

LAUSUNTOPYYNTÖ: Arviomuistio työvoimapalveluiden kehittämistarpeista kuntouttavan työtoiminnan uudistamisen yhteydessä

KAJDno-2025–2038

<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=9b3f83e8-4130-4ad6-8563-27eec70e5aac>

Johdanto

Työ- ja elinkeinoministeriö pyytää lausuntoanne liitteenä olevassa arviomuistiossa esitetyistä kehittämisehdotuksista työvoimapalveluiden kehittämiseksi.

Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan sisältyy kirjaus kuntouttavasta työtoiminnasta. Kevään 2025 puoliväliriihessä hallitus linjasi edelleen, että *sosiaalihuollon työllistymistä ja työ- ja toimintakykyä edistäviä palveluita uudistetaan kokonaisuutena siten, että siirretään kuntouttava työtoiminta ja sen resurssit kuntiin ja kehitetään palvelua vahvemmin työllistymistä edistäväksi. Tähän liittyvä sosiaalinen kuntoutus säilytetään hyvinvointialueilla.*

Nykymuotoinen kuntouttava työtoiminta on yksi sosiaalihuollon työllistymistä ja työ- ja toimintakykyä edistävästä palveluista eikä sitä voida sellaisenaan siirtää kuntiin. Hallituksen kirjaus ja linjaus edellyttävät, että tarkasteluun otetaan sekä työvoimapalveluiden että sosiaalipalveluiden kehittämistarpeet. Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa sosiaalihuollon palvelu-uudistuksen ja sen osana kuntouttavan työtoiminnan ja sosiaalisen kuntoutuksen säädösmuutosten valmistelusta.

Työ- ja elinkeinoministeriössä on osana hallitusohjelmakirjauksen ja puoliväliriihen kirjauksen toimeenpanoa valmisteltu arviomuistio työvoimapalveluiden kehittämistarpeista.

Tavoitteet

Arviomuistion tavoitteena on selvittää edellytyksiä matalan kynnyksen työvoimapalvelun toteuttamiselle. Lausuntokierroksen tavoitteena on saada toimijoilta näkemyksiä ja tietoa jatkovalmistelun tueksi. Lausuntopalautteen avulla arvioidaan tarkemmin, mitä muutoksia tulisi edistää.

Muistiossa tarkastellaan heikossa työmarkkina-asemassa oleville tarjottavien palveluiden nykyistä valikoimaa, kuitenkin keskittyen työvoimaviranomaisen toimivallassa olevien palvelujen mahdollisuuksia vastata kohderyhmän palvelutarpeisiin. Taustoittavana aineistona tuodaan esille kansallisia esimerkkejä jo aiemmin toteutetuista palveluista ja toimista.

Muistion kehittämisehdotuksissa esitetään nykytilan pohjalta toimia, joilla heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymistä voitaisiin edistää ilman merkittävää uutta sääntelyä. Ehdotukset liittyvät nykyisten työvoimapalveluiden toimeenpanon kehittämiseen, minkä lisäksi tuodaan esille palvelukokonaisuuksien nykyistä laajempi hyödyntäminen. Työvoimapalvelujen järjestämislain mukaiset kokeilun ja valmennusten osalta ehdotetaan sääntelyn tarkentamista. Lisäksi kehittämisehdotuksissa tarkastellaan yhteistyön rakentamista

ja kehittämistä niin viranomaisten kesken kuin viranomaisten ja työllisyyden edistämisen ekosysteemin toimijoiden välillä.

LAUSUNTO

Näkemykset kehittämis ehdotuksista 1 - 5

Kehittämis ehdotus 1: Uravalmennuksen räätälöinti

Työvoimapalveluiden uravalmennuksen sisällöistä ei säädetä tarkemmin eikä toimeenpanoa varten ole laadittu tiettyä palvelukuvausta, jonka mukaisena uravalmennus pitäisi toteuttaa. Työvoimaviranomaisella on siten monipuoliset mahdollisuudet räätälöidä valmennusta asiakkaiden tarpeisiin. Uravalmennusta olisi mahdollista toteuttaa painottaen esimerkiksi työelämävalmiuksien kehittämistä, mikä järjestämislaissa säädetään yhdeksi uravalmennuksen tarkoituksiksi. Uravalmennus on myös mahdollista yhdistää muihin palveluihin. Erityisesti työelämävalmiuksien kehittämisessä voi olla tarpeen tehdä yhteistyötä sosiaalipalvelujen kanssa sen varmistamiseksi, että työtön saa tarvittaessa sosiaalipalveluiden tukea arjessa ja työelämässä toimimisen perusvalmiuksien vahvistamiseen.

