



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Jakelussa mainituille

Saate
18.12.2023

VN/36030/2023

1/2

SELVITYS EDUSKUNNALLE UUDEN ASIAKASPALVELUMALLIN TOIMEENPANOSTA JA TOIMIVUUDESTA

Tämän viestin liitteenä työ- ja elinkeinoministeriö toimittaa Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle eduskunnan edellyttämän selvityksen (EV 212/2021 vp) uuden asiakaspalvelumallin (ns. Pohjoismainen työvoimapalvelumalli) toimeenpanosta ja toimivuudesta. Itse selvitysraportin lisäksi selvitykseen sisältyy kaiken kaikkiaan kuusi liitettä.

Selvityksessä käsitellään erityisesti uuden asiakaspalvelumallin toimeenpanoa viranomaishaastattelujen järjestämisen sekä työnhakuvelvoitteen asettamisen suhteen. Mallin työllisyysvaikutuksia tarkastellaan työttömien ja työllisten määrien sekä työhallinnon perinteisten vaikutusmittaristojen kautta. Lisäksi toimeenpanon ja palvelun onnistumista arvioidaan työnhakija-asiakkaille, TE-toimistojen ja kuntakokeiluiden asiantuntijoille sekä työnantajille suunnattujen kyselytutkimusten avulla. Myös uudistuksen työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän toimivuutta ja toimeenpanon onnistumista arvioidaan mallin toimeenpanoa käsittelevässä osiossa. Lisäksi selvityksessä arvioidaan erityisesti mallin toimeenpanoa varten varatun resurssin riittävyyttä ja oikeasuhtaista kohdentumista sekä TE-toimistoissa että työllisyyden kuntakokeiluihin osallistuvissa kunnissa.

Selvitykseen sisältyy myös työvoimapalveluita ja työttömyysturvaa koskevan sääntelyn ymmärrettävyyttä ja ennakoitavuutta käsittelevä erillinen selvitys, jonka on laatinut oikeustieteen professori Kaarlo Tuori Helsingin yliopistosta työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta. Professori Tuorin laatima selvitys löytyy kokonaisuudessaan tämän selvityksen liitteenä 1.

Tiina Korhonen
osastopäällikkö

Outi Viljamaa
neuvotteleva virkamies

LIITTEET	Selvitys uuden asiakaspalvelumallin (ns. Pohjoismainen työvoimapalvelumalli) toimeenpanosta ja toimivuudesta
JAKELU	Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
TIEDOKSI	työministerin erityisavustaja Veera Svahn erityisasiantuntija Toni Ruokonen, TEM TEM/TTM

VN/36030/2023-TEM-1

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons:

Selvitys eduskunnalle uuden asiakaspalvelumallin toimeenpanosta ja toimivuudesta

Erityisasiantuntija Toni Ruokonen

Alueet ja kasvupalvelut –osasto

Työ- ja elinkeinoministeriö

Joulukuu 2023

Sisällysluettelo

Selvityksen keskeiset havainnot	3
1. Johdanto	4
1.1. Uuden asiakaspalvelumallin pääpiirteet ja sen arvioidut työllisyysvaikutukset	4
1.2. Selvityksen lähtökohdat	5
1.3. Selvityksessä käytettävät menetelmät ja tutkimusaineistot	6
2. Uuden asiakaspalvelumallin toimeenpano ja työllisyysvaikutukset	7
2.1. Työnhakuvelvollisuus	7
2.1.1. Alueellinen vertailu	8
2.1.2. Vertailu TE-toimistojen ja kuntakokeilujen välillä	11
2.1.3. Miten asiakkaat ovat toteuttaneet työnhakuvelvoitettaan	12
2.2. Asiakastapaamiset	13
2.2.1. Asiakastapaamisten määrät ja niiden kehitys	13
2.2.2. Alueellinen vertailu	15
2.2.3. Vertailu TE-toimistojen ja kuntakokeilujen välillä	16
2.3. Mallin vaikutukset työllisyyteen	18
2.3.1. Työttömien ja työllisten määrän kehitys	19
2.3.2. Työttömyyden keskimääräinen kesto, työttömyysrajojen ylitykset ja aktivointiaste	21
2.4. Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän uudistus	24
3. Mallin mukaisen palvelun onnistuminen	27
3.1. Kvartaaleittain laadittavat asiakastyytyväisyyskyselyt	28
3.1.1. Henkilöasiakkaiden tyytyväisyys	28
3.1.1.1. TE-toimistojen asiakastyytyväisyys	28
3.1.1.2. Kuntakokeilujen asiakastyytyväisyys	29
3.1.2. Yritysassiakkaiden tyytyväisyys	30
3.2. Erilliskyselyt uuden asiakaspalvelumallin toimivuudesta ja asiakaskokemuksista	32
3.2.1. Asiakkaille kohdistettu kysely	32
3.2.1.1. Kyselyn tulokset	33
3.2.2. TE-toimistojen ja kuntakokeilujen henkilöstölle kohdistettu kysely	36
3.2.2.1. Kyselyn tulokset	37
3.2.3. Työnantaja-asiakkaille kohdistettu kysely	41
3.2.3.1. Kyselyn tulokset	41
4. Resurssien riittävyys ja kohdentumisen onnistuminen	43
4.1. Resurssien kohdentuminen	43
4.2. Resurssien riittävyys	46
5. Lopuksi	48
5.1. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavainnot palvelumallista ja mallin jatkovalmistelu	51
Liitteet	52
Taulukot ja kuvat	53
Lähteet	54

Selvityksen keskeiset havainnot

- Mallin toimeenpano
 - Uuden asiakaspalvelumallin toimeenpano ei ole sen voimassaoloaikana saavuttanut valmistelun yhteydessä ennakoitua tasoa – toteuma on jäänyt noin kolmanneksen arvioitua alemmalle tasolle niin asiakastapaamisten kuin työnhakuvelvoitteen osalta
 - Alle puolet alkuhaastatteluista järjestetään kasvokkaisena palveluna, vaikka lain mukaan lähtökohtaisesti kaikki alkuhaastattelut tulee järjestää kasvokkain asiakkaan kanssa
 - Alueelliset erot osin suuria, myös TE-toimiston ja kuntakokeilujen käytännöt mallin toimeenpanossa eroavat toisistaan
 - Täydentäviä työnhakukeskusteluja järjestetään selvästi vähemmän kuin malli edellyttää
- Palvelumallin vaikutukset työllisyyteen
 - Uudistuksen on arvioitu vahvistavan työllisyyttä noin 9 500–10 000 lisätyöllisellä vuoteen 2025 mennessä
 - Selvityksessä käytettävissä olleiden menetelmien pohjalta mallin vaikuttavuutta vaikea erotella työmarkkinoiden yleisestä tilanteesta
 - Tarkoituksenmukaista teettää lähitulevaisuudessa mallin työllisyysvaikutuksista tilastotieteellisiin menetelmiin perustuva vaikuttavuustutkimus
- Palvelun onnistuminen
 - TE-palvelujen yleinen asiakastyytyväisyys korkealla tasolla
 - Asiakkaat ja TE-henkilöstö suhtautuvat kriittisesti mallin hyödyllisyyteen työllistymisen edistämisessä
 - TE-henkilöstö arvioi mallin soveltuvan hyvin työttömien työnhakijoiden palveluun, muiden asiakasryhmien palveluun malli soveltuu selvästi heikommin
 - Työnhakuvelvollisuus kuormittaa yrityskenttää maltillisesti kokonaisuutena arvioiden
- Resurssien kohdentuminen ja riittävyys
 - Henkilöstöresurssit kohdennettu onnistuneesti alueellisten asiakasmäärien mukaan
 - Laskelmien perusteella mallin toimeenpano ei aiheuta virkailijoille kriittisen korkeaa kuormitusta – tosin arvion tekoa vaikeuttaa tietopohjassa olevat puutteet
 - Asiakaskuormitus keskimäärin korkeampi kuntakokeiluissa kuin TE-toimistoissa
 - Mallin toimeenpanoon liittyvät ICT- ja toimitilaresurssit nähdään riittäviksi
- Mallin jatkovalmistelussa huomioidaan Valtiontalouden tarkastusviraston syksyllä 2023 julkaiseman tarkastusraportin havainnot ja suositukset, tämän selvityksen tulokset sekä tähän selvitykseen liittyvä erillinen, professori Kaarlo Tuorin laatiman lainsäädännön ymmärrettävyyttä ja ennakoitavuutta koskevan selvityksen linjaukset

1. Johdanto

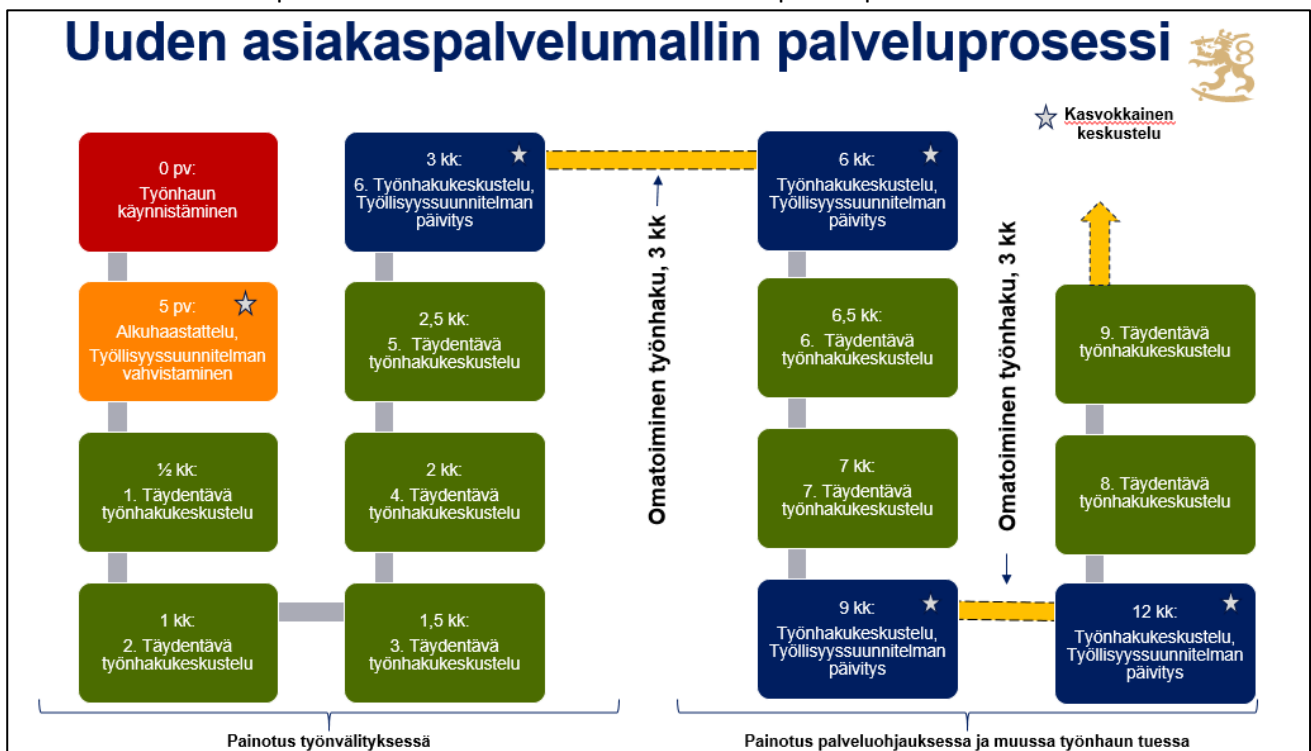
1.1. Uuden asiakaspalvelumallin pääpiirteet ja sen arvioidut työllisyysvaikutukset

Uutta asiakaspalvelumallia (ns. Pohjoismainen työvoimapalvelumalli) koskevat lakimuutokset tulivat voimaan 2.5.2022. Malli on koostunut kolmesta toisiinsa kytkeytyneestä uudistuksesta. Ensinnäkin mallin myötä työnhakijoiden palveluprosessia muutettiin niin, että työnhakijoille tarjottavan julkisen tuen määrää kasvatettiin merkittävästi (Kuva 1). Työttömien työnhakua ja ohjaamista palvelutarpeen mukaisesti palveluihin tuetaan siten, että työ- ja elinkeinotoimisto (TE-toimisto) tai työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana oleva kunta (kokeilukunta) tapaa työnhakijan työnhakukeskustelussa työttömyyden alkuvaiheessa lähtökohtaisesti kahden viikon välein. Aiempien kolmen kuukauden välein järjestettävien työnhakijan haastattelujen lisäksi työnhakijalle järjestetään puolen vuoden välein kuukauden kestävä jakso, jonka aikana järjestetään kaksi työnhakukeskustelua.

Uusi työnhakijan palveluprosessi koostuu kolmen tyyppisistä haastatteluista. Alkuhaastattelu käynnistää tyypillisesti työnhakijan palveluprosessin ja sen aikana kartoitetaan kattavasti palvelutarve ja muut työnhakuun liittyvät tekijät sekä laaditaan ensimmäinen työllistymissuunnitelma. Alkuhaastattelu tulisi lain mukaan järjestää aina kasvokkaina tapaamisena, ellei jokin muu tapa ole painavista syistä parempi.

Täydentävät työnhakukeskustelut tukevat niin alkuvaiheen intensiivijaksoja kuin pidempään työttömänä olevien lyhyempiä tukijaksoja. Täydentäviä keskusteluja järjestetään työnhaun ensimmäisen kolmen kuukauden sisällä viisi ja kuuden kuukauden välein seuraavien tukijaksojen aikana kaksi kappaletta. Työnhakukeskustelut vastaavat luonteeltaan aikaisemmin käytössä olleita työttömien määräaikaishaastatteluja. Työnhakukeskusteluja tuetaan kuuden kuukauden välein kahdella täydentävällä työnhakukeskustelulla. Työnhakijoiden palveluprosessista säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 2 luvussa.

Kuva 1. Uuden asiakaspalvelumallin mukainen henkilöasiakkaan palveluprosessi.



Lähde: Työ- ja elinkeinoministeriö

Toisena kokonaisuutena mallissa on uudistettu työttömyysturvan saamisen edellytyksenä olevaa omatoimista työnhakua. Toukokuusta 2022 eteenpäin jokaiselle työnhakijalle on työnhaun käynnistämisen tai suunnitelman päivittämisen yhteydessä asetettu yksilöllinen työnhakuvelvoite. Työnhakuvelvoite asetetaan lähtökohtaisesti täytenä, mikä tarkoittaa neljän työmahdollisuuden hakemista kuukauden aikana. Hakuvelvoitetta voidaan alentaa työnhakijasta tai työmarkkinoista johtuvista syistä tai jättää kokonaan asettamatta. Hakuvelvoitteen alentamisessa työnhakijaan liittyvistä seikoista otetaan huomioon henkilön työkokemus, koulutus ja muu osaaminen sekä työkyky ja työnhakijalla mahdollisesti oleva työttömyysturvalaissa tarkoitettu ammattitaitosuoja. Jos asiakkaan kannalta relevantteja työmahdollisuuksia ei ole haettavissa lainkaan, työllistymissuunnitelmaan ei sisällytetä työnhakuvelvollisuutta. Työnhakuvelvollisuudesta säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 3 luvussa.

Kolmanneksi uudistettiin työttömyysturvan seuraamusjärjestelmää. Uudistuksessa työnhakuun ja palveluihin liittyviä korvauksettomia määräaikoja eli niin sanottuja karensseja kohtuullistettiin. Lisäksi säännöksiä muutettiin siten, että työttömyysturvaseuraamuksia asetetaan vasta, jos työnhakijan työnhakuun tai palveluihin liittyvä työvoimapolitiittisesti arvioituna moitittava menettely on toistuvaa.

Valtiovarainministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö arvioivat uudistuksen valmistelun yhteydessä, että uuden asiakaspalvelumallin käyttöönotolla on 9 500-10 000 lisätyöllisen työllisyysvaikutukset. Pääosa mallin työllisyysvaikutuksesta (noin 8 700 työllistä) liittyy työnhaun alkuvaiheessa järjestettävän alkuhaastattelun sekä kahden viikon välein järjestettävien täydentävien työnhakukeskustelujen ja näitä seuraavan työnhakukeskustelun muodostamaan kokonaisuuteen, sekä puolen vuoden välein toistuvaan kuukauden kestävään tiiviiseen palvelujaksoon.

Työnhakuvelvollisuuden toteuttamisen kattava seuranta kuukauden tai kolmen kuukauden jaksoissa sekä työnhakuvelvollisuuden täyttämiseen liittyvät työttömyysturvaseuraamusten muutokset vahvistavat työllisyyttä arviolta noin 2 000 työllisellä.

Määrällinen työnhakuvelvollisuus, jossa työnhakija hakee keskimäärin yhtä työmahdollisuutta viikossa, lisää työllisyyttä, mutta koska työnhakijaa työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä velvoittavista työtarjouksista samalla pääosin luovuttiin, muutos kokonaisuutena arvioituna heikentäisi työllisyyttä noin 400 työllisellä.

1.2. Selvityksen lähtökohdat

Uutta asiakaspalvelumallia koskevan lain hyväksymisen yhteydessä eduskunta on edellyttänyt (EV 212/2021 vp), että

1) hallitus seuraa tarkasti uudistuksen vaikutuksia työllisyyden kehittymiseen, palvelun onnistumiseen ja kuntakokeilujen edistymiseen sekä resurssien riittävyyteen ja niiden kohdentamisen onnistumiseen kiinnittäen erityisesti huomiota yksityiskohtaisen sääntelyn toimivuuteen sekä antaa työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle edellä mainituista seikoista selvityksen vuoden 2023 loppuun mennessä. Eduskunta edellyttää, että tarvittaessa hallitus ryhtyy toimenpiteisiin lainsäädännön tarkistamiseksi.

2) TE-toimistojen ja kokeilukuntien määrärahan riittävyyttä laadukkaiden palveluiden järjestämiseksi sekä niiden oikeasuhtaista jakautumista kuntien ja TE-toimistojen kesken seurataan tarkasti ja että tarvittaessa toimintaan ohjataan lisää määrärahoja valtion lisätalousarvioissa tai talousarviossa vuodelle 2023. Määrärahojen riittävyyden arvioinnissa on otettava huomioon asiakaspalvelun vaatimien henkilöstöresurssien lisäksi myös toimitilojen ja tietojärjestelmien kehittämisen vaatimat määrärahat.

3) hallitus ryhtyy toimenpiteisiin työvoimapalveluita ja työttömyysturvaa koskevan sääntelyn ymmärrettävyyden ja ennakoitavuuden parantamiseksi sekä antaa asiassa selvityksen työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle vuoden 2023 loppuun mennessä.

Ensimmäisen lausuman osalta tässä selvityksessä käsitellään erityisesti uuden asiakaspalvelumallin toimeenpanoa viranomaishaastattelujen järjestämisen sekä työnhakuvelvoitteen asettamisen suhteen. Mallin työllisyysvaikutuksia tarkastellaan työttömien ja työllisten määrien sekä työhallinnon perinteisten vaikutusmittaristojen (aktivointiaste, työttömyyden virtaluvut ja työttömyyden keskimääräinen kesto) kautta. Lisäksi toimeenpanon onnistumista arvioidaan työnhakija-asiakkaille, TE-toimistojen ja kuntakokeiluiden asiantuntijoille sekä työnantajille suunnattujen kyselytutkimusten avulla. Myös uudistuksen työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän toimivuutta ja toimeenpanon onnistumista arvioidaan mallin toimeenpanoa käsittelevässä osiossa.

Toisen lausuman kohdalla tässä selvityksessä arvioidaan erityisesti mallin toimeenpanoa varten varatun resurssin riittävyttä ja oikeasuhtaista kohdentumista sekä TE-toimistoissa että työllisyyden kuntakokeiluihin osallistuvissa kunnissa. Resurssien riittävyttä koskevassa arvioinnissa huomioidaan henkilöstöresurssien lisäksi myös toimitiloihin ja tietojärjestelmien kehittämiseen suunnatut resurssit. Selvityksen kolmatta lausumaa koskevan osuuden on laatinut oikeustieteen professori Kaarlo Tuori työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta (liite 1).

1.3. Selvityksessä käytettävät menetelmät ja tutkimusaineistot

Tässä selvityksessä uuden asiakaspalvelumallin palveluprosessin toimeenpanon arviointi perustuu tilastolliseen tarkasteluun tehdyistä viranomaishaastatteluista sekä työnhakuvelvoitteen asettamisesta. Tilastot perustuvat TE-toimistojen ja kuntakokeilujen käytössä olevan asiakastietojärjestelmän (URA) tietokannasta saataviin tietoihin. Selvityksessä mallin mukaisten viranomaishaastattelujen ja työnhakuvelvollisuuden asettamisen tilastoja vertaillaan sekä alueellisesti että TE-toimistojen ja kuntakokeilujen välillä. Selvitystä varten käytettävissä olevat tilastot alkavat heti mallin voimaantulosta 2.5.2023 ja päättyvät vuoden 2023 syyskuun viimeisen päivän tietoihin.

Uuden asiakaspalvelumallin työllisyysvaikutusten arvioinnin ensisijaisena lähteenä toimii työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämä Työnvälitystilasto, jonka tietopohja perustuu URA-asiakastietojärjestelmään kirjattuihin tietoihin. Niin työttömien lukumäärä, aktivointiaste sekä työttömyyden virtaluvut perustuvat Työnvälitystilaston lukuihin. Työnvälitystilaston päivitysaikatauluista johtuen tuoreimmat selvitystä varten käytettävissä olevat tilastot ovat vuoden 2023 elokuun viimeiseltä päivältä. Työllisten määrää tarkastellaan Tilastokeskuksen Työvoimatutkimuksesta saatavien tietojen valossa. Tuoreimmat työllisten tilastot ulottuvat vuoden 2023 syyskuuhun asti. Uuden asiakaspalvelumallin työllisyysvaikutuksia arvioidaan luomalla tilastollisia aikasarjoja vuodesta 2019 alkaen ja vertaamalla tilastollisia trendejä ennen mallin voimaantuloa ja sen jälkeen. Sen avulla tehdään alustavia arvioita mallin tähänastisista vaikutuksista työllisyyteen.

Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän toimivuutta ja toimeenpanon arviointia varten järjestettiin 4.10.2023 Uudenmaan TE-toimiston valtakunnallisen työttömyysturvan vastuualueen kanssa erillinen keskustelutilaisuus, jossa käsiteltiin mm. mallin toimeenpanon ohjeistuksen onnistumiseen, työttömyysturvan vastuualueen ja muiden yksiköiden välisen yhteistyön toimivuuteen sekä seuraamusjärjestelmän tulkintaan liittyviä kokonaisuuksia. Työttömyysturvaa koskeva selvityksen aineisto perustuu suurelta osin edellä mainitussa keskustelutilaisuudessa esiin nostettuihin huomioihin. Tilaisuuteen osallistui asiantuntijoita työ- ja elinkeinoministeriöstä, Uudenmaan ELY-keskuksen oikeudellisesta tuesta sekä työttömyysturvan valtakunnalliselta vastuualueelta.

Selvityksessä mallin mukaisen palvelun onnistumista arvioidaan kyselytutkimuksista saatavista aineistoista. Työ- ja elinkeinoministeriö teetti selvitystä varten yhteistyössä ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskus) kanssa kolme erillistä kyselytutkimusta, jotka kartoittivat uuden asiakaspalvelumallin toimivuutta ja sen kehittämistarpeita. Ensimmäinen kysely suunnattiin TE-toimistojen ja kuntakokeiluiden asiantuntijoille, keski johdolle ja johdolle. Toinen kysely kohdistettiin sekä TE-toimistojen että kuntakokeiluiden asiakkaille. Kolmas kysely lähetettiin TE-toimistojen tietorekisterissä olleille työnantajille. Kaikki selvitystä varten teetetyt kyselytutkimukset ajoittuivat syyskuulle 2023. Lisäksi selvityksen palvelun onnistumista käsittelevässä osiossa hyödynnetään KEHA-keskuksen säännöllistä, kvartaaleittain toteuttamaa asiakastyytyväisyystutkimusta. Sen avulla mitataan henkilö- ja työnantaja-asiakkaiden yleistä tyytyväisyyttä TE-toimistoilta ja kuntakokeiluilta saamaansa palveluun.

Työ- ja elinkeinoministeriö seuraa tarkasti määrärahojen riittävyyttä sekä TE-toimistojen toimintamenojen (Mom. 32.01.03.2) että Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut määrärahojen (Mom. 32.30.51) osalta. Toimintamenojen ja määrärahojen osalta selvityksessä käytettävä aineisto perustuu vuoden 2022 tietoihin uuden asiakaspalvelumallin toteutukseen kohdennetuista resursseista. Resurssitiedot on eritelty sekä TE-toimistojen että kunkin kuntakokeilun käytössä olleisiin resursseihin. Selvityksessä resurssien riittävyyttä ja oikeasuhtaista jakautumista arvioidaan erityisesti suhteessa uuden asiakaspalvelumallin mukaisten haastattelujen toteumatietoihin ja työllistymissuunnitelmien haastatteluvelkaan. Työn kuormittavuutta arvioidaan asiakasmäärien suhteen, eli lasketaan kuinka paljon virkailijoilla TE-toimistoissa ja kuntakokeiluissa on keskimäärin asiakkaita palveltavana per henkilötyövuosi.

2. Uuden asiakaspalvelumallin toimeenpano ja työllisyysvaikutukset

TE-toimistojen ja kuntakokeilujen kannalta keskeisimmät uuden asiakaspalvelumallin toimeenpanon tehtävät liittyvät työnhakuvelvollisuuden asettamiseen sekä henkilöasiakkaiden palveluprosessin mukaisten viranomaishaastattelujen järjestämiseen. Asiakaspalvelua tekevien virkailijoiden näkökulmasta uudistus toi merkittävästi uusia sisältöjä asiakkaiden palveluun verrattuna uudistusta edeltäneeseen palvelumalliin. Lisäksi palveluprosessin sääntely muuttui aiempaa yksityiskohtaisemmaksi. Ennen uudistusta asiakkaita haastateltiin keskimäärin kolmen kuukauden välein ja asiakkaiden työnhakua tuettiin pääsääntöisesti osoittamalla asiakkaille velvoittavia työtarjouksia. Velvoittavien työtarjousten osoittamiselle ei ollut uudistusta edeltävässä palvelumallissa määriteltä tiettyyn ajanjaksoon kohdentuvia määrällisiä tavoitteita, vaan virkailijat osoittivat työtarjouksia asiakkaille oman harkintansa mukaan huomioiden mm. asiakkaiden koulutustason ja ammattiryhmän.

Seuraavaksi arvioidaan uuden asiakaspalvelumallin toimeenpanon onnistumista tilastollisesti sekä työnhakuvelvollisuuden asettamisen että viranomaishaastattelujen järjestämisen osalta. Sen jälkeen kuvataan mallin alustavia työmarkkinavaikutuksia sekä käsitellään uudistukseen sisältyvä työttömyysturvan seuraamusjärjestelmään tehdyt uudistukset.

2.1. Työnhakuvelvollisuus

Työnhakuvelvollisuuden asettamista arvioidaan tässä selvityksessä niin laajuuden kuin kattavuuden osalta. Työnhakuvelvollisuuden kattavuudella tarkoitetaan sitä, miten suurelle osalle asiakkaista työnhakuvelvollisuus on asetettu. Työnhakuvelvollisuuden laajuudella viitataan velvollisuuden keskimääräiseen tasoon, eli siihen kuinka montaa työmahdollisuutta asiakkaiden keskimäärin tulee kuukaudessa hakea.

2.1.1. Alueellinen vertailu

Kun tarkastellaan kaikkia TE-toimistoissa ja kokeilukunnissa ajalla 2.5.2022-30.9.2023 olleita asiakkaita, havaitaan, että heille asetetun työnhakuvelvollisuuden kattavuus on 61 % (Taulukko 1). Toisin sanoen em. ajanjaksolla asiakkaina olleista työnhakijoista noin reilulle kolmannekselle ei ole asetettu lainkaan työnhakuvelvollisuutta. Kattavimmin työnhakuvelvollisuus on asetettu Pirkanmaalla (65 %) sekä Lapissa ja Uudellamaalla (63 %). Työnhakuvelvollisuuden kattavuus on ollut tarkasteluajanjaksona vähäisintä itäisissä maakunnissa: Kainuu (49 %) ja Pohjois-Karjala (50 %). Mallin valmistelun yhteydessä arvioitiin, että työnhakuvelvollisuus koskisi noin 90 % työnhakija-asiakkaista. Täten työnhakuvelvollisuuden asettamisessa ei olla päästy millään alueella arvioidulle tasolle.

Taulukko 1. Työnhakuvelvollisuuden asettaminen alueittain 2.5.2022-30.9.2023.

ELY-keskus	Työnhakuvelvollisuus asetettu (%)	Työnhakuvelvollisuus suunnitelmassa	Työnhakuvelvollisuus (mahdollisuuksia)	Työnhakuvelvollisuuden keskiarvo
Ahvenanmaa	59 %	512	1690	1,11
Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus	55 %	5844	31678	1,69
Etelä-Savon ELY-keskus	62 %	5227	26052	1,58
Hämeen ELY-keskus	58 %	14764	97727	2,05
Kaakkois-Suomen ELY-keskus	59 %	12601	73076	1,85
Kainuun ELY-keskus	49 %	2515	10641	1,33
Keski-Suomen ELY-keskus	57 %	13017	89426	2,18
Lapin ELY-keskus	63 %	7291	33934	1,48
Pirkanmaan ELY-keskus	65 %	24473	168235	2,14
Pohjanmaan ELY-keskus	60 %	5980	37411	1,90
Pohjois-Karjalan ELY-keskus	50 %	7458	37210	1,57
Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus	61 %	18289	115663	2,01
Pohjois-Savon ELY-keskus	56 %	9512	54098	1,85
Satakunnan ELY-keskus	59 %	8253	45140	1,64
Uudenmaan ELY-keskus	63 %	73851	575247	2,39
Varsinais-Suomen ELY-keskus	61 %	18457	132754	2,27
Yhteensä	61 %	228044	1529982	2,09

Lähde: URA-asiakastietojärjestelmä

Valtakunnallisesti kaikki työnhakija-asiakkaat huomioiden työnhakuvelvollisuuden laajuus on keskimäärin 2,09. Työnhakuvelvollisuuden laajuus ei ole millään alueella asettunut täyden hakuvelvoitteen tasolle, mikä kertoo siitä, että useille asiakkaille on asetettu täyden velvollisuuden sijaan alennettu työnhakuvelvoite. Lain mukaan tämä on mahdollista työnhakijasta tai työmarkkinatilanteesta johtuvista syistä. Taulukosta 1 käy hyvin ilmi, miten työnhakuvelvoite asetetaan keskimäärin laajempaan juuri niillä alueilla, joilla työvoiman kysyntä on korkeinta ja sitä kautta realistisia työmahdollisuuksia on enemmän tarjolla. Vuoden 2022 uusien avoimien työpaikkojen määrissä Uusimaa, Varsinais-Suomi ja Pirkanmaa erottuvat selkeästi muista maakunnista. Samoissa maakunnissa myös asetettujen työnhakuvelvollisuuksien määrät ovat keskimäärin muuta maata korkeammalla tasolla. Uudellamaalla, missä avoimia työpaikkoja on selkeästi eniten koko maassa, työnhakuvelvoitteen keskimääräinen laajuus on maan korkein (2,39). Keski-Suomessa hakuvelvoite

on keskimäärin asetettu korkeammalle kuin alueilla, joissa avoimien työpaikkojen määrä on Keski-Suomea vastaavalla tasolla. Manner-Suomen alhaisimmat luvut löytyvät Itä- ja Pohjois-Suomesta, joissa keskimäärin veloitetaan hakemaan selvästi alle kahta työmahdollisuutta kuukausittain. Työvoiman kysynnässä olevien erojen lisäksi alueellisia eroja selittää myös erilaiset työvoimarakenteet sekä erot asiakkaiden työkykyisyydessä ja palvelutarpeessa.

Kun tehdään vastaava tarkastelu vain työttömien työnhakijoiden osalta, huomataan, miten työnhakuvelvoitteen kokonaiskattavuus nousee jonkin verran korkeammaksi kuin kaikkien työnhakija-asiakkaiden kohdalla (Taulukko 2). Uuden asiakaspalvelumallin alusta syykuun loppuun 2023 ulottuvalla ajanjaksolla kahdelle kolmesta työttömästä (67 %) on asetettu työnhakuvelvollisuus. Tätä voi pitää melko alhaisena lukuna, sillä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaan kaikille työttömille tulisi lähtökohtaisesti asettaa työnhakuvelvollisuus. Alueelliset erot noudattelevat suurin piirtein vastaavaa tilannetta kuin kaikkien työnhakijoiden kohdalla. Eniten työnhakuvelvoitetta on asetettu Pirkanmaalla (75 %) sekä Lapissa (70 %). Alhaisin velvollisuuden kattavuus löytyy työttömienkin osalta Pohjois-Karjalasta (54 %) ja Kainuusta (57 %). Kainuun alhaista lukua korostaa vielä se, että siellä työttömien työnhakijoiden määrät ovat muuhun maahan nähden alhaiset.

Taulukko 2. Työnhakuvelvollisuuden asettaminen työttömille alueittain 2.5.2022-30.9.2023.

ELY-keskus	Työnhakuvelvollisuus asetettu (%)	Työnhakuvelvollisuus suunnitelmassa	Työnhakuvelvollisuus (mahdollisuuksia)	Työnhakuvelvollisuuden keskiarvo
Ahvenanmaa	65 %	274	1188	1,49
Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus	60 %	2491	18987	2,54
Etelä-Savon ELY-keskus	67 %	2780	16033	1,95
Hämeen ELY-keskus	64 %	8609	68338	2,62
Kaakkois-Suomen ELY-keskus	67 %	7458	55413	2,46
Kainuun ELY-keskus	57 %	1225	6717	1,82
Keski-Suomen ELY-keskus	66 %	7975	64736	2,71
Lapin ELY-keskus	70 %	4269	22731	1,79
Pirkanmaan ELY-keskus	75 %	14606	115368	2,63
Pohjanmaan ELY-keskus	63 %	2699	20820	2,51
Pohjois-Karjalan ELY-keskus	54 %	4089	24562	2,02
Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus	69 %	11414	84757	2,49
Pohjois-Savon ELY-keskus	62 %	5182	36272	2,35
Satakunnan ELY-keskus	66 %	4702	30963	2,10
Uudenmaan ELY-keskus	69 %	47258	409334	2,84
Varsinais-Suomen ELY-keskus	68 %	10510	90959	2,89
Yhteensä	67 %	135541	1067178	2,61

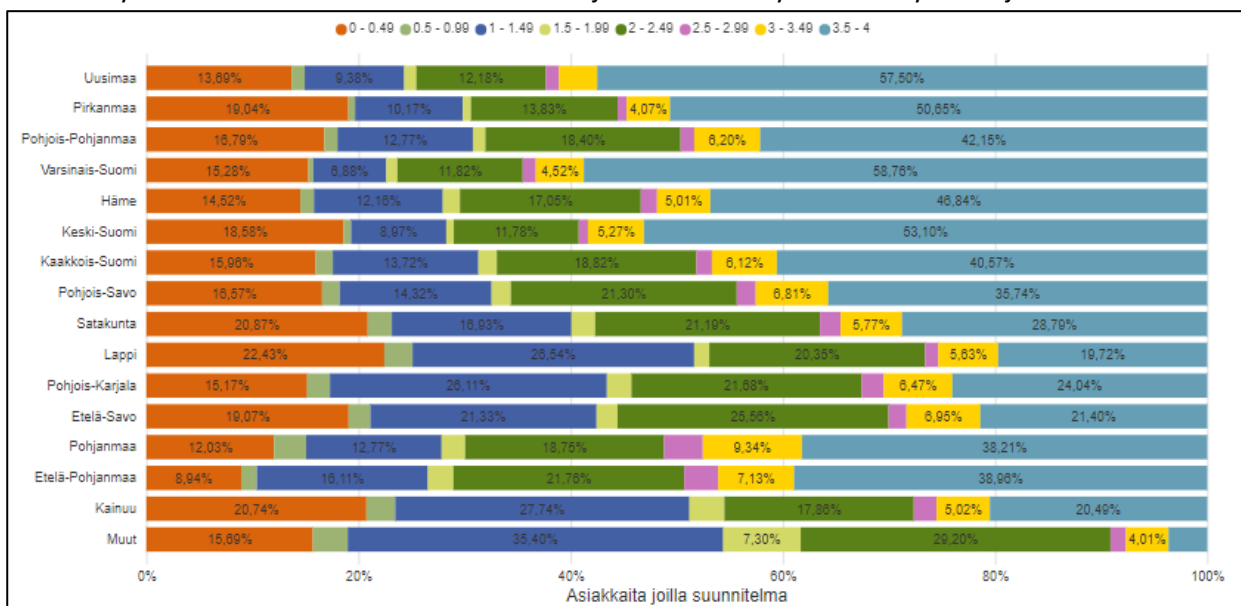
Lähde: URA-asiakastietojärjestelmä

Työnhakuvelvollisuuden asetettu keskimääräinen laajuus on työttömillä työnhakijoilla selkeästi korkeampi (2,61) kuin kaikkien työnhakija-asiakkaiden kohdalla. Täten työttömille on asetettu muita asiakasryhmiä useammin työnhakuvelvollisuus ja kun se on asetettu, velvollisuuden laajuus on korkeampi kuin muilla asiakasryhmillä. Myös työttömien kohdalla työnhakuvelvollisuuden asettamisessa on suuria alueellisia eroja,

ja velvoitteen laajuus on korkein siellä, missä työvoimaa myös kysytään eniten. Korkein työnhakuvelvollisuuden keskiarvo löytyy Varsinais-Suomesta (2,89) ja Uudeltamaalta (2,84). Alhaisimmat työttömille asetetut työnhakuvelvoitteen laajuuden tasot löytyvät Itä- ja Pohjois-Suomesta, joissa luku jää neljällä alueella alle kahden. Monilla alueilla työttömille asetettujen työnhakuvelvoitteiden laajuus on merkittävästi korkeampi kuin kaikkia työnhakijoiden kohdalla. Erityisesti Pohjanmaan, Etelä-Pohjanmaan ja Kaakkois-Suomen kohdalla työnhakuvelvollisuus asetetaan työttömille merkittävästi korkeampana kuin muille asiakasryhmille. Osittain alueellisia eroja hakuvelvollisuuden kattavuudessa selittää myös käytettävissä olevien henkilöresurssien vaihtelu suhteessa asiakasmääriin. Pirkanmaalla asiakaspalvelua tekevien virkailijoiden määrä suhteessa asiakkaiden määriin on korkein ja monilla heikommalla alueella luku on keskiarvon alapuolella.

Kuvassa 2 esitetään työnhakuvelvollisuuden asettamisen keskimääräistä laajuutta työttömillä työnhakijoilla. Tilastoissa ei ole mukana niitä asiakkaita, joille ei ole asetettu lainkaan työnhakuvelvollisuutta. Mallin valmistelun yhteydessä arvioitiin, että 66 % asiakkaista hakuvelvoite tullaan asettamaan täytenä. Myös tällä tavalla tarkasteltuna yhdelläkään alueella ei olla saavutettu etukäteisarvioinnissa määriteltyä työnhakuvelvollisuuden laajuutta. Tämä tarkoittaa, että usealle työttömälle on asetettu arviota alempia velvoitteita. Alueelliset erot noudattelevat pitkälti yllä kuvattua tilannetta, ja eniten työnhakuvelvoitetta asetetaan täysimääräisenä Varsinais-Suomessa (58 %) ja Uudellamaalla (57 %). Velvollisuuden asettamisen keskimääräinen laajuus putoaa sitä mukaa, kun siirrytään maan Itä- ja Pohjoisosiin.

Kuva 2. Työnhakuvelvollisuuden keskimääräinen jakautuminen työttömillä työnhakijoilla.



Lähde: Lähde: URA-asiakastietojärjestelmä

Työnhakuvelvollisuuden asettaminen vaihtelee jonkin verran myös eri asiakasryhmien kohdalla. Esimerkiksi nuorille velvoite on asetettu selkeästi korkeampana kuin iäkkäille, ja hakuvelvoitteen keskimääräinen laajuus laskee tasaisesti sitä mukaa, kun siirrytään varttuneempiin ikäryhmiin. Tämä saattaa myös osittain selittää alueellisia eroja, sillä työnhakuvelvoite on keskimäärin korkeampi siellä, missä nuorta väestöä on enemmän. Vieraskielisten kohdalla tilanne on hyvin pitkälti vastaava, kuin kaikkien työttömien osalta. Silti joillain alueilla (etenkin Pirkanmaa ja Kainuu) vieraskielisille asetetaan keskimäärin selvästi enemmän korkeampia työnhakuvelvoitteita kuin äidinkielenään kotimaisia kieliä puhuville. Alueellista eroa selittää vielä asiakkaiden koulutusasteen taustat: työnhakuvelvollisuutta asetetaan sitä enemmän mitä koulutetumpia asiakkaat ovat. Myös korkeammin koulutetut painottuvat Suomessa vahvasti kasvukeskuksiin ja Etelä-Suomeen.

2.1.2. Vertailu TE-toimistojen ja kuntakokeilujen välillä

Uuden asiakaspalvelumallin toimeenpano koskee yhtäläisesti sekä TE-toimistoja että vuonna 2021 alkaneita kuntakokeiluja. Silti mallin toimeenpanossa on nähtävissä selkeitä ja systemaattisia eroja näiden välillä (Taulukko 3). Suuressa kuvassa erot näkyvät niin, että TE-toimistoissa työnhakuvelvoitetta asetetaan kokeiluja kattavammin. Sen sijaan kokeilujen asiakkaiden työnhakuvelvoitteen keskimääräinen laajuus on TE-toimiston asiakkaita selkeästi korkeampi. Tämä ero koskee kaikkia ELY-keskusalueita. Työnhakuvelvoitteen asettamisen kattavuudessa erityisen suuria eroja löytyy Etelä-Savosta, Kainuusta ja Keski-Suomesta. Kaikilla näillä alueilla TE-toimistojen ja kuntakokeilujen väliset erot ovat yli 10 prosenttiyksikköä, Keski-Suomessa lähes 20. Työnhakuvelvoitteen keskimääräisen laajuuden osalta kuntakokeilut ovat asettaneet velvoitteen huomattavasti TE-toimistoja korkeampina. Erot näkyvät kaikilla ELY-keskusalueilla, ja suurimmillaan ne ovat Pohjois-Karjalassa, Kainuussa ja Lapissa.

Taulukko 3. Työnhakuvelvollisuuden asettaminen TE-toimistoissa ja kuntakokeiluissa.

