Budjettiosasto
Rakenneyksikkö

Asiantuntijalausunto HE 108/2025 vp - Hallituksen esitys eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja työnvälityspalveluiden kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Hallituksen esityksessä HE 108/2025 vp esitetään, että ns. pohjoismaiseen työnhakumalliin kuuluvaa työnhakijan palveluprosessia kevennettäisiin, tähän liittyvää työttömyysturvaseuraamusmenettelyä muutettaisiin, sekä työnhakijaksi rekisteröityneelle henkilölle tulisi velvollisuus työnhakuprofiilin laatimiseen ja työvoimaviranomaisille säädettäisiin uusi lakisääteinen tehtävä laatia ja julkaista työnhakuprofiili.

Esityksen vaikutusarviot ovat huolellisesti laadittuja ja seikkaperäisesti dokumentoituja. Esitys sisältää julkisen talouden kannalta keskeiset arviot. Lisäksi esityksessä on huomioitu eräitä tärkeitä seikkoja, kuten kuntien rahoitusperiaatteen toteutuminen sekä siihen liittyvät laskelmat yksityiskohtaisella tasolla, sekä ehdotettujen muutosten suhde Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmaan. Kokonaisuudessaan ehdotettujen muutosten on arvioitu vähentävän suoraan julkiselle taloudelle aiheutuvia kustannuksia noin 16 miljoonalla eurolla vuodessa ja vahvistavan työllisyyttä hiukan. Lisäksi työ- ja elinkeinohallinnon valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin liittyvä muutos edellyttää noin 3,8-3,9 miljoonan euron kertaluontoista kustannusta. Nämä kustannukset katettaisiin pääosin määrärahoja uudelleen budjetoimalla. Rahoitusesitys sisältyy vuoden 2026 talousarvioesitykseen.

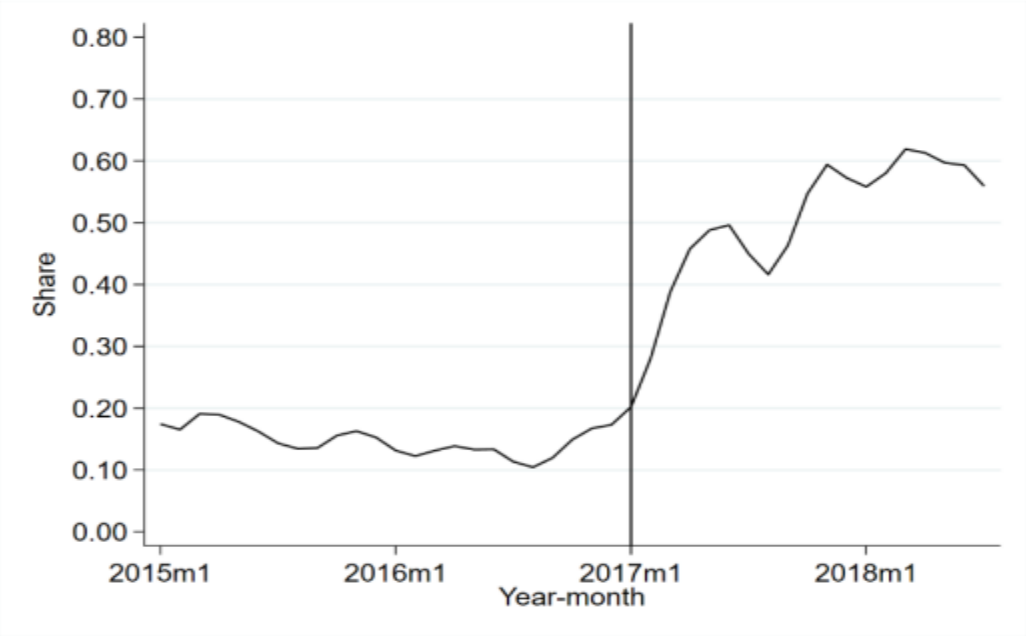
Taloudellisten vaikutusten ohella esitys edustaa kuitenkin merkittävää periaatteellista valintaa työllistymistä edistävien palveluiden järjestämistä sääntelevässä kehikossa Suomessa. Normiohjauksen keventäminen antaa järjestämisvastuullisille kunnille lisää liikkumavaraa. suhteessa normiohjaukseen kasvavat resurssit antavat mahdollisuuden hyödyntää tätä liikkumavaraa. Jatkossa järjestämisvastuullisen tahon ohjaus nojaa aiempaa enemmän rahoitusmallin kannustimiin. Kokonaisuuden toimivuuden kannalta olisi tärkeää seurata jatkossa työttömyysturvalain edellyttämien velvoitteiden käytännön toteutumista työvoimapalveluissa. Normisääntelyn purkamisen ei tulisi johtaa siihen, että etuudensaajien velvoitteet eivät tosiasiallisesti toimeenpanossa toteutuisi.

