

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja • Työelämä • 2023:27

# Työkykyohjelman arviointi

## Ulkoisen arvioinnin loppuraportti



Työ- ja elinkeinoministeriö  
Arbets- och näringsministeriet

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2023:27

# Työkykyohjelman arviointi

## Ulkoisen arvioinnin loppuraportti

Olli Oosi, Jeremias Kortelainen, Noora Luomala, Jenna Siltala,  
Minna Mayer, Mika Ala-Kauhaluoma, Juha Klemelä,  
Jouni Puumalainen, Mikko Kesä

Työ- ja elinkeinoministeriö Helsinki 2023

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](http://vnjulkaisumyynti.fi)

Työ- ja elinkeinoministeriö

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use.

Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-327-775-5

ISSN pdf: 1797-3562

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

## Työkykyohjelman arviointi Ulkoisen arvioinnin loppuraportti

<b>Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2023:27</b>		<b>Teema</b>	Työelämä
<b>Julkaisija</b>	Työ- ja elinkeinoministeriö		
<b>Tekijä/t</b>	Olli Oosi, Jeremias Kortelainen, Noora Luomala, Jenna Siltala, Minna Mayer, Mika Ala-Kauhaluoma, Juha Klemelä, Jouni Puumalainen, Mikko Kesä		
<b>Yhteisötekijä</b>	Owal Group Oy, Kuntoutussäätiö, Mikko Kesä Oy		
<b>Kieli</b>	suomi	<b>Sivumäärä</b>	101

### Tiivistelmä

Työkykyohjelma kuului pääministeri Marinin hallituksen työllisyystoimiin, ja sen tavoitteena oli löytää ratkaisuja olemassa oleviin osatyökykyisten työllistymisen ongelmiin. Ohjelmasta vastasi ja sitä toteutti TEM yhteistyössä STM:n kanssa vuosina 2019–2023.

Monet ohjelman toimista ovat kehittäneet palvelujärjestelmän kykyä ja osaamista tunnistaa osatyökykyisten työkyvyn tuen tarpeita entistä paremmin sekä auttaneet TE- ja sosiaali- ja terveyspalveluita yksilöllisten ja oikea-aikaisten palvelujen tarjoamisessa. Varsinkin asiantuntijoiden osaamisen ja resursoinnin vahvistamisessa saavutettiin tuloksia. Ohjelman toimenpiteet vaikuttivat osatyökykyisille sopivien työpaikkojen syntymiseen välillisesti luomalla edellytyksiä entistä osallistavammille työmarkkinoille. Osatyökykyisiä koskeva tilannekuva on toistaiseksi hajanainen.

Ohjelman hyvien tulosten jatkuvuutta tulee tukea huomioiden muuttuva toimintaympäristö. Tämä edellyttää poikkihallinnollista yhteistyötä, johdon sitoutumista ja resursseja. Työnantajiin liittyvien tukitoimien ja kysynnän luomisen näkökulmien tulisi liittyä vahvemmin kokonaisuuteen. Suomeen tarvitaan poikkihallinnollinen tilannekuva työllisyysasteen vahvistamiseksi ja osatyökykyisten tilanteen parantamiseksi. Työttömien osatyökykyisten työllistämisen edistäminen edellyttää jatkossakin ohjelmamutoista tai vastaavaa jatkuvuutta ylläpitävää kehittämistä.

**Asiasanat** työelämä, työ, osatyökykyiset, työllistyminen, työkyky, julkiset työvoimapalvelut, sosiaali- ja terveyspalvelut, arviointi

**ISBN PDF** 978-952-327-775-5 **ISSN PDF** 1797-3562

**Julkaisun osoite** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-775-5>

## Utvärdering av programmet för arbetsförmåga Externa utvärderingens slutrapport

<b>Arbets- och näringsministeriets publikationer 2023:27</b>	<b>Tema</b>	Arbetsliv
<b>Utgivare</b>	Arbets- och näringsministeriet	
<b>Författare</b>	Olli Oosi, Jeremias Kortelainen, Noora Luomala, Jenna Siltala, Minna Mayer, Mika Ala-Kauhaluoma, Juha Klemelä, Jouni Puumalainen, Mikko Kesä	
<b>Utarbetad av</b>	Owal Group Oy, Kuntoutussäätiö, Mikko Kesä Oy	
<b>Språk</b>	<b>Sidantal</b>	101
<b>Referat</b>		
<p>Programmet för arbetsförmåga hörde till regeringen Marins sysselsättningsåtgärder, och dess mål var att hitta lösningar på befintliga problem i sysselsättningen av partiellt arbetsföra. ANM svarade för programmet och genomförde det åren 2019–2023 i samarbete med SHM.</p> <p>Flera av åtgärderna i programmet har utvecklat tjänstesystemets förmåga och kompetens att identifiera behovet av stöd hos partiellt arbetsföra samt hjälpt AN-, social- och hälso-tjänsterna att erbjuda individualiserade tjänster i rätt tid. Resultat uppnåddes särskilt gällande stärkandet av experternas kompetens och resurserna. Åtgärderna i programmet påverkade uppkomsten av arbetsplatser som är lämpliga för partiellt arbetsföra genom att skapa förutsättningar för en alltmer inkluderande arbetsmarknad. Lägesbilden för partiellt arbetsföra är än så länge oklar.</p> <p>Kontinuiteten av programmets goda resultat bör stödas genom att beakta den föränderliga verksamhetsmiljön. Detta kräver tväradministrativt samarbete, ledningens engagemang och resurser. Perspektiven som gäller arbetsgivarnas stödåtgärder och skapandet av efterfrågan borde hänga starkare ihop med helheten. Vi behöver en tväradministrativ lägesbild i Finland för att stärka sysselsättningsgraden och förbättra situationen för partiellt arbetsföra. Främjandet av de partiellt arbetsföras sysselsättning kräver även i fortsättningen kontinuerlig utveckling i programform eller motsvarande.</p>		
<b>Nyckelord</b>	arbetsliv, arbet, partiellt arbetsföra, arbetslivet, arbete, arbetsförmåga, nätverksarbete, arbets- och näringsbyråer, social- och hälsovården, utvärdering	
<b>ISBN PDF</b>	978-952-327-775-5	<b>ISSN PDF</b> 1797-3562
<b>URN-adress</b>	<a href="https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-775-5">https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-775-5</a>	

## Working capacity programme evaluation External evaluation final report

---

<b>Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2023:27</b>	<b>Subject</b>	Working life
<b>Publisher</b>	Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland	
<b>Author(s)</b>	Olli Oosi, Jeremias Kortelainen, Noora Luomala, Jenna Siltala, Minna Mayer, Mika Ala-Kauhaluoma, Juha Klemelä, Jouni Puumalainen, Mikko Kesä	
<b>Group author</b>	Owal Group Oy, Kuntoutussäätiö, Mikko Kesä Oy	
<b>Language</b>	<b>Pages</b>	101

---

### Abstract

The working capacity programme was part of the employment measures of Sanna Marin's Government, and it was aimed at finding solutions to existing problems faced by people with impaired capacity to work. The Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland was responsible for implementing the programme in cooperation with the Ministry of Social Affairs and Health in 2019–2023.

Many of the programme's measures have developed the service system's capacity and competence to better identify the support needs of people with impaired capacity to work and helped the TE services and social and health services provide individualised services in a timely manner. Results were achieved particularly in the strengthening of expert competence and resourcing. The programme measures had an indirect impact on the creation of workplaces suitable for persons with impaired capacity to work by creating the conditions for a more participatory labour market. The situational picture concerning persons with impaired capacity to work is, at present, fragmented.

The continuity of the good results of the programme should be supported whilst paying attention to the changing operating environment. This requires cross-administrative cooperation, commitment of the management and resources. The perspectives of support measures concerning the employers and the creation of demand should be more strongly linked to the whole. Finland needs a cross-administrative situational picture in order to increase the employment rate and improve the situation of people with impaired capacity to work. The promotion of the employment of unemployed people with impaired capacity to work requires development work that maintains continuity in the form of a programme or other similar format.

**Keywords** working life, work, people with impaired capacity to work, working capacity, networking, Employment and Economic Development Offices, healthcare and social welfare, evaluation

---

<b>ISBN PDF</b>	978-952-327-775-5	<b>ISSN PDF</b>	1797-3562
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

---

**URN address** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-775-5>

---

# Sisältö

<b>Esipuhe</b> .....	7
<b>1 Johdanto</b> .....	9
1.1 Tausta ja tavoitteet.....	9
1.2 Menetelmät ja aineistot.....	13
<b>2 Yhteenveto ja johtopäätökset</b> .....	16
<b>3 Hallinnonalojen toimenpiteiden tarkastelu</b> .....	27
3.1 Yksilölliset ja oikea-aikaiset työkyvyn ja työllistämisen palvelut.....	27
3.2 Työkyvyn ja työllistymisen tukeminen.....	38
3.3 Työllistymisen vauhdittaminen.....	47
<b>4 Ohjelman tavoitteiden toteutuminen</b> .....	58
4.1 Työkykyohjelman tavoitteet .....	58
4.2 Tulokset tavoitteittain .....	60
4.3 Toimintamallien ja synergiaetujen leviämisen varmistaminen.....	76
<b>5 Hallinnonalojen välisen yhteistyön toteutuminen</b> .....	79
5.1 Hallinnonalojen yhteistyö.....	79
5.2 Viestintä .....	80
<b>6 Työkyvyn tilannekuva</b> .....	86
6.1 Tilannekuva tilastojen valossa.....	86
6.2 Tilannekuva haastateltujen kokemusten valossa.....	94
<b>7 Reflektio: Kunnianhimoinen ohjelma, joka oli enemmän kuin osiensa summa...</b>	96
<b>Liitteet</b> .....	99
<b>Lähteet</b> .....	100

## ESIPUHE

Työ- ja elinkeinoministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö ovat toteuttaneet pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaisesti osatyökykyisten työllistymistä edistävän Työkykyohjelman. Työkykyohjelma toteutettiin vuosina 2019–2023 osana hallituksen työllisyystoimia.

Työkykyohjelman toteutuksen ajanjaksoa luonnehtivat työvoiman voimakas kysyntä, koronapandemian aiheuttama kriisi työmarkkinoilla ja lopulta työmarkkinoiden nopea elpyminen. Yritysten ja muiden työnantajien kokemat rekrytointiongelmien nousseet huippuunsa, mutta samanaikaisesti Suomessa on vallinnut useista eri syistä johtuva rakenteellinen työttömyys. Työkykyä tukeva palvelujärjestelmä on myös suurten muutosten kohteena, kun uudet hyvinvointialueet aloittivat toimintansa vuoden 2023 alussa, ja TE-palvelujen siirto kuntien järjestämismvastuulle toteutuu vuoden 2025 alusta lähtien.

Työkyky on keskeinen työllistymisen ja työssä jatkamisen tekijä. Siksi työllisyysasteen nostaminen edellyttää, että myös osatyökykyisillä on mahdollisuus osallistua kykyjensä mukaan työmarkkinoille. Tutkimusta ja arviointia tarvitaan, jotta voidaan valita tehokkaimmat keinot työkyvyn lisäämiseksi, osatyökykyisten työllistymiseksi ja työnantajien rekrytointitarpeiden täyttämiseksi.

Tämä selvitys arvioi Työkykyohjelman toteutusta ja tuloksia sekä esittää suosituksia. Yksi merkittävä ohjelman tulos on palvelujärjestelmän resurssien ja ammattilaisten osaamisen vahvistaminen. Erityisen tärkeitä suosituksia ovat työnantajiin liittyvien tukitoimien ja osatyökykyisten työvoiman kysynnän vahvistaminen sekä osatyökykyisten työkyvyn tuen tarpeen tunnistaminen. Näitä suosituksia ei voi liiaksi korostaa, ja ne ovat edellytys sille, että palvelujärjestelmän tehokkaiden toimien jälkeen henkilöt myös työllistyvät avoimille työmarkkinoille. Suosituksissa myös korostettiin työkykyyn liittyvän tilannekuvan kehittämistä ja ohjelmallista kehittämistä. Selvityksen tulokset antavat vahvan tietoperustan osatyökykyisten työllisyyden edistämiseksi ja työkyvyn tukemisen kehittämistyölle.

Selvityksen on valmistellut Owl Group Oy:n johtama tutkimusryhmä, johon ovat osallistuneet myös Kuntoutussäätiö ja Mikko Kesä Oy. Arvioinnin toteutusta on valvonut työ- ja elinkeinoministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön edustajista koostunut ohjausryhmä.



Kiitämme lämpimästi kaikkia tutkimuksen tekoon osallistuneita ja toivomme, että tämä selvitys herättää laajaa kiinnostusta ja tarjoaa hyötyä työkykyyn ja työllisyyden edistämiseen liittyvien toimien kehittämisessä.

Helsingissä 27.4.2023,

Kimmo Ruth

Raimo Antila

Työmarkkinaneuvos

Osastopäällikkö

Työ- ja elinkeinoministeriö

Sosiaali- ja terveysministeriö

# 1 Johdanto

Tässä luvussa esitellään arvioinnin tausta, kohde ja käytetyt menetelmät.

## 1.1 Tausta ja tavoitteet

### Tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen tavoitteena on ollut lisätä osatyökykyisten osallistumista työmarkkinoille. Hallituksen tavoite on ollut saavuttaa 75 prosentin työllisyysaste vuosikymmenen puoliväliin mennessä. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että myös osatyökykyisillä on mahdollisuus tehdä työtä ja rakentaa yhteiskuntaa kykyjensä mukaan. Työkykyohjelma on osa hallituksen työllisyystoimien kokonaisuutta, ja toteutus on perustunut Sanna Marinin hallitusohjelmaan.

Työkykyohjelman tavoitteena on ollut edesauttaa osatyökykyisten työllistymistä ja työssä jaksamista. Työelämän ulkopuolella olevista osatyökykyisistä arviolta 65 000<sup>1</sup> haluaisi työskennellä ja arvioi myös olevansa työhön kykeneviä. Useimmat Työkykyohjelmassa toteutetut toimenpiteet ovat olleet laaja-alaisia ja etsineet ratkaisuja, jotka tukevat samanaikaisesti sekä osatyökykyisten työkykyä että heidän työllistymistään. Uusia keinoja on haettu muiden muassa kokeiluhankkeista, jotta vaikuttavat palvelut ja toimintamallit saataisiin käyttöön.

### Työkykyohjelman tavoitteet ovat olleet:

- tunnistaa osatyökykyisten työkyvyn tuen tarve
- tarjota osatyökykyisille yksilöllisiä ja oikea-aikaisia työkyvyn ja työllistämisen palveluja
- vahvistaa asiantuntijoiden osaamista ja resursointia osatyökykyisten palvelujen parantamiseksi
- edistää työpaikkojen syntymistä osatyökykyisille
- kehittää palveluja työnantajille osatyökykyisten rekrytoinnin helpottamiseksi
- uudistaa käytössä olevia kuntoutuspolkuja ja kuntoutuspalveluja kuntoutuksen uudistamiskomitean ehdotusten pohjalta ja
- hakea ratkaisuja rekrytointikynnyksen madaltamiseksi kehittämällä palveluja ja osallistamalla sosiaaliturvauudistuksen valmisteluun.

---

1 [Vammaisten ja osatyökykyisten henkilöiden työllisyys lukuina](#)

Työ- ja elinkeinoministeriön toimet ovat keskittyneet osatyökykyisten työllistymisen esteiden purkamiseen ja työllistymistä vauhdittaviin toimiin. Samalla ehkäistään työttömyyden pitkittymistä. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan toimilla on kehitetty osatyökykyisten työkyvyn tuen palveluja.

Osatyökykyisestä henkilöstä ei ole yhtä yhtenäistä määritelmää, vaan kyse on hyvin monimuotoisesta ryhmästä. Osatyökykyinen voi olla määritelmältään esimerkiksi vammainen, pitkäaikaissairas, vakavasta sairaudesta toipuva tai elämänkriisin kokenut henkilö. Osatyökykyinen voi olla myös pitkäaikaistyötön, jonka työ- ja toimintakyky on heikentynyt sairauden, vamman tai sosiaalisten syiden vuoksi. Osatyökykyisyys on yksilöllistä ja sidoksissa osatyökykyisyyden syyhyn, työhön ja työn vaatimuksiin. Yleisimmät työkyvyn heikkene mistä aiheuttavat syyt ovat masennus ja tuki- ja liikuntaelinsairaudet. (Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2019.) Osatyökykyisyyttä tulee tarkastella suhteessa henkilön tekemään tai hakemaan työhön; tällä tavalla osatyökykyinen voi olla täysin soveltuva tehtävään, jonka vaatimukset vastaavat hänen työkykyään ja osaamistaan. (Oivo & Kerätär 2018.)

TE-toimisto kirjaa asiakkaan terveydentilaa koskevan tiedon osana palvelutarpeen arviointia, kun asiakas esittää lääkärin antaman lausunnon terveydentilastaan tai jos TE-toimiston asiantuntija arvioi asiakkaan antaman muun selvityksen perusteella työkyvyn heikentyneen. Kuitenkaan lääkärin toteama sairaus tai vamma ei ole riittävä peruste kirjata asiakkaan terveydentilaa koskevia tietoja asiakastietojärjestelmään, sillä henkilöasiakasrekisteriin voidaan tallentaa asiakkaan terveydentilaa koskevia tietoja asiakaspalvelua varten vain niiltä osin kuin julkisen työvoima- ja yrityspalvelun tarjoaminen edellyttää. Tiedonkulun katkeaminen saattaa aiheuttaa tilanteen, jossa asiakkaan mahdollisuudet saada työtä, säilyttää nykyinen työ tai edetä työssä heikkenevät vamman tai sairauden vuoksi. (Oivo & Kerätär 2018.)

Osatyökykyisille tie työelämään (OTE) -kärkihanke, jonka juuret ovat muiden muassa Osatyökykyiset työssä -ohjelmassa ja useissa ESR-hankkeissa, oli yksi vuosina 2015–2018 toteutetuista pääministeri Juha Sipilän hallituksen kärkihankeista. Kärkihankkeen tehtävinä oli vahvistaa osatyökykyisten asemaa työmarkkinoilla ja muuttaa asenteita avoimemmiksi ja myönteisemmiksi monimuotoista työelämää kohtaan. Tavoitteena oli vahvistaa osatyökykyisten nykyisessä työssä jatkamista tai uudelleen työllistymistä entistä paremmin. Kärkihankkeessa saavutettiin paljon osatyökykyisten tilannetta edistäviä tuloksia: muun muassa osatyökykyisten työllisyysaste parani ja pääsy ansiotyöhön helpottui, ja työvoiman kysyntä kohdistui hankkeen ansiosta myös osatyökykyisiin. Sosiaali- ja terveysministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö tekivät kärkihankkeen aikana useita lainsäädännöllisiä muutoksia osatyökykyisten aseman helpottamiseksi työmarkkinoilla ja yhteiskunnassa, ja palvelujärjestelmää tehostettiin ja sen asiakaslähtöisyyttä lisättiin kouluttamalla 700 työkykykoordinaattoria toimimaan työpaikoilla ja eri palveluissa

asiakkaiden henkilökohtaisena tukena sekä yhteistyöverkostojen ja palveluiden koordinoijina. Lisäksi hankkeen myötä perustettiin Tie työelämään -verkkopalvelu. (Mattila-Wiro & Tiainen 2019.)

### Arviointitehtävä

Selvityksessä oli laaja joukko erilaisia ja eritasoisia kysymyksiä. Selvitystehtävä jakautui temaattisesti kolmeen osakokonaisuuteen:

1. Miten ohjelman seitsemän asetettua tavoitetta ovat toteutuneet?
2. Miten hallinnonalojen välinen yhteistyö ja koordinointi ovat toimineet ohjelman toimeenpanossa?
3. Millainen on työkyvyn tilannekuva Suomessa?

**Tutkimustehtävä 1** kattaa ohjelmalle asetettujen tavoitteiden toteutumisen. Tarkentavia alakysymyksiä olivat:

1. Mitä toimia tavoitealueella tehtiin, miksi tehtiin juuri kyseisiä toimia ja miten toimien arvioidaan kohdistuneen tavoitteen saavuttamiseen?
2. Olivatko tehdyt toimet riittäviä, jäikö oleellisia seikkoja huomioimatta tai tekemättä?
3. Havaittiinko toteutuksen aikana tavoitteen saavuttamisen kannalta kriittisiä haasteita, ja jos havaittiin, niin millaisia ratkaisuja näihin haasteisiin mahdollisesti haettiin?
4. Miten järjestöjä ja yhdistyksiä sekä muita asian kannalta keskeisiä yhteistyötahoja integroitiin mukaan kehittämiseen tai kehitettävään palveluun tai toimintoon?
5. Miten toteutuksessa varmistettiin tavoitteen ja toimenpiteiden juurtuminen ja mallien leviäminen (ammattilaisten osaaminen, johdon sitoutuminen, ohjausmekanismit, määrärahat, lainsäädäntö, digipalvelut, mahdolliset alueelliset variaatiot juurtumisessa)?
6. Jos toimissa kehitettiin uutta, niin oliko tuloksilla ja tuotteilla laajempaa merkitystä?
7. Mitä syitä on tunnistettavissa, jos toimet osoittautuivat riittämättömiksi?

Ensimmäisen tutkimustehtävän kysymysten sisältöjä käsitellään ohjelman tavoitteisiin nähden jäsenettyinä 4. luvussa ja johtopäätöksissä.

**Tutkimustehtävä 2** käsittelee hallinnonalojen välistä yhteistyötä ja koordinaatiota ohjelman toimeenpanossa. Tarkentavia alakysymyksiä olivat:

1. Miten toimet ja kehittämishankkeet suunniteltiin, toimeenpantiin ja koordinoitiin siten, että palvelupolku ja työllistymisen prosessi olisivat entistä saumattomampia ja tuloksellisempia?
2. Miten uudet toimintamallit ja niiden mahdollinen keskinäinen yhteensovittaminen muuttivat palvelujärjestelmää? Millä keinoin niitä voitaisiin kehittää vielä paremmin eri hallinnonaloja hyödyttävään suuntaan?
3. Saatiinko hallinnonalojen palveluihin synergiaetuja? Miten jatkossa voidaan varmistaa, että synergiaetuja voidaan tuottaa ja ne säilyvät ohjelman päättymisen jälkeenkin?
4. Miten ulkoisen viestinnän keinoin tuettiin tulosten saavuttamista ja levittämistä (keskushallintotaso, toimeenpaneva taso, viestinnän eri kohderyhmien huomioiminen)? Miten viestintää voidaan kehittää jatkossa vielä paremmin tavoitteita tukevaksi?

Hallinnonalojen välistä yhteistyötä käsitellään raportin 5. luvussa sekä yhteenvedossa ja johtopäätöksissä.

**Tutkimustehtävä 3** sisältää olemassa olevien selvitysten ja tutkimusten pohjalta katsauksen osatyökykyisyyteen, osatyökykyisyyden tilannekuvaan ja osatyökykyisyyden merkitykseen työvoimapolitiittisena ja sosiaali- ja terveystaloudellisena kysymyksenä. Tehtävään on vastattu aineistolähtöisesti 6. luvussa.

Raportin 2. luku sisältää yhteenvedon, johtopäätökset ja suositukset tutkimusteemoittain. Tämän jälkeen on esitelty arvioinnin kohteena olleet Työkykyohjelmassa toteutetut toimenpiteet sekä niiden taustaa, toteutusta ja tuloksia pohjustukseksi seuraavien lukujen havainnoille. Arvioinnin tiedonkeruu on kohdentunut ensisijaisesti TEM:n hallinnonalan vastuulla olleisiin osahankkeisiin.

### Arvioinnin kohde

Hankinnan kohteena on selvitys hallitusohjelmaan sisältyvän, työ- ja elinkeinoministeriön ja sosiaali- ja terveystaloudellisen yhdessä toteuttaman Työkykyohjelman tuloksista ja toimeenpanosta. Selvityksen tulokset tukevat tulevaa työllisyyden edistämisen ja työkyvyn tukemisen kehittämistyötä.

Työ- ja elinkeinoministeriön vastuualueella olevia toimenpiteitä<sup>2</sup> ovat olleet

- työkykykoordinaattorien määrän lisääminen
- TE-palvelupilotit
- valtion erityistehtäväyhtiö Työkanava Oy
- vauhditusohjelma: työllistymisen vauhdittaminen julkisilla hankinnoilla
- osaamiskeskus ja strategia yhteiskunnallisille yrityksille ja
- malli työllistymisen tukitoimien tiedolla johtamiseen ja tuloksellisuuden seurantaan: osatyökykyisten työllistymisen yhteiskunnallinen vaikuttavuus.

Sosiaali- ja terveysministeriön vastuualueella olevia hankkeita on yhteensä 22. Valtionavustushankkeet toteutetaan eri puolilla Suomea, ja ne toteuttavat kahta toimenpidekokonaisuutta:

1. työkyvyn tuki osaksi tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskusta ja
2. tuetun työllistymisen menetelmät.

Ensimmäiseen toimenpidekokonaisuuteen sisältyvät muun muassa asiakasvastaavamalli, työkyvyn tuen palvelupolku ja moniammatillinen työkyvyn tuen tiimi. Kohderyhmänä ovat työttömät työnhakijat ja ilman työtä olevat työkäiset, jotka eivät ole työnhakijoina TE-toimistoissa. Toisessa toimenpidekokonaisuudessa kohderyhmänä ovat pitkäaikaistyöttömät, mielenterveys- ja päihdekuntoutujat sekä kehitysvammaiset ja vammaiset. Toisen toimenpidekokonaisuuden toimenpiteitä ovat muiden muassa sosiaalihuollon palvelupolku, laatuperusteinen tuettu työhönvalmennus ja alihankintamalli vammaisten työllistämässä. Hankkeet tekevät tiivisti yhteistyötä sidosryhmien, kuten Kelan, kanssa. Myös Tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskusohjelmalla ja työllisyyden kuntakokeiluilla on yhtymäpintoja hankkeisiin.<sup>3</sup> Lisäksi arvioitiin STM:n ammattilaisten osaamisen kehittämisen toimenpiteitä.

## 1.2 Menetelmät ja aineistot

Arvioinnissa hyödynnettiin useita tiedonkeruu- ja analyysimenetelmiä. Aineistoa kerättiin laajasti Työkykyohjelman ja osatyökykyisten tilannekuvan ympäriltä. Aineistoina toimivat muiden muassa arviointisijoille toimitetut toimenpidekohtaiset materiaalit ja muut Työkykyohjelmaan kytköksissä olevat materiaalit, kuten aiemmat selvitykset ja esitykset.

<sup>2</sup> Työkykyohjelma

<sup>3</sup> Työkyvyn ja työllistymisen tuki Työkykyohjelmassa – tutkimuksen havaintoja

Tiedonkeruu toteutettiin monimenetelmällisesti, ja eri aineistoja on hyödynnetty ristiin arviointikysymyksiin vastaamiseksi. Arvioinnin kohde oli laaja, eikä siitä johtuen suurella osalla tiedonkeruussa kuulluista ole voinut olla kuin rajallinen näkökulma arviointikohteeseen. Tästä johtuen aineisto kaikkien kohteena olleisiin toimenpiteisiin ei ole yhtä laaja esimerkiksi haastatteluiden osalta. Esitetyt arviointikysymyksiin vastaavat havainnot pohjautuvat koko aineiston – dokumentit, haastattelut, kyselyt – perusteella muodostuneeseen ymmärrykseen ohjelman toimenpiteistä ja niiden merkityksestä. Väistämättä yksittäisiin toimenpiteisiin liittyvissä havainnoissa on mahdollisuus epävarmuuteen, mutta tuloksina on esitetty vain koko aineistolla perusteltavia havaintoja.

Arvioinnin tiedonkeruu koostui seuraavista menetelmistä:

- meta-analyysi
- haastattelut (54 kpl)
- sähköinen kysely (78 vastausta)
- osatyökykyisten tilannekuvan katsaus.

### Meta-analyysi

Arvioinnin tiedonkeruun ensimmäisessä vaiheessa toteutettiin systemaattinen kirjallisuuskatsaus (meta-analyysi), jossa analysoitiin arviointisijoille toimitettuja dokumenttiaineistoja ja muuta arvioinnissa kerättyä tietoa. Dokumenttiaineistot koostuivat Työkykyohjelmaa käsittelevästä kirjallisuudesta (kts. lähdeluettelo), TEM:n ja STM:n toimenpiteitä käsittelevistä hakemuksista, päätöksistä ja esityksistä (esimerkiksi TE-palvelupilotit; osa STM:n valtakunnallisista hankkeista) sekä valtionhallinnon Hankesalkkuun kirjatuista tilannereporteista ja hankkeiden tiivistelmistä. Kerätty aineisto luokiteltiin toimenpiteittäin ja analysoitiin peilaamalla aineiston sisältöjä Työkykyohjelman tavoitteisiin ja ulkoisen arvioinnin tutkimuskysymyksiin.

### Haastattelut

Tiedonkeruun toisessa vaiheessa toteutettiin haastatteluita, joissa kuultiin Työkykyohjelman kannalta keskeisiä sidosryhmiä ja henkilöitä, jotka ovat olleet mukana toteuttamassa Työkykyohjelman toimenpiteitä. Haastatteluun osallistui asiantuntijoita useista eri organisaatioista (yhteensä 27 eri organisaatiota, kts. Liite 1). Lisäksi TEM:n toimenpiteistä ja joiltain osin myös STM:n toimenpiteistä tehtiin tarkempaa case-tarkastelua haastatteluiden muodossa Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Karjalan, Pirkanmaan ja Varsinais-Suomen osalta. Haastattelututkimukset toteutettiin puolistrukturoiduilla yksilö- tai ryhmähaastatteluilla. Haastatteluita toteutettiin yhteensä 54 kappaletta.

Haastatteluaineisto on analysoitu systemaattisesti sisällönanalyysin keinoin suhteessa tutkimustehtävään ja muihin aineistoihin.

## Sähköinen kysely

Tiedonkeruun kolmannessa vaiheessa toteutettiin keskeisille sidosryhmille suunnattu sähköinen kysely Työkykyohjelman kokonaisuudesta. Kyselylomakkeen kysymyksiä työstettiin yhteistyössä ohjausryhmän kanssa aikavälillä tammikuu-maaliskuu 2023. Kyselyn alussa vastaaja sai valita, haluaako hän arvioida osatyökykyisten tilanteen ja palvelujen kehittämistä ja edistämistä yleisellä tai strategisella tasolla vai Työkykyohjelmaa ja joitain sen yksittäisiä vaihtoehtoja, tai näitä molempia.

Kysely sisälsi yhteensä 49 kysymystä. Kysymykset jaettiin seuraaviin osa-alueisiin: taustatiedot, TEM:n ja STM:n toimenpiteet, viestintä ja tiedonkulku, Työkykyohjelman vaikutukset sekä osatyökykyisyyden teemojen kehittäminen. Kyselyä välitettiin vastaanottajille sähköpostitse erillisen saatteen kanssa. Kysely lähetettiin TEM:n ja STM:n toimenpiteiden toteuttajatahoille ja toimenpiteisiin kytköksissä oleville sidosryhmille, THL:n aluekoordinaattoreille, hyvinvointialueiden kirjaamoihin sekä työllisyyden kuntakokeiluista vastaaville henkilöille. Lisäksi vastaanottajat saivat halutessaan välittää kyselyä eteenpäin kohderyhmiksi arvioimilleen henkilöille tai tahoille. Kyselyn vastausaika oli kaksi viikkoa aikavälillä 2.3.–16.3.2023. Vastauksia saatiin yhteensä 78. Kyselytutkimus tuotti määrällisten kysymysten lisäksi ennen kaikkea laadullista aineistoa Työkykyohjelman kokonaisuudesta ja osatyökykyisten tilannekuvan tarpeista.

Sähköisen kyselyn vastauksia on hyödynnetty pääosin laadullisena aineistona. Vastaajat muodostavat heterogeenisen ryhmän, ja he ovat arvioineet ohjelman toteutusta omasta näkökulmastaan tuntematta välttämättä kokonaiskuvaa. Tämän vuoksi kyselymuotoisesti kerätty aineisto täydentää haastatteluaineistoa ja rinnastuu siihen.

## Osatyökykyisten tilannekuva

Osatyökykyisten tilannekuvan muodostamisessa hyödynnettiin olemassa olevia tilastoaineistoja sekä aiempia tutkimuksia ja selvityksiä. Tilannekuvan muodostamisessa hyödynnettiin muun muassa työ- ja elinkeinoministeriön Työnvälitystilaston, Eläketurvakeskusten, Kelan ja Eurostatin tilastoja. Tilannekuvan muodostamisen yhteydessä tehtiin tilastodatan analyysi ja koostaminen tilannekuvaksi. Tilastolähteitä tunnistettiin myös osana haastatteluita ja sähköistä kyselyä.

Arvioinnin toteutti Owal Group Oy yhteistyössä Kuntoutussäätiön ja Mikko Kesä Oy:n kanssa ajalla 09/2022–04/2023. Työtä ohjasi ohjausryhmä, johon kuuluivat työ- ja elinkeinoministeriön ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön edustajat. Lisäksi arviointia tukivat osahankkeiden vastuutahot ja STM:n työkykyohjelman arviointitutkimuksen toteuttajat.



## 2 Yhteenveto ja johtopäätökset

**Tässä luvussa on koottu arviointikysymyksiin vastaten yhteenveto tiedonkeruun tuloksista ja johtopäätöksistä sekä suosituksia tulevista toimenpiteistä.**

### Ohjelman luonne ja tavoitteenasettelu

Työkykyohjelma on toimeenpantu kahden ministeriön yhteistyönä. Kumpikin ministeriö on toimeenpannut ohjelmaa omien käytössä olevien kehittämisen toimintamallien ja rahoitusinstrumenttiensa mukaisesti. Ohjelman tavoitteenasettelu tuli ministeriölle annettuna hallitusohjelmasta. Osa ohjelman toimenpiteistä oli hallitusohjelmassa lyöty jo lukkoon, ja kumpikin hallinnonala kiteytti tavoitteensa ohjauksessaan olevan palvelujärjestelmän ja sen haasteiden suhteen.

Työkykyohjelmalla on ollut yhteiset tavoitteet, joihin erilaisia toimenpiteitä on käynnistetty. Ohjelmalla ei ole ollut varsinaista yhteistä tai jaettua muutoksen teoriaa tai vaikutusten syntymisen logiikkaa siitä, miksi mikään sen toimenpiteistä on käynnistynyt. Kyse on ennemmin siitä, että eri hallinnonaloilla on käynnistetty erilaisia toimenpiteitä tukemaan tavoitteiden toteutumista, tai jo käynnissä olleita toimenpiteitä on luettu osaksi ohjelmaa. Tavoitteena on ollut, että ohjelman tavoitteet ovat riittävän väljiä ja antavat liikkumatilaa alhaalta ylöspäin eli palvelujärjestelmästä tapahtuvalle toiminnalle. Ohjelman tausta-ajatuksena oli systeeminen muutos rakenteisiin ja edellytysten luominen tavoitteiden toteutumiseksi. Tässä taustatavoitteessa ohjelma selvästi onnistui luomalla toimintamalleja ja työkaluja sekä kehittämällä asiantuntijoiden osaamista, vaikka yksittäisten toimenpiteiden mitattavia tuloksia ei välttämättä pystyttäisikään vielä tunnistamaan. Mitattavia asiakastavoitteita ei myöskään ollut asetettu.

Kahdella toimeenpanevilla ministeriöllä on myös erilainen ohjelmajohtamisen malli ja erilaiset rahoitusinstrumentit, mitkä selittävät toimenpiteiden toteuttamisen eroja.

Ohjelman eri toimenpiteiden aikaansaannoksia voidaan arvioida suhteessa niiden tavoitteisiin useista eri näkökulmista, eikä varsinaista yhteistä kriteeristöä tavoitteen yleisluontoisuuden vuoksi aina voida asettaa (myös THL/TTL kiinnittänyt huomiota tavoitteiden arvioitavuuteen).

Haastattelujen perusteella Tavoitetta 7 (ratkaisujen hakeminen palveluja kehittämällä rekrytointikynnyksen madaltamiseksi ja sosiaaliturvauudistuksen valmisteluun osallistuminen) ei käytännössä ole toteutettu osana ohjelmaa vaan siitä irrallisena, eli siihen liittyviä toimenpiteitä on toteutettu ainoastaan välillisesti. Ohjelman ei katsota myöskään osallistuneen suoraan sosiaaliturvauudistuksen valmisteluun, vaikka samat virkahenkilöt ovat voineet osallistua tähän. Osin tästä syystä myös eri osahankkeista tuleva palaute ja sosiaaliturvauudistukseen liittyvät nostot näyttävät melko irrallisilta.

### Ohjelman tavoitteiden toteutuminen

#### **Tavoite 1: Osatyökykyisten työkyvyn tuen tarve tunnistetaan nykyistä paremmin**

Useat ohjelman toimista ovat kehittäneet palvelujärjestelmän (TE-palvelut, sosiaali- ja terveyspalvelut) kykyä ja osaamista tunnistaa osatyökykyisten työkyvyn tuen tarpeita entistä paremmin.

Tavoitetta haastaa, että suurin osa aikaansaannoksista on välillisiä: osaamisen kehittämisen rakenteet ovat vain osittain pysyviä (esimerkiksi työkykykoordinaattoreiden koulutuksen vakiintuminen) ja pääasiassa muutoksen kohteena (esimerkiksi TE-toimistossa kehitetyt toimintamallit tai työkykykoordinaattoreiden toimenkuva muutoksen aikana). Toisaalta samanaikaisesti voidaan havaita, että tosiasiallinen tieto työttömien palvelutarpeesta on ylipäättään puutteellinen eivätkä esimerkiksi työttömien toimintakyvyn arvioinnit edelleenkään toteudu tavoitellulla tavalla, ainakaan haastatteluaineiston valossa. Esiin nousee myös kysymys siitä, miksi tarpeita ei ole hoidettu eri tahojen (kunnat, hyvinvointialue) järjestämisvastuuseen kuuluvina tehtävinä tähän mennessä. Kyse on jatkossa siitä, miten kehitettyjä käytänteitä ja toimintamalleja saadaan skaalattua.

Tavoitetta tarkasteltaessa puuttuu yhtenäinen valtakunnallinen tapa arvioida työkyvyn tuen tarvetta samoin kuin siihen liittyvä säädöspohja tai toimeenpanon tuki (vrt. vanhuspalvelujen RAI-välineistö). Nyt kehitetyt asiat ovat varmasti hyödyllisiä mutta alueellisia ja pisteittäisiä.

#### **Tavoite 2: Osatyökykyisille tarjotaan yksilöllisiä ja oikea-aikaisia työkyvyn ja työllistämisen palveluja**

Useat kehitetyistä toimenpiteistä ovat auttaneet TE-palveluita sekä tulevia sosiaali- ja terveyspalveluita yksilöllisten ja oikea-aikaisten työkyvyn ja työllistämisen palvelujen tarjoamisessa. Käytännössä ohjelmalla on luotu tämän tavoitteen jatkokehittämisen edellytyksiä, kuten siihen liittyviä osaamista ja rakenteita.

TE-palvelupiloteissa ja yksittäisissä valtionavustushankkeissa on myös toteutettu suoraan palveluja, joiden ajoitukseen ja oikea-aikaisuuteen kiinnitettiin erityisesti huomiota, mutta näiden palveluiden jatko on epävarma toimintaympäristön muutosten vuoksi: hyvinvointialueiden toiminta kehittyi, ja työllisyyspalvelut siirretään tuleville TE-palvelujärjestäjille. Lisäksi erilaiset tuotetut informaatio-ohjauksen keinot (suositukset, mallinnukset) voivat parhaimmillaan tulevaisuudessa auttaa tätä, ja Työkanava toimii kokonaan uutena palveluna kohderyhmälle. Myös Sote-keskusten moniammatillinen tiimi ja asiakasvastaavamalli tukevat toimintamalleina tätä tavoitetta.

On selvää, että palveluiden enempi yksilöllisyys on kytköksissä edellä ensimmäisen tavoitteen yhteydessä kuvattuun palvelutarpeen arviointiin tai monialaiseen arvioon, joka toteutuu vaihtelevasti ja erilaisin välinein eri puolilla Suomea. Oikea-aikaisuuden osalta toimintamallien kehittämisessä keskeisimpiä ovat erityisesti asiakasvastaavamalli tai muut asiakkaan prosessia seuraavat menetelmät. Tulevaisuudessa työttömien osatyökykyisten osalta oikea-aikaisuus riippuu pitkälti TE-palvelujen järjestäjien ja hyvinvointialueen välisen yhdyspintojen saumattomuudesta tai toimivuudesta. Oikea-aikaisuus edellyttäisi asiakkaan prosessin seurantaan tietojärjestelmien(kin) avulla, mikä tulee jatkossa olemaan haasteellista.

Ohjelmalta on kokonaisuutena puuttunut eri toimenpiteiden ja palveluiden asiakkaiden määrän seuranta, joten täsmällistä tietoa siitä, kuinka laajasti palveluja tarjottiin, ei käy ilmi seurantatiedoista eikä sitä ole voinut jälkikäteen konstruoida. Sosiaali- ja terveystieteiden hallinnon alan hankkeissa asiakasmäärä on ollut hieman yli 2 000 (eri tavoin arviotuna), työ- ja elinkeinoministeriön hallinnon alan hankkeissa arviolta 3 000. Arviot ovat karkeita. Käytännössä tämä kuvastaa sitä, että ohjelmalla on kehitetty palveluita ja toimintamalleja, mutta nämä ovat kohdentuneet rajalliseen määrään osatyökykyisiä, mikäli ajatellaan, että työttömistä työnhakijoista osatyökykyisiä on likimäärin 30 000.

Kuten edellisenkin tavoitealueen myös tämän tavoitealueen haaste palautuu siihen, että palvelutarpeen arvioinnin menetelmien ja käytäntöjen hajaantuneisuus vaikeuttaa palvelujen toteutumista kehityksestä huolimatta.

### **Tavoite 3: Vahvistetaan asiantuntijoiden osaamista ja resursointia osatyökykyisten palvelujen parantamiseksi**

Työkykyohjelma on ohjelmakaudella saavuttanut tavoitteissaan suhteessa eniten tuloksia asiantuntijoiden osaamisen ja resursoinnin vahvistamisessa.

Tämä näkyy valtionavustushankkeiden tuomassa kehittämislisäresurssissa, työkykykoordinaattoreiden määrän merkittävässä lisäämisessä TE-toimistoihin, Työkyvyn tuen tiimien kehittämisessä ja erilaisten osaamista tukevien palvelujen kehittämisessä osana TE-palvelupilotteja. Lisäksi ohjelman aikana useissa korkeakouluissa on luotu rakenteita työkykykoordinaattorikoulutuksen kehittämiseen.

Osaamisen vahvistamista tukee myös se, että koulutuksia ei ole kytketty ainoastaan ohjelmanaikaiseen tekemiseen vaan ne ovat saatavilla joko osana AMK-tutkintoja tai verkkokoulutuksena, joita ylläpidetään ja kehitetään myös ohjelman jälkeen. Työkyvyn tuki-koulutus on avattu kaikkien hyödynnettäväksi, ja sitä pidetään onnistuneena.

Osaamista on kehitetty muilla tavoin, esim. työkokous-tyyppisesti myös muissa toimenpiteissä, kuten Hankinnoilla työllistämisen vauhdittamisohjelmassa (tiedon jako sekä toimintamallin jakaminen ja laajentaminen), osatyökykyisten työllistämisen hyötyjen esiin tuomisessa mallinnuksen kautta tai läpileikkaavasti lähes kaikissa palvelukokonaisuuksissa.

Palvelujärjestelmän muutokset tulevat kuitenkin jatkossa haastamaan kehitettyjä toimenpiteitä. Jatkossa avoimia kysymyksiä ovat, missä määrin tulevat TE-palvelujen järjestäjät panostavat kehitettyihin toimenkuvuihin tai palveluihin TE-palveluissa tai miten kehitetyt tiimit ja toimenkuvat tulevat käytännössä elämään hyvinvointialueiden toiminnassa tulevaisuudessa. Aineiston perusteella ne kuitenkin tarjoavat hyvän ikkunan erityisesti informaatio-ohjaukseen hyvien käytäntöjen keinoin.

#### **Tavoite 4: Osatyökykyisille soveltuvien työpaikkojen syntymistä edistetään**

Ohjelmassa on vaikutettu tavoitteeseen välillisesti. Työkanava voi toimissaan osaltaan auttaa tätä tulevaisuudessa. Hankinnoilla työllistäminen voi edistää työpaikkojen syntymistä. Yksittäisissä TE-palvelupiloteissa on luotu tähän liittyviä näkökulmia. Yhteiskunnallisten yritysten kehittyminen voi tulevaisuudessa vaikuttaa osatyökykyisille soveltuvien työpaikkojen löytymiseen nykyistä paremmin. Teemaan liittyy myös hallituskauden aikaista muuta kehitystä, joka ei suoraan kytkeydy ohjelmaan, kuten palkkatuki uudistus.

Arvioinnin haastattelujen ja muiden aineistojen mukaan työpaikkojen syntymistä tukevat toimenpiteet ovat ohjelmassa olleet suhteellisen rajallisia tai usein jääneet sidosryhmien odotuksia vähäisemmiksi. Tämän näkökulman fokusointi olisi edellyttänyt toisen tyyppisiä kehittämistoimia tai kannusteita suoraan työnantajille tai tiiviimpää työskentelyä työnantajajärjestöjen ja työnantajien kanssa. Yritysten ja työnantajien kanssa tehtävät toimet nähdään kuitenkin arviointiaineistossa aivan keskeisiksi, mikäli tavoitteen voi ajatella tulevaisuudessa toteutuvan.

Nyt kehittämistyö on toteutunut tämän tavoitteen osalta eri toimenpiteissä tai paikallisissa hankkeissa, eikä sen ole katsottu olevan kovin vaikuttavaa. Työnantajien suuntaan tehtävä konkreettinen työ on jäänyt monessa hankkeessa vajaaksi, ja sitä olisi kaivattu selvästi enemmän. Tähän teemaan liittyen työnantajaosapuolilla on itsellään mahdollisuuksia etsiä ratkaisuja työlainsäädännöstä tai muista työmarkkinaratkaisuksista, mutta tällaisten asioiden etsiminen ei ole kuulunut tähän ohjelmaan.

### **Tavoite 5: Työnantajille kehitetään palveluja osatyökykyisten rekrytoinnin helpottamiseksi**

Työnantajille on kehitetty jonkin verran palveluita erityisesti TE-palvelupiloteissa, ja työkykykoordinaattorit auttavat välillisesti osatyökykyisten rekrytoinnin kehittymisessä TE-toimistoissa. Yksittäisissä sosiaali- ja terveystieteiden hankkeissa on ollut tätä näkökulmaa. Myös muut uudistukset, kuten palkkatukiudistus, työvoimakoulutuksen kehittäminen tai jatkuvan oppimisen palvelukeskuksen perustaminen, voivat kehittää teemaan liittyviä koulutussisältöjä ja -konsepteja, vaikka ne eivät ole kuuluneet tähän ohjelmaan.

Tulevaisuudessa Työkanava Oy voi sellaisia toimintatapoja omaksuessaan edistää osatyökykyisten rekrytointiprosesseja.

Käytännössä haastattelujen perusteella ei kuitenkaan ole tapahtunut merkittävää tähän liittyvää kehitystä, eikä aineistossa ole tunnistettavissa sellaisia laajalle levinneitä palveluita ja toimintamalleja, joiden voisi arvioida tulevaisuudessa vaikuttavan tähän näkökulmaan erityisen paljon.

### **Tavoite 6: Rekrytointikynnyksen madaltamiseksi haetaan ratkaisuja sekä kehittämällä palveluja että osallistamalla sosiaaliturvauudistuksen valmisteluun**

Rekrytointikynnyksen madaltamiseen liittyvä palvelukehitys on tapahtunut ohjelmassa ensi sijassa TE-palvelupilottien kautta. Työkykykoordinaattorit lisäävät TE-palveluissa sen tyyppistä osaamista, joka voi auttaa välillisesti myös työnantajia rekrytointikynnyksen madaltamiseksi. TE-palvelupiloteissa kokeiltiin osaamiskartoituksia työllistymistuloksia helpottavana välineenä. Hankinnoilla työllistämisen osalta on aiemmin todettu, että pelkkä työllistämisehdon käyttäminen laajasti eri hankinnoissa ei riitä, vaan TE-palveluiden tulee kehittää omaa prosessiaan.

Aineistossa esiintyy kuitenkin vahvana näkemys siitä, että ohjelma ei ole sisältänyt mitään erityisiä toimia, jotka vaikuttaisivat työnantajien kysyntään. Samanaikaisesti monessa tarjontaan liittyneessä kehitystoimenpiteessä ei suoraan ole ollut mukana kysyntään liittyviä toimenpiteitä.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan toimenpiteissä ei ole merkittävästi esiintynyt rekrytointikynnyksen madaltamiseen liittyviä toimenpiteitä; STM:n hallinnonala on kohdennanut Työkykyohjelmassa toimenpiteensä työkykyä parantaviin toimiin.

Ohjelma ei varsinaisesti ohjelmana ole osallistunut sosiaaliturvauudistuksen valmisteluun.

### Hallinnonalojen välinen yhteistyö

Ohjelma on toteutettu kahden eri hallinnonalan omien peruslähtökohtien ja -toimintamallien mukaisesti. Ohjelman alkuvaiheessa hallinnonalojen välistä yhteistyötä ei juurikaan ollut, mutta yhteistyö on tiivistynyt ohjelman aikana ja painottunut viestintään (ja itse asiassa arvioinnin toteuttamiseen). Muutoin hallinnonalojen välinen yhteistyö ohjelman suunnittelussa ja toteutuksessa on ollut käytännössä nimellistä, eikä sillä ole ollut suurta merkitystä toimenpiteiden käytännön johtamisessa tai toteutuksessa.

Työllisyyden ministerityöryhmistä alatyöryhmä 3 toimi alussa ohjelman ohjausryhmänä ja edisti hallinnonalojen välisen yhteistyön muotoutumista. Koordinointitoimia kuitenkin vaikeutti alatyöryhmärakenteen tiivistäminen, jolloin Työkykyohjelman asiat siirtyivät laajemman palvelut, etuudet ja osallisuus -alatyöryhmän alle.

Käytännön toimenpiteiden tasolla alueet ovat hakeutuneet erilaisiin Työkykyohjelman toimenpiteisiin pitkälti omista lähtökohdistaan ja haasteistaan käsin (eivät ohjelman tavoitteiden). Tässä tilanteessa alueella on parhaimmillaan voitu yhteensovittaa eri rahoitusmuodoista tulleita palvelukehityshankkeita silloin, kun hankkeet ovat toimineet samalla alueella. Yhteistyötä on haastavaa tehdä, jos sitä ei ole huomattu ohjeistaa tai vahvasti suositella kentän näkökulmasta jo ohjelman suunnitteluvaiheessa. Eli esimerkiksi TE-pilottien sijoittumisesta sote-puolen hankkeiden kanssa samoille alueille olisi ollut hyötyä. Tätä toki huomioitiin käytännön toteutustyössä vuorovaikutuksessa THL:n kanssa.

Toisaalta esimerkiksi yhteiset alueelliset työpajat antoivat tietoa monialaisessa yhteistyössä olevien eri ammattilaisten vastuista, työkaluista ja toimintatavoista. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla toimineet aluekoordinaattorit olivat hyvä linkki yhdyspintojen yhteistyön vahvistamisessa. Toimintamallista on varmasti jatkossa opittavaa laajemminkin.

Ohjelma on voinut muuttaa ja kehittää palvelujärjestelmää alueellisesti, mutta käynnissä oleva TE-palvelujen siirto kuntiin ja vuoden 2023 alussa käynnistynyt hyvinvointialueiden toiminta tulevat uudelleen muuttamaan sitä, miten mahdolliset toimintamallit (esimerkiksi jokin palvelupolku, jota on kehitetty ostopalvelurahoituksella, tai työkykykoordinaattorin toiminta) kehittyvät ja jäävät osaksi toimintoja jatkossa. Ohjelmalla on siten suhteellisen vähäinen merkitys palvelujärjestelmän laajalle kehitykselle; se luo ennemmin

osatyökykyisten palvelupolkuun liittyviä työkaluja. Myöhemmin ministeriöt ovat perustaneet keskinäisen koordinaatioverkoston, joka tukee ohjelmassa kehitettyjen toimintamallien levittämistä.

Työkykyohjelman yhteisen ulkoisen viestinnän toteuttaminen on kärsinyt jossain määrin alkuvaiheen koordinaation vähäisyydestä. Viestintää on toteutettu yksittäisten osahankkeiden tuloksista ja osahankkeiden toteuttamana onnistuneesti. Koko ohjelmaa koskevia teemoja tai tuloksia on ollut viestittäviksi vähän, ja tähän peilaten osahankelähtöinen viestintä on ollut toimiva ratkaisu. Se olisi kuitenkin hyötynyt yhtenäisemmästä toteutuksesta. Yleiskuva ohjelmasta on haastatteluiden perusteella positiivinen.

### Työkyvyn tilannekuva

Työkyvyn tilannekuvan kysymys on esitetty arvioinnissa yhtenä tutkimustehtävänä. Haastatteluissa kävi nopeasti ilmi, että tilannekuva on haastateltujen mielestä varsin hajainen. Erilaiset rekisteritutkimukset tai erilaisten tietojen yhdistäminen edellyttäisivät merkittävää tutkimuspanosta ja aikaa, mitä tämän kaltaisessa arvioinnissa ei ole mahdollista järjestää.

Kenelläkään palvelujärjestelmässä ei ole tilannekuvan muodostamisen kokonaisvastuuta tai siihen liittyviä resursseja. Koska tilannekuvaa työkykyisyydestä työllisten tai työttömien kohdalla ei systemaattisesti seurata, ei sitä käytännössä voida muodostaa.

Tilannekuvan muodostamisen mahdollistaminen edellyttäisi seurannan kohteen täsmällistä määrittämistä (= kuka on osatyökykyinen), organisaatioiden tilastoinnin ja seurannan kehittämistä tuon määrittelyn pohjalta ja seurannan ja tiedontuotannon selkeää vastuuttamista ja resursointia.

Näiden näkökulmien lisäksi yksittäisten ohjelmien toimintakaudet on koettu usein varsin lyhyiksi. Työttömien osatyökykyisten tai osatyökykyisyyden tilannekuvan laatiminen vaatisikin yli hallituskausien ulottuvia toimintoja niin seurantamallin kehittämisen kuin seurannankin osalta. Tämän kaltaista tietopohjaa on myös luotu sosiaali- ja terveysministeriön johtamassa tiekarttatyössä Digitalisaatio työllistymisen ja osallistumisen tukena: Työ- ja toimintakykyä edistävien palvelujen digitalisoimisen tiekartta 2023–2027. Siinä on luotu toimenpidekokonaisuuksia ja kehittämistoimia työkyky- ja kuntoutuspalvelujen vaikuttavuuden arviointiin ja seurantaan (STM 2023). Toteutuessaan osa näistä mahdollistaisi nykyistä paremman osatyökykyisyyden ilmiöiden seurannan ja arvioinnin.

## Suosituks

Arvioinnin eri havaintojen perusteella ohjelman tavoitteet ovat edelleen relevantteja. Haastattelujen ja ohjelman julkaisujen ja erilaisten sisäisten tuotosten perusteella välittyy kuva, että ohjelmassa päästiin monen tavoitteen suhteen vasta alkuun. Eräällä tavalla se muodostaa kehittämisen jatkumoa OTE-kärkihankkeesta tälle hallituskaudelle. Aineiston pohjalta on välttämätöntä kysyä, miten osatyökykyisten palvelujen jatkokehittäminen varmistetaan tilanteessa, jossa palvelujärjestelmä on ollut merkittävien muutosten kohteena.

Ohjelmassa on ollut useita tavoitteita, ja ne ovat luonteeltaan kunnianhimoisia. Kehittämisen tarvetta on kaikkien tavoitteiden osalta edelleen, mutta tavoitteisiin liittyy useita erilaisia jatkokehittämisen mahdollisuuksia, jotka kaikki eivät ole suoraan kytköksissä tämän ohjelma-arvioinnin aineistoon vaan myös laajemmin siihen, millaisia muutoksia palvelujärjestelmään on tulossa.

Suosituks jakautuvat neljään kokonaisuuteen:

1. ohjelman hyvien tulosten jatkuvuuden tukeminen ja aloitettujen toimien seuranta
2. työnantajiin liittyvien tukitoimien ja kysynnän luomisen kehittäminen
3. tilannekuvan luominen ja tilannekuvatiedon hallinnan resursointi
4. teemaa koskeva ohjelmallinen kehittämistyö jatkossa.

**Suositus 1. Kehitettyjen toimintamallien ja rakenteiden jatkuvuus tulee varmistaa. Työkykyohjelma on käynnistänyt osatyökykyisten palvelujen kehittämistä.** Nyt kehitettyjen hyvien toimintamallien jatkuvuutta tulee tukea ja niiden jatkuvuus varmistaa osana eri uudistusten toimeenpanoa. Käytännön toteutustapa riippuu kehitetyistä teemoista. Tätä on havainnollistettu alla olevassa taulukossa. Käytännössä kyseessä voisi olla seuraavalle hallituskaudelle ulottuva ”skaalausprojekti” tai ”valtavirtaistamisprojekti”, jonka ainoa tavoite olisi nyt kehitettyjen hyvien toimintamallien levittäminen. Skaalausprojektissa voitaisiin huomioida myös opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan aihetta sivuavat teemat tai toimenpiteet.

**Suositus 2. Nyt käynnistyneiden toimien vaikutuksia tulee seurata, mikäli niiden onnistumisesta ja vaikuttavuudesta halutaan jatkossa tietoa.** Nyt käynnistettyjen toimenpiteiden, kuten Työkanava Oy:n toiminnan, tuloksia ja vaikutuksia tulee seurata luomalla niille pysyviä seurantamekanismeja siten, että saadaan jatkuvaa seurantatietoa toimintamallien tuloksista ja vaikutuksista suhteessa niiden lakisäätöihin tavoitteisiin ja perustamiseen liittyviin perusteluihin.



**Taulukko 1.** Jatkuvuuden varmistaminen teemoittain.

Teema	Jatkuvuuden varmistaminen
<b>1. Työkyky-koordinaattorit</b>	Toimenkuvasta suositus järjestäjille TEPA-uudistuksen edetessä yhteistyötä tulevien järjestäjien kanssa palvelukehityksestä
<b>2. TE-palvelupilotit</b>	Parhaiden käytäntöjen esiin nostaminen ja viestintä tuleville järjestäjille
<b>3. Työkanava Oy</b>	Toiminnan tulosten ja vaikutusten seuranta (muutoin toiminta etenee suunnitelman mukaisesti) Tiiviiden yhteistyörakenteiden kehittäminen tulevien järjestäjien kanssa
<b>4. Hankinnoilla työllistäminen</b>	Informaatio-ohjaus tuleville TE-palvelujärjestäjille sekä hyvinvointialueille hankinnoilla työllistämisen mahdollisuuksista osatyökykyisten kohdalla. Koulutus ja osaamisen kehittäminen TE-palvelujen tuleville hankintayksiköille. Lisäksi teemassa tarvitaan jatkossa laajasti osaamisen kehittämistä ja koordinaatiota kattaen laajasti eri hankintayksiköt. Tarkempia suosituksia on annettu työllistämisehtoa koskevassa valtiovarainministeriön tilaamassa selvityksessä.
<b>5. YYO</b>	Politiikkasuositusten pohjalta tapahtuva informaatio-ohjaus.
<b>6. Työkyvyn tuen tiimit</b>	Työkyvyn tuen palvelua tulisi tarkastella valtakunnallisesti ja alueellisesti suhteessa tulevaan lainsäädäntöön työllistymistä edistävästä monialaisesta tuesta (HE 207/2022) (THL/TTL) Kehittämiskohteena on työllistymisen ja työkyvyn tuen näkökulman integroiminen vahvemmin työ- ja toimintakyvyn arvioinnin ja terveyslähtöisyyden rinnalle. Tämä edellyttää myös monialaisen yhteistyön sisällöllistä kehittämistä (THL/TTL) Työkyvyn tuen suunnitelmia voitaisiin hyödyntää asiakkaan monialaisten palveluiden koordinoinnissa. (THL/TTL)
<b>7. Tuetun työllistämisen menetelmät</b>	Jatkuvuuden edistämiseksi tulee ratkaista, mikä taho tai mitkä tahot vastaavat tuetun työllistämisen työhönvalmennuksesta pitkittyneesti työttömille, vammaisille ja kehitysvammaisille. Tässä yhteydessä tulee määrittää palvelun suhde rinnakkaisiin palveluihin, kuten Kelan työllistymistä edistävään ammatilliseen kuntoutukseen (TEAK) ja TE-palvelujen työhönvalmennukseen. (THL/TTL) Työhönvalmennuksessa tulee lisätä työnantajayhteistyötä ja tukea työnantajia nykyistä enemmän työtehtävien räätälöintiin ja töiden uudelleenorganisointiin. (THL/TTL)
<b>8. Ammattilaisten osaamisen varmistaminen</b>	Työkykykoordinaattoreiden koulutuksen kokoaminen ja riittävä informaatio-ohjaus siitä tuleville työllisyyspalvelujen järjestäjille. Informaatio-ohjaus erityisesti sote-sektorin johdon ja lääkäreiden osaamisen vahvistamisen työkykykysymyksissä.

**Suositus 3. Työnantajanäkökulma vahvemmin osaksi tulevien osatyökykyisyyteen liittyvien toimenpiteiden toteutusta.** Osatyökykyisten palvelujen kehittämisen rinnalla tulisi tarkastella, onko työttömien osatyökykyisten osalta tunnistettavissa ja muodostettavissa sellaista ohjelmallista tai muuta vastaavaa kokonaisuutta, joka keskittyisi työnantajien tukemiseen osatyökykyisten työllistämiseksi eri muodoissaan ja erilaisten toimintamallien avulla. Tämä ei välttämättä tarkoita suoria taloudellisia tuki-instrumentteja työnantajille, vaan se voi olla myös työnantajille tarjottavaa palvelua. Arviointiaineiston perusteella on mahdotonta sanoa täsmällisesti, mitä ne toimenpiteet ja tarvittavat tukimuodot ovat. Kyse on enemmän siitä, että jatkossa tarvitaan työnantajasektorin kanssa vahvaa yhteiskehittelyä näiden palvelujen tai tukimuotojen tarpeen kartoittamiseksi.

Nyt kehitetyt toimintamallit tukevat tätä ilmiötä välillisesti, mutta suoraa kytkeä on käytännössä ollut vähän. Tähän liittyvä palaute nousee haastatteluissa esiin yhtenä keskeisenä toimenpiteenä. Samanaikaisesti on tunnistettava, etteivät kysynnän luomisen toimenpiteet välttämättä kuulu työ- ja elinkeinoministeriön tai sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalalle tai saattaisivat edellyttää muutoksia nykyisiin käytössä oleviin instrumentteihin, kuten palkkatukeen.

Työnantajiin liittyen kyse on myös hyvien käytäntöjen jakamisesta ja viestinnästä, jota hankkeessa on tehty jonkin verran (esimerkiksi loppuseminaari esityksineen). Tähän liittyen arviointiaineistossa esitetään jonkin verran ehdotuksia ja tarpeita, mutta varsinainen toiminta edellyttäisi tiivistä yhteistyötä työnantaja- ja yrittäjäjärjestöjen kanssa.

Lisäksi on selvää, että osatyökykyisten tilannetta ei voi yksinään parantaa palvelujärjestelmää kehittämällä, mutta sosiaaliturvan uudistamisen kysymykset eivät suoraan ole liittyneet ohjelman tavoitteisiin tai tähän arviointitoimeksiantoon.

**Suositus 4. Työttömien osatyökykyisten työllistämisen edistäminen edellyttää jatkossakin ohjelmamuotoista kehittämistä tai vastaavaa jatkumon ylläpitämistä.** Tällä tarkoitetaan tässä arvioinnissa rajattuja ja eri toimijoiden kanssa yhteisesti suunniteltuja kohdennettuja toimenpiteitä, jotka perustuvat yhteiskehittelyyn eri toimijoiden kanssa mutta myös julkisen rahoituksen ja intervention perusteiden analyysiin (kuten nyt tehtiin Työkanavan kohdalla).

Ohjelmallinen interventio voi kytkeytyä joko työnantajien osatyökykyisten työllistämisedellytysten kehittämiseen ja/tai muodostaa jatkumoa nyt kehitetyille toimintamalleille. Tärkeää on, että muuttuvassa toimintaympäristössä osatyökykyisten työllistämisen edistämiseksi on olemassa hallituskaudet ylittävää jatkumoa, jota tämä ohjelma osaltaan loi. Teemaan liittyviä mahdollisia näkökulmia voivat olla esimerkiksi työvoiman saatavuuden varmistaminen työnantajille ja osatyökykyisten potentiaalin hyödyntäminen siinä tai työnantajien tukeminen palveluilla osatyökykyisen rekrytoinnin yhteydessä (palvelut

keskittyvät tällä hetkellä pääasiassa yksilöön). Huomiota tulee kiinnittää myös työnantajien työllistämiskiinnostukseen ja mahdollisten ennakkoluulojen hälventämiseen osatyökykyisten palkkaamisessa.

Työelämän kehittämisen mahdolliset tulevat ohjelmalliset tai yhteisen tavoitteenasettelun keinot voisivat olla yksi luontevista mahdollisista tulevien kehittämistoimien konteksteista.

Työelämäohjelman arviointityössä on todettu, että tulevaisuudessa samanaikaisten työelämän kehittämiseen kytkeytyvien ohjelmien väliset synergiahyödyt ja viestinnällinen selkeys tulisi varmistaa jo valmisteluvaiheessa.

Oleellista on jatkossa varmistaa, että toteutetulla ohjelmalla on jonkinlainen muutoksen teoria tai vaikutuslogiikka, joka konkretisoi kehitettävät toimet, auttaa niiden priorisoinnissa ja muodostaa selkeämmän yhteyden tavoitteiden ja toimenpiteiden välillä. Tämä mahdollistaa myös seurantatiedon tuottamisen nykyistä helpommin ja edistää ohjelman tavoitteiden arvioitavuutta. Parhaimmassa tapauksessa tämä edellyttää ohjelmallisten toimintojen ja ohjelman hallinnoinnin prosessien selkeää erillistä resursointia siten, että ohjelma ei ole osa normaalia toimeenpanon talousarviota.

**Suositus 5. Valtioneuvostotasolla tulee muodostaa yhtenäinen näkemys siitä, miten työllisyysasteen vahvistamiseksi ja osatyökykyisten tilanteen parantamiseksi jatkossa luodaan, ylläpidetään ja seurataan työttömien työkykyyn ja mahdollisesti laajemmin työssä olevien työkykyyn liittyviä ilmiöitä.** Tilannekuvan luominen edellyttäisi valtioneuvostotason poikkihallinnollista ohjausta ja yhteistä suunnittelua. Tämän toteuttaminen edellyttäisi rahoituksen ja tilannekuvan toimintojen kokoamista ja koordinoitua sekä vastuuttamista ja resursointia. Vaikka jatkossa tilannekuvaa tullaan saamaan Työvoimatutkimuksen kautta kahden vuoden välein esimerkiksi osatyökykyisten työllisyydestä vuodesta 2022 alkaen, ei se yksistään riitä. Nyt eri organisaatiot seuraavat erilaisia tilannekuvaa koskevia näkökulmia, mutta kokonaiskuva työttömien tai työllisten työkyvystä ja siihen liittyvistä ilmiöistä on hajallaan. Osaltaan tämä ilmiö palautuu siihen, että kehityksestä huolimatta työttömien työkyvyn kartoittamisen menetelmät ja keinot ovat erilaisia, eikä tämä kartoittaminen toteudu läheskään aina.

## 3 Hallinnonalojen toimenpiteiden tarkastelu

Tässä luvussa on kuvattu Työkykyohjelmassa toteutettuja toimenpiteitä, niiden tuloksia ja vaikuttavuuden näkökulmia. Tehdyt toimenpiteet eroavat toisistaan niin sisältönsä ja toteutuksensa kuin vaiheensakin perusteella. Kuvauksissa tiivistetään tiedonkeruun tuloksia ja taustoitetaan esitettyjä, arviointikysymyksiin vastaavia lukuja.

### 3.1 Yksilölliset ja oikea-aikaiset työkyvyn ja työllistämisen palvelut

#### Osatyökykyisten vaikuttavan työllistämisen malli

##### Tausta

Työ- ja elinkeinoministeriön vaikuttavuusinvestoimisen osaamiskeskus kehitti vuoden 2021 aikana kolmen alueen (Helsingin kaupunki, Uudenmaan TE-toimisto sekä Rovaniemen ja Kemijärven kaupungit) kanssa vaikuttavuusperusteisen työllistymisen mallin, jonka tavoitteena oli auttaa osatyökykyisten tunnistamisessa, palveluiden tarjoamisessa heille ja toimenpiteiden tuloksellisuuden arvioinnissa. Malli perustuu tilastollisen analyysin pohjalta tehtyyn asiakasryhmittelyyn, jolla ennakoidaan asiakkaan palvelutarvetta, arvioidaan työllistymispotentiaalia, seurataan asiakkaan työllistymisen edellytyksissä tapahtuvia muutoksia ja arvioidaan, mitkä toimenpiteet vievät vaikuttavimmin kohti työllistymistä.

Tavoitteena oli koota kentän asiantuntemusta teemasta, ymmärtää osatyökykyisten työllistymisen esteiden juurisyitä ja tuoda näkyväksi työttömyyden inhimillisiä ja taloudellisia vaikutuksia. Viime kädessä tavoiteltiin käytännön työkalua osatyökykyisten työllistymistä ja työssä pysymistä edistävien toimien tueksi.

Vaikuttavan työllistämisen malli vastaa ohjelman tavoitteisiin työkyvyn tuen tarpeen tunnistamisesta sekä yksilöllisten ja oikea-aikaisten työkyvyn ja työllistämisen palveluiden tarjoamisesta. Kehitetty malli sisältöineen olisi luonteeltaan myös asiantuntijoiden osaamista ja tietopohjaa vahvistava.

Osatyökykyisten asiakassegmenttien määrittelyyn ja tietopohjan kehittämiseen liittyy paljon tunnistettuja tarpeita, ja osatyökykyisten palveluiden tilannekuva on varsin pirstaleinen. Tämä vaikeuttaa merkittävästi kustannusvaikuttavien ja toimivien palveluiden suunnittelua. Tilannekuvan vahvistamisen ja vaikuttavuuden arvioimisen työkalujen tarve korostuu entisestään työllisyyspalveluiden siirtyessä uusien kuntajärjestäjien vastuulle vuoden 2025 alusta.

### **Toteutus**

Mallinnus toteutettiin ministeriölähtöisenä konsulttiselvityksenä useassa eri vaiheessa, ja siinä luotiin vaikutustiedolla johdetun asiakasprosessin konsepti ja yhteiskunnallisten hyötyjen laskentamalli. Työllistymisen tilannekuvaa selvitettiin 30 avainorganisaation teemahaastatteluilta, joiden pohjalta määriteltiin tärkeimpiä työllistymiseen vaikuttavia muuttujia. Näitä teemoitettiin osaamisen ja työvoiman tarpeen, yksilön osaamisen ja elämäntilanteen sekä yhteiskunnan tarjoamien mahdollisuuksien ja rakenteiden kautta. Nämä toimivat pohjana datalähtöiselle mallintamiselle. Projektin selvitysmäisen luonteen vuoksi mallin laatiminen on jäänyt vieraaksi useimmille arvioinnin tiedonkeruussa haastelluille tahoille.

### **Tulokset**

Mallinnus tuotti asiantuntijoille, ammattilaisille ja työllistettäville visualisoidun työkalun, jolla voidaan havainnollistaa erilaiset koulutus- ja urapolut sekä palvelut, etuudet ja tuet ja laskea näiden polkujen yhteiskunnallista hyötyä. Malli havainnollistaa osatyökykyisten juurisyitä ja palvelutarvetta, ja sen avulla palvelua pystyttäisiin johtamaan reaaliaikaisilla tulosmittareilla, joilla voitaisiin todentaa työllistymistä (laskea mikä toimii ja mikä ei) ja laskea työllistymisen tai työttömyyden kustannusvaikutuksia (ml. verotulot ja tulonsiirrot).

Mallinnuksen toimivuus saatiin määriteltyä teoreettisella tasolla riittävän tarkasti. Mallia ei kuitenkaan ole mahdollista viedä tällä hetkellä käytäntöön. Syynä ovat rekisteritietojen saatavuuteen ja yhdistettävyyteen sekä tietosuojaan liittyvät seikat. Malli vaatisi toimiakseen tietojen yhdistämiseen liittyviä järjestelmä- ja mahdollisia lainsäädäntömuutoksia, mikä myös tuodaan sekä työssä että haastatteluissa esiin. Keskeiseksi työllisyyspalveluiden vaikuttavuutta indikoivaksi mittariksi on tunnistettu tulo- ja etuustiedot, joita vielä ei kuitenkaan ole kytkettävissä työllisyysdataan muuten kuin yksittäisissä poikkileikkaustarkasteluissa. Avaintekijäksi on tunnistettu tulorekisterin hyödyntäminen. Muita tarvittavia yhdisteltäviä rekistereitä ovat Kelan sairaspäiväraha, kuntoutusetuudet, etuudet ja tuet sekä toimeentulotuki. Työllisyyspalveluissa laajasti hyödynnetty työnvälitystilasto pohjautuu TE-toimiston asiakaspalvelujärjestelmään, jonka hyödyntäminen jatkuvassa

seurannassa on haastavaa. Toisaalta haastatteluissa tuotiin esiin myös laadullisten, eli niin kutsuttujen pehmeämpien tulosten ja vaikutusten, seurantarave osatyökykyisten palveluissa.

### **Näkökulmia vaikuttavuuteen**

Mallin soveltamiskohteet ja jatkohyödyntäminen on tunnistettu, ja laajamittaisessa käytössä malli toisi lisätukea osatyökykyisten työllistymisen tietopohjaiseen tukemiseen. Mikäli rekisterien käyttö mahdollistuisi, mallia voitaisiin soveltaa laajasti työllisyyspalveluiden suunnittelussa ja kehittämisessä sekä organisoinnissa. Kehitystyössä on tunnistettu, että mallia voitaisiin hyödyntää ainakin

1. pohjoismaisen työvoimapalvelun (POMA) sisällön rakentamisessa
2. Työkanavan asiakasohjauksessa
3. kuntakokeilujen vaikuttavuuden seurannan tukena
4. TE-palvelupilottien tukena
5. TE-digin kehitystyössä
6. STM:n Työkyvyn tuen palveluiden kehittämisessä ja
7. muissa monialaisissa palveluissa ja niiden kehittämisessä.

Malli voisi toimiessaan ainakin osittain tukea TE-palveluiden toteutusta niin valtionhallinnon kuin jatkossa uusien järjestäjienkin toiminnan kehittämisessä. Mallin kehitystyö kytkeytyy tällä tavoin myös muihin Työkykyohjelman osahankkeisiin, vaikka toimenpiteenä se on koettu jossain määrin irralliseksi verrattuna muihin TEM:n osahankkeisiin. Haastatteluiden perusteella mallin ei uskota yksin ratkaisevan osatyökykyisten työllistymisen haastetta, mutta se voisi toimia työkaluna palveluiden suunnittelussa.

Jatkossa vaikuttavuuden toteutumiseksi tulisi pystyä myös tuomaan selvemmin esiin rekisteri- ja tietosuojakysymyksiin liittyvät ongelmat. Herää myös kysymys, olisiko ennen mallinnustyön toteutusta ollut mahdollista selvittää rekisteritietojen saatavuuteen ja yhdistettävyyteen liittyvät mahdolliset haasteet vai toiko tämä mallinnus ne ensi kertaa esiin. Mikäli rekisteritietojen saatavuusongelmat olisivat olleet mallinnuksen lähtötilanteessa vahvemmin esillä, olisi projektissa voitu jopa enemmän panostaa lainsäädännön kehittämistarpeiden esiintuomiseen. Työ- ja elinkeinoministeriö teki joulukuussa 2022 rahoituspäätöksen KEHA-keskukselle vaikuttavan työllistymisen mallin toimeenpanon ja laajentamisen selvittämiseksi sekä tekniseen määrittelyyn ja toteutukseen. Tavoitteena on tarkennettu malli ja arvio sen laajennusmahdollisuuksista koskemaan kaikkia työnhakijoita sekä tekninen määrittely näiden pohjalta.

Tulevaisuudessa vastaavien mallinnuksien kehittämiseen on laajempia kannusteita rahoitusvastuun siirtyessä uusille kuntajärjestäjille. Nyt kehitetty mallinnus voisi siten tarjota työkaluja kehittämiseen, mutta samalla vaikuttavuusperusteinen mallintaminen on vain yksi vaihtoehto muiden ratkaisujen rinnalla. Yksittäisen järjestäjän näkökulmasta voi olla mahdollista kehittää kustannusvaikuttavaa toimintaa myös geneerisempien, poikkileikkauksiin pohjautuvien selvitysten kautta. Kuntien tai valtionhallinnon ei kuitenkaan tulisi jatkossa ryhtyä vastaavan tyyppisiin mallinnuksiin, ennen kuin lainsäädännön reunaehdot on tiedostettu tarkemmin.

## TE-palvelujen uudelleen muotoilu ja TE-palvelupilotit

### Tausta

TE-palvelupilotit toteutettiin työ- ja elinkeinoministeriön koordinoimana TE-toimistoissa. Maaliskuussa 2021 käynnistyneillä ja vuoden 2022 loppuun asti jatkuneilla TE-palvelupiloteilla pyrittiin parantamaan TE-palvelujen osuvuutta osatyökykyisille.

TE-palvelupilottien tavoitteena oli parantaa TE-palvelujen kohdentumista osatyökykyisille. TE-palvelupilotit tekivät yhteistyötä STM:n ja THL:n työkykypilottien, kuntien työllisyyskokeilujen, työnantajien ja työnantajaverkoston sekä järjestöjen kanssa. TE-palvelupilottien kehittämisen kohteina olivat erityisesti rekryointipalvelut ja palvelukokonaisuudet, jotka parhaiten tukevat osatyökykyisten työkykyä. Lisäksi tavoitteena oli löytää keinoja, jotka voivat vahvistaa tarvittavan koulutuksen saatavuutta ja tarjontaa. Tarkoituksena oli kehittää työnhakija- ja työnantajapalveluiden välistä yhteistyötä entistä tiiviimmäksi.

Pilottien toteutus alkoi maaliskuussa 2021, ja pilotit päättyivät vuoden 2022 lopussa. Pilot-tialueita oli kahdeksan: Lappi, Pohjois-Pohjanmaa, Pohjanmaa, Etelä-Pohjanmaa, Pirkanmaa, Häme, Uusimaa ja Pohjois-Karjala. Pilottien kokonaisbudjetti vuosille 2021–2022 oli noin 10 miljoonaa euroa Uudenmaan ELY:n 4 miljoonasta eurosta Lapin ELY:n 0,2 miljoonaa euroon<sup>4</sup>.

Piloteissa tehtiin erilaisia toimenpiteitä osatyökykyisten palveluiden kehittämiseksi. Pilot-tien tuloksena yksilöllinen, kasvokkainen ja pidempiaikainen tuki on kehittynyt (henkilö- ja työnantaja-asiakkailta) ja yhteinen tahtotila on lisääntynyt toimijoiden välillä. Työnantajien yhteydenotot ja asiakasohjaukset lisääntyivät pilottien aikana.

Tässä arvioinnissa TE-palvelupilottien kuuleminen toteutettiin kyselyllä. Kyselylinkki välitettiin kunkin pilotin vastuuhenkilölle. Arvioinnin analyysivaiheessa hyödynnettiin pilot-tien väliraportteja.

4 [Työ- ja elinkeinoministeriö on myöntänyt TE-palvelupiloteille rahoitusta vuosille 2021–2022](#)

**Taulukko 2.** TE-palvelupilottien toiminta tiivistetysti.**Kuvaukset piloteittain**

<p>Pohjois-Pohjanmaan ELY: Kyvyillä ja valmiuksilla töihin -hanke. Kokonaispalvelu, jossa yksi palveluntuottaja tai palveluntuottajien yhteenliittymä vastaa asiakkaan palvelutarpeiden tunnistamisesta sekä työnantaja- ja järjestöyhteistyöstä. Kokonaispalvelumalli toteutetaan yhteistyössä järjestöjen kanssa. Palveluntuottajat vastaavat myös osaamisen kehittämisen kartoituksesta ja kohdennetuista koulutuksista kohderyhmälle.</p>	<p>Pohjois-Karjalan ELY: Osatyökykyisten palvelumalli asiakas- ja yrityspalveluihin. Alkupalveluiden kehittäminen ja osatyökykyisten parempi tunnistaminen sekä työolosuhteiden muokkaustarpeiden kartoitus. Yritysyhteistyössä keskitytään paikallisen verkostotyön vahvistamiseen, työnantajan informoimiseen osatyökykyisten palveluista sekä palkkatuen ja työolosuhteiden järjestelytuen käytön lisäämiseen. Työkykykoordinaattoreita hyödynnetään yritysyhteistyössä, välityömarkkinatoimijaryhmissä ja muutosturvan ja rekryointipalvelujen kehittämisessä.</p>
<p>Uudenmaan ELY: TyöDesign – Tunnista, muotoile, työllistä. Työkalut osatyökykyisten tunnistamiseen (esim. henkilöstön perehdytyspaketti osatyökykyisten kohtaamiseen). Työnantajille suunnatut sähköiset palvelupaketit, monipuolinen järjestöyhteistyö, jolla parannetaan osatyökykyisten parempaa tunnistamista ja levitetään tietoa TE-palveluista, työnantajaverkoston rakentaminen.</p>	<p>Etelä-Pohjanmaan ELY: ”Pilotti”. Muodostetaan alueelliset työkykypalvelut. Lisätään osatyökykyisen asiakkaan osaamisen tunnistamiseen ja osaamisen vahvistamiseen liittyvää osaamista ja palveluita. Yritysyhteistyön kehittäminen: viestintä työnantajille sekä kuntien elinkeinotoimille ja yrittäjäjärjestöille, työnetsintä, työllistymisen tuet tutuiksi ja osaamispassin kehittäminen.</p>
<p>Lapin ELY: Työkykyä ja osaamista arvioiva palvelu sekä työnantajien tarpeisiin räätälöity ohjaus ja neuvonta -palvelukokonaisuus. Palvelu, jolla tunnistetaan yksilölliseen työkykyyn liittyviä tekijöitä ja jäljellä olevaa työkykyä. Työnantajille räätälöidyt palvelukokonaisuudet osatyökykyisten työllistämisen tukemiseksi työvoimapula-alueille. Oppilaitosyhteistyö ja osaamiskartoitus sekä alueellisten verkostojen koonti.</p>	<p>Pohjanmaan ELY: ”Pilotti”. Palveluprosessin kehittäminen, räätälöity työhönvalmennus työnhakijalle ja -antajalle. Yritysten työtehtävien kartoittaminen ja muotoilu sekä henkilökohtaisen tuen ja ohjauksen tarjoaminen työnantajille osatyökykyisten työllistämiseen ja työn mukauttamiseen.</p>
<p>Pirkanmaan ELY: Tuella työhön -pilotti. Tavoitteena asiakkaiden parempi tunnistaminen palvelutarvearvioinnin yhteydessä, testataan Työkykypistemäärä-mittaria arviointityökaluna ja koulutetaan henkilöstö tunnistamiseen ja arviointiin. Työnantajat: rekryointikynnyksen madaltaminen, työpaikkaohjaaja työpaikoille, työhönvalmennus ja työn etsintä. Koulutushankinnat ja koulutusten räätälöinnit.</p>	<p>Hämeen ELY: ”Pilotti”. Alkupalveluiden osaamisen kehittäminen. Yrityskumppanuuden kehittäminen, sijoita ja valmenna -malli, työ- ja toimintakyvyn arviointi, digitaalinen osaamiskartoituslusta, työnmuotoilu (Ratko-malli). Osaamiskartoitus, valmennuksellinen koulutus.</p>



## TE-palvelupilottien tuloksia

TE-palvelupiloteissa muutosta on saatu aikaiseksi juurruttamalla toimintamalleja osaksi TE-toimiston asiantuntijatyötä, huomioimalla osatyökykyiset osana arkityötä ja edistämällä asennemuutoksia. Osalla alueista TE-palvelupilottien myönteiset vaikutukset ovat nähtävissä myös tilastoissa: osatyökykyisten palkkatuen käyttö on lisääntynyt, työnantajien yhteydenotot ovat yleistyneet, aktivointiaste on saatu nousuun ja osatyökykyisten työttömyys on laskenut.

TE-palvelupiloteissa on tuotettu myös erilaisia materiaaleja, kuten käsikirja, kehitetty verkostoihin liittyvää tietotaitoa ja tiivistetty yhteistyötä henkilöasiakaspalvelun ja yritys- ja rekrytointipalveluiden välillä. Lisäksi on uudistettu työvälineitä; esimerkiksi työkykyestemäärämittari on koettu hyödylliseksi apuvälineeksi. Hankkeissa on myös onnistuttu lisäämään työnantajapuolen ymmärrystä osatyökykyisyydestä. TE-palvelupiloteissa on havaittu tarve jatkaa tuen tarjoamista sekä asiakkaalle että työnantajalle myös työllistymisen jälkeisenä aikana.

## Näkökulmia vaikuttavuuteen

TE-palvelupilottien toteutus on osunut aikaan, jolloin TE-toimiston arkeen ovat vaikuttaneet useat samanaikaiset uudistusten valmistelut. Uudistusten ohella resurssi- ja henkilöstömuutokset ovat vaikuttaneet pilottien toimintaympäristöön, eikä laaja-alaista tukea tarvitsevien osatyökykyisten ohjaamiseen aina ole koettu olleen riittävästi aikaa. Työnantajapuolella on havaittu olevan tarvetta osatyökykyisyyteen liittyvälle koulutukselle. Työnantajien suhtautumisen todettiin olevan lähtökohtaisesti positiivista, mutta huolenaiheitakin on esimerkiksi työeläkemaksuluokkien noususta. Koulutusta ja opastusta työkykyasioissa tarvitaan, ja niitä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi verkostomuotoisesti. Työterveyshuollon ja TE-toimiston nivelvaihe tuotiin esille yhtenä kehittämiskohteena. Tähän liittyen toivottiin esimerkiksi sitä, että asiakkaan siirtyessä esimerkiksi kuntoutukseen, hänen tietonsa siirtyisivät myös. Samoin kun tietyt työntekijät on irtisanottu ja he ovat olleet töissä tietyn aikaa, heillä pitäisi olla oikeus lakisääteiseen työterveyshuoltoon 6 kuukauden ajan. Tämän todettiin toteutuvan tyypillisesti heikosti. Työnantajat eivät muista kertoa tästä, eivätkä ilmoita siitä työterveyshuoltoon. Siten asiakkaat eivät ole tästä oikeudestaan yleensä tietoisia.

Asiakasohjaus toimenpiteisiin jäi hankkeissa paikoin tavoitetta alhaisemmaksi, ja valmennuspalveluiden hankinnat olivat osin viivästyneet suunnitellusta. Tähän liittyen tuotiin esille aktiivisen viestinnän tarve, että TE-toimistoihin jaettaisiin selkeää ja konkreettista tietoa valmennuspalveluista, jotta jatkossa näiltä haasteilta vältyttäisiin. Asiakkaiden osalta tuotiin esille, että osatyökykyiset tarvitsevat vahvaa moniammatillista tukea ja että

lääkäri työn merkitys prosessissa on tärkeä tiettyjen asiakasryhmien, kuten nuorten, osalta. Asiakkaan prosessin kokonaisvaltaista etenemistä tukisi nimetty vastuuhenkilö, jolla säilyisi kokonaiskuva asiakkaan tilanteesta, ns. case-manager mallin mukaisesti.

TE-palveluiden uudelleen muotoilun ja TE-palvelupilottien avulla on tarjottu osatyökykyisille oikea-aikaisia työkyvyn ja työllistämisen palveluita, vahvistettu asiantuntijoiden osaamista ja resursointia osatyökykyisten palvelujen parantamiseksi, edistetty työpaikkojen syntymistä osatyökykyisille ja uudistettu käytössä olevia kuntoutuspolkuja ja palveluja kuntoutuksen uudistamiskomitean ehdotusten pohjalta. Siten näillä toimilla on edistetty useita Työkykyohjelman tavoitteita.

## Työkykykoordinaattorit

### Tausta

Osana hallituksen Työkykyohjelmaa lisättiin TE-toimistoissa työskentelevien työkykykoordinaattorien määrää vuosina 2020–23. Työkykykoordinaattorin tehtävänä on varmistaa, että osatyökykyiset työnhakijat saavat kaikki työllistymistä edistävät palvelut. Tällä pyritään saamaan työvoiman kysyntä kohdistumaan enenevässä määrin osatyökykyisiin työnhakijoihin. Tärkeä osa työkykykoordinaattorin työtä on tukea työnantajaa osatyökykyisten työllistämässä. Työkykykoordinaattorit yhteensovittavat palveluja osatyökykyisille työnhakijoille palvelutarpeen mukaisesti. Tässä olennaista on tunnistaa työnhakijan jäljellä oleva työkyky. Olennaisena osana tätä työtä työkykykoordinaattorit ovat luoneet omalla alueellaan toimivat yhteistyöverkostot ja tiivistäneet yhteistyötä alueen yritysten kanssa. Työkykykoordinaattorit ovat myös perehdyttäneet TE-toimiston henkilökuntaa tunnistamaan osatyökykyisten palvelutarpeet niin, että heidän palvelunsa saadaan käyntiin entistä paremmin ja nopeammin. Suurin osa TE-toimistoista on vakainaistanut työkykykoordinaattorinsa, ja toiminta on vakiintunut alueille. (TEM, 2023, <https://tem.fi/tyokykykoordinaattorien-maaraa-lisataan>)

Työkykykoordinaattori ei ole uusi termi. Sipilän hallituskaudella (2015–19) toteutettiin Työkykykoordinaattoreiden pilotti (TKK-pilotti) valtakunnallisena Euroopan Sosiaalirahaston hankkeena. Tätä pilottia koordinoi Varsinais-Suomen ELY-keskus, ja siinä työskenteli 12 henkilöä hankkeeseen hakeutuneissa TE-toimistoissa (Työtä kykyjesi mukaan 2019). Sen tavoitteena oli pilotoida työkykykoordinaattorin tehtävänkuvaa kymmenellä TE-toimistoalueella ympäri Suomea. Pilotissa kehitettiin työkykykoordinaattorin tehtävänkuvaa erityisesti työnantaja- ja yritys yhteistyön, asiakaspalvelun ja sisäisen ja ulkoisen verkostoyhteistyön kokonaisvaltaisen haltuunoton suuntaan. Eri alueilla painotukset tekemisessä olivat hieman erilaisia. Osatyökykyisiä ei palveltu tässä pilotissa keskittyen vain yhteen toimintatapaan, vaan valittiin erilaisia toiminnan painotuksia, esimerkiksi

erikoisammattioppilaitokset tai terveydenhuolto. Samanaikaisesti Osatyökykyisille tie työelämään (OTE) -kärkihankkeessa järjestettiin työkykykoordinaattorien täydennyskoulutusta. Koulutukseen osallistui lähes 700 henkilöä, joista TE-toimistojen asiantuntijoita oli 71 henkilöä.

Edellisellä Kataisen hallituskaudella (2011–14) Osatyökykyiset työssä -ohjelmassa (STM) työkykykoordinaattoreita oli kolmessa TE-toimistossa ja muissa organisaatioissa. Sipilän hallituskauden TKK-pilotin tulosten perusteella selvisi tarve lisätä työkykykoordinaattoreita, mistä seurasi tämän hallituksen Työkykyohjelman aikana saatu rahoitus 20 työkykykoordinaattorin palkkaamiseen TE-toimistoihin lisäresurssina.

### **Hankkeen toiminta ja tavoitteet**

Työkykykoordinaattoreiden palkkakustannuksiin osoitettiin TEM:stä vuosittain yhteensä 1 miljoonan euron määräraha TE-toimistojen käyttöön, myös vuonna 2023. Työkykykoordinaattoreiden henkilötyömäärä oli vuosina 2021–2023 20 henkilötyövuotta.

Työkykykoordinaattoreiden potentiaalinen asiakaskunta on noin 30 000 henkilöä. Esimerkiksi Työkykyohjelman alkupuoliskolla vuoden 2020 joulukuussa TE-toimistoissa oli osatyökykyisiä pitkäaikaissairaita ja/tai vammaisia työttömiä noin 26 400 henkilöä.

Työkykykoordinaattorit-hankkeella vastataan Työkykyohjelman tavoitteista seuraaviin:

1. tunnistetaan nykyistä paremmin osatyökykyisten työkyvyn tuen tarve
2. tarjotaan osatyökykyisille yksilöllisiä ja oikea-aikaisia työkyvyn ja työllistämisen palveluja
3. edistetään työpaikkojen syntymistä osatyökykyisille
4. kehitetään palveluja työnantajille osatyökykyisten rekrytoinnin helpottamiseksi sekä
5. haetaan ratkaisuja rekrytointikynnyksen madaltamiseksi ja kehittämällä palveluja.

Työkykykoordinaattorit-hankkeen tavoitteena on ollut lisätä työkykykoordinaattorien määrää ja kattavuutta kansallisesti, tukea työkykykoordinaattorien juurtumista TE-toimistoihin ja parantaa osatyökykyisten työllistymismahdollisuuksia rakentamalla palvelupolkuja osatyökykyisille asiakkaille, perehdyttämällä TE-toimiston henkilökuntaa osatyökykyisten tunnistamisen vahvistamiseksi, tukemalla työnantajia osatyökykyisten työllistämässä ja rakentamalla yhteistyöverkostoja.

Työkykykoordinaattoreiden tavoitteena on ollut parantaa osatyökykyisten työllistymismahdollisuuksia muun muassa tukemalla ja kehittämällä palveluja henkilöasiakkaille ja työnantajille. Työkykykoordinaattoreilla on ollut konsultoiva rooli. He ovat esimerkiksi käyneet täydentäviä keskusteluita asiakkaiden kanssa, toimineet kehittämistehtävissä, kehittäneet peruspalveluita esimerkiksi palvelumuotoilulla, laatineet perehdytysmateriaaleja, pitäneet viiden päivän työnhakuvalmennuksia sekä työkykyvartteja TE-livessä, rakentaneet verkkosivuja, suunnitelleet työttömien työterveystarkastuksia ja kehittäneet erilaisia verkkomateriaaleja.

Työkykykoordinaattori-hankeella on pyritty vaikuttamaan osatyökykyisten työttömien työnhakijoiden työllistymisen haasteisiin, jotka liittyvät muiden muassa jäljellä olevan työkyvyn mahdollisuuksien tunnistamiseen ja palveluiden saamiseen vastaamaan osatyökykyisten tarpeita. Osatyökykyisen pienempään todennäköisyyteen tulla rekrytoituksi näyttäisivät lisäksi vaikuttavan työnantajan haasteet arvioida osatyökykyisen työnhakijan sopivuutta suhteessa yrityksessä tarjolla oleviin työtehtäviin sekä tiedon ja osaamisen puute rekrytointiin liittyvien riskien hallinnasta ja mahdollisista tuista ja palveluista.

Vuoden 2023 osalta työkykykoordinaattoreiden tehtäväkuvaa tarkennettiin, mikä johtui hyvinvointialueiden ja Työkanava Oy:n aloittamisesta. Nykytilanteessa vuonna 2023 työkykykoordinaattoreiden tehtäviin kuuluvat TE-palvelujen ja hyvinvointialueiden yhteistyön ja muiden keskeisten alueellisten sidosryhmien (kuntoutus, järjestöt) yhteistyön edistäminen, Työkanavaan soveltuvien työnhakijoiden tunnistaminen ja TE-toimiston henkilökunnan perehdyttäminen Työkanavaan soveltuvien työnhakijoiden arviointiin, TE-toimiston henkilökunnan tukeminen ja perehdyttäminen osatyökykyisten tunnistamisen vahvistamiseksi sekä TE-toimiston henkilöasiakaspalvelun ja työnantaja- ja yritys yhteistyön kehittäminen huomioiden osatyökykyisten työnhakija-asiakkaiden erityistarpeet.

Työkykykoordinaattoreiden haastatteluista nousi esille tarpeeseen, työn vaikuttavuuteen ja työn haasteisiin liittyviä asioita. Työkykykoordinaattorin työtehtävälle on olemassa selkeä tarve sekä asiakas- että asiantuntijapuolella. Asiakkaita on ollut paljon, ja heitä on tavoitettu hyvin. Monet heistä eivät ole olleet lainkaan tietoisia esimerkiksi heille kuuluvista ja sopivista palveluista. Asiakkaiden tilanteeseen on saatu tehokkaasti ja nopeasti muutosta työkykykoordinaattoreiden avulla. TE-toimiston asiantuntijoilla ei aiemmin ole ollut kovin laajaa osaamista asiassa. Työkykykoordinaattoreiden ei ole tarvinnut lähteä työssään liikkeelle tyhjistä, sillä heidän toimenkuvansa ei ole uusi. Tämän ansiosta asioita on saatu edistettyä melko nopeastikin.

Haasteena mainittiin työajan rajallinen riittävyys tulosten aikaansaamista rajoittavana tekijänä. Osatyökykyisille syntyvien työpaikkojen edistäminen on yksi niistä esille nostetuista asioista, joita työkykykoordinaattorit olisivat mielellään ehtineet tehdä enemmän. Yhteistyötä Kelan kanssa ei ole saatu toimivaksi; esimerkiksi nivelvaiheisiin liittyvissä

asioissa kaivataan vielä hiomista muun muassa tiedonkulussa (tietosuojateet). Työkykykoordinaattoreiden kokemus on, että TE-toimiston asiantuntijoiden osaaminen aiheessa vaihtelee. Osalla on kattavat tiedot ja halu oppia, osalla osaaminen on suppeampaa. Työkykykoordinaattorit ovat kohdanneet myös vanhentuneita asenteita, ja asioiden eteenpäin vieminen on vaatinut ponnisteluja. Asennemuutosta on saatu edistettyä, mutta kokemuksen mukaan eteneminen on ollut hidasta.

Arvioinnin sidosryhmäkyselyssä arvioitiin työkykykoordinaattoreiden lisäämisen vaikutuksia osatyökykyisten palveluihin eri osa-alueilla.

**Taulukko 3.** Työkykykoordinaattoreiden lisäämisen vaikutukset.

%-osuus vastanneista	Kyllä	Ei	En osaa sanoa
Työkyvyn tuen tarpeen tunnistaminen	67	33	0
Yksilölliset palvelut	44	56	0
Oikea-aikaiset palvelut	33	45	22
Uudet toimintamallit	22	56	22
Ammattilaisten osaamisen vahvistaminen	78	11	11
Osatyökykyisille soveltuvien työpaikkojen syntyminen	22	44	34
Rekrytointikynnyksen madaltaminen	11	56	33

## Tulokset

Työkykykoordinaattorit-hanketta voidaan pitää onnistuneena tavoitteessaan lisätä työkykykoordinaattoreiden määrää ja kattavuutta kansallisesti samoin kuin työkykykoordinaattoreiden asettumista TE-toimistoihin. Hankkeen ollessa vielä käynnissä vuonna 2023 työkykykoordinaattoreita oli jokaisessa TE-toimistossa vähintään yhden henkilötyövuoden verran. Työkykykoordinaattori-hankkeen tuloksena myös enemmistössä TE-toimistoista työkykykoordinaattorin tehtävänimike tai tehtäväkuva oli jossain muodossa vakinaistettu TE-toimiston henkilöstöön. Vakinaistamisen kautta työkykykoordinaattorin työpanoksen merkitys tunnistettiin ja sulautettiin osaksi toimistojen arkea.

Työkykykoordinaattoreiden avulla TE-toimiston henkilökunnan osaaminen osatyökykyiset-teemasta parani. Osatyökykyisten tunnistaminen kehittyi, ja sitä kautta heidän palvelutarpeeseensa osattiin vastata aikaisempaa paremmin ja nopeammin. Kokonaisuutena

osatyökykyisille suunnatut palvelut kehittyivät. Eräisiin TE-toimistoihin on perustettu kokonaan uusia palvelumalleja, jotka sujuvoittivat asiakasprosesseja. Nämä kaikki edistivät osatyökykyisten työllistymistä.

### **Näkökulmia vaikuttavuuteen**

Työkykykoordinaattorin tehtäväkuvan haasteena on sen laajuus, osittainen epäselvyys painotuksista ja toimistojen väliset erot työtehtävien sisällössä. Tehtäväkuvaan kuuluva palvelujen kehittämistyö sekä osaamisen lisääminen, kouluttaminen, konsultointi ja työkalujen ja ohjeistusten kehittäminen TE-palvelujen sisällä vievät paljon aikaa, mikä on johtanut resurssien pirstaloitumiseen ja kohdentumiseen eri tavoin eri toimistoissa.

Työkykykoordinaattoreiden näkemyksiä omasta työstään kartoittavassa selvityksessä (Saaremäel 2023) todetaan, että työkykykoordinaattoreiden työssä onnistumisen taustalla on esimiehen vahva luottamus ja vapaus kehittää toimintaa oman osaamisen pohjalta. Liian tarkkaa työtehtävien rajaamista puolestaan pidetään kehittämistyön esteenä. Esiin nousi myös valtakunnallisen yhteistyön merkitys paitsi työkykykoordinaattoreille myös alueille. Työkykykoordinaattorit olivat itse aloittaneet yhteistyön, ja tämä yhteistyöverkosto toimii itseohjautuvasti ja jatkaa toimintaansa myös hallituskauden päätyttyä.

Yritysyhteistyön kehittäminen on onnistunut alueilla, joissa työkykykoordinaattori on palkattu puhtaasti yritysyhteistyöhön ja samassa toimistossa on ollut erillinen henkilöasiakaisiin keskittyvä työkykykoordinaattori. Tällöin koordinaattorilla on ollut mahdollisuus tehdä työtä tiimissä ja keskittyä vain yritysten palvelemiseen. Suurimmassa osassa alueita oli kuitenkin palkattu yksi työkykykoordinaattori, jolloin yritysyhteistyön kehittämisen resurssit jäivät vähäisiksi, vaikka sen tarve olisikin tunnistettu.

Työkykykoordinaattoreiden työnkuvaa tulee edelleen selkiyttää ja pohtia resurssinäkökulmaa ja työn tehokkaampaa organisoitua. Tätä voidaan edistää laatimalla suositukset työkykykoordinaattoreiden tehtäväkuvasta. Moninäkökulmaisen palvelun varmistaminen sekä henkilöasiakkaalle että tarvittaessa myös työnantaja-asiakkaalle ei voi olla vain yksittäisten asiantuntijoiden varassa, vaan tietoa ja toimintamallia tulee valtavirtaistaa eri asiantuntijoille. Ratkaisuna voisi olla työkykykoordinaattorien tehtäväkuvan painopisteen siirtyminen varsinaisesta asiakastyöstä enemmän kehittämis- ja konsultointityöhön ja koulutukseen.

Työkykyohjelmasta ei rahoitettu työkykykoordinaattoreiden työpanosta työllisyyden kuntakokeiluihin. Tämä voi tuoda jatkossa haasteita toiminnan pysyvyydelle, kun TE-palvelujen järjestämistä siirryy kuntien työllisyydenhoidon alueille tammikuussa 2025. Jatkossa tulee pohtia, miten kuntakokeiluja tuetaan työkykykoordinaattoritoiminnan

omaksumisessa, miten TE-uudistuksen toimeenpanossa huomioidaan työkykykoordinaattoreiden rooli henkilöiden siirtymisissä ja miten jatkossa kerätään tietoa työkykykoordinaattoreilta eri puolilta maata.

Työkykykoordinaattorien avulla on edistetty osatyökykyisten työkyvyn tuen tarpeen tunnistamista, edistetty työpaikkojen syntymistä osatyökykyisille ja haettu ratkaisuja rekrytointikynnyksen madaltamiseksi sekä kehittämällä palveluja että osallistumalla sosiaaliturvauudistuksen valmisteluun. Lisäksi on uudistettu käytössä olevia kuntoutuspolkuja ja -palveluja kuntoutuksen uudistamiskomitean ehdotusten pohjalta. Asiantuntijoiden osaaminen osatyökykyisten tunnistamisessa ja tuen tarpeen arvioinnissa on arvioiden mukaan kehittynyt. Työkykykoordinaattoreiden työllä on nähty olevan erittäin suuri merkitys ammattilaisten osaamisen kehittämiseen kentällä alueesta riippumatta.

Työnantajayhteistyö ja kehittämistyö ovat jääneet paikoin vähäisiksi, mikä on johtunut löyhästä työnkuvan määrittelystä, työtehtävien määrästä ja keskitetyn ohjauksen puutteesta. Verkosto on toiminut tiedonjakoorumina, mutta vastuu työn ohjauksesta on TE-toimistossa. Työkykykoordinaattorien keskuudessa on kuitenkin ilmennyt toiveita myös TEM:n ohjauksesta. Yhtenä vaihtoehtona olisi kahden henkilötyövuoden osoittaminen jokaisessa toimistossa näihin tehtäviin, jolloin yksi keskittyy henkilöasiakastyöhön ja toinen työnantajayhteistyöhön ja TE-palvelupilotin koordinointiin.

## 3.2 Työkyvyn ja työllistymisen tukeminen

Tässä luvussa on avattu STM:n Työkykyohjelman toimenpiteiden toteutusta valtionhallinnon Hankesalkkuun<sup>5</sup> kirjattujen tilanneraporttien pohjalta, jotka arvioinnin tilaaja on toimittanut arvioitsijoille. Kahden kuukauden välein tuotetuissa tilanneraporteissa on kuvailtu yhteenvetona STM:n hankkeiden etenemistä vuosien 2021–2022 ajalta. STM on tukenut Työkykyohjelman tavoitteiden mukaisen toiminnan kehittämistä ja toimeenpanoa myöntämällä valtionavustusta hankkeille, jotka voivat olla kunnan tai kuntayhtymän toteuttamia. Valtionavustusta saaneita hankkeita oli kaiken kaikkiaan 22<sup>6</sup>. Hankkeet ovat tehneet yhteistyötä Tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskusohjelman, työllisyyden kuntakokeilujen, Kelan ja muiden sidosryhmien kanssa.

5 [ICT-hankehallinta ja Hankesalkkupalvelu](#)

6 [Työkykyohjelman hankkeet](#)

## Työkyvyn tuen palvelut osaksi sosiaali- ja terveyskeskusta

### Tausta

Työkyvyn tuen palvelut osaksi sosiaali- ja terveyskeskusta -toimenpidekokonaisuus edellyttää eri toimijoiden, kuten sosiaali- ja terveyskeskuksen sisäisten ja muiden palvelujen, yhtenäistä integraatiota sekä kattavaa verkostoyhteistyötä. Sosiaali- ja terveyskeskuksissa integroitavia palveluja ovat muiden muassa terveyspalvelut, sosiaalipalvelut, mielenterveys- ja päihdepalvelut ja kuntoutuspolkuihin liittyvät palvelut. Palvelukokonaisuudessa nämä palvelut tulee integroida erityistason sosiaali- ja terveyspalveluiden, työterveyshuollon ja muiden viranomistahojen ja hallintokuntien palvelujen kanssa; keskeisimpiä näistä ovat työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (TYP), TE-hallinnon ja kunnan työllisyyspalvelut, kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen (HYTE) ja Kelan palvelut.

Työkyvyn tuen palveluilla osana sosiaali- ja terveyskeskusta tarkoitetaan, että sosiaali- ja terveyskeskuksessa on

- moniammatillinen työkyvyn tuen tiimi ja asiakasvastaavamalli
- yhteensovitettu palvelukokonaisuus asiakasryhmille
- suunnitelmalliset ja koordinoitunut yksilölliset palvelupolut
- asiakasosallisuuden menetelmät
- työkyvyn tuen mallinnus, joka on julkaistu Innokylässä.

Työkyvyn tuen ensisijaisena tavoitteena on ollut, että työttömien asiakkaiden työ- ja toimintakyvyn tuen tarve tunnustetaan aiempaa paremmin ja mahdollisuuksia kiinnittyä työelämään kehitetään. Sosiaali- ja terveyskeskuksen työkyvyn tuki on asiakkaan tarpeiden tunnistamista ja palvelupolun luomista hänen kanssaan. Työkyvyn tuella viitataan asiakasryhmäkohtaiseen palvelukokonaisuuteen ja yksilöllisiin palvelupolkuihin, jotka vahvistavat asiakkaan työ- ja toimintakykyä ja työllistymisen edellytyksiä. Toiminnan lähtökohdat pohjautuvat asiakaslähtöisyyteen ja -osallisuuteen, joka edesauttaa asiakkaan mahdollisuuksia osallistua työkyvyn tuen palvelukokonaisuuden arviointiin ja kehittämiseen.

Sosiaali- ja terveyskeskuksen työkyvyn tuessa asiakas voi hakeutua tuen piiriin omatoimisesti tai ohjattuna muista sote-palveluista sekä yhteistyö-, verkosto- tai yhteisöpalveluista. Tuen tarpeen tunnistaminen kattaa kaikki sosiaali- ja terveyskeskuksen uudet, palvelujen piirissä jo olevat asiakkaat sekä palvelujen ulkopuolella olevat työttömät henkilöt; ennen kaikkea tuen tarpeen tunnistaminen on aktiivista. Resurssina toimivaan tiimiin kuuluvat sosiaalityöntekijä, työkyvyn arviointia osaava lääkäri, terveydenhoitaja ja muita ammattilaisia, kuten työkykykoordinaattori tai työhönvalmentaja. Työkyvyn tukeen kuuluu myös



jalkautuvan lähipalvelun tekeminen sekä osallistavien menetelmien ja etsivän sosiaalityön hyödyntäminen. Nimetty asiakasvastaava vastaa asiakasohjauksesta, palvelujen järjestämisestä ja koordinoinnista eri toimijoiden suuntaan.<sup>7</sup>

Työkyvyn tuen palvelutoiminnassa tulee toteutua

- työttömien työkyvyn tuen tarpeen aktiivinen tunnistaminen
- asiakkuus matalalla kynnyksellä ilman lähetettä
- vastuullinen asiakasohjaus asiakkuuden päättymiseen asti
- palvelutarpeen arviointi
- palvelujen saannin varmistaminen.

### Toteutus ja tulokset

Hankesalkkuun kirjattujen tilanneraporttien mukaan hankkeissa luotiin yhteistyörakenteita monialaisten yhteistyötapaamisten ja työpajojen kautta eri toimijoiden, kuten Tulevaisuuden sote-keskusohjelman, työllisyyden kuntakokeilujen, Kelan, oppilaitosten ja järjestöjen, kanssa työkyvyn tuen tarpeiden tunnistamisen edistämiseksi. Käynnistysvaiheessa hankkeet suunnittelivat toimia ja selkeyttivät tavoitteitaan. Lisäksi palveluiden nykytilaa kartoitettiin alkuvaiheessa. Hankkeissa tutustuttiin Työkykyohjelman kannalta oleellisiin asioihin, kuten työkyvyn tuen prosesseihin, hankekuntien nykytilanteeseen ja asiakassegmentointiin. Myös työkyvyn tuen mallinnus aloitettiin.

Tilanneraporttien mukaan hankkeiden keskeisiä aikaansaannoksia työkyvyn tuen tarpeiden tunnistamisen parissa vuoden 2021 raportointikaudella olivat asiakkaiden ohjautuminen työkyvyn tuen tiimeille ja tiimien työskentelyn ja asiakastyön jatkuminen, Työkykypistemäärän käyttöönoton markkinointi, yhteistyö- ja verkostotilaisuudet, kyselyiden toteuttaminen, Kela-yhteistyön jatkaminen ja toimintamallien vieminen Innokylään. Lisäksi toteutettiin toimintamallien kehittämis- ja mallinnustyötä, syvennettiin yhteistyötä ja sovittiin yhteistyökäytännöistä sidosryhmien kanssa, toteutettiin pilotoiteja ja työttömien terveystarkastuksia, nimettiin työkyvyn tuen tiimejä, otettiin Kykyviisari ja Työkykypistemäärä sekä koulutukset käyttöön ja lisäksi toteutettiin Whodas-kokeilu<sup>8</sup>. Vuoden 2022 raportointikaudella hankkeiden keskeisiä aikaansaannoksia olivat uusien käytäntöjen syntyminen työkyvyn tuen tiimien kehittämisessä, työkyvyn tuen tunnistamisen parantuminen, työkyvyn arvioinnin lisääntyminen sosiaali- ja terveystalveissa, arviointiin liittyvät pilotoinnit, Kykyviisarin käytön vahvistaminen, asiakasohjautuvuuden parantuminen ja

7 [Työkykyohjelma 2020–2022: Ohjelma ja hakuopas](#)

8 [Raportti Whodas 2.0- arviointimenetelmän kokeilusta](#)

seurannan kehittyminen, kirjaamisen ja lomakkeiden kehittäminen, yhteistyö Tulevaisuuden sote-keskus -ohjelman ja kuntakokeilujen kanssa ja jo toteutettujen toimenpiteiden jatkokehittäminen. Lisäksi mallinnuksia on viety Innokylään.

Hankesalkkuun kirjatusta tilanneraportista käy ilmi, että haasteeksi työkyvyn tuen tarpeen tunnistamista edistävässä toiminnassa koettiin yhteistyö Tulevaisuuden sote-keskus -ohjelman kanssa, tietojenvaihtoon liittyvät ongelmat eri tietojärjestelmien ja sektorien välillä, koronan aiheuttaman etätyöskentelyn toteutuminen, hankehenkilöstön vaihtuvuus, terveydenhuollon osallistaminen mukaan toimintaan, lisäresurssien tarve osassa hankkeita ja asiakasohjautumisen haasteet työllisyyden kuntakokeiluissa. Jo mainittujen haasteiden lisäksi huolta aiheuttivat myös seuraavat asiat:

- terveydenhuollon resurssitilanne ja mahdollisuudet osallistua kehittämiseen
- tiimien lisäkoulutuksen tarve → ammattilaisten osaamisen puute
- riippuvuus Tulevaisuuden sote-keskus -ohjelman hankkeiden etenemisestä – hankkeiden koettiin vievän resursseja käytännön työltä
- asiakasohjautumisen haasteet ja ajantasaisen työ- ja toimintakykytiedon puute ja
- lääkärien löytäminen.

Tilanneraportit osoittavat, että yksilöllisten palvelupolkujen ja palvelujen saannin varmistamiseksi hankkeissa tavattiin vuoden 2021 raportointikauden aikana keskeisiä yhteistyökumppaneita, perustettiin työryhmiä yhteiskehittämisen ja työpajojen merkeissä, kuvailtiin palveluprosessia ja kartoitettiin asiakkaan palveluprosessin kehittämiskohteita ja -tarpeita, välitettiin kyselyitä vastaajille, valmisteltiin asiakasohjauksen teknisiä ratkaisuja ja suunniteltiin asiakasosallisuuden menetelmiä. Kykyviisari otettiin käyttöön yksittäisissä sosiaalipalveluissa ja kuntien työllisyyspalveluissa hankealueesta riippumatta. Palvelupolkujen toteutumista analysoitiin, tehtiin mallinnuksia ja toteutettiin viestintää. Vuoden 2022 raportointikaudella järjestettiin yhteistyötapaamisia, verkoston kokoontumisia, koulutuksia ja työpajoja, toteutettiin palautekyselyitä ammattilaisille ja asiakkaille, markkinoitiin työkyvyn tuen tiimejä, tehtiin asiakastyötä ja muotoiltiin Case-kuvaukset yksilöllisistä palvelupoluista.

Hankesalkkuun kirjattujen tilanneraporttien mukaan haasteet ja riskit liittyivät työkyvyn tuen tiimimallin etenemisongelmiin, henkilöstövajaukseen, aikatauluviivästyksiin hankkeiden käynnistymisessä, rekrytoinnin hankaluuksiin, terveydenhuollon resurssipulaan, eri tietojärjestelmien tiedonkulun hidastumiseen/estymiseen ja yhtenäisten asiakastietojärjestelmien puutteeseen sekä koronatilanteeseen. Lisäksi hyvinvointialuetason sote-sektorin ja Tulevaisuuden sote-ohjelman sitouttamisessa havaittiin haasteita kuten myös avoterveydenhuollon tiimimallin kehittämisessä erillään.

Työkyvyn tuen palvelukokonaisuuden rakentamisen ja mallintamisen edistämishankkeet etenivät tilanneraporttien mukaan vuoden 2021 raportointikaudella pääsääntöisesti suunnitellusti. Hankkeet käynnistivät työryhmiä, pitivät yhteistyökokouksia ja työpajoja muun muassa tulevaisuuden Sote-keskus-ohjelman, Kelan, TE-toimiston ja kuntakokeilujen kanssa, kartoittivat sen hetkisten prosessien ja mallien tilaa ja rekrytoivat hanketyöntekijöitä. Työkyvyn tuen palvelukokonaisuuksia työstettiin yhdessä sidosryhmien kanssa, ja ne kuvailtiin Innokylään. Vuoden 2022 raportointikaudella päivitettiin Työkykytiimin työkirja ja työstettiin työkykytiimin toiminnan vaikuttavuuden arviointia NHG:n työpajassa, suunniteltiin ja toteutettiin Tietokortteja työttömien/osatyökykyisten tukemiseen ja työstettiin hankekartta yhteistyössä Tulevaisuuden sote-keskus -hankkeen kanssa. Lisäksi palvelukokonaisuuden kuvauksia valmistui.

Haasteet hankkeiden etenemisessä kohdistuivat tilanneraporttien mukaan Tulevaisuuden sote -keskushankkeeseen liittyviin viivästyksiin, yhteistyötahojen rajallisiin mahdollisuuksiin osallistua kehittämistyöhön sekä tietojärjestelmäongelmiin (tietojärjestelmien lukuisa määrä). Lisäksi eri sektoreiden näkökulmien yhteensovittamisen vaikeudet, hyvinvointialueen yhteisen näkemyksen muodostumisen hankaluudet ja koronan vaikutukset perusterveydenhuoltoon koettiin haasteiksi. Korona vähensi myös asiakkaiden määrää merkittävästi.

### **Näkökulmia vaikuttavuuteen**

Tilanneraporttien mukaan tuloksien syntymistä työkyvyn tuen palvelukokonaisuuden rakentamisen ja mallintamisen parissa on tukenut erityisesti yhteisten toimintamallien luominen sosiaalipalveluiden, Kelan, terveystieteiden ja työllisyyspalveluiden (kunta ja TE-toimisto) kanssa. Lisäksi työttömien terveystarkastusten palvelu- ja palauteprosessin sujuvoittamisen arvioidaan tukeneen Työkykyohjelman tavoitteiden saavuttamista – erityisesti asiakastilanteissa palveluja on kyetty tarjoamaan oikea-aikaisesti yhteisten toimintamallien ansiosta. Seuranta- ja arviointitutkimuksen perusteella asiakkailta on saatu hyvää palautetta tiimien toiminnasta. Kokonaisuutena palveluita on saatu kiinnitettyä sote-keskuksiin aiempaa paremmin, ja työikäisten sote- ja TE-palveluiden välinen yhteistyö ja palveluiden organisointi hyvinvointialueilla on kehittynyt hankekaudella. Strategiatasolle hyvinvointialueilla osatyökykyisten palvelut eivät kuitenkaan ole vielä edenneet.

Myös yleisen yhteenkuuluvuuden tunteen ammattilaisten keskuudessa koettiin tilanneraporttien perusteella olleen tärkeä tekijä tavoitteiden saavuttamiseksi. Motivoituneet ammattilaiset, hyvä johtajuus, innostuneisuus Työkykyohjelman kokonaisuudesta ja verkostojen osallistaminen mukaan toimintaan ovat edistäneet tulosten syntymistä.

## Tuetun työllistämisen menetelmät

### Tausta

Tuetun työllistämisen menetelmien tavoitteena on kehittää työllistymistä tukevia palveluita niin, että ne auttavat vammaisia, osatyökykyisiä, mielenterveys- ja päihdepalvelujen asiakkaita sekä kuntouttavan työtoiminnan asiakkaita työllistymään paremmin ja pysymään töissä. Työhönvalmennuksen tavoitteena on työllistyminen avoimille työmarkkinoille henkilökohtaisen tuen (työhönvalmentaja) avulla.

Tuetun työllistämisen menetelmiin kuuluvan sosiaalihuollon palvelupolun kehittämisen tavoitteena on polun selkeyttäminen ja yhteensovittaminen TE-palveluiden, Kelan palveluiden ja kunnan työllisyyspalveluiden kanssa, mikä mahdollistaa palveluissa asiakkaina olevien osatyökykyisten henkilöiden etenemisen työllistymispoluillaan nykyistä paremmin. Palvelupolun rakentamisessa tulee huomioida mahdolliset yhdyspinnat eri toimijoiden kuntoutuspalveluiden kanssa päällekkäisyyksien välttämiseksi. Toimenpidekokonaisuuden kohderyhminä ovat pitkäaikaistyöttömät, mielenterveys- ja päihdekuntoutujat sekä vammaiset ja kehitysvammaiset. Menetelmiä ovat muiden muassa sosiaalihuoltolain mukainen vammaisten henkilöiden työllistämistä tukeva toiminta ja tuetun työllistämisen työhönvalmennus.

### Laatukriteereihin perustuvan tuetun työllistämisen työhönvalmennusprosessi rakentuu viidestä vaiheesta:

1. palvelun pariin hakeutumisesta
2. osaamisen kartoittamisesta ammatillisen profiloinnin kautta
3. työn nopeasta etsinnästä
4. työskentelystä ja asioiden sopimisesta työnantajan kanssa ja
5. työsuhteen ylläpitämisen tuesta.

Asiakkaan valmennus ja kuntoutus tapahtuvat pääasiassa työn yhteydessä työpaikalla. Lähtökohdat työhönvalmennukseen perustuvat työnhakijan omiin toiveisiin työllistymisestä ja työn sisällöstä sekä työnhakijan osaamisesta. Tavoitteena on henkilön tavoitteita, työkykyä ja terveydentilaa vastaavan työpaikan ja työtehtävän löytäminen. Lisäksi työhönvalmennuksessa huomioidaan myös työpaikan ja työyhteisön tarpeet ja vaatimukset.

### Toteutus ja tulokset

Tilanneraporttien mukaan sosiaalihuollon työllistämistä tukevan palvelupolun kehittämishankkeet etenivät vuoden 2021 raportointikaudella muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta koordinaation antamien toimeksiantojen mukaisesti. Käynnissä olevien sosiaalihuollon palvelujen tavoitteisiin ja toimintaan tutustuttiin, kehittämiskohteita tunnistettiin ja yhteyshenkilöitä rekrytoitiin hankkeisiin kehittämään muun muassa työtoimintaa.

Sosiaalipalveluissa toimivat työhönvalmentajat aloittivat laatukriteerikoulutuksen ja osallistuivat useisiin THL:n työpajoihin ja tilaisuuksiin. Toimenpidekokonaisuuksien yhteen kytkemistä ja palvelujen nykytilan kuvausta jatkettiin. Jatkotyöskentely työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun yhdyspintojen ja työnjaon sekä yhteistyön rakenteiden kuvaamiseksi aloitettiin THL:n toimeksiannon mukaisesti sosiaalipalveluiden, Kelan, TE-palvelujen ja kunnan työllisyyspalvelujen kanssa.

Tilanneraportit osoittavat, että vuoden 2022 raportointikaudella sosiaalihuollon työllistymistä tukevien palvelukuvausten ja palvelupolkukuvausten tekeminen eteni suunnitelman mukaisesti. Kuitenkin haasteiksi toimenpiteissä koettiin tietojen vaihtamisen ongelmat oman organisaation sisällä. Lisäksi riskinä nähtiin yhä yhdenmukaistamisen tahtotilan ja johtamisen puute.

Tilanneraporttien mukaan laatukriteereihin perustuvan tuetun työllistymisen työhönvalmennuksen pilotoinnissa hankehenkilöstö osallistui Työkykyohjelman tarjoamiin työhönvalmennuksen koulutuksiin ja työpajoihin. Hankkeissa tehtiin hahmotelmia siitä, mitä laatukriteereihin perustuva tuetun työllistymisen työhönvalmennus pitää sisällään. Kokonaisvaltainen ymmärrys laatukriteereiden mukaisesta toiminnasta lisääntyi, ja toimintamalli sai hyvää palautetta alueilta. Työnantajayhteistyötä kehitettiin yrityskoordinaattorin ja työtoiminnan työhönvalmentajien kanssa. Hankkeet käynnistivät alueillaan runsaasti yhteistyöverkostoja. Työllistymisiä saatiin kymmeniä.

Tilanneraportteihin on kirjattu, että useat hankkeet eivät olleet alun perin aikoneet pilotoida laatukriteereihin perustuvaa työhönvalmennusta, minkä vuoksi niiden täytyi muokata toimintojaan kesken hankekauden. Resursseja ei ollut ohjattu toimintaan alkuvaiheessa, mikä itsessään haastoi toiminnan toteuttamista. Osalla hankkeista työhönvalmennuksen pilotointi oli mahdollista ainoastaan välillisesti, sillä kaikissa hankkeissa ei ollut omia asiakkaita. Lisäksi yritysten kontaktointi koettiin haastavaksi koronatilanteen vuoksi.

### **Näkökulmia vaikuttavuuteen**

Hankkeiden etenemistä kirjaavien tilanneraporttien mukaan osatyökykyisten parissa työskentelevien ammattilaisten osaaminen ja tietoisuuden lisääminen alueellisesti edistivät tavoitteiden saavuttamista. Laatukriteereihin perustuvan työhönvalmennuksen on arvioitu toimivan, ja sen avulla on saatu konkreettisia työllisyysvaikutuksia. Toimintamallin vahvuudeksi arvioidaan työkyvyn ja työtehtävien synkronointi samanaikaisesti sen sijaan, että ensin kuntoutettaisiin työkykyiseen työttömyyteen ja sen jälkeen aktivoiduttaisiin työnhaussa.

Hyvinvointialueiden strategioissa tuettua työllistämistä ja työkyvyn tukea ei ole nostettu esiin. Useiden alueiden varsinaiset palvelustrategiat ovat vielä valmisteilla. Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen sosiaali- ja terveystalouden järjestämissuunnitelmassa teema on nostettu esiin. Yhtenä järjestämissuunnitelman tavoitteena on työttömien palveluiden, kuntoutuksen ja hoidon yhteensovittaminen monialaisesti. Tähän liittyviä toimenpiteitä olivat: a) kehitetään työkyvyn tuen tiimien toimintaa sote-keskuksissa saatavuuden parantamiseksi, b) rakennetaan työ- ja toimintakyvyn arvioinnin ja tuen toimintamalli, c) sovitaan yhteistyön toimintamallit TYP-toiminnan ja Kelan kanssa, d) kehitetään yhteisösozialityötä ja etsivää sosiaalityötä, e) rakennetaan sosiaalisen kuntoutuksen ja kuntouttavan työtoiminnan hyvinvointialuetasoiset toimintamallit sekä laaditaan palvelukuvaukset ja kriteerit. (Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen strategia 2023–2030.)

## Ammattilaisten osaamisen vahvistaminen

### Tausta

Työkykyohjelmassa kehitettiin kolmea ammattilaisten koulutukseen liittyvää kokonaisuutta:

- työkykykoordinaattorikoulutusta, joka toteutetaan osana ammattikorkeakoulujen koulutustarjontaa. Ammattilaisilla on mahdollisuus vahvistaa työkyvyn ja työllistymisen tukeen liittyvää osaamistaan osallistumalla koulutukseen joko osana perustutkintoa tai ammatillisena täydennyskoulutuksena
- työkykykoordinaattorikoulutuksen toteuttajille tarkoitettua kouluttajakoulutusta, jonka tavoitteena on varmistaa työkykykoordinaattorikoulutuksen laatu eri toteuttajien välillä sekä
- työkyvyn ja työllistymisen tuen koulutuksen kokonaisuutta, johon osallistuvat Työkykyohjelman valtionavustusta saavat hankkeet ja niiden yhteistyötahot. Työkykyohjelman jälkeen koulutus on vapaasti kaikkien käytössä, ja sitä voidaan hyödyntää myös osana työkykykoordinaattorikoulutusta ja kouluttajakoulutusta. Syksyllä 2022 Työkyvyn tuki -koulutus avattiin kaikille.

Henrikssonin, Hirvosen ja Nevalan (2022) toteuttaman arviointikyselyn tulosten mukaan erityisesti Työkyvyn tuki -koulutuksen arvioidaan onnistuneen tavoitteissaan erinomaisesti: koulutus kehitti osallistujien tietoja palveluista, etuuksista ja erilaisista tavoista tukea työkykyä. Koulutuksen yhteydessä toteutetun kyselyn vastaajat koostuivat hankkeissa työskentelevistä henkilöistä sekä verkostoista. Noin kolmasosa kyselyyn vastanneista edusti verkostoja, minkä arvioitiin olleen etu, sillä verkostojen osallisuus luo hyvät puitteet tulevaisuuden yhteistyölle ja monialainen työskentely eri organisaatioiden toimijoiden välillä vahvistuu entisestään. Suurempi osa vastanneista arvioi, että Työkyvyn tuki

-koulutuksesta on ollut enemmän hyötyä osatyökykyisten työllistämisen edistämässä kuin millaista hyötyä vastaajan senhetkisessä työssä on onnistuttu osatyökykyisten työllistämisen edistämiseksi tuottamaan. (Henriksson, Hirvonen & Nevala 2022.)

### **Toteutus ja tulokset**

Hankesalkun tilanneraportteihin on kirjattu, että hankkeet löysivät osallistujat Työkyvyn tuki -koulutukseen ja tuetun työllistymisen menetelmien koulutuksiin ammatillisen osaamisen vahvistamiseksi. Työkykykoordinaattorikoulutuksiin etsittiin osallistujia, koulutukset käynnistettiin ja niistä valmistuttiin. Alueiden ammattilaisten koulutuksia suunniteltiin, ja asiakasosallisuuden toteutusta käynnistettiin. Yhteistyötä toteutettiin eri sidosryhmien kanssa. Viestintäsuunnitelmia päivitettiin, ja tuotettiin erilaisia esitemateriaaleja, uutiskirjeitä ja muuta viestintämateriaalia aiheen ympäriltä. Lisäksi kokemusasiantuntijoita hyödynnettiin työssä. Haasteeksi hankkeiden etenemisessä koettiin sosiaali- ja terveyspalveluiden henkilöstön vähäinen osallistuminen osaamista lisääviin koulutuksiin pitkittyneen koronatilanteen ja hoitovelan kertymisen vuoksi. Myös ruotsinkielistä koulutusta oli haastavaa löytää.

### **Näkökulmia vaikuttavuuteen**

Haastatellut asiantuntijat arvioivat, että ennen kaikkea tietoisuus työkyvyn tuen tarpeisiin ja työkyvyn tunnistamiseen liittyvistä asioista on kasvanut merkittävästi. Tämä jo itsessään osoittaa, että kokonaisvaltainen osaaminen osatyökykyisten parissa on vahvistunut. Pilottien toteutusalueilla henkilöstöä on koulutettu uudenlaisiin toimintamalleihin, minkä ansiosta toiminnot (laatukriteereihin perustuva tuettu työllistyminen) on onnistuttu käynnistämään oikeaoppisesti.

Osassa alueista ammattilaisten osaamista kehittäviä pilotteja on työstetty yhdessä eri toimijoiden kanssa. Lähtökohtaisena tavoitteena on ollut, että onnistumiset ja hyvät kokemukset tuloksista juurrutetaan mukaan pysyvään toimintaan. Eri hallinnonalojen alla olevat toimijat ovat kehittäneet toimintaa tiiviisti jo valmisteluvaiheesta lähtien, jolloin yhtenäisten toimintamallien toteuttaminen mahdollistuu.

Tieto erilaisista kuntoutusmahdollisuuksista ammattilaisten osaamisen vahvistamiseksi on lisääntynyt.

## 3.3 Työllistymisen vauhdittaminen

### Työkanava

#### Tausta

Työkanava Oy on työ- ja elinkeinoministeriön omistajaohjauksessa oleva, avoimilla markkinoilla toimiva valtion erityistehtävayhtiö, jonka toimintaa säätelee laki Työkanava Oy -nimisestä osakeyhtiöstä. Laissa yhtiön (4 §) toiminnan lähtökohdaksi on asetettu osatyökykyisten työllisyyden edistäminen ja työsuhteisen työn mahdollistaminen myös kaikkein vaikeimmassa asemassa oleville osatyökykyisille sekä heidän avoimille markkinoille siirtymisensä edistäminen. Työkanava toimii avoimilla markkinoilla, eikä se saa vääristää markkinoita.

Hallituksen esityksen<sup>9</sup> perusteluissa kuvataan Työkanavan valmisteluprosessia. Syksyn 2020 talousarvioneuvotteluissa päätettiin alkaa luoda Suomeen ”systemaattinen ja tavoitteellinen välityömarkkinatoimija käyttäen esimerkkeinä Ruotsin Samhall-yhtiöstä saatuja kokemuksia sekä työpankkikokeilun tuloksia. Tarkoituksena on vahvistaa osatyökykyisten ja muiden vaikeassa asemassa olevien henkilöiden mahdollisuuksia siirtyä avoimille työmarkkinoille tarjoamalla tuettu työpaikka sekä avoimille työmarkkinoille siirtymiseen tarvittava koulutus ja muu tuki.” Valmistelun osana toteutettiin selvityshenkilön selvitys ”Suomen mallista”<sup>10</sup>, jossa hyödynnettiin myös muita aiheesta tehtyjä selvityksiä. Systemaattista mallin määrittelytyötä ja konseptointia pidettiin haastatteluissa tärkeänä osana tämän kaltaisia kehittämistoimia. Hallituksen esityksen valmistelu käynnistettiin keväällä 2021, ja hallituksen esitys annettiin syksyllä 2021. Laki vahvistettiin 1.4.2022 ja se tuli voimaan 1.7.2022.

Työkanava vastaa useisiin Työkykyohjelman tavoitteisiin tietyissä kohderyhmissä. Yhtäältä sen voi katsoa parantavan osatyökykyisille suunnattuja palveluja tarjoamalla työmahdollisuuksia, ja toisaalta se voi myös edistää osatyökykyisille soveltuvien työpaikkojen syntymistä ja parantaa työmahdollisuuksia tätä kautta. Tavoitteena on luoda uusia työmahdollisuuksia nykyisten rinnalle, ei esimerkiksi päällekkäin välityömarkkinoiden kanssa.

#### Toteutus

Arviointihetkellä Työkanavan toiminta on vielä käynnistämisvaiheessa. Yhtiöön on muodostettu hallitus ja neuvottelukunta sekä rekrytoitu toimitusjohtaja ja henkilöstöä hallintoon. Toimintaa käynnistetään pääkaupunkiseudulla ja laajennetaan vaiheittain.

9 [Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Työkanava Oy -nimisestä osakeyhtiöstä ja siihen liittyviksi laeiksi](#)

10 [Selvitys osatyökykyisten Suomen mallista](#)



Asiakkaat ohjataan Työkanavaan julkisesta työvoimapalvelusta, ja he työllistyvät sinne toistaiseksi voimassa oleviin tai määräaikaisiin työsuhteisiin. Työkanava puolestaan solmii yritysten kanssa sopimukset, joilla työntekijät toimivat yrityksissä. Lakiin kirjattuja kriteerejä asiakasohjaukselle ovat a) työttömänä työnhakijana oleminen, b) työsaannin vaikeutuminen sairauden tai vamman vuoksi, c) halukkuus työskennellä ja d) työllistyminen ei aiemmista palveluista huolimatta ole onnistunut. Työkanavakelpoisuuden tunnistamisesta vastaavat työvoimapalveluiden järjestäjät, ja toiminnan käynnistyessä asiakasohjausta on koordinoitunut Pohjanmaan TE-toimisto.

Työkanavan tunnettuutta on pyritty kasvattamaan potentiaalisten työnantajien keskuudessa, ja jatkossa myös tunnettuus voisi olla yksi onnistumista mittaava indikaattori. Potentiaalisiksi toimialoiksi on tunnistettu muiden muassa kaupan ala ja kierrätysala. Alkuvaiheessa on muodostettu kontakteja potentiaalsiin työnantajiin.

### **Tulokset ja näkökulmia vaikuttavuuteen**

Työkanavan tulosten tai vaikutusten syntymistä ei ollut mahdollista arvioida Työkykyohjelman arvioinnin toteutushetkellä. Ensimmäiseksi määrällisten tulosten arviointihetkeksi on määritetty aikaisintaan vuoden 2023 loppupuoli.

Arvioinnin tiedonkeruun pohjalta voidaan kuitenkin tunnistaa, minkälaisia tekijöitä pidetään merkityksellisinä tuloksien syntymisen edellytyksinä. Pidemmän aikavälin vaikuttavuustavoitteet ovat Työkanavan vakiintuminen pysyväksi rakenteeksi ja 1 000 työtä saanutta osatyökykyistä. Lainsäädäntö ja pääomitettu osakeyhtiö muodostavat pohjan pysyväksi rakenteeksi vakiintumiselle, mikä on suuri etu verrattuna hankemuotoiseen kehittämiseen. Työllisyysvaikutusten syntymisestä arviointiaineistossa esitettiin vielä kysymyksiä: alkuvaiheessa nämä liittyvät erityisesti toiminnan käynnistämiseen (tarjonnan varmistaminen) ja yhteistyön rakentamiseen työnantajien kanssa (kysynnän varmistaminen).

Haastattelu- ja kyselyaineiston perusteella asiakasohjaus ja näin tarjonnan varmistaminen ovat keskeisimpiä ratkaistavia alkuvaiheen haasteita, jotta kysyntää voi syntyä. Toimintamalli on näyttäytynyt TE-palvelun työntekijöille byrokraattisena. Samalla käynnissä on merkittäviä uudistuksia, jotka vaikuttavat asiakasohjaajien toimenkuvaan. Asiakasohjauksen toimimiseksi kaikkien tulevien järjestäjien tulisi tuntea ohjausprosessi ja kelpoisuusehdot. Tämä vaatisi toteutuakseen informaatio-ohjausta.

Työkanavan määrittely viimesijaiseksi palveluksi on keskeisin ero Ruotsin Samhalliin verrattuna. Viimesijaisuuteen liittyen riskinä on nostettu esiin se, ettei Työkanavaan löydetä riittävästi sellaista työvoimaa, jolle työnantajilla on tarvetta, tai joita työnantajilla on kannusteita palkata. Toisaalta tehtäessä vertailua Samhalliin tulee huomioida, että Työkanavan rahoitus on huomattavan paljon pienempi.

Ylipäätään osa haastatelluista arvioi markkinoiden kysyntätekkijöiden tulleen sivuute-  
tuiksi valmisteluvaiheessa, ja vasta toteutusvaiheessa päästään arvioimaan, onko kysyntää  
todella riittävästi suhteessa tavoitteisiin eri ajankohdissa. Parhaimmillaan Työkanava voisi  
muodostua palkkatukea yksinkertaisemmaksi malliksi työllistää osatyökykyisiä soveltuville  
toimialoille ja näin luoda uusia työmahdollisuuksia. Yrityksille Työkanava on myös mahdol-  
lisuus sosiaalisen vastuun osoittamiseen.

Osa haastatelluista piti Työkanavaa tavoitteistaan huolimatta enemmän sosiaali- kuin  
työllisyyspalveluna. Työllisyysvaikutusten syntymiseksi Työkanavan tulee myös pystyä  
siirtämään työntekijöitään avoimille työmarkkinoille. Tunnistetut haasteet liittyvät työn-  
tekijöiden kannustimiin: työolosuhteisiin, palkkaan tai esimerkiksi työterveyshuoltoon.  
Työkanavan täytyy yhtäältä olla riittävän houkutteleva osatyökykyiselle, mutta toisaalta se  
ei voi merkittävästi ylittää vapaiden markkinoiden työehtoja, tai muutoin kannustimet siir-  
tyä Työkanavasta eteenpäin heikkenevät. Tähän liittyvät muut arvioinnissa esiin nostetut  
kannustinongelmat, joita sotu-uudistuksella tulisi pystyä ratkomaan.

Mikäli esiin nostettuja haasteita kuitenkin pystytään ratkomaan, Työkanavalla nähdään  
mahdollisuuksia ottaa paikkansa osana osatyökykyisten palveluiden kokonaisuutta.

Työkanavan tavoitteen työllistää osatyökykyisten työnhakijoiden lisäksi myös työvoiman  
ulkopuolelle siirtyneitä toteutuminen vaatisi lineaarisen eläkemallin toteutumista (kannus-  
tin työskennellä eläkkeellä ollessa). Tähän ei löydetty kolmikantaista ratkaisua hallituskau-  
della, mitä monet haastatelluista kuvasivat pettymykseksi. Sosiaaliturvauudistus kytkeytyy  
muutenkin monin tavoin osatyökykyisten työllistymisen edistämiseen, mutta tämän seg-  
mentin kohdalla palkkamallin uudistaminen olisi ollut edellytys toteutumiselle.

## Hankinnoilla työllistäminen

### Tausta

Hallitusohjelman mukaisesti tavoitteena on, että julkisiin hankintoihin asetetaan ehto sosi-  
aalisesta työllistämisestä. Tämän mahdollistavat hankintalain 93 § 2 momentti ja 98 § 1 ja  
2 momentti. Hankinnoilla työllistämässä palvelun tai tavaran hankintaan liitetään työllis-  
täminen, joka kohdistetaan osatyökykyisiin tai työllistymisen näkökulmasta erityisryhmiin.  
Kyseessä on sosiaalisten kriteerien käyttö hankinnoissa. Hankinnoilla työllistämisen toi-  
mintamalli kohdistuu erityisesti hankintaehdon käyttämiseen.

Hankkeen keskeiset päätavoitteet ovat: 1) sujuva toimintamalli osana normaali-  
a hankintatoimintaa on varmistettu, ja 2) toimintamalli on levinnyt laajalle julkisissa  
hankintayksiköissä.

Suomessa työllistämisehdon käyttöä hankinnoissa on edistetty käytännön tasolla muun muassa Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen koordinoimissa kansallisissa projekteissa, kuten Hankinnoista Duunia! (Handu-hanke 2015–17) sekä Sosiaalisia innovaatioita ja työtä julkisilla hankinnoilla (SIEPP-hanke 2017–2020). Hankkeissa erityisesti suuret kaupungit (mm. Helsinki ja Vantaa) osallistuiivat pilotointiin. SIEPP-hankkeessa tehtiin myös tiivistä yhteistyötä Ruotsin hankintaviranomaisen (Upphandlingsmyndigheten) ja ruotsalaisten kaupunkien kanssa sekä tutustuttiin laajemmin eurooppalaisiin esimerkkeihin. Jonkin verran hankkeissa tehtiin myös selvitystyötä muun muassa vaikuttavuuden ja talousvaikutusten arvioinnissa. Jotkin kaupungit ovat tehneet myös omia selvityksiään esimerkiksi palveluntarjoajien kokemuksista. Kansallista kattavaa perusselvitystä aihepiiristä ei kuitenkaan ole saatavilla. Myös eurooppalaisella tasolla hankinnoilla työllistämistä (”Social Clauses in Public Procurement”) saatava tieto keskittyy toistaiseksi empiirisiin kokemuksiin ja hyvien käytäntöjen levittämiseen. Julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus toteutettiin vuonna 2016, ja lait astuivat voimaan vuoden 2017 alusta. Taustalla vaikuttivat uudet EU-direktiivit, jotka uudistivat hankintoja koskevan EU-säätelyn lähes kokonaan. Direktiivit olisi tullut saattaa kansallisesti täytäntöön 18. huhtikuuta 2016 mennessä eräin poikkeuksin, mutta Suomessa direktiivien implementointi viivästyi. (Eduskunta 2017.) (Owal Group 2022.) Nyt käynnistetty kehittämishanke toimii jatkumona tälle laajalle kehittämistyölle.

Toimenpiteen tarkastelussa on syytä huomata, että pääministeri Marinin hallitusohjelmassa on peräti 27 hankintoihin liittyvää tavoitetta. Näistä yksi on, että julkisiin hankintoihin asetetaan ehto sosiaalisesta työllistämisestä. Tämä kertoo siitä, että julkisiin hankintoihin kohdistuu runsaasti odotuksia ja yhteiskunnallisia tavoitteita, mikä on otettava huomioon tuloksia tulkittaessa.

Hankinnoilla työllistäminen eli työllistämisehdon käyttö julkisissa hankinnoissa avaa uusia työllistymismahdollisuuksia heikossa työmarkkina-asetuksessa oleville. Siksi tämä työkalu kannattaa ottaa haltuun vielä ennen TE-palvelut 2024 -uudistuksen voimaantuloa.

## **Toteutus**

Hankinnoilla työllistämisen mallia oli rakennettu jo kahdessa ESR-hankkeessa. Nyt oli päätarkoituksena tuon toimintamallin levittäminen kaikille julkisista hankintoista tekeville tahoille. TEM tekee yhteistyötä Kuntaliiton kanssa.

Loppuraportissa toteutusta kuvataan seuraavasti:

”Keskeinen rooli ohjelman toimeenpanossa oli Suomen Kuntaliittoon sijoittuvassa valtakunnallisessa koordinaatiohankkeessa (20.8.2020–31.3.2023). Hanke edisti mallin käyttöä sekä kuntasektorin hankinnoissa että muissa julkisissa hankinnoissa. Hankkeessa oli

tarvittaessa mahdollisuus käyttää Kuntaliiton julkisten hankintojen neuvontayksikköä juridisten kysymysten selvittelyssä. Työ- ja elinkeinoministeriö myönsi yhteisrahoitteisen hankkeen toteutukseen valtionavustusta yhteensä noin 210 000 euroa.

Alueellinen pilotointi toteutettiin työllisyyspoliittisen avustuksen hankkeina, joihin varattiin määrärahaa kaikkiaan noin 500 000 euroa. Pilottihankkeiden tavoiteltu määrä oli 15 hanketta, mutta kahden hakukierroksen jälkeen hakemusten ja piloteiksi valittavien hankkeiden määrä jäi kahdeksaan. Yksi hakijoista ei käynnistänyt hanketta. Pilottihankkeet olivat: Vantaa–Kerava, Turku, Tampere, Oulu, Seinäjoki, Kouvola ja Kajaani. Valtakunnallinen hanke toimi pilottien tukena. Pilottihankkeiden toiminnan tuloksia hyödynnetään sähköisessä oppaassa (erityisesti hankintaesimerkit). Hankkeet rahoitti alueen TE-toimisto työkykyohjelmaan varatulla määrärahalla.

Koska kunnissa hankintoja toteutetaan runsaasti, varsinaisen vauhdittamiseen keskittyvän hankkeen sijoittuminen Kuntaliittoon oli luontevaa. Kuntaliitossa koordinoidaan myös TE-toimistojen rahoittamia kuntapilotteja, joissa toimintamallia lähdettiin levittämään ja toimeenpanemaan. Vuoden 2022 loppupuolella seitsemästä hankkeesta kuusi pilottia jatkoi vielä toimintaansa.

Hankinnoilla työllistäminen on mukana myös Hankinta-Suomi-strategiassa osana sosiaalisesti kestäviä hankintoja. Osana tätä ohjelmaa on toteutettu vauhdittamisprojekti, jossa Kuntaliitto on pyrkinyt edistämään erityisesti työllistämisehdon käyttöä osana hankintoja.

## **Tulokset**

Keskeinen tulos hankinnoilla työllistämisen projektissa liittyy haastattelujen, seurantatiedon ja kyselyvastausten perusteella osaamisen kehittämiseen. Olemassa olevalle kehittämiselle muodostettiin jatkumo, ja levitettiin hyviä toimintamalleja ja luotiin asiakkaasta kiinnostuneiden tahojen kehittämisverkosto. Levittämishanke toi myös näkyväksi kokonaisuutta, jota hankinnoilla työllistäminen edellyttää: yhteistyötä yritysten, hankintayksiköiden ja työllisyyspalveluiden kanssa. Se nosti esiin myös hankinnoilla työllistämisen kipupisteitä. Mallin käyttöönotossa olennaista on hankintalain säännösten soveltaminen ja toimintamallin vaatiman yhteistyön rakentaminen.

Työllistämisehdon käyttö ei sinänsä edusta kovin merkittävää osaa koko hankinnan volyymistä, sillä sen osuus kaikista vuoden 2022 julkisista hankinnoista oli 1,7 prosenttia. (Julki-set hankinnat 2022, Kuntaliiton seuranta.)

Haastattelujen perusteella yhteensä noin 30 kunnassa on jo edetty mallin käyttöönottoon ja noin 20 kuntaa on ilmoittanut valmiutensa ottaa toimintamalli käyttöön kahden seuraavan vuoden kuluessa. Valtion hankinnoissa eteneminen ei ole ollut näin nopeaa.

