Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Asiantuntijalausunto
13.2.2024 VN/1/2024

O 6/2024 vp

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN TOIMITTAMA SELVITYS TYÖVOIMAPALVELUITA KOSKEVAN UUDEN ASIAKASPALVELUMALLIN TOIMEENPANOSTA JA TOIMIVUUSESTA

Selvityksen tausta

Uutta asiakaspalvelumallia (ns. Pohjoismainen työvoimapalvelumalli) koskevat lakimuutokset tulivat voimaan 2.5.2022. Malli koostuu kolmesta toisiinsa kytkeytyneestä uudistuksesta. Ensiksi mallin myötä työnhakijoiden palveluprosessia muutettiin niin, että työnhakijoille tarjottavan julkisen tuen määrää kasvatettiin merkittävästi. Toisena kokonaisuutena mallissa on uudistettu työttömyysturvan saamisen edellytyksenä olevaa omatoimista työnhakua, ja uudistuksen myötä jokaiselle työnhakijalle on työnhaun käynnistämisen tai suunnitelman päivittämisen yhteydessä asetettu yksilöllinen työnhakuvelvoite. Kolmanneksi työttömyysturvan seuraamusjärjestelmää uudistettiin siten, että korvauksettomia määräaikoja eli ns. karensseja kohtuullistettiin ja uudistuksen jälkeen työttömyysturvaseuraamuksia asetetaan vasta, jos työnhakijan työnhakuun tai palveluihin liittyvä työvoimapoliittisesti arvioituna moitittava menettely on toistuvaa.

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.*

Työ- ja elinkeinoministeriö on laatinut eduskunnan edellytysten mukaisen selvityksen uuden asiakaspalvelumallin toimeenpanosta ja toimivuudesta. Selvitys on toimitettu eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle 19.12.2023. Selvityksen kolmatta lausumaa koskevan osuuden on laatinut oikeustieteen professori Kaarlo Tuori työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta. Professori Tuorin laatima osuus löytyy kokonaisuudessaan selvityksen liitteestä 1.

Uuden asiakaspalvelumallin toimeenpano ja mallin vaikutukset työllisyyden kehittymiseen

Kokonaisuutena arvioiden mallin valmistelun yhteydessä arvioidusta toimeenpanon tasosta ollaan jääty noin kolmannes sekä asiakastapaamisten että työnhakuvelvollisuuden kohdalla. Työnhakuvelvoitteen asettamisen arvioitiin mallin valmistelun yhteydessä koskevan noin 90 % asiakkaista. Tilastojen valossa toteuma tähänastisessa mallin toimeenpanossa on selvästi tätä alempi (61 % kaikkien työnhakija-asiakkaiden osalta ja 67 % työttömillä työnhakijoilla). Alueelliset erot työnhakuvelvollisuuden asettamisessa ovat paikoin suuria, ja niitä selittää alueellisten työmarkkinatilanteiden erojen lisäksi alueellisesti erilaiset työvoimarakenteet sekä erot asiakkaiden työkykyisyydessä ja palvelutarpeessa.

Uuden asiakaspalvelumallin mukaisten asiakastapaamisten toimeenpanossa on jääty mallin asiakastapaamisten määriä koskeneista etukäteisarvioista. Kuukausitasolla mallin mukaisia haastatteluja on järjestetty noin kolmannes vähemmän kuin mallin valmistelun yhteydessä arvioitiin. Valtaosa tästä selittyy täydentävien työnhakukeskustelujen mallin edellyttämää tasoa alhaisemmilla määrillä. Noin 45 % asiakaspalveluprosessin alussa järjestettävistä alkuhaastatteluista toteutetaan kasvokkaisena lähipalveluna. Lain mukaan asiakkaiden työnhaun alussa järjestettävät alkuhaastattelut tulee järjestää lähtökohtaisesti aina lähipalveluna, vain painavasta syystä alkuhaastattelu on mahdollista järjestää myös muilla tavoin. Siksi alkuhaastattelujen toteutuksessa havaittua lähipalvelun osuutta voi pitää melko alhaisena.

Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän uudistus ei näytä selvityksen valossa lisänneen Uudenmaan TE-toimistossa toimivan valtakunnallisen työttömyysturvan vastuualueen (TTV) antamia työvoimapoliittisia lausuntoja. 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, koska lähellä palvelumallin uudistamista on toteutettu muitakin merkittäviä, TTV:n toimintaympäristöön vaikuttaneita uudistuksia.

Uuden asiakaspalvelumallin valmistelun yhteydessä valtiovarainministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö arvioivat mallille noin 9 500 - 10 000 lisätyöllisen työllisyysvaikutukset, jotka saavutetaan viiveellä vuodesta 2025 alkaen. Näin pian laajan uudistuksen jälkeen ja tämän selvityksen puitteissa käytössä olleiden menetelmien avulla uuden asiakaspalvelumallin työllisyysvaikutuksista on haastavaa tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Uudistetun asiakaspalvelumallin työllisyysvaikutusten arviointi vaatisi myöhemmässä vaiheessa tutkimusasetelman ja tilastotieteellistä analyysia, joihin ei tämän selvityksen osalta ollut tarvittavia resursseja.

Palvelumallin mukaisen palvelun onnistuminen

Selvityksessä uuden asiakaspalvelumallin mukaisen palvelun onnistumista tarkasteltiin yhteensä kuuden eri kyselytutkimuksen avulla. Kolme aineistoista perustuu ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskus) säännöllisesti sekä työnhakija- että yritysasiakkaille kvartaaleittain tekemiin tyytyväisyyskyselyihin. Edellä mainittujen 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 kuntakokeilujen henkilöstön näkemyksiin.