Palveluprosessin muutokset ja konteksti

Työttömyysturvalain (1290/2002) lähtökohtana on toteama etuudensaajien yleisistä oikeuksista ja velvollisuuksista (työttömyysturvalain 3§). Lähtökohtaisesti etuudensaajan yleisenä velvollisuutena on hakea aktiivisesti työtä ja koulutusta, sekä muun muassa osallistua työllistymistään edistäviin palveluihin. Tämä velvollisuus on sinänsä itsenäinen työvoimapalveluiden järjestämisestä annetusta laista (380/2023), mutta järjestämislain keskeinen tehtävä on kuitenkin toimeenpanna näitä velvoitteita käytännössä. Työttömyysetuuden saaminen edellyttää, että työvoimapalveluista vastaava toimija antaa työvoimapoliittisen lausunnon,jonka mukaan etuuden maksamiselle ei ole työvoimapoliittista estettä. Vastaavasti lausunnolla voidaan evätä oikeus etuuteen.

2010-luvun loppupuolelta lähtien tätä työvoimapalveluiden ja työttömyysturvan velvoitteiden kytköstä on pyritty lainsäädännössä vahvistamaan. Ensimmäinen merkittävä muutos tapahtui 2017, kun ns. kolmen kuukauden määräaikaishaastatteluista tehtiin viranomaiselle velvoittavia (HE 209/2016). Aiemmin TE-

viranomainen oli voinut käyttää harkintaansa, ja jättää määräaikaishaastattelun toteuttamatta mikäli piti sitä aiheettomana. Kun viranomaisten voimavaroja samalla lisättiin, määräaikaishaastatteluiden määrä kääntyi voimakkaaseen nousuun. Osuus kolmen edellisen kuukauden aikana määräaikaishaastatelluista työttömistä työnhakijoista kasvoi alle 20 prosentista lähemmäs 60 prosenttiin, eli yli kolminkertaistui. Oli siis selvää, että harkintavaltaa oli käytettu runsaasti.



Kuva 1: Osuus edellisen kolmen kuukauden aikana määräaikaishaastatelluista työttömistä työnhakijoista. Huuskonen 2023.

Huuskosen (2023)[1] väitöskirjassa perehdytään tähän muutokseen. Muutoksen todetaan nopeuttaneen työttömien työllistymisiä sekä aktivointipalveluihin osallistumista, ja työllisyysvaikutukset olivat voimakkaimpia nuorilla 25-34-vuotiailla, matalasti koulutetuilla, sekä palvelualojen työttömillä työnhakijoilla. Kotimaisen tutkimuksen mukaan ei ole siis selvää, että työvoimaviranomaisten harkintavalta kohdistaisi toimenpiteet keskitettyä sääntelyä paremmin.

Tiedämme myös muusta tutkimuksesta (ks. Valtakari ym. 2019)[2], että viranomaisten oma harkinta oli paikoin käytännössä sulkenut kokonaisia ryhmiä, kuten työttömyysturvan lisäpäivillä olevat henkilöt, käytännössä velvoitteiden ulkopuolelle. Hallituksen esityksen 167/2021 myötä säädettiin ns. pohjoismaisesta työnhakumallista, jonka tarkoitus oli työnhaun tuen tarjoamisen lisäksi myös kiristää näitä velvoitteita vahvistamalla asiakaspalvelukontaktia. Haastatteluja tehostettiin erityisesti työttömyyden alkuvaiheessa, koska mm. Tanskan kokemusten perusteella haastattelujen vaikuttavuus on tässä yhteydessä voimakkain. Pidempään työttömänä olleiden määräaikaishaastatteluilla on taas havaittu vähemmän vaikutuksia. Samalla työnhakijoille säädettiin asetettavaksi määrällinen työnhakuvelvoite.

Uuden järjestämislain 380/2023 puitteissa työvoimapalveluiden järjestämistehtävä siirrettiin kunnille. Samalla laajennettiin kunnilla jo tuolloin ollutta vastuuta työttömyysetuuksien rahoituksesta koskemaan kaikkia

[1] Huuskonen, J. (2023): Essays on the Role of Public Employment Services in Labour Market Matching. JYU dissertations 681.
[2] Valtakari, M., Arnkil, R., Eskelinen, J., Kesä, M., Mayer, M., Nyman, J., & Ålander, T. (2019). Työttömien määräaikaishaastattelujen arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 26/2019.

työttömyysetuuksia ja aiempaa laajemmalta osalta työttömyyttä. Samalla luovuttiin haitallisia kannustinvaikutuksia luoneesta säännöksessä, jossa rahoitusvastuu katkesi työllistymistä edistävien palveluiden ajalta. Säännöksen katsottiin johtavan epätarkoituksenmukaiseen aktivointiin kustannusten siirtelyn toivossa. Rahoitusvastuun profiili säädettiin ajassa kasvavaksi. Eräs merkittävä peruste tälle profiilille oli, että korkea rahoitusvastuu määrältään nopeasti vaihtelevista lyhyistä työttömyysjaksoista olisi haaste kuntien taloudenpidolle suhdannetilanteiden muuttuessa. Koska työnhakuprosessia koskeva sääntely kuitenkin sääntelee lyhyitä työttömyyksiä, ei tätä voitu pitää merkittävänä ongelmakohtana.

