



**Lainsäädännön arviointineuvosto**

Lausunto Dnro: VN/23537/2021-VNK-2

4.10.2021

## **Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamisesta**

**Esitysluonnoksessa kuvataan esityksen taustaa, perusteluja, tavoitteita ja ehdotuksia toimenpiteistä. Lakiehdotusluonnoksen vaikutuksia kuvataan sekä laadullisesti että määrällisesti.**

**Esitysluonnoksen keskeisimmät kehittämiskohteet ovat:**

- i) Uudistuksesta valtiolle aiheutuvia lisämenoja tulisi eritellä tarkemmin.**
- ii) Ehdotettavan uuden sääntelyn vaikutuksista järjestelmän ymmärrettävyyteen ja läpinäkyvyyteen työnhakijan kannalta tulisi esittää tarkempi arvio.**
- iii) Esitysluonnoksen vaikutusarviointijakson alussa tulisi olla tiivis kuvaus ehdotetusta mekanismista, joka johtaisi nykyistä järjestelmää parempaan työllistymiseen.**
- iv) Esitysluonnoksessa tulisi arvioida vaikutuksia myös eri työnhakijoiden erityistarpeiden näkökulmasta. Työttömät työnhakijat eivät ole yhtenäinen ryhmä vaan koostuu eri ikäisistä ja eri taustoja omaavista henkilöistä.**
- v) Uudistuksen yritysvaikutuksia tulisi vielä täsmentää vaikutusmekanismien kuvauksen ja määrällisten vaikutusarvioiden osalta.**
- vi) Esitysluonnoksessa tulisi esittää arvio uudistuksen vaikutuksista työllisyyden edistämisen kuntakokeilun toteuttamiselle ja kokeilukunnille.**
- vii) Ehdotettavien toimenpiteiden viranomaisvaikutuksia tulisi vielä täydentää ottamalla huomioon muun muassa vaikutukset Kansaneläkelaitokseen ja sosi-aali- ja terveystyöväkseen.**

*Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.*

### **1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö<sup>1</sup>**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi julkisista työvoima- ja yrityspalveluista annettua lakia, työttömyysturvalakia, työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annettua lakia, kotoutumisen edistämisestä annettua lakia, työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annettua lakia ja kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia.

<sup>1</sup> Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen "esityksen pääasiallinen sisältö"- jaksosta.

Työttömien työnhakua ja ohjaamista palvelutarpeen mukaisesti palveluihin tuettaisiin siten, että työ- ja elinkeinotoimisto tai työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana oleva kunta tapaisi työnhakijan työnhakukeskustelussa työttömyyden alkuvaiheessa lähtökohtaisesti kahden viikon välein. Nykyisten kolmen kuukauden välein järjestettävien työnhakijan haastattelujen lisäksi työnhakijalle järjestettäisiin puolen vuoden välein kuukauden kestävä jakso, jonka aikana järjestettäisiin kaksi työnhakukeskustelua.

Työttömyysturva-oikeuden jatkumisen edellytyksenä työnhakijan olisi haettava tiettyä määrää työmahdollisuuksia. Hakuvelvollisuus kirjattaisiin työllistymissuunnitelmaan. Työnhakijalle voitaisiin tarjota haettavaksi yksilöityjä työpaikkoja. Näiden työpaikkojen hakeminen velvoittaisi tietyin edellytyksin työnhakijaa työttömyysetuuden jatkumisen edellytyksenä. Jos työnhakija laiminlyö hakea työmahdollisuuksia tai osallistua palveluihin häneltä edellytetyllä tavalla, häntä muistutettaisiin työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä. Korvauksettomien määräaika-kestoja porrastettaisiin ja muutettaisiin kohtuullisemmiksi.

Esitys liittyy hallituksen ohjelmaan sisältyvään tavoitteeseen uudistaa työttömien palveluita sekä kohtuullistaa työttömyysturvan seuraamusjärjestelmää niin, että työnhakijoiden oikeudet ja velvollisuudet ovat tasapainossa. Esityksen tavoitteena on parantaa työllisyyttä vähintään 9 500 työllisellä.

