

Asia: VN/18685/2026

Lausuntopyyntö: Valtioneuvoston asetus valtionavustuksesta työvoimaviranomaiselle pitkäaikaistyöttömien osaamisen kehittämiseksi vuosina 2026-2028

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

TYM-johtajien verkosto kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi valtionavustuksesta työvoimaviranomaiselle pitkäaikaistyöttömien osaamisen kehittämiseksi vuosina 2026–2028. Asetusluonnoksen tavoitteena on kattaa työvoimaviranomaiselle aiheutuvia kustannuksia pitkäaikaistyöttömien osaamisen kehittämiseksi tarkoitettujen palveluiden järjestämisestä, ja avustusta saisi käyttää maksullisiin yksityisiin uraohjaus- ja valmennuspalveluihin sekä enintään kuusi kuukautta kestäviin opintoihin asetuksessa säädetyin edellytyksin.

TYM-johtajien verkosto pitää asetuksen tavoitetta lähtökohtaisesti kannatettavana. Pitkäaikaistyöttömien osaamisen vahvistaminen, työmarkkinavalmiuksien parantaminen ja työllistymisedellytysten tukeminen ovat tärkeitä tavoitteita. On hyvä, että pitkäaikaistyöttömille luodaan mahdollisuuksia kehittää osaamistaan työttömyyden pitkittyessä, ja että rahoitus rajataan osaamisen kehittämisen tarkoitukseen. Samalla on kuitenkin tärkeää arvioida, vastaako esitetty tukimuoto riittävästi juuri niiden pitkäaikaistyöttömien palvelutarpeisiin, jotka ovat TYM-työn näkökulmasta kaikkein keskeisimmässä asemassa.

TYM-johtajien näkemyksen mukaan asetuksen valmistelussa tulisi huomioida nykyistä vahvemmin pitkäaikaistyöttömien kohderyhmän moninaisuus. Pitkäaikaistyöttömien joukossa on henkilöitä, joiden työllistymistä voidaan tukea lyhytkestoisella osaamisen täydentämisellä, pätevyysien päivittämisellä, kielitaidon vahvistamisella, osaamisen tunnistamisella tai yksilöllisellä uraohjauksella. Tällaisissa tilanteissa osaamissetelillä voi olla perusteltu ja käytännöllinen rooli. TYM-johtajien keskustelussa tunnistettiin mahdollisina käyttökohteina esimerkiksi lyhytkestoiset täydennys- ja pätevyitysmiskoulutukset, ammatilluvat ja sertifikaatit, kielitaidon vahvistaminen, osaamisen tunnistaminen ja kartoittaminen sekä yksilöllisen valmennuksen yhdistäminen lyhyisiin koulutuksiin.

Samalla on kuitenkin olennaista tunnistaa, että merkittävällä osalla TYM-palvelujen piirissä olevista pitkäaikaistyöttömistä ensisijainen palvelutarve ei liity välittömästi osaamisen päivittämiseen, vaan työ- ja toimintakyvyn, terveyden, sosiaalisen tilanteen, arjen hallinnan, motivaation tai oppimisvalmiuksien vahvistamiseen. Monilla asiakkailla ei ole tosiasiallista toimintakykyä osallistua koulutukseen tai valmennukseen ennen kuin heidän sosiaali- ja terveyspalveluiden tarpeisiinsa on vastattu. Monen TYM-asiakkaan kohdalla ei voidakaan edetä pelkillä työvoimaviranomaisen toimenpiteillä, jos tarvittava tuki työ- ja toimintakykyyn, terveydentilaan tai sosiaaliseen tilanteeseen puuttuu.

Tästä syystä asetuksen perusteluissa tulisi tunnistaa selkeämmin osaamisen kehittämisen ja monialaisen palvelutarpeen välinen suhde. Osaamisen kehittäminen voi olla vaikuttavaa vasta, kun asiakkaan työ- ja toimintakyky, elämäntilanne ja oppimisvalmiudet mahdollistavat osallistumisen. Erityisesti TYM-asiakkailla koulutukseen osallistumisen esteenä voi olla pitkäaikaisia, aikaisemmin tunnistamatta jääneitä haasteita, kuten neuropsykiatrisia tai oppimiseen liittyviä vaikeuksia, kielteisiä koulukokemuksia tai motivaation puutetta. Osalla asiakkaista on syntynyt jo varhain kielteinen käsitys itsestä oppijana, mikä voi heikentää koulutukseen kiinnittymistä ilman riittävää yksilöllistä tukea.

