

Vastuututkija: tutkijatohtori Sami Lind
Työryhmä: apulaisprofessori Satu Pyöriä
professori Antti Saloniemi
Työelämän tutkimuskeskus WRC
Tampereen yliopisto, 31.1.2026

Työllisyys ekosysteemin kohtaankysymysten ratkaisijat?

Tutkimushavainnot ja politiikkasuositukset työllisyysalueille ja valtionhallinnolle työllisyyspalveluiden kehittämiseksi

Oppilaitosten, työnantajien ja työllisyyspalvelujen yhteistyö
työvoimavirtojen ohjaamisessa -hanke

Tiivistelmä

Mitä tehtiin: Hankkeen kysymyksenasettelu liittyi työllisyys ekosysteemin eri toimijoiden yhteistyön muodostumiseen TE2024-reformin jälkimainingeissa. Hankkeen *tutkimusvaiheessa* keväällä–alkukesällä 2025 haastattelimme 19 henkilöä oppilaitoksissa, yrityksissä, järjestöissä ja työllisyys- ja kasvupalveluissa. Hankkeen *kehittämisyysvaiheessa* syksyllä 2025 analysoimme aineiston sekä järjestimme työpajan, johon osallistui oppilaitoksia, järjestötoimijoita ja työllisyyspalveluiden edustajia Tampereen seudulta.

Rahoittaja: Tampereen kaupunki

Aika: 1.2.2025–31.1.2026

Mitä havaittiin: Työllisyys ekosysteemi Tampereen seudulla on käynnistänyt toimintansa aktiivisesti ja löytänyt innovatiivisia yhteistyön muotoja. Kunta–työllisyysalue–hyvinvointialue–työnantaja–työssäkäyntialue–raja pinnat tuottivat vielä haastatteluajankohtana uusia hallinnollisia ja maantieteellisiä haasteita, jotka hankaloittavat yhteistyön muodostamista. Työllisyys ekosysteemin kannalta uhkaksi muutoksessa koettiin se, että tärkeitä työllisyystoimijoita katoaa ekosysteemin verkostosta, jos erinäisiä verkostotoiminnan esteitä ja rajoitteita ei huomioida toiminnan suunnittelussa.

Hankkeen perusteella esitämme edelleen työstettäväksi kolme kriittistä haastetta:

1. **Yhteistyö nojaa vielä liiaksi epävirallisiin suhteisiin** – osa työllisyys ekosysteemin toimijoiden välisistä käytännöistä jää piiloon, eikä kaikkien toimijoiden asemaa tunnusteta riittävästi tai turvata rakenteellisesti.
2. **Vaikeasti työllistyvät vaarassa jäädä väliin putoajiksi** – välittömän työllistymisen tavoitteen sijaan tarvitaan kuntoutumisen ja oppimisen etenemistä tunnistavia indikaattoreita ja riittävästi palveluaikaa. Palveluverkostoa kuormittavat rahoitusleikkaukset monilta eri suunnilta. Kaikki keinot työnantajayhteistyön lisäämiseksi tulee etsiä ja hyödyntää.
3. **Työikäisten osaaminen ei kehity riittävästi** – erityisesti pelkän perusasteen tutkinnon varassa olevat tarvitsevat lisää väyliä tuettuihin opintoihin ja tutkintoon johtavaan koulutukseen. Investoinnit työvoiman taitoihin edistävät korkealaatuista työelämää.

Työllisyyskosysteemin verkostohallinta

Työllisyyspalveluja on tarpeen tarkastella ennen kaikkea verkostona, eikä yksittäisten organisaatioiden toimenpiteinä, sillä palvelut rakentuvat laajassa ja keskinäisriippuvaisessa toimintaympäristössä, jossa kunnat, hyvinvointialueet, järjestöt, koulutustoimijat ja työnantajat kytkeytyvät toisiinsa monimutkaisin yhteistyösuhtein. Verkostonäkökulma ylittää perinteiset organisaatio- ja hierarkiakehykset (ks. Christiansen 2012). Se auttaa hahmottamaan, miten tieto, resurssit ja vastuut liikkuvat toimijoiden välillä sekä miten nämä suhteet vaikuttavat palvelujen vaikuttavuuteen erityisesti tilanteissa, joissa ongelmat ovat moniulotteisia, vaikeasti rajattavia (Pietiläinen 2025) ja alueiden rajat ylittäviä.

Hallintotieteellisessä tutkimuksessa verkostot on pitkään tunnistettu keinoksi jäsentää tällaisia kompleksisia julkisia toimintaympäristöjä. Niiden hyödyksi on nähty muun muassa se, että yhteistyön haasteista huolimatta toimijat pyrkivät löytämään yhteisiä ratkaisuja ja rakentamaan konsensusta (Maron & Benish 2022). Samalla verkostot tekevät näkyväksi myös koordinaation ja vastuiden ongelmakohtia, jotka on tunnistettava, jotta työllisyyskosysteemiä voidaan kehittää tavoitteellisesti ja johdonmukaisesti.

