



# **Työkyvyn rooli ja osatyökykyiset palkkatukiuudistuksessa**

**Tapaustutkimus työllisyydenhoidon kentän  
lausunnoista keväällä 2022**

Katimari Partanen

Opinnäytetyö, AMK

Elokuu 2023

Kuntoutuksen ohjaajan tutkinto-ohjelma

Partanen, Katimari

## Työkyvyn rooli ja osatyökykyiset palkkatukiudistuksessa. Tapaustutkimus työllisyydenhoidon kentän lausunnoista keväällä 2022

Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu. Elokuu 2023, 46 sivua

Kuntoutuksen ohjaajan tutkinto-ohjelma. Opinnäytetyö AMK.

Julkaisun kieli: suomi

Julkaisulupa avoimessa verkossa: kyllä

### Tiivistelmä

Tämän opinnäytetyön tavoitteena oli selvittää osatyökykyisten asemaa työllisyydenhoidon kentällä Sanna Marinin (sd.) hallituksen palkkatukiudistuksessa. Osatyökykyisten työllistämisen edistäminen nousi vahvaksi tavoitteeksi hallituskaudella. Työllistymistä edistävän palkkatuen uudistamisprosessissa lainsäätäjäksi pyysi lausuntoja lakiesitykseen työllisyydenhoidon kentältä keväällä 2022. Palkkatuki on ollut jo pitkään osa tuetun työllistymisen palveluja ja osatyökykyiset on nähty siinä tärkeänä kohderyhmänä. Tavoitteena oli saada kokonaiskuva siitä, miten osatyökykyiset oli uudistuksessa huomioitu ja miten työllisyydenhoidon toimijat näkivät uudistuksen vaikutukset.

Tutkimusaineistoina oli 49 viranomaispalveluun saapunutta lausuntoa työllisyydenhoidon kentältä, rajaten pois viranomaisten lausunnot. Tapaustutkimuksen päättökäsitelmän menetelmänä oli kvalitatiivinen analyysi. Alkuperäisilmaukset pelkistettiin ja ne ryhmiteltiin alaluokkiin, yläluokkiin, pääluokkiin sekä yhdistävään luokkaan. Lisäksi termien esiintymisen ja pelkistettyjen ilmausten analysoinnissa käytettiin kvantitatiivista analyysiä.

Tuloksissa nousi esille työkyvyn eri käsitteiden käytön merkitys. Erityisesti lausunnonantajat nostivat esille termit osatyökykyinen sekä vamma/vammaisuus. Lisäksi tuloksissa korostui yhteistyön tarve eri toimijoiden ja viranomaisten kesken sekä työkyvyn tasapuolinen arviointi. Lausunnonantajat näkivät uudistuksessa enemmän negatiivisia kuin positiivisia vaikutuksia osatyökykyisten työllistymiseen.

Johtopäätöksinä kohderyhmän ei uskottu työllistyvän uudistuksen myötä laajemmin yrityksiin. Lisäksi palkkatukijakson keston leikkaus oli heikennys ja tuen sivukuluja ei huomioitu riittävästi. Uudistuksen hyödyt painottuivatkin itse työllistymiseen, työjakson pituuteen sekä henkilön saamaan tukeen ja ohjaukseen palkkatukijakson aikana. Lausunnonantajat myös kantoivat huolta tukikelpoisten henkilöiden yhtäläisistä ja tasapuolisista mahdollisuuksista työllistyä. Työllisyydenhoidon kentällä tarvitaan erityisesti käsitteiden yhtenäisyyttä, jotta uudistukset etenevät rivakasti ja tasapuolisesti. Kentän näkemyksen mukaan termi osatyökykyinen tulisi näkyä lainsäädännössä ja arviointimenetelmien tulisi olla yhtenäisiä. Käsitteiden, termien sekä arvioinnin yhtenäisyys lisäisi tuen hakemisen ja saamisen tasapuolisuutta koskien kohderyhmää. Tapaustutkimus nosti esille työllisyydenhoidon kentän toimijoiden näkemykset ja samalla se antoi tietoa uutta suunniteltaessa uusia linjauksia koskien osatyökykyisten työllistämistä.

### Avainsanat

Palkkatuki, tukityö, työllistämistuki, työvoima, työvoimapula, työmarkkinat, työllisyys, työkyky, osatyökykyiset, kvalitatiivinen analyysi, kvantitatiivinen analyysi.

**Partanen, Katimari**

**The role of work ability and people with partial work ability in the pay subsidy reform. A case study of the statements from operators working in the field of employment management spring 2022**

Jyväskylä: JAMK University of Applied Sciences, August 2023, 46 pages

Degree Programme in Rehabilitation Counselling. Bachelor's thesis.

Permission for open access publication: Yes

Language of publication: Finnish

**Abstract**

The purpose of this thesis was to investigate the position of people with partial work ability in the employment management in the Sanna Marin (sd) led government's pay subsidy reform. Promoting the employment of people with partial work ability became an important goal for the government. In the process of reforming the employment-promoting pay subsidy, the legislator asked for opinions on the draft law from the field of employment management in the spring of 2022. Pay support has long been a part of subsidized employment services and people with partial work ability have been seen as an important target group.

The aim was to get an overall picture of how the people with partial work ability were taken into account in the reform and how operators of employment management saw the effects of the reform. The material for this research was the 49 statements from the field of employment management received by the official service. The main research method of the case study was qualitative analysis. The original expressions were reduced and grouped into subcategories, super categories, main categories, and a connecting category. In addition, quantitative analysis was used to analyze the occurrence of terms.

The results highlighted the importance of the use of different concepts of work ability. In particular, the operators brought attention to the terms partially able to work and disabled or handicapped. The results also revealed the need for better cooperation between different professionals and authorities and the need for an equal assessment of work ability. Those who were asked to evaluate the reform saw more negative than positive effects. The conclusions were that this group's employment in companies was not believed to increase due to the reforms. Cutting the duration of the pay support period was seen to have a negative effect and the side costs of the support were not taken sufficiently into account. The benefits of the reform are focused on the employment itself, the length of the work period and the support and guidance the person receives during the pay support period. There was also a concern in the statements about equality and about equal opportunity for employment for everyone. What is needed in the field of employment management is unity of concepts in order that the reforms proceed efficiently and equally. According to the specialists the term partially capable of work should appear in legislation and the assessment methods should be uniform. The unity of the terms and concepts and evaluation would increase the equality of applying for and receiving support in this target group. The case study highlighted the views of those working in employment management and at the same time it provided information for new policies regarding the employment of the partially abled.

**Keywords/tags (subjects)**

Pay subsidy, wage subsidy, labour, labour shortage, labour market, employment, work ability, people with partial work ability, people of limited working ability, qualitative analysis, quantitative analysis.

## Sisältö

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>Johdanto</b> .....   | <b>3</b>  |
| <b>2</b> | <b>Osatyökykyisyys ja työkyky</b> .....                                       | <b>4</b>  |
| 2.1      | Vajaatyökykyisestä osa- ja täsmätyökykyiseksi .....                           | 4         |
| 2.2      | Työkykykäsitys ja toimintakäytännöt .....                                     | 6         |
| 2.3      | Työkyvyn arviointi asiakastyössä .....  | 7         |
| 2.4      | Toimenpideohjelmia osatyökykyisten tukena .....                               | 11        |
| <b>3</b> | <b>Kohti aktiivista työvoimapolitiikkaa</b> .....                             | <b>12</b> |
| 3.1      | Työllistämisen perinne Suomessa .....   | 12        |
| 3.2      | Työn merkitys yksilön ja yhteiskunnan kannalta .....                          | 14        |
| 3.3      | Tukityön vaikuttavuutta ja jatkokysymyksiä .....                              | 15        |
| 3.4      | Marinin hallituksen palkkatukiudistuksen toimet .....                         | 17        |
| 3.5      | Terveysperusteisen palkkatuen ehdot 2022 ja esitetyt muutokset .....          | 19        |
| <b>4</b> | <b>Tutkimuksen kulku</b> .....  | <b>21</b> |
| 4.1      | Tavoitteet ja tutkimuskysymykset .....  | 22        |
| 4.2      | Tutkimusmenetelmät .....  | 22        |
| 4.3      | Aineiston keruu ja analysointi .....  | 23        |
| <b>5</b> | <b>Tulokset</b> .....   | <b>25</b> |
| 5.1      | Työkykyyn liittyvien käsitteiden ja termien esiintyminen .....                | 26        |
| 5.2      | Toimintaan ja tuloksiin liittyvien ilmausten painottuminen .....              | 27        |
| 5.3      | Yhteistyö toimijoiden kesken ja työkyvyn arviointi .....                      | 29        |
| 5.4      | Tuen suuruus, tukijaksot, resursointi ja tukitoimet työpaikoilla .....        | 30        |
| 5.5      | Miten vamma, sairaus ja työkyvyn haasteet on huomioitu .....                  | 31        |
| 5.6      | Uudistuksen negatiiviset ja positiiviset vaikutukset toimijoiden silmin ..... | 32        |
| <b>6</b> | <b>Johtopäätökset</b> .....   | <b>33</b> |
| 6.1      | Johtopäätös 1: Osallisuuden edistäminen on tärkeää .....                      | 33        |
| 6.2      | Johtopäätös 2: Palkkatuella on monitahoisia vaikutuksia .....                 | 34        |
| 6.3      | Johtopäätös 3: Tarvitaan yhtenäistä näkemystä .....                           | 35        |
| 6.4      | Tutkimuksen eettisyys .....   | 36        |
| 6.5      | Tutkimuksen luotettavuus .....  | 36        |
| <b>7</b> | <b>Pohdinta</b> .....   | <b>37</b> |
|          | <b>Lähteet</b> .....  | <b>39</b> |
|          | <b>Liitteet</b> .....   | <b>45</b> |
|          | Liite 1. Lausunnonantajat luettelona .....                                    | 45        |

**Kuviot**

Kuvio 1: Käsitteiden esiintyvyys alkuperäisilmauksissa .....27

Kuvio 2: Pelkistetyt ilmaukset laskettuna alaluokittain .....29

**Taulukot**

Taulukko 1: Aineiston kvalitatiivinen analyysi: Palkkatuen polku .....28

# 1 Johdanto

Suomessa on pitkään keskusteltu työvoimapulasta, joka vaivaa useita aloja ja jonka selättämiseksi on tehty täsmätoimia useissa hankkeissa. Työvoimapulan osaratkaisuksi on nostettu osatyökykyisten työllistymisen edistäminen (ks. esim. Haatainen 2022.) Osatyökykyisten palveluja uudistettiin aktiivisesti Sanna Marinin (sd.) hallituskauden aikana. Hallitusohjelman mukaisesti palkkatukisääntelyä yksinkertaistettiin ja kehitettiin palkkatuki uudistuksen avulla. Uudistus oli osa työllisyystoimia, ja tavoite oli tarjota jokaiselle mahdollisuus tehdä töitä työkykynsä mukaisesti, huomioiden osatyökykyiset. (Työkykyohjelma 2023.) Opinnäytetyössä kuvattiin tilannetta lainvalmistelutyössä keväällä 2022. Lakiuudistus tuli lopullisesti voimaan 1.7.2023.

Uudistuksessa esillä ollut palkkatuki on TE-toimiston työnantajalle maksama harkinnanvarainen tuki ja sitä käytetään työttömän työllistämisen edistämiseksi. Vamma-sairaus -perusteinen palkkatuki on korkein maksettava palkkatuen muoto, pois lukien työttömyyden pitkittyessä tietyin ehdoin maksettava 100 prosentin tuki. Vamman tai sairauden perusteella palkkatuettu työ voi olla lyhyempi tai pidempi ajanjakso henkilöllä, jolla on alentunut työkyky (L 916/2012, 7 luku, 1, 8–9§.) Uudistus oli osa kuntoutuksen laajaa kenttää. TE-toimiston asiakas voi olla myös ammatillisen kuntoutuksen toimien piirissä ja tarvita palkkatukea siirtyäkseen avoimille työmarkkinoille. (Vamman tai sairauden vaikutus työkykyyn (osatyökykyisyys) 2022.)

Terveysperusteista palkkatukea voidaan myöntää, jos sairaus tai vamma alentaa olennaisesti ja pysyvästi tuottavuutta. Tuottavuutta verrataan työtehtävään, johon henkilö on työllistymässä. Osatyökykyisten kohdalla TE-toimiston virkailijalla on harkintavaltaa tuen myöntämisessä. (L 916/2012, 7 luku 2 §; HE 175/2022 vp, 75.) Vamman tai sairauden perusteella myönnettävän palkkatuen arviointi tulee esille esimerkiksi silloin kun työttömyys on pitkittynyt terveydellisistä syistä. TE-toimiston asiantuntijan työhön kuuluukin auttaa asiakas takaisin työmarkkinoille. (Vamman tai sairauden vaikutus työkykyyn (osatyökykyisyys) 2022.)

Opinnäytetyöllä haluttiin selvittää, miten työkyvyn käsitteet sekä henkilöt, joilla on vamma tai sairaus, näkyivät uudistuksessa. Kohderyhmän käsittelyssä käytettiin yleiskäsitettä ja yleisen suomalaisen asiansaston mukaista osatyökykyiset-termiä. Näkökulma oli työllisyshoidon kentässä ja

erityisesti siinä, miten työllisyshoidon toimijat näkivät työkyvyn ja osatyökykyisyyden huomiointin, ja miten toimijat näkivät uudistuksen vaikutukset. Työllisyshoidon kenttä tarvitsee ajantasaista tietoa lakiuudistuksen perusteista osatyökykyisten työllistämiseksi.

Tutkimusosiossa perehdyttiin palkkatukiuudistukseen työkyvyn kannalta. Lähteinä olivat lausunnot, jotka tulivat vastauksina työllisyshoidon kentältä lakiluonnokseen keväällä 2022. Päämenetelmänä oli kvalitatiivinen analyysi, jonka avulla tutkitaan sitä, mistä aiheista, teemoista ja asioista aineisto kertoo. Analyysiä täydennettiin kvantitatiivisella analyysillä. Taustateoriaa haettiin kotimaisesta ja täydentäen kansainvälisestä tutkimuskirjallisuudesta sekä Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuista ja katsauksista liittyen työllistämiseen.

## **2 Osatyökykyisyys ja työkyky**

Tässä opinnäytetyön teoriaosuudessa käydään läpi käytössä olevia ja jo poistuneita termejä ja käsitteitä sekä työkyvyn määritelmää. Lisäksi teoriaosuudessa kuvataan työkyvyn arviointia asiakastyössä ja työkyvyn teoriaa erilaisten toimenpiteiden taustalla.

### **2.1 Vajaatyökykyisestä osa- ja täsmätyökykyiseksi**

Vajaatyökykyinen-termi otettiin Suomessa käyttöön 1960-luvulla, jolloin aiemmin Invalidihuolto-laissa ollut työnvälitystoiminta siirtyi työnvälityslakiin, ja vajaatyökykyisyys aiheutti työhönsijoittumisvaikeuksia. Vajaatyökykyisyys korvattiin työllisyshoidossa työrajoitteisuuden termillä 1980-luvun alussa. Termi vajaakuntoisuus tuli käyttöön vuoden 1988 työllisyysasetuksessa. Taustalla oli Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimus, jonka Suomi ratifioi vuonna 1985. Sittemmin on otettu käyttöön kuntoutuksen saralla laajempi ja tarkempi toimintakyvyn, toimintarajoitteiden ja terveyden ICF-luokitus. (Asplund & Koistinen 2014, 98; Oivo & Kerätär 2018, 12.) Järvikosken mukaan henkilö voi myös olla täysin työkykyinen, vaikka hänellä olisi vajaakuntoisuutta esimerkiksi sosiaalisessa kanssakäymisessä tai liikkuvuudessa (Järvikoski 2013, 28).

Vajaakuntoisuuden käsitteen muuttamiseksi tehtiin Suomessa erisuuntaisia ehdotuksia. Vedenkankaan ja muiden (2011) mukaan Vuorela (2008) nosti esille sen, että käyttämällä termiä osatyökykyinen huomio siirtyisi pois sairaudesta ja vammasta kohti työkykyä. Myös vajavuuden sijasta

esille tulisi kyvykkyys. Termin taustalla on työvoimapolitiittinen tavoite saada työvoiman ulkopuolella olevat työvoiman piiriin. (Vedenkannas, Koskela, Tuusa, Jalava, Harju, Särkelä & Notkola 2011, 25.) Asplund ja Koistinen (2014) kertovat, että OECD:n raportissa (2003) huomautettiin, etteivät käsitteet kykenemätön työntekoon (not being able to work) ja vajaatyökykyinen (disabled) tarkoita samaa asiaa. (Asplund & Koistinen 2014, 98).

Asplund ja Koistinen kertovat myös, että vajaatyökykyisyys ja vajaakuntoisuus koetaan usein leimaavina termeinä. Osatyökykyinen kuvaa heidän mukaansa henkilöä, jolla on haasteita työmarkkinoilla vamman tai sairauden vuoksi, mutta osatyökykyisyydellä ei viitata kykyyn tehdä työtä. (Asplund & Koistinen 2014, 97–98.)

