



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Arviomuistio
18.12.2025

VN/37864/2025

Työvoimapalveluiden kehittämistarpeiden arviointi kuntouttavan työtoiminnan uudistamisen yhteydessä

Sisällysluettelo

1 TAUSTA JA ESITYKSEN KOHDE	3
1.1 Johdanto.....	3
Tausta (Miksi käynnistetty).....	3
Tavoitteet (Mihin pyritään).....	3
1.2 Tarkastelussa olevat palvelut.....	4
1.3 Arviomuistion valmistelu	4
2 KANSALLISIA ESIMERKKEJÄ TYÖLLISTYMISEN TUESTA	5
2.1 Kunnissa toteutettuja ”matalan kynnyksen” palveluja.....	5
Työllisyyden kuntakokeilun palveluja ja toimintamalleja 2021–2024	5
Alueellisten kokeilujen työelämäkokeilu 2017–2018	6
2.2 Muita kansallisia esimerkkejä	8
IPS (Sijoita ja valmenna!) -työhönvalmennus.....	8
Laatuperusteinen työhönvalmennus Työkyky-ohjelmassa (2021–2023)	9
Laatuperusteisen työhönvalmennuksen toteuttamisen laajentamismahdollisuudet.....	9
Työpajat.....	9
3 NYKYTILA JA SEN ARVIOINTI	10
3.1 Kuntouttava työtoiminta	10
Huomioita kuntouttavan työtoiminnan toteuttamisesta.....	12
3.2 Julkiset työvoimapalvelut ja työnhakijan palveluprosessi	13
Palvelutarpeen arviointi	14
TYM-yhteistoimintamallin piiriin ohjaaminen.....	14
Työllistymissuunnitelma ja siihen sisällytettävät palvelut.....	15
Arviointia palvelukokonaisuuksien toteutumisesta.....	16
3.2.1 Järjestämislain mukaiset valmennukset	16
Työnhakuvalmennus	17
Uravalmennus.....	17
Työhönvalmennus	18

Valmennusten ajalta osallistujille maksettavat korvaukset	19
Arviointia valmennusten toteutumasta	19
3.2.2 Järjestämislain mukaiset kokeilut	20
Koulutuskokeilu.....	21
Työkokeilu.....	21
Kokeilujen ajalta osallistujille maksettavat korvaukset	22
Arviointia kokeilujen toteutumasta	22
3.2.3 Palkkatuki alentuneesti työkykyisen palkkaamiseen	22
3.3 Kunnan yleinen toimiala ja työllisyyspalveluina järjestettävät palvelut	23
3.4 Kelan ammatillisen kuntoutuksen palvelut.....	24
3.5 Asiakkailla tunnistettuja palvelutarpeita	27
Kuntien ja työvoimaviranomaisten esille nostamia palvelutarpeita	27
Sosiaalipalveluiden uudistamisen valmistelussa tunnistettu kohderyhmä	28
Muiden toimijoiden näkemyksiä	29
4 VIREILLÄ OLEVAT SÄÄDÖSMUUTOKSET JA MUU KEHITTÄMISTYÖ.....	30
5 ALUSTAVAT KEHITTÄMISEHDOTUKSET	31
5.1 Palveluiden kehittäminen.....	31
5.2 Toimijoiden työnjako ja yhteistyö.....	33
JATKOVALMISTELU JA SEN AIKATAULU	34

1 TAUSTA JA ESITYKSEN KOHDE

1.1 Johdanto

Tausta (Miksi käynnistetty)

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 työvoimapalvelujen että sosiaalipalveluista ainakin kuntouttavan työtoiminnan ja sosiaalisen kuntoutuksen kehittämistarpeet.

Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa sosiaalihuollon palvelu-uudistuksen ja sen osana kuntouttavan työtoiminnan muutosten valmistelusta. Ministeriö asetti puoliväliriihen päätöksen toimeenpanemiseksi ajalle 15.8.2025–31.1.2026 työryhmän valmistelemaan sosiaalihuollon palvelu-uudistusta ja sille alatyöryhmän, jonka tehtävänä on valmistella ehdotus sosiaalihuollon työllistymistä edistävien palvelujen uudistamiseksi.¹ Alatyöryhmän tehtävänä on tunnistaa työ- ja toimintakykyä tukevilta sosiaalihuollon palveluilta edellytettävät keskeiset elementit ja reunaehdot ja tehdä tältä pohjalta ehdotus. Osana uudistusta laki kuntouttavasta työtoiminnasta kumottaisiin.

Julkisista työvoimapalveluista säädetään työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa (380/2023, jäljempänä järjestämislaki). Laki tuli voimaan vuoden 2025 alussa. Järjestämislaissa on joidenkin työvoimapalveluiden osalta purettu aiempaa sääntelyä, mutta työvoimapalveluvalikoimaa ei muutettu. Kunnat vastaavat työvoimapalveluiden järjestämisestä.

Työ- ja elinkeinoministeriö käynnisti kuntouttavaa työtoimintaa koskevan hallitusohjelmakirjauksen toimeenpanon valmistelun julkisten työvoimapalvelujen kehittämistarpeiden selvittämiseksi arviomuistiomenettelyllä. Ministeriöiden valmistelut ovat erilliset, mutta valmistelun aikana on käyty tiivistä vuoropuhelua ja valmisteluja on pyritty nivomaan yhteen.

Tavoitteet (Mihin pyritään)

Tämän arviomuistion tavoitteena on selvittää edellytyksiä matalan kynnyksen työvoimapalvelun toteuttamiselle. Muistiossa tarkastellaan heikossa työmarkkina-asemassa oleville tarjottavien palveluiden valikoimaa ja toteutumaa ja arvioidaan erityisesti työvoimaviranomaisen toimivaltaan sisältyvien palvelujen mahdollisuuksia vastata kohderyhmän palvelutarpeisiin. Taustoittavana aineistona tuodaan esille kansallisia esimerkkejä jo aiemmin toteutetuista palveluista ja toimista.

Muistion kehittämis ehdotuksissa esitetään nykytilan pohjalta toimia, joilla heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymistä voitaisiin edistää ilman merkittävää uutta sääntelyä. Ehdotukset keskittyvät nykyisten palvelujen toimeenpanon kehittämiseen, minkä lisäksi tuodaan esille palvelukokonaisuuksien nykyistä laajempi hyödyntäminen. Lisäksi kehittämis ehdotuksissa tarkastellaan yhteistyön rakentamista ja kehittämistä niin viranomaisten kesken kuin viranomaisten ja työllisyyden edistämisen ekosysteemin toimijoiden välillä.

Työvoimaviranomaisilta ja sidosryhmiltä pyydetään lausuntokierroksella näkemyksiä muistion kehittämis ehdotuksista ja niiden riittävydestä sekä näkemyksiä mahdollisista muista jatkovalmisteluissa tarpeellisista teemoista.

¹ Linkki <https://stm.fi/-/sosiaalihuollon-palvelu-uudistus-etenee>.

1.2 Tarkastelussa olevat palvelut

Muistiossa tarkastellaan työvoimaviranomaisen² järjestämisvastuulla olevia julkisia työvoimapalveluja ja kunnan yleisen toimialan nojalla tarjoamia työllisyyspalveluja sekä hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvaa kuntouttavaa työtoimintaa ja valikoidusti muita työttömille tarjolla olevia palveluja. Työ- ja toimintakyvyn haasteisiin vastaamiseksi muistiossa kuvataan myös Kelan ammatillisen kuntoutuksen palveluja.

Julkisten työvoimapalveluiden tarjoaminen perustuu asiakkaan palvelutarpeeseen ja työvoimaviranomaisen harkintaan (lukuun ottamatta 55 vuotta täyttäneiden työllistämistukea). Lähtökohtaisesti julkisia työvoimapalveluja ei rajata sen mukaan mihin asiakasryhmään henkilö kuuluu, mutta palveluissa on ikään liittyviä kohdennuksia. Muistiossa keskitytään julkisista työvoimapalveluista valmen- nuksiin ja kokeiluihin, jotka työvoimapalveluina ovat ei-työsuhteisia toimia. Lisäksi palkkatuettu työ tuodaan esille alentuneesti työkykyisen työllistymisen edistämisen osalta.

Työllistymissuunnitelmaan voidaan sisällyttää myös muita kuin julkisia työvoimapalveluja, mikä tarkoittaa, että työvoimaviranomaiset voivat laajasti hyödyntää kunnan työllisyyden edistämisen ekosysteemin palvelukokonaisuuksia (ks. Kuva 1). Saatujen tietojen perusteella omia työllisyyspalveluja tarjotaan ja kehitetään kunnissa monipuolisesti.

Kuva 1: Työllisyyden edistämisen ekosysteemin palvelukokonaisuudet³

**Työllisyyden-hoidon
ekosysteemin
toimijoiden
palvelu-
kokonaisuudet**



1.3 Arviomuistion valmistelu

Muistio on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä. Valmistelussa on tehty yhteistyötä sosiaali- ja terveysministeriön, Kuntaliiton sekä jäljempänä mainittujen tahojen kanssa. Valmistelussa on soveltuvin osin huomioitu sosiaali- ja terveysministeriön asettaman sosiaalihuollon työllistymistä

² Muistion valmistelun aikana osa työvoimaviranomaisista toi esille, että hallitusohjelman kirjaus jättää epäselväksi, mitä viranomaista tarkoitetaan, kun puhutaan "kunnille siirrettävistä palveluista". Työvoimaviranomaisella tarkoitetaan kunnan tai kuntayhtymän viranomaista, joka vastaa työvoimapalveluiden järjestämisestä toimialueellaan.

³ Työvoimapalveluiden viitearkkitehtuuri. TE-palvelut 2024-uudistusta tukeva viitearkkitehtuuri työvoimaviranomaisille. 12.12.2024. Versio 2.0.3. [LINKKI](#)

edistävien palvelujen uudistamista valmistelevan alatyöryhmän työ. Sosiaalihuollon palvelu-uudistusta valmistelevan työryhmän raportti luovutetaan vasta tammikuun 2026 lopulla, joten työryhmän lopullisia ehdotuksia ei ole ollut käytettävissä.

Työvoimapalveluiden uudistamista ja kehittämistä koskevien hallitusohjelmakirjausten toimeenpanemiseksi työ- ja elinkeinoministeriö asetti Työvoimapalveluiden kehittäminen -työryhmän (jäljempänä TYKE-työryhmä) ajalle 2.10.2023–31.3.2027.⁴ Työryhmässä on laaja edustus ministeriöistä, kunnista, hyvinvointialueilta ja järjestöistä. Muistioloannosta on käsitelty TYKE-työryhmässä syksyllä 2025. Valmistelusta on informoitu myös työllisyyden edistämisen työllisyyden edistämisen valtakunnallista neuvottelukuntaa ja sen jaostoja.

Arviomuistiomenettely on mahdollistanut työvoimaviranomaisten osallistumisen valmisteluun myös TYKE-työryhmän ja neuvottelukunnan ulkopuolella. Valmistelua esiteltiin keväällä 2025 C23-tapaamisessa, lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö ja työllisyysjohtajat käynnistivät vuoropuhelun syksyllä 2025. Teemaa käsiteltiin muun muassa työllisyyden johtamisverkostossa ja työllisyysjohtajille järjestetyssä työpajassa syyskuussa 2025. Työpajan ja sitä täydentäneen kyselyn toteutti Kuntaliitto.

Työllisyysjohtajilta saadun palautteen perusteella työvoimaviranomaisten näkemykset kehittämistoimista jakautuvat: Osa työllisyysalueista pitää uudesta palvelusta säätämistä tarpeettomana, osa pitää tavoiteltavampana työvoimapalveluiden kokonaisuudistuksen käynnistämistä ja osa pitää jonkinlaista uutta matalan kynnyksen palvelua tarpeellisenä. Yhteisenä näkemyksenä valmistelussa on tuotu esille, että kuntouttavan palvelun ei pitäisi kuulua työvoimaviranomaisen tehtäviin eikä nykyisen kaltaisen kuntouttavan työtoiminnan siirtoa pidetä toivottavana.

Muistiossa esitetyt julkisten työvoimapalvelujen ja joltain osin työllisyyspalvelujen toteutum tiedot perustuvat Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksen (jäljempänä KEHA-keskus) tuottamaan seurantatietoon sekä Työvälistilaston tietoihin ajalla 1.1.–30.9.2025. Vuoden 2025 toteutumaa tarkastellessa on syytä muistaa, että kyseessä on uudistuksen toimeenpanon alkuvaihe ja vuotta 2025 voi pitää uudistuksen siirtymävuotena.

Tilastoseurannan lisäksi KEHA-keskus ja työ- ja elinkeinoministeriö kartoittivat keväällä 2025 työvoimaviranomaisille suunnatulla kyselyllä muun muassa työvoimapalveluiden, alueellisten ja kunnallisten työllisyysstrategioiden, budjetoinnin ja alueiden välisen yhteistyön tilannetta. Tässä muistiossa on hyödynnetty kyselyn vastauksia palvelujen järjestämiseen liittyvien tietojen osalta. Vastauksista on huomioitu sekä työvoimapalveluita että muita työnhakija-asiakkaille tarjottuja palveluita koskevat vastaukset. KEHA-keskus toteuttaa työvoimaviranomaisille uuden kyselyn kuntien ei-lakisääteisistä palveluista loppuvuonna 2025.

Kela on tuottanut muistioon Kelan ammatillista kuntoutusta koskevaa tekstiä, minkä lisäksi Kelan kanssa on keskusteltu teemasta.

2 KANSALLISIA ESIMERKKEJÄ TYÖLLISTYMISEN TUESTA

2.1 Kunnissa toteutettuja ”matalan kynnyksen” palveluja

Työllisyyden kuntakokeilun palveluja ja toimintamalleja 2021–2024

Kuntakokeilussa kunnat vastasivat osin alueensa työ- ja elinkeinopalveluiden (TE-palvelut) tarjoamisesta. Kokeiluihin osallistui 25 kokeilualuetta ja 118 kuntaa. Kuntakokeilun asiakkaita olivat työttömät ja työvoimapalveluissa olevat työnhakijat, joiden kotikunta oli kokeilualueella ja jotka eivät olleet oikeutettuja ansiosidonnaiseen päivärahaan, olivat alle 30-vuotiaita tai olivat kokeilualueiden TE-toimistoissa työttömänä tai työvoimapalveluissa olevia maahanmuuttajia tai vieraskielisiä. Kokeilussa kokeilukunnat toteuttivat ja kehittivät eri tavoin muun muassa asiakastyön menetelmiä ja asiakkaille tarjottavia palveluja, lisäksi kokeiluissa rakennettiin yhteistä toimintakulttuuria.

⁴ Linkki Hankeikkunaan <https://tem.fi/hanke?tunnus=TEM079:00/2023>

Osana kokeilun viimeisen vuoden seurantaan työ- ja elinkeinoministeriö pyysi syksyllä 2024 kuvauksia ja oppeja kokeilussa käyttöön otetuista toimintatavoista ja mahdollisista uusista palveluista. Kokeilualueita pyydettiin myös kertomaan, jatkettaisiinko toimintatapaa tai palvelua osana työvoimaviranomaisen palvelua. Vastauksen antoi 12 kokeilualuetta yhteensä 18 toteutusalueen osalta.⁵ Kukin kokeilualue sai nimetä useampia palveluja tai toimintatapoja. Jokaista kokeilualuetta pyydettiin myös kuvaamaan tarkemmin yksi kokeilussa toteutettu palvelu ja toimintatapa. Vastaaminen oli vapaaehtoista eikä kokeilujen tuloksellisuutta tai vaikuttavuutta arvioitu kuvausten perusteella.

Vastauksissa nimettiin noin 150 palvelua ja toimintatapaa, joita kokeilussa oli otettu käyttöön. Useassa vastauksessa tuotiin esiin kasvokkainen palvelu ja omavalmentajan työnkuva. Palveluista mainittiin useimmin erityyppiset valmennukset, infot ja tapahtumat. Toimintatavat liittyivät henkilöstön osaamisen kehittämiseen, kokeilun organisoitumiseen ja resursointiin, kokeilun yhteistyöhön toimijaverkostossa, palveluiden järjestämiseen ja asiakkaan palveluprosessiin. Vastauksissa nimettiin lisäksi noin 30 tehtävänimikettä, joilla työntekijäresurssia oli vahvistettu tai monipuolistettu.

Tarkempaan esittelyyn vastanneet kokeilut olivat valinneet seuraavat palvelut ja toimintatavat:⁶

- Aamukoulut henkilöstölle
- Alkukartoitustiimi
- Asiakaspalvelumalli ja etätyöstä lähityöhön
- Esihenkilöfoorumi
- Kasvokkainen kohtaaminen
- Kaupan, matkailu- ja ravintola-alan työllistymispalvelu (KAMARA)
- Kiitoratavalmennus
- Kohtaantokoordinaattori-toiminta
- Koulutusohjaus
- Kunnan työhönvalmentajan sijoittuminen kokeilun tiloihin
- Kuntakokeilun kehyskuntien välinen (yhteistyö)sopimus
- Lähipalvelut työllisyyspalveluiden henkilöasiakkaille jokaisessa seutukunnan kunnassa
- Moniammatillinen PopUp-palvelupiste ilman ajanvarausta
- Palveluohjaus
- Pop Up/ Pop Up-ohjauksia/tapahtumia kuntakokeilun asiakkaille (yhteistyössä oppilaitosten kanssa)
- Suomen kielen opetus kotoutumiskoulutukseen jonottaville maahan muuttaneille
- Työelämäohjaajan palvelu
- Työhönvalmentaja-palvelu kunnan omana toimintana
- Työkykykoordinaattorin palvelut
- Työkykypistemäärä
- Työkykyryhmä
- Työllistymisen kiosk
- Työllisyysfooromit
- TyöPaikka-palvelu
- Työtie-palvelu
- Uraohjaus
- Yrittäjäyysvalmennus
- Yrityskäynnit asiakkaan tarpeen mukaan

Suurin osa palveluja ja toimintatapoja esittelyyn valinneista kokeilualueista ilmoitti, että palvelua tai toimintamallia jatkettaisiin myös osana työvoimaviranomaisen toimintaa. Ne vastaajat, jotka ilmoittivat, ettei palvelua tai toimintatapaa jatkettaisi, kertoivat syyksi rahoituksen niukkuuden (esimerkiksi kunnan taloustilanne tai erillishankkeen päättymisen). Kokeilualueet eivät tarjonneet esittelyyn esimerkkejä sellaisista kokeilluista palveluista tai toimintamalleista, jotka olisivat osoittautuneet toimimattomaksi tai vaikutuksiltaan heikoksi. Palvelujen tai toimintamallien jatkumista osana työvoimaviranomaisen toimintaa ei ole kansallisella tasolla selvitetty.

