

14.4.2021

EOAK/346/2021

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto****TARKASTUS: KAAKKOIS-SUOMEN TYÖ- JA ELINKEINOTOIMISTO, 18.2.2021**

Tarkastuskohde	Kaakkois-Suomen työ- ja elinkeinotoimisto
Tarkastusajankohta	18.2.2021
Osallistujat EOAK:sta	Pasi Pölönen, apulaisoikeusasiamies Päivi Pihlajisto, vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Riina Tuominen, notaari
Osallistujat tarkastuskohteesta	johtaja palvelujohtaja A palvelujohtaja B palvelupäällikkö asiantuntija C asiantuntija D viestintäpäällikkö
Osallistuja ELY-keskuksesta	johtaja, Kaakkois-Suomen ELY-keskus

1. HAVAINNOT JA KANNANOTOT**1.1 Yleistä tarkastuskohteesta ja tarkastuksen toimittamisesta**

TE-toimiston alueella oli joulukuun 2020 lopussa 20 374 työtöntä työnhakijaa (15,2 %:a työvoimasta, koko maan luku 13,6 %:a). Työttömistä pitkäaikaistyöttömiä oli noin 5 000, ulkomaalaisia noin 1 900 ja alle 25 vuotiaita noin 2 700. Palveluissa oli joulukuun lopussa 5 914 asiakasta. Avoimia työpaikkoja TE-toimistossa oli joulukuun lopussa 1 800.

TE-toimiston toimialueeseen kuuluu 15 kuntaa. TE-toimistolla on toimipaikat Haminassa, Imatralla, Kotkassa, Kouvolassa ja Lappeenrannassa. Kaakkois-Suomen TE-toimisto ei ole mukana työllisyyden kuntakokeilussa. Alue ei hakeutunut mukaan kuntakokeiluun, koska sillä oli jo toimivat verkostot toimialueellaan. TE-toimisto toimii kokeilussa verrokkialueena.

TE-toimistossa on kaksi palvelujohtajien johtamaa vastuualuetta: Työnvälitys- ja yrityspalvelut sekä Osaamisen kehittämisen palvelut. Lisäksi johtajan alaisuudessa toimii Johdon Tuki -toiminto ja Tukipalvelut-ryhmä, joka vastaa muun muassa työttömyysturvan asiantuntijapalveluista.

Työnvälitys- ja yrityspalvelut -vastuualue muodostuu kolmesta ryhmästä: Yrityspalvelut, Aikuiset Etelä-Karjala ja Aikuiset Kymenlaakso.

Osaamisen kehittämisen palvelut -vastuualue muodostuu viidestä ryhmästä: Nuoret Etelä-Karjala, Nuoret Kymenlaakso, Tuettu työllistyminen Etelä-Karjala, Tuettu työllistyminen Kymenlaakso ja Yhteiset palvelut. Vastuualue koordinoi Ohjaamo-toimintaan liittyvää yhteistyö- ja palvelukokonaisuutta TE-toimiston osalta. TE-toimiston alueella toimii kuusi ohjaamo (Hamina, Imatra, Kotka, Kouvola, Lappeenranta ja Pyhtää).

TE-toimistossa on toistaiseksi voimassa olevassa palvelussuhteessa 195 henkilöä. Lisäksi helmikuussa 2021 toimistossa oli 8 henkilöä työllisyysmäärärahalta ja 32 henkilöä pandemian vuoksi saadulla määrärahalta palkattuna.

TE-toimiston alueella toimii kaksi TYP-verkostoa, joista toinen Kymenlaakson (Hamina, Kotka, Kouvola, Miehikkälä, Pyhtää ja Vironlahti) ja toinen Etelä-Karjalan (Imatra, Lappeenranta, Lemi, Luumäki, Parikkala, Rautjärvi, Ruokolahti, Savitaipale ja Taipalsaari) alueella. Etelä-Karjalan TYP-toimipaikat sijaitsevat Imatralla, Lappeenrannassa ja Parikkalassa. Kymenlaakson toimipaikat sijaitsevat Haminassa, Kotkassa ja Kouvolaissa.

Tarkastuspöytäkirjan liitteessä 4 on TE-toimiston tarkastuksella esitetty aineisto.

Seuraavassa esitetään keskeisimmät tarkastushavainnot ja niihin perustuvat apulaisoikeusasiamiehen kannanotot.

TE-toimistolle ja ELY-keskukselle varattiin mahdollisuus kommentoida tarkastuspöytäkirjan luonnosta. Kaakkois-Suomen TE-toimisto toimitti 8.4.2021 kommentteja ja ilmoituksen toimenpiteistään.

1.2 Asiakkaiden palveluprosessi

1.2.1 Kannanotto

Apulaisoikeusasiamies kiinnitti aktivointisuunnitelman ja monialaisen työllistymissuunnitelman sisällön osalta huomiota kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001, KUTY-laki) 9 §:n 1 momentin 1 ja 6 kohtien säännöksiin.

