

Asia: VN/37864/2025

Lausuntopyyntö: Työllisyyspoliittinen tuki yhdistyksille ja säätiöille

Taustakysymys

Onko ehdotus uudesta tuesta ja sillä tuettavasta toiminnasta kannatettava?

Osittain

Perustelut tiiviisti

Ehdotuksen tavoitteet ovat pääosin kannatettavia, ja matalan kynnyksen osallistavalle toiminnalle on selkeä tarve erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien asiakkaiden kohdalla. Yhdistysten ja säätiöiden rooli asiakkaiden osallisuuden, arjenhallinnan ja työelämävalmiuksien tukemisessa voi olla merkittävä. Esitykseen liittyy kuitenkin huomattavia rakenteellisia ja toimeenpanoon liittyviä epäselvyyksiä. Erityistä huolta herättävät monialaisen palvelutarpeen arvioinnin toteutuminen, hyvinvointialueiden roolin epäselvyys sekä riski siitä, että asiakkaiden pitkäjänteinen sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalvelujen tarve jää riittämättömästi tunnistetuksi. Lisäksi on olemassa riski, että palvelukokonaisuus pirstaloituu nykyiseen kuntouttavan työtoiminnan malliin verrattuna.

Kohdennetut kysymykset

1. Näkemyksenne tuen tarkoituksesta ja tuettavan toiminnan kohderyhmästä?

Tuen tarkoitus on lähtökohtaisesti kannatettava, ja heikossa työmarkkina-asemassa oleville asiakkaille tarvitaan matalan kynnyksen osallistavaa toimintaa, joka tukee osallisuutta, arjenhallintaa ja työelämävalmiuksia. Yhdistys- ja säätiötoimijoilla voi olla tässä merkittävä rooli erityisesti tilanteissa, joissa avoimet työmarkkinat eivät ole asiakkaalle realistinen välitön tavoite.

Kohderyhmän osalta esityksessä jää kuitenkin osin epäselväksi, miten varmistetaan asiakkaiden palvelutarpeen riittävän laaja-alainen arviointi. Kohderyhmään kuuluu todennäköisesti paljon henkilöitä, joiden tilanteeseen liittyy työllistymisen esteiden lisäksi sosiaalisia, terveydellisiä tai toimintakykyyn liittyviä haasteita. Tämän vuoksi on tärkeää, ettei työllisyyspoliittinen tuki muodostu käytännössä korvaavaksi rakenteeksi tilanteissa, joissa asiakkaan ensisijainen palvelutarve liittyyisi sosiaali-, terveys- tai kuntoutuspalveluihin.

Lisäksi olisi tärkeää varmistaa, että toiminta tukee aidosti asiakkaan etenemistä ja palveluihin kiinnittymistä eikä jää pelkäksi osallistumisen ylläpitämiseksi ilman pitkäjänteistä suunnitelmaa asiakkaan tilanteen edistämiseksi.

2. Näkemyksenne tuen kohdentamisesta yhdistyksille ja säätiöille (108 §)?

Tuen kohdentaminen yhdistyksille ja säätiöille on lähtökohtaisesti perusteltua, sillä kolmannen sektorin toimijoilla on usein vahvaa osaamista matalan kynnyksen toiminnasta, osallisuuden tukemisesta sekä heikossa työmarkkina-asemassa olevien asiakkaiden kohtaamisesta. Yhdistys- ja säätiötoimijat voivat tarjota asiakkaille turvallisia ja joustavia ympäristöjä osallistumiseen erityisesti tilanteissa, joissa siirtyminen avoimille työmarkkinoille ei ole vielä realistista.

Samalla on kuitenkin tärkeää varmistaa, että toiminnan tavoitteet, sisältö ja asiakkaiden asema ovat riittävän selkeitä ja yhdenmukaisia eri alueilla. Esityksessä jää osin avoimeksi, millä tavoin toiminnan laatua, vaikuttavuutta ja asiakkaiden etenemistä seurataan käytännössä. Lisäksi olisi tärkeää huolehtia siitä, ettei yhdistyksille ja säätiöille muodostu käytännössä vastuuta sellaisten asiakkaiden tukemisesta, joiden ensisijainen palvelutarve liittyy sosiaali-, terveys- tai kuntoutuspalveluihin ilman riittävää monialaista tukea ja yhteistyörakenteita.

