



27.03.2023

Asia/6

§ 16

Työllisyyden kuntakokeilun tilanne ja työllisyydenhoidon uudistukset

HEL 2021-005585 T 14 05 01

Päätös

Kaupunginhallituksen elinkeinojaosto merkitsi tiedoksi katsauksen Helsingin työllisyyskokeilun ja työllisyydenhoidon palveluiden järjestämistä vastuun siirtoon liittyvän valmistelun tilanteesta.

Käsittely

Asian aikana kuultavina olivat työllisyysjohtaja Annukka Sorjonen ja johtava asiantuntija Ville Salo.

Asiantuntija poistui kuulemisensa jälkeen kokouksesta.

Esittelijä

elinkeinojohtaja
Marja-Leena Rinkineva

Lisätiedot

Ville Salo, johtava asiantuntija, puhelin: 310 37498
ville.j.salo(a)hel.fi

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Päätösehdotus

Päätös on ehdotuksen mukainen.

Tiivistelmä

Helsinki on ollut yhtenä kokeilualueena mukana maaliskuussa 2021 alkaneessa valtakunnallisessa työllisyyden kuntakokeilussa, joka kestää vuoden 2024 loppuun. Kuntakokeilun aikana nuorisotyöttömyys on laskenut ja pitkäaikaistyöttömien määrä vähentynyt, mitä on auttanut parantunut työmarkkinatilanne. Keskeinen seurantamittari, asiakkaiden aktivointiaste on noussut koko kokeilun ajan. Myös työllistymissuunnitelma on voimassa nyt huomattavasti useammalla asiakkaalla kuin kokeilun aloittaessa. Helsingin kuntakokeilun päätavoitteena on, että helsinkiläinen työtön työllistyy mahdollisimman nopeasti avoimille työmarkkinoille. Toissijaisena tavoitteena työtön asiakas saa riittävän



27.03.2023

Asia/6

osaamisen työllistyäkseen tai muuten palveluntarvettaan vastaavaa tukea kestävään ratkaisuun pääsemistä varten.

Maaliskuussa 2023 hyväksytyn lakipaketin myötä järjestämisvastuu työvoimapalveluista siirtyy pysyvästi kuntien järjestämisvastuulle ja nykyiset TE-toimistot lakkautetaan 1.1.2025 alkaen. Palveluiden sujuvaa siirtoa Helsingin järjestettäväksi valmistelee TE24-projektiorganisaatio, jonka työhön osallistetaan mahdollisimman laajasti kaupungin eri toimintoja. Helsingin on tehtävä lokakuun 2023 loppuun mennessä ilmoitus valtiolle siitä, miten se aikoo järjestää palvelut. Tällä hetkellä selvitetään myös sitä, voisivatko pääkaupunkiseudun kaupungit tehdä joltain osin yhteistyötä, vaikka ne muodostavatkin tulevaisuudessa erilliset työvoimaviranomaiset. Siirtyvien tehtävien rahoitusmallin myötä Helsinki joutuu kantamaan nykyistä enemmän suhdanneriskiä työttömyyden kustannuksista. Yksi kaupungin keskeisistä hallitusohjelmavoitteista onkin muuttaa rahoitusmallia Helsingille suotuisammaksi.

Esittelijän perustelut

Katsaus työllisyystilanteeseen kuntakokeilun näkökulmasta

Helsingin työllisyyden kuntakokeilun tavoitteena on parantaa helsinkiläisten työttömien todennäköisyyttä työllistyä ja edistää yrityksiensä osavaa työvoiman saantia. Tavoitteen saavuttaminen on riippuvaista yleisestä työmarkkinatilanteesta. Vuoden 2023 alussa yleinen työllisyystilanne on edelleen melko myönteinen. Vaikka Helsingin työttömyysaste (10,3 %) oli hieman valtakuntaa korkeammalla tasolla, on se pienentynyt edellisvuoteen nähden (11,0 %). Ikäryhmittäin tarkasteltuna kehitys on ollut erityisen myönteistä nuorten alle 25-vuotiaiden työttömien ryhmässä: vuoden 2023 alussa Uudellamaalla oli nuoria työttömiä noin 1 400 vähemmän kuin vuotta aiemmin. Pelkästään Helsingissä nuorten työttömien määrä putosi noin 600 henkilöllä.