Apulaisoikeusasiamies kiinnitti kuntouttavaan työtoimintaan ohjaamisen osalta huomiota KUTY-lain 3 luvun 8 §:n 2 ja 3 momenttien säännöksiin, koska joihinkin tarkistettuihin suunnitelmiin oli kirjattu asiakkaan toteutettavaksi muitakin tehtäviä (omaehtoinen työpaikkojen hakeminen, osallistuminen TE-toimiston järjestämiin rekrytointitilaisuuksiin, työkokeilu ja palkkatuettu työ) kuin hakeutuminen kuntouttavaan työtoimintaan.

1.2.2 Tarkastushavainnot

TE-toimiston mukaan kaikilla asiakkailla ei ole ajantasaista työllistymissuunnitelmaa. Se, kuinka suurelle osalle työttömistä ja lomautetuista kolmen kuukauden haastattelu on tehty ns. ajoissa, on vaihdellut jonkin

verran. Pandemia aiheutti notkahduksen suunnitelmien määrässä vuonna 2020. Maaliskuussa 2020 osuus oli 69,9 %. Alhaisimmillaan prosenttiosuus oli syyskuussa 2020, jolloin se oli 52,6 %. Helmikuun 2021 alussa prosenttiosuus oli 63,1 %:a. TE-toimiston prosenttiosuudet olivat koko vuoden 2020 suuremmat kuin koko maan prosenttiosuudet. Prosenttiosuuksia seurattaessa on otettava huomioon se, että monialaiset työllistymissuunnitelmat ovat mukana luvussa, vaikka niiden osalta tarkistamisväli on pitempi kuin työllistymissuunnitelmien osalta. TE-toimiston mukaan suunnitelmien tekemistä seurataan asiantuntijatasolla.

Vuoden 2021 alusta lukien TE-toimisto tekee Kymenlaakson osalta kaikki aktivointisuunnitelmat ja monialaiset työllistymissuunnitelmat Kymsoten työelämäpalvelujen kanssa. Vuoden 2020 loppuun asti litin asiakkaiden osalta suunnitelmat tehtiin Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän kanssa. Iitti siirtyi tämän vuoden alusta Päijät-Hämeeseen.

TE-toimiston mukaan se ei ryhdy kaikkien asiakkaiden kohdalla viipymättä toimenpiteisiin aktivointisuunnitelman laatimiseksi saatuaan Keltaalta tiedon asiakkaan KUTY-lain kohderyhmään. Toimenpiteisiin ei ryhdytä viipymättä niiden asiakkaiden kanssa, joiden kohdalla kuntouttavan työtoiminnan ei katsota olevan palvelutarpeen mukainen palvelu.

Ajalla 1.6.–31.12.2020 Kymenlaaksossa tehtiin 521 aktivointisuunnitelmaa ja 1 490 monialaista työllistymissuunnitelmaa. TE-toimisto toimitti jäljennökset 34 TE-toimiston ja Kymsoten työelämäpalvelujen asiakkaan kanssa ajalla 11.–15.1.2021 tekemästä sellaista aktivointisuunnitelmasta/monialaisesta työllistymissuunnitelmasta, joissa suunnitelmassa mainitaan kuntouttava työtoiminta. Aktivointisuunnitelmia oli suunnitelmista noin neljäsosa.

Monialaista työllistymissuunnitelmaa ja aktivointisuunnitelmaa laadittaessa käytetään valmista suunnitelmapohjaa, jota käyttämällä pyritään varmistamaan se, että suunnitelmaan kirjataan kaikki säännösten edellyttämät asiat.

Pääosin tarkistetut suunnitelmat sisälsivät KUTY-lain 8 §:n 1 ja 9 §:n 1 momenteissa edellytetyt asiat. KUTY-lain 9 §:n 1 momenttia muutettiin vuoden 2021 alussa voimaan tulleella säännösmuutoksella. Suunnitelmiin, jotka tehdään 1.1.2021 jälkeen, tulee kirjata kuntouttavan työtoiminnan tavoite ja henkilölle annettava tuki ja ohjaus kuntouttavan työtoiminnan aikana. Muutamista suunnitelmista em. asiat puuttuivat. Joidakin puutteita oli KUTY-lain 9 §:n 1 momentin 6 kohdan osalta, sillä kaikissa suunnitelmissa ei oltu riittävän täsmällisesti määritelty säännöksessä edellytettyä ajankohtaa.