Verkoston hallintaan ja toimintaan liittyvässä tutkimuksessa on kuitenkin havaittu, että verkostojen toiminnassa on rajoitteita tai esteitä, joiden tunnistamattomuus on työllisyyskosysteemin kaltaiselle verkostotoiminnalle kohtalokasta. Seuraavan sivun taulukossa esittelemme kirjallisuuden perustalta erottuvia verkoston toiminnan rajoitteita tai esteitä ja sovellamme niitä hankkeen aikana kerättyyn aineistoon:

Teoria (McGuire & Agranoff 2011; Inkeröinen 2025; Maron & Benish 2022; Purdy 2012)	Havainnot
Vallan epäsymmetria	Työllisyysalue vs. sen rahoituksesta riippuvat toimijat
Eriytyvät tavoitteet ja intressit	Toimijoilla on sama tavoite, mutta eri rytmit; Välitön vs. pitkän polun kuntoutumisen tai/ja kouluttautumisen kautta työllistyminen
Puutteelliset teknologiset sovellukset	Tiedonvaihto toimijoiden välillä henkilöasiakkaista vielä osin vaikeaa; Puuttuva valtiohallinnon tietojärjestelmä yritysasiakkaista
Keskittyminen omaan toimintaan asiakkaan tarpeiden sijaan	Kunkin rahoitusmallit pakottavat omaan toimintaan keskittymiseen
Eri näkemykset toiminnan tuottavuusmittaristojen mielekkyydestä	Kun yksilöllisiä työllistymisen esteitä puretaan onnistuneesti (OECD 2021; NCM 2025), tätä mittarit eivät tunnista (esim. ajokortti, osatutkinnot)
Erinäiset byrokraattiset reunaehdot	Toimijoiden alueelliset rajat eriytyvät (yritys – työllisyysalue – oppilaitokset – hyvinvointialue)
Konfliktit	Uusien yhdyspintojen ongelmat korostuvat vaikeasti työllistyvien kohdalla

Kolme kriittistä haastetta – tutkimushavainnot

1. Yhteistyö rakentuu liiaksi epävirallisille suhteille ja indikaattoreiden “katveeseen”

- Työvoimapalveluiden, oppilaitosten, järjestöjen ja yritysten yhteistyö lepää osin yksittäisten opettajien tai henkilöön kiinnittyvien suhteiden varassa.
- Tällainen verkosto on haavoittuva. Mikäli henkilöt vaihtuvat, hyvät käytännöt katoavat.
- Tärkeät toiminnot – kuten työllisyyspalveluiden rahoituksella toimivan koulutus- ja järjestötuottajan toiminta “minityönvälitystoimistona”, opintoihin ja työelämään poluttajina tai työnantajayhteistyön välittäjänä – eivät näy riittävästi ekosysteemin rahoitusrakenteissa tai tulosindikaattoreissa.

Riskit: Ekosysteemi on vielä osin haavoittuva, eikä mikrotason toimia, joista voi syntyä moniulotteista vaikuttavuutta, vielä tunnisteta riittävästi.

Keskeinen viesti: Mikrotason toimia yhteistyön kehittämisessä tulee tehdä näkyväksi, niiden vaikuttavuutta tutkia sekä pysyvyys turvata institutionalisoimalla hyviä yhteistyön ja vuorovaikutuksen muotoja.

2. Vaikeasti työllistyvien palvelut eivät vastaa heidän tarpeisiinsa

- Lyhyet työvoimapolittiset toimenpidejaksot (1–2 kk) eivät riitä niille, jotka tarvitsevat aikaa ja tukea ensi askeleissa kohti kuntoutumista, kouluttautumista ja työllistymistä.
- Kun työttömyys pitkittyy, toimijuus uhkaa kaveta selviytymiseksi päivästä toiseen. Tulevaisuushorisontti kapenee. Näin käy etenkin, kun ihminen on pudonnut perusturvaetuuksille tai viimesijaiselle etuudelle eli toimeentulotuelle. Tällaisessa tilanteessa kuntoutumisen, kouluttautumisen ja työllistymisen kaltaiset tavoitteet loittonevat (Mäntyneva & Isola 2019), eikä välitön työllistyminen ole realistista.
- Työvoimapalveluiden uudessa rahoitusmallissa ei tueta vaikeasti työllistyville välttämättömiä, pitempiä palvelupolkuja (esim. Harkko ym. 2012). Vaikka esimerkiksi sosiaalihuollolliseen kuntouttavaan työtoimintaan on liittynyt ongelmia siitä, ettei se tarjoa riittäviä jatkonäkymiä ja väyliä työhön, vaikeasti työllistyville on rakennettavissa vaikuttavia palveluita, joita voi mitata uusin, soveltuvien mittarein. Niin työllisyysalueilla kuin valtakunnallisestikin vaikeasti työllistyvien palveluihin tulee kehittää indikaattoreita, jotka tunnistavat esimerkiksi kuntoutumisen etenemisen tai erilaisten taitojen kuten ajokorttien, hygieniapassien tai opintokokonaisuuksien saavuttamisen. Näitä toimintoja tulisi tukea välityömarkkinatoimia vahvistamalla.
- Järjestöt edistävät laajasti sosiaalista kestävyyttä alueellaan ja samalla työllisyyden niin sanottuja latenteja funktioita – yksilöllisesti eletyn arjen aikarakennetta, sosiaalisia suhteita, positiivista identiteettiä tukevaa toimintaa ja päivittäistä toimeliaisuutta (Jahoda 1982). Järjestöjen toimipisteet ovat samalla koko työikäisen väestön vastine nuorten Ohjaamoille – eräänlaisia ”Kohtaamoja” kaikille: ne eivät vain kuntouta yksilöitä ja auta heitä uusien taitojen ja työmarkkinoilla jalansijan saavuttamisessa, vaan ne ovat myös tärkeitä yhteisötoimijoita

Tampereen seudulla. Esimerkiksi järjestöjen tiloissa tapahtuva kahvilatoiminta sekä kouluttaa, työllistää että tarjoaa alueella matalan kynnyksen *kohtaamisia*.