Edullinen suhdannetilanne heijastuu vaikeammin työllistyvien työttömien ryhmään tyypillisesti vasta viiveellä. Yhtäjaksoisesti vuoden työttöminä olleiden eli pitkäaikaistyöttömien sekä niin sanotun rakennetyöttömien ryhmän (tilastollinen tarkastelutapa, johon lasketaan yhteen em. pitkäaikaistyöttömät, rinnasteiset pitkäaikaistyöttömät, palveluilta työttömiksi jääneet sekä palveluilta palveluihin siirtyneet) sekä määrällinen että suhteellinen osuus kasvoi tai pysyi tasaisena aina huhtikuuhun 2022 saakka. Vaikka työllisyyden kuntakokeilussa asioivien pitkäaikaistyöttömien määrä on nyt vähentynyt, yli kolme vuotta yhtäjaksoisesti työttöminä olleiden määrä on jopa noussut edellisestä vuodesta.

Koulutustason merkitys työllistymiselle on kiistämätön. Korkeampi koulutustaso nostaa todennäköisyyttä työllistyä ja laskee työttömyyden todennäköisyyttä. Kouluttamattomuus näkyy myös pitkäaikaistyöttömyy-



den taustalla, sillä pitkäaikaistyöttömistä 29 % on perusasteen varassa. Koulutustason ohella kiinteästi yhteydessä työllistymiseen on myös ikä ja pitkäaikaistyöttömien osuus nouseekin johdonmukaisesti nuoremmista ikäryhmistä vanhempiin ikäryhmiin.

Koulutustason ja ikääntymisen lisäksi kansalaisuus ja äidinkieli on vahva selittävä taustamuuttuja työllisyydelle. Helsingissä asuvan vieraskielisen väestön osuus koko kaupungin väestöstä on reilu 17 prosenttia (tilanne vuoden 2021 lopussa). Kuntakokeilun asiakkaisissa vieraskieliset korostuvat myös kokeilun asiakskriteerin vuoksi ja heidän osuutensa kaikista kokeilun asiakkaista on maaliskuussa 2023 44 %. Suurimpina vieraskielisten kieliryhminä kokeilussa asioivat venäjää äidinkielenään puhuvat työnhakijat (noin 3 400). Arabiaa (3 100) ja somalia (2 700) äidinkielenään puhuvat ovat seuraavaksi suurimmat ryhmät.

Helsingin työllisyyden kuntakokeilu maaliskuussa 2023

Helsingin työllisyyden kuntakokeilu on toiminut maaliskuun alussa kaksi vuotta. Kun kokeilu käynnistyi maaliskuussa 2021, lähtökohtana oli kesäkuuhun 2023 saakka ulottuva kokeilujakso. Toimintaympäristössä kuohui samanaikaisesti, kun maailmanlaajuisen koronaepidemian vuoksi useiden toimialojen toimintaedellytykset olivat heikentyneet dramaattisesti ja Helsingin työttömyys oli nykyistä selvästi korkeammalla tasolla (14,5 %). Työllisyyden kuntakokeilulla oli haastava lähtötilanne, eikä vähiten siksi, että kaikki toiminta jouduttiin toteuttamaan etänä. Alkuvaiheen jälkeen työllisyystilanne kirkastui kuitenkin nopeasti ja taantumasta siirryttiin korkean työvoiman kysynnän kauteen. Samanaikaisesti suunnitelma kokeilujen jatkamisesta vuoden 2024 loppuun saakka konkretisoitui lainsäädäntömuutokseksi.

Nyt TE-palveluiden pysyvää siirtoa koskeva lainsäädäntö on hyväksytty ja työllisyyden kuntakokeilun luonne on tämän vuoksi muuttunut lopullisesti. Jäljellä oleva kokeilujaksolla pyritään varmistamaan onnistunut työllisyydenhoidon vastuunsiirto, vaikka samaan aikaan palvelun tuloksellisuutta on edelleen vahvistettava. Vuoden 2023 maaliskuussa Helsingin työllisyyden kuntakokeilussa palveltiin kaikkiaan noin 46 400 työnhakija-asiakasta. Koko Helsingin työnhakijoiden kokonaismäärästä kuntakokeilussa asioi siten noin 74 prosenttia Helsingin yhteensä noin 62 500 työnhakijasta.