Joihinkin tarkistettuihin suunnitelmiin oli kirjattu kuntouttavan työtoiminnan lisäksi hakeutuminen/osallistuminen TE-toimiston järjestämiin rekrytointitilaisuuksiin, työkokeiluun ja palkkatuettuun työhön. Muutamassa suunnitelmassa oli maininta omaehtoisesta työpaikkojen hakeemisesta.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on joissakin kuntouttavaa työtoimintaa koskevissa ratkaisuihin katsottu aktivointisuunnitelman perusteella jääneen epäselväksi, onko kuntouttavan työtoiminnan sisällyttäminen aktivointisuunnitelmaan ollut perusteltua kantelijan tilanteen ja palvelutarpeen näkökulmasta. Epäselvyys on johtunut siitä, että aktivointisuunnitelmiin on kuntouttavan työtoiminnan lisäksi sisällytetty työvoimapalveluja/omaehtoien työn hakeminen, mikä viittaa siihen, ettei kantelijalla olisi ollut sellaisia elämänhallinnan ongelmia, ettei hän olisi pystynyt osallistumaan ensisijaisena oleviin työvoimapalveluihin.

Kuudessa tarkistetussa aktivointisuunnitelmassa oli ainoastaan TE-toimiston asiantuntijan ja asiakkaan nimi. Se, ettei URA-järjestelmässä tehdyssä suunnitelmassa näy kuntayhtymän edustajan nimeä, ei TE-toimiston mukaan tarkoita sitä, että suunnitelman olisivat tehneet vain asiakas ja TE-toimiston asiantuntija. TE-toimiston mukaan suunnitelmat tehdään ja tarkistetaan aina yhdessä kuntayhtymän asiantuntijan kanssa.

1.3 Palvelujen järjestäminen

TE-toimisto tuottaa itse aula- ja verkkoneuvontapalvelut.

TE-toimistolla on Rikosseuraamuslaitoksen kanssa tehtävään yhteistyöhön nimetyt yhteyshenkilöt Kymenlaaksossa ja Etelä-Karjalassa. Koevapaudessa olevien vankien osalta tehdään yhteistyötä vankilan sosiaalityöntekijän kanssa.

Osatyökykyisten palvelut järjestetään Kymenlaaksossa Kymsoten monialaisten työelämäpalvelujen kanssa. Monialaisessa työelämäpalvelussa on työkykytiimi, joka on tarkoitettu asiakkaille, jotka tarvitsevat työkyvyn, työkunnon tai terveydentilan selvittämistä. Tiimin asiantuntijoihin kuuluu muun muassa Kelan työkykyneuvoja, terveydenhoitaja, psykologi, fysioterapeutti ja lääkäri.

TE-toimiston näkemyksen mukaan terveydenhoitajan palveluja ei ole riittävästi tarjolla ja lääkärin palveluja on jouduttu pandemian aikana karsimaan. Työkykytiimin toimintaa pyritään kehittämään sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön rahoittamalla hankkeella.

Etelä-Karjalassa osatyökykyisten palveluille on tiimi, johon kuuluu terveydenhoitaja.

TE-toimisto on myöntänyt työllisyyspoliittista avustusta 20 hankkeelle, joilla pyritään edistämään pidempään työttömänä olleiden työllistymistä. TE-toimiston näkemyksen mukaan yhdistykset ja säätiöt ovat tärkeitä yhteistyötahoja tarjotessaan työmahdollisuuksia heikossa työmarkkina-asemassa oleville. TE-toimisto kertoi seuraavansa hankkeiden tuloksellisuutta. Kaikilla rahoitetuilla hankkeilla on ohjausryhmät, joissa raportoidaan hankkeiden toteuttamisesta.

1.4 Työttömyysetuusasioiden käsittely

Ns. asiantuntijalausunnot annetaan Tukipalvelut-ryhmässä, jossa oli vuonna 2020 noin kahdeksan henkilötyövuotta kohdennettu työttömyysetuusasioiden käsittelyyn.

TE-toimisto antoi vuonna 2020 yhteensä noin 13 500 asiantuntijalausuntoa. Lisäksi työttömyysturva-asiantuntijat antoivat yli tuhat peruslausuntoa ja tekivät yhteensä 430 valitusvastinetta. Valitusvastineiden määrä nousi edellisvuodesta. Valitusvastineiden tekeminen vaatii selvästi enemmän työaikaa kuin normaalin työttömyysturvalausunnon antaminen.

TE-toimisto pysyi koko vuoden 2020 säädetyssä käsittelyajassa eli lausunnot annettiin 30 vuorokaudessa. Keskimääräinen käsittelyaika oli 22 vuorokautta.

TE-toimiston mukaan se on pystynyt myös aikaisempina vuosina antamaan työvoimapolitiittiset lausunnot säännösten edellyttämässä ajassa. TE-toimisto seuraa käsittelyaikoja ja sillä on tarvittaessa valmius reagoida asiaan nopeasti.