ELY-keskusalue	Työnhakuvelvollisuus asetettu		Työnhakuvelvollisuuden keskiarvo	
	TE-toimisto	Kuntakokeilut	TE-toimisto	Kuntakokeilut
Ahvenanmaa	59 %	Ei kokeilua	1,11	Ei kokeilua
Etelä-Pohjanmaa	58 %	52 %	1,59	1,83
Etelä-Savo	68 %	57 %	1,48	1,68
Häme	61 %	55 %	1,71	2,42
Kaakkois-Suomi	59 %	Ei kokeilua	1,85	Ei kokeilua
Kainuu	57 %	43 %	0,89	1,78
Keski-Suomi	68 %	50 %	1,89	2,41
Lappi	66 %	57 %	1,22	2,10
Pirkanmaa	68 %	64 %	1,69	2,35
Pohjanmaa	62 %	51 %	1,89	1,97
Pohjois-Karjala	52 %	49 %	1,11	2,05
Pohjois-Pohjanmaa	62 %	60 %	1,60	2,34
Pohjois-Savo	59 %	53 %	1,53	2,24
Satakunta	59 %	57 %	1,64	1,92
Uusimaa	66 %	62 %	2,06	2,57
Varsinais-Suomi	65 %	57 %	2,00	2,55
Yhteensä	63 %	59 %	1,76	2,40

Lähde: URA-asiakastietojärjestelmä

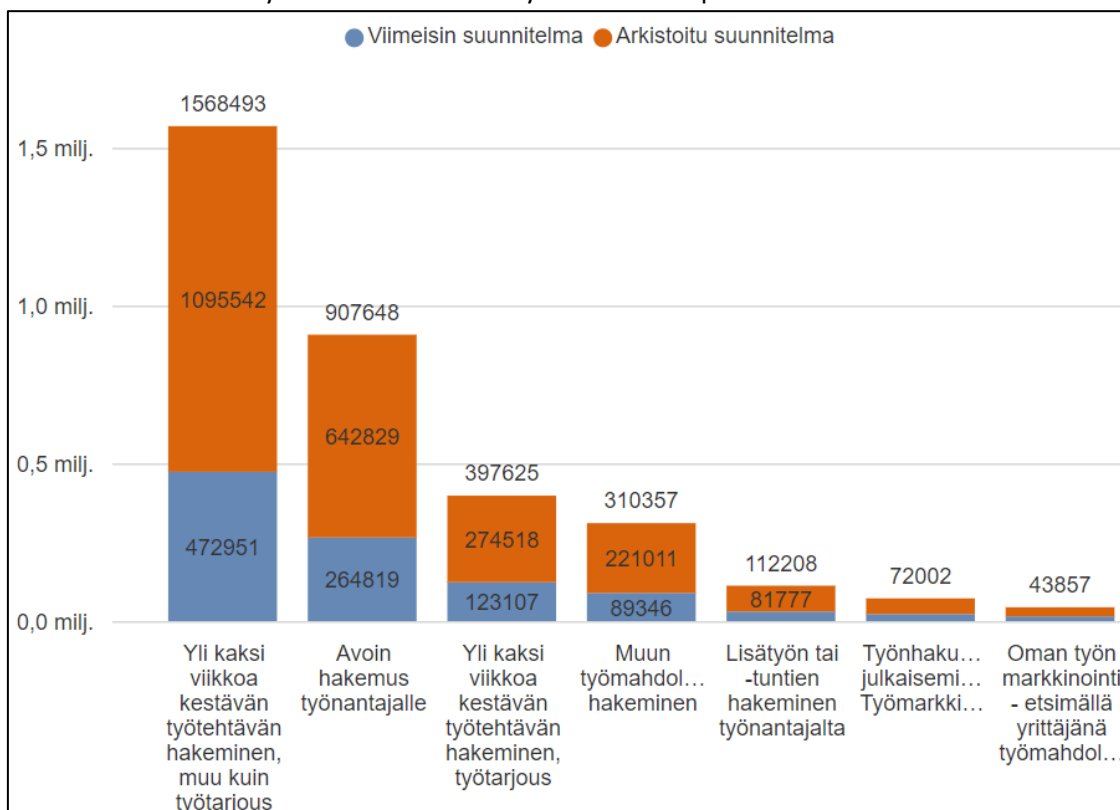
Erojen taustalla vaikuttanee useitakin eri tekijöitä, mutta merkittävimmät löytyvät toimijoiden erilaisista asiakasprofiileista sekä kuntakokeilujen sijoittumisesta pääosin alueellisiin kasvukeskuksiin. Kokeilujen asiakasryhmä koostuu niistä työttömistä ja työvoimapalveluissa olevista työnhakijoista, jotka eivät ole oikeutettuja ansiopäivärahaan. Lisäksi kokeilujen kohderyhmään kuuluvat kaikki alle 30-vuotiaat työnhakijat sekä kaikki maahanmuuttajat ja vieraskieliset, jotka ovat joko työttömänä tai työvoimapalveluissa kokeilualueiden TE-toimistoissa. Kuntakokeilujen kohderyhmä on suunniteltu niin, että kokeiluihin sijoittuu lähtökohtaisesti vaikeammin työllistyviä asiakkaita kuin TE-toimistojen vastuulla olevat asiakasryhmät. Silti kokeiluissa on enemmän työttömiä työnhakijoita sekä nuoria, joille aiemmin esiteltyjen tulosten perusteella asetetaan keskimäärin korkeampia työnhakuvelvoitteen tasoja. Tämä selittää ainakin osittain sitä, miksi kuntakokeilujen asiakkaiden työnhakuvelvoitteen laajuus on TE-toimiston asiakkaiden vastaavaa korkeampi. Lisäksi kuntakokeilut sijoittuvat lähes poikkeuksetta suuriin kaupunkeihin ja alueellisiin kasvukeskuksiin, joissa potentiaalisten työmahdollisuuksien määrä on suurin ja hakuvelvoitteen taso on työmarkkinoihin liittyvän dynamiikan puolesta mahdollista asettaa korkeampana. TE-toimistot palvelevat myös alueiden syrjäseuduilla asuvia asukkaita, joiden kohdalla työmarkkinoilla olevien avoimien työpaikkojen määrä on lähtökohtaisesti alhaisempi.

Työnhakuvelvoitteen kattavuuden eroja selittää osin erot TE-toimistojen ja kuntakokeiluiden kokonaisasiakasmäärissä. Kuntakokeilujen yhteenlaskettu asiakasmäärä on käytännössä pysynyt niiden alkamisesta saakka hyvin samalla tasolla. Elokuun lopussa 2023 kuntakokeiluissa oli kaiken kaikkiaan hieman yli 243 000 asiakasta. Sen sijaan TE-toimistoissa asiakasmäärät ovat olleet viimeisen puolentoista vuoden ajan voimakkaassa laskussa, ja elokuussa TE-toimistojen vastuulla olevia asiakkaita oli yhteensä 220 000. Myös hakuvelvoitteen kattavuuden erojen taustalla vaikuttaa toimijoiden erilaiset kohderyhmät. Lain mukaan työnhakuvelvoite jätetään tietyin edellytyksin kokonaan asettamatta, jos asiakas kuuluu tiettyihin erityisryhmiin, kuten monialaisen yhteispalvelun asiakkaat, nuoret pitkään työttömänä olleet sekä vaikeimmin työllistyvät asiakkaat. Kyseiset asiakasryhmät painottuvat kuntakokeilujen kohderyhmässä, ja esim. monialaisen yhteispalvelun asiakkaista oli elokuun lopulla 2023 yli 70 % kuntakokeilujen asiakkaina.

2.1.3. Miten asiakkaat ovat toteuttaneet työnhakuvelvoitettaan

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (3 luku 4 §) säädetään toimenpiteistä, joilla asiakkaat voivat täyttää heille asetettua työnhakuvelvollisuuttaan. Velvoitetta voi täyttää mm. lähettämällä työhakemuksia itsenäisesti työmarkkinoilla avoimina oleviin työpaikkoihin tai virkailijoiden asiakkaille tekemien työtarjousten osoittamiin työpaikkoihin. Itsenäisessä työnhauassa lähtökohtana on, että työhakemukset kohdistuvat sellaisiin avoimiin työpaikkoihin, joihin asiakkaat voivat perustellusti olettaa työllistyvänsä. Työhakemusten lisäksi asiakkaat voivat täyttää velvoitettaan esimerkiksi hakemalla työmahdollisuuksia yrittäjänä, hakemalla työnantajaltaan lisätyötä tai julkaisemalla työnhakuprofiilinsa Työmarkkinatorilla.

Kuva 3. Asiakkaiden työnhakuvelvoitetta täyttävät toimenpiteet.



Lähde: URA-asiakastietojärjestelmä

Yhteensä asiakkaat ovat uuden asiakaspalvelumallin alusta syyskuun 2023 loppuun mennessä hakeneet n. 3,5 miljoonaa työmahdollisuutta (Kuva 3). Mallin lakiesityksessä arvioitiin, että työmahdollisuuksia haettaisiin keskimäärin 14 miljoonaa vuodessa. Siten työnhakuvelvoitteen asettamisessa ja sen toteutuksessa

on jääty huomattavasti etukäteen arvioitua alemmalle tasolle. Selkeästi eniten (yli 1,5 miljoonaa) asiakkaat ovat hakeneet itsenäisesti työmarkkinoilla avoinna olleita työpaikkoja. Myös avoimien työhakemusten lähettäminen on ollut suosittua, sillä niitä on lähetetty työnantajille kaiken kaikkiaan yli 900 000. Työtarjouksiin on lähetetty työhakemuksia selkeästi vähemmän kuin itsenäiseen työnhakuun perustuvia hakemuksia, yhteensä noin 400 000. Uuden asiakaspalvelumallin myötä velvoittavien työtarjousten määrä väheni aiemmasta, kun painotusta haluttiin siirtää asiakkaiden itsenäiseen työnhakuun. Muiden kuin työhakemusten määrät ovat jääneet toteutuneissa työnhakumahdollisuuksissa vähiin. Esimerkiksi yrittäjän työmahdollisuuksia on haettu vain hieman yli 40 000 kertaa, mikä vastaa noin yhtä prosenttia kaikista toteutuneista työnhauista.

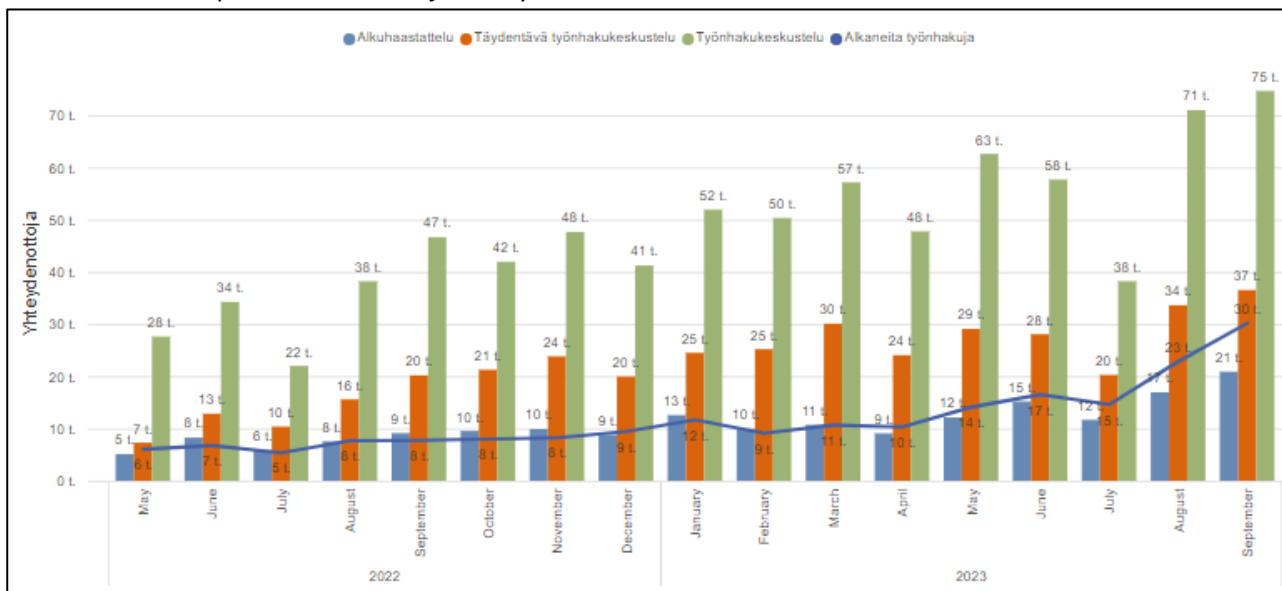
2.2. Asiakastapaamiset

Asiakastapaamisten osalta tässä selvityksessä keskitytään tarkastelemaan tehtyjen haastattelujen määriä sekä niiden kehitystä uuden asiakaspalvelumallin alusta lukien. Lisäksi tarkastelussa kiinnitetään huomiota haastattelujen eri tyyppien toteutumiseen, eli onko haastattelut pidetty lähipalveluna, puhelimitse vai videoneuvottelukanavien kautta.

2.2.1. Asiakastapaamisten määrät ja niiden kehitys

Uuden asiakaspalvelumallin asiakastapaamiset koostuvat alkuhaastattelusta, työnhakukeskusteluista sekä täydentävistä työnhakukeskusteluista. Kokonaisuudessaan asiakastapaamisten määrä on ollut mallin alusta alkaen melko tasaisessa kasvussa kaikkien tapaamistyyppien osalta (kuva 4). Suuren muutoksen palveluprosessiin tuoneen mallin omaksuminen ohjeistuksineen on ymmärrettävästi vaatinut aikaa asiakaspalvelua tekevilta virkailijoilta. Vuoden 2023 syyskuussa asiakastapaamisia järjestettiin valtakunnallisesti yli kolme kertaa enemmän kuin mallin käyttöönoton ensimmäisenä kuukautena, ja vuodentakaiseen verrattunakin lähes kaksinkertainen määrä. Lomasesongin keskellä heinäkuussa tapaamisten määrä selvästi laskee muista kuukausista.

Kuva 4. Asiakastapaamisten määrä ja kehitys.



Lähde: URA-asiakastietojärjestelmä

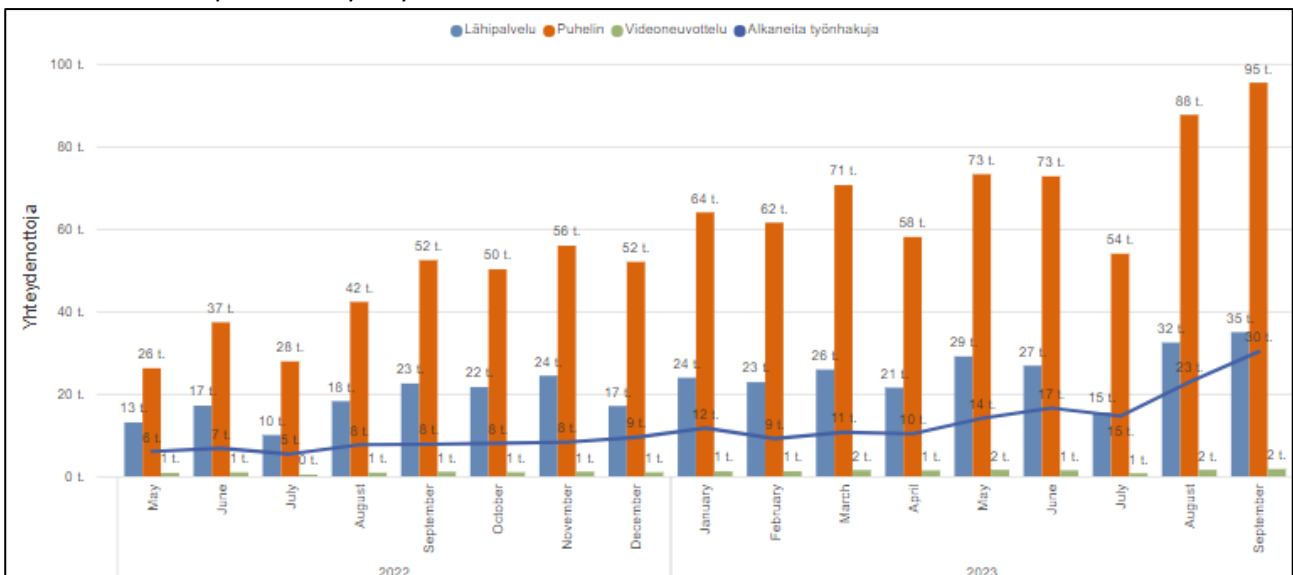
Alkuhaastattelujen kokonaismäärät ovat noudattaneet melko hyvin alkaneiden työnhakujen (sininen viiva) määriä, eli mallin aikana asiakkaiksi rekisteröityneet henkilöt ollaan saatu haastateltua melko kattavasti. Tämän vuoden puolella alkaneiden työnhakujen määrät ovat olleet selkeässä nousussa erityisesti kesän jälkeen, mikä ilmentää heikentynyttä tilannetta työmarkkinoilla. Samalla tehtyjen alkuhaastattelujen

volyymit ovat jääneet alkaneita työnhakuja alemmalle tasolle. Tämä on johtanut siihen, että alkuhaastattelujen järjestämisaikataulut ovat venyneet mallissa tavoitellusta viidestä päivästä. Keskimääräinen alkuhaastattelun järjestämiseen mennyt aika on pidentynyt koko mallin olemassaoloajan, mutta mediaani on pysynyt alle kymmenessä päivässä. On myös huomioitava, että alkaneiden työnhakujen tilastoissa on myös mukana asiakkaita, joiden työnhaku on ollut keskeytyneenä alle puoli vuotta eikä heille siten tule lain mukaan järjestää uutta alkuhaastattelua.

Kuvasta 4 käy hyvin ilmi myös työnhakukeskustelujen ja täydentävien työnhakukeskustelujen määrät. Etenkin työnhakukeskusteluja on käyty kiihtyvään tahtiin. Kasvavien tapaamismäärien taustalla on opit mallin toimeenpanon edetessä sekä heikentynyt talous- ja työllisyystilanne, joka lisää työnhakijaksi tulevien asiakkaiden määrää ja siten mallin toimeenpanoa. Vaikka täydentäviä työnhakukeskustelujakin on käyty koko ajan enenevään tahtiin, niiden tasoa voi silti pitää yllättävän alhaisena. Uudessa asiakaspalvelumallissa täydentäviä työnhakukeskusteluja tulisi järjestää noin kahden viikon välein ja mallin mukaisessa palveluprosessissa täydentävien työnhakukeskustelujen määrä on monikertainen kolmen kuukauden välein järjestettäviin työnhakukeskusteluihin nähden. Toteutuma on kuitenkin päinvastainen. Työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut vuodelle 2023 uuden asiakaspalvelumallin asiakastapaamisten määrälliseksi tavoitteeksi kaksi miljoonaa tapaamista. 1.1.-30.9.2023 välisellä ajalla tapaamisia järjestettiin yhteensä vähän yli 1,1 miljoonaa kappaletta. Tasaisen tahdin mukaan asetetusta tavoitteesta tullaan jäämään vuoden aikana jopa neljänneksellä. Merkittävimpänä tekijänä asetettua tavoitetta heikommissa tuloksessa on täydentävien työnhakukeskustelujen määrien jääminen selkeästi mallin mukaisesta toteumasta.

Uuden asiakaspalvelumallin mukaisia tapaamisia on järjestetty selkeästi eniten puhelimitse koko mallin voimassaoloajan (Kuva 5). Puhelimitse tehtyjen yhteydenottojen osuus kaikista tapaamisista on ollut mallin alusta lukien 70-79 %. Varsinkin kesäisin puhelimitse tehtyjen tapaamisten osuus kasvaa vajaalla kymmenyksellä muihin jaksoihin verrattuna.

Kuva 5. Asiakastapaamisten yhteydenottotavat.



Lähde: URA-asiakastietojärjestelmä

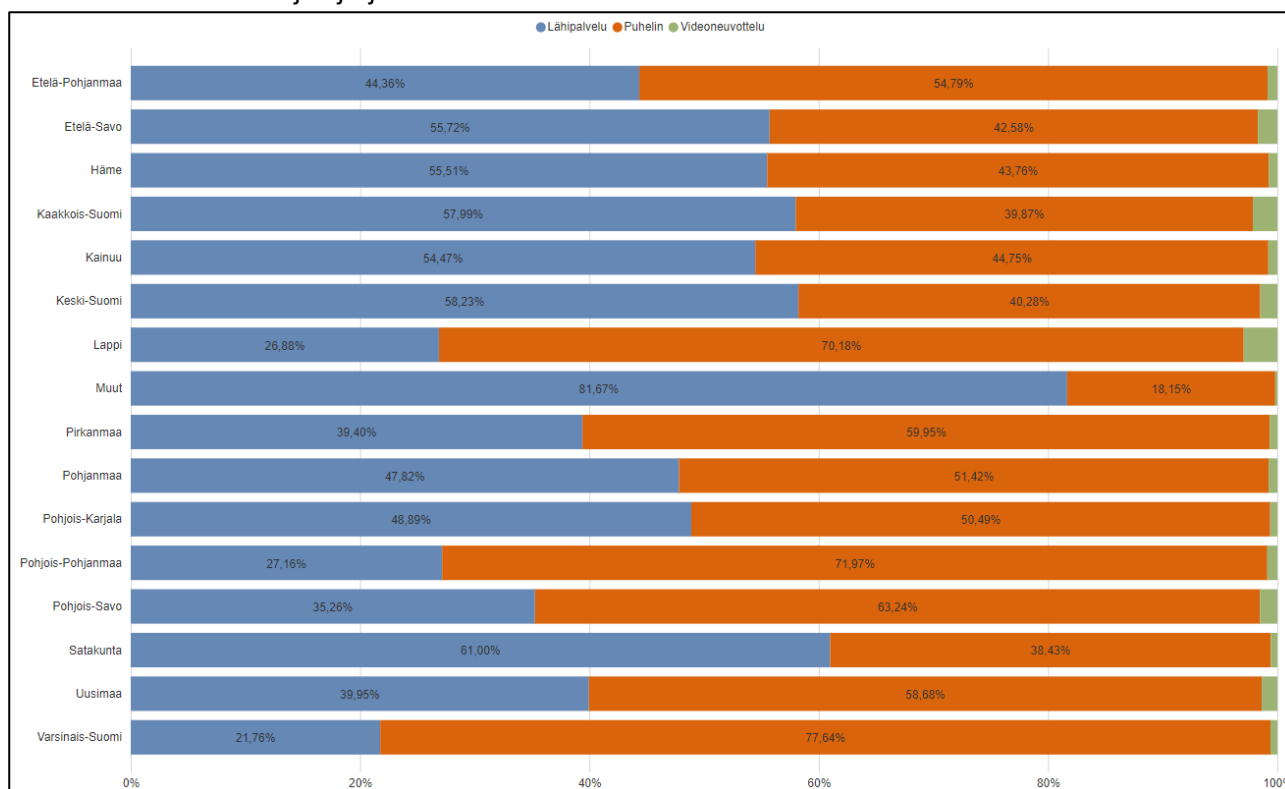
Lähipalvelua asiakkaille järjestetään keskimäärin joka neljännellä tapaamisella. Lähipalvelun määrän tulisi mallin mukaan olla kuitenkin tätä suurempi. Merkittävin ero mallin mukaisen ja toteutuneen lähipalvelun määrässä johtuu alkuhaastattelujen järjestämistavoista. Lähtökohtaisesti alkuhaastattelut tulisi järjestää

kasvokkaisena palveluna, mutta se ei käytännössä toteudu millään alueella, mikä laskee lähipalvelun osuutta kaikista tapaamisista. Videoneuvottelukäytäntöä käytetään asiakkaiden kontaktoimiseen satunnaisesti eikä se ole mallin toimeenpanon edetessä kasvattanut suosiotaan.

2.2.2. Alueellinen vertailu

Kuten työnhakuvelvoitteen asettamisen kohdalla, myös uuden asiakaspalvelumallin mukaisten asiakastapaamisten järjestämisessä on laajasti eroja eri alueiden välillä. Alkuhaastattelujenkin osalta alueelliset erot ovat paikoin erityisen suuria (Kuva 6). Lain mukaan asiakkaiden työhaun alussa järjestettävät alkuhaastattelut tulee järjestää aina kasvokkaisena palveluna, vain painavasta syystä alkuhaastattelu on mahdollista järjestää myös muilla tavoin.

Kuva 6. Alkuhaastattelujen järjestämistavat eri alueilla.



Lähde: URA-asiakastietojärjestelmä

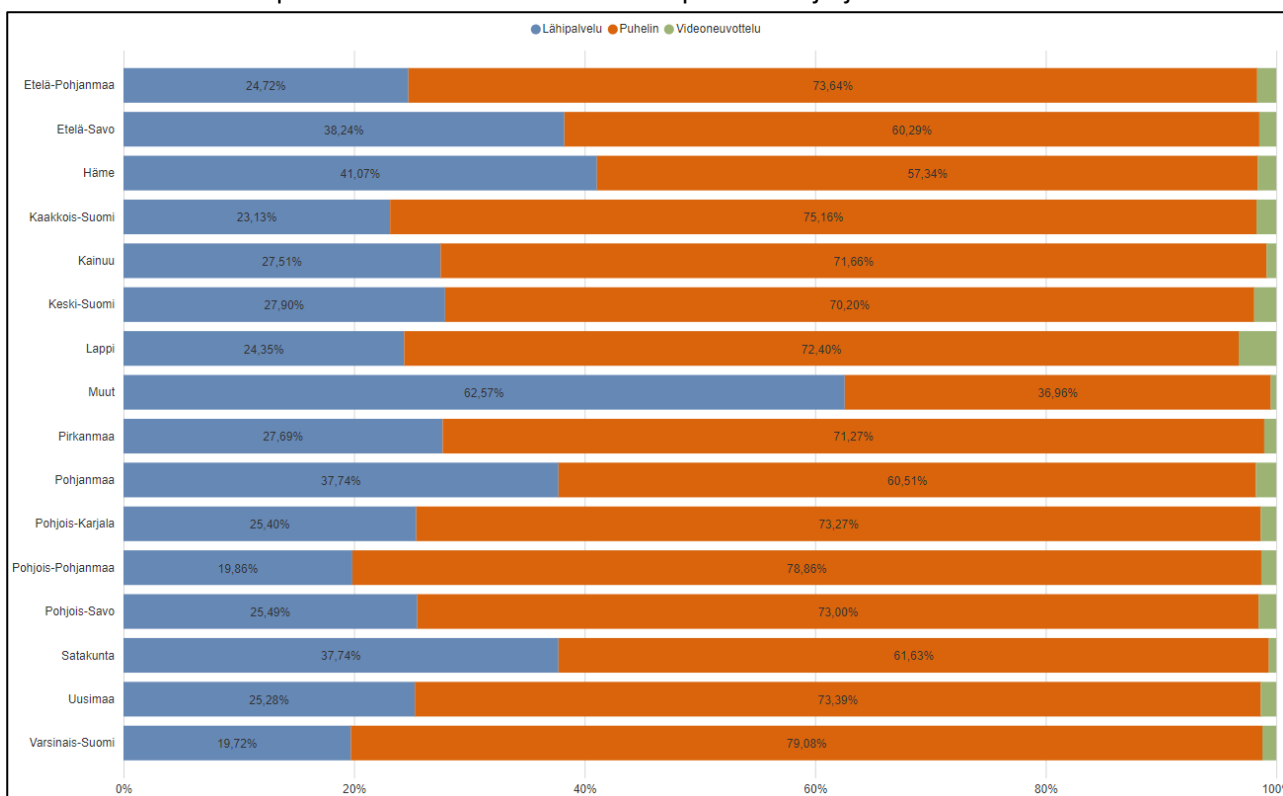
Keskimäärin alkuhaastatteluja on järjestetty lähipalveluna hieman alle puolet (45 %) kaikista järjestetyistä alkuhaastatteluista. Tätä voi pitää melko alhaisena lukuna huomioiden lakiin kirjattu lähtökohta kasvokkaisen palvelun ensisijaisuudesta. Alueellinen vaihtelu sijoittuu välille 22-61%. Eniten alkuhaastatteluja järjestetään lähipalveluna Satakunnassa (61 %) sekä Keski-Suomessa ja Kaakkois-Suomessa (58 %). Pienimmät lähipalveluiden osuudet löytyvät Varsinais-Suomesta (22 %), Lapista (27 %) ja Pohjois-Pohjanmaalta (27 %). Yli puolella alueista alkuhaastatteluja järjestetään voittopuolisesti puhelimitse.

Lapin alhaiset osuudet selittyvät suurilta osin pitkillä välimatkoilla, mutta alhaisia kasvokkaisen palvelun järjestämislukuja löytyy myös Etelä-Suomen alueelta. Koronapandemian aikana TE-palveluissa työskennelleet virkailijat siirtyivät käytännössä täyteen etätöhyöhön eikä asiakkaita tavattu lainkaan kasvokkain tartuntariskin minimoimiseksi pitkään aikaan. Vaikka pandemian kriisivaihe on päättynyt, ainakin tietyillä alueilla virkailijoiden työtapoihin etätö toimintatapana on jäänyt hyvin voimakkaasti eikä hybridityöhön siirtyminen ole johtanut selkeään toimistolla tehtävän työn määrän kasvuun. Tämä näkyy mm. toimistotilojen

käyttöasteiden alhaisena määränä. Tällä on väistämättä myös vaikutusta myös kasvokkaisen palvelun tarjoamisen määrään. Lisäksi valtaosa asiakkaista toivoo ensisijaisesti palvelua puhelimitse.

Kun tarkastellaan kaikkia uuden asiakaspalvelumallin mukaisia asiakastapaamisia, kasvokkaisen palvelun osuus laskee selvästi alkuhaastatteluiden järjestämistavoista (Kuva 7). Lain mukaan työnhakukeskustelu ja täydentävä työnhakukeskustelu järjestetään työnhakijan palvelutarve ja olosuhteet huomioon ottaen tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Täten muiden kuin alkuhaastattelun osalta tapaamisten järjestämistapaan on lakiin kirjattu harkintavaltaa, ja lähipalvelun osuuden lasku kaikkien tapaamisten osalta on sinänsä odotettua. Mallin valmistelun yhteydessä arvioitiin, että alkuhaastattelun lisäksi joka neljäs muista tapaamisista järjestettäisiin lähipalveluna. Keskimäärin tämä näyttääkin toteutuneen, sillä 26 % täydentävistä työnhakukeskusteluista ja työnhakukeskusteluista on järjestetty mallin toimeenpanon aikana lähipalveluna. Toki alueellista vaihtelua esiintyy tässäkin runsaasti vaihteluvälin ollessa 19-39 %.

Kuva 7. Uuden asiakaspalvelumallin mukaisten asiakastapaamisten järjestämistavat.



Lähde: URA-asiakastietojärjestelmä

Kaikki mallin asiakastapaamiset huomioiden lähipalvelua on järjestetty keskimäärin 28 % tapaamisista, eniten Hämeen (41 %) sekä Etelä-Savon, Pohjanmaan ja Satakunnan (37 %) asiakkaille. Vastaavasti pienimmät lähipalvelun osuudet löytyvät Varsinais-Suomesta ja Pohjanmaalta (20 %) sekä Kaakkois-Suomesta (23 %). Muista kuin alkuhaastatteluista eniten lähipalveluna järjestetään Hämeessä (39 %) sekä Pohjanmaalla ja Etelä-Savossa (36 %), eli suurelta osin vastaavilla alueilla kuin kaikkien tapaamistenkin kohdalla.

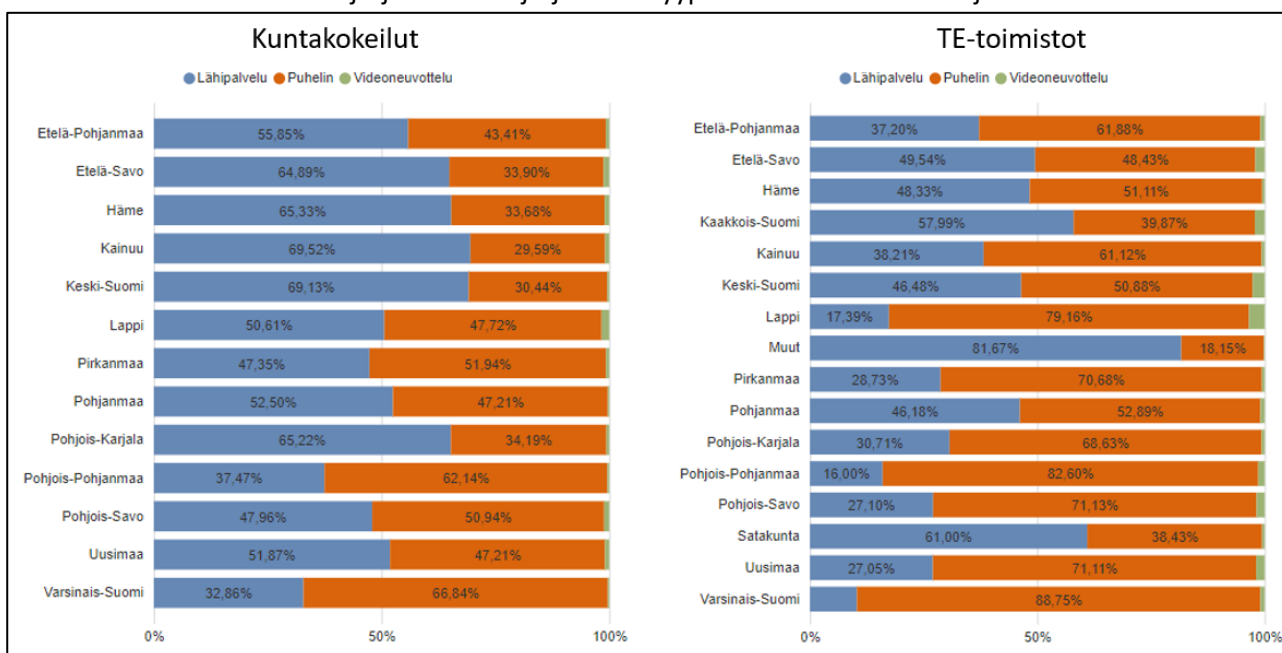
2.2.3. Vertailu TE-toimistojen ja kuntakokeilujen välillä

Työnhakuvelvoitteen ohella myös uuden asiakaspalvelumallin mukaisten asiakastapaamisten järjestämisessä on merkittäviä eroja TE-toimistojen ja kuntakokeilujen välillä (Kuva 8). Suuressa kuvassa kuntakokeiluissa alkuhaastattelut järjestetään selvästi useammin lähipalveluna kuin TE-toimistoissa. Keskimäärin

kuntakokeiluissa lähipalvelua kaikista alkuhaastatteluista tarjotaan 55 % asiakkaista, kun vastaava luku TE-toimistojen osalta on vain 36 %. Eniten kuntakokeiluiden asiakkaista lähipalvelua saa Kainuussa (70 %), Keski-Suomessa (69 %) sekä Hämeessä, Etelä-Savossa ja Pohjois-Karjalassa (65 %). TE-toimistoista aktiivisimmin lähipalvelua tarjoavia alueita ovat Satakunta (61 %), Kaakkois-Suomi (58 %) ja Etelä-Savo (50 %). Varsinais-Suomen TE-toimiston järjestämä lähipalvelun taso kaikista alkuhaastatteluista (11 %) on huomattavan alhainen. Saman alueen kuntakokeilujen lukukin on kokeilujen alhaisin (33 %).

Alueellisesti suurimmat erot alkuhaastattelujen lähipalvelun järjestämisessä TE-toimistojen ja kuntakokeilujen välillä löytyvät Lapista, Pohjois-Karjalasta ja Kainuusta. Kuntakokeilut sijoittuvat lähtökohtaisesti suuriin kaupunkeihin ja kasvukeskuksiin, ja siten niiden asiakkaille lähipalvelu on melko hyvin saavutettavissa. TE-toimistojen asiakkaissa on runsaasti myös syrjäseutujen asiakkaita, ja siksi onkin ymmärrettävää, että etenkin edellä mainittujen alueiden kohdalla erot lähipalvelun järjestämisessä muodostuvat suurimmiksi. Tämä ei kuitenkaan selitä kokonaisuudessaan alkuhaastatteluihin liittyvän lähipalvelun eroa kuntakokeilujen ja TE-toimistojen välillä, sillä kokeilut järjestävät enemmän lähipalvelua kaikilla toiminta-alueilla. Taustalla on väistämättä oltava myös toimintakulttuuriin liittyviä eroja siinä, miten paljon lähipalvelun järjestämistä painotetaan. Varsinkin TE-toimistoissa on vahva puhelimitse tehtävän palvelun kulttuuri, joka muodostui ennen uudistusta käytössä olleiden määräaikaishaastattelujen pohjaksi. Tämäkään ei vielä selitä eroa kokonaan, sillä valtaosa kuntakokeiluissa työskentelevistä virkailijoista siirtyi kokeilujen työnjohdon alaisuuteen TE-toimistoista. Siten lähipalvelun suurempaa määrää selittää myös työnjohdolliset linjaukset ja mahdollisesti erilaiset ohjeistusten ja lainsäädännön tulkinnat. Eräs selittävä tekijä on asiakastapaamisista URA-asiakastietojärjestelmään tehtävät kirjaukset ja mahdolliset erot kirjaustavoissa, sillä ne muodostavat tässäkin selvityksessä käytettävien tilastojen tietopohjan.

Kuva 8. Alkuhaastatteluiden järjestäminen järjestämistyypeittäin TE-toimistoissa ja kuntakokeiluissa.



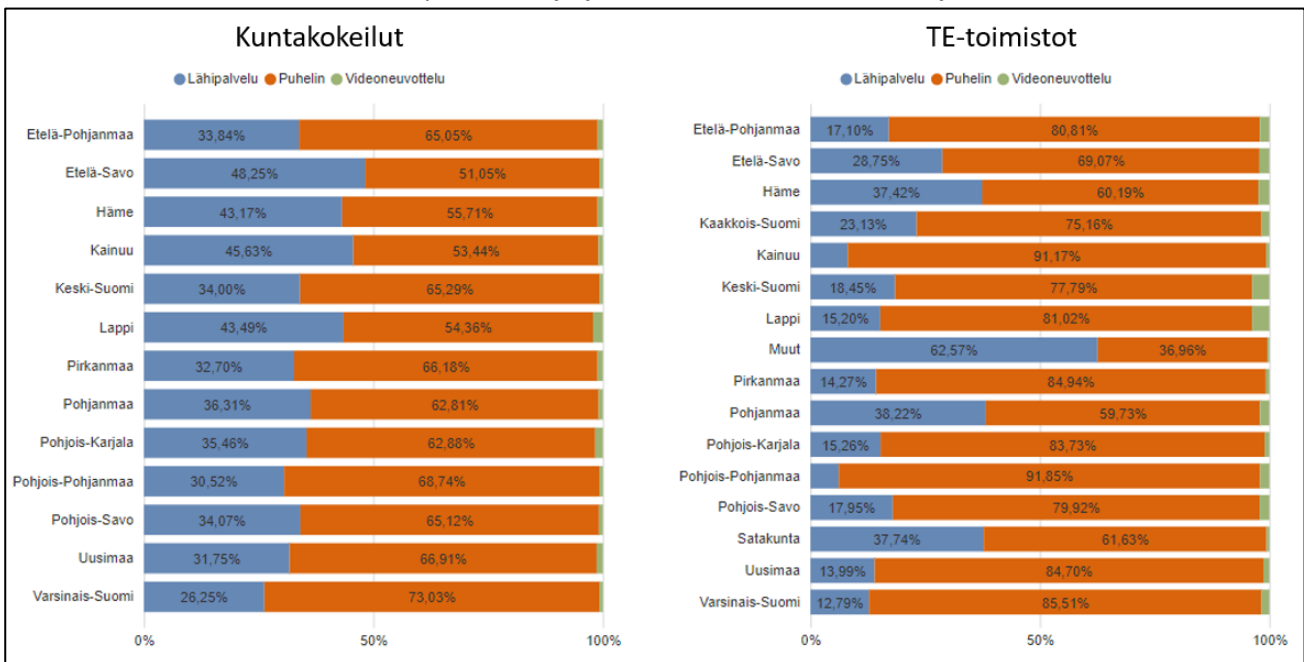
Lähde: URA-asiakastietojärjestelmä

Puhelimitse tehtävien asiakastapaamisten määrä kasvaa sekä kuntakokeiluissa että TE-toimistoissa kun huomioidaan kaikki uuden asiakaspalvelumallin mukaiset tapaamiset (Kuva 9). Tällöinkin ero kokeilujen ja TE-toimistojen välillä on huomattava. Keskimäärin kokeilujen asiakkaat saavat kasvokkaista palvelua 37 % kaikista tapaamisista ja TE-toimistoissa 20 %, vaihteluvälin ollessa kokeiluissa 26-48 % ja TE-toimistoissa 8-38 %. Ainoastaan Pohjanmaalla TE-toimistojen asiakkaat saavat suhteellisesti enemmän kasvokkaista palvelua kuin kokeilujen asiakkaat. Laista ei tule selkeää ohjeistusta täydentävien työnhakukeskustelujen tai

työnhakukeskustelujen järjestämistavasta, vaan palvelua tarjotaan asiakkaan kannalta tarkoituksenmukaisimmalla tavalla.

Mallin mukaisten asiakastapaamisten järjestämistavat mukailevat alueellisesti aiempia havaintoja, ja erityisen suuria eroja lähipalvelun tarjoamisessa asiakkaille löytyy Kainuusta, Lapista ja Pohjois-Pohjanmaalta. Sen sijaan pienimmät erot ovat Hämeessä, Keski-Suomessa ja Pohjanmaalla. Koko palveluprosessin toimeenpanoa tarkasteltaessa monilla alueilla lähipalvelun suhteellinen määrä putoaa selvästi alkuhaastatteluihin verrattuna. Erityisesti ilman kokeilua olevassa Kaakkois-Suomessa sekä Kainuussa ja Keski-Suomessa laskua lähipalvelussa on huomattavasti. Suurelta osin lasku selittyy TE-toimistojen alhaisemmalla lähipalvelun määrällä.

Kuva 9. Mallin mukaisten asiakastapaamisten järjestämistavat TE-toimistoissa ja kuntakokeiluissa.



Lähde: URA-asiakastietojärjestelmä

2.3. Mallin vaikutukset työllisyyteen

Uuden asiakaspalvelumallin valmistelun yhteydessä valtiovarainministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö arvioivat mallin vaikutuksia työllisyyteen. Silloin mallille laskettiin noin 9 500 - 10 000 lisätyöllisen työllisyysvaikutukset, joka saavutetaan viiveellä vuodesta 2025 alkaen. Arvion mukaan pääosa mallin työllisyysvaikutuksesta (arviolta noin 8 700 työllistä) liittyy työnhaun alkuvaiheessa järjestettävän alkuhaastattelun sekä kahden viikon välein järjestettävien täydentävien työnhakukeskustelujen ja näitä seuraavan työnhakukeskustelun muodostamaan kokonaisuuteen, sekä puolen vuoden välein toistuvaan kuukauden kestävään tiiviiseen palvelujaksoon. Työnhakuvelvollisuuden toteuttamisen kattava seuranta kuukauden tai kolmen kuukauden jaksoissa sekä työnhakuvelvollisuuden täyttämiseen liittyvät työttömyysturvaseuraamusten muutokset vahvistaisivat työllisyyttä arviolta noin 2 000 työllisellä.

Mallin tähän asti tuottamien työllisyysvaikutusten arvioinnissa on useita haasteita. Uusi asiakaspalvelu-malli on koskettanut voimaantulonsa jälkeen kaikkia asiakkaita yhtäläisesti eikä vaikuttavuusarvioinneissa perinteisesti käytetty verrokkiryhmiin perustuva tarkastelu ole täten mahdollista. Mallin vaikutusarvion pohjana voisi pohtia myös kaltaistamiseen perustuvia verrokkiryhmiä, mutta tämän selvityksen puitteissa tällaiseen arviointiin ei ole ollut mahdollisuutta. Jatkossa tulisikin teettää mallin vaikutuksista erillinen,

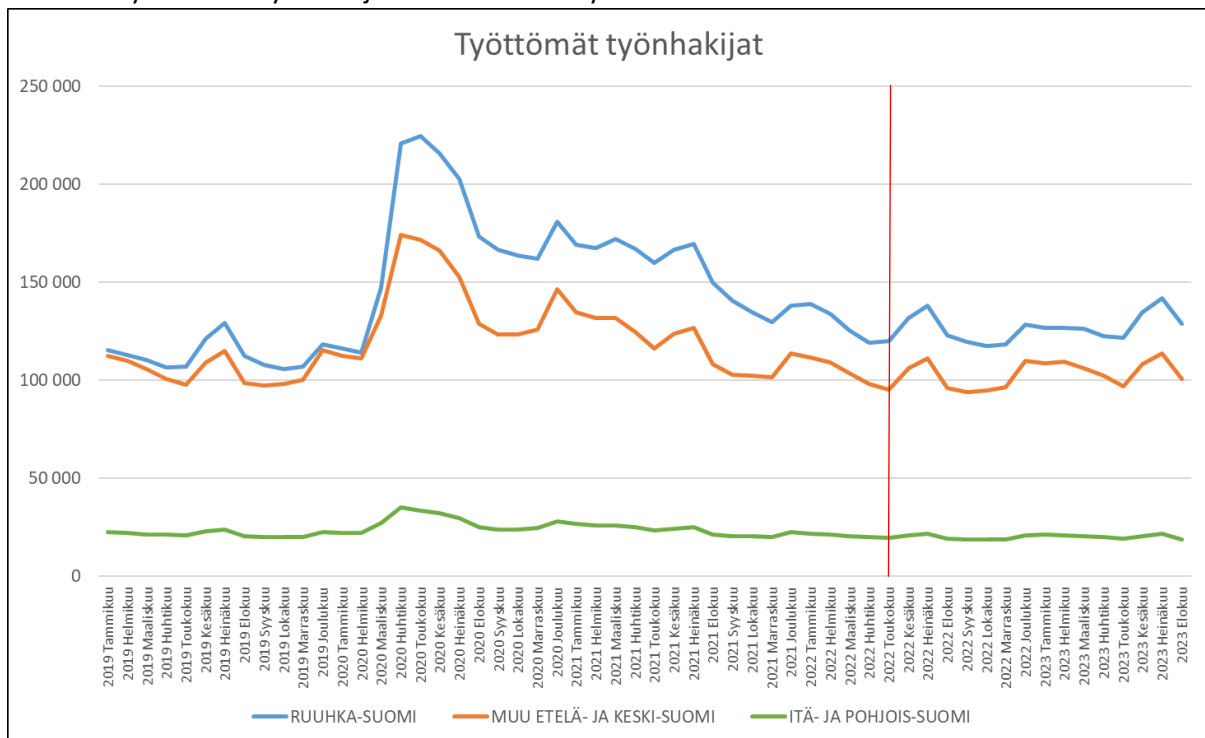
tilastomenetelmiin perustuva vaikuttavuustutkimus. Tutkimuksen teettäminen tulisi ajankohtaiseksi lähivuosina huomioiden valmistelun yhteydessä tehdyn arvion aikajänteen vaikutusten saavuttamisessa sekä pääministeri Orpon hallituksen suunnitelmat muokata palvelumallia asiakaslähtöisemmäksi.