- Alueellinen matalan kynnyksen yhteisötoiminta on samalla ytimellisen tärkeä kotoutumisen palvelu vastikään maahanmuuttaneille.

Riskit: Järjestö- ja välityömarkkinatuottajien romahdus rahoituksen puutteessa olisi kohtalokasta. Tämä rapauttaa juuri niitä palveluita, jotka auttavat kaikkein vaikeimmassa asemassa olevia. Järjestöjä kuormittavat niin kuntouttavan työtoiminnan alasajo, STEA-leikkaukset kuin paikallisten työvoimapalveluidenkin rahoitukseen ja yhteistyöhön liittyvät muutokset. Ongelmana on, että järjestötoimintaa mitataan nyt ongelmallisilla mittareilla - välittömällä työllistämällä tai koulutukseen siirtymisellä. **Kaikilla tahoilla eri ministeriöistä kuntiin, työllisyysalueisiin ja hyvinvointialueisiin on vastuu vaikeasti työllistävien palvelukokonaisuuden edistämisestä. Asia on ajankohtainen juuri nyt.**

Keskeinen viesti: Järjestötoimijoiden toiminnan uusia vaikuttavuusmittareita tulee kehittää yhteistyössä työllisyyspalveluiden ja kansallisen työvoimahallinnon kanssa. Voittoa tavoittelemattoman järjestökentän toiminnan eri funktiot tunnistetaan ja huomioidaan järjestötuottajien rahoitusmalleissa.

3. Työikäisten osaaminen ei kehity: matala koulutustaso on vakava rakenteellinen ongelma

- Keskeinen osa pohjoismaista aktiivista työvoimapolitiikkaa ovat investoinnit työikäisen työvoiman inhimilliseen pääomaan – taitoihin ja osaamiseen ("skills", Bonoli 2010).
- Tästä huolimatta Suomessa on 488 000 20–64-vuotiaista työikäistä, joilla on rekistereissä pelkkä perusasteen koulutus, mikä tekee 13 prosenttia koko tuon ikäisestä väestöstä.
- Pelkästään Tampereella oli vuoden 2024 lopussa yli 21 000 ihmistä, joille ei ole rekisteröity mitään tutkintoa. Työllisyysaste taas kokonaan kouluttamattomilla on noin 40 prosenttia (Kauhanen 2017). Tämä asia ei pikakoulutuksilla ratkea.
- Toisaalta korkeasti koulutettujen työllisyysaste on aina korkein. Tutkintoon johtava koulutus tuottaa geneerisiä taitoja ja liittyy kyvykkyyteen myös perustaa uutta, tuottavaa yritystoimintaa. Tästä näkökulmasta pelkkä kysyntälähtöinen työllisyysstrategioiden painotus on liian kapea.
- Osittain työttömillä on vaikeuksia päästä taitoja edistäviin palveluihin, kuten työvoimakoulutuksiin (Kauhanen et al. 2022). Moni on matalasti koulutettu, eikä edellytyksiä kokoaikaisen työn saamiseksi ole ilman uutta koulutusta.
- Oppilaitosten ja työnantajien yhteistyö on paikoitellen erinomaista, mutta kirjavaa: osalla aloista räätelöityjä kokonaisiamattitutkintoja, osalla ei kouluteta ketään.

Riskit: Mikäli työvoimakoulutusten ja tutkintoon johtavien koulutusten merkitystä ei tunnisteta työikäisen väestön eri koulutustavoitteiden näkökulmista ("upskilling, reskilling"), ei myöskään löydetä riittävästi keinoja vastata työmarkkinoiden alituisen muutokseen ja kohtaanto-

ongelmaan. Työn tuottavuuden pitkään jatkunut haparoiva kehitys on laajasti tunnistettu monen kansantalouden perussyysiksi. Mikään koulutusjärjestelmän osa ei voi olla ulkopuolella, kun tätä ongelmaa yritetään ratkoa.

Keskeinen viesti: Tilanne ei ratkea pikakoulutuksilla – tarvitaan pitkäjänteisiä koulutuspolkuja ja mahdollisuus opiskella joustavasti myös työttömyysetuudella. Rajautuminen työllisyysstrategiassa pelkkään työmarkkinoiden kysyntälähtöisyyteen sivuuttaa korkeasti kouluttautuneiden oman kapasiteetin luoda uutta tuottavaa ja työtä tarjoavaa yritystoimintaa.

Mitä seuraa, jos työllisyyspalvelut ohenevat työnhakijan aktivoinniksi ja ainoastaan välittömän työllistämistavoitteen ympärille?

1. Työllisyysaste ei nouse ilman sosiaalisten tavoitteiden huomiointia

Keskeinen ongelma: järjestelmä toimii parhaiten niille, jotka pärjäisivät muutoinkin. Julkisen työnvälityksen ohella työttömyyskassat palvelevat työnhakijoita ja töitä haetaan myös muissa kuin julkisissa kanavissa.

Suhdannevaihteluissa vaikeasti työllistyvien määrä kasvaa, ja ilman pitkäkestoisia palvelupolkuja pitkäaikaistyöttömyys sitkistyy. Vain julkinen palvelu yhdessä ekosysteeminsä toimijoiden kanssa voi vastata vaikeasti työllistyvien palvelutarpeisiin.

