

**Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisista rekryointipalveluista ja osaamisen kehittämisspalveluista, alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta, yksityisistä työllityspalveluista sekä taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 93/2018 vp) täydentämisestä**

## **ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi julkisista rekryointipalveluista ja osaamisen kehittämisspalveluista annettavaa lakia ja työttömyysturvalakia. Lisäksi muutettaisiin **xxxxx**. Viimeksi mainittujen lakien muutokset olisivat teknisluonteisia.

Hallitus on esittänyt eduskunnalle julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain kumoamista ja julkisista rekryointipalveluista ja osaamisen kehittämisspalveluista annettavan lain säätämistä. Tässä aiempaa hallituksen esitystä (HE 93/2018 vp) täydentävässä hallituksen esityksessä esitetään, että viimeksi mainitussa laissa säädettäisiin myös työnhakijan omatoimisen työnhaun sisällyttämisestä työllistymissuunnitelmaan.

Henkilön ilmoittautuessa työnhakijaksi hänelle laadittaisiin työllistymissuunnitelma, jossa edellytettäisiin työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä omatoimista työnhakua tai osallistumista kasvupalveluihin. Suunnitelmassa otettaisiin huomioon alueen työmarkkinatilanne, työnhakijan mahdollinen ammattitaitosuoja ja työnhaku- ja työllistymisvalmiudet sekä työ- ja toimintakyky.

Jos valmiudet ovat kunnossa, työnhakijan edellytettäisiin hakevan neljää työmahdollisuutta kuukauden tarkastelujakson aikana. Työnhakuvelvollisuutta ei tietyin edellytyksin olisi aikana, jona työnhakija on työssä, työllistyy päätoimisesti yrittäjänä tai on työkyvytön. Työnhaun seuranta perustuisi lähtökohtaisesti työnhakijan ilmoittamiin tietoihin.

Suunnitelman toteuttamisen laiminlyönti ja työllistymistä edistävästä palveluista kieltäytyminen ja palvelun keskeyttäminen ilman pätevää syytä vaikuttaisivat porrastetusti työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta.

Nykyisistä työnhakijaa työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä velvoittavista työtarjouksista luovuttaisiin, mutta työllistymissuunnitelmassa voitaisiin edellyttää yksilöidyn avoimen työpaikan hakemista. Lisäksi työttömyysturvalaista kumottaisiin säännökset, jotka koskevat työllistymissuunnitelman laatimiseen ja tarkistamiseen sekä työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumiseen liittyviä korvauksettomia määräaikoja.

Esityksen tavoitteena on varmistaa työhakijoiden yhdenvertainen kohtelu ja työttömyysetuuden vastikkeellisuuden toteutuminen maakunta- ja kasvupalvelu-uudistusten voimaantulon jälkeen. Esitetyt muutokset eivät vaikuttaisi julkisia rekryointipalveluita ja osaamisen kehittämisspalveluita tarvitsevien työnhakijoiden mahdollisuuksiin saada maakunnalta tai palveluntuottajalta henkilökohtaista palvelua. Muutokset eivät lisäksi myöskään työnantajien velvollisuuksia esimerkiksi kirjata työnhakijoiden yhteydenottoja.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 20 .

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
YLEISPERUSTELUT .....	3
1 JOHDANTO .....	3
2 NYKYTILA .....	3
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	3
Osaamisen kehittämisspalvelut.....	<b>Virhe. Kirjanmerkkiä ei ole määritetty.</b>
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö .....	8
Muita aktiivisen työnhaun kansainvälisiä malleja .....	10
2.3 Nykytilan arviointi .....	12
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET .....	16
3.1 Tavoitteet .....	16
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot.....	17
3.3 Keskeiset ehdotukset.....	17
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	20
4.1 Taloudelliset vaikutukset .....	20
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	24
4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset .....	25
5 ASIAN VALMISTELU.....	29
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto .....	29
5.2 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	<b>Virhe. Kirjanmerkkiä ei ole määritetty.</b>
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ .....	30
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	<b>VIRHE. KIRJANMERKKIÄ EI OLE MÄÄRITETTY.</b>
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	<b>VIRHE. KIRJANMERKKIÄ EI OLE MÄÄRITETTY.</b>
2 TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET .....	39
3 VOIMAANTULO.....	39
4 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	40
LAKIEHDOTUKSET .....	<b>VIRHE. KIRJANMERKKIÄ EI OLE MÄÄRITETTY.</b>
otsikko.....	<b>Virhe. Kirjanmerkkiä ei ole määritetty.</b>
LIITE .....	<b>VIRHE. KIRJANMERKKIÄ EI OLE MÄÄRITETTY.</b>
RINNAKKAISTEKSTIT .....	<b>VIRHE. KIRJANMERKKIÄ EI OLE MÄÄRITETTY.</b>
otsikko.....	<b>Virhe. Kirjanmerkkiä ei ole määritetty.</b>

## **YLEISPERUSTELUT**

### **1 Johdanto**

Hallitus antoi kesällä 2018 eduskunnalle hallituksen esityksen laiksi muun muassa julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista (HE 93/2018 vp). Mainitulla lailla kumottaisiin laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012). Julkisista työvoima- ja yrityspalveluista annetun lain kumoaminen ja julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista annettava laki aiheuttavat tarpeen muuttaa myös työttömyysturvalakia (1290/2002) sekä eräitä muita lakeja.

Tässä esityksessä esitetään muutoksia, joilla sovitettaisiin yhteen julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista annetun lain mukaiset työnhakijan palvelut ja työnhakijan oikeus työttömyysetuuteen, erityisesti työttömyysturvan seuraamusjärjestelmä.

### **2 Nykytila**

Työnhakijan palveluprosessin ja julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden nykytila ja niihin ehdotetut muutokset on kuvattu tarkemmin hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista, alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta, yksityisistä työnvälityspalveluista sekä taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta (HE 93/2018 vp).

Seuraavassa selostetaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista annettava lain säännöksiä vain siltä osin, kun se on tarpeen tässä esityksessä tarkoitettujen muutosten hahmottamiseksi.

#### **2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö**

##### **2.1.1 Työnhakijan palveluprosessi**

*Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain* mukaan henkilöasiakkaan työnhaku käynnistyy sinä päivänä, kun hän pyytää sitä sähköisesti siihen tarkoitettuun verkkopalveluun tai henkilökohtaisesti työ- ja elinkeinotoimistossa ja hänet rekisteröidään työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmään. Työ- ja elinkeinoviranomainen voi hyväksyä muullakin tavoin esitetyn pyynnön. Vuonna 2017 noin 81 prosenttia työnhakijoista käynnisti työnhauksen verkkopalvelun kautta.

Työnhauksen voimassaolo lakkaa muun muassa silloin, kun työnhakija ei ilmoita työ- ja elinkeinoviranomaiselle työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa sovitussa määräajassa ja sovitulla tavalla suunnitelman toteuttamisesta. Työnhauksen voimassaolon lakattua työnhauksen voi käynnistää uudestaan.

Työ- ja elinkeinoviranomaisen tulee järjestää työnhakijalle haastattelu kahden viikon kuluessa työnhauksen alkamisesta, jollei se työnhakijan tilanne huomioon ottaen ole ilmeisen tarpeetonta. Haastattelun järjestämistä pidetään tarpeettomana esimerkiksi silloin, kun työnhakijalla on tiedossa lähiaikoina työsuhteen, opiskelun tai perhevapaan alkaminen tai muu vastaava muutos tilanteessaan. Työ- ja elinkeinoviranomaisen tulee varata työnhakijalle tilaisuus myöhempisiin haastatteluihin määräajoin työnhakijan palvelutarpeen mukaisesti. Työttömän työnhakijan haastattelu tulee kuitenkin aina järjestää työttömyyden jatkuttua yhdenjakoisesti kolme kuukautta ja sen jälkeen aina kolmen kuukauden yhdenjaksoisen työttömyyden välein.

Työnhakijan ensimmäisessä haastattelussa tarkistetaan ja täydennetään työnhakutiedot, arvioidaan palvelutarve, laaditaan työllistymissuunnitelma sekä sovitaan asiointitavasta ja yhteydenpidosta työ- ja elinkeinoviranomaisen ja työnhakijan välillä. Osana palvelutarpeen arviointia työ- ja elinkeinoviranomainen tekee arvion työttömän työnhakijan valmiuksista työllistyä avoimille työmarkkinoille sekä työttömyyden pitkittymisen todennäköisyydestä.

Työllistymissuunnitelma perustuu työnhakijan omiin työtä tai koulutusta koskeviin tavoitteisiin ja arvioituun palvelutarpeeseen. Suunnitelmassa sovitaan työhausta ja sen tavoitteista, työnhakijan palvelutarpeen mukaisista julkisista työvoima- ja yrityspalveluista ja muista työllistymistä edistävästä palveluista sekä asiantuntija-arvioinneista. Suunnitelmassa sovitaan tarvittaessa myös muista osaamista, työmarkkinavalmiuksia ja toimintakykyä parantavista palveluista tai työkyvyn tai terveydentilan selvittämiseen liittyvistä toimista. Työnhakija ja työ- ja elinkeinoviranomainen sopivat suunnitelman toteutumisen seurannasta ja hyväksyvät suunnitelman.

*Julkisia rekryointipalveluja ja osaamisen kehittämisspalveluja koskevan lain* mukaan palvelujen järjestäminen kuuluisi maakunnan vastuulle. Alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevan lakiehdotuksen (HE 35/2018 vp) mukaan maakunta voisi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat kasvupalvelut omana tuotantonaan tai se voisi antaa niiden tuottamisen palveluntuottajille. Maakunta voisi antaa palveluntuottajan hoidettavaksi osia asiakkaan palveluprosessista tai koko palveluprosessin ja siihen liittyvien palvelujen tuottamisen.

Palveluntuottaja voisi hoitaa esimerkiksi asiakkaan palvelutarpeen arvioimisen ja asiakkaan ohjaamisen palveluihin, työllistymissuunnitelman laatimisen sekä työllistymissuunnitelman toteuttamisen seurannan. Maakunta ei voisi antaa palveluntuottajalle työnhakijaksi rekisteröimiseen, työhaun voimassa olon päättymiseen tai työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän toimeenpanoon liittyviä tehtäviä.

Työhaun käynnistäminen tapahtuisi julkisia rekryointipalveluja ja osaamisen kehittämisspalveluja koskevan lain mukaan ensisijaisesti sähköisesti siihen tarkoitettussa verkkopalvelussa. Työhaun voisi aloittaa myös pyytämällä työhaun aloittamista henkilökohtaisesti maakunnalta. Työnhakija voisi ilmoittautua asiakkaaksi joko oman kotikuntansa mukaisessa maakunnassa tai muussa haluamassaan maakunnassa.

Työhaun voimassaolo päättyisi, jos työnhakija ilmoittaa, ettei hän enää halua pitää työnhakuun voimassa. Työnhaku päättyisi myös muun muassa silloin, kun työnhakija laiminlyö ilmoittaa maakunnalle työllistymissuunnitelman toteuttamisesta. Jos työllistymissuunnitelman seurannasta vastaisi palveluntuottaja, työhaun voimassa pitäminen edellyttäisi, että työnhakija ilmoittaa suunnitelman toteuttamisesta palveluntuottajalle.

Julkisista rekryointipalveluista ja osaamisen kehittämisspalveluista annettavassa laissa ei säädetäisi työnhakijan haastattelusta. Työnhakijan palvelutarve tulisi kuitenkin arvioida nykyistä vastaavasti kahden viikon kuluessa työhaun alkamisesta ja sen jälkeen tarvittaessa, kuitenkin viimeistään aina kun yhdenjaksoinen työttömyys on jatkunut kolme kuukautta. Työttömän työnhakijan kanssa tulisi laatia työllistymissuunnitelma, jossa sovittaisiin työhausta ja työnhakijan työllistymistä tukevista palveluista.

Ensimmäinen palvelutarvearvio tehtäisiin pääsääntöisesti digitaalisesti verkkopalvelussa. Jos työnhakijalla ei palvelutarpeen arvioinnin perusteella ole tarvetta harkinnanvaraisille kasvupalveluille, hänet ohjattaisiin käyttämään avoimia palveluja eli verkko- ja puhelinpalveluja. Osalla työnhakijoista voisi olla palvelutarpeen arvioinnin perusteella selkeä tarve tiettyyn palveluun,

kuten esimerkiksi työnhakutaitojen parantamiseen, jolloin hänet voitaisiin ohjata suoraan palveluun. Työnhakijat, joiden riski pitkäaikaistyöttömyydestä olisi arvioitu korkeaksi, joilla olisi tarve eri palvelujen yhteensovittamiseen tai muuten erityisen tuen tarve työllistymisessä, ohjattaisiin palvelutarpeen tarkempaan arviointiin.

### 2.1.2 Työnvälitys

*Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa* tarkoitettu työnvälitys kuuluu nykyisin työ- ja elinkeinotoimiston ydintehtäviin. Työnvälityksellä edistetään työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaamista siten, että avoimet työpaikat täyttyvät ja työtä hakevat saavat työtä nopeasti. Työnvälitys perustuu työnantajan ja työntekijän sopimusvapauteen sekä vapaaseen valintaan. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa työnvälityspalveluksi on määritelty avoimia työpaikkoja koskevien tietojen julkaiseminen ja välittäminen, avoimeen työpaikkaan sopivien työnhakijoiden etsiminen ja esittely työnantajalle sekä sopivien työpaikkojen etsiminen ja tarjoaminen työnhakijoille.

Työ- ja elinkeinopalvelujen tehtävänä on tukea kansalaisia ammatillisten tavoitteiden työstämisessä ja toteuttamisessa. Työ- ja elinkeinotoimisto, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus välittävät tietoa ja antavat neuvontaa avoimista työpaikoista ja työhausta, työvoiman saatavuudesta ja hankinnasta, koulutusmahdollisuuksista ja muista osaamisen kehittämismahdollisuuksista, työmarkkinoista, aloista ja ammateista, yritystoiminnan käynnistämisestä ja kehittämismahdollisuuksista sekä muutosturvan toteuttamiseksi tarjolla olevista palveluista, tuista ja korvauksista.

Kuten nykyisillä työ- ja elinkeinotoimistojen työnvälityspalveluilla, *julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista annettavassa laissa* tarkoitetuilla maakunnan järjestämällä rekrytointipalveluilla edistettäisiin työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaamista siten, että avoimet työpaikat täyttyvät ja työtä hakevat saavat työtä nopeasti. Rekrytointipalvelujen tarkoituksena olisi myös edistää uusien työmahdollisuuksien syntymistä.

Maakunnan tulisi tarjota rekrytointipalveluna vähintään tietoa osaavan työvoiman saatavuudesta ja työtilaisuuksista, antaa neuvoja ja ohjausta rekrytoinnissa ja työhaussa sekä sovittaa yhteen työtilaisuuksia ja työnhakijoita. Edellä tarkoitetut palvelut muodostaisivat rekrytointipalvelussa niin sanotut vähimmäispalvelut, joita maakunnalla olisi velvollisuus järjestää asiakkailleen. Maakunta voisi edellä tarkoitettujen palvelujen lisäksi järjestää harkintansa mukaan myös muita palveluja, joilla tuetaan rekrytoimista ja työnhakua.

Rekrytointipalvelujen perustan muodostaisi valtakunnallinen digitaalinen palvelualue ”Työmarkkinatori”. Työmarkkinatori olisi julkisille ja yksityisille toimijoille avoin työnvälityspalvelu, jota tuettaisiin valtakunnallisella asiakaspalvelulla. Työmarkkinatori tarjoaisi yrityksille ja työnantajille välineitä automaattiseen rekrytointiprosessien hoitamiseen, sopivien työntekijöiden hakuun sekä muuhun yritystoiminnan kehittämiseen. Henkilöasiakkaille Työmarkkinatori tarjoaisi palveluja työhaun tueksi ja oman yritystoiminnan käynnistämiseksi. Työnhakija voi päivittää Työmarkkinatorin avulla omia työnhakutietojaan, osaamisprofiiliaan ja markkinoida omaa osaamistaan. Työnhakijaa koskevat työhaun ja rekrytoinnin kannalta tarpeelliset tiedot julkaistaisiin Työmarkkinatorissa automaattisesti, kun henkilön aloittaisi työnhakunsa. Tiedot julkaistaisiin siten, että työnhakija ei olisi tunnistettavissa tiedoista. Halutessaan työnhakija voisi laajentaa Työmarkkinatorissa näkyvää tietosisältöä.

Työnhakijalle suunnattavassa rekrytointipalvelussa lähtökohtana olisi yrityksiä ja työpaikkoja sekä muita työtilaisuuksia koskevan tiedon välittäminen. Työnhakijan rekrytointipalveluihin si-

sältyisi omatoimisen työnhaun tuki ja seuranta sekä työpaikkaesittelyt ja yrittäjyysuran tukemiseen tähtääviä toimia. Työ- ja virkasuhteisiin perustuvien työpaikkojen lisäksi rekrytointipalvelussa huomioitaisiin toimeksiantosuhteisiin perustuvat työtilaisuudet. Asiakkaille tehtäisiin lisäksi työtarjouksia ja työpaikkaesittelyjä tarkoituksenmukaisella tavalla ottaen huomioon työnhakijan ammatillinen osaaminen, työhistoria, koulutus ja työkyky.

### **2.1.3 Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmä**

Työttömyysetuuden saaminen edellyttää, että työnhakija hakee ja on valmis ottamaan vastaan työ- ja elinkeinotoimiston tarjoamaa työtä. Lisäksi työnantaja voi tarjota työtä suoraan työnhakijalle. Jos tarjottu työ olisi kestänyt enintään kaksi viikkoa, työstä kieltäytyminen ilman pätevää syytä johtaa 30 päivän korvauksettoman määräajan eli niin sanotun karenssin asettamiseen. Jos työ olisi kestänyt yli kaksi viikkoa, korvaukseton määräaika on 60 päivää. Työajalla ei ole merkitystä korvauksettoman määräajan keston, toisin sanoen sekä kokoaikaisesta että osa-aikaisesta työstä kieltäytymisestä asetetaan sama seuraamus. Työstä kieltäytymisen perusteella asetettava korvaukseton määräaika alkaa pääsääntöisesti 30 päivän kuluttua työstä kieltäytymisestä.

Työstä kieltäytymisen perusteella asetetaan korvaukseton määräaika vain, jos työ vastaa työnhakijan työkykyä. Lisäksi työstä on maksettava työehtosopimuksen mukainen palkka, jos alalla on työehtosopimus. Työnhakijalla on pätevä syy kieltäytyä hakemasta ja vastaanottamasta tarjottua työtä muun muassa silloin, kun hänen päivittäisen työmatkansa kesto ylittäisi kokoaikatyössä keskimäärin kolme tuntia ja osa-aikatyössä keskimäärin kaksi tuntia. Säännöstä sovellettaessa otetaan huomioon sekä julkinen liikenne että mahdollisesti käytettävissä oleva oma auto. Oman auton hankkimista ei edellytetä. Myös mahdollisuus esimerkiksi pyöräillä tai kävellä työmatka otetaan huomioon. Työttömyysturvalaissa on säädetty useista muistakin perusteista jättää hakematta ja kieltäytyä tarjotusta työstä. Työttömyysturvalain säännös ei ole tyhjentävä.