Avustusmuotoinen rahoitus poikkeaa merkittävästi nykyisestä kilpailutettuihin palveluihin perustuvasta toimintatavasta. Kilpailutettuihin palveluihin liittyvä sopimuksellisuus on mahdollistanut tavoitteiden, sisällön, seurannan ja vastuiden tarkemman määrittelyn sekä palvelujen strategisen yhteensovittamisen osaksi muuta palvelujärjestelmää. Avustusmallissa olisi tärkeää varmistaa, että toiminnan tavoitteellisuus, vaikuttavuuden seuranta ja asiakkaiden palvelupolkujen yhteensovittaminen toteutuvat riittävän yhdenmukaisesti eri alueilla.

Tuen kohdentamisessa tulisi myös huomioida alueelliset erot palvelurakenteissa ja kolmannen sektorin toimintaedellytyksissä, jotta asiakkaiden mahdollisuudet osallistua toimintaan eivät muodostuisi alueellisesti eriarvoisiksi.

3. Näkemyksenne tuen hakijaa/saajaa koskevista edellytyksistä (109 §)?

Tuen hakijaa ja saajaa koskevat edellytykset ovat pääosin perusteltuja ja tukevat tavoitetta varmistaa, että toimintaa toteuttavilla toimijoilla on riittävät organisatoriset ja taloudelliset valmiudet toiminnan järjestämiseen. On tärkeää, että tuettavaa toimintaa toteuttavilla yhdistyksillä ja säätiöillä on osaamista heikossa työmarkkina-asemassa olevien asiakkaiden kohtaamisesta sekä kykyä toteuttaa toimintaa turvallisesti ja tavoitteellisesti.

Esityksessä olisi kuitenkin hyvä tarkentaa, millä tavoin arvioidaan toimijan tosiasiallista kykyä vastata kohderyhmän usein monialaisiin tuen tarpeisiin. Kohderyhmään kuuluu todennäköisesti paljon henkilöitä, joiden tilanteeseen liittyy sosiaalisia, terveydellisiä ja toimintakykyyn liittyviä haasteita, minkä vuoksi pelkkä toiminnan järjestämiskyky ei välttämättä riitä takaamaan asiakkaiden tarpeiden mukaista tukea.

Lisäksi olisi tärkeää varmistaa, että tuen saajilta edellytetään riittäviä yhteistyörakenteita työvoimaviranomaisten, hyvinvointialueiden ja muiden asiakkaan palvelupolun kannalta keskeisten toimijoiden kanssa. Tämä korostuu erityisesti tilanteissa, joissa asiakkaan eteneminen edellyttää samanaikaisesti sosiaali-, terveys- tai kuntoutuspalveluja.

Tuen saajille asetettavien edellytysten tulisi myös olla riittävän selkeitä ja yhdenmukaisia, jotta toiminnan laatu, asiakkaiden asema ja palvelujen toteutuminen eivät vaihtele merkittävästi eri alueilla.

4. Näkemyksenne tuettavan toiminnan rajoituksista (110 §)?

Tuettavan toiminnan rajoitukset ovat lähtökohtaisesti perusteltuja ja tarpeellisia, jotta tuella rahoitettava toiminta säilyy tarkoituksenmukaisena eikä vääristä kilpailua tai korvaa varsinaisia työmarkkinoita. On tärkeää, että tuella järjestettävä toiminta kohdistuu aidosti heikossa työmarkkina-asetmassa olevien asiakkaiden tukemiseen eikä muodostu keinoksi korvata normaalia palkkatyötä tai lakisääteisiä palveluja.

