä on hyvin vaikeaa. Tiedon koostaminen eri organisaatioista luo uudenlaisia mahdollisuuksia myös analytiikan ja tekoälyn hyödyntämiseksi. Tekoälyratkaisut voivat esimerkiksi vähentää asiakkaan monimutkaisuuden kokemusta, tarjoamalla ohjausta ja herätteitä.

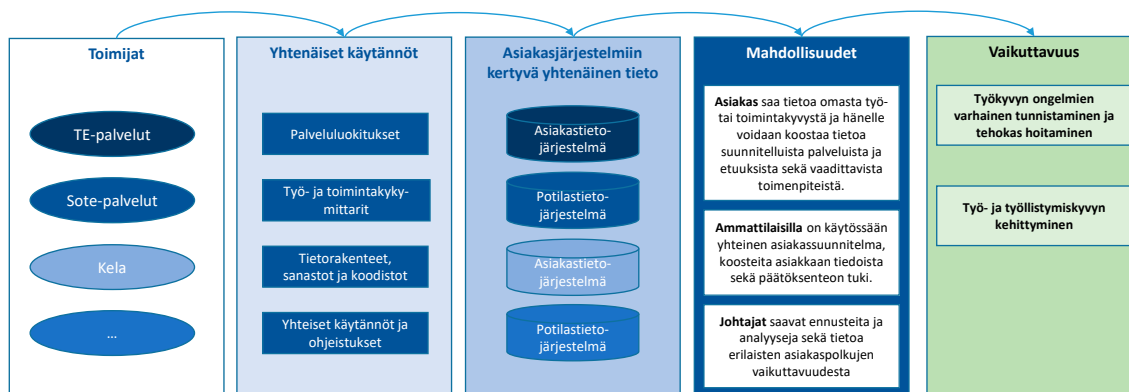
Nykyisin viranomaisten palveluprosesseissa syntyvä tieto on epäyhtenäistä ja hajallaan eri toimijoiden tietojärjestelmissä. Esimerkiksi vaikuttavuuden seurannan ja arvioinnin tukena tarvittava tieto voi olla eri viranomaisjärjestelmiin kirjattavaa tietoa asiakkaan työ- tai toimintakyvystä, asiakkaan itsensä tuottamaa tietoa, eri viranomaisten rekistereissä olevaa tietoa palvelujen kustannuksista, asiakastytytyväisyystietoa tai myös työnantaja koskevaa tietoa.

Yhtenäisen tietopohjan aikaansaamiseksi, palveluja tuottavien organisaatioiden olisi käytettävä yhtenäisiä tietorakenteita. Niiden olisi esimerkiksi luokiteltava antamansa palvelut yhtenäisellä tavalla ja otettava käyttöön kansallisesti sovitut työ- ja toimintakykymittarit. Tämän lisäksi organisaatioiden käyttämät tietojärjestelmät olisi muokattava siten, että ne pystyvät tuottamaan tietoa yhteisesti sovitussa muodossa. Tämän rinnalla olisi kehitettävä lainsäädäntöä henkilötietojen tarkoituksenmukaisen käsittelyn mahdollistamiseksi.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on arvioinut (viite) työ- ja toimintakykytiedon yhtenäistämisen välittömiä kustannushyötyjä. Arvion mukaan tiedon yhtenäistäminen voisi tuottaa vuositasolla 24 miljoonan euron työaikasäästöt sekä 1,2 miljoonan euron säästöt päällekkäisen toiminnan poistumisesta. On huomattava, että nämä arviot eivät sisällä hyötyjä, joita olisi mahdollista saada hyödyntämällä kerättyä tietoa johtamisen tukena sekä kehittämällä tiedonkulkua eri toimijoiden välillä.

Kuva 2 esittää tietopohjan vaiheittaisen kehityksen toimijoiden käytäntöjen yhtenäistämisestä ja tietojen yhtenäistämisestä kohti vaikuttavia palveluja.

Kuvio 2. Tietopohjan muodostaminen ja sen mahdollisuudet



Alla oleva taulukko kuvaa työkyky- ja kuntoutuspalvelujen vaikuttavuuden seurannan ja arvioinnin edellyttämien toimenpiteiden kustannuksia, aikatauluja ja vastuita. Kustannusarviot ovat kooste kehyskaudelle 2023–2027 arvoidusta tarpeesta siltä osin kuin niitä on pystytty arvioimaan. Tavoitteet laajemmalle poikkihallinnolliselle tietojen yhdistelylle, tähän liittyvät viranomaisvastuut sekä tietojärjestelmätarpeet on selvitettävä, ennen kuin luotettavia kustannusarvioita voidaan antaa. Nyt esitetyt toimet luovat kuitenkin perustan poikkihallinnollisen tietopohjan luomiselle, joka tulisi nähdä pitkäaikaisena ja vähittäin etenevänä prosessina.

Taulukko 1. Osa-alueen 1 tehtävät ja kustannusarviot

Toimenpide	Kustannus (€)	Vastuutaho	Huomioita
Työ- ja toimintakykykymittareiden kansallinen yhtenäistämisen	600 000	STM, THL	Jatkuva vuosikustannus vuoden 2027 jälkeen n. 150 000 euroa. Ks. kohta 3.1
Kansallisten työ- ja toimintakykykymittareiden käyttöön-otto	2 250 000	THL, Kela	Ks. kohta 3.2
Työkyky- ja kuntoutuspalvelujen poikkihallinnollinen tietopohja sekä vaikuttavuuden seuranta ja arviointi	50 000	STM, TEM	Ks. kohta 3.3. Sisältää virka- ja säädösvalmistelua. Säädösvalmistelun yhteydessä arvioidaan toteutuksen laajuus, tapa ja kustannusvaikutukset.
YHT. 2023–2027	2 900 000		

2.2 Osa-alue 2: Palvelutarpeen tunnistaminen

Työ- ja toimintakyvyn ylläpidon kannalta on tärkeää, että asiakkaan mahdollinen palveluntarve tunnistetaan oikein ja varhaisessa vaiheessa. Mikäli palveluntarpeen tunnistaminen on puutteellista tai tapahtuu liian myöhään, asiakas ei saa oikea-aikaisia ja vaikuttavia palveluja, mikä voi johtaa ongelmien pitkittymiseen tai syventymiseen. Palvelujen vaikuttavassa tarjoamisessa tulee myös huomioida oikea-aikaisuus, eli huomioidaan asiakkaan kyky vastaanottaa tukea.

Työttömien työ- ja toimintakyvyn ongelmiin ei nykytilanteessa kiinnitetä riittävästi huomiota⁶. TE-palvelujen ja terveydenhuollon yhteistyö ei välttämättä ole toimivaa. Terveysasemilla ei myöskään aina pystytä arvioimaan asiakkaiden työkykyä tai kuntoutus- ja palveluntarvetta vaan huomio kiinnitetään terveydentilaan ja sen diagnosointiin. Myös asiakkaalla itsellään voi olla puutteellinen kuva omasta työ- tai toimintakyvystä.

Työssä olevien kohdalla ongelmat kohdistuvat julkisen terveydenhuollon ja työterveys- huollon yhteistyöhön, joka ei aina toimi tarkoituksenmukaisella tavalla. Esimerkiksi hoidon päättyminen erikoissairaanhoidossa voi johtaa pitkään sairauspoissaoloon, vaikka

6 ks. Kuntoutuskomitean ehdotukset (2017) s. 54

kokonaisuuden näkökulmasta olisi järkevämpää ohjata asiakas työterveyshuoltoon, jolla on edellytykset arvioida työhön paluun mahdollisuuksia kuntoutuksen tai työn sopeuttamisen kautta.

Osa työssäkäyvistä ei saa perusterveydenhuollon palveluja osana työterveyshuoltoa. Näiden asiakkaiden kohdalla sote-keskusten ja työterveyshuollon välinen yhteistyö on työkyvyn säilyttämisen tai palauttamisen näkökulmasta erityisen tärkeää. Julkisen terveydenhuollon ja työterveyshuollon välillä ei kuitenkaan ole kaksisuuntaista viestintäkanavaa tai heräte-toiminnallisuutta, jonka avulla asiakkuus voitaisiin siirtää toimijoiden välillä. Riskinä on se, että terveydentilan suhde työkykyyn jää tunnistamatta ja työllistymisen kannalta tarpeelliset palvelut suunnittelematta.

Onnistunut palvelutarpeen tunnistaminen on viime kädessä tiedon keräämistä, tulkintaa ja välittämistä. Ensin kootaan saatavilla oleva tieto asiakkaan työstä, siihen liittyvistä haasteista, tavoitteista sekä terveydentilan vaikutuksesta työllistymiskykyyn. Tämän jälkeen tunnistetaan palveluntarpeet yhdessä asiakkaan kanssa ja ohjataan hänet niiden piiriin. Tässä yhteydessä relevantti tieto asiakkaan tilanteesta välitetään asiakkaan tarvitsemien palvelujen tuottajille.

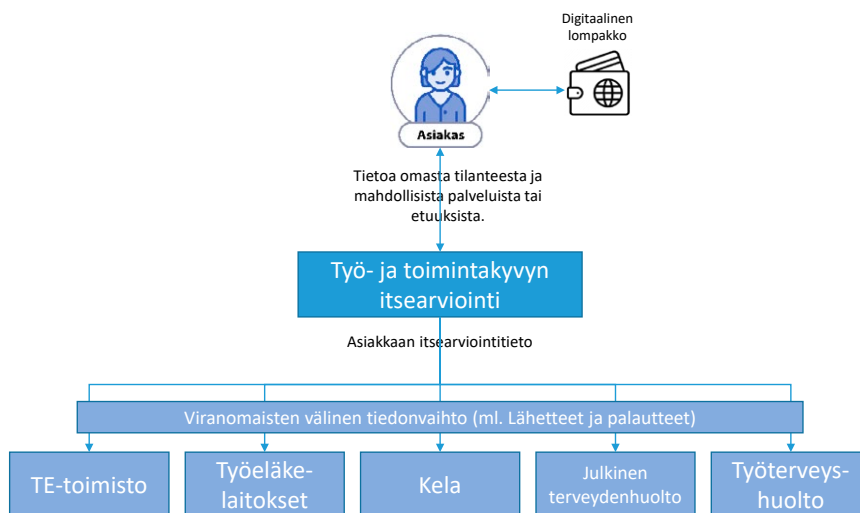
Käytännössä prosessiin liittyy kuitenkin merkittäviä haasteita. Työkyky- ja kuntoutuspalveluja tuotetaan hajanaisesti eri hallinnon kerroksissa ja sektoreilla, mikä korostaa eri viranomaisten välisen vuorovaikutuksen ja tietojen vaihdon tarvetta. Vuorovaikutukseen ja tietojenvälitykseen liittyy kuitenkin paljon kehittämisen varaa. Palvelujärjestelmän hajanaisuus tekee myös asiakkaiden ohjaamisesta vaikeaa, koska asiaa hoitavalla ammattilaisella ei ole aina riittävästi tietoa muiden toimijoiden palvelutarjonnasta.

Tiekartan tunnistamalla digitaalisilla ratkaisuilla voidaan tukea palveluntarpeen tunnistamisessa tarvittavan tiedon koostamista ja tulkintaa sekä asiakkaan ohjaamista tarvetta vastaavien palvelujen piiriin.

Yhtäältä asiakkaalle tulisi tarjota sähköinen itsearviointiväline (ks. kohta 4.1), jonka avulla hän saa tietoa omasta tilanteestaan, mahdollisista etenemisreiteistä sekä kontaktin tarpeen mukaiseen ammattilaiseen. Toiseksi, työkykypalveluja tarjoavien toimijoiden välillä tulee rakentaa sähköinen mekanismi (ks. kohta 4.2), jolla asiakkaan tilannetietoa voidaan vaihtaa ja vastuu asiakkaasta voidaan siirtää sujuvasti toimijalta toiselle ilman katkoksia.

Pitkällä aikavälillä asiakkaalle tulisi tarjota myös digitaalinen identiteetti sekä digitaalinen lompakko⁷ (ks. kohta 4.3), jonka avulla hän voi esimerkiksi luvittaa itseään koskevan tiedon käyttöä viranomaisprosesseissa. Aloite digitaalisen identiteetin ja lompakon kehittämiseksi on tehty EU:n tasolla ja kansallisesta toteutuksesta vastaavat valtiovarainministeriö sekä Digi- ja väestötietovirasto. Olisi tärkeää, että kansallisessa toteutuksessa huomioitaisiin työkyky- ja kuntoutuspalvelujen tarpeet.

Kuvio 3. Palveluntarpeen tunnistamista tukeva tiedonhallinnan ratkaisut



⁷ Digitaalinen identiteetti ja digitaalinen lompakko ovat EU-tason ratkaisuja, joiden käyttöönottoa valmistellaan valtiovarainministeriössä. Valmistelussa tulisi huomioida työkykyä edistävien palvelujen tarpeet.

Taulukko 2. Osa-alueen 2 tehtävät ja kustannusarviot

Toimenpide	Kustannus (€)	Vastuutaho	Huomioita
Sähköinen työ- ja toimintakyvyn itsearviointityökalu	4 000 000*	DigiFinland Oy	*Välineen kehittämiseksi on jo saatu rahoitus osana Suomen kestäväen kasvun ohjelmaa. Ks. kohta 4.1.
Työkykyyn liittyvä viestintämekanismi	320 000	STM, THL, Kela	Kustannusarvio sisältää vain osan konkreettisista tuotoksista. Varsinainen tekninen ratkaisu lähete- ja palaute-tiedon välittämiseksi voidaan toteuttaa useilla eri tavoilla ja ennen päätöstä on tehtävä esiselvitys. Ks. kohta 4.2.
Kansallisen digitaalisen identiteetin hyödyntäminen työkyky- ja kuntoutuspalveluissa	N/A	STM, VM, DVV	Digitaaliseen identiteettiin ja lompakkoratkaisuun liittyvä kehittäminen toteutetaan VM:n ohjauksessa. Tiekartan tavoitteena on saada työkykypalvelujen näkökulma mukaan kehittämistyöhön.
YHT. 2023–2027	4 320 000		

2.3 Osa-alue 3: Palvelujen suunnittelu ja toteutus

Mikäli asiakkaalla on useiden viranomaisten vastuulle ulottuvia palvelu- ja etuustarpeita, on tärkeää huolehtia viranomaisten ja asiakkaan riittävästä yhteistyöstä sekä koordinaatiosta. Palvelut tulee suunnitella kokonaisuutena, jotta ne vastaavat mahdollisimman tehokkaasti tarpeeseen. Viranomaisten on oltava tietoisia omasta roolistaan asiakkaan palvelukokonaisuuden toteutuksessa sekä mahdollisista riippuvuuksista eri toimijoiden vastuulla olevien toimenpiteiden välillä.

Jotta monialainen yhteistyö ja asiakkaan omien arvioiden huomioiminen olisi mahdollista, eri palveluista vastaavien tahojen on tehtävä yhteistyötä niin palvelujen suunnittelun kuin toteutuksenkin aikana. Tämä puolestaan edellyttää, että asiakasta koskevat tiedot ovat hyödynnettävissä, siellä missä asiakasta kulloinkin palvellaan. Tietojen on siirryttävä sujuvasti toimijoiden välillä tai oltava yhteiskäyttöisiä siltä osin kuin kullakin viranomaisella on perusteltu tarve tietojen käsittelylle.