Ammattitaitosuoja tarkoittaa sitä, että työnhakijalla on kolmen ensimmäisen työttömyyskuukauden aikana pätevä syy kieltäytyä työstä, joka ei vastaa hänen koulutukseensa ja työkokemuksensa perustuvaa ammattitaitoaan. Ammattitaitosuoja määritellään esimerkiksi työnhakijan haastattelun yhteydessä. Jos suojan laajuudesta ei päästä yhteisymmärrykseen, työ- ja elinkeinotoimisto päättää, onko työnhakijalla pätevä syy kieltäytyä tarjotusta työstä ammattitaitosuojan perusteella.

Ammattitaitosuojan perusteella ei voi kieltäytyä tarjotusta työstä, joka ei vastaa mahdollisen aiemman työssäolon ajalta maksettua palkkaa. Henkilöllä on kuitenkin pätevä syy kieltäytyä vastaanottamasta hänelle tarjottua työtä tulo- ja kuluvertailun perusteella silloin, kun työstä maksettava palkka ja hänelle mahdollisesti maksettava työttömyysetuus työmatkakustannusten ja muiden työn vastaanottamisen aiheuttamien kustannusten vähentämisen jälkeen jäisi pienemmäksi kuin hänelle muutoin maksettava työttömyysetuus. Henkilöllä on oikeus erota työttömyysetuutta menettämättä työsuhteen kolmen ensimmäisen kuukauden aikana työstä, josta hän olisi voinut kieltäytyä ammattitaitosuojan perusteella.

Työnhakijalla on velvollisuus saapua työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä työllistymissuunnitelman laatimis- ja tarkistamistilaisuuteen. Jos hakija jättää saapumatta eikä hänellä ole pätevää syytä menettelynsä, hänelle asetetaan vähintään 15 päivää kestävä korvaukseton määräaika. Määräaika jatkuu 15 päivän jälkeenkin siihen asti, kunnes suunnitelma on laadittu tai tarkistettu, jollei suunnitelman laatimisen tai tarkistamisen viivästyminen johdu työ- ja elinkeinotoimistosta tai suunnitelman laatimiseen tai tarkistamiseen mahdollisesti osallistuvasta muusta viranomaisesta.

Jos työnhakija ilman pätevää syytä kieltäytyy työllistymissuunnitelman laatimisesta tai tarkistamisesta, hänellä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen 30 päivän korvauksettoman määräajan ajalta. Määräaika jatkuu 30 päivän jälkeenkin siihen asti, kunnes suunnitelma on laadittu tai tarkistettu, jollei suunnitelman laatimisen tai tarkistamisen viivästyminen johdu työ- ja elinkeinotoimistosta tai suunnitelman laatimiseen tai tarkistamiseen mahdollisesti osallistuvasta muusta viranomaisesta.

Työnhakijalle voidaan asettaa korvaukseton määräaika työllistymissuunnitelman laatimisesta tai tarkistamisesta kieltäytymisestä, jos hän ei esimerkiksi suostu allekirjoittamaan suunnitelmaa. Suunnitelman tarkoituksenmukaisuudella on keskeinen merkitys arvioitaessa pätevää syytä kieltäytyä suunnitelman allekirjoittamisesta. Tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa tulee ottaa huomioon ainakin hakijan koulutus, työkokemus ja osaaminen, alueen työmarkkinatilanne sekä hakijan työllistymismahdollisuudet.

Jos työnhakija laiminlyö olennaisesti toteuttaa työllistymissuunnitelmaansa eikä hänellä ole pätevää syytä menettelyynsä, hänelle asetetaan 60 päivän korvaukseton määräaika. Jos suunnitelmassa on sovittu muuhun kuin työ- ja elinkeinotoimiston järjestämään tai hankkimaan palveluun hakeutumisesta ja henkilö laiminlyö suunnitelman toteuttamisen tältä osin, hänelle ei aseteta korvauksetonta määräaika. Korvauksetonta määräaika ei siten aseteta, jos työnhakija ei toteuta suunnitelmaansa siltä osin kuin siinä on sovittu esimerkiksi huume kuntoutujien tukiryhmästä, päihdekuntoutuksesta, velkaneuvonnasta tai muusta vastaavasta palvelusta.

Työllistymistä edistävinä palveluina pidetään työttömyysturvalaissa säädetyn määritelmän mukaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettua työnhakuvalmennusta, uravalmennusta, työvoimakoulutusta ja työttömyysetuudella tuettua työnhakijan omaehtoista opiskelua, työ- ja koulutuskokeilua, ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017) tarkoitettua työvoimakoulutusta, kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (1386/2010) tarkoitettua omaehtoista opiskelua ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa (189/2001) tarkoitettua kuntouttavaa työtoimintaa.

Työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen 60 päivän ajalta, jos hän kieltäytyy ilman pätevää syytä muusta työllistymistä edistävästä palvelusta kuin työttömyysetuudella tuetusta työnhakijan omaehtoisesta opiskelusta. Seuraamuksen asettaminen ei edellytä sitä, että palveluun osallistumisesta olisi sovittu työllistymissuunnitelmassa. Lisäksi työnhakijalla, joka ilman pätevää syytä keskeyttää tai joutuu omasta syystä keskeyttämään työllistymistä edistävän palvelun, ei ole oikeutta työttömyysetuuteen 60 päivän ajalta keskeytymisestä lukien. Tätäkään säännöstä ei sovelleta työttömyysetuudella tuettuun työnhakijan omaehtoiseen opiskeluun.

Työttömyysturvalaissa määriteltyjen työllistymistä edistävien palveluiden lisäksi edellä mainittua säännöstä sovelletaan muihin työvoimaviranomaisen järjestämiin kohtuulliseksi katsottaviin palveluihin, jotka ovat verrattavissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädettyihin palveluihin. Käytännössä säännös koskee esimerkiksi tilanteita, joissa työnhakija ei osallistu asianmukaisesti työvoimaviranomaisen palveluntuottajilta hankkimiin palveluihin.

#### **2.1.4 Työttömyysturvan aktiivimalli**

Vuoden 2018 alusta voimaan tullessa työttömyysturvan aktiivimallissa työttömyysetuutta maksetaan 65 päivän ajalta 4,65 prosentilla alennettuna, jos henkilö ei 65 edeltävän työttömyysetuuspäivän aikana ole osoittanut riittävää aktiivisuutta esimerkiksi olemalla työssä

yleensä yhtä työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevaan työssäoloehtoon luettavaa viikkoa. Myös yritystoiminta ja osallistuminen työttömyysturvalaissa määriteltyihin työllistymistä edistäviin palveluihin ja eräisiin muihin työllistymistä tukeviin toimiin osoittaa aktiivisuutta. Aktiivimalliin liittyy olennaisena osana, että omavastuu-aikaa lyhennettiin vuoden 2018 alusta lukien seitsemästä päivästä viiteen päivään.

Aktiivimalli tarkoittaa työttömäksi jäävien osalta sitä, että työttömyyden alkaessa työttömyysetuutta maksetaan aiempaa enemmän kahden omavastuupäivän poistumisen takia, mutta neljänestä työttömyyskuukaudesta alkaen etuutta maksetaan aiempaa vähemmän, jos työnhakija ei osoita riittävää aktiivisuutta. Edellä mainittu prosenttimääräinen etuuden alentaminen vastaa yhden päivän työttömyysetuuden määrää kuukaudessa, eli työttömyysetuuden määrä alenee aktiivimallin voimaantuloa edeltävään aikaan verrattuna laskennallisesti vasta kuudennesta työttömyyskuukaudesta alkaen.

Aktiivimallin tarkastelujakso alkaa uudelleen alusta ja etuus maksetaan ilman alentamista, kun henkilö palaa työttömyysetuuden saajaksi työttömyysturvalain 2 a luvussa tarkoitetun korvauksettoman määräajan tai työssäolovelvoitteen jälkeen.

## **2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö**

Seuraavassa on selostettu Alankomaiden, Ruotsin, Saksan ja Tanskan työttömyysturvajärjestelmään sisältyvää velvollisuutta omatoimiseen työnhakuun. Nämä maat on valittu, koska niiden yhteiskunnalliset olot muistuttavat Suomea. Täydennetään myöhemmin. Lisäksi taulukkomuotoon on koottu tietoja eräissä muissakin maissa edellytetystä omatoimisesta työnhauasta.

Täydennetään lukua valittujen maiden seuraamusasteikolla (siis minkälainen seuraamus tulee työnhauan ja palveluihin osallistumisen laiminlyönnistä). Lisäksi vertailun helpottamiseksi täydennetään selventämällä työpaikan hakemisen (hakemusta, haastattelua, testejä jne. ajatellaan yhtenä kokonaisuutena) ja työnhakutoimien (hakemusta, haastattelua, testejä jne. ajatellaan erillisinä toimina) välistä eroa.

### **2.2.1 Tanska**

Tanskassa työttömyysturva on vastikkeellista ja työttömyysturvaa saadakseen työttömän on ilmoitauduttava työnhakijaksi verkkopalvelussa (Jobnet). Jos henkilöllä ei ole tietokonetta tai internet-yhteyttä, hän voi saada apua ilmoittautumiseen työvoimatoimistosta tai omasta työttömyyskassastaan. Työnhakijan tulee laatia verkkopalvelussa ansioluettelonsa ja päivittää sitä neljännesvuosittain sekä osallistua tapaamisiin työvoimatoimistossa. Työnhakijan tulee myös hakea työvoimatoimiston tarjoamien työpaikkojen lisäksi omatoimisesti työtä.

Jobnet -verkkopalvelu on tarkoitettu sekä työnhakijoille että työnantajille. Työnhakija voi verkkopalvelun avulla etsiä työtä ja saada ohjeistusta esimerkiksi työnhakuun tai kouluttautumiseen. Työnhakijan on lisättävä ansioluettelonsa verkkopalveluun kahden viikon kuluessa työttömyyden alkamisesta. Työnhakijan on lisäksi kahden viikon kuluessa työttömyyden alkamisesta osallistuttava haastatteluun työttömyyskassassa. Haastattelussa ansioluettelo hyväksytään. Haastattelussa laaditaan työnhakusuunnitelma ("Min Plan"), jota työnhakijan on noudatettava.

Työnhakijan tulee vahvistaa työnhakunsa jatkuminen seitsemän päivän välein tarkistamalla verkkopalvelussa hänelle tehdyt työtarjoukset. Ensimmäisen ja toisen laiminlyönnin kohdalla työnhakijalle annetaan muistutus ja määräaika, johon mennessä hakijan on vahvistettava työnhauan jatkuminen. Työnhaku katkeaa ilman muistutusta ja määräaika, jos hakijalle tapahtuu kolmas laiminlyönti 12 kuukauden tarkastelujaksolla.



Työvoimatoimisto (Jobcenter) ilmoittaa työttömyyskassalle havaitessaan työnhakijan menettelyn, joka voi johtaa työttömyysetuuden menettämiseen. Päätöksen asiassa tekee työttömyyskassa.

Tanskan lainsäädännössä ei ole määritelty, kuinka montaa työpaikkaa työttömän tulee hakea. Työttömyyskassojen antaman ohjeistuksen mukaan ainakin kuuden työpaikan hakemista kuukaudessa voidaan pitää riittävänä osoituksena aktiivisesta työhausta. Työnhakusuunnitelmassa määritellään henkilökohtaiset omatoimisen työhaun kriteerit ja työnhakijan tulee raportoida työhaustaan suunnitelmassa sovitulla tavalla.

Raportointi tapahtuu Joblog -verkkopalvelussa, joka on eräänlainen päiväkirja ja kalenteri, johon työnhakija merkitsee hakemansa työpaikat. Joblogin tarkoituksena on kannustaa työnhakijoita oman työnhakunsa suunnitteluun. Työnhakijan ilmoittamia työnhakutietoja voidaan käyttää hyväksi työnhakijoiden määräaikaishaastatteluissa ja parantaa tällä tavalla palvelun laatua ja vaikuttavuutta. Järjestelmä perustuu työttömän omiin ilmoituksiin, mutta työttömyyskassa voi pyytää työnhakijalta kopioita työhakemuksista tietyltä ajanjaksolta.

### **2.2.2 Saksa**

Saksan työvoimaviranomaisen (Bundesagentur für Arbeit; BA) keskeisimpiä tehtäviä ovat muun muassa työnvälityspalveluiden tarjoaminen, työnhakijoiden ohjaaminen ja vaikeasti työllistettävien henkilöiden tukeminen.

Työnhakijaksi on ilmoitauduttava kaksi kertaa. Ensimmäinen ilmoittautuminen työnhakijaksi on tehtävä viimeistään kolme kuukautta ennen työsuhteen päättymistä. Jos työsuhteen päättymisen ja työsuhteen päättymisen tiedoksisaannin välillä on alle kolme kuukautta, työnhakijaksi on ilmoitauduttava kolmen päivän kuluessa siitä, kun tieto työsuhteen päättymispäivästä selviää. Ilmoittautuminen työnhakijaksi tehdään henkilökohtaisesti, puhelimitse tai verkkopalvelussa.

Tarkoitus on, että uuden työn hakeminen alkaisi jo ennen työsuhteen päättymistä. Työttömyysetuutta saadakseen työnhakijan tulee ilmoittautua uudelleen henkilökohtaisesti alueensa työvoimatoimistossa työttömäksi viimeistään ensimmäisenä työttömyyspäivänä. Tämän ilmoituksen tekeminen verkkopalvelussa ei ole mahdollista.

Saksassa työttömien on haettava ja otettava vastaan mitä tahansa kohtuullista työtä työttömyysetuuden edellytyksenä. Laissa ei ole määritelty tiettyä määrää työpaikkoja, joita työttömän tulisi hakea. Työnhakijat laativat työvoimatoimiston kanssa suunnitelman, jossa sovitaan tarkemmin työhausta. Työnhakijan on noudatettava suunnitelmaa työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä. Lähtökohtana on, että työnhakijoiden tulee raportoida todisteellisesti työnhakutoimistaan ja niiden tuloksista.

### **2.2.3 Alankomaat**

Työttömyysetuutta saadakseen työttömän on ilmoitauduttava työnhakijaksi ja haettava työttömyysturvaa viikon kuluessa työttömyyden alkamisesta. Työnhakijaksi ilmoittautumisen yhteydessä työvoimaviranomainen arvioi työnhakijan työllistymismahdollisuudet ja palvelutarpeen. Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) eli työttömien vakuutuskaassa ostaa työllistämispalveluita yksityisiltä yrityksiltä. Markkinat ovat avoimet kaikille palveluntarjoajille. Vuodesta 2011 lähtien kaikkien työttömäksi rekisteröityneiden on osallistuttava ensimmäisen kolmen työttömyysviikon aikana ”speed dating” tapahtumaan, jossa työttömät tapaavat yksityisiä palveluntarjoajia.

Helpoimmin työllistyvien odotetaan työllistyvän kuuden kuukauden kuluessa omatoimisesti. Muille ryhmille tarjotaan työnhakuneuvontaa ja heihin voidaan kohdistaa aktiivitoimia. Alan-komaat on panostanut viime vuosina huomattavasti työvoimapalvelujen digitalisointiin. Arviolta 90 prosenttia työttömien vakuutuskassan asiakkaista asioi pelkästään verkkopalvelujen kautta ja 10 prosenttia asiakkaista saa henkilökohtaista palvelua.

Työnhakijoiden on haettava määrättyä määrää työpaikkoja tai osoitettava muuten aktiivisuutta. Tavallisesti työnhaun määrällisestä tavoitteesta sovitaan henkilökohtaisessa tapaamisessa työvoimaneuvojan kanssa. Jos muuta ei ole sovittu, neljän viikon aikana tulee olla neljä työnhakutapahtumaa. Näitä voivat olla työhakemus, työhaastattelu, rekrytointitapahtumaan osallistuminen ja rekisteröityminen työnvälityspalveluun. Työnhakutapahtumista raportoidaan verkkopalvelussa henkilökohtaiseen ”työkirjaan” (Werkmap). Työkirjan kautta työnhakija voi myös etsiä työtä, päivittää CV:tään ja olla yhteydessä vakuutuskassaan.

#### **2.2.4 Ruotsi**

Työllistämispolitiikasta vastaa Ruotsissa julkinen työvoimapalvelu Arbetsförmedlingen (Af), jonka tärkeimpänä tehtävänä on työntekijöiden ja työnantajien välittäminen yhteen. Af vastaa myös niistä työttömyysetuuksista, joiden rahoittaminen toteutuu työttömyysvakuutusten kautta. Ruotsissa kunnat harjoittavat kuitenkin vielä myös omaa aktiivista työvoimapolitiikkaansa. Kunnat vastaavat viimesijaisen toimeentulotuen maksamisesta ja heidän palvelunsa kohdistuvat pääsääntöisesti nuoriin, toimeentulotukea saaviin ja pitkäaikaistyöttömiin.

Työttömäksi jäädessään henkilön tulee ilmoittautua ensimmäisenä työttömyyspäivänä työnhakijaksi julkiseen työnvälitykseen. Ilmoittautumisen yhteydessä laaditaan toimintasuunnitelma, jota työttömän tulee noudattaa. Toimintasuunnitelmassa sovitaan toimista, jotka työttömän on suoritettava ja raportoitava aktiviteettiraporteissa.

Työnhakijan tulee jättää Af:lle kuukausittain aktiviteettiraportti. Raporttiin kirjataan kaikki ne toimet, jotka työnhakija on tehnyt edellisen kuukauden aikana saadakseen työtä. Aktiviteettiraportin tarkoituksena on auttaa työnhakijaa pysymään selvillä siitä, miten oma työnhaku sujuu ja auttaa työnvälitystä antamaan asiakkaalle parempaa tukea ja palvelua. Aktiviteettiraportti täytetään lähtökohtaisesti verkkopalvelussa, mutta poikkeustapauksissa aktiviteettiraportin voi antaa paperilomakkeella tai suullisesti asiakkaan käydessä henkilökohtaisesti Af:n toimipisteessä.

Aktiviteettiraporttiin kirjataan esimerkiksi, mitä työpaikkoja työnhakijan on hakenut, missä työhaastatteluissa ja rekrytointitilaisuuksissa hän on käynyt, suoritettut koulutukset, työhakemuksia parantavat toimet sekä ammatinvalinnan ohjaajan kanssa käyty keskustelut.

Jos asiakas ei jätä aktiviteettiraporttia ajoissa, Af ilmoittaa asiasta työttömyyskassalle, joka selvittää asian ja päättää laiminlyönnin vaikutuksesta työttömyysturva-oikeuteen.

#### **2.2.5 Muita työnhaun kansainvälisiä malleja**

Erilaisia työttömien omaan aktiiviseen työnhakuun pohjautuvia malleja on käytössä myös muualla. OECD:n<sup>123</sup> mukaan ainakin Australiassa, Japanissa, Etelä-Koreassa, Latviassa, Belgiassa ja Yhdysvalloissa työttömiltä vaaditaan jokin minimimäärä työnhakuja kuukaudessa. Työnhakutapahtumien määrä vaihtelee kahdesta jopa kahteenkymmeneen hakutapahtumaan kuukaudessa.