Suunniteltu asiantuntijalausuntojen antamisen keskittäminen Uudenmaan TE-toimistoon on TE-toimiston näkemyksen mukaan hyvä asia yhdenmukaisen lausuntomenettelyn näkökulmasta.

1.5 Työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu

1.5.1 Kannanotto

Apulaisoikeusasiamies kiinnitti huomiota hallintolain (434/2003) 45 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Päätöksessä tulee yksilöidä sovelletun lain pykälä ja tarvittaessa momentti. Viittaus yksinomaan ministeriön ohjeeseen ei ole riittävä.

Apulaisoikeusasiamies totesi, että laillisuusvalvonnassa (dnro 3457/4/10 ja EOAK/1629/2020) on katsottu, että vaikka TE-toimiston omaehtoista opiskelua koskeva ratkaisu ei olekaan sellainen päätös, josta voisi hakea muutosta, sen perusteluiden voidaan kuitenkin edellyttää täyttävän ne vaatimukset, joista säädetään hallintolain 45 §:ssä.

Koska vain osassa kielteisiä ratkaisuja mainittiin kantelumahdollisuudesta, apulaisoikeusasiamies kiinnitti huomiota siihen, että viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti, mikä tarkoittaa muun muassa sitä, että samanlaisissa asioissa on noudatettava samanlaista menettelyä.

1.5.2 Tarkastushavainnot

Joulukuun 2020 lopussa noin 1 740 TE-toimiston asiakasta opiskeli omaehtoisesti työttömyysetuudella.

TE-toimisto kertoi tekevänsä keskimäärin noin 120 myönteistä ja arviolta noin neljä kielteistä päätöstä kuukaudessa. Ratkaisuja tekevät kaikki asiantuntijat, mutta vaikeimmat tapaukset käsitellään neljän hengen työryhmässä. Ryhmä ilmoittaa kantansa asiakkaan vastuuasiantuntijalle, joka tekee ratkaisun. Kun asiakkaan kanssa keskustellaan opiskelun tukemisesta, voidaan keskustelussa ennakoida TE-toimiston ratkaisua. Jos ratkaisun ennakoidaan olevan kielteinen, osa asiakkaista ei jätä hakemusta. Kaikkia kielteisiä päätöksiä ei anneta kirjallisina. Kielteisistä ratkaisuista keskustellaan asiakkaiden kanssa ja asiakkaille kerrotaan perustelut.

Oikeusasiamiehen kanslia pyysi TE-toimistoa toimittamaan jäljennökset ajalla 1.7.–31.12.2020 tehdyistä työttömyysetuudella tuettua omaehtoista opiskelua koskevista kielteisistä päätöksistä. TE-toimisto toimitti 25 kielteistä ratkaisua.

Viidestä ratkaisusta puuttui säännökset, joihin kielteinen päätös perustui. Kahdessa ratkaisusta viitattiin työ- ja elinkeinoministeriön ohjeeseen. Yhdessä ratkaisussa perusteluna oli se, että työvoimapolitiittiset perusteet omaehtoisten opintojen tukemiselle eivät täyty, mutta ratkaisussa ei oltu avattu sitä, miksi opintojen tukemisen perusteet eivät täyty.

Tarkastetuissa kielteisissä ratkaisuissa todetaan, että ratkaisuun ei saa hakea valittamalla muutosta. Edellä todetun lisäksi kuudessa ratkaisussa mainitaan, että asiassa voi tehdä kantelun Kaakkois-Suomen ELY-keskukselle ja eduskunnan oikeusasiamiehelle/apulaisoikeusasiamiehelle ja kuudessa ratkaisussa mainitaan mahdollisuudesta tehdä hallintokantelu.

Tarkastuspöytäkirjaluonnoksen johdosta Kaakkois-Suomen TE-toimisto ilmoitti 8.4.2021 ryhtyvänsä toimenpiteisiin omaehtoisten opintojen kielteisten ratkaisujen sisäisten käytäntöjen terävöittämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi. TE-toimistossa laaditaan oma kielteisen ratkaisujen mallipohja, joka otetaan käyttöön kun asiakkaan opintojen tukemiseen tehdään kielteinen ratkaisu. Kirjallisessa ratkaisussa näkyvät päätöksen perustelut, säännökset, lakipykälät sekä kantelu- ym. menettelyt tasapuolisesti kaikille.

1.6 COVID-19-pandemian vaikutus TE-toimiston toimintaan

TE-toimistossa oli helmikuun 2020 lopussa yhteensä 16 117 työtöntä työnhakijaa, joista 1 331 lomautettuja. Työttömien työnhakijoiden osuus työvoimasta oli 11,9 %. Työttömien työnhakijoiden määrä oli korkeimmillaan huhtikuussa, jolloin kuukauden lopussa työttömiä työnhakijoita oli 23 754, joista lomautettuja 7 454. Työttömien työnhakijoiden osuus työvoimasta oli 17,7 %. Toukokuussa työttömien työnhakijoiden määrä kääntyi laskuun, kunnes se jälleen alkoi kasvaa marraskuussa.

Joulukuun lopussa työttömiä työnhakijoita oli 20 374, joista lomautettuja 3 487. Työttömien työnhakijoiden osuus työvoimasta oli 15,2 %.

TE-toimistolle on osoitettu pandemian vuoksi lisämäärärahaa henkilöstön palkkaamiseen. Pandemian aikana on rekrytoitu noin 30 uutta asiantuntijaa, joiden palvelussuhteet kestävät vuoden 2021 loppuun. Uusien työntekijöiden perehdytys on tapahtunut pääasiassa etäyhteydellä. Perehdytys hoidetaan kahden ensimmäisen kuukauden aikana, joista ensimmäinen kuukausi on lähinnä perehdytystä.

TE-toimiston asiantuntijat ovat olleet suurimmaksi osaksi etätyössä pandemian aikana. Tietoliikenneyhteydet ovat toimineet alkua lukuun ottamatta hyvin Valtorin tekemien kaistalevennyksien ansiosta. Haasteita työhön ovat tuoneet lukuisat säännöksiin tehdyt poikkeukset, joista ajan tasalla pysyminen on ollut välillä työlästä.

TE-toimiston toimipaikat ovat olleet vaihtelevasti auki pandemian aikana. Kasvokkain tapahtuvaa palvelua on saanut pääsääntöisesti yhdestä toimipaikasta, mutta asiakkaat ovat voineet jättää asiakirjoja kaikkiin toimipaikkoihin. TYP-palvelu on toiminut aikavarauksella. Asiakkaita on kehoitettu hoitamaan asiansa joko verkkosivujen kautta Oma asiointi -palvelussa tai puhelimitse.

Pandemia vähensi jonkun verran asiakkaille järjestettyjen palvelujen määrää ja kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen keskeytettiin joskin aikaa.

Pandemian aikana on kiinnitetty huomiota sekä sisäiseen että ulkoiseen viestintään.

Sisäisessä viestinnässä käytetään muun muassa TAIMI:a, poikkeusajan tilanpäiväkirjaa, Yammeria ja henkilöstöinfoja. TAIMI-työtilaan avattiin koronavirus-kansio, johon on koottu muun muassa kaikki tiedotteet ja toimintaohjeet. Henkilöstölle on tehty kaksi etätyökyselyä (touko- ja syyskuussa 2020), joilla on kartoitettu työskentelyn sujumista, työvälineitä ja mahdollisia tuen tarpeita.

Ulkoisessa viestinnässä on käytetty muun muassa sidosryhmätiedotteita, ovi- ja palveluinfotiedotteita asiakkaille sekä sosiaalisen median kanavia.

Pandemia lisäsi työvoimapolitiittisten lausuntojen määrää, kun uutena tulivat yrittäjien työmarkkinatukilausunnot. Lausunnon antamisen lisäksi yrittäjiin otettiin yhteyttä muun muassa palvelutarpeiden kartoittamiseksi. Työttömyysetuusasioiden käsittelyajat pidentyivät pandemian vuoksi, mutta lakisääteistä enintään 30 vuorokauden käsittelyaikaa ei ylitetty.

1.7 TE-toimiston ohjaus ja valvonta

1.7.1 Sisäinen valvonta ja kantelujen käsittely

TE-toimiston työjärjestyksen 11 §:n mukaan palvelujohtaja tai hänen määräämänsä virkamies ratkaisee vastuualuetta koskevat kantelu- ja valitusasiat. Työjärjestyksen 32 §:n mukaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja riittävydestä vastaa johtaja. Esi-miehet vastaavat sisäisen valvonnan edellyttämien menettelyjen järjestämisestä sekä riskien tunnistamisesta ja hallinnasta toimintayksikönsään. Toimintojen kuvaamisesta ja sisäisen valvonnan sisällyttämisestä prosesseihin vastaa vastuualue tai yksikkö, jonka tehtäviin asia kuuluu. Sisäiseen arviointiin kuuluu myös riskien arviointi ja analysointi sekä tarvittavien toimien suunnittelu ja teko.

TE-toimiston näkemyksen mukaan sillä on toimiva prosessi kantelujen käsittelemiseen. TE-toimisto ei pystynyt kertomaan vuosittain tulevien kantelujen lukumäärää.

1.7.2 Ulkoinen valvonta

Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen toteuttama ohjaus ja valvonta

ELY-keskuksen mukaan TE-toimiston ohjaukseen ja valvontaan osallistuvat E-vastuualueen johtaja, substanssissa soveltuvin osin Työllisyys-, yrittäjyys- ja osaamispalveluyksikön päällikkö ja useat yksikön asiantuntijat omalla osaamisalueellaan.

