

Budjettiosasto
Rakenneyksikkö

Työttömien asiakasprosessin uudistamisen työllisyysvaikutusarviot

Hallituksen esityksessä HE 108/2025 vp esitetään muutoksia työnhakijan palveluprosessiin ja työvoimaviranomaisen tekemiin työtarjouksiin liittyvään velvoittavuuteen. Osa-aikaisessa työssä olevien työnhakuvelvoitetta koskevat poikkeukset esitetään kumottaviksi. Lisäksi esityksessä säädettäisiin työnhakijan työnhakuprofiilin laatimisesta ja julkaisemisesta. Esityksen vaikutusarviot on laadittu työ- ja elinkeinoministeriössä ja valtiovarainministeriöllä on ollut mahdollisuus kommentointiin esitystä valmisteltaessa.

- Harkinnanvaraisuuden kasvattaminen työttömien palveluprosessissa todennäköisemmin heikentää työllisyyttä koska haastattelumäärät odotettavasti pienenevät. Hallituksen esityksen arviota työllisyyden heikentymisestä noin kahdella tuhannella työllisellä voidaan pitää perusteltuna.
- Osa-aikatyöllisten työnhakuvelvoitteista ei ole suoraa soveltuvaa tutkimusnäyttöä. Hakuvelvoitteet nopeuttavat työllistymistä, mutta osassa tutkimuksia on havaittu myös suurehkoja vaikutuksia työmarkkinoiden ulkopuolelle siirtymiseen. Työttömyysturvan suojaosien poisto on vahvistanut taloudellisia kannustimia siirtyä osa-aikaisesta kokoaikatyöhön. Osa-aikaisten työnhakuvelvoitteen kiristämisen vaikutuksella on todennäköisesti vähäinen työllisyyttä vahvistava vaikutus.
- Työnhakuprofiilien laajempi julkaiseminen madaltaa yritysten rekrytoinnista aiheutuvia kustannuksia, millä on teorian perusteella työllisyyttä vahvistava vaikutus.

Palveluprosessin uudistaminen

Työttömien haastattelut voivat vahvistaa työllisyyttä ainakin kahden eri mekanismin kautta. Työhaun tuki voi auttaa laatimaan parempia työhakemuksia ja kohdentamaan työnhakua tavalla, joka parantaa työmarkkinoiden tehokkuutta. Toinen mekanismi liittyy nk. moraalikadon ongelmaan siten, että työttömyysturvaetus nostaa suhteellisesti vapaa-ajan arvoa ja vääristää sillä tavoin työvoiman tarjontaa. Tässä suhteessa haastatteluiden roolina on valvoa ja kannustaa aktiivisempaan työnhakuun.

Palveluprosessin uudistamisen tavoitteena on kohdentaa haastatteluita paremmin palvelutarvetta vastaavasti. Tällaisen kohdentamisen ongelmana voi olla, että haastatteluiden paras vaikuttavuus ei välttämättä seuraa suurimmasta palvelutarpeesta. Tämä johtuu siitä, että työhaun tuesta hyötyvät eri henkilöt, kuin ne, joiden työttömyydessä enemmän kyse vapaa-aikaan liittyvästä vaihtoehtokustannuksesta eli moraalikadon ongelmasta. Moraalikadon valvonta voi olla ainakin joissain tilanteissa työllisyyden edistämisen näkökulmasta vaikuttavampaa.

Tutkimusnäytön osalta työttömyyden alkuvaiheen intensiivistä prosessia koskevien tutkimusten kohderyhmänä ovat uudet työttömät ja keskimäärin uusilla työttömillä on melko hyvät työllistymismahdollisuudet. Kokeilut (Tanskassa, Ruotsissa, Hollannissa) on toteutettu kohdentamalla työttömyyden alkuvaiheen intensiivistä tukea kaavamaisesti kaikille uusille työttömille ja näissä on havaittu koeryhmän työllistyvän vertailuryhmää nopeammin. Tutkimuksissa on havaittu ryhmäkohtaisia eroja, jotka ovat kuitenkin melko pieniä.