Esitys liittyy valtion vuoden 2022 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 2.5.2022.

## **2 Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista**

### **2.1 Yleiset huomiot**

*Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen kuvaus sääntelyn nykytilasta, lakimuutoksen taustasta ja tehtävistä ehdotuksista on varsin selkeä ja luo pohjan vaikutusten arvioinnille. Esitysluonnoksessa on myös käsitelty uudistuksen vaihtoehtoja, tosin erittäin tiiviisti. Vaihtoehtoisten ratkaisumallien vaikutuksista olisi myös voitu esittää vähintään suuntaa-antavia arvioita niiden kustannuksista ja hyödyistä ja verrata niitä esitysluonnoksen ehdotukseen.*

*Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen vaikutusarviointijakson alussa tulisi olla tiivis kuvaus ehdotetusta mekanismista, joka johtaisi nykyistä järjestelmää parempaan työllistymiseen.*

*Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnos jättäisi merkittäviä asioita myöhemmin asetuksella säädettäväksi. Asetuksella säädettäisiin esimerkiksi työnhakuvelvollisuuden määrän arvioimisesta sekä työllistymissuunnitelman toteuttamista koskevista tiedoista, jotka työnhakijan tulee ilmoittaa työ- ja elinkeinotoimistolle. Myös määrältään alennetusta työnhakuvelvollisuudesta säädettäisiin tarkemmin asetuksella. Luonnoksessa esitettyä sääntelytapaa ja sen perusteita vaikutuksineen tulisi selostaa tarkemmin.*

*Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen Keskeiset ehdotukset-jakson lopussa tulisi esittää yhteenveto ehdotettavista muutoksista verrattuna nykytilanteeseen. Esitysluonnoksessa on esimerkiksi ehdotuksia työnhakijoiden ns. karensseihin tehtäviä muutoksia, joiden vertaaminen esimerkiksi taulukkomuodossa nykyisin voimassa oleviin sääntöihin havainnollistaisi uudistuksen keskeisiä ehdotuksia ja niiden vaikutusta työnhakijoille.*

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa kuvataan muun muassa Alankomaiden, Ruotsin ja Tanskan työttömyysturvajärjestelmään sisältyvää velvollisuutta omatoimiseen työnhakuun, sekä muita kansainvälisiä käytäntöjä. Esitysluonnoksessa olisi voinut kuvata tarkemminkin Tanskan flexicurity-mallia ja sitä, miten sen avulla on pyritty yhdistämään joustaviin työmarkkinoihin korkea sosiaaliturva ja aktiivinen työmarkkinapolitiikka.*

*Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksesta ei selkeästi ilmene, mitä ns. pohjoismainen malli tässä yhteydessä konkreettisesti tarkoittaa. Asiaa olisi hyvä selostaa vähintään lyhyesti esimerkiksi kansainvälisen katsauksen yhteydessä, koska esitysluonnoksessa ehdotettua lakimuutosta kutsutaan pohjoismaiseksi työvoimapalvelujen malliksi.*

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksen vaikutusarvioinnissa on hyödynnetty tutkimustietoa ja käytettyihin lähteisiin viitataan systemaattisesti.*

## **2.2 Taloudelliset vaikutukset**

*Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on käsitelty keskeisiä vaikutusalueita ja arvioissa selostetaan taloudellisten vaikutusten mittaluokkaa. Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että vaikutuksista esitetään määrällisiä arvioita. Kuvausta uudistuksen nettovaikutuksesta julkisiin menoihin, jonka esitysluonnoksessa arvioidaan olevan noin 140 miljoonan euron suuruinen menovähennys, tulisi vielä selkeyttää vaikutuksen muodostumisen osalta. Menoja lisäävät ja vähentävät vaikutukset tulisi esittää kootusti esimerkiksi taulukkomuodossa.*

*Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi selostaa tarkemmin arvioitua valtiolle aiheutuvaa 70 miljoonan euron lisämenoa, joka esitysluonnoksen mukaan syntyisi työ- ja elinkeinotoimistojen ja kuntien henkilöstön lisäämisestä 1200 henkilöllä vuoden 2022 alusta lukien. Esitysluonnoksessa tulisi myös esittää arvio ammattitaitoisen henkilöstön saatavuudesta, sillä uudistuksen seurauksena työvoimapalvelujen henkilöstö kasvaisi nykyisestä merkittävästi (40% vuoteen 2019 verrattuna). Esitysluonnoksessa todetaan lisäksi, että osa työnhakukeskusteluista voitaisiin toteuttaa ostopalveluina. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan esitetä arviota ostopalvelun osuudesta uudistukseen varatuista 70 miljoonan euron menolisäyksestä<sup>2</sup>. Hankittavista ostopalveluista tulisi esittää tarkempi arvio.*

*Arviointineuvosto katsoo, että arvioita uudistuksen yritysvaikutuksia tulisi vielä täsmentää. Kuvauksessa tulisi vähintään lyhyesti selostaa keskeiset vaikutusmekanismit ja vaikutusten suuntaa-antava määrällinen mittaluokka.*

*Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen vaikutusarvioita tulisi vielä täydentää arvioihin sisältyvien epävarmuuksien kuvauksilla. Kun esitysluonnoksessa ehdotettujen toimenpiteiden vaikutusten arviointiin sisältyy esitysluonnoksenkin mukaan epävarmuutta, olisi esitysluonnoksessa perusteltua hyödyntää systemaattisesti vaihteluvälejä arvioihin liittyvien epävarmuuksien havainnollistamiseksi.<sup>3</sup>*

<sup>2</sup> Esitysluonnoksessa todetaan kuitenkin, että palveluntuottajilta ostopalveluna järjestettäviä täydentäviä työnhakukeskusteluja järjestettäisiin enimmillään vuosittain arviolta noin 212 000 - 320 000 kertaa.

<sup>3</sup> Esimerkiksi niin sanotun aktiivimallin vaikutuksia arvioivassa tutkimuksessa todettiin, että sopivan verrokki-ryhmän puuttuessa aktiivimallin vaikutusta oli vaikeata erottaa suhdannetilanteen muutoksen vaikutuksesta.

*Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksen arvio uudistuksen työllisyysvaikutuksesta, 9 500 - 10 000 uutta työllistä, on vaihteluväliltään varsin pieni etenkin ottaen huomioon, että esitysluonnoksessa korostetaan useassa kohdin laskelmiin liittyviä epävarmuuksia.*

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on työllisyysvaikutuksia koskevan arvioon yhteydessä myös kuvaus esitysluonnoksen työllisyysvaikutusarvioissa käytetyistä kansainvälisistä tutkimuksista. Arviointineuvosto katsoo kuitenkin, että kuvausta tulisi vielä selkeyttää, ja tekstissä esitettävät parametrit ja luvut tulisi selostaa huolellisemmin, jotta myös aiheeseen vähemmän perehtyneen lukijan on mahdollista saada käsitys siitä, mihin esitysluonnoksen työllisyysarviot perustuvat<sup>4</sup>.*

*Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi esittää arvio uudistuksen vaikutuksista työllisyyden edistämisen kuntakokeilun toteuttamiselle. Myös vaikutuksista kokeilukunnille tulisi esittää suuntaa-antava arvio. Tähän liittyy myös se, että hallituksen tavoitteena on siirtää palvelut kokonaan kunnille vuoden 2024 aikana<sup>5</sup>.*

*Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi esittää suuntaa-antava arvio uudistuksen vaikutuksesta työnhakijoille suunnattavien palveluiden kysynnän muutokseen ja niistä aiheutuviin kustannuksiin.*

### **2.3 Viranomaisvaikutukset**

*Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen viranomaisvaikutuksia koskeva jakso sisältää runsaasti määrällistä tietoa esimerkiksi työnhakijoille tehtävistä haastatteluista mutta esityksestä on vaikeata tunnistaa olennaisimpia vaikutuksia. Esitysluonnoksesta ei riittävästi ilmene vaikutukset muihin viranomaisiin kuten Kansaneläkelaitokseen ja sosiaali- ja terveysviranomaisiin. Myös vaikutuksista eri viranomaisten väliseen yhteistyöhön tulisi esittää arvio.*

