

Helsingin kaupungin hakemus työ- ja elinkeinoministeriölle työllisyyden kuntakokeiluun

Hakemukseen liittyvät varaumat

Helsingin kaupungilla ei ole ollut käytettävissään yksityiskohtaista tietoa kokeiluasetelmaa säätelevästä lakiesityksestä, kokeiluun esitetystä kohderyhmästä tai kuntiin siirrettävästä henkilöresurssista. Osana kaupungin elinkeinojaoston päätöstä (liite 1) Helsinki edellyttää, että kaupungin vaikutusmahdollisuudet turvataan erillislainsäädäntöä sekä siihen liittyviä teknisiä määrittelyjä ja laskentaperusteita määriteltäessä.

Helsinki ottaa kantaa erillislainsäädännön lausuntokierroksen yhteydessä kokeiluun sitoutumisesta, mikäli Helsinki valitaan kokeilualueeksi. Seuraavien asioiden tulee olla riittävän selvästi määriteltynä lausuntomenettelyn yhteydessä: kokeilun ja valtion välisen työnjaon laskentaperusteet ja siirtyvä resurssi, ELY-keskusten kanssa tehtävän hankintayhteistyön periaatteet, ELY-hankintakiintiön laskentaperusteet sekä keinot alueellisten rekrytointi- ja yrityspalvelujen yhtenäisyyden varmistamiseksi.

Pääkaupunkiseudun erityispiirteet tulee huomioida kokeilualueiden valinnassa ja samalla estää palvelurakenteen pirstaloituminen. Kaikki pääkaupunkiseudun kaupungit tulee valita kokeiluun, mikäli ne siihen hakeutuvat. Alueen tasapainoisen kehityksen vuoksi on erityisiä perusteita sille, että työvoimapolitiikan palvelurakenne säilytetään pääkaupunkiseudulla yhdenmukaisena koko kokeilujakson ajan. Pääkaupunkiseudun erityispiirteiden perusteella voidaan poiketa hakukirjeen viitteellisestä tavoitteesta, jonka mukaisesti enintään 40 prosenttia Uudenmaan TE-toimiston työnhakija-asiakkaista voitaisiin ohjata kokeiluihin. Tämä tarkoittaisi käytännössä yhden kaupungin pois jäämistä kokeilusta, mikä ei ole edellä mainituin perustein kannatettavaa. Uudenmaan TE-toimistoon jää Espoon, Helsingin ja Vantaan kokeilusiirtojen jälkeen noin 90 000 asiakasta. Asiakasmäärä on riittävä turvaamaan Uudenmaan TE-toimistoon palvelut.

Hakemus on valmisteltu käytettävissä olevien tietojen varassa edellä mainitut rajoitteet huomioiden. Tämä on huomioitava hakemusta, sen tavoitteita ja sisältöjä arvioitaessa.

Liitteet:

- 1) Helsingin kaupunginhallituksen elinkeinojaoston päätös kokeiluun hakeutumisesta (HEL 2019-010516, 11.11.2019)

1. Kokeiluun osallistuvat kunnat

Helsingin kaupunki

2. Kokeilun yhteyshenkilöt ja yhteystiedot

Ilkka Haahtela +358401259887 ilkka.haahtela@hel.fi
Johannes Hirvelä +358406476840 johannes.hirvela@hel.fi

3. Kokeilun tavoitteet, keskeiset sisällöt ja toimenpiteet

3.1 Kokeilun tavoitteet

Kokeilu on askel suuntaan, jossa yhden kokonaisvastuullisen toimijan tarjottaviksi kootaan poikkihallinnollisesti työllisyyttä edistävät palvelut, yhdistetään toimijoiden resurssit, vähennetään päällekkäisen työn määrää sekä varmistetaan asiakkaiden palveluketjujen katkeamattomuus. Kokeilulla Helsinki pyrkii valmistautumaan työllisyydenhoidon kokonaisvastuun pysyvään siirtoon kaupungeille, mikä on suunniteltu toteutettavaksi kokeiluvaiheen jälkeen osana työ- ja elinkeinoministeriön valmistelemaa alueellisen työvoimapolitiikan pysyvää palvelurakennetta.

Yritysten työvoima- ja osaamistarpeisiin vastaaminen aiempaa ketterämmin on kokeilun avaintavoite alueella, joka on oleellisen tärkeä koko valtakunnan työvoimatarjonnan, työmarkkinoiden kohtaannon sekä Suomen kilpailukyvyn kannalta. Kokeilussa Helsinki pyrkii kehittämään nykyistä oikea-aikaisempia työnhakija- ja kotoutumispalveluja, koordinoimaan seudullisia työllisyys- ja yritysverkostoja aiempaa kootummin sekä arvioimaan kokeiltavien toimintamallien vaikuttavuutta. Työnhakijapalveluita tarjotaan nykyistä yksilöllisemmin tavoitteena edistää etenkin pitkään työttömänä olleiden, vieraskielisten ja syrjäytymisvaarassa olevien nuorten pääsyä avoimille työmarkkinoille.