Keskeinen valtakunnallinen ja paikallinen seurantamittari, yleinen aktiivointiaste, on Helsingissä noussut vähitellen koko kuntakokeilun ajan kausivaihtelut huomioiden. Aktiivipalveluissa olevien osuus oli tammikuun lopussa 26,1 %, kun se vuotta aiemmin oli 23,8 % ja kokeilun lähtötilanteessa 21,7 %. Myönteinen kehitys on johtunut osin työttömyyden hyvästä kehityksestä (aktiivointiaste on suhdeluku, joka kasvaa,



kun työttömien määrä laskee, vaikka palvelussa olevien määrä ei kasvaisikaan), mutta myös palvelussa olevien asiakkaiden tosiasiallinen määrä on noussut noin 670 henkilöllä edeltäneen vuoden vastaavasta ajankohdasta. Helsingin verrokkikokeiluissa eli Vantaalla ja Espoossa kehitys on tällä mittarilla mitattuna kuitenkin ollut selvästi vahvempaa: Espoossa aktivointiaste on 31,2 % (29,9 %) ja Vantaa-Keravalla 30,3 % (25,5 %).

Palveluiden aktiiviseen käyttöön on melko suoraan yhteydessä asiakkaiden suunnitelmallinen palvelu. Helsingin työllisyyden kuntakokeilun työttömistä ja lomautetuista (ts. työttömät työnhakijat) noin 46 prosentilla on voimassa oleva työllistymissuunnitelma tai sitä korvaava suunnitelma: toisin sanoen suunnitelma on tehty, eikä se ole yli kolme kuukautta vanha. Myönteinen kehitys on Helsingissä katkennut loppuvuodesta 2022. Näyttää kuitenkin siltä, että hetkellisen notkahduksen jälkeen myös tämä tunnusluku on kääntymässä nousuun vielä kevään aikana. Espoon ja Vantaa-Keravan kuntakokeiluissa vastaava tunnusluku on alkuvuodesta 2023 ollut noin 53-56 prosentin tasolla.

Sekä aktivointiasteen että suunnitelmien voimassaolon tarkasteluissa on syytä ottaa huomioon kokeilujen väliset erot esimerkiksi asiakasprofiilissa ja toisistaan poikkeavat mahdollisuuksissa hyödyntää kaupungin omia palveluja, joita ei aktivointiasteeseen lueta. Henkilökohtaista palvelua korostavassa mallissa oleellisin resurssi on palvelua toteuttavien vastuuasiantuntijoiden määrä. Henkilöasiakaspalvelun kuormittavuutta seuraava tunnusluku, yhdellä vastuuasiantuntijan vastuulla olevien asiakkaiden määrä, onkin Helsingissä alkuvuonna selvästi heikentynyt mm. vuoden vaihteeseen osuvista määräaikaisten päätymisistä johtuen: kun syksyn 2022 aikana yhdellä vastuuasiantuntijalla oli keskimäärin noin 145 työnhakija-asiakasta, on asiakkaita vuoden 2023 alkukuukausina ollut laskennallisesti lähes 20 enemmän eli noin 164 asiakasta per työntekijä. Kaikkiaan Helsingissä niin sanotussa vastuuasiantuntijan tehtävässä työskentelee aktiivisesti vuoden 2023 alussa noin 290 työntekijää (määrä vaihtelee kuukausittain erityisesti luonnollisesta työntekijävaihtuvuudesta johtuen). Espoossa ja Vantaa-Keravalla asiakkaita yhdellä asiantuntijalla on tilastoseurannan mukaan noin 30-40 asiakasta vähemmän.