Rajoitusten osalta olisi kuitenkin tärkeää varmistaa riittävä selkeys erityisesti suhteessa sosiaali-, kuntoutus- ja työllisyyspalvelujen välisiin rajapintoihin. Esityksessä jää osin avoimeksi, missä määrin toiminta voi sisältää kuntoutuksellisia tai arjenhallintaa tukevia elementtejä ilman, että kyse olisi tosiasiallisesti sosiaalihuollon palvelusta. Käytännössä kohderyhmän tarpeet ovat usein monialaisia, minkä vuoksi palvelujen rajapinnat voivat muodostua vaikeasti hahmotettaviksi sekä asiakkaiden että toimijoiden näkökulmasta.

Lisäksi olisi tärkeää huolehtia siitä, ettei rajoituksilla synny tilanteita, joissa kaikkein heikoimmassa asemassa oleville asiakkaille ei käytännössä löydy tarkoituksenmukaista toimintaa tai palvelua. Toiminnan riittävä joustavuus on tärkeää erityisesti asiakkaiden yksilöllisten tilanteiden ja toimintakyvyn vaihtelun huomioimiseksi.

5. Näkemyksenne esityksessä kuvatusta tuettavasta toiminnasta? Onko tuettavaa toimintaa kuvattu riittävästi?

Esityksessä kuvataan tuettavan toiminnan yleisiä tavoitteita ja lähtökohtia melko kattavasti, mutta käytännön toteutuksen osalta kuvaukset jäävät osin yleiselle tasolle. Tämä jättää merkittävää tulkintavaraa sille, millaiseksi toiminta eri alueilla käytännössä muodostuu ja miten toimintaa ohjataan suhteessa asiakkaiden etenemiseen, palvelupolkuihin ja toiminnan vaikuttavuuteen.

Esityksessä jää osin epäselväksi, missä määrin toiminnan tarkoituksena on ensisijaisesti tukea työelämävalmiuksia, osallisuutta, arjenhallintaa vai varsinaista työllistymistä. Kohderyhmän asiakkaiden tilanteet voivat olla hyvin erilaisia, minkä vuoksi toiminnan tavoitteiden ja yhteyden muuhun palvelujärjestelmään tulisi olla nykyistä selkeämmin kuvattuja. Erityisen tärkeää olisi

varmistaa, ettei toiminta jää irralliseksi asiakkaiden muusta sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalvelujen kokonaisuudesta.

Työllisyyspalvelujen näkökulmasta esitys herättää lisäksi kysymyksiä suhteessa nykyiseen työttömyysturvan rahoitusmalliin, joka painottaa työllisyyspalvelujen vaikuttavuutta ja asiakkaiden etenemistä kohti työllistymistä tai työmarkkinoiden käytettävissä oloa. Nyt esitetty toiminta näyttäisi osin painottuvan osallistamiseen ja aktivoivaan toimintaan ilman, että esityksessä riittävästi kuvataan, miten toiminnan vaikuttavuus suhteessa työllistymiseen tai asiakkaiden etenemiseen käytännössä arvioidaan.

Tämän vuoksi jää osin epäselväksi, muodostuuko esityksestä työllisyysalueille kannustin ylläpitää toimintaa, joka muistuttaa aikaisempaa aktivoivaa työvoimapolitiikkaa, mutta jonka yhteys varsinaiseen työllistymiseen ja työmarkkinoille siirtymiseen jää epäselväksi.

On tärkeää tunnistaa, että kaikkein heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien asiakkaiden kohdalla myös osallisuutta, toimintakykyä ja arjenhallintaa vahvistava toiminta voi olla tarkoituksenmukaista ja tarpeellista, vaikka välitön työllistyminen ei olisi realistinen tavoite. Nykyinen työttömyysturvan rahoitusmalli ja kuntien taloudellinen vastuu pitkäaikaistyöttömyydestä voivat kuitenkin käytännössä tehdä tämänkaltaisen pitkäjänteisen ja hitaammin vaikuttavan toiminnan toteuttamisesta haastavaa, mikäli toiminnan yhteys työllistymiseen ja vaikuttavuuden arviointiin jää epäselväksi.