Helsinki tavoittelee kokeilulla epävarmoista valtionalouden kasvunäkymistä riippumatta työllisyysasteensa säilyttämistä nykyisen 75 prosentin tuntumassa, mikä on myös hallitusohjelmassa esitetty koko maan tavoite. Kokeilulla tavoitellaan palveluohjauksen monialaistumista ja tehostumista, mikä hyödyttäisi erityisesti vaikeasti työllistyviä kohderyhmiä.

Työllisyyskokeilu tukee Helsingin ja Helsingin metropolialueen kestävästä kasvusta. Kaupungilla on elinvoima- ja hyvinvointitehtävänsä, verotulokertymänsä turvaamisen sekä pitkäaikaistyöttömyydestä johtuvien inhimillisten ja taloudellisten kustannusten ehkäisyn kautta laaja-alainen intressi tukea kaikkien työttömien helsinkiläisten tilanteen edistymistä. Työttömien henkilökohtaisen palvelun tarve korostuu etenkin pitkään työttöminä olleiden, vieraskielisten sekä syrjäytymisvaarassa olevien nuorten kohdalla. Näihin ryhmiin vaikuttamalla voidaan vaikuttaa myönteisesti työllisyysasteen kehitykseen erityisesti alueilla, jolla työllisyysaste on jo nyt verrattain korkea.

Kokeilun toimenpiteillä työttömyyden kustannukset voidaan säilyttää kaupungin kestävästä kasvun turvaavalla tasolla ja varmistaa osaltaan kaupungin verotulopohjan suotuisa kehitys. Kokeilulla vaikutetaan laskevasti myös työmarkkinatuen kuntarahoitusosuuden kehitykseen, koska kaupunki voi tehostaa asiakkaiden ohjautumista kuntarahoituksen piiristä työn ja koulutuksen lisäksi työllistymistä edistäviin palveluihin, joita se itsekin tuottaa.

3.2 Kokeilun keskeiset sisällöt ja toimenpiteet

Helsingin työllisyyskokeilun alustava suunnitelma voidaan jakaa kuuteen keskeisten sisältöjen ja toimenpiteiden kokonaisuuteen: 1) työllistymisen monialaiset palvelualustat ja palveluohjauksen kehittäminen, 2) osaamispalveluiden kehittäminen, 3) työhön kuntouttavien palveluiden kehittäminen ja syventävä yhteistyö perusterveydenhuollon kanssa, 4) maahanmuuttajien ja kotoutujien palveluiden kehittäminen, 5) yritys- ja rekrytointipalveluiden kehittäminen ja 6) monialaisten matalan kynnyksen neuvontapalveluiden kehittäminen.

Kokeilu rakennetaan läpileikkaavasti henkilökohtaisen omavalmentajamallin ympärille. Mallissa omavalmentaja vastaa kokonaisvaltaisesti kaikkien kaupungin työllisyyttä edistävien palveluiden tarjoamisesta ja räätälöinnistä työnhakijan tarpeisiin. Paketissa korostuu läpileikkaavasti myös yritys- ja rekrytointitoiminnan liittäminen vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien asiakkaiden palveluihin. Palveluita pyritään kehittämään myös alueellisiin tarpeisiin kaupungin eriarvoistumisen kitkemiseksi ja vaikeimmassa työmarkkina-asemassa olevien palvelukokonaisuuksien kehittämiseksi. Kokeilu pyrkii vastaamaan kokonaisvaltaisesti kohderyhmänsä tarpeisiin ja kehittämään uudesta työllisyyspalvelusta työnhakijan kannalta toimivan kokonaisuuden.

3.2.1 Työllistymisen monialaiset palvelualustat ja palveluohjauksen kehittäminen

Kaupunki kehittää uuden monialaisen työnhakuprosessin, jossa asiakkaalle määrättyllä omavalmentajalla on käytettävissään TE-palvelujen lisäksi kaupungin toimialojen laajat työllistymistä edistävät palvelumahdollisuudet. Nykyisestä poiketen työllistymistä edistävä monialainen prosessi olisi kohderyhmän osalta jatkossa yhden toimijan vastuulla, mikä helpottaa asiakasprosessin hallittavuutta sekä vähentää toimijoiden välistä päällekkäisen työn määrää. Asiakkaille kehitetään monialainen palvelualusta, jossa palvelujen tarjonta on toisiaan täydentävää ja nykyistä sujuvammin asiakkaiden ja ohjaustyötä tekevien ulottuvilla. Tavoitteena on nopeuttaa asiakkaiden siirtymää oikea-aikaisiin ja palvelutarpeensa mukaisiin palveluihin, jolloin siirtymiä työttömyydestä työllisyyteen voidaan myös nopeuttaa.