Nykytilanteessa työikäistä asiakasta koskevia suunnitelmia ja tietoja syntyy useissa eri paikoissa ja ne tallennetaan toisistaan erillisiin tietojärjestelmiin. Lisäksi tietojen saantiin ja luovutukseen liittyvä lainsäädäntö tai tietojärjestelmät eivät riittävän selkeällä tavalla tue monialaisen yhteistyön toteuttamista eri tilanteissa. Vaarana on, että kokonaiskuva asiakkaan tilanteesta jää vaillinaiseksi ja tarpeisiin vastaavaa ja oikea-aikaista tukea ei pystytä tarjoamaan.

Työkyky- ja kuntoutuspalveluja tarjoavilla toimijoilla tulee olla käytössään asiakkaan kanssa yhteistyössä tehty monialainen tilannekuva (ks. kohta 5.1), joka tukee koordinaatiota asiakkaan palvelujen suunnittelemiseksi ja toteuttamiseksi. Tilannekuva mahdollistaa myös asiakkaalle oman tilanteen hahmottamisen sekä osallistuminen oman palvelupolun edistymiseen. Tätä kautta yhteinen tilannekuva edistää myös asiakkaan sitoutumista yhdessä asetettuihin tavoitteisiin.

Tilannekuvan tarjoaman kokonaiskuvan lisäksi palvelujen tehokas toteuttaminen edellyttää sujuvaa vuorovaikutusta arjen tilanteissa. Ammattilaisilla voi ilmetä tarve konsultoida toista viranomaista tai jakaa asiakasta koskevaa tietoa, jolloin tarvitaan tietoturvallisia digitaalisia viestintävälineitä (ks. kohta 5.2). Nykyisin viestintä eri viranomaisten välillä toteutuu usein puhelimella, suojatun sähköpostin avulla tai asiakkaan välittämänä.

Vuorovaikutuksen puutteet voivat vaikeuttaa asioiden sujuvaa hoitamista, kun toisen viranomaisen yhteystietoja ei ole helposti saatavilla tai tietojen saamisessa on viiveitä. Katkokset asiakkaan asian hoitamisessa voivat myös johtaa asiakkaan motivaation heikkeneemiseen, mikä vaikeuttaa asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Asiakkaan asia tulisi voida hoitaa yhdellä kertaa tai jos asiaa ei voida kokonaisuudessaan hoitaa, konkreettiset jatkoskeleet tulisi sopia ja aikatauluttaa.

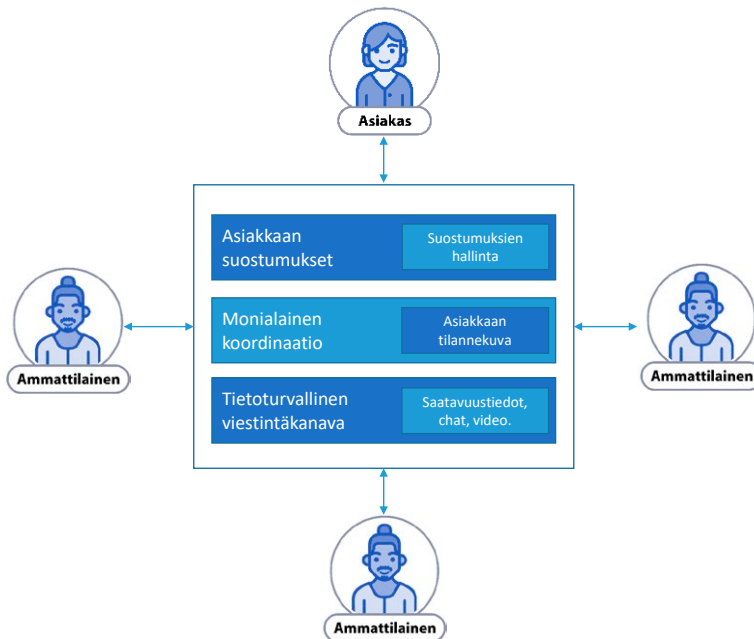
Tietosuojaa asettaa reunaehdoja viranomaisten väliselle yhteistyölle ja henkilötietojen vaihdolla on aina oltava EU:n tietosuojaa-asetuksen mukainen peruste. Tämä peruste voi syntyä kansallisen lainsäädännön kautta, jossa määritellään tiedon luovutuksesta tai saantioikeuksista. Tämän lisäksi tietojen välittäminen monialaisessa yhteistyössä voi tietyissä rajoissa perustua asiakkaan antamaan suostumukseen. Nykyisin suostumukseen turvaudutaan useissa eri asiayhteyksissä.

Suostumuksien ongelmana on yhtäältä se, että niiden pyytäminen ja hallinnointi on hankalaa. Kun suostumuslomakkeita on useita ja niitä hallinnoidaan usean eri viranomaisen toimesta, myös kokonaisuuden hahmottaminen voi olla vaikeaa. Asiakas ei välttämättä enää hahmota, mihin hän on antanut suostumuksen, mikä tekee myös suostumusten peruuttamisesta tarpeettoman monimutkaista. Vastaavasti suostumusten epäselvä hallinta luo ammattilaiselle epävarmuutta siitä, mitä tietoja missäkin tilanteessa voi luovuttaa

toiselle viranomaiselle. Toisaalta suostumuksen ongelmana on se, että EU:n yleinen tietosuojasetus asettaa reunaehdoja suostumuksen soveltamiselle viranomaisprosesseissa, minkä vuoksi suostumuksen rooli tietojen käsittelyperusteena on usein epäselvä.

Suostumuksiin perustuva tietojenvaihto voi luoda joustavuutta ja selkeyttä viranomaisten väliseen yhteistyöhön tilanteissa, joissa laki ei riittävän yksiselitteisesti määrittele tiedonsaantioikeuksia. Tämä edellyttää kuitenkin suostumusten keskitettyä hallinnoimista yhteisessä tietovarannossa (ks. kohta 5.3). Asiakas antaisi kaikki suostumukset yhteen paikkaan, missä ne olisivat sekä asiakkaan itsensä että häntä palvelevan ammattilaisen nähtävissä. Keskitetty ratkaisu mahdollistaisi myös suostumusten vaivattoman peruuttamisen ja näin ollen lisäksi asiakkaan mahdollisuuksia huolehtia omasta yksityisyydensuojastaan. Keskitetty suostumusten hallinta tekisi suostumusten käytöstä myös läpinäkyvämpää ja loisi näin ollen edellytyksiä tietosuojan tosiasialliselle toteutumiselle.

Kuvio 4. Palvelujen suunnittelua ja toteutusta tukevat tiedonhallinnan ratkaisut



Taulukko 3. Osa-alueen 3 tehtävät ja kustannusarviot

Toimenpide	Kustannus (€)	Vastuutaho	Huomioita
Yhteinen tilannekuva	90 000	STM	Yhteinen tilannekuva edellyttää sekä lainsäädännön että tietojärjestelmien kehittämistä. Resurssi kohdentuisi tätä koskevaan esiselvitykseen. Varsinaisen teknisen ratkaisun kustannusarvio tuotettaisiin osana selvitystyötä ja säädösvalmistelua. Ks. kohta 5.1
Tietoturvallinen monialainen viestintä	80 000	STM, Kela	Resurssi kohdistuisi viestintäratkaisun esiselvitykseen ja hankinnan valmisteluun. Osana esiselvitystä määriteltäisiin varsinaisen teknisen ratkaisun kustannusarvio ja mahdolliset lainsäädännön muutostarpeet.
Keskitetty suostumustenhallinta	50 000	STM, Kela	Resurssi kohdistuisi suostumustenhallinnan esiselvitykseen ja hankinnan valmisteluun. Osana esiselvitystä määriteltäisiin varsinaisen teknisen ratkaisun kustannusarvio ja mahdolliset lainsäädännön muutostarpeet.
YHT. 2023–2027	220 000		

Digitalisaatio osallistumisen ja työllistymisen tukena

Tiekartan toimenpiteiden yksityiskohtainen esittely

3 Tietopohja ja vaikuttavuuden seuranta

Työkyky- ja kuntoutuspalvelujen sekä etuusjärjestelmän toimeenpanon yhteydessä syntyy suuria määriä tietoa, joka voitaisiin valjastaa hyötykäyttöön. Tiedon avulla olisi mahdollista seurata asiakkaiden tosiasiallisia palvelu- ja etuuspolkua, arvioida niiden vaikutusta työkykyyn tai työllistymiseen, ennakoita tulevia resurssitarpeita tai tunnistaa riskiryhmässä olevia asiakkaita. Yleisesti tiedon määrätietoinen jalostaminen ja yhdistelyn mahdollistaminen loisi edellytyksiä sekä paikalliselle johtamiselle, että koko järjestelmän kansalliselle ohjaamiselle ja kehittämiselle vaikuttavuusperusteisesti.

Nykyisin tietoon perustuvaa johtamista ja ohjaamista kehitetään erikseen sote- ja TE-palveluissa. Sote- ja TE-palvelujen asiakaskunta on osin yhteistä ja he saavat usein myös jotain etuutta. Näin ollen asiakkaiden todellisten polkujen seuraaminen edellyttäisi poikkihallinnollista otetta. Jatkossa olisikin tärkeää arvioida mahdollisuuksia tietopohjien yhdistelylle sekä tässä tarvittavaa uutta sääntelyä.

Oman lukunsa muodostavat tietojen yhdistelyyn ja hyödyntämiseen liittyvät eettiset kysymykset. Tieto mahdollistaa paljon myös sellaisia toimintamalleja, joiden tarkoitus ja tavoitteet edellyttävät arvokeskustelua ja poliittisia valintoja. Tätä keskustelua tulisi käydä tiedonhallinnan kehittämisen rinnalla, jotta varmistetaan kehittämispanostusten suuntautuminen niihin kysymyksiin, jotka ovat yhteiskunnallisesti toivottuja.

Seuraavissa alaluvuissa on kuvattu työkyky- ja kuntoutuspalvelujen tietopohjan kehittämiseen liittyviä toimenpide-ehdotuksia, niiden vastuita ja kustannuksia.

3.1 Kansallisten työ- ja toimintakykykymittareiden määrittely ja ylläpito

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa sekä kuntoutuspalveluissa on käytössä kymmeniä erilaisia työ- ja toimintakyvyn mittareita ja satoja tiedon kirjaamiseen käytettäviä tietojärjestelmiä. Työikäisen väestön työ- ja toimintakykyä kuvaava tieto onkin kansallisesti erittäin epäyhtenäistä ja hajanaista. Samasta ihmisestä voi olla erilaista tietoa eri toimijoiden järjestelmissä, eikä tieto liiku sujuvasti toimijoiden välillä.

Työ- ja toimintakykytiedon yhtenäistäminen olisi käynnistettävä 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 käytettävät työ- ja toimintakykymittarit valitaan.

Sosiaali- ja terveysministeriö ohjaisi kansallisten mittarien valintaa strategisella tasolla. Ministeriön johdolla koottaisiin strateginen ohjausryhmä, jonka tehtävänä olisi päättää yhteisistä tavoitteista ja ohjata mittauskäytäntöjen valintaa. Ohjausryhmään kutsuttaisiin mukaan työ- ja elinkeinoministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, THL, Työterveyslaitos sekä palvelujärjestelmän edustajia ja sen tavoitteena olisi harmonisoida käsityksiä työ- ja toimintakyvystä myös poikkihallinnollisesti. Viimekätinen vastuu mittarien valinnasta olisi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos vastaisi mittareiden valintaan liittyvän valmistelutyön johtamisesta. Laitos varmistaisi kunkin päätöksen osalta, että prosessi viedään läpi suunnitellusti ja että lopputuloksesta viestitään asianosaisille. Työn tueksi koottaisiin kansallisista mittauskäytännöistä päättävä poikkihallinnollinen työryhmä. Työryhmään kutsuttaisiin edustajat Keha-keskuksesta, työ- ja toimintakykytietoa tuottavista ja tarvitsevista organisaatioista sekä tutkijayhteisön edustajia.

Esitettävä päätöksentekomalli on kuvattu yksityiskohtaisesti Terveyden- ja hyvinvoinnin vuonna 2021 toteuttamassa selvitystyössä⁸. Päätöksentekomallia on pilotoitu vuoden 2022 aikana ja sen perusteella mallia muokataan vuoden 2023 kuluessa. Lisäksi on tunnistettu tarve tarkastella Terveyden ja hyvinvoinnin laitosta koskevaa lakia mittareiden määrittelyä ja yhtenäistämistä koskevan tehtävän mahdollistamiseksi.

8 <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/143446/Ty%C3%B6-%20ja%20toimintakykytiedon%20konsepti.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Toimenpiteet

Taulukko 4. Työ- ja toimintakykymittareihin liittyvät tehtävät ja kustannusarviot

Toimenpide ja vastuutaho	Kuvaus	Aikataulu	Kustannus 2023–2027	Huomioita
Päätöksentekomalliin liittyvän toimivallan määrittely (STM)	Selvitetään voiko THL tehdä päätöksiä valtakunnallisista työ- ja toimintakykymittareista nykyisen tehtävänsä puitteissa. Tarvittaessa valmistellaan tarvittavat muutokset THL-lakiin.	H2/2023	N/A	Selvitys ja mahdollinen säädösmuutos toteutetaan virkатыönä.
Kuvataan päätöksentekomalliin tehtävät muutokset pilotoinnin pohjalta.	THL on pilotoinnut päätöksentekomallia vuoden 2022 aikana ja havainnut tarpeita mallin täydentämiseen.	H1/2023	N/A	Toteutetaan virkатыönä.
Päätöksentekomallin toimeenpanon valmistelu (THL)	Päätöksentekomallin kanalta keskeiset roolit täytetään ja laaditaan keskipitkän aikavälin suunnitelma mittareiden yhtenäistämiseksi.	H1/2024	N/A	Suunnitelma mittareiden valmistelemiseksi laaditaan virkатыönä.
Päätöksentekomallin käyttöönotto ja ensimmäisten mittareiden valinta (THL)	THL kutsuu kokoon tarvittavat ryhmät yhteisten mittareiden valmistelua ja valintaa varten. Ensimmäiset mittarit valitaan ja niiden käyttöönoton valmistelut aloitetaan.	H1/2024– H2/2027	600 000 €	Jatkuva toimintaa sisältäen yhden sisältöasiantuntijan mittareiden arviointia ja valintaa varten sekä suunnittelijaresurssin varsinaisen toimintamallin koordinoitiin. Jatkuva kustannus vuoden 2027 jälkeen olisi n. 150 000 euroa.

3.2 Työ- ja toimintakykymittareiden käyttöönotto

Kansallisesti yhtenäisten työ- ja toimintakykymittareiden valinta (ks. kohta 3.1) luo perustan työ- ja toimintakykyä kuvaavan mittaustiedon tuottamiselle. Mittareiden valinta ei kuitenkaan riitä vaan on myös yhtenäistettävä tavat, joilla mittaustulokset kirjataan asiakas- ja potilastietojärjestelmiin ja joilla niitä hyödynnetään asiakasprosesseissa. Tämä edellyttää käytettävien tietorakenteiden, sanastojen ja koodistojen määrittämistä sekä tietojärjestelmien muokkaamista yhtenäistä tiedontuotantoa tukeviksi.

Sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden osalta muutosten toteuttamiseen on olemassa valmiit hallinnolliset ja teknologiset rakenteet. Asiakastietolaki (784/2021) velvoittaa kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon toimijat liittymään valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen (Kanta-palvelut) käyttäjiksi. Lisäksi laki osoittaa Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tehtäväksi tuottaa tarkemmat määräykset asiakasasiakirjojen tietosisällöistä, tietorakenteista ja hyödynnettävistä koodistoista.