	<b>Työnhaku</b>
<b>Alankomaat</b>	Vähintään neljä työnhakuun liittyvää toimea neljän viikon jaksolla. Toimina pidetään esimerkiksi työhakemusten lähettämistä, työhaastatteluissa käymistä, rekisteröitymistä työnvälitystä hoitavan yrityksen asiakkaaksi ja osallistumista rekrytointitapahtumiin.
<b>Australia</b>	Haettavien paikkojen määrä määritellään työnhakijakohtaisesti. Lähtökohtana metropolialueilla on 20 työpaikan hakeminen kuukaudessa.
<b>Belgia</b>	Laissa ei säädetä haettavien työpaikkojen määrästä. Keskiarvo on velvollisuus hakea viittä työpaikkaa kuukaudessa.
<b>Etelä-Korea</b>	Vähintään kaksi työnhakutapahtumaa kuukaudessa.
<b>Japani</b>	Vähintään kaksi työnhakutapahtumaa kuukaudessa.
<b>Latvia</b>	Lähtökohtaisesti vaaditaan vähintään kolme työnhakutapahtumaa kuukaudessa, mutta korkean työttömyyden alueella yksi riittää.
<b>Norja<sup>4</sup></b>	Laissa ei säädetä haettavien paikkojen määrästä, vaan se määritellään työnhakijakohtaisesti.
<b>Ruotsi</b>	Laissa ei säädetä haettavien paikkojen määrästä, vaan se määritellään työnhakijakohtaisesti.
<b>Saksa</b>	Laissa ei säädetä haettavien paikkojen määrästä, vaan se määritellään työnhakijakohtaisesti.
<b>Sveitsi<sup>5</sup></b>	Työttömältä työnhakijalta edellytetään neljästä kymmeneen työnhakutapahtumaa kuukaudessa viranomaisen harkinnan mukaan. Lähtökohtaisesti edellytetään kymmentä työnhakutapahtumaa.
<b>Tanska</b>	Lainsäädännössä ei määritellä haettavien paikkojen määrää, vaan siitä sovitetaan työttömyyskassan kanssa laaditussa suunnitelmassa. Työttömyyskassojen antaman ohjeistuksen mukaan lähtökohtaisesti ainakin kuuden työpaikan hakemista kuukaudessa voidaan pitää riittävänä osoituksena aktiivisesta työnhauasta.
<b>Yhdysvallat</b>	Edellytetty haettavien työpaikkojen määrä vaihtelee osavaltioittain. Tyypillisesti edellytetään yhdestä viiteen työpaikan hakemista viikossa.

## 2.2.6 Automaattinen päätöksenteko ja Euroopan unionin yleinen tietosuojasetus

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin

<sup>1</sup> Langenbucher, K. (2015), "How demanding are eligibility criteria for unemployment benefits, quantitative indicators for OECD and EU countries", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 166, OECD Publishing, Paris. Saatavilla: [http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/how-demanding-are-eligibility-criteria-for-unemployment-benefits-quantitative-indicators-for-oecd-and-eu-countries\\_5jrxtk1zw8f2-en](http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/how-demanding-are-eligibility-criteria-for-unemployment-benefits-quantitative-indicators-for-oecd-and-eu-countries_5jrxtk1zw8f2-en)

<sup>2</sup> Immervoll, H. (2017), "Eligibility criteria for unemployed and social assistance benefits: new evidence for OECD and EU countries", OECD raporttuluonnos => päivitetään.

<sup>3</sup> OECD Employment Outlook 2013. Activating jobseekers: Lessons from seven OECD countries.

<sup>4</sup> Tieto on vuodelta 2007.

<sup>5</sup> Tieto on vuodelta 2007.

95/46/EY kumoamisesta (jäljempänä *yleinen tietosuojaja-asetus*) sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn, joka on osittain tai kokonaan automaattista. Lisäksi asetusta sovelletaan sellaisten henkilötietojen käsittelyyn muussa kuin automaattisessa muodossa, jotka muodostavat rekisterin osan tai joiden on tarkoitus muodostaa rekisterin osa. Asetusta sovelletaan sellaisenaan jäsenvaltioissa. Yleistä tietosuojaja-asetusta täydentävä tai täsmentävä kansallinen lainsäädäntö on mahdollista ainoastaan silloin, kun se sallitaan asetuksessa nimenomaisesti.

Yleisen tietosuojaja-asetuksen 12—22 artiklassa säädetään rekisteröidyn oikeuksista. Asetuksen 23 artiklassa säädetään mahdollisuudesta unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä rajoittaa 12—22 artiklassa säädettyjen rekisteröidyn oikeuksien soveltamisalaa, jos rajoituksessa noudatetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia ja perusvapauksia ja rajoitus on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön toimenpide, jotta voidaan taata jokin 23 artiklan a-j alakohdassa tarkoitettu seikka. Yksi näistä seikoista on jäsenvaltion yleiseen julkiseen etuun liittyvät tärkeät tavoitteet, muun muassa sosiaaliturva.

Yleisen tietosuojaja-asetuksen 22 artiklassa säädetään rekisteröidyn lähtökohtaisesta oikeudesta olla joutumatta pelkästään automaattiseen henkilötietojen käsittelyyn perustuvan päätöksen kohteeksi. Tätä oikeutta ei kuitenkaan sovelleta, jos menettelystä on säädetty jäsenvaltion lainsäädännössä ja laissa säädetään asianmukaisista toimenpiteistä rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi.

Automaattiseen henkilötietojen käsittelyyn perustuvat päätökset eivät yleisen tietosuojaja-asetuksen 22 artiklan mukaan saa perustua asetuksen 9.2 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin, kuten terveystietoihin. Poikkeuksen tästä muodostaa tilanne, jossa sovelletaan 9 artiklan 2 kohdan a tai g alakohtaa ja asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi on toteutettu.

Yleisen tietosuojaja-asetuksen 9.2 artiklan a alakohdassa säädetään käsittelystä rekisteröidyn nimenomaisen suostumuksen perusteella. Asetuksen 43 johdantokappaleessa suhtaudutaan pidättyvästi suostumukseen käsittelyperusteena tilanteessa, jossa rekisterinpitäjänä on viranomainen. Asetuksen 9.2 artiklan g alakohdassa puolestaan edellytetään, että käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä jäsenvaltion lainsäädännön nojalla. Lisäksi g alakohdassa edellytetään, että käsittely on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi.

Yleisen tietosuojaja-asetuksen 71 johdantokappaleessa käsitellään profilointia ja sen sallimista. Mainitun johdantokappaleen mukaan profilointiin perustuva päätöksenteko olisi sallittava muun muassa, jos siihen annetaan nimenomainen lupa rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä. Tällaiseen käsittelyyn olisi kuitenkin aina sovellettava asianmukaisia suojatoimia, joihin olisi kuuluttava käsittelystä ilmoittaminen rekisteröidylle ja oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelemiseen, rekisteröidyn oikeus esittää kantansa, saada selvitys kyseisen arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä ja riitauttaa päätös.

## **2.3 Nykytilan arviointi**

### **2.3.1 Työnhakijan haastattelu, palvelutarvearvio ja työllistymissuunnitelmat**

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaan ensimmäinen haastattelu ja julkisista rekryointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista annettavan lain mukaan ensimmäinen palvelutarvearvio tulee tehdä kahden viikon kuluessa työnhaun alkamisesta.

Ensimmäinen haastattelu ja palvelutarpeen arviointi liittyy nimenomaan työnhaun alkamiseen eikä työttömyysjakson alkamiseen. Työhaun alkamisesta tapahtuu selvästi vähemmän kuin työttömyysjaksoja alkaa, koska saman työnhaun aikana työttömyysjakso voi alkaa useampaan kertaan. Kaikki työnhakunsa aloittavat eivät myöskään ole työttömiä.

Tammikuussa 2017 työnhakunsa aloittaneista työttömistä 25 prosentille laadittiin työllistymissuunnitelma 15 päivän kuluessa työnhaun alkamisesta. Alueelliset erot ensimmäisen suunnitelman laatimisessa ovat suuria. Keski-Suomessa ja Hämeessä suunnitelmia tehtiin vähän suhteessa työttömien määrään, kun taas Pohjois-Savossa suunnitelma laadittiin 15 päivän kuluessa työnhaun alkamisesta 50 prosentille työttömistä.

Vuoden 2017 alusta työ- ja elinkeinoviranomaisella on ollut velvollisuus haastatella työttömät työnhakijat kolmen kuukauden välein. Työllistymissuunnitelma tarkistetaan samassa yhteydessä. Maaliskuun 2018 alussa työttömänä työnhakijana oli noin 270 000 henkilöä. Näistä lähes 180 000 työttömällä eli noin 65 prosentilla oli ajantasainen työllistymissuunnitelma, tai työttömyys oli kestänyt niin vähän aikaa, ettei ensimmäisen suunnitelman laatimisen määräaika ollut vielä täyttynyt. Noin 90 000 työttömällä ei ollut ajantasaista suunnitelmaa.

Myös työllistymissuunnitelmien ajantasaisuudessa on suuria alueellisia eroja. Suunnitelmien tarkistaminen on ollut suhteellisesti vähäisintä Pirkanmaalla ja Pohjois-Karjalassa. Vastaavasti suhteellisesti eniten ajan tasalla olevia suunnitelmia suhteessa työttömien määrään on ollut Etelä-Pohjanmaalla ja Kainuussa.

Ajan tasalla oleva työllistymissuunnitelma muodostaa perustan sekä työnhakijan omille työllistymiseen liittyville toimille, että työnhakijalle tarjottaville palveluille. Tämän vuoksi olisi tärkeää, että suunnitelma laadittaisiin mahdollisimman pian työnhaun alkamisen jälkeen.

Maaliskuun 2018 alussa työ- ja elinkeinotoimistoissa oli työnhakijana yhteensä noin 576 000 henkilöä. Heistä noin 517 000:n kanssa oli laadittu työllistymissuunnitelma ja näistä noin 326 000 suunnitelmaan oli kirjattu, että työnhakija hakee omatoimisesti työtä. Kun tarkastellaan suunnitelmien ajantasaisuutta, luvut pienenevät. Enintään kolme kuukautta vanha työllistymissuunnitelma oli noin 232 000 työnhakijalla ja näistä noin 158 000 suunnitelmaan oli kirjattu, että työnhakija hakee omatoimisesti työtä.

Edellä kerrottu osoittaa, että työllistymissuunnitelmilla voitaisiin nykyistä tehokkaammin tukea työnhakijan työnhakua ja työllistymistä sekä varmistaa työttömyysetuuden vastikkeellisuuden toteutuminen, jos suunnitelmien ajantasaisuutta voidaan parantaa ja työnhakijalta edellytettäisiin suunnitelmissa konkreettisemmin omatoimista työnhakua.

### **2.3.2 Työnvälitys, työtarjoajat ja työnhakijan aktiivinen työnhaku**

Owal Group Oy:n vuonna 2016 tekemän työ- ja elinkeinotoimistojen työtarjoaj- ja työttömyysturvaprosessia koskevan tutkimuksen<sup>6</sup> mukaan työtarjoajia tehdään paljon samoille henkilöille. Myös aiemmissa selvityksissä (Räisänen & Järvelä, 2014) on kiinnitetty huomiota siihen, että esimerkiksi aikavälillä 2012 – 1-4/2014 78 prosentille työ- ja elinkeinotoimiston henkilöasiakkaista ei tehty lainkaan työtarjoajia.

Ensin mainitussa selvityksessä otokseen perustuvan työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmän aineiston mukaan työnhakijoille oli tehty keskimäärin kaksi tarjousta, mikä vastaa myös työ- ja elinkeinoministeriön seurantatietoja. Otoksen aineistossa 54

<sup>6</sup> Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu, Työelämä 35/2016.

prosentille työnhakijoista oli tehty yksi työtarjous ja viidennekselle kaksi työtarjousta. Enimmillään yhdelle henkilölle oli kahden vuoden aikana tehty jopa 80 työtarjousta.

Owal Group Oy:n tekemän selvityksen mukaan työtarjouksia tehtiin suhteessa enemmän palvelu- ja myyntityön tekijöille ja prosessi- ja kuljetustyöntekijöille. Rakennus-, korjaus- ja valmistustyöntekijöille tehtiin enemmän tarjouksia muihin kuin ensisijaiseen ammattiin. Kun tietoja verrattiin avoimna oleviin työpaikkoihin vuosina 2014 ja 2015, erityisesti asiantuntijoille tehtiin vähemmän tarjouksia Satakuntaa ja Etelä-Pohjanmaata lukuun ottamatta. Erityisesti Uudellamaalla tehtiin rakennus- ja kuljetusalalle enemmän tarjouksia suhteessa avoimiin työpaikkoihin.

Owal Group Oy:n tekemän selvityksen mukaan alueellisen liikkuvuuden näkökulma ei noussut työtarjousprosessissa merkittäväksi tekijäksi. Selvityksessä havaittiin, ettei työtarjouksia juurikaan tehty työnhakijan ilmoittaman maantieteellisen hakualueen ulkopuolelle. Selvityksen asiantuntijahaastattelussa esille tuli, että periaatteessa työtarjouksia tehtiin alueellisen liikkuvuuden pohjalta ja alueellinen näkökulma oli lisääntynyt työssäkäyntialueen (80 kilometrin etäisyys työnhakijan asuinpaikasta) sisäpuolella. Vaikka työnhakijoita periaatteessa ohjattiin työtarjousten kautta hakemaan töitä aiempaa laajemmalla alueella, käytännössä tämä ei aina toteutunut. Haastattelujen mukaan on koettu vaikeaksi saada asiakkaita liikkumaan lyhyitä matkoja edes kaupunkiseudulla. Toisaalta työpaikkoihin sopivia henkilöitä haetaan usein vain oman työ- ja elinkeinotoimiston alueelta.

Owal Group Oy:n tekemän selvityksen mukaan työtarjousten osuvuutta ja laatua tulisi parantaa asiakasymmärrystä kehittämällä. Työnhakijoiden tilanteen tuntemus työ- ja elinkeinotoimistoissa ei havaintojen mukaan ollut riittävällä tasolla, ja tällä oli vaikutusta työtarjousten laatuun ja osuvuuteen. Asiakkaiden tiedot ja tarpeet tunnettiin heikosti, sillä asiakkaasta sähköisesti saatavilla olevat tiedot olivat varsin puutteellisia. Työnhakijoista sähköisesti saatavilla olevat tiedot ovat kuitenkin pääasiallinen keino kohdentaa työtarjouksia osuviksi. Myös niukat aikaresurssit sekä asetetut tavoitteet työtarjouksien määrässä vaikuttavat osuvuuteen. Owal Group Oy:n selvityksessä esitettiin muun muassa työnhakijalle tarkoitettujen verkkopalvelujen kehittämistä siten, että ne pakottaisivat tarpeellisten tietojen täyttööseen ja samalla muistuttaisivat asiakkaita heidän vastuistaan.

Työttömyysetuutta saavan työnhakijan yleisenä velvollisuutena on hakea aktiivisesti työtä. Työ- ja elinkeinotoimiston tekemien työtarjousten lisäksi työllistymissuunnitelmassa sovitaan työnhakijan omatoimisesta työnhausta. Omatoimisesta työnhausta sopiminen voi tarkoittaa esimerkiksi sopimista siitä, että työnhakija hakee saamiensa työtarjousten lisäksi omatoimisesti muita avoimna olevia työpaikkoja tai piilotyöpaikkoja tietyltä alalta tai alueelta. Työllistymissuunnitelmassa voidaan sopia esimerkiksi haettavien paikkojen lukumäärästä tietyllä aikavälillä. Työllistymissuunnitelmassa voidaan myös sopia esimerkiksi siitä, että työnhakija julkaisee ansioluettelonsa niin sanotussa CV-netti –verkkopalvelussa.

Avoimien paikkojen keskimääräinen avoimna olon kesto toukokuussa 2018 oli 41 päivää, kun se vuotta aiemmin oli 33 päivää. Myös täyttyneiden työpaikkojen avoimna olon kesto, siis aika jona työnantaja haki työntekijää kyseessä olevaan työhön, nousi mainittuna aikana 44 päivästä 50 päivään. Avoimien työpaikkojen keskimääräinen avoimna olon kesto on pidentynyt selvästi. Työvoiman hankinta toimipaikoissa vuonna 2015 - selvityksen (Maunu Tallamaria, TEM-analyysejä 73/2016) mukaan noin 27 prosenttia työvoimaa hakeneista toimipaikoista on kokenut vaikeuksia löytää sopivaa työvoimaa avoimna olleeseen työtehtävään. Selvityksen mukaan rekrytointiongelmat olivat yleisimpiä, terveydenhuollossa ja sosiaalialalla, majoitus- ja ravitsemisalalla sekä rakennusalalla. Yli 90 prosenttia toimipaikoista totesi henkilön osaamiseen liittyvät syyt kuten koulutuksen, työkokemuksen, sosiaaliset taidot, kielitaidon tai

muu työn vaatiman taidon, rekrytointiongelmien syyksi. Vuoden 2018 ensimmäisen vuosineljänneksen tilastojen mukaan rekrytointiongelmia oli kokenut reilut 38 prosenttia toimipaikoista. Osuus on ollut kasvussa viime vuosien aikana.

OECD suosittelee Suomea tiukentamaan työttömien työnhakijoiden työnhakuvaatimuksia sekä lisäämään näiden vaatimusten toteutumisen valvontaa.<sup>7</sup>

Työnhakijaa työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä velvoittaviin työtarjouksiin perustuva työttömyysetuuden vastikkeellisuus ei kohdistu tasaisesti kaikkiin työnhakijoihin. Lisäksi työnhakujen määrää tulisi kasvattaa rekrytointiongelmien vähentämiseksi. Jos työtä ei ole tarjolla työnhakijan työssäkäyntialueella, hakijoita tulisi ohjata hakemaan työtä myös kauempaa. Samalla on kuitenkin otettava huomioon, ettei työnhakijaa voida edellyttää työttömyysetuuden menettämisen uhalla esimerkiksi muuttamaan toiselle paikkakunnalle.

### **2.3.3 Kansainvälistä tutkimustietoa työnhakuvelvollisuuden ja työttömyysturvaseurauksien vaikutuksista**

Talousteorian mukaan työttömyysetuuden ehtojen tiukentaminen alentaa työnhakijan niin sanottua reservatiopalkkaa eli palkkaa, jolla työnhakija on valmis vastaanottamaan työtä. Työnhakijan vaatimukset haettavan työn suhteen siis laskevat. Työttömyysetuusjärjestelmään tehtävien tiukennusten tai valvonnan lisäämisen tulisi johtaa työhaun lisääntymiseen ja näin ollen työpaikkojen ja työnhakijoiden nopeampaan kohtaamiseen työmarkkinoilla. Antelias työttömyysetuusjärjestelmä voi johtaa liian matalaan omatoimisen työhaun tasoon ja pitkittyneisiin työttömyysjaksoihin. Empiiriset tutkimukset tukevat osaltaan tätä näkemystä.

Sveitsiläisellä yksilötason aineistolla tehdyssä tutkimuksessa<sup>8</sup> havaittiin, että työnhakuvelvoite lisäsi huomattavasti työttömien työhaun aktiivisuutta ja sitä kautta työllistymistä. Järjestelmä ei johtanut puhtaasti sääntöjen noudattamisen takia tehtyjen, niin sanottujen spämmihakemusten, merkittävään kasvuun. Vaikutukset olivat positiivisia erityisesti työttömyyden alkuvaiheessa. Vaikutukset näkyivät selkeimmin alemman koulutustason työnhakijoiden joukossa, kun taas korkeakoulutettujen osalta vaikutukset olivat pieniä.

