



Työ- ja elinkeinoministeriö

Varautuminen asiamäärien kasvuun TE-toimistoissa koronapandemian ja poikkeusolojen vaikutuksesta

ASIAN VIREILLETULO

Tiedotusvälineissä esitetyistä tiedoista ja hallituksen suunnittelemista toimenpiteistä oli keväällä 2020 pääteltävissä, että TE-toimistoissa käsiteltävät asiamäärät tulisivat tuolloin lisääntymään merkittävästi.

TE-toimistojen käsittelemissä asioissa on kysymys työttömyysetuuden myöntämisestä ja perustuslain 19 §:n 2 momentissa säädetyn oikeuden toteutumisesta. Kyseisen perustuslain säännöksen mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Oikeutta työttömyysturvaan koskevat asiat tulisi käsitellä ilman aiheetonta viivytystä perustuslain 21 §:n oikeusturvaa ja hyvää hallintoa koskevan säännöksen mukaisesti.

Otin omana aloitteena tutkittavaksi varautumisen asiamäärien merkittävään lisääntymiseen TE-toimistoissa koronapandemian ja poikkeusolojen vuoksi.

Asia kirjattiin alun perin oikeuskanslerinvirastossa vireille diaarinumerolla OKV/8/50/2020. Oikeuskanslerinvirastossa toukokuussa 2020 käyttöön otetussa uudessa asianhallintajärjestelmässä asia sai uuden diaarinumeron OKV/570/70/2020.

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN SELVITYS

Pyysin ensi vaiheessa selvityksen tehdyistä sekä suunnitelluista toimenpiteistä, jotta perustulaisissa säädettyjen oikeuksien toteutuminen TE-toimistojen käsittelemissä asioissa voidaan turvata asiamäärien lisääntyessä merkittävästi. Työ- ja elinkeinoministeriö antoi 21.4.2020 päivätyn selvityksen.

Koronapandemian vaikutukset

Selvityksen mukaan koronaviruspandemiasta johtuva tilanne heijastui TE-toimistoihin saapuneissa yritysten yt-neuvotteluilmoituksissa sekä työttömiksi työnhakijoiksi lomautettuna tai muusta syystä ilmoittautuneiden kasvaneissa määrissä. Koronavirustilanteen vuoksi käynnistyneiden yt-neuvottelujen piirissä oli viikon 16 lopulla vuonna 2020 jo yli 400 000 henkilöä. Työmarkkinoiden tilanteesta johtuva palvelutarve TE-toimistoissa oli valtava, jonka vuoksi TE-toimistojen palvelukyky oli edelleen koetuksella. Työ- ja elinkeinoministeriö seurasi TE-toimistojen palvelukyvyn ja palvelujen kysynnän kehitystä ja tilannekuvaa säännöllisesti sekä kyselyiden että viikoittain järjestettävien skype-palaverien ja muun yhteydenpidon kautta.

Työ- ja elinkeinoministeriön toimenpiteet

TE-toimistojen palvelukyvyn ylläpitämiseksi niissä oli priorisoitu asiakaspalvelun kannalta kriittiset tehtävät (työttömyysturva, yt-ilmoitukset ja neuvonta) sekä siirretty henkilöstöä muista tehtävistä näihin erityisesti työnhaun aloitukseen liittyviin tehtäviin. Myös työkäytäntöjä muutettiin, poikkeustilatiimejä muodostettiin sekä ylityömääräyksiä otettiin käyttöön ja laajennettiin. Palveluntuottajien kanssa oli sovittu uusista verkkopohjaisista toimintatavoista sekä kehitetty erilaisia etäpalveluja.

TE-hallinnon sisäiseen käyttöön oli laadittu ohjeistuksia, joiden avulla työnhakijoiden ja lomautettujen tarpeisiin pystyttiin vastaamaan mahdollisimman joustavasti lainsäädännön rajoissa. Ohjeistusten lisäksi oli tärkeää, että asiakasviestintä oli tehokasta ja sujuvaa, jolloin voitiin vähentää TE-toimistoille aiheutunutta kysymys- ja yhteydenottotulvaa. TE-toimistoissa oli myös käytössä toimintatapoja ja menettelyjä, joissa webinaarikapasiteetilla vastattiin alueellisiin ja osin myös valtakunnallisiin asiakkaiden tiedotustarpeisiin. Viestintä oli saanut hyvää palautetta muun muassa työ- ja elinkeinoministeriön korona-sivustoista, jonne oli teemakohtaisesti koottu ajankohtaisia kysymyksiä ja vastauksia.