- **Miten täydentäisitte tuettavan toiminnan kuvauksia (voitte kertoa myös esimerkkejä)?**

Esityksessä tavoitellaan toimintaa, joka voi parhaimmillaan vahvistaa asiakkaiden osallisuutta, toimintakykyä ja arjenhallintaa sekä ehkäistä raskaampien sosiaali- ja terveyspalvelujen tarvetta. Vaikutukset voivat siten näkyä myös hyvinvointialueiden kustannusten hillitsemisenä. Samalla jää kuitenkin osin epäselväksi, millaiset konkreettiset kannusteet työllisyysalueilla on pitkäjänteisesti ylläpitää ja rahoittaa toimintaa tilanteissa, joissa vaikutukset työllistymiseen tai työttömyyden kustannusten vähenemiseen ovat hitaita tai vaikeasti mitattavia. Tämä voi muodostaa riskin sille, että toiminnan toteutuminen ja laajuus vaihtelevat alueittain merkittävästi.

6. Näkemyksenne tuen määrää ja kestoja koskevista ehdotuksista (111 §)?

Tuen määrää ja kestoja koskevat ehdotukset vaikuttavat lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaisilta siinä mielessä, että ne mahdollistavat toiminnan toteuttamisen ja antavat työvoimaviranomaisille harkintavaltaa alueellisten tarpeiden huomioimiseksi. Kohderyhmän asiakkaiden tilanteet ovat usein pitkäkestoisia ja monialaisia, minkä vuoksi myös toiminnan tulisi mahdollistaa riittävän pitkäjänteinen työskentely asiakkaiden kanssa.

Esityksessä jää kuitenkin osin epäselväksi, millä tavoin tuen määrä ja kesto suhteutuvat toiminnalle asetettuihin tavoitteisiin ja vaikuttavuusodotuksiin. Mikäli tavoitteena on tukea kaikkein

heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien asiakkaiden toimintakykyä, osallisuutta ja vaiheittaista etenemistä, voivat vaikutukset syntyä hitaasti ja vaatia pitkäkestoista työskentelyä. Tällöin lyhytjänteinen tai epävarma rahoitus voi vaikeuttaa toiminnan jatkuvuutta, henkilöstön pysyvyyttä sekä asiakkaiden pitkäjänteistä tukemista.

Lisäksi olisi tärkeää arvioida, millaisia kannusteita nykyinen rahoitusmalli muodostaa työllisyysalueille tilanteissa, joissa toiminnan vaikutukset näkyvät enemmän asiakkaiden toimintakyvyn, arjenhallinnan tai hyvinvointialueiden palvelutarpeen näkökulmasta kuin suorina ja nopeasti mitattavina työllisyysvaikutuksina. Tämä voi vaikuttaa siihen, kuinka laajasti ja pitkäjänteisesti toimintaa eri alueilla käytännössä toteutetaan.

7. Näkemyksenne työttömyysturvaa koskevista ehdotuksista?

Työttömyysturvaa koskevien ehdotusten tavoitteena näyttäisi olevan asiakkaiden osallistumisen ja palveluihin kiinnittymisen vahvistaminen, mikä on lähtökohtaisesti kannatettavaa erityisesti tilanteissa, joissa pitkäaikaistyöttömyyteen liittyy syrjäytymisen, passivoitumisen ja toimintakyvyn heikkenemisen riskejä.

Esitykseen liittyy kuitenkin merkittäviä kysymyksiä erityisesti suhteessa asiakkaiden palvelutarpeen arviointiin ja osallistumisen velvoittavuuteen. Kohderyhmään kuuluu todennäköisesti paljon henkilöitä, joiden tilanteeseen liittyy sosiaalisia, terveydellisiä ja toimintakykyyn liittyviä haasteita. Tämän vuoksi olisi tärkeää varmistaa, ettei työttömyysturvan ehtojen kautta synny tilanteita, joissa asiakkaan osallistuminen toimintaan korvaa varsinaisen sosiaali-, terveys- tai kuntoutuspalvelujen tarpeen arviointia.