Tutkimuksessa havaittiin myös, että jopa muut kuin työnhakijaa velvoittavat työnhakuvaatimukset vaikuttavat työttömien työnhakemiseen. Jos työnhakija ei muuten hakisi ollenkaan töitä, aktivoi määrällinen työnhakuvaatimus hakemaan edes minimimäärän verran. Työnhakijoiden hakemusten määrän havaittiin lähentyvän hakuvaatimuksena olevaa määrää myös siinä tapauksessa, että työnhakijoiden normaali hakuaktiivisuus oli selvästi vaatimuksia korkeampi. Tällöin hakemusten määrän väheneminen johti hitaampaan työllistymiseen.

Monissa maissa työttömien aktiivisuusvelvoite ei ole koskenut ikääntyneitä. Työväestön ikääntymisen johdosta ikääntyneiden ihmisten työssä pysyminen on noussut yhä keskeisemmäksi huolenaiheeksi. Tästä syystä monissa tutkimuksissa on oltu kiinnostuneita erityisesti työnhakuvelvollisuuden vaikutuksista lähellä eläkeikää oleviin ihmisiin. Alankomaissa työnhakuvelvollisuus ulotettiin vuonna 2004 koskemaan yli 57,5 -vuotiaita, vaikutuksia ikääntyneiden henkilöiden työllistymiseen selvittäneen tutkimuksen<sup>9</sup> mukaan 24 kuukauden aikana työttömyyden alkamisesta miesten siirtyminen työttömyydestä töihin lisääntyi kuusi prosenttiyksikköä. Nais-

---

<sup>7</sup> Back to Work FINLAND: Improving the Re-Employment Prospects of Displaced Workers (2016).

<sup>8</sup> Arni, P. & Schiprowski, A. (2015). "The effects of binding and non-binding job search requirements", IZA Discussion Paper No. 8951.

<sup>9</sup> Lammers, Bloemen ja Hochguertel (2013), "Job search requirements for older unemployed: Transitions to employment, early retirement and disability benefits", European Economic Review, 58

ten kohdalla siirtymä oli 11 prosenttiyksikköä. Samalla kuitenkin miesten siirtyminen työttömyysetuudelta työkyvyttömyysmaksujen saajaksi lisääntyi neljä prosenttiyksikköä ja naisten kohdalla yhdeksän prosenttiyksikköä. Muutoksen jälkeen havaittiin myös kasvu aktiivisen työhaun laiminlyömisestä annettujen seuraamusten määrässä sekä osuudessa työnhakijoista.

Toisen Alankomaissa tehdyn muutoksen vaikutuksia selvittäneen tutkimuksen<sup>10</sup> mukaan uudistus kasvatti ikääntyneiden työntekijöiden siirtymistä pois työnhakijoiden joukosta ja vähensi ikääntyneiden työntekijöiden siirtymistä työelämästä työttömiksi. Työntekijät pysyivät palkkatyössä, siirtyivät itsensä työllistäjiksi tai työmarkkinoiden ulkopuolelle. Saksalaisessa tutkimuksessa<sup>11</sup> todettiin aktiviteettivelvoitteen poistamisen vaikuttaneen ikääntyneiden reservaatiopalkkoihin nostavasti.

Työnhakuvelvoitteen tehokkuus on riippuvainen säännösten toimeenpanon valvonnasta ja säännösten rikkomisesta seuraavista seuraamuksista. Kansainväliset tutkimukset osoittavat selkeästi, että työttömyysturvaseuraamuksilla on merkittävä positiivinen vaikutus työttömien työllistymiseen. Tanskalaisella työttömyyskassan jäseniä koskevalla aineistolla tehdyssä tutkimuksessa havaittiin, että henkilöt, joille oli langetettu jokin taloudellinen seuraamus, löysivät työn kaksi kertaa nopeammin kuin sellaiset henkilöt, joille ei seuraamusta ollut asetettu<sup>12</sup>. Hollantilaisissa tutkimuksissa on päädytty vastaaviin tuloksiin: seuraamukset johtavat merkittävästi nopeampaan työllistymiseen<sup>13 14</sup>.

Sveitsiläisessä tutkimuksessa<sup>15</sup> havaittiin, että myös uhka mahdollisesta seuraamuksesta nopeuttaa uuden työn saamista. Työtön saa Sveitsissä varoituksen ennen kuin työttömyysturvaseuraamus toimeenpannaan. Käytännössä varoitus tarkoittaa selvityspyynnön tekemistä työttömälle tämän menettelystä. Seuraamuksen asettamista harkitaan työttömän antaman selvityksen perusteella. Tutkimuksen perusteella voidaan olettaa, että työttömien työllistyminen ennen seuraamuksen alkamista johtuu selvityspyynnön tekemisestä.

Tutkimusnäyttö viittaa siihen, että työttömyysturvaseuraamusten työllistymiseen kannustava vaikutus on voimakkainta heti työttömyyden alussa. On myös merkkejä siitä, että kovemmat seuraamukset lisäävät työllistymisen todennäköisyyttä. Toisaalta positiivisten työllistymisvaikutusten vastapainona on tutkimuksissa havaittu määräaikaisten ja epävakaiden työsuhteiden lisääntymistä. Työttömyysetuuden menettäneiden työnhakijoiden vastaanottamat työt voivat olla osa-aikaisia tai määräaikaisten. Vastaanotetun työn palkkataso voi myös olla alempi kuin sellaisessa työssä, jota henkilö olisi hakenut, jos oikeus työttömyysetuuteen olisi jatkunut.

### **3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset**

#### **3.1 Tavoitteet**

---

<sup>10</sup> Been, J. & Knoef, M. (2017), "Job-search requirements for unemployed at the end of working life: Effects on unemployment dynamics and self-employment probabilities", *Journal of Human Resources*, 52:2, 491-530.

<sup>11</sup> Nivorozhkin et al. (2013), "Job search requirements for older workers: the effect on reservation wages", *International Journal of Manpower*, 34:5, 517-535.

<sup>12</sup> Svarer, M. (2011), "The effect of sanctions on exit from unemployment: evidence from Denmark", *Economica*, 78, 751-778.

<sup>13</sup> Abring, J. & Van Ours, J. (2005), "The effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment", *Economic Journal*, 115, 602-630.

<sup>14</sup> Van den Berg, G. & Van Ours, J. (2004), "Punitive sanctions and the transition rate from welfare to work. *Journal of Labor Economics*, 22, 211-241.

<sup>15</sup> Lalive, R, Van Ours, J.C. & Zweimüller, J. (2005), "The effect of benefit sanctions on the duration of unemployment. *Journal of the European Economic Association*, 3, 1386-1417.



Esityksen tavoitteena on varmistaa työhakijoiden yhdenvertainen kohtelu ja työttömyysetuuden vastikkeellisuuden toteutuminen maakunta- ja kasvupalvelu-uudistusten voimaantulon jälkeen. Samalla työnhakijoiden työnhakuaktiivisuutta lisäämällä nopeutettaisiin työttömyyden päättymistä ja avoimien työpaikkojen täyttymistä.

### **3.2 Toteuttamisvaihtoehdot**

Täydennetään lausuntokierroksen jälkeen.

### **3.3 Keskeiset ehdotukset**

Jos henkilö ilmoittautuu työnhakijaksi verkkopalvelun kautta, hänen palvelutarpeensa arvioitaisiin digitaalisesti. Palvelutarvearvio tehtäisiin henkilön työnhakijaksi ilmoittautumisen yhteydessä antamien tietojen perusteella. Erityistä huomiota kiinnitettäisiin henkilön työnhaku- ja työllistymisvalmiuksiin sekä työ- ja toimintakykyyn.

Henkilön ilmoittautuessa työnhakijaksi verkkopalvelun kautta hänelle laadittaisiin työllistymissuunnitelma, jossa edellytettäisiin työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä omatoimista työnhakua tai osallistumista kasvupalveluihin. Suunnitelma laadittaisiin eniten tukea työnhakuunsa ja työllistymiseensä tarvitsevia työnhakijoita lukuun ottamatta verkkopalvelussa.

Työnhakijaksi voisi edelleen ilmoittautua myös muulla tavoin kuin verkkopalvelussa. Näissä tilanteissa palvelutarve arvioitaisiin ja työllistymissuunnitelma laadittaisiin tai tarkistettaisiin julkisista rekryointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista annettavassa laissa aiemmin esitetyllä tavalla kahden viikon kuluessa työnhaun alkamisesta.

Maakunta tai palveluntuottaja tekisi palvelutarvearvion ja laatisi tai tarkistaisi työnhakijan työllistymissuunnitelman kahden viikon kuluessa työnhaun alkamisesta myös silloin, kun digitaalisesti tehty palvelutarvearvio osoittaa, että työnhakija tarvitsee henkilökohtaista palvelua. Esitys ei kuitenkaan laajentaisi nykyiseen verrattuna työnhakijoiden mahdollisuuksia osallistua palveluihin. Työnhakijalla olisi myös mahdollisuus pyytää maakuntaa tai palveluntuottajaa arvioimaan palvelutarve uudelleen ja laatimaan tai tarkistamaan työllistymissuunnitelma, jos palvelutarve on arvioitu ja työllistymissuunnitelma laadittu tai tarkistettu digitaalisesti.

Jos työnhakijalla on hyvät valmiudet hakea työtä ja työllistyä, hänen tulisi työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä hakea neljää työmahdollisuutta kuukauden tarkastelujakson aikana. Jos työnhakija tarvitsee tukea työnhakuunsa ja työllistymiseensä, hakuvelvollisuus olisi matalampi tai sitä ei olisi ollenkaan. Haettavien työmahdollisuuksien määrään vaikuttaisi myös alueen työmarkkinatilanne ja työnhakijan mahdollinen ammattitaitosuoja.

Haettavien työpaikkojen tulisi olla sellaisia, että työnhakijalla on todellinen mahdollisuus työllistyä kyseessä olevaan työhön. Työmahdollisuuksien hakemisena pidettäisiin työhakemusten tekemistä, suoria yhteydenottoja työnantajiin, osallistumista rekryointitapahtumiin ja esimerkiksi ilmoittautumista vuokratyötä välittävien yritysten rekistereihin. Selvästi perusteettomia hakemuksia ei pidettäisi riittävänä työnhakuna. Hakuvelvollisuutta ei voisi täyttää myöskään hakemalla toistuvasti samoja työpaikkoja.

Työmahdollisuuksien hakemisella tarkoitettaisiin myös yrittäjänä tehtävää työtä. Tällaista työmahdollisuuksien hakemista voisi olla esimerkiksi oman yritystoiminnan mainonta, yhteydenotot mahdollisiin työn teettäjiin, osallistuminen tarjouskilpailuihin ja ilmoittautuminen laskutuspalveluita tarjoavien yritysten rekistereihin.

Lähtökohtana olisi, että työnhakija valitsee itse, millaisia työmahdollisuuksia hän hakee. Työllistymissuunnitelmassa voitaisiin kuitenkin tarvittaessa yksilöidä työpaikkoja, joita työnhakijan on haettava. Näiden työpaikkojen hakemista ei voisi korvata muilla työnhakuun liittyvillä toimilla. Yksilöityjen haettavien työpaikkojen määrä suunnitelmassa olisi lähtökohtaisesti rajattu enintään yhteen. Jos työnhakija katsoo, ettei hän voi täyttää verkkopalvelussa laaditussa työllistymissuunnitelmassa asetettua työnhakuun liittyvää edellytystä, maakunta tai palveluntuottaja tarkistaisi suunnitelman työnhakijan pyynnöstä.

Työnhakijan tulisi ilmoittaa omatoimisesta työnhausta ensisijaisesti verkkopalvelussa kuukauden välein. Omatoimisen työnhaun toteuttamisen laiminlyönti vaikuttaisi porrastetusti työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta. Työnhakijalta, joka on työkyvytön, ei edellytettäisi omatoimista työnhakua. Sitä ei edellytettäisi myöskään sellaisella viikolla, jona työnhakija on ollut yli kaksi viikkoa kestävässä kokoaikatyössä tai työllistynyt päätoimisesti yrittäjänä yli kahden viikon ajan eikä hänellä tämän vuoksi ole ollut oikeutta työttömyysetuuteen. Omatoimisen työnhaun seuraamiseen liittyvät kuukauden tarkastelujaksot eivät vaikuttaisi maakunnan ja palveluntuottajan velvollisuuteen arvioida työnhakijan palvelutarvetta nykyistä vastaavasti kolmen kuukauden välein.

Omatoimisen työnhaun seuranta perustuisi työnhakijan itse ilmoittamiin tietoihin. Maakunta tai palveluntuottaja hyödyntäisi tietoja työnvälityksessä, mutta esimerkiksi työhakemuksia tai muita selvityksiä ei tarkistettaisi säännönmukaisesti. Työnantajilta ei edellytettäisi, että ne arkistoivat tai kirjaavat muistiin työnhakijoiden hakemuksia ja yhteydenottoja.

Jos työnhakija ei ole hakenut työmahdollisuuksia työllistymissuunnitelmassa edellytetyllä tavalla, häntä muistutettaisiin tarkastelujakson päättyessä aktiivisen työnhaun merkityksestä työllistymiseen ja työttömyysetuuden vastikkeellisuudesta.

Jos työnhakija jättää uudelleen hakematta työmahdollisuuksia työllistymissuunnitelmassa edellytetyllä tavalla, hän menettäisi oikeutensa työttömyysetuuteen 10 (tai 15) päivän ajaksi tarkastelujakson päättymisestä lukien. Jos menettely toistuu, seuraava korvaukseton määräaika olisi kestoltaan 20 (tai 30) päivää. Tätä seuraavasta työmahdollisuuksien hakematta jättämisestä työnhakija menettäisi oikeutensa työttömyysetuuteen toistaiseksi, mutta etuutta maksettaisiin kuitenkin nykyistä vastaavasti työllistymistä edistävien palveluiden ajalta. Etuusoikeus palautuisi nykyistä työssäolovelvoitetta vastaavasti, kun työnhakija on ollut esimerkiksi työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevassa työssäoloehtoon luettavassa työssä vähintään 12 viikkoa tai hän on osallistunut työllistymistä edistäviin palveluihin vastaavan ajan.

Työnhakijaa työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä velvoittavina työllistymistä edistävinä palveluina pidettäisiin kasvupalvelukoulutusta, työvoimakoulutusta, työttömyysetuudella tuetua kotoutumiskoulutusta, työkokeilua ja kuntouttavaa työtoimintaa. Nykyisistä työllistymistä edistävästä palveluista kieltäytymisen ja palvelun keskeyttämisen perusteella asetettavista korvauksettomista määräajoista kuitenkin luovuttaisiin. Jos työnhakija kieltäytyisi palvelusta tai keskeyttäisi palvelun ilman pätevää syytä, hän menettäisi oikeutensa työttömyysetuuteen meneillään olevan työllistymissuunnitelman tarkastelujakson päättymisestä lukien siten kuin edellä on kuvattu omatoimisen työnhaun toteuttamatta jättämisestä. Osallistuminen työllistymistä edistäviin palveluihin olisi nykyistä vastaavasti velvoittavaa, vaikka osallistumisesta ei olisi sovittu työllistymissuunnitelmassa.

Varmasta työpaikasta kieltäytymisen perusteella asetettavaa korvauksetonta määräaika lukuun ottamatta muista nykyisistä työstä ja työllistymissuunnitelman laatimisesta kieltäytymisen perusteella asetettavista korvauksettomista määräajoista luovuttaisiin.

Työllistymissuunnitelman laatimis- tai tarkistamistilaisuuteen saapumatta jääminen aiheuttaisi työttömyysetuuden menettämisen siihen asti, kun suunnitelma on laadittu tai tarkistettu. Tämä vastaisi lähtökohtaisesti nykytilaa. Nykyisin etuuden menetys on kuitenkin kestoltaan aina vähintään 15 päivää.

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia työttömyysturvan aktiivimalliin. Jos työnhakija laiminlyö hakea työtä työllistymissuunnitelmassa edellytetyllä tavalla tai ei osallistu työllistymistä edistäviin palveluihin, hän menettäisi oikeutensa työttömyysetuuteen tässä esityksessä ehdotetulla tavalla. Korvauksettoman määrääjän tai työssäolovelvoitteen päätyttyä aktiivimallin tarkastelujakso alkaa uudelleen alusta ja etuus maksettaisiin ilman alentamista työttömyysturvalain 6 ja 7 luvun nykyisten säännösten perusteella.

#### 4 Esityksen vaikutukset (tarkentuu vielä valmistelun kuluessa)

Nykyisiä työ- ja elinkeinotoimiston asiakasryhmiä ja niiden ohjaamista toimistojen eri palvelulinjoille voidaan käyttää sen arvioimiseen, kuinka monelle työnhakijalle voitaisiin tehdä digitaalisesti palvelutarvearvio ja laatia työllistymissuunnitelma, jossa edellytettäisiin omatoimista työnhakua. Vuonna 2017 arviolta noin 100 000 työnhakijan kohdalla katsottiin, ettei hakijalla ole tarvetta julkisille työvoima- ja yrityspalveluille.<sup>16</sup> Tämä vastaa noin 46 prosenttia sekä verkopalvelun kautta että muulla tavoin aloitetuista työnhakujaksoista. Lisäksi työnvälitystilaston mukaan noin 20 prosentille työnhakijaksi ilmoittautuneista ei määritelty palvelulinjaa. Oletettavasti osa näistä henkilöistä oli työssä olevia.

Niiden työnhakijoiden joukossa, joilla ei nykyisin katsota olevan tarvetta saada työ- ja elinkeinotoimiston asiantuntijapalveluita, voi olla myös työnhakijoita, joilla olisi tarvetta palveluille, mutta palveluiden järjestämistä ei pidetä tarkoituksenmukaisena, koska työnhakijan työttömyys on päättymässä kolmen kuukauden kuluessa esimerkiksi opintojen, asevelvollisuuden tai siviilipalveluksen suorittamisen tai perhevapaan takia. Näiden henkilöiden lukumäärä ei ilmene käytettävissä olevista tilastoista.

Vuonna 2017 työ- ja elinkeinotoimistojen osaamisen kehittämispalveluiden palvelulinjalle ohjattiin noin 50 000 työnhakijaa. Tuetun työllistämisen palveluihin ja muihin heikommin työllistyvien palveluihin ohjattiin noin 37 000 työnhakijaa. Osaamisen kehittämispalveluiden palvelulinjalle ohjattujen työnhakijoiden määrää voidaan käyttää suuntaa antavana arviona siitä, kuinka monelta työnhakijalta voitaisiin edellyttää täysimääräistä kevyempää omatoimista työnhakua ja mahdollisesti osallistumista työllistymistä edistäviin palveluihin. Tämä vastaa noin 20 prosenttia työnhakijoista.

Tuetun työllistämisen palveluihin ja muihin heikommin työllistyvien palveluihin ohjatut työnhakijat olisivat todennäköisesti niitä, joilta ei välttämättä voitaisi edellyttää omatoimista työhakua työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä. Tällaisia henkilöitä olisi arviolta noin 14 prosenttia työnhakijoista. Näidenkin työnhakijoiden tulisi kuitenkin osallistua tarjottuihin työllistymistä edistäviin palveluihin.

##### 4.1 Taloudelliset vaikutukset

Esitetyt muutokset vaikuttaisivat olennaisesti työttömille työvoimapolitiittisesti arvioituna moitittavana pidettävästä menettelystä annettujen seuraamusten määrään ja seuraamusten tasoon. Muutokset voivat vaikuttaa olennaisesti myös työttömyysetuusmenoihin.