Työ- ja elinkeinotoimistojen palvelukyvyn turvaamiseksi koronavirusepidemiasta johtuvassa poikkeustilanteessa oli allokoitu lisämäärärahoja. Työ- ja elinkeinoministeriö oli jakanut 24.3.2020 alueille 7,5 miljoonaa euroa lisämäärärahaa uusien TE-asiantuntijoiden palkkaamista

varten palvelukyvyyn vahvistamiseksi henkilö- ja työnantajapalveluihin (noin 120-130 henkilötyövuotta). Työ- ja elinkeinoministeriö oli osoittanut 2.4.2020 Etelä-Savon ELY-keskuksen alaiselle valtakunnallisesta puhelinpalvelusta vastaavalle TE-Asiakaspalvelukeskukselle määrärahaa 525 000 euroa asiantuntijaresurssien vahvistamiseen vuonna 2020. Lisäksi TE-toimistoille oli haettu vuoden 2020 toisessa lisätalousarviossa kertaluonteista 20 miljoonan euron lisämäärärahaa, koska palvelutarve näytti edelleen kasvavan voimakkaasti.

Lomautettujen merkittävän lisääntymisen takia hallitus oli esittänyt eduskunnalle lomautettujen työttömyysturvaoikeuden muuttamista (HE 27/2020 vp). Paitsi että muutokset turvasivat lomautettujen oikeutta työttömyysetuuteen, ne myös yksinkertaistivat ja nopeuttivat lomautetun työttömyysturva-asian käsittelyä TE-toimistossa. Muutokset tulivat voimaan 1.4.2020.

Hallitus suunnitteli antavansa eduskunnalle 23.4.2020 esityksen julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta. Esityksessä joustavoitettaisiin mainitun lain 2 luvun 4 §:ssä säädettyä TE-toimiston velvollisuutta järjestää työnhakijan haastattelu. Hallitus oli esittänyt eduskunnalle myös muita TE-toimiston työttömyysturvatehtäviin liittyviä muutoksia. Merkittävin näistä oli ollut yrittäjien työmarkkinatukioikeutta koskeva esitys (HE 35/2020 vp). Hallitus oli hyväksynyt 16.4.2020 julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun valtioneuvoston asetuksen väliaikaisen muutoksen, jonka mukaan starttirahaa saavalle yrittäjälle voitiin maksaa starttirahaa myös niiltä päiviltä, jolloin yrittäjä ei koronavirusepidemiasta johtuen voi työskennellä yrityksessään. Ehdotetun muutoksen tavoitteena oli vähentää hallinnollista työtä.

Lisäksi viimeisimmässä TE-toimistojen palvelukykyä koskevassa kyselyssä (viikot 15&16) oli tiedusteltu TE-toimistojen näkemyksiä toimenpiteistä työttömyysturvaa koskevien ruuhkatilanteiden helpottamiseksi. Erilaisia vaihtoehtoja tilanteen edelleen helpottamiseksi selvitettiin työ- ja elinkeinoministeriössä.

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN LISÄSELVITYS

Pyysin asiassa 7.12.2020 lisäselvitystä edellä mainitussa ministeriön selvityksessä mainittujen toimenpiteiden ja muiden mahdollisesti tehtyjen toimenpiteiden vaikuttavuudesta sekä TE-toimistojen palvelukyvystä silloisessa tilanteessa. Pyysin selostamaan muun muassa tehtyjen lain- ja sääntömuutosten vaikutusta työnhakijoiden määrään ja asioiden käsittelyyn sekä TE-toimistoille suunnattujen lisäresurssien riittävyttä, selvityksessä mainittuja tehtävien priorisointia, TE-hallinnon sisäiseen käyttöön laadittuja ohjeistuksia sekä TE-toimistojen palvelukykyä koskevia kyselyjä. Pyysin selostamaan, miten Uudenmaan TE-toimiston esitystä työttömyysturvan valtakunnallisen työjonon käyttöönottomahdollisuuksien selvittämisestä oli käsitelty ja mihin toimenpiteisiin se oli johtanut. Uudenmaan TE-toimisto oli selvityksensä mukaan myös saanut käsitte-

lyapua yrittäjien työttömyysturvajonon purkamisessa toiselta TE-toimistoilta. Pyysin selvittämään, oliko tällaista menettelyä otettu laajemmin käyttöön ja millaisia vaikutuksia menettelyllä oli ollut.

Ministeriö antoi 5.2.2021 päivätyn lisäselvityksen.

Lainsäädäntömuutokset

Ministeriön lisäselvityksessä on selostettu lainsäädäntömuutosten vaikutusta työnhakijoiden määrään ja asioiden käsittelyyn. Lainsäädäntömuutokset olivat koskeneet lomautettujen työttömyysturvaa, yrittäjien työttömyysturvaa, starttirahan enimmäiskeston pidentämistä väliaikaisesti, työnhakijan haastatteluita, työllistymissuunnitelman toteuttamisen laiminlyöntiä sekä verkopalvelun käyttöä ja työnhaun voimassaoloa.