TYM-johtajien verkosto pitää tärkeänä, että asetuksen toimeenpanossa vältetään tilanne, jossa osaamisseteli kohdentuu ensisijaisesti niille pitkäaikaistyöttömille, joilla on jo valmiiksi parhaat edellytykset osallistua koulutukseen tai hyödyntää palvelua. On olemassa riski siitä, että palvelut voivat pahimmillaan kohdentua paremmassa asemassa oleville. TYM-näkökulmasta onkin keskeistä varmistaa, ettei kaikkein vaikeimmassa asemassa olevien asiakkaiden palvelutarve jää tunnistamatta tai sivuun siksi, että he eivät sellaisenaan sovi lyhytkestoisten koulutusten tai tavanomaisten valmennuspalvelujen kohderyhmään.

Asetuksen mukaan valtionavustusta voidaan käyttää maksullisiin yksityisiin uraohjaus- ja valmennuspalveluihin sekä enintään kuusi kuukautta kestäviin opintoihin. Vaikuttavuuden näkökulmasta on ratkaisevaa, millaisilta palveluntuottajilta palveluja hankitaan ja millä tavoin palvelut kytketään asiakkaan muuhun palveluprosessiin. Aiempien kokemusten perusteella TYM-asiakkaiden osallistuminen ulkopuolelta ostettuihin palveluihin on voinut keskeytyä, jos palveluntuottajalla ei ole ollut riittävää kohderyhmän tuntemusta tai kykyä huomioida asiakkaiden työ- ja toimintakykyä.

TYM-johtajien verkoston näkemyksen mukaan osaamissetelin vaikuttavuus edellyttää, että palveluntuottajilta vaaditaan riittävää osaamista pitkäaikaistyöttömien ja monialaista tukea tarvitsevien asiakkaiden kanssa työskentelystä. Palvelun tulee rakentua tiiviissä yhteistyössä asiakkaan, työvoimaviranomaisen ja tarvittaessa muiden toimijoiden kanssa. Käytännössä on hyviä kokemuksia toimintatavasta, jossa palveluntuottaja työskentelee lähellä asiakkaan omaa työvoimavirkailijaa ja asiakasprosessia, jolloin asiakkaan etenemistä voidaan seurata yhdessä eikä palvelu jää irralliseksi kokonaisuudeksi.

Asetuksen toimeenpanossa tulisi varmistaa myös se, etteivät palvelut jää irrallisiksi yksittäisiksi interventioiksi. Osaamisen kehittäminen on pitkäaikaistyöttömille usein vain yksi osa laajempaa palvelupolkua. Uraohjauksen, valmennuksen ja koulutuspalveluiden yhdistäminen voi tuottaa parempia tuloksia kuin yksittäiset palvelut erillään. Asetuksen perusteluissa olisikin syytä korostaa palvelujen kytkeytymistä kohderyhmään kuuluvien asiakkaiden työllistymissuunnitelmiin, monialaiseen palvelutarpeen arviointiin ja tarvittaessa myös hyvinvointialueen, Kelan ja muiden yhteistyötahojen palveluihin.

TYM-johtajien verkosto pitää ongelmallisena sitä, että asetuksen vaikutuksia työvoimaviranomaisten paikalliseen hallinnolliseen työhön ei ole tunnistettu riittävästi. Asetuksen mukaan työvoimaviranomaisen tulee hakea avustusta ja esittää hakemuksessaan suunnitelma pitkäaikaistyöttömien osaamisen kehittämisestä sekä arvio palvelutarpeesta. Tällainen erillisrahoitus aiheuttaa työllisyysalueille lisätyötä muun muassa suunnittelussa, hakemusten valmistelussa, palvelujen määrittelyssä, kilpailutuksissa, sopimuksissa, asiakasohjauksessa, maksatuksissa, seurannassa ja mahdollisissa keskeyttämistilanteissa.