Tässä selvityksessä uuden asiakaspalvelumallin vaikutuksia tarkastellaan perinteisten työhallinnon vaikutusmittaristojen sekä työllisten ja työnhakija-asiakkaiden määrien kautta. On huomioitava, että ne eivät kuitenkaan perustu puhtaaseen tilastotieteelliseen tarkasteluun. Lisäksi malli on ollut tätä kirjoitettaessa voimassa vasta noin 1,5 vuotta, eikä käsillä olevan uudistuksen vaikutukset ole kattavasti havaittavissa näin nopeasti muutoksen jälkeen. Siten tämän selvityksen vaikutusarvion pohjalta ei voi tehdä pitkälle vietyjä johtopäätöksiä mallin vaikuttavuudesta, vaan havaintoihin tulee suhtautua korkeintaan karkeina arvioina ja alustavina havaintoina.

2.3.1. Työttömien ja työllisten määrän kehitys

Työttömien työnhakijoiden määrässä on tapahtunut vuoden 2019 jälkeen historiallisen suuria vaihteluja (Kuva 10). Erityisen voimakas työttömien määrän kasvu nähtiin vuoden 2020 keväällä, jolloin koronapandemia aiheutti ennennäkemättömän työttömyyden kasvun erittäin lyhyessä ajassa. Kriisin pahin vaihe taittui nopeasti, mutta kriisin jäljet näkyivät työttömyystilastoissa selvästi vielä vuoden 2022 puolella. Koronakriisi vaikutti voimakkaasti myös pitkäaikaistyöttömyyden määrään, ja se on edelleen kriisiä edeltävää aikaa korkeammalla tasolla (Kuva 11).

Kuva 10. Työttömien työnhakijoiden määrä kehitys.



Lähde: Työnvälitystilasto/TEM

Kuva 10 esittää työttömien työnhakijoiden määrien kehitystä vuodesta 2019 elokuun 2023 loppuun kolmella eri alueella¹. Kuvaajaan on merkitty punaisella pystyviivalla uuden asiakaspalvelumallin alkamisajankohta.

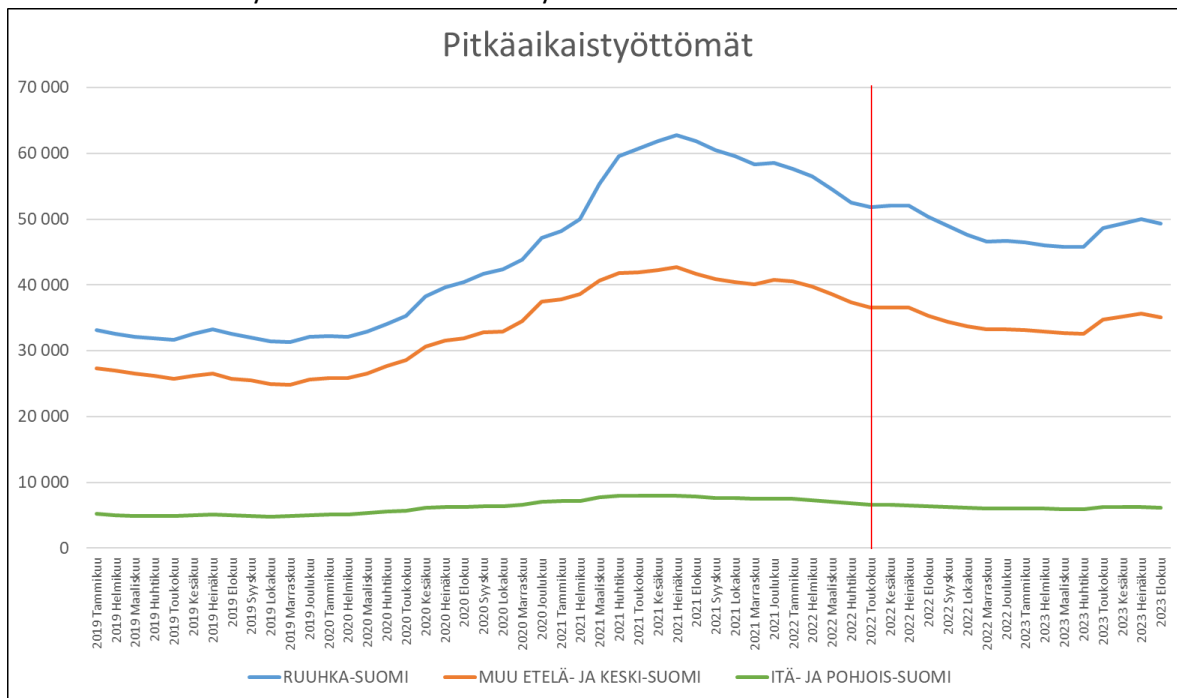
¹ Ruuhka-Suomi = Uusimaa, Varsinais-Suomi ja Pirkanmaa.

Muu Etelä- ja Keski-Suomi = Satakunta, Häme, Kaakkois-Suomi, Etelä-Savo, Pohjois-Savo, Keski-Suomi, Etelä-Pohjanmaa, Pohjanmaa ja Pohjois-Pohjanmaa.

Itä- ja Pohjois-Suomi = Pohjois-Karjala, Kainuu ja Lappi

Ennen palvelumallin voimaantuloa työttömyys oli selvässä laskussa, jonka jälkeen kehitys on pysähtynyt ja työttömyys on pysynyt pitkälti samalla tasolla tyypillisiä kesäkuukausien nousujaksoja lukuun ottamatta. Tämä ei kerro uuden asiakaspalvelumallin heikosta vaikuttavuudesta ja toimivuudesta, vaan pikemminkin tilastoissa näkyy talouden suhdanteiden vaikutukset työllisyyteen. Toisaalta muuttumattomat työttömyystilastot kertovat myös Suomen työmarkkinoilla vallitsevasta merkittävästä kohtaanto-ongelmasta, sillä vuonna 2022 työvoiman kysyntä oli hyvin korkealla tasolla. Silti se ei näy yllä olevassa graafissa työttömyyden laskuna.

Kuva 11. Pitkäaikaistyöttömien määrän kehitys.



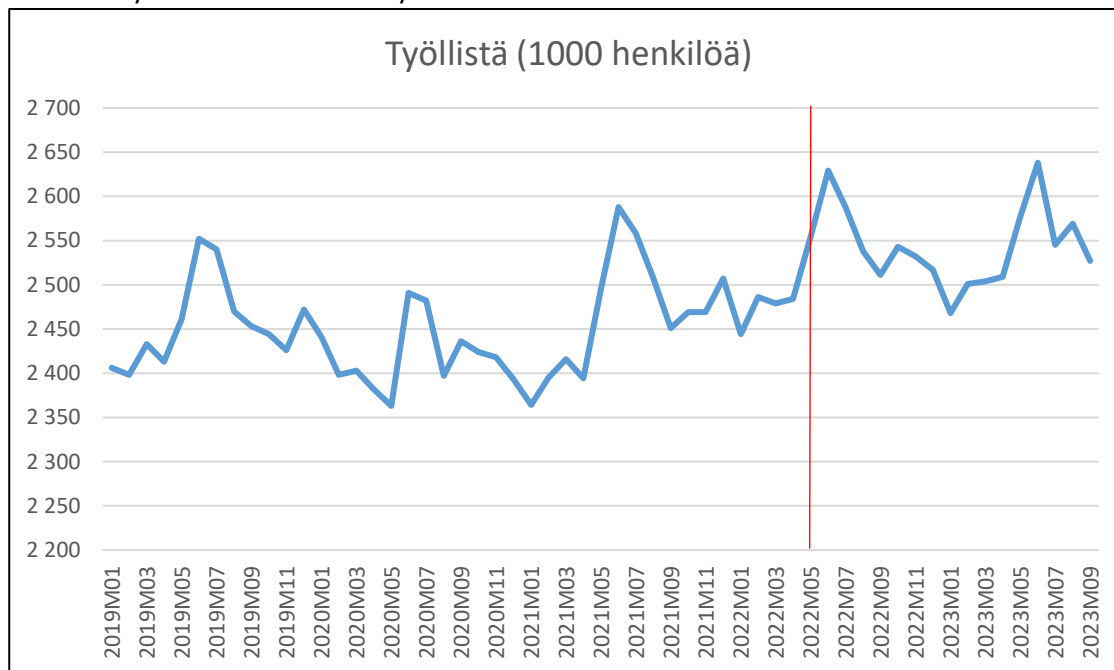
Lähde: Työnvälitystilasto/TEM

Pitkäaikaistyöttömien määrät nousivat koronakriisin myötä voimakkaasti, ja käänös kehityksessä nähtiin yli vuosi kriisin jälkeen, kun työmarkkinat alkoivat jälleen avautua. Uuden asiakaspalvelumallin voimaantulo on merkitty kuvaan 11 punaisella pystyviivalla. Mallin voimaantulon jälkeen pitkäaikaistyöttömyys on ollut laskussa tämän vuoden kevääseen saakka, jolloin yli vuoden työttömänä olleiden määrät jälleen lähtivät kasvuun. Tässäkin tapauksessa tilastoissa nähtyjä trendejä tai käännteitä ei voi sanoa johtuvan uuden asiakaspalvelumallin käyttöönotosta, vaan taustalla vaikuttavat muut työmarkkinoiden keskeiset tekijät. Mallin vaikutuksia työttömien määrään on toistaiseksi melko varhaista arvioida, varsinkin kun huomioidaan mallin vaikutusarvioiden aikajänne. Silti vastaavia tarkasteluja on tarkoituksenmukaista tehdä tulevaisuudessa, kun mallin toimeenpanoa on saatu edistettyä pidempään ja tulevat palvelumalliin tehtävät muutokset on saatu integroitua mallin toimeenpanoon täysimääräisesti.

Koronapandemian aiheuttaneen kriisin jälkeen 15-64-vuotiaiden työllisten määrä on ollut kasvussa keväästä 2021, vaikkakin kasvutahti hieman alkoi taittua loppukesästä 2022, hieman asiakaspalvelumallin käyttöönoton jälkeen (Kuva 12). Vaikka työllisten määrän kehityksessä nähtiinkin hiipumista uuden asiakaspalvelumallin käyttöönoton jälkeen, kyse on pikemminkin muista työmarkkinoihin vaikuttavista taustatekijöistä, kuin mallin käyttöönotosta. Lähtökohtaisesti palvelumallin merkittäviä vaikutuksia työllisten määrään ei ole edes toistaiseksi mahdollista nähdä tarkasteluun käytettävissä olevalla aikavälillä, sillä mallin täysien vaikutusten on arvioitu toteutuvan vuodesta 2025 alkaen. Siten ei voi myöskään todeta, että mallin käyttöönotolla olisi ollut työllisten määrän kehityksen kannalta negatiivisia vaikutuksia. Vuosi 2022 oli

työvoiman kysynnän kannalta erityisen vilkasta, ja onkin loogista, että tuolloin myös työllisten määrä on kasvanut. Vuonna 2023 ollaan selvästi alemmalla tasolla avoimien työpaikkojen osalta, ja se selittää suurelta osin työllisten määrän kasvun taittumisen viimeisen vuoden aikana.

Kuva 12. Työllisten määrän kehitys.



Lähde: Tilastokeskus, Työvoimatutkimus

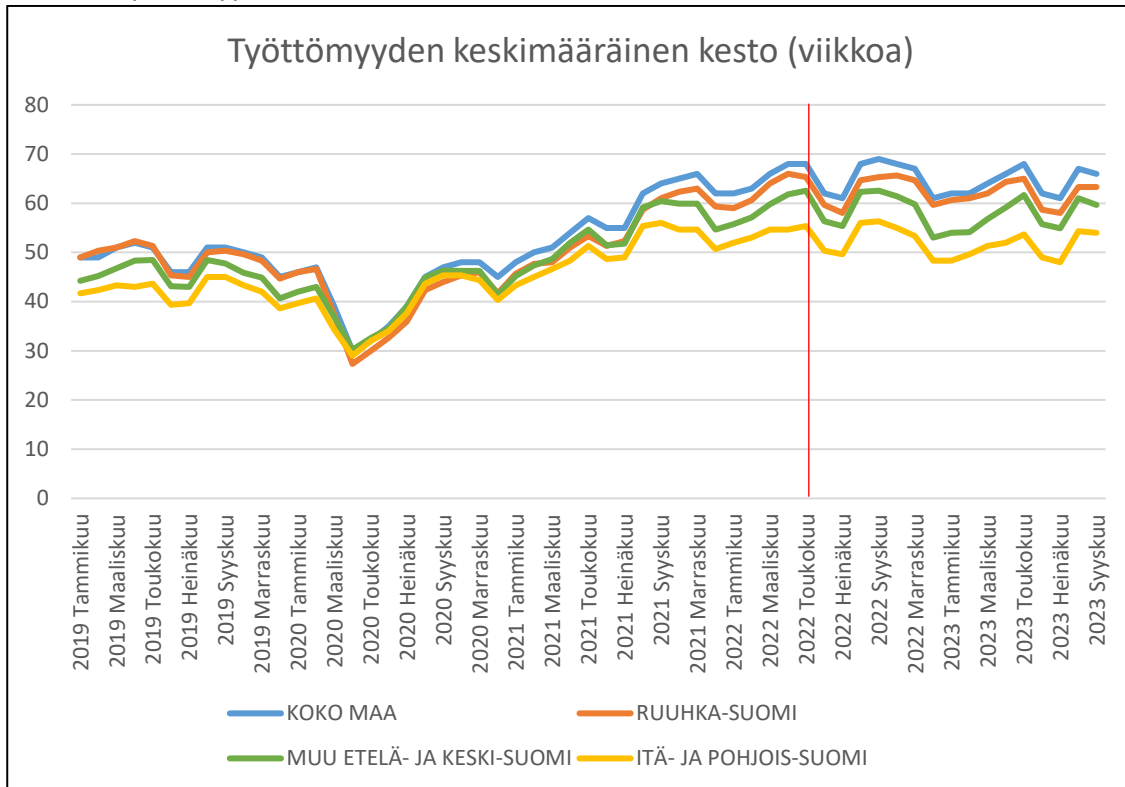
2.3.2. Työttömyyden keskimääräinen kesto, työttömyysrajojen ylitykset ja aktivointiaste

Tyypillinen työhallinnon tapa mitata palveluiden tuloksellisuutta on ollut tarkastella työttömyyden keskimääräisiä kestoja. Se kertoo siitä, miten pitkään työttömät työnhakijat ovat kulloisenakin ajankohtana keskimäärin olleet työttömänä. Tällä mittaustavalla on omat haasteensa, ja esimerkiksi nopeasti kehittyvät työmarkkinakriisit saavat keskimääräisen työttömyyden keston laskemaan nopeasti, vaikka kyse ei olekaan työllisyyspalveluiden merkittävästä tuloksellisuuden parantumisesta. Pikemminkin vaikuttimena on näissä tapauksissa runsas määrä uusia työttömiä työnhakijoita, joiden työttömyyden kesto on vähäinen. Se taas vaikuttaa suoraan kaikkien työttömien työnhakijoiden keskimääräiseen työttömyyden keston. Näin tapahtui esimerkiksi koronapandemian alussa, jolloin työttömien määrät kasvoivat rajusti hyvin lyhyessä ajassa, ja työttömyyden keskimääräinen kesto laski samalla merkittävästi (Kuva 13). Vastaavasti työttömyyden keskimääräiset kestot nousevat sitä mukaa, kun työttömien määrä vähenee. Lähellä työmarkkinoita olevien työllistymisen on aina nopeampaa ja helpompaa kuin pitkään työttömänä olleiden kohdalla. Kun lyhyiden työttömyysjaksojen jälkeen työllistyneiden henkilöiden luvut poistuvat kokonaismäärästä, myös työttömyyden keskimääräinen kesto kasvaa väistämättä.

Kuvassa 13 esitetään keskimääräiset työttömyyden kestot koko maan sekä kolmen eri alueen osalta. Kolmen erillisen alueen luvut muodostuvat kyseiseen alueeseen luettavien maakuntien lukujen keskiarvoista. Kehityssuunta kaikissa on samanlainen ja työttömyyden kestot ovat 2020-luvulla nousseet korkeisiin lukemiin. Alueellisesti työttömyyden kestoissa on tapahtunut hienoista eriytymistä koronapandemian jälkeisinä vuosina. Pienimmät luvut löytyvät Itä-Suomesta ja Lapista, suurimmat eteläiseltä Ruuhka-Suomen alueilta. Huomattavaa on, että kaikilla alueilla ja koko maan osalta työttömyyden keskimääräinen kesto on asettunut pitkäaikaistyöttömyyden raja-arvon (vähintään vuosi yhtäjaksoista työttömyyttä) tuntumaan ja sen ylikin. Uuden asiakaspalvelumallin käyttöönotto toukokuussa 2022 ei ole saanut työttömyyden keskimääräisiä kestoja laskemaan, vaan taso on pysynyt pitkälti samana koko mallin voimassaoloajan, lukuun

ottamatta tyypillistä vuoden sisällä tapahtuvaa vaihtelua. Palvelumallille arvioidut lisätyöllisten vaikutukset voisi olettaa kuitenkin näkyvän jossain määrin myös tässä tarkastelussa. Uutta asiakaspalvelumallia on kritisoitu siitä, että sen mukainen palveluprosessi fokuoittuu liiaksi uusiin asiakkaisiin ja samalla pitkään työttömänä olleiden palvelu jää vähemmälle huomiolle. Mikäli mallin palveluprosessi olisi tuloksellisinta juuri lyhytaikaisesti työttömänä olleiden kohdalla, se saattaisi jopa johtaa työttömyyden keskimääräisen keston kasvuun.

Kuva 13. Työttömyyden keskimääräinen kesto.



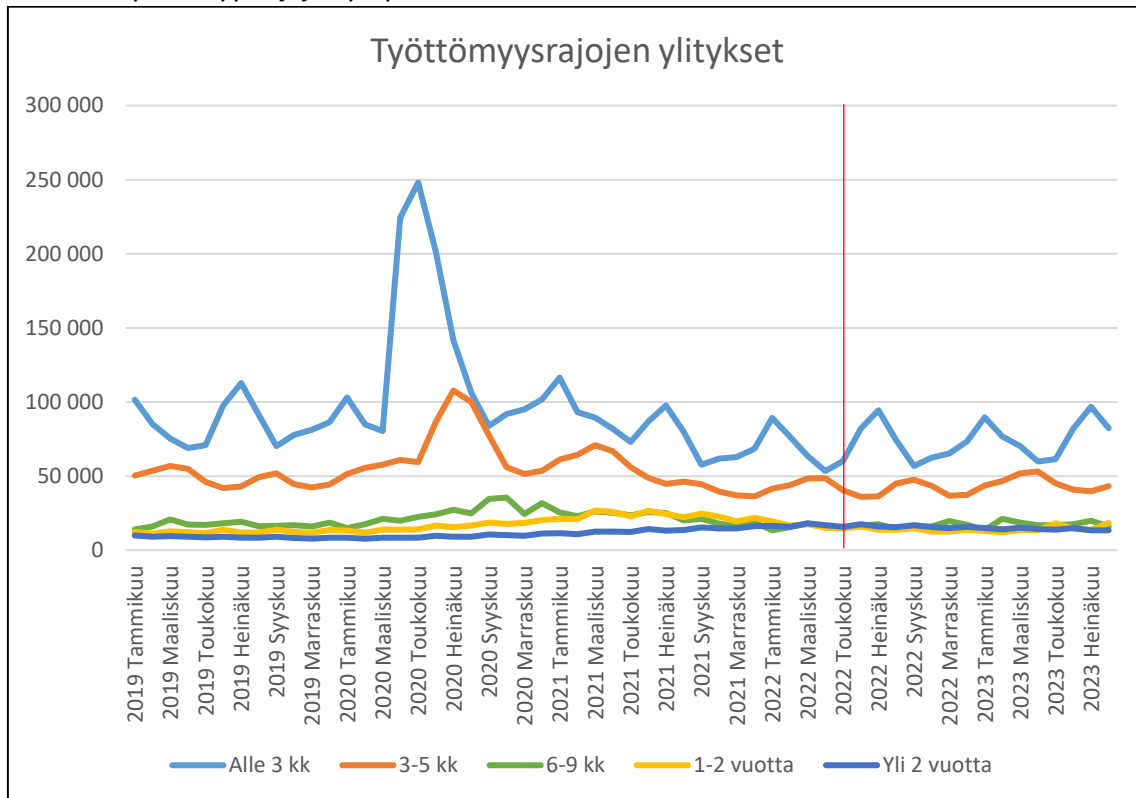
Lähde: Työnvälitystilasto/TEM

Ehkä hieman edellistä parempi menetelmä mitata uuden asiakaspalvelumallin tuloksellisuutta on tarkastella työttömyysjaksojen ylityksiä tiettyjen aikarajojen osalta. Käytännössä tässä tarkastelussa kiinnitetään huomiota siihen, miten monta kertaa työttömyysjaksot Suomessa kulloisenakin ajankohtana ovat ylittäneet tietyn tarkasteluajakajan. Tässä selvityksessä aikarajoista käsitellään sekä lyhyempiä että pidempiä ylitysrajoja (Kuva 14).

Uuden asiakaspalvelumallin arvioinnin kannalta tarkoituksenmukaisinta on kiinnittää huomiota erityisesti lyhyiden ylitysrajojen määriin. Mallin lähtökohtana on tarjota työnhakijaksi rekisteröityneelle henkilölle heti asiakkuuden alussa intensiivisesti tukea ja palveluja, jotta asiakkaiden työttömyys ei pitkittyisi. Täten mallin tuloksellisuuden voi arvioida näkyvän työttömyysjaksojen lyhenemisenä ja sitä kautta lyhyempien työttömyysjaksojen ylitysten määrän vähenemisenä.

Tämänhetkisten tilastojen valossa uusi asiakaspalvelumallin vaikutukset eivät ole nähtävissä, kun tarkastellaan työttömyysrajoiden ylityksiä. Tämä koskee sekä lyhyempiä että pidempiä aikarajoja. Koronakriisin aiheuttamaa shokkia lukuun ottamatta työttömyysrajoiden ylityksissä ei ole koko tarkasteluajanjakson aikana nähtävissä merkittäviä muutoksia, vaan niiden perustaso on pysynyt melko vakaana. Mallin voimaantulon jälkeen lyhyiden (alle 3 kuukautta) ylitysrajojen ylitysten määrät ovat pysyneet n. 50 000 ja 100 000 ylityksen välillä, riippuen tyypillisestä vuoden sisällä tapahtuvasta vaihtelusta.

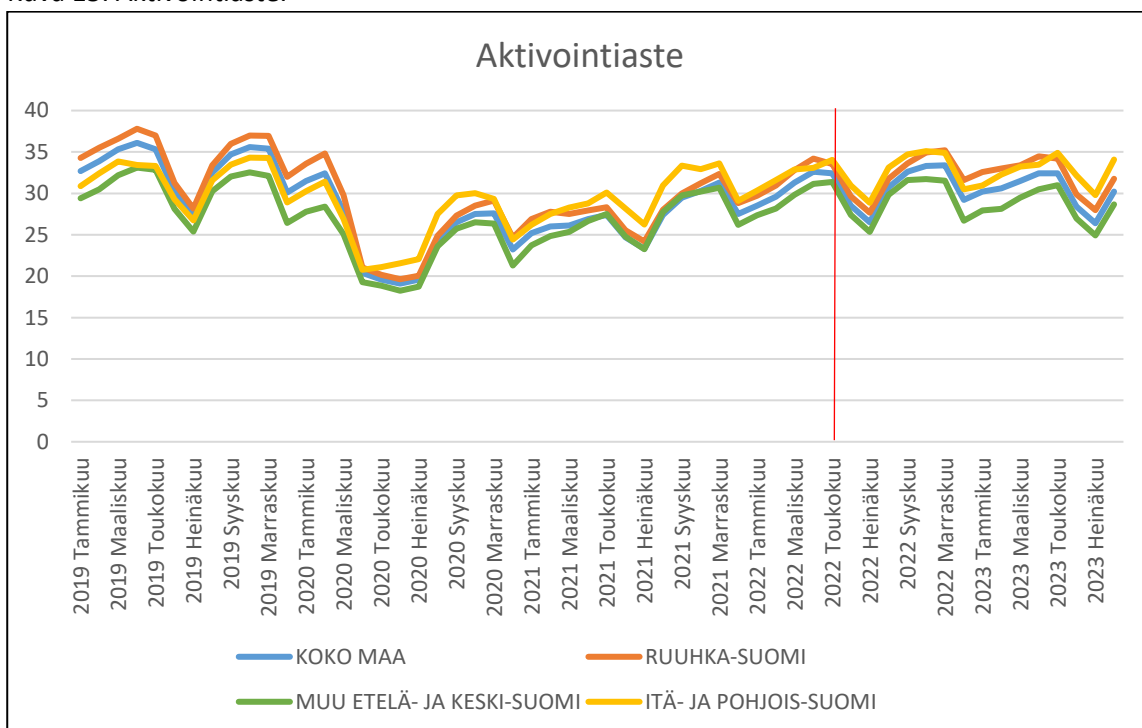
Kuva 14. Työttömyysrajojen ylitykset.



Lähde: Työnvälitystilasto/TEM

Uuden asiakaspalvelumallin tuloksellisuuden tarkastelussa on syytä paneutua myös aktivointiasteeseen. Aktivointiasteella tarkoitetaan aktiivisten työvoimapolitiittisten palveluiden piirissä olevien prosenttiosuutta työttömien työnhakijoiden ja palveluiden piirissä olevien summasta.

Kuva 15. Aktivointiaste.



Lähde: Työnvälitystilasto/TEM

Aktivointiasteen perusteella voi tarkastella, miten suuri osuus TE-palveluiden asiakkaista on saatu ohjattua palveluiden piiriin. Yhtenä uuden asiakaspalvelumallin palveluprosessin tavoitteena on nopeasti työnhaun alun jälkeen tehdä kattava kartoitus asiakkaiden tilanteesta ja tarvittaessa ohjata asiakkaat pikaisesti heidän tarvitsemiinsa palveluihin. Tämän voi olettaa näkyvän aktivointiasteen kasvuna, mikäli palveluprosessi todella realisoituu aiempaa kattavampana palveluihin ohjauksena.

Kuvassa 15 esitetään aktivointiaste koko maan ja kolmen alueen osalta. Graafista huomataan, miten aktivointiaste on kaikkialla ollut tasaisessa kasvussa koronakriisin jälkeen ja saavuttanut tämänhetkisen tasonsa uuden asiakaspalvelumallin käyttöönoton aikoihin. Silti aktivointiasteen taso on yhä hieman koronakriisiä edeltävää tasoa alempana. Tästä johtuen aktivointiasteen viime vuosien nousua ei voi laittaa mallin käyttöönotosta johtuvaksi, vaan pikemminkin nykyiselle tasolle on noustu vähitellen koronan aiheuttaman rajun shokin jälkeen. Lisäksi mallin voimaantulon jälkeen aktivointiasteessa ei ole havaittavissa muutoksia, vaan taso on pysynyt samana mallin alusta saakka. Uuden asiakaspalvelumallin palveluprosessi ei siis ainakaan tässä vaiheessa näyttäydy aiempaa parempana metodina saada aktivoitua asiakkaita osallistumaan palveluihin. Toki mallin käyttöönotosta on kulunut suhteellisen lyhyt aika, ja kaikkeen mallin vaikutusten arviointiin tulee vielä tässä vaiheessa suhtautua varauksella.

2.4. Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän uudistus

Uuden asiakaspalvelumallin voimaantulon yhteydessä uudistettiin myös työttömyysturvan seuraamusjärjestelmää, josta säädetään työttömyysturvalain (1290/2002) 2 a luvussa. Uudistuksessa työnhakuun ja palveluihin liittyviä korvauksettomia määräaikoja eli niin sanottuja karensseja kohtuullistettiin. Lisäksi säännöksiä muutettiin siten, että työttömyysturvaseuraamuksia asetetaan vasta, jos työnhakijan työnhakuun tai palveluihin liittyvä työvoimapolitiittisesti arvioituna moitittava menettely on toistuvaa.

Uudistus toi asiakkaille työttömyysturvan näkökulmasta uusia velvoitteita, kun palveluprosessiin lisätty määrällinen työnhakuvelvoite tulee täyttää kuukausittain työttömyysetuusoikeuden säilyttämiseksi. Lisäksi mallin asiakastapaamiset ovat velvoittavia alkuhaastattelujen ja työnhakukeskustelujen osalta, eli asiakkaiden tulee saapua sovittuihin tapaamisiin, jotta heidän työttömyysetuusoikeutensa ei katkea. Tämä koskee myös täydentäviä työnhakukeskusteluja, mikäli tapaamisesta on sovittu asiakkaan työllistymissuunnitelmassa.

Asiakastapaamisten määrän kasvu uuden asiakaspalvelumallin myötä tarkoittaa sitä, että asiakkaiden velvoitteet uudistusta edeltävään aikaan verrattuna kasvoivat myös tapaamisten osalta. Myös henkilöasiakaspalvelua tekeville virkailijoille uudistus on tarkoittanut asiakkaille kohdistuvien uudenlaisten velvoitteiden hahmottamista sekä niiden oikeanlaista ja oikea-aikaista käsittelyä, jotta Uudenmaan TE-toimiston valtakunnallisesti toimiva, vaativampia ja enemmän harkintaa sisältäviä työttömyysturva-asioita hoitava työttömyysturvan vastuualue (TTV) kykenee käsittelemään työnhakijoiden työttömyysturva-seuraamuksiin liittyvät asiat ajallaan ja ilman käsittelyyn liittyvää lisätyötä.

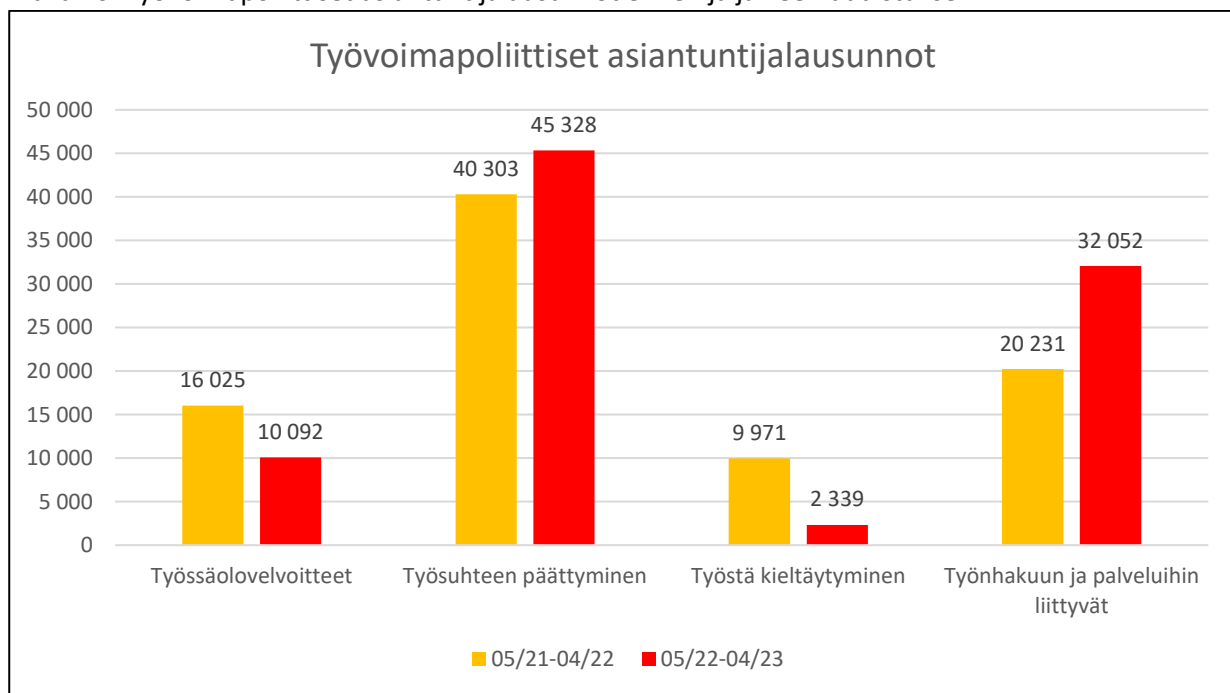
Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän uudistus ei näytä kokonaisuutena lisänneen TTV:n antamia työvoimapolitiittisia lausuntoja (Kuva 16). Vertailussa on käytetty tiettyjä vain TTV:n antamia työvoimapolitiittisia lausuntoja, jotka ovat liittyneet korvauksettoman määräajan tai työssäolovelvoitteen asettamiseen. Vertailua haastaa se, että kaikki uudistuksen jälkeiset lausunnot eivät ole täysin vastaavia uudistusta ennen voimassa olleen järjestelmän kanssa.

Käytettyihin tilastotietoihin liittyy tiettyjä epävarmuustekijöitä. Merkittävin niistä koskee tilanteita, joissa TTV on arvioinut työnhakijan menettelyä, mutta päätynyt siihen, että hänellä on ollut työttömyysturvalaissa tarkoitettu pätevä syy menettelyynsä, eikä työttömyysturvaseuraamusta ole asetettu. Näiden tilanteiden

lukumäärä ei ole luotettavasti selvitetävissä työ- ja elinkeinoministeriön Työnvälitystilastossa tilastoitavista tiedoista. Tämä johtuu siitä, että pätevän syyn yhteydessä käytettävää lausuntoa käytetään myös monissa muissa yhteyksissä kuin uudistuksen kannalta relevanteissa tapauksissa. Ajallisen vertailun osalta on tärkeää huomioida, että ennen lainsäädäntömuutoksia voimassa olleiden säännösten mukaisia työvoimapolitiittisia lausuntoja on annettu muutosten voimaantulon jälkeenkin, koska TTV käsittelee asiakkaiden asioita muutaman viikon viiveellä. Aiemmin voimassa olleen lainsäädännön mukaisia lausuntoja voi tulla annettavaksi jopa joidenkin vuosien kuluttua esimerkiksi silloin, jos työnhakijan työttömyysturvaoikeuteen tulee muutoksia valitusasteiden ratkaisujen takia. Erityisesti työssäolovelvoitetta koskevien lausuntojen yhteydessä on lisäksi tyypillistä, että työnhakijan tilanteen muututtua samoja lausuntoja annetaan uudelleen.

Vertailussa on käytetty työssäolovelvoitteisiin, työsuhteen päättymiseen, työstä kieltäytymiseen sekä työnhakuun ja palveluihin liittyviä korvauksettoman määräajan ja työssäolovelvoitteen asettamista koskevia lausuntoja. Ajallisesti vertailu on tehty siten, että lausuntomääriä on tarkasteltu vuosi ennen uudistusta (toukokuu 2021-huhtikuu 2022) ja vuosi sen jälkeen (toukokuu 2022- huhtikuu 2023). Ennen uudistusta vuoden aikana annettiin kaiken kaikkiaan n. 86 500 työttömyysturvaseuraamuksia koskevaa lausuntoa, kun uudistuksen jälkeisenä vuotena määrä nousi hieman yli 90 000 lausuntoon. Ero lausuntomäärissä selittyy vanhan järjestelmän mukaisten lausuntojen antamisajankohdan sijoittumisella uudistuksen jälkeiseen tarkasteluajanjaksoon.

Kuva 16. Työvoimapolitiittiset asiantuntijalausunnot ennen ja jälkeen uudistuksen.



Lähde: Työnvälitystilasto/TEM

Uudistuksen aiheuttamat suurimmat erot eri lausuntotyyppien välillä kohdistuvat työstä kieltäytymiseen sekä työnhakuun ja palveluihin liittyviin lausuntoihin. Työstä kieltäytymiseen liittyvien lausuntojen määrän laskua selittää se, että ennen uudistusta työtarjouksia tehtiin asiakkaille huomattavasti enemmän, ja työstä kieltäytymisen lausunnot liittyivät juuri tehtyihin työtarjouksiin. Uuden asiakaspalvelumallin myötä virkailijoiden tekemistä työtarjouksista siirryttiin enemmän asiakkaiden itsenäisen työnhaun tukemiseen ja työtarjousten määrät laskivat selvästi. Se näkyy selvästi siis TTV:n antamien lausuntojen perusteella.

Toisaalta sama uudistus on lisännyt asiakkaiden velvollisuuksia työnhaussa, mikä taas näkyy kasvavina lausuntomäärinä työnhakuun ja palveluihin liittyvissä lausunnoissa. Työsuhteen päättymiseen liittyvien

lausuntojen määrän kasvu selittyy pitkälti vanhan järjestelmän mukaisten lausuntojen antamisena uudistuksen jälkeen. Työssäolovelvoitteiden asettaminen on jäänyt uudistuksen jälkeen alhaisemmalle tasolle kuin ennen uudistusta, mikä on ollut uudistukseen liittyvä odotettavissa oleva vaikutus.

Lausuntomäärien tarkastelussa on syytä huomioida seuraamusjärjestelmän porrastus ja se, että työnhakuun ja palveluihin liittyvät laiminlyönnit johtavat korvauksettoman määräajan asettamiseen vasta menettelyn ollessa toistuvaa. Ennen uudistusta asiakkaiden työvoimapolitiittisesti moitittava menettely johti heti ensimmäisestä kerrasta korvauksettoman määräajan asettamiseen. Ilman tätä uudistusta korvauksettomaan määräaikaan koskevien lausuntojen määrä olisi todennäköisesti tässä vertailussa todettua korkeampi.

Kokonaisuutena arvioiden TTV:n työmäärä on kasvanut tämän vuosikymmenen alusta alkaen. Siitä huolimatta on erittäin haasteellista määritellä, miten paljon työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän uudistaminen on vaikuttanut työmäärän lisääntymiseen. Lähellä palvelumallin uudistamista on toteutettu muitakin merkittäviä, TTV:n työskentelyyn vaikuttaneita uudistuksia, kuten kuntakokeilujen alkaminen maaliskuussa 2021 sekä työhallinnon uuden asiakastietojärjestelmän käyttöönotto maaliskuussa 2023. Lisäksi taustalla vaikuttaa työttömyysturvatoimintojen muuttuminen alueellisesti toimineista yksiköistä valtakunnalliseksi vastuualueeksi lokakuun alusta 2021. Myös suuresta työntekijöiden vaihtuvuudesta koko TE-hallinnossa johtuva yleinen työttömyysturvaosaamisen heikkeneminen vaikuttaa TTV:n työmäärään.

Syksyllä 2023 TTV:llä odotti käsittelyä noin 6000 tapausta enemmän kuin vuoden 2020 syksyllä. Tästä huolimatta vastuualueen käsittelyajat ovat pidentyneet melko maltillisesti (2-3 päivää). Työttömyysturvan vastuualue toteutti 19.9.-29.9.2023 seurantaan siitä, miten runsaasti sen käsittelyyn tulee virheellisesti vastuualueen käsiteltäväksi siirrettyjä työnhakijoiden työttömyysturvaoikeutta koskevia asioita. Seurantaan osallistui yhteensä 24 asiantuntijaa, ja seurantaan kuuluneet selvitykset valikoitiin satunnaisotannalla. Kaiken kaikkiaan seurannan aikana TTV:n käsittelemistä asioista 15 % oli virheellisesti vastuualueen työjonoon siirrettyjä.

Edellä mainittu virheellinen toimintatapa liittyi joko asian virheelliseen siirtoon asiakaspalvelua tekevän virkailijan toimesta tai siihen, että asiaa ei ollut selvitetty asiakkaalta oikea-aikaisesti. TTV:n asiantuntijoiden mukaan tilanne virheellisesti vastuualueen käsittelyyn siirrettyjen selvitysten kohdalla on parantunut viime aikoina, kun osaaminen uuden asiakaspalvelumallin seuraamusjärjestelmän osalta on kehittynyt ajan myötä. Silti TTV joutuu yhä enenevässä määrin tutkimaan seuraamusjärjestelmään kuuluvia asioita takautuvasti, koska tapauksia ei ole aikanaan selvitetty oikea-aikaisesti.

Virheellisesti TTV:n käsiteltäväksi tulevien tapausten määrää on pyritty vähentämään asiakaspalvelua tekevien virkailijoiden entistä paremmalla perehdytyksellä sekä työttömyysturvaa käsittelevillä erillisillä koulutuksilla. Työ- ja elinkeinoministeriö on edellyttänyt TE-toimistoille syyskuussa 2023 lähettämässään kirjeessä, että TE-toimistojen koko työttömyysturvatehtäviä hoitavan asiakaspalveluhenkilöstön tulee suorittaa tietty työttömyysturva-asioita koskeva koulutus toukokuun 2024 loppuun mennessä. Kuntakokeilussa mukana olevien kuntien henkilöstölle on suositeltu saman koulutuksen suorittamista. Koulutuskokonaisuuteen kuuluu myös jatkokoulutusta.

Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän uudistamisen yhteydessä uudistettiin myös henkilöasiakaspalvelua tekevien virkailijoiden ohjeistuksia. Eräs haaste uudistuksen ohjeistuksissa on ollut itse asiakaspalvelumallin yksityiskohtaisuus, joka on tehnyt myös helposti ymmärrettävien ohjeistusten laatimisesta vaikeaa. TTV:n asiantuntijoiden mukaan ohjeistukseen on tuonut lisähaastetta se, että työttömyysturvan seuraamusjärjestelmästä ja uudesta asiakaspalvelumallista säädetään kahdessa eri laissa. Esimerkiksi työvoimapolitiittisesti pätevä syy jättäytyä pois tapaamisesta eroaa palvelumallia ja työttömyysturvan seuraamusjärjestelmää ohjaavissa laeissa, eikä asiaan ole otettu kantaa ohjeistuksissa.

Lakien rinnakkaisuus on joissain tapauksissa aiheuttanut virkailijoille epäselvyyksiä toimivallan eli sen suhteen, kuka arvioi työvoimapolitiittisesti moitittavan menettelyn vaikutuksen työnhakijan työttömyysturva-oikeuteen. Tämä arviointi kuuluu TTV:n toimivaltaan. Lisäksi tietyillä alueilla on laadittu omia ohjeistuksia, mitkä saattavat olla ristiriitaisia asiassa toimivaltaisten viranomaisten (työ- ja elinkeinoministeriö, Uudenmaan ELY-keskus ja TTV) antamien ohjeiden kanssa.

Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän toimeenpanossa on eroja sekä alueiden että TE-toimistojen ja kuntakokeilujen välillä. TTV:n asiantuntijoiden mukaan kuntakokeilujen puolella on ollut havaittavissa TE-toimistoja pehmeämpää suhtautumista työnhakijan laiminlyöntien selvittämisessä ja siirtämisessä TTV:n käsittelyyn. Eroja selittää mm. se, miten suuren fokuksen työttömyysturva-asiat saavat henkilöasiakaspalvelua tekevien virkailijoiden keskuudessa. Virkailijoilta tulleen palautteen mukaan uuden asiakaspalvelumallin palveluprosessin toimeenpano vaatii suuren määrän tarkkuutta mallin yksityiskohtaisuuden vuoksi, eikä virkailijoille jää sen vuoksi tarpeeksi resursseja paneutua työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän toimeenpanoon. Lisäksi eroja voi selittää se, miten syvää työttömyysturvaosaaminen eri alueilla on tai miten tärkeäksi se koetaan sekä toisistaan eroavat alueelliset ohjeistukset seuraamusjärjestelmän toimeenpanossa.