Vuosina 2015–2017 työ- ja elinkeinotoimiston työnhakijalle tarjoaman työn hakematta jättämisestä on asetettu vuosittain arviolta noin 17 500–18 000 korvauksetonta määräaika- tai työssäolovelvoitetta. Jos kaikkien edellä mainittujen seuraamusten ajalta olisi maksettu työttömyysetuutta, etuutta olisi maksettu arviolta noin 30 miljoonaa euroa. Arvio perustuu työ- ja elinkeinotoimistojen työstä kieltäytymisen perusteella antamien työvoimapolitiittisten lausuntojen määrään sekä lausunnoista ilmenevään työttömyysetuuden lajiin (ansio- ja peruspäiväraha sekä työmarkkinatuki) ja keskimääräisiin vuonna 2017 maksettuihin etuuksiin etuuslajeittain.

---

<sup>16</sup> Työnvälitystilastossa luokat ”ei asiantuntijapalvelun tarvetta” ja ”työnvälitys- ja yrityspalvelut”.

Työllistymissuunnitelman laatimis- tai tarkistamistilaisuuteen saapumatta jättämisestä ei enää annettaisi korvauksettomia määräaikoja. Työnhakija menettäisi kuitenkin oikeutensa työttömyysetuuteen saapumatta jäämisestä siihen asti, kunnes suunnitelma on laadittu tai tarkistettu. Nykyisin työttömyysetuuden menetys on kestoltaan aina vähintään 15 päivää, vaikka suunnitelma laadittaisiin tai tarkistettaisiin tätä nopeammin. Eситetty muutos ei vaikuttaisi tätä pitempiin työttömyysetuuden menetyksiin, koska näissä tilanteissa seuraamus olisi saman pituinen kuin nykyisin. Muutoksen arvioidaan olevan taloudelliselta merkitykseltään vähäinen.

Nykyiset työllistymissuunnitelman toteuttamisen laiminlyönnin, työllistymistä edistävästä palveluista kieltäytymisen ja palveluiden keskeyttämisen perusteella asetettavia korvauksettomia määräaikoja koskevat säännökset kumottaisiin, eivätkä uudet porrastetusti sovellettavat seuraamukset vastaisi soveltamisalaltaan täysin kumottavia säännöksiä. Soveltamisalan kaventumisen osalta muutosten taloudellisten vaikutusten arvioidaan olevan vähäisiä kokonaisuudistuksen näkökulmasta.

Sen sijaan merkittävämpi muutos olisi työllistymissuunnitelman toteuttamisen laiminlyönnin, työllistymistä edistävästä palveluista kieltäytymisen ja palveluiden keskeyttämisen perusteella asetettavia nykyisiä seuraamuksia korvaavan uuden seuraamuksen porrastamisella. Koska seuraamukset olisivat lähtökohtaisesti nykyistä lievempiä, työttömyysturvamenot voivat tältä osin kasvaa.

Nykyistä lievemmat korvauksettomat määräajat voivat myös lisätä työllistymistä edistävästä palveluista kieltäytymisen ja palveluiden keskeyttämisen määrää. Työttömyysturvan aktiivimalli voi kuitenkin lisätä kannusteita osallistua tarjottuihin palveluihin. Vuoden 2018 alussa voimaan tulleen aktiivimallin vaikutuksia palveluihin osallistumiseen ja palveluihin osallistumisen laiminlyömiseen liittyviin korvauksettomiin määräaikoihin ei vielä ole mahdollista arvioida.

Vuosina 2013–2017 arviolta noin 9–12 prosentille vuoden aikana työttömyysetuutta saaneista henkilöistä on vuosittain asetettu korvaukseton määräaika tai työssäolovelvoite. Toistuva työvoimapolitiittisesti arvioituna moitittavana pidettävä menettely on kuitenkin melko vähäistä. Vuonna 2017 arviolta noin 30 prosentille niistä työnhakijoista, joille asetettiin korvaukseton määräaika tai työssäolovelvoite, oli asetettu korvaukseton määräaika tai työssäolovelvoite jo aiemmin viimeisten kolmen vuoden aikana. Vuosina 2013–2017 työssäolovelvoitteiden osuus annetuista seuraamuksista on ollut vuosittain noin 9–18 prosenttia. Osuus on kasvanut samalla, kun seuraamusten kokonaismäärä on kasvanut. Edellä esitettyjen tietojen perusteella voidaan olettaa, että suuri osa muistutuksen saavista tai ensimmäisen kerran etuuden menettävistä ei saisi seuraamusta uudestaan. Esityksen mukaan työnhakijan menettelyä arvioitaisiin kuitenkin useammin ja kattavammin, jolloin nykyiseen perustuva arvio työnhakijan menettelyn toistuvuudesta voi olla osin virheellinen.

Vuosina 2015–2016 työllistymissuunnitelman toteuttamisen laiminlyönnin, palveluista kieltäytymisen ja palvelun keskeyttämisen perusteella asetettiin arviolta noin 17 000 korvauksetonta määräaika vuodessa. Vuonna 2017 seuraamusten määrä nousi noin 24 000: aan. Seuraamusten määrän nousua selittänee ainakin osittain kolmen kuukauden välein suoritettut työttömien työnhakijoiden haastattelut, joiden yhteydessä työllistymissuunnitelmaa on tarkistettu ja asiakkaita on ohjattu palveluihin. Näin ollen seuraamusten määrä olisi kasvanut samalla, kun tilanteita, joissa työnhakija on voinut menetellä työvoimapolitiittisesti arvioituna moitittavasta, on ollut aiempaa enemmän. Edellä mainittujen seuraamusten ajalta olisi arviolta maksettu työttömyysetuuksia noin 15 miljoonaa euroa vuodessa vuosina 2015–2016 ja noin 22 miljoonaa euroa vuonna 2017.

Esitetyt muutokset tarkoittaisivat sitä, että työttömän työnhakijan menettelyä arvioitaisiin aiempaa useammin ja uhka työttömyysetuuden menettämisestä koskisi nykyistä laajempaa joukkoa työnhakijoista. Näin ollen on perusteltua olettaa, että seuraamuksia asetettaisiin lukumääräisesti aiempaa enemmän. Lisäksi seuraamusten lieventäminen voi johtaa siihen, että moitittavasta menettelystä annetaan aiempaa enemmän seuraamuksia. Työllistymissuunnitelmiin liittyvien seuraamusten määrä suhteessa vuoden aikana laadittuihin suunnitelmiin oli vuosina 2015–2016 noin 3–3,5 prosenttia, kun se vuonna 2017 oli noin puolet alhaisempi. Työvoimapoliittisen menettelyn arvioinnin laajentaminen johtaa oletettavasti siihen, että uusille arvioinnin piiriin tuleville henkilöille seuraamuksia ei aseteta niin suurelle osalle kuin aiemmin on asetettu.

Työllistymissuunnitelmassa voitaisiin edellyttää, että työnhakija hakee tiettyä yksilöityä työpaikkaa. Vaikka menettely tältä osin muistuttaisi osittain nykyisiä työtarjouksia, eroa on kuitenkin niin merkittävästi, ettei muutoksen vaikutusta työttömyysetuusmenoihin voida etukäteen tarkasti arvioida. Vuosina 2015–2017 annettiin vuosittain noin 340 000–365 000 työtarjousta. Arviolta noin viisi prosenttia työtarjouksista johti siihen, että työnhakijalle asetettiin korvaukseton määräaika tai työssäolovelvoite. Vuonna 2017 työttömiä työnhakijoita oli keskimäärin kuukauden lopussa noin 284 000 henkilöä. Vuoden 2017 työttömien määrän perusteella arvioituna vuodessa voisi olla noin 3,4 miljoonaa tarkastelujaksoa, jonka päätyttyä työnhakijalle voitaisiin asettaa korvaukseton määräaika tai työssäolovelvoite. Määrä on noin kymmenkertainen työtarjousten määrään verrattuna. Useat työttömät kuitenkin muuttavat käyttäytymistään, eivätkä käytädy toistuvasti työvoimapoliittisesti arvioituna moitittavana pidettävällä tavalla. Näin ollen on epävarmaa, missä määrin muistutuksen saaneille työnhakijoille asetettaisiin esityksen mukainen korvaukseton määräaika tai työssäolovelvoite.

Mikäli 20 (tai 30) päivän mittaisten seuraamusten määrä olisi noin 30 prosenttia verrattuna 10 (tai 15) päivän mittaisiin seuraamuksiin, olisi seuraamusten keskimääräinen kesto keskimäärin noin 12 (tai 18) päivää. Jotta seuraamusjärjestelmän muutos olisi kustannusneutraali, tulisi seuraamusten määrän olla lähes nelinkertainen (tai lähes kolminkertainen) nykyiseen verrattuna. Seuraamusasteena tämä tarkoittaisi vuoden 2017 tasolla vajaan viiden prosentin (tai reilun kolmen prosentin) seuraamusastetta. Nykyisiin työllistymissuunnitelmia koskeviin työttömyysturvaseuraamuksiin verrattuna seuraamusasteet olisivat korkeammat (suunnitelmaseuraamusten seuraamusaste nykyisin alle kaksi prosenttia). Näin suuri seuraamusten määrän kasvu olisi epävarmaa sekä lisäksi merkittävästi hallinnollista työtä. Seuraamusten määrän kasvun lisäksi työttömyysetuusmenot kuitenkin vähenisivät, mikäli työnhakijat työllistyisivät aiempaa nopeammin. Lisäksi muutokset voivat vaikuttaa julkiseen talouteen vähentämällä työnhakijoiden tarvetta hakea toimeentulotukea.

Edellä kuvattu laskelma on esimerkinomainen ja sisältää useita epävarmuustekijöitä. Laskelman tarkoitus on kuvata lähinnä sitä mittaluokkaa, miten uudistus voisi vaikuttaa etuusmenoihin, kun tarjotun työn hakematta jättämisestä ei enää asetettaisi nykyisiä korvauksettomia määräaikoja. Kumottavien ja uudella työnhakuvelvoitteella korvattavien seuraamusten ajalta olisi ilman seuraamuksia maksettu työttömyysetuutta aiemmin vuosittain arviolta noin 50 miljoonaa euroa.

Vaikutusten suuruus riippuu olennaisesti työttömien käyttäytymisestä, jota on mahdotonta tarkasti ennakoita. Nykyisin tarjotun työn hakematta jättämisestä annettavien seuraamusten niin sanottu seuraamusaste on huomattavasti korkeampi kuin työllistymissuunnitelmaan liittyvästä moitittavasta menettelystä annettavien seuraamusten aste. On mahdollista, että työttömät pääsääntöisesti hakisivat työtä työllistymissuunnitelmassa edellytetyllä tavalla, koska työnhakija voisi itse valita haettavat paikat, jolloin seuraamusaste hakuvelvoitteen laiminlyönnistä olisi matala. Työttömyysetuusmenot voivat siis kasvaa nykyisten seuraamusten

korvautuessa porrastetuilla ja nykyistä lievemmillä seuraamuksilla. Koska seuraamusten määrä oletettavasti kasvaa nykyiseen verrattuna, voivat etuusmenot myös vähentyä. Mikäli hakuvelvoite johtaa työnhaun aitoon aktivoitumiseen, vähenevät etuusmenot tätä kautta.

Työssäolovelvoitteita asetettiin vuonna 2015 noin 10 000 eri henkilölle, vuonna 2016 noin 11 000 eri henkilölle ja vuonna 2017 noin 15 000 eri henkilölle. Koska velvoitteiden voimassaolon kesto vaihtelee huomattavasti, on niiden taloudellista vaikutusta vaikea kuvata tarkasti. Velvoitteen vähimmäispituus on kuitenkin 12 viikkoa ennen kuin oikeus työttömyysetuuteen palautuu, joten velvoitteiden vaikutukset työttömyysetuusmenoihin ovat selvästi muita seuraamuksia suuremmat.

Tarkkaa tilastotietoa siitä, millä perusteella työssäolovelvoitteita on asetettu, ei ole tiedossa, mutta otantaan perustuvan arvion mukaan suurin osa annettaisiin tarjotusta työstä kieltäytymisen vuoksi. Esityksen mukaan työssäolovelvoitteita asetettaisiin edelleen, mutta vasta neljännestä omatoimisen työnhaun tai palveluihin osallistumisen laiminlyömisestä. Tämä voi vähentää asetettavien velvoitteiden määrää. Toisaalta velvoitteiden määrä voi myös kasvaa, koska työnhakijan omatoimista työnhakua seurattaisiin kuukauden välein ja velvoite voisi tulla asetettavaksi vähimmillään neljän kuukauden työttömyyden jälkeen.

Yhtenä arviona passiivisten työttömien määrästä voidaan pitää Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen ja työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilaston lukujen eroihin perustuvaa arviota passiivisten työnhakijoiden määrästä. Jos joka viides työtön olisi passiivinen, voi asetettujen työssäolovelvoitteiden määrä kasvaa merkittävästi, sillä vuosina 2015–2017 arviolta noin 2–3 prosenttia vuoden aikana työttömänä työnhakijana olleista henkilöstä on saanut velvoitteen vuoden aikana. Velvoitteiden määrän lisääntyminen vaikuttaisi merkittävästi työttömyysetuusmenojen alentavasti, mutta lisäksi oletettavasti toimeentulotukimenoja.

Ei ole kuitenkaan tiedossa, miten suuri osa edellä kuvatun arvion mukaisista passiivisista työttömistä olisi sellaisia, jolle hakuvelvoitetta ei asetettaisi lainkaan. Lisäksi on oletettavaa, että ainakin osa nykyisin passiivisista työnhakijoista aktivoituisi hakemaan työtä. Monista epävarmuuksista johtuen asetettavien työssäolovelvoitteiden määrien muutoksia ei voida arvioida ennakolta. Tämän vuoksi ei voida arvioida myöskään niihin liittyviä euromääräisiä vaikutuksia etuusmenoihin. Koska esitetty muutos kohdistuisi suureen joukkoon työnhakijoita, on mahdollista, että edellä kuvattua siirtymää etuuksilta toisille tapahtuisi suuressa mittakaavassa ja vaikutukset työttömyysetuusmenoihin ovat huomattavat.

Seuraamusjärjestelmän muutosten kokonaisvaikutuksia on vaikea ennakoida. Yksittäisen työttömän näkökulmasta seuraamukset olisivat lievempiä kuin nykyisin, mutta samalla seuraamuksen saamisen todennäköisyys kasvaa. Työnhakijalla olisi kuitenkin omalla toiminnallaan mahdollisuus vaikuttaa siihen, säilyykö hänen oikeutensa työttömyysetuuteen vai ei.

Vaikka korvauksettomat määräajat olisivat nykyistä lyhyempiä, työttömyysetuusmenot eivät välttämättä kasva, jos seuraamuksia samalla tulee asetettavaksi aiempaa enemmän. Lisäksi seuraamusjärjestelmän uudistuksella odotetaan olevan positiivisia vaikutuksia työllisyyteen, mikä alentaa etuusmenoja. Julkisen talouden kokonaiskustannusten näkökulmasta lyhytkestoisemmat korvauksettomat määräajat voivat myös vähentää muiden etuuksien hakemista seuraamusten ajalta. Koska muutokseen liittyy useita epävarmuustekijöitä, ei euromääräisiä arvioita etuusmenojen muutoksista voida esittää. Edellä on pyritty kuvaamaan uudistuksen mittaluokkaa tilastotietojen pohjalta sekä kuvaamaan sitä, miten uudistus voi vaikuttaa asetettavien seuraamusten määrään sekä niiden yhteyttä etuusmenoihin.

Vaikutukset työttömyysetuusmenoihin riippuvat siitä, laaditaanko kaikille työttömille työllistymissuunnitelma heti työttömyyden alkuvaiheessa. Jos tässä ei onnistuta, on mahdollista, että työttömyysetuusmenot kasvavat, koska työttömyysetuuden vastikkeellisuus toteutuisi nykyistä heikommin. Uudistuksen toimeenpano edellyttää näin ollen tietojärjestelmien ja automatiikan laajamittaista hyödyntämistä suunnitelmien laatimisessa ja tarkistamisessa

#### Taloudelliset vaikutukset henkilöasiakkaisiin

Suuri osa nykyisin käytössä olevista korvauksettomista määräajoista on kestoaltaan 60 päivää. Noin 200 vuosittain asetetuista korvauksettomista määräajoista on kestoaltaan 30 päivää. Jos henkilön työttömyys jatkuisi koko korvauksettoman määräajan keston ajan, etuuden euromääräinen menetys olisi edellä mainituilla korvauksettoman määräajan kestoilla noin 1 390 euroa ja noin 690 euroa työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saavan henkilön kohdalla. Keskimääräistä ansio-päivärahaa saaneella etuusmenon menetys olisi noin 2 670 euroa ja noin 1 330 euroa.

Esitetyssä mallissa etuustulon menetys olisi muistutuksen jälkeen asetetun 10 päivän korvauksettoman määräajan osalta noin 230 (tai 350, jos määräaika olisi 15 päivää) euroa työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saavalle henkilölle ja noin 445 (tai 695) euroa keskimääräistä ansiopäivärahaa saavalle henkilölle. Seuraava 20 päivän korvaukseton määräaika olisi kaksinkertainen eli noin 460 (tai 700, jos määräaika olisi 30 päivää) euroa työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saavalle henkilölle ja noin 890 (tai 1 390) euroa keskimääräistä ansiopäivärahaa saavalle henkilölle.

Lyhyemmät korvauksettomat määräajat voivat vähentää tarvetta hakea toimeentulotukea erityisesti työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saavien kohdalla.

#### **4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan**

Omatoimisen työnhaun edellyttäminen digitaalisesti laadittavassa työllistymissuunnitelmassa sekä omatoimisen työnhaun seuranta verkkopalvelussa edellyttää muutoksia tietojärjestelmiin. Näiden muutosten kustannusarvio täsmentyy myöhemmin.

Esityksessä ehdotetaan, että työnhakijan tulisi ilmoittaa työnhaustaan maakunnalle tai palveluntuottajalle ensisijaisesti verkkopalvelun kautta. Muutos lisäisi työnhakijoiden tekemien ilmoitusten määrää nykyisin, mutta muutoksen ei kuitenkaan arvioida lisäävän merkittävästi viranomaisten työtä nykyiseen verrattuna. Arvio perustuu siihen, että työnhakijan tulee jo nykyisin ilmoittaa työ- ja elinkeinotoimistolle siitä, onko hän hakenut työ- ja elinkeinotoimiston tarjoamaa työtä ja toteuttanut työllistymissuunnitelmaansa. Edellä taloudellisissa vaikutuksissa on arvioitu, että omatoimisen työnhaun laiminlyömisestä perusteella asetettaisiin nykyiseen verrattuna enemmän korvauksettomia määräaikoja ja työssäolovelvoitteita. Jos seuraamusten määrä kasvaa huomattavasti, lisää tämä hallinnollisen työn määrää sekä työvoimapolitiittisen lausunnon antajille, että työttömyysetuuden maksajille.

Työtarjouksia tehtiin vuonna 2017 noin 379 000. Työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmään merkittiin noin 348 000 työtarjouksen kohdalle, johtiko tarjous työnhakijan työllistymiseen. Työnhakijat ilmoittivat tarjotun työn hakemisesta verkkopalvelun kautta noin 206 000 kertaa, mikä vastaa noin 60 prosenttia ilmoituksista. Puutteelliset tiedot työtarjousten tuloksen merkitsemisessä voivat johtua ainakin siitä, että työtarjouksia tehdään myös työssä oleville, eikä työtarjouksen tulosta ole tällöin tarpeen seurata työnhakijan työttömyysturva- ja oikeuden jatkumisen näkökulmasta. Työllistymissuunnitelmia koskevien ilmoitusten tekemistä ei ole tilastoitu vastaavalla tavalla.