Lisäksi esitys herättää kysymyksiä suhteessa nykyiseen työttömyysturvan rahoitusmalliin, joka painottaa työllisyysvaikuttavuutta ja asiakkaiden etenemistä työmarkkinoille. Nyt esitetty toiminta voi monien asiakkaiden kohdalla painottaa enemmän osallisuuden, toimintakyvyn ja arjenhallinnan tukemiseen kuin välittömään työllistymiseen. Tämän vuoksi olisi tärkeää kuvata nykyistä selkeämmin, miten työttömyysturvan veloitteet, toiminnan tavoitteet sekä työllisyysalueiden kannusteet sovitetaan yhteen erityisesti kaikkein heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien asiakkaiden kohdalla.

8. Näkemyksenne esitysluonnoksessa olevista vaikutusarvioista?

Esitysluonnoksessa tunnistetaan useita toiminnan mahdollisia myönteisiä vaikutuksia erityisesti osallisuuden, toimintakyvyn, työelämävalmiuksien ja palveluihin kiinnittymisen näkökulmasta. Vaikutusarviot jäävät kuitenkin osin yleiselle tasolle erityisesti suhteessa käytännön toimeenpanoon, eri viranomaisten vastuihin sekä nykyiseen työttömyysturvan rahoitusmalliin.

Esityksessä olisi tärkeää arvioida nykyistä tarkemmin, miten uudistus vaikuttaa käytännössä työllisyysalueiden toimintaan ja kannusteisiin tilanteissa, joissa asiakkaiden eteneminen kohti työllistymistä on hidasta tai epätodennäköistä. Nyt esitetyn toiminnan tavoitteet näyttävät osin painottuvan osallisuuden, toimintakyvyn ja arjenhallinnan vahvistamiseen myös silloin, kun välitön

työllistyminen ei ole realistinen tavoite. Samalla nykyinen rahoitusmalli ohjaa työllisyysalueita voimakkaasti kohti mitattavaa työllisyysvaikuttavuutta ja pitkäaikaistyöttömyyden kustannusten vähentämistä. Näiden tavoitteiden yhteensovittamista ei vaikutusarvioissa käsitellä riittävästi.

Lisäksi vaikutusarvioissa olisi tärkeää arvioida tarkemmin hyvinvointialueiden roolia ja sitä, millaisia vaikutuksia uudistuksella voi olla sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalvelujen tarpeeseen. Käytännössä toiminnalla voi olla vaikutuksia myös hyvinvointialueiden kustannusten ja palvelutarpeiden näkökulmasta, mutta hyvinvointialueiden vastuut ja kannusteet jäävät esityksessä melko vähälle huomiolle.

Vaikutusarvioissa olisi myös hyvä tarkastella tarkemmin riskiä palvelujärjestelmän pirstaloitumisesta. Nykyinen kuntouttavan työtoiminnan kaltainen kokonaisuus näyttäisi jakautuvan erillisiin sosiaalisen kuntoutuksen ja työllisyyspoliittisen toiminnan rakenteisiin, mikä voi lisätä väliinputoamisen riskiä erityisesti kaikkein heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden kohdalla.

9. Mitä muuta haluatte lausua esityksestä?

Esitys on kuitenkin myös mahdollistava ja tarjoaa työllisyysalueille uuden välineen heikossa työmarkkina-asemassa olevien asiakkaiden osallistumisen, osallisuuden ja toimintakyvyn tukemiseen tilanteissa, joissa välitön työllistyminen ei ole realistinen tavoite. Tältä osin esitystä voidaan pitää tarpeellisena ja kannatettavana.

Samalla esitys ei kuitenkaan täysin ratkaise sitä rakenteellista haastetta, joka liittyy kaikkein heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien asiakkaiden pitkäjänteiseen tukemiseen, aktivointiin ja palvelujen yhteensovittamiseen nykyisessä työttömyysturvan rahoitus- ja kannustinrakenteessa. Työllisyysalueiden kannusteet painottuvat edelleen vahvasti mitattavaan työllisyysvaikuttavuuteen ja pitkäaikaistyöttömyyden kustannusten vähentämiseen, kun taas esityksen tavoitteet liittyvät osin myös osallisuuden, toimintakyvyn ja arjenhallinnan vahvistamiseen tilanteissa, joissa vaikutukset työllistymiseen voivat olla hitaita tai vaikeasti mitattavia.

Patama Hannu
Mikkelin kaupunki