Oman uuden ulottuvuuden TTV:n työhön on tuonut TE-hallinnon asiakastietojärjestelmän uudistus, joka tuli ensimmäisenä käyttöön TTV:lle maaliskuun alussa 2023. Uudistuksen myötä edellinen asiakastietojärjestelmä ei kuitenkaan poistunut kokonaisuudessaan käytöstä, vaan uutta (Asiantuntijan työmarkkinatori, A-TMT) ja vanhaa (URA-järjestelmä) järjestelmää käytetään rinnakkain. Tämä on luonut uusia haasteita työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän toimeenpanoon, mutta myös tuonut joitain parannuksia aiempaan tilanteeseen. Uusi asiakastietojärjestelmä on edeltäjäänsä modernimpi käyttää ja se mahdollistaa lausuntojen perustelujen kirjaamisen yhteen lausuntoon, kun aiemmin lausuntojen perusteluja jouduttiin usein kirjaamaan moneen eri lausuntoon perustelukentän alhaisen maksimimerkkimäärän vuoksi. Tämä johtaa myös luotettavampaan lausuntojen tilastointiin.

Rinnakkain käytettävät kaksi asiakastietojärjestelmää hidastavat käytännön työtä, kun työskentely vaatii teknisistä syistä suoritteiden tekemistä yhtäaikaaisesti kahden järjestelmän välillä. Lisäksi uudessa asiakastietojärjestelmässä on eräitä teknisiä haasteita käytettävyyden kannalta, jotka liittyvät mm. uuden järjestelmän selvityskäytäntöihin. TTV on tehnyt uuden asiakastietojärjestelmän haasteiden kehittämisessä läheistä yhteistyötä tietojärjestelmän kehittämisestä vastaavan KEHA-keskuksen kanssa, ja järjestelmää on saatu yhteistyöllä kehitettyä paremmin käytännön työtä tukevaksi.

3. Mallin mukaisen palvelun onnistuminen

Tässä selvityksessä uuden asiakaspalvelumallin mukaisen palvelun onnistumista arvioidaan yhteensä kuuden eri kyselytutkimusaineiston perusteella. Kolme aineistoista perustuu KEHA-keskuksen säännöllisesti sekä työnhakija- että yritysasiakkaille kvartaaleittain tekemiin tyytyväisyyskyselyihin. Kyselyt eivät sinänsä paneudu nimenomaisesti uuden asiakaspalvelumalliin liittyvään asiakastyytyväisyyteen, vaan niillä selvitetään TE-palveluihin liittyvää yleistä asiakastyytyväisyyttä. Kvartaaleittain laadittavien kyselyjen aineistot ulottuvat palvelumallin uudistusta edeltävään aikaan, joka mahdollistaa asiakastyytyväisyyden tason vertailun ennen ja jälkeen uudistuksen. Säännöllisten kyselyiden lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö teetti yhteistyössä KEHA-keskuksen kanssa kolme erillistä kyselytutkimusta, jotka keskittyivät nimenomaisesti uuden asiakaspalvelumallin toimeenpanoon ja malliin liittyvään asiakastyytyväisyyteen. Näiden kyselyjen aineistot perustuvat henkilö- ja yritysasiakkaiden sekä TE-toimistojen ja kokeilujen henkilöstön näkemyksiin.

3.1. Kvartaaleittain laadittavat asiakastyytyväisyyskyselyt

3.1.1. Henkilöasiakkaiden tyytyväisyys

KEHA-keskus on pitkään tehnyt TE-toimistoissa asiakkaana oleville henkilöasiakkaille suunnattua asiakastyytyväisyyskyselyä, jossa on tiedusteltu mm. asiakkaiden tyytyväisyyttä saamansa palvelun hyödyllisyyteen ja ystävällisyyteen, asioiden käsittelyn nopeuteen sekä asioinnin helppouteen. Lisäksi kyselyn yhteydessä asiakkaiden on ollut mahdollista esittää näkemyksensä palveluiden kehittämistä. Kuntakokeilujen alkamisesta lähtien KEHA-keskus on laatinut erillisen kvartaaleittain laadittavan kyselyn myös kuntakokeiluissa asiakkaina oleville henkilöille. Kuntakokeiluasiakkaille suunnattu kysely eroaa esitettyjen kysymysten osalta jonkin verran TE-toimistojen asiakkaille tehtävästä kyselystä. Siitä huolimatta kyselyjen kysymyksenasettelut ja tulokset ovat tietyiltä osin verrattavissa keskenään.

Kyselyjen tulokset käsitellään tässä selvityksessä niiltä osin, kuin TE-toimistojen ja kuntakokeilujen asiakkaille tehtävien kyselyjen kysymyksenasettelut mahdollistavat tulosten vertailun. Käsiteltäviä teemoja on asioinnin nopeus, helppous, hyödyllisyys, palvelun ystävällisyys ja kokonaistyytyväisyys tarjottuihin palveluihin. Kaikki TE-toimiston asiakkaille suunnatussa kyselyssä käytetyt kysymykset on esitetty vastausvaihtoehtoineen tämän selvityksen liitteessä 2, ja vastaavasti kuntakokeilujen asiakkaille suunnatun kyselyn kysymykset esitetään kokonaisuudessaan liitteessä 3.

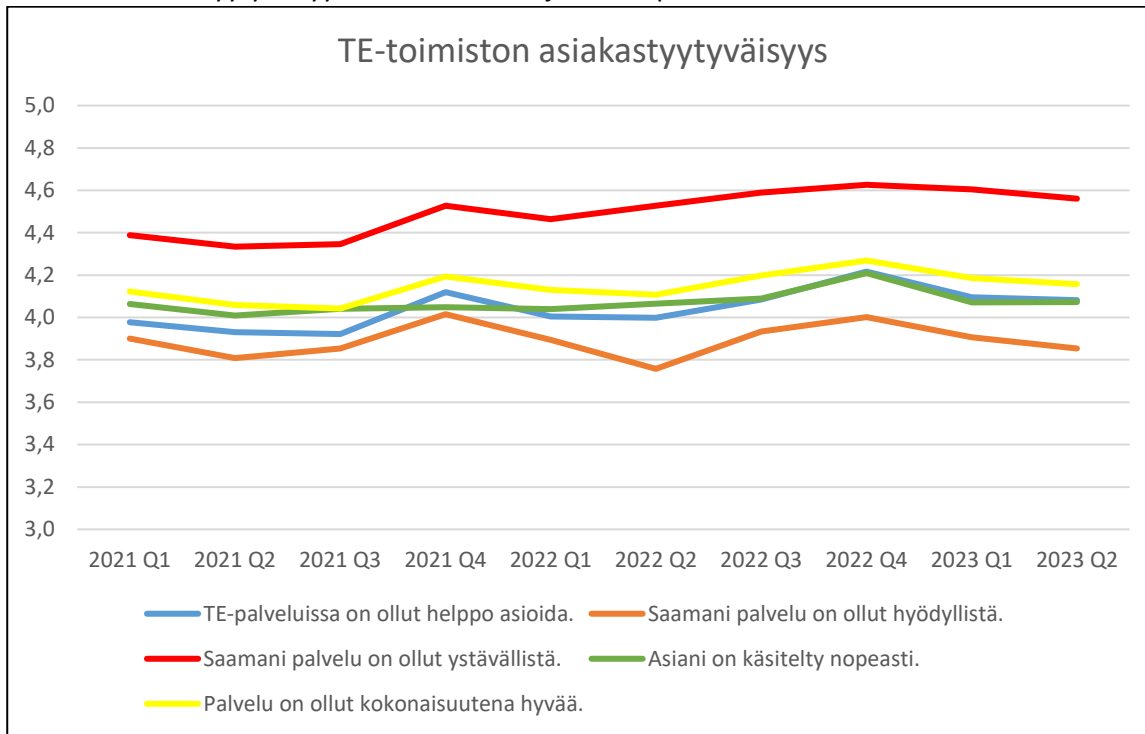
3.1.1.1. TE-toimistojen asiakastyytyväisyys

TE-toimistojen asiakkaille suunnatun kyselytutkimuksen tässä selvityksessä käytettävä aineisto alkaa vuoden 2021 ensimmäisestä kvartaalista ja päättyy vuoden 2023 toisen kvartaalin tuloksiin. Siten aineisto ulottuu noin puolitoista vuotta uuden asiakaspalvelumallin alkua edeltävään aikaan ja käsittää noin vuoden mallin alkamisen jälkeistä aikaa. TE-toimistojen asiakkaille suunnattu kysely lähetetään joka kvartaali vain niille asiakkaille, joiden työnhaku TE-toimistossa on alkanut edellisen kvartaalin aikana. Siten otannan ja vastaajien lukumäärä vaihtelee suuresti kvartaaleittain. Suurimmillaan kyselyyn on vastannut noin 4 500 TE-toimiston asiakasta, kun pienimmillään vastaajien määrä on jäänyt noin 600 henkilön tasolle. Vastaajamäärien suuresta vaihtelusta johtuen kunkin kysymyksen tulokset esitetään keskimääräisenä tasona, koska pelkän vastaajamäärien tarkastelu ei vaihtelusta johtuen anna mielekästä kuvaa asiakastyytyväisyyden kehityksestä.

Kokonaisuutena arvioiden TE-toimistojen palvelujen kyselyssä saamat arvosanat ovat olleet erinomaisella tasolla koko tarkasteluajanjakson ajan (Kuva 17). Erityisen korkeat arvosanat TE-toimisto on saanut palvelun ystävällisyydestä, jonka tasoa voi pitää jopa poikkeuksellisen hyvänä. Tarkastelussa olleista osa-alueista heikoimman tuloksen TE-toimistot ovat saaneet palvelun hyödyllisyydestä, joka asiakkaan kannalta on kaikkein merkityksellisimpiä palvelun osa-alueita. Kyselyn tulosten perusteella TE-toimisto on onnistunut palvelussaan myös tällä mittarilla hyvin, vaikka tulokset hyödyllisyydestä ovatkin muita osa-alueita alempana. TE-toimistojen asiakkaiden kokonaisarvio palvelun laadusta on myös korkealla tasolla, ja se on pysynyt lähes muuttumattomana koko tarkasteluajanjakson ajan.

TE-toimiston asiakastyytyväisyydessä ei ole nähtävissä merkittäviä muutoksia uuden asiakaspalvelumallin voimaantulon myötä. Mallin alettua asiakastyytyväisyys lähti hienoiseen nousuun vuoden 2022 kahdella viimeisellä kvartaalilla, mutta on palannut nousua edeltävälle tasolle vuoden 2023 kahden ensimmäisen kvartaalin aikana. Viimeisten kvartaalien laskusta ei ole suoraan vedettävissä johtopäätöstä itse mallin toimeenpanon vaikutuksesta asiakastyytyväisyyteen, vaan taustalla vaikuttanee mm. heikentynyt työmarkkinatilanne.

Kuva 17. Asiakastyytyväisyys TE-toimiston tarjoamaan palveluun.



Lähde: KEHA-keskus

3.1.1.2. Kuntakokeilujen asiakastyytyväisyys

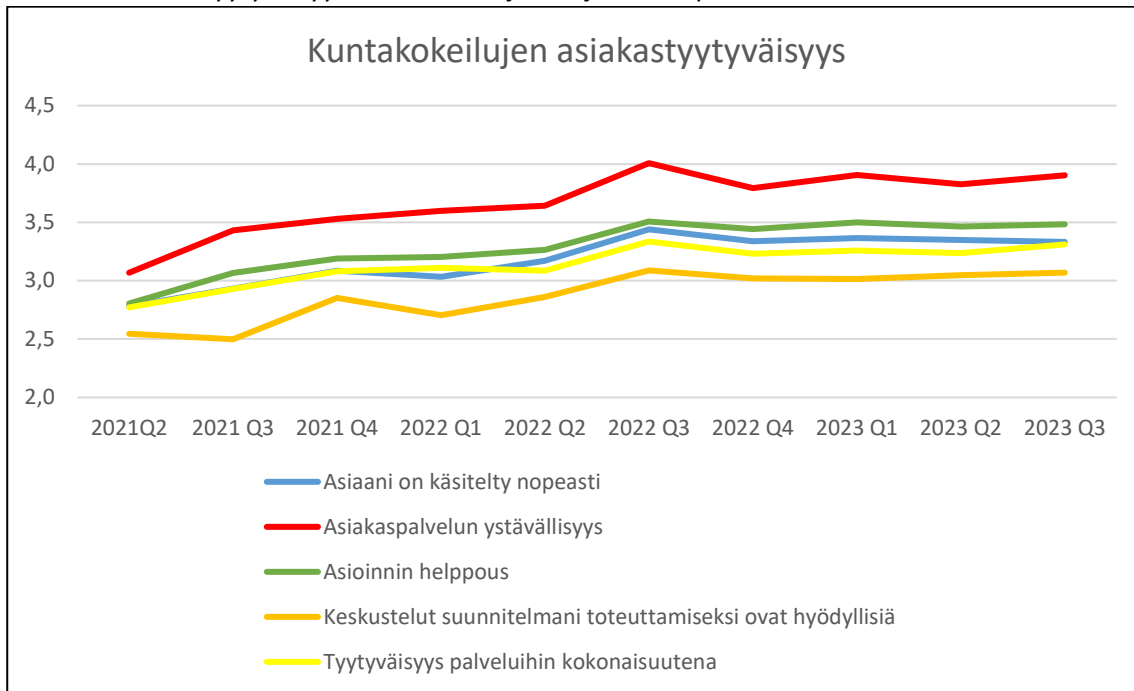
Kuntakokeilujen asiakkaille suunnattu kysely lähetetään eri kvartaaleilla hieman toisistaan eroavalle joukolle. Ensimmäisen ja kolmannen kvartaalin kyselyt lähetetään niille asiakkaille, jotka ovat tulleet kokeilujen asiakkaaksi edellisen kvartaalin aikana, ja jotka eivät ole aiemmin vastanneet kyselyyn. Toisen ja neljännen kvartaalin kyselyt lähetetään kaikille niille kokeilujen asiakkaille, jotka ovat edellisen kvartaalin aikana olleet asiakkaana, riippumatta siitä ovatko he jo vastanneet aiemmin kyselyyn.

Myös kokeilujen asiakkaille suunnatun kyselyn vastaajamäärät ovat vaihdelleet suuresti kvartaaleittain. Suurimmillaan vastaajien määrä on ollut hieman 22 500 asiakasta, ja pienimmillään vastaajien määrä on jäänyt alle 500 henkilön. Samoin kuin TE-toimiston asiakastyytyväisyyden kohdalla, myös kuntakokeilujen asiakkaille suunnatun kyselyn kohdalla tulokset esitetään keskimääräisinä arvoina kysymyskohtaisesti, jotta asiakastyytyväisyyden kehitystä pystytään kuvaamaan luotettavasti vastaajamäärien suuresta vaihtelusta huolimatta.

Kuntakokeilujen asiakkaille lähetettävän kyselyn aineisto alkaa kvartaalin myöhemmin kuin TE-toimistojen asiakastyytyväisyyden aineisto. Tämä johtuu siitä, että kuntakokeilut alkoivat maaliskuussa 2021 eikä aineistoa voi olla olemassa sitä edeltävältä ajalta. Kuntakokeilujen asiakkaille suunnatun kyselyn aineisto on siitä huolimatta ajallisesti yhtä kattava, sillä selvityksessä käytössä olevat tuoreimmat tulokset ovat vuoden 2023 kolmannelta kvartaalilta. Siten uuden asiakaspalvelumallin voimaantulo ajoittuu käytössä olevan aineiston puoliväliin.

Kokonaisuutena kuntakokeilujen asiakastyytyväisyys on jonkin verran TE-toimiston vastaavaa alempana (Kuva 18). Tähän vaikuttaa kuntakokeilujen alkua 2021 keväällä eikä kokeiluorganisaatioissa ole ymmärrettävästi ollut vastaavaa pitkää kokemusta palvelun tarjoamisesta kuin TE-toimistoilla. Huomattavaa on, että kuntakokeilujenkin asiakastyytyväisyys on parantunut koko tarkasteluajanjakson ajan, ja asettunut alun heikompien arvosanojen jälkeen hyvälle tasolle.

Kuva 18. Asiakastyytyväisyys kuntakokeilujen tarjoamaan palveluun.



Lähde: KEHA-keskus

Eri palvelun osa-alueiden suhteen kuntakokeilujen asiakastyytyväisyys heijastelee vahvasti TE-toimiston asiakastyytyväisyydestä saatuja tuloksia. Kuntakokeilujenkin kohdalla vastaajien antamat arvosanat ovat korkeimpia palvelun ystävällisyyttä koskevissa arvioissa, ja sen taso on ollut hyvä vuoden 2022 kolmannen kvartaalin kyselystä lähtien. Kuten TE-toimiston asiakastyytyväisyyden kohdalla, myös kokeilujen asiakkaat ovat kokeneet palveluiden osa-alueista heikoimmaksi hyödyllisyyden. On silti hyvä pitää mielessä, että asiakkaat ovat pitäneet kokeilujen tarjoaman palvelun hyödyllisyyttä tyydyttävänä. Myös kokeilujen asiakkaiden antama kokonaisarvio saamastaan palvelusta on hyvällä tasolla.

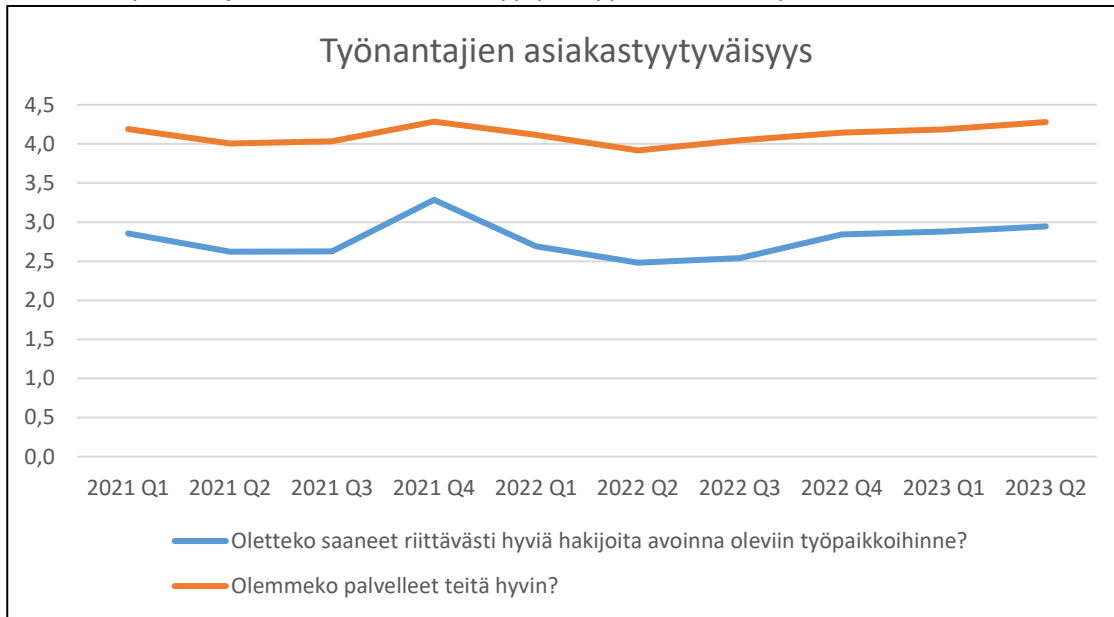
Uuden asiakaspalvelumallin voimaantulo toukokuussa 2022 ajoittuu samaan aikaan kuin kokeilujen asiakastyytyväisyydessä on nähtävissä kehitystä parempaan. On silti erittäin haasteellista sanoa, missä määrin mallin käyttöönotto on vaikuttanut kokeilujen asiakastyytyväisyyden paranemiseen. Suuressa kuvassa tyytyväisyys kokeilujen tarjoamaan palveluun on kehittynyt positiivisesti kokeilujen alusta lähtien ja saavuttanut nykyisen tasonsa vuoden 2022 kolmannen kvartaalin aikana, jolloin uusi asiakaspalvelumalli oli juuri astunut voimaan. Todennäköisesti mallin vaikutukset asiakastyytyväisyyteen ovat jääneet hyvin vähäisiksi sekä TE-toimiston että kuntakokeilujen osalta. Kyselyn tulosten perusteella on ilmeistä, että uudistus selvästi aiempaa intensiivisemmän asiakaspalvelun osalta on onnistuttu toimeenpanemaan sekä TE-toimiston että kuntakokeilujen osalta siten, että asiakastyytyväisyys on pysynyt uudistusta edeltävällä tasolla.

3.1.2. Yritysassiakkaiden tyytyväisyys

Työnantajille suunnattu, kvartaaleittain toteutettava kysely lähetetään sähköpostitse kaikille niille työnantajille, joiden avoimeksi ilmoittama työpaikka on täytetty edellisen kvartaalin aikana. Kyselyn lähettämisen edellytyksenä ei ole, että työpaikan on pitänyt täytyä TE-toimiston tai kuntakokeilujen asiakkaalla. Kyselyssä työnantajilta on tiedusteltu näkemystä kahteen eri väittämään: 1) Oletteko saaneet riittävästi hyviä hakijoita avoinna oleviin työpaikkoihinne ja 2) Olemmeko palvelleet teitä hyvin. Vastausvaihtoehtoina ovat olleet 1) Täysin eri mieltä, 2) Jossain määrin eri mieltä, 3) En samaa mieltä enkä eri mieltä, 4) Jossain määrin samaa mieltä ja 5) Täysin samaa mieltä.

Kuten henkilöasiakkaille lähetettävissä kyselyissä, myös työnantajien asiakastyytyväisyyttä mittaavan kyselyn vastaajien määrä on vaihdellut melko paljon eri kvartaalien välillä. Suurin vastaajamäärä kyselyssä on ollut hieman yli 300, ja vastaavasti pienin määrä vastaajia on ollut noin 50 yritystä. Tästä johtuen tulokset esitetään myös työnantajien asiakastyytyväisyyden osalta keskimääräisenä tuloksena. Keskimääräinen tulos on laskettu pisteyttämällä eri vastausvaihtoehdot ja kertomalla kunkin vastausvaihtoehdon vastaajien määrä kyseisen vastausvaihtoehdon pistemäärällä ja summaamalla kaikkien vastausvaihtoehtojen pistemäärät yhteen. Saatu summa on lopuksi jaettu kokonaisvastaajamäärällä. Vastaavalla tavalla on laskettu myös henkilöasiakaskyselyjen keskimääräiset tulokset.

Kuva 19. Työnantaja-asiakkaiden asiakastyytyväisyys saamaansa palveluun.



Lähde: KEHA-keskus

Kyselyn tulosten valossa työnantajat ovat olleet hyvin tyytyväisiä saamaansa palveluun, erityisesti tarkasteltaessa väittämää ”Olemmeko palvelleet teitä hyvin”. Kyseiseen väittämään vastaajilta saadut arviot ovat olleet kiitettävällä tasolla koko tarkasteluajanjakson ajan. Väittämään sisältyy suuri määrä erilaista palvelua, jota yritykset saavat TE-palveluilta, ja sitä voi tämän kyselyn yhteydessä verrata jossain määrin henkilöasiakkaiden kyselyssä olleeseen palveluiden kokonaisarvioon. Sen sijaan hyvien hakijoiden riittävä määrä viittaa suoraan siihen, miten paljon yritykset ovat TE-toimiston kautta saaneet avoinna olevan työpaikkansa kannalta hyviä hakijoita. Kysymys on siten spesifimpi ja siihen vaikuttaa TE-palvelujen lisäksi työmarkkinoiden yleinen tilanne. Työmarkkinoilla vallitseva kohtaanto-ongelma vaikuttaa voimakkaasti yritysten osaavan työvoiman saatavuuteen, ja se ilmenee selvästi heikompana asiakastyytyväisyytenä kyseisen väittämän kohdalla. TE-palvelujen mahdollisuudet vaikuttaa osaavan työvoiman saatavuuteen ainakin lyhyellä aikavälillä ovat rajalliset, ja ensisijaisena selittäjänä heikomman asiakastyytyväisyyden taustalla onkin nähtävä yleinen pula osaavasta työvoimasta Suomen työmarkkinoilla.

Työnantajien asiakastyytyväisyydessä ei ole tarkasteluajanjaksolla nähtävissä merkittävää muutosta, vaan tulokset ovat pikemminkin pysyneet melko vakaina. Uuden asiakaspalvelumallin astuttua voimaan asiakastyytyväisyys on kehittynyt hieman positiivisempaan suuntaan, mutta muutoksen on vaikea nähdä liittyvän mallin käyttöönottoon. Uusi asiakaspalvelumalli kohdistuu voimakkaasti henkilöasiakkaiden palvelemiseen, ja yritykset kokevat mallin toimeenpanon seuraukset korkeintaan välillisesti. Yritysten näkemyksiä uuden asiakaspalvelumallin vaikutuksista omaan toimintaympäristöönsä käsitellään tarkemmin tämän selvityksen luvussa 3.2.3.

3.2. Erilliskyselyt uuden asiakaspalvelumallin toimivuudesta ja asiakaskokemuksista

3.2.1. Asiakkaille kohdistettu kysely

TE-toimistojen ja kuntakokeiluiden asiakkaille suunnattu kyselytutkimus lähetettiin kyselyn kohderyhmälle sähköpostitse syyskuussa 2023. Kyselyllä selvitettiin asiakkaiden näkemystä mallin toimeenpanon vaikutuksista heidän työllistymiseensä. Lisäksi kyselyllä kartoitettiin sitä, miten mallin toimeenpano oli käytännössä toteutunut työnhakuvelvollisuuden ja asiakastapaamisten osalta ja miten vastaajat näkivät niiden hyödyttäneen heitä työllistymään. Kaikki kyselyssä käytetyt kysymykset on esitetty vastausvaihtoehtoineen tämän selvityksen liitteessä 4.

Kaiken kaikkiaan kysely lähetettiin n. 294 000 henkilölle, jotka olivat aloittaneet työnhakunsa 2.5.2022 tai sen jälkeen, eli uuden asiakaspalvelumallin astuttua voimaan. Siten joukossa oli hyvin paljon mukana myös henkilöitä, joiden asiakkuus ei enää kyselyhetkellä ollut voimassa. Tällä haluttiin saada kyselyyn mahdollisimman suuri otanta sekä varmistaa se, että vastaajien joukossa on myös henkilöitä, jotka ovat siirtyneet työmarkkinoille tai palveluihin ja osaavat sen perusteella arvioida saamansa palvelun merkitystä ja laatua omaan työhönsä liittyneissä ratkaisuissa. Hieman yli puolet (56 %) vastaajista oli ollut TE-palvelujen asiakkaana myös ennen uudistusta. Kaiken kaikkiaan vastauksia kyselyyn saatiin 9 563 henkilöltä ja vastausprosentiksi muodostui 3,3. Kyselyn vastausprosentti jäi odotetun alhaiseksi, mutta yli 9 500 vastausta on riittävä määrä luotettavien johtopäätösten tekemiseksi.

Vastaajista selvä enemmistö (76 %) ilmoitti olleensa asiakkaana TE-toimistossa. Yhdeksän prosenttia ei osannut sanoa, olivatko he TE-toimiston vai kuntakokeilujen asiakkaana. Syyskuun lopussa 2023 TE-toimistossa oli n. 47 % kaikista TE-hallinnon asiakkaista, ja kuntakokeiluiden osuus vastaavasti samaan aikaan oli 53 %. TE-toimiston asiakkaiden voimakas painotus vastaajissa voi kertoa siitä, että moni vastaaja kokee olevansa TE-toimiston asiakkaana, vaikka todellisuudessa heidän asiakkuutensa olisikin kuntakokeiluissa. Vastaajien painottuminen TE-toimiston asiakkaisiin saattaa myös kertoa kokeiluasiakkaiden yhteystiedoissa olevista epäselvyyksistä, jolloin kokeilujen asiakkaita ei olla kyetty tavoittamaan mittavasti. Joka tapauksessa kyselyn vastaajien jakauma ei vastaa asiakkaiden todellista jakaumaa TE-toimiston ja kuntakokeilujen kesken, mikä on hyvä huomioida tuloksia tarkasteltaessa.

Äidinkielenään muita kuin kotimaisia kieliä puhuvia vastaajia kyselyssä oli 16 % (1 553 henkilöä). Kysely käännettiin ruotsin lisäksi myös englanniksi, jotta vieraskielisten kokemukset palvelumallista on mahdollista saada mukaan analyysiin. Vieraskielisiä asiakkaita TE-hallinnossa oli syyskuun lopussa 2023 n. 32 %, eli kyselyyn vastanneiden vieraskielisten osuus kaikista vastaajista on noin puolet tästä. Siitä huolimatta vieraskielisten asiakkaiden näkemys saadaan yli 1 500 vastauksen perusteella hyvin huomioitua kyselyssä.

Koulutustaustansa puolesta kyselyyn vastasi tismalleen sama osuus (46 %) niin toisen asteen koulutuksen omaavia kuin korkeasti koulutettuja henkilöitä. Peruskoulun varassa tai ilman koulutusta olevia vastaajia oli kahdeksan prosenttia. Korkeasti koulutetut korostuvat kyselyaineistossa suhteessa asiakkaiden määriin: syyskuun lopussa 2023 korkeasti koulutettuja oli TE-toimistoissa ja kuntakokeiluissa asiakkaista joka neljäs, ja toisen asteen omaavia yli puolet (54 %). Korkeintaan peruskoulun varassa olevien vastaajien osuus taas jää selvästi alemmaksi kuin kyseistä asiakasryhmän osuus kaikista asiakkaista (21 %).

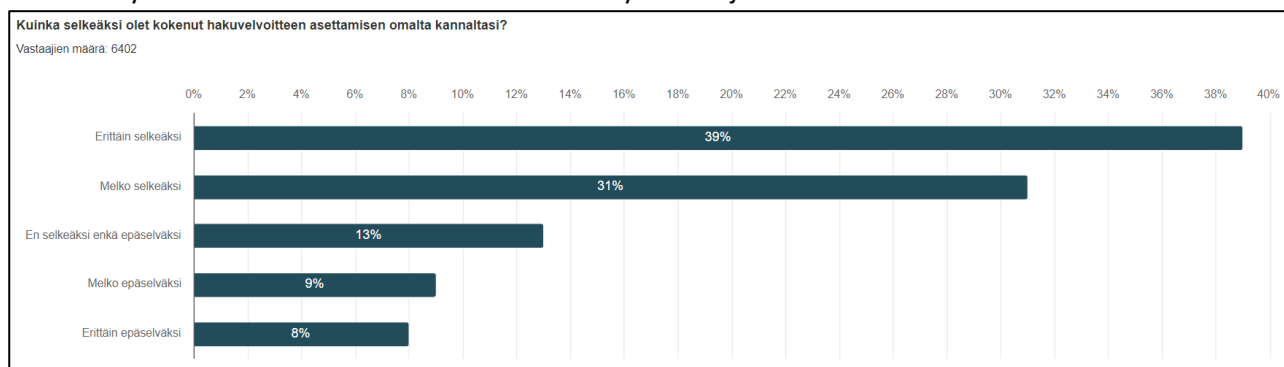
Ikäjakauman perusteella vastaajien määrät vastaavat melko hyvin asiakkaiden jakaumaa eri ikäryhmiin. Nuoria, alle 30-vuotiaita vastaajia oli vähiten (17 %), ja 30-49-vuotiaita vastaajia eniten (47 %). Ikääntyneiden (vähintään 50-vuotiaiden) vastaajien osuus oli noin kolmannes (36 %).

3.2.1.1. Kyselyn tulokset

Kaksi kolmasosaa (67 %) vastaajista ilmoitti, että heille oli asetettu uuden asiakaspalvelumallin mukainen työnhakuvelvoite. Kyselyn vastaajille asetettujen työnhakuvelvollisuuksien kokonaislaajuus on siis hieman korkeampi kuin valtakunnallinen hakuvelvoitteen asettamisen laajuus (61 %). Vastaajista 58 % työnhakuvelvoite oli asetettu täytenä eli heidän tuli hakea kuukaudessa neljää työmahdollisuutta. Lähes joka viidennen vastaajista (18 %) tuli hakea vain yhtä työmahdollisuutta kuukaudessa. Kahta tai kolmea työmahdollisuutta tuli hakea 21 % kyselyyn vastanneista henkilöistä. Korkeasti koulutettujen kohdalla täyden hakuvelvoitteen osuus oli hieman muita vastaajaryhmiä korkeampi.

Niille vastaajille, joille hakuvelvoite oli asetettu alennettuna, joka kolmas (33 %) kertoi alennetun velvoitteen tason johtuvan työmarkkinatilanteesta eli omaan ammattiin tai osaamiseen liittyvien avoimien työpaikkojen vähäisestä määrästä. 15 % alennetun hakuvelvoitteen omaavista vastaajista ilmoitti alennetun velvoitteen syyn olevan heidän heikentynyt työkyky. Muista syistä alennetulle hakuvelvollisuudelle vastauksissa korostui erityisesti osa-aikatyössä ja lomautettuna oleminen. Lisäksi vastaajista 15 % ei osannut kertoa syytä alennetulle työnhakuvelvoitteen tasolle. Tämä ilmentää asiakkaille olevaa epäselvyyttä siinä, miten uuteen asiakaspalvelumalliin liittyvä työnhakuvelvoite tulee asettaa. Siitä huolimatta valtaosa vastaajista (70 %) ilmoitti, että työnhakuvelvollisuuden tason määrittäminen heidän kohdallaan on erittäin tai melko selkeää (Kuva 20). Tästä voi päätellä, että henkilöasiakaspalvelua tekevät virkailijat ovat valtaosassa tapauksia kysyneet selittämään asiakkaille ymmärrettävästi palvelumalliin liittyvän työnhakuvelvollisuuden asettamisen pääpiirteet mallin yksityiskohtaisuudesta huolimatta.

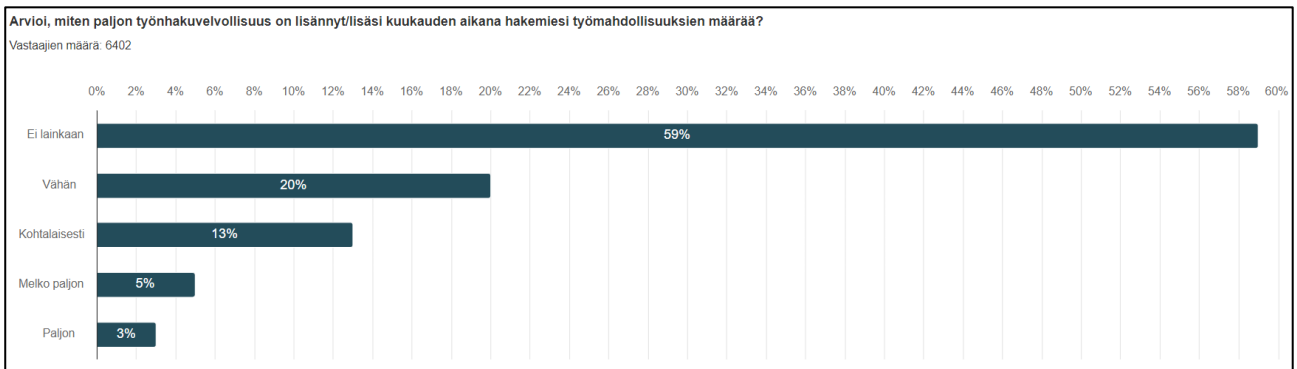
Kuva 20. Työnhakuvelvollisuuden asettamisen selkeys vastaajien näkökulmasta.



Lähde: Erilliskysely TE-toimistojen ja kuntakokeilujen asiakkaille, TEM/KEHA-keskus

Kyselyn tulosten perusteella kokonaisuutena arvioiden vastaajat suhtautuvat työnhakuvelvollisuuteen varauksellisesti. Puolet vastaajista oli sitä mieltä, että työnhakuvelvollisuuden taso oli heidän tilanteeseensa nähden liian korkea, sillä työmahdollisuuksia tulee heidän mielestään hakea aivan tai hieman liian paljon. Toisaalta 43 % vastaajista näki, että työnhakuvelvollisuuden taso oli heidän tilanteeseensa nähden asetettu sopivaksi. Korkeasti koulutetuista vastaajista puolet arvioi työnhakuvelvoitteen mukaisen tason olevan kannaltaan sopiva, ja heistä 40 % koki velvoitteen tason olevan liian korkea. Työnhakuvelvollisuuden asettaminen ei myöskään näytä lisänneen merkittävästi vastaajien lähettämiä työhakemuksia (Kuva 21). Selvästi yli puolet (59 %) kyselyyn vastanneista asiakkaista ilmoitti, ettei työnhakuvelvollisuus ole lisännyt heidän tekemiä työhakemuksia lainkaan. Lisäksi kolmasosa vastaajista raportoi hakuvelvollisuuden lisänneen heidän työnhakuaan vähän tai korkeintaan kohtalaisesti. Vain 8 % työnhakuvelvollisuus näyttää aiheuttaneen merkittävää lisäystä heidän ilman hakuvelvollisuutta tekemäänsä työnhakuun. Kyselyn tulosten perusteella näyttää siltä, että asiakkaat lähtökohtaisesti hakevat työtä aktiivisesti, ja viranomaisten asettama työnhakuvelvoite on aktivoinut asiakkaiden itsenäistä työnhakua melko maltillisesti.

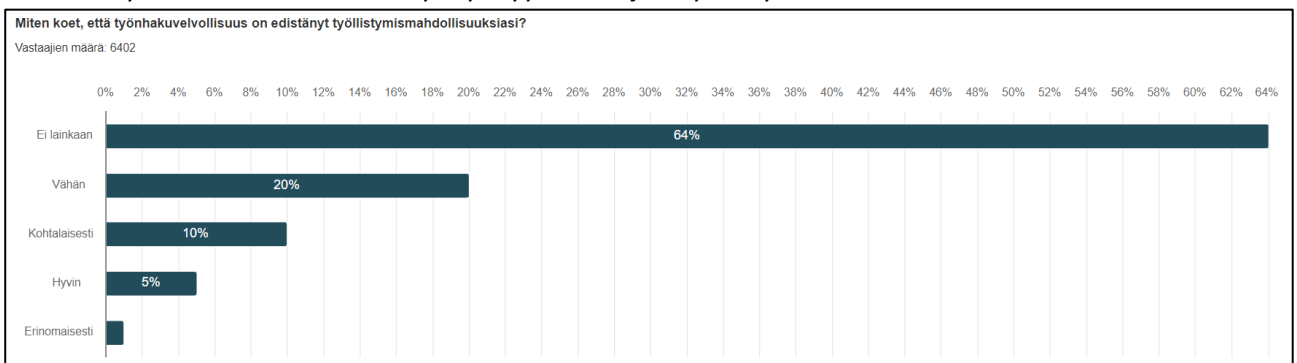
Kuva 21. Työnhakuvelvollisuuden asettamisen vaikutus vastaajien työnhakuun.



Lähde: Erilliskysely TE-toimistojen ja kuntakokeilujen asiakkaille, TEM/KEHA-keskus

Kyselyyn vastanneet asiakkaat eivät nähneet työnhakuvelvollisuutta merkittävänä välineenä heidän työllistymisensä edistämisessä. Lähes kaksi kolmasosaa (64 %) vastaajista koki, ettei hakuvelvoitteen asettaminen ole edistänyt heidän työllistymismahdollisuuksiaan lainkaan (Kuva 22). Kolmanneksen mielestä hakuvelvoitteen asettaminen on edistänyt heidän työllistymismahdollisuuksiaan vähän tai kohtalaisesti ja vain kuusi prosenttia vastaajista koki hakuvelvollisuuden olleen hyödyllinen lisä heidän työllistymisensä tukemisessa. Tämä heijastelee vahvasti yllä kuvattua havaintoa, jossa asiakkaiden työnhaku ilman velvoitettakin on pääsääntöisesti aktiivista eikä velvollisuus hakea työtä tuo merkittävää lisäarvoa työllistymisen näkökulmasta.

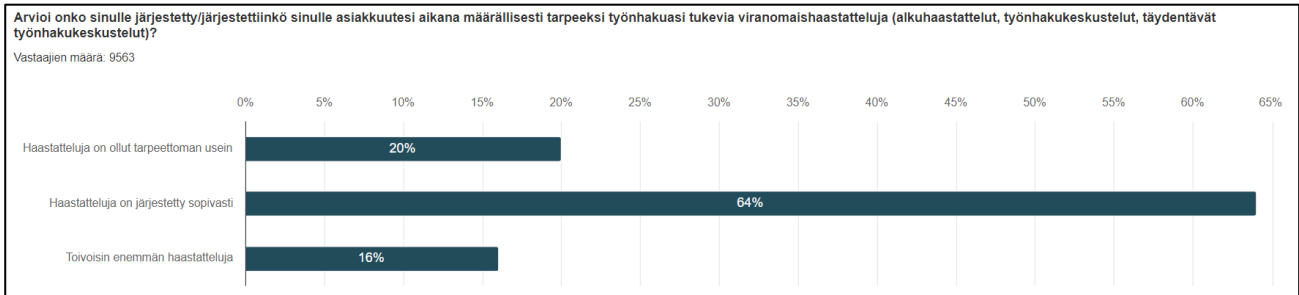
Kuva 22. Työnhakuvelvollisuuden hyödyllisyys vastaajien työllistymisessä.



Lähde: Erilliskysely TE-toimistojen ja kuntakokeilujen asiakkaille, TEM/KEHA-keskus

Uuden asiakaspalvelumallin asiakastapaamisten osalta kyselyn tulokset osoittavat asiakkaiden olevan lähtökohtaisesti tyytyväisiä entistä tiiviimpään haastattelujen järjestämiseen (Kuva 23). Selvä enemmistö vastaajista koki asiakastapaamisten määrän olleen sopivalla tasolla, ja 16 % toivoi saavansa enemmän palvelua haastattelujen muodossa. Viidennes näki tapaamisia olleen tarpeettoman usein.

Kuva 23. Asiakaspalvelumallin mukaisten tapaamisten määrän mielekkyys vastaajien näkökulmasta.

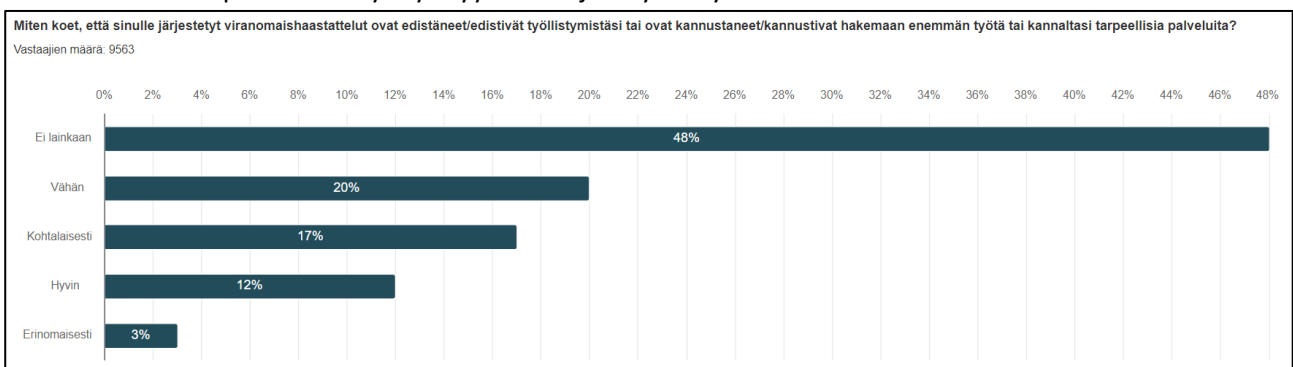


Lähde: Erilliskysely TE-toimistojen ja kuntakokeilujen asiakkaille, TEM/KEHA-keskus

Kysyttäessä asiakkaiden näkemystä miten usein tapaamisia tulisi järjestää, 74 % vastaajista toivoi tapaamisia järjestettävän kerran kuukaudessa tai sitä harvemmin. 17 % kyselyyn vastanneista toivoisi tapaamisia vähintään kahden viikon välein ja vajaa kymmenes (9 %) ei toivo asiakastapaamisia lainkaan. Tämä viittaa siihen, että vastaajien joukossa on runsaasti asiakkaita, joille ei ole järjestetty kaikkia uuden asiakaspalvelumallin mukaisia tapaamisia, kun huomioidaan suuri määrä vastaajia, jotka ovat olleet tyytyväisiä heille järjestettyjen tapaamisten määrään. Palveluprosessin lähtökohtana on kuitenkin selvästi kerran kuukaudessa tai sitä harvemmin järjestettäviä tapaamisia tiiviimpi tapaamisten sykli. Tämä taas vastaa aiemmin tässä selvityksessä kuvattua havaintoa siitä, miten erityisesti järjestettyjen täydentävien työnhakukeskustelujen määrä on jäänyt toimeenpanossa mallin edellyttämää tasoa alhaisemmaksi.