TE-toimiston verkkosivuilla olevan asiakasohjeen mukaan hallintokantelu osoitetaan Kaakkois-Suomen TE-toimiston toimintaa valvovalle viranomaiselle eli Kaakkois-Suomen ELY-keskukselle.

ELY-keskukselle tehtiin vuosina 2019 ja 2020 kaksi kantelua TE-toimiston toiminnasta.

ELY-keskus kertoi järjestäneensä TE-toimistolle säännöllisesti maahanmuuttoon ja kotoutumiseen, määrärahoihin sekä JTYPL:n mukaisen hankintojen kehittämiseen liittyviä kokouksia, joissa on välitetty ohjaavan ministeriön ajankohtaisia asioita. Kokouksien järjestämiselle on laadittu vuosikello ja niistä on tehty muistiot.

ELY-keskus seuraa puolivuositain TE-toimiston tulostavoitteiden toteutumista. Jos toteumassa on erityisiä poikkeamia, niistä keskustellaan E-vastuualueen johtoryhmässä, jossa on mukana TE-toimiston johtaja ja TE-toimiston johtoryhmässä, jossa on mukana E-vastuualueen johtaja. ELY-keskuksen tulosindikaattoriseurannan lisäksi TE-toimisto seuraa toimintaansa indikaattoreita/tilastoja hyväksi käyttäen. Tarvittavista korjaustoimenpiteistä keskustellaan TE-toimiston johtoryhmässä.

ELY-keskus ei ole tehnyt erillisiä valvontoja tai tarkastuksia TE-toimiston toimintaan vuosina 2019 tai 2020.

TEM:n, KEHA-keskuksen ja Uudenmaan ELY-keskuksen toteuttama ohjaus ja tuki

Ministeriön ohjaus tapahtuu pitkälti määrärahojen kautta, kun TEM jakaa palvelujen järjestämiseen tarkoitetut määrärahat ja toimintamäärärahat. Muutoin ohjauksen tulisi tapahtua ELY-keskuksen kautta (ylijohtajat ja E-vastuualueen johtajat).

TE-toimiston näkemyksen mukaan TE-toimistojen ja ELY-keskusten kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskus) rooli työvoima- ja yrittäjäpalveluiden osalta on jäsentymätön.

Uudenmaan ELY-keskuksen Oikeudellisen tuen tuki on TE-toimiston mukaan ollut varsin hyvää. Ongelmia on ollut lähinnä siinä, että tuki ei ole ollut aina heti tarvittaessa saatavissa, sillä vastausaika on voinut olla viikko tai jopa pitempi.

1.7.3 TYP-toiminnan seuranta ja ohjaus

TE-toimiston työjärjestyksen 5 §:n mukaan tuetun työllistymisen ja moniammatillisen yhteispalvelun (TYP-toimintamalli) kokonaisuuksia johtaa TE-toimiston asettamat maakunnalliset työllisyysjohtoryhmät, jotka toimivat työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun valtioneuvoston asetuksen (1377/2014) 2 §:n mukaisina monialaisen yhteispalvelun johtoryhminä. Edellä mainitun asetuksen 3 §:n 2 momentin mukaan johtoryhmä asettaa vuosittain monialaisen yhteispalvelun valtakunnallisiin tavoitteisiin perustuvat toimialueensa tavoitteet ja sopii monialaisena yhteispalveluna tarjottavien palvelujen järjestämiseen tarkoitettujen määrärahojen käyttösuunnitelmasta. Johtoryhmä seuraa ja arvioi monialaisen yhteispalvelun toimeenpanoa ja tavoitteiden toteutumista.

Työllisyysjohtoryhmä kokoontuu noin neljä kertaa vuodessa.

2 TOIMENPITEET

Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen saattoi edellä kohdassa 1 esitetyt kannanotot ja tarkastushavainnot TE-toimiston tietoon. Tässä tarkoituksessa tarkastuspöytäkirja lähetetään TE-toimistolle.

Tarkastuspöytäkirja lähetetään tiedoksi myös ELY-keskukselle.