Kuntoutuskomitean ehdotus 49

Sosiaali- ja terveysministeriön tulee määrittää kuntoutusta palvelevien tietojärjestelmien tietosisältökokonaisuuksien perusrakenteet ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tulee vastata tietosisältöjen yksityiskohtaisesta määrittelystä. Kelan tulee toteuttaa uudistus osana Kanta-palvelujen kehittämistä. Tämän jälkeen asiakas- ja potilastietojen rekisterinpitäjät voivat tilata tarvitsemansa tietojärjestelmät ja määrittää niiden toiminnallisuusvaatimukset.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen määrittelemät tietorakenteet ja niiden perusteella Kanta-palveluihin toteutettavat tekniset muutokset ovat osa tavanomaista Kanta-palvelujen kehittämistä, jota ohjataan ja rahoitetaan sosiaali- ja terveysministeriön toimesta. Kehittämiseen liittyvät kustannukset esitetään vuosittain osana valtion talousarvion valmistelua. Sen sijaan hyvinvointialueet ja yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon toimijat vastaavat itse omien tietojärjestelmiensä kehittämisestä osana yhteisten tietosisältöjen käyttöönottoa.

Varsinaiset kansallisten mittarien tietorakenteet ja niihin liittyvät sanastot ja koodistot voidaan jakaa tietojärjestelmille ja sovelluksille Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kehittämästä Toimiameta-palvelusta, jota on edelleen kehitettävä mittarien rakenteiden kansalliseksi jakelualustaksi.

Mittareiden käytön edellyttämien tietorakenteiden toteuttaminen lyhyellä aikavälillä kaikkiin palveluntuottajien käytössä oleviin tietojärjestelmiin ja sovelluksiin olisi käytännössä vaikeaa ja kallista. Tästä syystä on järkevää toteuttaa kansallinen käyttöliittymä, jota kukin toimija voi hyödyntää mittaustiedon kirjaamisessa ja hyödyntämisessä. Käyttöliittymän

avulla ammattihenkilö voi hakea kulloiseenkin tilanteeseen sopivan mittarin ja tallentaa syntyvän tiedon suoraan Kanta-arkistoon, mistä se olisi käytettävissä kaikissa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasjärjestelmissä.

Osana jäljempänä kohdassa 4.1 esiteltyä työ- ja toimintakyvyn sähköisen itsearvioinnin välinettä tulee arvioida, voitaisiinko samaa teknistä ratkaisua hyödyntää ammattilaisten käytössä olevaan kansalliseen käyttöliittymään. Koska tavoitteena on yhtenäistää työ- ja toimintakykymittarit kansallisella tasolla, on tarkoituksenmukaista, että asiakkaan itsearviointitesti toteuttaisi samoja mittareita, joita ammattilaiset käyttävät mittausten tekemiseen palvelutilanteessa.

Kansallinen käyttöliittymä mahdollistaisi paikallisiin asiakas- ja potilastietojärjestelmiin tehtävien muutosten aikatauluttamisen siten, että tarvittava kehittäminen voitaisiin toteuttaa osana tietojärjestelmien normaalia elinkaarenhallintaa. Pitkällä aikavälillä sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmien jatkuva kehitys johtaisi siihen, että työ- ja toimintakyvyn mittaamiseen liittyvät kansalliset velvoitteet ja nämä tulisivat toteutetuksi osana järjestelmien normaalia uusiutumista. Kansallinen käyttöliittymä toisi joustavuutta tähän siirtymään.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöille sekä työllisyys- ja elinkeinopalveluissa toimiville ammattilaisille on myös laadittava selkeät ohjeet yhteisten mittareiden käytöstä ja laajemmin yhtenäiset toimintamallit tiedon hyödyntämiseksi. Ilman ohjeistusta kertyvä työ- ja toimintakykytieto ei muodostu riittävän yhdenmukaiseksi. Erilaisiin käyttötarkoituksiin on laadittava tarvittavat työ- ja toimintakyvyn mittaamisen ja arvioinnin ohjeet ja suositukset, jotka on aktiivisesti jalkautettava käytäntöön koulutuksen ja viestinnän avulla.

Poikkihallinnollisen mittauskäytänteiden ja tiedon hyödyntämisen yhtenäistäminen edellyttää erillisen suunnitelman laatimista ja tavoitteiden asettamista ministeriöiden välisessä yhteistyössä. Asiakkaiden työ- ja toimintakyvyn vaikuttavia palveluja annetaan myös sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuolella. Tästä syystä on sovittava käytettävistä mittareista ja niiden tulkinnasta myös esimerkiksi sote-palvelujen ja TE-palvelujen välillä. Poikkihallinnollinen yhteys on rakennettava osaksi sote- ja TE-järjestelmien ohjausta ja kehittämistä.

Esimerkki: työkykytieto osaksi potilaskertomusta

Terveydentilan ja työkyvyn välinen yhteys jää usein tunnistamatta terveydenhuollon palveluissa. Paremmalla tiedonhallinnalla voitaisiin varmistaa, että työkyky tulee tavalla tai toisella huomioitua tai otettua puheeksi osana terveydenhuollon käyntiä.

Hoitaja tai lääkäri voisivat kirjata jokaisen hoitajakson yhteydessä tiedon siitä, onko hoidon tarpeella yhteys potilaan työkykyyn. Työterveyshuollossa tämän kaltaisia kirjauksia on tehty jo pitkään ja vastaava yhtenäinen tapa olisi syytä ottaa käyttöön myös julkisessa terveydenhuollossa.

Kuntoutuskomitean ehdotti loppuraportissaan (ehdotus 3) että asiakkaan suunnitelmaan tulisi kirjata myös kannanotto, jos kuntoutustarvetta ei ole. Työkykyyn liittyvä huomio tulisi ajatella osana tätä laajempaa kehittämissuunnitelmaa.

Tästä koituisi yhtäältä se hyöty, että asiakkaan työkyky muistettaisiin huomioida osana terveydenhuollon palvelun antamista. Toisaalta työkykyä koskeva kirjaus mahdollistaisi asiakkaan työkykyyn liittyvän tiedon koostamisen esimerkiksi työterveyshuollossa.

Toimenpiteet

Taulukko 5. Työ- ja toimintakykymittareiden käyttöönottoon liittyvät tehtävät ja kustannusarviot

Toimenpide ja vastuutaho	Kuvaus	Aikataulu	Kustannus 2023–2027	Huomioita
Kansallisten tietosisältöjen määrittelyt (THL, TTL)	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos sekä Työterveyslaitos laativat työ- ja toimintakykytietojen kansallisia määrittelyksiä tämän tiekartan tavoitteiden ja vuonna 2021 toteutetun konseptityössä ⁹ määriteltyjen suuntaviivojen mukaisesti.	H2/2023– H2/2024	N/A	Toteutetaan virkavalmisteluna.
Kansallisten työ- ja toimintakykymittarien jakelutyökalun kehittämisen (THL)	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos kehittää työ- ja toimintakykymittareiden jakelutyökalua (TOIMIAMETA) vuonna 2021 toteutetun konseptityön pohjalta.	H1/2024– H1/2025	250 000 €	Jakelutyökalun ylläpitokustannukset vuoden 2027 jälkeisenä aikana olisivat arviolta 30 000 euroa vuodessa.
Työ- ja toimintakyvyn tietosisältöjen toteuttaminen Kanta-palveluihin (Kela)	Kela toteuttaa THL:n määrittelemät tietosisällöt osaksi Kanta-palveluja.	H2/2024– H2/2025	500 000 €	Kustannus sisältää työ- ja toimintakykytiedon arkistointiin liittyvien tietorakenteiden kehittämistyön. Kustannustaso riippuu toteutettavien tietorakenteiden sisällöstä ja annettu summa on karkea arvio.
Mahdollinen työ- ja toimintakyvyn tietosisältöjen toteuttaminen Keha-keskuksen ylläpitämiin TE-hallinnon valtakunnallisiin tiedonhallintapalveluihin.	Tämä edellyttää sopimista mittareiden käyttöönotosta TEM:n hallinnonalan kanssa sekä kehittämissyhteistyötä THL:n ja Keha-keskuksen välillä.	H2/2024– H2/2025	N/A	Kustannuksia ei tässä vaiheessa pystytä luotettavasti arvioimaan. Kustannukset riippuvat mittarien käyttöönoton tavasta, tiedon tallentamisen tarpeista yms.

9 <https://www.julkari.fi/handle/10024/143446>

Toimenpide ja vastuutaho	Kuvaus	Aikataulu	Kustannus 2023–2027	Huomioita
Kansallisen työ- ja toimintakykytiedon kirjaamisen käyttöliittymän toteutus (DigiFinland Oy)	Toteutetaan ammattilaisen käyttöliittymä mittausten tekemiseen osaksi työ- ja toimintakyvyn itsearviointivälinettä (ks. kohta 4.1). Kehittämistyöstä vastaa DigiFinland Oy.	H2/2024– H2/2025	1 500 000 €	Koska asiakkaalle kehitetään väline työkykymittausten tekemiseen, olisi luonteavaa, että samaa alustaa hyödyntäisivät myös ammattilaiset. Tämä edellyttäisi itsearviointivälineen liittämistä Kanta-palveluihin.
Palvelun tuottajien tietojärjestelmiin tarvittavat muutokset	Uusien mittauskäytänteiden käyttöönotto voi edellyttää järjestelmiin ja toimintamalleihin tehtäviä muutoksia myös palvelun tuottajien osalta. Näitä kustannuksia ei tämän tiekartan yhteydessä ole pystytty arvioimaan.	N/A	N/A	Kustannuksia aiheutuu erityisesti, mikäli palveluntuottaja toteuttaa kansallisen mittauskäytännön mukaiset toiminnallisuudet osaksi omaa asiakasjärjestelmäänsä sen sijaan että käyttäisi kansallisesti tuotettua käyttöliittymää. Kustannuksia ei kateta valtion budjetista.

3.3 Työkyky- ja kuntoutuspalvelujen vaikuttavuuden seuranta ja arviointi

Vaikuttavuuden seurannan ja arvioinnin tavoitteena on ajantasaiseen tietoon perustuva päätöksenteko, joka ohjaa palvelujärjestelmän kehittämistä ja resurssien allokaatiota perustuen luotettavaan vaikuttavuustietoon. Työkyky- ja kuntoutuspalvelujen sekä niihin liittyvien etuuksien vaikuttavuuden seurannan kehittäminen loisi edellytyksiä myös palvelujen ja etuuksien paremmalle yhteensovittamiselle, mitä tavoitellaan esimerkiksi käynnissä olevalla sosiaaliturvauudistuksella¹⁰.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä työllistymistä edistävien palvelujen käytöstä erilaisten etuuksien saajien joukossa on vain vähän tietoa, sillä tietopohja on pitkälti siiloutunut eri toimijoiden rekistereihin. Lähde: Palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen: sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti.

10 <https://stm.fi/sosiaaliturvakomitea>

Työ- ja elinkeinoministeriö on viime vuosina kehittänyt osatyökykyisten työllistymisen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden seurantamallia¹¹. Tässä yhteydessä on laskettu, että osatyökykyisten työttömyys maksaa yhteiskunnalle noin 500 miljoonaa euroa vuodessa¹². Mallin luomisen yhteydessä yhdeksi haasteeksi on todettu kokonaisvaltaisen johtamisen puuttuminen ja sektorijajojen ylittämisen vaikeudet.

Kokonaisvaltaisen näkymän luomiseksi olisi kehitettävä sekä lainsäädäntöä että rekisteritiedonkeruuta määrätietoisesti ja pitkäjänteisesti. Tarvitaan sektorirajat ylittävää tietoa asiakkaiden saamista palveluista ja etuuksista, niiden kustannuksista sekä kansallisesti yhtenäistä tietoa asiakkaiden työ- ja toimintakyvystä eri ajanhetkinä (ks. kohdat 3.1 ja 3.2). Lisäksi on pystyttävä yhdistelemään tietoja eri toimijoiden rekistereistä ja asiakkaan tyytyväisyydestä palveluihin.

Käytännössä tämä edellyttäisi sopimista yhteisistä tiedon tuottamisen tavoista sekä lainsäädännön kehittämistä siten, että tietojen yhdistely tietoon perustuvan johtamisen tarpeisiin tulisi mahdolliseksi. Tällaisen kehityksen kautta syntyvä tietopohja mahdollistaisi tiedon koostamisen erilaisiksi näkymiksi tai analyyseiksi, joiden avulla voidaan tarkastella palvelu- ja etuuskombinaatioiden vaikuttavuutta.

Kuntoutuskomitean ehdotus 51

Kuntoutusprosessista syntyvästä tiedosta tulee kertyä tietoa Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen sote-palvelutapahtumien tietovarantoon, ja siitä on yhdessä kuntoutuksen järjestäjien kanssa muodostettava kuntoutuksen kohdentumisen, laadun, tuloksellisuuden ja tehokkuuden indikaattoreita. Näiden indikaattorien tulee kuvata toimintakyvyn ja työkyvyn muutoksia koko väestössä, koko sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakaskunnassa, kaikissa kuntoutujissa ja myös suurimmissa kuntoutuksen tarpeen mukaan määrättyissä kohderyhmissä.

11 <https://tem.fi/osatyökykyisten-työllistymisen-yhteiskunnallinen-vaikuttavuus>

12 <https://tem.fi/-/mallinnus-auttaa-palvelujen-suunnittelussa-entista-osuvammiksi-osatyökykyisille>

Jos tarkastelu rajoitetaan sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmään, lähtökohdat asiakkaiden työ- ja toimintakykyä koskevan tietopohjan kehittämiseksi ovat hyvät. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettu laki (ns. järjestämislaki) (612/2021) sekä laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (ns. asiakastietolaki) (784/2021) muodostavat hallinnollisen ja teknologisen perustan yhtenäisen tiedon keräämiselle.

Järjestämislaki määrittää hyvinvointialueiden velvollisuudeksi seurata ja arvioida palvelujen tarvetta, saatavuutta, laatua, vaikuttavuutta, yhdenvertaisuutta, palvelujen yhteensovittamista sekä kustannuksia ja tuottavuutta. Kerättävien tietojen tulee olla Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen määritysten mukaisia ja niitä voidaan tarkentaa valtioneuvoston asetuksella (ns. vähimmäistietosisältöä koskeva asetus). Asiakastietolaki mahdollistaa työ- ja toimintakykytiedon kansallisen määrittelyn ja teknisen keräämisen Kanta-palvelujen välityksellä (ks. kohta 3.2).

Näin ollen työkyky- ja kuntoutuspalvelujen tietopohjan kehittämiseksi (siltä osin kuin rajauksena ovat julkiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut) on suhteellisen hyvät edellytykset. Ensin olisi sisällytettävä työkyky- ja kuntoutuspalvelujen kannalta kiinnostavat tiedot osaksi hyvinvointialueiden tuottamaa vähimmäistietosisältöä ja tämän jälkeen varmistettava, että tieto saadaan kerättyä kansallisesti. Tietoa tarvitaan myös työterveyshuollosta ja muilta yksityisiltä terveyspalvelujen tuottajilta. Tässä on mahdollista hyödyntää Kanta-palveluiden kautta tapahtuvaa tiedonkeruuta.