Tapaamisten järjestämistyyppien osalta selkeä enemmistö (59 %) piti puhelimitse järjestettäviä tapaamisia ensisijaisena järjestämismuotona. Tosin lähes kolmannes vastaajista (31 %) toivoi saavansa asiakaspalvelua ensisijaisesti kasvokkaisena palveluna. Vain kymmenes kyselyyn vastanneista toivoi palvelun tapahtuvan videoneuvottelukanavien välityksellä. Siten aiemmin tehty havainto asiakastapaamisten järjestämistyyppien painottumisesta voimakkaasti puhelinpalveluun vastaa pitkälti asiakkaiden omaa toivetta siitä, miten he asiakaspalvelua haluavat saada. Sama käy ilmi siitä, että kyselyyn vastanneista asiakkaista 78 % oli saanut palvelua ensisijaisesti itse haluamallaan tavalla. Tosin mallin alkuhaastattelujen osalta kasvokkaisen palvelun ensisijaisuus on kirjattu lakiin, eikä asiakkaiden näkemykset tapaamisten järjestämistyyppistä tulisi ohjata alkuhaastattelujen järjestämiseen liittyvää käytäntöä. Silti asiakkaiden laaja toive puhelimitse tehtävästä palvelusta saattaa osin selittää puhelimitse tehtävien alkuhaastattelujen suurta osuutta.

Kuva 24. Asiakastapaamisten hyödyllisyys vastaajien työllistymisessä.



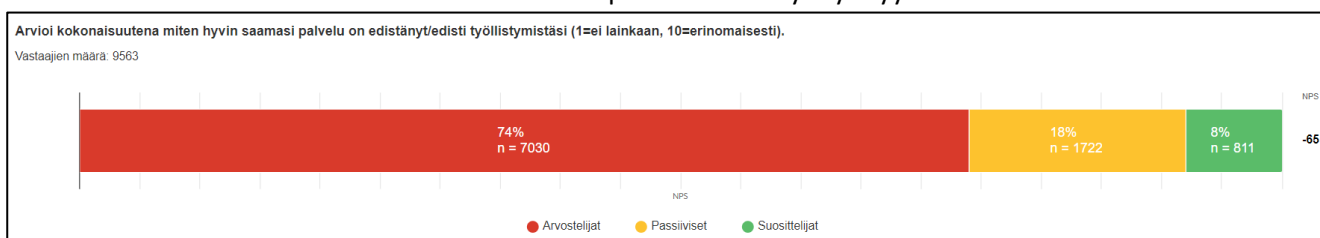
Lähde: Erilliskysely TE-toimistojen ja kuntakokeilujen asiakkaille, TEM/KEHA-keskus

Kyselyn perusteella asiakkaat pitivät uuden asiakaspalvelumallin elementeistä asiakastapaamisia hieman työnhakuvelvollisuutta hyödyllisempänä oman tilanteensa edistämisen kannalta (Kuva 24). Vaikka hieman alle puolet (48 %) vastaajista ei nähnytkaan asiakastapaamisten edistäneen työllistymismahdollisuuksiaan tai ohjanneen heitä kannaltaan tarvittaviin palveluihin, silti yleiskuva asiakastapaamisten hyödyllisyydestä

työnhakuvelvoitteeseen nähden on positiivisempi. Yli kolmannes (37 %) vastaajista näki asiakastapaamisten hyödyttäneen heitä vähän tai kohtalaisesti, ja 15 % koki tapaamisten edistäneen heidän tilannettaan hyvin tai erinomaisesti. Siten uuden asiakaspalvelumallin tavoite parantaa asiakkaiden saamaa tukea lisäämällä henkilökohtaista palvelua näyttäisi kyselyn perusteella saavan tukea myös asiakkaiden näkökulmasta.

Kyselyssä asiakkailta kysyttiin myös heidän kokonaisarviotaan uuden asiakaspalvelumallin vaikutuksista heidän työllistymismahdollisuuksien paranemiseen. Kyselyssä arviota mitattiin ns. NPS-asteikolla, joka mittaa kymmenportaisella asteikolla asiakkaan suosittelemahdottomuutta ja tyytyväisyyttä. Asteikossa arvostelijoihin lasketaan kuuden heikoimman vastausvaihtoehdon valinnat. Suosittelemahdottomuuteen lukeutuu kahden parhaimman vaihtoehdon valinnat vastaajat. NPS-arvo lasketaan vähentämällä arvostelijoiden prosenttimäärä suosittelemahdottomuudesta. Mitä suurempi osa vastaajista on tyytyväisiä samaansa palveluun, sitä korkeammaksi NPS-arvo muodostuu. Yleisesti voidaan ajatella, että jos NPS-arvo on positiivinen, tulos on hyvä.

Kuva 25. Asiakkaiden kokonaisarvio uuden asiakaspalvelumallin hyödyllisyydestä.



Lähde: Erilliskysely TE-toimistojen ja kuntakokeilujen asiakkaille, TEM/KEHA-keskus

Vastaajien kokonaisarvio uuden asiakaspalvelumallin hyödyllisyydestä heidän työllistymiseensä on selkeän negatiivinen (Kuva 25), ja NPS-arvoksi kyselyssä muodostui alhainen -65. Selkeä enemmistö (74 %) vastaajista sijoittuu NPS-asteikolla arvostelijoihin, eivätkä siis näe mallin vaikuttaneen positiivisesti oman tilanteensa paranemiseen. Negatiivista arviota korostaa se, että arvostelijoihin kuuluvista vastaajista suurin osa (36 %) antoi kysymykseen heikoimman mahdollisen arvosanan. Suosittelemahdottomuuden osuus vastaajista jäi alhaiseksi, kun ainoastaan 8 % kyselyyn vastanneista henkilöistä näkee uuden asiakaspalvelumallin edistävän heidän työllistymistään erinomaisesti. Kokonaisarvio heijastelee asiakkaiden näkemyksiä mallin keskeisten palveluelementtien (työnhakuvelvollisuus ja asiakastapaamiset) hyödyllisyydestä asiakkaiden työllistymisen kannalta. On huomionarvoista, että maahanmuuttajataustaiset asiakkaat arvioivat mallin hyödyllisyyden selvästi paremmaksi kuin asiakkaat keskimäärin.

3.2.2. TE-toimistojen ja kuntakokeilujen henkilöstölle kohdistettu kysely

TE-toimistojen ja kuntakokeilujen henkilöstölle suunnattu kysely lähetettiin sähköpostitse yhteensä n. 3 500 asiantuntijalle sekä keskijohdossa ja ylimmässä johdossa työskentelevälle henkilölle. Vastaajat poimittiin TE-hallinnon henkilöstörekisteristä virkanimikkeen perusteella. Täten kaikkien henkilöasiakaspalvelua tekevien asiantuntijoiden poimiminen kyselyn vastaanottajaksi oli haastavaa virkanimikkeiden moninaisuuden ja niissä olleiden virheellisten tietojen vuoksi. Varsinkin kuntakokeiluissa työskentelevien virkailijoiden yhteystiedoissa oli puutteita, eikä kokeilujen henkilöstöä kyetty tavoittamaan kyselyllä parhaalla mahdollisella tavalla. Tämä näkyy siinä, että kyselyyn vastanneista 75 % työskenteli TE-toimistossa sekä siten, että vastauksia saatiin kaikista TE-toimistoista, mutta yhteensä seitsemän kokeilun osalta vastauksia kyselyyn ei saapunut lainkaan.

Vastauksia saatiin määräaikaan mennessä 1 766 kpl, ja siten vastausprosentti muodostui erittäin korkeaksi (50 %). Kyselyyn saatujen vastausten lisäksi TE-asiakaspalvelukeskus toimitti kootusti omia näkemyksiään mallin toimeenpanosta määräajan umpeuduttua. Vastausprosentin korkea taso indikoi kyselyn

kiinnostaneen suuresti henkilöstöä aiheensa puolesta. Uuden asiakaspalvelumallin käyttöönotto on ollut suuri uudistus henkilöasiakaspalvelua tekevien virkailijoiden näkökulmasta ja se on aiheuttanut henkilöstön keskuudessa paljon keskustelua jo sen valmisteluvaiheessa.

Kyselyllä kartoitettiin henkilöstön näkemyksiä uuden asiakaspalvelumallin toimeenpanosta, mallin soveltuvuutta eri asiakasryhmille sekä mallin hyödyllisyydestä asiakkaiden työllistymisen edistämiseksi. Valtaosa (94 %) vastauksista saatiin asiantuntijoilta, 5 % vastaajista edusti organisaatioiden keskijohtoa ja prosentti ylintä johtoa. Kyselyssä henkilöstöä pyydettiin myös antamaan oma näkemyksensä asiakaspalvelumallin kehittämiseksi. Kaikki kyselyssä käytetyt kysymykset on esitetty vastausvaihtoehtoineen tämän selvityksen liitteessä 5.

3.2.2.1. Kyselyn tulokset

Uuden asiakaspalvelumallin käyttöönoton keskeisiä tavoitteita oli edistää asiakkaiden palvelutarpeen arviointia nopeasti heidän työnhakunsa alettua. Viiden päivän sisällä työnhaun alkamisesta kasvokkain järjestettävässä alkuhaastattelussa kartoitetaan asiakkaan tilanne ja palvelutarve, sekä ohjataan asiakkaat tarvittaessa heidän tilanteensa kannalta oikeanlaisiin palveluihin. Kyselyn perusteella TE-toimistojen ja kuntakokeilujen henkilöstö näkee uuden asiakaspalvelumallin toteuttavan tätä tavoitetta jossain määrin (Kuva 26).

Kuva 26. Henkilöstön näkemys uuden asiakaspalvelumallin hyödystä palvelutarpeen arvioinnissa.

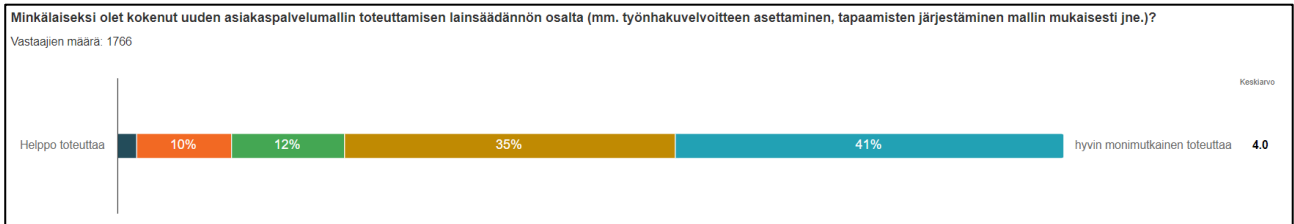


Lähde: Erilliskysely TE-toimistojen ja kuntakokeilujen henkilöstölle, TEM/KEHA-keskus

Hieman alle puolet (43 %) TE-toimistojen ja kuntakokeilujen henkilöstöstä kokee, että malli ei edistä asiakkaiden palvelutarpeen arviointia lainkaan tai edistää arvioinnin tekoa vähän, kun noin neljännes (23 %) vastaajista taas näkee mallin toimivan hyvin tai erinomaisesti palvelutarpeen arvioinnin näkökulmasta. Kolmannes vastaajista valitsi neutraalin vaihtoehdon. Näin ollen vastaukset painottuvat lievästi kriittiseen suuntaan, ja vastausten keskiarvo asettui tasolle 2,7, mediaanin ollessa 3. Kyselyn perusteella malli ei kykene edistämään asiakkaiden työnhaun alussa tehtävää palvelutarpeen arviointia parhaalla mahdollisella tavalla.

Henkilöstöltä tiedusteltiin myös näkemystä uuden asiakaspalvelumallin käytännön soveltamisesta asiakastyössä lainsäädännön osalta. Malli on kirjoittanut runsaasti kriittistä palautetta henkilöasiakaspalvelua tekeviltä virkailijoilta, ja malliin liittyvä lainsäädäntö on palautteen perusteella nähty yksityiskohtaiseksi ja monimutkaiseksi, ja siten hankaloittavan asiakkaille järjestettävää palvelua. Samalla on esitetty, että mallin kaavamaisuuden vuoksi virkailijoilla ei ole riittävästi mahdollisuuksia käyttää omaa asiantuntemustaan asiakkaiden palvelussa. Kyselyyn saadut vastaukset henkilöstöltä vahvistaa aiemmin mallin toimeenpanosta saatua palautetta (Kuva 27). Selvä enemmistö (76 %) vastaajista suhtautui kriittisesti palvelumallin soveltamiseen, ja piti mallin lainsäädäntöä monimutkaisena toteutuksen kannalta. Vain 12 % henkilöstöstä arvioi mallin käytännön soveltamisen onnistuvan helposti. Vastausten keskiarvo ja mediaani olivat 4, mikä tarkoittaa huomattavan kriittistä näkemystä mallin soveltamisen helppoudesta.

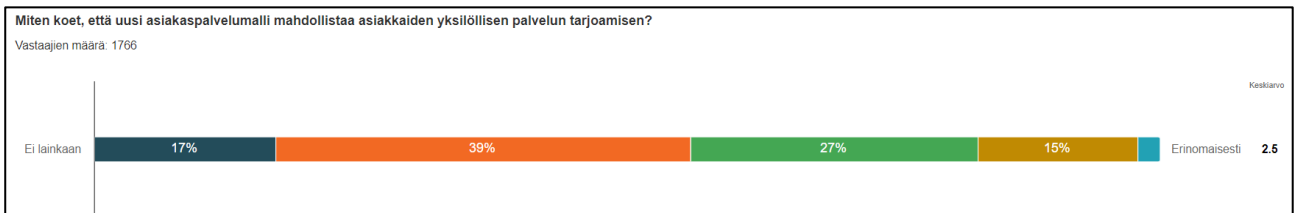
Kuva 27. Henkilöstön näkemykset mallin soveltamisen helppoudesta.



Lähde: Erilliskysely TE-toimistojen ja kuntakokeilujen henkilöstölle, TEM/KEHA-keskus

Edelliseen liittyen, kyselyssä TE-toimistojen ja kuntakokeiluiden henkilöstöä pyydettiin arvioimaan myös sitä, miten hyvin uusi asiakaspalvelumalli mahdollistaa yksilöllisen palvelun tarjoamisen asiakkaille. Kyselyn tulosten perusteella malli ei mahdollista yksilöllisten palveluiden tarjoamista asiakkaille, sillä yli puolet (56 %) vastaajista suhtautui asiaan kriittisesti (Kuva 28). Mallia piti hyvänä yksilöllisten palveluiden tarjoamisen näkökulmasta vain noin joka kuudes (16 %) vastaajista. Vastausten valossa mallin lainsäädännön yksityiskohtaisuus vaikuttaa merkittävästi myös yksilöllisten palveluiden tarjoamisen mahdollisuuksiin.

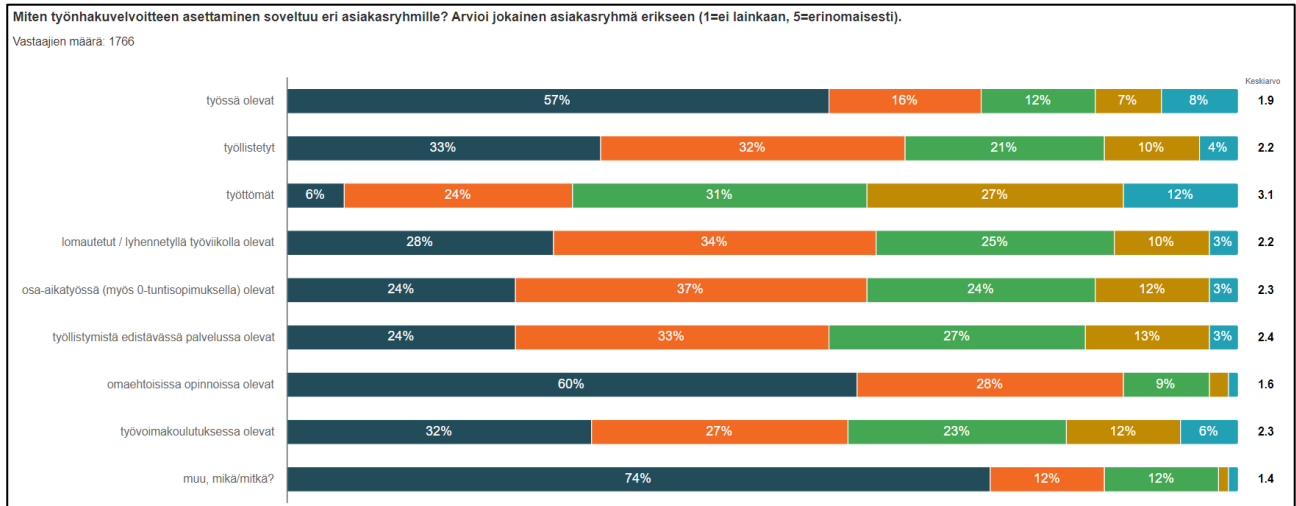
Kuva 28. Uuden asiakaspalvelumallin tarjoama mahdollisuus yksilöllisten palveluiden tarjoamiseen.



Lähde: Erilliskysely TE-toimistojen ja kuntakokeilujen henkilöstölle, TEM/KEHA-keskus

Henkilöstöä pyydettiin arvioimaan työnhakuvelvollisuuden soveltuvuutta eri asiakasryhmille. Vastaajia pyydettiin arvioimaan hakuvelvoitteen soveltuvuus kunkin ennalta annetun asiakasryhmän osalta erikseen sekä toivottiin lisäksi näkemystä näiden asiakasryhmien ulkopuolelta. Tulosten perusteella työnhakuvelvoite soveltuu hyvin eri tasoisesti eri asiakasryhmille (Kuva 29). Vastausten valossa selvästi parhaiten hakuvelvoite soveltuu työttömille työnhakijoille. Sen sijaan erityisen huonosti työnhakuvelvoite soveltuu työssä oleville tai omaehtoisissa opinnoissa oleville asiakkaille, joiden kohdalla henkilöstöstä yli puolet arvioi, että työnhakuvelvollisuus ei sovi kyseisille asiakasryhmille lainkaan. Myös työllistettyjen, lomautettujen, osa-aikatyössä olevien sekä työllistymistä edistävissä palveluissa olevien asiakkaiden kohdalla työnhakuvelvoite arvioitiin kyselyssä lähtökohtaisesti heikosti soveltuvaksi. Tämä heijastelee vastaajien kokonaisarviota työnhakuvelvollisuuden hyödyllisyydestä työnhakijoiden työllistymisen edistämisessä. Kaiken kaikkiaan vain 13 % TE-toimistojen ja kuntakokeilujen henkilöstöstä näkee työnhakuvelvollisuuden edistävän asiakkaiden työllistymistä hyvin tai erinomaisesti, ja yli puolet (55 %) vastaajista ei koe sen edistävän työllistymistä lainkaan tai sen hyöty on korkeintaan vähäinen.

Kuva 29. Henkilöstön näkemykset työnhakuvelvoitteen soveltumisesta eri asiakasryhmille.

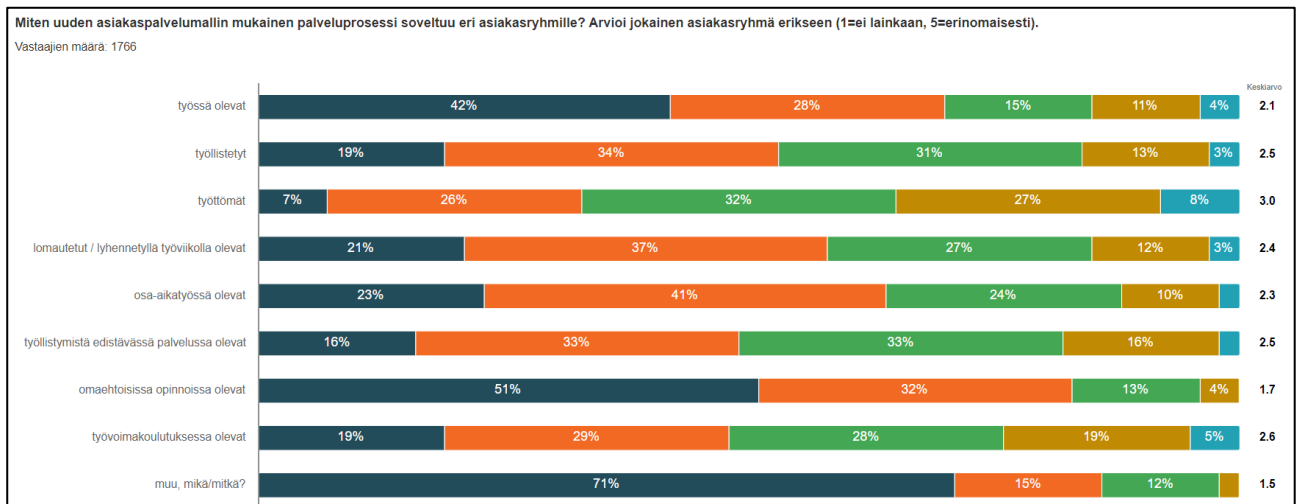


Lähde: Erilliskysely TE-toimistojen ja kuntakokeilujen henkilöstölle, TEM/KEHA-keskus

Ennalta arvioitavaksi määriteltujen asiakasryhmien ulkopuolisista asiakasryhmistä henkilöstön vastauksissa korostui etenkin kotoutuja-asiakkaat sekä muut maahanmuuttajataustaiset asiakkaat, joille työnhakuvelvoitteen nähtiin soveltuvan huonosti mm. heikon kielitaidon vuoksi. Lisäksi vastauksissa nousi eniten esille alentuneen työkyvyn omaavat asiakkaat tai monialaisen palvelun tarpeessa olevat sekä ikääntyneet työnhakijat. Myös edellä mainittujen asiakasryhmien osalta vastaajat näkivät, että työnhakuvelvollisuus ei ole tarkoituksenmukainen työllistymistä edistävä toimenpide.

Vastaavasti henkilöstöltä pyydettiin näkemystä uuden asiakaspalvelumallin mukaisen palveluprosessin (asiakastapaamiset) soveltuvuudesta samoille asiakasryhmille, kuin työnhakuvelvollisuuden kohdalla. Vastausten perusteella myös mallin mukaisten asiakastapaamisten osalta kyselyn tulokset noudattelevat yleiskuvaltaan samoja linjoja työnhakuvelvollisuutta koskevien arvioiden kanssa, vaikkakin henkilöstön arvioi palveluprosessin soveltuvuuden olevan yleisesti työnhakuvelvollisuuden vastaavaa positiivisempi (Kuva 30).

Kuva 30. Henkilöstön näkemykset palveluprosessin soveltumisesta eri asiakasryhmille.



Lähde: Erilliskysely TE-toimistojen ja kuntakokeilujen henkilöstölle, TEM/KEHA-keskus

Kuten työnhakuvelvollisuuden soveltuvuuden arvioissa, myös palveluprosessin kohdalla TE-toimiston ja kuntakokeilujen henkilöstö arvioi palveluprosessin soveltuvan heikoiten työssä oleville sekä omaehtoisia opintoja opiskeleville asiakkaille. Näiden asiakasryhmien kohdalla noin puolet vastaajista näki, ettei uuden

asiakaspalvelumallin mukaisten tapaamisten järjestäminen sovellu lainkaan asiakkaiden tilanteen edistämiseen. Myös osa-aikatyötä tekevien, lomautettujen, työllistettyjen sekä työvoimakoulutuksessa olevien asiakkaiden tilanteeseen asiakaspalvelumallin toimeenpano soveltuu kyselyn vastausten perusteella huonosti. Selkeästi parhaiten mallin palveluprosessi palvelee työttömiä työnhakijoita, joiden palvelemiseen mallin näki soveltuvan hyvin tai erinomaisesti 35 % kyselyyn vastanneista.

Ennalta annettujen asiakasryhmien ulkopuolelta TE-toimistojen ja kuntakokeilujen henkilöstö nosti esille pitkälti samoja asiakasryhmiä kuin työnhakuvelvollisuuden soveltuvuuden yhteydessä. Erityisesti mallin ei nähty soveltuvan maahanmuuttaja- tai kotoutuja-asiakkaille, alentuneen työkyvyn omaaville tai monialaisen palvelun tarpeessa oleville asiakkaille.

Kyselyn lopuksi TE-toimistojen ja kuntakokeilujen henkilöstöä pyydettiin antamaan kokonaisarvionsa uuden asiakaspalvelumallin hyödyllisyydestä asiakkaiden työllistymisessä. Arviota mitataan asiakkaiden antamien kokonaisarvioiden tapaan NPS-asteikolla, samoin kuin asiakkaiden kyselyssä. Henkilöstön kokonaisarviot asiakaspalvelumallin hyödyllisyydestä olivat selkeän negatiiviset, mitä kuvaa myös hyvin alhaiseksi jäänyt NPS-arvo -78 (Kuva 31).

Kuva 31. Henkilöstön kokonaisarvio uuden asiakaspalvelumallin hyödyllisyydestä.



Lähde: Erilliskysely TE-toimistojen ja kuntakokeilujen henkilöstölle, TEM/KEHA-keskus

Lähes neljä viidestä (79 %) vastaajista sijoittuu NPS-asteikolla mallin arvostelijoihin, ja ainoastaan 2 % vastaajista suosittelijoihin. Huomionarvoista on, että henkilöstön näkemykset mallin toimivuudesta asiakkaiden työllistämiseksi ovat hieman negatiivisempia kuin asiakkaiden itsensä kyselyssä esittämä kokonaisarvio.

Kyselyssä TE-toimistojen ja kuntakokeilujen henkilöstölle annettiin mahdollisuus antaa vapaasti näkemyksiä palvelumallin kehittämiseksi. Henkilöstön antamat näkemykset kohdentuivat pääasiassa muutamaan teemaan. Eniten palveluprosessia moitittiin liian kaavamaiseksi eikä se ota tarpeeksi huomioon erilaisissa tilanteissa olevia asiakkaita ja heidän yksilöllisiä palvelutarpeitaan. Tämä kritiikki on nähtävissä myös kyselyn yllä kuvatuissa osioissa, missä henkilöstö antoi arvionsa mallin soveltuvuudesta eri asiakasryhmille. Näihin tilanteisiin vastauksissa toivottiin enemmän harkintavaltaa virkailijoille ja parempaa mahdollisuutta määritellä kunkin asiakkaan kohdalla tarkoituksenmukaiset tavat tarjota tukea. Myös mallin yksityiskohtaisuus nousi esille useassa vastauksessa. Asiakaspalvelumallin yksityiskohtaisuuden kritisoitiin tuovan henkilöasiakaspalveluun runsaasti byrokratiaa, kuten mahdollisten laiminlyöntien seuraamisen ja niiden selvittelyn. Tämän taas koettiin olevan suoraan pois virkailijoiden työn ytimestä, eli asiakkaiden työllistymisen tukemisesta. Lisäksi henkilöstöresurssien nähtiin olevan riittämättömät palvelumallin täyden toimeenpanon näkökulmasta. Moni vastaaja kuvasi vastuullaan olevan asiakasmäärän olevan liian suuri mallin edellyttämän palvelun tarjoamiseen ja johtavan siihen, että mallin toimeenpano jokaiselle asiakkaalle lain edellyttämällä tavalla on erittäin haasteellista.

3.2.3. Työnantaja-asiakkaille kohdistettu kysely

Työnantajille kohdistettu kysely lähetettiin sähköpostitse kokonaisuudessaan noin 40 000 yritykselle, joiden yhteystiedot löytyivät kyselyn lähetyshetkellä (syyskuu 2023) TE-palvelujen yritysrekisteristä. Rekisterissä oli runsaasti myös sellaisten yritysten yhteystietoja, jotka olivat jo mahdollisesti lopettaneet toimintansa. Lisäksi kyselyn ulkopuolelle jätettiin tarkoituksella toiminimellä toimivat yritykset, sillä niiden ei nähty kuuluvan kyselyn kannalta oikeaan kohderyhmään niiden työllistäessä lähtökohtaisesti vain yrittäjän itsensä. Kaiken kaikkiaan vastauksia kertyi 1623 kpl, eli vastausprosentiksi muodostui 4 %. Vastausprosenttia voi pitää alhaisena, mutta vastausten suhteellisen suuren määrän pohjalta voi kuitenkin tehdä luotettavia johtopäätöksiä. Kyselyyn vastanneiden yritysten jakauma kuvastaa kattavasti Suomessa toimivaa yrityskenttää kokoluokan, toimialojen ja alueellisen toimintasäteen osalta.

Kyselyllä kartoitettiin yritysten näkemyksiä siitä, miten runsaasti niiden ilmoittamiin avoimiin työpaikkoihin saapuneiden työhakemusten määrät ovat kasvaneet uuden asiakaspalvelumallin ja erityisesti malliin liittyvän työnhakuvelvollisuuden myötä. Kyselyssä yrityksiltä pyydettiin myös näkemystä siitä, miten paljon ns. näennäishakemusten määrät ovat uudistuksen myötä kasvaneet. Näennäishakemuksella tarkoitetaan työhakemusta, joka on lähetetty vain työnhakuvelvollisuuden täyttämiseksi ilman vilpittömää pyrkimystä työllistyä avoimeen työpaikkaan, johon hakemus on lähetetty. Hakemusmäärien lisäksi kyselyllä selvitettiin, onko uudistus ja työnhakijoiden itsenäisen työnhaun tukeminen johtanut yritysten kannalta positiiviseen lopputulokseen osaavan työvoiman saatavuuden osalta sekä sitä, miten uudistus on näkynyt yrityksissä TE-palveluihin liittyvien yhteydenottojen määrissä. Kaikki kyselyssä käytetyt kysymykset on esitetty vastausvaihtoehtoineen tämän selvityksen liitteessä 6.

Yritysten kokoluokan perusteella kyselyyn vastanneet yritykset edustivat selkeästi eniten pieniä ja keskisuuria yrityksiä. Kyselyyn vastanneiden yritysten määrä laski sitä mukaa, kun yrityksen kokoluokka kasvoi. Tämä noudattaa pitkälti Suomen yrityskehityksen profiilia, jossa pienet ja keskisuuret yritykset ovat selvänä enemmistönä. Kyselyyn vastanneista yrityksistä 58 % (920 yritystä) edustaa pieniä yrityksiä, jotka työllistävät korkeintaan 9 henkilöä. Kyselyn vastauksista hieman yli kolmasosa (36 %, 591 yritystä) edusti yrityksiä, joiden palveluksessa työskentelee 10-99 henkilöä. Vähintään sata henkilöä työllistäviä yrityksiä oli vastaajista 7 % (112 yritystä).

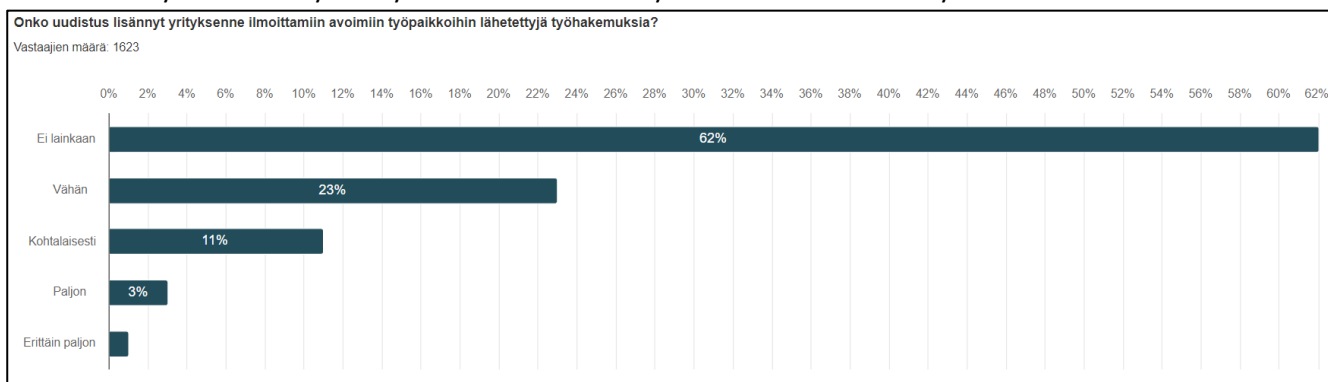
Kyselyyn saatiin vastauksia kaikista maakunnista. Alueellisesti eniten vastauksia saatiin Uudeltamaalta (24 % vastaajista) sekä Pirkanmaalta (9 %). Koko maassa toimivia yrityksiä kyselyyn vastanneista yrityksistä oli 11 %. Pienimmät osuudet vastaajista oli Kainuussa (2 %) ja Pohjanmaalta (3 %). Muiden alueiden osalta vastaajien osuuksien vaihteluväli oli 4-9 %. Toimialojen osalta eniten vastaajayrityksissä oli teollisuuden, kaupan, sosiaali- ja terveysalan sekä majoitus- ja ravitsemisalan yrityksiä. Yhteensä noin 40 % vastaajista edusti em. toimialoja.

3.2.3.1. Kyselyn tulokset

Kyselyn perusteella merkittävä osa yrityksistä (85 %) ei ole kokenut työhakemusten lisääntyneen lainkaan tai niiden määrä on lisääntynyt korkeintaan vähän uudistuksen myötä (Kuva 32). Tosin suurissa yrityksissä työhakemusten on nähty kasvaneen hieman enemmän kuin koko yrityskehityksen vastauksia tarkasteltaessa käy ilmi. Suurista yrityksistä 9 % koki työhakemusten kasvaneen joko paljon tai erittäin paljon uudistuksen myötä, kun koko yrityskehityksen vastauksissa vastaava osuus oli puolet siitä (4 %). Suuret yritykset rekrytoivat pieniä yrityksiä enemmän ja useammin, ja on siksi odotettavaa, että työhakemusten määrän kasvu suurissa yrityksissä on ollut pk-yrityksiä laajempaa. Vastaava tilanne näkyy myös avoimien työhakemusten määrissä. Uudistuksen yhteydessä on nostettu usein esiin, että työnhakuvelvollisuuden asettaminen työnhakijoille on johtanut suureen työhakemusten määrän kasvuun, joka taas näkyy yrityksissä kasvavana työmääränä

rekrytointiprosesseissa. Kyselyn tulokset eivät siten tue esiin nostettua huolta, vaan yritysten kokema työhakemusten määrän kasvu on kokonaisuudessaan ollut hyvin maltillista.

Kuva 32. Yritysten näkemykset työhakemusten lisääntymisestä uudistuksen myötä.



Lähde: Erilliskysely työnantajille, TEM/KEHA-keskus

Työhakemusten määrän maltillisesta kasvusta huolimatta hieman yli kolmannes (36 %) vastaajista koki näennäishakemusten määrän kasvaneen uudistuksen myötä (Kuva 33). Suurten yritysten vastauksissa tilanne muuttuu lähes päinvastaiseksi. Vähintään 100 henkilöä työllistävistä yrityksistä selvä enemmistö (61 %) koki näennäishakemusten lisääntyneen. Eniten näennäishakemuksissa näkyy hakijoiden ilmeinen sitoutuneisuuden puute haettuun työhön ja noin puolet (49 %) näennäishakemuksia saaneista vastaajayrityksistä on vastaanottanut hakemuksia, joissa on mainittu työnhaun tapahtuneen vain viranomaisen asettamasta velvollisuudesta hakea työtä. Lisäksi näennäishakemuksissa on runsaasti mukana hakemuksia, joissa hakijoiden todelliset mahdollisuudet työllistyä hakemaansa työhön ovat alhaiset riittämättömästä osaamis- tai koulutustaustasta johtuen.

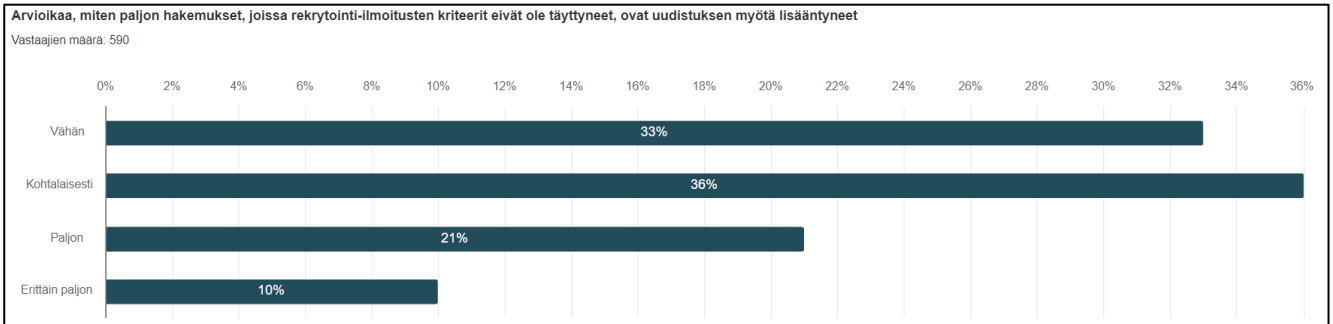
Kuva 33. Yritysten näkemykset näennäishakemusten lisääntymisestä uudistuksen myötä.



Lähde: Erilliskysely työnantajille, TEM/KEHA-keskus

Suurin osa (69 %) näennäishakemuksia saaneista yrityksistä arvioi näennäishakemusten määrän kasvaneen vain vähän tai kohtalaisesti uudistuksen toimeenpanon myötä (Kuva 34). Vastaukset kuvastavat melko hyvin koko yrityskentän näkemyksiä yritysten koosta riippumatta. Vastauksista voi päätellä, ettei näennäishakemusten määrän kasvu näyttäydä yrityskentällä merkittävänä ongelmana. Luonnollisesti joidenkin yritysten kohdalla näennäishakemusten määrä on saattanut kasvaa merkittäväällä tavalla, ja aiheuttanut niiden kohdalla rekrytointiprosesseihin ylimääräistä työtä. Siitä huolimatta uudistuksen maltillisista vaikutuksista yritysten rekrytointiprosesseihin kertoo myös se, että 62 % kyselyyn vastanneista yrityksistä kokee, että niiden vastaanottamien työhakemusten laatu on keskimäärin pysynyt ennallaan uudistusta edeltävään aikaan verrattuna. Kolmannes vastaajista arvioi työhakemusten laadun keskimäärin heikentyneen.

Kuva 34. Yritysten näkemykset näennäishakemusten määrän kasvusta uudistuksen myötä.



Lähde: Erilliskysely työnantajille, TEM/KEHA-keskus

Uuden asiakaspalvelumallin eräistä tavoitelluista vaikutuksista on ollut saada nykyisen työvoimapulan aikana yritysten käyttöön enemmän osaavaa työvoimaa. Kyselyyn vastanneista yrityksistä vain 12 % arvioi saaneensa uudistuksen voimaantumisen jälkeen enemmän työhakemuksia osaavalta työvoimalta kuin aiemmin. Luku on sinänsä alhainen, mutta kuvastaa tämän hetkistä työmarkkinatilannetta, jossa yritysten kokemat rekrytointiongelmien ovat olleet jatkuvassa kasvussa. Pelkkä työnhakijoiden itsenäisen työnhaun tukeminen asettamalla hakijoille työnhakuvelvollisuus ei yksinään riitä lisäämään merkittävästi tavalla yritysten kannalta osaavan työvoiman saatavuutta. Yritykset eivät myöskään näytä saaneen uudistuksen myötä merkittävästi enempää yhteydenottoja työnhakija-asiakkailta erilaisiin TE-hallinnon palveluihin (mm. oppisopimus, palkkatuki) liittyen. Yli puolet (55 %) vastaajista ei ole saanut palveluihin liittyviä yhteydenottoja lainkaan, ja 24 % raportoi yritysten saamien yhteydenottojen lisääntyneen korkeintaan vähän.

4. Resurssien riittävyys ja kohdentumisen onnistuminen

Uutta asiakaspalvelumallia varten kohdennettiin noin 70 miljoonan euron suuruinen pysyvä määräraha TE-toimistojen toimintamenoihin. Lisämäärärahalla palkattu henkilöstöresurssi piti sisällään määräraha- ja koronamäärärahalla palkattujen henkilöiden vakinaistamista tai täysin uuden henkilöstön palkkaamista. Lisämääräraha vastasi kokonaisuudessaan noin 1200 henkilötyövuotta. Lisämäärärahalla palkatut henkilöstöresurssit sidottiin ensisijaisesti uuden asiakaspalvelumallin mukaisen palveluprosessin järjestämiseen asiakkaille. 70 miljoonan euron määräraha sisältää myös palkattavasta lisähenkilöstöstä aiheutuvat toimitila- ja tietojärjestelmäkustannukset (noin 10,5 miljoonaa euroa).

4.1. Resurssien kohdentuminen

Työ- ja elinkeinoministeriö laskelmoi mallin valmistelun yhteydessä lisähenkilöresurssin kohdentumista alueittain. Resurssien allokointi perustui alueellisiin suhteellisiin asiakasmääriin, jotka laskettiin vuoden 2021 alkupuoliskon puolivuosisekiarvon pohjalta. Asiakasmäärien laskennassa otettiin huomioon mallin toimeenpanon suoritteiden määriin vaikuttavia keskeisiä tekijöitä. Arviossa asiakasmääristä poistettiin laskennallisesti sellaiset asiakkaat, jotka eivät kuuluneet mallin mukaisen palveluprosessin piiriin. Käytännössä tämä tarkoitti työssä käyvien asiakkaiden poistamista kokonaisasiakasmääristä. Lisäksi asiakasmääriä painotettiin eri asiakasryhmien osalta sen mukaan, miten paljon uuden asiakaspalvelumallin mukaisia tapaamisia kullekin asiakasryhmälle tulee järjestää. Tämä tehtiin määrittelemällä eri asiakasryhmille kertoimet sen mukaan, miten paljon mallin mukaista palvelua kullekin ryhmälle tulee järjestää. Näiden laskentaperusteiden lopputuloksena muodostettiin painotettuihin asiakasmääriin perustuva lisäresurssien prosentuaalinen jakosuhte sekä alueille kohdentuvien henkilöstöresurssien kohdentuminen henkilötyövuosissa (Taulukko 4). Laskennassa on huomioitu myös kuntakokeilut, ja niitä koskevat laskelmat perustuvat keskimääräisiin asiakasmääriin vuoden 2021 maaliskuu-kesäkuun ajalta.

Taulukko 4. Uuden asiakaspalvelumallin lisäresurssien kohdentuminen alueittain.

ELY-alue	Osuus työnhakijoista/resurseista %	Jaettava resurssi htv:nä
UUSIMAA	32,4 %	378,0
VARSINAIS-SUOMI	8,1 %	94,5
SATAKUNTA	3,6 %	42,0
HÄME	7,2 %	84,0
PIRKANMAA	9,8 %	114,3
KAAKKOIS-SUOMI	5,5 %	64,2
ETELÄ-SAVO	2,2 %	25,7
POHJOIS-SAVO	4,2 %	49,0
POHJOIS-KARJALA	3,6 %	42,0
KESKI-SUOMI	5,6 %	65,3
ETELÄ-POHJANMAA	2,5 %	29,2
POHJANMAA	3,3 %	38,5
POHJOIS-POHJANMAA	7,4 %	86,3
KAINUU	1,2 %	14,0
LAPPI	3,4 %	39,7
YHTEENSÄ	100,0 %	1166,7

Lähde: Työ- ja elinkeinoministeriö; Työnvälitystilasto, TEM

Alueellinen henkilöstöresurssien allokatio noudattelee lähes täysin asiakasmäärien alueellista osuutta (Taulukko 5, vrt. Taulukko 4). Siten henkilöstöresurssien alueellisen jakauman voi nähdä onnistuneena, sillä alueelliset isotkin erot asiakasmäärissä eivät vaikuta henkilöstön työn kuormittavuuteen. Selkeästi eniten virkailijoita työskentelee Uudellamaalla, missä työskentelee joka kolmas eli n. 1500 TE-palveluissa toimivaa henkilöä. Muilla alueilla henkilöstön määrä on selvästi pienempi, ja pienimmät osuudet henkilöstöstä löytyvät Kainuusta (1 %, 63 henkilöä) ja Etelä-Savosta (2 %, 106 henkilöä).