Syksystä 2019 lähtien valmisteilla oli ollut työllisyyden edistämisen kuntakokeilu, joka liittyi hallitusohjelman työllisyystavoitteeseen ja kuntien vastuun vahvistamiseen työllisyyspalveluissa. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelman mukaan työllisyyden kuntakokeilut toteutettaisiin vuoden 2021 alusta kesäkuun loppuun 2023. Asiaa koskevien hallituksen esitysten antamisen jälkeen TE-toimistoissa käynnistettiin yt-menettelyt, joiden tarkoituksena oli löytää kokeilussa mukana oleviin kuntiin siirtymään halukkaat TE-toimistojen virkamiehet. Kokeilun vuoksi myös TE-toimistoihin jäävää toimintaa oli tullut uudelleen organisoida vuoden 2020 aikana. Tämä oli tuonut TE-toimistoille koronapandemian keskellä lisähaastetta, joka osaltaan saattoi näyttäytyä myös TE-toimistojen henkilöstön jaksamista koskevissa arvioissa.

Asiakasmäärät ja resurssit

Selvityksen mukaan työttömän työnhakijan käsite sisältää sekä työttömänä että lomautettuna olevat henkilöt. Vuonna 2020 koko maassa oli kuukauden lopussa työnhakijana keskimäärin 342 422 työtöntä, mikä oli 102 044 työtöntä (42 %) enemmän kuin vuotta aikaisemmin. Työttömien työnhakijoiden määrä oli lisääntynyt maaliskuusta 2020. Tätä ennen lisäys oli ollut usealla alueella maltillista. Vuoteen 2019 nähden se oli voimakkainta huhti-toukokuussa, jolloin työttömien määrä lähes kaksinkertaistui edeltävän vuoden vastaavaan ajankohtaan nähden. Kasvu keskittyi voimakkaimmin Uudenmaan ELY-keskusalueelle, jossa työttömiä oli vuoden 2020 aikana keskimäärin 60 prosenttia enemmän kuin vuotta aikaisemmin. Valtaosa työttömyyden lisäyksestä oli johtunut lomautuksista ja ne erityisesti työ- ja elinkeinoministeriön tilastojen mukaan ravintola- sekä kaupan alalla.

Työttömien työnhakijoiden lisäksi työttömyysturvaoikeuden laajentaminen yrittäjiin kasvatti etenkin työssä oleviksi luokiteltujen työnhakijoiden määriä. Keskimäärin vuoden 2020 aikana

kuukauden lopussa työssä olevana oli noin 25 prosenttia enemmän työnhakijoita kuin vuonna 2019. Työttömille työnhakijoille tehtyjen suunnitelmien määrät laskivat vuoden 2020 aikana koko maassa keskimäärin 6 prosenttia vuoden takaiseen nähden.

Työvoimapolitiittisia lausuntoja annettiin vuonna 2020 yhteensä 3,1 miljoonaa. Vuotta aikaisemmin lausuntoja oli annettu noin 2,3 miljoonaa. Työ- ja elinkeinoministeriö oli pyytänyt TE-toimistoja toimittamaan vuosien 2019-2020 osalta laskelmat eri lausuntotyyppien käsittelyaikojen kehityksestä. Laskentatavat vaihtelivat hyvin paljon alueittain. Kattavin selvitys saatiin Uudenmaan TE-toimistosta, jonne myös suurin paine lausuntojen annosta kohdistui vuonna 2020. Uudenmaan selvityksen mukaan työttömyysturvatehtäviä oli hoidettu toimistossa ylitöinä maaliskuusta alkaen aina elokuun 2020 loppuun saakka. Työttömyysturvayksikköä vahvistettiin maaliskuusta 2020 alkaen yhteensä 31 henkilötyövuodella. Näistä 21 henkilötyövuotta oli uusia rekrytointia työ- ja elinkeinoministeriön myöntämän lisämäärärahan turvin, ja heistä ensimmäiset aloittivat työnsä jo huhtikuun alussa. Loput 10 henkilötyövuotta olivat toimiston muista yksiköistä ja tehtävistä siirrettyjä asiantuntijoita, jotka työskentelivät työttömyysturvayksikössä maaliskuulta elokuulle.

Uudenmaan TE-toimiston esitystä työttömyysturvan valtakunnallisen työjonon käyttöönnotosta selvitettiin pahimman ruuhkahuipun aikaan muun muassa KEHA-keskuksen kanssa. Työttömyysturvatehtävien keskittämistä oli valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä. Tähän liittyen ministeriö käynnisti 18.1.2021 lausuntokierroksen lakimuutoksista. Tavoitteena oli edistää yhdenmukaista ratkaisukäytäntöä sekä tasata TE-toimistojen työmäärää. Työ- ja elinkeinoministeriö esitti, että vaativat työttömyysturvatehtävät keskitettäisiin Uudenmaan TE-toimistoon. Selvityksen mukaan lakimuutokset tehtäisiin ja asiaa koskeva asetus tulisi voimaan vuoden 2021 aikana.