Todennäköisesti harkinnan kasvattamisen suurin riski liittyy siihen, että työttömien tapaamisia järjestetään liian vähän ja resursseja yleisesti vähennetään tai ohjataan heikommin vaikuttavaan käyttöön.

Työllisyyspalveluiden rahoitus on vuoden 2025 alusta lähtien yleiskatteista ja kunnilla on siten merkittävä harkintavalta palveluiden resursoinnissa. Koska valtiolla ei ole enää suoraa budjettivaltaa työllisyyspalveluiden resursointiin voivat lakisääteisiin tehtäviin liittyvät normit vaikuttaa palveluiden kokonaisresursointiin.

Suomen osalta on havaittu empiiristä tutkimusnäyttöä, minkä perusteella harkinnan poistaminen on lyhentänyt työttömyysjaksojen kestoja. Näyttö perustuu vuonna 2017 toimeenpantuun reformiin, jossa työttömien määräaikaishaastatteluja koskevasta pykälästä poistettiin sanamuotoilu ”mikäli ei ole ilmeisen tarpeetonta”. Harkinnan poistumisen seurauksena kolmen kuukauden välein järjestettävät määräaikaishaastattelut järjestettiin selvästi useammalle ja voimassa olevien työllistymissuunnitelmien osuus kasvoi 10–20 prosentista noin 60 prosenttiin (ks. kuvio Huuskosen 2023 tutkimuksesta).

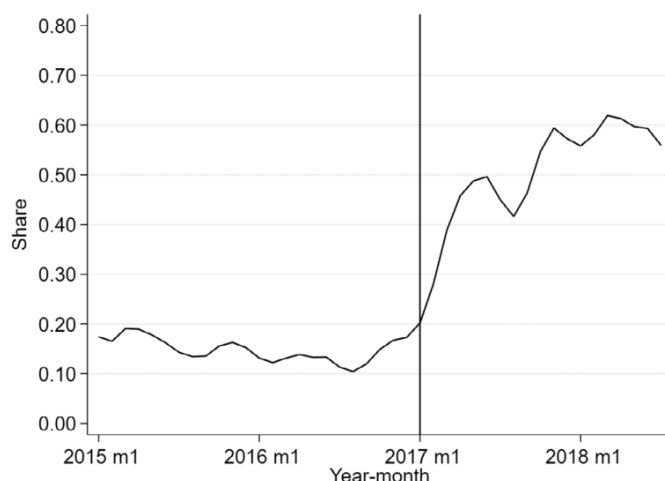


FIGURE 1 Share of unemployed jobseekers interviewed during the previous 3 months. Cross-section on the 28th day of the month, unemployment spells of 90–365 days.

Huuskosen (2023) mukaan harkinnan poistosta seurannut haastatteluiden todennäköisyydestä kasvatti työllistymisen todennäköisyyttä (10 %-yks. muutos haastattelun todennäköisyydessä kasvatti työllistymisen todennäköisyyttä 3,1 %). Noin 40 %-yks. kasvu voimassa olevien suunnitelmien osuudessa olisi siten nostanut työttömyydestä poistumisen todennäköisyyttä 12,4 %.

Harkinnan poiston yhteydessä TE-toimistojen henkilöstöresursseja vahvistettiin. Myös pohjoismaiseen työvoimapalvelumalliin liittyi merkittävä henkilöstöresurssien lisäys. Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin arvioitiin vahvistavan työllisyyttä noin 9 500–10 000 henkilöllä, josta arviolta 8 900 työllistä liittyy työnhaun alkuvaiheessa järjestettävän alkuhaastattelun sekä kahden viikon välein järjestettävien täydentävien työnhakukeskustelujen ja näitä seuraavan työnhakukeskustelun muodostamaan kokonaisuuteen, sekä puolen vuoden välein toistuvaan kuukauden kestävään tiiviiseen palvelujaksoon.