Taulukko 5. TE-palvelujen henkilöstöresurssit (htv).

Maakunta	HTV	Osuus %
UUSIMAA	1540	34 %
VARSINAIS-SUOMI	342	8 %
SATAKUNTA	178	4 %
HÄME	294	6 %
PIRKANMAA	410	9 %
KAAKKOIS-SUOMI	278	6 %
ETELÄ-SAVO	107	2 %
POHJOIS-SAVO	183	4 %
POHJOIS-KARJALA	148	3 %
KESKI-SUOMI	248	5 %
ETELÄ-POHJANMAA	125	3 %
POHJANMAA	145	3 %
POHJOIS-POHJANMAA	313	7 %
KAINUU	63	1 %
LAPPI	161	4 %
YHTEENSÄ	4534	100 %

Lähde: Työ- ja elinkeinoministeriö

Henkilöstöresurssien jakautumista TE-toimiston ja kuntakokeilujen välillä on esitetty taulukossa 6. Luvut perustuvat KEHA-keskuksen Mylly-raportointijärjestelmästä saataviin tietoihin. Luvut kuvastavat vuonna 2022 TE-toimistoissa ja kuntakokeiluissa työskennelleiden henkilötyövuosien määriä. On hyvä huomioida, että luvuissa on mukana kaikki TE-palveluissa työskentelevät henkilöt, eli myös se osa henkilöstöstä, joka ei osallistu päivittäisen asiakaspalvelun tarjoamiseen ja siten uuden asiakaspalvelumallin toimeenpanoon. Siten resurssit uuden asiakaspalvelumallin toimeenpanoon ovat hieman esitettyjä lukuja alhaisemmat, etenkin TE-toimiston osalta. Myös henkilöstön suuri vaihtuvuus tuo epätarkkuutta henkilöstöresurssien määrien tarkasteluun. Todellisuudessa mallin toimeenpanoon osallistuu valtakunnan tasolla noin 4000 virkailijaa.

Taulukko 6. TE-toimiston ja kuntakokeilujen henkilöstöresurssit (htv).

Maakunta	TE-toimisto	Kuntakokeilut	Yhteensä
Uusimaa	978	562	1540
Varsinais-Suomi	225	117	342
Satakunta	145	33	178
Häme	203	90	294
Pirkanmaa	219	191	410
Kaakkois-Suomi	278	Ei kokeilua	278
Etelä-Savo	73	34	107
Pohjois-Savo	129	54	183
Pohjois-Karjala	101	47	148
Keski-Suomi	155	93	248
Etelä-Pohjanmaa	95	30	125
Pohjanmaa	127	17	145
Pohjois-Pohjanmaa	204	110	313
Kainuu	44	19	63
Lappi	126	35	161
YHTEENSÄ	3102	1432	4534

Lähde: KEHA-keskus, Mylly-raportointijärjestelmä

Kaiken kaikkiaan TE-palveluissa työskenteli vuonna 2022 hieman yli 4500 virkailijaa henkilötyövuosissa mitattuna. TE-toimiston henkilöstöresurssit olivat kaikilla alueilla kuntakokeiluja suuremmat. Valtakunnallisesti kuntakokeiluissa työskenteli noin kolmannes (32 %) kaikista TE-palveluissa työskennelleistä virkailijoista. Suhteellisesti eniten kuntakokeiluilla on henkilöstöresursseja koko alueellisesta resurssista Pirkanmaalla (47 %), Keski-Suomessa (38 %) ja Uudellamaalla (37 %). Sen sijaan henkilöstöresurssit painottuivat eniten TE-toimistoon Pohjanmaalla ja Satakunnassa, joissa alueen kuntakokeiluihin on kohdennettu alle viidennes alueen kokonaishenkilöstöresurssista.

Henkilöstöresurssien kohdentumisen oikeasuhtaisuutta TE-toimiston ja kuntakokeilujen välillä on tarkoituksenmukaista tarkastella asiakaskuormituksen avulla (Taulukko 7). Tämä tarkoittaa laskentaa siitä, miten asiakasmäärät jakautuvat käytettävissä olevien henkilöstöresurssien kesken niin TE-toimistoihin ja kuntakokeiluihin. Asiakaskuorma on laskettu vuoden 2022 asiakaskeskiarvon pohjalta, joka on jaettu alueellisesti käytettävissä vuonna 2022 olleiden henkilötyövuosien määrällä. Luvut on esitetty sekä kaikkien asiakkaiden että työttömien työnhakijoiden osalta. Lukujen osalta on hyvä huomioida, että etenkin TE-toimistojen kohdalla taulukossa 7 esitetyt asiakaskuormitukset ovat todellisuutta alhaisemmat. Tämä johtuu siitä, että TE-toimistojen henkilöstöresursseihin sisältyy selvästi kuntakokeiluja enemmän henkilötyövuosia, jotka eivät osallistu asiakaspalvelun tarjoamiseen, mutta laskennassa mukana ollessaan laskevat keskimääräistä asiakaskuormitusta. Sen sijaan kuntakokeilujen asiakaskuormitus saattaa joissain tapauksissa

olla taulukossa 7 esitettyjä tasoja matalammat, sillä kokeilujen omatoimisesti palkkaamien henkilöasiakas-palvelijoiden määrät eivät sisälly laskentaan.

Taulukko 7. TE-toimistojen ja kuntakokeilujen asiakaskuormitus vuonna 2022.

Maakunta	TE-toimisto		Kuntakokeilut	
	Kaikki työnhakijat	Työttömät työnhakijat	Kaikki työnhakijat	Työttömät työnhakijat
UUSIMAA	67	30	158	98
VARSINAIS-SUOMI	109	41	171	99
SATAKUNTA	84	38	173	97
HÄME	97	42	176	107
PIRKANMAA	97	31	148	76
KAAKKOIS-SUOMI	100	50	Ei kokeilua	
ETELÄ-SAVO	71	32	168	95
POHJOIS-SAVO	104	38	178	108
POHJOIS-KARJALA	116	43	181	101
KESKI-SUOMI	87	36	162	94
ETELÄ-POHJANMAA	81	30	182	91
POHJANMAA	120	41	170	90
POHJOIS-POHJANMAA	98	36	175	103
KAINUU	78	29	170	82
LAPPI	102	45	135	80

Lähde: Työväilytystilasto/TEM; KEHA-keskus, Mylly-raportointijärjestelmä

Käytettävissä olevien henkilötöyvuositietojen perusteella kuntakokeilujen virkailijakohtainen asiakaskuormitus on TE-toimistojen vastaavaa korkeampi. Tämä tarkoittaa, että kuntakokeiluissa työskentelevillä virkailijoilla oli vuonna 2022 keskimäärin enemmän asiakkaita palveltavanaan kuin TE-toimistossa. Joillain alueilla, kuten Uudellamaalla, Kainuussa ja Etelä-Savossa henkilöstöresurssit näyttävät painottuvan selkeästi enemmän TE-toimistoihin, kun asiaa tarkastellaan virkailijakohtaisella asiakaskuormituksella. Keskimäärin kuntakokeiluissa virkailijoilla on palveltavanaan 168 asiakasta, joista 94 on työttömiä työnhakijoita. Vastaavasti TE-toimiston virkailijoilla on keskimääräisesti asiakassalkussaan 94 asiakasta, joista 37 on työttömiä. Vaikka eroa suurentaakin käytettävissä oleviin tietoihin liittyviä epävarmuustekijöitä, kuntakokeilujen asiakaskuormitus on kokonaisuutena arvioiden TE-toimiston kuormitustasoa suurempi. Asiakaskuormituksessa olevaa eroa selittää etenkin asiakasmäärien erilainen kehitys TE-toimiston ja kuntakokeilujen välillä. TE-toimiston asiakasmäärät ovat olleet merkittävässä laskussa koko kuntakokeilujen ajan, ja olivat vuoden 2022 lopulla selvästi (-25 %) alemmalla tasolla, kuin vuoden 2021 joulukuussa. Samaan aikaan kuntakokeilujen asiakasmäärät ovat pysyneet hyvin vakaina, ja asiakasmäärissä kertyi laskua vuoden 2022 aikana noin prosentin verran. Siten kuntakokeilujen ja TE-toimistojen asiakaskuormitus on ollut huomattavasti vuoden 2022 tilannetta tasaisempi kokeilujen alkaessa keväällä 2021. Lisäksi asiakaskuormituksen eroa työttömien työnhakijoiden osalta selittää kuntakokeilujen kohderyhmä, jossa työttömät korostuvat TE-toimiston asiakkaita enemmän.

4.2. Resurssien riittävyys

Uuden asiakaspalvelumallin valmistelun yhteydessä työ- ja elinkeinoministeriö arvioi mallin toimeenpanoon liittyvien suoritteiden määriä valtakunnallisesti sekä virkailijakohtaisesti. Yleisesti ottaen mallin valmistelun yhteydessä ennakoitiin, että asiakastapaamiset tulevat uudistuksen myötä noin tuplaantumaan ennen uudistusta vallinneesta tasosta. Asiakastapaamisten määrien laskennassa huomioitiin eri asiakasryhmille järjestettävien haastattelujen toisistaan eroavat määrät, uusien työnhakujen vaikutukset mallin vaikutuspiiriin tulevista asiakasmääristä sekä työnhakijoiden virtaamat työnhakijoista työmarkkinoille eli asiakkaiden poistuma mallin vaikutuspiiristä.

Yllä mainituilla laskennallisilla periaatteilla arvioitiin, että vuoden 2021 asiakasmäärien tasolla uuden asiakaspalvelumallin mukaisia tapaamisia tulisi järjestämään valtakunnallisesti kuukausitasolla noin 200 000 kappaletta. Tähän asti saatujen mallin toteutumatilastojen valossa arviossa esitettyyn tasoon ei olla mallin toimeenpanossa päästy, ja siitä on parhaimmillaankin jääty huomattavasti. Korkeimmillaan tähänastisessa mallin toimeenpanossa on järjestetty 133 000 asiakastapaamista kuukaudessa (syyskuu 2023). Valmistelun yhteydessä ennakoitiin, että virkailijakohtaisesti haastatteluja tulisi olemaan kuukausittain noin 50 kpl, joista noin kolmasosa järjestettäisiin kasvokkaisena palveluna. Tämä määrä saatiin olettaen, että asiakaspalvelua tekevien virkailijoiden kokonaismäärä olisi noin 4000, ja että virkailijat tekevät keskimäärin 17,5 työpäivää kuukaudessa. Näin ollen jokaiselle virkailijalle tulisi ennusteen mukaan järjestettäväksi keskimäärin noin kolme haastattelua päivässä, joista yksi toteutettaisiin kasvokkaisena palveluna. Mikäli jokainen haastattelu kestäisi tunnin, virkailijoiden päivittäisestä työajasta kohdentuisi noin 40 % mallin mukaisten haastattelujen tekemiseen.

Valtakunnallisesti arvioiden virkailijakohtaisessa kuormituksessa ei ole nähtävissä merkittäviä muutoksia mallin valmistelun yhteydessä esitettyihin arvioihin nähden. Asiakasmäärät ovat pudonneet keskimäärin 19 % kaikkien työnhakijoiden ja 16 % työttömien työnhakijoiden osalta, kun määriä tarkastellaan vuoden 2022 vuosikeskiarvona ja verrataan arvion pohjana oleviin vuoden 2021 asiakasmääriin. Siten asiakasmäärien kehitys ei ole lisännyt virkailijakohtaista työtaakkaa mallin valmistelun yhteydessä arvioidusta tasosta. On hyvä huomioida, että valmistelun yhteydessä tehdyt ennusteet haastattelujen määristä kuvaavat valtakunnallista keskiarvoa. Siksi on täysin mahdollista, että joillain virkailijoilla mallin edellyttämien haastattelujen määrät ovat korkeammat kuin mallin valmistelussa ennakoitu kolme haastattelua päivätasolla. Tämä riski korostuu etenkin virkailijoilla, joilla asiakkaita on keskimääräistä enemmän palveltavanaan. Lisäksi virkailijoiden palveltavana olevien asiakkaiden profiilit vaihtelevat joissain tapauksissa suurestikin palvelutarpeen ja siten mallin toimeenpanon edellytysten osalta, mikä vaikeuttaa yksiselitteisen henkilöresurssien riittävyyssarvion tekemistä.

Eräs tapa lähestyä henkilöresurssien riittävyyttä on tarkastella haastatteluvelkaa, eli niiden asiakkaiden suhteellisia määriä, joille ei ole laadittu työllistymissuunnitelmaa lain määräämässä ajassa. Haastatteluvelan viime vuosien kehityksessä ei ole nähtävissä nousua, pikemminkin haastatteluvelan taso on laskenut koronapandemian jälkeisestä ajasta ja haastatteluvelan taso oli vuoden 2023 lokakuun lopussa 35 %. Tämä tarkoittaa, että noin kolmannekselle työttömistä työnhakijoista ei ole laadittu työllistymissuunnitelmaa lainkaan tai viimeisimmästä suunnitelman teosta on kulunut yli kolme kuukautta. Haastatteluvelan tason pohjalta ei voi yksinään tehdä lopullisia johtopäätöksiä henkilöresurssien riittävyydestä. Silti henkilöstöresurssien ollessa selvästi alimitoitettuja, myös haastatteluvelan voisi olettaa nousseen uudistuksen myötä. Tilastot haastatteluvelan kehityksestä osoittaa tilanteen pysyneen sen osalta vakaana uuden asiakaspalvelumallin käyttöönotosta huolimatta.

Henkilöasiakaspalvelua tekevien virkailijoiden päivittäiseen työhön liittyy itse uuden asiakaspalvelumallin mukaisten tapaamisten järjestämisen lisäksi muitakin hallinnollisia työtehtäviä, jotka vievät oman osansa päivittäisestä työpanoksesta. Näihin tehtäviin sisältyy mm. asiakkaiden työttömyysturvaan liittyvien asioiden selvittämistä sekä asiakkaiden työnhakuvelvollisuuden täyttämiseen liittyvää seurantaa. Siten tapaamisten määrään perustuva arviointi henkilöresurssien riittävästä tasosta ei kykene kattamaan kokonaisuudessaan virkailijoiden työhön liittyvää kuormitusta.

Henkilöresurssien riittävän tason määrittämiseen tuo oman haasteensa se, ettei virkailijoiden tekemän päivittäisen työn sisällöstä ja mallin täyden toimeenpanon kannalta realististen suoritteiden määrän tasosta virkailijakohtaisesti ole käytettävissä luotettavaa tilastotietoa. Siksi on vaikeaa tilastollisesti arvioida, kuinka monta asiakasta päivätasolla virkailijoiden on mahdollista tavata muiden työtehtäviensä lisäksi ilman, että uuden asiakaspalvelumallin edellyttämän palvelun tarjoaminen muuttuu resursseihin suhteutettuna liian

suureksi. Tästä huolimatta virkailijakohtaisesti keskimäärin kolmen asiakastapaamisen järjestäminen päivätasolla ei kokonaisuutena arvioiden muodostu mallin toimeenpanon kannalta kriittisen korkeaksi. Kun huomioidaan lisäksi haastatteluelan suotuisa kehitys mallin käyttöönoton jälkeisenä aikana, henkilöstöresurssien ei nähdä olevan alimitoitettuja uuden asiakaspalvelumallin toimeenpanoon.

Henkilöresurssien riittävyyden arvioinnin kattavammaksi pohjaksi tulisi jatkossa muodostaa tietopohja, jonka perusteella kyettäisiin nykyistä paremmin arvioimaan asiakaspalvelua tekevien virkailijoiden työajan kohdentumista eri työtehtävien välillä. Tällä hetkellä työhallinnossa työajankohdennusta tehdään Kieku-järjestelmään, mutta kirjauksista muodostuvan tilastotiedon luotettavuudessa on puutteita. Työajan kohdentumisen paremman tietopohjan luomiseksi olisi TE-toimistoissa ja kuntakokeiluissa tarkoituksenmukaista tehdä erillistä seurantaa siitä, mihin työtehtäviin virkailijoiden työaika kohdistuu. Seurannan tuloksena muodostuisi kattava näkemys virkailijoiden työajan kohdentumisesta uuden asiakaspalvelumallin palveluprosessin edellyttämien suoritteiden sekä muun hallinnollisen työn vaatimasta osuudesta työpäivien aikana. Saadun tilastotiedon pohjalta henkilöstöresurssien riittävyyttä kyettäisiin jatkossa arvioimaan tilastollisesti nykyistä paremmin.

Uuden asiakaspalvelumallin toimeenpanoa varten kohdennettiin noin 10,5 miljoonan euron määräraha lisähenkilöstön palkkaamisesta seuraavien toimitila- ja tietojärjestelmäkustannusten kattamiseen. Toimitilojen osalta mallin toimeenpanoon on vuokrattu lisää asiakaspalveluun käytettäviä toimitiloja noin 600 000 eurolla vuonna 2023, ja eniten niitä on vuokrattu Ouluun ja Tampereelle. Tietojärjestelmäkustannusten osalta suurin kuluerä on mallin toimeenpanoa varten palkattujen henkilöiden ICT-ohjelmiin liittyvät lisenssit. Huomioiden kaikki uuden asiakaspalvelumallin toimeenpanoon liittyvät kustannukset, työ- ja elinkeinoministeriö arvioi, että määrärahat mallin toimeenpanoon ovat riittävät eikä lisärahoitusta siten tarvita.

5. Lopuksi

Uuden asiakaspalvelumallin toimeenpanoa on päästy edistämään tällä hetkellä noin 1,5 vuotta, eikä siinä ole tällä aikajänteellä saavutettu mallin valmistelun yhteydessä laadittuja arvioita mallin mukaisten suoritteiden määrästä. Näin suuren uudistuksen yhteydessä tämä oli osin ennakoitavissa, ja palvelumalliin liittyvää potentiaalia on siten vielä hyödyntämättä. Työnhakuvelvoitteen asettamisen arvioitiin mallin valmistelun yhteydessä koskevan noin 90 % asiakkaista. Tilastojen valossa toteuma tähänastisessa mallin toimeenpanossa on selvästi tätä alempi. Kaikkien työnhakijoiden osalta työnhakuvelvoite on asetettu 61 % asiakkaista, ja työttömien kohdalla luku on hieman tätä korkeampi (67 %). Hakuvelvoitteen asettamisessa alueelliset erot ovat paikoin suuret. Alueellisten erojen taustalla on useitakin tekijöitä, mutta merkittävin niistä on työvoiman kysynnän vaihtelu alueittain. Niillä alueilla, joilla työvoimaa kysytään eniten, myös työnhakuvelvoitteen asettaminen on kattavinta. Sama näkyy asetettujen työnhakuvelvoitteiden laajuudessa, eli siinä, miten montaa työmahdollisuutta asiakkaiden tulee keskimäärin kuukaudessa hakea. Alueellisia eroja selittää myös erilaiset työvoimarakenteet sekä erot asiakkaiden työkykyisyydessä ja palvelutarpeessa. Työnhakuvelvollisuus on mallin voimassaoloaikana tarkoittanut noin 3,5 miljoonaa haettua työmahdollisuutta, kun valmistelun yhteydessä asiakkaiden arvioitiin hakevan 14 miljoonaa työmahdollisuutta vuodessa. Ero ennakoidun ja toteutuneen määrän välillä on suuri, ja se kuvastaa työnhakuvelvollisuuden asettamisen toimeenpanon jäämistä alle ennustetun tason. Toisaalta selvityksen yhteydessä asiakkaille suunnatun kyselytutkimuksen perusteella työnhakuvelvollisuus ei ole lisännyt merkittävästi lähetettyjen työhakemusten määrää, joten mallin toimeenpanon yhteydessä haetut 3,5 miljoonaa työmahdollisuutta ei anna kokonaiskuvaasi asiakkaiden työhaun kokonaisvolyymista.

Uuden asiakaspalvelumallin haastatteluiden toimeenpanossa on jääty jonkin verran mallin asiakastapaamisia koskeneista etukäteisarvioista. Kuukausitasolla mallin mukaisia haastatteluja on järjestetty noin kolmannes

vähemmän kuin mallin valmistelun yhteydessä arvioitiin. Valtaosa tästä selittyy täydentävien työnhakukeskustelujen alhaisilla määrillä. Mallin edellyttämässä palveluprosessissa täydentävien työnhakukeskustelujen määrän pitäisi olla selvästi korkeampi kolmen kuukauden välein järjestettäviin työnhakukeskusteluihin nähden. Tilastojen valossa mallin toimeenpanon toteuma on kuitenkin päinvastainen. Havainnon taustalla saattaa olla useitakin syitä, mutta ilmeistä on, että täydentäviä työnhakukeskusteluja ei ole nähty asiakkaiden palvelutarpeen perusteella tarkoituksenmukaisiksi järjestää siinä laajuudessa kuin palveluprosessin täysi toimeenpano edellyttäisi. Suuri osa uuden asiakaspalvelumallin arvioituista työllisyysvaikutuksista muodostuu juuri mallin intensiivisestä palveluprosessista, ja siksi asiakastapaamisten määrän jääminen merkittävästi etukäteisarvioita alemmaksi saattaa vaikuttaa myös mallille arvioituihin työllisyysvaikutuksiin.

Noin 45 % asiakaspalveluprosessin alussa järjestettävistä alkuhaastatteluista toteutetaan kasvokkaisena palveluna. Lain mukaan asiakkaiden työnhaun alussa järjestettävät alkuhaastattelut tulee järjestää aina kasvokkaisena palveluna, vain painavasta syystä alkuhaastattelu on mahdollista järjestää myös muilla tavoin. Siksi alkuhaastattelujen toteutuksessa havaittua kasvokkaisen palvelun osuutta voi pitää melko alhaisena. Muiden asiakastapaamisten osalta laki ei määrittele toteutustapaa samalla tavoin kuin alkuhaastattelujen kohdalla. Kun tarkastellaan kaikkia mallin mukaisia asiakastapaamisia, noin joka neljäs tapaaminen järjestetään kasvokkaisena palveluna. Asiakaspalvelun painottuminen puhelimitse tehtävään palveluun johtunee useastakin eri tekijästä. Koronapandemian voimistama digiloikka on merkinnyt digitaalisten palvelukanavien käytön lisääntymistä niin asiakkaiden kuin asiakaspalvelua tekevien virkailijoiden kohdalla. Tällä on väistämättä ollut myös vaikutusta asiakkaiden käyttäytymiseen ja mieltymyksiin siinä, miten he palvelua haluavat ensisijaisesti saada. Selvityksen yhteydessä toteutetun kyselytutkimuksen mukaan valtaosa (69 %) asiakkaista toivoo ensisijaisesti palvelua muutoin kuin kasvokkain. Lisäksi koronapandemia pakotti virkailijat täyteen etätyöhön, josta ei edelleenkään hybridityöskentelyyn siirtymisen myötä olla luovuttu kokonaan. Tosin mallin alkuhaastattelujen osalta kasvokkaisen palvelun ensisijaisuus on kirjattu lakiin, eikä muuttuneiden työskentelytapojen tai asiakkaiden mieltymysten tulisi ohjata alkuhaastattelujen järjestämiseen liittyvää käytäntöä.

Vaikka uuden asiakaspalvelumallin toimeenpanossa ollaankin jääty määrällisten tavoitteiden osalta, mallin käyttöönoton taustalla oli myös laadullisia tavoitteita. Yleisesti mallin käyttöönotolla tavoiteltiin Suomen työllisyyspalvelujen kehittämistä yleispohjoismaiselle tasolle. Ensinnäkin virkailijoiden määrä Suomessa oli ennen uudistusta muiden Pohjoismaiden keskimääräistä tasoa alhaisempi, jonka nähtiin johtavan herkästi alimitoitettuun palveluun asiakkaiden palvelutarpeeseen nähden. Virkailijamäärien kasvattamisella haluttiin puuttua tähän epäkohtaan. Toiseksi Suomen työvoimapalvelut nähtiin Pohjoismaisia verrokkimaita passiivisempina, ja uuden asiakaspalvelumalliin sisältyvän intensiivisemmän palvelun haluttiin tuovan Suomen palvelujärjestelmään lisää aktiivisuutta. Näiden laadullisten tavoitteiden voikin nähdä toteutuneen palveluprosessin uudistuksen myötä.

Uuden asiakaspalvelumallin työllisyysvaikutuksista on haastavaa tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä tässä vaiheessa ja tämän selvityksen puitteissa käytössä olleiden menetelmien avulla. Mallille ennustettujen työllisyysvaikutusten on arvioitu realisoituvan viiveellä, ja näkyvän täytenä vuodesta 2025 alkaen. Tästä huolimatta mallin työllisyysvaikutusten tulisi kuitenkin näkyä jossain määrin jo aiemminkin. Käsillä olevan selvityksen yhteydessä mallin vaikutuksia työmarkkinoihin tarkasteltiin työhallinnon perinteisten tilastollisten mittarien kautta, joilla on haastavaa kuvata mallin vaikuttavuutta erillään muista työllisyyteen vaikuttavista tekijöistä. Siksi asiakaspalvelumallin työllisyysvaikutuksista on tarkoituksenmukaista teettää lähitulevaisuudessa erillinen vaikuttavuustutkimus. Mallin vaikuttavuuden tutkimista hankaloittaa puhtaan verrokkiasetelman luomisen haasteet sekä useat tulevat uudistukset, joilla on vaikutusta työllisyyspalvelujen tarjoamiseen. Pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti asiakkaiden palveluprosessiin

ollaan valmistelemassa uudistuksia, joiden työllisyysvaikutuksia tullaan arvioimaan valmistelun yhteydessä. Lisäksi työllisyyspalveluiden siirto kunnille vuoden 2025 alusta tulee väistämättä vaikuttamaan työllisyyspalveluiden tarjoamiseen välittömästi uudistuksen jälkeen. Vaikuttavuustutkimuksessa tulisikin kyetä erottamaan asiakaspalvelumallin vaikuttavuus muista toimintaympäristöön ja työmarkkinoihin vaikuttavista tekijöistä.

Kokonaisuutena arvioiden **mallin mukaisen palvelun tarjoamisen voi nähdä onnistuneen** hyvällä tasolla sekä TE-toimistossa että kuntakokeiluissa. Niin henkilö- kuin yritysasiakkaiden yleinen asiakastyytyväisyys saamiinsa palveluihin on korkealla tasolla, etenkin TE-toimiston osalta. Tämä on vahvassa ristiriidassa julkisesti käytyyn keskusteluun julkisista työvoimapalveluista sekä niiden laadusta ja onnistumisesta. Uuden asiakaspalvelumallin voimaantulo ei ole vaikuttanut asiakkaiden yleiseen asiakastyytyvyyteen, mikä kertoo asiakkaiden saamasta hyvästä palvelusta myös kattavan uudistuksen toimeenpanossa.

Selvityksen yhteydessä toteutettujen kyselytutkimusten perusteella uuden asiakaspalvelumallin hyödyllisyys työllistymisen edistämisessä on koettu heikoksi sekä asiakkaiden että työvälistä tekevien virkailijoiden keskuudessa. Työnhakuvelvollisuus ei ole lisännyt merkittävästi asiakkaiden tekemää työnhakua, mikä kertoo asiakkaiden lähtökohtaisesti aktiivisesta työhausta hakuvelvoitteesta huolimatta. Tähän liittyen valtaosa kyselyyn vastanneista asiakkaista ei myöskään kokenut työnhakuvelvoitteen edistäneen heidän työllistymistään. TE-palvelujen henkilöstö ei kokonaisuutena arvioiden näe työnhakuvelvollisuuden olevan tehokas instrumentti asiakkaiden työllistymisen tukemisessa. Julkisesta keskustelusta poiketen, työnhakuvelvollisuus ei näyttäydy koko yrityskenttää runsaasti kuormittavana tekijänä, sillä suurin osa kyselyyn vastanneista yrityksistä ei nähnyt uudistuksen lisänsä avoimiin työpaikkoihin lähetettyjä työhakemuksia lainkaan. Yritysten saamien näennäishakemusten määrä on uudistuksen myötä lisääntynyt, muttei senkään arvioida kokonaisuutena olevan merkittävä ongelma koko yrityskentän kannalta.

Uudistuksen tavoite asiakkaille aktiivisemmän palvelun tarjoamisen tuomasta lisäarvosta saa tukea asiakkaiden kyselyyn antamista vastauksista, sillä kaksi kolmasosaa kyselyyn vastanneista asiakkaista koki heille järjestettyjen mallin mukaisten asiakastapaamisten määrän olleen sopivalla tasolla. Maahanmuuttaja-taustaisten asiakkaiden keskuudessa toivotaan yleisesti enemmän tapaamisia kuin asiakkaiden keskuudessa keskimäärin. Puhelimitse tehtävä asiakkaiden kontaktointi on tilastojen valossa selvästi yleisin asiakaspalvelutapa, ja sitä toivoo myös suurin osa asiakkaista. Silti noin kolmannes kaikista asiakkaista ja yli puolet vieraskielisistä toivoo ensisijaisesti kasvokkaista palvelua. Olisikin tärkeää, että kasvokkaista palvelua toivovien asiakkaiden palvelussa otettaisiin huomioon heidän näkemyksensä mieluisimmasta palvelutavasta.

Resurssien kohdentuminen alueellisesti on onnistunut noudattelemaan lähes täysin alueellista jakaumaa asiakasmäärissä. Uuden asiakaspalvelumallin lisäresurssit jaettiin alueille niiden suhteellisen asiakasmäärän mukaisesti, eikä lisäresurssin allokoinnista siten muodostunut henkilöstön epätasaista jakautumista eri alueiden kesken. Asiakaskuormitukseen perustuvassa tarkastelussa henkilöstöresurssien jakautuminen TE-toimiston ja kuntakokeilujen välillä sen sijaan painottuu TE-toimistoihin. Tämän taustalla on etenkin erilaiset asiakasmäärien kehitykset kuntakokeilujen alkamisen jälkeisenä aikana, jolloin TE-toimiston asiakasmäärä on laskenut selvästi ja samaan aikaan kuntakokeilujen asiakasmäärissä on tapahtunut vain vähän muutoksia. Tämä on nostanut kuntakokeilujen virkailijakohtaisen asiakaskuormituksen tason keskimäärin TE-toimiston vastaavaa korkeammaksi. Työ- ja elinkeinoministeriö arvioi **resurssien riittävyyden** olevan hyvällä tasolla uuden asiakaspalvelumallin toimeenpanoa silmällä pitäen. Arvio pitää sisällään sekä henkilöstöresurssit että toimitila- ja tietojärjestelmäkustannukset, eikä lisämäärärahalle mallin toimeenpanoon siten ole tarvetta. Tosin henkilöstöresurssien riittävyyden arviointiin liittyy eräitä haasteita tällä hetkellä käytettävissä olevan tietopohjan puutteiden vuoksi.

5.1. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavainnot palvelumallista ja mallin jatkovalmistelu

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) julkaisi syksyllä 2023 tuloksellisuustarkastuksen, jossa se käsitteli yhtenä kokonaisuutena uuden asiakaspalvelumallin toimeenpanoa. VTV:n havainnot mukailevat pitkälti tässäkin selvityksessä tehtyjä havaintoja palvelumallin toimeenpanosta. VTV esimerkiksi kiinnitti huomiota asiakastapaamisten ennakoitua pienempään määrään ja työnhakuvelvollisuuden alhaiseen kattavuuteen. Eräänä VTV:n tarkastuksen johtopäätöksenä on, että TE-palvelujen henkilöstöresurssit ovat riittämättömät mallin täyden toimeenpanon kannalta, mikä on johtanut mallin ennakoitua alhaisempaan toimeenpanoon. Myös työ- ja elinkeinoministeriö on saanut TE-palvelujen henkilöstöltä vastaavaa palautetta, mm. tätä selvitystä varten tehdyn erilliskyselyn yhteydessä. VTV:n analyysi henkilöstön riittävyyden osalta perustui tarkastuksen yhteydessä TE-henkilöstölle tehtyihin haastatteluihin ja kyselyihin. Tässä selvityksessä henkilöstöresurssien riittävyyttä on tarkasteltu uuden asiakaspalvelumallin valmistelun yhteydessä tehtyjen tilastollisten laskelmien kautta, ja päädytty siihen, ettei mallin mukaisten suoritteiden toimeenpano keskimäärin aiheuta TE-henkilöstölle kriittisen korkeaa kuormitusta. Tilastoihin perustuvaa arviota vaikeuttaa se, ettei henkilöstön työpäivään kuuluvien erilaisten suoritteiden määrästä tai uuden asiakaspalvelumallin toimeenpanon edellyttämästä hallinnollisen työn osuudesta ole saatavilla tilastoihin perustuvaa luotettavaa aineistoa. Työ- ja elinkeinoministeriö selvittää mahdollisuutta laajentaa arvioinnissa tarvittavaa tietopohjaa ja tarvittaessa käynnistää lähitulevaisuudessa aiheeseen pureutuvan selvityksen.

VTV nosti tarkastuksessaan esiin myös näkökulman, jonka mukaan palvelumallin kaavamaisuus ei mahdollista yksilöllisten palveluiden tarjoamista asiakkaille. Tämä taas on VTV:n mukaan johtanut omatoimisten asiakkaiden ylipalveluun ja vaikeasti työllistyvien asiakkaiden alipalveluun. Vastaava tulos saatiin myös tätä selvitystä varten teetetyssä, TE-henkilöstölle suunnatussa kyselyssä. Työ- ja elinkeinoministeriö on pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti valmistellut syksyllä 2023 hallituksen esitystä, jossa uuden asiakaspalvelumallin mukaista palveluprosessia kevennetään matalan palvelutarpeen omaavien asiakkaiden osalta, jotta kevennyksen vuoksi säästynyttä resurssia voidaan käyttää nykyistä paremmin vaikeammin työllistyvien asiakkaiden työllistymisen tukemiseen. Valmisteltu esitys vastaa myös VTV:n tarkastuksessaan työ- ja elinkeinoministeriölle antamaa suositusta henkilöstöresurssien paremmasta kohdentamisesta asiakkaiden palvelutarpeen mukaisesti.

Tarkastuksessaan VTV suositteli lisäksi työnhakuvelvoitetta koskevan lainsäädännön yksinkertaistamista, jotta hakuvelvoitteen asettaminen olisi TE-henkilöstölle yksiselitteistä. Tätä selvitystä varten henkilöasiakkaille teetetyn kyselyn perusteella 70 % vastaajista piti heille asetetun työnhakuvelvollisuuden tasoa melko tai erittäin selkeänä. Tuloksen perusteella TE-henkilöstö on siis kyennyt asettamaan työnhakuvelvollisuuden valtaosalle asiakkaista ymmärrettävästi. Osana tätä selvitystä työ- ja elinkeinoministeriö tilasi professori Kaarlo Tuorilta selvityksen työvoimapalveluita ja työttömyysturvaa koskevan sääntelyn ymmärrettävyydestä ja ennakoitavuudesta (liite 1). Kyseisen selvityksen mukaan lainsäädännön täsmällisyys ja tarkkarajaisuus saattavat vähentää sen selkeyttä ja ymmärrettävyyttä, ja toisaalta selkeys ja ymmärrettävyys puolestaan täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Nämä vaatimukset saattavat viitata keskenään ristiriitaisiin vaatimuksiin. Professori Tuorin mukaan viranomaisten päätöksenteon mielivallan estämiseksi ja yksilöiden oikeusturvan turvaamiseksi etusija lainsäädännössä on tällaisessa ristiriitatilanteessa annettava täsmällisyydelle ja tarkkarajaisuudelle. Työ- ja elinkeinoministeriö jatkaa vuoden 2024 aikana uuden asiakaspalvelumallin uudistamista pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelmakirjausten mukaisesti ja huomioi valmistelussa niin VTV:n tarkastuksessaan tekemät suositukset, tämän selvityksen tulokset kuin professori Tuorin selvityksen linjaukset.

LIITTEET

1. Professori Kaarlo Tuorin selvitys työvoimapalveluita ja työttömyysturvaa koskevan sääntelyn ymmärrettävyydestä ja ennakoitavuudesta
2. Kvartaalikysely TE-toimiston asiakkaille
3. Kvartaalikysely työllisyyden kuntakokeilujen asiakkaille
4. Erilliskysely henkilöasiakkaille
5. Erilliskysely TE-henkilöstölle
6. Erilliskysely työnantaja-asiakkaille

TAULUKOT JA KUVAT

Taulukot

Sivu

1. Työnhakuvelvollisuuden asettaminen alueittain 2.5.2022-30.9.2023	7
2. Työnhakuvelvollisuuden asettaminen työttömille alueittain 2.5.2022-30.9.2023	8
3. Työnhakuvelvollisuuden asettaminen TE-toimistoissa ja kuntakokeiluissa	10
4. Uuden asiakaspalvelumallin lisäresurssien kohdentuminen alueittain	43
5. TE-palvelujen henkilöstöresurssit (htv)	43
6. TE-toimiston ja kuntakokeilujen henkilöstöresurssit (htv)	44
7. TE-toimistojen ja kuntakokeilujen asiakaskuormitus vuonna 2022	45

Kuvat

1. Uuden asiakaspalvelumallin mukainen henkilöasiakkaan palveluprosessi	3
2. Työnhakuvelvollisuuden keskimääräinen jakautuminen työttömillä työnhakijoilla	9
3. Asiakkaiden työnhakuvelvoitetta täyttävät toimenpiteet	11
4. Asiakastapaamisten määrä ja kehitys	12
5. Asiakastapaamisten yhteydenottotavat	13
6. Alkuhaastattelujen järjestämistavat eri alueilla	14
7. Uuden asiakaspalvelumallin mukaisten asiakastapaamisten järjestämistavat	15
8. Alkuhaastatteluiden järjestäminen järjestämistyypeittäin TE-toimistoissa ja kuntakokeiluissa	16
9. Mallin mukaisten asiakastapaamisten järjestämistavat TE-toimistoissa ja kuntakokeiluissa	17
10. Työttömien työnhakijoiden määrä kehitys	18
11. Pitkäaikaistyöttömien määrän kehitys	19
12. Työllisten määrän kehitys	20
13. Työttömyyden keskimääräinen kesto	21
14. Työttömyysrajojen ylitykset	22
15. Aktivointiaste	22
16. Työvoimapolitiittiset asiantuntijalausunnot ennen ja jälkeen uudistuksen	24
17. Asiakastytyväisyys TE-toimiston tarjoamaan palveluun	28
18. Asiakastytyväisyys kuntakokeilujen tarjoamaan palveluun	29
19. Työnantaja-asiakkaiden asiakastytyväisyys saamaansa palveluun	30
20. Työnhakuvelvollisuuden asettamisen selkeys vastaajien näkökulmasta	32
21. Työnhakuvelvollisuuden asettamisen vaikutus vastaajien työnhakuun	33
22. Työnhakuvelvollisuuden hyödyllisyys vastaajien työllistymisessä	33
23. Asiakaspalvelumallin mukaisten tapaamisten määrän mielekkyys vastaajien näkökulmasta	34
24. Asiakastapaamisten hyödyllisyys vastaajien työllistymisessä	34
25. Asiakkaiden kokonaisarvio uuden asiakaspalvelumallin hyödyllisyydestä	35
26. Henkilöstön näkemys uuden asiakaspalvelumallin hyödystä palvelutarpeen arvioinnissa	36
27. Henkilöstön näkemykset mallin soveltamisen helppoudesta	37
28. Uuden asiakaspalvelumallin tarjoama mahdollisuus yksilöllisten palveluiden tarjoamiseen	37
29. Henkilöstön näkemykset työnhakuvelvoitteen soveltumisesta eri asiakasryhmille	38
30. Henkilöstön näkemykset palveluprosessin soveltumisesta eri asiakasryhmille	38
31. Henkilöstön kokonaisarvio uuden asiakaspalvelumallin hyödyllisyydestä	39
32. Yritysten näkemykset työhakemusten lisääntymisestä uudistuksen myötä	41
33. Yritysten näkemykset näennäishakemusten lisääntymisestä uudistuksen myötä	41
34. Yritysten näkemykset näennäishakemusten määrän kasvusta uudistuksen myötä	42

LÄHTEET

URA-asiakastietojärjestelmän tietokanta. Tiedot haettu 2.10.2023.

ad_toimsuun_toimi
adh_suunnitelma
ad_toimsuun_toimi_ark
ad_toimsuun_toimi_tot_ark
ad_toimsuun
ad_yht_otto
ad_ura_asiakas_uusi
ad_hak_tyonhaku
ad_henktoimi

Työnvälitystilasto, Työ- ja elinkeinoministeriö

Kuutio 1205: Työnhakijat ammatin ja työllisyyden mukaan

Kuutio 1207: Työnhakijat ammatin, koulutuksen, diagnoosin, kielen ja kansalaisuuden mukaan

Kuutio 1355: Työttömyyden virta yli tietyn keston suhteessa vastaavaa kk aikaisemmin alkaneisiin työttömyyksiin palvelulinjan mukaan

Kuutio 1910: Työnhakija-asiakkaiden kuukausitiedot (koko aineisto)

Kuutio 4250: Aktivointiaste laskentapäivänä

Kuutio 5360: Työvoimapolitiittiset lausunnot lausuntokoodin mukaan

Statfin/Tilastokeskus, Työvoimatutkimus

Taulukko 135y: Väestö työmarkkina-aseman, sukupuolen ja iän mukaan, kuukausitiedot, 2009M01-2023M10

Kyselyaineistot

Erilliskysely henkilöasiakkaille: Kysely asiakkaille uuden asiakaspalvelumallin toimivuudesta ja asiakaskokemuksista, syyskuu 2023, Työ- ja elinkeinoministeriö/ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus.

Erilliskysely TE-toimiston ja kuntakokeilujen henkilöstölle: Kysely uuden asiakaspalvelumallin toimivuudesta ja asiakaskokemuksista, syyskuu 2023, Työ- ja elinkeinoministeriö/ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus.

Erilliskysely työnantaja-asiakkaille: Kysely työnantajille, syyskuu 2023, Työ- ja elinkeinoministeriö/ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus.

TE-toimistot työnantajien kysely, ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus.

TE-toimistot työnhakijakyselyt, ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus.

Työllisyyden kuntakokeilujen asiakastyytyväisyyskyselyn tulokset, ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus.

Mylly-raportointijärjestelmä

Henkilöstöresurssien määrät henkilötyövuosissa vuonna 2022, joulukuu 2023, ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus.

Työ- ja elinkeinoministeriölle

Työ- ja elinkeinoministeriö on päätöksellään 22.3.2023 (VN/3074/2023-TEM-1) asettanut minut selvityshenkilöksi, jonka tehtävänä on arvioida julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) ja työttömyysturvalain (1290/2002) eräitä mahdollisia muutostarpeita. Työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annettu laki (1269/2020) ei kuulu arvioinnin piiriin. Selvityshenkilön tehtävänä on asettamispäätöksen mukaan arvioida julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja työttömyysturvalain säännöksiä työnhakijan palveluprosessista, työnhakuvelvollisuudesta sekä työnhakua ja palveluja koskevien laiminlyöntien seuraamuksista. Arviointi kohdistuu lainsäädännön selkeyteen, ymmärrettävyyteen ja ennakoitavuuteen.

Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä (380/2023) tulee voimaan 1. tammikuuta 2025, jolloin julkisesta työvoimapalvelusta ja yrityspalvelusta annetun lain voimassaolo puolestaan päättyy. Tällöin tulevat voimaan myös vastaavat työttömyysturvalakiin säädetyt muutokset (385/2023). (Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaanpanosta, 383/2023.) Minulta pyydetty selvitys koskee nyt voimassa olevaa lakia. Vuoden 2025 alussa voimaan tuleva laki työvoimapalveluiden järjestämisestä ei aiheuta oikeustilaan selvityksen kannalta olennaisia sisällöllisiä muutoksia. Uudella lailla toteutetaan

julkisia työvoimapalveluja koskevien tehtävien siirtäminen työ- ja elinkeinotoimistoilta sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta kunnille.

Esitän selvityksenäni seuraavaa.

