

Asia: VN/18685/2026

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Keskeiset ehdotukset

Esitys pitkäaikaistyöttömien osaamisen kehittämisen valtionavustuksesta on lähtökohtaisesti kannatettava. Esityksessä todetaan, että Suomen jatkuvan oppimisen koulutustarjonnassa on puutteita ja työelämärelevantteja, lyhyitä koulutusvaihtoehtoja on liian vähän. Tampereen kaupungin näkemys on, että tämä tulkinta on hyvin nykytilannetta kuvaava. Lyhyiden, työelämälähtöisten koulutuksien järjestämisen lisääminen ja näiden opiskelumahdollisuuksien vahvistaminen on yleisellä tasolla kannatettavaa.

Tampereen kaupunki kannattaa esitystä siltä osin, että kyseessä on täysimääräinen valtionavustus. Myös esityksen luonnoksessa esitettyä osaamissetelin avulla tuettavaa työnhakijoiden kohderyhmää voidaan pitää perusteltuna. Pitkäaikaistyöttömien osaamisen mahdollisuuksien lisääminen on kannatettavaa. Tampereen kaupunki kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että osaamisen kehittämisen mahdollisuuksien kokonaisuus on muodostunut uusien, eri hallinnon alojen lainsäädäntöjen myötä pirstaleiseksi, vaikeasti hahmotettavaksi ja hallittavaksi. Opiskeluja mahdollistetaan nyt muun muassa opintotuella, työttömyysturvalla, valtionavustuksen turvin ja esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriön opintotulipilotilla. On kannatettavaa, että uusia osaamisen kehittämisen muotoja kokeillaan ja mahdollistetaan, mutta samaan aikaan on tärkeää arvioida erilaisten tukitoimien kokonaisuuden vaikutukset. Osaamisen kehittämisen mahdollisuuksien tulisi olla hallittu kokonaisuus, jonka sekä yksilöiden että viranomaisten ja muiden toimijoiden on helppo hahmottaa. Yksityiskohtaiset, eri asiakaskohderyhmiä koskevat erimuotoiset osaamisen kehittämisen välineet lisäävät eri toimijoiden osaamisvaatimuksia ja niiden kokonaisuutta ja yksilötason vaikutuksia voi olla haastava hahmottaa.

Kannatettavaa on, että osaamiseteliä voidaan soveltaa sekä työvoimaviranomaisen järjestämiin koulutuksiin että muiden toimijoiden, markkinoilla toteuttaviin koulutuksiin. Tämä mahdollistaa osaamisetelin laajan hyödyntämisen pitkäaikaistyöttömien osaamisen kehittämisen välineenä. Hallituksen esitys on kuitenkin osaamisetelillä toteutettavan koulutuksen järjestämisen osalta epäselvä. Hallituksen esitykseen tulisi esimerkein tarkentaa osaamisetelin käyttöä käytännössä. Miten esimerkiksi rahoitus liikkuu työvoimaviranomaiselta koulutuksen toteuttajalle tilanteissa, joissa opintosetelillä rahoitetaan työnhakija-asiakkaan opintoja, joita työvoimaviranomainen ei ole hankkinut.

On myös huomioitava, että mikäli työvoimaviranomainen toimii palvelujen järjestäjänä, niitä hankkien, tulee palvelujen suunnitteluun ja hankintaan olla riittävästi aikaa yhdessä koulutuksen järjestäjien ja muiden palveluntuottajien kanssa. Asetuksen esitetty voimassaoloaika luo rajoittavan kehyksen työvoimaviranomaisen järjestämille koulutuksille. Parhaassa tapauksessa osaamisetelillä katettavat pitkäaikaistyöttömille kohdennetut palvelut integroituvat osaksi työllisyysalueen kokonaispalvelutarjontaa ja niiden suunnittelu ja sopiminen asiakkaan suunnitelmassa eivät muodosta vahvasti erillistä palvelutarvearvion tekemisen tarvetta henkilöasiakastyössä. Tämä edellyttää kuitenkin riittävää valmistautumista. Osaamisetelimallin vahvuutena on myös, että koulutusten hankinnoissa voidaan yhdistää erilaisia koulutusmuotoja, esimerkiksi uravalmennusta ja ammatillinen osaamisen kehittämistä.

On tärkeää, että esityksessä tunnistetaan pitkäaikaistyöttömiin tarve kehittää kielellisiä valmiuksia. Tampereen seudun työllisyysalueella pitkäaikaistyöttömien maahan muuttajien määrä on kasvanut ja heillä on heikko työmarkkinatilanne johtuen pitkittyneestä laskusuhdanteesta. Kotoutumiskoulutuksesta ja kotoutumista tukevista toimista huolimatta syrjäytyminen työelämästä ja koulutuksesta johtaa usein myös kotimaisten kielten taitotason taantumiseen. On kannatettavaa, että osaamisetelillä voitaisiin kehittää tätä osaamisvajetta, jotta asiakkaiden polku johtaisi työllistymisvalmiuksien vahvistumiseen ja työllistymiseen.

