



Lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 167/2021 vp)

Esityksen keskeiset tavoitteet

Hallituksen esityksessä todetaan, että esityksen tavoitteena on parantaa työllisyyttä vähintään 9 500 työllisellä. Lisäksi tavoitteena on uudistaa työttömien palveluita siten, että työnhakijalle tarjotaan yksilöllistä tukea työnhakuun ja työllistymiseen. Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän osalta tavoitteena on uudistaa seuraamuksia siten, että työnhakijoiden oikeudet ja velvollisuudet ovat tasapainossa.

Tutkimustiedon valossa aikaisemmilla tapaamisilla ja yksilöllisemmillä palveluilla positiivisia vaikutuksia

Työttömien palveluiden osalta keskeinen uudistus liittyy siihen, että palveluprosessia tehostetaan ja yksilöllistetään työnhaun alkuvaiheessa. Esityksen mukaan kaikille työnhakijoille järjestetään pääasiallisesti kasvokkain tapahtuvat alkuhaastattelut viiden arkipäivän kuluessa työnhaun alkamisesta. Alkuhaastattelussa arvioitaisiin työnhakijan palvelutarve ja asetettaisiin velvollisuus hakea työmahdollisuuksia työttömyysetuuden säilyttämiseksi. Työnhaun kolmen ensimmäisen kuukauden aikana työnhakijalle järjestettäisiin lisäksi täydentäviä työnhakukeskusteluja kahden viikon välein, ts. yhteensä viisi kertaa kolmen ensimmäisen työttömyyskuukauden aikana. Keskeistä olisi tällöinkin työnhakijalle järjestettävä yksilöllinen tapaaminen, jossa hänelle tarjottaisiin tukea työnhakuun ja häntä ohjattaisiin tarkoituksenmukaisiin palveluihin. Tapaamisten määrän ja ajoituksen ohella myös työnhakukeskustelujen laatuun kiinnittäminen on erittäin tärkeää.

Tutkimustiedon perusteella työttömien palveluiden yksilöllistämistä, kasvokkain tapahtuvia tapaamisia ja tapaamisten aloittamista nopeasti työttömyysjakson alussa voi pitää kannatettavana. Näillä toimilla on aiemman tutkimuksen mukaan merkitystä työnhaun tuen tehokkuuteen. Tanskaa ja Suomea koskien on tutkimustietoa (Graversen ja van Ours, 2008; Maibom ym., 2017; Sundvall ja Härmälä, 2016) siitä, että aikaisemmat tapaamiset edistivät työllistymistä ja johtivat työttömyysjaksojen lyhentymiseen. Työnhaun tukemisella on positiivisia vaikutuksia työnhakijan työllistymiseen, mutta sillä on myös merkittäviä syrjäyttämisaikutuksia (Ruotsia koskien Cheung ym., 2019; Card ym. meta-analyysi, 2018).

Aiempien tutkimusten mukaan myös työvoimatoimistojen virkailijoiden määrällä suhteessa työnhakijoiden määrään on vaikutusta työnhaun vaikuttavuuteen siten, että työkuorman vähentäminen parantaa työttömien työllistymistä (esim. Hainmueller ym., 2016; Behaghel ym., 2014). Muutoksen myötä virkailijoiden työmäärä on kasvamassa lisääntyneiden alkuhaastatteluiden ja työnhakukeskusteluiden myötä. Tämä edellyttää myös riittävää lisäresurssointia, jonka suuruutta on tuotu esille hallituksen esityksessä (rahamääräinen panostus 17 miljoona euroa vuodessa ja lisäystä henkilötöyvuosiin hieman alle 1200 henkilötöyvuotta), ja jonka riittävyyttä tulisi tarkastella uudistuksen voimaantulon jälkeen. Suomessa työ- ja elinkeinotoimistojen

asiakaspalvelussa olevien virkailijoiden työkuorma eli työttömien työnhakijoiden määrä yhtä virkailijaa kohti on ollut merkittävästi korkeampi kuin muissa Pohjoismaissa (Kosonen ym., 2020).