1. Eduskunnan kannanotot

Kuten selvityshenkilön asettamispäätöksestä ilmenee, selvityksen taustana ovat eduskunnan kannanotot työttömän asemaa koskevan sääntelyn monimutkaisuudesta ja vaikeaselkoisuudesta. Hallitus antoi vuoden 2021 valtiopäiville esityksen työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 167/2021 vp). Esityksen eduskuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunta kiinnitti ”yleisesti huomiota työttömän asemaa ja hänen oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevan sääntelyn monimutkaisuuteen”. Valiokunta huomautti, että kun kyse on perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua perustoimeentuloa turvaavasta etuusjärjestelmästä, tulisi työnhakijan kyetä säädettävän lain perusteella ennakoimaan, miten hänen toimintansa vaikuttaa hänelle perustuslaissa turvattuun oikeuteen toteutumiseen”. Valiokunta katsoi, että ”ehdotetut säännökset työnhakuvelvollisuudesta, sen täyttämisestä ja sitä koskevista poikkeuksista sekä työvoimapolitiisesti moitittavasta menettelystä ja siihen liittyvistä sanktioista muodostavat tässä suhteessa varsin monimutkaisen kokonaisuuden”. Valiokunta korosti, että ”sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää huomiota ehdotetun kaltaisessa perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa”. Valiokunnan mukaan ”lailla säättämisen vaatimukseen sisältyy vaatimuksia paitsi sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta myös selkeydestä ja ymmärrettävyydestä”. (PeVL 44/2021 vp)

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta yhtyi mietinnössään (TyVM 17/2021 vp) perustuslakivaliokunnan käsitykseen ehdotetun sääntelyn monimutkaisuudesta ja vaikeaselkoisuudesta. Valiokunta edellytti, että ”hallitus ryhtyy toimenpiteisiin työvoimapalveluita ja työttömyysturvaa koskevan sääntelyn ymmärrettävyyden ja ennakoitavuuden parantamiseksi sekä antaa asiassa selvityksen työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle vuoden 2023 loppuun mennessä.” Eduskunta

sisällyttikin hallituksen esitykseen antamaansa vastaukseen (EV 212/2021) tämän sisältöisen ponsilausuman.

Perustuslakivaliokunta toisti käsityksensä työttömän asemaa ja hänen oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevan sääntelyn monimutkaisuudesta ja vaikeaselkoisuudesta lausunnossaan 70/2022 vp, jossa se arvioi hallituksen vuoden 2022 valtiopäiville antamaa esitystä työttömien opiskelua ja työttömyysturva-oikeutta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 176/2022 vp).

2. Selkeys ja ymmärrettävyys osana lakitasoisuuden vaatimusta

Perustuslakivaliokunta nojautui lausunnossaan 44/2021 vp esittämässään kannanotossa työttömän asemaa koskevan sääntelyn monimutkaisuudesta aikaisempaan lausuntokäytäntöönsä, jossa se on selventänyt vaatimusta perusoikeussääntelyn lakitasoisuudesta.

Perustuslain 80.1 §:n edellyttää, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädetään lailla. Lisäksi perusoikeuksiin kohdistuu vielä erityisiä lailla säätämisen vaatimuksia. Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset on kootusti esitetty perustuslakivaliokunnan mietinnössä 25/1994 vp. Niihin kuuluu, että rajoituksista on säädettävä täsmällisellä ja tarkkarajaisella lain säännöksellä. Lailla säätämisen vaatimus ulottuu kuitenkin laajemmalle kuin vain perusoikeuksien rajoituksiin. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt lausuntokäytännössään, että kaikista perusoikeuksien käyttämisen kannalta keskeisistä kysymyksistä on säädettävä lailla. Tämä perusoikeuksien yleisiin oppeihin kuuluvan periaatteen perustuslakivaliokunta on vahvistanut esimerkiksi lausunnossaan 31/1997 vp toimeentulotukea koskevasta lakiesityksestä.

Perustuslakivaliokunta on jo ennen kannanottojaan työttömän asemaa koskevasta lainsäädännöstä tarkentanut vaatimusta perusoikeuskysymysten sääntelemisestä lailla. Valiokunnan lausunnossa 25/2005 vp oli kysymys maaseutuelinkeinojen tukemista tarkoittavasta lainsäädännöstä. Valiokunta totesi, että ”normipohjan pirstaleisuutta ja vaikeaselkoisuutta sekä jatkuvaa muuttumista ei voi pitää tyydyttävänä”, että ”maatalouselinkeinon sääntely on ... muodostunut varsin sekavaksi ja vaikeasti hahmotettavaksi” ja että ”elinkeino toimintaan kohdistuvan

sääntelyn tällaista tilaa ei voida pitää perustuslain näkökulmasta asianmukaisena”. Valiokunta täsmensi maatalouselinkeinon sääntelyä koskevaa arvosteluaan lausunnossaan 41/2006 vp. Valiokunnan mukaan ”normipohjan pirstaleisuutta ja vaikeaselkoisuutta sekä jatkuvaa muuttumista ei voi pitää tyydyttävänä” ja että ”yhteen elinkeinotoimintaan kohdistuvan sääntelyn tällaista tilaa ei perustuslain 18 §:n mukaisen elinkeinovapauden kannalta eikä perustuslain 21 §:n mukaisen hyvän hallinnon takeiden kannalta voida pitää asianmukaisena”.

Perustuslakivaliokunta on niin ikään arvostellut ympäristölainsäädännön vaikeaselkoisuutta. Lausunnoissaan 23/2009 vp ja 44/2010 vp valiokunta totesi, että ”ympäristönsuojelulaki on kokonaisuutena hyvin vaikeaselkoinen” ja että ”erityisesti useat lain sisäiset pykäläviittaukset ovat omiaan hankaloittamaan lain luettavuutta ja ymmärrettävyyttä”. Valiokunta kiinnitti jälkimmäisessä lausunnossaan erityistä huomiota siihen, että ”haja-asutusalueiden jäteveden puhdistamisvaatimuksiin kohdistuvat poikkeus- ja lykkäysmahdollisuudet johtavat epäselvään sääntelyyn”. Lausunnossaan 45/2016 vp valiokunta satoi arvostelunsa perustuslain 20 §:n säännökseen vastuusta ympäristöstä, jonka se katsoi perustelevan vaatimusta sääntelyn selkeyttämisestä. Valiokunta piti ”erityisen valitettavana, että ehdotuksen mukainen sääntely johtaisi eräiltä osin entistä suurempaan epäselvyyteen voimassa olevan lainsäädännön sisällöstä”. Valiokunta korosti, että ”sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota tällaisessa perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa”,

Perustuslakivaliokunta on kantanut huolta myös henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn epäselvyydestä, raskaudesta ja monimutkaisuudesta (esim. PeVL 46/2016 vp, 71/2014 vp ja 31/2017 vp). Lausunnossaan 31/2017 vp samoin kuin lausunnossaan 2/2018 vp, joka koski lakia liikenteen palveluista, valiokunta toisti kantansa, jonka mukaan ”sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota ... perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa”. Covid 19 -pandemian aikainen lainsäädäntö sai myös moitteita. Niinpä valiokunta piti lausunnossaan 13/2020 vp ravitsemisyriytysten tukemista ja niiden kärsimien menetysten korvaamista koskevaa sääntelyä monimutkaisena ja vaikeaselkoisena. Sen mukaan ”sääntelyn sisällön selvittäminen voi olla erityisesti luonnollisen henkilön harjoittaman ravitsemisliikkeen

puitteissa vaivalloista”. Valiokunta korosti, että ”lailla säätämisen vaatimukseen sisältyy vaatimuksia paitsi sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta myös selkeydestä ja ymmärrettävyydestä”. Valiokunta edellytti talousvaliokunnan selkeyttävän sääntelyä.

3. Selkeyden ja ymmärrettävyyden suhde täsmällisyyteen

Perustuslakivaliokunta ei ole lausunnoissaan tarkastellut sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden suhdetta selkeyteen ja ymmärrettävyyteen. Sääntelyn täsmällisyys on tärkeää oikeusturvan kannalta. Se vähentää tulkinnanvaraisuutta ja samalla ehkäisee ennalta täytäntöönpanevien viranomaisten mielivaltaista päätöksentekoa. Vaikka täsmällisyys ja tarkkarajaisuus viime kädessä palvelevat yksityisten subjektien oikeusturvaa, näiden välitön vaikutus kohdistuu viranomaisten päätöksentekoon. Täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen pyritäessä sääntelyn ensisijaiseksi kohdeyleisöksi eli adressaateiksi määrittyvät sääntelyä täytäntöönpanevat viranomaiset. Kun perustuslakivaliokunta on edellyttänyt perusoikeuksia koskevalta lain tasoiselta sääntelyltä selkeyttä ja ymmärrettävyyttä, se on sen sijaan tarkastellut sääntelyä yksityisten subjektien näkökulmasta. Valiokunta on korostanut, että sääntelyn tulisi olla selkeää ja ymmärttävää siten, että yksityiset subjektit voisivat sen perusteella arvioida oikeusasemaansa.

Laeilla on kahdenlaisia adressaatteja. Yhtäältä adressaatteina ovat yksityiset subjektit, joiden käyttäytymistä lait sääntelevät asettamalla heille velvollisuuksia ja perustamalla heille oikeuksia, ja toisaalta viranomaiset, joiden tehtäviä, toimivaltaa ja menettelyä lait niin ikään sääntelevät. Samat säännökset, yhtä hyvin aineelliset kuin menettelyllisetkin, voivat yksityisten subjektien näkökulmasta säännellä heidän oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan, viranomaisten kannalta taas näiden toimivaltaa ja menettelyä. Adressaattien kaksinaisuus ei koske vain lakeja kokonaisuudessaan vaan myös yksittäisiä säännöksiä, kuten nyt tarkasteltavia julkisesta työvoimapalvelusta ja yrityspalvelusta annetun lain sekä työttömyysturvalain säännöksiä.

Ongelmaksi voi tulla se, että täsmällisyyden tavoite, jonka silmämääränä on viranomaisten päätöksenteko, ja selkeyden ja ymmärrettävyyden tavoite, jota lähestytään yksityisten oikeussubjektien näkökulmasta, saattavat perustella keskenään ristiriitaisia sääntelyratkaisuja. Täsmällisyys saattaa johtaa monimutkaisuuteen, esimerkiksi runsaasti poikkeuksia sisältäviin, ja teknisluonteisiin, jopa erityisiin laskentakaavoihin tukeutuviin sääntelyratkaisuihin. Tällainen sääntely torjuu viranomaisten päätöksenteon mielivaltaisuuden vaaraa mutta tekee siitä adressaatteina olevien yksityisten subjektien kannalta vaikeaselkoista. Yksityisten subjektien näkökulmasta arvioitava selkeys ja ymmärrettävyys puoltaisivat pääsäännön ja poikkeuksien sekä teknisten laskentakaavojen sijasta helposti avautuvia yleislausekkeita.

Erityisen vaikeaselkoista on ollut esimerkiksi verolainsäädäntö, jonka sisältövaatimuksista on erikseen säädetty perustuslain 81 §:n 1 momentissa. Verolaissa on oltava säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Tuloverotuksen sääntelyn monimutkaisuutta on tosin pyritty rajoittamaan karsimalla tuloista tehtäviä vähennyksiä. Kuitenkin esimerkiksi arvonlisä- ja tulliverotuksen sääntelyn on verovelvollisen kannalta yhä varsin monimutkaista. Vaikeaselkoisuus on leimallista myös monille etuuslainsäädännön lohkoille, esimerkiksi sosiaalivakuutukseksi ja -avustukseksi kutsutulle sosiaaliturvan alueelle. Ääriesimerkkejä etsivä varmaankin suuntaisi katseensa eläkelainsäädäntöön.

Täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden sekä selkeyden ja ymmärrettävyyden välistä ristiriitaa ei voida ratkaista yleispätevällä säännöllä. Punninta niiden välillä on toistettava kussakin sääntelytilanteessa. Kun huolehditaan täsmällisyydestä, on samalla pidettävä silmällä selkeyttä ja ymmärrettävyyttä. Toisaalta selkeydestä ja ymmärrettävyydestä huolehtiminen ei saa uhata täsmällisyyttä oikeusturvan vaarantavalla tavalla. Tämäkin ohjenuora sallii kuitenkin merkittäviä parannuksia selkeyteen ja ymmärrettävyyteen myös etuuslainsäädännössä, johon myös julkisia työvoimapalveluja ja työttömyysturvaa sääntelevät lait kuuluvat.

4. Viranomaisohjeet lainsäädännön täydentäjänä

Lainsäädäntö ei ole ainoa eikä ehkä useinkaan edes tärkein lähde, josta yksityiset oikeussubjektit, kuten työttömät työnhakijat, pyrkivät selvittämään oikeusasemaansa. Ongelmia, joita aiheuttaa täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen vuoksi

vaikeaselkoisesta lainsäädännöstä, voidaan korjata viranomaisten julkaisemilla, mahdollisimman selkokielisillä ja helppotajuisilla ohjeilla. Verohallintoa voi pitää tässä suhteessa edellä kävijänä.

Viranomaisohjeet saattavat kohdistua joko alempiin, lainsäädäntöä täytäntöönpaneviin, viranomaisiin tai yksityisiin subjekteihin, joiden oikeusasemaa lainsäädäntö sääntelee. Vakiintuneen, myös perustuslakivaliokunnan vahvistaman tulkinnan (ks. esim. PeVL 48/2006 vp) mukaan tietyn lainsäädännön toimeenpanoa johtavalla ja ohjaavalla ministeriöllä on toimivalta ilman lailla annettua erityistä valtuutustakin antaa alaisilleen viranomaisille toimeenpanoa koskevia ohjeita. Oikeuskansleri on niin ikään vahvistanut tämän kannan päätöksellään 25.9.2019 (Dnro OKV/735/1/2018, jossa oli kyse työministeriön vuonna 2017 työ- ja elinkeinotoimistoille antamista ohjeista toimistojen tehtävistä työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanossa. Tällaisilla ohjeilla ei kuitenkaan ole oikeudellista sitovuutta edes siinä tapauksessa, että ne on julkaistu Finlexissä viranomaismääräysten kokoelmassa.

Lainsäädännön toimeenpanoa ohjaavalla ja johtavalla ministeriöllä on ilman erityistä lain antamaa valtuutusta toimivalta julkaista myös yksityisille subjekteille, kuten työttömille työnhakijoille, tarkoitettua ohjeluonteista informaatiota, jota toimeenpanosta yksittäistapauksellisten päätösten tasolla vastaavat viranomaiset, kuten työvoima- ja elinkeinotoimistot, voivat vielä täydentää, internet-sivustollaan julkaisemillaan tai asiakkailleen henkilökohtaisesti jakamallaan ohjeilla. Erityisesti silloin kun lainsäädäntö jää täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusten täyttämiseksi monimutkaisuutta ja vaikeaselkoisuutta, viranomaisille tarkoitetut ohjeet ja yksityisille suunnattu informaatio on tarkoituksenmukaista eriyttää. Näin esimerkiksi verohallinnossa onkin menetelty. Myöskään yksityisille subjekteille suunnatuilla informaationluonteisilla ohjeilla ei ole oikeudellista sitovuutta siten, että ne vaikuttaisivat yksityisten oikeuksiin tai velvollisuuksiin. Ohjeiden on kuitenkin oltava sopusoinnussa voimassa olevan lainsäädännön kanssa. Korkeimman oikeuden käytännön mukaan virheellisten ohjeiden antamisessa saattaa olla kysymys sellaisesta julkisen vallan käytöstä, joka synnyttää vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:ssä tarkoitetun julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun (ks. KKO 1989:50 ja 2022:21).

5. *Lainkirjoittajan opas*

Perustuslakivaliokunta ei ole lausunnoissaan täsmentänyt, mitä selkeältä ja ymmärrettävältä lakitekstilä edellytetään. Opastusta saa oikeusministeriön julkaisemasta *Lainkirjoittajan oppaasta*. Se ei ole oikeudellisesti sitova, mutta sen voi kuitenkin katsoa määrittelevän selkeyden ja ymmärrettävyyden vähimmäisvaatimukset. Oppaassa perustellaan lainvalmistelusta huolehtivien virkamiesten velvollisuutta selkeään ja ymmärrettävään kieleen paitsi hallituksen esitysten perusteluosissa myös lakiehdotuksissa hallintolain (434/2003) 9 §:n säännöksellä hyvän kielenkäytön vaatimuksesta. Tämän säännöksen mukaan ”viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä”.

Esimerkkinä oppaassa esitellyistä ymmärrettävyyttä palvelevista ohjeista on niin sanottu 3-3-3 -sääntö. Sen mukaan pykälässä saisi olla enintään kolme momenttia, momentissa enintään kolme virkettä ja virkkeessä enintään kolme lausetta. (14.3.5.)

6. *Työnhakijan oikeusaseman nykyinen sääntely*

Säännökset työttömälle työnhakijalle tarjottavista työvoimapalveluista, työnhakijan velvollisuuksista ja velvollisuuksien laiminlyönnin seuraamuksista jakautuvat lakiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta sekä työttömyysturvalakiin. Edellisessä laissa ovat säännökset muun muassa

- työnhakijan palveluprosessista (2 luku),
- työnvälityksestä (3 luku),
- tieto- ja neuvontapalveluista, asiantuntija-arvioinneista, ammatinvalinta- ja uraohjauksesta sekä valmennuksesta ja kokeilusta (4 luku)
- työvoimakoulutuksesta (5 luku) ja muutosturvakoulutuksesta (5a luku),
- työttömyysetuudella tuetusta työnhakijan omaehtoisesta opiskelusta (6 luku),
- yritystoiminnan käynnistämis- ja kehittämispalveluista kuten starttirahasta (8 luku),
- kulukorvauksesta (9 luku)
- harkinnanvaraisista etuuksista (10 luku) ja

- kunnan työllistämisvelvoitteesta (11 luku).

Laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta on säädetty sekä työnhakijan oikeuksista että tämän velvollisuuksista. Nykyisin voimassa olevat velvollisuuksia koskevat säännökset toteuttavat niin sanottua pohjoismaista työvoimapalvelumallia, jossa keskeisenä pyrkimyksenä on työntekijän aktivoiminen. Perussäännös työttömyysetuutta hakevan työnhakijan velvollisuuksista on työnhakijan palveluprosessia sääntelevän 2 luvun 13 §:ssä (1379/2021):

Työttömyysetuutta hakevan työnhakijan on haettava aktiivisesti työtä ja koulutusta. Lisäksi hänen on osallistuttava palvelutarpeensa arvioimiseen, työllistymissuunnitelman laatimiseen ja tarkistamiseen sekä palveluihin, jotka tukevat hänen työnhakuaan ja edistävät hänen työmarkkina-aktiivisuuttaan ja työllistymistään.

Työttömyysetuutta hakeva työnhakija on velvollinen ilmoittamaan työllistymissuunnitelman toteutumisesta työ- ja elinkeinotoimistolle sen määräämällä tavalla. Ilmoitettavista tiedoista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Työnhakijan on ilmoitettava työ- ja elinkeinoviranomaiselle yhteystietojensa muutoksesta. Henkilön on säilytettävä työnhakuvelvollisuuden täyttämiseen liittyvät selvitykset ja esitettävä ne työ- ja elinkeinotoimistolle sen pyynnöstä.

Työnhakijan palveluprosessiin kuuluvat nykyisin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 luvun mukaan alkuhaastattelu ja sitä seuraavat työnhakukeskustelut sekä palvelutarpeen arviointi ja työllistymissuunnitelman laatiminen.

Lain työnvälitystä koskevan 3 luvun 3 §:ssä säädetään työnhakuvelvollisuudesta. Pääsääntönä pykälän 1 momentin mukaan on, että työttömän ja työttömyysuhan alaisen työnhakijan työllistymissuunnitelmaan tulee sisällyttää kolme kuukauden tarkastelujaksoa, jonka aikana työnhakijan on haettava neljää työmahdollisuutta.

Työttömyysturvalain 1 luvun 3 §:ssä on yleissäännös työttömyysetuuden saajan oikeuksista ja velvollisuuksista. Pykälän 1 momentin mukaan etuuden saajalla on oikeus työllistymissuunnitelmaan siten kuin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta

annetussa laissa säädetään. Pykälän 2 momentissa taas säädetään, että ”etuuden saajan yleisenä velvollisuutena on hakea aktiivisesti työtä ja koulutusta, antaa työ- ja elinkeinotoimistolle ammatillista osaamistaan, työhistoriaansa, koulutustaan ja työkykyään koskevat tiedot ja selvitykset, toteuttaa yhdessä työ- ja elinkeinotoimiston kanssa laadittua työllistymissuunnitelmaa sekä tarvittaessa hakeutua ja osallistua työllistymistään edistäviin palveluihin ja toimenpiteisiin”. Työttömyysturvalain säännökset toistavat tai tiivistävät julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain säännöksiä. Oikeuksia koskevassa 1 momentissa on viittaus jälkimmäiseen lakiin, velvollisuuksia koskevassa 2 momentissa ei. Erityisesti 2 momentin oikeudellinen merkitys on epäselvä.

Työnhakijan velvollisuuksien laiminlyönnin seuraamuksista on säädetty työttömyysturvalain 2 a luvussa. Laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta on kuitenkin säännökset kirjallisesta muistutuksesta, jonka työvoima- ja elinkeinotoimisto lähettää työnhakijalle velvollisuuksien laiminlyönnin seuraamuksesta. Lain 2 luvun 15 §:n mukaan

”työ- ja elinkeinotoimisto muistuttaa työnhakijaa kirjallisesti hänen menettelynsä vaikutuksesta työllistymiseen ja hänen mahdolliseen oikeuteensa saada työttömyysetuutta, jos työnhakija:

- 1) jättää saapumatta alkuhaastatteluun, työnhakukeskusteluun tai täydentävään työnhakukeskusteluun taikka kotoutumisen edistämisestä annetun lain 9 §:ssä tarkoitettuun alkukartoitukseen;
- 2) ei muulla tavoin asioi työ- ja elinkeinoviranomaisen kanssa sen antamassa määräajassa ja edellyttämällä tavalla;
- 3) jättää ilmoittamatta työ- ja elinkeinotoimiston edellyttämällä tavalla, miten hän on toteuttanut työllistymissuunnitelmaansa tai sitä korvaavaa suunnitelmaa;
- 4) ei aloita työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa sovittua palvelua tai palvelu keskeytyy työnhakijasta johtuvasta syystä; tai
- 5) muulla tavoin jättää toteuttamatta työllistymissuunnitelmaansa tai sitä korvaavaa suunnitelmaa.”

Seuraamuksista säättävän työttömyysturvalain 2 a luvun otsikkona on *Työvoimapolitiittisesti moitittava menettely*. Luvun 9 §:ssä on lueteltu työnhakuun tai

työvoimapalveluihin liittyviä laiminlyöntejä ja muita menettelyjä, joiden seuraamuksena työnhakija menettää oikeutensa työttömyysetuuteen seitsemän päivän ajalta laiminlyönnin tai muun menettelyn jälkeen. Edellytyksenä on, että työnhakija syyllistyy menettelyyn ilman pätevää syytä 12 kuukauden aikana toisen kerran. Työttömyysetuuden määräaikaisen menettämiseen johtaa muun muassa se, että työnhakija

- jää saapumatta alkuhaastatteluun tai työnhakukeskusteluun
- kieltäytyy työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman laatimisesta tai tarkistamisesta
- laiminlyö hakea työtä työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa edellytetyllä tavalla, tai omalla menettelyllään aiheuttaa sen, ettei työnhaku johda työllistymiseen
- jättää hakematta työ- ja elinkeinotoimiston tarjoamaa työtä tai omalla menettelyllään aiheuttaa sen, ettei työnhaku johda työllistymiseen, jos hänelle viimeksi järjestetystä alkuhaastattelusta on kulunut vähintään kuusi kuukautta
- kieltäytyy julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitetusta työnhakuvalmennuksesta, uravalmennuksesta, työvoimakoulutuksesta, koulutuskokeilusta tai työkokeilusta taikka omalla menettelyllään aiheuttaa sen, ettei palvelua voida hänelle järjestää
- keskeyttää tai joutuu omasta syystään keskeyttämään yllä tarkoitetun palvelun;
- kieltäytyy työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa sovitusta työ- ja elinkeinoviranomaisen, kunnan tai palveluntuottajan järjestämästä työnhakua tai työllistymistä tukevasta muusta palvelusta tai omalla menettelyllään aiheuttaa sen, ettei hänelle voida järjestää tällaista palvelua, taikka keskeyttää tai joutuu omasta syystään keskeyttämään tällaisen palvelun
- kieltäytyy palvelutarpeen arvioimiseksi välttämättömästä työkyvyn tutkimuksesta tai arvioinnista tai omalla menettelyllään aiheuttaa sen, ettei tutkimusta tai arviointia voida järjestää.

Työttömyysturvalain 2 a luvun 10 §:ssä on puolestaan säännökset siltä varalta, että työnhakijan 9 §:ssä tarkoitettu menettely on jatkuvaa. Jos työnhakija syyllistyy menettelyyn 12 kuukauden kuluessa kolmannen kerran, hän menettää oikeutensa etuuteen 14 vuorokaudeksi. Neljäs kerta lakkauttaa etuuden toistaiseksi. Pykälässä on niin ikään säädetty edellytyksistä, joilla oikeus etuuteen palautuu.

7. *Nykyistä sääntelyä koskevia havaintoja*

7.1. Sääntelyn hajautuminen kahteen lakiin

Säännökset työnhakijan oikeuksista ja velvollisuuksista sekä velvollisuuksien laiminlyönnistä langettavista seuraamuksista ovat jakautuneet kahteen lakiin: lakiin työvoima- ja yrityspalvelusta ja työttömyysturvalakiin. Työttömyysturvalakiin sisältyy kuitenkin edellisen lain kanssa päällekkäinen yleissäännös työnhakijan oikeuksista ja velvollisuuksista. Tämän säännöksen itsenäinen oikeudellinen merkitys on epäselvä. Lisäksi julkista työvoima- ja yrityspalvelua koskevan lain 2 luvun 15 §:ssä on säädetty kirjallisesta muistutuksesta, jonka työvoima- ja elinkeinotoimisto pykälässä tarkoitetuissa tilanteissa antaa työnhakijalle tämän laiminlyönnin seuraamuksista. Muistutuksesta tai sen merkityksestä seuraamuksia koskevassa päätöksenteossa ei ole annettu tarkempia säännöksiä sen paremmin laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta kuin työttömyysturvalaissa.

On mahdollista esittää perusteluja sekä kahden lain sääntelymallia vastaan että sen puolesta. Vastaan puhuu ennen kaikkea se, että työttömän työnhakijan voi olla vaikea selvittää oikeusasemaansa, kun yhtäältä hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan ja toisaalta velvollisuuksien laiminlyönnin seuraamuksista on säädetty eri laeissa. Voidaan myös viitata yleiseen käytäntöön, jonka mukaan yksityisten subjektien velvollisuuksista ja niiden laiminlyönnin seuraamuksista säädetään samassa laissa.

Toisaalta voidaan esittää myös nykyisin noudatettua kahden lain mallia puoltavia näkökohtia. Työnhakijalle tarjottavat työvoimapalvelut ovat osa työllisyys- ja elinkeinotoimistojen – tulevaisuudessa kuntien – käytettävissä olevia työllistämiseen tähtääviä palveluja, joihin kuuluvat myös yrityspalvelut. Palvelukokonaisuuden säänteleminen samassa laissa on perusteltua. Samoin voidaan katsoa, että on sekä etuuksien saajien että niistä päättävien viranomaisten kannalta perusteltua koota kaikki työttömyysturvasäännökset – mukaan lukien säännökset etuuksien alentamisesta – samaan lakiin.

Yhden lain mallissa etuuksien alentamista tarkoittavat sanktiosäännökset irrotettaisiin työttömyysturvalaista ja sijoitettaisiin samaan lakiin kuin säännökset työttömille työnhakijoille tarjottavista palveluista sekä palveluihin liittyvistä

työnhakijoiden oikeuksista ja velvollisuuksista. Kahden ja yhden lain välillä on mahdotonta tehdä ehdotonta valintaa selkeyden ja ymmärrettävyyden mittapuuta soveltaen. Molemmilla vaihtoehdoilla on etunsa ja haittansa. Jos valinta osuu kahden lain malliin, kaksi tärkeää näkökohtaa on syytä pitää mielessä.

Ensinnäkin valittua linjaa on noudatettava johdonmukaisesti. On vältettävä ottamasta työttömyysturvalakiin säännöksiä työnhakijan oikeuksista ja velvollisuuksista tai lakiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta säännöksiä velvollisuuksien laiminlyönnin seuraamuksista. Jos tästä vaatimuksesta poiketaan, seurauksena voi olla epäselvyyksiä säännösten oikeudellisesta merkityksestä. Tässä suhteessa työttömyysturvalain 1 luvun 3 §:n säännökset työttömyysetuuden saajan oikeuksista ja velvollisuuksista saatetaan pitää ongelmallisina. Sama koskee laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta olevaa säännöstä kirjallisesta muistutuksesta (2 luvun 15 §).

Toinen tärkeä näkökohta liittyy täsmällisiin ja samalla selkeisiin ja ymmärrettäviin viittaussäännöksiin. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa on sanktioiden osalta viitattava työttömyysturvalakiin, ja työttömyysturvalaista on puolestaan käytävä yksiselitteisesti ilmi, minkä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädettyjen velvollisuuksien laiminlyönnistä sanktioita voidaan langettaa. Työnhakijoiden oikeusturva edellyttää sanktioitavien laiminlyöntien täsmällistä määrittelyä. Jos velvollisuudet on taas määritelty mutkikkaasti pääsääntöjen ja poikkeusten avulla, tämä voi tehdä myös sanktiosäännöksistä vaikeasti avautuvia. Tässä kohdin selkeyden ja ymmärrettävyyden on annettava periksi täsmällisyydelle.

7.2. Valinta lain muuttamisen ja uuden lain säätämisen välillä

Runsas muutossäädökset tekevät laeista helposti tilkkutäkkimäisiä ja vähentävät niiden selkeyttä ja ymmärrettävyyttä. Näin on silloinkin, kun muutosten voimaantulosta on säädetty selkeästi.

Sekä vuonna 2002 säädettyä työttömyysturvalakia että vuonna 2012 säädettyä lakia julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta on muutettu lukuisia kertoja.

Muutokset ovat ulottuneet myös säännöksiin työttömän työnhakijan palveluprosessista sekä työnhakijan oikeuksista ja velvollisuuksista samoin kuin säännöksiin velvollisuuksien laiminlyönnin seuraamuksista. Muutossäädösten runsaudelle on luonnollinen selitys. Työvoimapolitiikka on hallituspolitiikan keskeisiä lohkoja, ja hallituksen vaihtuessa myös työvoimapolitiikan keinovalikoima muuttuu. Tästä on esimerkkinä Sanna Marinin hallituksen omaksuma pohjoismainen työvoimapalvelumalli, jonka edellyttämistä muutoksista lakiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta säädettiin lailla 1379/2021.

Muutokset keskeisten politiikkalohkojen tavoitteissa ja keinoissa sekä niiden lainsäädännöllinen toteuttaminen ovat demokraattisen poliittisen päätöksenteon ytimessä. Pitkäaikaiset hallitukset ja hallitusohjelman korostunut asema antavat kuitenkin mahdollisuuksia pitkäjänteiseen lainsäätötyöhön ainakin saman vaalikauden sisällä. Lain muuttaminen useammin kuin kerran saman vaalikauden aikana ei ole suositeltavaa, vaan muutokset tulisi tilkkutäkkimäisyyden välttämiseksi koota yhteen esitykseen. Äkilliset muutostarpeet saattavat tosin perustella tästä pääsäännöstä poikkeamista.

Kun muutoksia on kertynyt runsaasti, on myös syytä harkita kokonaan uuden lain säätämistä. Oireita kokonaisuudistuksen tarpeesta ovat lukuisat kirjaimilla varustetut lisäpykälät tai jopa lisäluvut. Tällaisia lisälukuja tai -pykäläiä on myös laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta sekä työttömyysturvalaissa. Edelliseen lakiin on lisätty muutosturvakoulutusta koskeva 5 a luku (670/2022) ja 55 vuotta täyttäneiden työllistämistukea koskeva 7 a luku (371/2023). Lisäksi lain joissakin luvuissa on toteutettu kaikki pykälät kattava kokonaisuudistus. Niinpä pohjoismaisen työvoimapalvelumallin toteuttaneella lailla 1379/2021 uudistettiin lain palveluprosessia ja työnvälitystä koskevat 2 ja 3 luku. Lisäksi lailla 371/2023 paitsi lisättiin uusi 7 a luku myös uudistettiin palkkatukea koskeva 7 luku kokonaisuudessaan. Kaikki nämä uudistukset toteutettiin samalla vaalikaudella, minkä lisäksi vaalikaudella muutettiin myös muiden lukujen yksittäisiä pykäläiä. Samalla vaalikaudella toteutettuja uudistuksia ei voida selittää demokratiaan kuuluvilla hallituspolitiikan vaihteluilla.

On ilmeistä, että sekä julkista työvoima- ja yrityspalvelua että työttömyysturvaa koskevan lainsäädännön kokonaisuudistukseen on tarvetta työvoimapolitiikan tavoitteiden ja keinojen muutoksista riippumatta. Kodifikaation

luonteinen kokonaisuudistus ei ole sidoksissa tiettyyn hallituspohjaan vaan voi ulottua voi ulottua useammankin kuin yhden vaalikauden ajalle.

Lain julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta korvaa vuoden 2025 alusta laki työvoimapalveluiden järjestämisestä. Toimeksiantooni ei ole kuulunut arvioida, missä määrin uudessa laissa on korjattu voimassa olevan lain ongelmia. On kuitenkin syytä todeta, että kahden lain rinnakkainen olemassaolo vaikeuttaa entisestään oikeustilan hahmottamista. Sille, joka yrittää selvittää oikeusasemaansa Finlexin tai Edilexin avulla, lisävaikeuksia tuottaa se, että ajantasaisessa työttömyysturvalaissa on kunkin säännöksen yhteydessä esitetty sekä nyt voimassa oleva että vuoden 2025 alussa voimaan tuleva versio, vieläpä niin, että ensimmäiseksi on nostettu versioista jälkimmäinen. – Oikeustilan sekavuutta lisää vielä vuoden 2024 loppuun asti voimassa oleva laki työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta. Tällä lailla ei tosin ole välittömiä työnhakijoiden palveluprosessia tai heidän oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevia vaikutuksia.

7.3. Lakien sisäinen systematiikka

Lakien systematiikan johdonmukaisuus on olennaisen tärkeää niiden ymmärrettävyyden kannalta. Niinpä yksityisten oikeussubjektien – kuten työttömien työnhakijoiden – oikeusasemaa koskevat säännökset tulisi koota yhteen, samaan lukuun tai samoihin lukuihin. Tätä säännön kannalta ongelmallisena voi pitää esimerkiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 1 luvun 9 §:ää, jossa paitsi säännellään työnhakijan asuinpaikkaa ja työnhakualuetta myös asetetaan hänelle velvollisuus ilmoittaa yhteystietonsa työ- ja elinkeinoviranomaiselle (1379/2021).

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki on verraten laaja. Se sääntelee sekä työnhakijan palveluprosessia ja tähän liittyviä työnhakijan oikeuksia ja velvollisuuksia että yrityksille suunnattuja työvoimapoliittisia tavoitteita ajavia tukitoimia. Lain selkeyttä ja ymmärrettävyyttä työnhakijoiden kannalta saattaisi parantaa lukujen ryhmittäminen osastoiksi. Tällöin luvut, joissa säännellään työnhakijoiden asemaa, ja säännökset, jotka suuntautuvat yrityksiin, olisivat eri osastoissa.

7.4. Ohjelmalliset säännökset

Lakeihin sisällytetyt säännökset, joilla ei ole yksiselitteistä oikeudellista sisältöä, vähentävät selkeyttä ja ymmärrettävyyttä. Ongelmallisia voivat olla esimerkiksi viime vuosikymmeninä yleistyneet tavoitesäännökset tai yleisluonteiset säännökset viranomaisten velvollisuuksista. Erityisesti oikeudellisten maallikoiden – kuten työttömien työnhakijoiden – voi olla vaikea erottaa toisistaan oikeudellisesti sitovaa ja ohjelmaluonteista sääntelyä. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 1 luku tarjoaa esimerkkejä säännöksistä, joilla ei ole yksiselitteistä itsenäistä oikeudellista sisältöä tai joiden oikeudellinen merkitys on epäselvä: 1 §:n säännökset työmarkkinoiden toimivuuden edistämisestä; 2 §:n säännökset julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta; osa 3 §:n määritelmistä; 4 §:n säännökset julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen tarjoamisesta; 7 ja 8 §:n säännökset tasapuolisuudesta sekä yhdenvertaisuuden ja naisten ja miesten välisen tasa-arvon edistämisestä. Muissakin luvuissa on tällaisia säännöksiä. Syytä on mainita ainakin 3 luvun 1 §:n säännökset työnvälityksen tavoitteista ja yleisistä periaatteista sekä 5, 5 a, 6 ja 7 a lukujen 1 §:ien tavoitesäännökset.

Tavoitteet, joihin laeilla ja niiden yksittäisillä luvuilla pyritään, ilmenevät hallituksen esityksistä, jotka ovat luonteeltaan poliittisia asiakirjoja. Usein korulauseen omaisia tavoitteita ei tarvitse toistaa lain pykälissä. Päätöksenteossa ja muussa hallintotoiminnassa noudatettavista periaatteista taas on säädetty yleislaeissa, kuten hallintolaissa (434/2003) ja yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014). Niitä ei tarvitse toistaa kussakin viranomaisten päätöksentekoa sääntelevässä laissa.

7.5. Määritelmäsäännökset

Määritelmäsäännökset, jotka on koottu yhteen lain alkuosaan sijoitettuun pykälään, ovat lisääntyneet lainsäädännössämme. Määritelmäsäännökset ovat osittain tuontitavaraa, EU-direktiiveistä kansalliseen lainsäädäntöömme siirrettyjä.

Myös laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta sekä työttömyysturvalaissa on erilliset määritelmäpykälät. Kuten Lainkirjoittajan oppaassa todetaan, lakeihin ei tulisi sisällyttää tarpeettomia määritelmiä. En ole varma, ovatko kaikki työttömyysturvalain

1 luvun 5 §:n tai julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 1 luvun 3 §:n määritelmät tarpeellisia. Tarvitaanko esimerkiksi ”asiakkaan” tai ”työnhakijan” määritelmää (L julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 1 luvun 3.1 §:n 1)-2) kohdat)?

Lainkirjoittajan oppaassa kiinnitetään huomiota myös määritelmäsäännösten toiseen ja vakavampaan ongelmaan. Määritelmät saattavat sisältää aineellistakin sääntelyä. Jos näin on, sääntely on irrotettu asiallisesta yhteydestään, eikä lain avulla oikeusasemaansa perehtyvä ehkä osaa etsiä sitä yleisille säännöksille omistetusta luvusta. Niinpä voi kysyä, ovatko julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 1 luvun 3 §.1 §:n 3) ja 4) kohdan työttömän ja työttömyysuhan alaisen henkilön tai työttömyysturvalain 1 luvun 5.1 §:n 4) ja 5) kohtien kokoaikatyön ja osa-aikatyön määritelmät itse asiassa aineellista sääntelyä.

7.6. Pääsääntö ja poikkeukset

Työnhakijan palveluprosessin sääntely laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta rakentuu monin kohdin pääsäännön ja siitä tehtävien poikkeuksien varaan. Mitä enemmän poikkeuksia on, sitä vaikeampaa on hahmottaa oikeustilaa. Niinpä esimerkiksi 2 luvun 6 §:ssä on säännökset työnhakukeskustelusta ja täydentävistä työnhakukeskusteluista ja 7 §:ssä puolestaan varsin vaikeaselkoiset säännökset 6 §:ään tehtävistä poikkeuksista. Vastaavasti työnvälitystä koskevan 3 luvun 3 §:ssä on säädetty työnhakuvelvollisuudesta ja 5-7 §:ssä jälleen kovin monimutkaisiksi kirjoitettuja poikkeussäännöksiä.

Pääsäännön ja siitä tehtävien poikkeusten mallista ei voida eikä ole syytäkään pyrkiä kokonaan eroon. Ongelmaksi malli tulee vasta sitten kun poikkeuksia on kovin runsaasti, ja ne on vielä ilmaistu vaikeaselkoisesti.

7.7. Lakien väliset ja niiden sisäiset viittaukset

Kahden lain malli, jossa työttömän työnhakijan palveluprosessista sekä oikeuksista ja velvollisuuksista säädetään eri laissa kuin velvollisuuksien laiminlyömisestä

langettavista sanktioista, edellyttää väistämättä lakien välisiä viittaussäännöksiä. Näin on asianlaita erityisesti silloin, kun vältetään päällekkäistä sääntelyä, kuten olen yllä suositellut. Viittaussäännöksiä tulisi kuitenkin olla mahdollisimman vähän. Nyt viittauksia on runsaasti kummassakin suunnassa: työttömyysturvalaista lakiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta ja päinvastoin. Laki, jolla pohjoismainen työvoimapalvelumalli toteutettiin, näyttää entisestään lisänneen viittaussäännöksiä. Oikeustilan selvittäminen on hankalaa, jos tähän ryhtyvä joutuu toistuvasti siirtymään laista toiseen.

Viittaussäännökset vaikeuttavat oikeustilan selvittämistä, mutta kahden lain mallissa niitä ei voida kokonaan välttää. Hankaluuksia tuottavat myös lakien sisäiset viittaukset, joita on erityisen runsaasti laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta. Myös tällaiset viittaukset tulisi karsia mahdollisimman vähiin. Kuten Lainkirjoittajan opas (14.3.6) ohjeistaa, varsinkin viittauksia jäljempänä tuleviin säännöksiin tulisi välttää. Jos lain sisäisiä viittauksia on kovin paljon, tämä saattaa viestiä lain systematiikan ongelmista.

Viittaussäännösten informatiivisuutta lisää, jos niissä viitattavan säännöksen yksilöinnin lisäksi kerrotaan, mistä viitattavasta säännöksessä säädetään. Säännökset, joissa esimerkiksi viitataan hallinnon yleislakeihin, eivät ole oikeudellisesti välttämättömiä mutta saattavat olla perusteltuja lain informatiivisuuden lisäämiseksi.

7.8. Luettelon muotoon laaditut säännökset

Sekä laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta että työttömyysturvalaissa on runsaasti luettelon muotoon laadittuja säännöksiä, muuallakin kuin määritelmät kokoavissa pykälissä. Joissakin luetteloissa numeroin merkityillä pääkohdilla on vielä kirjaimin erotettuja alakohtia. Tällaiset säännökset ovat usein vaikealukuisia. Erityisesti näin on silloin, kun kyse ei oikeastaan ole luettelosta, vaan kukin kohta alakohtineen sisältää itsenäistä aineellista sääntelyä. Kummankin tarkasteltavanani olevan lain selkeyden ja ymmärrettävyyden parantaminen edellyttäisi luettelomaiseen ilmaukseen turvautuvien säännösten läpikäyntiä ja itsenäistä aineellista sääntelyä sisältävien luettelokohtien erottamista, milloin se vain on mahdollista, itsenäisiksi säännöksiksi.

Luettelosäännöksiä ei ole syytä kokonaan välttää. Ne ovat perusteltuja ja saattavat jopa selkeyttää sääntelyä, jos säännöksessä esimerkiksi täsmällisin ja samalla helppolukuisin ilmauksin luetellaan jonkin etuuden saamisedellytykset.

7.9. 3-3-3 -sääntö

Vaikka alkuperäisessä laissa olisikin momenttien osalta pystytty noudattamaan 3-3-3 -sääntöä siten, että pykälät sisältävät enintään kolme momenttia, lukuisat muutokset asettavat tämän säännön koetukselle. Sekä laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta että työttömyysturvalaissa on pykälä, joissa on enemmän kuin kolme momenttia. Silloin kun jokin momentti on laadittu itsenäistä sääntelyä sisältävien luettelokohtien muotoon, kolmen momentin sääntö ei myöskään pysty hillitsemään yksittäisten pykälien paisumista ja täyteen pakkaamista. Toisaalta 3-3-3 -sääntö on suositus, josta voi joskus olla perusteltua luopua. Neljä toisiinsa elimellisesti liittyvää momenttia voi olla lain ymmärrettävyyden kannalta parempi ratkaisuun kuin yhden momentin erottaminen omaksi pykäläkseen.