Järvikosken (2013) mukaan taas osatyökykyisyys viittaa yleisesti alentuneeseen työkykyyn ja se edellyttää selvää työkyvyn alenemaa, kun taas vajaakuntoisuudella tarkoitetaan vain vaikeuksia saada työtä (Järvikoski 2013, 36). Pakarisen (2018) mukaan puhuttaessa osatyökykyisistä on tiedettävä kyseessä olevan työn vaatimukset työntekijälle. Hän nostaa esille sosiaali- ja terveysministeriön määritelmän, jonka mukaan osatyökykyisellä on paitsi käytössään osa työkyvystään myös halu jäljellä olevan työkykynsä käyttämiseen. Pakarinen kirjoittaa myös osatyötehoisesta henkilöstä, joka tekee työtä vain osalla käytössä olevasta kapasiteetistaan. (Pakarinen 2018, 204.)

Termi vajaakuntainen löytyi vielä laissa julkisesta työvoimapalvelusta vuodelta 2002. Laissa tarkoitettiin vajaakuntoisella asiakasta, "jonka mahdollisuudet saada sopivaa työtä, säilyttää työ tai edetä työssä ovat huomattavasti vähentyneet asianmukaisesti todetun vamman, sairauden tai vajuuden takia". Vajaakuntoisuus oli myös yksi työnantajalle myönnettävän palkkatuen edellytyksistä. (L 1295/2002, 1 luku 7 § 6 mom., 7 luku 1 §.) Lain korvanneessa, vuonna 2012 annetulla laissa vajaakuntoisuus-termiä ei enää ollut, kun määriteltiin asiakaskuntaa. Työttömän työnhakijan määritelmässä ei ollut enää edellytystä työkykyisyydelle. Esimerkiksi kuntoutustuella olevat ovat työttömiä, kun he ilmoittautuvat työnhakijoiksi. Palkkatuen kohdalla laissa oli maininta vammasta tai sairaudesta työllistymisen vaikeuttajina. (L 916/2012, 1 luku 3 §, 7 luku 1, 5, 9 §, Järvikoski 2013, 32.)



Osatyökykyisyyttä ei terminä työllisydenhoitoa määräävä laki tunne, mutta sitä käyttää määritelmänä TE-hallinto. Osatyökykyisyys on suluissa otsikossa verkkosivulla, *Kun vamma tai sairaus vaikuttaa työkykyyn*, jossa kerrotaan työllistymisestä ja työelämässä pysymisen tuesta. Kaikissa julkisissa työvoimapalveluissa huomioidaan vammasta tai sairaudesta johtuva erityinen palvelutarve. Asiakasohjeena neuvotaan keskustelemaan TE-asiantuntijan kanssa, voisiko työnantaja saada palkkaamiseen palkkatukea. Lisäksi kannustetaan mainitsemaan asiasta työnhaussa työnantajalle, jos tukea voidaan myöntää. (Vamman tai sairauden vaikutus työkykyyn (osatyökykyisyys) 2022.) Asiakkaalla voi siis olla vamma tai sairaus, joka järjestelmän vaatimusten mukaisesti asettaa hänet osatyökykyisen asemaan. Itse työnhakijalla voi kuitenkin hyvinkin olla paljonkin työkykyä tiettyihin tehtäviin, ja henkilön oma näkemys voi poiketa viranomaisen näkökulmasta.

Myös Marinin hallituksen Työkykyohjelman loppuraportissa todetaan, ettei osatyökykyisyyttä ole määritelty laissa eikä osatyökykyisyydestä ole yhtenäistä määritelmää. Raportissa nostetaan esille se, että viime aikoina on alettu käyttää termiä täsmätyökykyinen, kuvaamaan henkilön jäljellä olevaa työkykyä ja suuntautumista täsmätehtävään. Silloin henkilöllä on myös halua ja motivaatiota käyttää jäljellä olevaa työkykyään. Raportin mukaan täsmätyökykyinen-termiä käyttävät TE-palveluissa monialaista työtä tekevät asiantuntijat. Työkykyohjelman palvelupilottien myötä suositellaan täsmätyö-hakusanalle valtakunnallista koodia ja käyttöönottoa TE-toimistoissa. Raportissa termi osatyökykyinen on kuitenkin yleisesti kuvaamassa Työkykyohjelman kohderyhmää, viitaten Oivon ja Kerättären määritelmään (2018), jonka mukaan osatyökykyinen on henkilö, jolla vamma tai terveydentila heikentää työnsaantia ja työtekemisen mahdollisuuksia. (Keyriläinen & Lappalainen 2023, 4, 12, 13; Wessman 2023, 28–30.)

## **2.2 Työkykykäsitys ja toimintakäytännöt**

Mikä on työkyky ja miten se määritellään? Työkyvyn määrittely on tarpeen, kun tarkastellaan työkyvyttömiä ja työkyvyn tukitoimia tarvitsevia. Työkyvyn eksakti määrittely on kuitenkin vaikeaa ilman tietoa, mihin sitä verrataan. Työkykykäsitystä määritellään kirjallisuudessa monin eri tavoin, suhteessa esimerkiksi terveys- ja ympäristötekijöihin. Ilmarinen (2013) huomauttaa, että käsitteenä työkyky on sopimusvarainen asia, mutta yleisesti työkyvyllä tarkoitetaan työn ja henkilön voimavarojen vastaavuutta, tasapainoa työelämässä. Hän on kehittänyt työkykytalo-mallin, jossa jalustan muodostavat terveys ja toimintakyky osana voimavaroja. Varsinaisen työn kerroksen ja

yksilön voimavarojen tulee tässä mallissa olla keskenään tasapainossa, ja työn osuus voi kasvaa, kunhan myös voimavarat kasvavat. (Ilmarinen 2013, 497–499.)

Oivo ja Kerätär (2018) muistuttavatkin, että kirjallisuudessa on useita määritelmiä työkyvylle, mutta yhteistä käsitystä tai määritelmää siitä ei ole olemassa. Eri tahojen asettamat intressit vaihtavat näkökulmaa henkilö- tai asiakasryhmän työkykyyn. (Oivo & Kerätär 2018, 12.) Myös Järvikoski, Takala, Juvonen-Posti ja Härkäpää (2018) painottavat, että tulkinta voi vaihdella riippuen organisaatiosta tai palvelujärjestelmästä. He viittaavat esim. Ståhliin (2010), että kyse on aina tulkinnoista. Työkyvyn sosiaalinen konstruktio perustuu normeihin, arvoihin ja tavoitteisiin. (Järvikoski, Takala, Juvonen-Posti & Härkäpää 2018, 39.) Myös Aro (2004) painottaa, että työkykyisyys ja työkyvyttömyys riippuvat paitsi arvioijasta, myös kulloisistakin normeista ja lainsäädännöstä. (Aro 2004, 22.)

Kaukiainen (2016) taas rinnastaa työkyvyn toimintakykyyn ja tarkastelee sitä suhteessa nimenomaan tietyn työn vaatimukseen, kykyyn pärjätä tietyssä ammatissa. Hän painottaa toimintakyvyn tutkimusta ja erityisesti varhaista tunnistusta, joka realisoisi vahvuuksia, eikä olisi vain työkyvyttömyyden vahvistamista. (Kaukiainen 2016, 216.) Osatyökykyisten työllistämisessä korostuukin heidän vahvuuksiensa tunnistaminen, erityisesti korkea työmotivaatio. Osatyökykyisiä työntekijöitä palkanneet yritykset ovat löytäneet tehtäviinsä sopivia henkilöitä, joiden osatyökykyisyydestä ei ole ollut työtehtävien tekemisessä haittaa. (Ala-Kauhaluoma, Kesä, Lehikoinen, Pitkänen & Ylikojola 2017, 85.)

Työllistyvyysperusteinen työkykymalli nostaa esille ohjauksen ja tuen. Järvikosken ja muiden (2018) mukaan esim. Saikku (2013) viittaa siihen, että työllistyvyys voidaan tulkita myös politiikkatasoiseksi tavoitteeksi, eikä vain henkilön ominaisuudeksi, ja huomio painottuu työmarkkinoihin. Käsitteenä työllistyvyys sisältää siis myös työvoimapolitiittiset toimet ja makrotaloudelliset tekijät. (Järvikoski, Takala, Juvonen-Posti & Härkäpää 2018, 46.)

### **2.3 Työkyvyn arviointi asiakastyössä**

Mikä on kunkin henkilön työkyky, on suhteellinen asia ja voi vaihdella riippuen esimerkiksi tehtävistä ja terveydellisistä syistä (katso esim. Järvikoski, Takala, Juvonen-Posti & Härkäpää 2018, 21).

Ajankohtaista tietoa työkyvystä tarvitaan, kun TE-toimistossa arvioidaan sopivia työpaikkoja, koulutuksia ja työvoimapalveluita. Työnhakijan on annettava työllistymisen ja julkisten työvoimapalvelujen tarjoamisen kannalta tarpeelliset tiedot työkyvystään. (L 916/2012, 2 luku 1 §.) Työkyvyn selvittäminen on asiakkaan etu siksi, ettei tälle tarjota työtä tai palvelua, joka ei ole hänen terveydentilalleen alkuunkaan sopivaa. Asiakkaan työkyvyllä on vaikutusta erityisesti silloin, kun arvioidaan työnhakuvelvollisuutta. Työnhakuvelvollisuutta ei tarvitse asettaa, jos työnhakija ei ole työkykyinen luotettavana pidettävän lääketieteellisen selvityksen perusteella. Toisaalta lain mukaan työ- ja toimintakykyä voidaan myös arvioida yhteistyössä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajan kanssa. (L 916/2012, 2 luku 11 §, 3 luku 7 §.)

Kun asiakas hakee lääkärinlausuntoa, moni saa myös lähetteen vaatimaan moniammatilliseen kuntoutukseen tai ohjeen hakea kuntoutustukea. Arvion erillisestä palvelutarpeesta tekee TE-asiantuntija. Varhainen kuntoutustarpeen havaitseminen voi palauttaa asiakkaan nopeasti osaksi työelämää (ks. esim. Kaukiainen 2016, 216; Vamman tai sairauden vaikutus työkykyyn (osatyökykyisyys) 2022.).

Pääministeri Jyrki Kataisen (kok.) hallitusohjelman mukaisesti työttömien terveystarkastuksia alettiin kehittää vuonna 2010. Paikallistasolla haluttiin edistettävän TE-toimiston, Kelan ja kunnan yhteistyötä työkyvyn arvioinnissa. TEMin ohjeessa otettiin kantaa myös lääkärintodistuksen sisältöön ja neuvontaan eläke-etuksien ja kuntoutuksen selvittelyssä. (Työ- ja elinkeinoministeriön ohje työttömien työkyvyn arvioinnista ja terveystarkastuksiin ohjaamisesta 2011.) Työttömien terveystarkastuksista säädetään terveydenhuoltolaissa, jonka mukaan työkäisille, jotka jäävät opiskelutai työterveyshuollon ulkopuolelle, on järjestettävä terveystarkastuksia. Perusteiden mukaan terveystarkastusten on tuettava työ- ja toimintakykyä. (L 1326/2010, 2 luku 13 §.) Paitsi arviointi sekä terveyden ja hyvinvoinnin tuki myös työnhaun ja elämäntilanteen kartoittaminen on hyvä nostaa terveystarkastuksessa esille. Työttömien terveystarkastuksessa tulee tarkastella lisäksi kuntoutustarpeita ja ohjaavalle taholle voidaan antaa palautetta. TE-toimistolle voidaan tehdä lausunto esimerkiksi sopivuudesta tiettyyn työtehtävään. Tarvittaessa asiakas voidaan ohjata tarvittaviin jatkotutkimuksiin. (Työttömän terveystarkastus 2023.)

Työttömän toiminta- ja työkyvyn hyvä arviointikäytäntö terveydenhuollossa on kuvattu TOIMIA-tietokantaan (Työttömän terveystarkastus 2023). Akilan ja Nybon (2019) mukaan TOIMIA-

tietokannasta löytyvä työkykypistemäärä-mittari ennustaa hyvin elämänlaatua sekä työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä (Akila & Nybo 2019, 467). Työkykypistemäärä-mittarin käyttöä suositellaan käytettäväksi valtakunnallisesti TE-asiakastyössä. Arvioinnin mukaan Työkykyohjelman piloissa onnistuttiin hyvin tunnistamaan osatyökykyisten työkyvyn tuen tarve. Myös Kykyviisari, jonka Työterveyslaitos on kehittänyt, oli mukana Marinin hallituksen Työkykyohjelmassa. Digitaalista Kykyviisaria käytettiin sekä itsearviointiin että palveluntarjoajien työvälineenä. (Wessman 2023, 29, Airio & Järnefelt 2023, 49.) On hyödyllistä kysyä tarkemmin, mitkä tekijät asiakkaan mielestä heikentävät työkykyä. Ajankohtaisen työkyvyn oma pohtiminen ja tavoitteiden asettelu edesauttavat sitä, että henkilö saa itse näkökulman omista vahvuuksistaan ja heikkouksistaan, ja auttaa häntä suuntaviivojen laatimisessa. Varhaisimmat työkyvyn aleneman signaalit voivat ilmetä motivoitumisen ongelmina. (Työttömän terveystarkastus 2023; Kaukiainen 2016, 216.)

Yksi esimerkki työkyvyn mittareista on myös Työterveyslaitoksen luoma työkykyindeksi, joka mittaa koettua työkykyä ja jossa on seitsemän osiota. Indeksien mukaan työkyky voidaan luokitella erinomaiseksi, hyväksi, kohtalaiseksi tai huonoksi. (Ks. esim. Ilmarinen 2013, 499.) Mittaristojen käyttö antaa mahdollisuuden työkyvyn monipuoliseen tarkasteluun. Esimerkiksi Laiho, Hopponen, Latvala ja Rämö (2010) käyttivät erityisryhmien työkykyä tarkastelevassa kyselytutkimuksessaan työkykyindeksiä, ja tarkoituksena oli kartoittaa myös työhalukkuutta (Laiho, Hopponen, Latvala ja Rämö 2010, i, 1).

Tarkempaan työkyvyn arviointiin on työnhakijan mahdollista päästä myös TE-toimiston ohjauksena. Silloin arvioidaan työ- ja toimintakykyä suhteessa realistiseen hakuammattiin tai koulutukseen, jota suunnitellaan. Ostopalvelu voi sisältää esimerkiksi neuropsykologisia tutkimuksia ja arviointeja sekä asiantuntijoiden konsultointeja. Lapin TE-toimiston alueella valmentaja voi mm. auttaa etsimään sopivaa työkokeilupaiikkaa. Palvelu on tarkoitettu asiakkaille, joilla on jo diagnosoitu vamma tai sairaus, joka voi arvion mukaan vaikuttaa mahdollisuuksiin työllistyä. (Työ- ja toimintakyvyn arviointipalvelu 2023.) Akilan ja Nybon (2019) mukaan neuropsykologia tulisi konsultoida erityisesti silloin kun taustalla on useita kognitiiviseen toimintakykyyn vaikuttavia sairauksia ja tekijöitä. Ryhmään kuuluvat moniongelmaiset tai monisairaavat työttömät, joiden eläke-edellytyksiä selvitetään. (Akila & Nybo 2019, 461.)

Kuntoutuksen kannalta työkyvyn arviointi on osa laajempaa toimintakyvyn arviointia, jossa voidaan käyttää apuna kansainvälistä ICF-viitekehystä. ICF-arvioinnissa huomioidaan myös ympäristöolosuhteet sekä sosiaalinen osallisuus. (Ks. esim. Sainio & Salminen 2016, 208–209.) Erilaisten mitareiden ja inventaarion käyttö liittyy Suomessa työkyvyn tasapainomalli -ajatteluun, jota on laajennettu työkykykäsityksissä, jotka integroivat henkilön työkyvyn työyhteisönsä. Edelleen työkykyä laajennetaan työhyvinvointiin ja työssä jaksamiseen. (Ylisassi, Rajavaara & Seppänen-Järvelä 2016, 156–157.)

Aro (2004) ja Gould, Ilmarinen, Järvisalo ja Koskinen (2006) nostavat esiin jatkuvan muutoksen, joka kuuluu tasapainomalliin. Aro viittaa tasapainomallilla erityisesti toimintakyvyn ja työn vaatimusten väliseen riippuvuussuhteeseen. Koetun työn tasapainomallissa ovat vertailussa toisaalta suorituskyky, toisaalta esimerkiksi työn fyysiset vaatimukset. Myös lisääntyvät työn vaatimukset voivat heikentää työkykyä. Tasapaino on jatkuvassa muutoksessa, ja työyhteisötekijöissä on sen järkkymisessä iso painoarvo. Gouldin ja muiden mukaan muutosten tuoma kuormittuminen voi olla myös positiivista eli voimavaroja ylläpitävää. Tasapainotila voidaan saavuttaa joko tukemalla työntekijän voimavaroja tai kehittämällä prosesseja tai työoloja. (Aro 2004, 22–23; Gould ym. 2006, 22.)

Lisäksi Järvikoski ja muut (2018) huomauttavat, että tasapainomallissa kuntoutujaa ei nähdä aktiivisena ja tavoitteellisena toimijana. Lisäksi kuntoutuksessa voi olla eri osapuolilla erilaisia intressejä ja yhteistyötä tarvitaan toimijoiden kesken. He nostavat esille integroidun ”yksilö työyhteisössä” -mallin, jossa työkykyä voi tarkastella osana laajemman systeemin toimintaa ja jossa kuntoutustoimet liittyvät työorganisaation kehittämiseen. (Järvikoski, Takala, Juvonen-Posti & Härköpää 2018, 42, 48.)

