



11.04.2022

Asia/3

§ 14

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

Esittelijä

elinkeinojohtaja
Marja-Leena Rinkineva

Lisätiedot

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

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Päätösehdotus

Päätös on ehdotuksen mukainen.

Tiivistelmä

Helsinki on yhtenä kokeilualueena mukana maaliskuussa 2021 alkaneessa valtakunnallisessa työllisyyden kuntakokeilussa. Kokeilualueilla osa valtion työ- ja elinkeinotoimistojen tehtävistä on siirretty kuntien vastuulle ja Helsingin kaupungilla on näin entistä aktiivisempi rooli työllisyydenhoidossa alueellaan. Kaupunki on laajan palvelutarjontansa ja kumppaniensa kanssa muodostaman palveluekosysteemin kautta mahdollistamassa työvoiman osaamisen uusiutumista vastaamaan työmarkkinoiden tarpeita. Helsingin työmarkkinoilla ja alueen kuntakokeilun asiakkaita korostuu vieraskielinen ja maahanmuuttajataustainen väestö, jonka nykyistä parempi menestyminen työmarkkinoilla on keskeistä kokeilun onnistumiselle ja Helsingin elinvoimalle yleensä. Hallitus on päättänyt pidentää kokeilujen kestoja vuoden 2024 loppuun samalla kun TE-palveluiden siirtoa pysyvästi kuntien järjestämistä-



11.04.2022

Asia/3

tuulle valmistellaan. Kaupungin johto ja työllisyysjohto on tehnyt aktiivista edunvalvontaa itse ja osana kaupungin kumppanuusverkostoja taatakseen TE-palveluiden järjestämistä vastuun siirron Helsingin etujen mukaisesti.

Esittelijän perustelut

Työllisyyspalveluiden toimintaympäristö maaliskuussa 2022

Työmarkkinoiden kehitys on vuoden aikana näyttänyt aiempaa valoisammalta. Työttömyys on vähentynyt vuoden takaisesta Helsingissä: Helsingin työttömyysaste helmikuun lopussa 2022 oli 11 % (14 % helmikuussa 2021). Nuorisotyöttömyys on laskenut selvästi ja alle 30-vuotiaasta työvoimasta työttöminä oli helmikuun lopussa 8,7 % (13,6 % edellisenä vuonna vastaavaan aikaan). Avoimia työpaikkoja on Helsingissä noin 70 % enemmän kuin vuotta aiemmin. Samaan aikaan pitkäaikaistyöttömyys on kuitenkin kasvanut 12,7 % vuoden takaisesta. Vähintään vuoden yhtäjaksoisesti työttöminä olleita oli Helsingissä helmikuun lopussa noin 18 800, kun vuotta aiemmin heitä oli vain vajaa 16 700.

Venäjän hyökkäys Ukrainaan tulee vaikuttamaan työmarkkinoihin tavalla, jota on tässä vaiheessa vielä vaikea ennustaa. On oletettavaa, että pääkaupunkiseudulle on tulossa runsaasti pakolaisia, jotka ainakin ensi vaiheessa ovat työkäisiä naisia ja lapsia. Tulijoiden pääseminen EU:n tilapäisen suojelun piiriin antaa heille työluvan vuoden ajaksi. Ennusteiden mukaan sota tulee hidastamaan talouskasvua, mutta vasta aika näyttää taloudellisten vaikutusten mittaluokan, ajallisen keston ja vaikutuksen työmarkkinoihin. On kuitenkin selvää, että palvelutoimialat, jotka ovat Helsingissä merkittäviä työllistäjiä tulevat kärsimään kriisistä. Sodan suorat vaikutukset ovatkin jo näkyvissä esimerkiksi matkailusektorilla, jonka kyky työllistää heikkenee jo lyhyellä aikavälillä.