Asiakastiedon lisäksi tarvitaan myös tietoa asiakkaalle annettujen palvelujen kustannuksista. Tällä hetkellä kustannustietoa kerätään Valtionkonttorin talousluokittelun pohjalta, jonka yksityiskohtaisuus ei riitä työkykypalvelujen seurantaan. Annettujen palvelujen ja niiden kustannusten seurantatiedon seuranta kehitetään osana sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen toimeenpanoa. Tulevina vuosina tähän työhön tulee nykyistä vahvemmin sisällyttää työkyky- ja kuntoutuspalvelujen näkökulma.

Kun tarkastellaan työ- ja elinkeinopalvelujen kokonaisuutta, voidaan havaita, että kehitys on samansuuntaista kuin sosiaali- ja terveydenhuollon puolella. TE-palvelujen uudistamista koskevan hallituksen esitys¹³ sisältää säädökset, jotka uudistavat ohjausta ja siihen liittyvää tiedonkeruuta. Esityksen mukaan työ- ja elinkeinohallinto käyttäisi jatkossa kansallisesti yhteistä tietovarantoa asiakastiedon tallentamiseen. Järjestelmä vaikuttaa vastaavan olennaisilta osiltaan Kanta-palvelujen asiakas- ja potilastiedon arkistoa.

13 <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=TEM011:00/2022>

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä työ- ja elinkeinohallinnon ohjausmenettelyjen ja tietojärjestelmäarkkitehtuurin samankaltaisuus luovat edellytyksiä myös laajemman tietopohjan kokoamiselle. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja työ- ja elinkeinopalvelujen tietopohjat ovat kuitenkin lainsäädännön näkökulmasta toisistaan erillisiä. Näin ollen niiden sisältämiä tietoja ei voida yhdistellä nykyisen lainsäädännön pohjalta. Lisäksi tulisi pohtia tapaa, jolla tulorekisterin tai etuudenmaksajien tietoja voitaisiin saada mukaan yhteiseen tietopohjaan.

Tarvitaan siis selvitys monialaisen tietopohjan edellyttämän lainsäädäntötyön tarpeesta sekä tarvittavien lainsäädännöllisten muutosten toteuttamista. Tässä tulisi huomioida sosiaali- ja terveydenhuollon, TE-hallinnon ja Kelan lisäksi myös työeläkeoimijat. Tällainen sääntely sisältäisi vaikeita kysymyksiä esimerkiksi siitä, minkä toimijan vastuulla olisi varmistaa poikkihallinnollisesti kerättävän tiedon yhtenäisyys ja toteuttaa tietopohjien yhdistely työkyky- ja kuntoutuspalvelujen (ja mahdollisesti etuuksien) laajuisesti. Entä mikä toimija voisi myöntää lupia yhdistetyn tietopohjan hyödyntämiseksi esimerkiksi tutkimustarkoituksiin?

Nykyisin Terveyden ja hyvinvoinnin laitos vastaa tiedon yhtenäisyyden kehittamisestä sekä seurannasta ja arvioinnista sosiaali- ja terveydenhuollon alalla. Laitoksen yhteydessä toimivan tietolupaviranomaisen (Findatan) tehtävänä on myöntää lupia rekisteritiedon hyödyntämiselle. Mikäli työ- ja elinkeinohallinnon uudistus toteutuu esitetyn mukaisesti, sen osalta seurannasta vastaisi Keha-keskus. Etuusjärjestelmän osalta seurannan ja arvioinnin kokonaisvastuuta ei ole millään toimijalla. Osana selvitystä tulisi määrittää ainakin Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen sekä Keha-keskuksen tehtävät tietopohjan keräämisessä. Lisäksi tulisi pohtia mahdollisuuksia etuustiedon liittämiseksi osaksi tietopohjaa.

Esimerkki: työkyvyttömyysajan kansallinen seuranta

Sairauspoissaolot ovat yksi tärkeimmistä tekijöistä, joiden seurauksena työpaikoilla menetetään työntekijöiden työpanosta. Työkyvyttömyyttä aiheuttaviin tekijöihin puuttumalla sairauspoissaolot vähenisivät ja kustannusvaikutukset kansallisella tasolla voisivat olla huomattavia. Tämän tavoitteen toteutuminen edellyttäisi, että saatavilla olisi ajantasainen ja alueellisesti yhtenäinen kuva työkyvyttömyyden syistä ja työkyvyttömyysajoista.

Nykyisin tiedot työkyvyttömyyden syistä ja kestosta perustuvat pääasiassa Kelan sairauspäivärahatilastoihin. Kelan sairauspäivärahatilastot eivät kuitenkaan anna ajantasaista ja kokonaisvaltaista kuvaa sairauspoissaoloista. Tämä johtuu siitä, että Kelan sairauspäivärahatilastoista puuttuvat kokonaan lyhyet sairauspoissaolot (joista ei makseta sairauspäivärahaa).

Tietoa sairauspoissaoloista kerätään ainoastaan työterveyshuollon osalta. Kokonaisvaltaisen ja ajantasaisen kuvan saamiseksi työkyvyttömyyden syistä ja työkyvyttömyysajoista, tulisi nämä tiedot sisällyttää myös muualta terveydenhuollosta kerättäviin tietoihin. Jatkossa työkyvyttömyyden syyt ja työkyvyttömyysajat voisivat toimia hyvinvointialueilla ja alueiden välisessä vertailussa yhtenä työikäisen väestön seurantaindikaattorina. Kokonaisvaltaisen kuva mahdollistaisi paremmat vaikutusmahdollisuudet työkyvyttömyyden syihin valtakunnallisella ja alueellisella tasolla.

Toimenpiteet:**Taulukko 6.** Vaikuttavuuden seurantaan ja arviointiin liittyvät tehtävät ja kustannusarviot

Toimenpide ja vastuutaho	Kuvaus	Aikataulu	Kustannus 2023–2027	Huomioita
Työkyky- ja kuntoutuspalvelujen näkökulman huomioiminen sote-tietopohjan kehittämisessä (STM, THL)	Sote-tietopohjaan liittyvässä kehittämistyössä huomioidaan työkyky- ja kuntoutuspalvelujen näkökulma ja tämä sisällytetään osaksi KUVA-mittaristoa sekä sote-järjestämislain mukaista THL:n seuranta- ja arviointia.	H1/2023– H1/2027	N/A	Sote-tietopohjaa kehitetään virkатыönä osana sote-uudistuksen toimeenpanoa.
Selvitys työkyky- ja kuntoutuspalvelujen tietopohjan sisällöstä ja sen edellyttämistä toimenpiteistä (STM ja TEM).	Selvitystyössä määritellään tietotarpeet työkyky- ja kuntoutuspalvelujen kansallisen ohjauksen kannalta. Selvityksen tuotoksena syntyy toimenpidesuunnitelma tietopohjan luomiseksi. Selvityksessä huomioidaan etuustiedot ja lainsäädännön muutostarpeet.	H2/2023– H1/2024	50 000 €	Selvitystyö toteutettaisiin pääosin virkатыönä, mutta työttä tarvitaan myös haastatteluja sekä työpajoja, joiden järjestäminen edellyttää resursointia.
Selvityksen mukaisen lainsäädännön valmistelu ja toimeenpano	Selvityksen pohjalta tunnistetaan tarvittavat säädösmuutokset, viranomaistehtävät ja tietojärjestelmämuutokset.	H2/2024– H2/2026	N/A	Kustannuksia ei voida luotettavasti arvioida ennen selvityksen valmistumista. Kustannukset riippuvat sisällöstä ja valitusta toteutustavasta. Toteutukseen edetään erillisellä päätöksellä.

4 Palveluntarpeen tunnistaminen

Palveluntarpeen tunnistamisen tavoitteena on työkykyä heikentävien tekijöiden varhainen havaitseminen ja asiakkaan ohjaaminen tarpeellisten palvelujen ja etuuksien piiriin. Varhainen tunnistaminen on tärkeää, koska pitkittyessään ongelmat tyypillisesti syvenevät.

Lisäksi tavoitteena on omaa asiaansa aktiivisesti edistävä asiakas joka hallinnoi itseään koskevien tietojen käyttöä. Asiakkaalle tarjotaan digitaalisia palveluja, joiden avulla hän voi arvioida omaa työ- tai toimintakykyään, seurata omien asioidensa etenemistä ja saada erilaisia herätteitä silloin kun häneltä vaaditaan toimenpiteitä. Sähköisillä asiointikanavilla mahdollistetaan myös matalan kynnyksen asiointin ja yhteydenpidon TE-toimiston, sote-keskuksen, työterveyshuollon tai Kelan kanssa.

Palveluntarpeen tunnistaminen tapahtuu usein myös viranomaisten yhteistyössä. Tämä johtuu erityisesti siitä, että työllistymistä edistävien palvelujen ja etuuksien piiriin pääseminen edellyttää usein terveydenhuollon lausuntoa. Nykyisin terveydentilan ja työkyvyn arviointi tapahtuu usein erikseen, jolloin on vaarana, että terveydentilan vaikutusta työllistymismahdollisuuksiin ei tunnisteta.

Tämä luku kuvaa tiekartan toisen osa-alueen mukaiset tiedonhallinnan kehittämiskohteet, jotka liittyvät asiakkaiden työkyvyssä olevien ongelmien sekä palveluntarpeen tunnistamiseen.

4.1 Sähköinen työ- ja toimintakyvyn itsearviointityökalu

Palveluntarpeen tunnistamisessa kannattaa hyödyntää asiakkaan tietämystä omasta tilanteestaan. On todettu, että henkilön oma arvio ennustaa hyvin työkyvyn tilannetta, kehittymistä, sairauspoissaoloja, työkyvyttömyyseläkettä ja työttömyyttä. Asiakkaan itse tuottaman tiedon tulisi olla kansallisesti yhtenäistä, jotta sen hyödyntäminen viranomaisyhteistyössä (ks. kohdat 5.1 ja 5.2) ja vaikuttavuuden seurannassa (ks. kohta 3.3) olisi mahdollisimman helppoa.

Nykytilanteessa käytössä on lukuisia erilaisia sähköisiä työkykyä kartoittavia kyselyitä, joita sovelletaan eri puolilla palvelujärjestelmää. Näiden kyselyiden tulokset ovat muodoltaan epäyhtenäisiä ja vain kyselyn teettävän organisaation käytössä. Asiakas ei pysty hallinnoimaan tietojen käyttöä tai luovuttamaan tietoja muille kuin kyselyn toteuttaneelle viranomaiselle.

Kuntoutuskomitean ehdotus 27

Työ- ja elinkeinoministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö vastaavat kehittämisestä ja maakunnat ottavat käyttöön työnhakijoille digitaalisen työ- ja toimintakyvyn itsearviointimenetelmän, josta henkilö saa palautteen ja tarvittavan informaation eri palveluista. Itsearviointimenetelmän tarkoituksena on toimia asiakkaiden tukena, mutta sen käyttö ei ole velvoittavaa.

Kansallisen ratkaisun etuja ovat mm. itsearviointin kautta syntyvän tiedon yhtenäisyys, asiakkaan mahdollisuudet hallinnoida itseä koskevia tietoja ja eri organisaatioissa tapahtuvan saman asian mittaamisen sekä siihen liittyvän päällekkäisen kehittämistyön poistuminen. Kun työ- ja toimintakyvyn itsearviointin kautta syntyvä tieto on samanlaista kaikkialla Suomessa, tietoa on helppo siirtää hyödynnettäväksi eri palveluntarjoajille. Samalla asiakkaalle voidaan tarjota mahdollisuus itse päättää syntyneen tiedon hyödyntämisestä. Kansallisesti yhtenäinen itsearviointitieto olisi myös helposti sisällytettävissä osaksi työkyky- ja kuntoutuspalvelujen tietopohjaa (ks. luku 3).

Sähköistä itsearviointia sovellettaisiin erityisesti palvelupolun alkupäässä. Esimerkiksi juuri työttömäksi jäänyt voisi saada itsearvion kautta tarkemman kuvan omasta tilanteestaan sekä mahdollisista etenemispoluista. Vastaavasti pidemmän aikaa työttömänä ollut voisi saada ohjausta ja neuvontaa, jonka avulla hän voisi päätyä tarvettaan vastaavan tuen piiriin. Itsearviointivälinettä voisivat hyödyntää myös työssä olevat, mikäli heillä on huoli oman työkyvyn tilanteesta.

Väline ottaisi huomioon yksilön taustatekijät ja räätälöisi kyselyn hänen tilanteeseensa sopivaksi. Juuri työttömäksi jääneen kohdalla kysely olisi todennäköisesti lyhyt. Itsearvion lopputulemana voisi esimerkiksi olla tieto siitä, että havaittavia ongelmia ei ole. Toisaalta asiakas voidaan tarvittaessa ohjata suoraan työttömän terveystarkastukseen ja hänelle voidaan tarjota linkki oman sote-keskuksen ajanvaraukseen. Mikäli tarve on

täsmentymätön tai kyse on osaamiseen tai yleiseen uraohjaukseen liittyvästä asiasta, asiakas voidaan ohjata TE-toimistoon. Oleellista on se, että asiakas päätyisi heti palvelupolun alkuvaiheessa sinne, missä hänen asiaansa pystytään tehokkaimmin edistämään.

Kun asiakkaan kannalta oikea etenemistapa on tunnistettu, asiakkaalta voidaan myös pyytää suostumus itsearvion kautta syntyneen tiedon välittämiseksi asiaa edistävälle ammatilliselle. Näin esimerkiksi työttömän terveystarkastuksesta vastaava hoitaja tai lääkäri saisi lähtötiedot asiakkaan työstä ja siihen liittyvistä haasteista, jolloin edellytykset todellisen työkyvyn arviointiin paransivat.

Kansallisen itsearviointivälineen toteutus jakautuu (1) suunnittelu-, (2) kehitys- ja pilotointi sekä (3) jatkokehitysvaiheisiin.

Suunnitteluvaiheessa syntyy tarkempi dokumentaatio välineen toiminnallisuuksista, teknisestä arkkitehtuurista sekä pitkän aikavälin rahoitusmallista. Teknisen arkkitehtuurin osalta on tunnistettava myös liityntä ja mahdolliset muutokset hyödyntävien osapuolien tietojärjestelmiin. Lähtökohtaisesti kehittämishankkeen jälkeinen rahoitus perustuisi käytäviltä tahoilta perittäviin vapaaehtoiisiin maksuihin. Näin varmistetaan että väline ei tuota kustannuksia, mikäli käyttäjät (esim. hyvinvointialueet ja työ- ja elinkeinohallinto) eivät koe sen tuottavan kustannuksia vastaavaa lisäarvoa. Päätös kehitys- ja pilotointivaiheeseen siirtymisestä tehdään erikseen suunnitteluvaiheen havaintojen pohjalta.

Kehittämisen- ja pilotointivaiheessa kehitetään välineen vähimmäistoiminnallisuus ja valitaan ensimmäisen vaiheen käyttäjäorganisaatiot. Ensi vaiheen käyttäjät osallistuvat aktiivisesti välineen kehittämiseen ja koekäyttöön. Jatkokehittämisen vaiheessa välineen toiminnallisuuksia lisätään saatujen kokemusten pohjalta ja suunnitellaan käytön laajentaminen koko maahan. Päätös jatkokehittämiseen siirtymisestä tehdään erikseen, pilotoinnista saatujen kokemusten pohjalta.