Panostus työnhaun alkuvaiheeseen on ratkaisevaa pitkäaikaistyöttömyyden sekä siihen liittyvien sosiaalisten ja terveydellisten riskien ennaltaehkäisyssä. Kaupungilla on valmius panostaa työnhaun alkuvaiheen monialaisiin palveluihin, joissa asiakas saa nykyisten TE-palvelujen lisäksi tarvitsemiaan kaupungin työllisyys-, koulutus- ja sosiaali- ja terveystyöpalveluita. Palvelut tuodaan kaikkien saataville digitaalisesti. Ero on merkittävä, koska nykytilanteessa asiakkaiden monialaiset työnhaun esteet havaitaan usein liian myöhäisissä TE-asiakasprosessien vaiheissa. Prosessin tuottama monialainen kartoitustieto tehostaa palveluohjausta myös työnhaun myöhemmissä vaiheissa.

3.2.2 Osaamispalveluiden kehittäminen

Tuloksellinen työllistyminen edellyttää asiakkaan osaamisen kehittämistarpeiden, koulutuspalveluiden sekä yritysten työvoima- ja osaamistarpeiden sujuvaa yhteensovittamista. Lähtökohtana on palvelun yksilöllisyys asiakkaan osaamisen tunnistamisessa ja tunnustamisessa palveluiden osuvuuden ja tuloksellisuuden varmistamiseksi.

Henkilöstön moniammatillisen yhteistyöotteen sekä kartoitus- ja ohjausosaamisen kehittämiseen panostetaan. Kaupungin vastuulle siirtyvästä asiakaskohderyhmästä merkittävä osa hyötyy myös osaamisen hankkimiseen ja opiskeluvalmiuksiin liittyvien tuentatarpeiden tunnistamisesta. Tätä vahvistetaan osana kokeilujen asiakasprosessia esimerkiksi työvalmennuksen, toimintakykyarvion ja opinto-ohjauksen keinoin.

Kokeilussa Helsinki muodostaa kaupunkiin osaamisen kehittämisen konsortion yhteistyössä alueen toisen asteen ja korkea-asteen toimijoiden kanssa, jotta asiakkaiden osaamistarpeita koskevaa tietoa voidaan hyödyntää tunnistettujen palveluaukkojen tilkitsemiseksi ja uudenlaisten osaamispalvelujen kehittämiseksi. Näin kaupungin itse tuottamat osaamispalvelut muodostavat muun alueellisen verkoston koulutustarjonnan kanssa eheän ja asiakkaiden tarpeita vastaavan kokonaisuuden. Kaupunki selvittää nykykapasiteetin puitteissa mahdollisuudet kasvattaa palveluiden käyttöastetta esimerkiksi ammatilliseen koulutukseen valmentavassa koulutuksessa, nuorten

työpajatoiminnassa, oppisopimusorientaatioissa, työttömille suunnatuissa lupa- ja korttikoulutuksissa, työpaikalla tapahtuvassa suomen kielen opetuksessa sekä omaehtoisissa opinnoissa, joissa voidaan suorittaa esimerkiksi yksittäisiä tutkinnonosia yhteistyössä työelämäkumppanien kanssa.

3.2.3 Työhön kuntouttavien palveluiden kehittäminen ja syventyvä yhteistyö perusterveydenhuollon kanssa

Kokeilu mahdollistaa monialaisen palvelutarvearvion aikaistamisen sekä yhteistyön tiivistämisen kaupungin perusterveydenhuollon kanssa. Nykyisiä työhön kuntouttavia palveluita kehitetään sisällöllisesti vastaamaan kokeilun työnhakijoina olevien asiakkaiden kuntoutumisen tarpeita. Näihin palveluihin lukeutuvat seuraavat pääosin lakisääteiset palvelut: kuntouttava työtoiminta, työhön kuntoutumiseen suuntautuva sosiaalinen kuntoutus, työkykyselvitys, vammaisten henkilöiden työtoiminta ja työllisyyttä tukeva toiminta, Kelan ammatillinen kuntoutus kaikkine osa-alueineen sekä ostopalveluina tuotettava työpaikalla tapahtuva tuetun työllistymisen valmennus. Näiden palveluiden tukena ovat terveys- ja hyvinvointikeskuksista saatavat sosiaali- ja terveyspalvelut. Helsingin kaupunki aikoo arvioida työttömien tehostuneesta palveluohjauksesta mahdollisesti johtuvat asiakasvirtojen kasvupaineet eri sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa (esim. työkykyselvitys, nuorten mielenterveyspalvelut jne.) sekä selvittää keinoja näihin varautumiseksi työllisyyskokeilun aikana.