Tilannekatsaus työllisyyden kuntakokeiluun

Kuntakokeilun ensimmäinen vuosi on sujunut haasteista huolimatta kohtalaisesti. Palveluissa olevien osuus työttömistä on noussut kokeilun alusta neljällä prosenttiyksiköllä 25,2 prosenttiin. Yhtä asiantuntijaa kohden kokeilussa oli sen alkaessa 220 asiakasta, mutta nyt määrä on laskenut 157 asiakkaaseen. Maaliskuun 2022 alussa Helsingin kuntakokeilussa oli työnhakija-asiakkaita yhteensä noin 46 700. Asiakasmäärä ei ole työllisyystilanteen paranemisesta juurikaan laskenut, sillä kokeilun asiakkuuskriteereistä johtuen aiempia TE-toimiston asiakkaita siirtyy jatkuvasti kuntakokeilun asiakkaaksi. Vaikka TE-toimiston puolella asiakasmäärä on vähentyneet merkittävästi, tämä ei ole toistaiseksi näkynyt resurssien jaossa TE-toimistojen ja kuntakokeilujen välillä. Asiakkaita on tavattu tehokkaammin ja nimetyt vastuuasiantuntijat ovat



kuroneet kiinni niin sanottua suunnitelmavelkaa, vaikka edelleen noin 60 %:lla työttömistä asiakkaista viimeisin työllistymissuunnitelma on yli 3 kuukautta vanha. Kokeilun alkuvaiheessa yli 80 prosentilla asiakkaista asiakkaasta työllistymissuunnitelma joko puuttui tai se oli yli 3 kuukautta vanha.

Toukokuun 2022 alusta voimaan tuleva työllisyyspalveluiden pohjoismaisen mallin tavoitteena on lisätä huomattavasti asiakkaiden kontaktointia, etenkin työttömyyden alkuvaiheessa. Uusi lainsäädäntö määrittelee palvelumallin varsin yksityiskohtaisesti ja ohjaa lisäämään kasvokkaisia kontakteja merkittävästi verrattuna korona-aikana tavalliseksi muodostuneeseen etäasiointiin. Uusi lainsäädäntö ohjaa kontaktoimaan uuden työnhakijan huomattavasti aiempaa nopeammalla aikataululla, mutta valtio ei vielä uuden palvelumallin alkuvaiheessa kykene tarjoamaan kuntakokeiluille ajanvarausjärjestelmää, joka mahdollistaisi tavoitteen saavuttamisen.

Toimintaympäristön muutokset heijastuvat suoraan Helsingin kuntakokeilun edellytyksiin toteuttaa vaikuttavaa työllisyyspalvelua. Asiakasmäärä on pysytellyt koko ensimmäisen toimintavuoden samalla tasolla kokeilun asiakkuuskriteereistä johtuen. Samanaikaisesti uudistuva lainsäädäntö (ns. pohjoismainen työvoimapalvelumalli) lisää kokeilun kuormitusta edelleen, kun lakisääteisiä tehtäviä tulee kokeilulle lisää. Kokeiluasetelma on asettanut Helsingin työllisyyspalvelut työnhakija-asiakkaiden palvelemisessa TE-toimistoa heikompaan ja epätasearvoiseen tilanteeseen. TE-toimistojen ja kuntakokeilujen väliseen resurssienjakoon tulisivat luoda jo kuluvan vuoden aikana menettely, jossa palvelulle oleellinen henkilöresurssi seuraisi asiakkaita.

Työllisyyspalvelujen tietojärjestelmä uudistus TE-digi

Kuntakokeilussa keskiössä on uusien digitaalisten palveluiden kehittäminen työnhakija-asiakkaiden tarpeisiin ja datan tehokkaampi käyttö asiakkaiden ohjaamiseksi heidän työllistymistään parhaiten edistävien palveluiden piiriin. Näihin tavoitteisiin pääsyyn ensimmäinen askel on tällä hetkellä eduskuntakäsittelyssä oleva laki työllisyyspalvelujen palvelualustasta ja asiakastietovarannosta. Tässä vaiheessa muodostetaan lainsäädännöllinen kehys digipalveluiden ja palveluohjauksen tiedolla ohjautuvuuteen mm. antamalla kokeilukunnille rekisterinpitäjäyys asiakasdataan. Uutta TE-palvelujen verkkoalustaa, Työmarkkinatoria, kehitetään tulevien vuosien aikana vähän kerrallaan. Järjestelmäkehityksestä on vastuussa KEHA-keskus eli ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus.