Merkittävin vaikutus arvioitiin olevan haastatteluiden lisääntymisellä. Mallin purkaminen haastatteluiden osalta tarkoittaisi sitä, että aiemmin säädetystä mallista jäljelle jäävät työllisyysvaikutukset liittyisivät työnhakuvelvoitteeseen ja henkilöstöresurssin lisäykseen. Työvoimapalveluiden palveluresurssien

vahvistamisen on havaittu eri tutkimuksissa lyhentävän työttömyyden kestoja ja nostavan uudelleen työllistymisen todennäköisyyttä (esim. Böheim ym. 2023; Hainmueller ym. 2016).

Soveltamalla pohjoismaisen työvoimapalvelumallin arvioinnissa käytettyjä oletuksia työttömien määrästä ja palveluun liittyvistä syrjäytysvaikutuksista saadaan henkilöstöresurssin lisäyksen osalta vaikutusarvioksi noin 4000 lisätyöllisen vaikutus¹. Jos henkilöstöresurssit säilyisivät, mikä voi olla optimistinen oletus, mutta säädösohjauksen vaikutus menetettäisiin kokonaisuudessaan, seuraisi tästä työllisyyden heikentyminen arviolta noin 4900 työllisellä². Jos sen sijaan harkintavallan lisääminen ei heikentäisi työllisyyttä saataisiin arvion vaihteluväliksi -4900 – 0, jolloin välin keskipiste olisi noin -2450 työllistä. Arvio olisi siten hyvin samassa mittakaavassa hallituksen esityksessä esitetyn arvion kanssa.

Haastattelujen kohdentaminen voisi onnistuessaan olla perusteltua. Cheung ym. (2024) esittävät *nationalekonomiska föreningen* artikkelissaan työnhaun tuen käyttämistä erityisesti työmarkkinoilla, joissa kilpailu työpaikoista on vähäisempää, jolloin syrjäytysvaikutukset ovat pienempiä³. Lisäksi artikkelissa todetaan, että haastatteluja tulisi käyttää vähemmän heikossa suhdanteessa ja enemmän hyvässä suhdanteessa.

Työnhakuvelvoitteen laajentaminen osa-aikaisiin työnhakijoihin

Osa-aikaisten työnhakijoiden kannusteet lisätä työntekoa ovat vahvistuneet kuluvalle hallituskaudella. Pahimmat kannustinloukut ovat liittyneet siihen, että palkka ja ansiosidonnainen työttömyysturva eivät yhdessä voi ylittää etuuden perusteena olevaa palkkaa (ns. kattosääntö). Tästä on seurannut tilanteita, joissa työnteon lisääminen ei kasvata tuloja. Suojaosien ja lapsikorotusten poiston jälkeen vastaava tilanne on harvinaisempi ja siirtymistä kokoaikatyöhön seuraa enemmän taloudellista hyötyä.

Hakuvelvoitteen kiristäminen osa-aikaisilla voi edelleen lisätä siirtymiä osa-aikaisesta kokoaikaiseen työhön. Velvoitteen kiristämällä voi olla myös ei-toivottuja vaikutuksia työmarkkinoiden ulkopuolelle siirtymisten muodossa.

Työnhakuprofiilien julkaiseminen

Työnhakuprofiilit voivat vähentää työvoiman etsinnästä yritykselle aiheutuvia kustannuksia esimerkiksi mahdollistamalla suorarekrytointia ja sillä tavoin tehostaa työmarkkinoiden kohtaantoa. Yhden päivän keston muutos avoimen työpaikan avoinna olon kestossa vahvistaisi työllisyyttä hieman alle 200 työllisellä (HE 225/2021).