Esityksen perustelumuistiossa todetaan, että muutoksella ei ole vaikutusta työnhakijan palveluprosessiin tai työnhakuvelvollisuuteen. Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan on tärkeää, että ko. opintosetelikokonaisuus ei vaikuta työnhakuvelvollisuuteen ja että työnhakijan tulee olla kokoaikatyöhön käytettävissä opintojen aikana, mikäli työnhakija on työttömyysetuuteen oikeutettu. Työllistyminen tulee olla ensisijainen tavoite ja sitä tulee edistää myös opintosetelillä tuettavien opintojen aikana. Mikäli opintosetelin käytöstä sovitaan esityksen mukaisesti työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa, lisää tämä työvoimaviranomaisen hallinnollisia tehtäviä ja vaikuttaa siten myös työnhakijan palveluprosessiin. Tältä osin esityksen vaikutusarviointi ei vastaa todellista tilannetta.

Tampereen kaupungin kokemus lyhyiden osaamiskokonaisuuksien markkinoista on, että monet koulutukset tarjotaan tänä päivänä verkkokursseina ja etätoteutuksina. Pitkään työttömänä olleiden kohdalla haasteena tunnistetaan, että pelkät koulutukset, erityisesti verkkokoulutukset, eivät useinkaan takaa työllistymistä. Työllistymisen tueksi tarvitaan työnantajayhteyksiä. Työllistymisen näkökulmasta asetuksen suurin puute on se, että se keskittyy osaamisen hankkimiseen, mutta ei

lainkaan siihen, miten osaaminen kytketään todellisiin työpaikkoihin. Perustelumuistiossa korostetaan osaamisen kehittämistä, koulutusta, valmennusta ja uraohjausta, mutta työnantajien rooli jää lähes kokonaan näkymättömäksi. Samalla muistiossa todetaan, että vaikuttavimpia ovat koulutukseen yhdistetyt työelämälähtöiset ratkaisut, työssä oppiminen sekä yksilöllinen tuki.

Asetuksessa hyväksyttäväksi palveluiksi määritellään yksityiset uraohjaus- ja valmennuspalvelut sekä enintään kuuden kuukauden mittaiset opinnot. Perustelumuistiossa ei kuitenkaan tuoda esille koulutuksiin sisältyvää työssä oppimista tai rekrytointiin tähtääviä kokonaisuuksia. Tampereen kaupunki esittää, että asetuksessa mahdollistetaan selkeästi osaamissetelin hyödyntäminen myös työnantajan kanssa toteutettaviin rekrytointiin tähtääviin koulutus- ja valmennuskokonaisuuksiin, joissa osaamisen kehittäminen tapahtuu osittain työpaikalla tai aidossa työympäristössä.

Tampereen kaupunki esittää, että 7 §:ää täydennettäisiin siten, että osaamissetelillä hankittava koulutus saa sisältää työpaikalla tapahtuvaa oppimista. Osaamissetelillä rahoitettavat koulutukset voisivat sisältää työpaikalla tapahtuvaa ohjattua oppimista, mikäli se liittyy koulutuksen tavoitteisiin ja tukee työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Osaamissetelin tulisi mahdollisimman vaikuttavasti tukea työvoimapalvelujen ydintavoitetta eli työllistymistä.

Vaikutukset viranomaisiin

Perustelumuistiossa todetaan, että osaamissetelin myöntäminen lisäisi vähäisissä määrin työvoimaviranomaisen työtä, koska se edellyttäisi palvelusta sopimista työttömän työnhakijan kanssa ja asian kirjaamista asiakastietojärjestelmään työnhakusuunnitelmaan tai sitä korvaavaan suunnitelmaan, sekä tarvittaessa työvoimapolitiittisen lausunnon antamista työnhakijan opintojen vaikutuksesta hänen oikeuteensa saada työttömyysetuutta. Osaamissetelin käyttöönotto edellyttäisi myös työvoimaviranomaiselta pitkäaikaistyöttömille suunnattavan tiedon, neuvonnan ja ohjauksen lisäämistä sekä viestintä- ja markkinointitoimenpiteitä uuden setelimallisen rahoitusmuodon tunnetuksi tekemiseksi.

Eesityksen mukaan osaamissetelin käyttöönotto edellyttäisi asiasta sopimista työnhakijan työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa. Tämä tarkoittaisi, että suunnitelma olisi päivitettävä erikseen asiasta sopimiseksi eikä esimerkiksi pelkkä työvoimaviranomaisen kannanotto riittäisi. Suunnitelmaa ei voi kuitenkaan päivittää pelkästään erillisen sovitun tehtävän vuoksi vaan se edellyttää aina koko suunnitelman päivittämistä ja esimerkiksi työnhakuvelvollisuuden asettamista uudelleen. Laissa työvoimapolitiittien järjestämisestä (37 §) säädetään, mitä työvoimaviranomaisen on sisällytettävä työnhakijan työllistymissuunnitelmaan eivätkä nämä ole vähäisiä tehtäviä. Työnhakijan kanssa keskustelu, työvoimaviranomaisen tekemä kannanotto ja sovitettu osaamissetelin käyttö tulisi olla riittävä toimi. Työvoimaviranomaisella on kuitenkin oltava selkeä rooli, kun arvioidaan työnhakijan palvelutarpeen mukaisia opintoja tai valmennusta.