TE-toimistojen palvelukyvyyn turvaamiseksi koronapandemiasta johtuvassa poikkeustilanteessa oli allokoitu lisämäärärahoja. Aiemmassa selvityksessä mainitun 24.3.2020 alueille jaetun 7,5 miljoonan euron lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö oli jakanut 5.5.2020 15 miljoonaa euroa, 8.5.2020 1,5 miljoonaa euroa ja 25.8.2020 20 miljoonaa euroa lisämäärärahaa uusien TE-asiantuntijoiden palkkaamista varten palvelukyvyyn vahvistamiseksi henkilö- ja työnantajapalveluihin (yhteensä noin 700-750 henkilötyövuotta). Lisäksi jo aiemmassa selvityksessä oli mainittu, että työ- ja elinkeinoministeriö oli osoittanut 2.4.2020 Etelä-Savon ELY-keskuksen alaiselle valtakunnallisesta puhelinpalvelusta vastaavalle TE-Asiakaspalvelukeskukselle määrärahaa 525 000 euroa asiantuntijaresurssien vahvistamiseen vuonna 2020.

Palvelukykyä koskevat kyselyt

Selvityksessä on selostettu TE-toimistojen palvelukykyä koskevia kyselyitä sekä TE-toimistojen ja TE-asiakaspalvelukeskuksen arviota vuoden 2020 poikkeusolojen asiakaspalvelusta ja palvelukyvystä. Työ- ja elinkeinoministeriö oli tehnyt koronapandemian puhkeamisen jälkeen säännöllisiä kyselyjä TE-toimistoille ja TE-Asiakaspalvelukeskukselle, tavoitteenaan seurata asiakaspalvelun ja henkilöstön palvelukyvyn tilannetta. Kysely oli suunnattu TE-toimistojen ja TE-Asiakaspalvelukeskuksen johdolle ja siinä oli tiedusteltu asiakaspalvelun, palvelukyvyn sekä henkilöstön jaksamisen tilannetta (erikseen koskien asiantuntija-, esimies- ja johtajatasoa). Sen lisäksi kyselyissä oli tiedusteltu kulloinkin ajankohtaisista koronapandemiaan tai elpymiseen liittyvistä asioista, kuten tuen tarvetta palvelukyvyn ja palvelujen kysynnän turvaamiseksi, akuutteja tietotarpeita, työttömyysturvatehtävien ruuhkan tasaamista, tehtävien priorisointia, kausityön tilannetta, erityisryhmien palvelutarpeita, hyviä käytäntöjä ja koronapandemian jälkeiseen aikaan varautumista. Koska asiakasmäärät nousivat pandemian puhjettua räjähdysmäisesti, päätettiin kyselyjä alkuun tehdä viikon - kahden viikon välein. Kesäkuusta lähtien kyselyjä tehtiin kuukausittain.

Kokonaiskuvan saamiseksi työ- ja elinkeinoministeriö oli tehnyt tammikuussa 2021 TE-toimistoille ja TE-Asiakaspalvelukeskukselle kyselyn, jossa niitä pyydettiin arvioimaan vuoden 2020 poikkeusolojen asiakaspalvelua ja palvelukykyä.

Muita toimenpiteitä

Selvityksen mukaan työ- ja elinkeinoministeriö oli vuonna 2020 ohjeistanut TE-toimistoja nettelytavoista, joilla voimassa olevan lainsäädännön rajoissa oli voitu poikkeusoloissa joustavasti vastata työnhakijoiden ja julkisissa työvoimapalveluissa olevien tarpeisiin. Ohjeistukset olivat nähtävillä TE-toimistojen intranet-sivuilla (TAIMI), joilla myös Uudenmaan ELY-keskuksen oikeudelliset palvelut –yksikkö oli vastannut TE-toimistojen käytännön kysymyksiin (UKK) ja näin tukenut TE-toimiston asiantuntijoita työssään. Ohjeita oli annettu työvoimakoulutuksesta, työttömyysetuudella tuetusta omaehtoisesta opiskelusta, palkkatuesta, työkokeilusta ja työllisyyspoliittisesta avustuksesta.

Selvityksen mukaan kasvaneeseen kysyntään vastaamiseksi TE-toimistoissa ja TE-Asiakaspalvelukeskuksessa oli heti pandemian puhjettua priorisoitu tehtäviä. Kriittisimpiä tehtäviä olivat työnhaun aloitukseen ja alkukartoitukseen liittyvät tehtävät, työnvälitys sekä työttömyys- ja muutosturva. Näihin siirrettiin resursseja muusta asiakaspalvelusta. Kysyntään vastaamista tehostettiin myös ylitöillä. Erityisesti asiakkaiden vahva alkupyrittäminen turvaamaan. Myös asiakasviestintää tehostettiin. Nopeasti ruuhkautuneiden yrittäjien työttömyysturva-asioiden käsittelyn nopeuttamiseksi perustettiin joihinkin toimistoihin sisäisin siirroin erityisiä ”yrittäjänyrkkejä”. TE-Asiakaspalvelukeskuksen Yritys-Suomi puhelinpalvelu ruuhkautui myös nopeasti pandemian

puhuttua ja tilanteen helpottamiseksi julkaistiin te-palvelut.fi-sivuilla keväällä TE-Asiakaspalvelukeskuksen kehittämä yrittäjien työttömyysturvabotti.