Lyhytkestoiset toimet eivät riitä purkamaan yksilöllisiä esteitä (kuntoutus, osaaminen, terveys). Niin OECD (2021) kuin Pohjoismainen ministerineuvostokin (2025) ovat vastikään suositelleet Suomelle nimenomaan pitkäjänteistä palvelua ja yksilöllisten työllistymisen esteiden purkamista – yksi este kerrallaan. On olemassa näyttöä siitä (esim. Carter & Whirtwoth 2017; Fernandez-Valera 2023), että työllisyyspalvelut toimivat parhaiten silloin, kun ne vahvistavat yhtä aikaa hankalimmassa asemassa olevien työttömien toimintakykyä ja mielenterveyttä sekä tarjoavat laadukkaita ja yksilöllisiä etenemispolkuja. Tällainen tuki lisää työnhaun intensiteettiä ja sitkeyttä sekä parantaa työllistymisen todennäköisyyttä. Pelkkiin velvoitteisiin, pakkoon tai minimipalveluihin perustuvat “ohuiksi” luokiteltavat aktivointimallit eivät sen sijaan tue hyvinvointia ja voivat olla jopa haitallisia.

Rahoitusmalleissa ja vaikeasti työllistyvien palveluiden uudelleenmuodostamisessa tulee nyt huomioida pohjoismaisen *Increasing employment among vulnerable groups* -tutkijaryhmän suositukset (NCM 2025). Niihin lukeutuvat etuus- ja palvelurakenteet, jotka edistävät:

- **joustavia mahdollisuuksia purkaa kunkin yksilöllisiä työllistymisen esteitä** (vs kaavamaiset etuusehdot ja työttömän työnhakijan käyttäytymisvelvoitteet)
- **mahdollisuuksia vahvistaa työttömän omaehtoista toimijuutta ja vastavuoroisia, riittävän pitkäaikaisia ja asiakkaiden luottamusta omaan osaamiseen ja työmarkkinakiinnittymisen mahdollisuuteen edistäviä palveluita** (vs liian lyhyt palvelun kesto; pirstotut palvelut; järjestelmä, joka ei vahvista omaehtoista toimijuutta)
- **työttömän taitoja** (vs nyt etuusnäkökulmasta ei tunnisteta sitä, että suuri osa työttömistä on kokonaan vailla perusasteen jälkeistä tutkintoa, työttömyysturvassa estetty tutkintoon johtava opiskelu myös sivutoimisesti) työnantajien mukaan saamista
- **työnantajien mukanaoloa palveluissa** (vs liika fokus yksikön aktivoinnissa).

Katsomme, että mikäli pohjoismaisen arvion reunaehdot haavoittuvien työnhakijaryhmien tarpeista ja vaikuttavista palveluista sivuutetaan, sitkeän rakenteellisen työttömyyden ongelmia on tuskin mahdollista purkaa. Liian moni pitkittyvästi työtön kärsii yhä työkyvyn ongelmista ja taitojen puutteista (myös OECD 2021), eivätkä työttömän oikeaa käyttäytymistä velvoittavat työttömyysetuusehdot ja niiden tarkkailu työvoimapalveluissa edistä kumpaankaan ongelmaan vastaamista. Olisikin aika purkaa jäykkiä etuusehtoja ja edistää palvelurakenteita, jotka edistävät työttömän toimijuutta, tulevaisuusorientaatiota ja luottamusta yhteiskuntaan. Uuden palvelurakenteen tulisi pitää sisällään riittävät työttömien terveys- ja kuntoutuspalvelut sekä sosiaalihuollolliset palvelut sekä avata uusia väyliä tuettuun oppimiseen ja koulutukseen yhteistyössä työnantajien kanssa.

2. Työmarkkinoiden segmentoituminen vaarassa syventyä

Kun työvoimapolitiikka ohjaa työttömiä "mihin tahansa työhön mahdollisimman nopeasti", vaarana on:

- halpatyövoiman kasvu
- katkonaiset työurat ja "prekaariansat", joissa heikot työt ja työttömyysjaksot vuorottelevat ilman tosiasiallista mahdollisuutta saavuttaa vakaampaa jalansijaa työmarkkinoilla
- työikäisen väestön heikko osaamistaso
- kasvava tarve sosiaaliturvalle
- puuttuvat yritysten kannusteet – ja koulutetut osaajat – investoida TKI-toimiin ja työn tuottavuuden kehittämiseen.

Tällainen työmarkkina olisi vastoin (a) pohjoismaista aktiivisen työllisyys- ja koulutuspolitiikan ydintä, (b) työpolitiikkamme pitkän aikavälin tavoitetta korkeasta työn laadusta. Viimeaikainen

tutkimus (esim. Aerden ym. 2017; Kim & Knesebeck 1915) on kyseenalaistanut ajatuksen, jonka mukaan mikä tahansa työ olisi hyvinvoinnin kannalta työttömyyttä parempi. Pitkittynyt työttömyys heikentää terveyttä ja hyvinvointia, mutta vastaavasti huonolaatuinen, epävarma ja kuormittava työ ei sitä edistä. Siksi panostaminen työn laatuun ei ole ylimääräinen lisä, vaan toimivien ja kestävästi hyvinvointia tukevien työmarkkinoiden perusedellytys.

4. Suositukset työllisyysalueille

1. Institutionalisoikaa ekosysteemin rakenteet

Luokaa pysyvät rakenteet oppilaitosten, työnantajien, työnantaja- ja ammattiliittojen, kolmannen sektorin järjestöjen ja työllisyysalueiden välille. Tässä tulee huomioida vallan ja resurssien jakautuminen ja hallinta. Rakenteiden on hyödytettävä verkoston kaikkia toimijoita. Tavoitteiden on siis oltava sellaisia, jotka jokainen toimija voi hyväksyä osaksi omia tavoitteitaan.