Alueellisten kokeilujen työelämäkokeilu 2017–2018

Vuosina 2017–2018 toteutettiin työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisia kokeiluja, joissa kunnat osittain vastasivat julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden tarjoamisesta. Kokeilusta säädettiin laissa julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden alueellista tarjoamista ja työelämäkokeilua koskevasta

⁵ Kaksi vastanneista kokeiluista oli organisoinut kokeilun toteuttamisen seuduittain. Nämä kokeilut vastasivat kunkin toteutusalueen osalta.

⁶ Palvelut ja toimintatavat esitetään aakkosjärjestyksessä, ei kokeiluittain.

kokeilusta (505/2017). Kokeilun tavoitteena oli tukea tuolloin valmisteilla ollutta maakuntamalliin siirtymistä pohjustamalla työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämisvastuun siirtymistä maakunnille sekä mahdollistamalla työllisyyspalvelujen kehittäminen. Yhteensä alueellisiin kokeiluihin osallistui viisi kuntapohjaista kokeilualuetta ja 23 kuntaa.

Osana kokeilua kuntouttava työtoiminta korvattiin kahdella kokeilualueella työelämävalmiuksia kehittävällä työelämäkokeilulla. Työelämäkokeilua kokeilivat Porin ja Kuopion kokeilut. Työelämäkokeilun tavoitteena oli kokeilla, vastaisiko palvelu kuntouttavaa työtoimintaa paremmin pitkään työttömänä olleiden henkilöiden palvelutarpeisiin ja lisäisikö se heidän työllistymismahdollisuuksiaan vaikuttavammin kuin kuntouttava työtoiminta. Tarkoituksena oli, että työtön saisi tarvitsemaansa työelämävalmiuksia ja työkykyä tukevaa ammatillista tukea ja ohjausta työelämäkokeilun aikana. Tuki voi olla esimerkiksi työhönvalmentajan tukea. Työelämäkokeilun rinnalla voi lisäksi tarjota sosiaalihuoltolain mukaista sosiaalista kuntoutusta henkilön toimintakyvyn parantamiseksi.

Työelämäkokeilu vastasi muutoin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012, JTYP-laki) mukaista työkokeilua, mutta työelämäkokeilun tarkoituksena oli erityisesti selvittää ja edistää henkilön työkykyä ja työelämävalmiuksia ja siten tukea hänen paluutaan työmarkkinoille. Riittävän tuen tarjoamiseksi työelämäkokeiluun tuli aina kuulua työkokeilua tiiviimpi ohjaus tai valmennus. Kunta voi sopia työelämäkokeilun järjestämisestä myös muun työnantajan kanssa tekemällä siitä sopimuksen. Ohjauksen ja valmennuksen järjesti tällöinkin aina kunta.

Toisin kuin kuntouttavaa työtoimintaa työelämäkokeilua sai järjestää yrityksessä. Kesto yrityksissä oli kuitenkin rajattu kuuteen kuukauteen. Tavoitteena oli helpottaa asiakkaiden siirtymiä eteenpäin kohti avoimia työmarkkinoita lisäämällä työttömien työelämävalmiuksia ja työkykyä aidoissa työympäristöissä työpajojen ja muiden erillisten valmennuskeskusten sijaan.

Työelämäkokeiluun sovellettiin samoja rajoituksia kuin työkokeiluun, mikä tarkoitti, että työelämäkokeilua säädeltiin osin tarkemmin kuin kuntouttavaa työtoimintaa. Lisäksi toisin kuin kuntouttavaan työtoimintaan osallistumisesta, työelämäkokeiluun osallistumisen ajalta ei maksettu osallistujille erillisiä matkakorvauksia. Osallistuminen työelämäkokeiluun rinnastui tältäkin osin JTYP-lain mukaiseen työkokeiluun, johon osallistumisesta ei maksettu matkakorvauksia.

Alueellisia kokeiluja ja työelämäkokeilua arvioitiin Työvoima- ja yrityspalveluiden alueellisten kokeilujen VN TEAS arviointi- ja toimintatutkimuksessa. Tutkimuksen mukaan työelämäkokeilu koettiin pääosin positiivisena vaihtoehtona kuntouttavalle työtoiminnalle. Työelämäkokeilua kuvattiin kuntouttavaa työtoimintaa tavoitteellisemmaksi ja aikarajoituksiltaan selkeämmäksi, mikä toi ryhtiä asiakkaiden ja valmentajien toimintaan. Esimerkkeinä tästä tuotiin esille muun muassa monipuolisten jatkopolutusten lisääntyminen ja kokeilun vaikutusten tarkempi seuraaminen vastuutyöntekijöiden avulla. Kuopion työelämäkokeilussa kehitettiin lisäksi bonusmallia palveluntuottajille. Porin kokeilussa otettiin käyttöön sähköinen arviointimalli ja kolmiportainen vaikutusten arviointi, mikä paransi toteutumisen seurantaa.

Työelämäkokeiluun osallistuneiden alueiden edustajat nostivat työelämäkokeilun keskeiseksi elementiksi yksilöllisen valmennuksen ja ohjauksen. Porin kokeilussa tehtiin tähän liittyen myös linjaus, että kaikille työelämäkokeilun asiakkaille hankittiin ostopalveluna työhönvalmentaja. Kuopion kokeilussa eriytettiin valmennus työpaikalla toteutetusta tekemisestä, mikä koettiin tärkeäksi oivallukseksi. Eriyttämistä tuli vastaajien mukaan kuitenkin edelleen kehittää. Porin kokeilussa käytössä ollut malli mahdollisti tutkinnon osien suorittamisen työelämäkokeilun aikana, ja osa asiakkaista aloitti opintoja työelämäkokeilun pohjalta.

Haasteellisen kohderyhmän vuoksi työelämäkokeilupaikkojen osalta pidettiin tärkeänä sitä, että kokeilussa voitiin käyttää laajasti koko kaupunkikonsernia tuottamaan työelämäkokeilupaikkoja ja porastaa siirtymistä avoimille työmarkkinoille. Positiivisena tuloksena vastaajat toivat esille työelämäkokeilupaikkojen määrän kasvamisen erityisesti yksityisellä sektorilla ja että asiakkaat hakivat paikkoja aikaisempaa aktiivisemmin itse. Positiivisena tuloksena tuotiin esille myös se, että asiakkaiden

työelämävalmiudet (erityisesti sosiaaliset taidot ja elämänhallinta) paranivat, vaikka kaikki eivät arviointihetkellä olleet siirtyneet avoimille työmarkkinoille tai koulutukseen.

Työelämäkokeilun kehittämiskohteina kokeilukuntien edustajat toivat esille seuraavia huomioita:

1. Työelämäkokeilun 12 kuukauden enimmäiskesto pidettiin liian lyhyenä monille osatyökykyisille ja pitkäaikaistyöttömille. Vastaajien mukaan asiakkaille tarvittaisiin myös joustavampia ja yksilöllisempiä polkuja.
2. Asiakasvastaava-malli ja matalan kynnyksen palvelut tulisi vakiinnuttaa osaksi [valmisteilla olutta] palvelurakennetta.
3. Osaamisen kehittäminen tulisi kytkeä tiiviimmin työelämäkokeiluun esimerkiksi tutkinnon osien tai korttikoulutusten kautta.
4. Yritysyhteistyötä ja työnantajien perehdytystä tulisi vastaajien kokemusten mukaan vahvistaa.
5. Joiltain osin koettiin, että työelämäkokeilussa lähinnä vain nimi vaihtui verrattuna kuntouttavaan työtoimintaan. Siksi pidettiin olennaisena, että työelämäkokeilu aidosti suuntaisi vahvemmin työelämään ja työelämäkokeilupäiviä pyrittäisiin portaittain ja vahvalla otteella nostamaan.
6. Sähköiset palvelut todettiin tärkeäksi lisäksi, mutta eivät yksin riittäväksi vaikeasti työllistyville.
7. Seuranta ja tilastointi koettiin hajanaiseksi. Tulosten ja vaikutusten arvioimiseksi tarvittaisiin yhtenäisemmän käytännöt.

2.2 Muita kansallisia esimerkkejä

IPS (Sijoita ja valmenna!) -työhönvalmennus

IPS-työhönvalmennus (Individual Placement and Support - Sijoita ja valmenna!) on tutkimusnäyttöön perustuva menetelmä, joka on kehitetty tukemaan vakavaa mielenterveyden häiriötä sairastavien henkilöiden työllistymistä ja työllisyyttä. Toimintamalli on kehitetty Yhdysvalloissa tuetun työllistymisen menetelmän pohjalta (Supported Employment eli SE).⁷

IPS-toimintamallin tavoitteena on henkilön työllistyminen palkkatyöhön avoimille työmarkkinoille työhönvalmentajan avulla. IPS-työhönvalmennuksessa asiakkaan tukena on IPS-työhönvalmentajan lisäksi asiakkaan oma (psykiatrinen) hoitotaho. Asiakas etsii työhönvalmentajan avulla työpaikan, joka vastaa asiakkaan osaamista, voimavaroja ja mielenkiinnon kohteita. Samalla vastataan työnantajien rekrytointitarpeisiin tarjoamalla osaavaa ja motivoitunutta työvoimaa. Tavoitteena on työllistyminen avoimille työmarkkinoille palkkatyösuhteeseen.

IPS-toimintamalli poikkeaa muista niin sanotuista valmennuskeskeisistä työhönvalmennuksista, joiden sisällöt liittyvät työelämäosallisuuden edistämiseen, työelämävalmiuksien kehittämiseen sekä työllistymisedellytysten kohentamiseen. Toimintamalli eroaa npeäistä siinä, että valmennus ja kuntoutus tapahtuvat pääosin työpaikalla ja kiinteästi hoitoon ja kuntoutukseen integroituna. Käytännössä tämä tarkoittaa tiivistä yhteistyötä työhönvalmentajien ja hoito- ja kuntoutustahon kesken. IPS-toimintamallissa työhönvalmentajat toimivat työpaikalla mielenterveysasiakkaan, työnantajan ja myös koko työyhteisön tukena.

Menetelmän vaikuttavuudesta ja myönteisistä työllistymisvaikutuksista on laajasti kansainvälistä tutkimusnäyttöä, ja kiinnostus menetelmän käyttöönottoon myös muissa asiakasryhmissä on kasvanut viime vuosina. Mallin toimivuutta on tutkittu myös Suomessa, ja tulokset ovat Suomessakin olleet lupaavia: Vuoden kuluttua IPS-työhönvalmennuksen aloittamisesta yli puolet (55 %) valmennettavista kertoi olevansa joko työssä tai opiskelemassa⁸. Mallin soveltuvuutta muihin asiakasryhmiin on selvitetty tuoreessa tutkimuksessa.⁹

⁷ Lisätietoa menetelmästä THL:n sivuilla: [IPS-työhönvalmennus \(sivustolla myös menetelmäkoulutuksen sisällöt, asiakastyön lomakkeet, arviointitutkimuksen kuvaus\)](#)

⁸ Sipilä & Appelqvist-Schmidlechner, 2024.

⁹ Ks. alaluku Laatuperusteisen työhönvalmennuksen laajentamismahdollisuudet.

Laatuperusteinen työhönvalmennus Työkyky-ohjelmassa (2021–2023)

Työkykyohjelmassa (2019–2023) laatukriteereihin perustuvaa tuetun työllistymisen työhönvalmennusta pilotoitiin 17 hankkeessa. Lähtökohtaisesti Työkykyohjelmassa pilotoitu työhönvalmennus perustui IPS-työhönvalmennuksen mukaisesti kahdeksaan periaatteeseen ja 25 laatukriteeriin¹⁰. Työhönvalmentajille tarjottiin myös koulutusta IPS-työhönvalmennukseen.

Kohderyhmänä olivat kuntouttavassa työtoiminnassa olevat asiakkaat, sosiaalihuoltolain työllistymistä tukevan toiminnan ja työtoiminnan, kehitysvammalain mukaisen työtoiminnan ja työhönvalmennuksen vammaiset asiakkaat sekä sosiaalihuollon mielenterveys- ja päihdetyön asiakkaat.

Työhönvalmennus organisoitui hankkeissa niin osaksi sosiaalihuollon palveluja kuin osaksi kuntien työllisyyspalveluja. Kohderyhminä korostuivat pitkittyneesti työttömät tai vammaiset ja kehitysvammaiset henkilöt. Asiakkaiden keski-ikä oli 38 vuotta, hieman yli puolet oli miehiä ja useimmilla oli toisen asteen koulutus. Hankkeilta kerättyjen tietojen perusteella työhönvalmennukseen osallistui kaikkiaan 568 asiakasta, joista 46 prosenttia työllistyi.

Laatuperusteisen työhönvalmennuksen toteuttamisen laajentamismahdollisuudet

Laatuperusteisen työhönvalmennuksen toteuttamista ja vaikuttavuutta on selvitetty ja raportoitu THL:n tuoreessa tutkimuksessa *Laatuperusteisen työhönvalmennuksen (IPS) soveltuminen uusille kohderyhmille*¹¹. Työkykyohjelmassa toteutetulla laatuperusteisella työhönvalmennuksella tarkoitetaan julkaisussa IPS-toimintamallin mukaista valmennusta.

Tutkimuksen mukaan IPS-toimintamallia on kansainvälisesti hyödynnetty mielenterveyden häiriöitä omaavien henkilöiden lisäksi myös muiden heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työllistymisen edistämiseksi. Tällaisia ovat esimerkiksi erilaisten sosiaalipalvelujen asiakkaat ja henkilöt, joilla on kroonisia kipuja. Tällöin IPS-työhönvalmennus integroituu vastaavasti osaksi heidän pääasiallista palvelutahoaan. Suomessa IPS-työhönvalmennusta on pilotoitu aikuissosiaalityössä ja vammaispalveluissa nimellä Laatukriteereihin perustuva työhönvalmennus.

Tutkijat toteavat, että työttömien palvelurakenne on muutoksessa työvoimapalvelujen siirryttyä kuntien järjestämisvastuulle. Pitkittyneesti työttömille työvoimapalveluihin integroitu IPS-työhönvalmennus voisi tarjota nykyisiä toimia vaikuttavamman menetelmän työllistymiseen. Ryhmän heterogeenisyyden vuoksi on tutkijoiden mukaan vielä tarpeen selvittää, ketkä hyötyisivät IPS-työhönvalmennuksesta ja keille voisi riittää kevyempikin tuki, kuten henkilökohtainen tuki ja ohjaus työnhaussa. Samalla tulisi pitää huoli siitä, että IPS-työhönvalmennuksen keskeiset periaatteet palvelun vapaaehtoisuudesta ja avoimuudesta säilyvät.

IPS-työhönvalmennuksen ytimessä on ajatus monialaisesta palvelusta asiakkaan tarpeen mukaisesti. Riippumatta siitä, mihin työhönvalmennus uusien ryhmien osalta integroituu, olennaista tutkijoiden mukaan on, että asiakas saa tarvitsemansa tuen työllistymiseensä. Tutkijat tuovat myös esille, että sosiaaliturvajärjestelmä on olennaista huomioida IPS-työhönvalmennuksen kehittämisessä uusille kohderyhmille. Tutkijoiden mukaan etuusneuvonta on yksi tärkeä periaate työhönvalmennuksessa, mutta työttömien osalta keskeistä on myös se, miten työhönvalmennukseen osallistuminen mahdollistetaan halukkaille ilman velvoitteisiin liittyviä sanktioita ja karensseja.

Työpajat

Työpaja voidaan määritellä valmennusyhteisöksi, jonka tavoitteena on vahvistaa osallisuutta ja hyvinvointia, tunnistaa osaamista sekä valmentaa kohti koulutusta ja työtä. Pajojen toiminta perustuu monialaiseen yhteistyöhön nuoriso-, työllisyys-, koulutus- ja sote-palveluissa. Yleisimmin työpajoilla

¹⁰ Työhönvalmennus pisteytetään palvelun henkilöstöön, järjestämiseen ja sisältöön liittyvien kriteerien mukaan. Alkuperäisen laatukriteeristön on tuottanut yhdysvaltalainen IPS Employment Center. Ks. myös [laatu-kriteerit](#).

¹¹ Saikku, Peppi; Blomgren, Sanna; Partanen, Jussi (2025), [linkki julkaisuun](#).

toteutettavat palvelut ovat kuntouttava työtoiminta, työkokeilu, palkkatuettu työ ja sosiaalinen kuntoutus.¹² Näistä palveluista säädetään kustakin erikseen. Pajat voivat tarjota myös palveluja ja aktiiviteetteja, joista ei säädetä lailla. Työpajoja ylläpitävät yleensä kunnat, yhdistykset ja säätiöt.

Nuorisolaissa (1285/2016, 13–15 §) säädetään *nuorten työpajatoiminnan* tehtävistä ja tarkoituksesta. Nuorilla tarkoitetaan alle 29-vuotiaita. Lain mukaan nuorten työpajatoiminnan tehtävänä on valmennuksen avulla parantaa nuoren valmiuksia päästä koulutukseen, suorittaa koulutus loppuun ja päästä avoimille työmarkkinoille tai muuhun tarvitsemaansa palveluun. Työpajatoiminnan tarkoituksena on parantaa nuoren elämänhallintataitoja sekä edistää hänen kasvuaan, itsenäistymistään ja osallisuutta yhteiskuntaan. Nuorten työpajatoiminnan järjestäjinä voivat toimia kunta tai useat kunnat yhdessä tai nuorten palveluja tuottava yhteisö. Nuori tulee työpajalle pääsääntöisesti viranomaisen tai julkista tehtävää hoitavan ohjaamana. Nuori voi myös oma-aloitteisesti hakeutua työpajalle. Aluehallintoviraston nuorisotoimen tehtävänä on edistää ja laajentaa nuorten työpajatoimintaa, järjestää ohjausta ja koulutusta sekä seurata työpajatoiminnan tilaa Suomessa. Aluehallintovirasto myös myöntää valtionavustuksia nuorten työpajatoimintaan.