Suoyrjö (2010) kirjoittaa, että Ilmarisen ja muiden (2006) mukaan työkykyä arvioitaessa on tärkeää huomioida asiakkaan voimavarojen ja hänen työnsä ominaisuuksien lisäksi myös työn ulkopuolinen ympäristö. Työkykyisyyteen vaikuttavat perheen ja lähiyhteisön lisäksi palvelut ja vallitseva sosiaali-, terveys- ja työpolitiikka (Suoyrjö 2010, 17). Työkyvyn selvittämisen tavoitteena voidaankin pitää sitä, että henkilö saa itse tietoa omasta työ- ja toimintakyvystään, jotta hänen työllistymisensä mahdollisuudet tai koulutukseen hakeutumisen edellytykset selkiintyvät.

## 2.4 Toimenpideohjelmia osatyökykyisten tukena

Osatyökykyisten työllistymiseen ja työllisyyden edistämiseen kiinnitetään yhä enemmän huomiota. Kun painopisteenä työllisyydenhoidossa ovat osaavan työvoiman saatavuus ja yritysten rekrytointiongelmien tullaan siihen, että myös heikommassa työmarkkina-asemassa olevien työllistymisastetta on nostettava (ks. esim. Haatainen 2022). Asplund ja Koistinen (2014) kertovat, että muutaman viime vuosikymmenen ajan on monissa maissa kehitetty julkisesti rahoitettuja ja osatyökykyisille kohdistettuja tukiohjelmia. Toisaalta OECD ja EU pyrkivät uudelleen organisoimaan ja tehostamaan sosiaali- ja hyvinvointipalveluja, toisaalta osatyökykyisiin kohdentuvista ohjelmista ja toimista ei ole toistaiseksi juurikaan tehty perusteellista arviointitutkimusta. Tämä koskee niin Suomea kuin muitakin maita. (Asplund & Koistinen 2014, 95–96.)

Tanskassa on tuettu Flexjob-ohjelmalla pitkäaikaisesti työkyvyttömiä, joilla on osittainen työkyky (*the long-term disabled with partial working capacity*). Guptan ja Larsenin mukaan ohjelmalla oli merkittäviä positiivisia työllistymisvaikutuksia, mutta se ei onnistunut vähentämään siirtymisiä työkyvyttömyyseläkkeelle. Myöhemmin Tanskan hallitus tiukensi työkyvyttömyyseläkkeen kriteerejä huomioiden sen, pystyykö henkilö olemaan aktiivitoimien kohteena. (Gupta & Larsen 2010, 2, 26.)

Gustafsson, Prieto Peralta ja Danermark (2014) ovat tutkimuksessaan haastatelleet ruotsalaisia työnantajia, jotka palkkaavat vammaisia palkkatuella. Heidän mukaansa työnantajat ovat olleet tyytyväisiä palkkatukeen, mutta työllistäminen edellyttää myös sopivan henkilön löytämistä työtehtävää varten. Palkkatuen nähdään kannustavan osatyökykyisten palkkaamiseen, mikä pitäisi heidän mukaansa ottaa palveluja suunniteltaessa huomioon. (Gustafsson, Prieto Peralta & Danermark 2014, 249.) Belgialaisessa flaamilaisalueen tutkimuksessa taas todettiin, ettei maininta palkkatukimahdollisuudesta auta saamaan positiivista vastausta vammaisen henkilön työhakemukseen. Rekrytinnissa ei palkkatuella ollut siis haluttua vaikutusta. Taustalla voi olla pelko byrokratiasta ja tuottavuuden alenemasta. (Baert 2016, 71, 81.)

Marinin hallituksen Työkykyohjelmassa toteutettiin erilaisia paikallisia osahankkeita, joissa tarkoitus oli edesauttaa sekä osatyökykyisten työllistymistä että heidän työssäjaksamistaan. Esillä oli esimerkiksi työkyvyn tuen tarpeen tunnistaminen sekä se, että osatyökykyisille pitäisi tarjota yksilöllisiä ja oikea-aikaisia palveluja työkyvyn ja työllistymisen tueksi. (Työkykyohjelma 2023.)

Osatyökykyisten ryhmän heterogeenisyydestä on kirjoittanut Lehto (2011). Hän korostaa, ettei sama työllistämiskäytäntö käy kaikille. Suurin osa työllistämistoimista vaatii räätälöintiä, ja toimia on myös ajoitettava ja mitoitettava oikein. Tärkeitä työllistämisen keinoja ovat myös taloudelliset kannustimet. (Lehto 2011, 25.) Työkyky käsitetään useimmiten sopimuksenvaraiseksi asiaksi ja työ tuuli mitoitetaan suhteessa henkilön voimavaroihin (ks. esim. Ilmarinen 2013, 497–499.)

Järvikoski, Takala, Juvonen-Posti ja Härkäpää (2018) kertovat, että de Rijk (2013) mukaan työkyvyttömyyden ilmiöiden teorioista ei ole tutkijoilla yhtenäistä näkemystä. He nostavat esille myös Schulzin ja muiden (2007) työkykykäsityksen, johon sisältyvät palveluohjaukselliset ja ekologiset mallit. Kriittisessä kirjallisuuskatsauksessa Schulz ja muut (2017) esittävät, että palveluohjauksellisten ja ekologisten mallien perusta on sosiaalitieteellisessä sekä työ- ja organisaatiopsykologisessa tutkimustraditiossa. Niissä tarkastelussa ovat mukana työhön paluuta tukeva politiikka ja toimintakäytännöt. (Järvikoski, Takala, Juvonen-Posti & Härkäpää 2018, 22–25.)

Vaikka fokus olisi toiminnallisessa työkyvyssä, samalla arvioidaan työllistämisen tukea, työolosuhteita sekä työllistämisen esteitä. Myös makroergonomiseen malliin vaikuttavat esimerkiksi järjestäminen ja politiikka sekä asenteet. Yhteensä Schulzin ja muiden tutkimuksessa on kuusi työkykykäsityksen malliryhmää, vaikkakin mallit ovat alkaneet lähentyä toisiaan. (Järvikoski, Takala, Juvonen-Posti & Härkäpää 2018, 22–25.)

### **3 Kohti aktiivista työvoimapolitiikkaa**

Tässä opinnäytetyön teorialuvussa käydään läpi työllistämisen perinnettä Suomessa, työn merkitystä yksilölle ja yhteiskunnalle sekä tukityön vaikuttavuuden kysymyksiä. Lisäksi luvussa käsitellään Marinin hallituksen palkkatukiudistusta, palkkatuen ehtoja ja esitettyjä muutoksia.

#### **3.1 Työllistämisen perinne Suomessa**

Miten historia vaikuttaa tämän päivän kehittämiseen? Aho (1988) nostaa esille suomalaisen palkkatyön yhteiskunnan, jossa työelämään osallistuminen on normaalia, kun taas osallistumattomuus on selvä poikkeus. Poikkeustapauksia varten on omat norminsa, kuten se, että sairauden tai vamman vuoksi työkyvyttömät saavat vapautuksen työnteosta lääkärin virallisella päätöksellä. Aho ker-

too, että jo vanhastaan työkykyisen köyhän ainoaksi toimeentulon lähteeksi hyväksyttiin Suomessa työ. Ensimmäisiä avustuksia työttömille annettiin vasta 1920-luvulta lähtien, kun työttömyyskassat aloittivat. Hän viittaa myös Kuuseen (1931), joka kohdisti sosiaalipolitiikan ensimmäistä kertaa työväestöön. Sosiaalivakuutus määriteltiin sotien jälkeen uudelleen, mihin vaikutti nopea muutos agraariyhteiskunnasta teolliseen yhteiskuntaan. (Aho 1988, 61, 94, 96.) Suomalainen työttömyysturvajärjestelmä alkoi muotoutua vasta 1960-luvulla (Hakuli, Katajamäki & Vartiainen 1995, 1).

Työn etiikkaan liittykin Suomessa vahvasti ansiotyöhön kannustaminen ja myös työllistämisen perinne on vankka. Etiikka pohjautuu protestanttiseen työnteon malliin, jossa huonosti palkattu ja koulutusta vastaamaton työ on parempi kuin työttömyys. (Hakuli, Katajamäki & Vartiainen 1995, 1.) Työllisyystöillä ja hätäaputöillä rakennettiin rautateitä, kanavia, maanteitä ja julkisia rakennuksia (Tiainen 2018, 221). Sodanjälkeisiä maa- ja vesirakennustöitä, jotka palvelivat jälleenrakennusta ja infrastruktuurin kehittämistä, jatkettiin aina 1970-luvun alkuun saakka (Hakuli, Katajamäki & Vartiainen 1995, 1). Nykyisen kaltainen aktiivinen työllistämispolitiikka syrjäytti vähitellen valtion työllistämistyöt, kun erilaiset työllistämistuet otettiin käyttöön, ja kehitettiin työvoimapolitiista koulutusta (Arnkil & Spangar 2018, 250).

Työllisyyden tukeminen oli pitkään osa tulopoliittisia kokonaisratkaisuja (tupo). Erityisesti ensimmäisissä, sodanjälkeisissä tupoissa valtion varoja ohjattiin työllisyydenhoitoon. (Kauppinen 1992, 150.) Suomalaisen yhteiskunnan velvollisuutta järjestää työtä sisältyi vuoden 1957 työllisyyslakiin. Velvoitetyö otettiin käyttöön ensimmäistä kertaa vuoden 1987 laissa, tosin pian 1990-luvun laman alettua sitä jo tiukennettiin. (Tiainen 2018, 224–226.) Kasvio (1994) viittaa esim. Sihtoon (1992), jonka mukaan lain säätämisen ajankohtana, hyvän työllisyystilanteen aikana, työllistämiselvoite toimi kohtalaisen hyvin, ja pitkäaikaistyöttömyys saatiin merkittävästi vähenemään. Mutta työttömyyden nopea kasvu vei pohjan lain toteuttamiselta. (Kasvio 1994, 231.)

Aktiivisessa työvoimapolitiikassa avainasemassa on ollut sitoutuminen täystyöllisyyteen, tosin tasapainotellen työttömyyden vähentämisen kanssa. Uudempi näkemys on ollut, että työmarkkinat jakaantuvat erilaisiin osatyömarkkinoihin, ja aktiivitoimia tulisi kohdentaa vain työttömyyden vammaisille osatyömarkkinoille. (Sihto 2018, 62–63.)



Aho, Halme ja Nätti (1999) käyttävät termiä tukityöllistäminen, osana aktiivisia työvoimapolitiittisia toimenpiteitä. Toimien vaikuttavuutta he tutkivat 1980–1990-luvuilla ja toimiin osallistuminen oli 1990-luvun massatyöttömyyden aikana yleistä. Makrotason tavoitteiksi kirjattiin suhdanteiden taasaaminen ja alueellisten työttömyyserojen kaventaminen. Mikrotasolla tukityöllistämisen tavoitteiksi katsottiin avoimille työmarkkinoille työllistymisen lisäksi mm. työelämäkokemukset sekä syrjäytymisen estäminen. Toimet toistuiivat useasti samoilla työnhakijoilla, ja tukityöhön saattoi ohjata halu uudistaa ansioturva-oikeutensa. (Aho, Halme & Nätti 1999, 7, 194.)

### **3.2 Työn merkitys yksilön ja yhteiskunnan kannalta**

Nordlundin (2013) mukaan aktiivisen työmarkkinapolitiikan tuloksellisuuteen vaikuttavat aina yksilölliset tekijät. Työllistämiseen suunnatuissa toimissa myönnetään tukia, joilla tähdätään vakinaiseen työllistymiseen yksityisellä sektorilla. Hänen mukaansa tämäntyyppinen tukiohjelma auttaa kyllä pysymään aktiivisena ja rakentamaan verkostoja. Painopiste on kuitenkin omien kykyjen ja sosiaalisuuden ylläpidossa, ei inhimillisen pääoman rakentamisessa. Toimenpiteiden haasteena on tarjota työttömille tehtäviä, joilla ei korvata vakituista työvoimaa. (Nordlund 2013, 115, 119.)

Pedersenin, Rosholmin ja Svarerin (2012) mukaan perinteisiä aktivointitoimia on tutkittu runsaasti, viitataan mm. Klueven (2010). Vaikutukset ovat olleet pääsääntöisesti vaatimattomia, mutta parhaat tulokset on saatu hyödyntämällä työllistämistukia. Myös koulutusohjelmilla on toisinaan positiivisia vaikutuksia, kun niitä kohdistetaan epäedullisessa asemassa oleville työnhakijoille. (Pedersen, Rosholm & Svarer 2012, 4.)

Yhteiskunnan kannalta voidaan työllistämässä verrata sekä yksilön että työnantajan etuja. Hakuli, Katajamäki ja Vartiainen (1995) nostavat lamavuoden 1994 kattavan, työllistämistukien tuloksellisuutta koskevan tutkimuksensa kärkeeseen organisatoriset ja sosiaaliset tulokset. Yrityksissä tukityötä käytettiin jonkin verran vakituisten töiden hoitamiseen, kunnissa taas se toimi säästöjen osittaisena tilkitsijänä. Tutkimukseen osallistuneista työnantajista puolet vastasi, että tuen merkitys vaajauntoisten työllistämässä oli erittäin suuri. Teemahaastatteluisissa todettiin, että työn keskeyttäessä pitkän työttömyysjakson sillä oli merkitystä ihmisarvon ja myös henkisen tasapainon kannalta. (Hakuli, Katajamäki & Vartiainen 1995, 47, 63.)

Arnkil ja Spangar (2018) nostavat esille sen, että myös vaikeasti työllistyvien työllisyyden parantamiseen perustetut sosiaaliset yritykset saivat alkunsa 1990-luvun laman ajan työosuuskunnista. Vuoden 2003 lain mukaan sosiaaliset yritykset voivat saada työllistämistukea vajaakuntoisten ja pitkäaikaistyöttömien työllistämiseen. Sosiaalisia yrityksiä on ollut Suomessa vain vähän, vaikka Arnkil ja Spangar pitävät työllistämismallia periaatteessa merkittävänä. (Arnkil & Spangar 2018, 252.) Lindbergin (2021) mukaan rekisteröityjä sosiaalisia yrityksiä on ollut parhaimmillaan yli 200, mutta tukien riittämättömyyden takia toiminta on jo pitkään hiipunut (Lindberg 2021, 142).

Ahon, Halmen ja Nätin (1999) tutkimuksen seurannassa vajaakuntoiset menestyivät olennaisesti heikommin kuin muut työttömät; kolmivuotisseurannassa työssäkäynnin osuus oli noin puolet muiden vastaavasta osuudesta. Toisaalta he nostavat esille Kortteisen ja Tuomikosken (1998), joiden mukaan vuosia jatkuva työttömyys nostaa sairastavuutta, ja työttömyyden katkaiseva ja toimeentulon tasoa ylläpitävä tukityöllistäminen voi olla perusteltua, vaikkei se olisi työvoimapolitiisesti vaikuttavaa. (Aho, Halme & Nätti 1999, 138, 208.)

Yhdistyskentän toimintaa on vakiintunut nykyään kuvaamaan välityömarkkinoiden malli, jossa työllisyydenhoidon toimijat ovat järjestäytyneet omiin yhdistyksiinsä. Esimerkiksi Into - etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta ry:llä on yli 270 jäsenorganisaatiota. Välityömarkkinapalvelut voivat sisältää palkkatuen lisäksi muitakin työkykyä ja osallisuutta edistäviä palveluja. Yhteiskunnan tavoitteet, rahoitus ja lainsäädäntö ohjaavat yhdistysten toimintaa vahvasti. (Lindberg 2021, 141–142, 145).

Vaikuttamistyötä osatyökykyisten palkkaamiseksi koordinoi Vates-säätiö ja sen tavoitteena on mm. toimia valtakunnallinen asiantuntijaorganisaationa osatyökykyisten henkilöiden työllistämässä. Vates nostaa esille esimerkiksi asiantuntijuuden erilaisissa työryhmissä ja hankkeissa. (Vatesin toimintamuodot n.d.)

### **3.3 Tukityön vaikuttavuutta ja jatkokysymyksiä**

Palkkatuki on työttömän työnhakijan työllistämiseksi tarkoitettu tukimuoto, jolla korvataan työntantajalle työpanoksen vajauksesta ja ylimääräisestä työnhajauksesta koituva rahallinen tappio.

Tuki on tarkoituksenmukainen tilanteessa, jossa henkilö ei pitkäkestoisen työttömyyden seurauksena tai jostakin muusta syystä työsuhteen alussa selviä työtehtävistään täysipainoisesti. (Kuusi 2018, 77.)

Kuusen (2018) mukaan palkkatuen perusajatus on tukea työllistymistä, jos työnhakijalla ei ole edellytyksiä täysipainoiseen työssä suoriutumiseen pitkittyneen työttömyyden tai jonkin muun syyn takia. Työnantajalle kompensoidaan palkkaamisesta aiheutuva rahallinen tappio. Määräaikaisuuden perusteena on se, että tuella palkatun oletetaan suoriutuvan tehtävistä normaalisti jakson jälkeen. (Kuusi 2018, 77.)