Lomautetuille ja irtisanotuille oli järjestetty eri alueilla räätälöityjä koulutuksia. Kasvaneeseen palvelukysyntään vastaamiseksi julkaistiin te-palvelut.fi-sivuilla myös muutosturva-chatbot, joka palveli asiakkaita lomautuksiin ja irtisanomisiin liittyvissä kysymyksissä. Tämän lisäksi TE-toimistoihin perustettiin erityistiimejä alueellisiin tarpeisiin, esimerkiksi Uudenmaan TE-toimistoon perustettiin 40 henkilön tiimi hoitamaan ilmailualan lomautettujen ja irtisanottujen palveluja. Asiakasryhmistä priorisoitiin erityisesti nuoria ja monialaista palvelua tarvitsevia asiakkaita. Kasvaneeseen kysyntään vastaamista ja tehtävien priorisointia pyrittiin helpottamaan määräaikailla laeilla. TE-toimistot olivat tämän perusteella voineet koronapandemian takia järjestää esimerkiksi työnhakijan määräaikaishaastatteluja tavanomaista joustavammin. Haastatteluja oli järjestetty työnhaun alkaessa vain niille työnhakijoille, joiden kohdalla ne olivat erityisen tarpeellisia.

RATKAISU

Oikeusohjeita

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Työttömyysturvalain (1290/2002) 1 luvun 4 §:n mukaan työttömyysturvan toimeenpanoa johtaa, ohjaa ja kehittää ylimpänä viranomaisena toimeentuloturvaan liittyvien asioiden osalta sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ja työvoimapolitiikan asioiden osalta työ- ja elinkeinoministeriö. Kyseisen lain mukaiset toimeenpanotehtävät hoitaa työmarkkinatuen ja peruspäivärahan osalta Kansaneläkelaitos ja ansiopäivärahan osalta työttömyyskassalaissa tarkoitetut työttömyyskassat. Työ- ja elinkeinotoimisto tai työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus antaa työttömyysetuuden saamisen työvoimapolitiisista edellytyksistä Kansaneläkelaitosta ja työttömyyskassaa sitovan lausunnon siten kuin lain 11 luvun 4 §:ssä säädetään.

Työttömyysturvalain 11 luvun 4 §:n mukaan työvoimapoliittinen lausunto annetaan Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassan pyynnöstä. Lausuntoa on Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassan pyynnöstä täydennettävä viipymättä. Jos työnhakija on ilmoittanut työvoimaviranomaiselle hakevansa työmarkkinatukea tai työttömyyspäivärahaa, työvoimapoliittinen lausunto voidaan antaa ja sitä voidaan täydentää ilman erillistä pyyntöä. Työvoimapoliittinen lausunto annetaan työnhakijalle tiedoksi 3 §:ssä tarkoitetun päätöksen yhteydessä. Työnhakijalla on oikeus pyynnöstä saada tieto lausunnosta työvoimaviranomaiselta.

Edellä mainitun lain 11 luvun 3 §:n mukaan Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassan tulee antaa työttömyysetuuden myöntämistä, epäämistä, tarkistamista, lakkauttamista ja takaisinperintää koskevassa asiassa hakijalle kirjallinen päätös. Mainitun lain 11 luvun 1 §:n mukaan hakemus on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Päätös työttömyysetuudesta on annettava viimeistään kolmantenakymmenentenä kalenteripäivänä hakemuksen saapumisesta. Jos päätöstä ei voida antaa 2 momentin mukaisessa määräajassa, koska työttömyyskassalla tai Kansaneläkelaitoksella ei ole hakemuksen puutteellisuuden tai muun syyn vuoksi käytettävissään asian ratkaisemiseksi tarvittavia tietoja, päätös on kuitenkin annettava viimeistään neljäntenätoista kalenteripäivänä sen jälkeen, kun työttömyyskassalla tai Kansaneläkelaitoksella on ollut käytettävissään asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot.

Työvoimapoliittisen lausunnon antamisesta ja lausuntoon merkittävistä tiedoista annetun työ- ja elinkeinoministeriön asetuksen (1556/2016) 1 §:n mukaan työttömyysturvalain 11 luvun 4 §:ssä tarkoitettu työvoimapoliittinen 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.