Työllisyysalueiden resurssit ovat jo valmiiksi tiukat ja uudet tehtävät kuormittavat erityisesti pieniä ja keskisuuria työllisyysalueita. Vastaavat setelijärjestelmät ovat aiemmin edellyttäneet uusien prosessien rakentamista alusta alkaen, mikä on lisännyt paikallista hallinnollista työtä. TYM-johtajien verkosto esittää, että asetuksen vaikutusarviointia täydennetään paikallisen hallinnollisen työn osalta ja että toimeenpanon edellyttämä työ huomioidaan myös työllisyysalueiden resursoinnissa.

TYM-johtajien verkosto pitää tärkeänä, että valtionavustuksen hallinnollinen malli on mahdollisimman selkeä, kevyt ja ennakoitava. Palvelun tulee olla toteutettavissa niin, ettei hallinnointi vie kohtuuttomasti voimavaroja muulta ydintyöltä. Jos valtio haluaa ohjata erillisiä kohdennettuja toimia työvoimaviranomaisten toteutettavaksi, tulisi samalla arvioida, miltä osin valtakunnallinen hallinto, kilpailutusten tuki, ohjeistus ja muut toimeenpanon rakenteet voidaan järjestää keskitetysti tai työllisyysalueita aidosti tukevalla tavalla. Esityksessä tunnistetaan valtakunnallinen hallinnointi, mutta paikallinen hallinnointi on jäänyt vaikutusarvioinnissa huomiotta.

Asetuksen rahoitusmallin osalta TYM-johtajien verkosto pitää perusteltuna, että avustus voi kattaa hyväksyttävät kustannukset täysimääräisesti. Samalla kuitenkin on tärkeää, että myöntämisperusteet ja harkintakriteerit ovat läpinäkyviä. On tarpeen täsmentää valtionapuviranomaisen harkintaperusteita, alueellisen rahoituksen jakamista ja hakemusten arviointikriteereitä, jotta sääntelyn ennakoitavuus ja yhdenmukainen soveltaminen vahvistuvat. Tämä on tärkeää myös työllisyysalueiden yhdenvertaisuuden kannalta, koska alueiden koko, palvelurakenne, hankintaosaaminen ja palveluntuottajamarkkinat vaihtelevat merkittävästi.

TYM-johtajien verkosto esittää, että asetuksen perusteluissa täsmennetään, millä perusteilla arvioidaan alueen pitkäaikaistyöttömien palvelutarvetta, avustuksella palveltavien henkilöiden

määrää ja mahdollisuutta myöntää alueelle sen suhteellista osuutta enemmän rahoitusta. Asetusluonnoksen mukaan myönnettävän avustuksen enimmäismäärä perustuu pitkäaikaistyöttömien määrään ja arvioon avustuksella palveltavien määrästä. Valtionapuviranomainen voi kuitenkin myöntää suhteellista osuutta enemmän avustusta, jos sen arvioidaan mahdollistavan useamman pitkäaikaistyöttömän palvelemisen. Jotta hakijat voivat suunnitella palvelunsa realistisesti, arviointiperusteiden tulee olla riittävän selkeitä jo hakuvaiheessa.

Vaikuttavuuden seuranta on keskeinen osa asetuksen onnistumista. On tarpeen arvioida tarkemmin osaamisetelin todellista lisävaikutusta, kustannusvaikuttavuutta, pitkän aikavälin työllisyysvaikutuksia sekä sitä, korvaako osaamiseteli jo olemassa olevia palveluja vai täydentääkö se niitä. Seurannassa ei tule tarkastella vain osallistujamääriä tai käytettyä rahoitusta, vaan myös sitä, millaisiin asiakasryhmiin palvelu kohdentuu, miten asiakkaat kiinnittyvät palveluun, kuinka moni keskeyttää palvelun, millaisia jatkopolkuja syntyy ja millaisia edellytyksiä palvelu luo työllistymiselle tai muulle etenemiselle.

TYM-johtajien verkosto pitää tärkeänä, että seurannassa tunnistetaan myös ne asiakkaat, joille osaamiseteli ei ole oikea-aikainen tai riittävä palvelu. Ilman tätä riski on, että palvelun vaikuttavuudesta muodostuu liian myönteinen kuva niiden asiakkaiden perusteella, jotka ovat jo valmiiksi lähimpänä koulutukseen tai työhön siirtymistä. TYM-työn näkökulmasta on keskeistä arvioida, miten palvelu palvelee monialaista tukea tarvitsevia pitkäaikaistyöttömiä ja millaisia täydentäviä rakenteita tarvitaan, jotta he voivat tosiasiallisesti hyötyä osaamisen kehittämisestä.