Pääsääntöisesti verkkopalvelussa tapahtuvaa raportointia seurattaisiin automaattisesti vastaavalla tavalla kuin nykyisin työtarjouksiin ja työllistymissuunnitelmien toteuttamiseen liittyvää raportointia. Tarkoituksena ei ole, että maakunta tai palveluntuottaja kävisi esimerkiksi läpi työnhakijan tekemiä työhakemuksia. Työnhakua koskevia tietoja hyödynnettäisiin kuitenkin työnhakijan palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä kolmen kuukauden välein. Jos raportoinnissa ilmenisi seikkoja, joilla voi olla vaikutusta työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta, asian käsittelyä jatkettaisiin myös työttömyysturva-asiana.

Maakuntien ja palveluntuottajien työ määrä kasvaisi, jos työnhakijat ilmoittaisivat omatoimisesta työhausta merkittävässä määrin muulla tavalla kuin verkkopalvelun kautta. Tähän voidaan kuitenkin vaikuttaa sekä työnhakijoiden neuvonnalla, että verkkopalveluiden toimivuudella ja helppokäyttöisyydellä. Vaikka esimerkiksi työtarjouksen tulosta koskevista ilmoituksista tehtiin verkkopalvelun kautta koko maan tasolla vuonna 2017 noin 60 prosenttia, niin useiden työ- ja elinkeinotoimistojen toimialueilla verkkopalvelun kautta tehtyjen ilmoitusten osuus oli noin 70 prosenttia. Lisäksi esimerkiksi työvoimakoulutushakemuksista 96 prosenttia tehtiin vuonna 2017 verkkopalvelun kautta. Tässä ei kuitenkaan ole otettu huomioon kotoutujia.

### **4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset**

#### **4.3.x Vaikutukset työllisyyteen**

Avointen työpaikkojen määrä on vuoden 2017 alusta lukien kasvanut nopeasti. Työttömien työnhakijoiden suuresta määrästä huolimatta monilla aloilla työvoiman saatavuus on noussut ongelmaksi.

Talusteorian mukaan työttömyysetuuden ehtojen tiukentaminen alentaa työnhakijan niin sanottua reservaatiopalkkaa eli työnhakija madaltaa vaatimuksiaan haettavan työn suhteen. Teorian mukaan työttömyysetuusjärjestelmään tehtävät tiukennukset tai valvonnan lisääminen johtaisivat siihen, että työnhakijat lisäävät työhaun aktiivisuutta, jolloin työnhakijat ja työpaikat kohtaavat nopeammin. Tutkimustuloksista on nähtävissä tukea teorian oletuksille (lisätään joitakin tutkimustuloksia tähän, määrällistä arviota).

Teorian mukaan henkilöt kuitenkin työllistyvät keskimäärin pienempipalkkaisiin töihin tai mahdollisesti muuten ehdoiltaan heikompiin paikkoihin, kuten osa-aikaiseen tai määräaikaiseen työhön kuin tilanteessa, jossa työnhaku olisi jatkunut pidempään. Tämä johtuu siitä, että tällöin olisi suurempi todennäköisyys löytää paremmin omia toiveita vastaava paikka. Myös tästä on tehty useita empiirisiä havaintoja eri kansainvälisissä tutkimuksissa. Useissa tutkimuksissa on myös havaittu, että tiukemmat etuuden saamisen ehdot ja valvonta ovat johtaneet siirtymään muiden etuuksien saajiksi. (lisätään viittaukset, kts. myös jäljempänä)

Koko työmarkkinoiden näkökulmasta voidaan taloustieteen matching -teorioiden perusteella arvioida, että esitetyt muutokset tehostaisivat työpaikkojen välittymisprosessia avoimilla työmarkkinoilla. Tällä tarkoitetaan sitä, että työntekijä ja työnantaja löytäisivät toisensa aiempaa nopeammin. Tutkimustulokset kansainvälisissä tutkimuksissa tukevat tätä vaikutusta. Jos työn välittymisprosessi avoimilla työmarkkinoilla tehostuu odotusten mukaisesti, tarkoittaa koko työmarkkinoiden näkökulmasta sitä että kullakin avointen työpaikkojen määrällä, eli kussakin suhdannetilanteessa, työttömyys on pienempi kuin ilman esitettyjä muutoksia. Tällöin Suomen avointen työpaikkojen ja työttömyysasteen välistä suhdetta pitkällä aikavälillä kuvaava Beveridge-käyrä siirtyisi vasemmalle, eli kutakin avointen työpaikkojen määrää vastaisi entistä

matalampi työttömyysaste. Tämä tarkoittaa suhdanteista riippumatonta työmarkkinoiden toimivuuden paranemista.

Koska käytävissä ei ole tilastotietoja siitä, kuinka paljon työnhakijat nykyisin hakevat työpaikkoja oma-aloitteisesti ilman työ- ja elinkeinotoimiston tekemää työtarjousta, ei voida luotettavasti arvioida sitä, kuinka paljon aktiivista työnhakua koskeva ehdotus lisäisi työttömien tekemien työhakemusten määrää. Lisäksi työllistymissuunnitelmassa voitaisiin edellyttää yksilöidyn työpaikan hakemista, eikä näidenkään paikkojen määrää voida arvioida luotettavasti etukäteen.

Suomen itsenäisyyden juhlarahaston tutkimuksessa (xx) havaittiin, että noin 70 prosenttia työtä hakevista löytää työpaikan muuten kuin hakemalla avointa paikkaa. Koska omatoimisen työnhaun mallissa on helpompaa seurata työnhakua avoimiin paikkoihin, on olemassa riski, että työttömät työnhakijat siirtyisivät käyttämään muodollisia työnhakukanavia aiempaa enemmän. Näin on tapahtunut esimerkiksi Alankomaissa. Esimerkiksi van den Berg ja van den Klaauw (2001) raportoivat tällaisesta ilmiöstä Hollannissa tekemästään satunnaiskokeesta, jossa tarkasteltiin työn haun seurannan vaikutuksia. Työpaikkojen täyttymisen näkökulmasta muodollisten paikkojen suosiminen ei ole välttämättä tarkoituksenmukaista. Tässä esityksessä tällainen vaikutus on pyritty minimoimaan siten, että myös esimerkiksi työnhakijan suorat yhteydenotot potentiaalisiin työnantajiin luettaisiin mukaan haettujen työpaikkojen määrään työnhakijan itsensä ilmoittamien tietojen perusteella.

Esitetyillä muutoksilla voi olla merkittäviä vaikutuksia työttömien tilastoituun määrään. Jos ne työttömät aktivoituvat, jotka nykyisin eivät hae aktiivisesti työtä, monet piilotyöttömät muuttuvat jatkossa työttömiksi Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksessa. Tämä johtaisi lyhyellä aikavälillä työttömyysasteen kasvuun, vaikka työttömien määrä tosiasiaassa voi samaan aikaan vähentyä.

#### **4.3.x Vaikutukset työttömiin**

Nykyisin kaikille työttömille työnhakijoille ei tehdä työtarjouksia ja toisaalta kaikkien työttömien kanssa ei ole laadittu työllistymissuunnitelmaa tai siinä ei ole sovitettu omatoimisesta työnhausta. Tämän vuoksi työnhakijat ovat lähtökohtaisesti keskenään erilaisessa asemassa työttömyysetuuden saamiseksi edellytettävän työnhaun suhteen. Esitetty muutos lisäisi työttömien keskinäistä yhdenvertaisuutta ja selkiyttäisi sitä, mitä työttömyysetuuden vastikkeellisuudella ja omatoimisella työnhaulla tarkoitetaan.

Osalla työnhakijoista osaamisen tai työllistymisvalmiuksien kehittäminen osallistumalla työllistymistä edistäviin palveluihin on ensisijainen vaihtoehto omatoimisen työnhaun sijasta. Palvelutarpeen arvioiminen ja työllistymissuunnitelman laatiminen digitaalisesti verkkopalvelussa voi vapauttaa maakuntien ja palveluntuottajien asiakaspalveluun varattavia resursseja juuri näiden enemmän henkilökohtaista palvelua tarvitsevien työnhakijoiden palveluun. Tämä perustuu siihen, että esitetty muutos voi lyhentää helposti työllistyvien työnhakijoiden työttömyysjaksojen kestoja, jolloin heidän tarvitsemiensa palveluiden määrä vähenee. Palveluita tarvitsevien työnhakijoiden kohdalla digitaalisesti kerätyt ja analysoidut tiedot vapauttaisivat resursseja siihen osaan työnhakijan palvelutarpeen arviointia, jota ei voi tehdä digitaalisesti.

Työttömän näkökulmasta esitetyt muutokset yksinkertaistaisivat työttömyysetuuden saamiseen liittyviä velvoitteita ja vähentäisivät erilaisia tilanteita, joissa nykyisin tehdään selvityspyyntö ja mahdollisesti asetetaan korvaukseton määräaika tai työssäolovelvoite. Velvollisuudella hakea tarkastelujaksolla keskimäärin yhtä työpaikkaa viikossa työttömyysetuuden saamisen

edellytyksenä ei ole vaikutusta siihen osaan työttömistä, jotka jo nyt täyttävät tämän edellytyksen. Vaikutukset kohdistuisivat pääasiassa siihen työttömien joukkoon, jolla työnhaku on passiivista.

Suomessa ei tilastoida työttömien työnhaun aktiivisuudesta. Yhtenä mittarina voidaan kuitenkin käyttää Tilastokeskuksen piilotyöttömän määritelmää. Tilastokeskuksen määrittelemät piilotyöttömät eivät ole hakeneet työpaikkaa viimeisen neljän viikon aikana, mutta olisivat kuitenkin valmiita ottamaan ansiotyötä vastaan kahden viikon kuluessa. Tähän joukkoon kuuluu myös muita kuin työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimistoon ilmoittautuneita henkilöitä.

Yhtenä arviona passiivisten työttömien työnhakijoiden määrästä voidaan käyttää niiden piilotyöttömien määrää, jotka eivät ole opiskelijoita eivätkä eläkeläisiä. Muita kuin opiskelijoita tai eläkeläisiä oli Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan piilotyöttömänä vuonna 2016 keskimäärin yhteensä 66 000 henkeä, kun työttömiä työnhakijoita oli keskimäärin 350 000. Vuonna 2017 muita kuin opiskelijoita tai eläkeläisiä oli piilotyöttömänä keskimäärin 56 000 henkeä työttömien työnhakijoiden kokonaismäärän ollessa keskimäärin 303 000. Tämän arvion mukaan noin joka viides työtön työnhakija olisi passiivinen, eikä tällä hetkellä täyttäisi aktiivisen työnhaun vaatimusta. Luku on kuitenkin hyvin karkea arvio, joka perustuu kahteen eri tavalla kerättyyn tilastoon. Se antaa kuitenkin jonkinlaisen käsityksen siitä, kuinka iso joukko työttömistä on selvästi passiivisia. Todellinen määrä voi olla tätä hieman suurempi, sillä piilotyöttömyyden rajana on se, ettei ole hakenut työtä viimeisen neljän viikon aikana. Aktiivisuuden edellytys nyt esitettävässä mallissa taas on neljä hakemusta kuukaudessa. Työvoimatutkimuksen mukaisten piilotyöttömien määrä antaa siis arvion niiden työttömien lukumäärästä, jotka eivät ole hakeneet yhtään työpaikkaa kuukauden aikana. Osa näistä työnhakijoista voi olla sellaisia, ettei heiltä edellytetäisi omatoimista työnhakua.

Piilotyöttömyyden avulla arvioiduista passiivisista työttömistä työnhakijoista niukka enemmistö, 55 prosenttia, on miehiä. Heitä on erityisen paljon ikääntyvien joukossa (55-64-v.). Muiden ikäryhmien osuus on melko tasainen. Ikääntyvien joukossa passiivisten työttömien osuus on noin kaksi kertaa suurempi kuin heitä nuoremmissa ikäryhmissä. Passiivisten osuus työttömistä työnhakijoista jakautuu maakunnittain verrattain tasaisesti. Tarkkaa vertailua ei kuitenkaan ole mahdollista tehdä työvoimatutkimuksen otoskoon jäädessä liian pieneksi.

Niiden työttömien työnhakijoiden osalta, jotka jo nyt täyttävät aktiivisen työnhaun edellytykset, muutos tarkoittaisi velvoitteiden kevenemistä, sillä työ- ja elinkeinotoimistojen ehdottamiin työpaikkoihin hakeminen tai palveluihin osallistuminen ei enää jatkossa olisi työtöntä velvoittamaa. Työttömät voisivat siis jatkossa päättää itse vapaammin, miten he hyödyntävät työ- ja elinkeinotoimistojen tarjoamia palveluja. Tämä edistää ennen kaikkea niiden työttömien asemaa, jotka pystyvät itse arvioimaan oman palvelutarpeensa.

Vuonna 2016 työttömyysjaksoista noin 30 prosenttia kesti alle kolme kuukautta. Niiden työnhakijoiden, jotka työllistyivät ensimmäisen kolmen työttömyyskuukauden aikana, työnhaun aktiivisuus ei tulisi erikseen tarkasteltavaksi. Aktiivista työnhakua koskeva velvoite ja siihen liittyvä raportointi kuitenkin saattaisi heidän kohdallaan vaikuttaa siten, että työttömyysjakso jäisi nykytilanteeseen verrattuna lyhyemmäksi.

Aktiivisesta työnhausta ilmoittaminen tukisi uudella tavalla työnhakijan palveluprosessia. Työnhausta kertyisi ajantasaista tietoa, jota työnhakija itse sekä maakunta tai palveluntuottaja voisi hyödyntää työnhaun ja sen tueksi tarvittavan palvelukokonaisuuden suunnittelussa.

Työ- ja elinkeinotoimistojen työtarjousten velvoittavuuden poistuminen vähentäisi selvästi työttömiin kohdistuvaa hallinnollista rasitusta. Jatkossa työttömät voisivat itse päättää, mitä

työpaikkoja hakevat ja milloin. Tämä lisää työttömien tosiasiallisia mahdollisuuksia suunnitella elämäänsä ja aikataulujaan ilman lyhyellä aikataululla syntyviä ulkoisia velvoitteita.

Seuraamusten porrastaminen esitetyllä tavalla tarkoittaisi sitä, että työnhakija ei välttämättä menettäisi oikeutta työttömyysetuuteen lainkaan tai asetettava seuraamus olisi nykyistä lievempi esimerkiksi silloin, kun työnhakija erehtyy siinä, miten hänen tulee toimia työttömyysetuutta saadakseen. Niiden työnhakijoiden kohdalla, jotka laiminlöisivät toistuvasti omatoimisen työnhaun ja mahdollisen työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisen, seuraamukset kuitenkin ankaroituisivat nopeasti.

Taloustieteessä ajatellaan, että työttömyysetuuden saamisen edellytysten tiukentaminen työnhakuvelvoitetta kiristämällä lyhentää työttömyysjaksoja ja edistää työllistymistä, kun työttömän kannustin hakea työtä kasvaa. (esim. Klepinger ym. 2002). Empiirisesti työnhakuvelvoitteen tiukentamisen vaikutusta on kuitenkin hankala tutkia, sillä tiukennus toteutetaan usein osana useiden politiikkatoimien pakettia. Tiukennuksen vaikutusta on silloin vaikea erottaa muiden paketin toimien vaikutuksista. (McVicar 2008).

Eräissä tutkimuksissa työnhakuun liittyvät toimet on jaoteltu formaaliin ja epäformaaliin etsintään. Formaali etsintä voi tarkoittaa esimerkiksi asiointia työvoimaviranomaisen luona tai avoimeksi ilmoitetun työpaikan hakemista. Epäformaali etsintä puolestaan viittaa esimerkiksi henkilökohtaisten verkostojen käyttöön työnhaussa. Työnhakuvelvoitteen kiristäminen ei välttämättä lisää työnhakuun käytettyä panosta, mutta muuttaa sen painopistettä siten, että epäformaalin työnhaun osuus pienenee ja formaalin kasvaa. Vaikutus työllisyyteen riippuu siitä, kumpi työnhaun muoto on tehokkaampaa. Toisilla työttömillä epäformaali työnhaku tuottanee tehokkaammin tuloksia, toisilla formaali. Van den Bergin ja van der Klaauwin (2006)

Ne työnhakijat, joiden sosiaalinen verkosto on laajempi, käyttävät työnhaussa enemmän epäformaaleja kanavia kuin ne, joiden verkosto on pienempi. Tutkimuksen havaintojen mukaan sosiaalisen verkoston laajuus on yhteydessä korkeampaan reservaatiopalkkaan. Caliendon ym. (2011)

Van den Bergin ja van der Klaauwin (2006) mukaan Työttömillä, joiden työllistymismahdollisuudet ovat jo ennestään hyvät, työnhakuvelvoitteen tiukentaminen ei juurikaan lisää työllistymistä. Sen sijaan työttömillä, joiden työllistymismahdollisuudet ovat heikkommat, tiukentamisella voi olla suuremmat vaikutukset työllistymiseen. Talousteorian mukaan työnhakuvelvoitteen tiukentaminen heikentää työttömänä olemisen houkuttelevuutta ja näin ollen alentaa reservaatiopalkkaa, kun aiempaa pienempipalkkainen työ muuttuu työttömyyttä houkuttelevammaksi. Samalla työnhaun intensiteetti kasvaa. (esim. Lammers ym. 2013.)

Myös Petrongolon (2009) mukaan Kuten edellä on mainittu, työnhakuvelvoitteen tiukentaminen alentaa reservaatiopalkkaa, mutta tämä ei yksiselitteisesti johda parempaan työllistymiseen, vaan siirtymät työvoiman ulkopuolelle, esimerkiksi työkyvyttömyyden perusteella maksettavien etuuksien piiriin, lisääntyvät. Työnhakuvelvoitteen tiukentaminen voi pienentää työnhakijoiden tulevia ansioita, mikä voidaan nähdä merkinä siitä, ettei tiukennus auta työnhakijoita pääsemään ”vakaisiin ja parempiin töihin” vaan pikemminkin johtaa ei-aiottuihin seurauksiin.