Työ- ja elinkeinoministeriön selvitys

Työvoimapoliittisten lausuntojen käsittelyajat

Selvityksen mukaan Uudenmaan TE-toimisto oli ilmoittanut, että työvoimapoliittisten lausuntojen keskimääräinen käsittelyaika aikavälillä maaliskuu-joulukuu pitenee vuosien 2019 ja 2020 välillä noin 6 päivällä. Käsittelyaika oli vuonna 2020 keskimäärin 21 päivää. Myös Pohjanmaalla, Etelä-Savossa ja Kaakkois-Suomessa käsittelyajat olivat noin 21 päivää. Sekä Hämeessä että Etelä-Savossa käsittelyajat lyhenivät vuoden 2020 aikana.

Toimistoilla ei ollut yhtenäisiä tietoja eri peruslausuntojen käsittelyajoista. Selvityksen mukaan ministeriö kiinnittää jatkossa tähän erityistä huomiota ja selvittää KEHA-keskuksen kanssa jatkotoimia seurannan parantamiseksi.

Lakimuutos yrittäjien väliaikaisesta oikeudesta työmarkkinatukeen oli tullut voimaan 8.4.2020. Uudenmaan TE-toimistossa yrittäjiä koskevien lausuntojen (YK-lausunnot) antamiseen kasattiin 30 asiantuntijan projektiryhmä, joka aloitti työskentelyn viikolla 16. Uudenmaan TE-toimisto sai YK-lausuntojen käsittelyssä apua Kainuun TE-toimistosta, josta annettiin huhti-toukokuussa noin 600 YK-lausuntoa Uudenmaan asiakkaille. Asetuksessa säädetty 30 päivän käsittelyaika oli ylittynyt niiden asiakkaiden kohdalla, jotka olivat ilmoittautuneet työnhakijoiksi viikoilla 15 ja 16. Muuna aikana ilmoittautuneille asiakkaille Uudenmaan TE-toimisto oli pystynyt antamaan ensimmäisen YK-lausunnon säädetyn käsittelyajan puitteissa. Keskimääräinen käsittelyaika koko vuonna oli 10 päivää. Lakimuutoksen alkumetreillä huhtikuussa käsittelyajat pitenivät TE-toimiston ilmoituksen mukaan hetkellisesti. Pohjanmaalla ja Etelä-Savossa keskimääräinen YK-lausuntojen käsittelyaika oli 10-14 päivää, Kaakkois-Suomessa 29 päivää ja Hämeessä 37,5 päivää.

Yhteenvedot palvelukykyä koskeneista kyselyistä

Selvityksessä on todettu yhteenvetona tammikuussa 2021 TE-toimistoille ja TE-Asiakaspalvelukeskukselle vuoden 2020 poikkeusolojen asiakaspalvelua ja palvelukykyä tehdystä kyselystä, että TE-Asiakaspalvelukeskus ja yli puolet (56 %) vuoden 2020 poikkeusolojen asiakaspalveluun vastanneista TE-toimistoista arvioi, että työnhakijoiden tilanteeseen pystyttiin vastaamaan hyvin. Tämän mahdollistivat lakimuutokset, saadut lisäresurssit, tehtävien priorisointi (liittyen erityisesti uusien työnhaun aloitusten käsittelyyn ja työttömyysturvatehtävien hoitoon), henkilöstön joustavuus sekä palvelujen siirtyminen verkkoon. Poikkeusoloista huolimatta TE-toimistot saivat myös hyvää ja positiivista asiakaspalautetta. Ruuhkien vuoksi erityisesti määräaikaishaastattelujen tilanne huononi eikä myöskään asiakasohjaukseen ollut pystytty pahimpaan ruuhka-aikaan panostamaan.

Yhteensä 81 prosenttia vastanneista TE-toimistoista ja TE-asiakaspalvelukeskus arvioi palvelukykinsä olleen hyvä vuoden 2020 poikkeusolojen aikana. Asiakaspalvelussa pystyttiin reagoimaan nopeasti ja joustavasti äkillisesti muuttuneisiin tarpeisiin sekä siirtymään sujuvasti etätöihin. Erityistä haastetta tilanteeseen oli myös tuonut valmistautuminen tuleviin kuntakokeiluihin henkilöstösiirtoineen. TE-palvelujen henkilöstö oli joutunut työskentelemään kovan paineen alaisena, jonka vuoksi jaksaminen oli ollut erityisesti kevään pahimman ruuhkan aikaan koetuksella. Henkilöstön jaksamista arvioitaessa erityisesti asiantuntijoiden ja esimiesten jaksamisen arvioitiin olleen pääosin vaihtelevaa viime vuoden poikkeusolojen aikana. Asiantuntijoista vain noin 30 prosentin arvioitiin jaksaneen hyvin ja esimiehistä 25 prosentin. Sen sijaan yli puolet johdosta (56 %) arvioi jaksaneensa hyvin tai erinomaisesti vuoden 2020 poikkeusolojen aikana.