Näkemykset uravalmennuksen räätälöintiä koskevista ehdotuksista:

Tälläkin hetkellä teemme yhteistyötä monialaisesti hyvinvointialueiden kanssa niin sosiaalipalveluiden kuin terveyspalveluiden. Uravalmennusta toteutetaan nytkin hyvin monella eri tavalla, asiakkaan palvelutarpeet huomioiden. Työvoimaviranomaisten toimintaa ei ole tarpeen ohjata tai rajoittaa lisälainsäädännöllä myöskään uravalmennusta koskien.

Kehittämis ehdotus 2: Työhönvalmennuksen menetelmien monipuolistaminen

Työhönvalmennuksen menetelmistä ei työvoimapalveluiden järjestämislaissa säädetä tarkemmin. Koska laatuiperusteisen työhönvalmennuksen vaikuttavuudesta on vahvaa näyttöä, olisi tavoiteltavaa, että laatuiperusteista työhönvalmennusta otettaisiin käyttöön myös työvoima- ja työllisyyspalveluissa. Käyttöönotto ei edellytä muutoksia voimassa olevaan lainsäädäntöön. Työhönvalmennuksen menetelmiä ja niiden käyttöönottoa voisi olla mahdollista pilotoida myös alueellisina hankkeina, jos menetelmistä ei ole aiempaa kokemusta.

Laatuiperusteisen työhönvalmennuksen käyttöönotto työvoimapalveluissa tukisi osaltaan myös hallitusohjelman tavoitetta laajentaa IPS-menetelmän käyttöönottoa. Päällekkäisen toiminnan välttämiseksi työvoimaviranomaisen ja hyvinvointialueen tulisi tarvittaessa sopia työnjaosta laatuiperusteisen työhönvalmennuksen hyödyntämisessä sekä valmennuksen kohderyhmistä.

Työhönvalmennuksen järjestämispaikasta ei säädetä tarkemmin. Siten työhönvalmennusta voi toteuttaa hyödyntäen alueellisen tai paikallisen työllisyyden edistämisen ekosysteemin toimijoita.

Näkemykset työhönvalmennuksen menetelmien monipuolistamista koskevista ehdotuksista:

IPS-valmennus toimii tälläkin hetkellä hyvinvointialueen palveluna ja yhteistyössä työvoimaviranomaisen kanssa. Tätä yhteistyötä emme näe tarpeelliseksi ohjata lainsäädännöllä. Työhönvalmennuksellista ohjaustyötä tekee jokainen työllisyyspalveluiden työllisyysohjaaja omien henkilöasiakkaiden kanssa. Riittävät resurssit tulisi turvata kunnille, jotta yksilöllistä työhönvalmennusta voidaan tuloksellisesti työnhakijoille tarjota. Ostopalveluna tuotettu työhönvalmennus ei ole aina yhtä vaikuttavaa, kuin omana palveluna osana asiakasprosessia tuotettu työhönvalmennus. Kajaanin kaupungilla työllisyysohjaaja hoitaa oman henkilöasiakkaan prosessin alusta loppuun saakka. Näin ollen virkailijalla on paras tietämys oman asiakkaan palvelutarpeesta ja tilanteesta.

Kehittämisehdotus 3: Työllistymissuunnitelman rakentaminen palvelukokonaisuudeksi

Useiden arviointien ja tutkimusten mukaan tukea tarvitsevan työttömän työllistymispolkua rakennettaessa tulisi johdonmukaisesti kiinnittää huomiota siihen, että työllistymissuunnitelmassa sovitut toimet muodostavat tarkoituksenmukaisen palvelukokonaisuuden. Palvelukokonaisuuksien rakentamista voisi olla mahdollista edistää esimerkiksi osaamisen kehittämisen tai palvelumuotoilun hankkeina. Tarvittaessa toimintatapojen ja prosessien muotoilua on mahdollista toteuttaa myös kansallisella tasolla yhteistyössä eri toimijoiden kanssa.

Jos työttömän palvelutarve ja työllistymisen edistäminen edellyttävät eri viranomaisten palveluja, palvelukokonaisuuden rakentaminen edellyttää toimivaa yhteistyötä viranomaisten välillä, ks. tarkemmin Kehittämisehdotus 5.

Näkemykset ehdotuksista työllistymissuunnitelmasta palvelukokonaisuutena:

Nykyinen laki työvoimapalveluiden järjestämisestä (380/2023) sisältää jo useita sitovia aikamääreitä, jotka ohjaavat ja velvoittavat työvoimaviranomaisten toimintaa asiakasprosessissa ja suunnitelman sisällöstä. Myöskään palvelusuunnitelmien sisältöä ei ole tarpeen säännellä yksityiskohtaisesti lailla. Palvelusuunnitelmien tulee perustua asiakkaan yksilölliseen tilanteeseen ja viranomaisen ammatilliseen palvelutarpeen arvioon. Liiallinen sääntely johtaa helposti kaavamaisuuteen ja vähentää mahdollisuuksia joustaviin, vaikuttaviin ja tarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin.