TYM-johtajien verkosto pitää tärkeänä, että osallistumisen tosiasialliset esteet tunnistetaan laajasti. Asiakkaalle ei asetuksen mukaan saa aiheutua kustannuksia opintoihin tai palveluun osallistumisesta eikä niihin liittyvistä materiaaleista. Palvelu ei ole yhdenvertaisesti saavutettava, jos siihen osallistuminen edellyttää asiakkaalta kustannuksia, joihin hänellä ei käytännössä ole mahdollisuutta vastata. Monelle pitkäaikaistyöttömälle on erittäin tärkeää, että palveluun osallistumiseen liittyvien matkakulujen korvaamista voitaisiin harkita esimerkiksi tarveharkintaisesti.

Lisäksi TYM-johtajien verkosto esittää, että asetuksen toimeenpanossa huomioidaan työllisyysalueiden erilaiset lähtökohdat. Joillakin alueilla on käytettävissä laaja oma palveluekosysteemi, oppilaitosyhteistyö ja paikalliset verkostot, kun taas toisilla alueilla palveluntuottajamarkkinat voivat olla kapeammat. Työllisyysalueet ovat erilaisia ja palvelujen käyttökelpoisuus riippuu paikallisesta palvelurakenteesta, asiakkaiden tarpeista ja käytettävissä olevista resursseista. Asetuksen tulisi mahdollistaa riittävä paikallinen harkinta, jotta rahoitus voidaan kohdentaa sellaisiin ratkaisuihin, jotka aidosti täydentävät alueen palvelukokonaisuutta eivätkä lisää päällekkäisyyttä olemassa olevien palvelujen kanssa.

Yhteenvedona TYM-johtajien verkosto pitää asetuksen tavoitetta tärkeänä ja pitkäaikaistyöttömien osaamisen kehittämistä kannatettavana. Osaamiseteli voi olla hyödyllinen väline erityisesti silloin, kun asiakkaalla on selkeä, rajattu ja oikea-aikainen osaamisen kehittämisen tarve, johon

lyhytkestoinen koulutus, pätevyyden hankkiminen, kielitaidon vahvistaminen, osaamisen tunnistaminen tai yksilöllinen valmennus vastaa. Samalla TYM-johtajien verkosto katsoo, että asetusta ja sen perusteluja tulisi täydentää erityisesti seuraavilta osin:

- kohderyhmän monialaisen palvelutarpeen ja työ- ja toimintakyvyn haasteiden huomioiminen
- palvelujen vaikuttavuuden varmistaminen erityisesti TYM-asiakkaiden näkökulmasta
- palveluntuottajien osaamisvaatimusten ja kohderyhmän tuntemuksen korostaminen
- paikallisen hallinnollisen työn ja työllisyysalueiden resurssitarpeen tunnistaminen
- rahoituksen myöntämisperusteiden ja harkintakriteerien täsmentäminen
- palvelun saavutettavuuden varmistaminen, mukaan lukien mahdolliset matkakustannukset
- seurannan ja vaikuttavuusarvioinnin vahvistaminen niin, että se kuvaa palvelun todellista lisäarvoa ja kohdentumista.

Näillä täsmennyksillä asetuksen tavoitteet voisivat toteutua nykyistä paremmin myös niiden pitkäaikaistyöttömien kohdalla, joiden työllistymisen edistäminen edellyttää osaamisen kehittämisen lisäksi vahvaa monialaista tukea, yksilöllistä palveluohjausta ja realistisesti rakennettua palvelupolkua. TYM-johtajien verkosto korostaa, että osaamisen kehittäminen on vaikuttavaa vain silloin, kun se ajoittuu oikein, perustuu asiakkaan todelliseen palvelutarpeeseen ja kytkeytyy osaksi laajempaa työllistymistä ja toimintakykyä tukevaa kokonaisuutta.

Lämsä Anna-Liisa

TYP-johtajien verkosto - TYM-johtajien verkosto