TE-toimistot ja TE-Asiakaspalvelukeskus olivat tammikuun 2021 kyselyssä arvioineet myös lainsäädäntömuutoksia. Vastanneista jopa 81 prosenttia 15 TE-toimistosta ja TE-Asiakaspalvelukeskus arvioivat lainsäädäntömuutosten vastanneen hyvin tai erinomaisesti tarpeeseen. Niillä

pystyttiin helpottamaan hyvin sekä asiakkaiden että TE-toimiston/TE-Asiakaspalvelukeskuksen tilannetta. Poliittisten päätösten nopeutta kiiteltiin, mutta samalla huomautettiin lainsäädännön ja siihen liittyvän ohjeistuksen tulleen myöhässä. Poikkeuslait helpottivat asiakaspalvelun ruuhkan purkamista. Ne myös osoittivat TE-hallinnon hyvää reagointikykyä paineisessa tilanteessa ja esimerkiksi yrittäjiltä oli saatu kiittävää palautetta mahdollisuudesta työmarkkinatukeen. Työtömyysturvalainsäädännön muutokset vaativat kuitenkin paljon resurssia ja tätä varten tarvittaisiin hallinnollisesti kevyempiä prosesseja. Lisäksi lakimuutosten jatkuminen muutamien kuukausien pätkissä oli ollut haasteellista, sillä se on vaatinut merkittävän työpanoksen aina kun lakien voimassaoloa oli jatkettu (mukaan lukien kesäloma- ja vuodenvaiheajat).

Osana vuoden 2020 poikkeusolojen asiakaspalvelua koskevaa kyselyä oli tiedusteltu TE-toimistoilta ja TE-Asiakaspalvelukeskukselta heidän arvioitaan lisäresurssien riittävydestä. Yhteensä 62 prosenttia vastanneista ilmoitti saatujen lisäresurssien vastanneen hyvin tarpeeseen. Haasteeksi mainittiin rekrytointi- ja perehdyttämisprosessin hitaus. Prosessi oli lisäksi vaatinut esimiehiltä ja perehdyttäjiltä paljon työpanosta.

TE-toimistojen ja TE-Asiakaspalvelukeskuksen arviot TE-hallinnon sisäiseen käyttöön laadittujen ohjeistusten vastaamisesta tarpeeseen jakaantuivat eniten, mutta suurin osa (56 % vastanneista) arvioi ohjeistuksen silti vastanneen hyvin tarvetta. Ohjeiden nopea päivitys oli ollut haastavaa, mutta toimeenpanon näkökulmasta ohjeistuksen oli kuitenkin pääsääntöisesti arvioitu tulevan ajoissa. Uudenmaan ELY-keskuksen oikeudelliset palvelut -yksikön tukimateriaalista (UKK) oli ollut myös paljon apua.

Arviointi ja johtopäätökset

Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksistä ilmenee, että TE-toimistojen uhkaavaan ruuhkautumiseen oli välittömästi puututtu ja niiden palvelukyky vakavassa tilanteessa oli pyritty turvaamaan monin eri keinoin. Lainsäädäntömuutoksilla oli helpotettu ja yksinkertaistettu palveluprosesseja ja toimintaan oli ohjattu lisäresursseja. Tehtävien priorisoinnilla ja sisäisillä ohjeilla pyrittiin varmistamaan palvelukykyä ja asiakkaiden tarpeisiin vastaamista.

Työ- ja elinkeinoministeriö oli myös seurannut tilannetta ja toimenpiteiden vaikutuksia. TE-toimistoilta ja TE-Asiakaspalvelukeskukselta oli pyydetty arvioita palvelukykyä ja asiakaspalvelusta pandemian alussa kahden viikon välein ja myöhemmin kuukausittain. Lisäksi vuoden 2021 alussa näitä oli pyydetty arvioimaan palvelukykyä ja asiakaspalvelua vuoden 2020 poikkeusolojen aikana.

Annettujen arvioiden mukaan lainsäädäntömuutokset olivat vastanneet hyvin tarpeisiin helpottaen sekä asiakkaiden että TE-palvelujen tilannetta ja auttaneet asiakaspalvelun ruuhkan purkamisessa. Enemmistö kyselyihin vastanneista piti myös lisäresursseja riittävänä. Lisäksi ohjeistuksesta ja tukimateriaaleista oli ollut apua.

Pidän työ- ja elinkeinoministeriön toimenpiteitä riittävänä ja tehokkaina, ja niiden avulla TE-toimistojen palvelukyky oli pystytty säilyttämään voimakkaasti lisääntyneestä asiakasmäärästä huolimatta ja ruuhkautuminen oli selvityksen perusteella jäänyt verraten lyhytaikaiseksi.

Työvoimapoliittisten lausuntojen käsittelyajat olivat pidentyneet, mutta selvityksen mukaan säädetty käsittelyaika oli ylittynyt esimerkiksi Uudenmaan TE-toimistossa vain lyhyenä ajanjaksona.

Työvoimapoliittiset lausunnot ovat merkityksellisiä työnhakijalle. TE-toimiston antama työvoimapoliittinen lausunto sitoo työttömyysetuuden maksajaa. Lausunto on eräänlainen työttömyysetuutta koskevaa päätöstä edeltävä sitova kannanotto, joka tosiasiallisesti sisältää ratkaisun työnhakijan oikeudesta työttömyysetuuteen ja jolla on välittömästi häneen ulottuvia tuntevia vaikutuksia. Työvoimapoliittinen lausunto on edellytys sille, että työtön työnhakija voi hakea työttömyysetuutta. Näin ollen työvoimapoliittinen lausunto ja sen viivytyksetön saaminen ovat edellytyksiä työttömän työnhakijan perustoimeentuloturvan toteutumiselle.

Selvityksen mukaan TE-toimistoilla ei ollut yhtenäisiä tietoja eri peruslausuntojen käsittelyajoista. Työ- ja elinkeinoministeriö oli pyytänyt TE-toimistoja toimittamaan vuosilta 2019-2020 laskelmat eri lausuntotyyppien käsittelyaikojen kehityksestä. Laskentatavat vaihtelivat hyvin paljon alueittain. Kattavin selvitys oli saatu Uudenmaan TE-toimistosta.

Työvoimapoliittisella lausunnolla on edellä kuvatuin tavoin keskeinen vaikutus asianosaisen oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Selvityksen perusteella työvoimapoliittisten lausuntojen käsittelyajoista ei ollut saatavissa yhtenäisiä ja kattavia tietoja. Pidän tietojen puutteellisuutta huolestuttavana tilanteen luotettavan arvioinnin kannalta.

TE-toimistojen tilanne koronapandemian alussa näkyi myös jälkikäteisessä laillisuusvalvonassa. Ylimmille laillisuusvalvojille saapui vuonna 2020 kanteluja työttömyysturva-asioiden käsittelyn viivästymisestä, muun muassa työvoimapoliittisen lausunnon antamista koskevan määräjän ylittämistä. [Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2020](#) (s. 209) on todettu, että TE-toimistoja, työttömyyskassoja ja Kelan hoitamaa työttömyysturvaa koskevia koronapandemiaan liittyviä kanteluja tuli vireille ja ratkaistiin 44. Apulaisoikeusasiamies antoi 16 TE-toimistoa koskevaa toimenpideratkaisua kanteluasioissa, joissa asetuksessa säädetty työvoimapoliittisen lausunnon antamisen määräaika oli ylitetty. Kaikki ratkaisut koskivat Uudenmaan TE-toimistoa. Kertomuksen mukaan työttömyysetuusasian käsittelyaikaa koskevia kanteluja ei tullut TE-toimistojen osalta vireille heinäkuun jälkeen eikä työttömyyskassojen osalta

syyskuun jälkeen. Kertomuksessa on todettu, että kantelujen määrän perusteella mainitut toimijat näyttivät selvinneen varsin hyvin pandemian aiheuttamaan asiakasmäärien kasvuun liittyvistä haasteista.

Oikeuskanslerinvirastoon saapui myös vuonna 2020 kanteluja työttömyysturva-asioiden käsittelyn viivästymisestä ([Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2020](#), s. 189-191). Totesin kolmeen kanteluun antamissani ratkaisuisa, että kantelijat eivät olleet saaneet työvoimapolitiittista lausuntoa säädetyssä määräajassa. TE-toimistossa tehdyt toimenpiteetkään eivät olleet riittäneet estämään asetuksessa säädetyin määräajan ylittymistä koronapandemian aiheuttamassa poikkeuksellisessa tilanteessa. Kaikissa ratkaisuisa oli kyse Uudenmaan TE-toimiston menettelystä.

Toimenpiteet

Työ- ja elinkeinoministeriö on selvityksessään todennut, että TE-toimistoilla ei ollut yhtenäisiä tietoja eri peruslausuntojen käsittelyajoista. Ministeriön selvityksen mukaan seurannan parantamista selvitettiin KEHA-keskuksen kanssa. Pyydän ministeriötä toimittamaan tiedot ja selvityksen tätä koskevista toimenpiteistä sekä arvioimaan toimenpiteiden vaikutusta ja nykyistä tilannetta.

Työ- ja elinkeinoministeriö on todennut selvityksessään seuraavansa tuolloin TE-toimistojen ja TE-Asiakaspalvelukeskuksen asiakaspalvelun ja palvelukyvyn tilannetta säännöllisesti barometrityyppisillä kyselyillä. Ministeriö on lisäksi todennut selvittävänsä mahdollisuudet kattavamman ulkopuolisen kartoituksen hankkimiselle vuoden 2020 poikkeusolojen opeista ja kokemuksista mahdollisten tulevien kriisitilanteiden varalle. Pyydän ministeriötä ilmoittamaan, onko tällainen kartoitus tehty ja toimittamaan minulle mahdollisen kartoituksen.

Pyydän toimittamaan edellä esitetyt tiedot ja selvitykset viimeistään 1.2.2024.

Asia ei anna aihetta muihin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Irma Tolmunen