Kehittämisehdotus 4: Sääntelyn tarkentaminen (kokeilu, valmennus)

Heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymisen edistämiseksi on työvoimapalveluiden tähänastisten toteutumatietojen perusteella syytä tarkastella kokeilun ja valmennuksen sääntelyn selkeyttä ja riittävyttä. Arviomuistion valmistelun aikana esille tuodut työvoimaviranomaisten näkemykset kohdentuivat erityisesti työkokeiluun.

Työkokeilun osalta työ- ja elinkeinoministeriön voisi jatkovalmistelussa tarkastella 1.1.2025 voimaan tulleen työkokeilun enimmäiskeston lyhentämisen vaikutuksia kohderyhmään. Lisäksi

työkokeilun tarkoitusta ja toteutustapoja voi olla tarpeen tarkastella suhteessa kohderyhmän työllistymisedellytyksiin ja tarvittavaan tukeen. Koulutuskokeilun osalta voisi olla tarpeen selvittää tarkemmin palvelun kohdentumista tarkasteltavana olevaan kohderyhmään ja sen jälkeen arvioida mahdollisia kehittämistarpeita toimeenpanon tueksi.

Valmennusten matala käyttöaste ja varsinkin uravalmennuksen lyhyt keskimääräinen kesto voivat viitata siihen, että toimeenpanossa ei ole merkittävästi hyödynnetty mahdollisuutta toteuttaa valmennuksia eri pituisina jaksoina ja yhdistää niitä muihin palveluihin silloin kun työttömän palvelutarve edellyttää pitkäkestoista tukea. Valmennusten osalta olisi hyvä tarkastella, onko sisällöstä tai toteutuksesta joltain osin säädettävä tarkemmin, jotta turvattaisiin heikossa työmarkkina-asemassa olevien nykyistä parempi pääsy palvelutarpeen mukaiseen työllistymistä edistävään palveluun.

Työhönvalmennukseen osalta olisi tarpeen myös arvioida palvelun tosiasiallisen toteutuksen (ml. kesto) ja kulukorvauksen suhdetta. Tarkasteltavaksi voisi tulla esimerkiksi se, toteutetaanko työhönvalmennusta sen kestoisena ja sen kaltaisena, että siihen osallistuminen rinnastuisi voimassa olevan lain mukaisiin työnhakuvalmennuksiin ja uravalmennuksiin osallistumiseen, joihin osallistuvalla on säädetty oikeus kulukorvaukseen.

Näkemykset sääntelyn tarkentamista koskevista ehdotuksista:

Työkokeilun enimmäiskesto on nykyisin rajattu kuuteen kuukauteen, ja työnhakijan palveluprosessiin sisältyy määräaikaista alkuhaastatteluja, työnhakukeskusteluja, suunnitelmien tarkistuksia sekä työnhakuvelvollisuuden tarkastelujaksoja. Nämä aikarajat luovat jo nyt riittävää painetta palvelujen aktiiviseen järjestämiseen ja asiakkaan etenemisen seurantaan. Lisäsääntely aikamääreiden osalta ei ole tarpeen, vaan nykyinen lainsäädäntö tarjoaa jo riittävän ohjauskehyksen työvoimaviranomaisten vastuulliselle ja tulokselliselle toiminnalle.

Työkokeilun sopiva kesto riippuu asiakkaan tilanteesta, työkyvystä, tavoitteista ja työpaikan mahdollisuuksista. Työvoimaviranomaisille tulisi antaa harkintavalta asiakaslähtöisten ratkaisujen tekemiseen. Työkokeilua pitäisi pystyä työvoimaviranomaisen harkinnan mukaan jatkamaan toiset kuusi kuukautta toisessa yrityksessä, jos asiakkaan palvelutarve näin vaatii. Pidempikestoiset työkokeilut ovat etenkin heikossa työmarkkina-asemassa oleville henkilöille tarpeen mukaisia.

Kehittämisehdotus 5: Alueellisten yhteistyösopimusten edistäminen

Yhteistyön rakentamisesta on tarkoituksenmukaista sopia riittävän strategisella tasolla, jolloin voidaan myös määritellä muun muassa yhteistyölle asetettavat tavoitteet. TE2024-uudistuksen valmistelun tukena toiminut poikkihallinnollinen TE24 Sote-yhdyspinnat työryhmä tuotti kansalliset suositukset yhdyspintojen rakentamiseksi 38 alueille. Suositukset julkaistiin huhtikuussa 2024 ja ne on julkaistu muun muassa Työmarkkinatorilla.