Kvartaaleittain toteutettavien kyselytutkimusten valossa mallin mukaisen palvelun tarjoamisen voi nähdä onnistuneen hyvällä tasolla sekä TE-toimistossa että kuntakokeiluissa, sillä niin henkilö- kuin yritysasiakkaiden yleinen asiakastyytyväisyys saamiinsa palveluihin on korkealla tasolla. Uuden asiakaspalvelumallin voimaantulo ei ole vaikuttanut asiakkaiden yleiseen asiakastyytyväisyyteen, 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 työnvälitystä tekevien virkailijoiden keskuudessa. Kyselyjen valossa uudistuksessa käyttöönotettu työnhakuvelvollisuus ei ole lisännyt merkittävästi asiakkaiden tekemää työnhakua. Julkisesta keskustelusta poiketen, työnhakuvelvollisuus ei näyttäydy koko yrityskenttää runsaasti kuormittavana tekijänä, sillä suurin osa kyselyyn vastanneista yrityksistä ei nähnyt uudistuksen lisänneen 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 aktiivisemman 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 lähipalvelua.

Resurssien kohdentuminen ja riittävyys

Uuden asiakaspalvelumallin toimeenpanoa varten kohdennettiin noin 70 miljoonan euron suuruinen pysyvä määräraha TE-toimistojen toimintamenoihin, ja se vastasi 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).

Henkilöstöresurssien 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 jälkeen.

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. Käytettävissä olevan tietopohjan kehittämiseksi toteutetaan TE-asiantuntijoiden työajan kohdentumiseen liittyvä erillisselvitys vuoden 2024 aikana.

Työvoimapalveluita ja työttömyysturvaa koskevan sääntelyn ymmärrettävyys ja ennakoitavuus

Eduskunta edellytti hyväksyessään niin sanottua pohjoismaista työvoimapalveluiden mallia, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin työvoimapalveluita ja työttömyysturvaa koskevan sääntelyn ymmärrettävyyden ja ennakoitavuuden parantamiseksi. Lausuman johdosta työ- ja elinkeinoministeriö asetti professori Kaarlo Tuorin selvityshenkilöksi, jonka tuli arvioida lainsäädännön kehittämistarpeita. Valmistuneessa selvityksessä esitetään arvio lainsäädännöstä sekä useita kehittämisehdotuksia. Selvitys ei koske lainsäädännön sisällöllistä kehittämistä.

Selvityshenkilö kiinnitti huomiota siihen, että sääntelyllä on kaksi adressaattijoukkoa: lainsäädäntöä täytäntöönpanevat viranomaiset ja yksityiset subjektit. Täsmällisyys ja tarkkarajaisuus saattavat vähentää selkeyttä ja ymmärrettävyyttä ja selkeys ja ymmärrettävyys puolestaan täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Nämä vaatimukset saattavat viitata keskenään ristiriitaisiin vaatimuksiin. Eri adressaattijoukkojen osalta tulee kiinnittää huomiota siihen, että lainsäädännön tulee varmistaa viranomaisten päätöksenteon mielivallan estäminen ja yksilöiden oikeusturva. Näistä lähtökohdista johtuen etusija on annettava täsmällisyydelle ja tarkkarajaisuudelle.

Vaikka lainsäädäntöä tulisi selkeyttää silloin kun se on mahdollista, lainsäädännön tietyissä rajoissa väistämätöntä monimutkaisuutta voidaan ja tulee selvityshenkilön mukaan korjata yksityisille subjekteille annettavilla selkeillä, informatiivisilla ja helposti saatavilla olevilla ohjeilla. Myös toimeenpanosta vastaaville viranomaisille tulisi antaa omat ohjeet. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että tarkoituksenmukaisinta on kiinnittää ohjeistukseen erityistä huomiota siinä vaiheessa, kun ohjeistuksia joudutaan muutoinkin uusimaan laajasti siirrettäessä työvoimapalveluiden järjestämisvastuu valtiolta kunnille.

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. Eräänä VTV:n tarkastuksen johtopäätöksenä on, että TE-palvelujen henkilöstöresurssit ovat riittämättömät mallin täyden toimeenpanon kannalta. Myös työ- ja elinkeinoministeriö on saanut TE-palvelujen henkilöstöltä vastaavaa palautetta. 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.

Tarkastuksessaan VTV suositteli lisäksi työnhakuvelvoitetta koskevan lainsäädännön yksinkertaistamista, jotta hakuvelvoitteen asettaminen olisi TE-henkilöstölle yksiselitteistä. Tätä selvitystä varten henkilö-asiakkaille teetetyn kyselyn perusteella 70 % vastaajista piti heille asetetun työnhakuvelvollisuuden tasoa melko tai erittäin selkeänä. Tuloksen perusteella TE-henkilöstö on siis kyennyt asettamaan työnhaku-velvollisuuden valtaosalle asiakkaista ymmärrettävästi.

VTV nosti tarkastuksessaan esiin myös näkökulman, jonka mukaan palvelumallin kaavamaisuus ei mahdollista yksilöllisten palveluiden tarjoamista asiakkaille. Tämä on VTV:n mukaan johtanut omatoimisten asiakkaiden ylipalveluun ja vaikeasti työllistyvien asiakkaiden alipalveluun. Työ- ja elinkeinoministeriö on pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti valmistelemassa lainsäädäntömuutoksia, joissa 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. Työ- ja elinkeinoministeriö jatkaa vuonna 2024 asiakaspalvelumallin kehittämistyötä pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelmakirjausten mukaisesti, ja huomioi valmistelussa niin VTV:n tarkastuksessaan tekemät suositukset, käsillä olevan selvityksen tulokset kuin professori Tuorin selvityksen linjaukset.

Toni Ruokonen
Erityisasiantuntija

Timo Meling
Hallitusneuvos