Määrällisessä työnhakuvelvollisuudessa tärkeää huomioida yksilöllisiä tekijöitä sekä alueen työmarkkinatilanne

Hallituksen esityksen toinen keskeinen lakiuudistus koskee työttömälle työnhakijalle asetettavaa määrällistä työnhakuvelvollisuutta. Nykyiseenkin työttömyysturvalakiin sisältyy velvollisuus hakea työtä aktiivisesti. Esityksen mukaan työnhakuvelvollisuutta tarkennetaan siten, että työttömän tulisi sanktioiden uhalla hakea vähintään neljää työmahdollisuutta kuukaudessa.

Määrää voidaan alentaa, jos työ- ja elinkeinotoimisto tai työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana oleva kunta arvioi, ettei neljän työmahdollisuuden hakeminen tarkastelujakson aikana ole mahdollista. Arviossa otettaisiin työnhakijaan liittyvistä seikoista huomioon henkilön työkokemus, koulutus ja muu osaaminen sekä työkyky ja työnhakijalla mahdollisesti oleva työttömyysturvalaissa tarkoitettu ammattitaitosuoja (voimassa 3kk työttömyyden alkamisesta). Näiden seikkojen vaikutusta työnhakumahdollisuuksiin arvioitaisiin suhteessa työmarkkinatilanteeseen. Työnhakuvelvollisuuden ulkopuolelle rajattaisiin sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluiden tarpeessa olevat pitkäaikaistyöttömät ja muut henkilöt, joiden suuntautuminen työmarkkinoille ei ole ajankohtaista.

Yksilöllisten tekijöiden huomioiminen on tärkeää, koska pelkkä määrällisen velvollisuuden asettaminen ei välttämättä johda yhteiskunnan kannalta tehokkaaseen ja oikeudenmukaiseen lopputulokseen. Työnhakijoiden mahdollisuudet löytää itselleen soveltuvia avoimia työpaikkoja vaihtelevat huomattavasti esimerkiksi työkunnosta, ammatista, koulutuksesta ja asuinalueesta riippuen. Voi olla kohtuutonta asettaa täysi velvollisuus henkilölle, jonka tosialliset työnhakumahdollisuudet ovat heikot (Kauhanen ym., 2021). Toiseksi velvollisuus voi kannustaa taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta liian aktiiviseen työnhakuun ja johtaa heikkolaatuiseen, esimerkiksi omaa osaamista vastaamattomaan työpaikkaan työllistymiseen (Kauhanen ym., 2021). Määrällisen työnhaun velvoitteen asettamisen aputyökaluna voitaisiin hyödyntää työttömien ammatillista profilointia (Kauhanen ym., 2021).

Sanktioita uudessa esityksessä on lievennetty siten, että sanktiot olisivat asteittain kiristyvät ja ensimmäisestä laiminlyönnistä seuraisi ainoastaan muistus. Muistutus muistuttaa sanktioiden varoitusjärjestelmää ja tämän käyttöönoton yhteydessä on tärkeää, että myös itse muistutusjärjestelmään varataan riittävät resurssit. Koska työnhakuvelvollisuus erilaisine sääntöineen ja sanktioineen voi olla työnhakijalle melko monimutkainen kokonaisuus, olisi tärkeää myös, että työnhakija saa riittävästi neuvontaa ja informaatiota.

Aiemman tutkimuskirjallisuuden mukaan kiristyneet työnhakuvaatimukset voivat lisätä työn etsintää ja sitä kautta lyhentää työttömyyden kestoja. Toisaalta työläät vaatimukset voivat johtaa myös vetäytymiseen työvoiman ulkopuolelle. Työnhakuvaatimusten kiristämisen aikaansaamat

vaikutukset työnhakuaktiivisuuteen voivat myös olla erilaisia eri ryhmissä riippuen nykyisen työnhaun aktiivisuudesta (Manning, 2009). Ne, joilla nykyinen työnhakuaktiivisuus on jo valmiiksi korkeammalla tasolla kuin työnhakuvelvoite, eivät välttämättä koe mitään muutoksia.