Nuorisolaissa säädetyn työpajatoiminnan tehtävien ja tarkoituksen lisäksi työpajoista ei ole säädöstä. Julkisten työvoimapalvelujen toimeenpanon näkökulmasta työpajatoimija voi tarjota esimerkiksi työkokeilupaikan tai pajalle voi työllistää palkkatuettuun työsuhteeseen, jos muut näitä palveluja koskevat järjestämislain ehdot täyttyvät. Työpajalla voi myös toteuttaa esimerkiksi työvoimapalveluiden valmennuksia. Työtön voi osallistua myös työpajojen omaan toimintaan, jos osallistumisesta on sovittu työvoimaviranomaisen kanssa.

3 NYKYTILA JA SEN ARVIOINTI

Luvussa käsitellään tarkasteltavista palveluista ensin kuntouttavaa työtoimintaa, sen jälkeen julkisia työvoimapalveluja ja kuntien yleisen toimialan nojalla tarjoamia palveluja (työllisyyspalveluja) sekä lopuksi Kelan ammatillisen kuntoutuksen palveluja. Palvelujen kuvausten ja arvioinnin jälkeen tarkastellaan näkemyksiä asiakaskohderyhmistä ja palvelutarpeista.

3.1 Kuntouttava työtoiminta

Kuntouttava työtoiminta on sosiaalihuoltolain (1301/2014) mukainen sosiaalipalvelu, jonka järjestämisestä on vuoden 2023 alusta vastannut hyvinvointialue. Se on myös työttömyysturvalaissa tarkoitettu työllistymistä edistävä palvelu. Vuoden 2022 loppuun kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä vastasivat kunnat.

Kuntouttavasta työtoiminnasta säädetään kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa (189/2001, jäljempänä *Kuty-laki*). Laissa säädetään toimenpiteistä, joilla parannetaan pitkään jatkuneen työttömyyden perusteella työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saavan henkilön edellytyksiä työllistyä avoimilla työmarkkinoilla sekä edistetään hänen mahdollisuuksiaan osallistua koulutukseen ja työvoimaviranomaisen tarjoamaan julkiseen työvoimapalveluun. Lain keskeisenä ajatuksena on tiivis yhteistyö hyvinvointialueiden ja työvoimaviranomaisen kesken.

Kuty-lain 8 §:n mukaan kuntouttavaa työtoimintaa on järjestettävä asiakkaalle silloin, jos hänen työ- ja toimintakykynsä eivät mahdollista työtä tai osallistumista työvoimapalveluihin. Kuntouttava työtoiminta on siten julkisiin työvoimapalveluihin nähden toissijainen toimenpide.

Kuntouttavan työtoiminnan palvelukokonaisuuteen tulee kuulua henkilön elämänhallintaa sekä työ- ja toimintakykyä edistäviä palveluita. Palveluihin voi kuulua yksilö- ja ryhmämuotoista toimintaa, jota voidaan toteuttaa erilaisissa toimintaympäristöissä. Palveluun tulee aina sisältyä henkilön tarvitsema tuki ja ohjaus, jota annetaan henkilökohtaisena tai ryhmässä toteutettavana palveluna. Kuntouttava työtoiminta on sovittava yhteen henkilön tarvitsemien sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalvelujen sekä muiden palvelujen ja tukitoimien kanssa.

¹² Into ry verkkosivut, poimittu heinäkuu 2025.

Kuntouttava työtoiminta on sovittava henkilön työ- ja toimintakyvyn sekä osaamisen mukaan niin, että se on työmarkkinoille pääsyn kannalta mielekäästä ja riittävän vaativaa. Kuntouttavan työtoiminnan vaativuustasoista tai esimerkiksi erityyppisistä kuntouttavan työtoiminnan muodoista ei kuitenkaan säädetä Kuty-laissa erikseen.

Kuntouttava työtoiminta järjestetään 3–24 kuukauden mittaiseksi jaksoksi kerrallaan. Jakson aikana henkilön tulee osallistua kuntouttavaan työtoimintaan vähintään yhden ja enintään neljän päivän aikana kalenteriviikossa. Yhden päivän aikana kuntouttavan työtoiminnan tulee kestää vähintään neljä tuntia.

Kuty-lakia sovelletaan aktivointisuunnitelman laatimiseen¹³ ja kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen työttömille, joilla täyttyy niin sanottu *aktivointiehto*. Aktivointiehto täyttyy alle 25-vuotiailla lyhyemmän työttömyyden jälkeen kuin 25 vuotta täyttäneillä.

Alle 25-vuotiaalle aktivointisuunnitelma on laadittava työmarkkinatukeen oikeutetulle tai toimeentulotukea saavalle, jolle on laadittu työvoimapalveluiden järjestämislaissa tarkoitettu työllistymissuunnitelma ja joka on työttömyyden perusteella saanut työmarkkinatukea vähintään 180 päivältä viimeisen 12 kalenterikuukauden aikana, tai saanut työttömyysturvalain 6 luvun 7 §:n mukaisen työttömyyspäiväraha-ajan työttömyyspäivärahaa. Lakia sovelletaan myös henkilöön, jolle on järjestetty työvoimapalveluiden järjestämislaissa tarkoitettu työnhakukeskustelu ja jonka pääasiallinen toimeentulo on viimeisen neljän kuukauden aikana perustunut työttömyyden johdosta maksettuihin toimeentulotukeen.

Lakia sovelletaan myös 25 vuotta täyttäneelle työmarkkinatukeen oikeutetulle tai toimeentulotukea saavalle, jolle on laadittu työvoimapalveluiden järjestämislaissa tarkoitettu työllistymissuunnitelma ja joka on työttömyyden perusteella saanut työmarkkinatukea vähintään 500 päivältä, tai työttömyysturvalain 6 luvun 7 tai 9 §:n mukaisen työttömyyspäiväraha-ajan jälkeen saanut työttömyyden perusteella työmarkkinatukea vähintään 180 päivältä. Lakia sovelletaan myös henkilöön, jonka pääasiallinen toimeentulo on viimeisen 12 kuukauden aikana perustunut työttömyyden johdosta maksettuihin toimeentulotukeen. Kyse on siten pidempään työttömänä olleista henkilöistä.

Kuntouttavaa työtoimintaa voidaan järjestää henkilön pyynnöstä myös ennen edellä kerrottuja määraikoja, jos hyvinvointialue ja työvoimaviranomainen arvioivat henkilöä kuultuaan kuntouttavan työtoiminnan parhaiten tukevan henkilön elämänhallintaa ja työllistymisedellytyksiä. Henkilön on esitettävä pyyntö työvoimaviranomaiselle tai hyvinvointialueelle. Ennen toiminnan järjestämistä henkilön kanssa on laadittava aktivointisuunnitelma.

Työvoimaviranomainen ja hyvinvointialue ovat velvolliset laatimaan aktivointisuunnitelman yhteistyössä henkilön kanssa. Suunnitelmassa sovitaan työttömälle tarjottavista toiminnoista. Ensisijaisesti aktivointisuunnittelussa tulee arvioida työn hakemisen ja työvoimapalveluiden tarve ja edellytykset. Hyvinvointialueiden on järjestettävä kuntouttavaa työtoimintaa niille pitkään työttöminä olleille henkilöille, jotka eivät työ- ja toimintakykynsä takia kykene osallistumaan työvoimaviranomaisen ensisijaisiin palveluihin tai työhön.

Aktivointisuunnitelmaan on merkittävä koulutusta ja työuraa koskevat tiedot, arvio aikaisempien julkisten työvoimapalvelujen toimivuudesta, arvio aikaisempien työllistymissuunnitelmien ja hyvinvointialueen tekemien henkilöä koskevien suunnitelmien toteutumisesta sekä tarvittaessa työnhakuvollisuus. Työnhakuvollisuuden asettamisesta vastaa työvoimaviranomainen. Lisäksi suunnitelmaan on merkittävä palvelut, jotka voivat olla julkisia työvoimapalveluja, kuntouttavaa työtoimintaa, muita sosiaalipalveluja sekä terveys-, kuntoutus- ja koulutuspalveluja.

¹³ Vuoden 2026 alusta aktivointisuunnitelma laaditaan vain pitkään toimeentulotukea pääasiallisena etuutena saaneille työttömille. Työmarkkinatukea etuutena saavan työttömän ohjaamisesta kuntouttavaan työtoimintaan sovitettiin monialaisessa työllistymissuunnitelmassa. (HE 109/2025 vp, eduskunta hyväksynyt 16.12.2025).

Huomioita kuntouttavan työtoiminnan toteuttamisesta

Hyvinvointialueille kesällä 2025 tehdyn kyselyn vastausten perusteella kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvien työmarkkinatukea saavien työttömien määrä on ollut viime vuosina hienoisessa laskussa. Vuonna 2023 osallistujia oli noin 28 200 henkilöä ja vuonna 2024 noin 22 100 henkilöä. Hyvinvointialueittain osallistujien määrä vaihteli noin 200:sta 5 000 asiakkaaseen.

Työnvälitystilaston mukaan ajalla 1–9/2025 kuntouttavaan työtoimintaan osallistui keskimäärin 17 000 henkilöä kuukaudessa. Kuntouttavan työtoiminnan jaksot ovat kestoltaan 3–24 kuukautta, joten osallistujien määrä kuukaudessa ei kerro kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvien eri henkilöiden määrää. Kelan tietojärjestelmistä saadun tilaston mukaan vuonna 2024 yhteensä 26 335 henkilöä on saanut työmarkkinatukea kuntouttavan työtoiminnan perusteella.

Sosiaalipalveluna kuntouttava työtoiminta pyrkii torjumaan sosiaalista syrjäytymistä. Työllistymistä edistävänä palveluna sen nimenomaisena tavoitteena on parantaa henkilön valmiuksia ja mahdollisuuksia päästä avoimille työmarkkinoille, osallistua ammatilliseen koulutukseen tai julkisiin työvoimapalveluihin. Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain soveltamisalaan kuuluvilla henkilöillä on etuuden menettämisen tai alentamisen uhalla velvollisuus osallistua aktivointisuunnitelman laatimiseen sekä aktivointisuunnitelmassa sovittuun kuntouttavaan työtoimintaan.

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan kuntouttavan työtoiminnan tavoitteena on asiakkaan työ- ja toimintakyvyn parantaminen siten, että hän voisi osallistua julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön. Kuntouttavaa työtoimintaa ei siten ole tarkoitettu niille työttömille, jotka kykenisivät osallistumaan julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön. Työ- ja toimintakyvyn haasteiden sijaan tai rinnalla työllistymisen tuen tarve voi liittyä esimerkiksi matalaan koulutustasoon, työmarkkinoiden kannalta vanhentuneeseen tai muutoin riittämättömään osaamiseen sekä erityisesti pitkäaikaistyöttömien kohdalla myös pitkän työttömyyden aiheuttamaan syrjäytymiseen ja työelämän käytännöistä vieraantumiseen. Tällöin työllistymisen ensisijaisiksi esteiksi nousevat muut tekijät kuin terveydelliset syyt¹⁴. Työllistymisen tukea suunnitellessa olisi tunnistettava työllistymisen esteiden syyt mahdollisimman tarkkaan.

Hyvinvointialueet toteuttavat kuntouttavaa työtoimintaa sekä omana toimintana että ostopalveluna. Osalla alueista palveluntuotanto nojautuu ostopalveluihin käyttöön, kun taas osalla alueista ostopalveluita ei juurikaan ole hyödynnetty. Kokonaisuutena tarkastellen ostopalveluiden osuus on 48 %, mutta ostopalvelun käyttö vaihteli hyvinvointialueittain 0–95 % välillä. Vain yksi hyvinvointialue järjestää kuntouttavaa työtoimintaa täysin omana toimintanaan.

Hyvinvointialueet ovat pyrkineet yhtenäistämään kuntouttavan työtoiminnan toimeenpanoa vastaamaan sosiaalipalvelulle ja kuntouttavalle työtoiminnalle laissa säädettyjä edellytyksiä. Ennen soteuudistusta ja vuodesta 2023 alkanutta hyvinvointialueiden palvelutoimintaa kuntouttavaa työtoimintaa toteutettiin kunnissa monin eri tavoin, ja usein yhteys sosiaalipalveluun oli katkennut. Vuonna 2016 tehdystä tutkimuksesta kuntapäätäjät ja kuntien ylin johto raportoivat pitävänsä tärkeänä kunnan työmarkkinatuen maksuosuuden alentamista ja työttömien ohjaamista aktiivipalveluihin. Tärkeänä aktiivipalveluna pidettiin kuntouttavaa työtoimintaa, joka oli tuolloin ainoa kuntien järjestämisvastuulla oleva työllistymistä edistävä palvelu.¹⁵

Kuntouttavan työtoiminnan toteutusta pitkällä aikavälillä tarkasteltaessa on viitteitä ja näyttöäkin siitä, että kuntouttavaan työtoimintaan on ohjattu myös henkilöitä, jotka olisivat voineet osallistua julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön. Palveluun on sosiaali- ja terveysministeriön arvion mukaan saattanut osallistua myös henkilöitä, jotka työ- ja toimintakyky huomioden tulisi ohjata ensisijaisesti työllistymistä edistäviin palveluihin. Kuntouttavan työtoiminnan palvelua koskevissa eri tutkimuksissa

¹⁴ Kelan tutkimusblogi: Blomgren - Hiljanen. 2020.

¹⁵ Saikku, Peppi, 2016. Vaikeasti työllistyvien palvelurakenteet kunnissa: aktivoinnin ja sosiaalityön yhteydet muuttuvassa tilanteessa. (Blomgren, Sanna; Karjalainen, Jouko; Karjalainen, Pekka; Kivipelto, Minna; Saikkonen, Paula; Saikku, Peppi. Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. THL:n raportti 4/2016.)

on myös tuotu esiin, että kaikki kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneet henkilöt eivät ole olleet kuntoutuksen tarpeessa.¹⁶

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on aktivointisuunnittelua ja kuntouttavaa työtoimintaa koskevissa ratkaisuissaan vuosina 2017–2018¹⁷ todennut, että sopivien julkisten työvoimapalvelujen puute ei ole riittävä peruste ohjata henkilö kuntouttavaan työtoimintaan. Myöskään se seikka, että työttömyys tai työmarkkinatuen maksaminen on jatkunut pitkään ei oikeuta päättelemään, että henkilöllä olisi työ- ja toimintakyvyn asettamia rajoituksia.

Kuntouttavan työtoiminnan erilaisia toteuttamistapoja ei ole tilastoitu erikseen. Siten ei ole kansallista tietoa siitä, kuinka monelle asiakkaalle kuntouttavaa työtoimintaa on toteutettu esimerkiksi vaiheistettusti niin, että työ- ja toimintakyvyn kohentuessa kuntouttavan työtoiminnan sisältöä muokataan vaativammaksi. Tällaista vaiheistusta on eri alueilla ollut käytössä. Kuntouttavalle työtoiminnalle on toisaalta voitu asettaa tavoitteeksi avoimille työmarkkinoille työllistyminen, mikä on voinut muokata palvelua siten, että se alkoi sisällöllisesti lähestyä työvoimapalveluja.

Arviomuistion valmistelun aikana osa työllisyysalueista on tuonut esille, että sosiaalipalveluiden siirryttyä hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle kuntouttavaa työtoimintaa ei järjestetä yhtä monelle työttömälle kuin kuntien vastatessa palvelun järjestämisestä. Asiakasmäärät eivät kuitenkaan ole täysin vertailukelpoiset, koska kuntouttavaan työtoimintaan on ohjattu myös henkilöitä, joiden työkyky olisi mahdollistanut työn tai osallistumisen työvoimapalveluun.

3.2 Julkiset työvoimapalvelut ja työnhakijan palveluprosessi

Järjestämislaissa tarkoitettuina julkisina työvoimapalveluina työvoimaviranomainen järjestää 1) työnhakijapalveluja, 2) tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluja, 3) valmennusta, 4) työvoimakoulutusta sekä 5) muutosturvakoulutusta. Julkisiin työvoimapalveluihin kuuluvat myös henkilöasiakkaan palveluprosessiin liittyvät asiantuntija-arvioinnit, järjestämislain mukaiset kokeilut, työttömyysetuudella tuettu työnhakijan omaehtoinen opiskelu sekä työnantajalle ja henkilöasiakkaalle myönnettävät tuet ja korvaukset. Näistä palveluista säädetään tarkemmin järjestämislaissa.

Työnhakijalle järjestämislain nojalla järjestettävät alkuhaastattelu, työnhakukeskustelut ja täydentävät työnhakukeskustelut sekä työnhakijan kanssa laadittava työllistymissuunnitelma ovat keskeinen osa työnhakija-asiakkaan palveluprosessia ja siten työvoimaviranomaisen asiakkaalle tarjoamaa palvelua. Työllistymissuunnitelma laaditaan työnhakijan kanssa alkuhaastattelussa ja suunnitelmaa tarkistetaan ja päivitetään työnhakukeskusteluissa.

Työllistymissuunnitelma perustuu työvoimaviranomaisen arvioon työnhakijan edellytyksistä hakea työtä ja työllistyä sekä työnhakijan palvelutarpeeseen. Työllistymissuunnitelmaan sisällytetään työnhakuvollisuus sekä tarvittaessa työnhakijan palvelutarpeen mukaisia julkisia työvoimapalveluja sekä muita työnhakijan osaamista, työmarkkinavalmiuksia sekä työ- ja toimintakykyä lisääviä palveluja ja työnhakuun tai yritystoiminnan kehittämiseen sekä työllistymiseen vaikuttavan työ- ja toimintakyvyn tai terveydentilan selvittämiseen liittyviä toimia.

Julkisten työvoimapalveluiden järjestämisessä, tuottamisessa, kehittämisessä ja palveluista tiedottamisesta sekä niihin ohjattaessa on edistettävä yhdenvertaisuuden toteutumista sekä naisten ja miesten välistä tasa-arvoa työmarkkinoilla. Julkisten työvoimapalveluiden järjestämisessä on huolehdittava erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymisen edistämisestä. Yhdenvertaisuudesta ja heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymisen edistämisestä

¹⁶ Mäntyneva, Päivi, Aktiivisen sosiaalipolitiikan ytimessä: etnografinen tutkimus kuntouttavasta työtoiminnasta. Akateeminen väitöskirja, Helsingin yliopisto 2020. <https://helda.helsinki.fi/items/4cae2ade-cf7e-4015-af0a-00a9a7327f62>; myös Saikku, Peppi, ks. alaviite 15.

¹⁷ Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölösen ratkaisut EOAK/5424/2017 ja EOAK/274/2018 on julkaistu kokonaisuudessaan oikeusasiamiehen verkkosivuilla www.oikeusasiamies.fi

huolehtiminen tarkoittaa, että osalle työnhakijoista työvoimaviranomaisen on tarjottava enemmän tukea ja tarvittaessa työvoimapalveluja on räätälöitävä.