Työvoiman etsintäkustannuksiin liittyvän teknologian parantamisella on potentiaalia vahvistaa työllisyyttä ja julkaistujen työnhakuprofiilien kattavuus nousee muutosten seurauksena. Hallituksen esityksessä esitetyn

¹ Böheimin ym. (2023) mukaan 71 %:n lasku asiakaskuormituksessa (henkilöasiakasta per asiakaspalvelija) lisäsi työpäiviä avoimilla työmarkkinoilla 9 %. Asiakaskuormituksen ja työllisyysvaikutuksen joustoksi voidaan arvioida 0,126. Näin arvioituna 25 % kasvun asiakaspalvelun resursoinnissa voisi arvioida vahvistavan vahvistaisi työllisyyttä $0,25 * 0,126 * (83 \text{ milj.} / 258) = 10 \text{ } 100$ henkilövuodella. Soveltamalla samoja oletuksia syrjäytysvaikutuksesta 40 % ja 78 % saadaan arvioksi noin 2000–6000 työllistä, jolloin vaihteluvälin keskipiste on 4000. Vastaavan mittaluokan arvio voidaan johtaa soveltamalla Hainmuellerin ym (2016) tutkimusta.

² $4000 - 8900 = 4900$

³ Cheung, M., Egebark, J., Forslund, A., Laun, L., Rödin, M. & Vikström, J. (2024). Effekter av förstärkta förmedlingsinsatser – lärdomar från ett randomiserat experiment. *Ekonomisk Debatt*, 52(2). Saatavilla: <https://www.nationalekonomi.se/artikel/effekter-av-forstarkta-formedlingsinsatser-lardomar-fran-ett-randomiserat-experiment/>

arvion haasteena on, ettei Räisäsen (2023) työmarkkinatorin käyttöönotosta tehdyssä jälkikäteisarvioinnissa pystytä erottamaan pohjoismaisen työvoimapalvelumallin ja työmarkkinatorin käyttöönoton vaikutuksia. Toimenpiteelle arvioitu työllisyysvaikutus 1250–2500 ei kuitenkaan ole epärealistisen suuri arvio etsintäkustannuksia madaltavan teknologian vaikutuksista.

Liite 1: Työttömien haastattelut tutkimuskirjallisuudessa

Työttömien haastatteluja on tutkittu eri maissa satunnaistettuihin kokeiluihin perustuvilla tutkimusasetelmilla. Onnistunut satunnaistaminen tuottaa luotettavimpia tuloksia työvoimapolitiittisten interventtioiden kausaalisista vaikutuksista. Näiden tutkimusten perusteella työttömien haastattelut edistävät osallistuneiden työllistymistä huomattavasti suhteutettuna haastatteluihin käytettyihin resursseihin.

Tanskassa, Ruotsissa ja Hollannissa toimeenpannuissa satunnaistetuissa kokeiluissa on arvioitu työllisyyden vahvistumiseksi noin 3,5 – 7 työpäivää yhtä haastattelua kohden⁴. Schiprowski (2020) hyödynsi asetelmana työvoimavirkailijan suunnittelemattomia poissaoloja ja havaitsi että alkuvaiheen haastattelun peruuntuminen virkailijan poissaolon vuoksi pitkitti työttömyyttä keskimäärin 10 päivällä. Suhteutettuna haastattelun järjestämiseen tarvittaviin resursseihin tulokset ovat huomattavia.

Koko talouden tasolla vaikutukset ovat pienempiä koska intensiivistä palvelua saavien nopeampi työllistyminen vaikuttaa negatiivisesti heikompaa palvelua saavien työllistymiseen. Syrjäytysvaikutukset huomioiden Cheung ym. (2019) päätyvät tulokseen, että pohjoismaista työvoimapalvelumallia vastaava täydentävien työnhakukeskustelujen toimeenpano alentaisi työttömyysastetta noin 0,6%.

Myös Suomesta tutkimustietoa haastattelujen vaikutuksista. Huuskosen (2023) tutkimuksessa, joka käsittelee 2017 toteutettua määräärikaishaastattelujen laajentamista, havaitaan että 10%-yksikön kasvu voimassa olevissa työllistymissuunnitelmissa kasvatti kuukausittaista työllistymisen todennäköisyyttä 0,3%. Huuskosen tutkimuksen menetelmä ottaa huomioon alueelliset syrjäytysvaikutukset, mutta kvasikokeellinen asetelma ei vastaa luotettavuudeltaan satunnaistettuja kokeiluja.