Suosituksissa tuotiin muun muassa esille, että toimijoiden tulisi pyrkiä yhteisen tilannekuvan muodostamiseen, mikä käsillä olevassa asiassa tarkoittaisi heikommassa työmarkkina-asemassa olevien tilanteen tarkastelua yhdessä. Toimijoiden tulisi myös varmistaa, että viranomaiset tuntevat riittävästi toistensa tehtävät ja kullekin toimijalle asetetut tavoitteet ja

toiminnan reunaehdot. Alueiden hyvinvoinnin ja elinvoiman edistämiseksi olisi tarkoituksenmukaista laatia viranomaisten yhteisiä strategioita ja viedä myös työllisyyden edistämisen tavoitteita tällaisiin strategioihin. Strategiatyöhön olisi hyvä kytkeä myös muut työllisyyden edistämiseksi toimivat tahot ja yhteisöt. Asiakastyön tueksi eri toimijoiden olisi tarkoituksenmukaista sopia myös palveluohjauksen menettelyistä.

Yhdyspintojen rakentaminen ja yhteisten strategisten tavoitteiden laatiminen on edelleen ajankohtaista ja alueiden elinvoiman ja hyvinvoinnin näkökulmasta tavoiteltavaa. Suositusten toteutumisesta ei vielä ole koottua tietoa, mutta kansallista tilannekuvaa työvoimaviranomaisen ja hyvinvointialueen yhdyspintojen rakentumisesta on saatavilla ainakin vuoden 2026 lopulla osana työllisyyden edistämisen valtakunnallisen neuvottelukunnan työtä.

Näkemykset ehdotuksista alueellisten yhteistyösopimusten edistämisestä:

Pelkästään yhteistyösopimukset, kuten monialaisen palvelun osalta eivät riitä. Hyvinvointialueille tulee saada yhtäläiset rahalliset kannustimet palvella työttömiä työnhakijoita ja tarjota heille vaikuttavia palveluita. Esimerkiksi osa pitkäaikaistyöttömien etuuskustannuksista tulisi jakaa kunnan, valtion ja hyvinvointialueen kesken. Nykyinen rahoitusmalli, jossa kunnat vastaavat 50 prosenttia pitkäaikaistyöttömien etuusmenoista, toimii jo itsessään vahvana ja riittävänä kannustimena kuntien palveluiden kehittämiseksi, vaikuttavuuden parantamiseksi ja työllistymisen edistämiseksi. Taloudellinen vastuu ohjaa kuntia aktiivisesti etsimään toimivia, kustannustehokkaita ja asiakaslähtöisiä ratkaisuja. Samanlainen kannustin tulisi luoda myös hyvinvointialueille.

Nykyinen laki työvoimapalveluiden järjestämisestä (380/2023) sisältää jo useita sitovia aikamääreitä, jotka ohjaavat ja velvoittavat työvoimaviranomaisten toimintaa asiakasprosessissa.

Arviomuistiossa keskitytään pelkästään työvoimapalveluihin, mutta tässä yhteydessä tulisi huomioida myös sosiaalisen kuntoutuksen kehittäminen hyvinvointialueilla ja palvelun tarjoaminen, jota on ainakin alueellamme hyvin rajoitetusti käytössä.

Mikäli asiakas ei kykene osallistumaan mihinkään työllistymistä edistävään palveluun, ei hänen oikea etuutensa myöskään kuuluisi olla työttömyysetuus.

Mitä muuta haluatte kertoa tässä yhteydessä?

Muut näkemykset, kommentit ja ehdotukset:

Kunnat ovat vuoden verran vastanneet työvoimaviranomaisen tehtävistä. Palveluiden kehittäminen on vasta alkutekijöissä monella työllisyysalueella. Työvoimaviranomaisille tulee antaa enemmän liikkumavaraa kehittää palvelujaan paikallisesti, asiakaslähtöisesti ja vaikuttavuusperusteisesti. Lisäsääntelyn sijaan painopisteen tulisi olla luottamuksessa viranomaisten osaamiseen, riittävässä rahoituksessa sekä tuloksellisuuden seurannassa.

Lisäsääntely ei todennäköisesti paranna palveluiden laatua tai vaikuttavuutta, vaan voi päinvastoin kaventaa viranomaisten mahdollisuuksia vastata alueellisiin ja asiakaskohtaisiin tarpeisiin. Suomen alueet ovat keskenään hyvin erilaisia niin työmarkkinatilanteen, elinkeinorakenteen kuin asiakasprofiilienkin osalta. Myös asiakkaiden tuen tarpeet vaihtelevat merkittävästi. Tämän vuoksi palvelujen toteuttamiseen tulee jättää riittävästi paikallista harkintavaltaa ja antaa myös aikaa tämän uuden palvelun muotoiluun.