Kuntakokeilujen toteuttamaa palveluprosessia säädellään laissa melko yksityiskohtaisesti viime toukokuussa voimaan tulleella ns. pohjoismaisen työvoimapalvelumallilla. Tavoitteena on erityisesti työttömyyden alkuvaiheessa tarjota kaikille asiakkaille työttömyyden kolmen ensimmäisen kuukauden aikana intensiivistä palvelua. Lisäksi lain mukana tuoma keskeinen muutos oli työnhakuvelvoitteen asettaminen työnhakijoille. Valtakunnallisen seurannan perusteella Helsingin kuntakokeilu on kyennyt toteuttamaan uudistuneen palvelumallin lainsäädäntöä keski-



määrin muiden kokeilujen tapaan: työnhakuvelvoite on asetettu noin 50 % asiakkaista ja alkuhaastattelu järjestetään kasvokkaisena noin joka toisella työnhakijalle.

Vuoden 2023 alussa kuntakokeilussa on täsmennetty tavoiteasetantaa, jotta lakisääteisestä tehtävästä ja kaupungin strategiasta sekä painopisteistä johdettu tehtävä tulisi toteutettua aiempaa paremmin. Pääta-voitteena on, että työtön työllistyy mahdollisimman nopeasti avoimille työmarkkinoille. Kuntakokeilun keskeisenä tavoitteena työllistymisen ohella työllistymiselle varmistaa, että asiakas saa riittävän osaamisen työllistyäkseen tai, että asiakas saa palvelutarvettaan vastaavaa tukea kestäväan ratkaisuun pääsemistä varten. Kaikkea palvelua ja asiakkaita koskevat päätavoitteet on mittaroitu ja mittareille asetetut tavoitetasot johdetaan aina työntekijätasolle saakka.

Helsingin työllisyyden kuntakokeilu tekee aktiivista yhteistyötä työllisyydenhoidon ekosysteemissä, jotta helsinkiläisten työttömien palveluiden kokonaisuus paranisi. Tämä on konkretisoitunut esimerkiksi ostopalveluhankkeina. Työllisyyspalvelujen hankkima räätälöity valmennuspalvelu on toiminut vuodesta 2022 alkaen ja on kohdennettu erityisesti työttömille, joilla tarpeena ovat kuntouttavat palvelut. Kohderyhmän haastavuudesta huolimatta palveluun on ohjattu asiakkaita 450 ja seurannan perusteella valmennuksen päättäneistä jopa yli 50 prosenttia on työllistynyt tai päässyt koulutukseen. Kaupan, matkailu ja ravintola-alan työllistymispalvelussa haetaan vahvasti tulosperusteisen palkkiomallin kannustamana kahdelta palveluntuottajilta asiakkaille työpaikkoja työvoimapula-aloilta. Palveluun tullaan ohjaamaan vuositasolla noin 1 000 asiakasta ja alkuvaiheen haasteiden jälkeen asiakasohjauksen volyyymi on nousemassa halutulle tasolle.

Pysyvä työllisyyspalveluiden järjestämisvastuun siirto eli TE2024-uudistus

Eduskunta on hyväksynyt lakipaketin, jolla järjestämisvastuu työvoimapa- palveluista siirtyy kuntiin 1.1.2025 alkaen. Järjestämisvastuun siirto on ollut Helsingin kaupungin tavoitteena vuodesta 2015.

Keskeistä uudistuksessa on se, että kunnat päättävät TE-palveluista, niihin allokoidusta rahoituksesta ja vastaavat osin myös työttömyyden sosiaaliturvakustannuksista. Näin taloudelliset hyödyt tai haitat tulevat palveluista vastuussa olevalle taholle.

Käytännössä Helsinki vastaanottaa noin 70 000 henkilöasiakasta ja tuhansia yritys- ja työnantaja-asiakkaita. Nykyisessä kuntakokeilussa Helsingillä on jo noin 45 000 henkilöasiakasta, mutta lakisääteinen järjestämisvastuu on valtiolla.