Helsingin työllisyyspalvelut pyrkii olemaan aktiivisesti mukana kehitystyössä ja valvoo kaupungin etuja KEHA-keskuksen suuntaan. Helsingil-



11.04.2022

Asia/3

le on tärkeää, että valtakunnalliset tietojärjestelmäratkaisut on rakennettu niin, että niiden rajapinnat mahdollistavat tarvittaessa lisäosien tai laajennusten kehittämisen. Kunnilla tulisi olla oikeus käyttää työllisyyspalveluiden asiakastietoja tarvitsemallaan tavalla. Valtion roolina on tarjota toimivat tietojärjestelmät työllisyyspalvelujen järjestämiseen ja tiedolla johtamiseen.

Pysyvä työllisyyspalveluiden järjestämisvastuun siirto eli TE2024-uudistus

Hallituksen puoliväliriihen päätöksen mukaisesti työllisyyspalvelujen järjestämisvastuu siirtyy kunnille pysyvästi vuonna 2024. Hallituksen esityksen on määrä tulla lausuntokierrokselle toukokuussa 2022 ja sen jälkeen antaa eduskunnalle syyskuussa 2022. Lakipaketti tulee olemaan kooltaan varsin laaja, mutta vaikuttaa siltä, että kyse on varsin suoraviivaisesta tehtävien siirrosta olemassa olevien lakien puitteissa eikä varsinaisesti työllisyyspalvelujen kehittämiseen pyrkivästä reformista. 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.

Uudistuksessa TE-toimistot lakkautetaan ja niiden henkilöstö siirtyy kuntiin liikkeen luovutuksena vanhoina työntekijöinä. Samalla KEHA-keskuksen eli ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen asemaa vahvistetaan. Pienet kunnat muodostavat yhteisiä järjestämisvastuualueita. Myös Helsinki, Espoo ja Vantaa ovat selvittäneet alustavasti, olisiko TE-palveluiden järjestämisessä mahdollista tehdä yhteistyötä kuntalain sallimien yhteistoimintamuotojen puitteissa vuoden 2024 jälkeen. Kaupunkien johto on todennut, että järjestämisyhteistyön valmistelun jatkamiselle ei ole tässä vaiheessa edellytyksiä.

Nykyinen lainsäädäntö on jäykkä TE-palveluiden määrittelyn suhteen, eikä hallituksen esitys ole tuomassa paljoakaan helpotusta. Helsingin työllisyyspalveluissa uskotaan, että kaupungin palveluekosysteemissä on mahdollista kehittää uusia nykyistä vaikuttavampia TE-palveluita. Ongelmallista on, että kunnan hyödyllisiksi katsomat työllistymistä tukevat palvelut eivät rinnastu automaattisesti laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta lueteltuihin palveluihin. Koska kunta kantaa jatkossa vastuun palveluiden rahoituksesta, tulisi sen myös voida määritellä palveluiden sisältöä ja palveluprosesseja nykyistä vapaammin.

TE2024-uudistuksen kannustava rahoitusmalli

TE2024-uudistuksen kivijalka on kannustava rahoitusmalli, jossa nykyinen kytkös palveluiden tuottamisen ja kunnan maksaman työttömyysturvakustannuksen välillä häviää. Tähän asti työttömän ohjaaminen palveluun on riittänyt pienentämään kaupungin maksuosuutta työttö-



mälle maksettavasta työmarkkinatuesta. Uudessa rahoitusmallissa kuntien vastuu työttömyyden sosiaaliturvamenoista 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.

Muutos johtaa siihen, että Helsingin maksuosuus työttömyyden sosiaaliturvamenoista nousee vähintään 60 % nykytasosta. Valtio kompensoi kustannusten kasvun siirtymähetkellä verrattuna nykyiseen työmarkkinatuen kuntaosuuteen, mutta sen jälkeen kustannukset kehittyvät vapaasti työttömyyden kehitystä seuraten. Kompensaatio toteutetaan kuntien valtionosuusjärjestelmän kautta.

Helsinki joutuu tulevaisuudessa siis 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.

Itse TE-palveluiden tuottamisen kustannukset siirtyvät valtiolta kunnille täysimääräisesti. TE-palveluiden rahoituksen on arvioitu olevan Helsingissä vuonna 2024 noin 78 miljoonaa euroa. Rahoitus jyvitetään jatkossa suoraan kunnille työikäisen väestön ja laajan työttömyyden perusteella ja jaetaan osana kuntien valtionosuusjärjestelmää. Sitä ei ole korvamerkitty juuri TE-palveluihin vaan se on yleiskatteellista ja kunnat käyttävät sen parhaaksi näkemällään tavalla. Koska TE-palveluiden henkilöstön on linjattu siirtyvän kuntien palvelukseen vanhoina työntekijöinä liikkeen luovutuksella, on merkittävä osa rahoituksesta sidottu aluksi henkilöstökuluihin.