Toisaalta työttömyydestä saatava hyöty heijastuu myös mahdollisia tulevia työttömyysjaksoja koskeviin odotuksiin, ja tämän mekanismin kautta tulevan työsuhteen arvo heikkenee ja työnhaun intensiteetti laskee. (Mortensen 1997). Tällainen vaikutus on vähäisempi ikääntyneillä

työnhakijoilla, joilla on mahdollisen uuden työttömyyden alkaessa jäljellä vähemmän työvuosia. **Lammersin ym. (2013)**

Edellä mainituista vaikutuksista ei tutkimusten perusteella ole yksimielisyyttä. Työnhakuvelvoitteen tiukentaminen voi ainoastaan lisätä työnhaun intensiteettiä alentamatta reservaatipalkkaa. **Klepinger ym. (2002)** On myös mahdollista, että työnhakuvelvoitteen tiukentaminen heikentää työnhaun aktiivisuutta ja lisää siirtymiä pois työvoiman ulkopuolelle. Eräässä tutkimuksessa havaittiin, että työttömät, jotka olivat jo ennen työnhakuvelvoitteen tiukentamista hakeneet töitä aktiivisesti eri kanavia käyttäen, muuttivat käytöstään vain vähän tiukennuksen jälkeen. Sen sijaan suuri osuus niistä työttömistä, jotka olivat ennen velvoitteen tiukentamista hakeneet töitä vain vähän, siirtyi työvoiman ulkopuolelle. **Manningin (2009)**

#### **Lähteet (siirretään alaviitteeksi)**

- Van den Berg Gerard J., van der Klaauw Bas 2006: Counseling and monitoring of unemployed workers: theory and evidence from a controlled social experiment. *International Economic Review* Vol 47, No 3, August 2006
- Caliendo Marco, Schmidl Ricarda ja Uhlenhoff Arne 2011: Social networks, job search methods and reservation wages: evidence for Germany. *International Journal of Manpower*, Vol. 32 Issue: 7
- Klepinger Daniel H., Johnson Terry R. ja Joesch Jutta M. 2002: Effects of Unemployment Insurance Work-Search Requirements: The Maryland Experiment. *ILR Review* Vol. 56, No. 1 (Oct., 2002), pp. 3-22
- Lammers Marloes, Bloemen Hans ja Hochguertel Stefan 2013: Job search requirements for older unemployed: Transitions to employment, early retirement and disability benefits. *European Economic Review* 58 (2013) 31–57
- Manning Alan 2009: You can't always get what you want: The impact of the UK Jobseeker's Allowance. *Labour Economics* Volume 16, Issue 3, June 2009, Pages 239-250
- McVicar Duncan 2008: Job search monitoring intensity, unemployment exit and job entry: Quasi-experimental evidence from the UK. *Labour Economics* Volume 15, Issue 6, December 2008, Pages 1451-1468
- Mortensen, D.T. 1977: Unemployment insurance and job search outcomes. *Industrial and Labor Relations Review* 30, 595–612.
- Petrongolo Barbara 2009: The long-term effects of job search requirements. Evidence from the UK JSA reform. *Journal of Public Economics* Vol. 93 Issue 11/12

## **5 Asian valmistelu**

### **5.1 Valmisteluvaiheet ja –aineisto**

Hallituksen esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä.

Valmisteluun ovat työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi osallistuneet sosiaali- ja terveysministeriö, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Akava ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Kunnallinen työmarkkinalaitos ja Suomen Yrittäjät ry.

KT Kuntatyönantajat piti valmistelun kuluessa työnhakijoiden omatoimisen työnhaun tehostamista ja siihen kannustamista kannatettavana toimenä työllisyyden parantamiseksi. Omaehtoisesta työnhaun vaatimusten määrittely ja julkisten rekrytointipalveluiden ja osaamisen kehittämispalveluiden kohdentaminen aiempaa yksilöidymmin työnhakijan tilanteen ja palvelujen tarpeiden mukaan on KT:n näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaista. Työllisyysuunnitelman laatiminen ja sen toteutumisen raportointi pääosin verkkopalveluna on kannatettavaa. Käytännön toimeenpanossa tulee kuitenkin KT:n mukaan huomioida riittävien resurssien takaaminen myös henkilökohtaiseen asiakaspalveluun. Omatoimisen työnhaun malli ja jo voimassa oleva

aktiivimalli voivat muodostaa työttömälle työnhakijalle monimutkaisen kokonaisuuden, minkä vuoksi toimeenpanossa tulisi kiinnittää erityistä huomiota tiedottamiseen ja neuvontaan.

Suomen Yrittäjät ry ilmoitti valmistelun kuluessa pitävänsä esitystä periaatteiltaan kannatettavana. Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän porrastaminen ja työnhakijan vastuun lisääminen työttömyysturvan edellytyksenä ovat Suomen Yrittäjien näkemyksen mukaan oikeansuuntaisia muutoksia, ja esitys mahdollistaisi myös tarkoituksenmukaisesti julkisten rekrytointipalveluiden ja osaamisen kehittämisspalveluiden kohdistamisen niille työnhakijoille, joilla on palveluille suurin tarve.

Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry ilmoitti valmistelun kuluessa, ettei se kannata ehdotuksessa esitettyä mallia omatoimisesta työnhausta ja siihen liittyvästä seuraamusjärjestelmästä. Ehdotettu malli on STTK ry:n näkemyksen mukaan monimutkainen ja sen suhde työttömyysturvan aktiivimalliin on epäselvä. STTK ry katsoo lisäksi, että työttömän työnhakijan palvelutarpeen arvioinnin tulee perustua henkilökohtaiseen kohtaamiseen palvelutarpeen arvioinnin automatisoinnin sijaan.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry ilmoitti valmistelun kuluessa, ettei se hyväksy esityksen mukaista omatoimisen työnhaun mallia. SAK:n mukaan työttömien osaaminen ja mahdollisuudet hakea vaadittuja työpaikkoja poikkeavat huomattavasti iästä, ammatista, koulutuksesta ja asuinpaikasta riippuen. Maakuntien mahdollisuudet tarjota työttömille palveluita tulee pitkälti riippumaan rahoituksesta sekä poliittisesta tahdosta, ja SAK katsoo, että tämä voi johtaa merkittävään työttömien eriarvoistumiseen ympäri Suomea. SAK:n mukaan määrälliset työhakuelvoitteet eivät ole oikea ratkaisu tehokkaaseen työllistymiseen ja työttömien omaehtoisuus korostuu mallissa irrallisena palveluista. Nykyisen aktiivimallin kanssa työttömyysturvaseuraamusten kokonaisuudesta tulisi myös liian monimutkainen. Korvauksettomien määräaikojen lieventäminen on SAK:n näkemyksen mukaan oikeansuuntainen toimi, mutta erillisten mallien sijaan olisi tullut tehdä yksi, nykyistä yksinkertaisempi seuraamusjärjestelmä.

## 5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausunnot elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta, työ- ja elinkeinotoimistoilta, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskukselta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskukselta, sosiaali- ja terveysministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, oikeusministeriöltä, valtioneuvoston oikeuskanslerilta, eduskunnan oikeusasiamieheltä, tietosuojavaltuutetun toimistolta, Finanssivalvonnalta, Työttömyysvakuutusrahastolta, Kansaneläkelaitokselta, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry:ltä, Akava ry:ltä, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:ltä, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:ltä, Elinkeinoelämän keskusliitto EK:lta, Kunnalliselta työmarkkinailaitokselta, Suomen Yrittäjät ry:ltä, Suomen Kuntaliitolta ja Työttömien Keskusjärjestö ry:ltä.

XXXXX

## 6 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys täydentää hallituksen esitystä eduskunnalle laeiksi julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämisspalveluista, alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta, yksityisistä työnvälityspalveluista sekä taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä

edellytyksistä annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta (HE 93/2018 vp) ja on tarkoitettu käsiteltäväksi tämän yhteydessä.

## **YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT**

### **1 Lakiehdotusten perustelut**

#### **1.1 Julkisista rekryointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista**

**2 §.** Määritelmät. Pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin virkasuhteessa tehtävän työn rinnastamisesta työsuhteessa tehtyyn työhön tätä lakia sovellettaessa. Tarkoituksena on yksinkertaistaa lain säännöksiä, joissa ei määritelmäsäännöksen täydentämisen jälkeen olisi tarpeen mainita erikseen virkasuhteessa tehtävästä työstä.

**8 §.** Työnhaun käynnistäminen. Pykälän 1 momentti vastaisi hallituksen esityksessä HE 93/2018 vp esitettyä 1 momentin alkuosaa. Aiemmin esitetyn 1 momentin loppuosa erotettaisiin uudeksi 2 momentiksi, jonka 3 kohta olisi sisällöltään uusi.

Jos henkilölle laadittaisiin työnhakijaksi ilmoittautumisen yhteydessä digitaalisesti työllistymissuunnitelma, työnhakijaksi rekisteröiminen edellyttäisi, että henkilö joko hyväksyy suunnitelman tai esittää maakunnalle pyynnön suunnitelman tarkistamisesta. Työnhaku tulisi muiden edellytysten täytyessä voimaan henkilön tekemästä valinnasta riippumatta.

Tämän esityksen mukaista 2 momenttia muutettaisiin aiemmin esitettyyn 1 momenttiin verrattuna lisäksi siten, ettei säännöksessä enää mainittaisi työtarjouksia työnhakijalta pyydettävien yhteystietojen yhteydessä.

Henkilön tulisi työnhakijaksi ilmoittautumisen yhteydessä antaa julkisten rekryointipalvelujen ja osaamisen kehittämispalvelujen tarjoamisen kannalta tarpeelliset tiedot ammatillisesta osaamisestaan, työhistoriastaan, koulutuksestaan ja työkyvystään. Käytännössä kyse olisi työnhakijan omaan ilmoitukseen perustuvista tiedoista. Velvollisuus esittää mainittuihin seikkoihin liittyviä tarpeellisia selvityksiä siirrettäisiin työnhaun voimassaoloa koskevaan 9 §:ään. Muutos tukisi työnhaun sujuvaa käynnistämistä verkkopalvelun kautta.

Aiemmin esitetty 2 ja 3 momentti siirtyisivät sisällöltään muuttumattomina 3 ja 4 momentiksi.

**9 §.** Työnhaun voimassaolon päättymisen ja uudelleen käynnistäminen. Maakunta tai palveluntuottaja voisi 1 momentin uuden 2 kohdan mukaan edellyttää, että työnhakija antaa julkisten rekryointipalvelujen ja osaamisen kehittämispalvelujen tarjoamisen kannalta tarpeelliset tiedot ammatillisesta osaamisestaan, työhistoriastaan, koulutuksestaan ja työkyvystään. Vastaavia tietoja kysytään työnhakijaksi ilmoittautumisen yhteydessä, mutta joissakin tilanteissa voi olla tarpeen, että maakunta tai palveluntuottaja saa nähtäväkseen esimerkiksi työ- ja koulutustodistuksia sekä työnhakijan terveydentilaa koskevia selvityksiä. Selvitysten pyytäminen perustuisi maakunnan tai palveluntuottajan tapauskohtaiseen harkintaan.

Selvitysten antamatta jättäminen johtaisi työnhaun ja samalla työttömyysturva-oikeuden päättymiseen. Jos selvitysten esittämistä on edellyttänyt palveluntuottaja, arvion selvitysten tarpeellisuudesta ja työnhaun päättymisestä tekisi maakunta.

Työnhaun voimassaolo ei enää päättyisi sen perusteella, että työnhakija on laiminlyönyt ilmoittaa työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman toteuttamisesta. Suunnitelmassa edellytettyjen toimien laiminlyöminen voisi kuitenkin vaikuttaa oikeuteen saada työttömyysetuutta. Tästä säädettäisiin työttömyysturvalain 2 a luvussa.



Aiemmin esitetty 1 momentin 2 ja 4 kohta siirtyisi 1 momentin 3 ja 4 kohdaksi. Aiemmin esitettyyn 2 – 4 momenttiin tehtäisiin tarvittavat korjaukset lakiviittauksiin 1 momenttiin ja 8 §:ään tässä esityksessä esitettyjen muutosten takia.

**10 §.** Työnhakijan informointi. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin maininta työnhakijalle annettavasta omatoimista työnhakua koskevasta ohjeistuksesta. Ohjeistus voitaisiin antaa verkkopalvelussa tai muulla tavoin kirjallisesti esimerkiksi työllistymissuunnitelman laatimisen yhteydessä.

Työnhakijalle kerrottaisiin, kuinka hänen tulee toimia toteuttaakseen työllistymissuunnitelmassa edellytettyä omatoimista työnhakua, kuinka työnhausta raportoidaan ja miten mahdollinen suunnitelman toteuttamisen laiminlyönti vaikuttaa oikeuteen saada työttömyysetuutta. Lisäksi samalla voitaisiin kertoa esimerkiksi tarjolla olevista palveluista ja alueellisen liikkuvuuden tukemiseksi maksettavista tuista.

**11 §.** Työnhakijan palvelutarpeen arviointi. Lähtökohtaisesti työnhakijan palvelutarve arvioitaisiin työnhaun alkaessa digitaalisesti verkkopalvelussa. Jos digitaalisesti tehty arvio osoittaa, että työnhakija tarvitsee tukea työnhakuunsa ja työllistymiseensä, maakunnan tai palveluntuottajan tulisi tarkentaa palvelutarvearviota kahden viikon kuluessa työnhaun alkamisesta.

Jos henkilö ilmoittautuu työnhakijaksi käymällä paikan päällä maakunnan järjestämässä palvelupisteessä tai puhelimitse, palvelutarve arvioitaisiin nykyistä vastaavasti joko käynnin yhteydessä tai viimeistään kahden viikon kuluessa työnhaun alkamisesta. Maakunta tai palveluntuottaja voisi edellyttää, että työnhakija käyttää verkkopalvelua palvelutarpeen arviointiin, mutta tämän tulisi tapahtua maakunnan järjestämässä tiloissa ja laitteilla, eikä työnhakijalta voitaisi edellyttää esimerkiksi omien pankkitunnusten käyttämistä. Jos verkkopalvelun käyttöä edellytetään, työnhakijaa tulisi tarvittaessa avustaa verkkopalvelun käyttämisessä paikan päällä toimipisteessä.

Lisäksi maakunnan tai palveluntuottajan tulisi tehdä palvelutarpeen arvio kahden viikon kuluessa siitä, kun työnhakija on pyytänyt digitaalisesti laaditun suunnitelman tarkistamista. Tarkistamista voisi pyytää milloin tahansa 12 c §:n 1 momentissa tarkoitettujen tarkastelujakson kuluessa. Mahdollisuus pyytää tarkistamista koskisi sekä työnhaun käynnistämisen yhteydessä, että myöhemmin digitaalisesti laadittua tai tarkistettua suunnitelmaa.

Aiemmin esitetty 2 momentti siirtyisi uudeksi 3 momentiksi.

**12 §.** Työllistymissuunnitelma. Jos työnhakijalla ei ole työllistymissuunnitelmaa, suunnitelma laadittaisiin työnhaun käynnistämisen tai palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä. Suunnitelmaa pidettäisiin voimassa olevana, jos uuden 12 c §:n 1 momentin mukaista tarkastelujaksoa olisi vielä jäljellä.

Pykälän 2 momenttia täydennettäisiin maininnalla työnhakijan omatoimisesta työnhausta. Omatoimista työnhakua edellytettäisiin, ellei sopivien haettavien työmahdollisuuksien määrästä johdu muuta taikka työnhakijan työnhakutaidoissa, osaamisessa ja ammattitaidossa tai työ- ja toimintakyvyssä ole sellaisia puutteita, jotka estävät omatoimisen työnhaun kokonaan. Esimerkiksi työttömyyden odotettavissa oleva päätyminen ei olisi peruste olla edellyttämättä omatoimista työnhakua.

Työllistymissuunnitelman toteuttamista seurattaisiin työnhakijan itse ilmoittamien tietojen perusteella. Esimerkiksi 10 §:ssä tarkoitetun työnhakijalle annettavan yleisen informaation yhteydessä voitaisiin 12 §:n 3 momentin perusteella edellyttää yleisesti, että työnhakija säilyttää työnhakuunsa liittyvät hakemukset, sähköpostiviestit ja muun vastaavan aineiston, joka tulee pyynnöstä esittää maakunnalle tai palveluntuottajalle.

**12 a §.** Omatoiminen työnhaku. Pykälä olisi uusi. Lähtökohtaisesti työnhakijan edellytettäisiin hakevan 12 c §:n 1 momentissa tarkoitetun tarkastelujakson aikana keskimäärin vähintään yhtä työmahdollisuutta kalenteriviikossa. Kalenteriviikon katsottaisiin alkavan maanantaina ja päättyvän sunnuntaina. Kalenteriviikkokohtaisuutta käytettäisiin vain laskettaessa, kuinka montaa työmahdollisuutta työnhakijan on haettava tarkastelujakson aikana. Velvollisuus hakea työtä työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä olisi voimassa työnhaun alkamispäivästä.

Maakunnan ja palveluntuottajan tulisi kannustaa työnhakijaa hakemaan työtä ja työmahdollisuuksia säännöksessä tarkoitettua enemmän, mutta säännöksessä tarkoitettu määrä olisi enimmäismäärä, jota työllistymissuunnitelmassa edellytettäisiin. Työnhaun laiminlyönnin vaikutuksesta oikeuteen saada työttömyysetuutta säädettäisiin työttömyysturvalain 2 a luvussa.

Työllistymissuunnitelmassa ei edellytettäisi omatoimista työnhakua tai haettavien työmahdollisuuksien määrää alennettaisiin, jos maakunta tai palveluntuottaja arvioi, ettei tarkastelujakson kuluessa ole mahdollista hakea keskimäärin vähintään yhtä työmahdollisuutta kalenteriviikossa. Arviossa otettaisiin huomioon työmarkkinatilanne sekä työnhakijalla mahdollisesti oleva työttömyysturvalain 2 a luvun 8 §:ssä tarkoitettu ammattitaitosuoja. Lisäksi työnhakijan yksilöllinen tilanne huomioitaisiin 2 momentin 3 kohdassa esitetyllä tavalla. Haettavien työmahdollisuuksien määrä voisi myös vaihdella esimerkiksi useilla aloilla hiljaisempien pitkien loma-aikojen takia.

Tarkoituksena on, että arvio mahdollisuuksista hakea sopivaa työtä tehtäisiin joustavasti sen perusteella, millaiset tosiasialliset mahdollisuudet työnhakijalla on hakea työmahdollisuuksia. Sopivana työnä pidettäisiin työtä, josta työntekijä ei voisi kieltäytyä työttömyysetuutta menettämättä työttömyysturvalain 2 a luvun 7 §:n 1 momentin 1 – 12 kohdassa tarkoitettulla perusteella. Käytännössä merkitystä olisi lähinnä mainitun säännöksen 5 kohdalla, jonka perusteella arvioitaisiin työnhakuvelvollisuuden alueellista laajuutta.

**12 b §.** Haettavat työmahdollisuudet. Pykälä olisi uusi. Työnhakija tekisi 1 momentin 1 kohdan mukaan itse arvion siitä, millaista työtä hän hakee. Työn tulisi kuitenkin olla sellaista, että työnhakija voi perustellusti olettaa voivansa työllistyä kyseiseen työhön. Työ voisi olla myös ulkomailla. Jos työhön liittyy esimerkiksi ehdottomana pidettäviä edellytyksiä, kuten työssä tarvittava ajokortti taikka muu pätevyys tai koulutus, työnhakijalla tulisi olla edellytetyt valmiudet.

Jossakin määrin omia valmiuksia vaativamman työn hakeminen otettaisiin kuitenkin huomioon, koska työpaikkailmoituksissa työtä hakevalta edellytetään usein ominaisuuksia, joita työhön palkattava ei välttämättä täytä kaikilta osin.

Selvästi perusteettomia hakemuksia ei pidettäisi 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuna työnhakuna. Edellytystä ei voisi täyttää esimerkiksi hakemalla työpaikkoja, joiden osalta on ilmeistä, ettei työnhakija ole pätevä kyseiseen työhön.

Avoimeksi ilmoitettujen työpaikkojen hakemisen lisäksi 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuna työnhakuna pidettäisiin ainakin avoimen työhakemuksen jättämistä potentiaaliseen työnantajalle sekä suoria yhteydenottoja työnantajiin. Myös ilmoittautumista työnvälitystä

harjoittavien ja vuokratyövoimaa välittävien yritysten työntekijärekistereihin pidettäisiin 1 kohdassa tarkoitettuna työpaikkojen etsimisenä.