Suunnitteluun sekä kehittämis- ja pilotointivaiheen rahoitus katetaan Euroopan kestävän kasvun ohjelman puitteissa. Rahoitustarve vuosille 2024-2027 on tarkoitus kattaa palvelun käyttäjiltä perittävillä maksuilla. Näin ollen välineen kehittämisestä ei lähtökohtaisesti aiheudu suoria vaikutuksia valtion talousarvioon vuosina 2023-2027. Välineen kehittämisestä vastaa DigiFinland Oy.

Taulukko 7. Itsearviointityökaluun liittyvät tehtävät ja kustannusarviot

Toimenpide ja vastuutaho	Kuvaus	Aikataulu	Kustannus 2023–2027	Huomioita
Esiselvitysvaihe (DigiFinland Oy)	Esiselvityksen aikana kuvataan tarkempi toiminnallisuus, arkkitehtuurivalinnat sekä ensimmäiset käyttöpaukset. Lisäksi valitaan välineen ensivaiheessa pilotoivat toimijat ja tehdään tätä koskevat suunnitelmat. Pilotoivat kumppanit voivat hakea valtionavustusta pilotointia varten Suomen kestävän kasvun –hankkeen puitteissa.	H2/2022– H1/2023	200 000 €	Esiselvitys on tätä kirjoittaessa jo aloitettu RRP-rahoituksella.
Valtionavustusten myöntämisen pilottikumppaneille	STM tekee valtionavustuspäätökset välinettä pilotoiville hyvinvointialueille.	H1/2023	1 000 000 €	Valtionavustuspäätökset tehdään loppuvuodesta 2022. Lopullinen kustannus määräytyy hakemusten perusteella, ollen korkeintaan 1 miljoonaa euroa.
Välineen ensimmäisen tuotantoversion kansallinen kehittäminen (DigiFinland Oy)	DigiFinland Oy kehittää itsearviointivälineen yhteistyössä pilotoivien hyvinvointialueiden kanssa.	H2/2023– H2/2025	2 800 000 €	Välineen käyttökustannukset vuoden 2025 jälkeen on tarkoitus kattaa viranomaiskäyttäjiltä perittävillä maksuilla.

4.2 Työkykyyn liittyvät herätteet

Työkykyyn liittyvät asiointiprosessit poikkeavat työssä olevien ja työttömien välillä. Työssä olevat käyttävät pääasiassa työterveyshuoltoa, jonka tehtävänä on seurata ja edistää työntekijän työssä pärjäämistä. Työttömän väestön kohdalla vastuu työkyvyn ongelmien tunnistamisesta ja palveluihin ohjaamisesta on usein TE-toimistolla ja julkisella terveydenhuollolla. Molempien asiakasryhmien kohdalla toimijoiden väliseen yhteistyöhön liittyy kehittämistarpeita.

Työssä olevien kohdalla olisi varmistettava, että julkisessa terveydenhuollossa asioivat työssäkäyvät ohjataan tarvittaessa työterveyshuoltoon. Kun asiakkaan hoitojakso päättyy esimerkiksi erikoissairaanhoidossa, lääkäri voisi tehdä lähetteen työterveyshuoltoon

sen sijaan että määräisi potilaalle pitkän sairauspoissaolon. Työterveyshuollon toimijalla ja työnantajalla on yleisesti paremmat edellytykset arvioida kuntoutuksen tai työtehtävien mukauttamisen vaihtoehtoja työllistymisen näkökulmasta.

Keski-Suomen sairaanhoitopiirissä toteutetun TYÖOTE-hankkeen yhteydessä on arvioitu, että parempi koordinaatio ja tiedonkulku erikoissairaanhoidon ja työterveyshuollon välillä voi lyhentää sairauspoissaoloja jopa 30 prosentilla. Tähän perustuen hankkeessa on laskettu, että neljän keskeisen potilasryhmän (lannerangan välilevyleikatut, sepelvaltimotauti, lonkan tekonivelleikatut, polven tekonivelleikatut) osalta valtakunnalliset kokonaissästöt voisivat olla vuositasona 125 miljoonaa euroa.

Osa työssäkäyvistä ei saa tarvitsemaansa sairaanhoitoa työterveydenhuollon palveluntarjoajalta, jolloin he asioivat julkisissa sote-keskuksissa. Näissä tapauksissa on erityisen tärkeää, että yhteistyö sote-keskuksen ja työterveyshuollon toimijan välillä on sujuvaa. Julkisella terveydenhuollolla ei kuitenkaan ole tietoa asiakkaidensa työterveyshuollon toimijasta, eikä asiakaskaan sitä osaa aina itse kertoa. Ei myöskään ole olemassa viestintä- tai herätekanavaa, joka suuntautuisi julkisesta terveydenhuollosta työterveyshuoltoon.

Työssä olevien kohdalla kehittämistarpeet kohdistuvat yhtäältä siihen, että Kanta-palveluihin lisätään tietoa asiakkaiden työterveyshuollon palveluntantajasta. Lisäksi tarvitaan lähete-palautte -kanava, joka mahdollistaa potilaan siirtämisen tarvittaessa julkisesta terveydenhuollosta työterveyshuoltoon. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi Kanta- tai Suomi.fi -palvelujen avulla, joihin voitaisiin kehittää jonkinlainen yleinen signaalitie erilaisten herätteiden lähettämiseksi toimijoiden välillä. Ratkaisumalli tulisi selvittää yhdessä hyvinvointialueiden ja työterveyshuollon toimijoiden kanssa.

Työttömän väestön kohdalla työkykyyn liittyvä asiointiprosessi poikkeaa edellä kuvatusta. Heidän osaltaan keskeisessä roolissa on työttömien terveystarkastus, jossa arvioidaan ja tuetaan työttömänä olevan henkilön terveyttä ja hyvinvointia sekä kartoitetaan hänen työ- ja toimintakykyään ja kuntoutustarpeitaan. Terveystarkastuksen yhteydessä laaditaan henkilökohtainen hoito- tai palvelusuunnitelma, johon kirjataan terveyden ja hyvinvoinnin sekä työkyvyn kannalta olennaiset suunnitelmat ja tavoitteet ja sovitaan niiden seurannasta.

Jotta työttömän terveystarkastuksessa pystyttäisiin riittävällä tavalla arvioimaan terveydentilan vaikutusta asiakkaan työkykyyn, on sote-keskuksella oltava käytössään tietoa asiakkaan työtehtävistä, niissä suoriutumisen haasteista, asiakkaan toiveista ja muista työkykyyn liittyvistä seikoista. Mikäli näitä tietoja ei ole saatavilla, on vaarana, että sote-keskus arvioi vain terveydentilaa, eikä työkyvyn edistämiseen tähtäävien kuntouttavien toimien tarpeellisuutta tai sisältöä.

Nykyisin lähete-palaute-prosessi TE-toimiston ja sote-keskuksen välillä on paperilomakkeiden varassa. Asiakas kuljettaa mukanaan lomaketta, johon hän pyytää lääkäriä kirjoittamaan TE-toimiston kannalta oleelliset terveydentilaa koskevat havainnot. Aina käytössä ei ole edes paperilomaketta vaan asiakas saa mukaansa lääkärin B-lausunnon. Asiakas voi näyttää lausuntoa TE-virkailijalle, mutta tämä ei välttämättä osaa tehdä työkykyyn liittyviä johtopäätöksiä pelkän diagnoosin pohjalta.

Tilanteen korjaamiseksi olisi kehitettävä TE-toimiston ja sote-keskuksen välistä koordinaatiota. Ihanteellisessa tapauksessa terveydentilasta kärsivä asiakas saisi sähköisen itsearvioinnin perusteella lähetteen suoraan työttömän terveystarkastukseen. Samassa yhteydessä asiakas voisi antaa suostumuksen itsearviointitiedon hyödyntämiseksi sote-keskuksessa. Riittävät tiedot sisältävä lähete auttaisi varmistamaan, että asiakkaan vastaanottavalla hoitajalla tai lääkärillä olisi käsitys asiakkaan tulostyöstä ja tarpeista. Sote-keskuksen tehtäväksi jäisi varsinainen työkyvyn arviointi ja mahdollisten kuntouttavien palvelujen tarpeen tunnistaminen.

Joissain tapauksissa asiakas voitaisiin ohjata itsearvioinnin kautta ensin TE-toimistoon, missä käytäisiin tarkentava keskustelu asiakkaan tilanteesta. Myös tässä yhteydessä voitaisiin tehdä päätös asiakkaan lähettämisestä työttömän terveystarkastukseen. Terveystarkastuksen jälkeen olisi varmistettava, että TE-toimisto saa palautteena riittävän tiedon siitä, millä tavoin asiakkaan terveydentila voi vaikuttaa asiakkaan työllistymismahdollisuuksiin.

Jotta tämä olisi mahdollista, olisi varmistettava, että tieto kulkee TE-toimistosta sote-keskukseen ja päinvastoin. Nykyisin tiedonkulku on asiakkaan vastuulla eikä TE-toimistojen ja sote-keskusten välillä ole kansallisesti yhtenäistä toimintamallia. Terveystarkastuksen tietojen siirtämiseksi TE-toimistolle on kuitenkin olemassa tekninen ratkaisu ja lainsäädännöllinen pohja: terveydentilaa koskeva lausunto voidaan välittää TE-toimistolle Kanta-palvelujen kysely- ja välityspalvelun kautta.

Asiakastietolain (784/2021) 22 §:n mukaan valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen avulla saadaan välittää todistuksia, lausuntoja ja muita asiakastietoja sisältäviä asiakirjoja sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliselle toimijalle. Asiakirjoja saadaan salassapitosäännösten estämättä välittää asiakkaan pyynnön tai vastaanottajan lakiin perustuvan pyynnön taikka tiedon luovuttajan lakiin perustuvan tiedonantovelvollisuuden perusteella. Asiakasasiakirjojen välittäminen toteutetaan valtakunnalliseen tietojärjestelmäpalveluun kuuluvan kysely- ja välityspalvelun avulla.

Työttömän terveystarkastuksesta vastaava terveydenhuollon ammattihenkilö voi näin ollen laatia lausunnon, joka välitetään Kanta-palvelujen kysely- ja välityspalvelun kautta TE-toimistolle. Julkisista työvoima- ja elinkeinopalveluista annetun lain 12 luvun 6 §:n

mukaisesti TE-toimistolla on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä palvelujensa toimeenpanossa välttämättömät tiedot mm. valtion tai kunnan (tai 1.1.2023 lähtien hyvinvointialueen) viranomaisilta.

Koska välitettäviä tietoja ei ole yksilöity lainsäädännössä, on vastuu niiden määrittelystä tiedon luovuttavalla taholla, eli tässä tapauksessa sote-keskuksella. Käytännössä tämä edellyttäisi toimintamallista sopimista TE-toimistojen ja sote-keskusten välillä sen osalta, mitä tietoja TE-toimisto tarvitsee oman tehtävänsä hoitamiseksi. Koska kyse on valtakunnallisesta asiasta, olisi tarkoituksenmukaisinta laatia kansallinen ohje palautetietojen kirjaamisesta. Ohjeen laatimisesta vastaisi Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos.

Lisäksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tulisi määritellä tietorakenne, jota hyödyntäen lausuntopalaute välitetään TE-toimistolle. Ei ole tarkoituksen- tai lainmukaista välittää sote-keskuksen ja TE-palvelujen välillä esimerkiksi B-lausuntoa sellaisenaan. Sen sijaan välitettävässä dokumentissa tulisi olla vain ne tiedot, joita TE-toimisto tarvitsee asiakkaan palvelemiseksi tai ohjaamiseksi. Tässä yhteydessä olisi arvioitava myös tietojen käsittelyyn liittyvää oikeusperustetta ja mahdollista tarvetta asiakkaan suostumukselle.

Tiedonkulun kehittäminen sote-keskuksesta TE-toimistoon voidaan näin ollen toteuttaa jo olemassa olevien säädös- ja ICT-ratkaisujen varaan. Sen sijaan tiedon välittäminen TE-toimistolta sote-keskukseen on vaikeampaa, koska tätä tarkoitusta varten ei ole valmista tai kehitteillä olevaa teknistä ratkaisua. Useamman vuoden aikaväliä katsottaessa, vaihtoehtoja on nähtävissä kolme.

Mikäli kansalaisen digitaalinen lompakko (ks. kohta 4.2.3) otetaan käyttöön, sitä voidaan hyödyntää lähete-palaute –tietojen välittämisessä (vaihtoehto 1). Digitaalisen lompakon avulla asiakas voisi antaa suostumuksen lähetteen lukemiseksi asiakkaan digi-lompakosta. Tämä vaihtoehto edellyttäisi lähete-palaute –tietojen poikkihallinnollista määrittelyä sekä määrittelyjen toteuttamista digitaaliseen lompakkoratkaisuun sekä tietoja luovuttavien ja vastaanottavien tahojen tietojärjestelmiin.

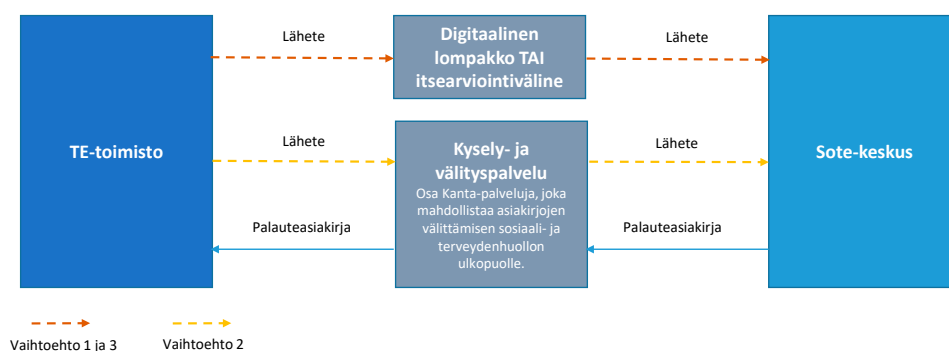
Toiseksi (vaihtoehto 2) lähete voitaisiin tulevaisuudessa välittää sote-keskukselle hyödyntäen Kanta-palvelujen kysely- ja välityspalvelua. Nykyisin kysely- ja välityspalvelu ei mahdollista tietojen välittämistä sosiaali- ja terveystietopalveluihin vaan ainoastaan niistä ulospäin. Kysely- ja välityspalvelua voitaisiin kuitenkin kehittää siten, että sen avulla voitaisiin

välittää tietoja sosiaali- ja terveydenhuoltoon¹⁴. Tämä edellyttäisi kysely- ja välityspalvelun toiminnallisuuksien kehittämistä, sekä TE-palveluissa käytössä olevan tietojärjestelmän muokkaamista kysely- ja välityspalvelua hyödyntäväksi.

Kolmantena vaihtoehtona olisi kehittää kohdassa 4.2.1 kuvattu itsearviointiväline sellaiseksi, että TE-toimisto voi täydentää asiakkaan itsearviointitietoja omilla huomioillaan ja väline toimisi läheteenantokanavana sote-keskukselle. Tässä tapauksessa itsearviointiväline toimisi tiedonvälityksen solmukohtana, mutta edelleen olisi ratkaistava kysymys siitä, miten tieto konkreettisesti siirtyisi itsearviointivälineen kautta sote-keskukselle. Tähän on olemassa kaksi päävaihtoehtoa: väline voi tarjota käyttöliittymän kullekin viranomaistojalle tai se voi välittää tiedot sote-palveluntuottajille Kanta-palveluihin kuuluvan Oma-tietovarannon välityksellä.