Kotoutujien ja maahan muuttaneiden palveluiden rahoitus

Kotoutumisen palveluja on ennen rahoitettu omilla erillismäärärahoilla, jotka poistuvat nyt. Sen sijaan koko maan tasolla jaetaan 30 M€ työvoimakoulutuksena järjestettävään kotoutuskoulutukseen kunnille vieraskielisyyden perusteella sekä 20 M€ osana pakolaisten vastaanotosta ja kotoutumisen edistämisestä maksettavaa laskennallista korvausta. Vaikuttaa siltä, että verrattuna aiempaan erillisrahoitukseen, uusi malli supistaa maahan muuttaneiden palveluiden rahoitusta Uudellamaalla.

Kotoutujat tai heihin verrannolliset ulkomaalaistaustaiset asiakkaat tarvitsevat usein muita pidempiä palvelupolkuja. Maahan muuttaneen työllistyminen ei helpotu heti lyhyen lakisääteisen kotoutumisajan päättämisen jälkeen. Helsingin maahanmuuttajaväestö on muuttosyiltään ja



taustamailtaan sellaista, että työllistyminen on täällä hitaampaa ja ulkomailla syntyneiden työllisyysaste matalampi kuin maassa keskimäärin. Mikäli Marinin hallitus saa läpi valmistelussa olevan kotolain yhdistettynä TE2024-rahoitusmalliin, leikkaa tämä PK-seudun resursseja, mutta samalla odotukset kotoutumisen nopeuden suhteen nousevat.

Esitetyn TE2024-rahoitusmallin myötä rahoitus näiden kohderyhmien palveluihin tulisi lähes kokonaan yleiskatteellisena valtionosuusrahoituksena, jolloin Helsingin resurssitarpeet otettaisiin heikosti huomioon. Työllisyyspalvelujen näkökulmasta olisi parempi, jos rahoitus tulisi substanssia tuntevalta taholta, kuten TEM:istä ja että nykyisen kaltaisia erillisiä rahoituksia esimerkiksi maahanmuuton osaamiskeskukseen olisi saatavilla jatkossakin.

Jatkuvan oppimisen edellytykset

Jatkuvan oppimisen TEM-lähtöinen rahoitusväylä heikkenee TE2024-uudistuksessa ja osin jo tämän hallituskauden aikana. Tämä johtuu kunnan tulevasta kannusteesta saada työnhakija mahdollisimman pian avoimille työmarkkinoille riippumatta laadullisesta työllistymisestä. Työttömyysetuudella tapahtuvaa omaehtoista opiskelua, joka on ollut keskeinen työllisyyspalvelu Helsingissä, ollaan ajamassa alas. Tämä näkyy osin jo toukokuussa voimaan astuvan pohjoismaisen työvoimapolvelumallin tuomassa velvoitteessa hakea töitä opintojen aikana. Jotta pääkaupunkiseudun työvoiman osaaminen voi uudistua työmarkkinoiden tarpeita vastaavasti, työikäisillä ihmisillä tulisi olla taloudelliset mahdollisuudet kehittää osaamistaan. TE-palveluiden kannusteita ohjata työttömiä opiskelemaan tai vaihtamaan tarvittaessa alaa ei tulisi heikentää. Erilaisiin työnteon ja osaamisen kehittämisen kombinaatioihin ei myöskään tulisi olla byrokraattisia esteitä.

Toimivalta

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

Asian esittelee kokouksessa työllisyys- ja maahanmuuttojohtaja Iikka Haahtela.

Esittelijä

elinkeinojohtaja
Marja-Leena Rinkineva

Lisätiedot

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



11.04.2022

Asia/3

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

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Päätöshistoria

Kaupunginhallituksen elinkeinojaosto 04.10.2021 § 16

HEL 2021-005585 T 14 05 01

Päätös

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

17.05.2021 Ehdotuksen mukaan

Esittelijä

elinkeinojohtaja
Marja-Leena Rinkineva

Lisätiedot

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