Palkkatuetun työn myönteisistä vaikutuksista yksilölle löytyy tutkittua tietoa muutamalta viime vuosikymmeneltä. (ks. esim. Asplund & Koistinen 2014, 57; Alasalmi, Busk, Holappa, Oosi ja Raukola 2022, 52). Asplund ja Koistinen (2014) tuovat esille, että palkkatuen nyrkkisääntö on, että mitä pienimuotoisempi toimenpide, sitä parempi on sen vaikuttavuus. Toisaalta pienimuotoisempi on kalliimpi, kun se rajoittuu vain pieneen kohderyhmään. Lisäksi tukityöllistämiseen tulisi liittää muita toimia, kuten seurantaa ja tiivistä yhteistyötä työnantajan kanssa. (Asplund & Koistinen 2014, 108.) Myönteisiä näkökulmia painottavat Alasalmi ja muut (2022). Heidän mukaansa esimerkiksi Wang (2021) on havainnut, että kun asiakas osallistuu työvoimapolitiittiseen palveluun, sillä voi olla vaikutusta hänen kokemaansa hyvinvointiin tai terveyteen, myös esimerkiksi mielenterveyteen. Nämä niin sanotut pehmeät vaikutukset ovat yksilöllisiä. Lähimpänä avoimia työmarkkinoita olevat hyötyvät eniten aktiivisen työvoimapolitiikan palveluista, jotka ohjaavat nimenomaan avoimille työmarkkinoille. (Alasalmi ym. 2022, 52, 54.)

Oivo ja Kerätär (2018) kertovat, että palkkatuen uudistamisesta ja joustavoittamisesta keskusteltiin myös Sipilän hallituksen aikana, jolloin palkkatuki koettiin byrokraattiseksi. He nostavat arvioitavaksi, voisiko passiivinen malli muuntua aktiiviseksi siten, että työnhakijaksi itselleen maksettaisiin ”palkkatukiseteli”. Sitä voitaisiin heidän ehdotuksensa mukaan käyttää palkkakompensaationa matalapalkka-aloilla. (Oivo & Kerätär 2018, 57–58, 61.) Henkilölle itselleen maksettava palkkatukietuus ei ole kuitenkaan noussut lakivalmisteluun raportin antamisen jälkeen.

Kuusi (2018) nostaa esille, että yrityksille myönnetty palkkatuki on työ- ja elinkeinoministeriön mukaan parhaiten edistänyt työnhakijan siirtymistä avoimille työmarkkinoille palkkatuetun jakson jälkeen. Toisaalta kolmannelle sektorille palkataan usein sellaisia henkilöitä, joita yritykset eivät työllistä edes palkkatuella. Kokonaisuudessaan Kuusen arvion mukaan palkkatuki lisää työllisyyttä, vaikkakin tuetun työllistymisen kokonaisvaikutusta kansantalouteen, työllisyyteen ja julkiseen talouteen on hänen mukaansa erittäin vaikea arvioida. (Kuusi 2018, 78–79.)

Myös vuonna 2017 julkaistussa tutkimuksessa näkyvät palkkatuen myönteiset vaikutukset. 77 prosenttia kyselyyn vastanneista sanoi, että julkinen rahallinen tuki, esimerkiksi palkkatuki, lisää halukkuutta palkata osatyökykyinen työntekijä. Kysymyksenä oli, mitkä tekijät lisääisivät palkkaushalukkuutta. Kysely suunnattiin yrityksille, joilla oli jo osatyökykyisistä rekrytointikokemusta. Palkkatukea piti tärkeänä suurin osa yrityksistä ja kaikissa kokoluokissa. (Ala-Kauhaluoma, Kesä, Lehikoinen, Pitkänen & Ylikojola 2017, 19, 38.) Yhteenvetona voidaan siis sanoa, että erityisesti avoimille työmarkkinoille kohdistettu palkkatuki hyödyttää osatyökykyisiä työnhakijoita ja että sillä voi olla työllistymisen lisäksi muita hyvinvointia lisääviä vaikutuksia.

### **3.4 Marinin hallituksen palkkatukiudistuksen toimet**

Palkkatuen uudistaminen kuului Marinin hallituksen strategiseen kokonaisuuteen *Luottamuksen ja tasa-arvoisten työmarkkinoiden Suomi*, ja tavoitteena siinä olivat aktiiviset toimet kohti korkeaa työllisyyttä. Hallitusohjelmassa oli useita linjauksia koskien palkkatuen kehittämistä. Valmistelun aikana oli tarkoitus käydä lävitse nykytilanne ja uudistamistarpeet. Valmistelu kohdistui työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamiseen, siihen liittyviin lakeihin sekä sosiaalsiin yrityksiin kohdentuvan lain kumoamiseen. (Hallituksen esitys laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi sekä laiksi sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoamisesta (Palkkatuen uudistaminen) n.d.)

Palkkatukiudistus lisättiin eduskunnan istuntokauden suunnitelmaan 13.1.2022. Lausuntokierros luonnoksesta hallituksen esitykseksi palkkatuen uudistamiseksi aloitettiin 1.4.2022 ja lausunnot tuli antaa 27.5.2022 mennessä. Lausunnonantajan tuli rekisteröityä ja kirjautua ja heitä pyydettiin esittämään luonnoksesta konkreettiset huomiot oman toimintansa näkökulmasta. Ministeriöllä oli jakelulista, mutta lausunnon pystyivät antamaan muutkin kuin jakelussa mainitut. Lausuntoja jätti hallituksen esitykseen Lausuntopalvelu.fi:n kautta yhteensä 124 toimijaa. Opinnäytetyön aineisto

on rajattu näistä lausunnoista. Lakiesitys annettiin eduskunnalle 19.9.2022 ja siinä ehdotettiin muutettavaksi palkkatukea koskevia lainkohtia. Lakiesityksen tavoitteena oli lisätä tuen käyttöä erityisesti yrityksissä ja samalla edistää niiden työllistymistä, jotka ovat heikossa työmarkkina-ase-massa. (HE 175/2022 vp, 84–85; Hallituksen esitys laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi sekä laiksi sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoamisesta (Palkkatuen uudistaminen) n.d.; Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi sekä sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoamisesta 2022.)

Lakiesitys sisälsi katsauksen lausuntopalautteesta ja esityksen säännöskohtaisia perusteluita oli täydennetty lausuntopalautteen vuoksi. Lausuntopalautteen vuoksi esitykseen lisättiin TE-toimistolle harkintavalta olla edellyttämättä ilmeisen tarpeetonta lääkärinlausuntoa palkkatuen jatkoa haettaessa vamman tai sairauden perusteella. Lisäksi lisättiin mahdollisuus työllistää samalle työnantajalle vamman tai sairauden perusteella, vaikka edellinen jakso olisi myönnetty ammatillisen osaamisen parantamiseen perustuvana ja jakso olisi juuri päättynyt. (HE 175/2022 vp, 84–85, 88.)

Tavoitteena oli yksinkertaistaa palkkatukijärjestelmää ja vähentää byrokratiaa. Lisäksi tavoitteena oli uudistaa kolmannen sektorin palkkatukea siten, että tuetaan yksilöllistä ja tarkoituksenmukaista siirtymistä avoimille työmarkkinoille. Keinoina tässä olisivat vahva tuki, työkyvyn kartoitus sekä muut tarvittavat palvelut. Käytännössä palkkatukijaksot olivat lyhentymässä, mutta vamman tai sairauden vuoksi myönnettävälle palkkatuelle esitettiin tukiprosentin nostoa. (Hallituksen esitys laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi sekä laiksi sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoamisesta (Palkkatuen uudistaminen) n.d.)

Lakien piti tulla voimaan 1.1.2023. Syyskuussa 2022 eduskunta kuitenkin lähetti asian työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan, jolle perustuslakivaliokunnan oli annettava lausunto. Asiantuntijakuuleminen sekä lausuntojen vastaanottaminen jatkui työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa aina helmikuulle 2023 ja valiokuntien asiantuntijalausuntoja annettiin yhteensä 66. Eduskunta hyväksyi lain muutettuna helmikuussa 2023. (Asian käsittelytiedot HE 175/2022 vp. 2023; Eduskunnan vastaus EV 288/2022 vp - HE 175/2022 vp. 2023.)

### 3.5 Terveysperusteisen palkkatuen ehdot 2022 ja esitetyt muutokset

Tässä luvussa tarkastellaan sitä, miten terveysperusteet oli määritelty palkkatukea ohjaavassa laissa vuonna 2022 sekä millaisia muutoksia Marinin hallitus esitti lakiin ennen kentältä pyydettyjä lausuntoja keväällä 2022.

#### Vamman tai sairauden perusteet

Palkkatukea myönnettäessä terveysperustein otetaan erityisesti huomioon tuottavuuden alenema. Tuottavuutta arvioidaan olennaisesti ja pysyvästi tai pysyväisluonteisesti, arvioiden kyseistä työtehtävää. Arvio tehdään siis aina yksilöllisesti. Tukea voidaan myöntää määräajan, mutta koska sitä voidaan hakea ja myöntää jakson päättyessä uudestaan, kyseessä voi olla pysyväisluonteinen tuki. (L 916/2012, 7 luku 2 §).

Palkkatukea voidaan myöntää terveysperustein, vaikka työntekijän ammatillinen osaaminen on kunnossa. Taustalla on se, että TE-toimisto voi katsoa, että palkkatuella kompensoidaan vammasta tai sairaudesta johtuvaa alenemaa tuottavuudessa. Ministeriön ohjeessa puhutaan vammaisista ja pitkäaikaissairaista. Pysyväisluonteinen tarkoittaa pitkäkestoista. (Työ- ja elinkeinoministeriön ohje julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja asetuksen soveltamisesta 2017, 57.)

Tuella palkattavan arvioinnissa kiinnitetään huomio siihen, suoriutuuko hän työstä selvästi heikommin kuin muut vastaavanlaista työtä tekevät. Tällöin tuella palkattavan tuottavuutta ei saada hoidolla tai kuntoutuksella nostettua tavanomaiselle tasolle. Ministeriö muistuttaa, että jos toisenlaiset työjärjestelyt, mukautustoimet tai työkaverin tuki auttavat tekemään työtehtävät normaalisti, ei myöntämiselle ole perusteita vamman tai sairauden perustein. (Työ- ja elinkeinoministeriön ohje julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja asetuksen soveltamisesta 2017, 57.)

#### Arviointi ja tuen haku

Työnantajan tulee hakea palkkatukea vamman tai sairauden perusteella ja esittää perustelut vaikutuksille tuottavuuteen. Tukea ei siis myönnetä vain sillä perusteella, että TE-toimisto arvioi ehtojen täyttymisen, jos työnantaja ei sitä hae. (Työ- ja elinkeinoministeriön ohje julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja asetuksen soveltamisesta 2017, 57.)

Työkyvyn ja tuottavuuden aleneman arviointia varten tarvitaan ajantasainen lääkärinlausunto. Apuna arviossa voidaan käyttää myös työhönvalmentajan tai työterveyshoitajan arviota. Lisäksi voidaan esimerkiksi neuvotella työnantajan kanssa. Vähäinen vamman tai sairauden vaikutus ei puolla tuen myöntöä. (Työ- ja elinkeinoministeriön ohje julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja asetuksen soveltamisesta 2017, 57.)

Terveysperusteella voidaan työnantajalle maksaa palkkatukea enintään 50 prosenttia koko työsuhteen ajalta palkkauskuluista. Terveysperusteinen palkkatuki on prosentteissaan korkeimpia osittaisia palkkatukia. Sitä suurempi on ainoastaan 100 prosentin palkkatuki, jota kuitenkin maksetaan enintään 12 kuukautta yhdistykselle, säätiölle tai rekisteröidylle uskonnolliselle yhdyskunnalle. Terveysperusteista palkkatukea myönnettäessä ei edellytetä työnhakijalta edeltävää 10 kuukauden työttömyyttä, joka vaaditaan palkkatukijaksojen välille enimmäisajan jälkeen muilta työnhakijoilta. Myöskään arviota työttömyyden pitkittymisestä yli 12 kuukauden ei edellytetä. (L 916/2012, 7 luku 8–9, 12 §.)

### **Kesto ja tuella palkattavien työnhaku**

Terveysperusteista palkkatukea maksetaan yleensä enintään 24 kuukauden ajan kerrallaan, mutta hakemuksen perusteella sitä voidaan jatkaa. TE-toimisto varautuu jo ensimmäisen päätöksen tehdessään myöntämään palkkatuelle jatkoa. Laki ei määrittele sitä, mikä on jaksojen yhteinen enimmäiskesto, ja jaksoja voikin olla useita peräjälkeen koko työsuhteen ajan. (L 916/2012, 7 luku 8 §, Työ- ja elinkeinoministeriön ohje julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja asetuksen soveltamisesta 2017, 70.)

Kuusi (2018) kirjoittaa, että pysyvä palkkatuki voi olla hyvinkin perusteltua, kun työnhakijalla ei muuten ole edellytyksiä työelämän edellyttämän tuottavuuden tasoon. Osatyökykyinenkin voi antaa panoksen yhteiskunnalliseen hyvinvointiin ja saada työehtosopimuksen mukaisen palkan. (Kuusi 2018, 77–78.) Työtehtävien muuttuessa on arvioitava vamman tai sairauden vaikutus uuteen tehtävään, kun palkkatuelle haetaan jatkoa (Työ- ja elinkeinoministeriön ohje julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja asetuksen soveltamisesta 2017, 70). Pisin tuettu aika, 36 kuukautta, voidaan myöntää terveysperustein, kun työtön työnhakija palkataan sosiaaliseen yritykseen, jotka tarjoavat työntekomahdollisuuksia erityisesti työnhakijoille, joiden vamma tai sairaus vaikeuttaa heidän työllistymistään. (L 916/2012, 7 luku 8 §, L 1351/2013, 1 §.)

Pohjoismainen työnhaun palvelumalli koskee myös palkkatuetussa työssä olevia. Toukokuussa 2022 voimaan astunut malli määrittelee työnhakukeskustelujen ja täydentävien työnhakukeskustelujen järjestämisen tarpeet. Laki ei erikseen ota huomioon tilanteita, joissa terveydellisten perusteiden palkkatuetulla saattaa olla useita peräkkäisiä palkkatuettuja jaksoja, joiden välissä ei ole työttömyyttä. (L 916/2012, 26 luku 6–7 §).

### **Marinin hallituksen esitykset ja muutokset terveystieteelliseen palkkatukeen**

Marinin hallituksen esityksessä viitataan edelleen siihen, että TE-toimiston tulee arvioida diagnosoitun vamman/sairauden vaikuttavan työllistymiseen olennaisesti. Esityksen mukaan palkattaessa vamman tai sairauden perusteella ei kuitenkaan rekrytointivaiheessa enää edellytettäisi, että tuottavuus olisi alentunut nimenomaan tarjolla olevassa tehtävässä pysyvästi tai pysyväisluonteisesti. Tausta-ajatuksena on, että vammaisten ja pitkäaikaissairaiden rekrytointikynnys alenee ja he olisivat yhdenvertaisempia. (HE 175/2022 vp, 47.)

Tukiprosentiksi siinä esitetään 70 prosenttia palkkakustannuksista, mutta prosentti ei enää sisältäisi sivukulujen osuutta. Tuki myönnettäisiin ensin 10 kuukauden ajalle ja jos työsuhde jatkuu samalla työnantajalla, voidaan jatkoa myöntää enintään 24 kuukautta kerrallaan. Jatkojaksossa on ehtona tuottavuuden aleneman lisäksi se, että työ- ja toimintakyvystä on toimitettu lääkärintodistus palkkatukijakson aikana, ja että työnantaja on toteuttanut kohtuulliset mukautukset, joita työterveyshuolto suosittelee. Saadun lausuntopalautteen mukaisesti esitykseen on lisätty TE-toimistolle harkintavalta, ettei uutta lääkärinlausuntoa tarvita, jos se on ilmeisen tarpeeton. Palkkatukea vamman tai sairauden perusteella voidaan myöntää, vaikka edellinen jakso olisi myönnetty ammatillisen osaamisen puutteiden vuoksi. (HE 175/2022 vp, 47, 88.)

## **4 Tutkimuksen kulku**

Tässä luvussa tarkastellaan opinnäytetyön tutkimuksen kulkua, esitellen tavoitteet ja tutkimuskyvykset sekä aineiston rajauksen perusteet sekä analyysin ja aineiston luokittelun.



## 4.1 Tavoitteet ja tutkimuskysymykset

Uudistuva palkkatukimalli oli työllistämistoimena ajankohtainen ja yksi osa aktiivista työvoimapolitiikkaa. Tutkimuskohteena olivat lausunnot, jotka tulivat esitykseen HE 175/2022 vp eli Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi sekä laiksi sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoamisesta. Aineiston valinnassa kiinnitettiin huomiota siihen, mitkä olivat ajankohtaisia kysymyksiä osatyökykyisten työllistämiseksi.

Ilmiönä tutkittiin osatyökykyisten työllistämisen tukea. Näkökulma oli työllisyydenhoidon kentässä ja erityisesti siinä, miten osatyökykyiset oli uudistuksessa huomioitu ja miten työllisyydenhoidon toimijat näkivät uudistuksen vaikutukset.

Tutkimusaineisto oli rajattu aktiivitoimijoihin viranomaistason ulkopuolella, jotta tuloksia voidaan tarkastella erityisesti palkkatuettujen kanssa kentällä toimivien, ei viranomaistehtäviä suorittavan järjestelmän kautta. Tuloksena kuvattiin palkkatuen kehittämisen linjoja. Rajatusta aineistosta lähes kaikki lausunnonantajat olivat yhdistystoimijoita, ja mukana oli neljä osakeyhtiömuotoista sosiaalista yritystä sekä yksi muu yritys.