Kaupungin monialainen työnhaun alun palveluprosessi mahdollistaa sen, että asiakkaan kuntoutustarpeet voidaan tunnistaa jo hyvissä ajoin ennen työttömyyden pitkittymistä. Työnhaun monialaisen aloitustapaamisen yhteydessä käynnistetään tarvittaessa erilaisia hyvinvointia ja terveyttä edistäviä tukitoimia sekä tunnistetaan hoitamatta jääneitä terveysongelmia. Palvelutarpeet tunnistetaan digitaalisia kartoitus- ja itsearviointityökaluja, henkilökohtaisia tapaamisia sekä erilaisia arvioivia palveluja hyödyntäen. Myös jo pidempään työttömänä olleet kuntouttavien palvelujen tarpeessa olevat työnhakijat tunnistetaan kartoitustietoja ja yhteistä asiakastietojärjestelmää hyödyntäen, ja heidät ohjataan palvelutarpeensa mukaisesti palveluihin. Tarvittaessa asiakkaat ohjataan perusterveydenhuoltoon saamaan asianmukaista hoitoa työhön kuntoutumisen edistämiseksi. Työkyvyn kehittämiseen liittyvät prosessit huomioidaan osana asiakkaan työnhaun kokonaisprosessia.

Työhön kuntouttavien palvelujen asiakkuuskriteerit määritellään ja tarkennetaan asiakaslähtöisesti yhteistyössä kaupungin eri toimialojen kanssa voimassa olevan lainsäädännön puitteissa.

3.2.4 Maahanmuuttajien ja kotoutujien palveluiden kehittäminen

Kokeilun tavoitteena on maahanmuuton ja kotoutumisen osalta edistää ulkomaalaisten kestävä, nopea ja sujuva työllistymistä. Kotoutumisprosessia tehostetaan panostamalla alkuvaiheen palvelutarpeen ja osaamisen kartoitukseen. Etuna TE-vastuutehtävien siirtymisessä kaupungille on sen luomat mahdollisuudet kotoutumisen systemaattiseen polutukseen palveluiden välillä niin, että myös kaupungin työntekijöillä on aikaisempaa laajempi pääsy kotoutuja-asiakkaiden työnhakutietoihin. Tämä antaa kaupungille paremmat edellytykset kotoutujien edistymisen seurantaan, oikea-aikaiseen palveluntarjontaan, sisäisen tiedonkulun parantamiseen sekä mahdollisuuden tarkastella prosessien päällekkäisyyttä esimerkiksi alkukartoitusten osalta. Palveluiden päällekkäisyyksien poisto ja tiedonsiirron kehittyminen tuovat palveluprosessiin kaupungin kannalta läpinäkyvyyttä ja luovat samalla mahdollisuuden palveluiden mahdollisten katvealueiden tunnistamiseen.

Kokonaisvastuun avulla kaupunki luo kotoutujille selkeän polun, tavoitteet ja päämäärän kotoutumisprosessille. Kaupunki panostaa kokeiluprosessissa kotoutumispolun alussa moniammatillisesti toteutettuun kartoitukseen sekä kotoutumispolun aikana henkilökohtaisen omavalmentajan ohjaukseen, joka seuraa säännöllisesti henkilöiden etenemistä heille räätälöidyissä palveluprosesseissa. Kokonaisvastuun myötä kaupunki voi omilla toimillaan ja kehitystyöllään vaikuttaa siihen, että yksittäisten asiakkaiden palvelupolut eivät muodostuisi liian katkonaisiksi ja sirpaleisiksi vaan asiakkaat voidaan ohjata tarkoituksenmukaisesti ja oikea-aikaisesti oikeisiin palveluihin.

Kuntakokeilussa työllistymistä edistetään Helsingin osalta myös kohdentamalla toimenpiteitä vaikeammassa työmarkkina-asemassa oleviin maahanmuuttajiin, joiden kotoutumisaika on päättynyt ja joiden työttömyys on pitkittynyt. Edistettäessä ryhmän työllistymistä korostuu edellytys siitä, että riittävä määrä TE-toimiston yrityspalveluresursista kohdennetaan kokeilujen käytettäviksi. Kohderyhmälle suunnattujen palveluiden kehittämisessä tavoitteena on myös luoda palvelukokonaisuuksia yhdessä esimerkiksi kolmannen sektorin kanssa sellaisille TE-palveluissa oleville ulkomaalaisille, joille työelämään tai koulutukseen siirtyminen ei ole lähitulevaisuudessa realistinen tavoite.

3.2.5 Yritys- ja rekrytointipalveluiden kehittäminen

Kokeiluhakemuksessa pitäisi avata tarkemmin keinoja, joilla alueelliset yritys- ja rekrytointipalvelut tuodaan kokeiluajaksi osaksi uudelleen muodostuvia henkilöasiakaspalveluprosesseja.

Kokeilussa Helsinki pyrki rakentamaan alueen yritys- ja rekrytointipalvelut yhteistyössä pääkaupunkiseudun suurten kaupunkien sekä alueen TE-toimiston ja ELY-keskuksen kanssa. Yhteistyöllä vältetään ongelma, jossa kokeilualueet ja valtion toimija tarjoaisivat työnvälitys- ja rekrytointipalvelujaan vain oman kohderyhmänsä asiakkaille. Yhteistyöllä haetaan ratkaisuja, joilla rekrytointi- ja yrityspalvelut huomioidaan osana pääkaupunkiseudun työvoimapolitiikan kokeilun jälkeistä vakiinnuttamista.