Työllistymissuunnitelmassa voitaisiin 1 momentin 2 kohdan mukaan edellyttää, että työnhakija hakee tiettyä yksilöityä työpaikkaa. Tätä voitaisiin edellyttää sekä työnhaun alkaessa että myöhemmin laadittavissa tai tarkistettavissa suunnitelmissa. Työpaikan yksilöimisellä tarkoitettaisiin sitä, että työnhakija saisi nykyisiä työtarjouksia vastaavat riittävät tiedot kyseisestä työpaikasta. Yksilöidyn työpaikan hakeminen laskettaisiin mukaan muuhun määrälliseen työmahdollisuuksien hakuvelvollisuuteen. Yksilöidyn työpaikan hakemista ei voisi korvata hakemalla muita työmahdollisuuksia.

Säännöksen tarkoituksena on, että työnhakija voi itse vaikuttaa siihen, millaista työtä hän hakee. Tästä syystä olisi tarkoituksenmukaista, että työnhakijan edellytettäisiin yleensä hakevan enintään yhtä suunnitelmassa yksilöityä työpaikkaa 12 c §:n 1 momentissa tarkoitettun tarkastelujakson kuluessa. Poikkeuksen muodostaisi lähinnä tilanne, jossa maakunta tai palveluntuottaja avustaa työnhakijaa tämän pyynnöstä työpaikkojen etsimisessä ja yksilöidyt työpaikat kirjataan työllistymissuunnitelmaan työnhakijan myötävaikutuksella.

Lisäksi työnhakijalta voitaisiin edellyttää suunnitelmassa yksilöityjen työpaikkojen hakemista myös silloin, kun aiemman tai aiempien tarkastelujaksojen perusteella on ilmeistä, että hakija hakee työtä sinänsä asianmukaisesti, mutta työllistyminen haettuihin paikkoihin ei esimerkiksi ole realistista hakijan valmiudet huomioon ottaen eikä hakija muuta menettelyään maakunnalta tai palveluntuottajalta saamastaan neuvonnasta huolimatta. Tällaisissa tilanteissa olisi perusteltua, että hakuvelvollisuus koostuisi täysimääräisesti suunnitelmassa yksilöidyistä työpaikoista.

Työmahdollisuuksilla tarkoitettaisiin säännöksessä myös yrittäjänä tehtävää työtä. Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaisena työmahdollisuuksien etsimisenä pidettäisiin esimerkiksi oman yritystoiminnan mainontaa, yhteydenottoja mahdollisiin työn teettäjiin, osallistumista tarjouskilpailuihin ja ilmoittautumista laskutuspalveluita tarjoavien yritysten rekistereihin. Hakuvelvollisuutta voisi täyttää myös selvittämällä työllistymismahdollisuuksia perheyrietyksessä. Samoin kuin työsuhteessa tehtävän työn hakemisessa hakemisen tulisi yrittäjänä tehtävän työnkin osalta olla sellaista, että haku voi tosiasiallisesti johtaa työnhakijan työllistymiseen. Tämän vuoksi esimerkiksi samaan laskutuspalveluita tarjoavaan yritykseen voisi ilmoittautua ja työllistymismahdollisuuksia perheyrietyksessä selvittää lähtökohtaisesti vain kerran.

Työnhakuvelvollisuutta voisi täyttää myös osallistumalla erilaisiin rekrytointitapahtumiin. Vaikka rekrytointitapahtumassa olisi edustettuna useita työnantajia ja tapahtumassa haettaisiin useita työpaikkoja, tapahtuma laskettaisiin kuitenkin vain yhdeksi työnhauksi.

Työsuhteessa tehtävän työn hakemiseen kuuluvina toimina pidettäisiin varsinaisen työhakemuksen jättämisen lisäksi osallistumista työhaastatteluun ja muihin valintaprosessiin liittyviin toimiin. Näiden laiminlyöminen tarkoittaisi sitä, ettei työnhakua tältä osin pidetä riittävänä. Asiasta säädettäisiin pykälän 3 momentissa.

**12 c §. Omatoimisen työnhaun seuranta.** Omatoimista työnhakua seurattaisiin 30 päivän tarkastelujaksolla. Työnhakijan tulisi viimeistään tarkastelujakson päättyessä raportoida työnhausta ensisijaisesti maakunnan verkkopalvelun kautta. Muukin ilmoitustapa olisi mahdollinen. Ilmoitettavia tietoja olisivat ainakin haetun työmahdollisuuden työnantaja tai työn teettäjä sekä millaisesta työmahdollisuudesta oli kyse.

Ellei työnhakija ole ilmoittanut asiasta jo aiemmin, hänellä olisi työnhausta raportoidessaan mahdollisuus ilmoittaa myös työssäolostaan, yritystoiminnastaan sekä työkyvyttömyydestään. Nämä seikat otettaisiin 3 momentissa säädetty tavalla huomioon arvioitaessa, onko työnhakija hakenut työmahdollisuuksia työllistymissuunnitelmassa edellytetyllä tavalla.

Työnhakijan ilmoittamia tietoja käytettäisiin tukena työnvälityksessä. Lisäksi tietojen perusteella seurattaisiin, täyttääkö työnhakija edelleen työttömyysturvalaissa säädetty työttömyysetuuden saamisen edellytykset. Raportointivelvollisuus koskisi vain työttömyysetuutta hakevia työnhakijoita.

Tarkastelujaksoa ei pidennettäisi edes niin sanotuista hyväksyttävistä syistä. Pidennys tehtäisiin ainoastaan tilanteessa, jossa maakunta tai palveluntuottaja ei työnhakijan pyynnöstä kykene tarkistamaan digitaalisesti laadittua työllistymissuunnitelmaa 11 §:n 2 momentissa tarkoitettussa kahden viikon määräajassa.

Jos työttömyysetuutta hakeva työnhakija ei raportoi työnhaustaan annetun määräajan kuluessa tai ei ole hakenut työmahdollisuuksia työllistymissuunnitelmassa edellytetyllä tavalla, häntä muistutettaisiin työnhaun vaikutuksesta työttömyysturva-oikeuteen. Muistutus tehtäisiin kaikkien niiden tarkastelujaksojen päättyessä, joina työnhakija ei ole toiminut edellä mainitulla tavalla.

Työnhakijan raportoitua työnhaustaan suunnitelmaa tarkistettaisiin tarvittaessa esimerkiksi työnhakijan tilanteen tai alueen työmarkkinatilanteen muuttuessa. Uusi tarkastelujakso alkaisi aikaisintaan edellisen tarkastelujakson päättyttyä, mutta suunnitelmaan voitaisiin jo alun perin merkitä myös useita tarkastelujaksoja. Käytännössä voisi käydä esimerkiksi niin, että työnhakija ilmoittaisi hakeneensa edellytetyn määrän työmahdollisuuksia kahdessa viikossa. Uutta tarkastelujaksoa koskeva määräaika asetettaisiin kuitenkin alkamaan edellisen tarkastelujakson päättymisestä lukien. Työnhakija hyötyisi siitä, että hän hakee riittävästi työtä jo tarkastelujakson alkupuolella, mutta toisaalta häneltä edellytettäisiin myös jatkuvuutta työnhaussa.

Tarkastelujakso koskisi vain omatoimisen työnhaun seurantaan eikä se vaikuttaisi esimerkiksi 11 §:ssä tarkoitettuun määräajoin tehtävään työnhakijan palvelutarpeen arviointiin.

**24 §.** Työkokeiluun ohjaaminen. Pykälään tehtäisiin 2 §:n muuttamisesta johtuva tekniluonteinen muutos.

## **1.2 Työttömyysturvalaki**

### **1 luku Yleiset säännökset**

**5 §.** Määritelmät. Pykälän 1 momentin 8 kohdassa säädettyä korvauksettoman määräajan ja 9 kohdassa säädetyn työolovelvoitteen määritelmiä selkeytettäisiin vastaamaan 2 a lukuun esitettyjä muutoksia.

### **2 luku Etuuden saamisen yleiset työvoimapoliittiset edellytykset**

**16 §.** Koulutusta vailla olevan nuoren työttömyysturva-oikeuden palautuminen. Pykälän 1 momentin 2 kohdassa säädetty pykäläviittausta muutettaisiin vastaamaan 2 a lukuun esitettyjä muutoksia.

### **2 a luku Työvoimapoliittisesti moitittava menettely**

**1 §.** Työstä eroaminen ja erottaminen. Pykälän 3 momentissa oleva asetuksenantovaltuus kumottaisiin tarpeettomana.

**4 §.** Työstä kieltäytyminen. Työstä kieltäytymisen perusteella asetettaisiin korvaukseton määräaika vain silloin, kun työnhakija on kieltäytynyt työstä, johon hänet on valittu. Tältä osin säännöksen soveltamisalaa rajattaisiin lisäksi siten, että korvaukseton määräaika asetettaisiin vain, jos työ on 1 luvun 5 §:ssä määritellyllä tavalla kokoaikaista. Nykyisin korvaukseton määräaika on asetettu myös työnhakijan kieltäytyttyä osa-aikatyöstä.

Tarjotusta työstä kieltäytymisestä ei enää asetettaisi muita korvauksettomia määräaikoja tämän pykälän perusteella. Enintään kaksi viikkoa kestävästä työstä kieltäytyminen ei enää johtaisi korvauksettoman määräajan asettamiseen, ellei kyse ole työllistymissuunnitelmassa yksilöidystä työpaikasta. Työllistymissuunnitelmassa yksilöidyn työpaikan hakematta jättämisen vaikutuksesta oikeuteen saada työttömyysetuutta säädettäisiin uudessa 5 ja 6 §:ssä.

**5 §.** Työnhaun ja työllistymistä edistävien palveluiden laiminlyönti. Pykälä olisi sisällöltään uusi. Työnhakijalla ei olisi oikeutta työttömyysetuuteen xxxx tai xxxx päivän ajalta, jos hän on ilman pätevää syytä jättänyt hakematta työtä työllistymissuunnitelmassa edellytetyllä tavalla tai hän on kieltäytynyt työllistymistä edistävästä palvelusta tai keskeyttänyt palvelun. Säännöstä ei sovellettaisi työttömyysetuudella tuettuun työnhakijan omaehtoiseen opiskeluun.

Säännöksessä tarkoitetun korvauksettoman määräajan asettaminen edellyttäisi, että työnhakijaa olisi aiemmin muistutettu työllistymissuunnitelman toteuttamatta jättämisen ja työllistymistä edistäviin toimiin osallistumisesta koskevien laiminlyöntien vaikutuksesta oikeuteen saada työttömyysetuutta julkisista rekryointipalveluista ja osaamisen kehittämisspalveluista annetun lain 12 c §:n 4 momentissa tarkoitetulla tavalla. Sillä ei sen sijaan olisi merkitystä, johtuiko muistutuksen antaminen työnhakijan työvoimapolitiittisesti arvioituna moitittavana pidettävästä menettelystä vai oliko työnhakijan menettelyyn jokin sinänsä hyväksyttävänä pidettävä syy.

Säännös olisi osa työttömyysetuuden porrastetusti tiukentuvia seuraamuksia. Muistutuksen jälkeen työnhakijan mahdollinen työvoimapolitiittisesti arvioituna moitittavana pidettävä menettely johtaisi ensin 1 momentin mukaisen lyhyemmän korvauksettoman määräajan asettamiseen. Jos menettely toistuu, korvaukseton määräaika asetettaisiin seuraavaksi 2 momentin perusteella ja lopuksi työnhakijalle asetettaisiin ehdotetun 6 §:n mukainen työssäolovelvoite.

Pykälän 2 momentin ja 6 §:n soveltaminen ei edellyttäisi, että kyse on nimenomaisesti samanlaisesta menettelystä kuin aiemmin. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että korvaukseton määräaika voitaisiin asettaa 2 momentin perusteella työnhakijan laiminlyötyä hakea työtä työllistymissuunnitelmassa edellytetyllä tavalla, vaikka 1 momentissa tarkoitettu korvaukseton määräaika olisi aikanaan asetettu työllistymistä edistävästä palvelusta kieltäytymisen perusteella. Työstä eroamisen ja ehdotetussa 4 §:ssä tarkoitetun työstä kieltäytymisen perusteella asetettuja korvauksettomia määräaikoja ei otettaisi huomioon sovellettaessa tämän pykälän 2 momenttia ja 6 §:ää.

**6 §.** Työnhaun ja työllistymistä edistävien palveluiden toistuva laiminlyönti. Pykälän 1 momentti olisi sisällöltään uusi, mutta korvaisi osittain nykyisen 14 §:n 1 momentissa säädetyn työssäolovelvoitteen. Pykälässä säädettävä työssäolovelvoite olisi osa työttömyysturvaseuraamusten porrastamista, jota on selostettu edellä 5 §:n perusteluissa.

Pykälän 2 – 4 momentti vastaisivat asiasisällöltään nykyistä 14 §:n 2 – 4 momenttia. Nykyinen 6 § (työstä kieltäytyminen alueellisen liikkuvuuden perusteella) ja 7 § (ulkomailta tarjotusta työstä kieltäytyminen) kumottaisiin.

**7 §.** Pätevä syy jättää hakematta työtä ja kieltäytyä työstä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin pätevistä syistä jättää hakematta työtä ja kieltäytyä työstä nykyistä 5 – 7 §:ää vastaavasti. Uutta olisi se, että 1 momenttia sovellettaisiin työllistymissuunnitelmassa yksilöidyn työpaikan hakemisen laiminlyöntiin. Lisäksi 1 momenttia sovellettaisiin nykyistä vastaavasti sellaisesta työstä kieltäytymiseen, johon työnhakija on valittu. Jos työnhakijalla olisi 1 momentissa tarkoitettu pätevä syy jättää hakematta suunnitelmassa yksilöityä työtä, muu suunnitelmassa edellytetty työnhaku ei kasvaisi määrällisesti.

Silloin kun haettavaa työpaikkaa ei ole yksilöity työllistymissuunnitelmassa, työnhakija voisi itse valita julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämisspalveluista annetun lain 12 b §:ssä säädetyissä rajoissa, mitä työtä hän haakee. Tästä syystä pykälän 1 momentissa tarkoitettuja päteviä syitä ei näissä tilanteissa sovellettaisi.

Julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämisspalveluista annetun lain 12 a §:n perusteella työllistymissuunnitelman, jossa edellytetään omatoimista työnhakua, voi laatia myös palveluntuottaja. Palveluntuottaja tekisi suunnitelmaa laadittaessa arvion myös siitä, tulisiko täysimääräistä työnhakua edellytystä vähentää tai jättää omatoiminen työnhaku kokonaan pois työllistymissuunnitelmasta.

Jotta työnhakijalla olisi mahdollisuus saada työttömyysturva-oikeuteensa vaikuttavan työllistymissuunnitelman lainmukaisuus viranomaisen ratkaistavaksi, työnhakijalla olisi pätevä syy jättää toteuttamatta suunnitelmaansa julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämisspalveluista annetun lain 12 a §:n 2 momentissa tarkoitetuista syistä. Työttömyysturvalakia sovellettaessa arvion siitä, olisiko suunnitelmassa tullut edellyttää vähäisempää omatoimista työnhakua, tekisi työttömyysturva-asian ratkaiseva maakunta.

**8 §.** Ammattitaitosuoja. Pykälä vastaisi pääosin nykyistä. Edellä 7 §:n perusteluissa selostetusta syystä säännöstä sovellettaisiin työstä kieltäytymisen osalta kuitenkin vain silloin, kun on kyse työllistymissuunnitelmassa yksilöidyn työpaikan hakemisesta tai työnhakija kieltäytyy työstä, johon hänet on valittu.

**9 §.** Pätevä syy palvelusta kieltäytymiseen ja palvelun keskeyttämiseen. Pykälä olisi uusi. Pykälän 1 – 3 momentti vastaisi kuitenkin nykyisen 13 §:n 1 - 3 momenttia ja 4 momentti nykyisen 12 a §:n 2 momenttia.

Nykyinen **9 §** (työllistymissuunnitelman laatimis- tai tarkistamistilaisuuteen saapumatta jääminen) ja **10 §** (työllistymissuunnitelman laatimisesta kieltäytyminen) kumottaisiin. Jos työnhakija jättää saapumatta työllistymissuunnitelman laatimistilaisuuteen, hänen työnhakunsa voimassaolo päättyisi julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämisspalveluista annetun lain 9 §:n perusteella. Samalla päättyisi oikeus työttömyysetuuteen.

Vaikka henkilö ilmoittautuisi uudelleen työnhakijaksi, oikeus työttömyysetuuteen palautuisi 2 luvun 1 §:n perusteella kuitenkin vasta työllistymissuunnitelman laatimisesta tai tarkistamisesta lukien, ellei suunnitelman laatiminen tai tarkistaminen johtuisi maakunnasta, muusta laatimiseen tai tarkistamiseen osallistuvasta viranomaisesta tai palveluntuottajasta.

**11 §.** Työllistymissuunnitelman toteuttamisen laiminlyönti. **12 §.** Palvelusta kieltäytyminen. **12 a §.** Palvelun keskeyttäminen. **13 §.** Pätevä syy palvelusta kieltäytymiseen ja palvelun

keskeyttämiseen. **14 §.** Toistuva työvoimapoliittisesti moitittava menettely. Pykälät kumottaisiin. Työnhakijan säännöksissä tarkoitettu työvoimapoliittisesti arvioituna moitittavan menettelyn vaikutuksesta säädettäisiin uudessa 5 – 9 §:ssä.

## **10 luku Työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksettavaa etuutta koskevat säännökset**

**4 §.** Tämän lain poikkeava soveltaminen työllistymistä edistävien palvelujen ajalta. Työttömyysetuutta voitaisiin maksaa työllistymistä edistävän palvelun ajalta myös silloin, kun työnhakija on kieltäytynyt työllistymistä edistävästä palvelusta tai keskeyttänyt palvelun ennen uuden työllistymistä edistävän palvelun alkamista, mutta 2 a lukuun esitettyjen muutosten takia kieltäytymisen tai keskeyttämisen perusteella asetettava korvaukseton määräaika tai työssäolovelvoite alkaisi enimmillään noin kuukauden viiveellä. Jos 1 momenttia ei muuteta, työnhakija voisi menettää oikeuden työttömyysetuuteen kesken palveluun osallistumisen, koska palvelun aikana alkava korvaukseton määräaika tai työssäolovelvoite estää työttömyysetuuden saamisen.

Muutoksella kannustettaisiin työnhakijaa osallistumaan palveluihin aiemmasta kieltäytymisestä tai keskeyttämisestä ja siitä johtuvasta työttömyysetuuden menettämisestä huolimatta.

## **14 luku Erinäisiä säännöksiä**

**1 a §.** Palkkakertoimella tehtävät tarkistukset. Pykälän 1 momentissa säädetty viittaus muutettaisiin vastaamaan 2 a lukuun esitettyä muutosta.

## **2 Tarkemmat säännökset ja määräykset**

Työttömyysturvalain täytäntöönpanosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1330/2002) säädetään työttömyysturvalain 2 a luvun 4 §:n nojalla ajankohdasta, jona työnhakijan katsotaan kieltäytyneen työstä. Asetukseen tehtäisiin muutokset, jotka johtuvat työttömyysturvalain 2 a lukuun esitetyistä muutoksista. Lisäksi työ- ja elinkeinotoimisto ja työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus korvattaisiin asetuksessa maakunnalla yhdenmukaisesti työttömyysturvalain 2 a luvun 4 §:ään esitetyn muutoksen kanssa.

## **3 Voimaantulo**

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 20 .

#### **4 Suhde perustuslakiin ja säätämisenjärjestys**

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset: