

TERVETULOA

*Työtä vailla olevien työ- ja sosiaaliturvapolut
ja työttömyysturvan poiskäännyttävät
vaikutukset* -hankkeen päätösseminaariin

12.12. Työmarkkinoiden reunamilla –
Työvoimapolitiikan tutkija- ja asiantuntijaseminaari

Menossa mukana myös

Työelämän tutkimuskeskus WRC

WRC toteuttaa ja edistää tutkimusta työn ja työelämän eri alueilla, kehittää alan teoreettista keskustelua sekä tukee alan jatko- ja täydennyskoulutusta.

SEURAA TAPAHTUMIA JA

JULKAISUJA: <https://research.tuni.fi/wrc/>



Suomen Akatemian hanke

[Velvoittava aktivointi - poiskäännyttävät vaikutukset? Aktivointipolitiikkojen ja kansalaisten elämänkulkujen risteymät | Tampereen korkeakouluyhteisö](#)



Suomen Akatemia
Finlands Akademi
Research Council of Finland

SEMINAARIN KULKU

12.00–13.45

Sessio 1 Työttömyysturvan
velvoittavuus

13.45–14.15

Kahvitauko

14.15–16.30

Sessio 2 Vähemmistöt
työmarkkinoilla: polut ja
palvelut

Sessio 1 – Työttömyysturvan velvoittavuus

Seminaarin avaus

Satu Pyöriä, Tampereen yliopisto: Seminaarin avaus: Paluu aktiivisen työvoimapolitiikan juurille – missä investoinnit työkäisen työvoiman taitoihin?

Tutkimuspuheenvuorot

Niklas Mäkinen, Tampereen yliopisto: Työttömien aktivointipolitiikka: velvoittavuuden tekniikat ja sanktiot (diat eivät sisälly tähän diasarjaan)

Jaakko Harkko, Tampereen yliopisto: Hidastavatko työttömyysturvaetuuksien sanktiot haavoittuvassa asemassa olevien työnhakijoiden työllistymistä

Lauri Mäkinen, Kela: Perusosan alentaminen toimeentulotuesta: velvoitteet, yleisyys ja vaikutukset

Osallistava paneeli I: Työttömyysturvan velvoittavuus (yleisön kysymykset)

Puheenjohtaja: Antti Halmetoja, Tampereen yliopisto; Panelistit: Silja Uusikangas, Keha; Paula Saikkonen, THL; Signe Jauhiainen, Kela, Lotta Haikkola, Nuorisotutkimusverkosto; Ari-Matti Näätänen, SAK

Q & A: Valentin Chenier

Hidastavatko työttömyysturvaetuuksien sanktiot haavoittuvassa asemassa olevien työnhakijoiden työllistymistä?

Jaakko Harkko, VTT, dos. (Sosiaali- ja terveystieteet)
Yliopistotutkija
Tampereen yliopisto

Tiimin esittely

Jaakko Harkko, yliopistotutkija

Niklas Mäkinen, tutkija

Laura Peutere, erikoistutkija (Kelan tutkimus)

Satu Ojala (vastuullinen tutkija, PI),
apulaisprofessori

Sosiaalipolitiikka & Työelämän tutkimuskeskus
WRC, Yhteiskuntatieteiden tiedekunta,
Tampereen yliopisto

*Velvoittava aktivointi - poiskäännyttävät
vaikutukset? Aktivointipolitiikkojen ja
kansalaisten elämänkulkujen risteymät –
hanke*

Rahoitus: **Suomen Akatemia** (2024–2028)



Nykyinen tietopohja



- Aktiivinen työvoimapolitiikka (Active Labour Market Policy, ALMP) tarkoittaa toimenpiteitä ja ohjelmia, joilla pyritään parantamaan työttömien työllistymismahdollisuuksia.
- Historiallisesti ALMP:n on arvioitu parantaneen työllisyysastetta ja työllistymistä esimerkiksi tukemalla työntekijöiden ja työttömien uudelleenkoulutusta.
- Viime vuosikymmeninä on tapahtunut käänne mahdollistavasta velvoittavaan aktivointiin – työvoimapolitiikassa painotetaan sanktioita ja tulonsiirtojen ja palveluiden tiukkoja ehtoja.
- Lisääntynyt näyttö viittaa siihen, että velvoittavat aktivointipolitiikat voivat hyötyjen ohella aiheuttaa myös sosiaalista haittaa (esim. pahentaa eriarvoisuutta, vaikuttaa mielenterveyteen) niillä, joilla työttömyys pitkittyy.

Tavoitteet



- Hallitukset käyttävät etuussanktioita ohjatakseen työttömiä työhön tai koulutukseen
 - Nuorilla aikuisilla muita tiukemmat työttömyysturvan ehdot
- Sanktiot ovat keino vaikuttaa käyttäytymiseen, mutta niiden tehokkuudesta on vain rajallista näyttöä
- Kysymme, vaikuttavatko sanktiot siirtymiin työhön tai koulutukseen nuorilla aikuisilla?

Menetelmät

Tutkimusaineisto: Vuonna 2022 Suomessa oli 51 312 työtöntä alle 25-vuotiasta, joiden tiedot kerättiin kansallisista rekistereistä.

Asetelmana satunnaistetun tutkimuksen emulointi ("target trial emulation")

Emuloitu satunnaistus:

Coarsened exact matching (CEM) ja tärkeys painot (importance weights)

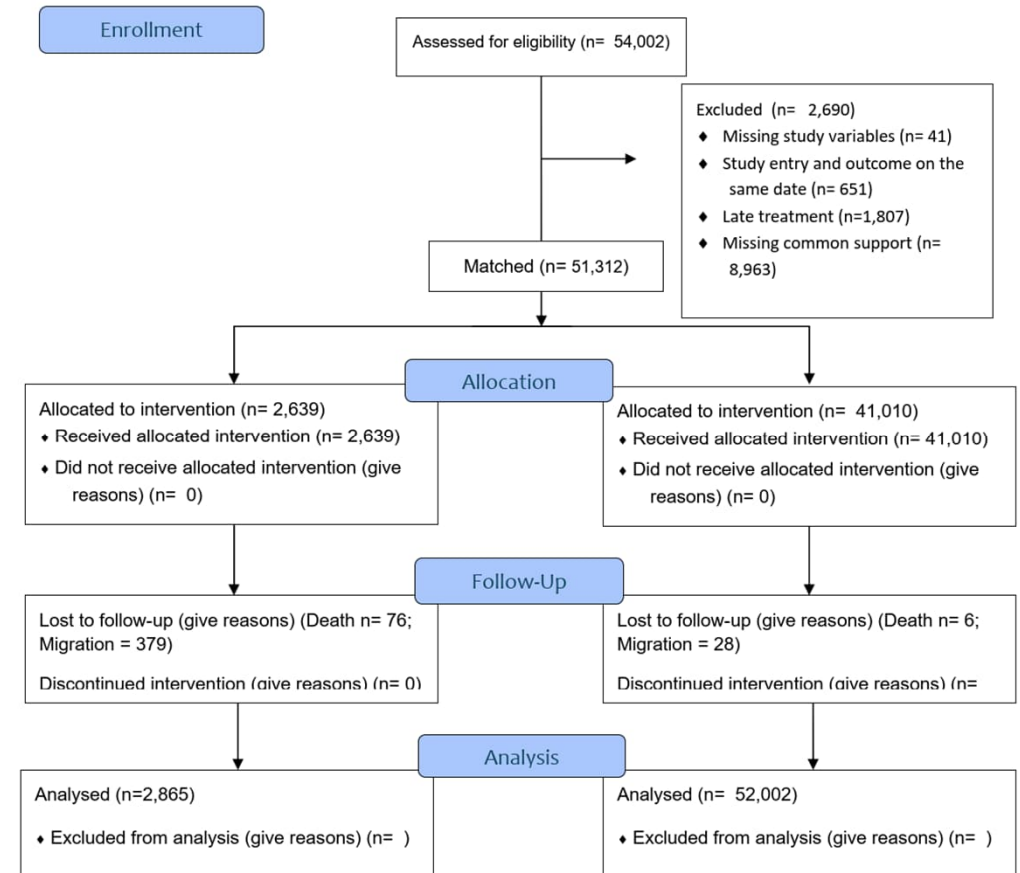
Analyysi:

Selviytymiskuviot ja parametriset selviytymismallit; 24 kk seuranta

Mallit

- 1: Sanktioiden suorat vaikutukset
- 2: Sanktiot, työmarkkina-asema, vuorovaikutustermi

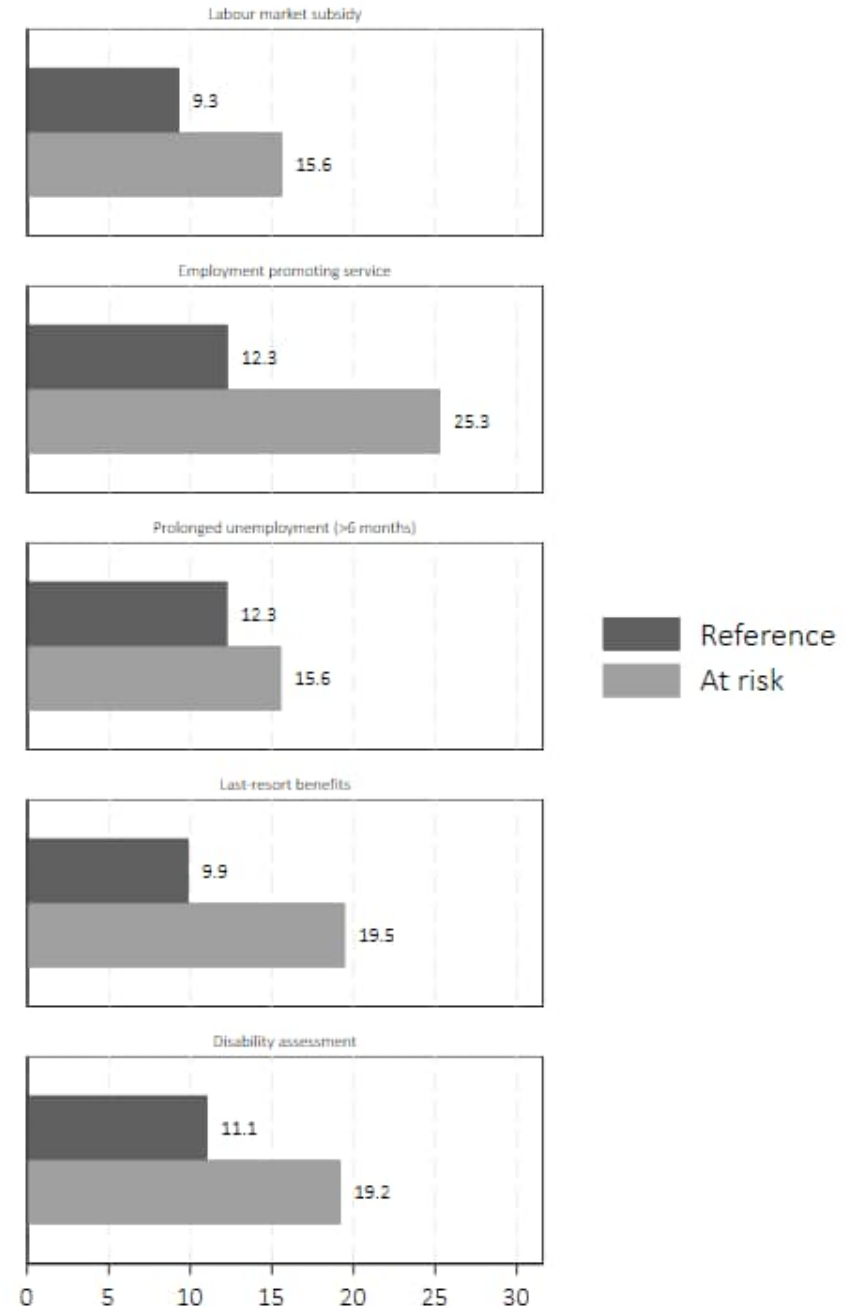
Figure 1. CONSORT 2010 Flow Diagram of the quasi-experiment Study.



Tulokset

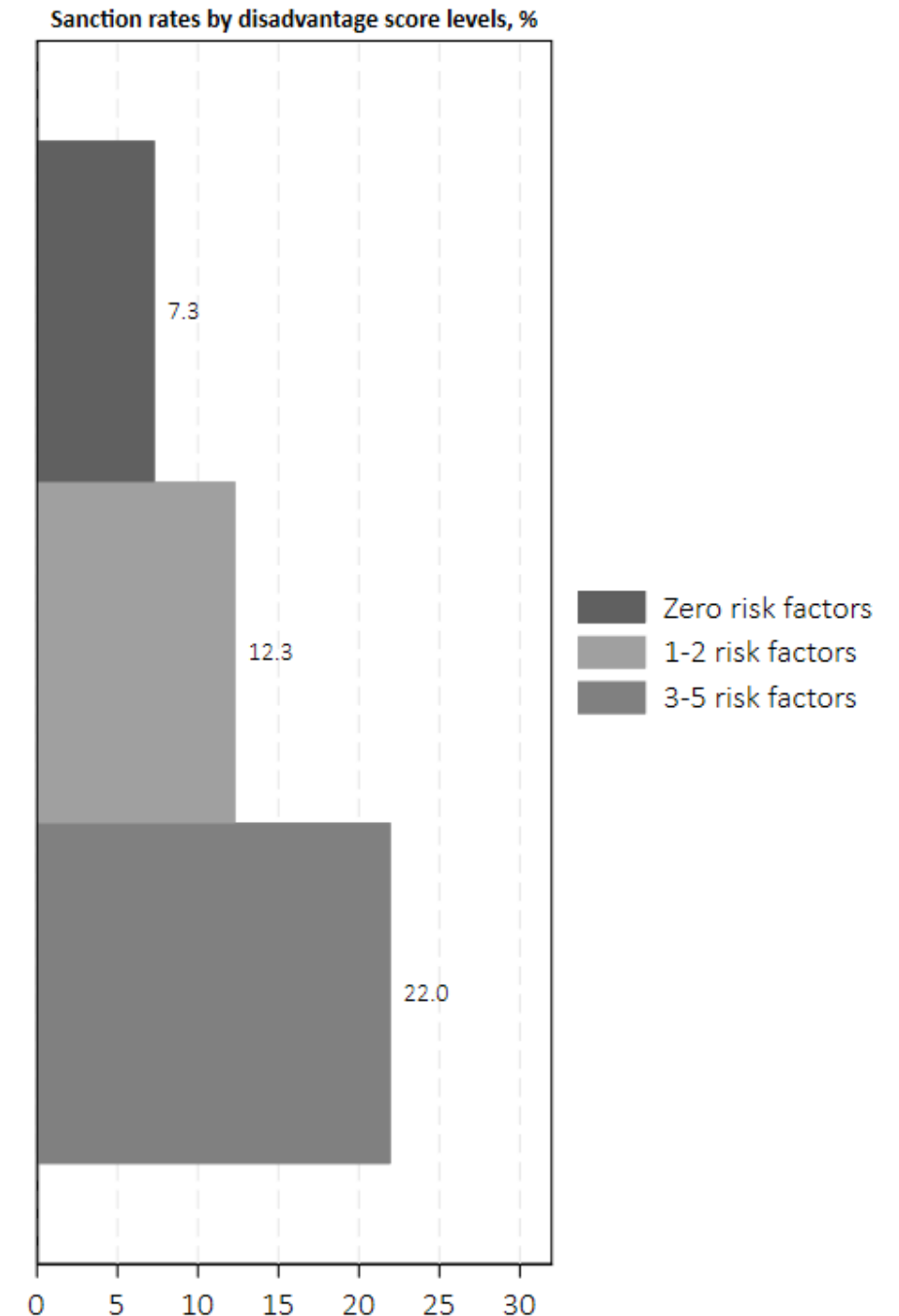
- 78 % nuorista työttömistä siirtyi työhön tai koulutukseen
- Siirtymän mediaaniaika 10 kuukautta
- Sanktioita sai 13% tutkituista
 - Sanktiot kohdistuivat useammin niihin, joilla oli epäedullisen työmarkkina-aseman indikaattoreita.

Sanction rates by disadvantage indicators, %



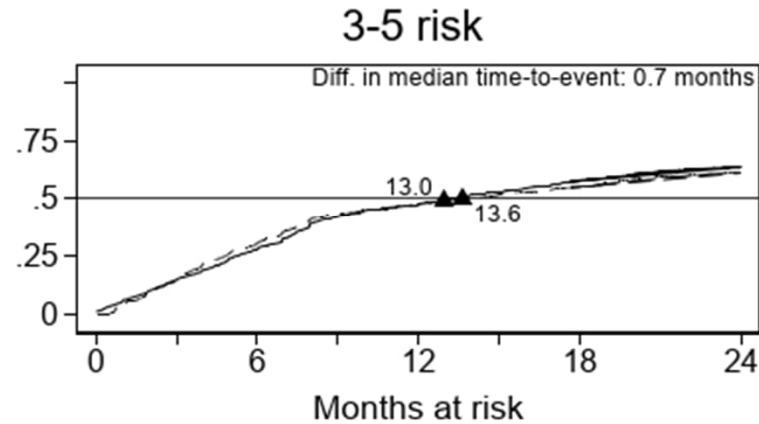
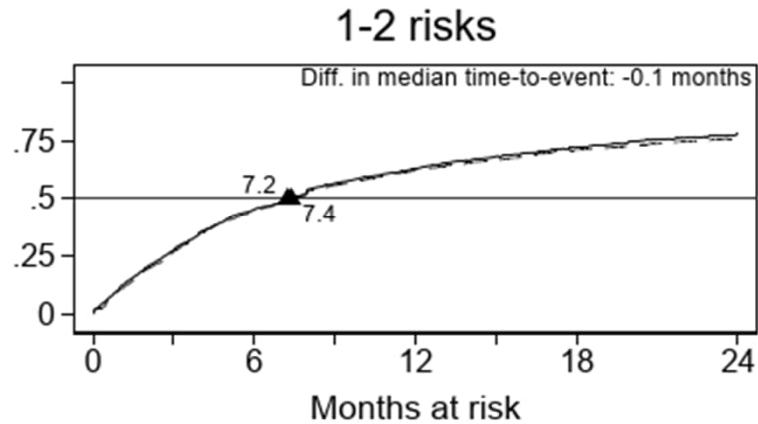
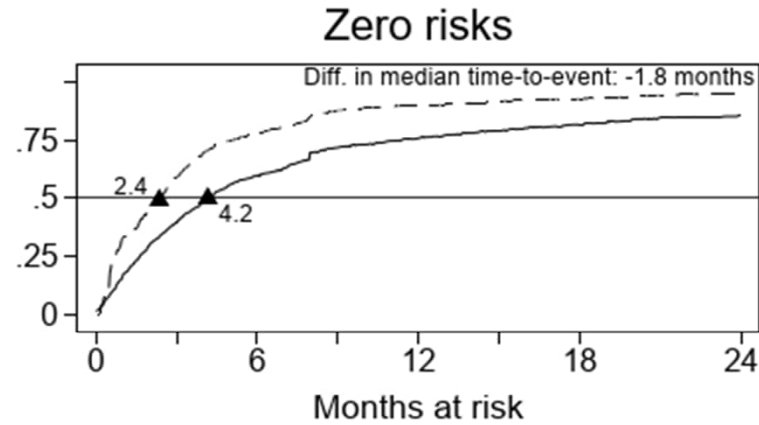
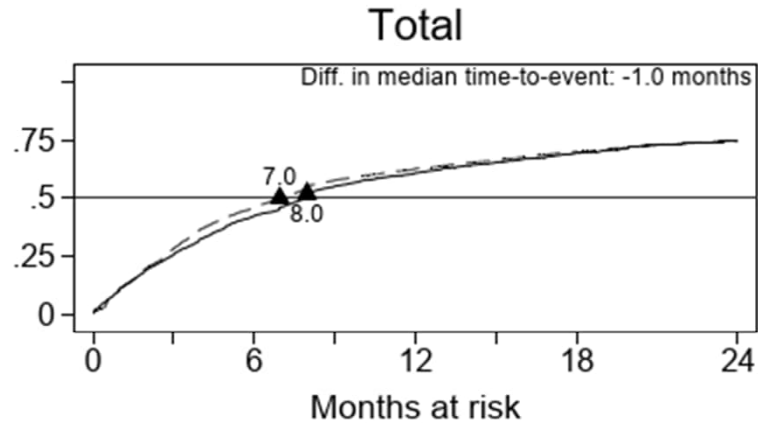
Tulokset

- Yhdistetty muuttuja kuvaa työmarkkina-asemaa kuvaavien indikaattorien yhteisvaikutusta
- Sanktiot kohdistuivat muita useammin niihin, joilla oli kolme tai useampia riskejä



Selviytymiskuvaajat

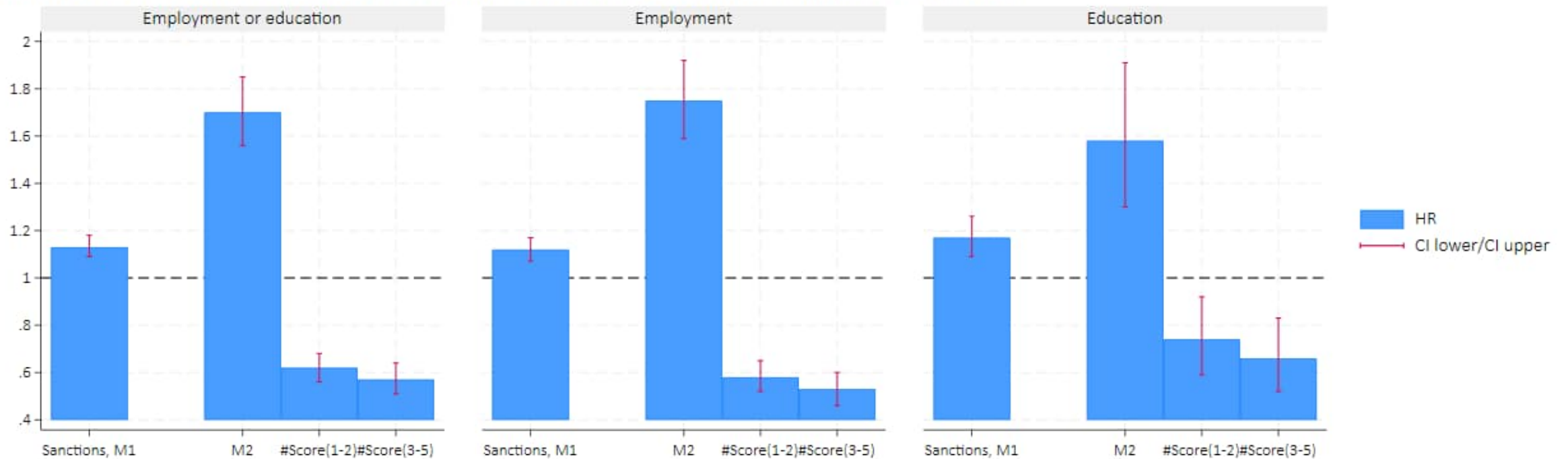
In employment or education, [0-1]



Received sanctions: - - - Yes — No ▲ Median time-to-event

Riskikertoimet

Employment or education transitions, Hazard ratios with 95% Confidence Intervals



Tulkinta ja vaikutusmekanismit

- Hyvässä työmarkkina-asemassa olevilla sanktio voi nopeuttaa työhön ja koulutukseen siirtymistä
- Ei yhdenmukaisia vaikutuksia; Sanktioiden vaikutus riippuu yksilön työmarkkinakiinnittymisestä
- Heikommassa asemassa olevilla sanktio voi heikentää motivaatiota, heikentää mielenterveyttä tai johtaa vetäytymiseen työmarkkinoilta



Johtopäätökset

- Yhdenmukainen sanktiointipolitiikka voi syventää eriarvoisuutta
 - Tarve kohdennetummalle politiikalle, joka huomioi yksilön työmarkkina-aseman
 - Koulutus, ohjaus, mielenterveys- ja hyvinvointipalvelut
- Tarvitaan lisää tutkimusta, jossa käytetään vahvempia tutkimusasetelmia valikoitumisharhan huomioimiseksi, ml. tulonsiirto ja palvelujärjestelmää kokonaisuutena tarkastelevat tutkimukset



Kiitos!

A photograph of a smiling couple in winter attire. The woman is wearing a grey coat, a light blue turtleneck, and large blue earmuffs. The man is wearing a bright yellow puffer jacket, a red beanie, and a black and white plaid scarf. They are standing outdoors near a metal railing. The image is partially obscured by a red gradient overlay on the left side.

Kela|Fpa[®]

Perusosan alentaminen toimeentulotueissa: velvoitteet, yleisyys ja vaikutukset

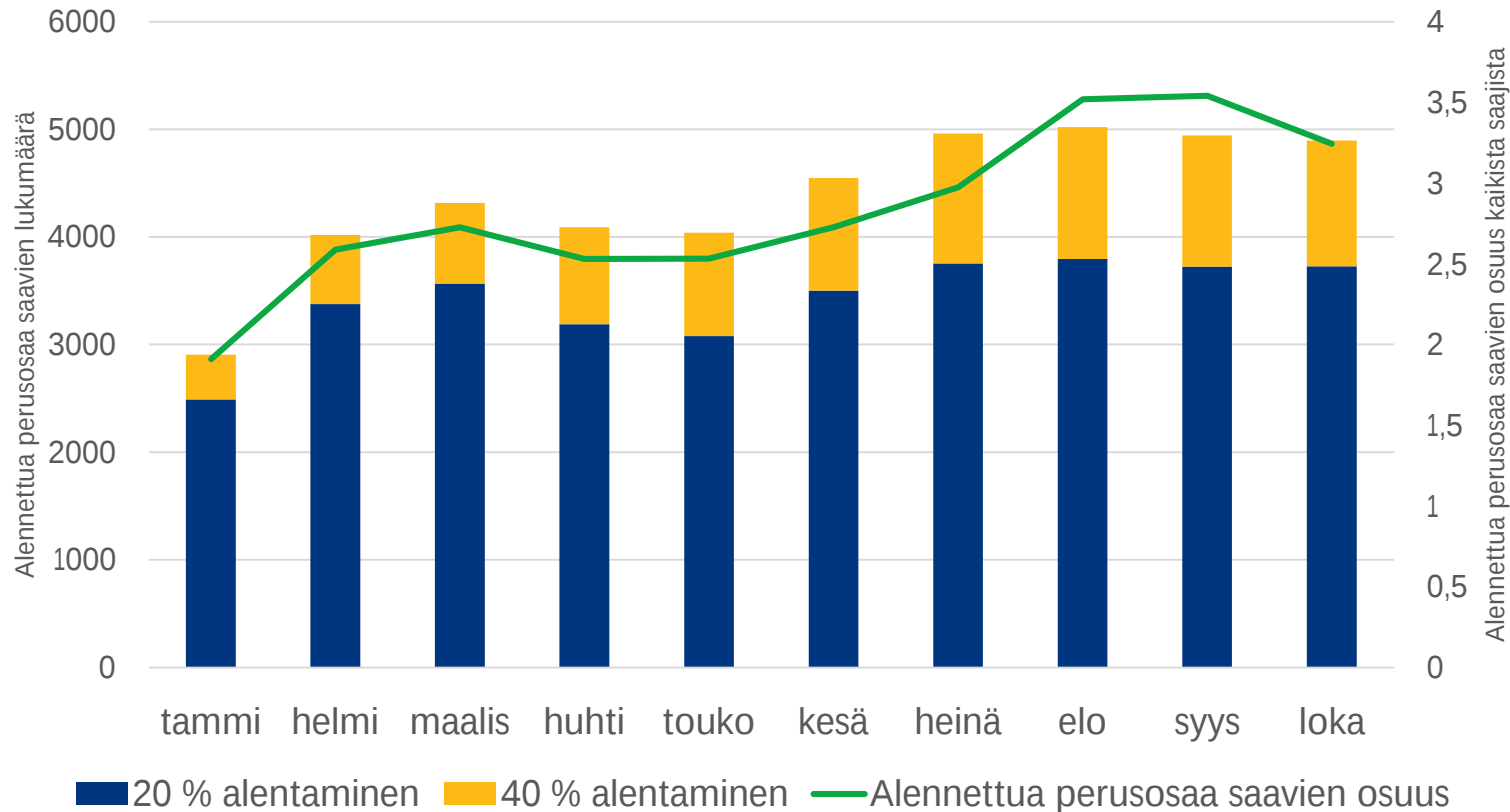
Lauri Mäkinen, erikoistutkija
Kelan tutkimusyksikkö

Velvoitteet toimeentulotuksessa

- Perusosan alentaminen on toimeentulotuksessa oleva aktivointikeino
 - Pyritään ohjaamaan toimeentulotuen saajaa sanktion uhalla työnhakuun, työhön, koulutukseen tai muihin työllisyyttä edistäviin toimenpiteisiin.
 - Ollut poikkeuksellinen toimenpide, sillä toimeentulotuki on viimesijainen etuus
- Toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa 20 prosentilla, jos saaja laiminlyö esimerkiksi työnhakuun liittyvät velvoitteensa. Perusosaa voidaan alentaa myös 40 prosentilla, jos saajan laiminlyönti jatkuu ja hän lisäksi kieltäytyy hyvinvointialueella tehtävästä palvelutarpeen arvioinnista.
- Velvoitteet lisääntyvät ja sanktiot kovenevat:
 - Jatkossa perusosaa voidaan alentaa 50 % jos a) toimeentulotuen saaja ei hae ensisijaisia etuuksia, joihin hänellä voisi olla oikeus ja b) saaja ei ilmoittaudu kokoaikatyön hakijaksi

Kuinka yleistä perusosan alentaminen on?

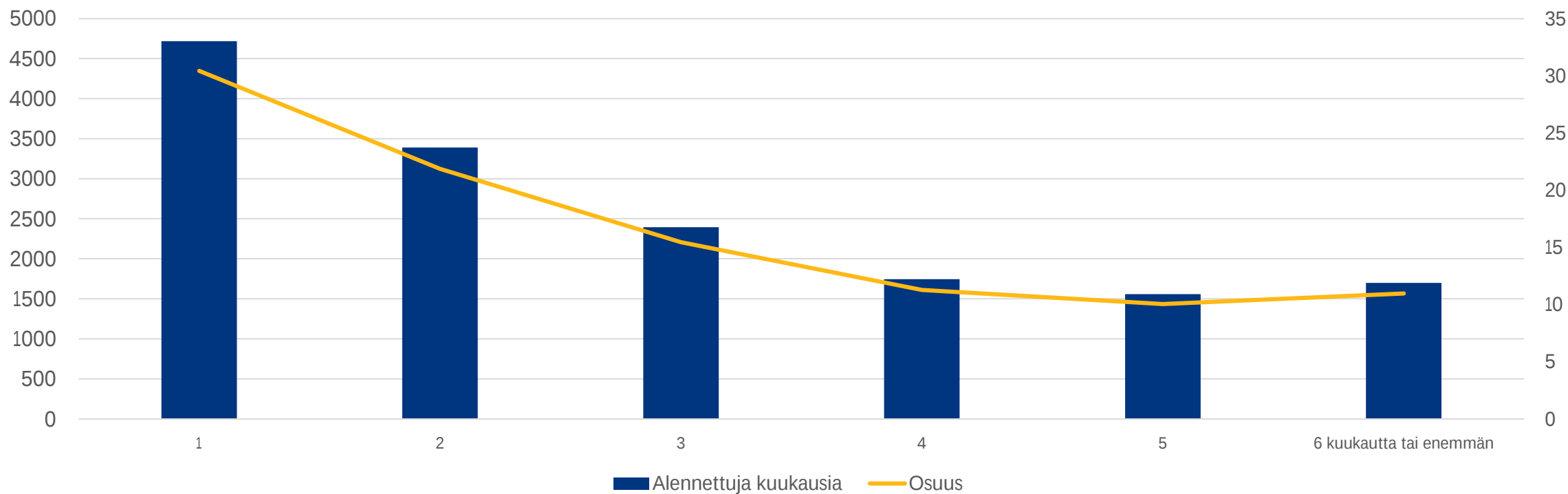
Perusosan alentamisten lukumäärät kuukausittain alentamisen suuruuden mukaan ja alennettua perusosaa saaneiden osuus kaikista saajista vuonna 2025



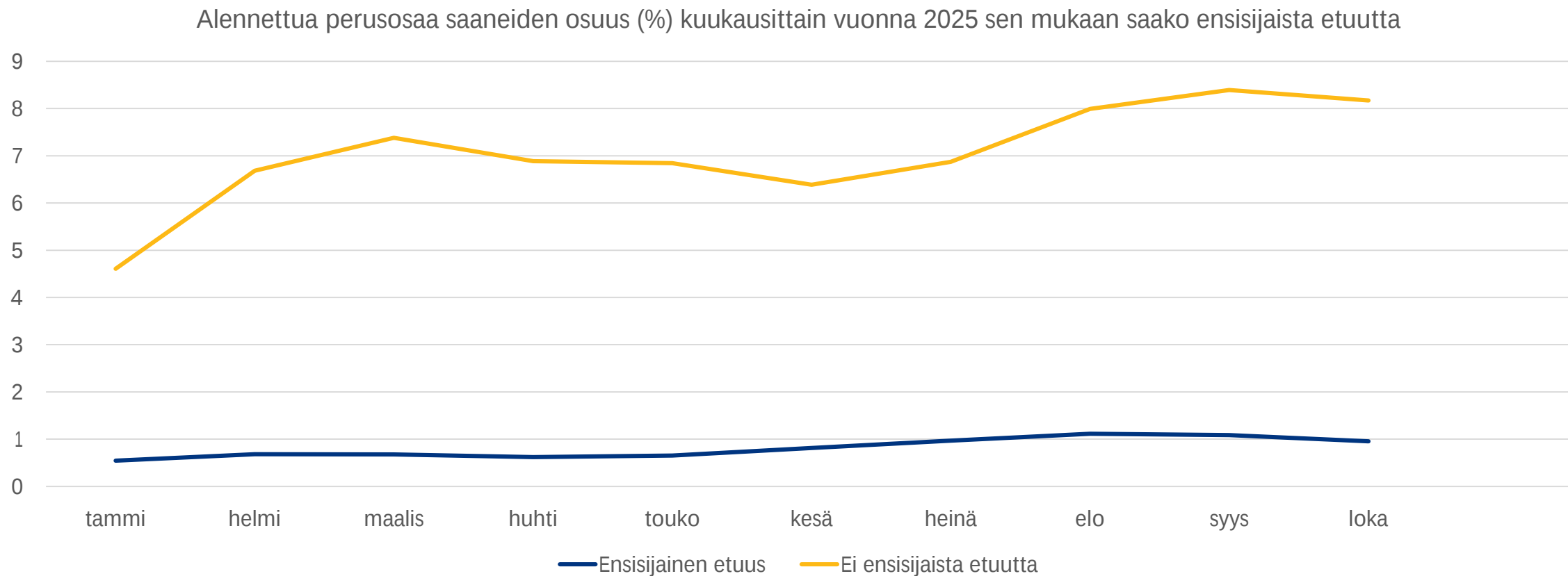
- Alennettua perusosaa sai kuukausittain noin 3000 – 5000 toimeentulotuen saajaa (2 – 3,5 % saajista)
- Alennettuja kuukausia oli lokakuuhun mennessä 43 737 ja alennettua perusosaa sai 15 500 saajaa.

Noin puolet alennettua perusosaa saaneista sai alennettua perusosaa korkeintaan kaksi kuukautta

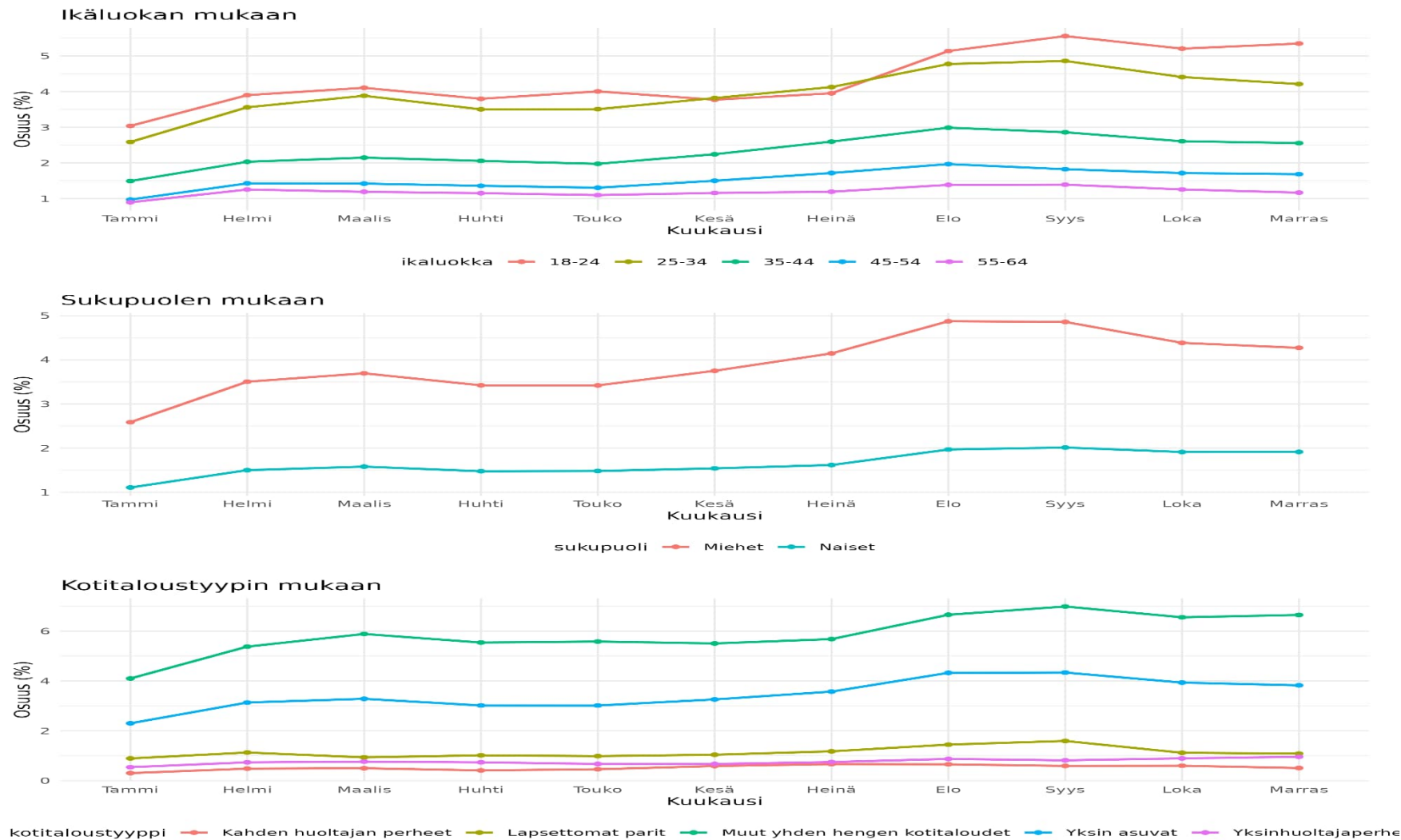
Alennettua perusosaa saaneiden henkilöiden määrä alennettujen kuukausien lukumäärän mukaan, tammi-lokakuu 2025



Perusosan alentaminen kohdistuu niihin, joilla ei ole ensisijaista etuutta.



Alennetun perusosan saaminen on yleisempää nuorilla, miehillä ja yksin asuvilla



Perusosan alentamiset yleistyvät – vaikutukset epävarmoja

- Perusosan alentamisia tullaan jatkossa tekemään huomattavasti enemmän (jopa 150 000 kuukautta) kuin nykyisin.
- Vaikutukset epävarmoja
 - Työllisyysvaikutukset arvioitu vähäisiksi
 - Vaikutukset työnhakuun?
- On huomioitava, että sanktion saaneet ovat erilaisia kuin ne, jotka eivät ole saaneet sanktiota
 - Keskeistä on arvioida mikä on *sanktion* vaikutus

- Kysymys: Saadaanko kovemmilla sanktioilla haluttu vaikutus?
Mitä käy ihmisille, joilla ei ole kykyä toimia uusien velvoitteiden kanssa?

Tervetuloa panelistit!

Puheenjohtaja:

Antti Halmetoja, Tampereen yliopisto

Panelistit:

Silja Uusikangas, Keha

Lotta Haikkola, Nuorisotutkimusverkosto

Ari-Matti Näätänen, SAK

Paula Saikkonen, THL

Signe Jauhiainen, Kela

Q&A chair:

Valentin Chenier, Tampere University

Selvityspyyntöjen ja työvoimapoliittisten lausuntojen muutokset TE2024-uudistuksen voimaan tulemisen jälkeen

Työmarkkinoiden reunamilla -seminaari

Silja Uusikangas

Tutkija, KEHA-keskus

12.12.2025



KEHA-keskus
UF-centret

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten
kehittämis- ja hallintokeskus

KEHA-keskuksella uusia tehtäviä työvoimapalveluiden tiedontuotannossa

- KEHA-keskus = vuoden 2026 alusta nimeltään Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus
 - Arviointi- ja tiedolla johtamisen yksikkö (ARTI) perustettu vuoden 2025 alussa
 - Yksikkö toimii tällä hetkellä TEM:n hallinnonalan virallisena tilastoviranomaisena
- KEHA-keskuksen tiedolla johtamisen ja työvoimapalveluiden tiedontuotannon tehtävät ovat laajentuneet vuonna 2025 voimakkaasti.
 - Työvoimapalveluiden ja kotopalveluiden tuloksellisuuden arviointi ja seuranta
 - Kansainvälisen rekrytoinnin, työvoiman ulkopuolisen kotoutumisen ja monialaisten palveluiden seuranta ja arviointi
 - Työnvälitystilaston kehittäminen ja kansallinen tilastoyhteistyö
 - Kansallisen työllisyyskatsauksen laatiminen ja Suomen työmarkkinoiden analysointi
 - KEHA-keskuksen rekisterejä koskevat tutkimusluvut ja tutkijayhteistyö
 - Työvoimapolitiittinen selvitystyö ja erilaiset arvioinnit
 - Työvoimabarometrin omistajuus ja työvoima- ja osaamistarpeiden ennakointi
 - Työvoima- ja koto-palveluita koskevan digitaalisen raportoinnin ja tilastoinnin kehittäminen sekä tiedolla johtamisen tuki

Selvitimme selvityspyyntöjen ja työvoimapoliittisten lausuntojen muutoksia

- 9.9.2025 julkaisimme selvityksen [Selvityspyyntöjen ja työvoimapoliittisten lausuntojen muutokset TE2024-uudistuksen voimaan tulemisen jälkeen](#)
- Alkuvuodesta 2025 havaitsimme, että KEHA-keskuksen työttömyysturvavastuualueelle (TTV) saapui aiempaa vähemmän selvityspyyntöjä.
 - Myös työvoimapoliittisten lausuntojen määrien havaittiin laskeneen.
- Halusimme selvittää, millaiset selvityspyyntö ja lausunnot ovat vähentyneet sekä lähteekö tilanne tasaantumaan TE2024-palvelu-uudistuksen alkuvaiheen murroksen jälkeen.
- On asiakkaan etu ja oikeusturvan kannalta tärkeää, että työttömyysturvaprosessit toimivat oikealla tavalla. Kun työttömyysturvalausunnot annetaan oikein perustein ja toimivaltaisen viranomaisen käsittelemänä, voidaan vähentää jo maksettujen työttömyysetuuksien takaisinperintöjä.
 - Asiakkaan lisäksi tämä on myös kuntien etu, kun niille ei tule kustannuksia, joita voi seurata mahdollisista oikeuskäsittelyistä, joihin virheellisiin työvoimapoliittisiin lausuntoihin perustuneet takaisinperinnät voivat johtaa.

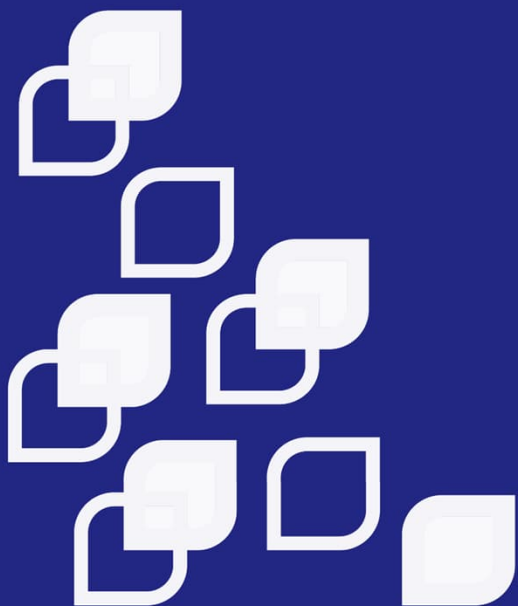
Työllistymissuunnitelmiin liittyvät selvityspyynnot, palvelulausunnot ja seuraamuslausunnot vähentyneet TE2024-uudistuksen jälkeen

Mitä havaittiin?

- Yksittäisten syykoodien muutoksista selkeimmin laskua selittää työllistymissuunnitelman toteuttamiseen (syykoodi 18) liittyvien selvityspyyntöjen huomattava väheneminen (-18 %, N=-20 611).
- Tammi-kesäkuussa 2025 annettuja palvelulausuntoja oli 41 882 vähemmän kuin vuosi aiemmin vastaavalla ajanjaksolla (vuosimuutos -26 %).
 - Palvelulausuntojen määrän väheneminen oli kaikkien lausuntojen vähenemistä jyrkempää (pudotus 9 %-yksikköä suurempi).
- Porrastettuun seuraamusjärjestelmään liittyviä lausuntoja annettiin tammi-kesäkuussa 2025 kaikkiaan 10 459 vähemmän kuin vuotta aiemmin (-15 %).
 - Ensimmäisen laiminlyönnin lausunnot vähenivät tammi-kesäkuussa 2025 vuoden takaisesta 6 486 lausunnolla (vuosimuutos -15 %).
- TTV:n asiantuntijat kokivat selvityspyyntöjen olevan laadullisesti heikompia kuin ennen TE2024-uudistusta. Selvityspyyntöjä kuvattiin sekavammaksi, monimutkaisemmiksi ja heikommin valmistelluiksi kuin aiemmin.

Mistä havainnot kertovat?

- Syy- ja lausuntokoodikohtaisen tarkastelun perusteella selvityspyyntöjen ja lausuntojen määrän vähenemisen taustalla näyttävät vaikuttavan asiakaskohtaamisiin ja palveluprosesseihin liittyvät haasteet, jotka osittain paikantuvat TE2024-uudistuksen aiheuttamaan murrokseen ja siihen valmistautumiseen.
- Kun suunnitelmat eivät ole ajan tasalla ja kun asiakkaita kohdataan vähemmän, ei laiminlyöntejä ja sitä kautta seuraamusjärjestelmään liittyvää lausuttavaa tai selvityspyyntöjäkään tule entiseen malliin.
 - Kuitenkaan ei voida sulkea pois riskiä siihen, tehdäänkö peruskäsittelyssä joskus sellaista moitittavaan menettelyyn tai laiminlyönteihin liittyvää harkintaa, joka ylittää työvoimaviranomaisen toimivallan.
- Toimivaltaan liittyvät epäselvyydet näkyvät selvästi siinä, että TTV:lle virtaa aiempaa enemmän selvityspyyntöjä, jotka tulisi käsitellä peruskäsittelyssä.
- Kun selvityspyyntöjen ja lausuntojen määrän vähenemistä peilataan siihen, että työttömyys sekä laajennettu työttömyys ovat kasvaneet, on kuilu puuttuvien selvityspyyntöjen ja lausuntojen määrän suhteen suurempi.



Kiitos!

Silja Uusikangas

silja.uusikangas@keha-keskus.fi

(10/2026 saakka silja.uusikangas@gmail.com)

www.keha-keskus.fi

Lotta Haikkola, Nuorisotutkimusverkosto

- puheenvuoro ilman dioja

Ari-Matti Näätänen, SAK

- puheenvuoro ilman dioja

Velvoittavuuden merkitys ja tarkoitus

Paula Saikkonen, THL

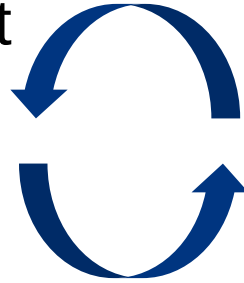
- Mitä tulkitsemme velvoittavuudeksi? (vrt. velvoite)
- Perusteet ja periaatteet velvoitteille
- Velvoittavuuden käytännöt
- Osallistuminen yhteiskuntaan

Työttömyysturvan ja toimeentulotuen sanktiot

Signe Jauhiainen, Kela

Työttömyysturvaseuraamukset

- Kaksiportainen:
7 pv karenssi ja työssäolovelvoite



Toimeentulotulen perusosan alentaminen

- Työttömyysturvaseuraamuksesta
20 % / 40 % alentaminen
- Työnhakijaksi ilmoittautumisen ja
ensisijaisen etuuden hakemisen laiminlyönti
50 % alentaminen

- Muutosten vaikutukset riippuvat tuen saajien käyttäytymisestä, viranomaisten toiminnasta ja palveluiden tarjoamasta tuesta sekä työllisyystilanteesta.
- Tavoitteena on, että tuen saajat toimivat velvoitteiden mukaisesti.
- Vaikutusten osalta arvioidaan, että valtaosa noudattaisi velvoitetta hakea ensisijaista etuutta.
- Jos arvio ei toteudu, arvioitua useamman perusosaa alennetaan, mikä heikentää kotitalouksien taloudellista tilannetta.

SEMINAARIN KULKU

13.45–14.15

Kahvitauko

14.15–16.30

Sessio 2 Vähemmistöt
työmarkkinoilla: polut ja
palvelut

Sessio 2 – Vähemmistöt työmarkkinoilla: polut ja palvelut

Tutkimuspuheenvuorot

Jussi Partanen, Tampereen yliopisto: Suomalaisten työttömien työllisyysurat nuorten ja vanhempien ikäryhmissä

Quivine Ndomo, Jyväskylän yliopisto: Integration as Individual Burden: The flawed logic of Finland's migrant policy reforms

Henry Saarinen: Työllisyyspalvelut kunnissa – muuttuvatko käytännön asiakastyön edellytykset?

Osallistava paneeli II: Vähemmistöt työmarkkinoilla: polut ja palvelut (yleisön kysymykset)

Puheenjohtaja: Satu Pyöriä, Tampereen yliopisto; Panelistit: Sonja Meyer, Pirha; Hanna Rajakoski, Hämeenkyrön kunta; Jarkko Eloranta, SAK; Peer Haataja, Tampereen Kauppakamari; Elina Pylkkänen, TEM

Q & A: Valentin Chenier



Varhain koulunkäynnin päättäneiden työttömien nuorten työmarkkinapolut: rekisteripohjainen tarkastelu

Jussi Partanen

jussi.partanen@tuni.fi

Tausta

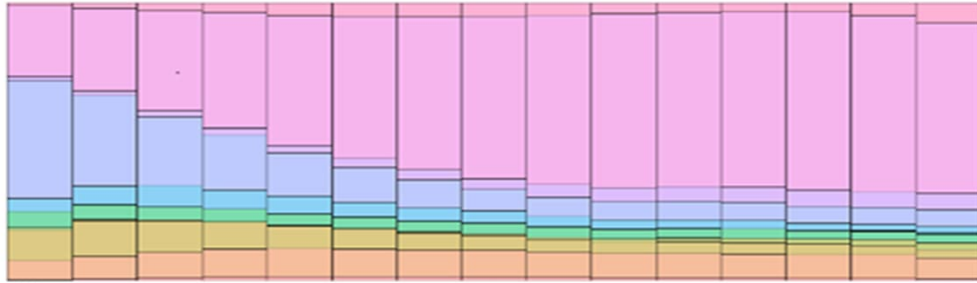
- Varhain koulunkäynnin päättäneet työttömät nuoret
- Ei peruskoulun jälkeistä tutkintoa
- 20–29-vuotiaat
- Eivät osallistu aktiivisesti TE-palveluihin (koulutus, kokeilut)
- Osa laajempaa *NEET*-nuorten jatkumoa
- Institutionaalisesti ja konventionaalisesti tarkastellen “myöhässä”
- Yhteiskunnan näkökulmasta syrjäytymisriskissä
- Poliittikkarelevanssi
 - Keskeinen ryhmä työvoima- ja sosiaalipolitiikassa
 - ALMP-ohjelmien (aktiivisen työvoimapolitiikan) fokuksessa 1990-luvun puolivälistä lähtien

Tutkimustehtävä(t) ja menetelmät

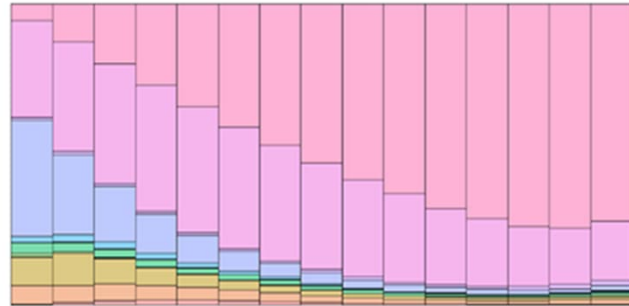
1. Tavoitteena tunnistaa tyypillisimmät työmarkkinapolut
 - Kuvaileva sekvenssianalyysi ja Optimal Matching:
 - 1990 - 2003 "NEET"-statuksella olleista (in-group) (t+15)
 2. Ajankohdan yhteys tunnistetuille työmarkkinapoluille kuulumiseen?
 - Multinomiaalinen regressio
- Tilastokeskuksen tutkija-aineistot (n=47,262; ~ 60% satunnaisotos NEET-nuorista)

NEET-nuorten työmarkkinapolut / kuvailevat tulokset

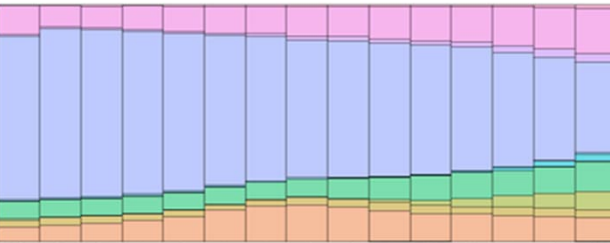
Integrative pathway, mid income (k1), (n=17,817; 38%)



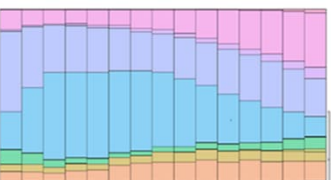
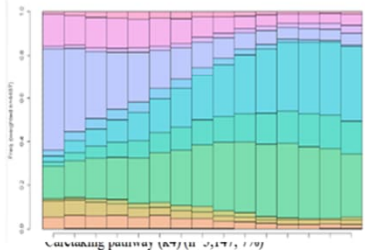
Integrative pathway, high income (k2), (n=11,951; 25%)



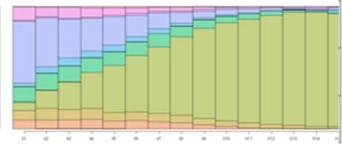
In-activity pathway (k5) (n=8,003; 17%)



Exclusion pathway (k3) (n=4,487; 9%)

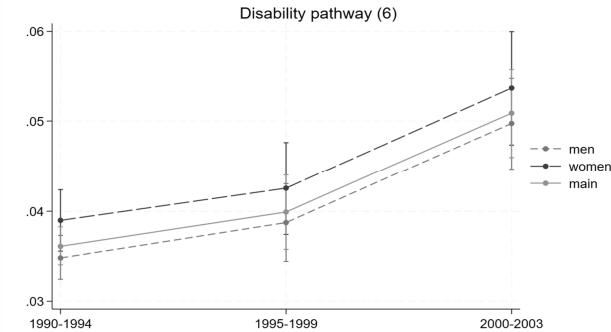
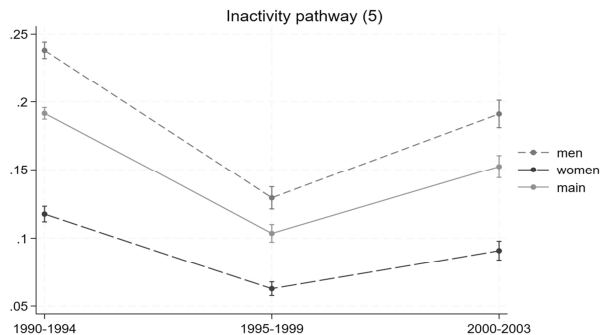
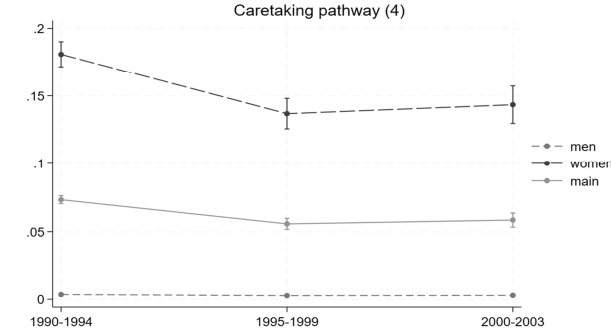
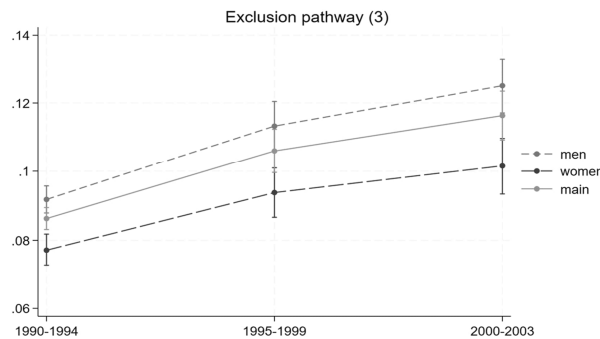
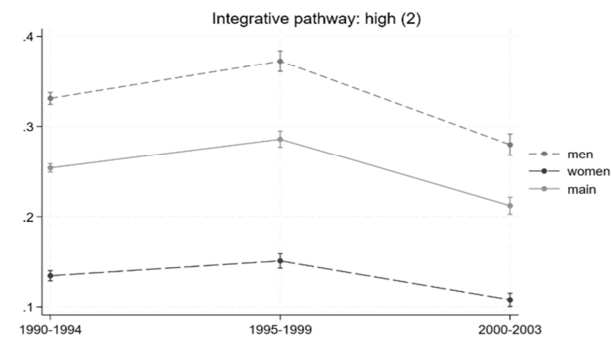
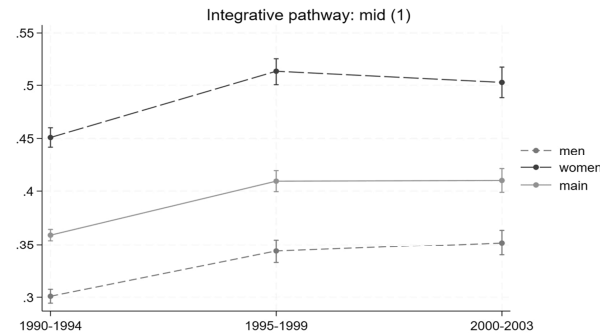


Disability pathway (k6) (n=1,857; 4%)



- Ko. nuorista valtaosa sijoittuu integroiville poluille (63%) seurannan kuluessa
- Toisaalta huomattavalla osalla työttömyyden kroonistuminen (17%) sekä syrjäyttävät polut (9%)
- Mm. sukupuoli ja tutkinnon suorittaminen seuranta-aikana yhteydessä (in-group) poluille kuulumiseen

(Talous)historiallisen kontekstin ja yhteys työuriin



- 1990-luvun lama ja nuorten massatyöttömyys heikensi työmarkkinoille kiinnittymistä:
 - Työttömyyden kroonistuminen
- Vuosikymmenen loppupuolen aikana talouden laajentuminen yhteydessä vahvempaan työmarkkinoille kiinnittymiseen ja toisaalta vähäisimpään riskiin työttömyyden kroonistumisesta
- 2000-luvun alkuvuosina edellisen vuosikymmenen lopun myönteinen kehitys jossain määrin katkennut

Tulokset

- NEET-nuorista valtaosa sijoittuu työllisyyden värittämille integroiville poluille (63%). Seurannan päätteeksi (t+15) työllisiä: 63% ja päätoimisia opiskelijoita 3%
- Toisaalta huomattavalla osalla työttömyyden kroonistuminen (17%) sekä syrjäyttävät polut (9%)
 - NEET-tilana haavoittava; voi olla vaikea muuttaa tai paeta
- Laajemman kontekstin yhteys myöhempisiin työmarkkinatulemiin:
 - Suhdanteet?
 - Merkkejä siitä, että viimeisimpien NEET-nuorten tilanne hankaloitunut
 - Työmarkkinoiden ja palveluiden kyky integroida haavoittuvassa asemassa olevia nuoria heikkenemässä? Samansuuntaisia tutkimushavaintoja muista pohjoismaista (Vogt, Lorentzen, & Hansen; 2020, Heglum & Nilsen 2024; Bäckman & Nilsson 2016)

Yhteenveto

- 2. ja erityisesti 3. asteen tutkinnolla yhteys integroiville poluille päätymiseen ja suojasivat myös syrjäyttävälle poluille päätymiseltä
 - Vaihtoehtoisten ja ”eritahtisten” kouluttautumismahdollisuuksien tärkeys
 - Päätoiminen opiskelijaelämänvaihe harvinainen vrt. kohortti
- Sellaisten nuorten tavoittaminen ja tarpeet nyk. palvelujärjestelmässä, jotka hyötyisivät työ- ja toimintakyvyn edistämisestä ja syrjäytymisen ehkäisemissä
 - Esim. kuntouttava työtoiminta ja työpajatoiminta
 - Kunnat-hyvinvointialueet
 - ”Uudet” menetelmät: Tuetun työllistämisen mukainen työhönvalmennus. Tavoitteet nuorten tilanteissa myös tutkinnon hankkimisessa

Q: Miten työnantajat paremmin mukaan?

Q: Osaamisen ja inhimillisen pääoman kartoittamisen mahdollisuudet nykyisessä kuntavetoisessa palvelujärjestelmässä, työnvälityksen korostuessa?

Lähteet

Bäckman, O., and A. Nilsson. (2016). Long-term Consequences of Being not in Employment Education or Training as a Young Adult. Stability and Change in Three Swedish Birth Cohorts. *European Societies* 18(2):136–157.<https://doi.org/10.1080/14616696.2016.1153699> .

Heglum, M. A., & Nilsen, W. (2024). A life course perspective on the NEET phenomenon: long-term exclusion across cohorts, gender, and social origin among young adults in Norway. *Journal of Youth Studies*, 1–21.<https://doi.org/10.1080/13676261.2024.2305907>

Vogt, K. C., Lorentzen, T., & Hansen, H. T. (2020). Are low-skilled young people increasingly useless, and are men the losers among them? *Journal of Education and Work*, 33(5–6), 392–409.
<https://doi.org/10.1080/13639080.2020.1820965>



Kiitos!



JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO
UNIVERSITY OF JYVÄSKYLÄ

Integration as Individual Burden: The flawed logic of Finland's migrant regime policy reforms

Quivine Ndomo

12/12/2025

From the 50's and 60's guestworker logic to today!



“Labour without the human”: historic guestworker regimes sought workers without settlement or social rights; the contemporary policy reforms like what we see in Finland re-inscribe this logic by shifting risks and costs onto migrants while extracting work”

- **The old case of Europe and the inclusion of migrants** (see the EU single permit directive)
 - Which is the case of Finland and the inclusion of migrants
- **The common denominator** – the unwanted burden and outcome of integration
 - **Solution** – once upon-a-time = **guestworker programmes**
 - Today? - Still guestworker programme without the label
 - E.g., the Orpo government reforms, and some elements of KOTO24 & TE24

The Policy Map: What is changing



1. **TE24:** Employment & integration services moved from the state to 45 municipal employment areas;
2. **KOTO24:** Municipalities assume overall responsibility for promoting integration, with shorter integration plans, multilingual civic orientation, and language testing at the end of training;
3. **The labour market package:** Limits on political/solidarity strikes, eased dismissals and fixed-term contracting, first sick day unpaid, cuts to unemployment benefits, expanded local bargaining – pushed through despite mass strikes. The intent being to intent to weaken union power and centralised bargaining;
4. **Migration status reforms:** 3/6-month unemployment rule tying residence more tightly to employment; employers must notify Migri if contracts end;
5. **Permanent residency/citizenship reforms:** Longer residence requirement, language/work/income conditions; stricter integrity & identity checks; expanded grounds for revocation.





JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO
UNIVERSITY OF JYVÄSKYLÄ

Implications

TE24 and KOTO24 – System level effects



- **Territorial inequality**
 - Municipal discretion + uneven capacity = fragmentation risks.
- **Funding mechanics**
 - Employment services become part of central government transfers; municipal allocation discretion raises austerity concerns and “shortcut strategies” (fast throughput over quality).
- **Coordination gaps**
 - Employment services, welfare/health, NGOs, and employers – complex interfaces under time pressure.
- **Performance orientation**
 - Integration plan duration reduced; testing at end of training → compliance metrics overshadow inclusion

A stronger link between work and migrants' rights



- **3/6-month unemployment rule** (in effect)
 - Three months for most; six months for specialists/2+ years; employer notification obligation to Migri within 14 days.
- **Permanent residence** (forthcoming)
 - Longer continuous residence, language proficiency and work-experience criteria, and limits on benefit use. (Scheduled for 2026.)
- **Citizenship** (in effect and forthcoming)
 - Tighter financial sufficiency, identity, integrity; broader revocation grounds (terrorism/treason thresholds lowered); and citizenship test.



Industrial citizenship under strain



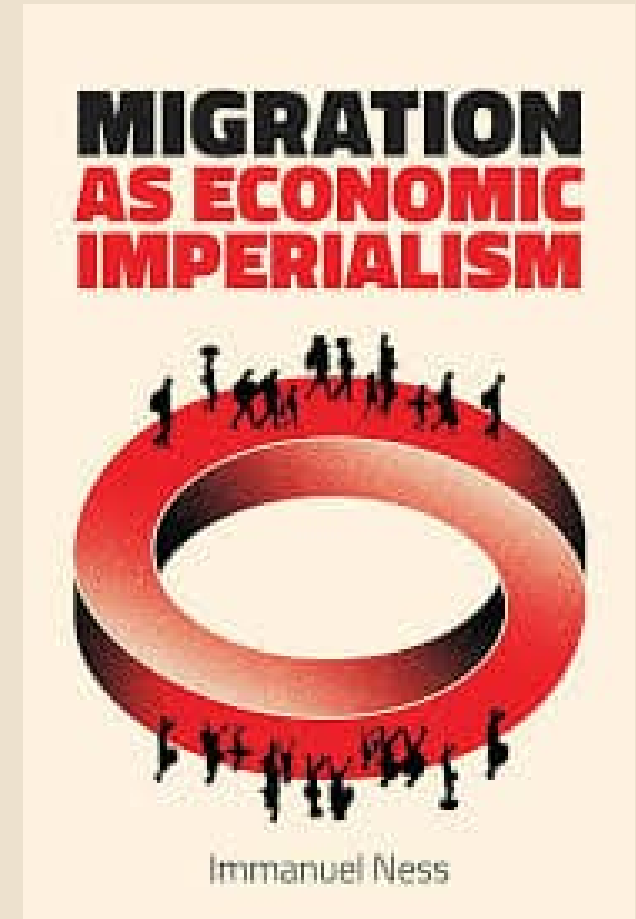
- Strike restrictions & local bargaining
 - Weaker collective power; potential violation of international labour standards and implications for sectors that operate in transnational labour markets like care, construction etc.,
- Migrants, often concentrated in peripheral sectors and roles e.g., in private actor dominated sections of labour markets like care, construction, agriculture and other precarious segments are hit first and hardest; lowered standards spill over.
- **Case example in care via JUSTMIG project research**
 - Policy contradiction: recruit migrants to fill shortages while constraining rights/status which result in service quality risks.
 - Private-sector flexibility & gig-style arrangements: reports of sub-CA wages among vulnerable groups in care.

The likely result of all the above?



- **Integration as individual burden & conditional belonging**
 - The state divests and, in the case of the Orpo government, literally
 - Demand that migrants carry heightened responsibility for their integration though among other things – sanctions that produce status insecurity which disciplines them into compliance,
 - Decentralisation without equalisation risks creating a postcode lottery –uneven protection and service quality across regions (e.g., Central Finland now, Uusimaa later),
 - If unions are weakened through local bargaining, migrants will be hit first – forced into compliance, becoming the weak link that drags down labour standards and deepens divisions in the working class.

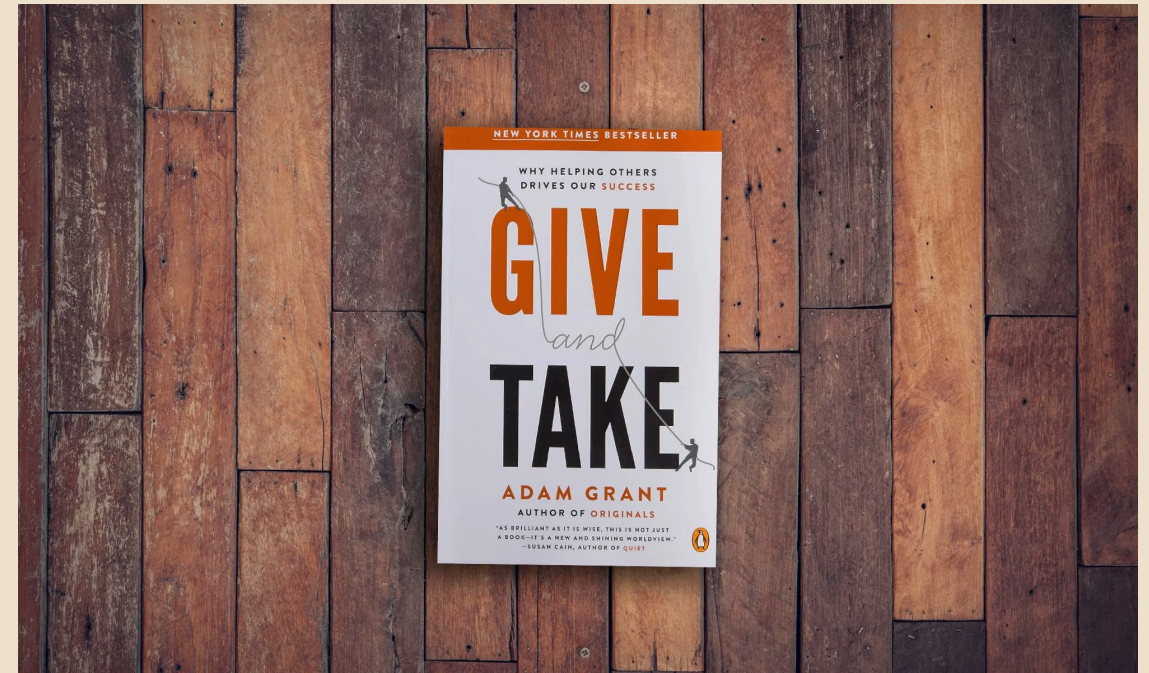
= Deeper segregation and marginalisation of migrants in the labour market and outside of it, driven by the individualised integration strategy



A counterproposal to the guestworker logic



- A mutual, shared, and comprehensive integration framework
 - National floors for equity on service standards, including earmarked funds
 - Adopting integration indicators that look beyond speed to employment (quality, fairness, progression)
 - Rights-based rather than sanction-based pathways to PR/citizenship, avoiding punitive thresholds that trap migrants outside the protective embrace of long-term status.
- In practice:
 - Union strategy
 - Inclusive organising in segmented workplaces; enforce extended agreements in private care; targeted anti-discrimination enforcement
 - Migration status safeguards
 - Portability across labour-shortage sectors under same permit; mitigate employer-notification harms.
 - Integration services
 - invest in language/recognition/mentoring; co-governance with migrant-led organisations under municipal remit.





JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO
UNIVERSITY OF JYVÄSKYLÄ



Henry Saarinen

Väitöskirjatutkija, Tampereen yliopisto

Työmarkkinatiedon asiantuntija, Ami-säätiö



Tutkimuksessa tutkitaan julkisten työvoimapalveluiden henkilöasiakaspalvelun asiantuntijoiden kokemuksia harkinnan harkinnan käytöstä. Analyysi keskittyy erityisesti kahteen kysymykseen: (1) Miten asiantuntijat kuvaavat kokemaansa kokemaansa harkintavaltaa työnvälityksessä sekä tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluissa? (2) Miten rakenteelliset ja ja organisatoriset reunaehdot näyttäytyvät asiantuntijoiden asiantuntijoiden kokemuksissa harkinnan käytöstä?

Tutkimustulosten mukaan asiantuntijat kuvaavat harkintavaltaansa harkintavaltaansa periaatteellisesti laajaksi, mutta käytännön työssä käytännön työssä harkinta muuttuu näennäiseksi. Harkinta kohdistuu usein siihen, ettei harkintaa voi käyttää asiakkaan asiakkaan työnhaun tukemiseen — syinä rakenteelliset ja organisatoriset rajoitteet.





Miksi harkinta on tärkeää työllisyyspalveluissa?



Harkinta katutason byrokratiassa

Teorian ytimessä on harkinta, eli virkamiehen kyky virkamiehen kyky ja vastuu tehdä päätöksiä tilanteissa, joissa säädökset eivät yksiselitteisesti yksiselitteisesti ohjaa toimintaa (Lipsky 1980).

Harkinta on välttämätöntä, koska säädökset eivät voi kattaa kaikkia yksilöllisiä työhaun tilanteita. (Lipsky 1980; Maynard-Moody, Musheno 2000; Evans 2016; Zhang et al. 2022).



Asiakkuuden luonne

Työnhakija-asiakkuus on usein pakollista (työttömyysturva), mikä korostaa entisestään harkinnan merkitystä päätöksenteossa ja asiakkaan oikeudenmukaisessa kohtelussa.



Harkinta tutkimuksessa tarkoittaa sitä, keille välitetään työpaikkoja ja keitä eri palvelut hyödyttävät – mutta myös sitä, keille niitä ei tarjota. Harkintaa on, millaista työhaun tukea asiantuntija voi antaa ja keille, keitä ohjataan omaehtoiisiin opintoihin, riittävätkö lakisääteiset tapaamiset vai tarvitaanko tiiviimpää tukea, sekä miten asiakkaan yksilöllinen työnhaku ja elämäntilanne huomioidaan palveluprosessissa.



Tutkimuksen haastateltavat

Osallistujien taustat

Tutkimukseen osallistui 10 henkilöasiakaspalvelun asiantuntijaa kolmelta eri työllisyysalueelta kesällä 2025.

He ovat vastuussa asiakkuusprosessista, työllistymissuunnitelmien laadinnasta ja ja perusmuotoisen työttömyysturvalausuntojen antamisesta. Kaikilla haastateltavilla oli vähintään vuoden kokemus joko TE-toimistosta tai kuntakokeilusta ennen uudistusta, mikä takasi syvällisen ymmärryksen kentän käytännöistä ennen ja jälkeen uudistuksen.

Haastateltavien mediaanityökokemus oli 3,5 vuotta, ja heillä oli kokemusta useista eri asiakasryhmistä. Asiakassalkut olivat vaihdelleet työsuhteen aikana merkittävästi, mikä antoi monipuolisen näkökulman harkinnan käytön edellytyksiin.

10

Asiantuntijaa

Kolmelta työllisyysalueelta

3,5

Vuotta

Mediaanityökokemus alalta

1+

Vuosi

Vähimmäiskokemus TE-toimistosta tai kuntakokeilusta kuntakokeilusta ennen 1.1.2025
1.1.2025

Mitkä tekijät muovaavat harkintaa käytännön asiakastyössä?

Tutkimustulosten mukaan harkintaa rajaavat viisi keskeistä tekijää, jotka yhdessä muodostavat toimintaympäristön, jossa asiantuntijoiden kokema todellinen harkintavalta on merkittävästi periaatteellista harkintavaltaa kapeampi. Haastateltavien kokemukset vastasivat toisiinsa asiakassalkusta ja työllisyysalueesta riippumatta.

01	02	03
Työmäärä ja työttömyysturvatehtävien priorisointi Suuri asiakasmäärä ja toimeentulon turvaamiseen liittyvät tehtävät ohjaavat vahvasti priorisointia. Tämä jättää vähän tilaa yksilöllisen tilanteen syvälliselle arvioinnille.	Asiakaskunnan moninaisuus Merkittävä osa asiakkaista toimii tosiasiallisesti työmarkkinoiden ulkopuolella esimerkiksi terveys-, päihde- tai asumistilanteiden vuoksi. Heikko kielitaito rajoittaa työnvälitystä ja palveluihin ohjaamista käytännön asiakastyössä.	Työnhakuvelvoitteet ja sanktiojärjestelmä Velvoitteiden ja sanktioiden selittäminen vie valtaosan asiakaskohtaamisista. Harkintaa Harkintaa vaativille työnvälitykselle, palveluohjaukselle tai työnhaun tuelle ei jää jää aikaa.
04	05	
Lainsäädännön ja organisaatiotason jännitteet Kelan sakkomaksujärjestelmä koetaan ohjaavan työllisyyspalveluiden työllisyyspalveluiden toimintaa tavalla, joka vähentää mahdollisuuksia mahdollisuuksia asiakaskohtaiseen harkintaan.	Asiakaspalveluprosessin mekaanisuus Tiukka prosessin noudattaminen vähentää aikaa yksilölliselle arviolle. arviolle. Asiantuntijat kokevat prosessit harkintaa kaventaviksi. Onko Onko tarkoitus noudattaa määrärajoja vai tukea asiakasta yksilöllisesti? yksilöllisesti? Asia kytkeytyy vahvasti kohtaan 4.	

- Keskeinen havainto: Harkinta kohdistuu usein siihen, ettei tarjolla olevilla välineillä voi edistää asiakkaan tilannetta. Rakenteelliset tekijät – Rakenteelliset tekijät – erityisesti kohdat 4 ja 5 – toimivat yhdessä ja rajoittavat systemaattisesti asiantuntijoiden mahdollisuuksia käyttää mahdollisuuksia käyttäen ammatillista harkintaansa asiakkaan työnhaun tukemiseen.

Työllisyyspalvelut kunnissa – muuttuvatko käytännön asiakastyön edellytykset?

Pysyvät haasteet

- Työttömyysturvatehtäväkeskeisyys jatkuu – asiakkuus perustuu perustuu edelleen etuuksien ehtoihin ja velvoitteisiin.
- Monet asiakkaat pysyvät tosiasiallisesti työmarkkinoiden ulkopuolella terveys-, päihde- tai muiden elämäntilanteiden vuoksi.
- Suuri työmäärä jatkuu, ellei resursseja lisätä merkittävästi. Julkisen Julkisen talouden haasteet valtiolla ja kunnissa.
- Asiakaspalveluprosessi (laki) edelleen jäykkä.

Mahdollisuudet

- Kunnilla on mahdollisuus keventää työkuormaa järjestämällä työ uudelleen ja lisäämällä resursseja.
- Työllisyysalueilla on mahdollisuus lisätä asiantuntijoiden koulutusta ohjaustyöhön liittyen.
- Työn organisointia voidaan kehittää tukemaan asiantuntijuutta, asiantuntijuutta, vähentämään mekaanisia prosesseja ja vahvistamaan harkintaa niiltä osin joihin työllisyysalueet voivat voivat vaikuttaa.

Ratkaiseva kysymys on, käytetäänkö kunnallinen malli pelkästään hallinnollisen vastuun siirtämiseen vai mahdollisuutena rakentaa todella asiakaslähtöisempi palvelumalli, jossa asiantuntijoilla on aito mahdollisuus käyttää ammatillista harkintaansa asiakkaan eduksi.

Tervetuloa panelistit!

Puheenjohtaja:

Satu Pyöriä, Tampereen yliopisto

Panelistit:

Hanna Rajakoski, Hämeenkyrön kunta

Sonja Meyer, Pirha

Peer Haataja, Tampereen Kauppakamari

Jarkko Eloranta, SAK

Elina Pylkkänen, TEM

Q&A chair:

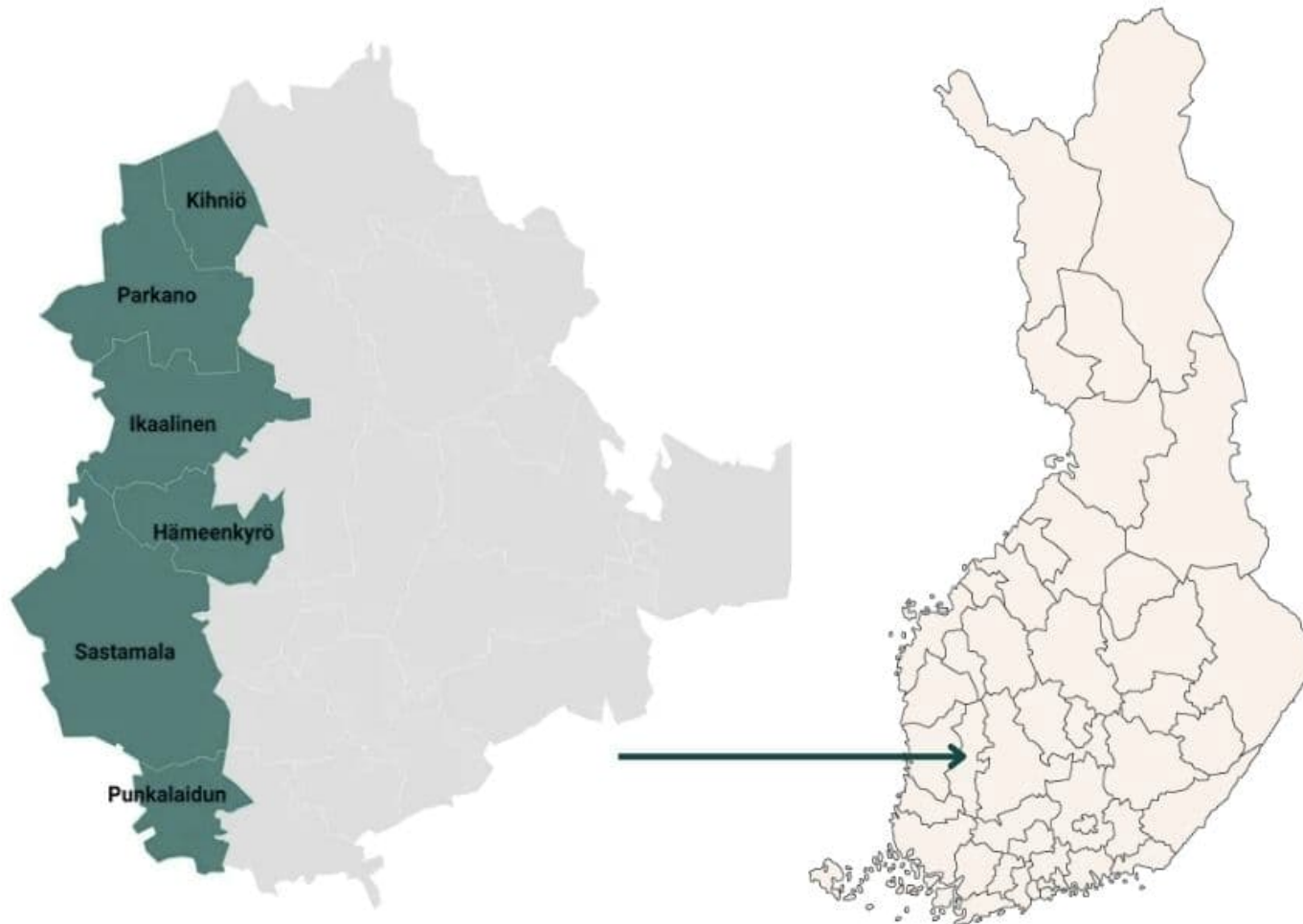
Valentin Chenier, Tampere University

Läntisen Pirkanmaan työllisyysalue

Hanna Rajakoski /

Hämeenkyrön kunnan työllisyyspalveluiden päällikkö

Läntisen Pirkanmaan työllisyysalue



- Vastuukunta Sastamala
- Yhteisenä toimielimenä toimii *työllisyyslautakunta*. Toimivaltaa on delegoitu sopijakunnille, osa palveluista tuotetaan keskitetysti.
- Työvoiman määrä n. 21800 työllisyysalueella

Strategia lyhyesti

**Lähipalvelu
asiakastyössä**

**Kustannustehokkaat
palvelut**

**Verkostomainen
yhteistyö alueen
toimijoiden kanssa**

**Kehittävä ja
kokeilumyönteinen
työote**

Lähipalvelu näkyy asiakkaille kasvokkaisena palveluna

- Sopijakunnat järjestäneet toimintansa niin, että asiakas voi aina asioida kasvokkain.
- Strateginen valinta, koska:
 - 1) Luottamus syntyy kasvokkain
 - 2) Asiakkaiden yksilöllisten ominaisuuksien tunnistaminen todennäköisempää ja siitä seuraava palveluiden parempi kohdentaminen vaikuttavat siihen, millainen vaikutus tarjotuilla palveluilla on työllistymiseen.
 - 3) Syrjäytymisriskissä olevat asiakkaat eivät sitoudu etäpalveluun. Näitä asiakkaita on enemmistö nykyisessä työmarkkinatilanteessa. Etäasiointi sopisi lähinnä asiakkaille, joilla on hyvät työmarkkina-avalmiudet.

Kohti moniosaamista

- Palvelustrategian ytimessä on asiakas, jolle räätälöidään yksilöllisesti asiakkaan tarpeiden mukaan. Jotta tämä toteutuisi yhdenvertaisesti ja kustannustehokkaasti, edellytetään henkilöstöltä moniosaamista. Kapeat siilomaiset rakenteet organisaatiossa eivät ole mahdollisia, kun asiantuntijat rakentavat siltaa yksilön työllistymisen, yritysten kasvun ja kunnan kestävän kehityksen välille.
- Asiantuntija on parhaimmillaan monialainen verkosto-osaaja, joka yhdistää yksilötyön, työnantajayhteistyön, osaamisen kehittämisen ja yhteiskunnallisen vaikuttamisen näkökulmat. Työllisyydenhoito on kiinteä osa kunnan kokonaisuutta – ei erillinen saareke. Asiantuntijalta edellytetään monialaista osaamista, jossa työllisyydenhoito toimii osana kunnan elinvoiman, hyvinvoinnin ja osaamisen kokonaisuutta.

Ekosysteemin hyödyntäminen

- Mm. Sasky koulutuskuntayhtymä ja TAMK maakuntakorkeakoulu
 - Yhteisellä kehittämisellä ja tekemisellä vastataan työnhakijoiden ja työnantajien tarpeisiin.
- Vapaan sivistystyön hyödyntäminen
 - mm. Kotoutumiskoulutus ja sen kehittäminen, valmennukset ja kansalaistaidot.
- Palvelut omana tuotantona
 - Mm. valmennukset, työnhaunohjaus, koulutus

Sonja Meyer, Pirha

- puheenvuoro ilman dioja

Peer Haataja, Tampereen Kauppakamari

- puheenvuoro ilman dioja

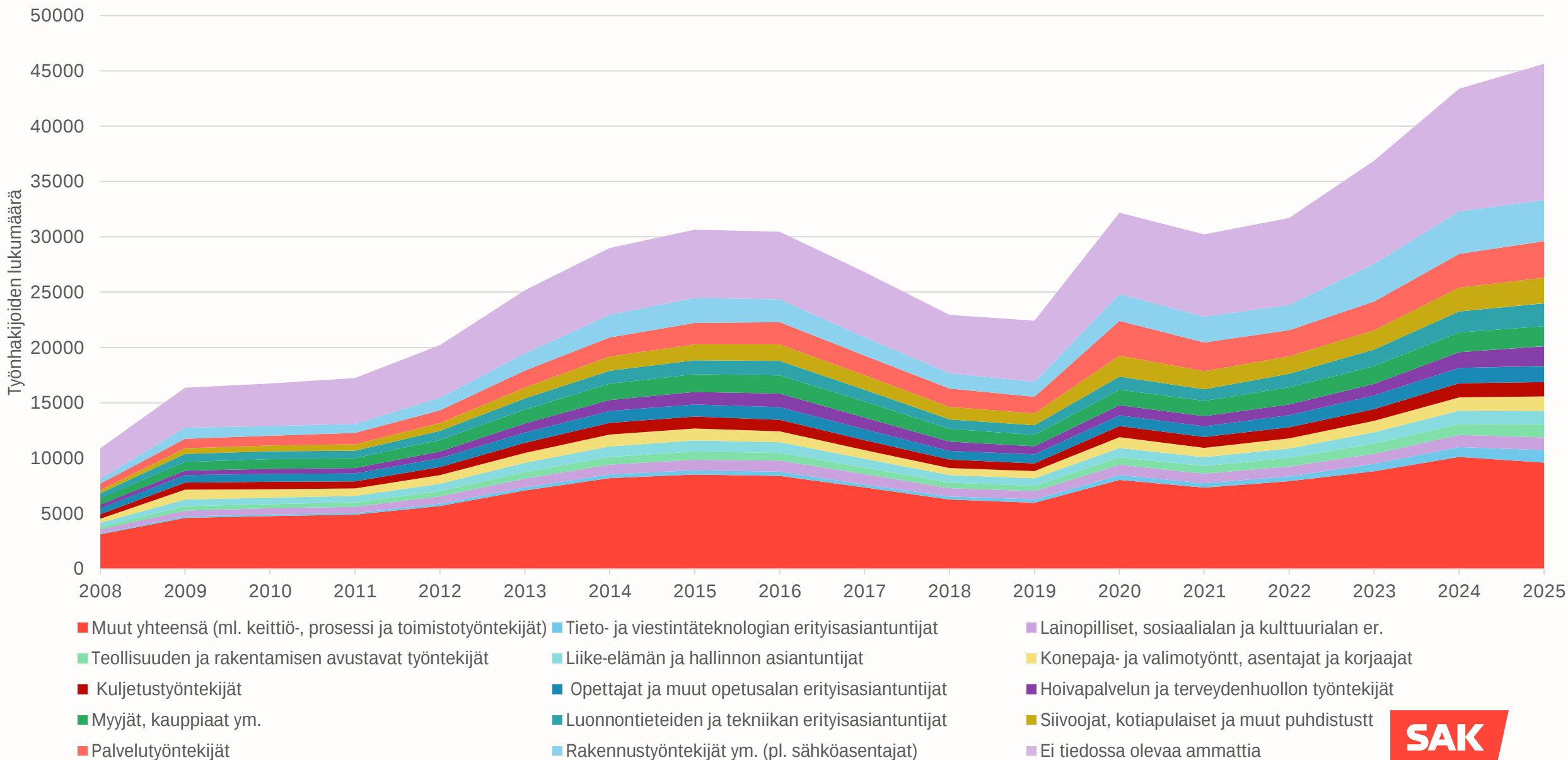
SAK

Vähemmistöt työmarkkinoilla: Polut ja palvelut

Alkupuheenvuoro (5min)
Jarkko Eloranta

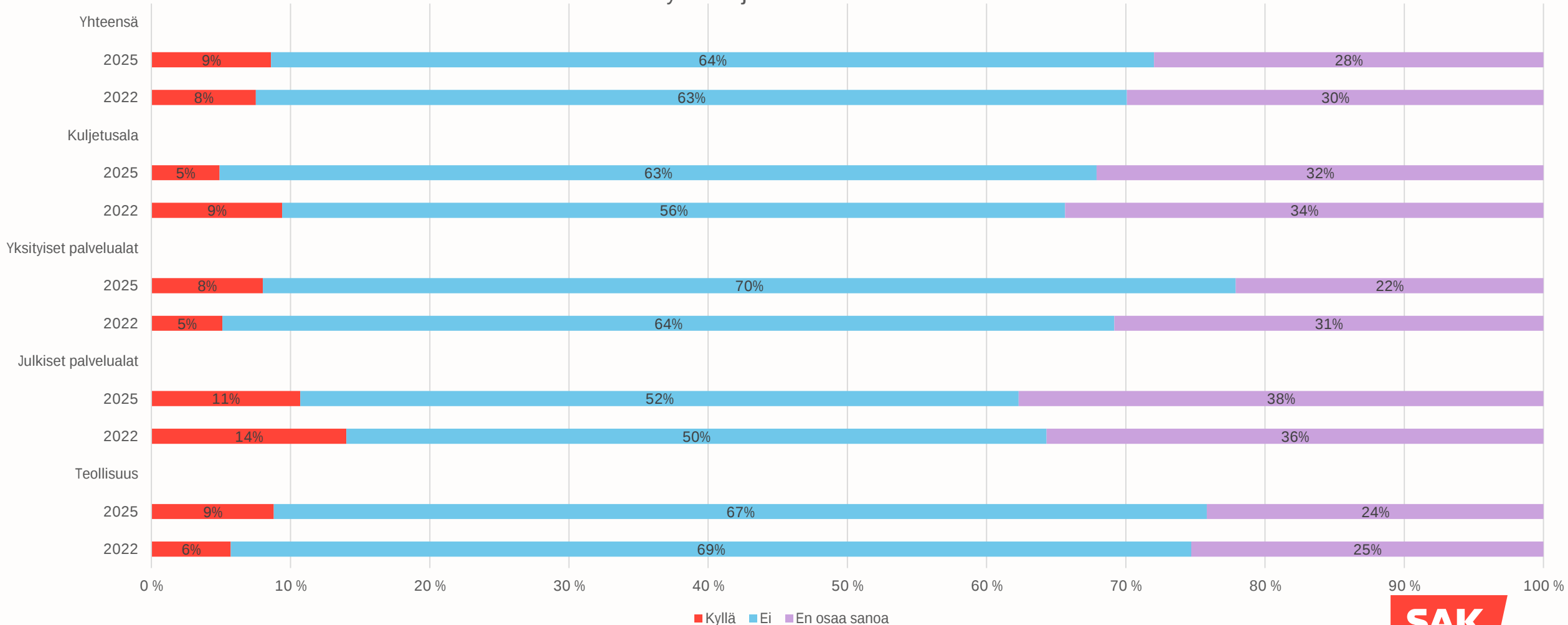
Ulkomaalaiset työnhakijat ammatin mukaan

Tilastokeskus, lokakuu 2025: Yhteensä 45 654



Onko työpaikkanne ulkomaalaistaustaisilla työntekijöillä mahdollisuuksia osallistua suomen tai ruotsin kielen koulutukseen työajalla?

SAK:n luottamushenkilöpaneeli, maaliskuu 2025 n=997: Vain jos työpaikalla on ulkomaalaistaustaisia työntekijöitä n=650





Kiitos

SAK

Työllisyyspolitiikan vaikeat pulmat

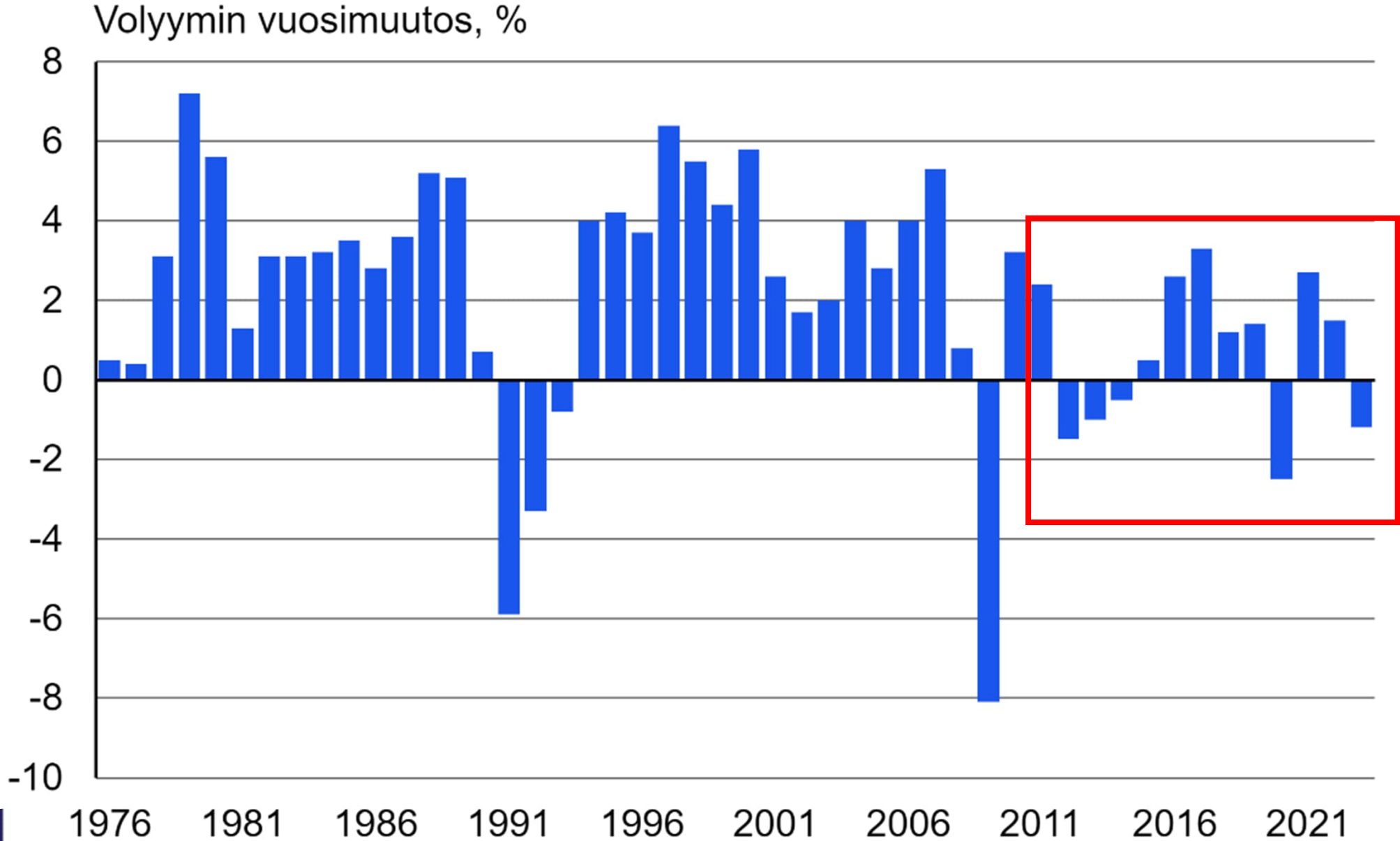
12.12.2025

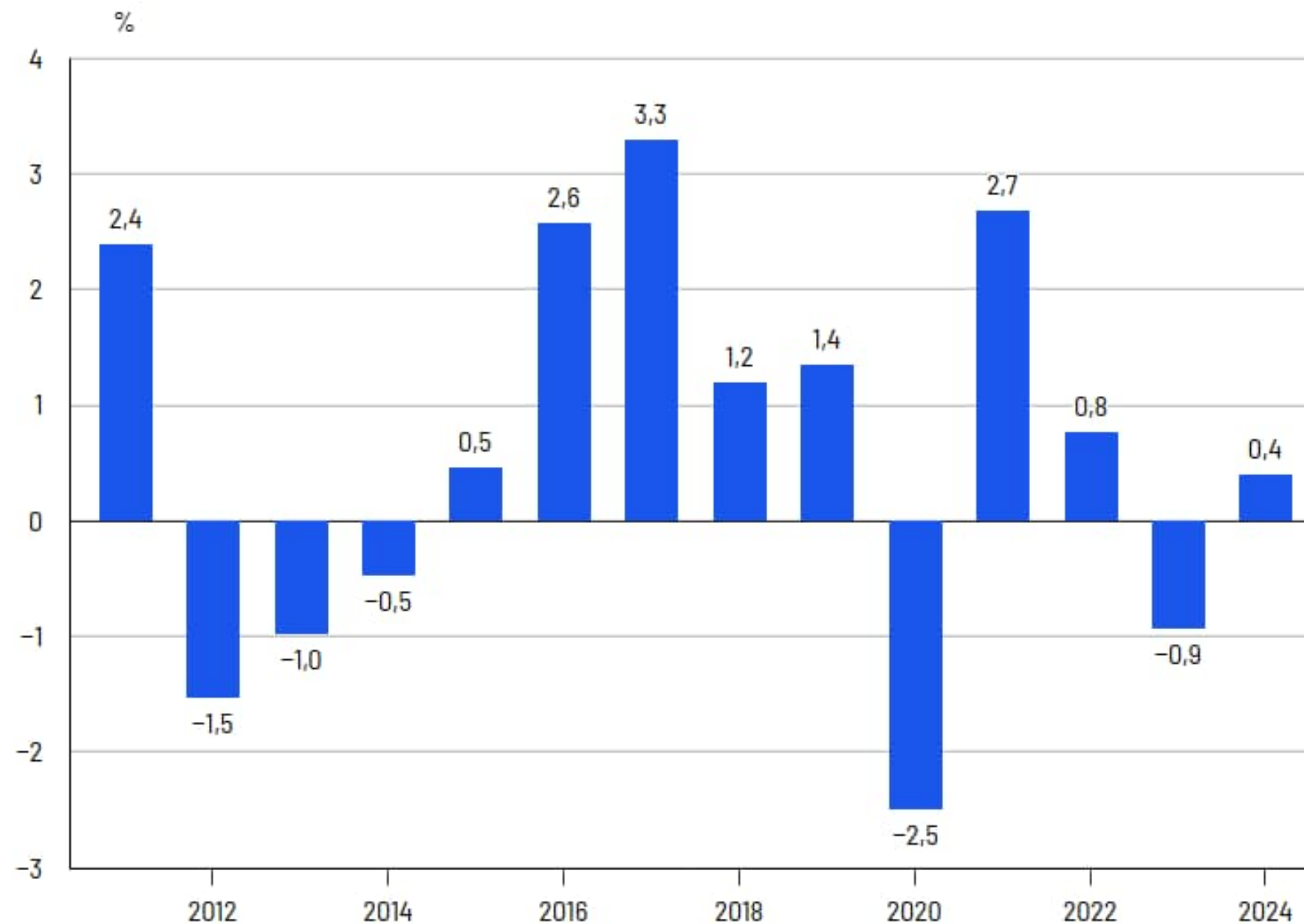
Elina Pylkkänen



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

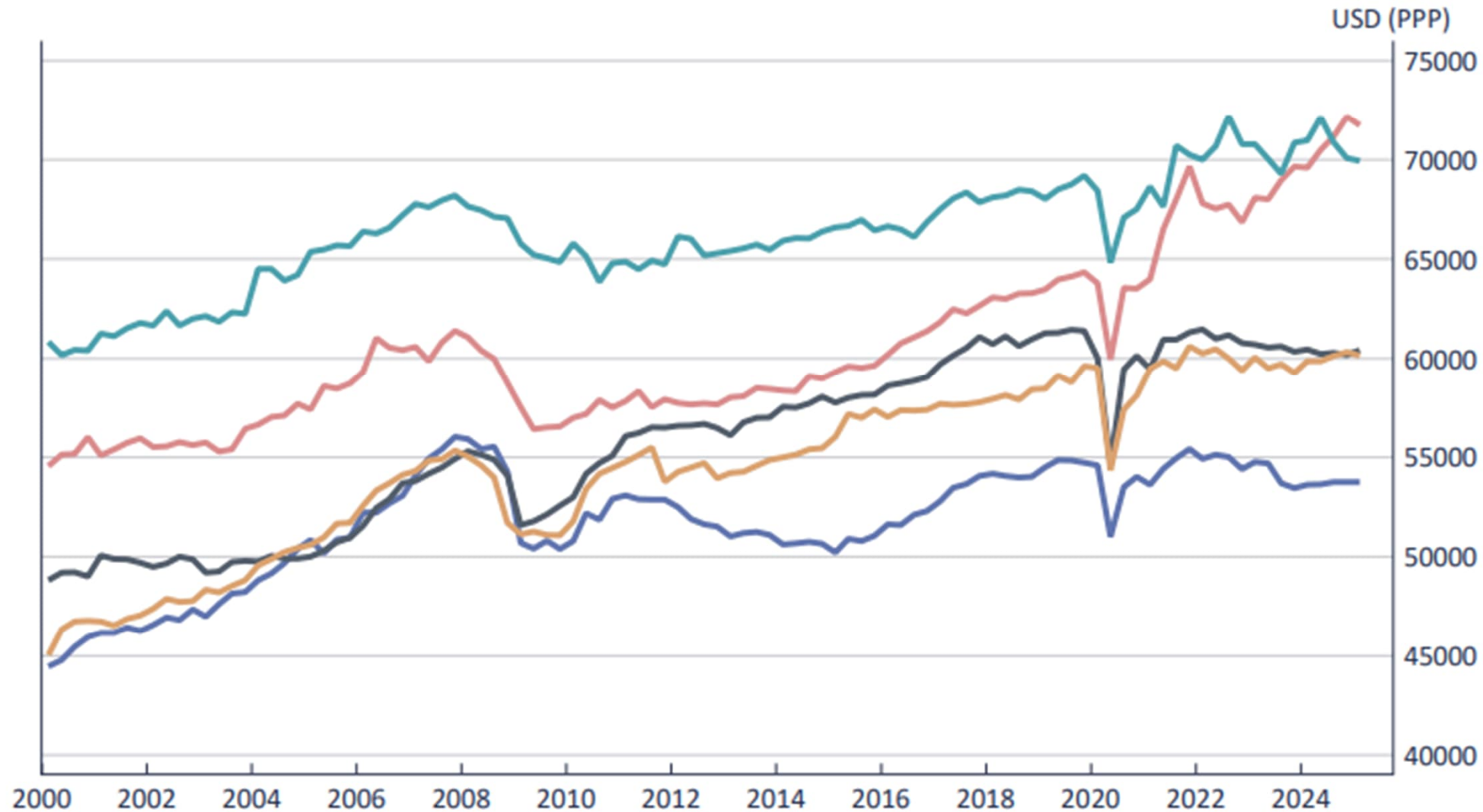
Bruottokansantuotteen muutos edelliseen vuoteen, %





BKT per capita (kausipuhdistettu)

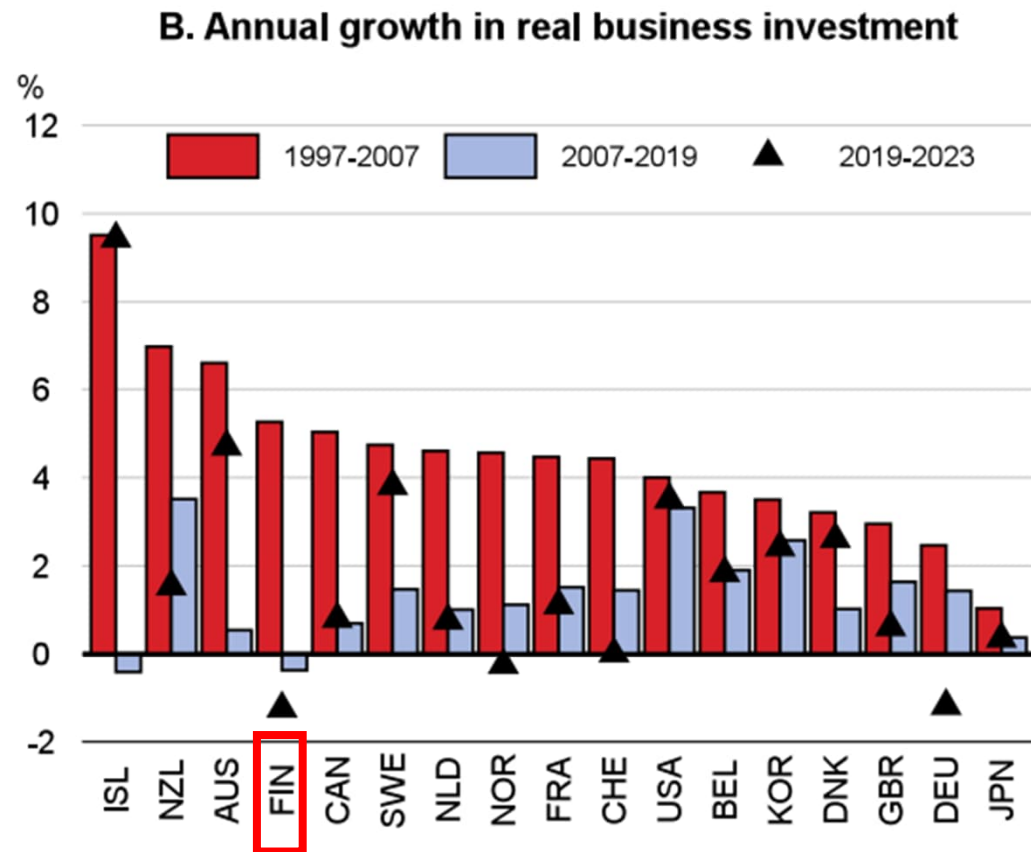
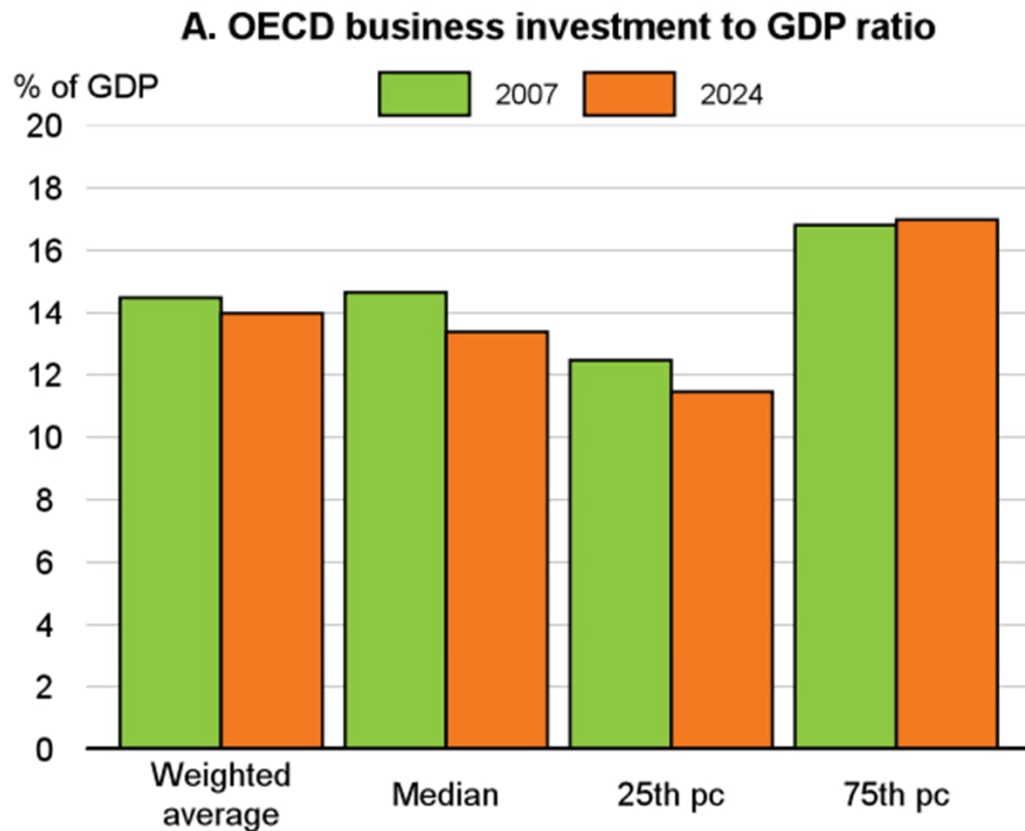
Ruotsi Norja Saksa Suomi Tanska



Lähde: Suomen Pankki, OECD (Organisation for Economic Co-operation & Development)



Yritysten investoinnit ovat olleet erityisen vaisuja maailmanlaajuisen finanssikriisin jälkeen

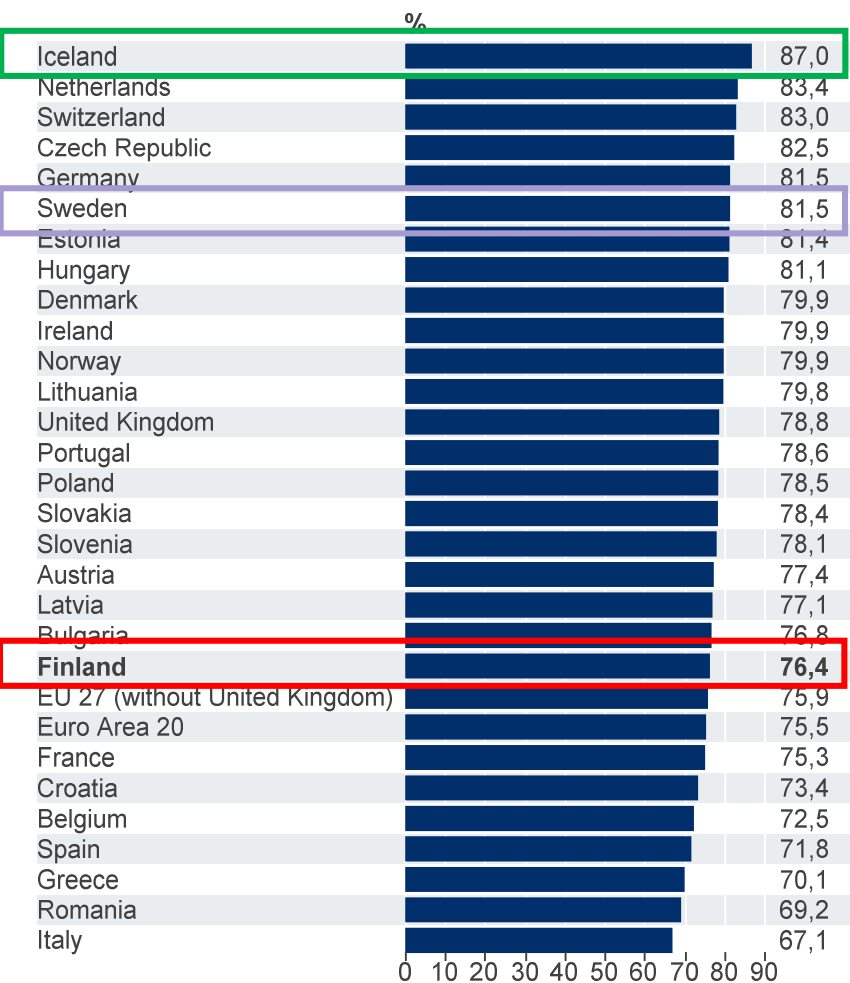


Note: In Panel A, the gross business-to-GDP ratio is shown. The country sample is the same as the countries shown in Panel B.
Source: OECD Economic Outlook 117 database; and OECD calculations.

Matalan investointiasteen riskit

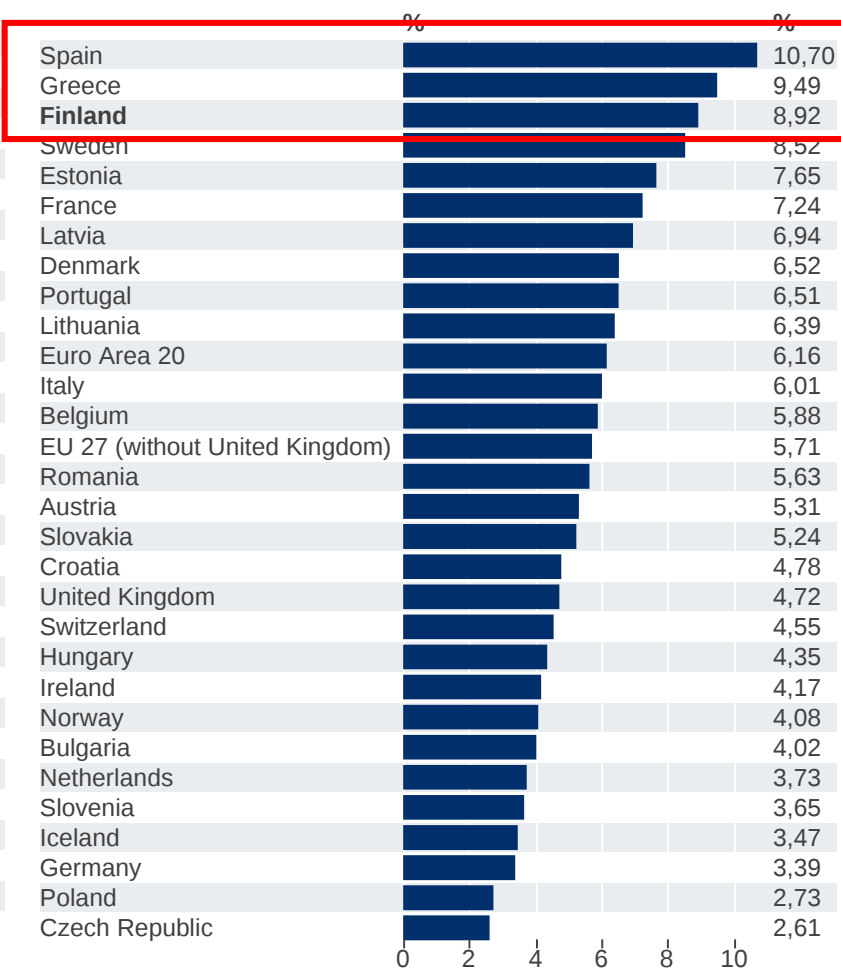
- Suomessa työn tuottavuuden heikko kasvu on liitetty riittämättömiin investointeihin (Matti Pohjola)
- Tuottavuuserot kasvavat verrattuna muihin maihin (esim. Ruotsi, Tanska, Yhdysvallat)
- Innovaatioiden määrä vähenee, mikä heikentää pitkän aikavälin kasvua
- Työpaikkojen synty hidastuu, kun yritykset eivät laajenna toimintaansa
- Olemmeko kehittäneet tuottavuutta tuottaen saman määrän tuotosta vähemmillä resursseilla?

Työllisyysaste 20-64-v. (viimeisin tieto, kausitasoitettu)



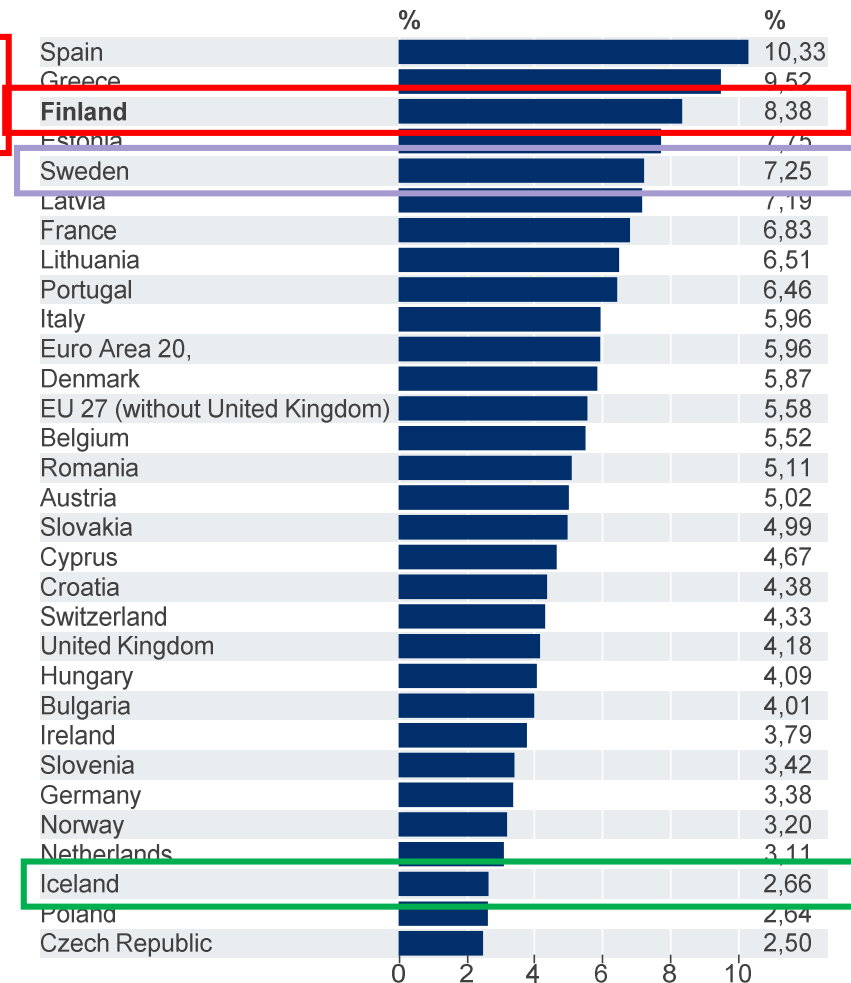
LFS, Eurostat (päivitetty: 14.3.2025), TEM, Macrobond

Työttömyysaste (15-74-v.) viimeisin tieto, kausitasoitettu



LFS, Eurostat (päivitetty: 14.3.2025), TEM, Macrobond

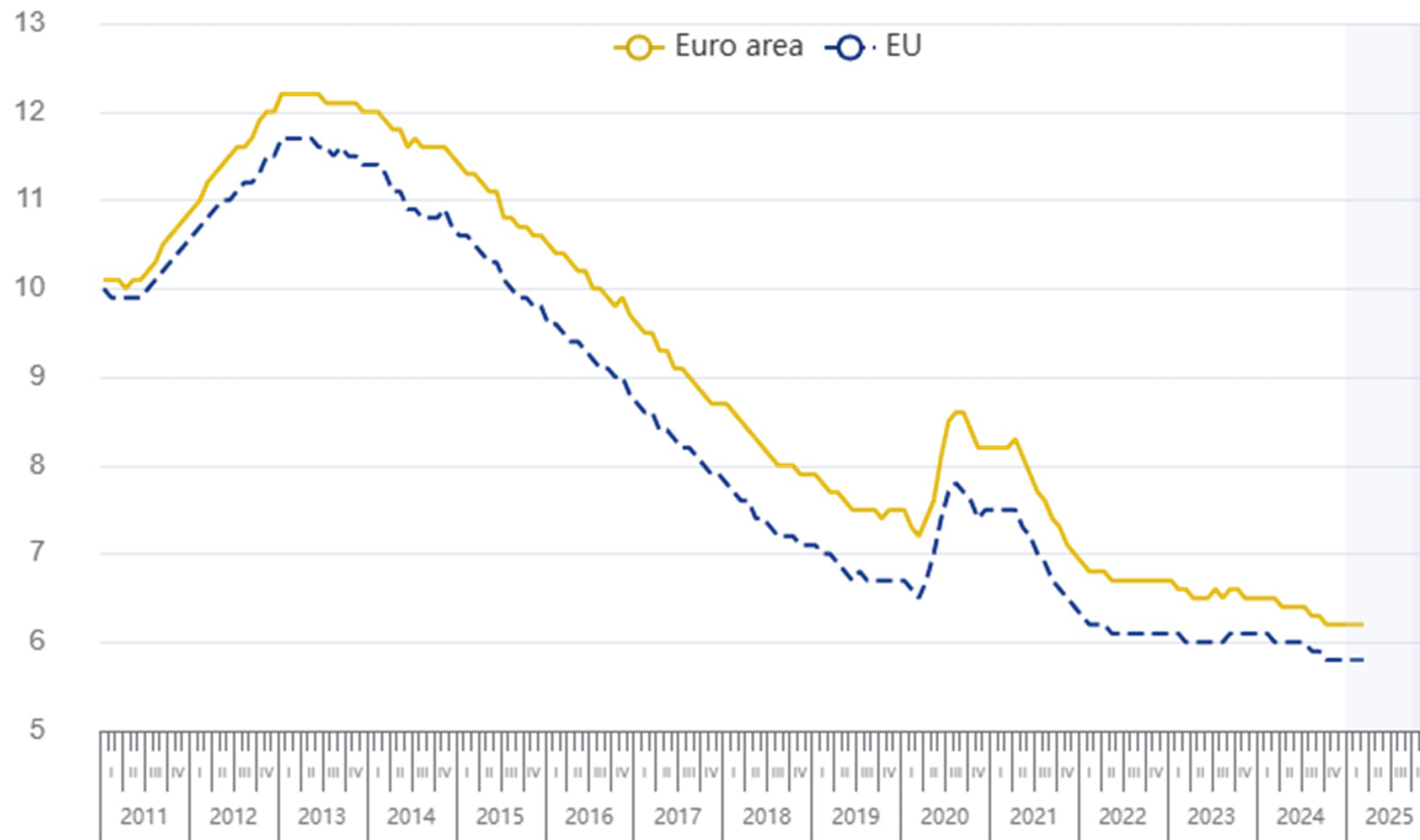
Työttömyysaste (20-64-v.) viimeisin tieto, kausitasoitettu



LFS, Eurostat (päivitetty: 14.3.2025), TEM, Macrobond

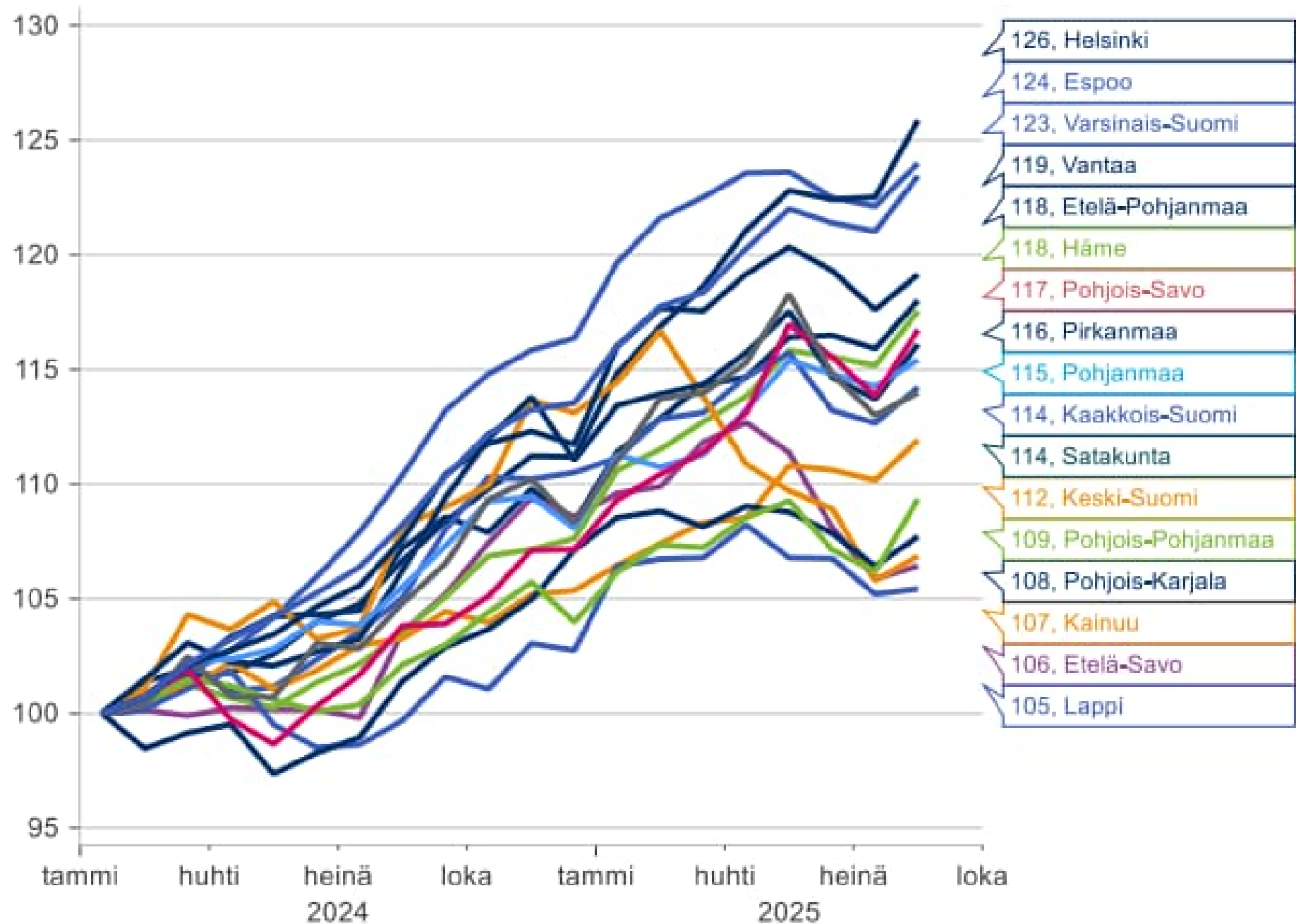
Unemployment rates

seasonally adjusted series, %



Työttömyys maakunnittain selitykset:

- Talouden matalasuhdanne
- Talouden rakennemuutos
- Julkisen talouden sopeutus
- Demografiset muutokset: väestö vanhenee nopeammin joillain alueilla
- Muuttoliike: nettomaahanmuutto (työvoiman lisäys); sisäinen muuttoliike (työttömyyden muutokset):
- Etuuksien ehtojen muutokset: työvoiman lisäys, eläkeiän nosto
- Tilastointimuutokset



Avoimet työpaikat julkisessa työnvälityksessä

(Kausitasoitettu)

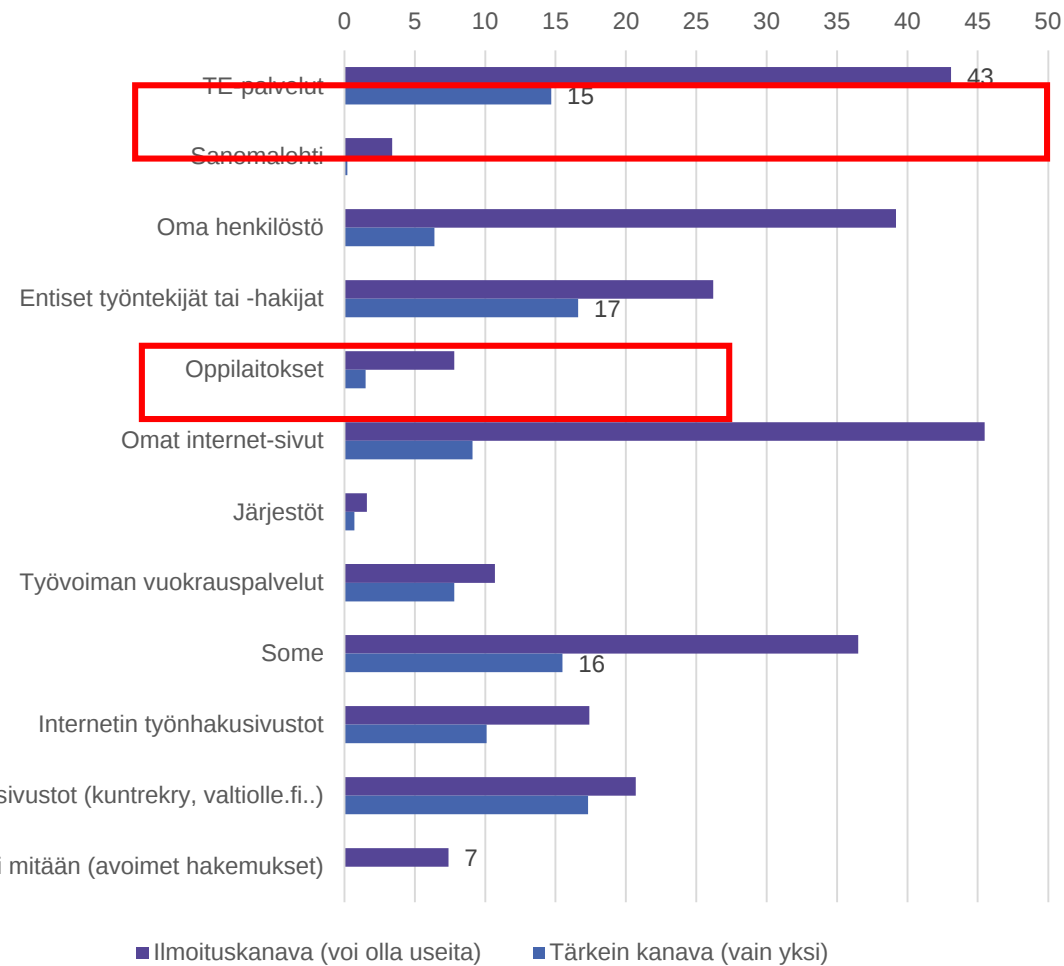


Lähde: Ministry of Economic Affairs & Employment of Finland, Employment Service Statistics, Macrobond (12.2024)

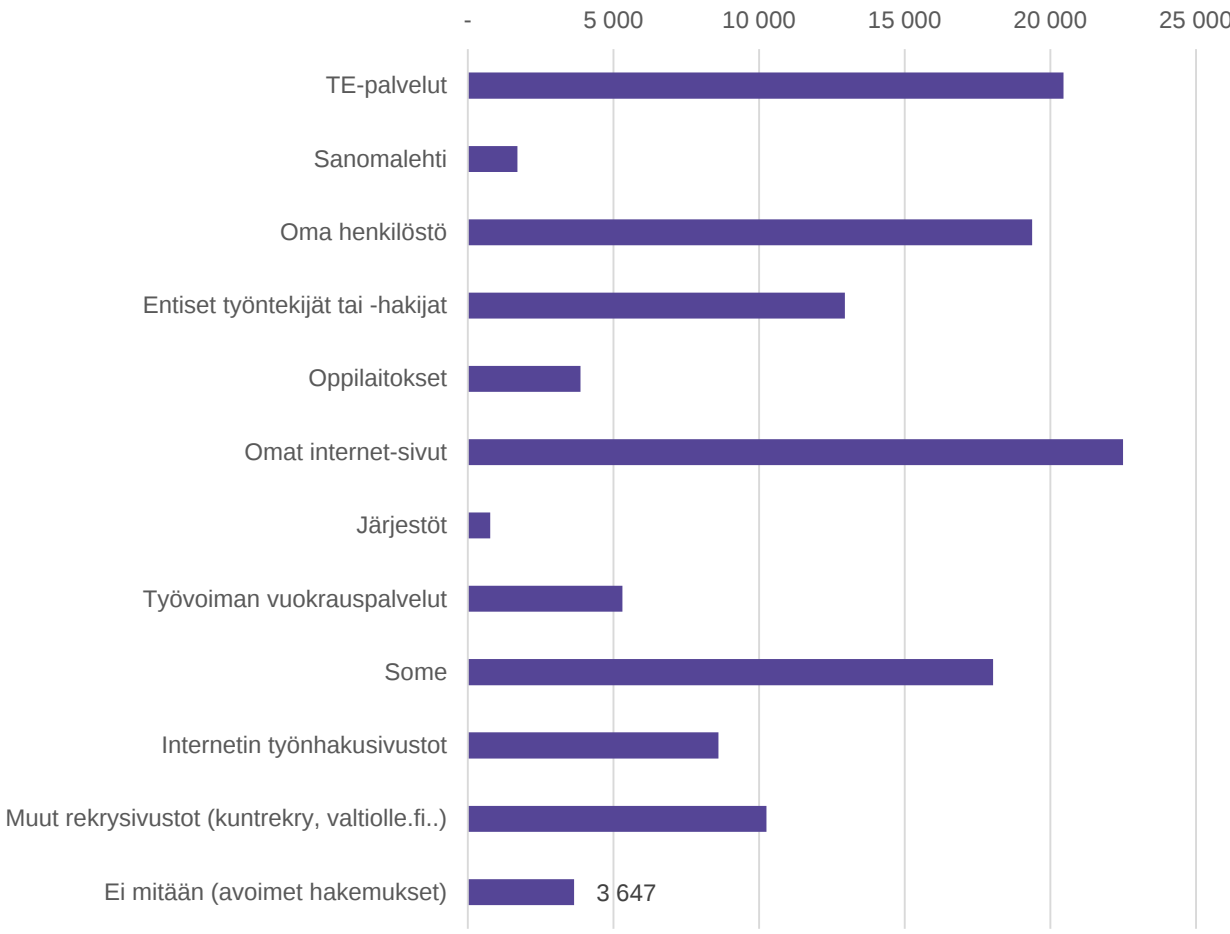
TE-palveluihin ilmoitetaan 43 % paikoista, mutta tärkein kanava se on vain 15 % rekrytoinneista. Jopa 7 % täytetyistä paikoista on piilotyöpaikkoja (=ei ilmoitettu missään). Erittäin monessa paikassa tärkein rekrykanava entiset työntekijät tai –hakijat /17 %) sekä some (16 %).



Täytetyt avoimet paikat 2025q2



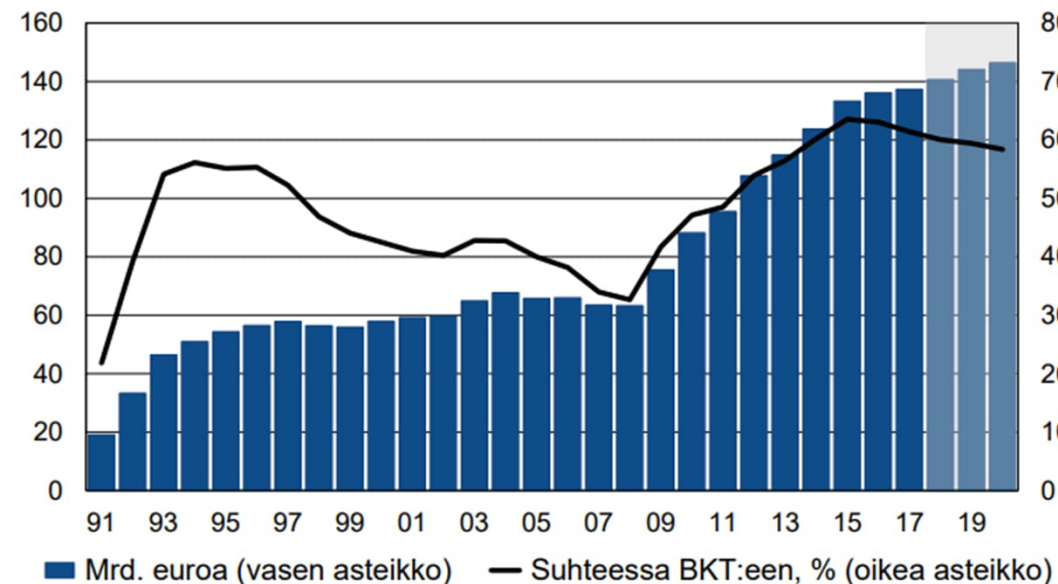
Täytettyjen paikkojen lukumäärä ilmoituskanavan mukaan 2025q2
(sama paikka on voinut olla useammalla kanavalla)



- Julkinen talous velkaantuneempi nyt kuin v. 2015, +20%-yks.
- Vanhusväestön määrä ja osuus kasvavat vauhdilla
- Geo- ja kauppapoliittinen epävarmuus kasvanut
- Puolustussatsaukset syrjäyttävät muita menoja, 3,5 – 5 % / BKT
- Hintataso kohonnut n. 10 %
- Korkotason jyrkkä nousu miinuskoroista

Taloudellinen katsaus 2018

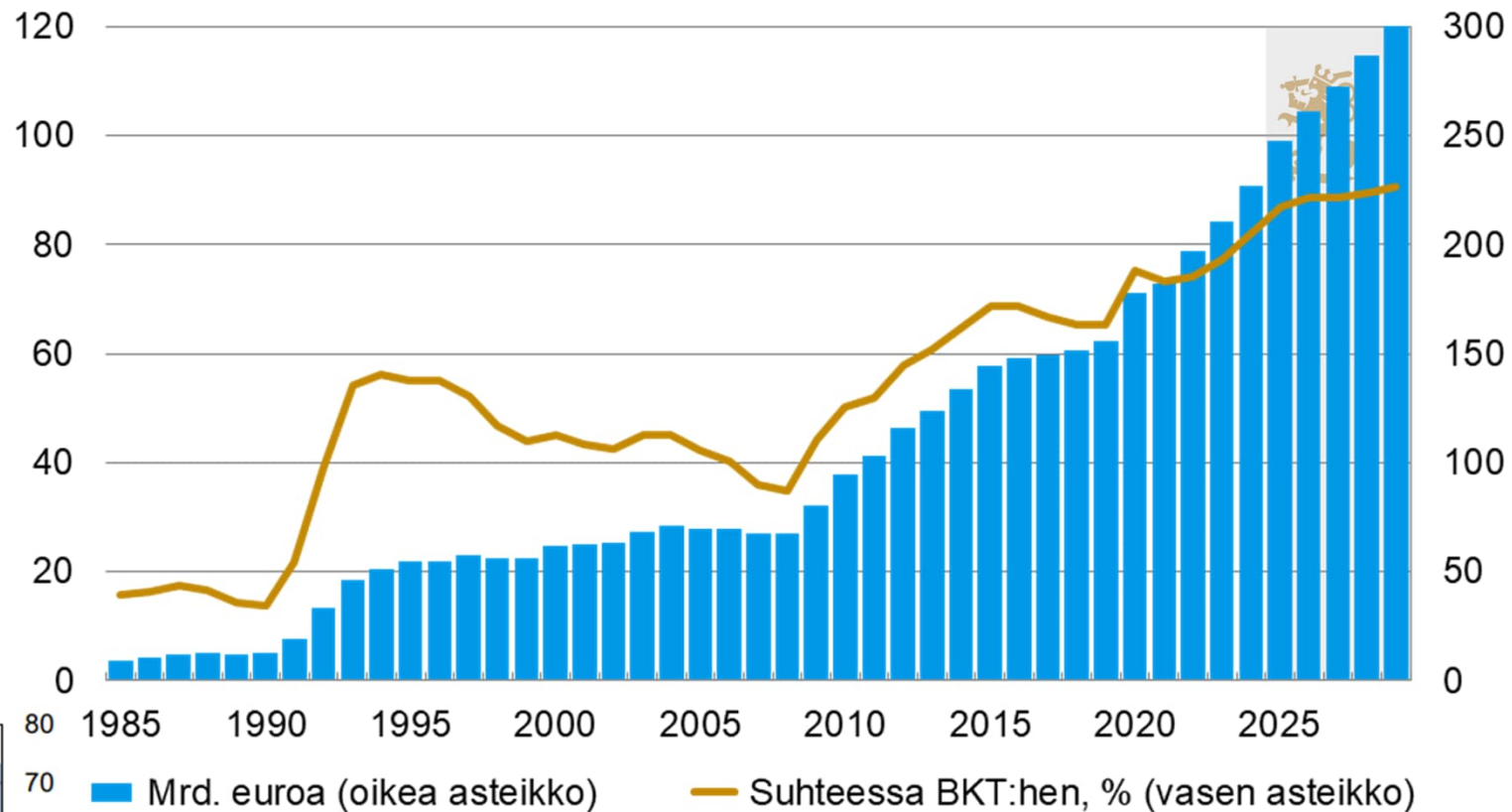
Julksyhteisöjen velka



Lähde: Tilastokeskus, VM

VM34098

Julksyhteisöjen velka

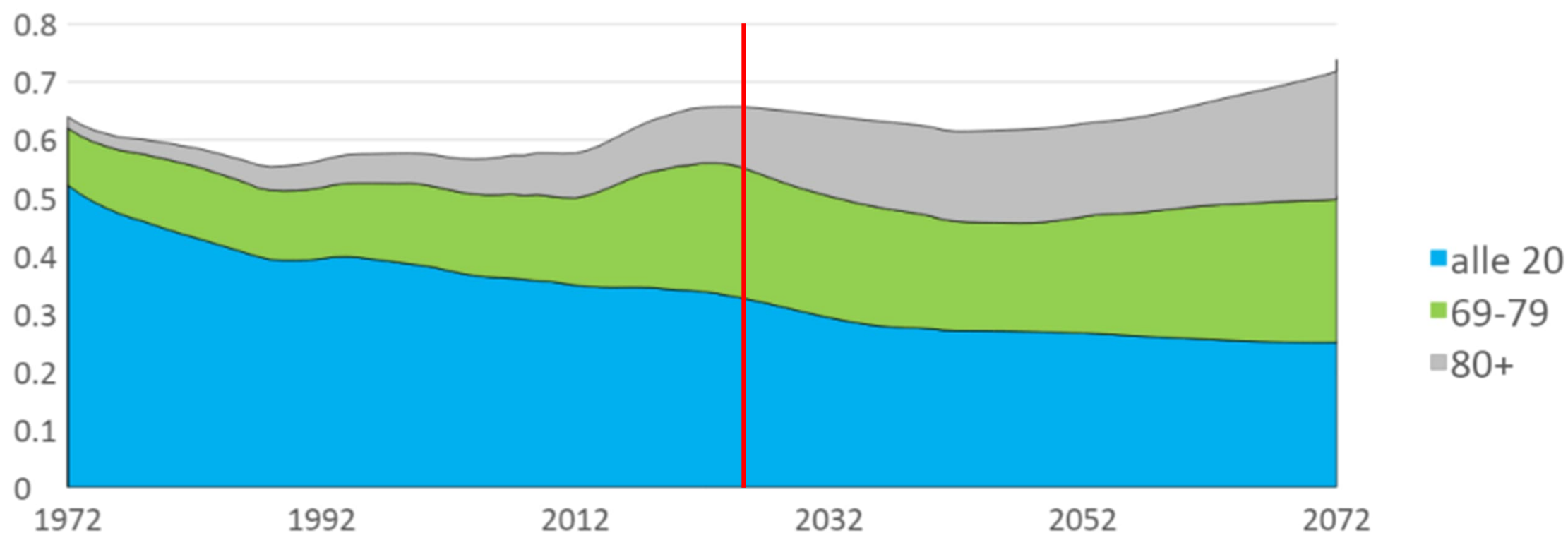


Lähde: Tilastokeskus, VM

Taloudellinen katsaus syksy 2025

Väestöllinen huoltosuhde heikkenee suurellakin maahanmuutolla

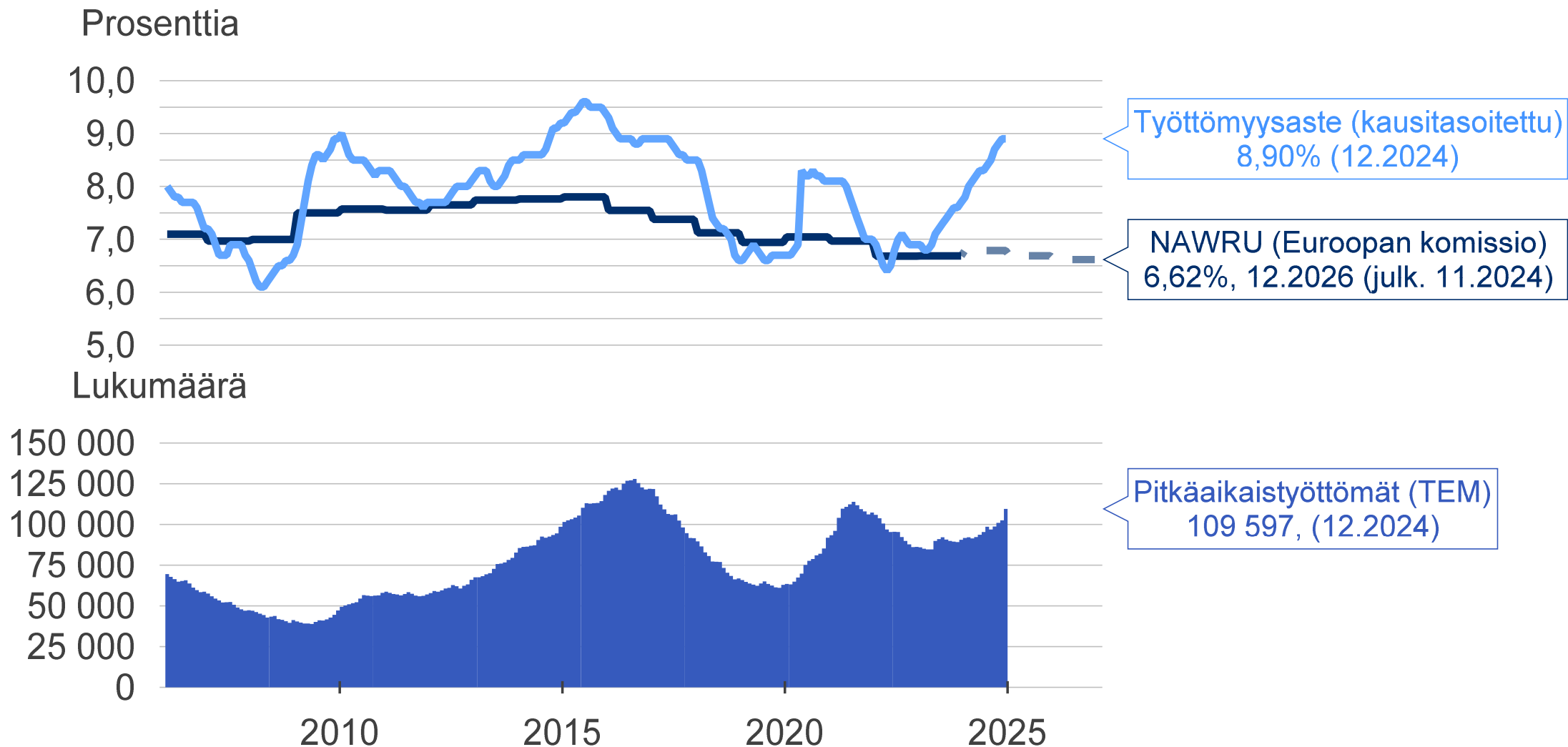
Eri ikäryhmien kontribuutio huoltosuhteeseen
TK:n 2024 ennusteessa





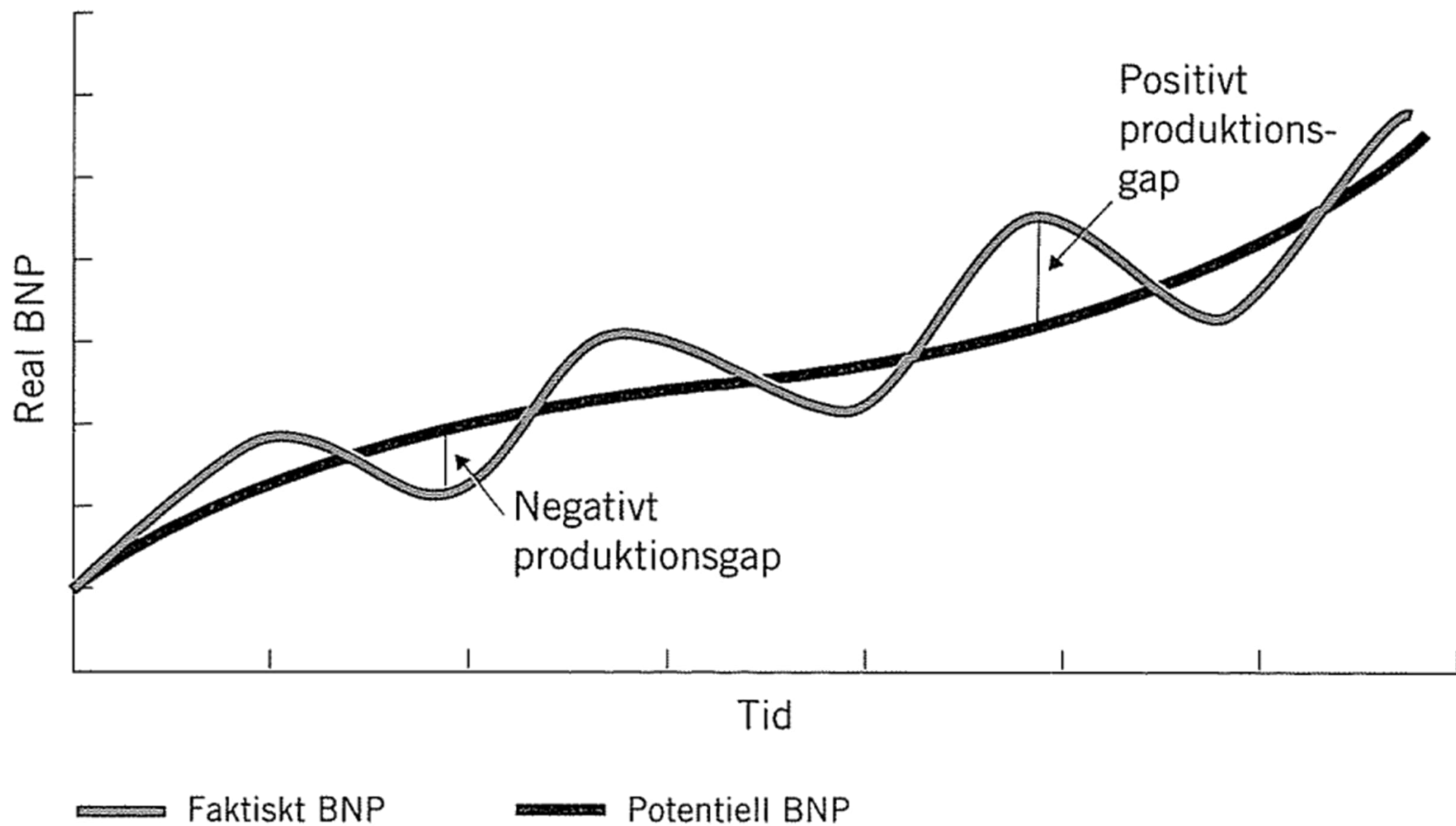
Kohtaanto
heikkenee
työmarkkinoilla

Rakennetyöttömyys



Lähde: OECD, European Commission, Statistics Finland, TEM, Macrobond (joulukuu 2024)

Figur 1. Produktion och produktionsgap



**KIITOS
OSALLISTUMISESTA
JA TURVALLISTA
KOTIMATKAA!**