Rekrytointipalvelut kytketään tiiviisti osaksi kokeilua, jotta palveluketjut edistävät riittävän nopeaa työllistymistä. Rekrytointipalvelut hyödyntävät aiempaa monialaisempaa työnhakijoiden kartoitustietoa, jonka avulla räätälöidään nykyistä tehokkaampia palveluratkaisuja alueen työnantajien ja työnhakijoiden tarpeisiin. Kaupungin monialaiset tukitoiminnot tukevat näitä prosesseja mm. tarjoamallaan lyhyt- ja lupakorttikoulutuksilla sekä työnantajille myönnettävillä taloudellisilla tuilla. Helsinki-lisä sidotaan kokeilussa tiiviiksi osaksi työnantajille myönnettävää palkkatukiratkaisua.

Helsingin kaupungin yritysneuvonta (NewCo Helsinki) toimii tiiviissä yhteistyössä TE-hallinnon kanssa. NewCo:n yritysneuvonnan nykyisistä asiakkaista noin 30 prosenttia on samaan aikaan kirjoilla työttömänä työnhakijana TE-toimistossa. Kokeilussa yritystoiminnan aloittamisesta muodostetaan selkeä vaihtoehto työttömän työnhakijan työllistymiselle. Asiakkaan omavalmentaja seuraa työllistymisprosessin etenemistä, jolloin asiakas voi keskittyä yritystoimintansa käynnistämiseen ilman muita päällekkäisiä palveluita. Prosessi voidaan myös rakentaa yhteen nykyistä tehokkaammin TE-toimiston starttirahaproessin kanssa. Lisäksi TE-hallinnolle jäävien asiakkaiden starttirahaproessia voidaan tehostaa yhteisen asiakastietojärjestelmän avulla.

3.2.6 Matalan kynnyksen neuvontapalveluiden kehittäminen

Kaikenikäisille helsinkiläisille suunnattuja työllisyysneuvontapalveluita kehitetään edelleen sekä laajennetaan erityisesti alueille, joilla on kaupungin keskiarvoa korkeampi työttömyys. Neuvontaa tarjotaan alle 30-vuotiaille suunnatussa Ohjaamossa, yli 30-vuotiaille tarkoitettuna Työllisyysneuvontapalvelutorilla sekä ikärajattomana pop-up-palveluna eri kaupunginosissa. Palveluiden tarjoamisen lähtökohtana on ajanvarauksettomuus, matala kynnys sekä laaja kattavuus koko kaupungin alueella. Palvelut ovat jatkossakin tarjolla kaikille asiakkaille riippumatta siitä, kuuluvatko nämä työllisyyskokeilun kohderyhmään. Neuvontapalveluiden toimipisteet (Ohjaamo Helsinki, Työllisyysneuvontapalvelutori sekä kaupungin jalkautuva työ Itä- ja Pohjois-Helsingissä) ovat myös tärkeitä yritys yhteistyön kiinnikekohtia ja kaikille avoimien rekrytointitapahtumien ja -tilaisuuksien järjestämispaikkoja.

Neuvonnan alueellista työtä kehittämällä mahdollistetaan ohjauksen ja neuvonnan saatavuus lähempänä työnhakijan omaa asuinalueita, mikä madaltaa palveluun hakeutumisen kynnystä ja on erityisen tärkeää nuorille, jotka ovat usein vahvasti kiinnittyneitä lähialueelleen. Kaupunki tekee tiivistä yhteistyötä kolmannen sektorin järjestötoimijoiden kanssa, jotka täydentävät kaupungin palveluvalikkoa sekä asiointikielten kirjoa, mikä tukee erityisesti maahanmuuttajille suunnattujen palveluiden kokonaisuutta. Omatoimiseen työnhakuun kykenevää asiakasryhmää tuetaan digitaalisesti kaupungin Työrasti-alustan avulla.

4. Arvio kokeilun työllisyys- ja muista vaikutuksista kokeilualueella

4.1 Palveluintegraatio ja työttömyysjaksojen lyhentäminen

Monialaista palvelua tarvitsevien asiakkaiden tilanteisiin puututaan nykytilanteessa liian myöhäisessä vaiheessa ja työnhakijan palveluprosessia koordinoidaan liian usean tahon toimesta. Toimijoiden välinen tietojenvaihto on vaillinaista eikä työllistymiseen kytkeytyvä kartoitustieto ole muiden toimijoiden hyödynnettävissä. Asiakkaat asioivat tästä johtuen päällekkäisissä ja osittain tarpeettomissa palveluissa. Kokeilussa kaupunki vastaa kohderyhmän asiakasprosessin kokonaisuudesta, jolloin syntyy nykyistä paremmat mahdollisuudet alueellisen palveluverkoston kehittämiseksi yhteistyössä TE-toimiston, ELY-keskuksen sekä muiden työllisyystoimijoiden kesken.

Kaupungin vapaaehtoiset palvelut eivät nykytilassa voi hyödyntää TE-hallinnon viranomaismahdollisuuksia tai työnhakija-asiakasprosesseja varten luotua Ura-asiakastietojärjestelmää. Vuosien 2017-18 kokeilujen arvioinnissa yhteisen asiakastiedon on katsottu edistäneen yhteistoimintaa sosiaali- ja terveyspalveluiden kanssa, jotka kuuluivat tuolloinkin kaupungin järjestämiin palveluihin. Kokeiluissa yhden työntekijän toimenpiteillä vietiin asiakkaan monihallinnollista tilannetta eteenpäin, resursseja kohdennettiin paremmin ja hallinnollista työtä pystyttiin keventämään.

Kaupungin monialainen työllisyyskokeilu nopeuttaa asiakkaiden tosiasiallisen palvelutarpeen todentamista. Asiakkaat voidaan ohjata nopeammin kohdassa 3.2 määriteltyihin palveluprosesseihin. Kokonaisprosessi rakennetaan siten, että asiakkaan omavalmentaja vastaa prosessissa pysymisestä sekä palvelupolun kokonaisuudesta. Ratkaisu vapauttaa resursseja toimijoiden tarpeettomista päällekkäisistä palveluista. Monialaisen palveluverkoston oikea-aikaisella hyödyntämisellä tuetaan asiakkaiden työ- ja toimintakyvyn säilyttämistä ja vahvistumista tavalla, jolla katsotaan olevan pitkäkestoisia vaikutuksia asiakkaiden työllistymisnäkömiin.

4.2 Työllisyysvaikutukset ja niiden ennustamiseen liittyvät rajoitteet

Helsingin työllisyysaste on kohentunut vuonna 2018 maltillisen noususuhdanteen siivittämänä 74 prosenttiin, mikä oli 1,6 prosenttiyksikköä edellisvuotta korkeampi. Tuoreimpien talousennusteiden mukaisen laskusuhdanteen oletetaan kuitenkin heijastuvan negatiivisesti kaupungin työllisyystilanteeseen. Kaupungin talousarvion mukaan vuonna 2018 Helsingin työllisten määrä kasvoi 2,6 prosenttia, mutta vuonna 2019 kasvu hidastuu prosentin tuntumaan, ja edelleen puolen prosentin tuntumaan vuosina 2020–2021. Työmarkkinoilla viime vuosina esiintyneet yhteensopivuusongelmat jatkuvat, työmarkkinat kiristyvät, ja työikäisen väestön määrän lasku asettaa rajoitteita työllisyyden kasvulle.

Helsingissä työmarkkinat ovat polarisoituneet siten, että korkeasti koulutettujen ja matalapalkkaisissa tehtävissä työskentelevien osuus on kasvanut samalla kun tavallisissa keskipalkkaisissa tehtävissä työskentelevien osuus on vähentynyt. Ilmiö vaikuttaa merkittävästi alueen työllisyyspalvelujen kohtaamiin haasteisiin. Kaupungin kohderyhmässä korostuvat vaikeimmassa työmarkkina-asetelmassa olevat henkilöt. Työllisyysasteen kehitykseen voidaan parhaiten vaikuttaa edistämällä tässä ryhmässä korostuvien vieraskielisten, syrjäytymisvaarassa olevien nuorten sekä osatyökykyisten työllistymistä. Nämä pitkään työttömänä olleet asiakasryhmät ovat usein oikeutettuja liki kaikkiin työvoima- ja yrityspalveluihin sekä tukityöllistämismahdollisuuksiin, jolloin tehostetulla palveluohjauksella voidaan luoda tehokkaita työllisyyttä ja työllisyysastetta lisääviä vaikutuksia. Näiden ryhmien työllistymistä edistämällä Helsingin työllisyysaste voidaan laskusuhdanteesta huolimatta pitää hallitusohjelmassakin koko maalle kirjatulla 75 prosentin tasolla.

Työllisyyskokeilun vaikuttavuutta alueen työllisyyskehitykseen voidaan seurata yleensä vuosien kuluttua palvelun päättymisestä. Uskottava vaikuttavuusarviointi edellyttää sellaisten vertailuryhmien muodostamista, joissa työttömyyden rakenne vastaa työttömyyden keston ja työllistymistodennäköisyyden suhteen kuntakokeilujen asiakkaita. Kaupunki ei voi tuottaa itse tällaista tietoa TE-hallinnon asiakastietojen perusteella. Haussa olevan kokeilun merkittävä ero suhteessa vuosien 2017-18 alueellisiin kokeiluihin on se, että uudessa asetelmassa TEM kokoaisi valtakunnalliset mittarit vastaavalla mallilla toimivien alueellisten kokeilujen seuraamiseksi. Asetelma luo mahdollisuuden, jossa kokeilujen toimintaa voidaan tietyin reunaehdoin verrata kokeilujen sekä vanhalla toimintamallilla jatkavien alueiden välillä.