Palvelutarpeen arviointi

Julkisten työvoimapalveluiden tarjoaminen perustuu asiakkaan palvelutarpeeseen, jonka työvoimaviranomainen arvioi yhdessä asiakkaan kanssa. Asiakkaalle tarjotaan palveluja, jotka parhaiten edistävät työllistymistä avoimille työmarkkinoille sekä edistävät yritystoiminnan käynnistämistä. Julkisia työvoimapalveluja tarjotaan omatoimisesti käytettävänä palveluna ja henkilökohtaisena palveluna.

Palvelutarve arvioidaan alkuhaastattelussa ja sen jälkeen työnhakukeskusteluissa ja täydentävissä työnhakukeskusteluissa, jolloin myös työllistymissuunnitelmaa tarkistetaan. Palvelutarve arvioidaan myös työnhakijan sitä pyytäessä. Palvelutarpeen arvioinnin säännönmukaisuuden tavoitteena on, että työvoimaviranomaisella ja työnhakijalla on ajantasainen kuva työnhakuun ja työllistymiseen vaikuttavista tekijöistä sekä toimista työllistymisen tueksi.

Työvoimaviranomaisen tekemässä palvelutarpeenarviossa otetaan huomioon ainakin työnhakijan 1) osaaminen ja ammattitaito sekä hänen omat tavoitteensa niiden kehittämiseksi, 2) työnhakuun ja työllistymisen edellytyksiin vaikuttava työ- ja toimintakyky, 3) työnhakutaidot ja muut työllistymiseen vaikuttavat seikat, 4) työttömäksi jäämisen ja työttömyyden pitkittymisen todennäköisyys.

Palvelutarpeen selvittämiseksi työnhakija voidaan ohjata myös työkyvyn tutkimuksiin ja arviointeihin sekä muihin asiantuntija-arviointeihin. Työnhakijan osaamisen kehittämisen tarpeita voidaan arvioida yhteistyössä koulutuspalveluiden tuottajien kanssa ja työnhakijan työ- ja toimintakykyä yhteistyössä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien kanssa.

Palvelutarpeen arviointi on keskeinen työvoimaviranomaisen työkalu asiakkaan palveluprosessin suunnittelussa ja edistämisessä. Palvelutarvearvion perusteella työtön voidaan myös ohjata muun viranomaisen palvelun piiriin tai käynnistää viranomaisyhteistyö työllistymisen edistämiseksi.

TYM-yhteistoimintamallin¹⁸ piiriin ohjaaminen

Järjestämislain 8 §:n mukaan silloin, jos asiakkaan palvelutarve edellyttää muita kuin työvoimaviranomaisen järjestämiä palveluja, asiakkaalle on annettava tietoa muista palvelumahdollisuuksista sekä tarvittaessa ohjattava asiakas muun viranomaisen tai palvelunjärjestäjän palvelujen piiriin. Tarvittaessa ohjaus muun viranomaisen palvelujen piiriin tehdään yhteistyössä tämän kanssa. Työvoimaviranomaisen on tarvittaessa myös tehtävä yhteistyötä muun palvelunjärjestäjän kanssa palveluiden yhteensovittamisessa.

Merkittävää osaa työllistymisen tukea tarvitsevista työttömistä voidaan tukea työvoimaviranomaisen palveluilla, joiden yhteydessä asiakas saa muiden viranomaisten palveluja. Tällöin on kyse niin sanotusta konsultoivasta yhteistyöstä viranomaisten kesken. Muiden viranomaisten palveluihin osallistumisesta voidaan tällöin sopia työllistymissuunnitelmassa tai aktivointiehdon täyttyessä aktivointisuunnitelmassa¹⁹.

Laissa työllistymisen monialaisesta edistämisestä (381/2023, jäljempänä TYM-laki) säädetään viranomaisten palvelujen yhteensovittamisesta työllistymisen edistämiseksi. Laki velvoittaa työvoimaviranomaisen, hyvinvointialueen ja tarvittaessa Kelan sovittamaan palvelunsa yhteen työllistymistä edistäväksi kokonaisuudeksi silloin, kun työttömällä on TYM-laissa tarkoitettu palvelujen yhteensovittamisen tarve. Yhteensovitettavilla palveluilla tarkoitetaan työvoimapalveluja, sosiaali- ja terveyspalveluja sekä Kelan kuntoutuspalveluja. Lain toimeenpano edellyttää, että viranomaiset tekevät yhteistyösopimuksen monialaisen tuen yhteistoimintamallin organisoimisesta.

¹⁸ Yhteistoimintamallista käytetään puhekielessä myös nimitystä TYM-verkosto.

¹⁹ Eduskunta on 16.12.2025 hyväksynyt hallituksen esityksen 109/2025 vp aktivointisuunnittelun keventämisestä. Aktivointiehto koskee 1.1.2026 alkaen pelkästään toimeentulotukea pääasiallisena etuutena saavia työttömiä.

TYM-lain 3 §:n mukaan työttömän työllistyminen edellyttää yhteistoimintamallin mukaista palvelujen yhteensovittamista, jos työllistymisen esteenä ovat sellaiset työllistymiseen vaikuttavat työ- ja toimintakyvyn rajoitteet tai elämänhallinnan ongelmat, jotka eivät ratkea yksinomaan viranomaisten välisellä konsultaatiolla.

Palvelujen yhteensovittamisen tarve todetaan monialaisessa palvelutarpeen arvioinnissa, jonka työvoimaviranomainen, hyvinvointialue ja Kela tekevät yhdessä työttömän kanssa. Monialaisen palvelutarpeen arviointiin voi lain nojalla käyttää tarvittaessa kolme kuukautta, mikä mahdollistaa myös pidempikestoisten menetelmien käytön palvelutarpeen arvioinnissa. Monialaisen palvelutarvearvion perusteella laaditaan monialainen työllistymissuunnitelma, jossa sovitaan työttömälle tarjottavista työvoimapalveluista, sosiaalipalveluista, terveyspalveluista ja tarvittaessa Kelan kuntoutuspalveluista sekä niiden toteutumisen seurannasta. Suunnitelmaan voi sisällyttää myös muita palveluja.

Monialaiseen palvelutarvearvioon ohjaaminen ei enää edellytä tietynkestoista työttömyyttä, vaan ainoastaan palvelutarpeen tunnistamista. Pitkittyneeseen työttömyyteen liittyneiden aiempien kriteerien poistuminen mahdollistaa nopeamman tarttumisen työttömän tilanteeseen. TYM-laki mahdollistaa myös monialaisen palvelutarvearvion kehittämisen toimivaksi ohjaustyökaluksi viranomaisten käyttöön. TYM-verkostoyhteistyössä on mahdollista myös edistää ja kehittää esimerkiksi ammatillisen kuntoutuksen tarpeen tunnistamista ja ohjauskäytäntöjä.

Monialaisessa palvelutarvearviossa voidaan päätyä myös lopputulemaan, ettei työttömän työllistymisen edistäminen edellytä TYM-laissa tarkoitettua yhteensovittamista. Tällöin työtön jatkaisi yleisimmin työvoimaviranomaisen palveluissa ja hänen kanssaan laadittaisiin työllistymissuunnitelma.

TYM-yhteistoimintamallin asiakkuus päättyy, kun työttömällä ei toimijoiden yhteisen arvion mukaan ole TYM-laissa tarkoitettua palvelujen yhteensovittamisen tarvetta. Asiakkaan työllistymisedellytykset ovat tällöin yleensä parantuneet niin että työllistymistä voi edistää työvoimaviranomaisen palveluilla. Yhteistoimintamallin asiakkuus ei siten pääty mihinkään tiettyyn toimeen tai palveluun, vaan palvelutarpeen päättymiseen.

TYM-yhteistoimintamalli ei ole organisaatio vaan kolmen viranomaisen lakisääteinen verkosto. Viranomaisverkostoa täydentävät muut toimijat (esimerkiksi palveluntuottajat). TYM-lain mukaisia johdoryhmiä ja siten yhteistoimintamallin verkostoja on perustettu yhteensä 35. Viranomaiset ja mahdollisesti mukana olevat muut toimijat sopivat palvelujen järjestämisestä, resursoinnista ja esimerkiksi toimipisteistä tarkemmin yhteistyösopimuksessa. Asiakastyöhön toimijoille on tarjolla kansallisen tason tukea, jossa hyödynnetään yhteiskehittämisen menetelmiä. Arviomuiston valmistelun aikana ei ole esitetty näkemyksiä TYM-lain sääntelyn epätarkoituksenmukaisuudesta.

Yhteistoimintamallin piirissä oli lokakuun 2025 lopussa asiakkaita noin 32 000 koko maassa. Verkostostoittain asiakasmäärät vaihtelevat noin 40–4 700. Monialaisia työllistymissuunnitelmia on ATMT-tietojärjestelmän²⁰ kirjausten mukaan tehty tammi–elokuussa 2025 noin 42 000 kpl (keskimäärin noin 5 200 kuukaudessa). Määrä sisältää myös suunnitelmien tarkistukset, joten yhdelle henkilölle on tarkasteluajana voitu tehdä useampi suunnitelma.²¹

Työllistymissuunnitelma ja siihen sisällytettävät palvelut

Työllistymissuunnitelmaan sisällytetään työnhakuvelvollisuus sekä tarvittaessa työnhakijan palvelutarpeen mukaisia julkisia työvoimapalveluja sekä muita työnhakijan osaamista, työmarkkinavalmiuksia sekä työ- ja toimintakykyä lisääviä palveluja ja työnhakuun tai yritystoiminnan kehittämiseen sekä työllistymiseen vaikuttavan työ- ja toimintakyvyn tai terveydentilan selvittämiseen liittyviä toimia. Työllistymissuunnitelman toteuttaminen on työtöntä velvoittava.

²⁰ Työvoimaviranomaisen käytössä oleva Asiantuntijan työmarkkinatori -tietojärjestelmä

²¹ Poikkileikkaustieto 31.10.2025.

Muut palvelut voivat olla esimerkiksi kuntien yleisen toimialan puitteissa järjestämiä palveluja. Palvelut ovat lähtökohtaisesti työnhakijaa työttömyysetuuden jatkumisen edellytyksenä velvoittavia. Kunnan yleisen toimialan puitteissa järjestämät palvelut ovat työnhakijaa velvoittavia, jos palveluun osallistumisesta on sovittu työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa. Jos työnhakijalle aiheutuu osallistumisesta välttämättömiä kustannuksia, velvoittavuus edellyttää, että työnhakijalle on myönnetty järjestämislaissa tarkoitettu harkinnanvarainen kulukorvaus tai vastaava korvaus muun lain nojalla palveluun osallistumisen ajalta.

Työllistymissuunnitelma tarkistetaan ainakin kolmen kuukauden välein järjestettävien työnhakukeskustelujen yhteydessä. Työttömyysetuutta hakevan työnhakijan on osallistuttava suunnitelman laatimiseen ja tarkistamiseen sekä palveluihin, jotka tukevat hänen työnhakuaan ja edistävät hänen työmarkkinavalmiuksiaan ja työllistymistään. Työttömyysetuutta hakeva työnhakija on velvollinen ilmoittamaan suunnitelman toteutumisesta työvoimaviranomaiselle sen määräämällä tavalla.

Työllistymissuunnitelmaa korvaavien suunnitelmien laatimisesta säädetään erikseen (aktivointisuunnitelma, monialainen työllistymissuunnitelma, kotoutumissuunnitelma). Työtön on velvollinen noudattamaan myös hänen kanssaan laadittua työllistymissuunnitelman korvaavaa suunnitelmaa. Lainlyönnit voivat johtaa työttömyysturva-oikeuden menettämiseen määräajaksi tai toistaiseksi.

Ajalla tammi–elokuu 2025 työnhakijoiden kanssa laadittiin noin 660 000 suunnitelmaa, joista työllistymissuunnitelmien osuus oli noin 78 %, kotoutumissuunnitelmien osuus 8 %, aktivointisuunnitelmien osuus 8 % ja monialaisten työllistymissuunnitelmien osuus noin 6 %. Eri työnhakijoita vastavalla ajalla oli noin 551 000.

Arviointia palvelukokonaisuuksien toteutumisesta

Vaikka lainsäädännössä on haluttu mahdollistaa aikaisempaa monipuolisemmat palvelukokonaisuudet myös julkisten työvoimapalveluiden yhdistämisessä, palveluyhdistelmien määrä ei toistaiseksi näyttäisi kasvaneen. Tilastotietoa tästä ei ole saatavilla, koska palvelukokonaisuuksia ei toistaiseksi tilastoida erikseen, mutta varsinkin valmennusten toteutuma viittaisi tähän²². Toisaalta uuden työvoimapalvelujärjestelmän toimeenpano on vasta käynnistynyt ja uudenlaisten palvelukokonaisuuksien suunnittelu ja esimerkiksi hankinnat voivat olla vielä valmisteilla.

Työllisyysjohtajien syyskuun 2025 työpajan ideoinnista on poimittavissa ehdotuksia palvelun muotoon kootuista palvelukokonaisuuksista:

- 1) Työllistymisen edellytyksiä tukeva palvelu, jonka aikana työkyvyn kartoittamista, osaamisen osoittamista, koulutusta, ammatinvalinnan ohjausta, työhönvalmennusta, työnhakuvalmennusta, työkokeilua, opinnollistamista, työnäyttöjä, työkykykoordinaattorin palvelut.
- 2) Työllistymiseen johtava palvelu, jonka aikana koulutusta, urasparrausta, työhönvalmennusta, työnhakuvalmennusta, työkokeilua, opinnollistamista, työnäyttöjä. Palvelukokonaisuuden toteuttamiseen osallistuisivat työllisyyspalvelut, ostopalvelut ja eri sidosryhmät. Toimeenpano edellyttää työnjaosta ja yhteistyöstä sopimista sekä toimien aikatauluttamista työnhakijan tavoitteen mukaan. Lisäksi on sovittava tiedonvaihdesta ja seurannasta.

Voimassa oleva lainsäädäntö ei aseta estettä palvelukokonaisuuksien rakentamiselle, joten edellä kuvatun kaltaisia palveluyhdistelmiä on mahdollista sisällyttää työllistymissuunnitelmaan tai sitä korvaavaan suunnitelmaan.

3.2.1 Järjestämislain mukaiset valmennukset

Työvoimaviranomainen järjestää henkilöasiakkaalle työvoimapalveluna valmennusta, mistä säädetään järjestämislain 53 §:ssä. Palvelutarpeen edellyttäessä työvoimaviranomainen järjestää henkilöasiakkaille työnhakuvalmennusta, uravalmennusta ja työhönvalmennusta. Ne kattavat ohjauksen

²² Ks. jäljempänä taulukko 4.

ja tuen, joita henkilöasiakas voi tarvita uravalintojen tekemiseen sekä työnhakuprosessiin ja työhön sijoittumiseen. Valmennusten sisällöstä tai toteuttamisesta ei säädetä yksityiskohtaisesti.

Työvoimaviranomainen päättää valmennuksen tuottamistavan. Valmennukset voi siten toteuttaa omana tuotantona tai ostopalveluna. Valmennuspalveluita on mahdollista järjestää sekä ryhmä- että yksilövalmennuksena ja niitä voidaan räätälöidä erilaisten henkilöasiakasryhmien tarpeisiin. Valmennuksissa voidaan huomioida muun muassa mahdolliset työkykyyn vaikuttavat tekijät kuten osatyökykyisyys. Valmennukset ovat yhdistettävissä muihin palveluihin niin, että palvelut muodostavat taroituksenmukaisen palvelukokonaisuuden.

Järjestämislain esitöiden (HE 207/2022 vp) mukaan valmennus on lähtökohtaisesti tarkoitettu lyhytkestoiseksi palveluksi. Järjestämislain 53 §:n perustelujen mukaan valmennuksille ei aseteta enimmäiskesto, vaan työvoimaviranomainen voi määritellä valmennuksen tarkoituksenmukaisen keston. Valmennusten enimmäiskesto ei ole ollut voimassa 1.1.2025 alkaen. Lain esitöissä on arvioitu enimmäiskeston poistaminen mahdollistavan valmennuksen tai kokeilun yhdistämisen paremmin muiden palveluiden kanssa saman aikaisesti toteutettavana palvelukokonaisuutena. Tämä mahdollistaa myös asiakkaan palvelutarpeiden aiempaa paremman huomioimisen.

Valmennukset eivät ole ammatillista koulutusta, joten niihin ei voi sisältyä esimerkiksi työssäoppimista tai työharjoittelua. Työssäoppimisjaksot ovat mahdollisia työvoimakoulutuksissa sekä muussa ammatillisessa koulutuksessa. Osaamista voi kartuttaa myös palkkatuetussa työssä. Työvoimakoulutuksesta säädetään järjestämislain 7 luvussa ja palkkatuesta 10 luvussa. Mikäli henkilöasiakkaalla olisi tarve kokeilla työn sopivuutta ja oman työkyvyn riittävyyttä jonkin alan työtehtäviin, tulisi kyseen lähtökohtaisesti järjestämislain 54 §:n mukainen työkokeilu.

Työnhakuvalmennus

Järjestämislain 53 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan työvoimaviranomainen järjestää henkilöasiakkaalle valmennusta työn hakemisessa.

Työnhakuvalmennuksella parannetaan asiakkaan työnhakutaitoja siten, että asiakkaalla on valmiudet omatoimiseen työnhakuun. Työnhakuvalmennus voi sisältää erityisesti työnhaussa opastamista (esimerkiksi työnhaun tekniikat, työpaikkailmoittelu, piilotyöpaikat) sekä avustamista sopivan työpaikan hakemiseen liittyvissä käytännön toiminnaissa. Työnhakuvalmennus tukee myös työnvälitystä.

Työnhakuvalmennusta voi tarjota sekä yksittäisille henkilöille että ryhmille, ja sen sisältöä on mahdollista painottaa siihen osallistuvan kohderyhmän mukaisesti. Valmennus voidaan järjestää esimerkiksi niin, että siinä huomioidaan henkilön sairauden tai vamman asettamat mahdolliset rajoitteet.