*Arviointineuvosto katsoo, että viranomaisvaikutukset –jaksossa tulisi käsitellä myös palkattavan uuden henkilöstön palvelussuhteiden pysyvyyttä. Lisäksi tulee esittää arvio uudistuksesta aiheutuvista merkittävimmistä toimitila-, kaluste- ja laitehankinnoista.*

### **2.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset**

*Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen keskeinen vaikutusalue on vaikutus työllisyyteen, joten se tulisi esittää jakson alussa eikä vasta viimeisenä. Lisäksi muut yhteiskunnalliset vaikutukset – jakso sisältää runsaasti kuvausta lakiehdotuksen sisällöstä, jolloin tekstistä on paikoin vaikeata tunnistaa olennaisia vaikutuksia. Toimenpiteitä käsittelevää materiaalia, joka on jo esitetty esitysluonnoksen ehdotuksia koskevassa jaksossa, ei tulisi toistaa vaikutusarvioita kuvaavissa jaksossa vaan tekstissä tulisi keskittyä vaikutusten kuvaamiseen.*

---

Esimerkiksi Kyyrä ym. (2019): Aktiivimallin vaikutukset työttömiin ja TE-toimistojen toimintaan, VATT Tutkimuksia 189, <https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/172797/t189.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

<sup>4</sup> Osa raportin kyseisissä tekstijaksoissa esitetyistä luvuista on linkattu Kansaneläkelaitoksen tilastotietokantaan. Esitysluonnoksen tekstiosasta ei kuitenkaan kaikilta osin riittävästi ilmene, milloin luvut ovat tuhansia ja milloin miljoonia. Kaikkien esitettävien lukujen yksiköt tulisi ilmetä suoraan tekstistä.

<sup>5</sup> Lähde: työ- ja elinkeinoministeriön internet-sivut (vierailtu 23.9.2021): <https://tem.fi/tyollisyyskokeilut>

*Arviointineuvosto katsoo, että ehdotetun uuden sääntelyn vaikutuksista järjestelmän ymmärrettävyyteen ja läpinäkyvyyteen työnhakijan kannalta tulisi esittää tarkempi arvio. Onko riski, että järjestelmän porrastus muuttaa järjestelmää vaikeaselkoisemmaksi?*

*Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi arvioida vaikutuksia myös eri työnhakijoiden erityistarpeiden näkökulmasta. Työttömät työnhakijat eivät ole yhtenäinen ryhmä vaan koostuu eri ikäisistä ja eri taustoja omaavista henkilöistä. Näin ollen vaikutusarviossa tulisi huomioida niin nuorten, maahanmuuttajien kuin ikääntyvienkin näkökulma ja se, miten erityistarpeiden huomioon ottaminen turvataan sujuvasti ja oikea-aikaisesti prosessissa.*

*Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi kuvata tarkemmin työkyvyn tutkimuksia ja muita asiantuntija-arviointeja, joihin työnhakija voitaisiin ohjata palvelutarpeen selvittämiseksi. Millaisia vaikutuksia esitettävällä sääntelyllä olisi työttömille työnhakijoille?*

### **3 Muut asiat**

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamisesta, jonka työ- ja elinkeinoministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 15.9.2021. Lausunto on julkinen.

*Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain<sup>i</sup> säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.*

### **Helsingissä 4. lokakuuta 2021**

#### **Leila Kostiainen**

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

#### **Antti Moisio**

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri

---

<sup>i</sup> Arviointineuvoston käyttämät lausumat ovat:

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäehdotuksia esitysluonnokseen.

- 
2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
  3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
  4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
  5. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on merkittäviä puutteita. Esitysluonnoksen pohjalta ei todennäköisesti pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi. \*

\* Viimeinen virke voidaan jättää pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.