Tiedon välittäminen TE-toimistosta sote-keskukseen on siis mahdollista toteuttaa useita menettelyjä hyödyntäen ja jatkoselvityksen aiheeksi jää se, mikä näistä vaihtoehdoista on pitkällä aikavälillä tarkoituksenmukaisin.

Kuvio 5. Vaihtoehdot tiedonkulun mahdollistamiseksi TE-toimistosta sote-keskukseen



Omana ratkaistavana kysymyksenään on lähete-palaute –kanava terveydenhuollon ja Kelan tai työeläketoimijoiden järjestämisvastuulla olevien palvelujen välillä. Jos terveydenhuollossa havaitaan tarve ohjata asiakas ammatilliseen kuntoutukseen, tulisi tähän olla selkeä ja yksinkertainen tapa. Samassa yhteydessä tulisi pystyä välittämään kuntoutuksen järjestämisestä vastaavalle toimijalle kuntoutustarpeen arvioinnissa tarvittavat potilasasiakirjat. Asiakirjojen luovutuksen tulisi olla mahdollisimman automaattista, mikä

14 <https://thl.fi/documents/920442/8597257/Kysely-+ja+valityspalvelun+konsepti.pdf/29726048-e7eb-82d6-4d07-0171a05d09a5?t=1655126500263>

voi edellyttää myös säädöksissä määriteltyjen tiedonsaantioikeuksien täsmentämistä. Asiakirjojen välittämisessä tulee käyttää Kanta-palvelujen osana toteutettua kysely- ja välityspalvelua.

Toimenpiteet:

Taulukko 8. Toimijoiden välisiin herätteisiin liittyvät tehtävät ja kustannusarviot

Toimenpide ja vastuutaho	Kuvaus	Aikataulu	Kustannus 2023–2027	Huomioita
Tieto asiakkaan työterveyshuollosta Kanta-palveluihin (STM, THL, Kela)	Työterveyshuollon toimijat tuottaisivat Kanta-palveluihin tiedot niiden vastuulla olevista työterveyshuollon asiakkaista. Valmistellaan tietosisältö ja toteutetaan tarvittavat muutokset Kanta-palveluihin sekä lainsäädäntöön.	H1/2024	100 000 €	Kustannus on karkea arvio Kanta-palveluihin tehtävän muutoksesta, jossa mahdollistetaan työterveyshuolto-tiedon lisääminen potilastietoihin. Kustannusarvio ei sisällä säädösmuutosten aiheuttamia kuluja työterveyshuollon toimijoille.
Ratkaisu potilaan siirtämiseksi julkisen terveydenhuollon ja työterveyshuollon välillä (STM, THL, Kela)	Selvitetään paras tapa ratkaista tiedonkulun ongelma julkisen terveydenhuollon ja työterveyshuollon välillä hyödyntäen Kanta-palveluja.	H2/2023– H2/2024	40 000 €	Kustannuksilla katetaan selvitystyö. Selvitystyön pohjalta on mahdollista arvioida varsinaisia kehittämiskustannuksia. Päätös toteutuksesta tehdään selvityksen valmistumisen jälkeen.
Selvitys TE-toimiston ja sote-keskuksen välisestä läheteestä (STM)	Arvioidaan TE-toimistosta sote-keskukseen suuntautuvan lähetetiedon välittämisen ratkaisuvaihtoehtoja ja valitaan pitkän aikavälin kustannusvaikuttavuuden näkökulmasta paras.	H2/2023– H1/2024	40 000 €	Toteutetaan pääasiassa virkatyönä. Selvitysprojektiin yhteydessä tarvitaan haastatteluja ja työpajoja, joiden järjestäminen edellyttää resursointia. Selvityksen pohjalta voidaan arvioida toteutuskustannuksia. Päätös toteutuksesta tehdään erikseen selvitystyön jälkeen.

Toimenpide ja vastuutaho	Kuvaus	Aikataulu	Kustannus 2023–2027	Huomioita
Selvitys terveydenhuollon sekä Kelan ja työeläkelaitosten välisestä lähete-palautte – kanavasta (STM).	Arvioidaan terveydenhuollosta ammatillisen kuntoutuksen järjestäjille suuntautuvan lähetetiedon välittämisen ratkaisuvaihtoehtoja ja valitaan pitkän aikavälin kustannusvaikuttavuuden näkökulmasta paras.	H2/2023– H1/2024	40 000 €	Toteutetaan pääasiassa virkатыönä. Selvitysprojektin yhteydessä tarvitaan haastatteluja ja työpajoja, joiden järjestäminen edellyttää resursointia. Selvityksen pohjalta voidaan arvioida toteutuskustannuksia. Päätös toteutuksesta tehdään erikseen selvitystyön jälkeen.
Lausuntopalautte-asiakirjan määrittely (THL)	Laaditaan määräykset lausuntopalautteen tietosisällöstä huomioiden TE-toimistojen ja eläkelaitosten tietotarve sekä lakisääteinen tietojen käsittelyoikeus. Samalla laaditaan ohjeistus sote-keskuksille ja TE-toimistoille yhteisestä toimintamallista.	H1/2024	N/A	Toteutetaan virkатыönä.
Lausuntopalauttekanavan toteuttaminen ja käyttöönotto	Toteutetaan palautteasiakirjan tallentamisen edellyttämät muutokset Kanta-palveluihin. Lisäksi toteutetaan tiedon vastaanottamisen edellyttämät muutokset TE-toimistojen kansalliseen tietojärjestelmään.	H2/2024	100 000 €	Kustannusarvio on karkea arvio, joka sisältää muutokset Kanta-palveluihin. TE-toimistojen käytössä olevien tietojärjestelmien muutostarpeita ei tässä ole pystytty arvioimaan.

4.3 Kansalaisen digitaalinen identiteetti ja digilompakko

Mahdollisuus digitaaliseen identiteettiin ja itseä koskevien tietojen hallintaan ovat keskeisiä julkisen hallinnon digitalisaatioon liittyviä tavoitteita. Digitalisoituvassa yhteiskunnassa yksilöstä kerätään yhä enemmän tietoa ja sitä välitetään eri viranomaistoimijoiden välillä, jolloin yksityisyyden suojan näkökulma korostuu. Yksi keino yksityisyydensuojan varmistamiseksi on lisätä kansalaisten mahdollisuuksia oman tiedon hallinnoimiseksi.

Euroopan komissio antoi kesäkuussa 2021 asetusehdotuksen yhteisestä eurooppalaisesta digitaalisesta identiteetistä (eIDAS-asetus). Tulevaisuudessa jokaisella EU:n kansalaisella, EU:ssa asuvalla henkilöllä ja yrityksellä on mahdollisuus ottaa käyttöön digitaalinen

identiteetti sekä siihen liittyvä lompakkosovellus. Esityksen yhtenä erityisenä tavoitteena on rakentaa edellytyksiä henkilön itsensä toimesta tapahtuvaan henkilöön itseensä liittyvien viranomaisten vahvistamien tietojen jakamiseen (ns. itsehallittava identiteetti, Self-sovereign identity).

Suomi on asettanut koordinaatioryhmän, jonka tavoitteena on vaikuttaa oikea-aikaisesti eurooppalaisen digitaalisen identiteetin valmisteluun EU:n toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kanssa tehtävässä yhteistyössä. Ryhmän tehtävänä on valmistella ja sovittaa yhteen kansallisia näkemyksiä ja kannanottoja lainsäädäntöehdotuksen kokonaisuuden sisältöön, mukaan lukien lompakkosovelluksen teknisiin vaatimuksiin.

Komissio julkaisi helmikuussa 2022 alustavan arkkitehtuurin¹⁵ tulevalle lompakkoratkaisulle. Sen perusteella digitaalisen lompakon tavoitteita ovat muiden muassa, turvallinen ja luotettu tapa tunnistautua sähköisiin palveluihin, omien terveystietojen ja reseptitietojen hallinta, omien koulutus ja pätevyystietojen hallinta sekä sähköinen maksaminen.

Tavoitteena ei ole luoda Eurooppaan yhtä keskitettyä lompakkosovellusta vaan pikemminkin tekniset määräykset, joihin sisämarkkinoilla tarjottavien sovellusten tulee mukautua. Käytännössä mikä tahansa luotettu taho voi ryhtyä lompakkoratkaisun tuottajaksi. Suomi toteuttaa kansallisen version lompakosta, mutta sen rinnalle voi syntyä myös yksityisten toimijoiden toteuttamia lompakkosovelluksia. Suomessa kansallisesta toteutuksesta vastaa Digi- ja väestötietovirasto.

Työ- ja toimintakykyä edistävien palvelujen näkökulmasta lompakkoratkaisujen tulisi mahdollistaa itseä koskevien tietojen hallinnoiminen sekä palveluntarpeen tunnistamiseksi, että palvelujen suunnittelemiseksi tai toteuttamiseksi. Digitaalinen lompakko soveltuu erityisesti sellaisten tietojen luovuttamiseen, joiden kohdalla suoran viranomaisten välisen tietojenvaihdon toteuttaminen ei ole yksityisyyden suojan tai käytännön toteutuksen kannalta tarkoituksenmukaisin ratkaisu. Näitä tietoja voivat tapauksesta riippuen olla esimerkiksi itsearviointitiedot, koulutus- ja pätevyystiedot, viranomaisten laatimat päätökset tai suunnitelmat ja lääkärinlausunnot.

Kaikkea asiakkaan työ- ja toimintakykyyn liittyvää tietoa ei ole tarkoituksenmukaista välittää digitaalisen lompakon avulla. Osa viranomaisprosesseissa käsiteltävistä henkilötiedoista on suoritettavan tehtävän kannalta välttämättömiä, jolloin tietojen käsittely perustuu laissa säädettyyn oikeuteen. Tällaisia tietoja ovat esimerkiksi TE-toimistojen ja

15 file:///C:/Users/03050797/Downloads/Outline_final_en0ZKkyLuysLYLJtiqq-ToEokvk_83643.pdf

etuuden maksajien välillä liikkuvat työvoimapolitiittiset lausunnot sekä terveydenhuollon ja vakuutuslaitoksien välillä korvausasiaa varten liikkuvat potilastiedot. Näiden tietojen välittämässä viranomaiselta toiselle ei edellytetä asiakkaan suostumusta.

On myös oleellista huomata, että digitaalisen identiteetin ja siihen liittyvän lompakkoratkaisun tekninen toteutus ei mahdollista varsinaisten asiakirjojen tallentamista asiakkaan hallinnoimaan tietovarantoon vaan kyse on pikemminkin yksittäisistä tiedoista tai niiden yhdistelmistä. Näin ollen digitaalisen lompakon hyödyntäminen työ- ja toimintakykytietojen välittämiseksi edellyttää niiden työkykypalveluissa tarvittavien tietojen kansallista määrittelyä sellaisiksi, että niitä voidaan hyödyntää lompakkoratkaisun avulla.

Osatyökykyisen asiakkaan prosessiin liittyy usein erilaisia lääkärinlausuntoja ja viranomaispäätöksiä, joihin lompakkoratkaisua voitaisiin soveltaa. Jos asiakas saa esimerkiksi Suomi.fi –postilaatikkoonsa viranomaispäätöksen tai lääkärinlausunnon, hänelle voitaisiin tarjota mahdollisuus tallentaa asiakirjan keskeiset tiedot digitaaliseen lompakkoon. Vastaavasti jos päätös tai lausunto annettaisiin paperisena, se voisi sisältää QR-koodin, jonka avulla tiedot saisi siirrettyä lompakkoratkaisuun. Asiakkaan asioidessa esimerkiksi TE-toimistossa, lääkärin antama lausunto tai palaute olisi yksinkertaisella suostumuksella luovutettavissa virkailijan nähtäväksi.

Kansalaisen digitaalisen identiteetin ja digitaalisen lompakon kehittäminen etenee tulevina vuosina kansalliseen toimeenpanoon. Vastuuministeriönä toimii valtiovarainministeriö ja varsinaisesta kehittämistoiminasta vastaa Digi- ja väestötietovirasto. Jotta kehitettävien ratkaisujen hyödyntäminen sosiaali- ja terveydenhuollossa, kuntoutuksessa ja työ- ja elinkeinohallinnossa tulisi riittävällä tavalla huomioitua, olisi syytä selvittää tähän liittyviä mahdollisuuksia ministeriöiden välisessä yhteistyössä.

Tämän vuoksi olisi käynnistettävä selvitystyö siitä, missä laajuudessa digitaalinen identiteetti ja lompakkoratkaisu olisi otettavissa käyttöön sosiaali- ja terveys sekä kuntoutuspalveluissa sekä laajemmin koko sosiaaliturvajärjestelmässä. Selvityksen koordinaatiosta ja kustannuksista vastaisi sosiaali- ja terveysministeriö ja siihen osallistuisivat myös valtiovarainministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä digi- ja väestötietoviraston edustajat.

Selvitysvaiheen perusteella valmistellaan mahdollinen kehittämisvaihe, joka käynnistyisi lompakkoon tallennettavien tietosisältöjen määrittelyllä sekä palveluntuottajien tietojärjestelmien muokkaamisella siten, että ne pystyvät hyödyntämään digitaalista identiteettiä ja lompakon sisältämää tietoa. Tästä aiheutuvia kustannuksia ja niiden jakautumista voidaan arvioida vasta selvitysvaiheen jälkeen ja niitä koskeva esitys valmistellaan erikseen osana julkisen talouden suunnitelmaa.

Toimenpiteet:**Taulukko 9.** Digitaaliseen identiteettiin liittyvät tehtävät ja kustannusarviot

Toimenpide ja vastuutaho	Kuvaus	Aikataulu	Kustannus (€)	Huomioita
Selvitys (STM, VM, TEM)	Selvitys digitaalisen identiteetin ja lompakkoratkaisun käytötapauksista soite-, TE- ja kuntoutuspalveluissa. Selvityksessä arvioitaisiin myös käytötapauksen toimeenpanon kustannuksia, vaiheistusta ja mahdollisia lainsäädäntötarpeita.	H2/2023– H1/2024	N/A	Selvitys toteutettaisiin virkautyönä.
Tietosisältöjen määrittely (THL)	Mikäli selvitystyön perusteella suositellaan digitaalisen lompakon hyödyntämistä, laaditaan määrittelyt lompakon kautta välitettävistä työ- ja toimintakykyä kuvaavista tiedoista.	H2/2024	N/A	Kustannuksia voidaan arvioida vasta selvitystyön jälkeen. Päätös tähän vaiheeseen etenemisestä tehdään selvitystyön pohjalta.
Tietojärjestelmämuutosten toteutus ja käyttöönotot	Mikäli selvitystyön perusteella suositellaan digitaalisen lompakon hyödyntämistä, toteutetaan tarvittavat muutokset työkyky- ja kuntoutuspalveluja tarjoavien toimijoiden tietojärjestelmiin sekä kansallisiin tietojärjestelmiin (esim. Kanta-palveluihin).	H1/2025– H1/2026	N/A	Kustannuksia arvioidaan osana selvitystyötä. Päätös etenemisestä tehdään erikseen.

5 Yksilöllisten palvelujen suunnittelu ja toteutus

Mikäli asiakkaalla on useiden viranomaisten vastuulle ulottuvia palvelu- ja etuustarpeita, on tärkeää huolehtia asiakkaan ja viranomaisten riittävästä yhteistyöstä ja koordinaatiosta. Palvelut tulee suunnitella kokonaisuutena, jotta ne vastaavat mahdollisimman tehokkaasti asiakkaan tarpeeseen. Viranomaisten on oltava tietoisia omasta roolistaan asiakkaan palvelukokonaisuuden toteutuksessa sekä mahdollisista riippuvuuksista eri toimijoiden vastuulla olevien toimenpiteiden välillä.