Taulukko 1: Työnhakuvalmennuksen toteutuma 1–9/2025 (Työnvälitystilasto, Taulut 3240 ja 3371)

Työnhakuvalmennus	tammi	helmi	maalis	huhti	touko	kesä	heinä	elo	syys
Osallistujia kaudella	350	491	731	863	854	374	177	303	604
Osallistujia laskentapäivänä	321	339	407	425	333	32	27	88	168

Uravalmennus

Uravalmennuksen avulla tuetaan ja ohjataan asiakasta ammatinvalinta- ja uravaihtoehtojen selkiyttämisessä, ammatilliseen koulutukseen hakeutumisessa ja työelämävalmiuksien kehittämisessä. Uravalmennuksesta säädetään järjestämislain 53 §:n 1 momentin 2 kohdassa.

Uravalmennuksen tavoitteena on työhön tai ammatilliseen koulutukseen hakeutumisen tukeminen. Uravalmennus voi pitää sisällään esimerkiksi ohjauskeskusteluja. Uravalmennusta voidaan tarjota

sekä yksittäisille henkilöille että ryhmille, ja valmennuksen sisältöä on mahdollista painottaa siihen osallistuvan kohderyhmän mukaisesti. Näin ollen valmennus voidaan järjestää sen mukaisena, että siinä esimerkiksi huomioidaan henkilöasiakkaan osatyökykyisyys.

Uravalmennuksesta säädettiin työvoimapalveluna laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012). Lain esitöiden (HE 133/2012 vp) mukaan silloisista työvoimapalveluista työnhakuvalmennus, ohjaava koulutus, ohjaukselliset ryhmät, ammattialalle, yrittäjyyteen tai oppisopimukseen valmentava koulutus ja työhönvalmennus yhdistettiin valmennus-nimiseksi palveluksi, joka jakaantui työnhakuvalmennukseen, uravalmennukseen ja työhönvalmennukseen.

Taulukko 2: Uravalmennuksen toteutuma 1–9/2025 (Työnvälitystilasto, Taulut 3240 ja 3371)

Uravalmennus	tammi	helmi	maalis	huhti	touko	kesä	heinä	elo	syys
Osallistujia kaudella	255	327	521	613	590	235	78	204	371
Osallistujia laskentapäivänä	204	269	370	429	359	46	43	151	246

Työhönvalmennus

Työhönvalmennuksesta säädetään järjestämislain 53 §:n 1 momentin 3 kohdassa, jonka mukaan työvoimaviranomainen järjestää henkilöasiakkaille valmennusta työhön sijoittumisessa ja työpaikalla suoritettavassa koulutuksessa. Työhönvalmennusta voidaan käyttää, jos asiakas tarvitsee henkilökohtaista tukea työmarkkinoille siirtymiseen ja siellä pysymiseen.

Työhönvalmennuksella tuetaan työnvälitystä ja työn vastaanottamista. Työhönvalmennuksella voidaan tukea henkilöasiakasta työpaikan etsimisessä sekä tukea henkilöasiakasta ja työnantajaa erityisesti työsuhteen alussa, myös työpaikalla suoritettavassa koulutuksessa. Työhönvalmentaja on siten myös työnantajan tukena.

Työhönvalmennusta voidaan käyttää myös tukemaan asiakasta työpaikalla toteutettavaan koulutukseen hakeutumisessa ja siirtymisessä sekä työpaikalla toteutettavan koulutuksen suorittamisessa. Työhönvalmennuksena voidaan tarjota myös muun muassa sellaisia työhönvalmentajan palveluita, joiden avulla on mahdollista edistää osatyökykyisen tai vaikeasti työllistyvän henkilöasiakkaan työhönsijoittumista. Tällöin työhönvalmennuksen voi yhdistää esimerkiksi palkkatukeen.

Järjestämislaissa ei säädetä työhönvalmennuksen sisällöstä tai menetelmistä. Toteutustavoiltaan ja sisällöltään työhönvalmennus voi vaihdella.

Työhönvalmennuksen kehittämistarpeita arvioidessa on hyvä huomata, että työhönvalmennus-nimestä palvelua järjestetään myös esimerkiksi ammatillisen kuntoutuksen palveluna tai vammaisten työllistymistä tukevana palveluna.

Taulukko 3: Työhönvalmennuksen toteutuma 1–9/2025 (Työnvälitystilasto, Taulut 3240 ja 3371):

Työhönvalmennus	tammi	helmi	maalis	huhti	touko	kesä	heinä	elo	syys.
Osallistujia kaudella	2 416	2 687	2 944	2 965	2 860	3 128	3 038	3 381	3 913
Osallistujia laskentapäivänä	2 305	2 511	2 760	2 770	2 571	2 740	2 770	2 965	3 462

Taulukko 4: Eri valmennuksiin osallistuneet 1–9/2025 (Työnvälitystilasto, Taulut 3240 ja 3381)

2025 (vajaavuosikeskiarvo)	Osallistujia keskimäärin kuukaudessa	Osallistujia laskenta- päivinä	Keskimääräinen kesto (päivää)
Työnhakuvalmennus	527	238	11
Uravalmennus	355	235	23
Työhönvalmennus	3 037	2 762	140
Yhteensä	3 919	3 235	

Valmennusten ajalta osallistujille maksettavat korvaukset

Työnhakuvalmennukseen tai uravalmennukseen osallistumisesta aiheutuvien matka- tai muiden kustannusten korvaamiseksi on työttömyysetuutta saavalla työnhakijalla oikeus saada kulukorvausta. Korvauksen myöntää ansiopäivärahaa hakevalle työnhakijalle työttömyyskassa ja peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea hakevalle työnhakijalle Kela. Oikeudesta kulukorvaukseen säädetään järjestämislain 103 §:n 1 momentissa.

Työhönvalmennuksen ajalta henkilöasiakkaalla ei ole oikeutta edellä mainittuun kulukorvaukseen. Sen sijaan työvoimaviranomaisella on mahdollisuus myöntää kustannuksiin harkinnanvaraista kulukorvausta, mistä säädetään järjestämislain 103 §:n 3 momentissa. Harkinnanvarainen kulukorvaus voidaan myöntää asiakkaalle, joka osallistuu työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa sovittuun työllistymistä tukevaan palveluun ja jolle aiheutuu palveluun osallistumisesta välttämättömiä kustannuksia. Lisäksi edellytetään, ettei palveluun osallistuvalla ole oikeutta vastaan korvaukseen palveluun osallistumisesta muun lain nojalla.

Arviointia valmennusten toteutumasta

Työnvälitystilastosta saatavien tietojen perusteella valmennuksiin osallistujia on tammi–syyskuun 2025 aikana ollut koko maassa kuukausittain yhteensä noin 2 500–4 000 henkilöä (keskimäärin noin 3 900 henkilöä kuukaudessa).²³ Koska valmennus voi lyhytkestoisenaakin jakautua useammalle kuukaudelle, luvut eivät kerro valmennuksiin osallistuvien eri henkilöiden määrää.

Valmennuksittain tarkasteltuna työhönvalmennukseen on osallistunut vastaavalla ajalla keskimäärin noin 3 000 henkilöä, uravalmennukseen noin 360 henkilöä ja työnhakuvalmennukseen noin 530 henkilöä kuukaudessa. Valmennusten keskimääräinen kesto olisi tammi–syyskuussa 2025 ollut työhönvalmennusten osalta 140 päivää (noin 6,5 kuukautta), uravalmennusten osalta 23 päivää ja työnhakuvalmennusten osalta 11 päivää.

Julkisia työvoimapalveluja on kritisoitu tiukkaan säännellyksi. Työvoimapalveluista valmennusten keston ja tuottamistavan sääntelyä on kuitenkin väljennetty verrattuna TE-toimistojen järjestämistä vastuulla olleiden palvelujen sääntelyyn. Sääntelyn väljentäminen mahdollistaa valmennusten toteuttamisen myös työvoimaviranomaisen omana tuotantona, kun TE-toimistot toteuttivat valmennukset pelkästään ostopalveluina. Valmennusten toimeenpanossa enimmäiskestosta säättämisestä luopuminen näyttäisi Työnvälitystilastosta saatavien tietojen perusteella vaikuttaneen työhönvalmennuksen keskimääräiseen keston, sen sijaan työnhakuvalmennuksia ja uravalmennuksia näyttäisi toteutetun suunnilleen ennen vuotta 2025 voimassa olleen enimmäiskeston mittaisina. Kestojen tarkempi selvittäminen edellyttäisi tietokanta-ajoon pohjautuvaa erillisselvitystä.

²³ Toteutumatietoihin liittyy tietojärjestelmämuutoksista aiheutuneita epävarmuuksia kesäkuun tietojen osalta. KEHA-keskuksesta saadun tiedon mukaan tilastotiedot olisi takautuvasti korjattu.

Lain esitoissa (HE 207/2022 vp) enimmäiskeston poistamisen arvioitiin parantavan niiden työnhakija-asiakkaiden palveluiden kokonaisuutta, jotka hyötyvät pidempikestoisesta (ryhmämuotoisesta) palvelusta ja parantavan mahdollisuuksia hankkia heidän tarpeidensa edellyttämiä palveluita. Tämän arvioitiin koskevan erityisesti uravalmennuksia, joissa tavoitteiden saavuttaminen vaatisi pidempää ajanjaksoa, esimerkiksi kun kyseessä olisi pitkään työmarkkinoilta poissaolleiden tai vaikeissa työmarkkinatilanteissa olevien urasuunnittelun tukeminen.

Valmennuksia koskevan sääntelyn väljentämisen tavoitteena oli myös mahdollistaa palvelujen oma-tuotanto sekä eri palvelujen toteuttaminen rinnakkain tai joustavasti yhdistellen räätälöitynä asiakkaan tarpeisiin. Palvelujen yhdistämisen arvioitiin tukevan erityisesti heikossa asemassa olevien työttömien työllistymistä. Työnvälitystilaston tiedoista ei käy ilmi, minkä verran valmennuksia on järjestetty työvoimaviranomaisen omana tuotantona ja minkä verran ostopalveluna. Tilastosta ei myöskään suoraan saa tietoa siitä, minkälaisia palvelukokonaisuuksia valmennuksista ja muista palveluista on työllisyysalueilla asiakkaille muodostettu, vaan se vaatisi erillisselvityksen.

Työvoimaviranomaisilta saatujen tietojen mukaan valmentava työote on monella työllisyysalueella nivottu osaksi asiantuntijan toimenkuvaa, jolloin valmennus toteutetaan osana työnhakijan palveluprosessia. Saatujen tietojen mukaan valmennuksia toteutetaan myös erillisenä omana toimintana tavoitteena luoda aiemmasta erottuva palvelu. Oman tuotannon valmennusten toteutuksen laajuudesta ei vielä ole saatavilla tilastotietoa, vaan se vaatisi erillisselvityksen.

Vuoden 2025 osallistujamääriä voi varsinkin työnhaku- ja uravalmennuksen osalta pitää vaatimattomina. Positiivista on, että osallistujamäärät ovat kasvusuunnassa. Toteutumatietojen perusteella ei kuitenkaan vielä voi olettaa, että lain esitoissa esitetyt mahdolliset positiiviset vaikutukset olisivat jo merkittävästi toteutuneet.

On mahdollista, että joillekin asiakkaille on järjestetty heidän tarpeisiinsa nähden liian lyhytkestoista valmennusta eikä enimmäiskeston poistamisen tavoite valmennusten räätälöinnistä ja joustavammasta sovittamisesta muiden palvelujen yhteyteen palvelukokonaisuuksiksi ole toteutunut.

Valmennukset on tarkoitettu työllistymistä tukeviksi henkilökohtaisiksi tai ryhmämuotoisiksi palveluiksi, joihin ohjaamiseen ja osallistumiseen ei ole palvelutarpeen lisäksi asetettu muita edellytyksiä. Valmennusten lisäämistä erityisesti työllistymisen tukea tarvitsevien kohdalla voi pitää tarkoituksenmukaisena ja tavoiteltavana. Esimerkiksi edellä esiteltyjen mallinnettujen valmennusten (laatuiperusteinen työhönvalmennus tai IPS-toimintamalli) käyttöönotto ei edellytä lakimuutoksia. Siten esimerkiksi työvoimapalveluiden työhönvalmennusta voisi toteuttaa voimassa olevan lainsäädännön puitteissa IPS-toimintamallin tai laatuiperusteisen työhönvalmennuksen kriteeristöllä.

3.2.2 Järjestämislain mukaiset kokeilut

Työvoimaviranomainen voi järjestämislain 54 §:n perusteella ohjata henkilöasiakkaan oppilaitokseen koulutuskokeiluun tai työpaikalle työkokeiluun. Sekä koulutuskokeilua että työkokeilua voidaan käyttää ammatinvalinta- ja uravaihtoehtojen selvittämiseen. Työkokeilua voidaan käyttää myös työmarkkinoille paluun tukemiseksi.

Palvelun järjestämisen sijaan työvoimaviranomainen ohjaa henkilöasiakkaan palvelun piiriin ja henkilöasiakas hankkii itse koulutuskokeilupaikan tai työkokeilupaikan. Työvoimaviranomainen voi myös kerätä työnantajilta osana työnantajayhteistyötä tietoa siitä, olisivatko ne kiinnostuneita tarjoamaan työkokeilupaikkoja työnhakijoille.

Koulutuskokeilu ja työkokeilu voidaan yhdistää muiden palveluiden kanssa samanaikaisesti toteutettavaksi palvelukokonaisuudeksi.

Koulutuskokeilu

Koulutuskokeilun tavoitteena on selvittää henkilöasiakkaan soveltuvuus tiettyyn koulutukseen tai tiettylle alalle. Henkilöasiakas kokeilee tiettyä koulutusalaan oppilaitoksessa, joten koulutuskokeilussa pääsee tutustumaan myös oppilaitokseen.

Koulutuskokeilulle ei ole järjestämislaissa säädetty enimmäiskestoja, vaan sen tulee perustua asiakkaan palvelutarpeeseen.

Työkokeilu

Työkokeilun tavoitteena tulee olla ammatinvalinta- ja uravaihtoehtojen selvittäminen tai työmarkkinoille paluun tukeminen. Työkokeilua voi käyttää esimerkiksi ammattia vaihtavien kohdalla uuden alavaihtoehdon selvittämiseksi tai tilanteissa, joissa henkilön aiempi työ ei ole enää sairauden tai vamman vuoksi mahdollinen. Työkokeilua voidaan tällöin käyttää sen selvittämiseksi, kykeneekö henkilö tietyn alan tai ammatin mukaiseen työhön vammasta tai sairaudesta huolimatta.

Työkokeilua voidaan käyttää työmarkkinoille paluun tukemiseen, jos henkilö on ollut pitkään pois työmarkkinoilta. Henkilöasiakasta ei tule kuitenkaan ohjata työkokeiluun työkokemuksen hankkimiseksi eikä esimerkiksi työharjoittelun suorittamiseksi. Kyseessä ei myöskään ole työsuhteessa työskentely tai palkaton työ, vaan palvelun suorittaminen tiettyä tarkoitusta varten (sopivan työ- ja koulutusvaihtoehdon löytäminen tai työmarkkinoille paluun tukeminen). Edellä mainittujen tavoitteiden mukaan määräytyy myös se, millaisia käytännön tehtäviä henkilö voi työkokeilussa suorittaa.

Työkokeilua ei voimassa olevan lainsäädännön nojalla voi järjestää yksinomaan työkokemuksen hankkimiseksi.

Järjestämislain 54 §:n 3 momentin mukaan henkilöasiakasta ei voida ohjata työpaikalla toteutettavaan palveluun, jossa tämä osallistuu työtehtäviin muussa tarkoituksessa kuin ammatinvalinta- ja uravaihtoehtojen selvittämiseksi tai työmarkkinoille paluun tukemiseksi. Tarkoituksena on rajoittaa työn teettämistä ilman työsuhdetta ja palkanmaksuvelvollisuutta. Työkokeilujen ei siten tule johtaa siihen, että työtä teetetään ilman työsuhdetta tai palkanmaksuvelvollisuutta. Työkokeilujen ei tule myöskään vääristää yritysten ja yksityisten elinkeinoharjoittajien välistä kilpailua tai johtaa siihen, että työntekijöitä korvataan työkokeiluun osallistuvilla henkilöillä.

Ammatinvalinta- ja uravaihtoehtojen selvittämiseen sekä työmarkkinoille paluun tukemiseen riittää useimmiten lyhytkestoinen palvelu, joten työkokeilu voi kestää enintään kuusi kuukautta.

Enimmäiskesto koskevan säätelyn lisäksi järjestämislain 57 §:n mukaisesti työkokeilun päivittäisen keston on oltava vähintään neljä tuntia ja se saa olla enintään kahdeksan tuntia. Palvelua voi olla enintään viitenä päivänä viikossa. Työkokeilun päivittäisen ja viikoittaisen keston jousto mahdollistaa esimerkiksi asiakkaan työ- ja toimintakyvyn huomioimisen kokeilua suunniteltaessa.

Taulukko 5: Kokeilujen toteutumatietoja tammi–syyskuu 2025 (Taulu 5331)

	tammi	helmi	maalis	huhti	touko	kesä	heinä	elo	syys
Koulutus- kokeilu	414	415	428	444	436	420	417	...	12
Työkokeilu työpaikalla	5 976	6 316	6 422	6 268	6 006	4 197	1 984	3 548	4 030
Työkokeilu työpajassa	781	902	924	858	846	629	166	...	0
Yhteensä	7 171	7 633	7 774	7 570	7 288	5 246	2 567	3 549	4 042

Työkokeilun toteuttajana voi olla yritys, yksityinen elinkeinonharjoittaja, kunta, kuntayhtymä, muu yhteisö, säätiö tai valtion virasto tai laitos. Työkokeilun toteuttajana ei kuitenkaan voi toimia työnantaja, johon kokeiluun osallistuva on työsuhteessa kokeilusopimusta tehtäessä. Työkokeilun toteuttamispaikkana voi yritysten ja työnantajien toimi- ja tuotantotilojen lisäksi toimia esimerkiksi työpaja, jos työkokeilulle säädetty toteuttamisedellytykset pajalla täyttyvät.

Kokeilujen ajalta osallistujille maksettavat korvaukset

Kokeiluun osallistumisesta aiheutuvien matka- tai muiden kustannusten korvaamiseksi on työttömyysetuutta saavalla työnhakijalla oikeus saada kulukorvausta. Korvauksen myöntää ansiopäivärahaa hakevalle työnhakijalle työttömyyskassa ja peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea hakevalle työnhakijalle Kela. Oikeudesta kulukorvaukseen säädetään järjestämislain 103 §:n 1 momentissa.