Varmistakaa rahoitus niille toiminnoille, jotka nyt ovat vaarassa kadota. Erilaiset pienet koulutukset ja kurssit ovat usein henkilöasiakkaan työllistymispolulla ratkaisevia. Esimerkiksi ajokortin hankkimisen tukeminen on joissakin tilanteissa ratkaisevaa.

Hankinnoilla työllistämistä tulee jatkaa ja kehittää edelleen tukemaan työllistymistä. Tästä on hyötyä sekä työtä vailla olevalle että hankintakilpailun voittajalle, jolla on mahdollisuus hankkia näin tulevaisuuttaan ajatellen uusi työntekijä itselleen.

2. Rakentakaa pitkäkestoisia, tuettuja palvelupolkuja vaikeasti työllistyville

Pidentäkää palvelujaksoja ja lisätkää indikaattoreiden sosiaalisen kestävyysuuden ulottuvuutta.

Rakentakaa moniammatillisia ja saumattomia palveluketjuja yli työllisyys-, hyvinvointialue- ja oppilaitosrajojen sekä yhdessä työnantajien ja järjestöjen kanssa. Työnantajien mukaan saamisessa Tampereella on auttanut työllisyysalueen yhteys kauppakamariin.

Kehittäkää paikallisia ratkaisuja, jotka ehkäisevät vaikeasti työllistyvien väliinputoaja-asemia ja poluttavat ihmisiä kuntoutukseen, koulutukseen ja työhön. Skaalatkaa jo toimiviksi todettuja malleja. Volyymit ovat liian pienet.

3. Parantakaa työikäisten osaamisen kehittämisen mahdollisuuksia

Seulokaa perusasteen tutkinnon varassa olevat asiakkaat ja ohjatkaa heitä tutkintotavoitteiseen koulutukseen ja opintoetudelle. Ensimmäisen tutkinnon saavuttaminen aikuisena on vaikuttava

työllisyystoimi (ks. Ojala & Pyöriä 2021). Aikuiskoulutuksella on yksilöä ja yhteiskuntaa hyödyttäviä vaikutuksia etenkin niiden kohdalla, joilla tutkintoa ei vielä ole (ks. Bennett ym. 2020).

Käyttäkää paikallista harkintavaltaa työttömän eduksi silloin, kun kyse on omaehtoisesta opiskelusta ja yrittämisen kokeilemisesta.

Varmistakaa, että myös osittain työllistyneet pääsevät työvoimakoulutuksiin tai tutkintoon johtaviin koulutuksiin (ks. Kauhanen ym. 2022).

4. Vahvistakaa työnantajayhteistyötä ja asettakaa selkeitä velvoitteita

Suunnitelkaa työvoimakoulutukset yhdessä työnantajien kanssa ja edellyttäkää heiltä rekrytointisitoumuksia.

Varatkaa riittävästi palkkatukiresursseja ja resursseja oppisopimuskoulutuksiin. Edistäkää tuettuja työllistämismahdollisuuksia työnantajien, oppilaitosten ja järjestöjen kanssa.

Skaalatkaa hankinnoilla työllistämistä poikkihallinnollisessa yhteistyössä.

5. Turvatkaa järjestöjen asema osana ekosysteemiä

Rakentakaa rahoitusta, joka tukee järjestöjen tekemää tutkinnonosien opinnollistamista, oppisopimusyhteistyötä oppilaitosten kanssa sekä tavoitteellista kuntouttamista, matalan kynnyksen työllistymistoimia ja alueellisia sosiaalisia ratkaisuja. Huomioikaa yksilökohtaisesti havaittuja työllistymisen tosiasiallisia esteitä, kuten erilaisten lupakorttien tai ajokorttien tarpeet.

Huomioikaa nämä toimet myös vaikuttavuusmittareissa.

6. Kehittäkää yli aluerajojen toimivia tietojärjestelmiä ja prosesseja

Ratkaiskaa henkilöasiakkaita koskevan tiedonvaihdon puutteet tai luokaa yhteistyömalli, jossa tiedonvaihdon hitaus voidaan ohittaa organisaatioiden sopimuksilla ja henkilöasiakkaan suostumuksella.

Rakentakaa yhteisiä toimintatapoja KEHA-keskuksen ja muiden työllisyysalueiden kanssa.

5. Suositukset valtionhallinnolle ja KEHA-keskukselle

1. Tunnistakaa kuntapohjaisten työllisyyspalveluiden autonomia ja arvioikaa nykyisen etuus- ja palvelukokonaisuuden seurantamittaristojen painopisteitä yhdessä työllisyysalueiden kanssa

Suunnatkaa huomio vaikeasti työllistyviin ja matalasti koulutettuihin. Jos tavoitteena on vähentää pitkäaikaistyöttömyyttä, vahvistaa elinvoimaa ja tukea alueiden ja työttömien osaamistasoa.

Tutkinnonosien suorittamisen (opinnollistamisen) yhtenäistäminen maanlaajuisesti yhdenvertaistaisi opinnollistamisen sitä tarvitseville työnhakijoille sekä mahdollistaisi osaamisen vahvistamisen yhä useammille.

Varatkaa ja kanavoikaa tähän erikseen rahoitusta työllisyysalueille.