Helsinki pitää ensiarvoisen tärkeänä, että kokeilualueet osallistuvat kokeilujen mittarien valintaan. Kokeilun lyhyen keston puitteissa mittareiden tulee ilmentää suoraviivaisen työllisyysasteseurannan ohella myös työnhakija-asiakkaiden osaamisen kehittämiseen sekä heidän työ- ja toimintakykynsä vahvistamiseen liittyviä osatekijöitä, joiden vaikutukset näkyvät kovien työllisyysmittareiden kehityksessä tyypillisesti vasta pitkän aikavälin kuluessa. Helsinki pitää tarkoituksenmukaisena järjestelyä, jossa kokeiluun valittavat alueet hankkivat yhteistyössä TEM:n kanssa ulkopuolisen tutkimuslaitoksen tai yliopiston toteuttaman riippumattoman vaikuttavuusarvioinnin.

4.3 Taloudelliset ja muut vaikutukset

Kaupungilla on verotulokertymänsä turvaamisen vuoksi vahva intressi avoimille ja etenkin yksityisille työmarkkinoille työllistämiseen. Helsingin verotulokertymällä on myös suuri merkitys koko kansantalouden kannalta. Onnistuessaan kokeilulla voidaan ohjata nykyistä useampi vaikeassa työmarkkina-asetelmassa oleva helsinkiläinen yksityissektorin työhön. Työllistymisessä voidaan hyödyntää aiempaa tehokkaammin palkkatukimahdollisuutta, johon suurin osa kokeilun kohderyhmästä on oikeutettuja.

Onnistuessaan Helsingin työllisyyskokeilulla voidaan myös vahvistaa sosiaalista eheyttä, ehkäistä syrjäytymistä sekä torjua huono-osaisuutta. Näiden helsinkiläisten hyvinvointia lisäävien vaikutusten merkitys korostuu alueen talous- ja työllisyystilanteessa pitkän aikavälin tarkastelussa.

Kokeilu tarjoaa kaupungille ensimmäistä kertaa keinot työmarkkinatuen kuntarahoituksen piirissä olevien asiakkaiden työllistymisen edistämiseksi. Helsinki maksoi vuonna 2018 näitä kuluja noin 62,5 miljoonaa euroa. Kaikki kuntarahoituksen piirissä olevat asiakkaat siirtyisivät Helsingin työllisyyskokeilun asiakkaiksi. Onnistuessaan kokeilu tarjoaa nykyistä TE-hallinnon käytettävissä olevaa asiakastietoa monialaisemman kartoitustiedon, joka tulee kaupungin kokeilun hyödynnettäväksi. Kokeilu voi tällöin ohjata asiakkaitaan työmarkkinatuen kuntarahoituksen piiristä avoimien työmarkkinoiden ja koulutuksen lisäksi työllistymistä edistäviin palveluihin sekä palkkatuettuihin työmahdollisuuksiin. Ohjauksissa noudatetaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) edellytyksiä, mutta ohjauksien odotetaan tehostuvan monialaisen kartoitustiedon sekä henkilökohtaisemman palveluotteen seurauksena. Kokeilu mahdollistaa myös sen, että esimerkiksi ensisijaisesti kuntoutuspalveluiden piirissä olevat asiakkaat voidaan ohjata työmarkkinatuen kuntarahoitusosuuden piiristä oikeiden palvelujen ja oikean etuuden piiriin.

Kokeilu luo onnistuessaan edellytykset pysyvän alueellisen työvoimapolitiikan rakentamiselle. Kokeilulla kehitetään toimintamalleja, joilla alueen koulutus-, sote- ja kotoutusratkaisut rakennetaan tiiviiksi osaksi alueelle sovellettavaa työvoimapolitiikkaa. Kokeilu on osa laajaa kokonaisuudistusta, johon vaikuttaa myös mm. tuleva sosiaaliturvauudistus. Alueellisen työvoimapolitiikan onnistuessa alueelle voidaan synnyttää kokonaisvastuullinen toimija, joka voi parhaiten huomioida alueensa sosioekonomiset ja rakenteelliset tarpeet, muuttoliikenteen vaikutukset sekä alueen taloudelliseen kilpailuasetelmaan vaikuttavat erityispiirteet.

Kaupungin kotoutumisprosessissa TE-palvelujen vastuun siirtyminen valtiolta kaupungille tuo merkittäviä etuja kaupungin palveluiden järjestämisen ja yhteensovittamisen kannalta. Tämä voi onnistuessaan tehostaa kotoutumisprosessin alkua ja antaa paremmat lähtökohdat kotoutumispolun sujumiseen keskeytyksittä. Palveluiden oikea-aikainen tarjonta ja räätälöidyt tukitoimet saattavat myös vauhdittaa henkilön pääsyä lopulta koulutukseen ja työelämään. Oikea-aikaisten palveluiden tuottaminen ja palvelutarpeen havaitseminen auttavat myös siihen, että asiakkaat eivät ohjaudu väärin palveluihin ja kotoutumispolku yksinkertaistuu. Kaupungin ollessa kokonaisvastuussa asiakkaista myös tiedonsiirtoa voidaan helpottaa, joka osaltaan johtaa prosessin tehostumiseen ja potentiaalisesti kotoutumispolun nopeutumiseen.