Arviointia kokeilujen toteutumisesta

Koulutuskokeiluun on Työnvälitystilaston mukaan osallistunut tammi–syyskuussa 2025 noin 330 henkilöä. Päättäneiden koulutuskokeilujen keskimääräinen kesto on ollut kaksi viikkoa. Järjestämislain esitöissä koulutuskokeilujen enimmäiskeston poistamisen arvioitiin parantavan niiden työnhakija-asiakkaiden palveluiden kokonaisuutta, jotka hyötyvät pidempikestoisesta ryhmämuotoisesta palvelusta ja parantavan mahdollisuuksia hankkia heidän tarpeidensa edellyttämiä palveluita. Toteutumatietojen perusteella uudistettua koulutuskokeilua ei ole juurikaan hyödynnetty.

Työnvälitystilaston mukaan tammi–syyskuussa 2025 työkokeiluun työpaikalla on osallistunut noin 5 900 henkilöä ja työkokeiluun työpajassa noin 570 henkilöä. Päättäneiden työkokeilujen keskimääräinen kesto on sekä työpaikalla että työpajassa toteutetussa työkokeilussa ollut 10 viikkoa, mikä on noin 2,5 kuukautta.

Työkokeilun enimmäiskesto lyhennettiin JTYP-laissa säädetystä 12 kuukaudesta kuuteen kuukauteen. Enimmäiskeston muutoksella arvioitiin olevan vähäisiä vaikutuksia työkokeilun käyttöön. Lain esitöiden mukaan työkokeilun tarkoituksiin (ammatinvalinta- tai uravaihtoehtojen selvittäminen tai työmarkkinoille paluun tukeminen) riittäisi useimmiten lyhytkestoinen työkokeilujakso. Kuuden kuukauden enimmäiskesto vastaa myös sitä työkokeilujakson enimmäiskesto, joka JTYP-lain nojalla voitiin toteuttaa saman työnantajan tehtävissä tai kunnassa samoissa tehtävissä. Esitöiden mukaan työkokeilun enimmäiskeston lyhentämisellä pyrittiin myös ehkäisemään palkattujen työntekijöiden korvaamista työkokeilijoilla.

Työvoimapalveluiden työkokeiluun ei toimeenpanossa ole perinteisesti yhdistetty kokeilupaikan tarjoajan ulkopuolista ohjausta tai esimerkiksi tukihenkilöä. Säännökset eivät kuitenkaan estä sitä, että työkokeilun rinnalle kokeiluun osallistujalle tarjottaisiin esimerkiksi valmentaja. Tällaisesta olisi kuitenkin sovittava kokeilupaikan tarjoajan kanssa.

3.2.3 Palkkatuki alentuneesti työkykyisen palkkaamiseen

Palkkatuki kuuluu julkisiin työvoimapalveluihin ja on työnantajalle työnhakijan työllistymisen edistämiseksi tarkoitettu tuki, jonka työvoimaviranomainen voi myöntää palkkakustannuksiin työvoimapolitiiseen harkintaan perustuen. Palkkatuesta säädetään järjestämislain 10 luvussa.

Palkkatuki alentuneesti työkykyisen palkkaamiseen myönnetään ensin kymmeneksi kuukaudeksi, kuitenkin enintään työsuhteen keston ajaksi. Työnantajalla on mahdollisuus hakea enintään 24 kuukaudeksi kerrallaan jatkoa palkkatuelle samasta henkilöstä vamman tai sairauden perusteella, jos työvoimaviranomaisen arvion mukaan tuella palkatun tuottavuus työtehtävässä on työterveyshuollon suosittelemista ja työnantajan tekemistä kohtuullisista mukautuksista huolimatta alentunut vamman tai sairauden johdosta olennaisesti sekä pysyvästi tai pysyväisluonteisesti.

Vuoden 2025 aikana osa työvoimaviranomaisista keskeytti määrärahasyistä palkkatuen myöntämisen. Tuen myöntämiseen on työvoimaviranomaisilta saadun tiedon mukaan vaikuttanut joltain osin

myös työmarkkinatuen rahoitusvastuun muutos, jossa palkkatuettu työ ei enää poista kunnan rahoitusvastuuta työmarkkinatuesta. Myös yleinen taloustilanne voi vaikuttaa palkkatuen käyttöön, koska irtisanominen tai lomautus rajoittavat mahdollisuuksia myöntää palkkatukea työnantajille. Työttömälle palkkatuettu työ ei enää kartuta työnhakijan työssäoloa, millä voi olla vaikutusta palkkatuen kiinnostavuuteen. Tätä ei kuitenkaan ole erikseen selvitetty.

Palkkatuen sijaan tai sitä täydentämään työvoimaviranomaiset ovat ottaneet käyttöön kunnan omia työnantajille myönnettäviä tukia tukemaan työttömien työllistämistä. Työllistämisen kuntalaisia kunnat ovat myöntäneet aiemminkin esimerkiksi järjestöille täydentämään palkkatukea. Vuonna 2025 palkkatuen korvaavat tuet ovat työvoimaviranomaisilta saatujen tietojen mukaan yleistyneet. Kunnan omalla työllistämistuella tuettu työsuhde rinnastuu kunnan rahoitusvastuun näkökulmasta avoimien työmarkkinoiden työsuhteeseen ja toisaalta työttömän näkökulmasta työsuhdetta ei lueta työllistymistä edistäväksi palveluksi, jolloin työsuhde kartuttaa työnhakijan työssäoloa. Yrityksille ja työnantajille myönnettyjen tukien euromäärästä tai toteutuksen laajuudesta ei toistaiseksi ole saatavilla koottua tilastotietoa, vaan toteutusta olisi kartoitettava erillisselvityksin.

3.3 Kunnan yleinen toimiala ja työllisyyspalveluina järjestettävät palvelut

Kunnan toimialasta ja tehtävästä säädetään kuntalain 7 §:ssä. Säännöksen mukaan kunnan tehtävät jaetaan lakisääteisiin, yleiseen toimialaan kuuluviin sekä toimeksiantotehtäviin. Pääosa kunnan tehtävistä perustuu erityislainsäädäntöön. Erityislainsäädännön mukaiset tehtävät järjestetään kunnassa itsehallinnon periaatteiden mukaisesti. Erityislainsäädännön mukaisia tehtäviä hoitaessaan kunnan on noudatettava asianomaisen lain säännöksiä.

Kuntalain 7 pykälän 1 momentin ensimmäisen lauseen mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät. Nämä tehtävät muodostavat kunnan yleisen toimialan. Pykälässä ei määritellä yleisen toimialan määräytymisperusteita, millä on haluttu mahdollistaa toimialan joustava tulkinta ja valmius vastata paikallisiin haasteisiin.

Työttömille työllisyyspalveluina järjestetyt palvelut

KEHA-keskus ja työ- ja elinkeinoministeriö tekivät keväällä 2025 työvoimaviranomaisille kyselyn työvoimapalvelujen järjestämistä vastuun siirtymisen alkuvaiheen tilannekuvan selvittämiseksi. Kyselyn yksi teema koski työvoimapalveluiden järjestämistä ja täysin uusien palveluiden kehittämistä. Tilannekuvakyselyjä on tarkoitus toteuttaa säännöllisesti.

Kevään kyselyyn vastanneista työllisyysalueista merkittävä osa koki, että työnhakijoille tarjolla olevien työvoimapalveluiden määrä ei ole riittävä suhteessa tosiasialliseen tarpeeseen. Teemaan liittyvien kysymysten vastausten keskiarvo oli alle kolme (asteikko 1–5, jossa 5=erittäin hyvä).

Lakisääteisten työvoimapalveluiden lisäksi vastaajia pyydettiin kuvaamaan, millaisia yleisen toimialan piiriin kuuluvia ei-lakisääteisiä työllisyyspalveluita alueella järjestetään tai aiotaan järjestää. Kysymystä ei ollut kohdennettu mihinkään asiakaskohderyhmään.

Vastausten perusteella kunnissa on laaja ja vaihteleva valikoima työllisyyttä edistäviä palveluja, jotka täydentävät lakisääteisiä palveluja. Alueilla on esimerkiksi in-house -yhtiöitä, työpajoja ja erilaisia avustuksia. Lisäksi kunnissa järjestetään valmennuspalveluja, työkyvyn selvityksiä sekä erityisiä palveluja vieraskielisille asiakkaille.

Useilla työllisyysalueilla panostetaan nuorten työllistymiseen kesätyöseteleillä, kuntalaisilla ja nuorten työpajatoiminnalla. Vastauksissa mainittiin myös yrittäjyyttä ja työnhakua tukevat matalan kynnyksen palvelut, kuten yrittäjyyssparraus ja mini-rekrytointitapahtumat. Avointen vastausten perusteella monet työllisyysalueet tarjoavat paljon erityyppistä yritysneuvontaa.²⁴

²⁴ Esim. Eteläinen Keski-Suomi, Etelä-Satakunta, Meri-Lappi. Kuopio ilmoitti hyödyntävänsä työnhaun tukemisessa digitaalisia palveluja, kuten ”Digiparkkia”. Yritysneuvonnan mainitsivat mm. Kouvola ja TyöHäme.

Osa työllisyysalueista kertoi myöntävänsä työllisyysavustuksia kolmannen sektorin toimijoille. Myös erilaisia kansainvälisten osaajien houkutteluun liittyviä palveluja ilmoitettiin kehitettävän eri alueilla. Palveluiden tarkempi sisältö ja laajuus vaihtelevat kunnittain, ja osassa kuntia suunnitellaan uusia palveluja asiakkaiden tarpeiden tarkentuessa.

Avointen vastausten perusteella työllisyysalueet tekevät laajaa yhteistyötä erityisesti hankintojen, koulutusten ja palveluiden järjestämisessä. Yhteishankinnat ovat keskeisessä roolissa, ja esimerkiksi kotoutumiskoulutuksia on hankittu yhdessä eri alueiden kanssa. Myös optiosopimuksia ja yhteiskilpailutuksia hyödynnetään palvelutarpeiden mukaisesti. Psykologipalveluita, maksatustarkastuksia ja muutosturvaan liittyviä palveluja tuotetaan ja ostetaan myös eri alueiden välillä.

Ei-lakisääteisiä työllisyyspalveluja ei tällä hetkellä ole poimittavissa Työnvälitystilastoon. Seurannan parantamiseksi on loppuvuonna 2025 käynnistetty kehittämistoimia.

3.4 Kelan ammatillisen kuntoutuksen palvelut

Tämän arviomuistion lähtökohtana on kuntouttavaa työtoimintaa koskevan hallitusohjelmakirjauksen rajaamana tarkastella palveluja, joita järjestetään ja tarjotaan työttömille, joiden työ- ja toimintakyky ovat alentuneet. Kuntoutus on yksi palvelukokonaisuuden työkalu.²⁵

Ammatillinen kuntoutus on tarkoitettu työikäisille, joita sairauden tai vamman vuoksi uhkaa lähivuosina työkyvyttömyys tai heikentynyt työ- ja ansiokyky. Ammatillisen kuntoutuksen tavoitteena on parantaa asiakkaan työllistymisen, työhön paluun ja työssä jatkamisen edellytyksiä. Ammatillisen kuntoutuksen ajalta myönnetään kuntoutukseen liittyvää etuutta.²⁶

Kelan [ammatillinen kuntoutus](#) on tarkoitettu erityisesti työelämän ulkopuolella oleville, nuorille ja osatyökykyisille. Kelan kuntoutus voi olla mahdollista myös silloin, jos työeläkelaitoksen tukeman ammatillisen kuntoutuksen kriteerit eivät täyty.

Kela järjestää tällä hetkellä muun muassa seuraavaa ammatillista kuntoutusta²⁷:

- [ammatillinen kuntoutusselvitys](#) – tukea tilanteen selvittelyyn ja kuntoutuksen suunnitteluun
- [koulutus](#) – tukea ammatilliseen koulutukseen
- [työkokeilu](#) – tukea työtehtävän tai opiskelualan soveltuvuuden varmistamiseen
- [työhönvalmennus](#) – tukea työpaikan etsimiseen ja työllistymiseen
- [ammatillinen Taito-kuntoutus](#) – tukea elämänhallintaan ja valmiuksia työelämään
- [koulutuskokeilu](#) – varmuutta sopivasta ammattialasta, opiskelupaikasta ja opiskelusta
- [apuvälineet](#) – työstä tai opiskelusta selviytymiseen
- [elinkeinotuki](#) – tukea yrityksen perustamiseen tai muuttamiseen.

Kelan järjestämään ammatilliseen kuntoutukseen haetaan kirjallisesti (hakulomake). Hakemuksen liitteenä on toimitettava ajantasainen lääkärinlausunto. Nuoren ammatilliseen kuntoutukseen ei kuitenkaan edellytetä lääkärinlausuntoa. Kuntoutusta valittaessa asiakas voi myös varata ajan Kelan kuntoutusasiantuntijan kanssa käytävään kuntoutushaastatteluun. Myös viranomainen voi ohjata henkilöä hakemaan Kelan ammatilliseen kuntoutukseen, ja kuntoutustarve voi tulla esille esimerkiksi työvoimaviranomaisessa tai hyvinvointialueen palveluissa tai viranomaisyhteistyössä (esimerkiksi TYM-yhteistoimintamalli).

Ammatillinen kuntoutusselvitys

Ammatillisen kuntoutusselvityksen tavoitteena on, että asiakas tunnistaa ja arvioi työ- ja/tai opiskelukykynsä tai toimintakykyynsä vaikuttavia tekijöitä yhdessä moniammatillisen tiimin kanssa.

²⁵ Kuntoutuksen tavoitteena on edistää toimintakykyä, itsenäistä selviytymistä, osallistumismahdollisuuksia, työ- ja opiskelukykyä, työllistymistä ja työssä jatkamista. Kuntoutuksesta säädetään useissa eri laeissa.

²⁶ Lisätietoja esim. <https://stm.fi/ammattillinen-kuntoutus>

²⁷ Poimittu heinäkuussa 2025. Kattava kuvaus Kelan kuntoutuspalveluista Kelan verkkosivulta <https://www.kela.fi/kuntoutus>

Yksilöllisten keskustelujen myötä asiakas saa tukea ammatillisen suunnitelmansa laatimiseen. Kuntoutusselvitys järjestetään palveluntuottajan kuntoutustiloissa mahdollisimman lähellä asiakkaan asuinpaikkaa. Selvityksen pituus sovitetaan asiakkaan yksilöllisen kuntoutustavoitteen mukaan, mutta se kestää enintään 10 kuntoutuspäivää. Osa kuntoutuksesta voi toteutua etäkuntoutuspäivinä.

Taito-kuntoutus²⁸

Taito-kuntoutus on suunnattu 18–64-vuotiaalle, joka tarvitsee tukea työhön pääsemiseksi tai työssä jatkamiseksi, opiskelemaan pääsemiseksi tai opiskelun jatkamiseksi taikka ammatillisen suunnitelmasi edistämiseksi.

Taito-kuntoutuksen tavoitteena on, että asiakas saa kuntouksesta

- ohjausta ja tukea, joka auttaa asiakasta suuntaamaan kohti työelämää tai opintoja
- neuvoja siihen, miten asiakas voi itse vaikuttaa omaan toiminta- ja työkykynsä sekä hyvinvointiinsa
- keinoja, joilla asiakas voi saavuttaa tavoitteensa ammatilliselle kuntoutukselle
- monipuolista tietoa työ-, opiskelu- ja kuntoutusmahdollisuuksista
- kokemusta työharjoittelusta
- mahdollisuuden vertaistukeen
- yhteyden tarvitsemiinsa tukiverkostoihin.

Taito-kuntoutus on yhdistelmä yksilö- ja ryhmäkuntoutusta sekä työharjoittelua. Kuntoutus koostuu aloitusjaksosta, työharjoittelujaksosta, syventävästä jaksosta ja päätösjaksosta. Asiakkaan työharjoittelusta osa voi toteutua myös palveluntuottajan työkokeilutiloissa tai niihin rinnastettavissa työpaikoissa tai työkeskuksissa.

Vuonna 2024 Kela teki päätöksen Taito-kuntoutuksen lakkauttamisesta²⁹. Päätöksen perusteena oli muun muassa se, että asiakasmäärät olivat vuosien saatossa olleet vähäisiä ja palvelun keskeyttämisprosentti korkea. Lisäksi Kelasta saadun tiedon mukaan Taito-kuntoutus havaittiin kohderyhmälle liian vaativaksi palveluksi. Sekä asiakkaat että ammattilaiset olivat sitä mieltä, että Taito-kuntoutuksessa ei asiakkaiden jaksamisen ja sosiaalisen vuorovaikutuksen haasteita pystytty aina riittävällä tavalla huomioimaan.

Työkokeilu ja työhönvalmennus³⁰

Kelan työkokeilu ja työhönvalmennus uudistuivat vuoden 2025 alussa. Uudistuksen myötä työkokeilu ja työhönvalmennus toteutetaan aidossa työympäristössä, eikä niitä järjestetä enää palveluntuottajan työkokeilutiloissa tai työpajoilla. Lisäksi pitkät, työelämään tutustumiseen tarkoitetut harjoittelujaksot on poistettu. Uudistuksen yhtenä tavoitteena oli varmistaa, että kuntoutuksen asiakkaille tarjotaan mahdollisuus palkkatyöhön ja siihen liittyviin työsuhte-etuihin.

Työkokeilun tavoitteena on, että asiakas löytää sopivan työtehtävän tai opiskelualan ja voi varmistaa sen soveltuvuuden kokeilemalla työtä työpaikalla. Työkokeilu on yksilöllinen palvelu, ja sen aikana asiakkaan tukena on henkilökohtainen valmentaja. Työkokeilun aikana asiakas laatii valmentajan tuella ammatillisen suunnitelmansa, joka ohjaa häntä kohti tavoitteita. Suunnitelmassa huomioidaan myös asiakkaan tarvitsemat palvelut kuten esimerkiksi työvoimapalvelut ja terveydenhuolto. Yhteisissä tapaamisissa valmentajan kanssa suunnitellaan, miten työkokeilu toteutetaan, ja etsitään kokeiluun sopiva työpaikka. Työkokeilu sisältää enintään 15 tapaamista valmentajan kanssa. Työkokeilussa ollaan työpaikalla enintään 45 kuntoutuspäivää. Työkokeilu toteutetaan kokonaisuudessaan 5 kuukauden kuluessa sen alkamisesta ja se voi olla palkallinen tai palkaton.

²⁸ Lisätietoa mm. [Tiitinen, S., Malinen, K., Alakärppä, O., Kantanen, M., Moilanen, J. 2025. Kelan Taito-kuntoutuksen toteutus ja kehittämistarpeet. Toimeenpanotutkimus](#)

²⁹ Palvelu päättyy 31.12.2025.