Jotta monialainen yhteistyö ja asiakkaan omien arvioiden huomioiminen olisi mahdollista, eri palveluista vastaavien tahojen on tehtävä yhteistyötä niin palvelujen suunnittelun kuin toteutuksenkin aikana. Tämä puolestaan edellyttää, että asiakasta koskevat tiedot ovat hyödynnettävissä, siellä missä asiakasta kulloinkin palvellaan. Tietojen on siirryttävä sujuvasti toimijoiden välillä tai oltava yhteiskäyttöisiä siltä osin kuin kullakin viranomaisella on perusteltu tarve tietojen käsittelylle.

Nykytilanteessa työikäistä asiakasta koskevia suunnitelmia ja tietoja syntyy useissa eri paikoissa ja ne tallennetaan toisistaan erillisiin tietojärjestelmiin. Lisäksi tietojen saantiin ja luovutukseen liittyvä lainsäädäntö tai tietojärjestelmät eivät riittävän selkeällä tavalla tue monialaisen yhteistyön toteuttamista eri tilanteissa. Vaarana on, että kokonaiskuva asiakkaan tilanteesta jää vaillinaiseksi ja tarpeisiin vastaavaa ja oikea-aikaista tukea ei pystytä tarjoamaan.

Tämä luku kuvaa tiekartan osa-alueen 3 mukaiset tiedonhallinnan kehittämiskohteet, jotka liittyvät työkyky- ja kuntoutuspalvelujen suunnitteluun ja toteutukseen.

5.1 Yhteinen tilannekuva

Kuntoutuksen uudistamiskomitea totesi raportissaan¹⁶, että asiakassuunnitelman tulisi toimia asiakkaan palvelujen yhteensovittamisen työkaluna. Komitea ehdotti, että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakassuunnitelmaa koskevat säännökset uudistetaan

16 <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160273>

sote-uudistuksen yhteydessä. Suunnitelman käytännön toteutusta valmisteltiin vuosina 2015-2019 sekä Lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelmassa (LAPE) että Osatyökykyisille tie työelämään (OTE) –hankkeessa. Selvitysten yhteydessä todettiin, että tarve ei välttämättä koske niinkään juridisesti sitovaa asiakassuunnitelmaa kuin viranomaisten yhteistä tilannekuvaa, joka kokoaa tarpeellisen tiedon yhteen paikkaan.

Tavoitetilassa yhteinen tilannekuva on asiakkaan, työvoimahallinnon, sosiaali- ja terveydenhuollon, Kelan, työeläkelaitosten ja mahdollisesti muiden toimijoiden, kuten oppilaitosten yhteinen työkalu työikäisen asiakkaan palvelujen ja etuuksien yhteensovittamiseksi. Tilannekuva mahdollistaisi myös asiakkaalle oman tilanteen hahmottamisen ja edistäisi tätä kautta sitoutumista yhdessä asetettuihin tavoitteisiin.

Tilannekuvan tarkoituksena on lisätä asiakkaalle tarjottavien palvelujen vaikuttavuutta. Tämä toteutuu ainakin kolmen eri mekanismin kautta. Yhtäältä (1) yhteinen tilannekuva edistää viranomaisten yhteistyötä asiakkaan tilanteeseen sopivien palvelujen suunnittelemiseksi ja toteuttamiseksi kokonaisuutena. Toisaalta (2) tilannekuva palvelee myös asiakasta, mahdollistaa osallistumisen oman suunnitelman toteuttamiseen ja sitouttaa näin yhteisiin tavoitteisiin. Kolmanneksi (3) yhteinen tilannekuva luo edellytyksiä yhteismittaisen tiedon keräämiseksi asiakkaiden toteutuneista palveluista, mikä helpottaa erilaisten palvelupolkujen seuranta ja vaikuttavuuden arviointia.

Nykytilanteessa työikäistä asiakasta koskevia suunnitelmia ja tietoja syntyy useissa eri paikoissa ja ne tallennetaan toisistaan erillisiin tietojärjestelmiin. Näitä voivat olla mm. työllistymissuunnitelma (1290/2002), aktivointisuunnitelma (189/2001), kotouttamissuunnitelma (1386/2010), monialainen työllistymissuunnitelma (1369/2014), kuntoutussuunnitelma, sosiaalihuollon asiakassuunnitelma (1301/2014), tutkimussuunnitelma (488/1999) sekä terveys ja hoitosuunnitelma (1326/2010). Suunnitelmat ovat useimmissa tapauksissa vain niiden laatineiden organisaatioiden käytössä.

Hajanaisissa palveluissa ongelmana on se, että kokonaiskuva asiakkaan tilanteesta jää vailinaiseksi, jolloin tarpeisiin vastaavaa ja oikea-aikaista tukea ei pystytä tarjoamaan. Alakohtaisia yksilöllisiä suunnitelmia ja niihin sisältyviä tavoitteita ei ole välttämättä sovitettu yhteen ja pahimmassa tapauksessa ne sisältävät keskenään ristiriitaisia tietoja tai päällekkäisiä palveluja.

Tiedon sirpaloituessa eri toimijoiden tietojärjestelmiin myös asiakkaan voi olla vaikea saada kokonaiskuvaa palveluista, eri ammattilaisten työnjaosta sekä siitä, miten häntä koskevia tietoja käytetään. Useissa eri palveluissa asioidessaan, asiakas joutuu tiedon välittäjäksi ammattilaiselta toiselle, vaikka usein voimavarat tai palvelujärjestelmän ymmärrys eivät riitä omien asioiden koordinointiin. Tietoja liikutellaan myös turvasähköpostilla, kuriiripostina tai puhelimitse.

Myös tietojen vaihtoa koskeva lainsäädäntö näyttäytyy toimijoille vaikeaselkoisena, mikä lisää edelleen tiedon siiloutumista alakohtaisiin tietojärjestelmiin ja vähentää tiedon laaja-alaista hyödyntämistä. Tietoa on mahdollista vaihtaa asiakkaan suostumuksella, mutta suostumuksien hallintaan ei ole mitään yksinkertaista keinoa. Tietojen siirtäminen suostumuksen perusteella on käytännössä työlästä ja teknisesti vaikeaa, eivätkä siirretyn tiedon säilyttämiseen liittyvät käytänteet ole aina yksiselitteisiä.

Tietyissä tilanteissa monialainen tietojenvaihto on lainsäädännöllä tuettua, mutta nämä erityistapaukset kattavat vain pienen osan tarpeesta.

Työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain 4 §:ssä säädetään monialaisesta työllistymissuunnitelmasta, jossa sovitaan työttömän palvelutarpeen mukaisista työvoima-, sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluista ja niiden toteutumisen seurannasta. Monialainen työllistymissuunnitelma ja sen toteutumista, tarkistamista ja seuranta koskevat tiedot tallennetaan toimijoiden yhteiseen TYPPI-rekisteriin. Toimintamalli soveltuu erityisesti tilanteisiin, joissa työkyvyn rajoitteet tai elämänhallinnan ongelmat ovat vakavia eivätkä ratkea asiantuntijoiden välisellä konsultaatiolla.

Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu ja sen yhteydessä laadittava monialainen työllistymissuunnitelma eivät siis sellaisenaan vastaa tarpeeseen, jossa tavoitteena on hoitaa työkyvyn haasteet varhaisessa vaiheessa, ennen niiden kärjistymistä. Tarvitaan matalammalla kynnyksellä käyttöönotettava tilannekuva, joka ei välttämättä ole itsessään palveluihin oikeuttava suunnitelma vaan koordinoitua varten toteutettu kooste asiakkaalle suunnitelluista palveluista ja etuukista. Tilannekuva mahdollistaisi myös asiakkaan oman näkymän ja hänen osallistamisensa palvelujen toteuttamiseen.

Muita yhteistyötä mahdollistavia säädöksiä ovat kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001) mukainen aktivointisuunnitelma sekä sosiaalihuoltolain 39 §:n 3 momentin mukainen suunnitelma. Nämä säädökset eivät kuitenkaan mahdollista yhteistä tilannekuva vaan ovat pikemminkin yhteistyöhön velvoittavia ja tietojen vaihtoon liittyviä säädöksiä. Lisäksi niiden kohderyhmää ovat työikäisten näkökulmasta pitkään työttömänä olleet tai muuten vakavista haasteista kärsivät henkilöt. Niitä ei ole tarkoitettu matalan kynnyksen yhteistyön mahdollistajiksi.

Vuosina 2015-2019 toteutetussa Osatyökykyisille tie työelämään (OTE) –hankkeessa laadittiin esiselvitys yhteisen tilannekuvan toimintamallista ja sitä tukevasta tietojärjestelmä-ratkaisusta. Kyseinen esiselvitys kuvaa tarpeen yhteiselle asiakassuunnitelmalle, mutta ei vielä ota kantaa sen toteuttamiseen liittyviin vaikeisiin lainsäädännöllisiin tai organisatorisiin kysymyksiin. Selvitys on kuitenkin hyvä lähtökohta jatkokehittämiselle.

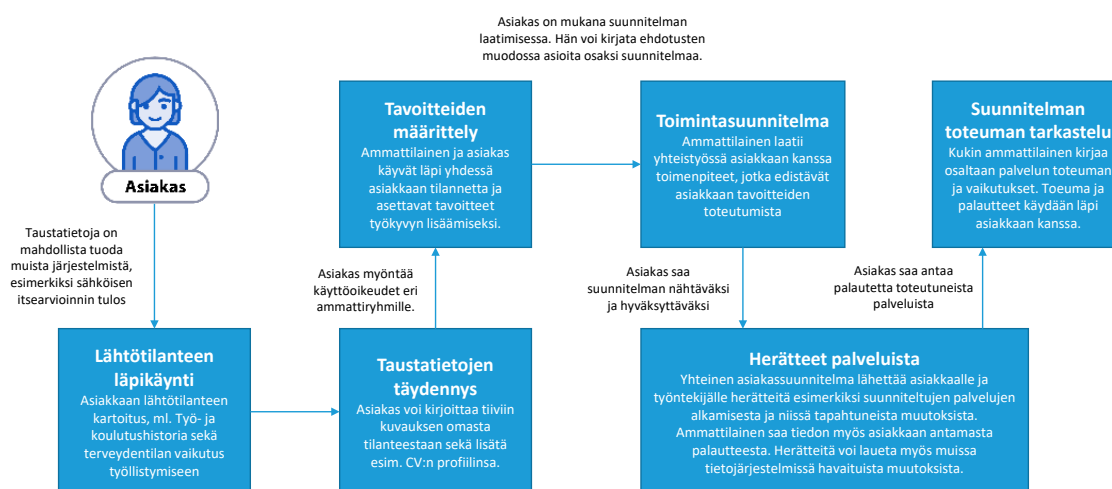
Niin ikään vuosina 2015–2019 toteutetussa Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelmassa (LAPE) tehtiin kaksi erillistä selvitystä¹⁷ monialaisen asiakassuunnitelman toteuttamiseksi. Selvitysten kohteena olivat erityisesti lapsiperhepalvelut, mutta kehitettyä toimintamallia voidaan soveltaa myös työikäisten palveluihin. Näissä selvityksissä pohdittiin laajemmin myös juridisia näkökulmia ja tiedonhallinnan toteutusvaihtoehtoja.

Sekä OTE- että LAPE-hankkeissa hahmoteltu yhteinen asiakassuunnitelma perustuisi asiakkaan vapaaehtoisuuteen ja kansallisesti toteutettavaan tietojärjestelmäratkaisuun. Selvitysten mukaan yhteinen asiakassuunnitelma ei korvaisi niitä kirjauksia, jotka eri toimijoilla on velvollisuus ammattikuntakohtaisten lakien nojalla tehdä omiin tietojärjestelmiinsä vaan toimisi asiakkaan ja ammattilaisten yhteisen tiedon hallintapaikkana.

Yhteisen tilannekuvan toteuttaminen näiden selvitysten perusteella edellyttäisi (1) tavoitteellisen toimintamallin kirkastamista, (2) tavoitetta tukevan lainsäädännön kehittämistä ja (3) tietojärjestelmäarkkitehtuurin määrittelyä. Toteutus tulisivat organisoida hankkeeksi, joka sisältäisi kaikkien kolmen komponentin yhtäaikaisen valmistelun ja toteutuksen.

Ensivaiheessa tulisi määrittellä tavoiteltava toimintamalli, joka kuvaisi yhteistä suunnitelmaa hyödyntävät asiakkaat ja palveluntuottajat sekä niiden roolit ja tietotarpeet asiakkaan prosessissa. Lähtökohdaksi voidaan ottaa OTE-hankkeen yhteydessä laadittu tavoitteellinen toimintamalli (ks. kuva 6). Tietotarpeiden määrittelyssä tulisi huomioida myös tiedolla johtamisen tarpeet (ks. luku 3).

Kuvio 6. Yhteisen tilannekuvan toimintamalli



17 <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161622>

Toiminnallisten tavoitteiden kirkastamisen jälkeen käynnistettäisiin säädösvalmisteluhanke. Lainvalmistelussa tulisi huomioida mm. tavoitteen mukainen toimintamalli, siihen sisältyvät vastuut, tietojen käsittelytarpeet, mahdollinen yhteinen tietojärjestelmäratkaisu ja siihen liittyvät toteutus- ja rekisterinpitäjyysvastuut sekä toimintamallin edellyttämä tietojen käsittely ja siihen liittyvät perustelut tietosuojasääntely huomioiden.

Toiminnallisen ja juridisen määrittelyn rinnalla tulisi suunnitella ja kehittää tarvittavat tiedonhallinnan ratkaisut. Osana LAPE-hanketta toteutetussa selvityshankkeessa pohdittiin erilaisia teknisiä vaihtoehtoja yhteisen asiakassuunnitelman toteuttamiselle¹⁸. Selityksessä päädyttiin esittämään mallia, jossa kehitetään palveluista vastaavien toimijoiden yhteinen tietojärjestelmäratkaisu, johon yhteisen suunnitelman tiedot kirjataan. Vastaavaan ratkaisuun päädyttiin myös OTE-hankkeen esiselvityksessä.

Työ- ja elinkeinoministeriön johdolla on kehitetty Ohjausta verkossa -palvelu¹⁹ jonka hyödyntäminen tulisi ottaa huomioon osana toiminnallisen tavoitetilan määrittelyä.