5. Kokeilun organisointi ja ohjaus

Helsinki vastaa kokeilun johtamisesta ja ohjauksesta yksin kaupunkikonsernina, sillä kokeiluhakemukseen ei sisälly muita kuntia. Valmistelun edetessä tulevan kokeiluorganisaation sijoittuminen kaupungin organisaatorakenteeseen sekä eri organisoitumuotojen tarkoituksenmukaisuus selvitetään yhteistoiminnassa henkilöstön ja sidosryhmien kanssa. Selvitettävänä vaihtoehtoina ovat esimerkiksi kokeiluohjelman sijoittaminen kaupungin elinkeino-osaston nykyisen Työvoima ja maahanmuutto –yksikön yhteyteen tai erillisen kunnallisen liikelaitoksen perustaminen.

Kokeilu edellyttää kaikissa tapauksissa tiivistä verkostoyhteistyötä syntyvän kokeiluorganisaation ja kaupungin eri toimialojen sekä ulkoisten kumppanien kanssa.

Kysymykset verkostotyöhön liittyvistä ohjausrakenteista ratkaistaan myöhemmin yhdessä kaupungin toimialojen ja muiden kumppanien kanssa.

6. Helsingin kaupungin resurssien kohdentaminen kokeiluun

Oheiset laskelmat perustuvat Helsingin kaupungin työllisyyttä edistävien palvelujen nykyiseen rahoitukseen. Rahoitus perustuu Helsingin nykyiseen työllisyystilanteeseen, ja lukuja on tarkasteltava tämä huomioiden.

6.1 Kokeiluun kohdistuvat ei-lakisäätteiset työllisyysenhoidon resurssit vuositasolla

Helsinki kohdistaa kokeiluun valtaosan nykyisistä työllisyysenhoidon resursseistaan sekä lisäksi kasvatukseen ja koulutuksen toimialalle sijoittuneet työttömille työnhakijoille suunnatut palvelut

- Asiakastyöhön kohdistuva ei-lakisäätteinen henkilöstö: 2,2 milj. euroa
- Henkilöasiakkaille suunnatut palvelut: 23,3 milj. euroa
- Työllisyysenhoidon ja kaupunkikokeilun kehittäminen: 1,5 milj. euroa

Yhteensä: 27 milj. euroa (43 prosenttia Helsingin vuoden 2018 työmarkkinatuen kuntarahoitusosuudesta)

6.2 Kokeilun toiminnalliseen kokonaisuuteen liittyvät Helsingin kaupungin lakisäätteiset toiminnot vuositasolla

Työllisyyskokeilun kokonaisuuteen kytkeytyy vapaaehtoisten resurssien lisäksi myös moni lakisäätteisesti tuotettu palvelu, joista keskeisimmät ovat:

Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (TYP):	3 milj. euroa
Kaupungin veloitetyöllistäminen:	2 milj. euroa
Työllistymistä edistävä kuntouttava työtoiminta:	3,9 milj. euroa
Työkykyselvitys sekä Työkyky- ja terveysneuvonta:	2,6 milj. euroa

7. Yhteistyö Uudenmaan ELY-keskuksen ja TE-toimiston kanssa

Helsingin kaupunki on valmistellut kokeiluhakemusta yhteistyössä Uudenmaan ELY-keskuksen sekä Uudenmaan TE-toimiston edustajien kanssa. Helsinki on tavannut yhdessä Espoon ja Vantaan edustajien kanssa Uudenmaan TE-toimiston ja ELY-keskuksen johdon, joiden kanssa on sovittu kokeiluvaiheeseen valmistautumiseen perustettavasta työssäkäyntialueen yhteisestä ohjausryhmästä pääkaupunkiseudun kolmen suuren kaupungin kokeiluille.

Ohjausryhmän perustamisella pyritään paitsi tiiviiseen yhteisvalmisteluun ja käytännöllisten kysymysten sujuvaan ratkomiseen, myös vastataan niihin valmistelussa tunnistettuihin kysymyksiin, jotka liittyvät työssäkäyntialueen yhtenäisen palvelujärjestelmän kokoamiseen alueen ohjaustahojen, työnhakijoiden ja työnantajien tarpeisiin. Yhteistyöllä pyritään vastaamaan erityisesti sellaisiin riskeihin, jotka liittyvät työnhakija-asiakasprosessien jakautumiseen usean toimijan välillä.

Helsingissä dd.11.2019

Marja-Leena Rinkineva
elinkeinojohtaja
Helsingin kaupunki