Tutkimuskysymykset olivat seuraavat: 1) Miten osatyökykyiset on työllisyydenhoidon kentän toimijoiden mukaan uudistuksessa huomioitu? 2) Miten työllisyydenhoidon kentän toimijat näkevät uudistuksen vaikutukset?

## 4.2 Tutkimusmenetelmät

Päämenetelmänä opinnäytetyössä oli kvalitatiivinen eli laadullinen tapaustutkimus. Analyysiä täydennettiin kvantitatiivisella analyysillä käsitteiden, kuten osatyökykyisyys, esiintyvyyden sekä pelkistettyjen ilmausten painotusten osalta.

Laadullista tutkimusta käytetään yleisesti suomalaisessa yhteiskuntatieteellisessä tutkimuskentässä. Hirsijärvi (2009) nostaa esille Teschin (1991, 1992) näkemyksen, jonka mukaan kvalitatiivinen menetelmäperhe korostaa sosiaalisten ilmiöiden merkityksellistä luonnetta ja tarvetta ottaa se huomioon selitettäessä sosiaalista toimintaa. Kvalitatiivisen tutkimuksen tyypillinen piirre on,

että kohdejoukko on valittu tarkoituksenmukaisesti ja tapaukset ovat tutkimuksen kannalta ainutlaatuisia. (Hirsjärvi 2009, 161–164.) Valitsemani menetelmä soveltuu tutkimusaiheeseen, jossa tarkoitus oli saada vastauksia rajatun aineiston kautta. Valitsemani tutkimusmenetelmä oli osuva aiheen luonnetta ajatellen, kun tarkasteltiin yhteiskunnallista yksittäistä ilmiötä, jossa tarvittiin työllisyydenhoidon kentän poikkileikkaava näkemys.

Eskolan ja Suorannan (1998) mukaan laadulliseen aineistoon voi soveltaa myös määrällistä analyysiä. Aineiston kvantifioiminen on yksinkertaisimmillaan mm. tuotosten laskemista ja luokittelua. He nostavat esille kvantifioimisessa esimerkkinä sanastoanalyysin, joka kohdistuu sanastoon sekä ilmaisuihin. He huomauttavat, että tutkimuksissa harvoin sovelletaan vain yhtä tapaa analysoida aineistoa. (Eskola & Suoranta 1998, 162, 165, 170.) Yhteiskuntatieteiden kvantitatiivisessa tutkimuksessa tutkitaan yleensä jotakin abstraktia ilmiötä. Silloin myös kieli ja sen käsitteet vaikuttavat tulosten laatuun. (Alastalo & Borg 2021.) Menetelmää sovellettiin opinnäytetyössä siten, että laskettiin termien ja käsitteiden painotuksia aineistolähtöisesti, jolloin niiden painotuksista saatiin lisätietoa ja vastauksia tutkimuskysymykseen.

Tapaustutkimuksen lähtökohta on paitsi tutkijan mielenkiinto aiheeseen myös ajatus tapauksen tärkeydestä. Menetelmien käyttöä peilataan suhteessa aineistoon. Kun tapaus yhdistetään tutkimuskysymyksiin, määritetään keskeiset aineistot ja menetelmät. (Laine, Bamberg & Jokinen 2007, 10, 26.) Vuoren (2021) mukaan laadullinen tapaustutkimus voi olla esimerkiksi prosessi, jossa tutkitaan jonkin asian valmistelua yhteiskunnallista päätöksentekoa varten. Tapaustutkimuksen tarkoituksena on saada asiasta mahdollisimman monipuolinen kuva, joten tutkimuksessa yhdistellään erilaisia aineistoja. Tutkimuksessa myös korostuu se, että se on rajattu esimerkki laajemmasta ilmiöstä (Vuori 2021 a). Tässä opinnäytetyössä tutkitaan lainsäädäntöprosessiin liittyvää lausuntokonaisuutta.

### **4.3 Aineiston keruu ja analysointi**

Tutkimuksen lähdeaineistona käytettiin lausuntoaineistoa, joka löytyi vapaasti luettavana. Lausunnon hallituksen esitykseen antoi määräaikaan 27.5.2022 mennessä 124 lausunnonantajaa. (Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi sekä sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoamisesta 2022). Koko lausuntoaineisto luettiin kertaalleen läpi.

## Aineiston rajaus

Opinnäytetyössä käsiteltäväksi valittiin kolmannen sektorin työnantajat ja yhdistyspohjaiset työllisyydenhoidon kentän toimijat sekä yritykset, tutkimuskysymysten mukaisesti keskittyen työllisyydenhoidon kentän näkemyksiin, pois rajaten julkisen vallan toimijat. Pois rajattiin valtion, kuntien sekä kirkon viranomaistehtäviä hoitavat tahot sekä kuntien yhteenliittymät, jotta saataisiin erityisesti kentän toimijoiden näkemys esille. Rajauksen myötä käsiteltäväksi nousi yhteensä 49 lausuntoa. Näissä muutamissa oli yhteinen lausunto useammalta eri toimijalta. Yhdistystoimijoita oli pienistä suuriin järjestöihin saakka. Osa yhdistyksistä on välityömarkkinatoimijoita, joilla on tuhansia jäseniä. (Liite 1, Lindberg 2021, 141–142, ks. myös luku 3.2).

## Aineiston ja käsitteiden analysointi

Tutkimuksessa käytiin läpi koko lausuntoaineisto, ei pelkästään työkykyä käsittelevä pykälä, jotta vastauksista saatiin kattava analyysi. Aineistosta otettiin käsiteltäväksi kaikki työkykyyn liittyvä aineisto. Työkykyyn liittyviä huomiota oli vastaajilla myös muissa kuin suoraan vamma-/sairausperusteisuuden liittyvässä pykälässä. Aineiston käsittelyssä huomioitiin siis myös piilossa olevia viestejä, ei pelkästään suoria ilmauksia (ks. esim. Kyngäs & Vanhanen 1999, 5, 11).

Käsittelyä rajattiin siten, että lausuntoaineistoa käsiteltiin vain työkyvyn termistön kautta. Lausunnoissa käytettiin myös esimerkiksi ilmaisua heikommassa työmarkkina-asemassa oleva, jolla kuitenkin voidaan viitata esimerkiksi työttömyyden pitkittymiseen. Henkilö voi olla heikossa työmarkkina-asemassa olematta vajaakuntoinen (ks. esim. Arnkil, Spangar & Jokinen 2012, 11.) Muita käsitteitä ei siis analysoinnissa huomioitu, vaikka käytännössä asiakas voikin olla esimerkiksi sekä pitkäaikaistyötön että osatyökykyinen.

Tarkoitus oli analysoida tuen käsittelyyn liittyvä keskustelu. Lausunnonantajien antama palaute oli antamisajankohtanaan tärkeää yhteiskunnallista keskustelua, josta analysoitiin yhteisiä suuntaviivoja. Analysoinnissa ei otettu kantaa oikeellisuuteen, jos lakiluonnoksen tulkinta erosi alkuperäisestä tarkoituksestaan. Lisäksi lausunnonantajien kommenttien perusteella tehtiin lopulliseen lakiin vielä muutoksia, joiden käsittelyä ei tässä opinnäytetyössä huomioitu.

## Aineiston luokittelu ja aineistolähtöisyys

Laadullisessa analyysiprosessissa käytettiin aineistolähtöistä lähestymistapaa, ja aineiston luokittelussa edettiin alkuperäisilmauksia pelkistämällä kohti aineiston ryhmittelyä. Menetelmälähteenä käytettiin erityisesti Elon, Kajulan, Tohmolan ja Kääriäisen (2022) artikkelia Laadullisen sisällönanalyysin vaiheet ja eteneminen. Luokittelussa ja abstrahoinnissa käytettiin nimityksiä alaluokka, yläluokka, pääluokka sekä yhdistävä luokka. Yhdestä ajatuskokonaisuudesta tai kappaleesta on voinut tulla useita pelkistettyjä ilmauksia. (Elo ym. 2022, 218–219.)

Laadullisella sisällönanalyysillä käsitellään aineiston aiheita, asioita sekä teemoja. Vertailemalla pyritään tekemään yleisempiä johtopäätöksiä. (Vuori 2021 b.) Sisällönanalyysissä käytetään teoriaohjaavaa analysointitapaa, jossa aikaisemman tiedon merkitys nostaa esille myös uusia tapoja ajatella. Analyysirunkoon tulee erilaisia luokituksia ja kategorioita. Analyysi tulee olla tehtynä systemaattisesti, jotta lukija tietää, mitä on tehty ja miten tulokset on perusteltu. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 109, 128.)

Määrällisessä analysointiprosessissa aineistosta poimittiin työkykyyn liittyvien käsitteiden numeraalinen esiintyvyys aineistolähtöisesti. Alkuperäisilmaukset koottiin ensin tiedostoon: vain vastaukset, ei pykälämuotoisia kysymyksiä. Käsitteitä ja termejä laskettiin koko lausuntoaineistosta, ei vain vamman tai sairauden perusteella myönnettävän palkkatuen pykälän vastauksista. Ilmaisuihin laskenta kohdistui Wordin etsi-toiminnolla.

## 5 Tulokset

Opinnäytetyön tutkimuskysymykset olivat: 1) Miten osatyökykyiset on työllisyydenhoidon kentän toimijoiden mukaan uudistuksessa huomioitu? 2) Miten työllisyydenhoidon kentän toimijat näkevät uudistuksen vaikutukset?

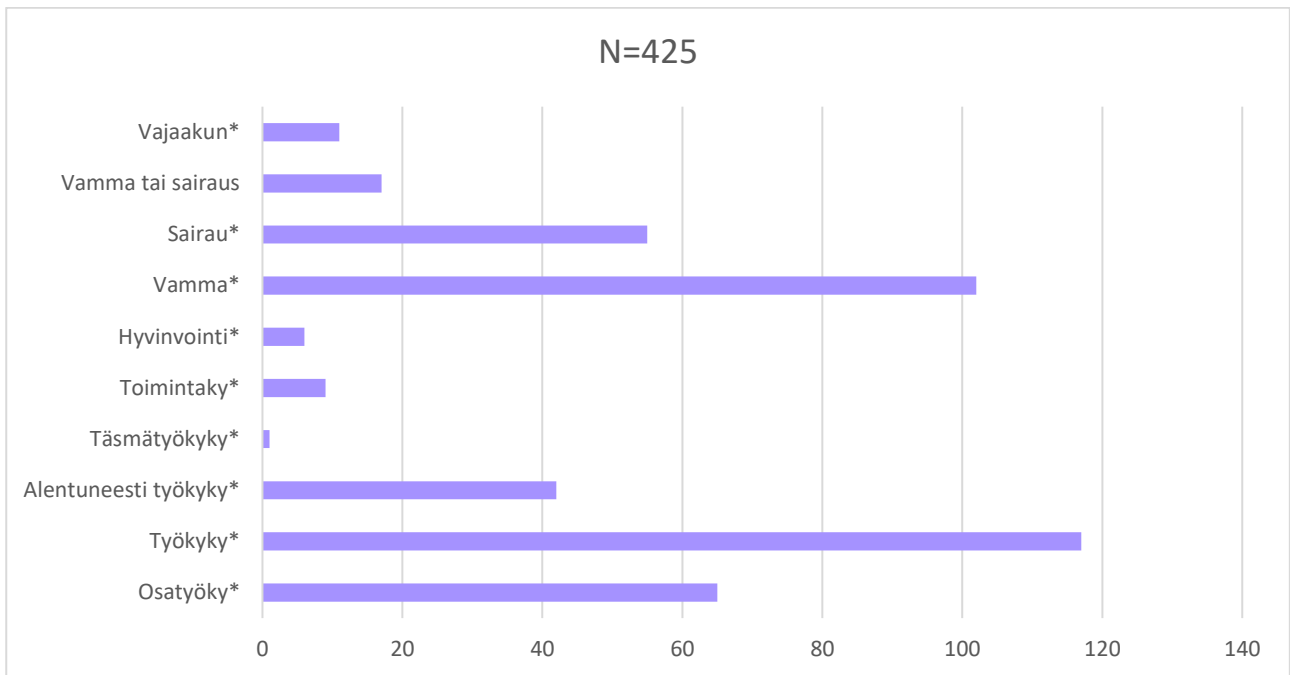
Tutkimuskysymyksen 1 analysoinnissa käytettiin sekä kvantitatiivista että kvalitatiivista analysointia. Kvantitatiivinen analysointi tehtiin aineistolähtöisesti poimien erilaisia työkykyyn liittyviä termejä ja käsitteitä. Tuloksia esitetään luvussa 5.1., jossa on koottu kuvioon 1 termit/käsitteet sekä niiden esiintyminen. Kvalitatiivisen analysoinnin tulokset ovat luvussa 5.5. Tuloksissa nousi esille

työkyvyn eri käsitteiden käytön merkitys. Erityisesti lausunnonantajat nostivat esille termit osatyökykyinen sekä vamma/vammaisuus. Lausunnonantajat vaativat käsitteiden tarkempaa määrittelyä sekä osatyökykyisyyden näkymistä terminä lainsäädännössä.

Tulosten esittely painottuu tutkimuskysymyksen 2 tuloksiin. Tutkimuskysymyksen 2 analysoinnissa käytettiin sekä kvalitatiivista että kvantitatiivista analysointitapaa ja aineiston luokittelu on kuvattu taulukossa 1. Tuloksia esitellään laajasti luvuissa 5.2–5.6. Lukujen alaotsikot painottuvat siihen, millainen esiintyvyys tuloksilla on ollut aineiston pelkistyksen ja luokittelun jälkeen. Jokaisesta alaluokasta ei siis ole erillistä alaotsikkoa, vaan tuloksia on yhdistetty. Tuloksissa painottuivat erityisesti yhteistyö eri toimijoiden ja viranomaisten kesken ja tasapuolisen arvioinnin tarve. Lausunnonantajat näkivät uudistuksissa enemmän negatiivisia kuin positiivisia vaikutuksia osatyökykyisten työllistymiseen.

## **5.1 Työkykyyn liittyvien käsitteiden ja termien esiintyminen**

Aineistosta poimitujen työkykyyn liittyvien käsitteiden laskemisessa painottui aineistolähtöisyys eli aineistosta laskettiin vain siitä nousevia toiminta- ja työkykyyn liittyviä käsitteitä ja termejä. Näitä olivat: vamma, sairaus, hyvinvointi, toimintakyky, työkyky, alentuneesti työkykyinen, osatyökyky, täsmätyökyky, vajaakuntoinen. Laskennassa otettiin huomioon perusilmaukset, jotka kuviossa 1 esitetään katkaisumerkillä. Sanojen taivutusmuotojen esiintymistä ei siis erikseen huomioidu. Kokonaisuudessaan aineistosta voitiin laskea yhteensä 425 työkykyyn liittyvää käsitettä tai termiä. (Kuvio 1.)



Kuvio 1: Käsitteiden esiintyvyys alkuperäisilmauksissa

Tulosten perusteella vahvimmin aineistossa painottui käsitteenä työkyky, josta lausunnoissa oli yhteensä 117 mainintaa. Työkyky-haku sisältää myös haun osatyöky\*, josta lausunnoissa oli peräti 65 mainintaa, eli työkyvyn määritelmän sisällä termi painottui selkeästi osatyökykyisyyteen. (Kuvio 1.)

Toiseksi eniten lausunnonantajat nostivat esille käsitteen vamma tai vammainen, yhteensä 102 mainintaa. Sairaus esiintyi aineistossa eri taivutusmuodoissaan 55 kertaa. Käsitteet vajaakuntoinen, toimintakyky tai hyvinvointi olivat aineistossa vain vähän esillä. Aineistosta laskettiin lisäksi kaksi termiparia. Alentuneesti työkyky\* nousi 42 mainintaan, mutta yhdistelmä vamma tai sairaus jäi vähille maininnoille (17). Täsmätyökyky nousi vain kertamainintoina lausunnoissa. (Kuvio 1.)