Käytännön tilanne ja nyt ehdotettavat muutokset

Pohjoismaisen työnhakumallin toimeenpano on jäänyt vajaaksi syistä, joita ei tunneta hyvin. Säädetystä täydentävien työnhakukeskustelujen määrästä on jääty huomattavan kauas, ja työnhakuvelvoite on toteutunut heikosti. Taustalla voi olla vaikeita toimeenpanon haasteita. Tiedot siitä, mihin työvoimaviranomaisten työpanosta kuluu nyt tai aiemmin virastomuotoisessa mallissa, olivat hajanaisia ja epämääräisiä. Tiedossa on, että merkittävä osa työpanoksesta kuluu esimerkiksi ”työttömyysturvan kuntoon laittamiseen”. Lisäksi tiedämme esimerkiksi, ettei merkittävällä osalla työnhakijoista ole ajantasaista työllistymissuunnitelmaa.

Käytännön kokemuksista on myös opittu, että esimerkiksi työnhakuvelvoitteen asettaminen voi olla virkailijalle eettisesti stressaavaa. Työvoimaviranomaisten kanssa käydyissä keskusteluissa on esimerkiksi kuultu anekdootteja, jotka kertovat paitsi vaikeuksista asettaa ja toimeenpanna velvoitteita ilmeisissä tapauksissa myös varsin löyhästä harkinnasta esimerkiksi omaehtoisten opintojen suhteen. Anekdootteja kattavampaa, seikkaperäistä luotettaviin tietolähteisiin perustuvaa tietoa siitä, miksi lakisääteiset velvoitteet ovat jääneet niin mataliksi, ja miksi lain vaatimusten mukaiset työnhakukeskustelut eivät juuri toteudu, on niukasti.

Nyt esitettävät muutokset kasvattavat työvoimaviranomaisen käytössä olevia voimavaroja suhteessa sääntelyn edellyttämiin tarpeisiin. Tämä tarkoittaa sitä, että viranomaisella on suhteessa pienenviin tehtäviinsä aiempaa enemmän voimavaroja käytössään. Tämä antaa viranomaiselle mahdollisuuden hyödyntää voimavarojaan tapauskohtaisen harkinnan perusteella nykyistä paremmin, ja voi johtaa nykyistä parempiin tuloksiin.

Riskinä on kuitenkin myös, että kohdentuminen syystä tai toisesta heikentyy. Esimerkiksi kansainväliset kokemukset ovat osoittaneet, että lähellä työmarkkinoita olevien voimakas tukeminen on julkisen talouden kannalta kustannustehokkain tapa vahvistaa työllisyyttä. Havainto perustuu siihen, että näiden ihmisten työllistymiseen on helpointa vaikuttaa, sillä heillä on vahvat valmiudet työllistyä. Kauempana työmarkkinoista olevat edellyttävät raskaampia ja siispä kalliimpia palveluita tuekseen. Kauempana työmarkkinoita olevien tukeminen ei ole kuitenkaan väärin: se voi olla sosiaalipoliittisesti hyvinkin perusteltua. Kustannustehokkuuden kannalta on kuitenkin todennäköistä, että helposti työllistyvien tukemiseen ja velvoitteiden toteutumisen valvontaan tulisi myös panostaa merkittävästi.

Tulevaisuuden kehityssuuntia

Tätä esitystä edeltävä sääntelyn nykytila edustaa kompromissia, jossa kevyellä rahoitusohjauksella ja tiukalla normiohjauskella pyritään luomaan tasapainoinen kokonaisuus. Ratkaisu, jossa normiohjausta kevennetään, ei ole täysin perusteeton. Taloustieteestä voidaan johtaa ajatus, jonka mukaan toimeenpanevaa tahoa voidaan myös ohjata kannustimilla normien sijaan, ja tämä voi tuottaa hyviä tuloksia. Mikäli kevyemmän normiohjauksen suuntaan halutaan kuitenkin jatkaa, tulisi jatkossa tarkastella rahoitusohjauksen tasoa ja

tilannetta suhteessa normiohjaukseen, ja harkita järjestämisvastuullisen viranomaisen rahoitusvastuun laajentamista tarkoituksenmukaisella tavalla vaihtoehtona normiohjaukselle.

Nykytilan heikosta tuntemuksesta ja aiempien uudistusten heikosta onnistuvuudesta johtuen olisi myös syytä perehtyä täsmällisemmin siihen, miksi työttömyysturvalain edellyttämä velvoittavuus toteutuu järjestämislain kontekstissa heikosti. Tämän tiedon saaminen edellyttäisi seikkaperäistä selvitystä siitä, miten työttömän työnhakijan velvoitteet käytännössä toteutuvat, ja mihin työvoimaviranomaisen työpanos käytännössä kuluu. Selvittämällä prosessien kuormittavia osia ja yksinkertaistamalla säädäntöä niistä sekä perehtymällä velvoitteiden katvealueisiin voitaisiin mahdollisesti kehittää sääntelyä edelleen parempaan suuntaan.