LIITTEET:

Liite 1. Asiakasprosessia ja kuntouttavaa työtoimintaa koskevat säännökset

Liite 2. Ohjausta koskevat säännökset

Liite 3. Saadut asiakirjat

Liite 4. TE-toimiston tarkastuksella esittämä aineisto

Liitteet:

Liite 1. Asiakasprosessia ja kuntouttavaa työtoimintaa koskevat säännökset

Työnhakijan haastattelu ja työllistymissuunnitelman laatiminen ja tarkistaminen

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012, JTYPL) 2 luvun 4 §:ssä on säännös työnhakijan haastattelun järjestämisestä. 1.7.2020 voimaan tulleen säännöksen (496/2020) mukaan TE-toimisto järjestää työnhakijalle ensimmäisen haastattelun kahden viikon kuluessa työnhaun alkamisesta, jos haastattelun järjestäminen on työnhakijan palvelutarve, alueen työmarkkinatilanne ja työ- ja elinkeinotoimiston tehtävien hoitaminen huomioon ottaen työ- ja elinkeinotoimiston arvion mukaan tarkoituksenmukaista. TE-toimiston tulee varata työnhakijalle tilaisuus myöhempisiin haastatteluihin määräajoin työnhakijan palvelutarpeen mukaisesti. Työttömän työnhakijan haastattelu tulee kuitenkin pyrkiä järjestämään työttömyyden jatkuttua yhdenjaksoisesti kolmen kuukauden ajan ja sen jälkeen aina kolmen kuukauden yhdenjaksoisen työttömyyden jälkeen.

Ajalla 1.5.-30.6.2020 voimassa olleen säännöksen (295/2020) mukaan TE-toimisto järjestää työnhakijalle ensimmäisen haastattelun kahden viikon kuluessa työnhaun alkamisesta, jos haastattelun järjestäminen on työ- ja elinkeinotoimiston arvion mukaan tarkoituksenmukaista. TE-toimiston tulee varata työnhakijalle tilaisuus myöhempisiin haastatteluihin määräajoin työnhakijan palvelutarpeen mukaisesti. Työttömän työnhakijan haastattelu tulee kuitenkin pyrkiä järjestämään työttömyyden jatkuttua yhdenjaksoisesti kolmen kuukauden ajan ja sen jälkeen aina kolmen kuukauden yhdenjaksoisen työttömyyden jälkeen.

Ennen 1.5.2020 voimassa olleen säännöksen mukaan työ- ja elinkeinoviranomainen järjestää työnhakijalle ensimmäisen haastattelun kahden viikon kuluessa työnhaun alkamisesta, jollei se työnhakijan tilanne huomioon ottaen ole ilmeisen tarpeetonta. Työ- ja elinkeinoviranomaisen tulee varata työnhakijalle tilaisuus myöhempisiin haastatteluihin määräajoin 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 6 §:ssä on säännös työllistymissuunnitelman laatimisesta ja tarkistamisesta. Säännöksen mukaan Työttömällä työnhakijalla ja muutosturvan piiriin kuuluvalla työnhakijalla on oikeus työllistymissuunnitelmaan. Työllistymissuunnitelma on laadittava, jollei sen laatiminen ole ilmeisen tarpeetonta, viimeistään 4 §:n 1 momentin mukaisessa työnhakijan haastattelussa. Työllistymissuunnitelmaa tai sitä korvaavaa suunnitelmaa on tarkistettava työnhakijan haastattelun yhteydessä tai työnhakijan pyynnöstä.

Aktivointisuunnitelman laatiminen ja tarkistaminen sekä kuntouttavan työtoiminnan sisällyttäminen suunnitelmaan

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001, KUTY-laki) 5 §:ssä on säännös aktivointisuunnitelman laatimisesta. Säännöksen mukaan työ- ja elinkeinotoimisto ja kunta ovat velvolliset laatimaan aktivointisuunnitelman yhteistyössä 3 §:ssä tarkoitetun henkilön kanssa. Aktivointisuunnitelma on uudistettava siihen saakka, kun henkilö täyttää työttömyysturvalain 5 luvun 3 tai 7 §:ssä tarkoitetun työssäoloehdon. Työ- ja elinkeinotoimisto on velvollinen viipymättä saatuaan asiasta tiedon Kansaneläkelaitokselta aloittamaan toimenpiteet aktivointisuunnitelman laatimiseksi henkilölle, joka täyttää 3 §:n 1 momentin 1 tai 2 kohdan tai 2 momentin 1 tai 2 kohdan edellytykset.

Aktivointisuunnitelman sisällöstä on säännös KUTY-lain 8 §:ssä ja KUTY-lain 9 §:ssä on säännös asioista, jotka on kirjattava suunnitelmaan, jos suunnitelmaan sisältyy kuntouttava työtoiminta.

KUTY-lain 9 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan suunnitelmaan on kirjattava kuntouttavan työtoiminnan tavoite, kuvaus ja toiminnan järjestämispaikka. Suunnitelmaan on kirjattava 9 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan henkilölle annettava tuki ja ohjaus kuntouttavan työtoiminnan aikana ja 6 kohdan mukaan ajankohta, jolloin viimeistään arvioidaan kuntouttavan työtoiminnan vaikutuksia henkilön työllistymismahdollisuuksille ja päätetään jatkotoimista sekä aktivointisuunnitelman tai monialaisen työllistymissuunnitelman uudistamisesta.