## 5.2 Toimintaan ja tuloksiin liittyvien ilmausten painottuminen

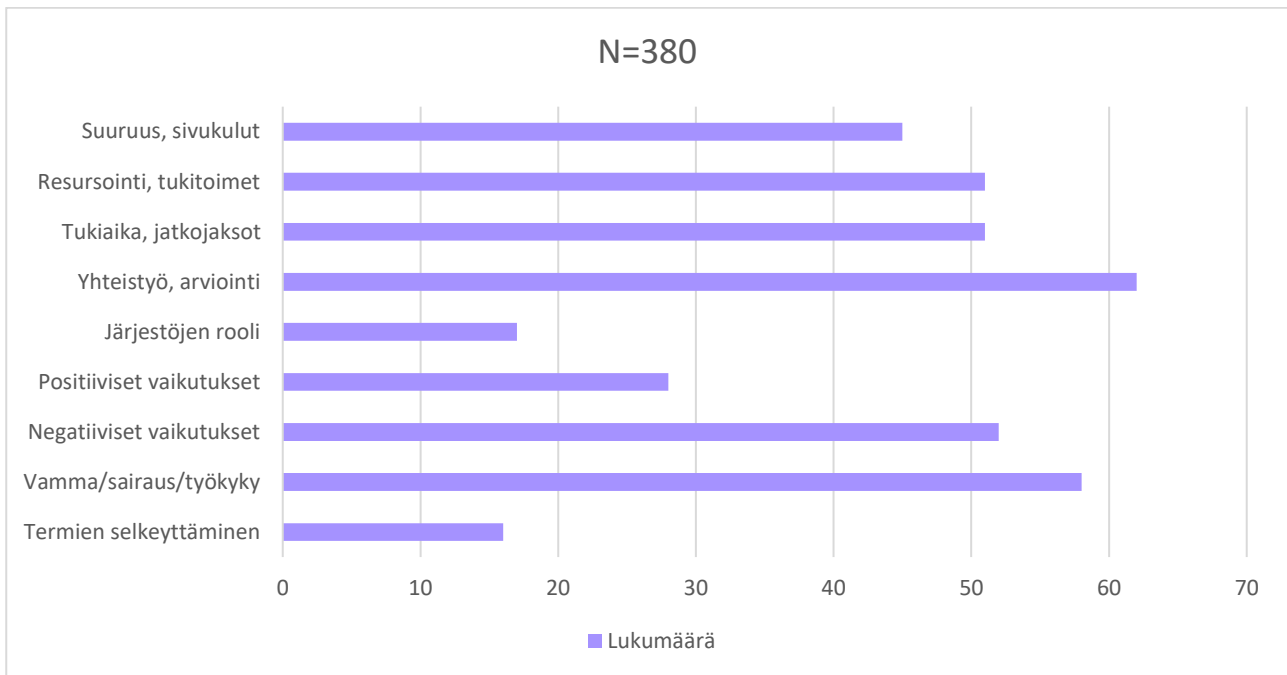
Aineiston analysoinnissa pelkistetyistä ilmauksista muodostettiin yhteensä yhdeksän eri alaluokkaa ja niistä edelleen neljä yläluokkaa. Alaluokista 1) suuruus, sivukulut, 2) resursointi, tukitoimet sekä 3) tukiaika, jatkojaksot yhdistettiin yläluokkaan kustannukset ja tukiaika. Edelleen alaluokat 1) yhteistyö, arviointi sekä 2) järjestöjen rooli yhdistettiin yläluokkaan arviointi ja toimijat. Vaikutukset-yläluokkaan yhdistettiin sekä 1) positiiviset että 2) negatiiviset vaikutukset. Edelleen termien

näkyvyys -yläluokkaan yhdistettiin pelkistetyt ilmaukset, jotka oli luokiteltu 1) vamma/sairaus/työkyky tai 2) termien selkeyttäminen -alaluokkiin. Pääluokkia yläluokista muodostettiin kaksi eli toimintaan ja tuloksiin liittyvät tekijät, joista yhdistäväksi luokaksi nimettiin palkkatuen polku. Pääluokka toimintaan liittyvät tekijät sisältää yläluokat 1) kustannukset ja tukiaika sekä 2) arviointi ja toimijat. Pääluokka tuloksiin liittyvät tekijät sisältää yläluokat 1) vaikutukset sekä 2) termien näkyvyys. (Ks. taulukko 1.)

Taulukko 1: Aineiston kvalitatiivinen analyysi: Palkkatuen polku

| Alaluokat                | Yläluokat                       | Pääluokat                           | Yhdistävä luokka        |
|--------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|-------------------------|
| Suuruus, sivukulut       | <b>Kustannukset ja tukiaika</b> | <b>Toimintaan liittyvät tekijät</b> | <b>Palkkatuen polku</b> |
| Resursointi, tukitoimet  |                                 |                                     |                         |
| Tukiaika, jatkojaksot    |                                 |                                     |                         |
| Yhteistyö, arviointi     | <b>Arviointi ja toimijat</b>    | <b>Toimintaan liittyvät tekijät</b> |                         |
| Järjestöjen rooli        |                                 |                                     |                         |
| Positiiviset vaikutukset | <b>Vaikutukset</b>              | <b>Tuloksiin liittyvät tekijät</b>  |                         |
| Negatiiviset vaikutukset |                                 |                                     |                         |
| Vamma/sairaus/työkyky    |                                 |                                     |                         |
| Termien selkeyttäminen   | <b>Termien näkyvyys</b>         |                                     |                         |

Aineiston analysoinnissa pelkistäessä pelkistettyjä ilmauksia muodostettiin yhteensä 380, jotka siis jaettiin yhdeksään eri alaluokkaan. Niiden numeraalista esiintyvyyttä aineistossa on kuvattu kuviossa 2. (Kuvio 2).



Kuvio 2: Pelkistetyt ilmaukset laskettuna alaluokittain

Toimintaan liittyvistä tekijöistä aineiston alaluokista painottui yhteistyö ja arviointi, johon analysoinnissa sijoittui 62 pelkistettyä ilmausta (ks. lisää luku 5.3). Seuraavaksi eniten, 51 pelkistettyä ilmausta sijoittui analysoinnissa alaluokkaan resursointi ja tukitoimet sekä luokkaan tukiaika, tukijaksot (ks. lisää luku 5.4). Järjestöjen rooli ei vastauksissa korostunut. (Kuvio 2.)

Tuloksiin liittyvistä tekijöistä aineiston analyysissä painottui termien vamma/sairaus/työkyky näkyvyys, johon sijoittui 58 pelkistettyä ilmausta (ks. lisää luku 5.5). Lisäksi lausunnonantajat näkivät aineiston perusteella uudistuksella olevan paljon enemmän negatiivisia (52 pelkistettyä ilmausta) kuin positiivisia vaikutuksia (28 pelkistettyä ilmausta, ks. lisää luku 5.6). Termien selkeyttämisen tarve jäi aineistossa vähäisille maininnoille (16 pelkistettyä ilmausta). (Kuvio 2.)

### 5.3 Yhteistyö toimijoiden kesken ja työkyvyn arviointi

Yhteistyössä ja arvioinnissa oli lausunnonantajien mukaan painotettava paitsi yhteistyötä eri toimijoiden välillä myös kohderyhmän arvioinnin yhdenmukaisuutta esimerkiksi työllisyyspalveluissa ja terveydenhuollossa. Tuen myöntämisessä vamman tai sairauden perusteella tulisi varmistaa lain tulkinnan yhdenmukaisuus sekä selkeät ohjeet tukikelpoisuuden arviointiin, vaikkakin osatyöky-



kyisten asiakkaiden kohdalla tarvitaan yksilöllistä tarveharkintaa. Työllistymisen hyötyjä arvioitaessa pitäisi huomioida myös palkkatuen työkykyä parantava vaikutus. Esille nousi myös se, että työ- ja toimintakykyä on selvitettävä yhteistyössä TE-viranomaisen ja työnantajan kanssa.

Järjestöjen oma rooli ei juuri aineistossa noussut esille, mutta järjestöillä on osaamista, jota voidaan järjestöjen mukaan hyödyntää. Vammaisjärjestöt korostivat asiantuntijuuttaan tietyissä vammoissa ja tuottavuuden alenemisessa.

*Kyseessä on win-win tilanne, jossa molemmat osapuolet ovat voittajia; yhdistykset saavat tarpeellista työvoimaa omiin tarpeisiinsa ja työllistettyjen työelämävalmiudet kehittyvät sosiaalisten tilanteiden avulla ja he saavat tärkeää työkokemusta sekä ammatillista osaamista, mikä parantaa jatkotyöllistymismahdollisuuksia.*

Huoli lääkärinlausuntojen saatavuuden ja käsittelyn tasapuolisuudesta nostettiin esille, sillä työkykyyn liittyvien selvitysten saanti voi kestää pitkään, eikä monellakaan ole lääkärinlausuntoa valmiina joutuessaan työttömäksi.

Esimerkiksi Keski-Suomen työllisyyspoliittisen yhteistyöryhmän lausunnonantajat nostivat esille sen, mikä taho tekee työkyvyn määrittämisen ja kartoituksen ja esittivät selvityksen hankkijaksi TE-toimistoa. Yhdistykset huomauttivat, että palkkatuetun työn jatko on sidoksissa siihen, miten TE-toimistossa tulkitaan edellytysten täyttyminen. Yhdistykset myös huomauttivat, ettei ole järkevää pyytää aina uutta lääkärinlausuntoa uudelle tukijaksolle.

#### **5.4 Tuen suuruus, tukijaksot, resursointi ja tukitoimet työpaikoilla**

Palkkatukiprosentin toivottiin olevan yleisesti korkeampi kuin mitä oli esitetty. Useat lausunnonantajat muistuttivat, että todellinen prosentti on pienempi alemmista tukiprosenttiluokista puuttuvien sivukulujen vuoksi. Korotusta ei siten pidetty merkittävänä ja vaarana on, ettei uudistuksen yhtenä tavoitteena ollut palkkatuen käytön kasvu kohderyhmän kanssa toteudu.

*Tämä muutos ei riitä takaamaan kohderyhmän saamista merkittävästi nykyistä laajemmin töihin yrityksiin. Esitämme, että myös tässä kohderyhmässä tulisi ottaa käyttöön vastaava sivukulujen kerroin kuin 100 % tukeen esitetään.*

Myös pitkiä palkkatukijaksoja pidettiin tärkeinä. Syiksi mainittiin esimerkiksi työkyvyn palauttamisen kesto sekä toisaalta tarvittavan perehdytyksen pituus. Myös palkkatukijakson jatkoa pidettiin tärkeänä erityisesti tämän kohderyhmän kohdalla.

Lausunnoissa huomautettiin, että kohderyhmä tarvitsee työolosuhteiden mukautuksia, mutta niiden saanti riippuu työterveyshuollosta. Sekä työn räätälöinti että työolosuhteiden mukautus vaativat työnantajan resursseja ja osaamista, jolloin vastuun ja rahoituksen on oltava selvillä. Tukijakson on oltava tarpeeksi pitkä yksilöllisen tuen tarpeen vuoksi:

*Esityksen mukaan palkkatukea voidaan myöntää vamman tai sairauden vuoksi alentuneesti työkykyisen palkkaamiseen (70 %:n palkkatuki) 10 kuukaudeksi, ja sitä voidaan jatkaa samalla työnantajalla tietyin edellytyksin. Into katsoo, että tämä kohderyhmä tarvitsee pitkäjänteistä yksilöllistä tukea ja työvalmennusta sekä työn räätälöintiä ja työolosuhteiden mukautusta, ja heidän työllistymisensä edistäminen on tärkeää. 12 kuukauden tukijakso ja sitä tarvittaessa seuraavat 24 kuukauden tukijaksot olisivat tarkoituksenmukaisia.*

Työntekijän ohjaukseen tarvitaan resursseja, ja resurssien puute voi nousta palkkaamisen esteeksi. Lausunnoissa huomautettiin, että palkkatukityö on osa kuntoutumista. Lausunnonantajat peräänkuuluttivatkin riittävää rahoitusta osatyökykyisten palkkaamista varten. Myös palkkauksen helpottaminen nousi esille. Tuki pitäisi kompensoida työnantajalle ja vaadittavat resurssit on tunnistettava.

*Työn räätälöintiä ja työolosuhteiden mukautus koetaan resurssia ja osaamista vaativaksi. Tämä on tärkeää tunnistaa, koska se voi olla todellinen este tukitoimia ja mukautuksia tarvitsevan henkilön palkkaamiseen, varsinkin jos työsuhteen jatkuminen on epävarmaa ja tukijaksot lyhytkestoisia.*

## **5.5 Miten vamma, sairaus ja työkyvyn haasteet on huomioitu**

Vamman ja sairauden kautta nostettiin esille sekä yksilön että yhteiskunnan tarpeita. Henkilöiden tukemisessa näkyi paitsi yksilön työssäkäynnin vahvistaminen myös työllisyyden edistäminen, sillä iso osa osatyökyisiä on työmarkkinoiden ulkopuolella. Muutamissa lausunnoissa nousi esille myös osaajatarpeeseen vastaaminen.

Käsitteitä vamma/sairaus käytettiin myös laajemmin siten, että työkyvyn ongelmia voi olla myös henkilöllä, jolta lääkärin diagnoosi puuttuu. Lausunnoissa tuotiin esille myös se, että monilla heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevilla on terveydellisiä haasteita.

Lausunnonantajat kysyivät myös, miten määritellään alentuneesti työkykyinen, ja vaativat käsitteen tarkempaa määrittelyä. Osatyökykyisen terminä olisi katsottu kattavan vammaisia tai pitkäaikaissairaita laajemman joukon ja sen toivottiin näkyvän lainsäädännössä.

*Tältä osin on varmistettava, että lain tulkinnat eri TE-toimistoissa ovat yhdenmukaiset siten, että henkilöt, joilla on jokin työllistymistä hankaloittava vika, vamma tai sairaus, ovat aidosti ja yhdenvertaisesti palkkatuen piirissä.*

Osatyökykyisyys ei katoa tukijakson jälkeen ja monella työkyky on heikko. Mitä tapahtuu silloin kun kohtuulliset mukautukset on toteutettu kuten lakiehdotus edellyttää, ja kun TE-toimisto tulkitsee, ettei palkkatukeen ole enää oikeutta. Etsiikö työnantaja tilalle toisen tekijän? Tuen jatkuvuuden dilemma tuotiin lausunnoissa esille. Osatyökykyisiä tarvitaan tulevaisuuden rakentamisessa, mutta samalla työkyvyn alenema voi pitkittää työttömyyttä.

## **5.6 Uudistuksen negatiiviset ja positiiviset vaikutukset toimijoiden silmin**

Useissa lausunnoissa tukiprosentteja ei pidetty riittävinä erityisesti sen vuoksi, ettei sivukuluja huomioitu vamma-/sairausperustaisessa tuessa. Kohderyhmän ei uskottu työllistyvän uudistuksen myötä yrityksiin laajemmin.

Lisäksi ensimmäisen palkkatukijakson keston leikkausta pidettiin heikennyksenä. Arveltiin, ettei kohderyhmän ole helppoa työllistyä avoimille työmarkkinoille palkkatukijakson jälkeen eikä toimintakyky vahvistu riittävästi jakson aikana. Epäilyksenä nousi esimerkiksi se, että uudistuksella haetaan säästöä palkkatuesta, muttei huomioida hyvinvointitekijöitä tai pitkäjänteistä etenemistä kohti avoimia työmarkkinoita. Tämä kuvaa kokonaisuuden haasteita osatyökykyisten työllistämässä.

Positiiviselta kannalta palkkatukijakson uskottiin esimerkiksi parantavan elämänhallintaa ja lisäävän osallisuutta työelämään, mikä toisi osallistujalle yhdenvertaisemman aseman yhteiskunnassa.

*EHYT ry haluaa muistuttaa, että vaikuttavuusarvioinnissa ei otettu huomioon erityisesti yhdistysten tarjoamien palkkatukipaikkojen sosiaali- ja terveystieteellisiä vaikutuksia. EHYT ry:n kokemusten pohjalta näitä tulisi selvittää tarkemmin erityisesti vaikeasti työllistyvien ja pitkäaikaistyöttömien osalta. Koska työelämässä mukana oleminen on tutkitusti suojaava tekijä esimerkiksi päihde- ja mielenterveysongelmilta. Monelle yhdistyksessä tehty työ tuo sisältöä elämään jo pelkästään siksi, että yhdistysten aatteellisessa työssä pääsee konkreettisesti auttamaan muita.*

Myös ensimmäinen palkkatukijakson mahdollistaminen ilman lääketieteellistä arviointia uskottiin alentavan rekrytointikynnystä. He pitivät myös tärkeänä sitä, ettei lääkärintodistusta enää säännönmukaisesti pyydettäisi alentuneesti työkykyisen palkkatuen jatkohakemuksiin.

## 6 Johtopäätökset

### 6.1 Johtopäätös 1: Osallisuuden edistäminen on tärkeää

Tässä opinnäytetyössä johtoajatuksena oli se, millaisin toimin palkkatuella voidaan edistää osatyökykyisen työllistymistä suomalaisessa yhteiskunnassa. Lähtökohtana ajatuksessa oli se, että lainsäädännön avulla voidaan tukea yksilöllistä työllistymistä. Tavoitteena oli saada kokonaiskuva siitä, miten osatyökykyiset on työllisyshoidon kentän toimijoiden mukaan Marinin hallituksen palkkatuki uudistuksessa huomioitu, ja miten työllisyshoidon kentän toimijat näkivät uudistuksen vaikutukset. Lausunnonantajat näkivät uudistuksessa enemmän negatiivisia kuin positiivisia vaikutuksia osatyökykyisten työllistymiseen. Kohderyhmän ei uskottu työllistyvän uudistuksen myötä laajemmin yrityksiin. Ahon (1988) mukaan suomalaisessa palkkatyön yhteiskunnassa palkkatyön tekeminen on sekä osa ansionhankintaa että sosiaalista järjestystä. Normit ja käytännöt ohjaavat ja tekevät juuri palkkatyön tekemisestä yleisen ja vallitsevan käytännön: työelämään osallistuminen on normaalia, ja osallistumattomuus on poikkeus. (Aho 1988, 11, 30, 58, 61.) Työuralla eteneminen on myös keskeinen sosiaalisen statuksen määrittäjä (Kasvio 1994, 111).

Mutta katsotaanko järjestelmää mikro- vai makrotasolla, työntekijän vai työnantajan näkökulmasta? Hakulin ja muiden (1995) mukaan työnantajat ovat arvioineet tukijärjestelmän tuomaan työvoiman tarpeen tyydyttämistä, helpottavan sijaisuuksia sekä korvaamaan poislähteneiden töitä. Tukia on myös pidetty perehdyttämisvaiheen kustannusapuna. Toisaalta sosiaalisina tuloksina on pidetty työttömyysjakson keskeytymistä ja jopa ihmisarvon tunteen ja tasapainon parantamista. (Hakuli 1995, 47.)