Uudistuksessa TE-toimistot lakkautetaan ja niiden henkilöstö siirtyy kuntiin liikkeen luovutuksena vanhoina työntekijöinä. Helsinkiin siirtyy kaikkiaan valtiolta noin 560 työntekijää. Helsingin vastuulla on tulevaisuudessa edistää työnhakijoiden ja työvoimaa tarvitsevien työnantajien kohtaamista tarjoamalla palveluita työnantajille mm. työnvälityksen, palkkatuen ja starttirahan muodoissa sekä muutosturvatilanteissa työnantajan ja irtisanomisuhan alla olevan henkilöstön tueksi. Henkilöasiakkaita tuetaan mm. lakisääteisen työllistymissuunnitelman laatimisessa, työnhaussa, ammatti- ja uravalinnoissa sekä yritystoiminnan käynnistämisessä. Työvoimaviranomaisena kunta vastaa myös työttömyyskassalle tai Kelalle annettavasta lausunnosta, joka koskee työnhakijan oikeutta työttömyysetuuteen.

Helsingin kaupungilla on oma TE24-muutosohjelma ja projektiorganisaatio palveluiden sujuvan vastaanoton varmistamiseksi. Helsinki on tehtävä 31.10.2023 mennessä ilmoitus valtiolle siitä, miten se aikoo järjestää palvelut. Tämän jälkeen valtio käynnistää liikkeen luovutuksen ja henkilöstön muutosneuvottelut.

Helsingin, Espoon ja Vantaan yhteinen projektitoimisto selvittää parhaillaan, miten pääkaupunkiseudun kaupungit voisivat tehdä yhteisellä työssäkäyntialueella yhteistyötä erityisesti työvoimapalveluhankinnoissa (volyymi noin 20 M€) ja yrityksille ja työnantajille tarjottavissa palveluissa, vaikka ne tulevat toimimaan erillisinä työvoimaviranomaisina. Pienet kunnat tulevat muodostamaan myös Uudenmaan alueella yhteisiä järjestämisvastuualueita.

TE2024-uudistuksen kivijalka on kannustava rahoitusmalli, jossa nykyinen kytkös palveluiden tuottamisen ja kunnan maksaman työttömyys- turvakustannuksen välillä häviää. Tähän asti työttömän ohjaaminen palveluun on riittänyt pienentämään kaupungin maksuosuutta työttömälle maksettavasta työmarkkinatuesta. Uudessa rahoitusmallissa kuntien vastuu työttömyyden sosiaaliturvamenosta alkaa jo 100 etuuspäivän kohdalla ja laajenee nykyisestä koskemaan kaikkia työttömiä, eikä vain työmarkkinatukea saavia työttömiä. Ajatuksena on luoda kunnille vahva taloudellinen kannuste puuttua työttömyyden pitkittymiseen.

Helsinki joutuu tulevaisuudessa kantamaan nykyistä enemmän suhdanneriskiä työttömyyden kustannuksista. Rahoitusmallissa ei oteta huomioon, että Helsingin työikäinen väestö ja täten myös työttömien määrä kasvaa ajan myötä muuttoliikkeen seurauksena. Malli tulee kasvattamaan kuntatalouden riskejä, eivätkä kunnan keinot vaikuttaa työttömyyden kustannusten alenemiseen tule välttämättä olemaan lainkaan linjassa maksuvastuun kanssa. Rahoitusmallin muuttaminen on keskeinen Helsingin ja muiden suurien kaupunkien hallitusohjelmavoite.



TE24-uudistukseen linkittyä vahvasti myös KOTO24-uudistus, jossa vastuuta kotoutumisen edistämisestä siirretään vahvemmin kunnille. Onnistunut kotoutumisprosessi lakisääteisenä kotoutumisaikana vähentää kuntalaisen riskiä jäädä työllisyyspalveluiden asiakkaaksi kotoutumisajan päätyttyä.

Työllisyyspalvelujen digitaalisten palveluiden ja tietojohdamisen kehittäminen

Kuntakokeilun aikana on pyritty uusien digitaalisten palveluiden kehittämiseen työnhakija-asiakkaiden tarpeisiin sekä datan tehokkaampaan käyttöön asiakkaiden ohjaamiseksi heidän työllistymistään parhaiten edistävien palveluiden piiriin. Työvoimapalveluiden järjestämistä vastuun siirtyessä kaupungille, siirtyy myös käyttövelvoite valtakunnallisiin järjestelmiin, joiden kehitystyön etenemisestä kaupunki on monella tapaa riippuvainen. Helsingille on tärkeää, että valtakunnalliset tietojärjestelmäratkaisut on rakennettu niin, että niiden rajapinnat mahdollistavat tarvittaessa lisäosien tai laajennusten kehittämisen paikallisella tasolla.