Hankinnoilla työllistämiseen liittyvään avoimeen yhteistyöverkostoon on liittynyt jo 250 henkilöä eri toimijoista (esim. kuntien ja valtion hankintayksiköistä, yrityksistä ja erilaisista järjestöistä, kuten työmarkkinajärjestöistä). Mallin käyttöön on opastusta myös rekrytoinnissa avustaville tahoille, kuten TE-toimistoille.

### **Näkökulmia vaikuttavuuteen**

Osatyökykyisten kohderyhmän osalta mallin käyttöönottoa hankaloittaa, että käsitettä osatyökyvyttömyys ei ole määritelty. Juridisesti sellainen kuitenkin tarvittaisiin, jotta pystytään tarkasti seuraamaan hankinnan ehdon noudattamista. Hankintaehdon valvonnassa ja työllistyneiden seurannassa henkilötietojen käsittelyä koskevat tietosuojasäännökset rajoittavat seurantamahdollisuuksia. Erityisesti osatyökykyisten kohdalla kyse on kuitenkin henkilön työmarkkinallisesta ominaisuudesta, johon voi liittyä terveydellisiä seikkoja eli erityisiä henkilötietoja. Tietosuojakysymyksiin toivotaan oikeudellista ratkaisua seuraavan hallituskauden aikana.

Kun tällaista oikeudellista perustetta välittää henkilötietoja ei ole, on mallin kehittäminen ollut jokseenkin rajattua. Ei ole esimerkiksi pystytty kunnolla digitalisoimaan seurantamallia, joka olisi ehdoton edellytys mallin sujuvalle käytölle. Toimintamallin työllistymistulosten saavuttamisessa hallituskauden aikana on myös otettava huomioon, että hankkeen toiminta-aika on vain 2 vuotta, kun taas hankinnat voivat kestää 4–6 vuotta. Ei ole näin ollen ollut mahdollista seurata, miten yksittäinen hankinta toteutuu alusta loppuun. Myös hankinnoilla työllistämistä kiinnostuneiden verkoston toimintaa uhkaa lakkaaminen valtakunnallisen hankkeen päätyttyä.

Arvioinnin sidosryhmäkyselyn vastausten perusteella näyttää siltä, että monissa kunnissa työ hankinnoilla työllistämisen edistämiseksi saatiin hankkeen aikana käynnistettyä ja että se tulee tavalla tai toisella jatkumaan. Edelläkävijäkuntien innoittamana mukaan lähtee ehkä yhä useampi kunta, kun tukea, tietoa ja materiaalia on saatavilla.

Vastauksissa ja haastatteluissa arvioidaan, että hankinnoilla työllistäminen voi melko hyvin toimia rajatusti yhtenä kanavana osatyökykyisten työllistämisen edistämässä; erityistä hankinnoilla työllistämistä tekee se, että työkaluna toimii koulutuksen tai valmennuksen sijaan konkreettinen työpaikka avoimilla työmarkkinoilla.

Hankinnoilla työllistämisen vauhditusohjelman lyhyen keston arveltiin heikentävän tulosten syntymistä; alueelliset pilotit olivat toiminnassa reilusta vuodesta kahteen vuoteen, minkä ei koeta olevan riittävä aika uuden tai uudehkon toimintamallin juurruttamiseen. Vauhditusohjelman jälkeinen selkeä kansallinen koordinaatio puuttuu vastanneiden mielestä. Jatkossa mukaan toimintaan pitää saada laajasti koko kuntakenttä, hyvinvointialueet ja valtio; yksittäisten aktiivisesti toimivien kuntien työ ei riitä. Työllistämisehtojen

aktiivinen käyttö erilaisissa hankinnoissa voi lisätä osatyökykyisten työllistymistä jonkin verran mutta ei merkittävästi niin pitkään kun hankinnoilla työllistäminen on osa vain yksittäisten kuntien toimintaa.

*”Tätä tulisi arvioida puhtaasti datan valossa: kuinka monta työllistettyä saatu aikaiseksi tietyllä aikajänteellä tämän työllistämisen vauhdittamisen myötä. En osaa muuta sanoa. Jos ei kohdistu mitään velvoitetta hankintayksikölle, että olisi pakko sisältää työllistäminen hankintoihin, niin voi jäädä laihaksi tulokset.”*

*”Ymmärrän, että työkykyohjelman fokus on osatyökykyisissä työnhakijoissa, mutta julkisten hankintojen työllistämisehtojen kohderyhmää ei kannata rajata näin kapeaksi vaan miettiä laajasti kaikkia niitä työnhakijaryhmiä, joiden työllistymistä voisi julkisten hankintojen kautta edistää.”*

Valtiovarainministeriön ja koordinaatioprojektin tilaaman selvityksen mukaan Suomessa työllistämisehdon käyttö on tällä hetkellä erityisesti joidenkin niin kutsuttujen edelläkävijäkuntien varassa. Potentiaalia näiden kuntien lisäksi on kuitenkin olemassa. Valtion tasolla työllistämisehtoa on kokeiltu, ja selvityshetkellä valtioneuvoston periaatepäätöksen viitoittaman tavoitteen soveltamista harkitaan, jotta kehysriihen tavoitteenasetteluun päästäisiin. Selvityksessä annettiin kahdeksan eri suositusta hankinnoilla työllistämisen kehittämiseksi, ja ne liittyivät hyvien käytäntöjen jakamiseen, osaamisen kehittämiseen ja hankinnoilla työllistämiseen (tai työllistämisehtoon) osana muuta hankintojen kokonaisuutta. Työllistämisehdolla voi olla jatkossakin mahdollisuuksia työllistää osatyökykyisiä henkilöitä tietyissä tilanteissa ja palveluissa silloin, kun siihen sisältyy merkittävästi tukea työllisyyspalvelujen järjestäjien puolelta sekä työllistettävälle henkilölle että työnantajalle. (Ks. Owl Group 2022).

Palvelujärjestelmän muutostilanteessa TE-palveluissa haasteena on ylipäättään hankintatoimen kehittyminen. Tulevat työllisyyspalvelujen järjestäjät tulevat jatkossa todennäköisesti organisoimaan hankintatoimintaansa uudelleen. Työkykyohjelman jatkotyössä tulisikin haastattelujen mukaan varmistaa, että tulevat järjestäjät tunnistavat kehitystyön ja ottavat työllistämisehtoa käyttöön. Tätä edesauttaa, että työllistämisehdon levittämishankkeen toiminnassa ovat olleet mukana edelläkävijäkunnat, jotka joka tapauksessa soveltavat työllistämisehtoa omissa hankinnoissaan.

Vaikka hankinnoilla työllistämisen edistäminen Työkykyohjelmassa päättyy, tulee teeman kehittäminen jatkumaan haastattelujen perusteella. Työkykyohjelman aikana keskustelu on rajautunut ehkä liiaksikin työllistämisehtoon, ja tulevat työllisyyspalvelujen järjestäjät voivat vastaisuudessa hyödyntää työllistämisen edistämässä hankintalain muita mahdollisuuksia (esim. hankintaehto, vertailuperusteet, varatut hankinnat tai haastekilpailut).

Toteutettu koordinaatiohanke tuottaa myös sisältöjä Kuntaliiton verkkosivuille, ja näiden sisältöjen muodossa hankinnoilla työllistämisen mallista ja malliesimerkeistä jää käytännönläheisiä aineistoja työllisyyspalvelujen järjestäjien käyttöön.

## YYO – Yhteiskunnallisten yritysten osaamiskeskus

### Tausta

Hallituksen keväällä 2021 hyväksymän yhteiskunnallisten yritysten strategian<sup>11</sup> tarkoituksena on yhteiskunnallisten yritysten toimintaedellytysten vahvistaminen, uusien yhteiskunnallisten yritysten määrän lisääminen ja yhteiskunnallisten yritysten osaamisen kehittäminen. Yhteiskunnallinen yritys on strategiassa määritelty:

*”Yhteiskunnallinen yritys harjoittaa liiketoimintaa yhteiskunnallisen tavoitteensa toteuttamiseksi ja käyttää suurimman osan voitostaan tai ylijäämästään tämän ensisijaisen tavoitteensa edistämiseen, mikä on vahvistettu yhteisön yhtiöjärjestykseen tai sääntöihin. Lisäksi yhteiskunnallinen yritys korostaa toiminnassaan vastuullisuutta, avoimuutta ja läpinäkyvyyttä sekä hallintomallissaan osallisuutta ja demokratiaa.” (TEM 2021, s. 16.)*

Strategialla on seuraavat tavoitteet:

- parantaa toimintamallin tunnettuutta ja näkyvyyttä
- edistää vastuullista ja vaikuttavuusperusteista liiketoimintaosaamista
- skaalata ja juurruttaa yhteiskunnallisten yritysten sosiaalisia innovaatioita
- lisätä osatyökykyisten ja muiden vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien työllistymistä
- systematisoida tilastointia ja datankeruuta sekä lisätä ja hyödyntää tutkimustoimintaa
- kehittää uusia vaikuttavuuteen perustuvia rahoitusmalleja.

Strategian lähtökohtana on linjattu, että yhteiskunnallisten yritysten liiketoiminnan erityispiirteet tunnistetaan ja tunnustetaan, mutta erityistä säädöspohjaa tai erityiskohtelua ei ole tarpeen luoda. Sen sijaan tavoitteena on vahvistaa yhteiskunnallisten yritysten toimintaedellytyksiä ja tukea niitä uusien ja uudella tavalla tuotettujen palvelujen kehittämisessä. Toimintaedellytysten parantaminen nousee myös yhtenä Euroopan komission yhteisötalouden toimintasuunnitelman toimeenpanemiseksi tarvittavista teemoista<sup>12</sup>.

11 [Yhteiskunnallisten yritysten strategia](#)

12 [Social Economy Action Plan](#)

Yksi toimintaedellytysten parantamiseen liittyvistä toimenpiteistä on valtakunnallisen osaamiskeskuksen perustaminen. Osaamiskeskuksen päämääränä on lisätä uusien yhteiskunnallisten yritysten määrää ja tunnettuutta sekä kehittää niiden osaamista erityisesti toiminnan vaikuttavuuden parantamiseksi. Yhtenä tavoitteena on työllistää osatyökykyisiä ja/tai muuten vaikeassa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä.<sup>13</sup>

Yhtenä taustatarpeena osaamiskeskuksen perustamiselle näyttäytyy teeman tunnettuuden vähäisyys. Yhteiskunnallisiin yrityksiin liittyy monia erityiskysymyksiä esimerkiksi markkinoille pääsystä, voitonjaosta tai suhteesta palveluverkostoon tai koulutusjärjestelmään. Yhteiskunnallisten yritysten toiminnan vaikuttavuuden osoittaminen on edelleen vaikeaa, ja yritysten liiketoimintaosaamisessa voi olla puutteita.

## Toteutus

Yhteiskunnallisten yritysten osaamiskeskus käynnisti toimintansa lokakuussa 2021. Toimintaa ohjaavan strategian valmistelua edelsi laaja valmisteluvaihe, jonka keskeinen osa oli raportti<sup>14</sup> yhteiskunnallisista yrityksistä Suomessa. Osaamiskeskuksen perustamisen taustatarpeet perustuvat tuon raportin havaintoihin. Valmisteluvaihetta pidettiin aineiston perusteella hyödyllisenä sekä perusteellisesti ja onnistuneesti toteutettuna.

Osaamiskeskuksessa työskentelee noin 30 henkilöä, joista kaksi päätoimisesti ja loput osa-aikaisesti. Toimintaa toteuttaa kuuden organisaation konsortio, joka vastaa osaamiskeskuksen tuloksista yhteisvastuullisesti. Hankekoordinaattorina osaamiskeskuksessa toimii Yhteiskunnallisten yritysten liitto ARVO ry. Ohjelman laaja konsortiopohjainen toteutustapa koettiin hyväksi tavaksi muun muassa avaintoimijoiden keskinäisen koordinaation parantamiseksi.

---

13 [Yhteiskunnallisten yritysten osaamiskeskus aloittaa toimintansa](#)

14 [Yhteiskunnalliset yritykset Suomessa](#)



Toiminta on organisoitu kahdeksaan työpakettiin, jotka kuvastavat toiminnan tavoitteita:

- neuvonta- ja ohjauspalvelut
- sosiaaliset innovaatiot
- hautomo- ja kiihdyttämötoiminta
- tutkimus ja opetus
- data ja tiedonkeruu
- osatyökykyisten työllistäminen
- viestintä ja sidosryhmätyö ja
- hankehallinto.

Jokaisella työpaketilla on vastuuorganisaatio. Viestinnän ja sidosryhmätyön työpaketin vastuu on jaettu kahdelle organisaatiolle. Jokaisella työpaketilla on omat tulostavoitteet, joiden etenemistä seurataan säännöllisesti väliraporttein. Toimintaa kehitetään myös yhteistyössä laajan verkoston kanssa.

## Tulokset

Osaamiskeskuksen perustamisen yhteydessä toteutettu selvitystyö on edesauttanut toiminnan käynnistymistä ja luonut hyvän pohjan toimeenpanolle. Viestinnän ja vuorovaikutuksen ydinverkoston kesken arvioidaan olleen tiivistä. Haastatellut asiantuntijat arvioivat, että toimintaa tulee kuitenkin vielä tuoda enemmän tunnetuksi kuluttajien keskuudessa markkinoilla.

Arviointihetkellä ensimmäisen toimintavuoden jälkeen on edetty kaikilla tavoitealueilla, mutta alkuvaiheen tuloksista korostuu valtakunnallisten ohjaus- ja neuvontapalveluiden merkitys tietoisuuden lisäämisessä. Jo yhdessä toimintavuodessa yhteiskunnallisten yritysten toiminnan näkyvyys on kasvanut. Ohjelma on panostanut myös uuden tiedon tuottamiseen yhteiskunnallisista yrityksistä Suomessa. Tämä tieto palvelee hyvin koko toiminnan yhteiskunnallisen mittakaavan hahmottamisessa.

## Näkökulmia vaikuttavuuteen

Kokonaisuutena YYO:n osalta on vielä aikaista arvioida, mikä on osaamiskeskuksen todellinen vaikuttavuus osatyökykyisten laajempaan työllistymiseen. Yhteiskunnalliset yritykset ovat jo tärkeitä osatyökykyisten työllistäjiä, ja tätä kautta toiminnan kehittämiseen panostaminen on perusteltua. YYO:n voi siis arvioida luoneen edellytyksiä osatyökykyisten työllistämiseen. Arviointihetkellä ja Työkykyohjelman tavoitteiden näkökulmasta tulokset näyttävät toistaiseksi välillisinä.

Osaamiskeskustoimintaa on valmisteltu hyvin organisoidusti, ja raportoinnin perusteella se on saavuttanut sille asetettuja välitavoitteita. Viestintä on ollut vahvasti mukana toimenpiteissä, mikä itsessään tukee tavoitetta tietoisuuden laajentamisesta.

Haastatteluissa esiin nostetut YYO:n vaikuttavuuden syntymisen haasteet eivät liity niinkään osaamiskeskuksen toimintaan vaan ylipäättään yhteiskunnallisten yritysten toiminnan organisoimiseen ja merkitykseen osana markkinoita tai siihen, minkälaiseksi niiden strateginen merkitys voisi parhaimmillaan muotoutua. Elinkeinoelämän näkökulmasta ongelmallisena kysymyksenä esiin nostettiin ylipäättään ristiriitainen perusasetelma muun elinkeinoelämän kanssa, mikä näyttäytyy esimerkiksi voitonjaon rajoittamisena. Edelleen kaivattiin keskustelua siitä, miksi ja mihin asti julkisen sektorin tulisi osallistua yhteiskunnallisten yritysten toimintaympäristön kehittämisessä. Verrattuna esimerkiksi Työkanavan käynnistämistä edeltäviin selvityksiin vastaava keskustelu yhteiskunnallisista yrityksistä puuttuu.

Erikseen on myös huomioitava, että yhteiskunnalliset yritykset tuottavat ratkaisuja osatyökykyisten työllistämiseen mutteivat tähtää toiminnassaan yksinomaan tähän. Yhteiskunnallisten yritysten toiminta ja tavoitteet liittyvät laajasti yhteiskunnan eri sektoreille ja tuottavat vaikuttavuutta työkykyohjelman teemoja laajemmin.

Keväällä 2023 osaamiskeskus julkaisi politiikkasuositukset<sup>15</sup>, joihin on koottu yhteiskunnallisten yritysten osatyökykyisten työllistymistä vauhdittavia toimenpiteitä 100 000 uuden työpaikan luomiseksi etenkin osatyökykyisille. Ne kattavat laajasti tämänkin arvioinnin puitteissa esiin nousseita teemoja, kuten julkisten hankintojen kehittäminen, yhteiskunnallisten yritysten merkitys työllistäjinä, sosiaaliturvan uudistukset ja rahoitusinstrumenttien kohdentaminen. Suositusten perusteella jää kuitenkin toistaiseksi hieman epäselväksi, mikä on yhteiskunnallisten yritysten rooli ja evidenssi politiikkasuositusten taustalla.

---

15 [Politiikkasuositus: Uusi työpaikka 100 000 ihmiselle yhteiskunnallisten yritysten voimalla](#)

## 4 Ohjelman tavoitteiden toteutuminen

Tässä luvussa kuvataan tiedonkeruun havaintoja ohjelman tavoitteista, tulosten toteutumista tavoitealueittain ja toimintamallien leviämiseen vaikuttavia tekijöitä.

### 4.1 Työkykyohjelman tavoitteet

**Työkykyohjelmalla on ollut yhteiset tavoitteet, joihin on käynnistetty erilaisia toimenpiteitä sekä työ- ja elinkeinoministeriön että sosiaali- ja terveysministeriön toimesta.** Kumpikin ministeriö on toimeenpannut ohjelmaa omien käytössä olevien kehittämisen toimintamallien ja rahoitusinstrumenttiansa mukaisesti. Kuitenkaan ohjelmalla ei ole ollut varsinaista yhteistä tai jaettua muutoksen teoriaa siitä, miksi mikäkin sen toimenpiteistä on käynnistynyt. Kyse on enemmänkin siitä, että eri hallinnonaloilla on käynnistetty erilaisia toimenpiteitä tukemaan tavoitteiden toteutumista, tai jo käynnissä olleita toimenpiteitä on luettu osaksi ohjelmaa. Kahdella toimeenpanevilla ministeriöllä on myös erilainen ohjelmajohtamisen malli ja erilaiset rahoitusinstrumentit, jotka itsessään selittävät toimenpiteiden toteuttamisen eroja. Ohjelman taustatavoitteena on ollut käynnistää muutos rakenteisiin ja saada käyntiin erilaisia toimenpiteitä, kehittää koordinaatiota ja luoda toimintamalleja. Asiakastason tulostavoitteita puolestaan ei ole asetettu, vaan niille muodostuu edellytyksiä rakenteellisen muutoksen kautta.

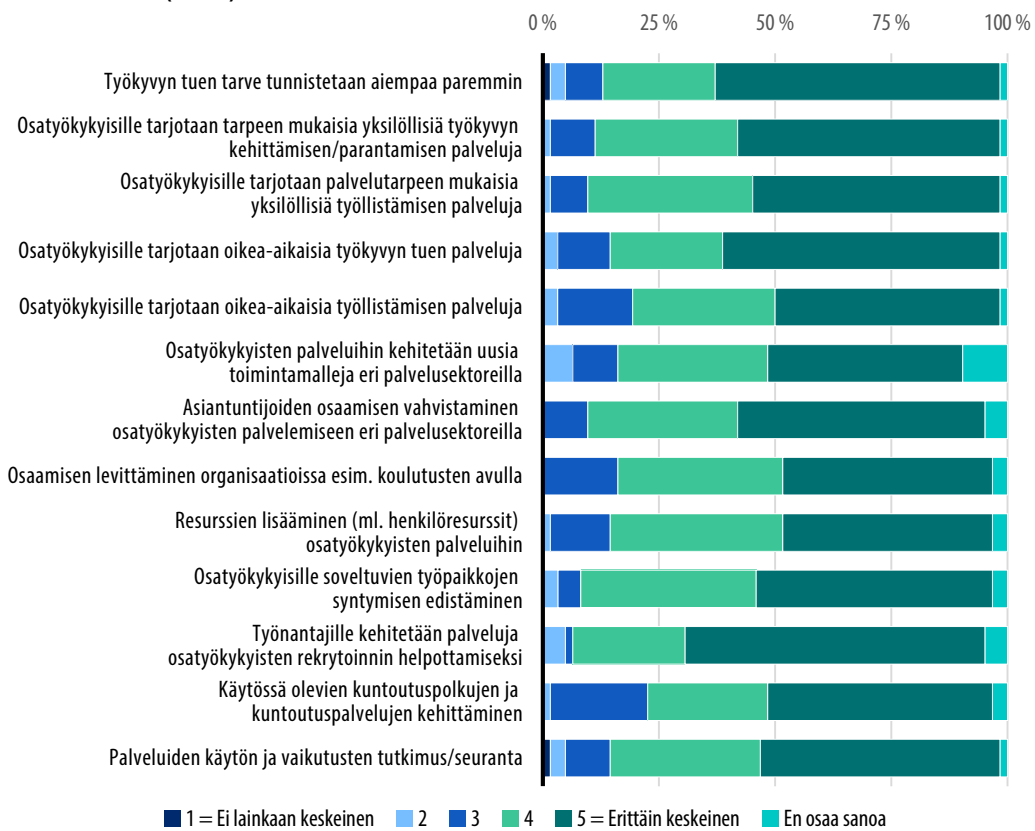
**Arvioinnin tiedonkeruun yhteydessä haastatellut asiantuntijat arvioivat, että Työkykyohjelman tavoitteet nähdään relevantteina, joskin tavoitteiden arvioidaan olevan erittäin laajoja ja niiden on koettu olleen hieman toisistaan irrallisia.** Arvioidaan, että osatyökykyisyys tunnustetaan selkeästi aiempaa paremmin ja että tavoitteet ovat edistäneet osatyökykyisten tilannetta sekä palveluiden parissa että työmarkkinoilla. Haastatteluiden mukaan kehittämistä tarvitaan edelleen työnantajapuolella tukemalla työnantajia aiempaa enemmän muun muassa työhönvalmentajien avulla osatyökykyisten palkkauksen toteutumiseksi. Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan käytössä olevien kuntoutuspolkujen ja kuntoutuspalveluiden uudistamista kuntoutuksen uudistamiskomitean ehdotusten pohjalta ei ole käytännön tasolla juurikaan toteutettu osana ohjelmaa vaan ohjelmasta irrallaan, jolloin toimenpiteitä on toteutettu vain välillisesti. Kuitenkin esimerkiksi moniammatilliset työkyvyn tuen tiimit ja asiakasvastaavamalli sisältyivät ehdotuksiin, ja niitä on viety ohjelman myötä sote-keskuksiin. Tieto erilaisista kuntoutusmahdollisuuksista ammattilaisten osaamisen vahvistamiseksi on lisääntynyt. Työkykyohjelman ei

arvioida osallistuneen suoraan myöskään sosiaaliturvauudistuksen valmisteluun, jolloin toimenpiteet tavoitteen saavuttamiseksi ovat olleet irrallisia. STM:n toimenpiteenä toteutetun arviointi ja seurantatutkimuksen tietoja tullaan hyödyntämään sosiaaliturvauudistuksen valmistelussa.

**Arvioinnin sidosryhmäkyselyn vastaukset osoittavat, että pääsääntöisesti kaikkien Työkykyohjelman tavoitteiden arvioidaan olevan keskeisiä osatyökykyisten palveluiden kehittämiseksi.** Samoin kuin haastatteluissa myös sidosryhmäkyselyn vastauksissa nousi esiin tavoite työnantajien palveluiden kehittämisestä rekrytoimisen helpottamiseksi; vastanneista 65 prosenttia koki tavoitteen erittäin keskeiseksi osatyökykyisten palveluiden kehittämisen kannalta.

**Kuvio 1.** Työkykyohjelman tavoitteet. \*Kysymys käsittelee asiaa laajasti, ei ainoastaan yhden palvelusektorin toimien näkökulmasta.

**Mitkä Työkykyohjelman tavoitteista ovat mielestäsi keskeisimpiä osatyökykyisten palveluiden kehittämiseksi? Kysymys käsittelee asiaa laajasti, ei ainoastaan yhden palvelusektorin toimien näkökulmasta. (n=62)**



Sidosryhmäkyselyyn vastanneilla oli mahdollisuus tarkentaa tavoitteita koskevia valintojaan. Vastanneet arvioivat, että kokonaisvaltaista kehittämistyötä osatyökykyisten palveluiden parantamiseksi tulisi tehdä yhdessä eri sektorien kanssa, ei sektoreittain. Palveluiden arvioidaan toimivan pääsääntöisesti hyvin niin kuntoutumisen kuin työllistämisen tukena, mutta toiminnan ei nähdä olevan läpileikkaavaa, ja haastavimmissa tilanteissa asiakkaat suorittavat kuntoutumista ja erilaisia palvelumalleja vailla lopullista päämäärää. Koetaankin, että osatyökykyisyys ja erilaisten ihmisten työllistäminen tulisi valtavirtaistaa palvelupolkujen kautta ”uudeksi normaaliksi” tulevaisuuden työelämässä, jotta palvelupolut selkeytyisivät ja päällekkäinen työ eri organisaatioiden välillä vähenisi.

**Osatyökykyisten asema työmarkkinoilla ja palvelujärjestelmissä on Työkykyohjelman tavoitteenasettelun myötä kehittynyt merkittävästi suotuisaan suuntaan.** Eri-tyyppisesti osatyökykyisten tunnistamisessa ja osatyökykyisille osoitettujen palveluiden tunnistamisessa on edistytty, ja osatyökykyisyyteen liittyviä palveluita on kehitetty merkittävästi eteenpäin myös aiemman toiminnan pohjalta, ja toimien yhdistäminen on edelleen keskeistä. Yleinen arvo- ja asenneilmapiiri osatyökykyisiä ja heidän tarpeitaan kohtaan on kehittymässä oikeaan suuntaan, ja osatyökykyisiin kohdistuvat toimet nähdään osana laajempien työllisyystoimien patteristoa.

**Merkittäväksi tekijäksi Työkykyohjelman tavoitteiden edistämässä ja saavuttamisessa on arvioitu myös työllisyydestä ja Suomen väestömuutoksesta johtuvasta työvoimapulasta puhuminen julkisuudessa.** Työllisyysastetta seurataan, ja sidosryhmät puhuvat työllisyydestä paljon, jolloin yhteinen ymmärrys työllisyysasteen lisäämisestä ja kaikkien työkykyisten ihmisten osallistamisesta kasvaa ja myös selkeytyy.

**Kahden ministeriön välinen yhteistyö nähtiin tärkeänä Työkykyohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi.** Ohjelman tavoitteisiin pyrkivien toimenpidekokonaisuuksien nähtiin tuoneen hyötyjä toisilleen, ja kehittämistyön laajempi toteuttaminen alueilla mahdollistui. Palveluverkoston yhteistoimintaa, riittävää resursointia ja oikea-aikaisia palveluita tulee kehittää myös tulevaisuudessa, jotta ihmiset ohjautuisivat jo varhaisessa vaiheessa oikeisiin palveluihin ja palveluiden odotusajat lyhentyisivät.

## 4.2 Tulokset tavoitteittain

Työkykyohjelman toimenpiteet kohdentuvat vaihtelevasti ohjelman eri tavoitteisiin. Seuraavassa taulukossa on kuvattu yhteenvedon omaisesti toteutettujen toimenpiteiden suhdetta tavoitteisiin ja niiden saavuttamiseen. Tämän jälkeen tulosten saavuttamista on avattu tavoitteittain.

**Taulukko 4.** Ohjelman toimenpiteiden kohdentuminen tavoitteisiin (arvioijan tulkinta tuloksista).

TOIMENPITEET		TAVOITTEET					
		1) tunnistetaan osatyökykyisten työkyvyn tuen tarve nykyistä paremmin	2) tarjotaan osatyökykyisille yksilöllisiä ja oikea-aikaisia työkyvyn ja työllistämisen palveluja	3) vahvistetaan asiantuntijoiden osaamista ja resursointia osatyökykyisten palvelujen parantamiseksi	4) edistetään työpaikkojen syntymistä osatyökykyisille	5) kehitetään palveluja työnantajille osatyökykyisten rekrytoinnin helpottamiseksi	6) haetaan ratkaisuja rekrytointikynnyksen madaltamiseksi sekä kehittämällä palveluja että osallistamalla sosiaaliturvauudistuksen valmisteluun
Yksilölliset ja oikea-aikaiset työkyvyn ja työllistämisen palvelut	Osatyökykyisten vaikuttavan työllistämisen malli	suora vaikutus	suora vaikutus	välillinen vaikutus	välillinen vaikutus	välillinen vaikutus	
	TE-palvelujen uudelleen muotoilu ja TE-palvelupilotit	suora vaikutus	suora vaikutus	suora vaikutus	välillinen vaikutus	välillinen vaikutus	välillinen vaikutus
	Työkykykoordinaattorit	suora vaikutus	suora vaikutus	suora vaikutus	välillinen vaikutus	suora vaikutus	
Työkyvyn ja työllistämisen tukeminen	Työkyvyn tuen palvelut osaksi sosiaali- ja terveystieteiden keskuksista	suora vaikutus	suora vaikutus	suora vaikutus			
	Tuetun työllistämisen menetelmät	suora vaikutus	suora vaikutus	suora vaikutus		välillinen vaikutus	välillinen vaikutus
	Ammattilaisten osaamisen vahvistaminen	suora vaikutus	suora vaikutus	suora vaikutus			
Työllistämisen vauhdittaminen	Työkanava Oy		välillinen vaikutus		välillinen vaikutus	suora vaikutus	
	Hankinnoilla työllistäminen		välillinen vaikutus		suora vaikutus	välillinen vaikutus	välillinen vaikutus
	YYO – Yhteiskunnallisten yritysten osaamiskeskus		välillinen vaikutus	välillinen vaikutus	välillinen vaikutus	välillinen vaikutus	välillinen vaikutus

### **Tavoite: Osatyökykyisten työkyvyn tuen tarve tunnistetaan nykyistä paremmin**

**Osatyökykyisten työkyvyn tuen tarpeeseen liittyviä toimia on toteutettu suuressa osassa osahankkeita. Haastatellut asiantuntijat arvioivat, että osatyökykyisten työkyvyn tuen tarpeen tunnistaminen on edistynyt Työkykyohjelman aikana.**

Tavoitealue on edennyt erityisesti työkykykoordinaattoreiden palkkaamisen ansiosta ja alueellisissa TE-palvelupiloteissa. TE-palvelupilottien ja työkykykoordinaattoreiden toimet limittyvät toisiinsa ylipäättäen, ja varsinkin työkykykoordinaattoreiden kehittämistyöpanos näyttäytyy aineistossa monien muiden osahankkeiden tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta edistävänä tekijänä.

**Työkykykoordinaattorien koulutus ja työskentely TE-palveluissa ja sosiaali- ja terveyspalveluissa on kehittänyt tuen tarpeen tunnistamista laajasti osatyökykyisiin kytköksissä olevien asiantuntijoiden keskuudessa.** Vaikutus tavoitealueella syntyy yhtäältä osaamisen kehittymisen kautta ja toisaalta palveluprosessin hyvinkin käytännöllisten muutosten kautta. Osatyökykyisten tuen tarpeen tunnistaminen vaatii ymmärrystä siitä, mitä osatyökykyisyyteen sisältyy ja minkälaisia palveluita osatyökykyiset tarvitsevat työllistyäkseen. Tämän jälkeen tarvitaan myös käytännön rakenteita tuen tarpeen tunnistamiseen.

Seuraavaan taulukkoon on koottu osatyökykyisten työkyvyn tuen tarpeen tunnistamiseen vastaavia toimenpiteitä.

**Taulukko 5.** Työkyvyn tuen tarpeeseen liittyviä toimenpiteitä.

Toimenpide (tavoite/sisältö)	Tulokset (merkitys)
Työkykykoordinaattorit ovat edistäneet osatyökykyisten palvelutarpeen tunnistamista toimeenpaneavassa roolissa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Työkykykoordinaattorit ovat tukeneet osatyökykyisten tuen tarpeen tunnistamista paikallisesti ja valtakunnallisena verkostona.</li> <li>Tietoisuus osatyökykyisyydestä ja työkyvyn monimuotoisuudesta on kasvanut eri asiantuntijoiden keskuudessa, mikä tukee palvelutarpeen tunnistamisen edellytyksiä. Osatyökykyisten tunnistaminen parani TE-palveluissa, minkä myötä heidän palvelutarpeeseensa osataan vastata aiempaa paremmin ja nopeammin. Niin ikään osatyökykyisille suunnatut palvelut kehittyivät.</li> <li>Myös hyvin konkreettisia tuloksia: maakunnan työkykyverkoston perustaminen, palvelumuotoilu, palvelumanuaali, alueellinen URA-koodi.</li> <li>Työkykykoordinaattoreiden asiantuntijoille toteuttamien sisäisten koulutusten ja osaamisen kehittymisen myötä osatyökykyisiä osataan ohjata paremmin ja nopeammin oikeiden palveluiden äärelle.</li> <li>Työnantajayhteistyön vahvistuminen osalla alueista.</li> </ul>
Osatyökykyisten vaikuttavan työllistymisen mallissa tuotiin näkyviksi eri asiakassegmenttejä ja niiden palvelupolkuihin liittyviä palvelutarpeita.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mallinnus korosti erityisesti palveluprosessin eri vaiheiden tunnistamista, ja se voisi toimia työkaluna niin palveluiden suunnittelussa kuin toteuttamisessakin paremmin tarpeita vastaaviksi. Selvitystyö toi näkyviksi keskeisiä palveluprosessiin liittyviä puutteita. Niihin puuttumattomuuden kustannuksia tuotiin näkyviksi, mikä voisi toimia pohjana vaikuttavuusperusteisille toimille.</li> <li>Rekisteritietojen saatavuuteen liittyvistä syistä mallia ei vielä voida hyödyntää käytännön toimenpiteissä.</li> </ul>



Toimenpide (tavoite/sisältö)	Tulokset (merkitys)
Asiakkaiden palvelutarpeen tunnistaminen oli yksi neljästä TE-palvelupilottien painopisteestä.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kehitettyjen toimenpiteiden läpileikkaavana teemana oli palveluiden paketoiminen vastaamaan paremmin osatyökykyisten asiakkaiden tarpeita. Tähän sisältyi palvelutarpeen tunnistamiseen, alkuvaiheen palveluihin ja asiakasohjaukseen liittyviä toimia, eri toimijoiden välisen yhteistyön kehittämistä ja palvelutarpeen tunnistamisen osaamisen kehittämiseen liittyviä toimia.</li> <li>• Tuloksena on kehitetty käytännön työkaluja, vahvistettu yhteistyötä ja otettu käyttöön uusia apuvälineitä, kuten työkykypistemäärämittari.</li> <li>• Osassa alueista todennettuja vaikutuksia: osatyökykyisten palkkatuen käyttö on lisääntynyt, työnantajien yhteydenotot ovat yleistyneet, aktivointiaste on saatu nousuun ja osatyökykyisten työttömyys on laskenut.</li> </ul>
Työkyvyn tuen palvelut osaksi sosiaali- ja terveyskeskusta -toimenpidekokonaisuuden ensisijaisena tavoitteena on ollut, että työttömien asiakkaiden työ- ja toimintakyvyn tarve tunnustetaan aiempaa paremmin ja mahdollisuuksia kiinnittyä työelämään kehitetään.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hankkeissa luotiin yhteistyörakenteita monialaisten yhteistyötapaamisten ja työpajojen kautta muun muassa Tulevaisuuden sote-ohjelman, työllisyyden kuntakokeilujen, Kelan, oppilaitosten ja järjestöjen kanssa.</li> <li>• Työkyvyn tuen prosesseihin tutustuttiin, ja hankekuntien nykytilannetta selvitettiin.</li> <li>• Tuen tarpeen tunnistamista edistettiin toteuttamalla työttömien terveystarkastuksia.</li> </ul>
Tuetun työllistymisen menetelmiin kuuluvan sosiaalihuollon palvelupolun kehittämisen tavoitteena on ollut polun selkeyttäminen ja yhteensovittaminen TE-palveluiden, Kelan palveluiden ja kunnan työllisyyspalveluiden kanssa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Käynnissä olevia sosiaalihuollon palvelujen kehittämiskohteita tunnustettiin.</li> <li>• Sosiaalipalveluissa toimivat työhönvalmentajat aloittivat laatukriteerikoulutuksen ja osallistuivat useisiin THL:n työpajoihin ja tilaisuuksiin.</li> </ul>
STM:n ammattilaisten osaamisen vahvistamista käsittelevissä hankkeissa on ollut määrä varmistaa, että tuetun työllistymisen menetelmien juurtumisen kannalta oleelliset henkilöt hankkeissa osallistuvat ohjelman järjestämiin koulutuksiin ja työpajoihin, mukaan lukien laatukriteereihin perustuvan tuetun työllistymisen työhönvalmennusta koskevaan menetelmäkoulutukseen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tietoisuus ja osaaminen työkyvyn tuen tarpeista ja työkyvyn tunnistamiseen liittyvistä asioista ovat kasvaneet merkittävästi koulutusten myötä.</li> </ul>

**Tulosten pysyvyyttä edistää erityisesti työkykykoordinaattoritoiminnan vakiintuminen.** Valtaosa TE-toimistoihin palkatuista työkykykoordinaattoreista on vakinaistettu niihin. Tällä pystytään varmistamaan kehitettyjen toimintamallien ja osaamisen siirtyminen taustaorganisaatioon. Vakiinnuttaminen kuvastaa myös toiminnasta koettua hyötyä alueille ja mahdollistaa osaamisen siirtymisen pysyvämmiin organisaation käyttöön. Tuen tarpeen arvioinnin paraneminen perustuu osaamisen kehittämiseen, ja arvioinnin rakenteet ovat vakiintuneet osittain (esimerkiksi työkykykoordinaattorikoulutus).

**Kehitettyjen toimintamallien vaikuttavuus riippuu niiden leviämisestä.** Toistaiseksi kehittäminen on toteutunut pistemäisesti ja hankenäkökulmasta. Paikallisesti on pystytty saamaan käyttöön uusia toimintamalleja osatyökykyisten palveluprosessiin, mutta niiden laajempaan valtakunnalliseen leviämiseen ei ole rakenteita.

**Hankemuotoisen ja pistemäisen kehittämisen ulkopuolella tosiasiallinen tieto työttömien palvelutarpeesta on aineiston perusteella ylipäätään puutteellinen, eivätkä esimerkiksi työttömien työ- ja toimintakyvyn arvioinnit edelleenkään toteudu tavoitellulla tavalla.** Osa haastatelluista arvioi tuen tarpeen arvioiden toteutuvan puutteellisella tasolla, jolloin mahdollisuudet yksilöllisen suunnitelman toteuttamiseen ovat rajalliset. Oleellista on selvittää syyt heikentyneen työkyvyn takana, jotta oikeanlaista palvelua voidaan tarjota. Tätä kautta työkyvyntuen tarpeen arvioinnin kehittäminen kytkeytyy laajemminkin keskusteluun osatyökykyisyyden ja sen merkityksen tunnistamisesta. Tätä ohjelma on pystynyt edistämään kokonaisuutena mutta ei vielä riittävästi.

### **Tavoite: Osatyökykyisille tarjotaan yksilöllisiä ja oikea-aikaisia työkyvyn ja työllistämisen palveluja**

**Yksilöllisten ja oikea-aikaisten palveluiden tarjoaminen kytkeytyy edellä kuvattuihin työkyvyn tuen tarpeen tunnistamisen tuloksiin ja haasteisiin.** Yksilöllisten ja oikea-aikaisten palveluiden tarjoaminen ei ole mahdollista ilman täsmällistä tietoa työkyvyntuen tarpeesta. Tämän kaltaisia tuen tarpeen arvioinnin ja palveluprosessin kehittämisen kokonaisuuksia on toteutettu osana TE-palvelupilotteja ja työkykykoordinaattoreiden kautta. Työkyvyn tiimit sote-keskuksessa ja sosiaalihuollon palvelupolun kehittäminen puolestaan edistävät tämän tavoitealueen toteutumista osana STM:n valtionavustushankkeita.

**Ammattilaisten koulutukset TE-palvelupiloteissa, työkykykoordinaattorien toteuttamana ja osana valtionavustushankkeiden toimintaa sekä TTL:n toteuttamana lisäävät tietoisuutta tarjottavista palveluista.** Haastatteluissa tunnistettiin osatyökykyisten kanssa työskentelyn vaativan asiantuntijoilta paljon, ja osaamisen kehittämällä voidaan tukea oikea-aikaisten palveluiden tarjoamista. TTL on toteuttanut kolmeen osaan jakautuneen koulutuskokonaisuuden ammattilaisten osaamisen vahvistamiseksi:

1) työkykykoordinaattorikoulutus, joka toteutetaan osana ammattikorkeakoulujen koulutustarjontaa, 2) työkykykoordinaattorikoulutuksen toteuttajille tarkoitettua kouluttajakoulutusta, jonka tavoitteena on varmistaa työkykykoordinaattorikoulutuksen laatu eri toteuttajien välillä sekä 3) työkyvyn ja työllistymisen tuen koulutuksen kokonaisuus.

**Työllistymismahdollisuudet voivat parantua paremman työnantajayhteistyön seurauksena.** Työkykyohjelman työllistymismahdollisuuksien kehittämiseen kohdentuneet toimenpiteet Työkanava, YYO ja hankinnoilla työllistämisen kehittäminen ovat muodostaneet edellytyksiä oikea-aikaisten työllistymismahdollisuuksien paranemiselle. Vaikutusten syntyminen edellyttää kuitenkin vielä toimenpiteiden vakiintumista.

**Taulukko 6.** Yksilöllisten ja oikea-aikaisten palveluiden tarjoamiseen liittyviä toimenpiteitä.

Toimenpide (tavoite/sisältö)	Tulokset
TE-palvelupiloteissa on toteutettu palvelumuotoilua palveluiden oikea-aikaisuuden vahvistamiseksi.	<ul style="list-style-type: none"> <li>TE-palvelupiloteissa on toteutettu palveluprosessin kehittämistoimia, esimerkiksi räätälöity palveluprosessi ja alkupalveluiden osaamisen kehittäminen.</li> <li>Työkykypistemäärän hyödyntämisen integroiminen palveluprosessiin tukee oikea-aikaisten palveluiden tarjoamista, ja henkilöstön koulutukset vastaavasti levittävät tietoisuutta käytössä olevista työkaluista.</li> </ul>
Työkykykoordinaattorit ovat kehittäneet palvelupolkuja ja perehdyttäneet TE-toimiston työntekijöitä soveltuviin palveluihin.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Osatyökykyisyyden ja osatyökykyisten palvelutarpeen tekeminen näkyväksi on vahvistanut osaamista kaikilla alueilla. Myös yhteistyö ja yhdyspinnat esimerkiksi hyvinvointialueiden kanssa ovat vahvistuneet.</li> <li>Osalla alueista on pystytty vahvistamaan työnantajayhteistyötä, mikä on kehittänyt myös työllistymismahdollisuuksien oikea-aikaisuutta.</li> </ul>
Osatyökykyisten vaikuttavan työllistymisen mallinnus tuo palvelutarpeet näkyviksi.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Osatyökykyisten vaikuttavan työllistymisen malli auttaa hahmottamaan eri asiakassegmenttien palveluiden tarvetta.</li> </ul>
Oikea-aikaisen palvelun toteutumista edistää myös palveluvalikoiman laajentaminen. Työkanavan ja YYO:n kaltaiset toimenpiteet osaltaan laajentavat mahdollisuuksia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Työkanava voi toimia soveltuvana palveluna niille osatyökykyisille, jotka muuten eivät työllistyisi vapaille markkinoille.</li> <li>Rekisteritietojen saatavuuteen liittyvistä syistä mallia ei vielä voida hyödyntää käytännön toimenpiteissä.</li> </ul>

Toimenpide (tavoite/sisältö)	Tulokset
Työkyvyn tuen palvelut osaksi sosiaali- ja terveystieteiden -toimenpidekokonaisuudessa asiakas voi hakeutua tuen piiriin omatoimisesti tai ohjattuna muista sote-palveluista tai yhteistyö-, verkosto- tai yhteisöpalveluista. Tuen tarpeen tunnistaminen kattaa kaikki sosiaali- ja terveystieteiden palvelujen piirissä jo olevat uudet asiakkaat sekä palvelujen ulkopuolella olevat työttömät henkilöt; ennen kaikkea tuen tarpeen tunnistaminen on aktiivista.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Työkyvyn tiimien osaamista kehitettiin uusien käytäntöjen myötä, mikä edisti asiakasohjautuvuutta ja seurannan kehittymistä.</li> <li>Työkyvyn tiimien osaamisen kehittymisen myötä asiakkaille osattiin tarjota tukea ja palveluita oikea-aikaisesti.</li> <li>Kykyviisari ja Työkykypistemäärä otettiin käyttöön, ja niiden käyttöä vahvistettiin.</li> </ul>
Tuetun työllistymisen menetelmiin kuuluvan sosiaalihuollon palvelupolun kehittämisen tavoitteena on polun selkeyttäminen ja yhteensovittaminen, jotta asiakkaina olevat osatyökykyiset henkilöt etenisivät työllistymispoluillaan nykyistä paremmin.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Yhteyshenkilöitä rekrytoitiin hankkeisiin kehittämään työtoimintaa.</li> <li>Jatkotyöskentely työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun yhdyspintojen ja työnjaon sekä yhteistyön rakenteiden kuvaamiseksi aloitettiin THL:n toimeksiannon mukaisesti sosiaalipalveluiden, Kelan, TE-palvelujen ja kunnan työllisyyspalvelujen kanssa.</li> </ul>

**Yksilöllisten ja oikea-aikaisten palveluiden tarjoaminen edellyttää ennen kaikkea yksilön tarpeiden tunnistamista.** Yksilöllisten palvelutarpeiden kartoittamisen haasteet tai ongelmat tietojen siirtymisessä tai yhteistyössä TE-palveluiden ja hyvinvointialueiden välillä heikentävät mahdollisuuksia tarjota oikeita palveluita oikea-aikaisesti. Yksittäisissä piloteissa tai kokeiluissa on pystytty rakentamaan palvelupolkuja, jotka kattavat palvelutarpeen arvioinnin ja palveluiden tarjoamisen muun muassa palvelumuotoilun keinoin. Niitä tulisi kuitenkin pystyä levittämään laajemmalle.

### **Tavoite: Vahvistetaan asiantuntijoiden osaamista ja resursointia osatyökykyisten palvelujen parantamiseksi**

**Asiantuntijoiden osaaminen edellä kuvatuissa osatyökykyisten tarpeissa ja palveluiden tarjoamisessa on edistynyt.** Merkittävä rooli osaamisen kehittämisen vahvistamisessa on työkykykoordinaattorien työllä, jota on pystytty paikallisesta tarpeesta käsin kohdentamaan osatyökykyisten palvelutarpeen tunnistamiseen ja palveluiden tarjoamiseen. Haastattelujen perusteella työkykyosaamista on TE-toimistoissa aiemmin ollut tarpeeseen nähden vähän, ja sen vahvistaminen on edistänyt osatyökykyisille soveltuvien palveluiden kohdentamista.

**Ammattilaisten osaamisen kehittämisen projektissa kehitettiin työkykykoordinaattorikoulutusta, työkykykoordinaattorikoulutuksen toteuttajille tarkoitettua kouluttajakoulutusta sekä työkyvyn ja työllistymisen tuen koulutuksen kokonaisuutta**, johon osallistuvat Työkykyohjelman valtionavustusta saavat hankkeet ja niiden yhteistyötahot. Erityisesti työkykykoordinaattorikoulutuksen vieminen osaksi ammattikorkeakoulujen koulutustarjontaa on tukenut osaamisen kehittämisen vahvistamisen toimenpiteiden pysyvyyttä. Syksyllä 2022 Työkyvyn tuki -koulutus on avattu kaikille halukkaille.

**Osatyökykyisten parissa toimivia resursseja vahvistettiin muun muassa työkykykoordinaattoreiden, THL:n aluekoordinaattoreiden ja valtionavustushankkeiden kautta.** Erityisesti työkykykoordinaattoreiden resursointi nähtiin merkittävänä kehittämispainostuksena TE-toimistoihin. STM:n valtionavustushankkeiden kautta alueille on kohdennettu suuria kehittämispainostuksia. Työkykykoordinaattoreista suurin osa on vakiinaistettu. Kehittämislisäresurssien osoittamista pidettiin haastatteluissa yhtenä merkittävimmistä ohjelman tuloksista, ja se on mahdollistanut kehittämistoimenpiteiden toteutuksen suunnitellusti.

#### Taulukko 7. Osaamisen ja resurssien kehittämisen toimenpiteitä.

Toimenpide (tavoite/sisältö)	Tulokset
Työkykykoordinaattoreiden toiminta vahvisti ammattilaisten osaamista monin tavoin.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Laajennetun tehtävänkuvan perusteella työkykykoordinaattoreiden tuli asiakastyön ohella osallistua yhä enemmän palvelujen ja TE-viranomaisten osaamisen kehittämiseen. Toiminnan seurauksena osaamisen arvioidaan vahvistuneen.</li> <li>Osassa alueista työkykykoordinaattorit ovat pystyneet vahvistamaan myös työnantajien osaamista osatyökykyisten palkkaamisasioissa, mutta kaikilla alueilla resursseja ei pystytty kohdentamaan työnantajayhteistyöhön.</li> </ul>
Koulutuksen vahvistaminen oli kuuden TE-palvelupilotin painopisteenä, lisäksi osaamisen lisäämisen toimia ilmeni myös muissa painopisteissä.	<ul style="list-style-type: none"> <li>TE-palvelupiloteissa osaamisen lisääminen näkyi asiakkaan palvelutarpeen tunnistamisen painopisteen alla. Tämä kattoi palvelutarpeen tunnistamista, työllistymisen tuen kehittämisen toimia ja verkostoyhteistyön osaamista.</li> <li>Koulutuksen painopisteessä toimet kohdentuivat erityisesti osatyökykyisille kohdennettuihin palveluhankintoihin, osaamisen tunnistamiseen, työkykykoulutuksiin ja TE-viranomaisten ja työnantajien tukeen.</li> </ul>

Toimenpide (tavoite/sisältö)	Tulokset
<p>Hankinnoilla työllistämisen vauhdittamisohjelmassa ja osatyökykyisten vaikuttavan työllistymisen mallissa esiintyi välillistä osaamisen vahvistamista.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ohjelman toimenpiteissä on vahvistettu läpileikkaavasti osatyökykyisten palvelutarpeen tietopohjaa.</li> <li>• Hankinnoilla työllistämisen vauhdittamisohjelmassa on kohdennettu osaamista hankintayksiköille.</li> </ul>
<p>Työkyvyn tuen palvelut osaksi sosiaali- ja terveystieteiden -toimenpidekokonaisuuden palvelutoiminnassa tulee toteutua työttömien työkyvyn tuen tarpeen aktiivinen tunnistaminen, asiakkuus matalalla kynnyksellä ilman lähetettä, vastuullinen asiakasohjaus asiakkuuden päättymiseen asti, palvelutarpeen arviointi ja palvelujen saannin varmistaminen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tietoisuutta osatyökykyisten tunnistamisen ja tuen tarpeen arvioinnin kehittämiseksi toteutettiin eri toimijoiden yhteistyö- ja verkostotilaisuuksilla.</li> <li>• Toimintamallien kehittämis- ja mallinnustyötä tehtiin laadun takaamisen varmistamiseksi.</li> <li>• Työkyvyn tuen tiimien kehittämisen parissa syntyi uusia käytäntöjä.</li> <li>• Työkyvyn tuen tunnistaminen parantui.</li> <li>• Työkyvyn arviointi lisääntyi palveluissa.</li> <li>• Hankekarttaa työstettiin yhteistyössä Tulevaisuuden sote-keskus -hankkeen kanssa.</li> <li>• Asiantuntijoiden osaamista osatyökykyisten parissa ja tietoisuutta osatyökykyisten tarpeista on kehitetty useiden erilaisten kyselyiden kautta.</li> </ul>
<p>Tuetun työllistymisen menetelmiin kuuluva, laatukriteereihin perustuva tuetun työllistymisen työhönvalmennusprosessi rakentuu viidestä vaiheesta: palvelun pariin hakeutumisesta, osaamisen kartoittamisesta ammatillisen profiloinnin kautta, työn nopeasta etsinnästä, työskentelystä ja asioiden sopimisesta työnantajan kanssa sekä työsuhteen ylläpitämisen tuesta.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sosiaalipalveluissa toimivat työhönvalmentajat aloittivat laatukriteerikoulutuksen ja osallistuivat useisiin THL:n työpajoihin ja tilaisuuksiin.</li> <li>• Hankkeissa tehtiin hahmotelmia laatukriteereihin perustuvan tuetun työllistymisen työhönvalmennuksen sisällöstä.</li> <li>• Kokonaisvaltainen ymmärrys laatukriteereiden mukaisesta toiminnasta lisääntyi.</li> </ul>

Toimenpide (tavoite/sisältö)	Tulokset
Ammattilaisten osaamisen vahvistamista kehitetään työkyvyn tuen ja työllistymisen tuen koulutuksen kautta, ja siihen osallistuvat Työkykyohjelman valtionavustusta saavat hankkeet ja niiden yhteistyötahot.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hankkeet löysivät osallistujat Työkyvyn tuki -koulutukseen ja tuetun työllistymisen menetelmien koulutuksiin.</li> <li>Työkyvyn tuki -koulutus kehitti osallistujien tietoja palveluista, etuuksista ja erilaisista tavoista tukea työkykyä.</li> <li>Alueiden ammattilaisten koulutuksia suunniteltiin, ja asiakasosallisuuden toteutusta käynnistettiin.</li> <li>Tieto erilaisista kuntoutusmahdollisuuksista ammattilaisten osaamisen vahvistamiseksi on lisääntynyt.</li> <li>Arviointiraportin perusteella koulutuksia on pidetty hyödyllisinä.</li> <li>Työkykykoordinaattorikoulutuksen vieminen osaksi ammattikorkeakoulujen koulutustarjontaa tukee osaamisen vahvistamisen toimenpiteiden pysyvyyttä.</li> </ul>
Työkanava Oy:n perustaminen vahvistaa resursointia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Työkanava Oy:n toiminta on vakiintunut, ja mikä tarkoittaa lisäresursseja valmennus- ja ohjaustoimintaan osatyökykyisille.</li> </ul>

**Osaamisen vahvistuminen on katalyytti ja edellytys ohjelman muiden tavoitealueiden etenemiselle.** Osaamisen kehittämisen toimenpiteistä osa on vakiintunut pysyviksi toimintamalleiksi, ja niiden saatavuutta on parannettu. Työkykykoordinaattoreiden vakiinnuttaminen TE-toimistoissa tukee myös jatkuvaa osaamisen kehittämistä.

**Keskeiset haasteet osaamisen pysyvyydelle liittyvät toimintaympäristön muutoksiin.** Toimenpiteissä on kehitetty paljon hyviä käytäntöjä, joiden tulisi kuitenkin jatkossa siirtyä hyvinvointialueille ja uusille työllisyyspalveluiden järjestäjille. Toistaiseksi ei voida arvioida, missä laajuudessa tätä tapahtuu. Edellytyksiä toimintamallien jakamiselle ja löytämiselle kuitenkin on.

### Tavoite: Osatyökykyisille soveltuvien työpaikkojen syntymistä edistetään

**Osatyökykyisille soveltuvien työpaikkojen syntyminen ei ole vielä edistynyt toivottusti.** Ohjelmassa on toteutettu toimenpiteitä, joilla on välillisiä vaikutuksia osatyökykyisten työllistymisen edistymiseen työpaikkojen kautta, kuten Työkanava, hankinnoilla työllistymisen vauhdittamisohjelma ja Yhteiskunnallisten yritysten osaamiskeskus. TE-palvelupiloteissa on toteutettu työnantajapalveluiden tiiviimpää integrointia työnhakijapalveluihin. Varsinaisia työpaikkojen lisäämiseen tähtääviä toimenpiteitä toteutettiin vähän. Samalla tarvitaan tietoisuutta siitä, miten eri työpaikat soveltuvat missäkin osatyökykyisten tilanteessa. Tätä esimerkiksi työkykykoordinaattorit ovat tukeneet.

**Yhteistyö työnantajien kanssa on jäänyt ohjelmassa vähäiseen rooliin.** Työkykykoordinaattoreista osa toteutti enemmän toimia työnantajapuolen kanssa, mutta osalla alueista resurssit eivät riittäneet yhteistyön kehittämiseen. Työnantajien asenteisiin on kuitenkin pystytty vaikuttamaan välillisesti ohjelman muiden tavoitteiden edistämällä. Ajatus osatyökykyisistä ratkaisuna työvoimapulaan on näkynyt keskustelussa aiempaa enemmän, ja osatyökykyisten palkkaaminen on sen myötä noussut työnantajille esiin vaihtoehtona.

**Taulukko 8.** Työpaikkojen syntymistä edistäviä toimenpiteitä.

Toimenpide (tavoite/sisältö)	Tulokset
Työkykykoordinaattoreista osan työpanos kohdentui työnantajayhteistyöhön.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alueilla, joissa työkykykoordinaattori oli palkattu yritysyhteistyöhön, työnantajanäkökulman vahvistuminen onnistui.</li> <li>Kokonaisuutena työnantajayhteistyön tunnistettiin tarvitsevan koordinaatiota, eikä yhteistyöhön pystytty resursoimaan tarpeeksi. Yritysyhteistyön vahvistaminen tunnistettiin myös suosituksissa.</li> </ul>
TE-palvelupiloteissa edistettiin työpaikkojen syntymistä nostamalla työnantajien tietoisuutta.	<ul style="list-style-type: none"> <li>TE-palvelupilottien katsottiin kohdentuvan työpaikkojen syntymisen tavoitteeseen erityisesti työnantajien tietoisuutta lisäämällä.</li> <li>Vaikka piloteissa olleet asiakkaat työllistyivät tai siirtyivät palveluihin, ei työpaikkojen syntymistä pystytä todentamaan.</li> </ul>
Hankinnoilla työllistäminen voi toimia yhtenä reittinä työelämään.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Haastatteluiden perusteella hankinnoilla työllistäminen voi melko hyvin toimia rajatusti yhtenä kanavana osatyökykyisten työllistämisen edistämässä; koulutuksen tai valmennuksen sijaan palveluna tarjotaan työpaikka työmarkkinoilla.</li> <li>Lyhyt kesto ei kuitenkaan vielä ole riittänyt uuden toimintamallin juurruttamiseen.</li> </ul>
TE-palvelupiloteissa lisättiin tietoisuutta osatyökykyisten työllistymisestä.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pilotit helpottivat alueellaan työvoimapulaa nostamalla työvoimapotentiaalia esiin ja integroimalla työnantajapalveluita tiiviimmin osatyökykyisten palveluihin.</li> </ul>
Yhteiskunnallisten yritysten osaamiskeskus voi lisätä yhteiskunnallisten yritysten rekrytointeja.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Yhteiskunnalliset yritykset ovat merkittävä osatyökykyisten työllistäjä, ja niiden toimintaedellytysten paraneminen voi luoda työpaikkoja osatyökykyisille.</li> </ul>



**Ohjelman tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta oleellista on osatyökykyisten palvelutarpeen tunnistamisen ja palveluprosessin kehittämisen lisäksi kysynnän tunnistaminen.** Ohjelman toimenpiteitä kritisoitiin haastatteluissa siitä, että kysyntänäkökulmaa ei ole huomioitu riittävästi, vaan myös työpaikkojen lisäämiseen ajateltuja toimia on toteutettu palveluiden kehittämisen näkökulmasta. Vaikka toimintamalleja edeltävästi on toteutettu selvitystöitä, silti työvoiman kysynnän näkökulmaa on käsitelty selvitystöissä vain rajallisesti. Toisaalta myöskään työmarkkinaosapuolet eivät ole olleet aktiivisia kehittämisessä, ja esimerkiksi lineaarisen eläkemallin toteutumatta jääminen on heikentänyt työvoiman ulkopuolisten edellytyksiä työllistyä Työkanavan kautta.

### **Tavoite: Työnantajille kehitetään palveluja osatyökykyisten rekrytoinnin helpottamiseksi**

**Rekrytoinnin helpottamiseen kohdentuneet toimet limittyvät edellä kuvattujen, työpaikkojen toteutumista edistävien toimien kanssa.** Työnantajiin suuntautuvien tavoitteiden saavuttamista on edistetty muun muassa työvalmentajan avulla. Työvalmentaja on työhönvalmennuspalveluissa tukenut asiakkaiden lisäksi myös työnantajaa infotilaisuuksilla, työtehtävien räätälöintiin liittyvillä toimenpiteillä ja opastamalla, miten esimerkiksi työkyvyn tuen etuuksia haetaan. Yrityspalveluita ja osatyökykyisten palveluita on pyritty integroimaan niin TE-palvelupiloteissa kuin työkykykoordinaattoreidenkin kautta.

**Työnantajayhteistyön katsotaan kuitenkin olevan paljon resursseja vaativaa, eikä siihen ole ollut irrottaa riittävää määrää resursseja.** Opit erityisesti työkykykoordinaattoreiden toiminnasta osoittavat, että työnantajat tarvitsevat hyvin henkilökohtaista tukea osatyökykyisten työllistämiseen liittyvissä kysymyksissä. Ellei näihin pystytä osoittamaan riittävästi resursseja, rekrytoinnit eivät toteudu. Kuitenkin osahankkeiden raporttien perusteella työnantajilla on kiinnostusta rekrytointeihin, erityisesti työvoimapulatilanteissa. On kuitenkin huomattava, että TE-palveluissa toteutetaan myös paljon muuta työnantajayhteistyötä ohjelman toimien ulkopuolella. Kysymykseksi nousee tämän riittävyys ja soveltuvuus osatyökykyisten tilanteissa.

**Taulukko 9.** Rekrytointien helpottamista edistäviä toimenpiteitä.

Toimenpide (tavoite/sisältö)	Tulokset
Työkykykoordinaattoreista osan työpanos kohdentui työnantajapalveluihin.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Työnantajayhteistyön vahvistamista toteutettiin esimerkiksi verkostojen rakentamisella. Yritysyhteistyön rakentaminen onnistui, mikäli siihen oli osoitettu resursseja.</li> <li>Työnantajille henkilökohtaista tukea esimerkiksi Ratko-mallin tai työn uudelleenmuotoilun toteuttamiseen.</li> <li>Rekrytointikynnyksen madaltamiseksi työnantaja on informoitu muun muassa siitä, millaisia erilaisia rekrytointitukia on olemassa. Tätä on toteutettu niin työkykykoordinaattoreiden kuin TE-palvelupilottienkin osalta (palkkatuki, työolojärjestelyjen tuki jne.).</li> </ul>
TE-palvelupiloteissa toimenpiteillä on tavoiteltu osatyökykyisten rekrytointikynnyksen madaltamista ja kehitetty rekrytointia helpottavia palveluita.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tuloksia yksittäisissä palvelupiloteissa: esimerkiksi työnantajien tietouden lisääminen, laatukriteeristö, työnantajapalveluiden tarjoaminen palvelutarjottimelta ostopalvelun kautta, palveluketju työnantajayhteistyöhön, sähköisiä palvelupaketteja.</li> <li>”Täsmätyö” ja ”kiinnostunut osatyökykyisen rekrytoinnista” -hakusanat kohtauttamiseen.</li> <li>Yksittäisissä piloteissa myös työllistymistuloksia.</li> </ul>
Työkanava voi helpottaa osatyökykyisten rekrytointia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Työkanavan toiminta on vasta käynnistämävaiheessa, mutta toiminnan käynnistyessä tavoitteena on välittää vuosittain 1 000 osatyökykyistä sopimusyrityksiin soveltuville toimialoille.</li> <li>Toimintamalli on työnantajille palkkatukea joustavampi, ja riski jää mallissa Työkanavalle.</li> </ul>
Tuetun työllistymisen menetelmiin kuuluvan, laatukriteereihin perustuvan tuetun työllistymisen työhönvalmennuksen tavoitteena on henkilön työkykyä, terveydentilaa ja omia tavoitteita vastaavan työpaikan ja työtehtävän löytäminen. Lisäksi työhönvalmennuksessa huomioidaan myös työpaikan ja työyhteisön tarpeet ja vaatimukset.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Työnantajayhteistyötä kehitettiin yrityskoordinaattorin ja työtoiminnan työhönvalmentajien kanssa.</li> <li>Hankkeet käynnistivät runsaasti yhteistyöverkostoja alueillaan.</li> <li>Työllistymisiä saatiin kymmeniä. Valmennus todettiin tehokkaammaksi kuin perinteinen työhönvalmennus ja tarpeelliseksi kohderyhmälle, ja se jatkuu useilla alueilla.</li> </ul>

**Aineiston perusteella rekrytointien helpottamisessa korostuu sekä resurssien ohjaaminen työnantajayhteistyöhön että soveltuvien työnantajille suunnattujen palveluiden puute.** Myös niissä toimenpiteissä, joissa oli kehitetty työnantajayhteistyötä palveluiden kautta, tunnistettiin yhteistyön toteuttamisen resurssi-intensiivisyys ja palveluiden vähäinen määrä suhteessa tarpeeseen. Jatkossa tähän tulisikin pyrkiä kohdentamaan työvoimaa tavoitteiden saavuttamiseksi.

### **Tavoite: Rekrytointikynnyksen madaltamiseksi haetaan ratkaisuja sekä kehittämällä palveluja että osallistamalla sosiaaliturvauudistuksen valmisteluun**

Rekrytointikynnyksen madaltaminen ja rekrytointien helpottaminen näyttävät aineistoissa samantasoisina ja toisiinsa rinnasteisina, ja tavoitealueeseen rekrytointikynnystä madaltavien palveluiden kehittämisestä on vastattu samoilla toimenpiteillä kuin rekrytointien helpottamisenkin osalta. Ohjelma on siis toteuttanut rekrytointikynnystä madaltavia toimia edellä kuvattujen palveluiden avulla.

**Sosiaaliturvauudistuksen onnistumista pidetään keskeisenä Työkykyohjelman työvoimapolitiittisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta.** Työkykyohjelma ei itsessään osallistunut sosiaaliturvauudistuksen valmisteluun, pois lukien STM:n arviointitutkimus, jonka yhtenä tehtävänä oli tuottaa syötteitä myös uudistuksen valmisteluun. Kuitenkin samat virkamiehet, jotka vastaavat Työkykyohjelman toimeenpanosta, osallistuvat myös sotu-uudistuksen valmisteluun. Tällä tavalla ohjelman toimenpiteet ja opit väistämättä tuottavat myös sisältöjä uudistukseen, ja ohjelma on siten saattanut näyttää olevan uudistuksen osapuoli.

### **Tavoite: Käytössä olevia kuntoutuspolkua ja kuntoutuspalveluja uudistetaan kuntoutuksen uudistamiskomitean ehdotusten pohjalta**

**Tosiasiassa haastattelujen perusteella katsotaan, että kuntoutuskomitean toimeenpano tapahtuu irrallaan Työkykyohjelmasta** eikä suoraan kytkeydy tähän ohjelmaan siten kuin alun perin oli ajateltu. Työkykyohjelmaan ei varsinaisesti sisälly suoraan kuntoutuspolkujen uudistamiseen tähtäviä toimenpiteitä, joskin yhtenä työkyvyn tuen tiimien tavoitteista on ollut pyrkiä tunnistamaan aiempaa paremmin asiakkaiden mahdollisia kuntoutustarpeita ja ohjata heitä eteenpäin.

Käytännön tasolla kuntoutuspolkuihin ja kuntoutuspalveluihin liittyviä nivelvaiheita on pyritty toimenpiteissä ja hankkeiden kautta kehittämään muun muassa tiedonkulun edistämiseksi yhteistyössä Kelan ammatillisen kuntoutuksen asiakaspalvelijoiden kanssa, esimerkiksi asiakkaan siirtyessä Kelan kuntoutuksesta takaisin TE-toimiston aktiivisempaan toimintaan.

## Yhteistyötahojen integrointi toimenpiteisiin

**Järjestöjä ja yhdistyksiä on osallistettu mukaan Työkykyohjelmassa toteutettavaan toimintaan muun muassa ostopalvelujen kautta.** Järjestöt ja yhdistykset ovat toteuttaneet ostopalveluina esimerkiksi työhönvalmennusta ja tuoneet hankkeisiin asiakasnäkökulmaa; erityisesti yhteistyön merkitys on korostunut aiempaa enemmän. Järjestöjä ja yhdistyksiä on osallistettu mukaan jo ostopalvelun ideointivaiheeseen, jotta palvelu vastaisi tarpeeseen mahdollisimman tarkasti. Kokonaisuutena järjestöt ja yhdistykset ovat osallistuneet toteutukseen ennemmin asiantuntijaroolissa tai ostopalveluna kuin kehittämiskumppaneina.

**Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan yhteistyökumppaneita olisi voinut olla paljon enemmän, kuin mitä heitä tavoitettiin; erityisesti yrityksiä olisi tullut integroida vahvemmin mukaan toimintaan.** Yritysten osuus yhteistyökumppaneiden määrästä on arvioiden mukaan hyvin vähäinen, vaikka yritysten rooli muun muassa osatyökykyisten palkkaamisessa on merkittävä. Jatkotyössä yrityksiä tuleekin osallistaa aiempaa vahvemmin mukaan toimintaan jo suunnitteluvaiheessa. Elinkeinoelämän näkökulma on ollut edustettuna työllisyyden edistämisen ministeriryhmän alatyöryhmän Palvelut, etuudet ja osallisuus kautta. Työmarkkinaosapuolten roolia ohjelman tavoitteiden saavuttamisessa ei kuitenkaan kuvattu siinä aktiiviseksi.

**Yhteistyötahoja on integroitu Työkykyohjelman toimenpiteisiin vaihtelevasti.** Arvioidaan, että osassa toimenpiteistä on käyty paljon vuoropuhelua järjestöjen kanssa ja että osan kanssa vuoropuhelu on ollut hyvin vähäistä. Myös alueiden aiemmilla perinteillä arvioidaan olevan vaikutusta yhteistyön määrään ja järjestöjen ja yhdistysten toiminnassa mukana olemisen muotoon. Arvioidaan, että eri sidosryhmät olisivat voineet viestiä koko Työkykyohjelmasta laajemmin, jos ohjelmalla olisi ollut vahvempi ohjaus; nyt yhteistyö on painottunut yksittäisten toimenpiteiden valmisteluun. Erityisesti yritysten ja työttömien yhdistysten integroinnin ja yhteistyöverkostoon liittämisen nähdään jääneen hyvin vähäiseksi.

**Yhteistyötä Työkykyohjelman ympärillä ja toimenpiteissä on tehty muun muassa eri järjestöjen, Kelan, TE-toimistojen, työterveyshuoltojen, oppilaitosten ja alueiden eri toimijoiden kanssa.** Haastatellut asiantuntijat arvioivat, että alueilla, joissa järjestökenttä on lähtökohtaisesti ollut vahva, on myös yhteistyö järjestöjen, työllisyyspalveluiden ja hankkeiden välillä ollut aktiivista ja osallistavaa. Kansallisia toimijoita on integroitu mukaan toimintaan erityisesti isommissa, uutta lainsäädäntöä vaativissa toimenpiteissä. Yksittäisillä alueilla osatyökykyisten toimijoiden verkostoa on osallistettu sosiaaliturvayhdistyksen vetämänä. Lisäksi yhteistyötä on tehty sosiaalityöntekijöiden ja työttömiä hoitavien hoitajien ja lääkäreiden kanssa; viimeksi mainittujen kanssa yhteistyötä on tehty erityisesti TE-toimiston asiakkaiden tarvitsemien lausuntojen ja dokumenttien tiimoilta. Oppilaitoksia on integroitu mukaan nivelvaiheen ohjaukseen.

## 4.3 Toimintamallien ja synergiaetujen leviämisen varmistaminen

Toimintamallien leviämistä varmistavia periaatteita ja kriittisiä tekijöitä on tunnistettu aineistosta useita. Ne liittyvät palveluiden suunnittelun kaltaisiin käytännön kysymyksiin mutta myös laajemmin osatyökykyisten palveluiden toimintaympäristön varmistamiseen.

### Ammattilaisten osaaminen

Ammattilaisten osaamisen hyödyntäminen käytännössä tulee varmistaa jo ennen koulutusta ja huomioida koulutusten suunnittelussa. Jos osana hanketta on koulutettu henkilöstöä, niin tulee varmistaa, että työntekijöillä on mahdollisuus hyödyntää osaamista työssään ja tehtäväkuvassaan. Vastuun tästä nähdään olevan koulutusta toteuttavalla organisaatiolla. Organisaatioiden tulee panostaa henkilöstön koulutukseen, ja katsetta tulee kääntää myös koulutusten tarjoajien suuntaan, niin että koulutusvalikoimassa on riittävän laajasti tarjontaa tukemaan osatyökykyisten palveluiden tuntemusta, palvelutilanteiden tunnistamista ja palveluiden puheeksi ottamista.

### Johdon sitoutuminen

Hyvinvointialueiden käynnistymisen myötä palveluihin siirtyy paljon uutta johdon henkilökuntaa, jolloin keskeistä on perehdyttää johto keskeisiin tavoitteisiin ja kytkeä tavoitteet tiiviisti strategiatyöskentelyyn.

Johdon sitoutumisella on merkittävä rooli, kun organisaation strategiaa toimeenpannaan ohjelmissa. Jos pystytään riittävän hyvin osoittamaan toiminnan tuloksellisuus ja vaikuttavuus, niin se varmasti sitouttaa johtajistoa. Johdon osaamista tulee kehittää niin, että ymmärrys ammattilaisten osaamisen tärkeydestä ja kehittämisestä havainnollistuu vaikutuselementtien kautta.

Yleinen arvio on, että Työkykyohjelman tavoitteiden saavuttaminen on suorassa yhteydessä ammattilaisten ja johdon sitoutumiseen, ja kun henkilöstön vaihtuvuus on jossain määrin vilkasta, niin myös tavoitteiden saavuttaminen itsessään hankaloituu. Henkilöstön vaihtuvuudesta johtuva toimijoiden sitoutumisen puute arvioidaan myös tavoitteiden käytäntöjen edistämisen kannalta riskiksi, joskin riskiä on mahdollista hallita vahvemmallalla resursoinnilla ja ostopalveluiden käytöllä.

Sitoutumiseen vaikuttaa merkittäväällä tavalla myös toimenpiteiden toteutuksen aikana muuttunut toimintaympäristö. TE-palveluiden siirtyminen kuntiin ja hyvinvointialueiden käynnistyminen haastavat kehittämisen pysyvyyttä ja fokuoivat toiminnan uusien avaus-ten sijaan organisaatioiden perustoiminnan järjestämiseen.

## Ohjausmekanismit ja määrärahat

Johdon sitoutumisen nähdään kytkeytyvän myös ohjausmekanismeihin ja määrärahoihin. Jos johto saadaan vakuuttuneeksi toiminnan tuloksellisuudesta, myös resurssien riittävyys varmistetaan. Määrärahoja tulisi korvamerkitä osatyökykyisten palvelujen kehittämiseen. Tämän lisäksi toiminnan muutosta tulee ohjata laadukkaasti niin, että määrärahat riittävät ja toiminnan pysyvyys varmistuu. Yhtä lailla kansallisen ohjauksen nähdään olevan äärimmäisen tärkeää, sillä tällä vaikutetaan resurssien kohdentamiseen tasapuolisesti hyvinvointialueiden sisällä.

## Lainsäädäntö

Lainsäädäntö ohjaa toimintaa, ja niinpä tulisi varmistaa, että lainsäädäntö myös kehittää hyväksi havaittua toimintaa. Esimerkiksi sosiaaliturvan kokonaisuus nähdään tavattoman laajana ja haastavana; miten turvataan erilaisissa elämäntilanteissa olevien ihmisten asemat ja yhdistetään tähän kannattavuus ja aktivointi? Esimerkiksi TYP-lain uudistamisella voidaan lisätä palveluiden toteuttamisen ketteryyttä. Tietosuojadirektiivin soveltamiseen puolestaan tarvittaisiin yhtäläistä ohjeistusta lainsäädännön tulkinnasta.

## Digipalvelut

Ammattilaisten osaaminen ja digipalvelut ovat kytköksissä toisiinsa. Kaikki palvelurakenteen eri mallit tulisi kehittää työkaluiksi, koska henkilökunnan vaihtuvuus TE-palveluiden hallinnonalalla on jossain määrin vilkasta. Ilman tätä tulosten pysyvyys vaarantuu.

Lähes kaikki käytössä olevat työkalut ovat digitaalisia, ja kun työkalut kehitetään tarpeeksi ketteriksi ja kattaviksi, osaamisen levittäminen tai jakaminen ei jää yksin henkilöstön ”vastuulle”. Pysyvät oppimateriaalit (TE-akatemian verkkokurssit, KEHAN omat koulutusmateriaalit) hyödyntävät nykyisiä ja tulevia ammattilaisia eri organisaatioissa. Tämä edellyttäisi toteutuakseen, että uusi työntekijä sitoutetaan suorittamaan verkkokursseja tai hyödyntämään oppimateriaaleja.

Työnantajille toivotaan omaa helppokäyttöistä ja ohjauksellista välinettä tai verkkosivustoa, josta voi erilaisten case-kuvausten perusteella löytää oikeat yhteyshenkilöt edistämään osatyökykyisen palkkausta. Tällaisen verkostoyhteistyön mahdollistavan välineen tunnistettiin puuttuvan tällä hetkellä.

## Hallinnonalojen yhteistyö ja synergiaedut

Hallinnonalojen välisen yhteistyön ja synergiaetujen leviäminen varmistetaan entistä tiiviimmällä yhteistyöllä ministeriötasolta lähtien. Ministeriötasolta tulisi varmistaa, että paikallisen yhteistyön edellytykset ja arjen yhteensovittaminen voivat toteutua. Osa

haastatelluista arvioi, että yhteistyötä ja synergiaetuja saadaan aikaan viime kädessä lainsäädännöllä: ”Jos on pakotettua, niin se myös tapahtuu.” Yhteisten toimintamallien rakentamisella mahdollistetaan päällekkäisyyksien väheneminen ja palveluiden oikea-aikaisuuden lisäksi myös synergiaetujen leviäminen.

### **Tiedonhallintaan ja tietopohjaan liittyvät haasteet**

Tiedonhallintaan liittyvät ongelmat on koettu haastaviksi toimenpiteiden toteuttamisen yhteydessä. Käytännössä lainsäädännön koetaan estävän asiakkaan tietojen eteenpäin antamisen, mikä itsessään haastaa viranomaisten keskinäistä kommunikointia. Tiedonkulun estyneisyys haastaa myös asiakkaan omaa jaksamista ja edellyttää asiakasta kertomaan työkykyä käsittelevän tilanteensa uusien asiantuntijoiden parissa aina uudelleen.

Tiedonhallintaan ja tietopohjaan liittyväksi ongelmaksi on havaittu myös se, että osatyökykyisiä on arviolta 30 000–60 000 henkilöä (määrittelyn tavasta riippuen), eikä heidän elinkaarestansa ole juuri tietoa. EU-tasolla seuranta on vieläkin haastavampaa, sillä tilastojen kerääminen on vaikeaa ja käsitteiden määritelmät ovat epäselviä esimerkiksi sen suhteen, kuka määritellään vammaiseksi.

### **Palveluohjaukseen liittyvät haasteet**

Haastatteluissa ilmeni, että TE-toimistoissa ei hankita kohdennetusti palveluita tai palvelukokonaisuuksia, vaan palveluita hankintaan usein yksittäisinä erilaisina palveluina ilman vahvaa asiakasomistajuutta. Tällöin asiakkaalle ei tarjota pitkäkestoisempaa ja intensiivisempää tukea. Toki monialainen yhteispalvelu ja TYP-toiminta voivat parhaimmillaan muodostaa palveluprosesseja, mutta osatyökykyisten kohdalla näin ei katsota vielä tapahtuvan.

Arvioidaan, että tällä hetkellä asiantuntijatyössä on paljon osaamista, mutta palvelujen järjestämisestä vastuussa olevat tahot eivät tunnista omaa rooliaan, vaan asiakkaita saatetaan siirtää tahoille, joilla ei ole palvelujen järjestämisvastuuta. Työllisyyspalveluissa asiakkaille on tarjolla erilaisia valmennuksia, koulutuksia ja työtä, mutta asiakaskunnan palvelutarpeiden arvioidaan sijoittuvan sote- ja kuntoutuspalveluihin. Osan työnhakija-asiakkaista arvioidaan myös liikkuvan palveluiden välillä liian hitaasti (jos lainkaan), jolloin siirtyminen sosiaali- ja terveystieteisiin riittävän varhaisessa vaiheessa työhönpuuluun mahdollistamiseksi heikkenee merkittävästi ja riski palveluiden piiristä putoamiselle kasvaa.

Työnantajien saaminen mukaan muodostuu haasteeksi, mikäli kohderyhmä ei sovellu rekrytoitavaksi. Ristiriitaa on muun muassa soveltuvan työn tarjoamisessa täsmätyökykyisille ja osaavan työvoiman tarjoamisessa työnantajille. Kohderyhmän äärimmäinen heterogeenisyys aiheuttaa haastetta yhden kohdan sopivuudelle kaikille.

## 5 Hallinnonalojen välisen yhteistyön toteutuminen

Tässä luvussa kuvataan ohjelmason ja paikallisen tason yhteistyön toteutusta TE- ja sote-palveluiden välillä.

### 5.1 Hallinnonalojen yhteistyö

#### Yhteistyö ministeriöiden välillä

**Ohjelman suunnittelua kattamaan kahden hallinnonalan kehittämistoimenpiteitä pidetään hyvänä periaatteena. Käytännössä yhteistyö ministeriöiden välillä sekä alueilla on haastattelujen perusteella kuitenkin jäänyt pääosin vähäiseksi.** Ohjelman lähtöasetelma pohjautuu hallitusohjelmaan. Kahden eri ministeriön toimenpiteitä on toteutettu ministeriöiden omista lähtökohdista, ja ne on organisoitu vastaamaan ministeriöiden omaa kehittämisen tapaa ja toimintalogiikkaa. Käytännössä STM:n ohjelmaorganisaatio on ollut vahvasti resursoitu, ja ohjelmaa on toteutettu hankkeistettuna THL:n ja TTL:n kautta. TEM:n toimenpiteitä puolestaan on toteutettu vastuuviranhaltijoiden kautta. Hankkeiden erilainen hallintorakenne on vaikeuttanut yhteistyötä toteutuksen aikana, ja toisaalta hanke- tai ohjelmajohtamisen käytännöt ovat olleet hyvin erilaisia TEM:n ja STM:n välillä. Ohjelman loppua kohti yhteistyötä on tiivistetty säännöllisin koordinaatiopalaverin. Perusasetelma, jossa toteutetaan kahden eri hallinnonalan toimenpiteitä, on kuitenkin säilynyt.

**Ministeriöt itse arvioivat yhteistyötä positiivisemmin kuin ulkopuoliset.** Läheltä katsottuna hallinnonalojen kesken jaetut vastuut esimerkiksi sosiaaliturvan uudistamisen tai työllisyyden hoidon osalta muodostavat loogisen kokonaisuuden. Molemmilla ministeriöillä on omat politiikkalohkonsa vastattavana. Sidosryhmien näkökulmasta näkökulman rajaaminen TEM:n tai STM:n vastuulla oleviin toimiin näyttää tavoitteiden saavuttamista estävänä, sillä tarpeet nähdään hallinnonalojen yhteisinä. Työkykyohjelman eri tavoitteet yhdistyvät yhdeksi kokonaisuudeksi, jonka lopputuloksena osatyökykyisillä joko on tai ei ole edellytyksiä siirtyä kohti työelämää tai tarvitsemiinsa palveluihin. Tämän yksittäisen tavoitteen edistäminen hallinnonalarajoja mukailevilla toimenpiteillä näyttää yhteistyön epäonnistumisena.



## Yhteistyö alueellisella tasolla

**Alueellisella tasolla yhteistyötä on toteutettu paikoin onnistuneesti mutta satunnaisesti.** Alueellisella tasolla ei ole ollut systemaattista yhteistyötä, jolla olisi haettu synergiaetuja STM:n valtionavustushankkeiden ja TEM:n toimenpiteiden välille. Yksittäisillä alueilla yhteistyötä sektorien välillä on kuitenkin toteutettu onnistuneesti, ja tätä on usein tukenut henkilötason kontakti. Yksi yhteistyötä haastanut tekijä on ollut valtionavustushankkeen sijoittuminen kuntakokeilun alle, kun kuntakokeilulla ei välttämättä lähtökohtaisesti ole ollut tiivistä yhteistyötä TE-toimistojohtoisten osahankkeiden kanssa; joissain tapauksissa TE-toimiston työkykykoordinaattoreiden ja työkyvyn tuen palveluiden osaamisen kehittäminen on koettu päällekkäisenäkin. Vaikka paikallisen tason synergiaa ei haettaisikaan, vähintäänkin päällekkäistä tekemistä tulisi välttää. Alueelliset erot yhteistyön onnistumisessa eivät ole uusi ilmiö, vaan niitä on havaittu aiemminkin muun muassa TYP-verkostojen osalta.

Alueellisen yhteistyön onnistumista on selittänyt myös yhteinen kehittämishistoria. Esimerkiksi Etelä-Karjalan hyvinvointialueella on toteutettu pitkään tiivistä yhteistyötä TE-toimiston, kuntayhtymän ja Kelan välillä, ja tätä on pystytty hyödyntämään Työkykyohjelmankin toteutuksessa.

**Ohjelman suunnittelu eri hallinnonalojen toimenpiteistä lähtien ei ole huomioinut paikallistason yhteistyön kehittämistä.** Yhteistyön rakentaminen jälkikäteen on ollut vaikeaa. Toimenpiteissä ei ole ollut sisäänrakennettuna hallinnonalojen välistä yhteistyötä. Vaikka tätä on myöhemmässä vaiheessa pyritty paikkaamaan keskinäisellä koordinaatiolla, jälkikäteen tällaisten yhdyspintojen muodostaminen on vaikeaa. Parhaimmillaan on voitu yhteensovittaa eri rahoitusmuodoista tulleita palvelukehityshankkeita silloin, kun ne ovat toimineet samalla alueella. Vastaavat ohjelmat tulevaisuudessa hyötyisivät tämän tyyppisestä kehittämistoimien koordinoinnista.

**Palvelujärjestelmätasolla yhteistyö on kuitenkin edennyt ohjelman aikana uusien yhteistyötä edistävien rakenteiden ansiosta.** Yhteistyötä on tukenut esimerkiksi tuetun työkyvyn tiimien liikkuminen sote-keskuksiin, mikä on edistänyt TE-puolen ja sote-puolen välistä yhteistyötä merkittävästi. Työkykykoordinaattorin roolin kautta vahvistuva osaaaminen ja TE-puolen ja sote-puolen molemminpuolinen terminologian selventäminen ja sanoittaminen auttavat palveluprosessin yhtenäistämässä.

## 5.2 Viestintä

**Työkykyohjelman viestintää organisoivat viestinnän koordinaatioryhmä, jossa oli edustus työ- ja elinkeinoministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä.** Lisäksi hieman myöhemmin koordinaatioryhmään liittyi mukaan THL:n ja KEHA-keskuksen

Työmarkkinatorin edustus. Koordinaatioryhmä laati ohjelmalle viestinnän linjaukset, joita oli tarkoitus noudattaa kaikessa Työkykyohjelman viestinnässä ja ohjelmaan kuuluvien hankkeiden viestinnässä. Ministeriöt vastasivat, suunnittelivat ja toteuttivat omien hankkeidensa viestintää koordinaatioryhmässä sovittujen sääntöjen ja Työkykyohjelman yhteisten linjausten mukaisesti. Työ- ja elinkeinoministeriö vastasi Työkykyohjelman viestinnän kokonaisuudesta ja yhteensovittamisesta, TEM:n Työkykyohjelman hankkeista sekä yhteistyöstä molempien ministeriöiden viestintäyksiköiden kanssa. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö vastasi hallinnonalansa toimenpiteiden viestinnästä ja strategisesta ohjauksesta ja THL sekä TTL vastasivat viestinnän operatiivisesta toteutuksesta. Valtionavustusta saaneet alueelliset hankkeet vastasivat itsenäisesti hankkeidensa viestinnästä.

**Viestinnän sisältöjä suunniteltiin yhdessä hankkeiden vastuuhenkilöiden kanssa, lisäksi hankkeet tekivät omia tarkennettuja viestintäsuunnitelmiaan yhteisten linjausten pohjalta.** Työkykyohjelmalla on kytkös useisiin muihin merkittäviin uudistuksiin ja ohjelmiin, kuten vuoden 2023 alussa käynnistyneisiin hyvinvointialueisiin, Tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskus -ohjelmaan, TE-palvelut 2024-uudistukseen ja sosiaaliturvauudistukseen. Nämä kytkökset tuodaan esiin myös Työkykyohjelman viestinnässä; viestinnän avulla voitiin osallistaa ja sitouttaa yhteiskunnallisia toimijoita ja keskeisiä sidosryhmiä sekä kohderyhmiä, kuten hyvinvointialueita ja niiden päättäjiä, toimimaan Työkykyohjelman päämäärän saavuttamiseksi. Työkykyohjelmalla oli oma visuaalinen ilme ja värimaailma, jotka perustuiivat valtioneuvoston kanslian linjaamaan työllisyyden teemaan. Ministeriöiden käytössä oli valtioneuvostoa varten laadittu oma ilme ja periaatteiden mukaiset esittelyyn ja sosiaalisen median käyttöön tarkoitetut pohjat, jotka osoittivat, että Työkykyohjelma kuului Marinin hallitusohjelmaan.

**Työkykyohjelman viestinnän tavoitteena oli tehdä Työkykyohjelman sisältöä ja tavoitteita sekä tuloksia ja toteuttamista näkyväksi yleistä tietoisuutta lisäämällä.** Viestinnän tavoitteena oli tukea ohjelmassa toteutettuja toimia ja eri hankkeiden tavoitteiden toteutumista. Työkykyohjelman viestinnässä noudatettiin valtioneuvoston viestintästrategiassa määriteltyjä periaatteita sovitettuina Työkykyohjelman tavoitteisiin. Periaatteet muodostuivat viestinnän luotettavuudesta, avoimuudesta, selkeydestä, rohkeudesta sekä vuorovaikutteisuudesta.

**Työkykyohjelman viestinnässä käytettiin eri kanavia samanaikaisesti riippuen siitä, mitä viestinnällä on tavoitettu ja ketkä ovat olleet kohderyhminä.** Työkykyohjelman yhteisiä pääkohderyhmiä, sidosryhmiä ja kumppaneita olivat mm. työnantajat, yrittäjät, yrittäjäjärjestöt ja -yhdistykset, yritykset ja muut yhteisöt, poliittiset päättäjät kunnissa ja valtiolla, kuntien eri toimialat, ministeriöt, TE-toimistot, ELY-keskukset, KEHA-keskus, THL, TTL, Kela, järjestöt, media, eri hankkeissa toimivat verkostot sekä osatyökykyiset ihmiset. Ohjelman toteutuminen edellyttikin laaja-alaista viestintäyhteistyötä

edellä mainittujen toimijoiden kanssa. Koska Työkykyohjelma sisälsi useita keskenään hyvin erilaisia hankkeita, kukin hanke määritteli tarkemmin kohderyhmänsä omissa viestintäsuunnitelmissaan.

**Työkykyohjelman ulkoista viestintää toteutettiin useilla eri tavoilla.** Viestintää toteutettiin mm. TEM:n, STM:n, THL:n, TTL:n TE-palveluiden, Kelan verkkosivujen ja kehittämisalusta Innokylän<sup>16</sup> kautta. Työ- ja elinkeinoministeriön verkkosivuilla on sekä yleistietoa Työkykyohjelmasta että tarkempaa tietoa kustakin TEM:n vastuulla olevasta hankkeesta. Ulkoista viestintää toteutettiin sosiaalisen median, kuten Twitterin (@TEM\_Uutiset, @STM\_Uutiset), LinkedInin, Youtuben ja Instagramin kautta. Työkykyohjelmalle ei kuitenkaan perustettu omaa erillistä Twitter-tiliä, sillä seuraajakunnan arvioitiin olleen tarpeeksi laaja TEM:n ja STM:n omilla tileillä. Lisäksi THL ylläpiti koordinoimansa 22 hankkeen yhteistä @Työkykyohjelma -tiliä hankeviestintään. Ulkoista viestintää toteutettiin myös seuraavilla tavoilla:

- kolumni- ja blogialustat: TEMatiikkaa -blogi ja TEM:n, STM:n, THL:n ja TTL:n kolumnit
- artikkelit ja kirjoitukset muille foorumeille ja mediaan
- infografiikka, kuvat, visualisoinnit
- uutiskirjeet
- esitykset ja puheenvuorot tilaisuuksissa, seminaarit, webinaarit, infot ja taustatilaisuudet.

**Arvioinnin yhteydessä toteutettujen asiantuntijahaastatteluiden ja sähköisestä kyselyn vastausten perusteella viestintää toteutettiin yksittäisten toimenpiteiden tuloksista ja toimenpiteiden toteuttamana melko onnistuneesti.** Koko ohjelmaa koskevia teemoja tai tuloksia viestittäviksi on ollut vähän, ja tähän peilaten toimenpidelähtöinen viestintä oli toimiva ratkaisu. Työkykyohjelman kokonaisvaltainen ja yhteinen viestintä olisi kuitenkin hyötynyt yhtenäisemmästä toteutuksesta. Työkykyohjelman yhteisen ulkoisen viestinnän toteuttaminen on kärsinyt jossain määrin alkuvaiheen koordinaation vähäisyydestä; arvioinnin yhteydessä toteutettuihin haastatteluihin osallistuneet asiantuntijat arvioivat, että Työkykyohjelman kokonaisuus viestinnän näkökulmasta oli jossain määrin haastava, sillä viestinnän toiminta käynnistettiin paljon myöhemmin ohjelman käynnistymisen jälkeen. Kuitenkin yleiskuva toteutuneesta viestinnästä on erityisesti haastatteluiden perusteella positiivinen. Arvioidaan, että viestintä on mahdollistanut Työkykyohjelmaan tutustumisen ja että viestinnän kautta ohjelmaa on tuotu näkyväksi.

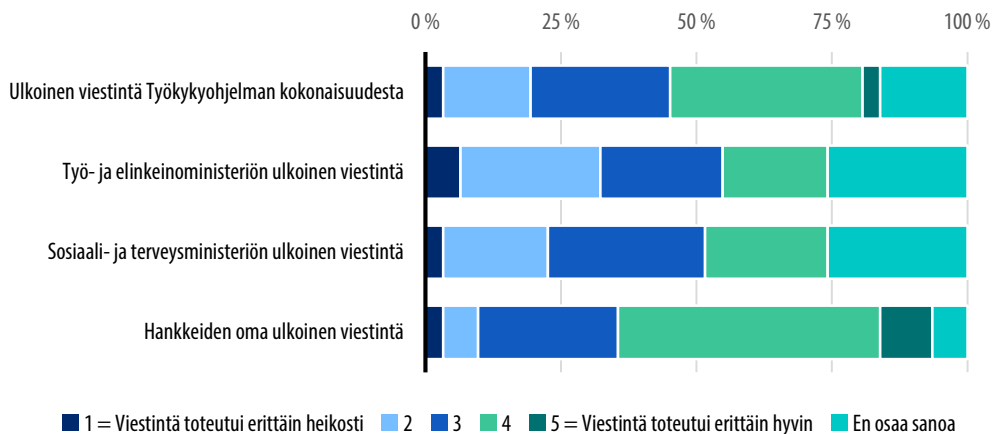
---

16 [Innokylän verkkosivut](#)

Sähköisen sidosryhmäkyselyn viestintää käsittelevissä kysymyksissä vastaajia pyydettiin arvioimaan, kuinka Työkykyohjelman ulkoinen viestintä on toteutunut eri toimijoiden osalta. Kysymykseen vastasi 31 henkilöä. Vastaajat edustivat seuraavia tahoja: kuntakoikeilu, kunnan työllisyyspalvelut, hyvinvointialue, Kela, palveluntuottaja tai muu järjestö/säätiö. Kolmasosa näistä vastaajista arvioi, että ulkoinen viestintä Työkykyohjelman kokonaisuudesta on toteutunut hyvin. Yli puolet vastaajista arvioi hankkeiden oman ulkoisen viestinnän toteutuneen joko hyvin tai erittäin hyvin. Sen sijaan vajaa neljäsosa vastanneista ei osaa sanoa, miten työ- ja elinkeinoministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön ulkoinen viestintä on toteutunut. Sidosryhmäkyselyyn vastanneilta henkilöiltä tiedusteltiin myös, mistä lähteistä vastaajat ovat saaneet parhaiten tietoa Työkykyohjelmasta. Vastaajat arvioivat, että tärkeimpiä lähteitä tiedonsaantiin Työkykyohjelmasta ovat yhteistyöverkostot ja omat kollegat, tilaisuudet, seminaarit ja webinaarit sekä uutiskirjeet, kolumnit ja blogit. Sen sijaan vain viidennes vastanneista arvioi sosiaalisen median kanavien olevan tärkeitä lähteitä tiedonsaantiin Työkykyohjelmasta.

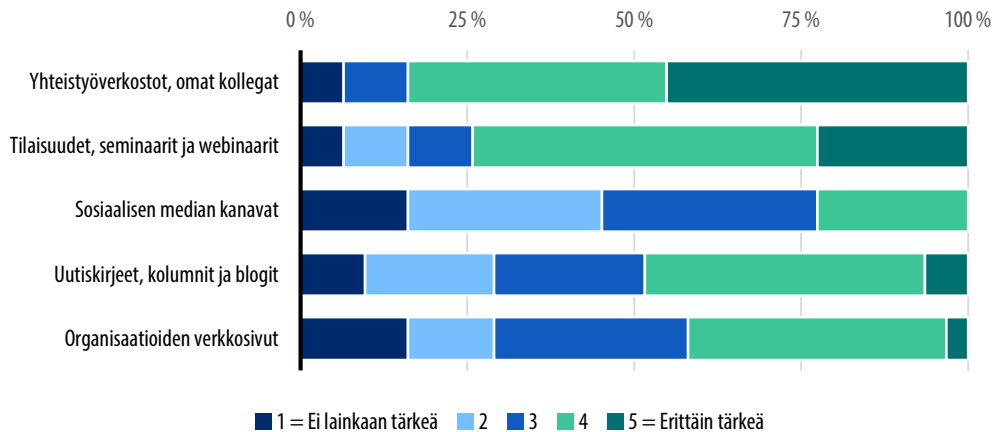
## Kuvio 2. Ulkoisen viestinnän toteutuminen eri toimijoiden osalta.

### Arvioi ulkoisen viestinnän toteutumista seuraavien toimijoiden osalta: (n=31)



### Kuvio 3. Työkykyohjelman tietolähteet.

#### Mistä lähteestä olet saanut parhaiten tietoa Työkykyohjelmasta? (n=31)



**TEM:n että STM:n hankkeiden oma ulkoinen viestintä on toteutunut pääsääntöisesti hyvin yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta.** Hankkeisiin kytköksissä olevien asiantuntijoiden haastatteluiden perusteella hankkeiden ulkoisessa viestinnässä on hyödynnetty monikanavaisuutta mm. verkkosivujen, erilaisten tilaisuuksien ja sosiaalisen median avulla osatyökykyisten, työnantajien ja uusien yhteistyökumppanien tavoittamiseksi. Viestinnän ohjaus on ollut tiivistä ja STM:n toimenpiteissä linjauksista ja vastuista on keskusteltu (STM, THL, TTL). Ne on myös kirjattu myös yhteistyösopimuksiin, ja vastuut ovat olleet esillä myös säännöllisessä hallinnonalan viestinnän koordinaatiossa. Tästä huolimatta jotkut toimijat kokivat epävarmuutta siitä, kenellä on ollut vastuu ja oikeus viestiä esimerkiksi hankkeessa aikaansaaduista tuloksista.

**TEM:n ja STM:n ulkoisen viestinnän toteuttamisessa on ollut tärkeää huomioida, miten alueille viestitään TEM:n ja STM:n toimenpiteiden hyödyistä ja vaikuttavuudesta.** Arvioinnissa tarkasteltujen yksittäisten TEM:n ja STM:n toimenpiteiden tulokset ovat pääsääntöisesti melko hyviä, mutta toimenpiteiden sisällöstä ja toiminnasta viestiminen ulkoisesti on koettu jossain määrin haastavaksi. Esimerkiksi TEM:n työkykykoordinaattorien toiminnasta saadut tulokset ovat edistäneet Työkykyohjelman tavoitteita ja osatyökykyisten työllistymistä, mutta työkykykoordinaattorien toiminnasta viestiminen ja sisällöllisen arvioinnin tekeminen on koettu haastavaksi vähäisen materiaalin vuoksi. Tiedonkeruun perusteella hankkeiden sisäinen viestintä on toteutunut tavoitteiden mukaisesti, joskin sisäisen viestinnän määrä on ollut riippuvainen hankehenkilöiden omasta aktiivisuudesta. Hankkeiden sisäisen viestinnän ”henkilöitymisen” vuoksi sisäisen viestinnän toteutumista onkin haastanut yksittäisten henkilöiden vaihtuvuus hankkeissa. Vaikuttavuuden vahvistamiseksi on tärkeää viestiä hyödyistä alueilla, esimerkiksi työkyvyn palveluiden järjestämisestä ja resursoinnista.

**Viestinnän kytkeminen strategiaan uudistuksiin ja kohdentaminen päättäjille tukee vaikuttavuutta.** Esimerkiksi STM:n toimenpiteiden ja toimintamallien osalta ohjelmanaikaisessa viestinnässä on keskitytty siihen, että hyvinvointialueiden valmistelussa ja niiden käynnistyessä on pyritty vaikuttamaan alueiden strategiatyöhön ja palveluiden järjestämiseen ja resursoimiseen. Tätä on ohjannut koko Työkykyohjelmaan ja STM:n toimeenpanemiin työelämäohjelmiin ja käynnissä oleviin reformeihin (esim. sote-uudistus) kytketyt viestinnän strategiset linjaukset. Myös Työkykyohjelman laajennusta käsittelevän kokonaisuuden (RRP) arvioidaan tukevan tulevaisuudessa toimintamallien leviämistä ja juurtumista alueilla. Vaikuttavuuden vahvistamiseksi päättäjille suunnattuun viestintään tulee kiinnittää erityistä huomiota myös tulevissa ohjelmissa.

**Työkykyohjelman laajasta monikanavaisuudesta huolimatta arvioinnin yhteydessä toteutettuihin haastatteluihin osallistuneet asiantuntijat ja sidosryhmäkyselyyn vastanneet henkilöt arvioivat, että sekä ulkoista että sisäistä viestintää tulisi kehittää entisestään monikanavaisuuden avulla.** Onnistuneet kokemukset osatyökykyisten työmahdollisuuksista ruohonjuuritasolla ovat merkittäviä erityisesti pitkäaikaistyöttömien näkökulmasta, jolloin tietoa osatyökykyisten työllistymisen tavoitteista ja palvelupoluista tulee jakaa ja näkyvyyden lisäämistä jatkaa eri viestintäkanavien kautta aiempaa runsaammin. Lisäksi työnantajapuolen kokemuksia osatyökykyisten palkkaamisesta tulisi jakaa aiempaa enemmän tietoisuuden kasvattamiseksi; tieto työnantajapuolen kokemuksista saattaisi hälventää epäilyksiä ja ennakkoluuloja osatyökykyisen palkkaamisen suhteen ja kannustaisi aiempaa useampia työnantajia palkkaamaan osatyökykyisen henkilön.

## 6 Työkyvyn tilannekuva

Tässä luvussa tarkastellaan osatyökykyisyyden tilannekuvaa tilastojen ja haastattelujen kokemusten valossa.

### 6.1 Tilannekuva tilastojen valossa

#### Tilannekuva

Osatyökykyisyyden käsitteestä ei ole yhtenäistä määritelmää, eikä sitä ole määritelty lainsäädännössä. Osatyökykyiset muodostavat heterogeenisen joukon. Erään määritelmän mukaan osatyökykyinen on henkilö, jolla on käytössään osa työkyvystään. Osatyökykyisyys on yksilöllistä, ja se on sidoksissa työhön, työn vaatimuksiin ja osatyökykyisyyden syyhyn. Osatyökykyisiä voivat olla esimerkiksi vammaiset, pitkäaikaissairaat, vakavasta sairaudesta toipuvat ja pitkäaikaistyöttömät, joiden työ- ja toimintakyky on alentunut. Osatyökykyisyys voi olla tilapäistä, määräaikaista tai jopa pysyvää. Vamma tai sairaus ei kuitenkaan tarkoita suoraan, että henkilö olisi osatyökykyinen. Jos yksilölliset tekijät ovat tasapainossa työn vaatimusten kanssa, on henkilö työkykyinen. (THL 2019.)

Osatyökykyisten henkilöiden työllisyysasteesta ei ole ajantasaista tietoa. Vuonna 2011 toteutetussa EU:n työvoimatutkimuksessa selvitettiin osatyökykyisten työllisyyttä. Kun tulokset laajennetaan koskemaan koko perusjoukkoa, voidaan arvioida 1,9 miljoonalla suomalaisella työikäisellä olevan jokin pitkäaikaissairaus tai vamma. Tutkimuksen mukaan noin 600 000 heistä arvioi vamman tai pitkäaikaissairauden haittaavan heitä työelämässä ja näin ollen olevansa osatyökykyisiä. Tutkimuksen mukaan osatyökykyisyyden esiintyvyys oli vuonna 2011 noin 18 prosenttia. Tämän arvion mukaan osatyökykyisten työllisyysaste oli Suomessa 51 prosenttia, kun työkykyisten työllisyysaste oli vastaavasti 75 prosenttia. (Eurostat 2012.)

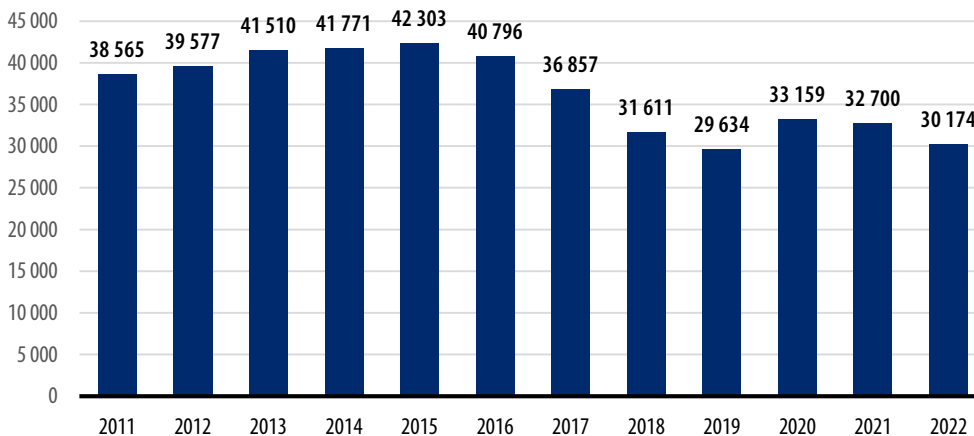
Osatyökykyisten työttömien koulutustaso on keskimäärin heikompi kuin muiden työttömien. Osatyökykyisistä noin joka kymmenes on suorittanut korkeakoulututkinnon ja kolmanneksella on vain perusasteen koulutus. Osatyökykyisten työttömyyden pitkittymisen todennäköisyys on suurempi kuin muiden henkilöiden, mikäli työttömyys ei ole päättynyt ensimmäisen kolmen kuukauden aikana. Esimerkiksi vuonna 2020 osatyökykyisten henkilöiden alkaneista työttömyysjaksoista noin 48 prosenttia päättyi alle kolmessa kuukaudessa. (HE 2021.)

Aiempien tutkimusten mukaan osatyökykyisen todennäköisyys tulla valituksi rekryointitilanteessa on 15–40 prosenttia heikompi kuin ei-osatyökykyisen, ja tämä todennäköisyys riippuu muun muassa osatyökykyisen henkilön ominaisuuksista, tarkasteltavasta ajankohdasta ja maasta. (Tötterman & Tauriainen 2016.)

Vammaisten ja pitkäaikaisten työttömien työnhakijoiden määrä on vähentynyt huomattavasti vuodesta 2016 alkaen. Vuosina 2020 ja 2021 koronapandemian aikana määrät olivat pienessä nousussa mutta palasivat vuonna 2022 lähes vuoden 2019 tasolle. Kun vuonna 2016 osatyökykyisiä työttömiä työnhakijoita oli keskimäärin 40 796, vuonna 2022 vastaava osuus oli 30 174. Vuonna 2022 osatyökykyisiä työttömiä työnhakijoita oli siis keskimäärin noin 10 000 vähemmän kuin vuonna 2016. Osatyökykyisyys kuitenkin näkyy aliedustettuna TE-hallinnon tilastoissa. Esimerkiksi Raija Kerättären tutkimuksessa Oulun seudulta yhden kunnan pitkäaikaistyöttömistä avoimille työmarkkinoille työkyvyttömiä oli 27 prosenttia, ja näiden lisäksi 20 prosentilla todettiin työkykyä kohentavan hoidon ja kuntoutuksen tarvetta (Kerätär 2016).

**Kuvio 4.** Osatyökykyiset työttömät työnhakijat. Lähde: TEM, Työnvälitystilasto.

#### Osatyökykyiset työttömät työnhakijat (keskiarvo)



Osatyökykyisten työllisyysasteen paraneminen on osunut samaan ajankohtaan kuin vuonna 2015 alkanut Osatyökykyisille työelämää (OTE) -kärkihankkeeseen, jonka aikana osatyökykyisten työttömien työnhakijoiden määrä laski 12 000 henkilöllä. Kärkihankkeen laskelmien mukaan osatyökykyisten työttömien työnhakijoiden määrän väheneminen 12 000:lla hankkeen alusta lukien tuottaa yhteiskunnalle 100 miljoonan euron vuosittaiset suorat säästöt työttömyydestä aiheutuvien kustannusten pienentyessä. Lisäksi välillisiä taloudellisia hyötyjä syntyy muun muassa lisääntyneinä verotuloina, pienentyneinä sote-menoina ja kulutuksen kasvamisen myötä syntyneinä uusina työpaikkoina. Kärkihankkeen



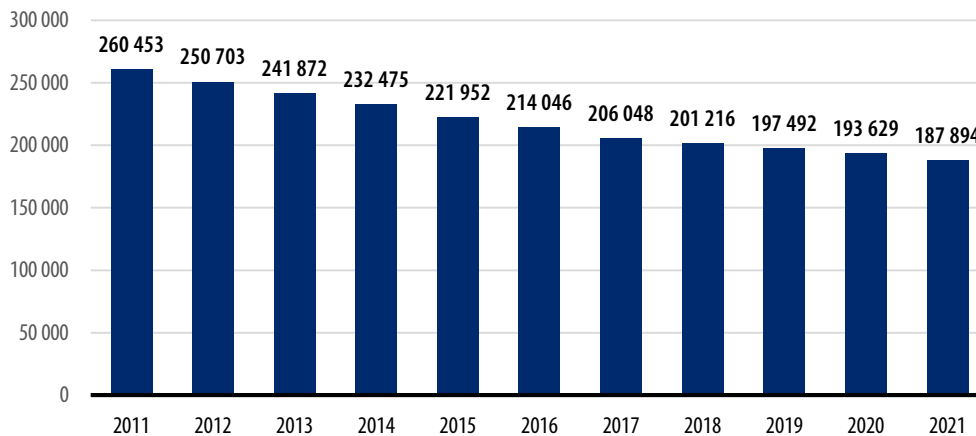
muita tuloksia olivat muun muassa työnantajien ennakkokäsitysten muuttuminen myönteisemmiksi osatyökykyisiä kohtaan, lainsäädäntömuutokset osatyökykyisten aseman helpottamiseksi työmarkkinoilla ja yhteiskunnassa sekä palvelujärjestelmän tehostaminen ja järjestelmän asiakaslähtöisyyden lisääminen. (Mattila-Wirolahti & Tiainen 2019.)

Osatyökykyisten työllistymisen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden seurantamallin yhteydessä puolestaan on laskettu, että osatyökykyisten työttömyys maksaa yhteiskunnalle noin 500 miljoonaa euroa vuodessa. Osatyökykyisten työllistämisen lisääminen kolmanneksella tuottaisi arvon mukaan yhteiskunnalle noin 200 miljoonaa euroa hyötyä säästyneinä tulonsiirtoina ja lisääntyneinä verotuloina. (TEM 2020.)

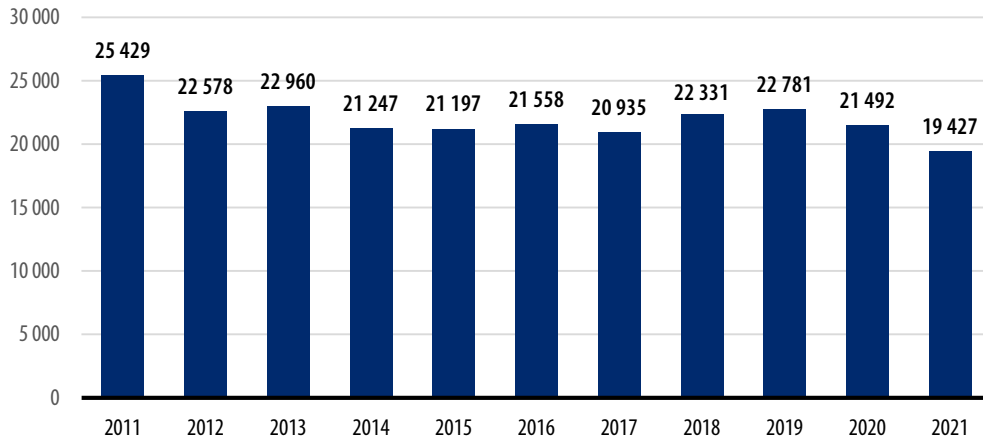
Työkyvyttömyyseläkettä saavien määrä on ollut laskussa 2010-luvun alusta lähtien. Esimerkiksi vielä vuonna 2016 työkyvyttömyyseläkettä sai noin 214 000 henkilöä, kun vuonna 2021 vastaava osuus oli noin 187 900 henkilöä. Suurin osa työkyvyttömyyseläkettä saaneista on ollut iältään yli 55-vuotiaita.

**Kuvio 5.** Työkyvyttömyyseläkettä saavat. Lähde: Eläketurvakeskus, Kela.

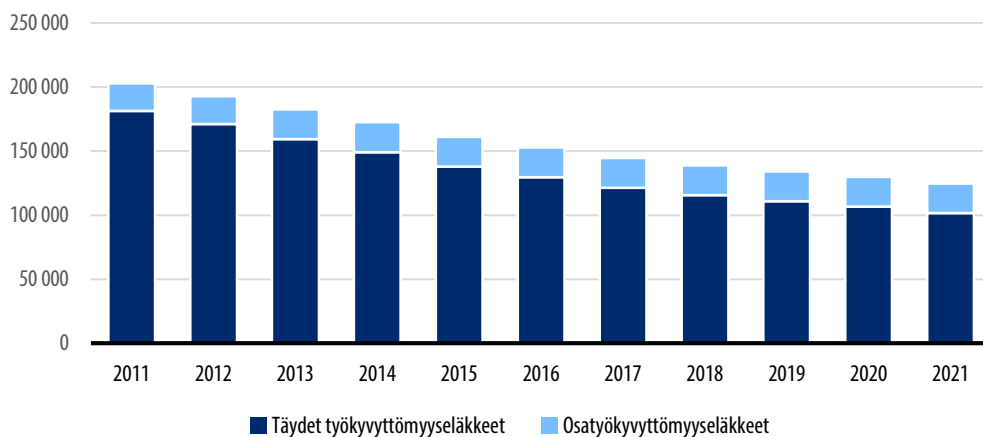
#### Työkyvyttömyyseläkettä saavat



Suurimman ryhmän työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneistä muodostavat yli 55-vuotiaat. Esimerkiksi vuonna 2021 53 prosenttia siirtyneistä oli yli 55-vuotiaita, 29 prosenttia 35–54-vuotiaita ja loput 18 prosenttia alle 35-vuotiaita. Yleisimmät syyt siirtyä työkyvyttömyyseläkkeelle ovat mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöt sekä tuki- ja liikuntaelinsairaudet. Vuonna 2016 mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöt olivat syynä 34 prosentissa työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisistä ja tuki- ja liikuntaelinsairaudet vastaavasti 30 prosentissa. Vuonna 2021 vastaavat osuudet olivat 38 prosenttia ja 29 prosenttia.

**Kuvio 6.** Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneet. Lähde: Eläketurvakeskus, Kela.**Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneet**

Työeläkejärjestelmästä maksetut työkyvyttömyyseläkkeet ovat olleet laskussa 2010-luvun alusta lähtien. Työkyvyttömyyseläkettä saaneista noin viidesosa on saanut osaeläkettä. Esimerkiksi vuonna 2021 työeläkejärjestelmästä maksettiin työkyvyttömyyseläkettä noin 125 000 henkilölle, ja heistä noin 23 000 sai osaeläkettä. Osatyökyvyttömyyseläkettä saaneista yhä useampi on samanaikaisesti työssä. Vuonna 2021 osatyökyvyttömyyseläkettä saaneista 80 prosenttia oli työssä joulukuussa. Heistä 70 prosenttia oli ollut työssä koko vuoden. Täyden työkyvyttömyyseläkkeen saaneista pienempi osa on samanaikaisesti työssä; vuonna 2021 heistä 13 prosenttia oli joulukuussa työssä.

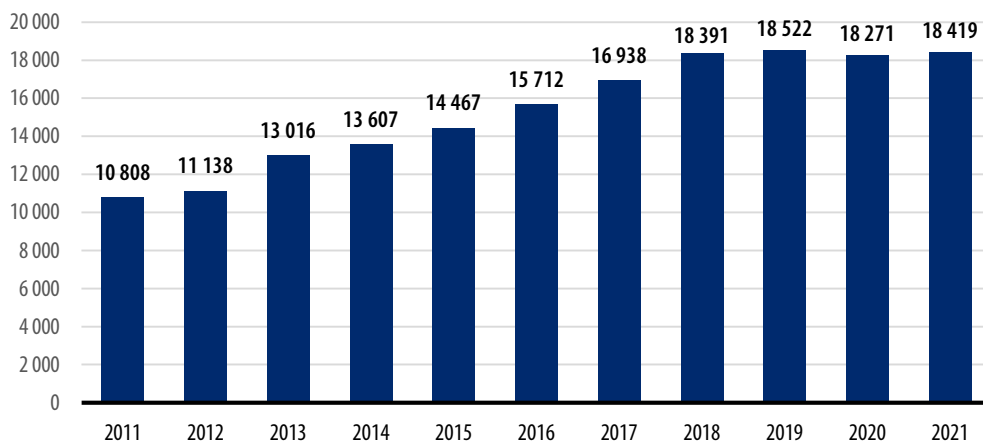
**Kuvio 7.** Työeläkejärjestelmän tädet työkyvyttömyyseläkkeet ja osatyökyvyttömyyseläkkeet. Lähde: Eläketurvakeskus.**Työeläkejärjestelmän työkyvyttömyyseläkkeet**

Määräajaksi myönnettyä työkyvyttömyyseläkettä kutsutaan kuntoutustueksi. Kuntoutustuelta takaisin työelämään paluu ei ole yleistä. Työeläkejärjestelmään kohdistuneiden tutkimusten mukaan työhön palaa noin 10–25 prosenttia kuntoutuksiin osallistuneista. Ennen kuntoutustuen alkamista voimassa oleva työsuhte, nuori ikä ja kuntoutustoimenpiteisiin osallistuminen ennustavat työhön paluuta. Työhön palaaminen on todennäköisempää tuki- ja liikuntaelinsairauksien vuoksi kuntoutustukea saaneilla kuin mielenterveyden häiriöiden takia sitä saaneilla. Tutkimuksen mukaan kuntoutuksen aikaisempi alkaminen vähentäisi siirtymistä pysyväälle työkyvyttömyyseläkkeelle. (Koskenvuo, Laaksonen, Blomgren, Pösö, Seppänen-Järvelä & Näsi, 2021.)

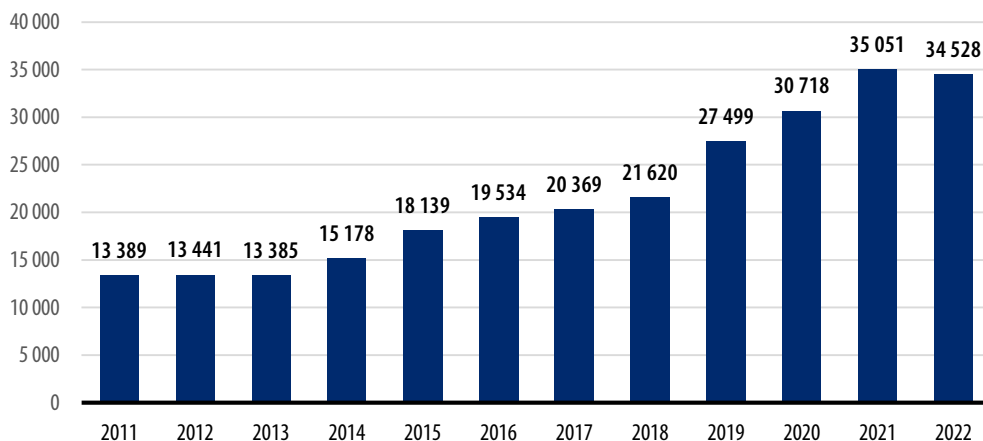
Työeläkekuntoutujien määrä kasvoi 2010-luvulla, mutta viimeiset neljä vuotta määrä on pysynyt tasaisena. Työeläkekuntoutujien keskimääräinen ikä on vaihdellut 46–47 vuoden välillä. Kuntoutujista hieman suurempi osa on ollut naisia kuin miehiä. Yleisimmät syyt kuntoutukseen ovat tuki- ja liikuntaelinten sairaudet. Suurin osa työeläkekuntoutujista hakee itse kuntoutusta. Vuonna 2021 kuntoutuksen päättäneistä 62 prosenttia palasi töihin ja 6 prosenttia siirtyi täydelle työkyvyttömyyseläkkeelle.

**Kuvio 8.** Työeläkekuntoutujien lukumäärä. Lähde: Eläketurvakeskus.

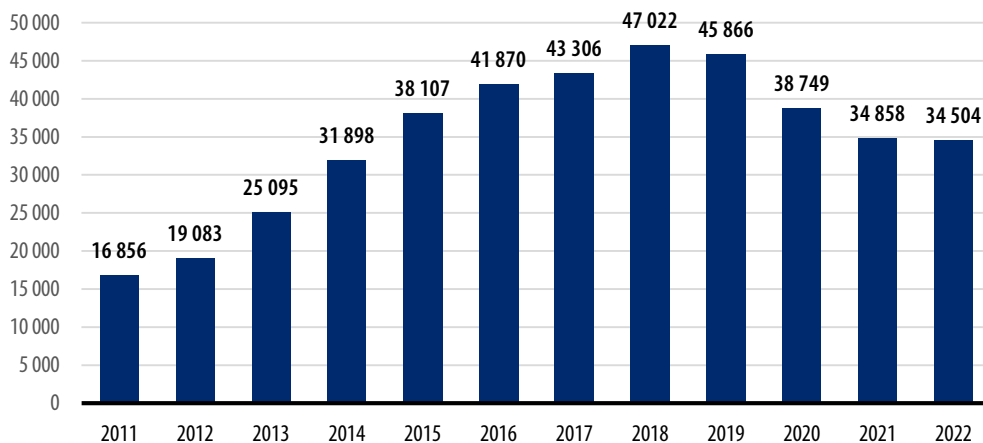
#### Työeläkekuntoutujien lukumäärä



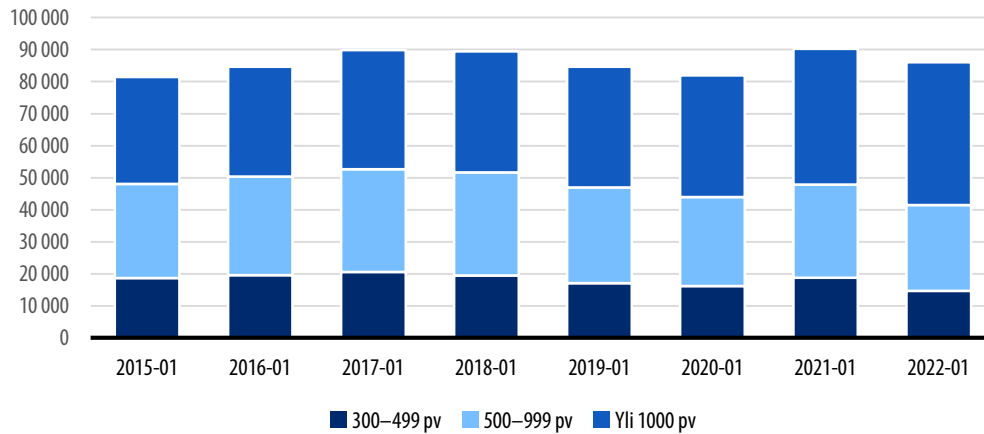
Ammatilliseen kuntoutukseen osallistuneiden määrä on ollut kasvussa. Kun vuonna 2011 kuntoutukseen osallistuneita oli reilu 13 000, vuonna 2022 vastaava osuus oli noin 34 500. Ammatillisen kuntoutuksen kohderyhmänä ovat etenkin nuoret.

**Kuvio 9.** Ammatilliseen kuntoutukseen osallistuneet. Lähde: Kela.**Ammatilliseen kuntoutukseen osallistuneet, lkm.**

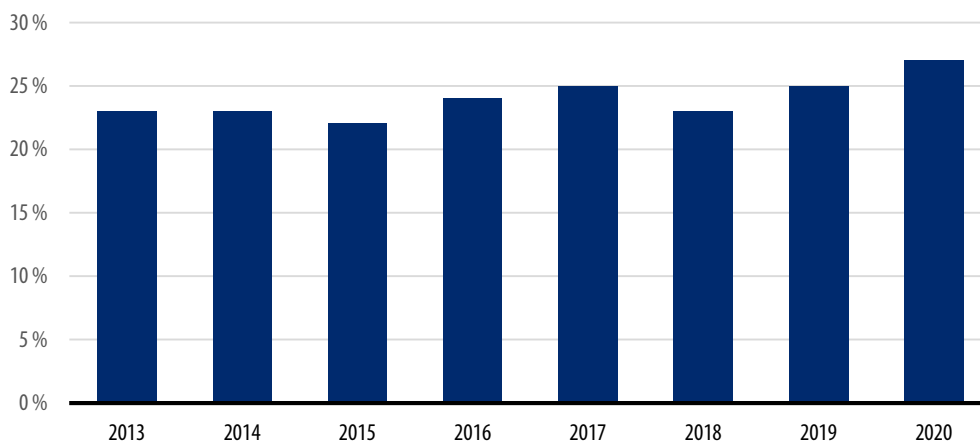
Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneiden määrä nousi vuoteen 2018 saakka, jonka jälkeen osallistujamäärä on vähentynyt. Kun vuonna 2018 osallistuneita oli noin 47 000, vuonna 2022 vastaava lukumäärä oli noin 34 500.

**Kuvio 10.** Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneet. Lähde: TEM, Työnvälitystilasto.**Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneet, lkm.**

Työmarkkinatukea pitkään saaneiden määrässä ei ole tarkastelujaksolla havaittavissa selkeää laskua. Esimerkiksi 1.1.2015 yli 1000 päivää työmarkkinatukea saaneita oli 33 385, kun 1.1.2022 vastaava osuus oli 44 589.

**Kuvio 11.** Työmarkkinatuen saajat vuoden ensimmäisenä päivänä. Lähde: Kela.**Työmarkkinatuen saajat vuoden ensimmäisenä päivänä**

FinSote-tutkimuksessa on tarkasteltu suomalaisten arvioita työkyvystään otoksena. Työkykyensä heikentyneeksi arvioivien osuudessa on ollut pientä nousua. Arvioissa on eroja vastaajien koulutustaustan mukaan. Matalamman koulutustason omaavista suurempi osuus arvioi työkykyensä heikentyneeksi. Esimerkiksi vuonna 2020 38 prosenttia henkilöistä, joilla on matala koulutus, arvioi työkykyensä heikentyneeksi, kun vastaava osuus korkeasti koulutetuilla oli 24 prosenttia.

**Kuvio 12.** Työkykyensä heikentyneeksi arvioivien osuus (%), 20–64-vuotiaat. Lähde: THL, Sotkanet.**Työkykyensä heikentyneeksi arvioivien osuus (%), 20–64-vuotiaat**

Väisänen ja Sinervon (2021) tutkimuksessa kartoitettiin työttömien sosiaali- ja terveystalveluiden käyttöä rekisteriaineistolla. Tutkimuksen tulosten mukaan työttömät käyttävät työllisiä enemmän sosiaali- ja terveystalveluita ja näistä erityisesti mielenterveys- ja päihdetalveluita. Sote-talvelujen käyttö määrä nousee keskimäärin työttömyyden pitkittyessä. Työttömien korkeaa talvelukäyttöä voi osittain selittää se, että työttömät ovat keskimäärin sairaampia kuin työssäkäyvät. Tutkimuksessa todettiin työttömien olevan heterogeeninen joukko, mikä näkyy myös sote-talveluiden käytössä. Talvelujen käytön huomattiin kasaantuvan pienelle osalle työttömistä ja toisaalta osa työttömistä ei ole käytännössä lainkaan talveluiden piirissä. (Väisänen & Sinervo 2021.)

### Tilannekuvaan liittyvät puutteet

Viranomaisen talveluprosesseista syntyvä tieto ei ole tällä hetkellä yhtenäistä ja on hajallaan eri toimijoiden tietojärjestelmissä. Sosiaali- ja terveystalveluministeriön Työ- ja toimintakykyä edistävien talvelujen digitalisoimisen tiekartan 2023–2027 mukaan oleellista olisi saada aikaan yhtenäinen tietopohja. Tämä vaatii, että eri organisaatiot käyttävät yhtenäisiä tietorakenteita ja että työ- ja toimintakykykentteitä yhtenäistetään. Jotta olisi mahdollista luoda kokonaisvaltaista näkymää, tulee rekisteritiedonkeruuta kehittää määrätietoisesti ja pitkäjänteisesti. Asiakkaiden saamista etuuksista ja talveluista ja niiden kustannuksista tarvitaan eri ajanhetkinä sektorirajat ylittävää tietoa, ja eri toimijoiden rekisterien tiedoja tulee pystyä yhdistelemään. Tämän toteutumisen edellytyksenä on, että sovitaan yhteisistä tiedon tuottamisen tavoista ja lainsäädännön kehittämisestä siten, että tietojen yhdistely on mahdollista. Näillä toimilla talveluiden ja etuuksien erilaisten kombinaatioiden vaikuttavuutta pystyttäisiin arvioimaan. (STM 2023.)

Sosiaaliturvakomitean (2023) välimietinnössä nostettiin esiin työkyvyttömyyden käsitteiden yhtenäistäminen. Mietinnön ehdotuksena on, että selvitetään ja poistetaan työkyvyttömyyden käsitteiden eroja eri etuuksissa sekä arvioidaan mahdollisuudet erillisen osatyökyvyn tai osatyökyvyttömyyden käsitteen käyttöön eri etuuksissa. (Sosiaaliturvakomitea 2023.)

Työllisyyden tutkijatyöryhmän raportoinnissa nostettiin esiin osatyökykyisten tilastoinnin kehittäminen. Sen mukaan osatyökykyisten tilastoinnin kehittämiseksi tulisi selvittää, miten nykyisiä tietolähteitä tai uusia tiedonkeruita kehittämällä saataisiin nykyistä kattavampi kuva osatyökykyisten työllisyydestä. Tarvittavia tietoja ovat muun muassa tiedot osatyökykyisten lukumääristä ja osuuksista työikäisistä, osatyökykyisten osuudesta ei-työllisistä ja niiden osatyökykyisten määristä, joilla on mahdollisuus työllistyä heille sopivaan työhön. Lisäksi tarvittaisiin laajemmin tietoa osatyökykyisiä työllistävien toimenpiteiden vaikutuksista työllistymiseen. (Shemeikka & Pärnäinen 2021.)

Osatyökykyisten työllisyyteen liittyvät tilastotarpeet on tunnistettu myös laajemmin. Euroopan tasolla osatyökykyisten työllisyyden tarkastelussa lähteenä on toiminut EU:n työvoimatutkimukseen vuosina 2011 ja 2022 liitetty moduuli vammaisten henkilöiden työllisyydestä. Kuitenkin tulevaisuudessa vuodesta 2022 lähtien EU:n sosiaalisiin tutkimuksiin, kuten työvoimatutkimukseen, lisätään joka toinen vuosi GALI-muuttuja (Global Activity Limitation Instrument). Nämä tiedot ovat käytettävissä vuodesta 2023 alkaen.

Jotta voidaan mahdollistaa yleisen tilannekuvan muodostaminen, seurannan kohde on määritettävä täsmällisesti, organisaatioiden tilastointia ja seuranta on kehitettävä tämän määrittelyn pohjalta ja seuranta ja tiedontuotanto on vastuutettava ja resursoitava selkeästi.

## 6.2 Tilannekuva haastateltujen kokemusten valossa

Haastatteluissa nousi esiin, että kenelläkään ei ole tilannekuvan muodostamisen vastuuta tai siihen liittyviä resursseja. Kukin osatyökykyisyyden ilmiöön liittyvä taho seuraa ilmiön erilaisia elementtejä omasta, usein rajallisesta, näkökulmastaan. Kaikki yksilöidymät kysymykset, joilla osatyökykyisyyden eri ilmiöihin päästäisiin kiinni, edellyttävät erilisiä panostuksia. Ongelma juontaa juurensa yhtenäisen osatyökykyisyyden määrittelyn puuttumiseen, minkä johdosta eri rekisteritiedot kohdentuvat ilmiön eri osa-alueisiin. Kyselytutkimusmuotoisesti voidaan kerätä eri toimintarajoitteet huomioivaa tietoa, jolloin ilmiöstä voidaan saada vähintäänkin säännöllisiä poikkileikkaustietoja.

Arvioinnin yhteydessä toteutetussa kyselyssä kysyttiin, millaisin indikaattorein osatyökykyisten määrää, työllistymistä ja palveluiden tilannetta tulisi mitata tulevaisuudessa. Mittaamisen osalta nostettiin esiin huomioita, että tilastot tulisi saada vastaamaan todellista tilannetta osatyökykyisten määrästä. Näin ollen tilastoinnissa osatyökykyisyyden syy pitäisi ottaa paremmin huomioon. Mittaamisen osalta myös kyselyvastauksissa nostettiin esiin huomioita siitä, että osatyökykyisyys pitäisi määritellä yhdenmukaisesti eri organisaatioissa, jotta tilastointi olisi luotettavampaa. URA-tietojärjestelmästä nostettiin esiin sellainen huomio, että järjestelmä tunnistaa (pää)diagnooseja mutta ei osatyökykyisyyttä sinänsä, joten osatyökykyisyydelle tulisi saada URA-koodi. Tämän tyyppisiä kokeiluja on toteutettu TE-palvelupiloteissa.

Osatyökykyisten työllistymisen osalta kyselyvastauksissa nostettiin esiin, että mahdollisia indikaattoreita tilannekuvan ja toimenpiteiden vaikuttavuuden seurantaan voisivat olla osatyökykyisten työllistyminen toistaiseksi voimassa oleviin tai määräaikaisiin työsuhteisiin, työllistyminen tuetusti tai ilman tukea, työllistyminen osa-aikaisesti tai

kokoaikaisesti sekä ala- tai tehtäväkohtaiset tiedot työllistymisestä. Lisäksi työllistymistä tarkasteltaessa tulisi ottaa huomioon osatyökykyisyyden syyt sekä tarjotut ja käytetyt palvelut.

Osatyökykyisten palveluiden tilanteesta nostettiin mahdollisina indikaattoreina esiin muun muassa mitä palveluita on tarjolla, millaisten tukipalveluiden piirissä osatyökykyiset ovat, miten kauan palveluun pääsyä on odotettava, miten pitkiä jaksoja palvelua käytetään ja millainen virtaus palveluista on ja mihin se suuntautuu. Lisäksi palveluiden tilanteesta nostettiin esiin, että yhdistämällä nämä tiedot osatyökykyisten työllistymistä mittaaviin indikaattoreihin saataisiin tarkempaa kokonaiskuvaa palveluiden tilanteesta. Lisäksi nostettiin esiin, että tulevaisuudessa tulisi erilaisin tutkimuksin seurata työkykyohjelman mukaisten palveluiden jalkautumista ja vakiintumista sekä palveluiden käyttöä ja vaikutuksia.



## 7 Reflektio: Kunnianhimoinen ohjelma, joka oli enemmän kuin osiensa summa

**Toimeksiannon lopussa on esitetty toive tulosten reflektoinnista laajemmassa kontekstissa. Koska kyse on ohjelma-arvioinnista, peilataan tässä Työkykyohjelman havaintoja ja ohjelman tuloksia suhteessa muihin erilaisiin ohjelmiin ja niiden arviointeihin.**

Työkykyohjelma on luonteeltaan kunnianhimoinen. Se käynnistyi Sanna Marinin pääministerikaudella hallitusohjelmakirjausten myötä. Valmistelua edelsivät useat eri hallinnonalojen aihealueen valmisteluprosessit, ja ohjelma muodosti jatkumoa edellisen hallituskauden OTE-kärkihankkeelle. Ohjelman tausta-ajatuksena oli systeeminen muutos rakenteisiin ja edellytysten luominen tavoitteiden toteutumiseksi. Tässä taustatavoitteessa ohjelma selvästi onnistui luomalla toimintamalleja ja työkaluja sekä kehittämällä asiantuntijoiden osaamista.

Samanaikaisesti pyrittiin luomaan uusia rakenteita entistä osallistavimmiksi työmarkkinoiksi esimerkiksi yhteiskunnallisten yritysten toimintaedellytyksiä parantamalla, Työkanava Oy:n perustamisella tai julkisten hankintojen käyttämisellä vipuvartena. Näissä teemoissa ja tavoitteissa ohjelma sai synnytettyä rakenteita ja toimintamalleja, mutta tosiasialliset edellytykset systeemiseen muutokseen jäivät toistaiseksi vähäiseksi. Työllistymisen vauhdittamisen kokonaisuuden toimenpiteet yhdessä luovat edellytyksiä osallistavampien työmarkkinoiden rakentumiselle. Ohjelmakauden päättyessä näiden toimien laajempaa merkitystä tai tehtyjen valintojen toimivuutta ei vielä ollut edellytyksiä arvioida. Lisäksi ohjelmassa oli erilaisia viittauksia taloudellisiin kannustimiin, mutta ne eivät suoraan kuuluneet hallinnon toimeenpanossa ohjelmaan vaan sosiaaliturvauudistukseen.

Systeemisen muutoksen edellytyksiä haastavat erityisesti palvelujärjestelmän muutokset: hyvinvointialueiden aloittaminen ja TE-palvelujen siirtyminen kunnista muodostuville järjestäjille. Hallinnossa tällaiset muutokset aiheuttavat usein useampien vuosien kestäviä epäjatkuvuuskohtia, mikä edellyttää merkittävää panostusta jatkuvuuden varmistamiseen tai skaalaamiseen riippuen siitä, millainen rakenne tai toimintamalli on kyseessä. Jatkossa valtioneuvostolla on ohjauskeinoina käytössään lainsäädäntö ja informaatio-ohjaus. Jälkimmäisen osalta kehittämistoiminnan ohjausta tarvitaan varmasti tulevaisuudessakin.

Ohjelman toimeenpanossa kumpikin ministeriö on toiminut omien hallinnonalojensa yleisten toimintamallien mukaisesti. Yhteys erilaisten hankkeiden tai toimenpiteiden välillä on vähäinen. Tämän näkyi arvioinnin haastatteluaineistossa, sillä yksittäiset haastattelut tahot tai laadulliseen sidosryhmäkyselyyn vastanneet henkilöt ovat aina vastanneet lähinnä omasta näkökulmastaan. Tämä tekee arvioinnin aineistosta mosaiikkimaisen, ja yhtenä tavoitteena arvioinnissa onkin ollut tämän kokonaiskuvan muodostaminen.

Työkykyohjelma poikkeaa ohjelmana useista muista arvioiduista ohjelmista siinä, että se asettuu jonnekin toteutus-, ja vaikuttamisohjelmien kaltaisten ohjelmien välimaastoon sisältäen toimenpiteitä näistä molemmista. Enemmistö toimenpiteistä oli kuitenkin toteutusohjelmalle tyypillisiä. Ehkä vielä selkeämpi ohjelmallisen kehittämisen fokuksen valinta ohjelmaa suunniteltaessa olisi helpottanut ainakin ohjelmaan kohdistuvien odotusten hallintaa.

**Kuvio 13.** Suomalaisen julkishallinnon ohjelmien tyypittely (Arvioitsijan näkemys).

<b>Tiedetään, mitä tavoitellaan.</b>	Täsmällinen määrittely	<p><b>1 Kehitysohjelmat</b></p> <p>Täsmällinen vaatimusmäärittely siitä mitä tavoitellaan, mutta toteutustavan, organisoinnin ja toimenpiteiden täsmällinen suunnittelu osa ohjelmaa ja elää ohjelman aikana.</p> <p><i>[lähtöoletus: suunnitelma elää]</i></p>	<p><b>2 Toteutusohjelmat</b></p> <p>Toteutetaan jo aiemmin hyväksi havaittuja toimenpiteitä tai ymmärretään mitä on tapahtumassa.</p> <p><i>[lähtöoletus: onnistuu suunnitellusti]</i></p>
	Visio	<p><b>3 Visio/politiikka-ohjelma</b></p> <p>Prosessin aikana täsmentyvä visio, jonka toteutusmallin suunnittelu keskeinen osa ohjelmaa; ei vielä tiedossa miten visioon päästään eikä visiokaan täysin kirkas.</p> <p><i>[lähtöoletus: iso osa ei onnistu]</i></p>	<p><b>4 Suunnitteluohjelmat</b></p> <p>Prosessin aikana täsmentyvä visio, jonka toteutusmallin suunnittelu keskeinen osa ohjelmaa; ei vielä tiedossa miten visioon päästään eikä visiokaan täysin kirkas.</p>
		Alustava ymmärrys	Erinomainen ymmärrys
<b>Tiedetään, miten tehdään.</b>			

Työkykyohjelman arvioinnissa sosiaali- ja terveysministeriö oli tilannut erillisen seuranta- ja arviointitutkimuksen, joka tuotti tietoa valtionavustushankkeista ja palvelujärjestelmän kehityksestä. Vastaava vakiintunut rakenne on hallinnonalalla käytössä muissa hankkeissa (esimerkiksi Tulevaisuuden soite-keskus-ohjelman arvioinnissa tai eräiden Juha Sipilän

hallituskauden kärkihankkeiden arvioinneissa). Työ- ja elinkeinoministeriön toimenpiteisiin ei suoraan ollut rakennettu varsinaisia seurantarakenteita muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta, mikä tekee seurantatiedon konstruoinnista jälkikäteen aina hankalaa. Tämän vuoksi arvioinnissa onkin nostettu esiin seurantatiedon tuottamisen tärkeyttä sisäänrakennettuna vastaavan kaltaisissa ohjelmissa tulevaisuudessa.

## Liitteet

### Haastatteluihin osallistuneet organisaatiot

- Akava ry
- BusinessOulu
- Elinkeinoelämän keskusliitto ry
- Etelä-Karjalan hyvinvointialue
- Invalidiliitto ry
- KEHA-keskus
- Kela
- Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT
- Motiva Oy
- Pirkanmaan TE-toimisto
- Pohjois-Karjalan TE-toimisto
- Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto
- Pohjois-Karjalan hyvinvointialue
- QSA – Quantitative Solvency Analysts Oy
- Sosiaali- ja terveysministeriö
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö ry
- Suomen Kuntaliitto ry
- Suomen sosiaali ja terveys ry
- Suomen yrittäjät ry
- Terveiden ja hyvinvoinnin laitos
- Työkanava Oy
- Työterveyslaitos
- Työttömien keskusjärjestö ry
- Työ- ja elinkeinoministeriö
- Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri
- Varsinais-Suomen TE-toimisto
- Vates-säätiö sr

## LÄHTEET

- Oivo, Tuija & Kerätär, Raija (2018). Osatyökykyisten reitit työllisyyteen – etuudet, palvelut, tukitoimet: Selvityshenkilöiden raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 43/2018. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3997-4>
- Mattila-Wiro, Päivi & Tiainen, Raija (2019). Kaikki mukaan työelämään: Osatyökykyisille tie työelämään (OTE) kärkihankkeen tuloksia ja suosituksia. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:25. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4056-7>
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Osatyökykyisyys. (Päivitetty 8.4.2019) <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/iisisti-toihin/osatyokykyisyys>
- Saaremäel, Katre (2023). Työ- ja elinkeinoministeriön työkykykoordinaattorit. Työkykykoordinaattoreiden lisääminen TE-toimistoihin, Työkykyohjelman aikana. Rahoituksen käyttö alueilla. Työ- ja elinkeinoministeriö. Eurostat (2011). EU Labour Force Survey. Hallituksen esitys HE 198/2021 vp. Saatavilla: [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE\\_198+2021.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_198+2021.aspx)
- Kerätär, Raija (2016). Kun katsoo kauempaa, näkee enemmän – Monialainen työkyvyn ja kuntoutustarpeen arviointi pitkäaikaistyöttömillä. Oulun yliopisto, Oulu 2016.
- Koskenvuo, K., Laaksonen, M., Blomgren, J., Pösö, R., Seppänen-Järvelä, R. & Näsi, E. (2021). Selvitys kuntoutustukea saaneista. Aiempi tutkimus ja rekisteriseuranta vuonna 2015 kuntoutustuen aloittaneista. Kelan työpapereita 2021:163. Saatavilla: [https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/331601/Tyopapereita163\\_saavutettava.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/331601/Tyopapereita163_saavutettava.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Sosiaaliturvakomitea (2023). Sosiaaliturvakomitean välimietintö. Saatavilla: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164735>
- STM (2023). Digitalisaatio työllistymisen ja osallistumisen tukena. Työ- ja toimintakykyä edistävien palvelujen digitalisoimisen tiekartta 2023–2027. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2023:2. Saatavilla: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164570/STM\\_2023\\_2\\_J.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164570/STM_2023_2_J.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Shemeikka, R. & Pärnänen, A. (2021). Osatyökykyisten työllistymistä edistäviä tukikeinoja. Teoksessa Työllisyyden tutkijatyöryhmän raportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:40. Saatavilla: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163207/TEM\\_2021\\_40.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163207/TEM_2021_40.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2019). Osatyökykyisyys. Saatavilla: <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/iisisti-toihin/osatyokykyisyys>
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2020). Osatyökykyisten työllistymisen edistäminen – yhteiskunnallisen hyödyn mallinnus – yhteenvetoa. Saatavilla: <https://tem.fi/documents/1410877/16402203/Osatyokykyisten+tyollistymisen+edistaminen+++yhteiskunnallisen+hyodyn+mallinnus.pdf/7d4201ca-7682-92db-823f-60b6675e3841/Osatyokykyisten+tyollistymisen+edistaminen+++yhteiskunnallisen+hyodyn+mallinnus.pdf?t=1599026508467>

- Tötterman, P. & Tauriainen, L. (2016). Osatyökykyisestä uusi työntekijä? Sidosryhmien mielikuvat työnantajien rekrytointihalukkuudesta ja sitä ennustavista tekijöistä. Työpoliittinen aikakauskirja 4/2016. Saatavilla: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79050/Ty%C3%B6poliittinen%20aikakauskirja%204.2016.pdf>
- Henriksson, Mikko, Hirvonen, Maria & Nevala, Nina (2022). Työkyvyn tuki -koulutuksen arviointikyselyjen tuloksia. Työterveyslaitos.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2020). Työkykyohjelma 2020–2022: Ohjelma ja hakupas. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2020:11. Helsinki. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162179/STM\\_2020\\_11%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162179/STM_2020_11%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Sosiaali- ja terveysministeriön Työkykyohjelman toimenpidekokonaisuuteen kytkettyjen hankkeiden tilanneraporteista koostettu hankesalkkuaineisto, yht. 71 dokumenttia.
- Väisänen, V. & Sinervo, L. (2021) Työttömien sosiaali- ja terveyspalveluiden käyttö rekisteritietojen valossa. Tutkimuksesta tiiviisti 76/2021. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.

Verkkajulkaisu  
ISSN 1797-3562  
ISBN 978-952-327-775-5

Sähköinen versio: [julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)  
Julkaisumyynti: [vnjulkaisumyynti.fi](http://vnjulkaisumyynti.fi)