Tämän tutkimuksen tuloksissa eivät sosiaaliset tekijät korostuneet, vaan hyötyjen voitiin nähdä toimijoiden mukaan painottuvan itse työllistymiseen, työskentelyjakson pituuteen sekä saatuun tukeen. Lausunnonantajat myös kantoivat huolta siitä, että tukikelpoisilla olisi yhtäläiset ja tasapuoliset mahdollisuudet työllistyä, mutta myös siitä, että tuen arviointimenetelmät olisivat yhtäläiset. Sainio ja Salminen (2016) muistuttavat, että toimintakyvyn arvioijilla tulisi aina olla riittävä osaaminen käyttää mittareita sekä tulkita tuloksia. Toimijakentän yhtenäiset käytännöt auttavat saamaan tasavertaiset palvelut ja etuudet. (Sainio & Salminen 2016, 206, 213.)

## **6.2 Johtopäätös 2: Palkkatuella on monitahoisia vaikutuksia**

Tutkimusaineistosta piirtyi monipuolinen kuva kohderyhmän työllistymisen haasteista, jotka on tärkeää nostaa yhteiskunnalliseen keskusteluun, kuten palkkatuen tasapuolisuus ja kesto. Asplund ja Koistinen (2014) nostavat esille sen, että osatyökykyisten työkyvyn ylläpito ja kehittäminen on hyvinvointipolitiikalle huomattava haaste. Monella on huomattavaakin kapasiteettia ja halua tehdä työtä. (Asplund & Koistinen 2014, 125.) Toisaalta palkkatuetulla työjaksolla voi olla monenlaisia positiivisia vaikutuksia, mikä näkyi positiivissa vastauksissa. Alasalmen ja muiden (2022) mukaan ns. pehmeiden vaikutusten mittaamista tulisi kehittää osana aktiivisen työvoimapolitiikan palveluita. Mittaamisessa voidaan hyödyntää edellä mainittua Kykyviisaria ja muita mittareita. (Alasalmi ym. 2022, 84, ks. luku 2.3).

Tässä opinnäytetyössä nousi vahvasti esille se, että tarpeelliset kustannukset tulisi toimijoille korvata täysimääräisinä. Sen sijaan esille ei noussut se, mihin palkkatuella tulisi tai kannattaisi lausunnonantajien mukaan työllistää; yksityiselle sektorille, kuntiin vai yhdistyksiin. Alasalmi ja muut (2022) ovat tutkineet eri työllistymistoimien vaikuttavuutta sekä yksilön että yhteiskunnan näkökulmasta. Tutkimuksen kohteena olleet palkkatuki yksityiselle sektorille ja kuntasektorille tuovat positiivisia euromääräisiä kustannushyötyjä paitsi osallistujille myös julkiseen talouteen. Yksityiselle sektorille työllistäminen palkkatuella oli sekä työllistävää että tulovaikutukseltaan positiivista. Osallistujalle koituvat hyödyt ylittivät palveluiden kustannukset. (Alasalmi ym. 2022, 72–73, 81–82.)

Lausunnonantajat korostivat myös asiakasryhmän ohjauksen ja tuen tarvetta. Oivon ja Kerättären (2018) mukaan osatyökykyisten aseman parantaminen vaatisi palvelujen määrätietoista suuntaamista ja uudelleenmuotoilua. Työmarkkinoilla tarvitaan tukitoimia hyvin erilaisille henkilöille ja erilaisten työrajoitteiden takia. (Oivo & Kerätär 2018, 88.)

### **6.3 Johtopäätös 3: Tarvitaan yhtenäistä näkemystä**

Lausunnonantajat kantoivat huolta siitä, miten osatyökykyiset lainsäädännössä huomioidaan tai pikemminkin siitä, kuinka selkeä ja yhtenäinen näkemys kentällä on osatyökykyisyydestä ja miten näkemuserot vaikuttavat käytännön toimiin palkkatuella työllistettäessä. Osatyökyky tuli terminä vahvasti esille. Taustalla on tasapuolisuus tuen hakemisessa ja sen saamisessa, mikä kohdistuu koko kenttään ja erityisesti viranomaistyöhön. Rayn (2021) mukaan käsitteiden yhtenäisyyttä ammattilaiset peräänkuuluttavat myös siksi, että uudistusten eteneminen voi hidastua. Taustalla voi vaikuttaa myös se, jos käsitteiden määrittely koetaan keskeneräiseksi. Järjestötoimijat kuitenkin kokevat tuntevansa kohderyhmänsä tarpeet erittäin hyvin. (Ray 2021, 35, 39.)

Käsitteiden määrittelyn tarve on noussut esille myös yrityksille suunnatussa tutkimuksessa (Ala-Kauhaluoma, Kesä, Lehikoinen, Pitkänen & Ylikojola 2017, 91). Lakiin osatyökyky-termiä ei tullut. Eduskunnan esityksessä todettiin, että alentuneesti työkykyinen on ryhmäpoikkeusasetuksen mukainen käsite. Säännöskohtaisten perusteluiden mukaan alentuneesti työkykyisen pitkäkestoinen vamma tai sairaus vaikeuttaa olennaisesti työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Vamma voi olla ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin perustuva ja sen tulee olla diagnosoitu. Myös lääketieteellisesti todettu pitkäaikaissairaus voi mahdollistaa palkkatuen tällä perusteella. (HE 175/2022 vp, 88–89, 100).

Järjestöjen oma rooli ja halu työllistäjänä ei tässä tutkimuksessa korostunut. Kuusi (2018) huomauttaa, että Työ- ja elinkeinoministeriön palkkatukiseurannan mukaan kaikki palkkatukikustannukset kattava, kolmannelle sektorille muulle kuin elinkeinotoimintaan suunnattu palkkatuki on johtanut vain vähäisiin siirtymiin avoimille työmarkkinoille (Kuusi 2018, 78).

## 6.4 Tutkimuksen eettisyys

Tutkimuksen teoriaosuus oli poikkiluotaava katsaus, jossa käsiteltiin työllisyyspolitiikan kehittämistä työkyvyn kannalta suomalaisessa yhteiskunnassa. Sen vuoksi aineistona oli myös vanhempaa tutkimuskirjallisuutta, joka antoi tarkempaa aikalaiskuvausta aiheen käsittelylle.

Tutkimusaineisto oli valtionhallinnon avoimilla verkkosivustoilla olevaa avointa ja rajoittamatonta aineistoa. Aineiston julkisuus on vakiintuneeseen suomalaiseen lainsäädäntöprosessiin kuuluvaa. Aineistoon ei tarvittu tutkimuslupia eikä se ollut salassa pidettävää.

TE-asiantuntijan työssä käsittelen palkkatukeen liittyviä asioita ja seuraan uudistamistyötä aktiivisesti. Tämä opinnäytetyö kohdistui kuitenkin lainvalmistelutyöhön ja työllisyydenhoidon kentän näkökulmaan, eikä rooliini henkilöasiakaspalvelussa. Tutkimuksessa ei käsitelty suoraan omaan asiakastyöhön liittyviä kysymyksiä tai aineistoja. Hyvän tieteellisen käytännön mukaisesti sovellettiin eettisesti kestäviä tiedonhankinta- ja arviointimenetelmiä. Aineisto oli julkista viranomaisen jakamaa tietoa.

## 6.5 Tutkimuksen luotettavuus

Pääaineistona oli lausuntopalvelun aineisto, jonka tarkoitus on kansalaisvaikuttaminen ja tiedon- saannin edistäminen sekä valmistelun ja lausuntomenettelyn läpinäkyvyyden ja laadun edistäminen. Aineiston valintaan on vaikuttanut sekä ammatillinen kiinnostus toimijakentän näkemyksistä että halu syventää omaa osaamista aiheesta. Aineisto on viranomaissivustoilla internetissä olemassa olevaa avointa materiaalia osoitteessa lausuntopalvelu.fi (oikeusministeriön sivusto). Aineisto antoi luotettavan kuvan tutkimusaiheesta. Lausuntopalvelun aineiston tuottajia ovat lausunnonantajat ja palvelussa on julkaistu vain sisältöä, joka noudattaa hyvää tapaa. Palvelun sääntöjen vastaiset sisällöt on sivuston ylläpitäjän mukaan jätetty julkaisematta. (Ohjeet n.d.)

Tutkimuksen luotettavuuteen kuului aineiston kattava läpikäynti, luokittelu ja teemoittelu. Aineiston käsittelyn tallentamisessa kiinnitettiin huomiota mm. seuraaviin: lähdeaineiston kattava keruu sekä havaintoyksikköjen ja aineistoyksikköjen valintaperusteet, joissa taustalla näkyy ammatillinen osaaminen. Käsittelyssä käytiin läpi tarkasti koko lausuntoaineisto, myös muut kuin suoraan ter-

veysperusteiseen palkkatukeen liittyvät vastaukset, jotta saataisiin hyvä kokonaiskuvan lausunnoista. Tekstinkäsittelyssä ja tulosten laskemisessa käytettiin Microsoftin Word- ja Excel-ohjelmistoja.

Useat työllisyydenhoidon toimijat ovat myös oman alansa asiantuntijoita. Esimerkiksi Vates-säätiön toiminnanjohtaja Jaana Pakarinen on paitsi työkyvyn analyysoija (Pakarinen 2018, 204) myös Vatesin lausunnon allekirjoittaja. Tämänkaltaisen linkki aineiston ja teorian välillä kasvatti näkemystä aiheen ajankohtaisuudesta.

## 7 Pohdinta

Opinnäytetyössä tarkasteltiin osatyökykyisten palvelurakennetta ja etsittiin vastauksia siihen, miten palkkatuetulla työllä voidaan edistää osatyökykyisten työllistymistä. Tapaustutkimuksen avulla muodostui ajankohtainen näkemys uudistuksen osa-alueesta. Uudistuksen vaikutusten seuraaminen osatyökykyisen työntekijän kannalta on tärkeää työllisyydenhoidon toimijoille. Kuntoutuksen saralla se antaa lisätietoa siitä, mitkä seikat edistävät tai estävät osatyökykyisten töihin pääsemisen ja/tai töissä jatkamisen mahdollisuuksia. Tärkeää on tietää, mitkä palvelut ja mahdollisuudet ovat asiakkaalle kulloinkin mahdollisia ja ajankohtaisia.

Lausunnon palkkatukiudistukseen jättäneet työllisyydenhoidon kentän toimijat toivat esille sekä työnantajan että työllistettävän asiakkaan näkökulmia. Palkkatukiudistuksen tavoitteena oli sujuvoittaa tuenhaun ja työllistämisen prosessia ja vähentää byrokratiaa, ja uudistukseen liittyen löytyi monipuolisia näkökulmia, täsmennyksiä ja lisäyksiä lainsäätäjää varten. Opinnäytetyö toi esille uudistuksen haasteita osatyökykyisten kannalta. Esimerkiksi useat toimijat pitivät tuen tasoa liian matalana, kun vamman tai sairauden perusteella myönnettävään palkkatukeen ei enää sisällyttäisi sivukuluja. Opinnäytetyö antoi hyödyllistä tietoa lainvalmistelu- ja kehittämistyöstä koskien osatyökykyisten palveluja.

Yhtä selkeää vastausta ei voitane antaa, miten ja mihin työllistää osatyökykyinen työntekijä. Mahdollisuuksia ja esteitä on varmasti yhtä paljon kuin työllistyjiäkin. Työllisyyden kentän toimijoiden on hyvä konkreettisesti tuoda esille työllistymisen haasteita ja mahdollisuuksia. Palkkatuetun työn historian suuntien avaaminen on tärkeää, jotta näemme kehityskaaren ja voimme vaikuttaa uusiin



linjauksiin täsmällisemmin. Koin, että löysin opinnäytetyötä tehdessäni uusia näkökulmia työhöni ja syvensin yhtä osa-aluetta.

Opinnäytetyön tekeminen aloitettiin loppuvuodesta 2022 ja työllisyydenhoidon näkökulma on muuttunut tällä ajanjaksolla edelleenkin työnhakijan omaa toimijuutta ja vastikkeellisuutta korostavaksi. Valmistuminen sijoittuu ajankohtaan, jolloin odotettavissa on tiukennuksia työttömyysturvaan ja esimerkiksi irtisanomisperusteisiin. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystieteiden professori Juho Saari nostaa esille sen, että Petteri Orpon (kok.) hallitusohjelman leikkauksia perustelevat pohjoismaiset esimerkit ovat ongelmalliset sen takia, että resurssit ovat Suomessa hyvin eritasoiset verrattuna esimerkkeihin. (Huttunen 2023.) Uudistusten seuraaminen ja niiden reflektointi vaatii työllisyydenhoidon toimijoilta nopeaa kannanottoa ja toimintaa.

Kuntoutuksen ohjaajan kuuluu työssään ohjata osatyökykyisiä oikeiden palvelujen ja etuuksien piiriin. Kuntoutuksen kentällä palkkatuki on osa tätä tärkeää työkalupakkia, ja siksi opinnäytetyön aiheen valinta tukee kuntoutuksen ohjausta. Moni osatyökykyinen työllistyy palkkatuen avulla kohti työelämää ammatillisen kuntoutuksen jakson jälkeen tai pysyy työelämässä oman työkykynsä mahdollisuuksien puitteissa. Kuntoutuksen toimijoiden on tärkeää vahvistaa osatyökykyisen omaa motivaatiota sekä voimavaroja, mutta myös ottaa kantaa siihen, että lainsäädäntö ja palvelut tukevat työmarkkinoilla olemista, eivätkä esimerkiksi heikennä kuntoutujan toimeentuloa.

Petteri Orpon (kok.) hallitusohjelmassa on maininta uudesta Työkykyohjelmasta, jossa otetaan huomioon myös ikääntyneet ja työssä jaksamisen parantaminen. Tarkoitus on kehittää työn sopeuttamista toimintakyvyn mukaiseksi. (Vahva ja välittävä Suomi 2023.) Jatkotutkimuksissa olisi hyvä selvittää, miten työkyvyn vaatimukset olisi mahdollista tarkemmin määritellä ja miten työllisyydenhoidon kentän ohjeistukset olisivat yhteneväiset. Täsmätyökyky on termi, jonka perusteet ja mahdollisuudet olisi hyvä nostaa esille. Lisäksi työllisyydenhoidon kentän nostamat uudistuksen mahdolliset negatiiviset vaikutukset osatyökykyisten työllistymisessä vaativat jatkoseurantaa. Olisi hyvä myös edistää toimijakentän yhteistyötä ja hyödyntää siinä eri tahojen osaamista. Osatyökykyisten työllistäminen palkkatuella vaatii selkeää ohjeistusta, termien määrittelyä sekä toimijoiden välistä yhteistyötä.

## Lähteet

Aho, S. 1988. Palkkatyö yhteiskunnallisen järjestyksen perustana. Tutkimus palkkatyön normalisoinnin historiasta ja ”työyhteiskunnan kriisistä”. Jyväskylä: Tutkijaliitto.

Aho, S., Halme, J. & Nätti J. 1999. Tukityöllistämisen ja työvoimakoulutuksen kohdentuminen ja vaikuttavuus 1990–1996. Helsinki: Työministeriö.

Airio I. & Järnefelt M. 2023. Tutkittua tietoa toimenpiteiden toimeenpanosta ja vaikutuksista sekä palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisesta. Julkaisussa Työkykyohjelma 2019–2023. Loppuraportti. Toim. M. Keyriläinen & K. Lappalainen. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työelämä. 2023:21. Viitattu 3.8.2023. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164849/TEM\\_2023\\_21.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164849/TEM_2023_21.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

Akila, R. & Nybo, T. 2019. Neuropsykologinen työkyvyn arviointi. Julkaisussa Kliininen neuropsykologia. Helsinki: Kustannus Oy Duodecim. 3. uudistettu painos, 460–480.

Ala-Kauhaluoma, M., Kesä, M., Lehikoinen T., Pitkänen S. & Ylikojola P. 2017. Osatyökykyisistä osaavaa työvoimaa. Osatyökykyisten työvoiman kysyntää ja sen kehittämistä koskeva tutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 42/2017. Viitattu 20.11.2022. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160229/TEMjul\\_42\\_2017\\_verkkojulkaisu.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160229/TEMjul_42_2017_verkkojulkaisu.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

Alasalmi, J., Busk, H., Holappa, V., Oosi, O. & Raukola A. 2022. Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuus. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 2/2022. Helsinki: Eduskunta.

Alastalo, M. & Borg, S. Numerolukutaito. Teoksessa Kvantitatiivisen tutkimuksen verkkokäsikirja. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto. Viitattu 26.5.2023. [https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvanti/numerolukutaito/numerolukutaito\\_tiedonkeruu/](https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvanti/numerolukutaito/numerolukutaito_tiedonkeruu/).

Arnkil, R., Spangar, T. & Jokinen, E. 2012. Selvitys heikossa työmarkkina-asemassa olevien palveluista Pohjoismaissa sekä Alankomaissa, Iso-Britanniassa, Saksassa ja Ranskassa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 10/2012. Viitattu 3.8.2023. <https://tem.fi/documents/1410877/3342347/Selvitys+heikossa+ty%C3%B6markkina-asemassa+olevien+palveluista+14022012.pdf>.