Arvioikaa yhteistyössä työllisyysalueiden kanssa uudelleen mittareita, joilla KEHA-keskus kerää tietoa työllisyysalueiden toiminnasta ja palveluiden vaikuttavuudesta. Niin paikallisten kuin valtakunnallistenkin tulosindikaattorien olisi jatkossa hyvä tunnistaa olennaisesti paremmin kaikki se, mitä työllisyysalueet tekevät, esimerkkinä työttömien taitoja edistävät toimet yhteistyössä oppilaitosten kanssa.

2. Arvioikaa pikimmiten vaikeasti työllistyvien palvelukokonaisuuden edistämistä ja turvatkaa oppilaitos- ja yritys yhteistyötä tekevien järjestöpalveluntuottajien asema

Myös valtionhallinnolla ja KEHA-keskuksella on vastuu siitä, että vaikeasti työllistyvien palveluita tuottava järjestökenttä pysyy elossa. Järjestöillä on alueillaan paljon mittavampi yhteisöjä rakentava merkitys kuin yleensä ymmärretään: kuten nuorilla Ohjaamot, järjestöt ovat parhaimmillaan eräänlaisia Kohtaamoja alueillaan koko työikäiselle väestölle ja myös maahan vastikään muuttaneelle uudelle väestölle. Järjestöjen työn – vaikkapa kuntouttavan työtoiminnan – työn vaikuttavuutta ei kuitenkaan tunnusteta riittävästi tähän tehtävään soveltuvien mittarein. Jatkossa vaikeasti työllistyville palveluita tuottavien tahojen toiminnan sosiaaliset ja latentit vaikutukset (ks. Jahoda 1982) tuleekin tunnistaa aivan uudella otteella. Tällaiset voivat liittyä elämänhallinnan, sosiaalisen kuntoutumisen tai oppimisen (sekä pienempien että tutkintoon johtavien opintokokonaisuuksien) edistämiseen samoin kuin tuettuun työhön osallistumiseen. Ylipäänsä tulee paremmin tunnistaa tilanteet, joissa paikallisesti puretaan onnistuneesti vaikeasti työllistyvien yksilöllisiä työllistymisen esteitä (vrt. NCM 2025; OECD 2021).

Uusia sosiaalisia indikaattoreita tulisi tunnistaa kehittämällä niitä yhteistyössä työllisyysalueiden ja järjestöjen kanssa. Tulee myös tukea rakenteita, joilla järjestöt, paikalliset oppilaitokset ja yritykset saadaan uusin tavoin yhteistyöhön, ja kohdistaa vakiintuneita palveluita kuten työvoimakoulutuksia (mielellään rekrytoivia), palkkatukea ja oppisopimuksia tuettua työtä edistävälle järjestökentälle.

On tärkeä ymmärtää, että vaikeasti työllistyvien työttömien toimijuutta ja luottamusta (NCM 2025) edistävä palvelu voi olla alueellisesti entistä merkityksellisempää, kun työn ja työvoiman ulkopuolella oleva väestö on osin kasautuvien sosiaaliturvaleikkausten kohteena. Nykytilanne voi jopa uhata yhteiskuntarauhaa ennakoimattomilla tavoilla. Niin asunnottomuus kuin leipäjonotkin kasvavat, ja vakava riski on, että Suomessa kasvaa nälkään liittyvä rikollisuus sen eri muodoissaan. Ongelma liittyy väistämättä myös vaikeasti työllistyvien palveluihin (Heikkilä 2026), joita ei kuntouttavan työtoiminnan alasajon vuoksi ole riittävästi.

3. Muodostakaa kuntien elinkeinopalveluiden tueksi yritystietojärjestelmä

Työllisyysalueilla on käytössään "A-TMT" eli asiakkaiden työmarkkinatori, mutta ei "Y-TMT":tä - eli yritysten työmarkkinatoria. Työllisyysalueet joutuvat kehittämään itse yritysasiakkaita koskevia tieto- ja tiedonvaihtojärjestelmiä. Tämä asettaa uudet tai innovaatioihin tähtäävät yrittäjät resursseiltaan ja toimialamoninaisuudeltaan pienemmillä alueilla eriarvoiseen asemaan suhteessa suuriin kaupunkiseutuihin.

Rakentakaa kuntien yhteinen ja työnantajia osallistava yritystietojärjestelmä tukemaan työvoiman ja työnantajien kohtaantoa.

4. Mahdollistakaa vähintään sivutoiminen työttömyysetuudella opiskelu silloinkin, kun opiskelu johtaa tutkintoon

Purkakaa esteitä työttömien työnhakijoiden tutkintoon ja työelämään tähtäävien opintojen suorittamisen tieltä. Esteitä on erityisesti omaehtoisen opiskelun tilanteissa. Kokoaikaisesti opiskelevien ensisijainen etuus voi jatkossakin olla opintotuki, mutta kaikki eivät voi sitä hyödyntää. Opintotukikuukaudet voivat olla loppuneet tai työmarkkinat voivat olla muuttuneet. Työttömien taitovaje on osin niin mittava, että asia tarvitsee järjestelmätason korjauksia:

- Jo aloitettujen, tutkintoon johtavien opintojen saattaminen loppuun työttömyysetuudella tulisi aina mahdollistaa vähintään sivutoimisesti.
- Sivutoimisen, tutkintoon johtavan opiskelun tulisi aina voida johtaa tutkintoon, vaikka henkilö olisi työttömyysetuudella.
- Ongelma korostuu, kun opiskelijoita putoaa enenevästi työttömyysetuuden ja toimeentulotuen väliin toimeentulotuen ehtoihin 1.2.2026 tehtyjen kiristysten vuoksi. Kaavamaisesti tulkittuna

opintotukikaudensa käyttäneiden opiskelijoiden on joko keskeytettävä opintonsa saadakseen työttömyysturvaa, tai heidän toimeentulotuen perusosansa puolitetaan, koska he eivät ole täyttäneet työttömyysturvan ehtoa kokoaikaisesti työmarkkinoiden käytössä olemisesta. Moni joutuu myös opiskelemaan aikuisena perheenjäsentensä tukemana, mikä ei ole kaikille mahdollista, ja voi syventää työmarkkinoilla kohdattavaa eriarvoisuutta.