18 Yksi lapsi, yhteinen tilannekuva -raportti s. 26

19 <https://ohjaustaverkossa.fi/>

Toimenpiteet:**Taulukko 10.** Yhteiseen tilannekuvaan liittyvät tehtävät ja kustannusarviot

Toimenpide ja vastuutaho	Kuvaus	Aikataulu	Kustannukset (€)	Huomioita
Toiminnallisen tavoitetilan määrittely sekä kustannushyötyjen arviointi (STM)	Määrittelyssä kuvataan yhteisen asiakassuunnitelman hyödyntämisen käyttötapaukset työkyky- ja kuntoutuspalveluissa ja arvioidaan niiden toteutumisesta koituvia kustannushyötyjä.	H2/2023	50 000	Kustannus kohdistuisi ulkoisen kustannushyötyanalyysin tuottamiseen.
Tietojärjestelmäarkkitehtuurin määrittely STM)	Selvitysten perusteella tavoiteltava ratkaisu olisi kansallisesti yhteisen suunnitelma-ratkaisun toteuttaminen. Tietojärjestelmäarkkitehtuurissa täsmennettäisiin kansallisen ratkaisun sijoittumista jo olemassa olevaan tietojärjestelmäarkkitehtuuriin ja toiminnallisten tavoitteiden edellyttämiä muutoksia siihen.	H2/2023– H1/2024	40 000	Kustannus kohdistuu tarvittavien työpajojen suunnitteluun, toteutukseen ja tuosten kirjaamiseen.
Yhteistä tilannekuvaan koskevan sääntely (STM)	Valmistellaan yhteistä tilannekuvaan koskeva hallituksen esitys, jossa huomioidaan mm. tavoitteen mukainen toimintamalli, siihen sisältyvät vastuut, tietojen käsittelytarpeet, mahdollinen yhteinen tietojärjestelmäratkaisu ja siihen liittyvät toteutus- ja rekisterinpitäjäyysvastuut sekä toimintamallin edellyttämä tietojen käsittely ja siihen liittyvät perustelut tietosuojasääntely huomioiden.	H1/2024– H2/2024	N/A	Toteutetaan virkatyönä.
Yhteisen tilannekuvan toteuttavan tietojärjestelmän hankinta ja käyttöönotto.	Hankitaan yhteisen asiakassuunnitelman edellyttämä tietojärjestelmäratkaisu, perustuen edellä tehtyyn tietojärjestelmäarkkitehtuuriin.	H2/2024– H2/2025	N/A	Taloudelliset vaikutukset arvioidaan osana säädösvalmistelua ja niistä päätetään osana hallituksen esityksen käsittelyä.

Toimenpide ja vastuutaho	Kuvaus	Aikataulu	Kustannukset (€)	Huomioita
Toimintamallin pilotoiminen ja laajentaminen.	Pilotoidaan asiakassuunnitelmaa rajatussa toiminnallisessa kontekstissa ja laaditaan levittämissuunnitelma saatujen kokemusten pohjalta.	H1/2025– H2/2026	N/A	Taloudelliset vaikutukset arvioidaan osana säädösvalmistelua ja niistä päätetään osana hallituksen esityksen käsittelyä.

5.2 Tietoturvallinen monialainen viestintä

Asiakaspalvelutilanteessa syntyy usein tarve viranomaisten väliseen keskusteluun tai konsultointiin. Tällaisia tarpeita voi syntyä niin asiakkaan palveluntarpeen tunnistamisen vaiheessa kuin palvelujen suunnittelun tai toteutuksenkin aikana. Edellisessä kohdassa (ks. kohta 5.1) kuvattu yhteinen tilannekuva mahdollistaa asiakkaalle suunniteltujen palvelujen ja tavoitteiden dokumentoinnin ja toteutumisen seurannan. Tämän lisäksi palvelujen tehokas toteuttaminen edellyttää kuitenkin sujuvaa vuorovaikutusta arjen tilanteissa, joissa viranomaiset tarvitsevat toisiltaan tietoja tai konsultaatiota.

Nykyisin viestintä eri toimijoiden välillä tapahtuu puhelimella, suojatun sähköpostin avulla tai asiakkaan välittämänä. Tämä voi vaikeuttaa asioiden sujuvaa hoitamista, mikäli toisen toimijan yhteystietoja ei ole helposti saatavilla tai vastaamisessa on viiveitä. Jos asian hoitamisessa ilmenee yhteistoiminnasta johtuvia katkoksia, voi asiakkaan sitoutuminen yhteisiin tavoitteisiin heikentyä. Samalla katkonainen prosessi tuo tehottomuutta myös ammattilaisten työnkulkuihin. Tavoitteena on, että asiakkaan asia tulee kerralla hoidettua tai jos asiaa ei voida kokonaisuudessaan hoitaa, konkreettiset jatkoaskeleet sovitaan ja aikataulutetaan.

Työkykypalveluista vastaavilla tahoilla tulisi olla käytössään joustavan vuorovaikutuksen mahdollistava digitaalinen ja tietoturvallinen viestintäväline. Väline näyttäisi eri viranomaisten asiantuntijoiden saatavuustiedot ja osaamisprofiilit sekä mahdollistaisi reaaliaikaisen keskustelun tai viestienvaihdon niin toimijoiden välisesti kuin asiakkaan kanssa. Käytännössä väline muistuttaisi nykyisin yleisesti työpaikoilla käytössä olevia viestintävälineitä (vrt. Teams) sillä erotuksella, että työkyky- ja kuntoutuspalveluissa viranomaiset käsitelisivät arkaluonteista henkilötietoa. Tietojen arkaluonteisuus asettaa tietosuojaan liittyviä reunaehtoja, jotka voivat vaikuttaa esimerkiksi pilvipalvelujen käyttämiseen.

Kuntaliitto koordinoi vuosien 2021 ja 2022 aikana työpajojen sarjan, joissa tuotettiin alustava tarvekuvaus edellä hahmotellulle ratkaisulle. Tuotettu kuvaus ei ole erityisesti tarkoitettu työkykypalvelujen käyttöön vaan laajemmin viranomaisten monialaisen vuorovaikutuksen edistämiseen. Tavoitteena oli mm. asiakkaan asioiden hoitaminen kerralla kuntoon, asioiden hoitaminen ”konepellin alla” ilman asiakkaan vaivaamista sekä etäyhteyksin tapahtuvan palvelutoiminnan lisääminen. Työpajojen lopputuloksen pohjalta järjestettiin pyöreän pöydän keskustelu, johon osallistuivat edustajat Kuntaliitosta, valtiovarainministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä työ- ja elinkeinoministeriöstä. Tarve viestintäratkaisulle tunnustettiin kaikilla hallinnonaloilla.

Jo tehdyn esivalmistelutyön pohjalta voidaan käynnistää varsinainen suunnittelu ja toteutustyö. Ensivaiheessa tulisi tarkentaa esivalmistelussa tuotetun konseptin toiminnallisuuksia, minkä jälkeen voidaan arvioida lainsäädäntötarpeita. Välineen avulla käsiteltäisiin arkaluonteisia henkilötietoja ja siitä saatavat hyödyt perustuisivat välineen laajaan käyttöön viranomaisten keskuudessa. Nämä näkökohtien valossa näyttää todennäköiseltä, että välineen käytöstä säädettäisiin lailla. Tällöin tulisi myös selkeästi määritellyksi, mitä tietoja välineen avulla voitaisiin käsitellä, ketkä tietoja käsittelevät ja mikä taho vastaisi välineen teknisestä toimivuudesta ja turvallisuudesta.

Hankkeen lähtökohtaisena tavoitteena olisi valmiiksi markkinoilla olevan välineen hankinta ja käyttöönotto. Tarkoituksena ei olisi kehittää kokonaan uutta tietojärjestelmää.

Hanke toteutettaisiin poikkihallinnollisessa yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön, valtiovarainministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä Kuntaliiton kanssa. Hankkeen koordinaatiovastuu olisi sosiaali- ja terveysministeriöllä.

Toimenpiteet:**Taulukko 11.** Monialaiseen viestintään liittyvät tehtävät ja kustannusarviot

Toimenpide ja vastuutaho	Kuvaus	Aikataulu	Kustannukset (€)	Huomioita
Toiminnallinen määrittely ja kustannushyötyjen arviointi (Kela)	Kuntaliiton koordinoimien työpajojen tuotosten pohjalta, laaditaan tarkennettu kuvaus välineen käyttäjistä, toiminnallisuuksista ja vaatimuksista mm. tietosuojan näkökulmasta. Lisäksi arvioidaan tarvittavia lainsäädännön muutoksia ja tavoitellun toimintamallin tuottamia kustannushyötyjä sekä määritellään hyötyjen toteutumisen seurantamalli. Samalla sovitaan tulevien käyttäjäorganisaatioiden kanssa ylläpitovaiheen kustannusten jakautumisesta	H2/2023– H1/2024	50 000	Viestintävälineen tarkennettu toiminnallinen määrittely.
Markkinavuoropuhelu ja hankinnan valmistelu	Osana tarkempaa toiminnallista määrittelyä selvitetään markkinoilla saatavilla olevia teknisiä ratkaisuja ja niiden soveltuvuutta käyttötarkoitukseen. Selvitys voidaan toteuttaa esimerkiksi markkinavuoropuhelun muodossa.	H1/2024– H2/2024	30 000	Kustannus kohdistuu Hansel Oy:ltä hankittavaan markkinakartoitukseen ja hankinnan valmisteluun.
Lainsäädännön kehittämien	Mikäli tarkemman toiminnallisen määrittelyn kautta tunnistetaan lainsäädäntötarpeita, käynnistetään säädösvalmistelu. Todennäköisesti olisi säädettävä ainakin välineen käyttötarkoituksesta, käyttäjistä, käsiteltävistä tiedoista, rekisterinpitäjyydestä ja välineen teknisestä ylläpitovastuusta.	H2/2024– H1/2025	N/A	Lainvalmistelu toteutetaan virkatyönä.

Toimenpide ja vastuutaho	Kuvaus	Aikataulu	Kustannukset (€)	Huomioita
Välineen hankinta	Kilpailutetaan välineen toteuttaminen. Lähtökohtaisesti hyödynnetään jo markkinoilla olemassa olevia teknisiä ratkaisuja, koska vastaavia sovelluksia on jo laajasti käytössä. Hankinnan kohteena olisi näin ollen toimitus ja tähän liittyvät integraatiot ja käyttöönoton edellyttämät muut toimenpiteet.	H2/2024	N/A	Taloudelliset vaikutukset arvioidaan osana säädösvalmistelua ja niistä päätetään osana hallituksen esityksen käsittelyä.
Pilotointikäyttö	Otetaan hankittu ratkaisu käyttöön rajatussa kontekstissa ja tehdään tarvittavia parannuksia saatujen kokemusten pohjalta.	H1–H2/2025	N/A	Taloudelliset vaikutukset arvioidaan osana säädösvalmistelua ja niistä päätetään osana hallituksen esityksen käsittelyä.
Välineen käytön laajentaminen	Pilotoinnin perusteella tehdään suunnitelma välineen käytön laajentamisesta. Väline ei ole tarkoitettu yksinomaan työkykypalvelujen yhteydessä käytettäväksi vaan se palvelee laajasti eri asiakasryhmiä.		N/A	Taloudelliset vaikutukset arvioidaan osana säädösvalmistelua ja niistä päätetään osana hallituksen esityksen käsittelyä.

5.3 Keskitetty suostumustenhallinta

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä sosiaaliturvan toimijoilla on käytännön kautta ja säädösvelvoitteista syntyviä tarpeita yhteistyön tekemiseen. Usein jo asiakkaan hyvä palvelu edellyttää sitä, että toimijat ovat tietoisia toisistaan ja vaihtavat toistensa kanssa tietoa. Lainsäädäntö ei kaikilta osin kuitenkaan luo selkeää toimintaympäristöä salassa pidettävän henkilötiedon välittämiseksi viranomaisten yhteistyössä.

Tiedonsaantioikeuksia ei aina ole kirjattu lakiin tai säädökset voivat olla sisällöllisesti epäselviä ja jättää runsaasti tulkinnanvaraa. Tämä synnyttää pahimmillaan pullonkaulan yhteistyövelvoitteiden tai –tarpeiden toteuttamiselle. Tietoja ei uskalleta välittää, koska oikeus siihen ei ole riittävän selkeä.

Erityisiä haasteita liittyy esimerkiksi neuvontaan ja palvelutilanteisiin, joissa asiakkaan ja viranomaisen välillä ei ole vielä asiakassuhdetta. Esimerkiksi etuuslakien mukaiset tiedonsaantioikeudet alkavat yleensä vasta etuushakemuksen tultua vireille. Asiakkaan palvelutarve kuitenkin edeltää usein asian vireille tuloa, eli asiakkaat tarvitsevat tietoa etuuksien ja palvelujen piiriin hakeutumisesta.

Asiakkaan suostumukset ovat yksi tapa, jolla tätä epäselvyyttä voidaan vähentää. Suostumuslomakkeita ja suostumusmenettelyjä onkin syntynyt useita. Teknisen ratkaisun puuttuessa suostumusten saaminen ja hallinnoiminen on työlästä ja vaikeaa. Lisäksi hajautunut käytäntö johtaa siihen, että asiakkaalla tai ammattilaisella ei ole kokonaisnäkymää annettuihin suostumuksiin tai niiden sisältöön. Näin ollen myös suostumusten peruuttaminen voi olla asiakkaalle tarpeettoman vaikeaa.

Yksilön tietosuojan tosiasiallisen toteutumisen näkökulmasta olisi tärkeää, että asiakkaalla olisi selkeä kuva antamistaan suostumuksista ja että suostumusten peruuttaminen olisi tarvittaessa helppoa ja yksinkertaista.

Suostumusten tehokkaan hyödyntämisen ja asiakkaan oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta olisi järkevintä siirtyä käyttämään keskitettyä suostumustenhallintaan tarkoitettua teknistä ratkaisua. Ratkaisu helpottaisi suostumuksen kysymistä eri tilanteissa sekä mahdollistaisi suostumusten hallinnoinnin ja tarpeen vaatiessa peruuttamisen.

Keskitetyn suostumustenhallinnan kehittäminen tulisi aloittaa selvitystyöllä, johon osallistuisivat ainakin Kela, TE-hallinto, kunnat sekä kuntoutuspalvelujen tuottajat. Selvityksen pohjalta määriteltäisiin tarvittava tekninen ratkaisu, sen kehittämisen ja ylläpidon vastuut sekä tarvittavat lainsäädännön muutokset.

Taulukko 12. Suostumustenhallintaan liittyvät tehtävät ja kustannusarviot

Toimenpide ja vastuutaho	Kuvaus	Aikataulu	Kustannukset (€)	Huomioita
Selvitys keskitetyn suostumustenhallinnan laajuudesta, toiminnallisuudesta, kustannuksista ja sääntelytarpeista (STM, Kela)	Selvityksen tuotoksena syntyi esiselvitysraportti, jonka pohjalta olisi mahdollista tehdä päätös jatkokehittämisestä.	H2/2023	50 000	Resurssi kohdistuisi tarvittavien työpajojen suunnitteluun, järjestämiseen ja dokumentoimiseen.
Mahdolliset lainsäädännön muutostarpeet	Selvityksen perusteella tunnistettujen lainsäädännöllisten muutosten valmistelu.	H1/2024– H2/2024	N/A	Taloudelliset vaikutukset arvioidaan osana selvitystyötä ja päätös toteutuksesta tehdään sen pohjalta erikseen
Keskitetyn suostumustenhallinnan ratkaisun kehittäminen ja pilotointi (Kela)	Toteutetaan selvityksen mukainen ratkaisu ja pilotoidaan sitä rajatussa toiminnallisessa kokonaisuudessa.	H1/2025– H1/2026	N/A	Taloudelliset vaikutukset arvioidaan osana selvitystyötä ja päätös toteutuksesta tehdään sen pohjalta erikseen.
Keskitetyn suostumustenhallinnan käytön laajentaminen	Laajennetaan ratkaisun käyttöä perustuen pilotoinnista saatuihin kokemuksiin.	H2/2026	N/A	Taloudelliset vaikutukset arvioidaan osana selvitystyötä ja päätös toteutuksesta tehdään sen pohjalta erikseen



Internet: stm.fi/julkaisut

JULKAISUJEN MYYNTI:
julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi

ISSN PDF 1797-9854
ISBN PDF 978-952-00-5593-6