Työllisyyspalveluiden tietojohdamiselle on luotu vuoden 2023 alkuun mennessä tavoitteellinen toimintamalli, jonka avulla on luotu ja luodaan työkaluja esimerkiksi päivittäiseen asiakkuuksien hallintaan. Asiantuntijoilla on PowerBI-ratkaisuun viedyn ominaisuuden avulla mahdollisuus päivittäin tarkistaa omaan asiakaskuntaansa liittyviä työtehtäviä. Tietojohdamisen kehittämisen rinnalla Helsinki on satsannut erityisesti digipalveluihin. Tärkeimpänä, jo kaksi vuotta käynnissä olleena hankkeena, on ollut työnhakijoiden palveluohjausta tehostavan digitaalisen palvelualueen kehittäminen eli palvelumanuaali. Palvelumanuaalin noin 500 työllistymistä edistävää palvelua ovat työllisyyspalveluiden työntekijän ja asiakkaan löydettävissä elämäntilanneperustaisesti.

Tavoitteenamme on, että Helsingin työllisyyspalveluissa hyödynnetään Suomen parhaiten tietoa asiakkaiden työllistymisen tueksi ja julkisten työvoimapalveluiden järjestämiseksi vaikuttavasti. Tulevaisuudessa autamme asiakkaita osuvasti, oikea-aikaisesti ja kustannustehokkaasti, sillä tunnemme ja ennakoimme heidän tarpeensa tiedon älykkäällä ja eettisellä hyödyntämisellä.

Toimivalta

Hallintosäännön 8 luvun 2 §:n mukaan kaupunginhallituksen elinkeinojaosto päättää elinkeinopolitiikkaa ja kilpailukykyä koskevista periaatteista sekä seuraa niiden toteutumista. Lisäksi elinkeinojaosto päättää työllisyyspalveluiden periaatteista sekä seuraa niiden toteutumista ja maahanmuuttoa koskevista periaatteista sekä seuraa niiden toteutumista.



27.03.2023

Asia/6

Asian esittelevät kokouksessa työllisyysjohtaja Annukka Sorjonen sekä johtava asiantuntija Ville Salo.

Esittelijä

elinkeinojohtaja
Marja-Leena Rinkineva

Lisätiedot

Ville Salo, johtava asiantuntija, puhelin: 310 37498
ville.j.salo(a)hel.fi

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Päätöshistoria

Kaupunginhallituksen elinkeinojaosto 11.04.2022 § 14

HEL 2021-005585 T 14 05 01

Päätös

Kaupunginhallituksen elinkeinojaosto merkitsi tiedoksi katsauksen Helsingin työllisyyskokeilun ja työllisyydenhoidon palveluiden järjestämistä vastuun siirtoon liittyvän valmistelun tilanteesta.

Käsittely

11.04.2022 Ehdotuksen mukaan

Asian käsittelyn aikana kuultavana oli maahanmuutto- ja työllisyysasioiden johtaja Ilkka Haahtela sekä asiantuntijana erityissuunnittelija Ville Salo. Ville Salo poistui kuulemisen jälkeen kokouksesta.

04.10.2021 Ehdotuksen mukaan

17.05.2021 Ehdotuksen mukaan

Esittelijä

elinkeinojohtaja
Marja-Leena Rinkineva

Lisätiedot

Ville Salo, erityissuunnittelija, puhelin: 310 37498
ville.j.salo(a)hel.fi

Postiosoite

PL 10
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
kaupunginkanslia@hel.fi

Käyntiosoite

Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

Puhelin

+358 9 310 1641

Faksi

+358 9 655 783

Y-tunnus

0201256-6

Tilinro

FI0680001200062637

Alv.nro

FI02012566