- Jatkossa tarvitaan siis työttömyysetuudella opiskelemisen oikeuksien olennaista laajentamista.
- Lisäksi tarvittaneen uusi etuus, jolla on tosiasiallisesti mahdollista opiskella aikuisena uusi tutkinto silloin, kun työmarkkinat ovat muuttuneet ja työtä on tarjolla muulla kuin henkilön ensimmäisen tutkinnon mukaisella alalla. Vain näin on mahdollista vastata työmarkkinoiden alituisen kohtaanto-ongelmaan.

5. Lisätkää keinoja ja kannusteita, joilla työnantajat saadaan mukaan ratkaisemaan vaikeasti työllistyvien kysymyksiä

Työnantajataho on muun muassa Tampereen seudun työllisyysstrategiassa (2026–2035) huomioitu keskeisinä toimijoina kohtaanto-ongelmien ja työllisyyden ratkaisuisissa. Työnantajayritykset Suomessa ovat pääosin pk-yrityksiä, joiden toiminnassa omaan toimintaan keskittyminen ja sen tavoitteet ohittavat paikallisen työllisyyskosysteemin tavoitteet (ks. Suomen Yrittäjät 2025).

Kannustakaa toiminnan sosiaalisen kehittämisen kannustein työnantajia osallistumaan oman alueensa yhteistyöverkostoihin ja -toimiin. Kannustakaa työllisyysalueiden kautta työnantajille kanavoiduilla resursseilla heitä osallistumaan vaikeasti työllistyvien palveluiden kehittämiseen. Ei vain työpaikkoina, vaan myös työelämän osaamistarpeiden osoittajina työllistymispolun varrella.

Lisätkää oppisopimuspaikkoja, hankinnoilla työllistämistä, rekrytoivien työvoimakoulutusten käyttöä sekä julkispalveluihin työllistämistä työttömyysturvasakkojen maksamisen sijaan. Kaikkein vaikuttavimmat työvoimapolittiset toimet liittyvät juuri niihin toimiin, joissa työnantajat ovat mukana (Alasalmi ym. 2020; 2022) – samalla juuri työnantajien mukanaolo on kriittistä haavoittuvien työnhakijaryhmien ja siten sitkeän työttömyysongelman purkamisessa (NCM 2025). Työttömille ei kuitenkaan aseteta erityisiä kannusteita tai velvoitteita julkisen työvoima- ja koulutuspalvelun ja siten osaavan työvoiman saamiseksi. Tilannetta tulisi arvioida.

6. Muuttakaa kunnille kohtuutonta työttömyysturvan rahoitusmallia

Suhdanteet vaikuttavat työttömyyteen aina eniten (ks. Alasalmi ym. 2020). Kunnilla on samaan aikaan TE2024-reformin myötä aiempaa suurempi vastuu työttömyysturvan rahoituksesta eli niin kutsutuista sakkomaksuista. Kyseinen rahoitusmalli on jo osoittautunut kunnille kohtuuttomaksi. Siinä missä TE2024-mallissa työvoimapolitiikan rahoituksen valtionosuudet nojaavat työikäisen väestön ja työttömien määrään, työttömyysturvan kasvavat *etuuskulut* on sovittu rahoitettavaksi uudistushetken – vuoden 2023 – tilanteen perusteella (Kuntaliitto 2026; TEM

2026). Tilanne muodostaa kunnille rahoitusleikkurin ja liittyy kunnissa heti vuonna 2025 käytyihin muutosneuvotteluihin, irtisanomisiin ja mahdollisesti leikkauksiin paitsi työllisyys- myös muista peruspalveluista, joista suurimpia ovat sivistys eli varhaiskasvatus sekä perus- ja ammatillinen koulutus.

Toinen TE2024-rahoitusmallin ongelma liittyy siihen, että kunta maksaa uudessa palvelukontekstissa yhtä aikaa työttömyysturvasta ja palvelusta, johon työtön ohjataan. Tällainen "tuuplakustannus" ei lähtökohtaisesti kannusta kuntia ohjaamaan työttömiä palveluihin edes silloin, kun palveluntarve on ilmeinen. Eritoten taitoja ja työkykyä vahvistavien palveluiden osalta tulisikin arvioida rahoitusmalli vielä uudelleen. Mikäli työmarkkinoiden halutaan kehittyvän kohti korkealaatuista työtä ja laadukkaan työn kysyntää ja tarjontaa, ei ole kestävää, että kuntia ohjataan työllistämään työttömiään mihin tahansa työhön, mahdollisimman nopeasti. Tällaisessa rahoitusrakenteessa työikäisten taitojen lisäämiselle, vaikeiden työllistymisen esteiden purkamiselle ja kohtaanto-ongelmaan vastaamiselle ei ole realistisia mahdollisuuksia, mikä välittyy aikaa myöten vaikeuksiin ohjata ja hallita Suomen työmarkkinoiden ja työn laadun kehitystä ylipäänsä.