Haastattelujen optimaalisesta kohdentamisesta ei ole selkeää kuvaa. Kattavimmin ryhmäkohtaisia vaikutuksia on arvioitu Ruotsin kokeilussa⁵. Vaikutukset työttömyysjaksojen kestoihin ovat keskimäärin suurempia EU:n ulkopuolisilla maahanmuuttajilla, pidemmän työttömyyshistorian omaavilla ja matalammin koulutetuilla. Toisaalta kaikkien ryhmien kohdalla kokeiluun valituksi tulemisen vaikutukset työttömyyspäiviin ovat keskimäärin 3,5 – 11,5 päivän välillä⁶.

Huuskosen tutkimuksessa puolestaan havaitaan, että vaikutukset ovat suurimpia nuorilla, matalasti koulutetuilla ja palvelualojen työnhakijoilla. Korkeammin koulutettujen ja vanhempien työnhakijoiden kohdalla haastattelut lisäsivät työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumista⁷. Schiprowski (2020) havaitsee, että vaikutukset ovat suurempia niillä työttömillä joiden työttömyyttä edeltävä palkka alittaa mediaanin. Toisaalta Schiprowski toteaa tulosten viittaavan siihen, että hyvin eri tyyppiset työnhakijat hyötyvät virkailijan kanssa asioimisesta eikä resurssien kohdentaminen vain tiettyihin alaryhmiin olisi ”sensible policy choice”.

Tiheän haastatteluvälin on havaittu vahvistavan työllistymistä siitä huolimatta, että satunnaistettuja kokeiluja toimeenpanneissa maissa työnhakijoihin pidetään tiiviisti yhteyttä. Esimerkiksi Ruotsin kokeilussa verrokkiryhmään kohdistui keskimäärin noin 3 haastattelua ensimmäisen työttömänä vietetyn vuosineljänneksen aikana. Kokeiluun liittyvät haastattelut tehtiin näiden haastattelujen lisäksi. Tanskassa

⁴ Cheung ym. (2019); Maibom ym. (2017); Klaauw & Vethaak (2022)

⁵ Cheung ym. (2019) appendix taulukko 3.

⁶ Huom. luvuvälissä ei ole huomioitu syrjäytysvaikutuksia.

⁷ Koska palvelut hidastavat työllistymistä lyhyellä aikavälillä realisoituvat niihin liittyvät pidemmän aikavälin työllisyysvaikutukset viiveellä eivätkä siten todennäköisesti tule huomioiduksi tutkimuksen 10 kuukauden mittaisessa seurantajaksoissa.

verrokkeja koski velvollisuus osallistua haastatteluihin kerran kolmessa kuukaudessa, kuten Suomessakin ennen pohjoismaisen palvelumallin käyttöönottoa.

Liite 2: Määrällinen työnhakuvelvoite

Määrällinen työnhakuvelvoite on työnhaun monitoroinnin väline. Velvoitteen tarkoituksena on lisätä työnhaun aktiivisuutta. Lisäksi työnhakujen kirjaaminen tuottaa tietoa työnhausta ja joka voi edistää virkailijan ja työnhakijan välistä yhteistyötä. Määrällisiä velvoitteita on yleisesti voimassa eri maissa. Suomessa velvoitteet ovat kansainvälisesti vertailtuna hyvin matalat. Barbanchon ym. (2024) päättelevät että työnhaun tuotto on suurin piirtein vakio siten että työnhaun intensiteetin kasvu parantaa työllistymisen todennäköisyyttä vastaavassa suhteessa. Tältä osin tutkimus on kuitenkin melko niukkaa.