³⁰ Palvelukuvaukset, ks. <https://www.kela.fi/documents/d/guest/tyokoikeilu-ja-tyohonvalmennus>

Työhönvalmennuksen tavoitteena on, että asiakas työllistyy palkkatyöhön tai toimii yrittäjänä. Työhönvalmennus on yksilöllinen palvelu, ja sen aikana tukena on henkilökohtainen valmentaja. Yhteisissä tapaamisissa valmentajan kanssa suunnitellaan, miten työhönvalmennus toteutetaan, ja etsitään henkilölle sopiva työhönvalmennuspaikka. Työhönvalmennuksessa asiakas työskentelee palkkatyössä. Jos tavoitteena on yrittäjäyys, työhönvalmennuksessa työskennellään omassa yrityksessä tai edistetään yritystoiminnan käynnistämistä. Työhönvalmennus sisältää enintään 25 tapaamista valmentajan kanssa. Työhönvalmennuksen Työskentely työpaikalla -vaihe kestää enintään 95 kuntoutuspäivää, mihin sisältyy myös valmentajan työpaikkatapaamisia. Työhönvalmennus toteutetaan kokonaisuudessaan 13 kuukauden kuluessa sen alkamisesta. Työhönvalmennukseen sisältyy yhteistyötä esimerkiksi työvoimapalveluiden tai terveydenhuollon kanssa. Yhteistyön tarkoitus on tukea osallistujaa työhönvalmennuksen tavoitteissa sekä varmistaa hyvä tiedonkulku eri palveluiden välillä. Yhteistyöllä pyritään myös varmistamaan, että osallistuja saa tarvitsemansa palvelut myös kuntoutuksen päätyttyä.

Nuorten ammatillinen kuntoutus

Kelan nuoren ammatillinen kuntoutus on tarkoitettu ilman työ- tai opiskelupaikkaa olevalle nuorelle, jonka toimintakyky on olennaisesti heikentynyt. Nuori voi hakea nuoren ammatillista kuntoutusta, jos hän on 16–29-vuotias ja hänen toimintakykynsä on heikentynyt muista syistä kuin sairauden takia. Hakemukseen ei tarvita lääkärinlausuntoa.

Nuoren ammatillisen kuntoutuksen tavoitteena on tukea ja edistää asiakkaan toimintakykyä, elämänhallintaa sekä valmiuksia ja kykyä opiskella ja työllistyä. Lisäksi tavoitteena on alusta lähtien ohjata asiakasta kohti työelämää, vaikka tavoite voi toteutua vähitellen ja pidemmällä aikavälillä. Kuntoutus suunnitellaan aina yksilöllisesti ja sen tavoitteet määritellään yhdessä asiakkaan kanssa.

Kela voi myöntää nuoren ammatillisena kuntoutuksena seuraavia palveluja:

- [ammatillinen kuntoutusselvitys](#) - tuki tilanteen selvittelyyn ja kuntoutuksen suunnitteluun
- [koulutuskokeilu](#) - varmuutta sopivasta ammattialasta, opiskelupaikasta ja opiskelusta.
- [Nuotti-valmennus](#) - henkilökohtaiselta valmentajalta tuki tulevaisuuden suunnitteluun
- [työkokeilu](#) - valmentajan tuki soveltuvan ammattialan, työtehtävän tai opiskelualan valintaan ja varmistat sen varmistaminen työpaikalla tapahtuvassa työkokeilussa
- [työhönvalmennus](#) - valmentajan tuki palkkatyöhön työllistymiseen tai yrittäjänä toimimiseen.

Nuoren ammatillinen kuntoutus voi olla sopiva palvelu, jos nuorella on vaikeuksia edetä opintoihin tai työelämään. Tilanne voi olla esimerkiksi jokin seuraavista: nuori ei löydä sopivaa opiskelualaa tai työpaikkaa, opiskelu on keskeytynyt tai on vaarassa keskeytyä oppilaitoksen tukitoimista huolimatta, siviili- tai asepalvelus on keskeytynyt ja nuori tarvitsee apua tulevaisuuden suunnitteluun.

Näkemyksiä Kelan ammatillisen kuntoutuksen ja kuntouttavan työtoiminnan suhteesta

Kelan keskushallinto teki syksyllä 2025 pienimuotoisen kyselyn ammatillisen kuntoutuksen ratkaisuasiantuntijoille sekä TYM-yhteistoimintamallissa työskenteleville työkykyneuvojille. Tässä alaluvussa esitetyt näkemykset perustuvat pääosin tähän kyselyyn sekä tilastopohjaiseen arvioon.

Kelan näkemyksen mukaan kuntouttava työtoiminta voi edeltää Kelan järjestämää ammatillista kuntoutusta ja toimii hyvänä askelmana siirtymiseen. Kelan ammatillisessa kuntoutuksessa edellytetään pääsääntöisesti asiakkaiden kykenevän osallistumaan palveluihin vähintään kolmena ja enintään viitenä päivänä viikossa. Kuntouttavassa työtoiminnassa asiakkaan viikoittaisia työtoimintapäiviä pystytään lisäämään, ja samalla on voitu varmistaa, että asiakkaan jaksaminen riittää ammatilliseen kuntoutukseen siirtymiseen.

Kelan keskushallinnon tätä muistiota varten antamien tilastotietojen mukaan ohjautumista kuntouttavasta työtoiminnasta kohti ammatillista kuntoutusta tapahtuu käytännössä vain vähäisissä määrin. Vuonna 2024 yhteensä noin 26 300 henkilöä sai työmarkkinatukea kuntouttavan työtoiminnan perusteella, ja näistä henkilöistä 1 360 sai vuonna 2024 myös myönteisen ammatillisen kuntoutuksen

tai nuoren ammatillisen kuntoutuksen päätöksen. Tammi - elokuussa 2025 yhteensä noin 20 000 henkilöä oli saanut työmarkkinatukea kuntouttavan työtoiminnan perusteella ja näistä noin 660 saanut myönteisen ammatillisen kuntoutuksen tai nuoren ammatillisen kuntoutuksen päätöksen. Toisaalta myös ohjautumista ammatillisesta kuntoutuksesta kuntouttavaan työtoimintaan tapahtuu jonkin verran esimerkiksi heikentyneen terveydentilan takia tai kun on todettu, ettei ammatillinen kuntoutus ole vielä oikea-aikaista tai ammatillinen kuntoutus on eri syistä keskeytynyt.

TYM-yhteistoimintamallin piirissä olevien asiakkaiden Kela arvioi siirtyvän enemmän kuntouttavasta työtoiminnasta ammatilliseen kuntoutukseen kuin mitä Kelan ammatillisen kuntoutuksen ratkaisutyössä on koettu. Siirtyminen voi Kelan mukaan olla seurausta siitä, että TYM-palveluissa osatyökykyisten työttömien asiakkaiden tilannetta ja työkykyä edistäviä mahdollisuuksia tarkastellaan monialaisesti yhdessä työvoimaviranomaisen ja hyvinvointialueen asiantuntijoiden kanssa.

3.5 Asiakkailla tunnistettuja palvelutarpeita

Palveluiden järjestäminen ja tarjoaminen asiakkaalle perustuvat enenevässä määrin työttömän palvelutarpeeseen. Luvussa esitellään palvelutarpeita, joita toimijat ovat nostaneet esille.

Kuntien ja työvoimaviranomaisten esille nostamia palvelutarpeita

Työvoimapalvelujen järjestämisvastuun siirto valtiolta kunnille vuoden 2025 alussa ulotti työllistymisen edistämisen lakisääteiset toimet ja palvelut kaikkiin kuntiin. Ennen TE2024-uudistuksen toimeenpanon käynnistymistä kuntien omat työllisyyden edistämiseen liittyvät toimet olivat kuntien yleisen toimialan perusteella itselleen ottamia vapaaehtoisuuteen perustuvia työllisyyspalveluja sekä kuntien kuntakokeiluissa kokeilulainsäädännön nojalla hoitamia tehtäviä. Lisäksi vuoden 2022 loppuun kunnat vastasivat sosiaali- ja terveystyövoimavarojen järjestämisestä, mikä tarkoitti, että esimerkiksi kuntouttava työtoiminta ja työttömien terveystarkastukset olivat kuntien työttömille järjestämiä lakisääteisiä palveluja.

Kuntakokeilujen toteutusaikoja lukuun ottamatta kuntouttava työtoiminta oli ainoa kuntien järjestämisvastuulla oleva työllistymistä edistävä palvelu ja sellaisena myös työmarkkinatuen rahoitusosuuteen vaikuttava palvelu. Vuoden 2023 alussa sosiaali- ja terveystyövoimavarojen siirtyivät kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle, jolloin myös kuntouttavan työtoiminnan järjestämisvastuu siirtyi. Järjestämisvastuun siirtymisestä huolimatta kuntouttavaan työtoimintaan osallistuminen poisti vuoden 2025 alkuun asti kunnan työmarkkinatuen rahoitusosuuden.

Kesällä 2024 Kuntaliitto teki kuntouttavan työtoiminnan hallitusohjelmakirjaukseen liittyen TE2024-uudistuksen valmisteluverkostolle kyselyn mahdollisen uuden matalan kynnyksen työvoimapalvelun tarpeesta ja sisältötoiveista. Työ- ja elinkeinoministeriö osallistui kysymysten muotoiluun ja vastausten käsittelyyn.

Osa vastanneista kuntien edustajista toi esille, että osa työttömistä tarvitsee enemmän tukea kuin mitä työvoimapalveluiden uusi sääntely mahdollistaa. Työvoimapalveluja pidettiin myös osalle työttömistä liian vaativina ja toisaalta kuntouttavaa työtoimintaa riittämättömästi työllistymistä edistävänä. Jälkikäteen tarkasteltuna näistä valmisteluvaiheen vastauksista oli osin tulkittavissa, että keväällä 2023 hyväksytty laki työvoimapalvelujen järjestämisestä ei vastaushetkellä ole vielä ollut kovin tuttu. Järjestämislain voimaantuloon oli tuolloin vielä aikaa eivätkä työvoimaviranomaiset olleet aloittaneet tehtävissään.

Syyskuussa 2025 Kuntaliitto järjesti työllisyysjohtajille työpajan, jossa ideoitiin työvoimapalvelujärjestelmän kehittämismahdollisuuksia. Työllisyysjohtajat keskustelivat myös asiakaskohderyhmistä, joiden palvelutarpeisiin on haasteellista vastata. Keskustelua täydennettiin kyselyllä. Työpaja oli osa tämän arviomuiston valmistelua ja työllisyysalueiden kuulemista, minkä vuoksi työ- ja elinkeinoministeriön edustaja osallistui tilaisuuteen.

Työllisyysjohtajien keskustelussa ja vastauksissa nousi esille alla olevia kohderyhmiä³¹:

- 1) Väliinputoajat – eivät sovi nykyisiin palveluihin mutta eivät ole sosiaalipalvelujen asiakkaita.
- 2) Osatyökykyiset
- 3) Nuoret ja työelämään siirtymävaiheessa olevat
- 4) Osa maahanmuuttajista
- 5) Erittäin kaukana työmarkkinoista olevat

Yhteisenä piirteenä asiakasryhmille todettiin yksilöllisen ja räätälöidyn tuen tarve ja sen vahvistaminen aidossa työympäristössä. Muina tuen tarpeina vastauksissa tuotiin esille osaamisen tunnistaminen, tarve kehittää yleisiä työelämätaitoja sekä puuttuvan työkokemuksen vahvistaminen. Erityisryhmien tarpeina mainittiin neuroepätyypillisten asiakkaiden tuki työelämässä sekä maahanmuuttajien kielitaidon kehittäminen työpaikoilla. Osa tuen tarpeista tunnistettiin erityisesti nuorilla, mutta suurin osa esille tuoduista tuen tarpeista vastasi myös pidempään työttömänä olleiden ja työmarkkinoille palaavien työttömien tarpeita.

Työllisyysjohtajien vastauksissa tuotiin esille myös toimivan ja sujuvan viranomaisyhteistyön tärkeys kohderyhmien työllistymisen tukemisessa. Vastaajien mukaan työvoimaviranomaisten ja hyvinvointialueen työnjako ei aina ole selkeää ja palveluiden saatavuudessa on puutteita. Useimmin mainittiin työkykyyn ja terveydentilan selvittelyyn tarvittavan resurssin vajeet. Myös aiemmissa keskusteluissa ja myös TE2024-uudistuksen valmistelun aikana kunnat ovat tuoneet esille, että sosiaali- ja terveyspalvelut eivät riittävästi huomioi työttömien työkyvyn edistämistä. Erityisesti terveyspalvelujen saatavuudessa on koettu olevan puutteita.

Työvoimaviranomaiset ovat toisaalta tuoneet esille myös sitä, että sosiaaliohjausta tarvitaan työvoima- ja työllisyyspalveluiden rinnalle. Myös Kelan ammatilliseen kuntoutukseen pääsy on tuotu tärkeänä elementtinä esille työllistymisen edistämisessä.

Sosiaalipalveluiden uudistamisen valmistelussa tunnistettu kohderyhmä

Kevään 2025 kehysriihen linjausten jälkeen sosiaali- ja terveysministeriö kytki sosiaalihuollon työllistymistä ja työ- ja toimintakykyä edistävien palveluiden uudistamisen osaksi laajempaa sosiaalihuollon palvelu-uudistuksen valmistelua. Palvelu-uudistusta valmistelemaan asetettiin työryhmä ja sille alatyöryhmä.³²

Osana valmistelua ministeriö kartoitti alkukesästä 2025 hyvinvointialueille tehdyssä kyselyssä kuntouttavan työtoiminnan tilannekuvaa.³³ Kyselyssä kysyttiin vuositilastolukuja vuodelta 2024 ja poikakeikkaustietoa sekä arvioita nykytilasta kyselyhetkellä. Kyselyyn saatiin vastaukset 20 hyvinvointialueelta. Osa vastauksista perustui hyvinvointialueen tilastoihin, mutta osa on arvioita, joten tulokset ovat suuntaa antavia.

Yhtenä selvitettävänä teemana oli kuntouttavaan työtoimintaan osallistuville asetettu työnhakuvelvollisuus sekä arvio osallistujien työ- ja toimintakyvystä suhteessa työvoimapalveluiden tarjoamiseen. Työnhakuvelvollisuuden asettamisesta vastaa työvoimaviranomainen³⁴.

Vuonna 2024 kuntouttavan työtoiminnan asiakkaita oli hyvinvointialueiden tilastojen mukaan noin 22 100. Hyvinvointialueiden arvioiden mukaan keskimäärin 25 %:lle oli asetettu nollaa suurempi työnhakuvelvollisuus (vastaajia 19). Hyvinvointialueittain tarkasteltuna niiden henkilöiden osuus, joille oli kuntouttavassa työtoiminnassa asetettu työnhakuvelvollisuus, vaihteli kuitenkin 10 %:sta 80 %:iin. Yli puolet vastanneista hyvinvointialueista kertoi 1–3 haettavan työpaikan työnhakuvelvollisuuden asetetun 10–20 %:lle kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneista.

³¹ Vastausten koonnissa on muistion valmistelussa hyödynnetty Microsoft 365 Copilot Chatia. Ryhmittely ei ole toisiaan poissulkeva eli henkilö voi kuulua useampaan ryhmään.

³² Linkki <https://stm.fi/-/sosiaalihuollon-palvelu-uudistus-etenee>.

³³ Kysely toteutettiin ajalla 26.05.-13.06.2025. Kyselyn toteutti STM:n toimeksiannosta THL.

³⁴ Vuoden 2024 osalta TE-toimisto.

Niiden asiakkaiden osalta, joille työvoimaviranomainen on asettanut työnhakuvelvollisuuden, joka on suurempi kuin nolla, on tarkoituksenmukaista tarkastella, ovatko asiakkaat oikeassa palvelussa. Tarkastelu on osa sosiaali- ja terveysministeriössä meneillään olevaa sosiaalihuollon palvelu-uudistuksen valmistelua.

Vastanneista alueista 60 % totesi noin 10 % kuntouttavan työtoiminnan asiakkaista olevan työkykyisiä tai kykeneviä ensisijaisiin julkisiin työvoimapalveluihin, jos palveluita tai työtä olisi riittävästi tarjolla. Keskimäärin tarkasteltuna asiakkaista 17 % olisi työkykyisiä tai kykeneviä ensisijaisiin julkisiin työvoimapalveluihin.

Taulukko 6: Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneiden palvelutarpeet

2024		vaihtelu hyvinvointialueittain 200–5 000 hlöä
Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneet	22 102	
Työnhakuvelvollisuus asetettu (1–3)	25 % (noin 5 500)	10 % - 80 %
Asiakkaista kykeneviä työhön tai julkisiin työvoimapalveluihin	17 % (noin 3 600)	0 % - 40 %
Sosiaalisen kuntoutuksen tarve ennen työvoimapalveluja	noin puolet	20 % - 90 %
Pitkäkestoinen sosiaalinen kuntoutus ennen työn tai työvoimapalvelujen tarjoamista	noin puolet	20 % - 90 %

Työ- ja toimintakykyyn liittyvien palvelutarpeiden osalta vastauksissa oli hajontaa siinä, kuinka suuri osa kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvista asiakkaista olisi työ- ja toimintakyvyltään sellaisia, että siirtyminen julkisiin työvoimapalveluihin ja työllistyminen edellyttäisi ensin toimintakykyä ja työelämävalmiuksia edistävää sosiaalihuollon kuntoutusta. Hajontaa vastauksissa oli myös sen osalta, kuinka suuri osa asiakkaista olisi työ- ja toimintakyvyltään sellaisia, että siirtyminen ensisijaisiin työvoimapalveluihin tai työhön ei lähitulevaisuudessa ole todennäköistä. Sen sijaan he hyötyisivät sosiaalihuollon kuntoutuksesta, jonka ensisijaisena tavoitteena olisi sosiaalisen toimintakyvyn ja elämänhallinnan edistäminen ja syrjäytymisen ehkäiseminen. Arviot vaihtelivat kummassakin tarkastelussa 20 % - 90 % asiakkaista.