Kirjallisuus

Alasalmi, J., Busk, H., Kauhanen, A., Leinonen, T., Solovieva, S., Valkonen, T. & Viikari-Juntura, E. (2020) Työpolitiikka ja työllisyysaste: tutkimukseen perustuvia johtopäätöksiä. Helsinki, Valtioneuvoston kanslia. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-951-6>

Alasalmi, J., Busk, H., Holappa, V., Oosi, O. & Raukola, A. (2022) [Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuus](#). Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 2/2022.

Bonoli, G. (2010) The Political Economy of Active Labor-Market Policy. Politics & Society 38:4. <https://doi.org/10.1177/0032329210381235>

Carter, E., & Whitworth, A. (2017) Work activation regimes and well-being of unemployed people: Rhetoric, risk and reality of quasi-marketization in the UK Work Programme. Social Policy & Administration 51:5. <https://doi.org/10.1111/spol.12206>

Christensen, T. (2012) [Post-NPM and changing public governance](#). Meiji Journal of Political Science and Economics 1, 1–11.

Fernández-Valera, M. M. (2023) Psychological capital and job search: a systematic literature review and agenda for future research. International journal for research in vocational education and training 10:1. <https://doi.org/10.13152/IJRVET.10.1.4>

Harkko, J., Ala-54–60luoma, M., & Lehtikainen, T. (2012) [Keitä ovat vaikeasti työllistyvät ja tarvitsevatko he sosiaalista kuntoutusta?](#) Kuntoutus 35:4, 54–60.

Heikkilä, T. (2026) [Sanktiot sysäävät työttömiä marginaaliin](#) | Alusta! | Tampereen korkeakouluyhteisö. Tampereen yliopisto: Alusta!

Inkeröinen, J. (2025) Verkosto organisaatioiden jatkeena – Poikkihallinnollinen luonnonvara- ja ympäristötutkimuksen yhteenliittymä strategisena sopeutumisenä TKI-politiikkaan. Hallinnon Tutkimus 44:3. <https://doi.org/10.37450/ht.157154>

Jahoda, M. (1982) Employment and Unemployment: A Social-Psychological Analysis. Cambridge University Press.

Kauhanen, M. (2017) [Työllisyys ja työttömyys - miten suomalaiset työmarkkinat ovat muuttuneet?](#) Teoksessa Heikki Taimio (toim.) Tuotannon tekijät - Palkansaajien Suomi 100 vuotta. Helsinki: Labore.

Kauhanen, M., Ojala, S., Mäkinen, N., Kyyrä, T., & Pesola, H. (2022). [Kuinka työnhakijoiden palvelujärjestelmä voisi huomioida osittain työlliset työnhakijat paremmin?](#) Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta Policy brief 2022:8.

Kim, T. J., & von Dem Knesebeck, O. (2015). Is an insecure job better for health than having no job at all? A systematic review of studies investigating the health-related risks of both job insecurity and unemployment. BMC public health 15:1. <https://doi.org/10.1186/s12889-015-2313-1>

Klijn E. H., et al. (2025) Governance Networks in the Public Sector. 2nd Edition. Taylor & Francis. <https://doi.org/10.4324/9781003402138>

Kuntaliitto (2026) [Rahoitus](#). TE-palvelut 2024 -uudistus. Kuntaliitto, Helsinki.

Maron, A., & Benish, A. (2022). Power and conflict in network governance: exclusive and inclusive forms of network administrative organizations. Public Management Review 24:11, 1758–1778. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1930121>

McGuire, M. & Agranoff, R. (2011) The Limitations of public management networks. Public Administration 89:2. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01917.x>

Mäntyneva, Päivi & Isola, Anna-Maria (2019) Toimintamahdollisuuksien avaruus ja toimijuuden suunnat kuntouttavassa työtoiminnassa. Janus: sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen aikakauslehti 27:3. <https://doi.org/10.30668/janus.70286>

NCM (2025) [Increasing employment among vulnerable groups. Summary of insights and recommendations for the Nordic countries.](#) TemaNord 2025:533. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.

OECD (2021) Faces of joblessness in Finland. A people-centred perspective on employment barriers and policies. OECD Social, Employment and Migration Working Papers. <https://doi.org/10.1787/ca3bc4a4-en>

Ojala, S. & Pyöriä, P. (2021) [Aikuiskoulutuksen työuravaikutuksia vaikea osoittaa.](#) Tampereen yliopisto: Alusta!

Pietiläinen, V. (2025) Kun organisaatio ei riitä—verkostot osana hallinnan murrosta. Hallinnon tutkimus, 45:3. <https://doi.org/10.37450/ht.164186>

Purdy, J. M. (2012) A Framework for Assessing Power in Collaborative Governance Processes. Public Administration Review 72:3. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02525.x>

Suomen Yrittäjät (2025) [Pk-yritysbarometri – syksy 2025.](#) Suomen Yrittäjät ry, Helsinki.

TEM (2026) [Uudistuksen vaikutukset kuntien rahoitukseen.](#) Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki.

van Aerden, K., Gadeyne, S., & Vanroelen, C. (2017) Is any job better than no job at all? Studying the relations between employment types, unemployment and subjective health in Belgium. Archives of Public Health 75:1. <https://doi.org/10.1101/2021.11.23.21266736>

van Gestel, N. & Grotenbreg, S. (2021) Collaborative Governance and Innovation in Public Services Settings. Policy and Politics 49:2. <https://doi.org/10.1332/030557321X16123785900606>