Arnkil, R. & Spangar, T. 2018. Työvoimapalvelujen kokonaiskuvaa kansainvälisessä kehityksessä. Toim. J. Kajanoja. Julkaisussa Työllisyyskysymys. Helsinki: INTO kustannus, 233–258.

Aro, T. 2004. Toimintakyky työkyvyn arvion osana. Julkaisussa Toimintakyky - Arviointi ja kliininen käyttö. Helsinki: Duodecim, 22–27.

Asian käsittelytiedot HE 175/2022 vp. 2023. Eduskunnan internetsivusto. Päivitetty 22.2.2023. Viitattu 5.3.2023. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE\\_175+2022.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_175+2022.aspx).

Asplund, R. & Koistinen, P. 2014. Onko työmarkkinoilla tilaa kaikille – Katsaus erityisryhmiin kohdistetun politiikan tuloksiin ja haasteisiin. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Baert, S. 2016. Wage subsidies and hiring chances for the disabled: some causal evidence. The European Journal of Health Economist, 17, 1, 71–86. Viitattu 14.8.2023. <https://janet.finna.fi/>, ProQuest Central.

Eduskunnan vastaus EV 288/2022 vp - HE 175/2022 vp. 2023. Eduskunnan internet-sivu. Julkaistu 21.2.2023. Viitattu 5.3.2023. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/EduskunnanVastaus/Sivut/EV\\_288+2022.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/EduskunnanVastaus/Sivut/EV_288+2022.aspx).

Elo, S., Kajula, O., Tohmola A. & Kääriäinen M. 2022. Laadullisen sisällönanalyysin vaiheet ja eteneminen. Julkaisussa Hoitotiede 2022, 34 (4), 215–225.

Eskola, J. & Suoranta J. 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.

Gould, R., Ilmarinen, J., Järvisalo J. & Koskinen, S. 2006. Työkyvyn ulottuvuudet. Terveys 2000 -tutkimuksen tuloksia. Helsinki: ETK, Kela, KTL, TTL. Viitattu 18.2.2023. [https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/78368/tyokyvyn\\_ulottuvuudet\\_7.pdf](https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/78368/tyokyvyn_ulottuvuudet_7.pdf).

Gustafsson, J., Prieto Peralta, J. & Danermark, B. 2014. The employer's perspective: employment of people with disabilities in wage subsidized employments. Scandinavian Journal of Disability Research, 16, 3, 249–266. Viitattu 14.8.2023. <https://sjdr.se/articles/10.1080/15017419.2013.785976>.

Gupta, N.D. & Larsen, M. 2010. Evaluating Labour Market Effects of Wage Subsidies for the Disabled – The Danish Flexjob Scheme. Research department of employment and integration. Working Paper 07:2010. Viitattu 12.8.2023. [https://pure.vive.dk/ws/files/324010/wp\\_07\\_2010.pdf](https://pure.vive.dk/ws/files/324010/wp_07_2010.pdf).

Haatainen, T. 2022. Osatyökykyisiä tarvitaan työmarkkinoille. Kolumni Työ- ja elinkeinoministeriön www-sivuilla 16.2.2022. Viitattu 15.2.2023. <https://tem.fi/-/osatyokykyisia-tarvitaan-tyomarkkinoille>.

Hakuli, M., Katajamäki, H. & Vartiainen, P. 1995. Mistä on hyvä tulos tehty? Työllistämistukien tuloksellisuuden monitahoarviointi. Työpoliittinen tutkimus 97. Helsinki: Työministeriö.

Hallituksen esitys laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi sekä laiksi sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoamisesta (Palkkatuen uudistaminen). N.d. Työ- ja elinkeinoministeriön internet-sivu TEM074:00/2019 SÄÄDÖSVALMISTELU. Viitattu 26.2.2023. <https://tem.fi/hanke?tunnus=TEM074:00/2019>.

HE 175/2022 vp. Hallituksen esitys. Julkaistu 22.9.2022. Viitattu 17.1.2023. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE\\_175+2022.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_175+2022.aspx).

Hirsjärvi, S. 2009. Metodologiset ja teoreettiset lähtökohdat. Julkaisussa Tutki ja kirjoita. 15. uudistettu painos. Toim. S. Hirsjärvi, P. Remes & P. Sajavaara. Helsinki: Tammi, 123–166.

Huttunen, J. 1.7.2023. Hallitus kaavailee työ-markkinoille ”Tanskan mallia” – professori huomauttaa keskeisistä eroavaisuuksista. Lehtiartikkeli Iltasanomissa. Viitattu 8.8.2023. <https://www.is.fi/politiikka/art-2000009686984.html>.

- Ilmarinen, J. 2013. Ikääntyvän työvoiman työkyvyn ylläpitäminen ja työhyvinvoinnin edistäminen. Julkaisussa Gerontologia. Toim. E. Heikkinen, J. Jyrkämä & T. Rantanen. Helsinki: Duodecim, 495–508.
- Järvikoski, A. 2013. Monimuotoinen kuntoutus ja sen käsitteet. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:43. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Järvikoski, A., Takala, E-P., Juvonen-Posti, P. & Härkäpää K. 2018. Työkyvyn käsite ja työkykymallit kuntoutuksen tutkimuksessa ja käytännössä. Sosiaali- ja terveysturvan raportteja 13/2018. Helsinki: Kela.
- Kasvio, A. 1994. Uusi työn yhteiskunta. Suomalaisen työelämän muutokset ja kehittämismahdollisuudet. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino.
- Kaukiainen, A. 2016. Kohti työkyvyn aleneman varhaista tunnistamista. Julkaisussa Kuntoutuminen. Toim. I. Autti-Rämö, A. Salminen, M. Rajavaara & A. Ylinen. Helsinki: Kustannus Oy Duodecim, 216–217.
- Kauppinen, T. 1992. Suomen työmarkkinamallin muutos. Työpoliittinen tutkimus No 30. Helsinki: Työministeriö.
- Kerätär, R. 2016. Kun katsoo kauempaa, näkee enemmän – Monialainen työkyvyn ja kuntoutustarpeen arviointi pitkäaikaistyöttömillä. Tampere: Juvenes Print.
- Keyriläinen, M. & Lappalainen, K. 2023. Työkykyohjelma 2019–2023. Loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työelämä. 2023:21. Viitattu 3.8.2023. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164849/TEM\\_2023\\_21.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164849/TEM_2023_21.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- Kuusi, A. 2018. Palkkatuen työllisyysvaikutukset. Julkaisussa Työllisyyskysymys. Toim. J. Kajanoja. Helsinki: Into Kustannus Oy, 77–79.
- Kyngäs H. & Vanhanen L. 1999. Sisällön analyysi. Julkaisussa Hoitotiede 1999, 11 (1), 3–12.
- L 1295/2002. Laki julkisesta työvoimapalvelusta (kumottu). Viitattu 26.12.2022. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/kumotut/2002/20021295#O1>.
- L 1326/2010. Terveysturvalaki. Viitattu 11.2.2023. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20101326>.
- L 1351/2013. Laki sosiaalisista yrityksistä. Viitattu 26.12.2022. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20031351>.
- L 916/2012. Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta. Viitattu 26.12.2022. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2012/20120916>.

Laiho, V., Hopponen, A., Latvala T. & Rämö, A. 2010. Erityisryhmien työkyky - työttömät ja vammaiset. PTT raportteja 225. Helsinki: Pellervon taloustutkimus PTT. Viitattu 18.2.2023. <https://www.ptt.fi/julkaisut/erityisryhmien-tyokyky-tyottomat-ja-vammaiset/>.

Laine, M., Bamberg J. & Jokinen P. 2007. Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria. Julkaisussa Tapaustutkimuksen taito. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press, 9–38.

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi sekä sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoamisesta. 2022. Oikeusministeriön verkkopalvelu Lausuntopalvelu.fi. Viitattu 28.1.2023. <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=91fc532e-6958-4452-aa3b-4fae36616404>.

Lehto, M. 2011. Kaikki mukaan! Osatyökykyiset työmarkkinoilla. Selvityshenkilön raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2011:5. Viitattu 23.11.2022. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/72539/URN:NBN:fi-fe201504225679.pdf?sequence=1>.

Lindberg, J. 2021. Välityömarkkinoiden uusi toimintamalli. Julkaisussa Ilmiöitä osatyökykyisyyden ympärillä. Toim. A. Korhonen, J. Lindberg, K. Ray, M. Pentikäinen & M. Riihelä. Vates-säätiö sr: Helsinki, 140–151.

Nordlund, M. 2013. Active labour market policies. Julkaisussa The Routledge Handbook of the Welfare State. Toim. B. Greve. London: Routledge, 115–124.

Ohjeet. N.d. Lausuntopalvelu.fi -verkkosivusto. Viitattu 28.1.2023. <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Instruction/Instruction?section=About>.

Oivo, T., & Kerätär R., 2018. Osatyökykyisten reitit työllisyyteen - etuudet, palvelut, tukitoimet. Selvityshenkilöiden raportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Pakarinen, J. 2018. Osatyökykyisyys ja työkyvyttömyys. Julkaisussa Työllisyyskysymys. Toim. J. Kajanoja. Helsinki: INTO kustannus, 203–216.

Pedersen, J. M., Rosholm M. & Svarer M. 2012. Experimental Evidence on the Effects of Early Meetings and Activation. Discussion Paper No. 6970. IZA. Viitattu 8.8.2023. <https://docs.iza.org/dp6970.pdf>.

Ray, K. 2021. Palvelujärjestelmä osatyökykyisyyden näkökulmasta. Julkaisussa Ilmiöitä osatyökykyisyyden ympärillä. Toim. A. Korhonen, J. Lindberg, K. Ray, M. Pentikäinen & M. Riihelä. Vates-säätiö sr: Helsinki, 34–41.

Sainio P. & Salminen A. 2016. Toimintakyvyn arviointi ja menetelmät. Julkaisussa Kuntoutuminen. Toim. I. Autti-Rämö, A. Salminen, M. Rajavaara & A. Ylinen. Helsinki: Kustannus Oy Duodecim, 206–224.

Sihto, M. 2018. Aktiivinen työvoimapolitiikka. Julkaisussa Työllisyyskysymys. Toim. J. Kajanoja. Helsinki: INTO kustannus, 61–85.

Työttömän terveystarkastus. 2023. THL:n sivusto, päivitetty 2.2.2023. Viitattu 11.2.2023. <https://thl.fi/fi/web/sote-palvelujen-johtaminen/kehittyva-palvelujarjestelma/sote-palvelut/tyoikaisten-tyokyvyn-ja-tyollistymisen-tuen-sote-palvelut/tyottoman-terveystarkastus>.

Suoyrjö, H. 2010. Kelan järjestämän kuntoutuksen kohdentuminen ja vaikutukset työkykyyn kunnallisilla työpaikoilla. Sosiaali- ja terveysalan tutkimuksia 113. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Tiainen, P. 2018. Suomen työvoimapolitiikan kehityksen pääpiirteet. Julkaisussa Työllisyyskysymys. Toim. J. Kajanoja. Helsinki: INTO kustannus, 219–232.

Teemoittelu. 2016. Jyväskylän yliopiston verkkosivu. Viitattu 18.1.2023. <https://koppa.jyu.fi/avoimet/hum/metelmapolkuja/metelmapolku/aineiston-analyysimetelmamet/teemoittelu>.

Tuomi, J. & Sarajärvi A. 2018. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Uudistettu laitos. Helsinki: Tammi.

Työ- ja elinkeinoministeriön ohje julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja asetuksen soveltamisesta. 2017. Työ- ja elinkeinoministeriö. 19.12.2017 TEM/2376/00.03.05.02/2017. Viitattu 26.12.2022. <https://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/normi/540001/42910>.

Työ- ja elinkeinoministeriön ohje työttömien työkyvyn arvioinnista ja terveystarkastuksiin ohjaamisesta. 2011. Työ- ja elinkeinoministeriö. 22.12.2011 TEM/3067/07.02.01/2011. Viitattu 16.2.2023. <https://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/normi/540001/38378>.

Työ- ja toimintakyvyn arviointipalvelu. 2023. Lapin TE-toimiston internet-sivu, päivitetty 2.1.2023. Viitattu 11.2.2023. [https://toimistot.te-palvelut.fi/lappi/tyokyvyn\\_arviointi](https://toimistot.te-palvelut.fi/lappi/tyokyvyn_arviointi).

Työkykyohjelma. 2023. Työ- ja elinkeinoministeriön internet-sivu, päivitetty 20.2.2023. Viitattu 23.2.2023. <https://tem.fi/tyokykyohjelma>.

Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma. 20.6.2023. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58. Viitattu 3.8.2023. <https://valtioneuvosto.fi/hallitukset/hallitusohjelma#/>.

Vamman tai sairauden vaikutus työkykyyn (osatyökykyisyys). 2022. KEHA-keskuksen sekä työ- ja elinkeinoministeriön toteuttama työelämäpalvelu Työmarkkinatori 8.12.2022. Viitattu 26.12.2022. <https://tyomarkkinatori.fi/henkiloasiakkaat/ura-ja-tyosuhde/vamman-tai-sairauden-vaikutus-tyokykyyn-osatyokykyisyys>.

Vatesin toimintamuodot. N.d. Vates-säätiön verkkosivusto. Viitattu 16.2.2023. <https://www.vates.fi/vates/vates-lyhyesti/toiminta.html>.

Vedenkannas, E., Koskela, T., Tuusa, M., Jalava, J., Harju, H., Särkelä M. & Notkola V. 2011. Vajaa-kuntoinen TE-toimiston asiakkaana. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 31/2011. Viitattu 26.12.2022. <https://tem.fi/documents/1410877/3346190/Vajaa-kuntoinen+TE-toimiston+asiakkaana+20092011.pdf>.

Vuori, J. 2021. Laadullinen sisällönanalyysi. Julkaisussa Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja. Toim. J. Vuori. Viitattu 28.1.2023. <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/analyysitavan-valinta-ja-yleiset-analyysitavat/laadullinen-sisallanalyysi/>.

Vuori, J. 2021. Tapaustutkimus. Julkaisussa Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja. Toim. J. Vuori. Viitattu 28.1.2023. <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/tutkimusasetelma/tapaustutkimus/>.

Wessman, J. 2023. TE-palvelujen uudelleen muotoilu ja TE-palvelupilotit. Julkaisussa Työkykyohjelma 2019–2023. Loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työelämä. 2023:21. Viitattu 3.8.2023. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164849/TEM\\_2023\\_21.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164849/TEM_2023_21.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

Ylisassi, H., Rajavaara M. & Seppänen-Järvelä R. 2016. Työn muutokset ja työkykykäsitykset kuntoutuksen lähtökohtina. Julkaisussa Kuntoutuminen. Toim. I. Autti-Rämö, A. Salminen, M. Rajavaara & A. Ylinen. Helsinki: Kustannus Oy Duodecim, 153–159.

## Liitteet

### Liite 1. Lausunnonantajat luettelona

Alavuden kaupunki, A - Pesu Oy

Annanpura Oy

Eduro-säätiö sr, Meriva sr, Saura-säätiö sr ja Tornion työvoimalasäätiö sr

Ehkäisevä päihdetyö EHYT ry

Etelä-Karjalan Estradi ry

Etelä-Karjalan Yhdistykset ry, Kumppanuusverkosto-hanke

Hyte ry, Maakuntien verkostojärjestöjen neuvottelukunta

Into - etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta ry

Invalidiliitto ry

Jyvälän Setlementti ry

Kaks'Kättä työpaja ry

Kehräkumppanit ry

Keski-Suomen Yhteisöjen Tuki ry

Kokkolan työttömät ry

Kuntoutussäätiö

Lintulammen asukasyhdistys ry

Maaseutupolitiikan Työn ja yrittäjyyden uudet mahdollisuudet maaseudulla -verkosto (TUUMA-verkosto)

Mikkelin Toimintakeskus ry

Nakertaja-Hetteenmäen kyläyhdistys ry

Nextiili ry

Näkövammaisten liitto ry

Paremmiin Yhdessä ry

Parik-säätiö sr, Sotek-säätiö sr, Laptuote-Säätiö sr, Saimaan Virta ry, Savitaipaleen nuorisontuki ry, Etelä-Karjalan työ- ja asukastupayhdistys ry

Pirkanmaan kierrätys ja työtoiminta ry

Pohjanmaan Yhdistykset ry - Österbottens Föreningar rf

Pääkaupunkiseudun Kierrätyskeskus Oy



Rientolan Setlementti ry  
SAK ry  
Sininauhaliitto ry  
Siskot ja Simot ry  
SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry  
STTK  
Suomen kierrätyskeskusten yhdistys ry  
Suomen nuorisoalan kattojärjestö Allianssi ry  
Suomen Oppisopimusosaajat ry  
Suomen Punainen Risti  
Suomen Setlementtiliitto  
Suomen Yrittäjät ry  
Tamminiemen Saha ja Höylä tmi  
Tampereen Sarka Oy  
Tukeva-säätiö sr  
Työttömien Keskusjärjestö ry  
Vaasan Setlementtiyhdistys ry  
Valmennus- ja sosiaalipalveluyhteisöjen yhdistys Oktetti ry  
Valo-Valmennusyhdistys ry  
Vammaisfoorumi ry  
Vates-säätiö sr  
Yritetään yhdessä ry, Luonto työllistää -hanke  
Äänekosken katulähetys ry