

21.6.2018

EOAK/2667/2018

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto**

## **POHJOIS-KARJALAN TYÖ- JA ELINKEINOTOIMISTO**

Tarkastuspöytäkirja

Tarkastuskohde: Pohjois-Karjalan työ- ja elinkeinotoimisto (TE-toimisto)

Tarkastusajankohta: 5.6.2018

Osallistujat EOAK:sta: esittelijäneuvos Juha Niemelä  
vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto

Osallistujat tarkastuskohteesta: johtaja - - -  
palvelujohtaja - - -  
- Tuetun työllistymisen palvelut  
palvelupäällikkö - - -  
- Osaava työvoima- ja yrityspalvelut  
hallintoasiantuntija - - -  
- Yhteiset tukitoiminnot

### **1 KÄYNNIN TARKOITUS**

Käynnin tarkoituksena oli tutustua TE-toimiston toimintaan ja palvelumalliin, työnhakijoiden haastattelujen toteuttamiseen, työttömyysturva-asioiden hoitamiseen ja työttömyysturvan ns. aktiivimallin toimeenpanoon.

### **2 KÄSITELTYJÄ ASIOITA**

Yleistä TE-toimiston toiminnasta

TE-toimiston palvelulinjat 1 ja 2 yhdistettiin helmikuussa 2017, mistä alkaen toimistossa on ollut kaksi palvelulinjaa – Osaava työvoima ja yrityspalvelut ja Tuetun työllistymisen palvelut. Lisäksi toimistossa on Yhteiset tukitoiminnot yksikkö. Osaava työvoima ja yrityspalvelut - palvelulinja jakaantuu kolmen palveluesimiehen vetämään palveluun: 1) Yrityspalvelut, 2) Toimialatiimit (sis. määräaikaishaastattelut) sekä 3) Osaamisen kehittäminen ja työvoimapalvelut. Toimialatiimien käyttöönotto on lisännyt toimialojen asiantuntemusta ja tietoa eri alojen odotuksista ja vaatimuksista.

TE-toimistolla on Joensuun toimipisteen lisäksi kolme muuta omaa toimipistettä. Nurmeksien, Lieksan ja Kiteen toimipisteet ottavat maanantaisin asiakkaita vastaan ilman ajanvarausta ja muulloin ajanvarauksella. Ilomantsissa TE-toimiston työntekijä työskentelee kunnan tiloissa. TE-palveluja saa Pohjois-Karjalassa seuraavista yhteispalvelupisteistä: Eno, Tuupovaara, Kesälähti ja Liperi. Pohjois-Karjalassa on yksi, koko TE-toimiston alueen kattava työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu. TE-toimistossa on tulossa organisaatiouudistuksia ja tehtävien uudelleen järjestelyjä syksyllä 2018. Niillä varaudutaan maakuntauudistuksen mukanaan tuomiin muutoksiin.

Huhtikuussa 2018 TE-toimistossa oli noin 10 400 työtöntä työnhakijaa, mikä tarkoittaa noin 14 %:n työttömyysastetta. Noin 2 500 työnhakijaa kuuluu ns. työttömyyden kovaan ytimeen, joilla on suuria vaikeuksia työllistyä. Työttömistä työnhakijoista yli kolmasosa on yli 55-vuotiaita. Vaikka TE-toimiston alueella on paljon työttömiä työnhakijoita, alueella on ongelmia työvoiman saatavuudessa (mm. teollisuuden alat, terveydenhuolto, sosiaalihuolto).

### Asiakkaiden yhdenvertaisuus

Toimiston mukaan asiakkaiden palveluun vaikuttaa se, ettei sähköinen asiointi ole mahdollista kaikkialla Pohjois-Karjalassa. Valokuitua ei ole vielä kattavasti ja mobiiliyhteyksissä on katve-alueita. Julkinen liikenne ei toimi haja-alueilla, mikä vaikuttaa kasvokkain tapahtuvaan (face to face) asiakaspalveluun sekä työpaikka- ja koulutusliikkuvuuteen.

### Työttömyysturva-asiat

Työvoimapolitiittisia lausuntoja käsittelevät sekä yksittäiset virkailijat (ns. ei-harkintaa vaativat asiat) että työttömyysturva-asiantuntijat ja kolmen–neljän hengen työttömyysturvatiimi, jotka käsittelevät harkintaa vaativat asiat ja valituslausunnot. Työttömyysturvatiimi kokoontuu kerran viikossa.

Vuonna 2017 TE-toimisto antoi yhteensä noin 79 000 työvoimapolitiittista lausuntoa, joista ns. virkailijalausuntoja oli noin 74 000 ja asiantuntijalausuntoja noin 5 000. Lisäksi vuonna 2017 annettiin 65 valituslausuntoa työttömyysetuuden maksajille. Käsittelyaika työttömyysturva-asiantuntijoiden antamissa lausunnoissa oli vuonna 2017 keskimäärin kolme viikkoa. Kesälo-makaudella kesä–syyskuu 2017 käsittelyaika venyi noin 30 vuorokautteen ja yhtenä kuukautena 30 vuorokauden käsittelyaika ylittyi. Käsittelyaikojen venyminen johtui toisen päätoimisen työttömyysturva-asiantuntijan pitkästä sairauslomasta. Kun syksyllä 2017 oli käytettävissä kaksi kokoaikaista asiantuntijaa, päästiin takaisin kolmen viikon käsittelyaikoihin. Virkailijalausunnoissa käsittelyaika on keskimäärin kaksi–kolme päivää.

Alkuvuonna 2018 (tammikuu–toukokuun puoliväli) asiantuntijalausuntojen käsittelyajat ovat olleet kaksi–kolme viikkoa. Tarkastuksen ajankohtana keskimääräinen käsittelyaika oli 11 vuorokautta. Alkuvuonna 2018 valituslausunnot ovat lisääntyneet lähes 50 prosentilla (32 lausuntoa). Valitusten määrän lisääntyminen johtuu TE-toimiston näkemyksen mukaan työmarkkinoiden vilkastumisesta.

TE-toimiston mukaan sen antamat työvoimapolitiittiset lausunnot ovat olleet säädösten mukaisia, mitä toimiston mukaan kuvastaa tehtyjen valitusten vähäinen määrä ja muutoksenhakuasteissa muuttuneiden päätösten vähäinen määrä.

### Työnhakijan haastattelut

Vuonna 2017 TE-toimistossa tehtiin/päivitettiin noin 23 000 työllistymissuunnitelmaa. Työnhakijoiden haastatteluista noin 85 prosenttia tehdään puhelimesta. Ensimmäiseen haastatteluun kuluu aikaa puolesta tunnista tuntiin ja seuraaviin haastatteluihin yleensä noin 15 minuuttia.

TE-toimistolla on edelleen vuonna 2018 ns. haastatteluvälä, mikä tarkoittaa sitä, että työllistymissuunnitelman tekemisestä ja työttömyyden alkamisesta on kulunut yli kolme kuukautta. TE-toimiston mukaan haastatteluväli ei pääsääntöisesti veny yli kuuden kuukauden pituiseksi. TE-toimisto kertoi saaneensa ministeriöltä palautetta haastatteluvälästä. TE-toimisto oli käynnistämässä toimenpiteitä haastatteluvälän pienentämiseksi.

TE-toimiston mukaan hyvää haastatteluissa on asiakkaan tilanteen säännöllinen tarkastaminen, ja se että haastattelu ohjaa asiakkaan tarkastelemaan tilannettaan säännöllisesti. Asiakkaat pitävät lähtökohtaisesti henkilökohtaisesta yhteydenotosta. Pitkään työttömänä olleet suhtautuvat haastatteluun kriittisemmin. TE-toimisto koki haasteena yli 60 vuotiaiden haastattelujen mielekkyyden, koska heille soveltuvia palveluja on huonosti tarjolla.

#### Työttömyysturvan ns. aktiivimallin toimeenpano

Alkuvuonna 2018 haasteita aiheuttivat myöhään tulleet vuoden 2018 alussa muuttuneiden työttömyysturvalain säännösten soveltamisohjeet. TE-toimiston asiakkaille on epäselvää, mikä on TE-toimiston ja mikä työttömyysetuuden maksajan rooli mallin toimeenpanossa ja sitä koskevassa neuvonnassa. Vaikka TE-toimisto pääsääntöisesti järjestää ns. aktiivisuusehdon täyttävät palvelut, työttömyysetuuden maksaja päättää, täyttääkö palvelu aktiivisuusehdon. TE-toimiston mukaan sen alueella aktiivimallin toimeenpanoa ei vaikeuta työllisyysmäärärahojen puute, vaan tarkoituksenmukaisten palvelujen puuttuminen erityisesti, kun kyseessä ovat ikääntyneet, eläkeikää lähestyvät ja pitkäaikaistyöttömät asiakkaat. TE-toimisto näkee mm. maantieteellisistä seikoista johtuen haasteena sen, onko kaikilla työttömillä yhtäläinen mahdollisuus täyttää aktiivisuusehto.

Pohjois-Karjalan, Pohjois-Savon, Etelä-Savon ja Keski-Suomen TE-toimistot ja Kela tapaavat säännöllisesti yhteistyökokouksissa. Viimeksi kokous järjestettiin 21.3.2018. Kokouksessa käsiteltiin mm. aktiivimallin toimeenpanoa.

Pohjois-Karjalassa niiden työmarkkinatuen ja peruspäivärahan saajien prosentuaalinen osuus, jotka eivät täytä aktiivisuusehtoa, vaihtelee kunnittain paljon (esim. Outokumpu 28,4 % ja Joensuu 60,6 %).

#### Yksityisyyden toteutumista estävät ja haittaavat käytännöt

Tutustuttiin TE-toimiston tiloihin, erityisesti aulatilaan, jossa asiakkaat otetaan vastaan. TE-toimistoon tulijat ottavat vuoronumeron, jolla heidät kutsutaan asioimaan aulan asiointitiskillä, joita on kaksi. Ns. normaalilla äänenkäytöllä puhuttaessa virkailijan ja asiakkaan välinen keskustelu ei kuulu asiakastiskiltä toiselle. Asiointitiskillä hoidetaan lähinnä ns. juoksevia asioita ja varsinainen henkilökohtainen asiakaspalvelu tapahtuu asiakaspalveluhuoneissa.

Yksityisyyden toteutumista estäviä tai haittaavia käytäntöjä ei havaittu.

### 3 TOIMENPITEET

Tarkastushavainnot esiteltiin apulaisoikeusasiamies Pasi Pölöselle. Hän totesi niiden osalta seuraavaa.

#### Työvoimapolitiittisten lausuntojen antaminen

Hallintolain 23 §:n mukaan hallintoasia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Työvoimapolitiittisten lausunnon antamiseen on lisäksi säädetty nimenomainen määräaika. Työvoimapolitiittisen lausunnon antamisesta ja lausuntoon merkittävistä tiedoista annetun työ- ja elinkeinoministeriön asetuksen (1556/2016) 1 §:n mukaan työttömyysturvalain (1290/2002) 11 luvun 4 §:ssä tarkoitettu työvoimapolitiittinen lausunto tulee antaa ilman aiheetonta viivytystä, kuitenkin 30 päivän kuluessa siitä, kun hakija on toimittanut lausunnon antamiseksi tarpeellisen selvityksen tai kun määräaika selvityksen antamiseen on päättynyt.

Laillisuusvalvonnassa muun muassa sairauslomista, vuosilomista ja henkilöstön vaihtumisesta johtuvia seikkoja ei ole pidetty hyväksyttävänä syynä käsittelyaikojen pitkittymiseen.

Apulaisoikeusasiamies toteaa, että koska työttömyysturvan työvoimapolitiittisten edellytysten selvittäminen liittyy työttömyyden aikaisen toimeentulon turvaavan työttömyysetuusasian käsittelyyn, TE-toimiston tulee seurata aktiivisesti lausuntoasioiden käsittelyaikoja ja reagoida nopeasti asioihin (mm. sairauslomiin), jotka voivat aiheuttaa viivästyksiä.

#### Työnhakijoiden haastattelujen toteuttaminen

Henkilöasiakkaan palveluprosessia koskevat säännökset muuttuivat vuoden 2017 alussa työnhakijan haastattelun osalta. Ennen säännösmuutoksia TE-toimistolla oli laajempi harkintavaltta haastattelujen toteuttamiseen.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (JTYPL, 916/2012) 2 luvun 4 §:ssä on säännökset työnhakijan haastattelun järjestämisestä. Säännöksen mukaan työ- ja elinkeinoviranomainen järjestää työnhakijalle ensimmäisen haastattelun kahden viikon kuluessa työhaun alkamisesta, jollei se työnhakijan tilanne huomioon ottaen ole ilmeisen tarpeetonta. Työ- ja elinkeinoviranomaisen tulee varata työnhakijalle tilaisuus myöhempisiin haastatteluihin määräjain työnhakijan palvelutarpeen mukaisesti. Työttömän työnhakijan haastattelu tulee kuitenkin aina järjestää työttömyyden jatkuttua yhdenjaksoisesti kolmen kuukauden ajan ja sen jälkeen aina kolmen kuukauden yhdenjaksoisen työttömyyden jälkeen.

JTYPL:n 2 luvun 5 §:ssä on säännös työnhakijan haastattelun sisällöstä. Säännöksen mukaan ensimmäisessä työnhakijan haastattelussa tarkistetaan ja täydennetään työnhakutiedot, arvioidaan palvelutarve, laaditaan työllistymissuunnitelma sekä sovitaan asiointitavasta ja yhteydenpidosta työ- ja elinkeinoviranomaisen ja työnhakijan välillä. Osana palvelutarpeen arviointia työ- ja elinkeinoviranomainen tekee arvion työttömän työnhakijan valmiuksista työllistyä avoimille työmarkkinoille sekä työttömyyden pitkittymisen todennäköisyydestä. Myöhemmissä haastatteluissa arvioidaan lisäksi työhaun tuloksellisuutta ja työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman toteutumista sekä tarkistetaan suunnitelma. Työnhakijan haastattelun yhteydessä työ- ja elinkeinoviranomainen tarjoaa työnhakijalle soveltuvia työpaikkoja ja koulutusta sekä muita palvelutarpeen ja työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman mukaisia palveluja.

JTYPL:n 2 luvun 9 §:n mukaan työ- ja elinkeinoviranomaisen on tarjottava työtä ja koulutusta sekä järjestettävä työllistymissuunnitelmaan tai sitä korvaavaan suunnitelmaan sisältyviä palveluja työ- ja elinkeinoviranomaisen käytettäväksi osoitettujen määrärahojen rajoissa. Työ- ja elinkeinoviranomaisen on myös seurattava työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman toteutumista ja osaltaan huolehdittava palveluprosessin etenemisestä.

Vuoden 2017 alussa voimaan tulleita säännösmuutoksia koskevan hallituksen esityksen (hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä työsopimuslain 13 luvun 6 §:n muuttamisesta ja 1 luvun 4 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (HE 209/2016 vp)) mukaan työnhakijan haastattelun järjestämisellä ja työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman tarkistamisella aina kolmen kuukauden yhdenjaksoisen työttömyyden välein pyritään jäsentämään ja tehostamaan työnhakijoiden palveluprosessia ja lyhentämään työttömyysjaksoja. Muutoksella edistetään myös työnhakijoiden saaman palvelun yhdenmukaisuutta eri työ- ja elinkeinotoimistoalueilla.

Em. HE:n yhteiskunnallisissa vaikutuksissa todetaan, että kolmen kuukauden välein tapahtuvien haastattelujen myötä työ- ja elinkeinoviranomainen saa ajantasaista tietoa työnhakijan palvelutarpeista, mikä parantaa mahdollisuuksia tarjota työttömille työnhakijoille heidän tarvitsemiin palveluihin. Säännöllisten haastatteluiden ja suunnitelman tarkistamisen tavoitteena on työttömyysjaksojen lyhentyminen ja työttömyyden pitkittymisen ehkäiseminen. Tällöin myös työttömyyden pitkittymisestä aiheutuvat taloudelliset ja muut ongelmat vähenevät.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus) seuraa työllistymissuunnitelmien laatimista (suunnitelma tehty alle 3 kk tai päivitetty alle 3 kk sitten). 2.5.2018 päivätyn tilaston mukaan suunnitelma oli JTYPL:n säännösten mukaisesti tehty koko maassa 65,3 %:lle työttömistä. Alueelliset erot prosentiosuoksissa ovat suuria. Pohjois-Pohjanmaan TE-toimistossa em. prosenttiosuus oli maan korkein 80,4 % ja Kainuun TE-toimistossa toiseksi korkein 74,9 %. Pohjois-Karjalan TE-toimiston prosenttiosuus oli alhaisin 48,9 %, mikä tarkoittaa, että noin 5 000 työttömältä työnhakijalta puuttui säännösten mukaisesti tehty työllistymissuunnitelma. Toiseksi matalin prosenttiosuus oli Kaakkois-Suomen TE-toimistossa (53,1 %). Niiden työttömien työnhakijoiden osuus työttömistä, joille suunnitelma on tehty säännösten mukaisesti, vaihtelee jonkin verran kuukausittain. Esimerkiksi Pohjois-Karjalan TE-toimistossa suunnitelma oli tehty JTYPL:n säännösten mukaisesti helmikuun 2018 alussa 56,7 %:lle siihen oikeutetuista.

Apulaisoikeusasiamies toteaa, että koska käytettävissä olevien tilastojen perusteella alueelliset erot työnhakijoiden haastattelujen toteuttamisessa ovat suuret, säännösmuutokset eivät näytä ainakaan vielä yhdenmukaistaneen työnhakijoiden palveluprosessia. Apulaisoikeusasiamies kiinnittää Pohjois-Karjalan TE-toimiston huomiota JTYPL:n työnhakijan haastattelua koskevissa säännöksissä oleviin määräaikoihin ja pyytää TE-toimistoa 30.9.2018 mennessä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt asiassa.

Pöytäkirjan vakuudeksi

Päivi Pihlajisto  
vanhempi oikeusasiamiehensihteeri