Codrenanu ja Waters (2023) tutkivat yksinhuoltajille kohdistettua työnhakureformia Iso-Britanniassa. Aiemmin yksinhuoltajat olivat oikeutettuja etuuteen, joka vastasi tasoltaan työttömän vähimmäisturvaa, mutta ilman velvoitetta hakea työtä ja osallistua kahden viikon välein työnhakukeskusteluihin. Työnhakuvaatimukset vähensivät etuuden saajia, mutta puolet etuudelta poistumisista oli työmarkkinoiden ulkopuolelle. Työllistymiset kohdistuivat matalasti palkattuihin osa-aikatoihin. Muille etuuksille siirtymien takia julkiselle taloudelle ei kohdistunut säästöä.

Van der Klaauw ja Vethaak (2022) analysoivat laajaan aineistoon perustuvaa kokeilua, jossa työttömät ohjattiin satunnaisesti lisätapaamiseen virkailijan kanssa, tarkoituksena laajentaa työnhakua. Lisätapaamiset nostivat työllistymisen todennäköisyyttä.

Arnin ja Schiprowskin (2018) tutkimuksen mukaan työnhakuvelvoitteiden tiukentamisella on selkeitä vaikutuksia työnhakijoiden käyttäytymiseen ja työmarkkinasiirtymiin. Laajaan rekisteriaineistoon perustuvassa analyysissä havaitaan, että kuukausittaisen työnhakuvelvoitteen kasvattaminen yhdellä hakemuksella lyhentää sekä työttömyys- että työmarkkinoiden ulkopuolella vietettyä aikaa noin 3–4 prosenttia. Vaikutusten arviointi perustuu työnhakijoiden satunnaiseen ohjautumiseen virkailijoille ja virkailijoiden eroihin velvoitteiden asettamisessa. Tulosten mukaan velvoitteiden vaikutus on suurin niillä työnhakijoilla, joiden omaehtoinen aktiivisuus on alhaista. Työnhakuvelvoitteiden kiristäminen vaikuttaa kuitenkin vähäisessä määrin kielteisesti työllisyyden keston: jokainen lisätty työnhakuvelvoite lyhentää työsuhteen kestoa noin 0,3 prosenttia. Työnhakuvelvoitteiden ei havaittu vaikuttavan uudelleentyöllistymisen palkkatasoon.

Lähteet:

- Arni, P., & Schiprowski, A. (2018). Job search requirements, effort provision and labor market outcomes (IZA Discussion Paper No. 11765). Institute of Labor Economics (IZA). <https://docs.iza.org/dp11765.pdf>
- Cheung, M., Egebark, J., Forslund, A., Laun, L., Rödin, M., & Vikström, J. (2019). Does job search assistance reduce unemployment? Experimental evidence on displacement effects and mechanisms (No. 2019: 25). IFAU-Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy.

Cheung, M., Egebark, J., Forslund, A., Laun, L., Rödén, M. & Vikström, J. (2024). Effekter av förstärkta förmedlingsinsatser – lärdomar från ett randomiserat experiment. *Ekonomisk Debatt*, 52(2). Saatavilla: <https://www.nationalekonomi.se/artikel/effekter-av-forstarkta-formedlingsinsatser-lardomar-fran-ett-randomiserat-experiment/>

Codreanu, M., & Waters, T. (2023). Do work search requirements work? Evidence from a UK reform targeting single parents (IFS Working Paper No. 23/02). Institute for Fiscal Studies. <https://doi.org/10.1920/wp.ifs.2023.0223>

Huuskonen, Jussi "The Impact of Periodic Interviews on Unemployment Duration: Evidence from the 2017 Finnish Reform." SSRN Working Paper, 2022. DOI: 10.2139/ssrn.4040584.

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

Räisänen, Heikki (2023). Havaittiinko Työmarkkinatorilla työllisyysvaikutusta? TEM-analyyseja 117/2023. Työ- ja elinkeinoministeriö. Saatavissa: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-536-2>

Schiprowski, A. (2020). The role of caseworkers in unemployment insurance: Evidence from unplanned absences. *Journal of Labor Economics*, 38(4), 1189-1225.

van der Klaauw, B., & Vethaak, H. (2022). Empirical evaluation of broader job search requirements for unemployed workers (No. TI 2022-083/V). Tinbergen Institute Discussion Paper.