Sosiaali- ja terveysministeriön virkavalmistelussa esitetyn alustavan arvion mukaan syy vastausten hajontaan voi johtua toteutetun kysymyksenasettelun tulkinnanvaraisuudesta. Toisaalta se voi myös heijastaa alueellisia eroja kuntouttavan työtoiminnan asiakkaiden työ- ja toimintakyvyn nyky- ja tulevaisuuden tilanteissa. Sosiaali- ja terveysministeriön arvion mukaan kuitenkin noin puolet kuntouttavaan työtoimintaan vuonna 2024 osallistuneista olisi sosiaalihuollon kuntoutuksen tarpeessa ja noin puolet sellaisen pitkäkestoisen sosiaalihuollon kuntoutuksen tarpeessa, jossa tavoitteena on sosiaalisen toimintakyvyn ja elämänhallinnan edistämisen ja syrjäytymisen ehkäisy.

Muiden toimijoiden näkemyksiä

Kelan palvelut uudistuivat vuoden 2025 alussa. Palvelu-uudistukseen liittyen Kelan ammatillisen kuntoutuksen työllistymistä edistävä ammatillinen kuntoutuspalvelu (TEAK) päättyi 31.12.2024 ja sen tilalla Kelassa käynnistyivät uusi työkokeilu ja uusi työhönvalmennus 1.1.2025 alkaen. Osana uudistusta ei 1.1.2025 alkaen enää ole ollut tarjolla työkokeilun ja työhönvalmennuksen yhdistelmäpalvelua, mikä on Kelan arvion mukaan osin johtanut siihen, että runsasta ja pitkäkestoista tukea tarvitsevia asiakkaita on ohjautunut aiempaa enemmän Taito-kuntoutukseen.

Taito-kuntoutuksen asiakasmäärät ovat kasvaneet vuonna 2025, mutta kokonaisuutena tarkastellen asiakasmäärät ovat vuosien saatossa olleet vähäisiä ja palvelun keskeyttämisprosentti on ollut korkea. Lisäksi Kelassa havaittiin, että Taito-kuntoutus olisi kohderyhmälle liian vaativa palvelu. Kelassa

myös havaittiin, että Taito-kuntoutukseen ohjautui sellaisia asiakkaita, jotka olisivat enemmän hyötyneet kuntouttavasta työtoiminnasta.

Kela on arviomuistion valmistelun aikana tuonut esille huolen siitä, että osa osatyökyvyttömistä työttömistä asiakkaista voi muodostaa jatkossa väliinputoajien joukon. Kelan näkemyksen mukaan tulevaisuuden palveluiden kehittämisessä tulisikin palveluaukkojen ehkäisemiseksi tehdä laajaa yhteistyötä palveluita järjestävien tahojen kesken.

Vuosina 2012–2014 työskenteli sosiaali- ja terveysministeriön asettama työryhmä sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevan lainsäädännön ja palvelujärjestelmän uudistamistarpeiden arvioimiseksi ja lainsäädännön uudistamiseksi (**TEOS-työryhmä**³⁵). Osana työryhmätyöskentelyä selvitettiin toimijoiden näkemyksiä asiakkaiden työllistymisen esteistä. Kuntouttavan työtoiminnan asiakkaiden työllistymistä vaikeuttivat vastaajien arvioiden mukaan yleisimmin sosiaaliset syyt ja ongelmat sekä päihdeongelma. Useammassa kuin kahdessa kolmesta kyselyyn vastanneesta kunnasta mielenterveysongelma, päihdeongelma sekä sosiaaliset syyt ja ongelmat olivat kolmen yleisimmän työllistymistä vaikeuttavan asian joukossa. Muiden syiden osuus jäi selvästi edellä mainittuja pienemmäksi; niistä yleisin oli asiakkaiden vanhentunut osaaminen tai koulutus.

4 VIREILLÄ OLEVAT SÄÄDÖSMUUTOKSET JA MUU KEHITTÄMISTYÖ

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalta eduskunta on 12.12.2025 hyväksynyt hallituksen esityksen työnhakijan palveluprosessin ja työnvälityspalveluiden kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 108/2025 vp). Hallitus käynnisti syksyllä 2025 myös valmistelun nuorten pidempään työttömänä olleiden tai perustason koulutuksen omaavien työllistymisen edistämiseksi (nuorten rekrytointituki yrityksille). Säädosmuutosten ja nuorten rekrytointituen on tarkoitus tulla voimaan vuonna 2026.

Työnhakijan palveluprosessi kevenee muun muassa siten, että täydentävät työnhakukeskustelut järjestettäisiin jatkossa työnhakijan palvelutarpeen perusteella nykyisen kaavamaisen järjestämisen sijaan. Täydentäviä työnhakukeskusteluja olisi järjestettävä siten, että työnhakija saa tarvitsemansa tuen työnhakuun ja työllistymisen edellytysten paranemiseen. Täydentävissä työnhakukeskusteluissa voidaan nykyistä vastaavasti tarvittaessa jatkaa palvelutarpeen selvittämistä ja ohjata työnhakija tarpeellisiin palveluihin.

Säädosmuutosten arvioidaan mahdollistavan rajallisten resurssien kohdentamisen enemmän tukea tarvitseville ja edistävän heidän mahdollisuuksiaan, mikä lisäisi työnhakijoiden yhdenvertaisuutta. Yleinen tavoite asiakaslähtöisemmistä työvoimapalveluista sekä harkintavallan lisäämisestä työnhakijan palveluprosessin määräytymisessä tukisi myös vammaisille henkilöille järjestettävien työvoimapalveluiden tarkoituksenmukaisempaa toteutumista.

Työttömyysturvalaki muuttuu siten, että koulutukseen hakuvelvollisuuden voisi täyttää hakemalla työhön ja itsenäiseen elämään valmentavaan koulutukseen, jos asiasta on sovittu työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa. Käytännössä tämä edellyttää sitä, että työnhakijalla on sellainen sairaus tai vamma, jonka vuoksi hänellä ei ole mahdollisuutta siirtyä tutkintotavoitteeseen koulutukseen. Lisäksi työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa olisi nykyistä laajemmin mahdollista sopia muuhun kuin tutkintotavoitteeseen koulutukseen hakemisesta sekä pääsäännöstä poikkeavasta opiskelupaikkojen hakemisen tarkasteluajankohdasta. Muutos mahdollistaa tutkintotavoitteeseen koulutukseen hakeutumisessa haasteita omaavan nuoren ohjaamisen opiskelemaan juuri hänelle soveltuvia opintoja, millä on myös nuorten syrjäytymistä ehkäisevä vaikutus.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta eduskunta on 16.12.2025 hyväksynyt hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta (HE 109/2025 vp). Muutoksilla kevennetään aktivointisuunnitteluun ja kuntouttavaan työtoimintaan ohjaamiseen

³⁵ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:32. [Sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevan lainsäädännön ja palvelujärjestelmän uudistamistarpeita arvioivan työryhmän loppuraportti](#)

liittyviä hallinnollisia velvoitteita. Uusia aktivointisuunnitelmia laaditaan jatkossa vain työttömyyden perusteella toimeentulotukea pääasiallisena tulonaan saaville työttömille. Työttömyysetuuteen oikeutettujen työttömien osalta kuntouttavaan työtoimintaan ohjaamisesta sovittaisiin edellytysten täytyessä monialaisessa työllistymissuunnitelmassa. Muutosten myötä hyvinvointialueen resursseja arvioidaan voitavan kohdentaa paremmin niille asiakkaille, joiden tuen tarpeet ovat moninaiset.

Kuten edellä vuoden 2025 kehysriihilinjauksen yhteydessä todettiin, sosiaali- ja terveysministeriössä on meneillään sosiaalihuollon palvelu-uudistus. Uudistuksessa tarkastellaan myös sosiaalihuollon työllistymistä sekä työ- ja toimintakykyä edistävien palvelujen uudistamista. Uudistukseen liittyvä säästö hyvinvointialueiden valtion rahoitukseen on linjauksen mukaan 12,5 miljoonaa euroa vuodesta 2027 alkaen. Samassa yhteydessä kehitetään sosiaalista kuntoutusta vastaamaan niiden työikäisten asiakkaiden palvelutarpeisiin, joiden työ- ja toimintakyky on alentunut ja joilla on muun muassa elämänhallinnan ongelmia. Osana uudistusta laki kuntouttavasta työtoiminnasta on tarkoitus kumota, ja tilalle kehitettäisiin sosiaalihuollon ja työvoimaviranomaisen palveluita. Palvelu-uudistuksen valmistelu on meneillään sosiaali- ja terveysministeriön asettamassa työryhmässä, joka luovuttaa raporttinsa 31.1.2026 mennessä. Raportin pohjalta valmistelu jatkuisi hallituksen esityksen valmisteluna, ja hallituksen esitysluonnos tulisi lausunnolle keväällä 2026.

Kela käynnistää syksyllä 2025 Kelan ammatillisen kuntoutuksen palveluvalikoiman kehittämisen. Kelassa on nostettu esiin, että ammatillisen kuntoutuksen palveluvalikoimaan tarvitaan palvelua, joka sisältää asiakkaan yksilöllistä, vahvaa ja pidempikestoista tukemista, ja jossa on selkeä työelämäkytkös. Kelan ammatillisen kuntoutuksen palveluvalikoiman kehittämisessä on huomioitava Kelan kuntoutuslaissa (Laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista (566/2005) ammatilliselle kuntoutukselle ja kuntoutusrahalle asetetut edellytykset.

5 ALUSTAVAT KEHITTÄMISEHDOTUKSET

Muistiossa esiteltävät kehittämis ehdotukset pohjautuvat kokonaistarkasteluun, jossa on otettu huomioon nykyisen palveluvalikoiman toteuttamismahdollisuudet ja toteutuma, meneillään oleva muu uudistus- ja kehittämistyö, viranomaisyhteistyön kehittämismahdollisuudet sekä valmistelun aikaisissa kuulemisissa esille tuodut näkemykset. Kehittämistarpeiden arvioimista ja kokonaiskuvan luomista haastaa, että uusi työvoimapalvelujärjestelmä on ollut voimassa vasta vähän aikaa eikä sen toimivuudesta ole vielä kattavasti saatavilla toteutumatietaa.

Työ- ja elinkeinoministeriö ei tässä vaiheessa tee ehdotusta kokonaan uudesta työvoimapalvelusta. Voimassa oleva työvoimapalvelulainsäädäntö yhdistettynä kuntien yleisen toimialan nojalla tarjottaviin palveluihin mahdollistaa monipuolisten palvelukokonaisuuksien tarjoamisen myös enemmän tukea tarvitseville työttömille eikä valmistelun aikana ole sääntelyssä tunnistettu merkittäviä puutteita.

Uudesta yksittäisestä palvelusta säätämisen sijaan ehdotetaan toimia, joilla olisi mahdollista parantaa heikommassa työmarkkina-asemassa olevien työttömien työllistymistä ilman merkittävää uutta sääntelyä. Kehittämis ehdotukset kohdistuvat joihinkin olemassa oleviin palveluihin, viranomaisyhteistyöhön sekä sääntelyn tarkentamiseen joidenkin palvelujen osalta.

Työvoimapalveluja koskevan sääntelyn riittävyys arvioidaan saadun lausuntopalautteen jälkeen. Lausuntopalautteessa lausujat voivat myös konkretisoida työvoimapalveluiden mahdollisia puutteita ja esittää toimia tilanteen parantamiseksi.

5.1 Palveluiden kehittäminen

Työvoimaviranomaisten ja työllisyysalueiden käytössä on vuoden 2025 alusta lähtien ollut sekä kaikki järjestämislaissa säädetyt työvoimapalvelut että kunnan yleisen toimialan perusteella toteutamat työllisyyspalvelut. Työllisyyden edistämisen ekosysteemissä myös koulutuspalvelut ja kunnalliset elinkeinopalvelut on mahdollista nivoa palvelukokonaisuudeksi. Käytettävissä olevien palveluiden määrä ja kokonaisuus on huomattavan laaja verrattuna aikaan, jolloin työllistymistä edistävästä palveluista vain kuntouttava työtoiminta oli kuntien järjestämisvastuulla.

Nykyinen lakisääteisten työvoimapalveluiden ja kunnan omien työllisyyspalveluiden valikoima on siinänsä kattava. Työvoimapalvelujen sääntely on valmennusten ja koulutuskokeilun osalta väljää ja siten mahdollistavaa. Voimassa oleva sääntely mahdollistaa myös muiden kuin julkisten työvoimapalvelujen sisällyttämisen työttömän kanssa laadittavaan työllistymissuunnitelmaan tai sitä korvaavaan suunnitelmaan, mikä luo aikaisempaa laajemmat ja monipuolisemmat mahdollisuudet erilaisen räätälöityjen palvelukokonaisuuksien rakentamiselle.

Toimeenpanossa monipuolisuus ei kuitenkaan vielä kovinkaan vahvasti näy. Vuoden 2025 aikana julkisten työvoimapalveluiden tarjonta ja volyymit ovat vaihdelleet eri työllisyysalueilla. Samaan aikaan työvoimaviranomaiset ovat käynnistäneet ja tarjonneet kunnan yleisen toimivallan nojalla työttömille esimerkiksi valmennusta ja työnantajille työllistämislisiä. Kuntien ei-lakisääteisten työllisyyspalvelujen määrä näyttäisi saatujen tietojen perusteella olevan kasvussa. Koottua tietoa ei-lakisääteisistä palveluista on tarkoitus tuottaa työvoimaviranomaisille suunnatuilla kyselyillä³⁶.

Palvelujen tarjoamisessa ja palvelukokonaisuuksien rakentamisessa enemmän tukea tarvitseville työttömille olisi mahdollista hyödyntää alla esiteltyjä kehittämis ehdotuksia.

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 tarkoitukseksi. 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.

Kehittämis ehdotus 2: Työhönvalmennuksen menetelmien monipuolistaminen

Työhönvalmennuksen menetelmistä ei työvoimapalveluiden järjestämislaissa säädetä tarkemmin. Koska laatu perusteisen työhönvalmennuksen vaikuttavuudesta on vahvaa näyttöä, olisi tavoiteltavaa, että laatu perusteista 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.

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

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

Kehittämis ehdotus 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

³⁶ Kyselyt ovat osa työvoimapalvelujärjestelmän seurantaa. Meneillään on KEHA-keskuksen toteuttama kysely, jonka tuloksia on käytettävissä alkuvuonna 2026.

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.

Kehittämisehdotus 4: Sääntelyn tarkentaminen

Heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymisen edistämiseksi on työvoimapalveluiden tähdästyksen toteutumatiotojen perusteella syytä tarkastella kokeilun ja valmennuksen sääntelyn selkeyttä ja riittävyttä. Arviomuiston 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 turvataisiin 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.

5.2 Toimijoiden työnjako ja yhteistyö

Ministeriöiden tehtävänjakoa tarkastellessa työllisyyden edistäminen ja työpolitiikka kiinnittyvät Suomessa vahvasti elinkeinopolitiikkaan, mitä voi pitää selkeänä erona verrattuna moniin Euroopan maihin, joissa työllisyyden edistäminen ja työvoimapalvelut ovat osa sosiaalipolitiikkaa ja yhden toimijan alla keskushallinnossa. Suomen toimintamallia ja työllisyyden edistämisen asemoitumista on pidetty eurooppalaisessa kontekstissa mielenkiintoisena ja mahdollistavana.³⁷ Suomen valitsema hallinnollinen rakenne kuitenkin herättää kotimaassa keskustelua siitä, toimiiko viranomaisten yhteistyö riittävästi ja mitkä ovat eri viranomaisten roolit työllisyyden edistämässä. Teema nousee esille varsinkin palvelujärjestelmien ja muiden rakenteellisten muutosten yhteydessä, mikä tälläkin hetkellä voidaan havaita.

Nykyisessä palvelurakenteessa ja esitetyn nykytilan arvioinnin perusteella voi todeta, että tarkastelussa olevan kohderyhmän työllistymisen edistäminen edellyttää nykyisessä palvelurakenteessa jatkossakin viranomaisten yhteistyötä ja palveluiden yhteensovittamista.

³⁷ Kansainvälisesti katsottuna Suomen sosiaaliturvajärjestelmä näyttäytyy usein hyvin ainutlaatuisena, ja voi johtaa ongelmiin työllistymispolulla. Ks. esim. Eri poluilla työllisyyteen. Suomen sosiaaliturvajärjestelmän erityispiirteet ja ongelmakohdat kansainvälisessä vertailussa. Minna van Gerven, Merita Mesiäislehto, Peppi Saikku, Joonas Ollonqvist, Tuuli Malava ja Netta Tuominen. [Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:51](#)

Valmistelun aikana esille tuotujen näkemysten mukaan viranomaisten työnjaossa ja rooleissa on epäselvyyttä ja joiltain osin päällekkäisyyksiä. Valmistelun aikana ei kuitenkaan selkeästi ole tullut esille, onko kyse lainsäädännön päällekkäisyyksistä tai katvealueista vai esimerkiksi ajan kuluessa muotoutuneista toimintatavoista. Toimintatapojen uudistaminen on mahdollista ja nopeinta käynnistää alueellisesti ja paikallisesti.

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 rakentamiseksi³⁸ alueille. Suositukset julkaistiin huhtikuussa 2024 ja ne on julkaistu muun muassa Työmarkkinatorilla ([LINKKI](#)).

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.

Pidemmän aikavälin kehittämistavoitteet

Pidemmällä aikavälillä on tarpeen tarkastella työllistymiseen tukea tarvitsevalle työttömälle tarjolla olevia palveluja kokonaisuutena. Tarkastelua voi olla tarpeen ulottaa myös muihin kuin työvoima-, työllisyys- ja sosiaalipalveluihin. Uuden työvoimapalvelujärjestelmän toimivuuden arviointi edellyttää kuitenkin riittävää tietoa toteutumisesta, mistä työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirtämisen jälkeen on vasta vähän tietoa. Palvelujärjestelmien valtioneuvostotasoinen tarkastelu ja arviointi olisi sikiin tulevien hallituskausien toimia.

JATKOVALMISTELU JA SEN AIKATAULU

Arviomuistiolounnos on lausuntokierroksella ajalla 18.12.2025–18.2.2026.

Lausuntopalautteen käsittelyn jälkeen työ- ja elinkeinoministeriö linjaa jatkovalmistelusta. Jatkovalmistelu kytkettäisiin sosiaali- ja terveysministeriön sosiaalipalveluiden kokonaisuudistamisen valmisteluajatauluun.

³⁸ Yhdyspinnoilla tarkoitetaan suosituksissa erityisesti työvoimapalveluiden sekä sosiaalipalveluiden, terveyspalveluiden ja kuntoutuspalveluiden yhdyspintoja, mutta suosituksia voi hyödyntää myös muiden työllistymistä tukevien palveluiden yhdyspintojen rakentamisessa ja ylläpitämisessä.