Säännön muut osat ovat lakitekstin ymmärrettävyyden kannalta yhtä tärkeitä kuin momenttien lukumäärän rajoittaminen. Kuhunkin momenttiin mahdutettavaa normatiivista sisältöä rajoittaa kolmen virkkeen enimmäismäärä. Enintään kolmen lauseen sääntö taas pyrkii estämään lukemista vaikeuttavia pitkiä virkeitä. Myös runsaat peräkkäiset määreet, samassa virkkeessä pääsäännöstä tehtävät poikkeukset ja viittaukset muualle lainsäädäntöön pidentävät virkeitä ja vaikeuttavat lukemista. Otan kolme esimerkkiä hankalasti avautuvista pitkistä virkkeistä. Kaikki esimerkit ovat pohjoismaisesta työvoimapalvelumallista säättävästä laista 1379/2021, jolla muutettiin lakia julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta. Kahdessa jälkimmäisessä esimerkissä lukemista vaikeuttavat myös viittaukset muihin säännöksiin.

2 luvun 6.2 §: Työnhakukeskustelut ja 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetut täydentävät työnhakukeskustelut järjestetään myös työvoimakoulutuksessa olevalle, tämän lain 6 luvussa tai kotoutumisen edistämisestä annetun lain 22–24 §:ssä tarkoitetulla tavalla työttömyysetuudella tuettuna opiskelevalle sekä palkkatuetussa työssä ja kuntoutuksessa olevalle työnhakijalle, vaikka hän ei olisi työtön tai työttömyysuhanalainen, jos työvoimakoulutuksen arvioitu kesto on enintään kuukausi, työnhakija opiskelee työttömyysetuudella tuettuna omaehtoisia opintoja arviolta enintään

kuukauden tai palkkatukijakson tai yhdenjaksoisen kuntoutuksen arvioitu kesto on enintään kuukausi.

3 luvun 3.3 §: Jos työ- ja elinkeinotoimisto arvioi, ettei tarkastelujakson aikana ole haettavissa neljää sellaista työmahdollisuutta, johon työnhakija voisi työkokemuksensa, koulutuksensa ja muun osaamisensa sekä työkykynsä ja hänellä mahdollisesti oleva työttömyysturvalain 2 a luvun 8 §:ssä tarkoitettu ammattitaitosuoja huomioon ottaen työllistyä, tarkastelujaksolla haettavien työmahdollisuuksien määrää alennetaan, tai jos haettavissa olevia työmahdollisuuksia ei ole lainkaan, työllistymissuunnitelmaan ei sisällytetä työnhakuvelvollisuutta.

3 luvun 6.3 §: Ellei 1 momentista, 3 §:n 3 momentista tai 7 §:stä johdu muuta, arviolta yli kuukauden ajan 6 luvussa tai kotoutumisen edistämisestä annetun lain 22–24 §:ssä tarkoitettulla tavalla omaehtoisia opintoja työttömyysetuudella tuettuna opiskelevan koulutusta vailla olevan työnhakijan työllistymissuunnitelmaan tulee sisällyttää opintojen ajalle kolmen kuukauden tarkastelujaksot, joista kunkin aikana työnhakijan tulee hakea kolmea työmahdollisuutta. Työnhakuvelvollisuuteen sovelletaan 1 momenttia sekä 3 ja 7 §:ää siitä lukien, kun työnhakijalle on järjestetty 2 luvun 7 §:n 2 momentissa tarkoitettu työnhakukeskustelu.

8. *Tiivistelmä ja suositukset*

Kokoan johtopäätökseni ja suositukseni seuraaviin kohtiin.

1. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään täsmentänyt perusoikeuksia koskevaa lailla säätämisen vaatimusta siten, että se edellyttää paitsi sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta myös sen selkeyttä ja ymmärrettävyyttä.
2. Valiokunta ei ole lausunnoissaan tarkastellut yhtäältä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden ja toisaalta selkeyden ja ymmärrettävyyden keskinäistä suhdetta. Nämä vaatimukset saattavat viitata keskenään ristiriitaisiin vaatimuksiin. Täsmällisyys ja tarkkarajaisuus saattavat vähentää selkeyttä ja ymmärrettävyyttä ja selkeys ja ymmärrettävyys puolestaan täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta.

3. Täsmällisellä ja tarkkarajaisella sääntelyllä pyritään torjumaan viranomaisten päätöksenteon mielivaltaisuutta. Vaikka täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimus asetetaan viranomaisten päätöksenteon näkökulmasta, sillä pyritään viime kädessä takaamaan päätöksenteon kohteena olevien yksityisten subjektien oikeusturvaa. Jos yhtäältä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden ja toisaalta selkeyden ja ymmärrettävyyden vaatimukset ovat keskenään ristiriidassa, etusija on annettava täsmällisyydelle ja tarkkarajaisuudelle. Selkeys ja ymmärrettävyys on varmistettava täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden sallimissa rajoissa.
4. Sekä verolainsäädännöstä että etuuslainsäädännöstä on osoitettavissa esimerkkejä siitä, että täsmällisyys ja tarkkarajaisuus saattavat edellyttää verraten monimutkaista ja maallikolle vaikeasti avautuvaa sääntelyä. Sääntelyllä on kaksi adressaattijoukkoa: lainsäädäntöä täytäntöönpanevat viranomaiset ja yksityiset subjektit, joiden oikeusasemaa se sääntelee. Lainsäädännön tietyissä rajoissa väistämätöntä monimutkaisuutta voidaan – ja tuleekin – korjata yksityisille subjekteille annettavilla selkeillä, informatiivisilla ja helposti saatavilla olevilla ohjeilla. Kun arvioidaan ongelmia, joita lainsäädännön monimutkaisuus ja vaikeaselkoisuus aiheuttavat yksityisille subjekteille, on otettava huomioon, että nämä yleensä hankkivat oikeusasemaansa koskevat tiedot muualta kuin tutustumalla Finlexin tai Edilexin välityksellä voimassa olevaan lainsäädäntöön.
5. Työvoimapalveluja ja työttömyysturvaa koskevan lainsäädännön selkeyttäminen siinä määrin, että työnhakijat voisivat vaivatta selvittää siitä oikeusasemansa, ei täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen huomioon ottaen liene mahdollista. Tämä asettaa työnhakijoille internetissä ja TE-toimistoissa jaettaville ohjeille ja informaatiolle erityisen painavia vaatimuksia.
6. Lakeja saattaa olla täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusten vuoksi vaikea kirjoittaa edes lakeja alueellisella tai paikallisella tasolla täytäntöön panevien viranomaisten kannalta riittävän selkeiksi ja ymmärrettäviksi. Täytäntöönpanevat

viranomaisetkin saattavat tarvita lainsäädäntöä täydentäviä ohjeita ja informaatiota. Tärkeätä on, että ohjeista ilmenee niiden sitovuuden aste. Tärkeää on myös huomata, että täytäntöönpanevien viranomaisten ja yksityisten subjektien – kuten työttömien työnhakijoiden – ohjeistuksen ja lisäinformaation tarve ei ole yhtäläinen. Samat aineelliset lainsäädännökset kohdistuvat sekä viranomaisiin että yksityisiin subjekteihin, mutta lisäohjeistus ja -informaatio on yleensä syytä eriyttää.

7. Sääntelymallille, jossa työnhakijan oikeuksista ja velvollisuuksista säädetään eri laissa kuin velvollisuuksien laiminlyönnistä langetettavista sanktioista, voidaan esittää hyväksyttäviä perusteita. Valittua linjaa on kuitenkin noudatettava johdonmukaisesti. On vältettävä ottamasta työttömyysturvalakiin säännöksiä työnhakijan oikeuksista ja velvollisuuksista tai lakiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta säännöksiä velvollisuuksien laiminlyönnin seuraamuksista. Tässä suhteessa työttömyysturvalain 1 luvun 3 §:n säännökset työttömyysetuuden saajan oikeuksista ja velvollisuuksista saatetaan pitää ongelmallisina. Sama koskee laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta olevaa säännöstä kirjallisesta muistutuksesta (2 luvun 15 §).
8. Kahden lain mallissa viittaussäännösten on oltava täsmällisiä ja samalla selkeitä ja ymmärrettäviä. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa on sanktioiden osalta viitattava työttömyysturvalakiin. Työttömyysturvalaista on puolestaan käytävä yksiselitteisesti ilmi, minkä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädettyjen velvollisuuksien laiminlyönnistä sanktioita voidaan langettaa.
9. Pitkäaikaiset hallitukset ja hallitusohjelman korostunut asema antavat mahdollisuuksia pitkäjänteiseen lainsäätötyöhön ainakin saman vaalikauden sisällä. Lain muuttaminen useammin kuin kerran saman vaalikauden aikana ei ole suositeltavaa. Äkilliset muutostarpeet saattavat tosin perustella tästä pääsäännöstä poikkeamista.

10. Kun lainmuutoksia on kertynyt runsaasti, on syytä harkita kokonaan uuden lain säätämistä. Kodifikaation luonteinen kokonaisuudistus ei ole sidoksissa tiettyyn hallituspohjaan vaan voi ulottua voi ulottua useammankin kuin yhden vaalikauden ajalle.
11. Lakien systematiikan johdonmukaisuus on olennaisen tärkeää niiden ymmärrettävyydelle. Yksityisten oikeussubjektien – kuten työttömien työnhakijoiden – oikeusasemaa koskevat säännökset tulisi koota yhteen, samaan lukuun tai samoihin lukuihin. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain selkeyttä ja ymmärrettävyyttä työnhakijoiden kannalta saattaisi parantaa lukujen ryhmittäminen osastoiksi.
12. Lakeihin sisällytetyt säännökset, joilla ei ole yksiselitteistä oikeudellista sisältöä, vähentävät selkeyttä ja ymmärrettävyyttä. Ongelmallisia voivat olla esimerkiksi viime vuosikymmeninä yleistyneet tavoitesäännökset tai yleisluonteiset säännökset viranomaisten velvollisuuksista. Laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta on verraten runsaasti tällaisia säännöksiä. Tavoitteet, joihin laeilla ja niiden yksittäisillä luvuilla pyritään, ilmenevät hallituksen esityksistä, eikä niitä tarvitse toistaa lain pykälissä. Päätöksenteossa ja muussa hallintotoiminnassa noudatettavista periaatteista taas on säädetty yleislaeissa, kuten hallintolaissa ja yhdenvertaisuuslaissa.
13. Tarpeettomia määritelmiä tai määritelmiä, jotka sisältävät aineellista sääntelyä, tulisi välttää. Erillisten määritelmäsäännösten tarpeellisuutta on syytä tarkoin harkita.
14. Työnhakijan palveluprosessin sääntely laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta rakentuu monin kohdin pääsäännön ja siitä tehtävien poikkeuksien

varaan. Mitä enemmän poikkeuksia on, sitä vaikeampaa on hahmottaa oikeustilaa. Pääsäännön ja siitä tehtävien poikkeusten sääntelymallista ei voida eikä ole syytäkään pyrkiä kokonaan eroon. Ongelmaksi malli kuitenkin tulee, kun poikkeuksia on kovin runsaasti, ja ne on vielä ilmaistu vaikeaselkoisesti.

15. Viittaussäännökset vaikeuttavat oikeustilan selvittämistä, mutta kahden lain mallissa niitä ei voida kokonaan välttää. Hankaluuksia tuottavat niin ikään lakien sisäiset viittaukset, joita on erityisen runsaasti laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta. Myös tällaiset viittaukset tulisi karsia mahdollisimman vähiin. Viittaussäännöksistä ei voida päästä kokonaan eroon, eikä tähän ole syytä aina edes pyrkiä. Jos viittaussäännöksistä luovuttaisiin kokonaan, säännöksiä tulisi toistaa ja lakien pykälä- ja momenttimäärä kasvaisi.

16. Sekä laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta että työttömyysturvalaissa on runsaasti luettelon muotoon laadittuja säännöksiä. Tällaiset säännökset ovat usein vaikealukuisia. Erityisesti näin on silloin, kun kyse ei oikeastaan ole luettelosta, vaan kukin kohta alakohtineen sisältää itsenäistä aineellista sääntelyä. Kummankin tarkasteltavanani olevan lain selkeyden ja ymmärrettävyyden parantaminen edellyttäisi luettelomaiseen ilmaukseen turvautuvien säännösten läpikäyntiä ja itsenäistä aineellista sääntelyä sisältävien luettelokohtien erottamista, milloin se vain on mahdollista, itsenäisiksi säännöksiksi.

17. Vaikka alkuperäisessä laissa olisikin momenttien lukumäärässä pystytty noudattamaan 3-3-3 -sääntöä siten, että pykälät sisältävät enintään kolme momenttia, lukuisat muutokset asettavat tämän säännön koetukselle. Sekä laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta että työttömyysturvalaissa on pykäläiä, joissa on enemmän kuin kolme momenttia. Kuitenkin 3-3-3 -sääntö on vain suositus, josta voi joskus olla perusteltua luopua.

18. 3-3-3 -säännön muut osat ovat lakitekstin ymmärrettävyyden kannalta yhtä tärkeitä kuin momenttien lukumäärän rajoittaminen. Kuhunkin momenttiin mahdutettavaa normatiivista sisältöä rajoittaa kolmen virkkeen enimmäismäärä. Enintään kolmen lauseen sääntö taas pyrkii estämään lukemista vaikeuttavia pitkiä virkkeitä. Myös runsaat peräkkäiset määreet, samassa virkkeessä pääsäännöstä tehtävät poikkeukset ja viittaukset muualle lainsäädäntöön pidentävät virkkeitä ja vaikeuttavat lukemista.
19. Erityisesti yksityisten subjektien tiedontarpeen tyydyttämisessä tulisi painottaa internet-sivuilla ja työvoimaviranomaisten toimipaikalla jaettavaa ohjeistoa ja informaatiota. Samalla lainsäädäntöä tulee kuitenkin kehittää niin selkeäksi ja ymmärrettäväksi kuin se täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset huomioon ottaen on mahdollista. Tämä edellyttää myös, että lainvalmisteluun ja laintarkastukseen varataan riittävästi aikaa ja muita voimavaroja. Laintarkastuksen tulisi olla lainvalmistelun olennainen vaihe.

Helsingissä 30.9.2023



Kaarlo Tuori

Oikeustieteen tohtori

Professori (emeritus)

LIITE 2. Kvartaalikysely TE-toimiston asiakkaille

Kysymykset

1. TE-palveluissa on ollut helppo asioida.
 - a. Täysin samaa mieltä
 - b. Jossain määrin samaa mieltä
 - c. En samaa mieltä enkä eri mieltä
 - d. Jossain määrin eri mieltä
 - e. Täysin samaa mieltä
2. Mikä asioimisessa on ollut hankalaa?
 - a. Käyntiasiointi
 - b. Jokin muu, mikä?
 - c. Puhelinpalvelu
 - d. Verkkopalvelu
3. Saamani palvelu on ollut hyödyllistä.
 - a. -
 - b. Täysin samaa mieltä
 - c. Jossain määrin samaa mieltä
 - d. En samaa mieltä enkä eri mieltä
 - e. Jossain määrin eri mieltä
 - f. Täysin eri mieltä
4. Saamani palvelu on ollut ystävällistä.
 - a. -
 - b. Täysin samaa mieltä
 - c. Jossain määrin samaa mieltä
 - d. En samaa mieltä enkä eri mieltä
 - e. Jossain määrin eri mieltä
 - f. Täysin eri mieltä
5. Asiani on käsitelty nopeasti.
 - a. -
 - b. Täysin samaa mieltä
 - c. Jossain määrin samaa mieltä
 - d. En samaa mieltä enkä eri mieltä
 - e. Jossain määrin eri mieltä
 - f. Täysin eri mieltä
6. Jos sinua häiritsee palveluissamme jokin asia, niin mikä?
 - a. Jokin muu asia, mikä?
 - b. Työvoimapolitiittisen lausunnon antaminen (muu kuin työttömyysturva-asiantuntijan käsittely)
 - c. Työttömyysturva-asiantuntijalle antamani selvityksen käsittely
 - d. Puhelimeen vastaaminen, kun soitin asiakaspalveluun
 - e. Virkailijalle jättämäni yhteydenottopyyntöön vastaaminen
 - f. TE-tston yhteydenotto, kun ilmoittauduin verkossa työnhakijaksi.
7. Mitä palvelua meidän tulisi erityisesti kehittää?
 - a. avoin vastaus

8. Mihin seuraavista kehittämis ehdotuksenne ensisijassa liittyy?
- a. muuhun TE-palveluun
 - b. puhelinpalveluun
 - c. www.te-palvelut.fi –sivustoon
9. Palvelu on ollut kokonaisuutena hyvää.
- a. -
 - b. Täysin samaa mieltä
 - c. Jossain määrin samaa mieltä
 - d. En samaa mieltä enkä eri mieltä
 - e. Jossain määrin eri mieltä
 - f. Täysin eri mieltä
10. Koen hyötyneni keskustelusta TE-palvelujen asiantuntijan kanssa suunnitelmani laatimiseksi ja toteuttamiseksi.
- a. Täysin samaa mieltä
 - b. Jossain määrin samaa mieltä
 - c. En samaa enkä eri mieltä
 - d. Jossain määrin eri mieltä
 - e. Täysin eri mieltä

Työllisyyden kuntakokeilun asiakastyytyväisyyskysely 2022

Hyvä asiakkaamme!

Tämä kysely on lähetetty Sinulle, koska saat TE-palveluja työllisyyden kuntakokeiluun osallistuvasta kunnasta. Kyselyllä kartoitetaan tyytyväisyyttäsi saamaasi palveluun kokonaisuudessaan. Olet vastaajana merkittävässä roolissa valtakunnallisen TE-palvelujärjestelmän kehittämisessä, sillä antamiasi vastauksia hyödynnetään sekä TE-palvelun kehittämisen että kuntakokeilujen arvioinnin tukena.

Kyselyyn vastaaminen kestää 5-10 minuuttia. Antamiasi tietoja käsitellään luottamuksellisesti tietosuojalain mukaisin perustein. Kysely on anonymi eikä vastauksia pystytä yksilöimään.

Työllisyyden kuntakokeilut toteutetaan Sanna Marinin hallitusohjelman mukaisesti. Kuntakokeiluissa osa TE-toimiston asiakkaista ja osa TE-palveluista on siirretty 1.3.2021 alkaen kokeiluun osallistuvien kuntien vastuulle. Kokeilussa on mukana yhteensä 118 kuntaa. Kuntakokeiluilla tavoitellaan työnhakijoille entistä parempaa palvelua työllisyyden edistämiseksi sekä vahvempaa vaikuttavuutta sovittamalla yhteen valtion ja kuntien resursseja, osaamista ja palveluja.

Jos haluat lisätietoja henkilötietojesi käsittelystä, klikkaa [tästä](#).

Kiitos osallistumisestasi !

1. Sukupuoli *

- ☐ Nainen
- ☐ Mies
- ☐ Muu
- ☐ En halua määritellä

2. Ikäryhmä *

- ☐ Alle 25-vuotiaat.

- ☐ 25-29 vuotiaat
- ☐ 30-39 vuotiaat.
- ☐ 40-54 vuotiaat
- ☐ 55-vuotiaat ja yli

3. Nykyinen työllisyystilanne *

- ☐ Töissä avoimilla työmarkkinoilla
- ☐ Töissä palkkatuella
- ☐ Työttömänä tai lomautettuna
- ☐ Perhevapaalla, eläkkeellä tai muuten työvoiman ulkopuolella
- ☐ Päätoiminen opiskelija (opintotuella)
- ☐ Muussa koulutuspalvelussa (esim. työvoimakoulutuksessa tai omaehtoisesti opiskeleva työttömyysetuudella)
- ☐ Työllistymistä edistävässä palvelussa (esim. valmennuksessa tai työkokeilussa)
- ☐ Kuntouttavassa työtoiminnassa
- ☐ Muussa kunnan palvelussa
- ☐ Muu tilanne. Mikä?
- ☐ En osaa sanoa

4. Valitse oma kotikuntasi *

- ☐ Akaa
- ☐ Alavieska
- ☐ Alavus
- ☐ Asikkala
- ☐ Espoo
- ☐ Hailuoto
- ☐ Halsua
- ☐ Hanko
- ☐ Hattula

- ☐ Helsinki
- ☐ Hirvensalmi
- ☐ Hollola
- ☐ Hyrynsalmi
- ☐ Hämeenkyrö
- ☐ Hämeenlinna
- ☐ Ii
- ☐ Iisalmi
- ☐ Ikaalinen
- ☐ Ilmajoki
- ☐ Isojoki
- ☐ Janakkala
- ☐ Joensuu
- ☐ Juupajoki
- ☐ Juva
- ☐ Jyväskylä
- ☐ Jämsä
- ☐ Kajaani
- ☐ Kalajoki
- ☐ Kangasala
- ☐ Kangasniemi
- ☐ Kannus
- ☐ Karijoki
- ☐ Kauhajoki
- ☐ Kaustinen
- ☐ Kemijärvi
- ☐ Kempele
- ☐ Kerava
- ☐ Keuruu
- ☐ Kihniö

- ☐ Kokemäki
- ☐ Kokkola
- ☐ Kontiolahti
- ☐ Koski TI
- ☐ Kuhmo
- ☐ Kuopio
- ☐ Kurikka
- ☐ Kärkölä
- ☐ Lahti
- ☐ Laitila
- ☐ Lapinlahti
- ☐ Laukaa
- ☐ Lempäälä
- ☐ Lestijärvi
- ☐ Liminka
- ☐ Liperi
- ☐ Lumijoki
- ☐ Marttila
- ☐ Merijärvi
- ☐ Mikkeli
- ☐ Muhos
- ☐ Murame
- ☐ Mänttä-Vilppula
- ☐ Mäntyharju
- ☐ Nokia
- ☐ Orimattila
- ☐ Orivesi
- ☐ Oulainen
- ☐ Oulu
- ☐ Outokumpu

- ☐ Paimio
- ☐ Paltamo
- ☐ Parkano
- ☐ Perho
- ☐ Pertunmaa
- ☐ Pirkkala
- ☐ Polvijärvi
- ☐ Pori
- ☐ Porvoo
- ☐ Punkalaidun
- ☐ Puumala
- ☐ Pyhäjoki
- ☐ Pälkäne
- ☐ Raahе
- ☐ Raasepori
- ☐ Ristijärvi
- ☐ Rovaniemi
- ☐ Ruovesi
- ☐ Saarijärvi
- ☐ Salo
- ☐ Sastamala
- ☐ Sauvo
- ☐ Savonlinna
- ☐ Seinäjoki
- ☐ Siikajoki
- ☐ Siilinjärvi
- ☐ Sodankylä
- ☐ Soini
- ☐ Sonkajärvi
- ☐ Sotkamo

- ☐ Suomussalmi

5. Arvioi viimeisen kahden kuukauden aikana asiointiasi kunnan työllisyydenhoidon asiakkaana

**Asteikko: 1 = täysin eri mieltä, 2 = jossain määrin eri mieltä, 3 = en samaa
enkä eri mieltä, 4 = jossain määrin samaa mieltä, 5 = täysin samaa mieltä, 0
= en osaa sanoa ***

[illegible]

	1	2	3	4	5	0
Sain tarvittaessa yhteyden asioideni hoitamiseen *	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Asiaani on käsitelty nopeasti *	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Keskustelut suunnitelmani toteuttamiseksi ovat hyödyllisiä *	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Saamani palvelut ovat edistäneet valmiuttani työllistyä *	☐	☐	☐	☐	☐	☐

6. Mistä kunnan työllisyydenhoidon palvelusta on ollut sinulle erityisesti hyötyä ja miten (max 300 merkkiä)?

7. Arvioi kunnasta saamaasi työllisyydenhoidon asiakaspalvelun seuraavia osatekijöitä

Asteikko: 1 = heikko, 2 = välttävä, 3 = tyydyttävä, 4 = hyvä, 5 = kiitettävä, 0 = en osaa sanoa *

	1	2	3	4	5	0
Asiakaspalvelun ystävällisyys *	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Asioinnin helppous *	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Henkilökunnan asiantuntevuus *	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Asiakaspalvelun kannustavuus *	☐	☐	☐	☐	☐	☐

8. Mikä asioinnissa on sujunut erityisen hyvin (max 300 merkkiä)?

9. Olen tyytyväinen palveluihin kokonaisuutena

Asteikko: 1 = heikko, 2 = välttävä, 3 = tyydyttävä, 4 = hyvä, 5 = kiitettävä, 0 = en osaa sanoa *

	1	2	3	4	5	0
Tyytyväisyys palveluihin kokonaisuutena *	☐	☐	☐	☐	☐	☐

10. Suositteletko palvelua samassa tilanteessa olevalle ystävällesi *

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
En lainkaan todennäköisesti	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	Erittäin todennäköisesti

11. Miten kehittäisit palveluita? (max 300 merkkiä)

12. Onko sinulla meille muuta palautetta tai toiveita?

LIITE 4. Erilliskysely henkilöasiakkaille

Taustakysymykset (*=pakollinen kysymys)

- 1 Onko asiakkuutesi *
 - a. TE-toimistossa (luettelo toimistosta/kokeilusta josta valita)
 - b. kuntakokeilussa
 - c. en osaa sanoa
- 2 Sukupuolesi? *
 - a. nainen
 - b. mies
 - c. muu/en halua kertoa
- 3 Äidinkielesi? *
 - a. suomi
 - b. ruotsi
 - c. muu
- 4 Koulutustasosi? *
 - a. peruskoulu
 - b. toisen asteen koulutus
 - c. korkeakoulututkinto
 - d. ei koulutusta
- 5 Mikä on nykyinen ammattiryhmäsi? *
 - a. Maa-, metsä- ja kalatalous
 - b. Kaivostoiminta ja louhinta
 - c. Teollisuus
 - d. Rakentaminen (sisältää LVI- ja sähköalan)
 - e. Kauppa
 - f. Kuljetus- ja varastoala
 - g. Majoitus ja ravitseminen
 - h. Informaatio- ja viestintäala
 - i. Rahoitus ja vakuutusala
 - j. Kiinteistöhuolto
 - k. Hallinto
 - l. Opetus- ja koulutus
 - m. Sosiaali- ja terveysala
 - n. Taide- ja viihdeala
 - o. Muu, mikä? Vain tähän kohtaan avoin kysymys
- 6 Ikäsi? *
 - a. alle 30-vuotias
 - b. 30-49-vuotias
 - c. 50 vuotias tai yli
- 7 Oletko tällä hetkellä *
 - a. kokoaikatyössä
 - b. työllistettynä (palkkatuella, starttirahalla tai työllistämistuella)
 - c. työtön
 - d. lomautettuna/lyhennetyllä työviikolla
 - e. osa-aikatyössä (myös 0-tuntisopimuksella)

- f. työllistymistä edistävässä palvelussa (valmennuksessa, työ- tai koulutuskokeilussa, vuorotteluvapaasijaisena tai kuntouttavassa työtoiminnassa)
 - g. omaehtoisissa opinnoissa
 - h. työvoimakoulutuksessa
- 8 Oletko ollut TE-palveluiden asiakkaana ennen 2.5.2022 voimaan tullutta uutta asiakaspalvelumallia? * (ns. Pohjoismainen työvoimapalvelumalli)?
- a. Kyllä
 - b. En
- 9 Miten pitkään nykyinen työnhakusi TE-toimistossa/kuntakokeilussa on kestänyt? Jos et ole enää työnhakijana, miten pitkään työnhakusi kesti? *
- a. 0-3 kk
 - b. yli 3 kk-6 kk
 - c. yli 6 kk-9 kk
 - d. yli 9 kk-12 kk
 - e. 1-2 vuotta
 - f. 2-3 vuotta
 - g. yli 3 vuotta

Asiakaskokemuskysymykset (*=pakollinen kysymys)

Työnhakuvelvoite

1. Onko sinulle asetettu työnhakuvelvoitetta? *
- a. Kyllä
 - b. Ei

Jos vastaa "Kyllä", avautuu seuraavat (2, 3, 4, 5, 6 ja 7) kysymykset. Jos vastaa "Ei", siirtyy kysymykseen 8.

2. Kuinka montaa työmahdollisuutta sinun on veloitteen mukaan täytynyt/täytyi hakea kuukaudessa (viimeisimpään suunnitelmaan asetettu määrä)? *
- a. 4 (täysi hakuvelvollisuus)
 - b. 3
 - c. 2
 - d. 1
 - e. 0
3. Miksi sinulle on asetettu/asetettiin alennettu työnhakuvelvoite? * (tämä kysymys tulee näkyviin vain heille, jotka valitsevat 2. kysymyksessä jonkin muun kuin a-vaihtoehdon)
- a. Omaan ammattiin tai osaamiseen soveltuvien työmahdollisuuksien vähäinen määrä
 - b. Alentunut työkyky
 - c. Ammattitaitosuoja
 - d. Muu, mikä? Vain tähän kohtaan avoin vastaus
 - e. En osaa sanoa
4. Kuinka selkeäksi olet kokenut hakuvelvoitteen asettamisen omalta kannaltasi? *
- a. Erittäin selkeäksi
 - b. Melko selkeäksi
 - c. En selkeäksi enkä epäselväksi
 - d. Melko epäselväksi
 - e. Erittäin epäselväksi

5. Arvioi sinulle asetetun työnhakuvelvoitteen sopivuutta oman tilanteesi kannalta. *
- Työmahdollisuuksia pitää/piti hakea aivan liikaa
 - Työmahdollisuuksia pitää/piti hakea hieman liikaa
 - Työnhakuvelvoite on/oli tilanteeseeni nähden sopiva
 - Työmahdollisuuksia pitää/piti hakea hieman liian vähän
 - Työmahdollisuuksia pitää/piti hakea aivan liian vähän
6. Arvioi, miten paljon työnhakuvelvollisuus on lisännyt/lisäsi kuukauden aikana hakemiesi työmahdollisuuksien määrää? *
- Ei lainkaan
 - Vähän
 - Kohtalaisesti
 - Melko paljon
 - Paljon
7. Miten koet, että työnhakuvelvollisuus on edistänyt/edisti työllistymismahdollisuuksiasi? *
- Ei lainkaan
 - Vähän
 - Kohtalaisesti
 - Hyvin
 - Erinomaisesti

Asiakastapaamiset (*=pakollinen kysymys)

8. Arvioi onko sinulle järjestetty/järjestettiinkö sinulle asiakkuutesi aikana määrällisesti tarpeeksi työnhakuasi tukevia viranomaishaastatteluja (alkuhaastattelut, työnhakukeskustelut, täydentävät työnhakukeskustelut)? *
- Haastatteluja on ollut tarpeettoman usein
 - Haastatteluja on järjestetty sopivasti
 - Toivoisin enemmän haastatteluja
9. Kuinka usein TE-palveluiden tulisi mielestäsi haastatella työnhakijoita työnhaun ensimmäisen kolmen kuukauden aikana? *
- Ei lainkaan
 - Kerran viikossa
 - Joka toinen viikko
 - Kerran kuukaudessa
 - Harvemmin kuin kerran kuukaudessa
10. Miten koet, että sinulle järjestetyt viranomaishaastattelut ovat edistäneet/edistivät työllistymistäsi tai ovat kannustaneet/kannustivat hakemaan enemmän työtä tai kannaltasi tarpeellisia palveluita? *
- Ei lainkaan
 - Vähän
 - Kohtalaisesti
 - Hyvin
 - Erinomaisesti
11. Oletko saanut/saitko palvelua ensisijaisesti itse haluamallasi tavalla (kasvokkainen palvelu, puhelimitse, videoneuvotteluna)? *
- Kyllä
 - Ei

12. Miten toivoisit/toivoit ensisijaisesti saavasi asiakaspalvelua? *
- a. Kasvokkaisilla tapaamisilla
 - b. Puhelimitse
 - c. Videoneuvotteluna
13. Arvioi kokonaisuutena miten hyvin saamasi palvelu on edistänyt/edisti työllistymistäsi (1=ei lainkaan, 10=erinomaisesti). *
- a. asteikko 1-10
14. Miten parantaisit työvoimaviranomaisilta saamaasi palvelua?
- a. Avoin vastaus

LIITE 5. Erilliskysely TE-henkilöstölle

Taustakysymykset (*=pakolliset kysymykset)

1. Missä asemassa työskentelet organisaatiossasi? *
 - a. Asiantuntijana
 - b. Keskijohdossa
 - c. Ylimmässä johdossa
2. Minkä organisaation palveluksessa työskentelet? *
 - a. TE-toimisto (jos valitsee tämän, avautuu lista TE-toimistoista)
 - b. Kuntakokeilu (jos valitsee tämän, avautuu lista kuntakokeiluista)

Mallin toimivuutta ja lainsäädäntöä koskevat kysymykset

1. Miten hyvin koet uuden asiakaspalvelumallin mukaisen palveluprosessin edistävän asiakkaiden tilanteen ja palvelutarpeen arviointia? * (1=ei lainkaan, 5=erinomaisesti)
 - a. asteikko 1-5
2. Minkälaiseksi olet kokenut uuden asiakaspalvelumallin toteuttamisen lainsäädännön osalta (mm. työnhakuvelvoitteen asettaminen, tapaamisten järjestäminen mallin mukaisesti jne.)? (1=helppo toteuttaa, 5=hyvin monimutkainen toteuttaa)? *
 - a. asteikko 1-5
3. Miten koet, että uusi asiakaspalvelumalli mahdollistaa asiakkaiden yksilöllisen palvelun tarjoamisen (1=ei lainkaan, 5=erinomaisesti)? *
 - a. asteikko 1-5
4. Miten uuden asiakaspalvelumallin mukainen palveluprosessi soveltuu eri asiakasryhmille? Arvioi jokainen asiakasryhmä erikseen (1=ei lainkaan, 5=erinomaisesti). *
 - a. työssä olevat
 - b. työllistetyt
 - c. työttömät
 - d. lomautetut/lyhennetyllä työviikolla olevat
 - e. osa-aikatyössä (myös 0-tuntisopimuksella) olevat
 - f. työllistymistä edistävässä palvelussa olevat
 - g. omaehtoisissa opinnoissa olevat
 - h. työvoimakoulutuksessa olevat
 - i. muu, mikä/mitkä? (tähän kohtaan avoin vastaus, tarvittaessa mahdollisuus lisätä näitä enemmänkin)
5. Miten hyvin työnhakuvelvoitteen asettaminen kokonaisuutena arvioiden edistää asiakkaiden työllistymistä? (1=ei lainkaan, 5=paljon) *
 - a. asteikko 1-5
6. Miten työnhakuvelvoitteen asettaminen soveltuu eri asiakasryhmille? Arvioi jokainen asiakasryhmä erikseen (1=ei lainkaan, 5=erinomaisesti). *
 - a. työssä olevat
 - b. työllistetyt
 - c. työttömät
 - d. lomautetut/lyhennetyllä työviikolla olevat
 - e. osa-aikatyössä (myös 0-tuntisopimuksella) olevat
 - f. työllistymistä edistävässä palvelussa olevat
 - g. omaehtoisissa opinnoissa olevat

- h. työvoimakoulutuksessa olevat
 - i. muu, mikä/mitkä? (tähän kohtaan avoin vastaus, tarvittaessa mahdollisuus lisätä näitä enemmänkin)
- 7. Arvioi kokonaisuutena miten hyvin uuden asiakaspalvelumallin mukainen palveluprosessi edistää asiakkaiden työllistymistä. *
 - a. asteikko 1-10
- 8. Miten haluaisit kehittää uuden asiakaspalvelumallin mukaista palveluprosessia?
 - a. avoin vastaus

LIITE 6. Erilliskysely työnantaja-asiakkaille

Saate

Työvoimapalveluissa otettiin 2.5.2022 käyttöön ns. Pohjoismainen työvoimapalvelumalli, jolla uudistettiin laajasti työvoimapalvelujen tarjoamista työnhakija-asiakkaille. Malli on koostunut kolmesta toisiinsa kytkeytyneestä uudistuksesta. Ensinnäkin mallin myötä työnhakijoiden palveluprosessia muutettiin niin, että työnhakijoilla on uudistuksen myötä tarjolla huomattavasti enemmän henkilökohtaisia tapaamisia työvoimaviranomaisten kanssa. Työttömyyden alkuvaiheessa asiakkaita tavataan noin kahden viikon välein, kun ennen uudistusta asiakkaita haastateltiin keskimäärin kolmen kuukauden välein.

Toisena kokonaisuutena mallissa on uudistettu asiakkaiden omatoimista työnhakua. Toukokuusta 2022 lähtien jokaiselle työnhakijalle on asetettu yksilöllinen työnhakuvelvoite. Tämä on pääsääntöisesti tarkoittanut sitä, että työnhakija-asiakkaiden on pitänyt uudistuksen myötä hakea neljää työpaikkaa kuukaudessa.

Mallin kolmantena kokonaisuutena uudistettiin työttömyysturvan seuraamusjärjestelmää. Uudistuksessa työnhakuun ja palveluihin liittyviä korvauksettomia määräaikoja eli niin sanottuja karensseja kohtuullistettiin.

Uudistuksella on tavoiteltu entistä nopeampaa ja tiiviimpää tukea työnhakija-asiakkaille. Heti työhaun alussa tapahtuvien haastattelujen myötä on pyritty kartoittamaan asiakkaiden tilanne aiempaa kattavammin ja nopeammin ja ohjaamaan heitä tarvitsemiinsa palveluihin työllistymisen tukemiseksi. Työnhakuvelvoitteen asettamisella on pyritty aktivoimaan työnhakijoita hakemaan osaamisensa kannalta relevanttia työtä ja samalla tarjoamaan yrityksille lisää niiden tarvitsemaa työvoimaa.

Tällä kyselyllä työ- ja elinkeinoministeriö haluaa kartoittaa sitä, miten yritykset kokevat uudistuksen vaikuttaneen niiden toimintaympäristöön. Kysymyksissä ”uudistuksella” viitataan juurikin yllä kuvattuun ns. Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin käyttöönottoon. Työ- ja elinkeinoministeriö tulee hyödyntämään kyselyn tuloksia syksyllä 2023 eduskunnalle tehtävässä selvityksessä, joka käsittelee Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin käyttöönoton toimivuutta ja vaikuttavuutta.

HUOM! Tällä kyselyllä ei kartoiteta 1.7.2023 voimaan astuneen palkkatukiudistuksen vaikutuksia ja asiakaskokemuksia. Asiaa tullaan kartoittamaan tulevaisuudessa.

Seuraavasta linkistä voitte halutessanne tutustua tarkemmin Pohjoismaiseen työvoimapalvelumalliin:
<https://tem.fi/usein-kysyttyja-kysymyksia-pohjoismaisesta-tyovoimapalvelumallista>

Kysely työnantajille

Taustakysymykset (*=pakollinen kysymys)

1. Mikä on yrityksenne toimiala? *
 - a. Maa-, metsä- ja kalatalous
 - b. Kaivostoiminta ja louhinta
 - c. Teollisuus
 - d. Rakentaminen (sisältää LVI- ja sähköalan)
 - e. Kauppa
 - f. Kuljetus- ja varastoala
 - g. Majoitus ja ravitseminen
 - h. Informaatio- ja viestintäala
 - i. Rahoitus ja vakuutusala
 - j. Kiinteistöhuolto
 - k. Hallinto
 - l. Opetus- ja koulutus
 - m. Sosiaali- ja terveysala
 - n. Taide- ja viihdeala
 - o. Muu, mikä? Vain tähän kohtaan avoin kysymys
2. Mikä on yrityksenne kokoluokka? *
 - a. työllistää 1-4 henkilöä
 - b. työllistää 5-9 henkilöä
 - c. työllistää 10-19 henkilöä
 - d. työllistää 20-29 henkilöä
 - e. työllistää 30-49 henkilöä
 - f. työllistää 50-99 henkilöä
 - g. työllistää 100-199 henkilöä
 - h. työllistää 200-499 henkilöä
 - i. työllistää vähintään 500 henkilöä
3. Minkä maakunnan alueella yrityksenne toimii? * Voitte tarvittaessa valita useamman vaihtoehdon.
 - a. Koko maassa
 - b. Etelä-Pohjanmaa
 - c. Etelä-Savo
 - d. Häme
 - e. Kaakkois-Suomi
 - f. Kainuu
 - g. Keski-Suomi
 - h. Lappi
 - i. Pirkanmaa
 - j. Pohjanmaa
 - k. Pohjois-Karjala
 - l. Pohjois-Pohjanmaa
 - m. Pohjois-Savo
 - n. Satakunta
 - o. Uusimaa
 - p. Varsinais-Suomi
4. Miten usein keskimäärin asioitte TE-palvelujen kanssa yritystoimintaanne liittyen? *
 - a. Ei kokemusta TE-palveluista

- b. Harvemmin kuin kerran kuukaudessa
 - c. Kerran kuukaudessa
 - d. Joka toinen viikko
 - e. Viikoittain
5. Miten usein yrityksenne on keskimäärin ilmoittanut avoimia työpaikkoja viimeisten vuosien aikana? *
- a. Ei koskaan
 - b. Harvemmin kuin kerran kuukaudessa
 - c. Kerran kuukaudessa
 - d. Joka toinen viikko
 - e. Viikoittain

Yritysten asiakaskokemukseen liittyvät kysymykset (*=pakollinen kysymys)

1. Onko uudistus lisännyt yrityksenne ilmoittamiin avoimiin työpaikkoihin lähetettyjä työhakemuksia? *
- a. Ei lainkaan
 - b. Vähän
 - c. Kohtalaisesti
 - d. Paljon
 - e. Erittäin paljon
2. Onko uudistus lisännyt yrityksellenne lähetettyjä avoimia työhakemuksia? *
- a. Ei lainkaan
 - b. Vähän
 - c. Kohtalaisesti
 - d. Paljon
 - e. Erittäin paljon
3. Onko yrityksenne saanut enemmän työhakemuksia yrityksenne kannalta sopivilta työnhakijoilta kuin ennen uudistusta? *
- a. Kyllä
 - b. Ei
4. Koetteko, että olette saaneet uudistuksen jälkeen enemmän työhakemuksia, jotka eivät ole vastanneet yrityksenne rekrytointi-ilmoitukseen kirjattuja kriteerejä? * (Jos vastaa kyllä, tulee näkyviin kysymykset 5 ja 6. Muutoin siirtyy kysymykseen 7).
- a. Kyllä
 - b. Ei
5. Mistä syystä hakemukset eivät ole vastanneet rekrytointi-ilmoitusten kriteerejä? *Voitte tarvittaessa valita useamman vaihtoehdon.
- a. Työnhakijan osaaminen koulutuksen osalta ei ole ollut tarvittavalla tasolla
 - b. Työnhakijan osaaminen työkokemuksen osalta ei ole ollut tarvittavalla tasolla
 - c. Hakijan sitoutuminen hakemaansa työhön on ollut hakemuksen perusteella ilmeisen puutteellista
 - d. Hakemuksesta on puuttunut hakijan pätevyyteen liittyviä tietoja ja/tai liitteitä
 - e. Hakemuksessa on mainittu haun tapahtuneen vain viranomaisen asettamasta velvollisuudesta hakea työtä
 - f. Muu, mikä? Tähän avoin vastaus.

6. Arvioikaa, miten paljon hakemukset, joissa rekrytointi-ilmoitusten kriteerit eivät ole täyttyneet, ovat uudistuksen myötä lisääntyneet? *
- a. Vähän
 - b. Kohtalaisesti
 - c. Paljon
 - d. Erittäin paljon
7. Miten yrityksenne saamien työhakemusten laatu on keskimääräisesti arvioiden muuttunut uudistuksen myötä? *
- a. Heikentynyt selkeästi
 - b. Heikentynyt hieman
 - c. Ei muutosta
 - d. Parantunut hieman
 - e. Parantunut selkeästi
8. Onko uudistus lisännyt yrityksenne TE-asiakkailta saamia kontakteja työ- ja elinkeinoviranomaisten palveluihin (esim. ehdokasasettelu, työkokeilu, palkkatuki, oppisopimus) liittyen? *
- a. Ei lainkaan
 - b. Vähän
 - c. Kohtalaisesti
 - d. Paljon
 - e. Erittäin paljon
 - f. En osaa sanoa