Myös eri maita koskevista empiirisistä tutkimuksista on saatu erisuuntaisia tuloksia. Joidenkin tutkimusten mukaan tiukentuneet työnhakuvaatimukset lyhentävät työttömyyden keston todennäköisyyttä ja lisäävät työllistymisen todennäköisyyttä (esim. Arni ja Schriprowski, 2018). Joidenkin tutkimusten mukaan tiukentuneet vaatimukset eivät lisänneet työnhakua, vaan johtivat siirtymiseen työttömyydestä työvoiman ulkopuolelle (esim. Manning, 2009; Petrongolo, 2009).

Huomiota tulisi kiinnittää myös siihen, minkälaisen työpaikkojen vastaanottamisen työnhakuvelvollisuuden kiristäminen johtaa työpaikkojen laadun näkökulmasta. Tästäkin on saatu erisuuntaisia tuloksia.

Tärkeää tehdä vaikuttavuusarviointia työllisyysvaikutuksista jälkikäteen

Hallituksen esityksessä on myös arvioitu lakimuutosten työllisyysvaikutuksia muita maita koskevien tutkimusten perusteella. Muita maita koskevien tulosten perusteella tehtäviin arvioihin liittyy aina epävarmuutta. Jos lakimuutokset tulevat voimaan, olisi tärkeää arvioida niiden työllisyysvaikutuksia myös jälkikäteen.

Helsingissä 16. marraskuuta 2021

Merja Kauhanen
erikoistutkija
Palkansaajien tutkimuslaitos

Kirjallisuus:

Arni, P. & Schiprowski, A. (2018). Job search requirements, effort provision and labor market outcomes. *Journal of Public Economics*, 169: 65-88.

Behaghel, L., Crepon, B. ja Gurgand, M. (2014). Private and public provision of counseling to job seekers: Evidence from a large controlled experiment. *American Economic Journal: Applied Economics*, 6(4): 142-174.

Card, D., Kluve, J. ja Weber, A. (2018). What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16(3): 894-931.

Cheung, M., Egebark, J., Forslund, A., Laun, L., Rödin, M. ja Vikström, J. (2019). Does job search assistance reduce unemployment? Experimental evidence on displacement effects and mechanisms. IFAU Working paper 2019:25. Uppsala.

Graversen, B. K. ja van Ours, J. C. (2008). How to help unemployed find jobs quickly: Experimental evidence from a mandatory activation program. *Journal of Public Economics*, 92(10): 2020-2035.

Hainmueller, J., Hofmann, B., Krug, G. ja Wolf, K. (2016). Do lower caseloads improve the performance of public employment services? New evidence from German employment offices. *The Scandinavian Journal of Economics*, 118(4): 941-974.

Kauhanen, M., Nivala A. ja Suhonen, T. (2021). Miten työnhakuvelvollisuuden yksilöllistämistä voidaan tukea työttömien profiloinnilla? Käsikirjoitus.

Kosonen, T., Kauhanen, M., Kanninen, O., Suhonen, T. ja Karhunen, H. (2020). Suomen hyvinvointivaltion tulevaisuus: työllisyys, verotus ja palvelut. PT Policy Brief 2/2020. Palkansaajien tutkimuslaitos.

Maibom, J., Rosholm, M. ja Svarer, M. (2017). Experimental evidence on the effects of early meetings and activation. *The Scandinavian Journal of Economics*, 119(3): 541-570.

Manning, A. (2009). You can't always get what you want: The impact of the UK Jobseeker's Allowance. *Labour Economics*, 16(3): 239-250.

Petrongolo, B. (2009), The long-term effects of job search requirements: Evidence from the UK JSA reform, *Journal of Public Economics*, 93(11-12): 1234-1253.

Sundvall, S. ja Härmälä, K. (2016). Tuloksellista työnvälitystä aktiivisella yhteydenpidolla: Analyysi kolmen Uudenmaan te-toimiston työnvälityskokeilun tuloksista.