Hallituksen esityksen vaikutusarvioinneissa ei ole lainkaan huomioitu sitä työmäärää, mitä työvoimaviranomaiselle tulee opintosetelillä toteutettavien koulutuksien hankinnasta, sopimushallinnasta ja seurannasta. Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan hallituksen esityksen vaikutusarviointia tulee tarkentaa ja työvoimaviranomaiselle kohdentuva työmäärän lisääntyminen tulee korvata kunnille valtionosuusjärjestelmässä.

Esitys opintosetelistä nojaa Tampereen kaupungin tulkinnan mukaan työnhakijan mahdollisuuteen opiskella työttömyysturvalla kuusi (6) kuukautta lyhytaikaisia opintoja. Huomioitavaa on, että tämä mahdollisuus on kertaluonteinen eli ko. mahdollisuuden saa käyttöönsä tämän jälkeen vasta kun työssäoloehto on täyttynyt uudelleen. Monimutkainen työttömyysturvajärjestelmämme vaikeuttaa tässäkin työllistymistä edistävien välineiden käyttömahdollisuuksia. Työttömyysturvaan liittyvien asioiden selvittely kuormittaa myös työvoimaviranomaisen toimintaa.

Tampereen kaupunki toteaa, että kunnille kohdennetaan lisäkuluja tällä hetkellä useiden lainsäädäntöuudistusten kautta. TE-uudistuksen jälkeisissä työvoimaviranomaisen toimintaan vaikuttavissa lainsäädäntövalmisteluissa todetaan usein, että taloudelliset vaikutukset kuntien ja työvoimaviranomaisen toimintaan ovat vähäiset. Näiden vähäisiksi arvioitujen vaikutusten arviointi ei kuitenkaan aina ilmennä todellisia vaikutuksia. Ns. vähäisten taloudellisten vaikutukset myös kertaantuvat, useiden lainsäädäntöjen yhteisvaikutuksena. Esitetty lainsäädäntö on osa tätä kokonaisuutta. Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan lainsäädäntöuudistusten taloudellisia vaikutuksia tulisi tarkastella laajemmin eri lakien yhteisvaikutusten arviointina. Lisääntyvät kustannukset tulisi korvata kunnille täysimääräisesti valtionosuusjärjestelmässä.

On myös tärkeää, että työvoimaviranomaisella on reaaliaikainen kokonaiskuva työnhakija-asiakkaiden osaamisen kehittämisen tilanteesta sekä määrällisten että sisällöllisten tekijöiden osalta. Tämä tieto on tärkeää, jotta työvoimaviranomainen voi osaltaan vaikuttaa vaikuttavien kysyntälähtöisten koulutuksien järjestämiseen ja työnhakija-asiakkaiden ohjaukseen koulutukseen. Tällä hetkellä työvoimaviranomaisilla on puutteelliset mahdollisuudet seurata lyhytkestoisten opintojen volyymejä, sisältöjä, asiakkaiden demografiaa tai koulutusten vaikuttavuutta, koska asiakkaan status ei muutu opintojen aikana. Tampereen kaupunki edellyttää edellä mainittujen seurantaindikaattoreiden kehittämistä, jotta pystytään seuraamaan valtionavustuksen kustannusvaikuttavuutta.

Opintoseteliin oikeutettujen opintojen aikaisen sosiaalietaidun osalta Tampereen kaupunki näkee haasteita. Tampereen kaupunki esittää, että asiakkaan opiskelunaikainen työttömyysturva kuvataan tarkemmin perustelumuistiossa. Perustelumuistiosta saa käsityksen, että tarkoitus olisi hyödyntää niin sanottuja lyhytkestoisia opintoja, mutta sitä ei riittävän selkeästi tuoda perustelumuistiossa esille.

Asetus pitkäaikaistyöttömien osaamissetelistä on voimassa vuoden 2028 loppuun saakka. Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan asetuksen lyhyt kesto asettaa haasteita lyhytkestoisten

koulutuksen toteuttamiselle ja vaikuttavuusarvioinnille. Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan osaamisetelin kokemuksia, vaikuttavuutta ja osaamisetelin käyttöä välineenä tulisi arvioida ja kehittää yhteistyössä kuntien kanssa asetuksen voimassaolon aikana. Opintosetelin jatkamisesta tulisi tehdä vaikutusarviointi ja asetuksen voimassaoloa jatkaa, mikäli se arvioidaan tarkoituksenmukaiseksi. Erilaisten opintojen tukemisen välineiden kokonaisuus tulee kuvata sekä asiakkaiden että viranomaistyön näkökulmasta, jotta asiakkaat ja eri toimijat hahmottamat osaamisen kehittämisen mahdollisuuksien kokonaisuuden paremmin.

Mikkonen Tuula

Tampereen kaupunki - Päättös: apulaispormestari Johanna Kirjavainen

17.8.2026 § 32; lisätietoa lausunnosta: kehittämispäällikkö Tarja

Paulaniemi, puh. 040 679 8954, etunimi.sukunimi@tampere.fi