KUTY-lain 8 §:n 2 momentin mukaan aktivointisuunnitelmaa laadittaessa on 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetuista toimenpiteistä ensiksi selvitettävä mahdollisuus tarjota työtä tai julkisia työvoimapalveluja. Suunnitelma voi näiden toimenpiteiden ohella sisältää myös työllistymismahdollisuuksia parantavia sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja koulutuspalveluja. Jos työ- ja elinkeinotoimisto, kunta ja henkilö yhdessä arvioivat, että henkilö ei työ- ja toimintakykynsä asettamien rajoitusten vuoksi voi osallistua julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön, aktivointisuunnitelmaan tulee KUTY-lain 8 §:n 3 momentin mukaan sisältyä kuntouttavatyötoiminta tai erityislakien mukaisesti sellaisia sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja, jotka parantavat henkilön työ- ja toimintakykyä.

Monialaisen työllistymissuunnitelman laatiminen, seuranta ja tarkistaminen

Työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain (1369/2014, TYP-laki) 3 §:n 1 momentin mukaan työ- ja elinkeinotoimisto, kunta, Kansaneläkelaitos ja työtön arvioivat yhdessä työttömän palvelutarpeen kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun monialainen yhteispalvelu on alkanut (kartoitusjakso).

TYP-lain 4 §:ssä on säännös monialaisen työllistymissuunnitelman laatimisesta, seurannasta ja tarkistamisesta. Säännöksen 2 momentin mukaan työ- ja elinkeinotoimiston ja kunnan on seurattava työllistymissuunnitelman toteutumista. Työllistymissuunnitelmaa on tarkistettava

työttömän palvelutarpeen edellyttämällä tavalla, kuitenkin vähintään kuuden kuukauden välein, sekä työttömän sitä erikseen pyytäessä, jollei suunnitelman tarkistaminen asiakkaan tilanne huomioon ottaen ole ilmeisen tarpeetonta.

Liite 2. Ohjausta koskevat säännökset

Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen tehtävät

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009, ELY-laki) 16 §:n mukaan työ- ja elinkeinoministeriö vahvistaa toimintastrategian ja tulostavoitteet sekä antaa ohjeet, joiden mukaisesti keskus ohjaa työ- ja elinkeinotoimistoja.

Uudenmaan ELY-keskuksen Oikeudellisen tuen tehtävät

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun valtioneuvoston asetuksen (1373/2018, ELY-asetus) 4 §:n mukaan Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus hoitaa kaikkien elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimialueilla muun muassa työ- ja elinkeinotoimistojen oikeudellisen ohjauksen työttömyysturvalain (1290/2002), vuorotteluvapaalain (1305/2002) ja julkisesta työvoimaja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) toimeenpanossa.

KEHA-keskuksen tehtävät

ELY-asetuksen 27 §:ssä on säännös kehittämis- ja hallintokeskuksen virkamiehen toimivallasta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen hallintoasioiden esittelyssä. Säännöksen mukaan kehittämis- ja hallintokeskuksen virkamies esittelee ratkaistaviksi muun muassa kanteluasioita koskevat vastaukset sille tai niille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille sekä työ- ja elinkeinotoimistoille, joita kantelu koskee, ellei niistä muualla lainsäädännössä toisin säädetä.

ELY-asetuksen 28 §:n 2 momentin mukaan kehittämis- ja hallintokeskus antaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen henkilöstöjen tasapuolisen kohtelun, asiakkaiden tasapuolisen kohtelun ja tehtävien valtakunnallisesti yhdenmukaisen hoitamisen kannalta tarpeelliset ohjeet tehtäväkseen säädetyissä kehittämis- ja hallintoasioissa sekä avustusten maksamista, käytön valvontaa ja takaisinperintää koskevissa tehtävissä.

Liite 3. Saadut asiakirjat

TE-toimisto toimitti tarkastuksen toimittamista varten seuraavat asiakirjat:

- TE-toimiston työjärjestys
- jäljennökset 34 TE-toimiston ja Kymsoten työelämäpalvelujen asiakkaan kanssa ajalla 11.-15.1.2021 tekemästä sellaista aktivointisuunnitelmasta/monialaisesta työllistymissuunnitelmasta, joissa suunnitelmassa mainitaan kuntouttava työtoiminta.

- jäljennökset ajalla 1.7. – 31.12.2020 tehdyistä kielteisistä työttömyysetuudella tuettua omaehtoista opiskelua koskevista ratkaisuista

ELY-keskus toimitti tarkastuksen toimittamista varten selvityksen TE-toimiston ohjauksesta ja valvonnasta.

Liite 4. TE-toimiston tarkastuksella esittämä aineisto

- TE-toimiston toiminnan yleisesittely
- työnhakijoiden määräaikaishaastattelujen seurantatietoja
- työttömyysetuusasioiden käsittely TE-toimistossa
- korona-ajan viestintä