



04.10.2021

Asia/2

§ 16

Työllisyyden kuntakokeilun tavoitteet, vaikuttavuus ja tilannekatsaus kokeilun käynnistymisestä

HEL 2021-005585 T 14 05 01

Päätös

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

Esittelijä

elinkeinojohtaja
Marja-Leena Rinkineva

Lisätiedot

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

Liitteet

- Liite 1 Tavoitteet ja mittariluonnokset
- Liite 2 Kuntakokeilujen valtakunnalliset seurantamittarit
- Liite 3 Kunnan osarahoittama työmarkkinatuki - nykytila

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukiello, valmistelu tai täytäntöönpano

Päätösehdotus

Päätös on ehdotuksen mukainen.

Esittelijän perustelut

Lähtökohta työllisyyden kuntakokeiluun osallistumiseen

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.

Helsingin seudun työllisyyden kehitykseen vaikuttavat työmarkkinoiden suhdanteiden lisäksi sosiaaliturvajärjestelmä, verotus ja työlainsäädäntö, jotka luovat jäykkyyksiä työmarkkinoille. Näihin jäykkyyksiin Helsinki ei kuitenkaan voi lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä itse vaikuttaa, mut-



ta kaupunki voi laajan palvelutarjontansa kautta olla mahdollistamassa työvoiman osaamisen uusiutumista vastaamaan työmarkkinoiden tarpeita. Helsingin työmarkkinoilla ja alueen kuntakokeilun asiakkaisissa korostuu vieraskielinen ja maahanmuuttajataustainen väestö, jonka nykyistä parempi menestyminen työmarkkinoilla on keskeistä kokeilun onnistumiselle ja Helsingin elinvoimalle yleensä.

TE-toimistoissa toteutettiin vuonna 2013 suuri palvelu-uudistus, jossa sen palveluverkkoa harvennettiin, palveluiden monikanavaisuutta lisättiin ja henkilöstöresursseja pienennettiin. Tämän toimistoverkko- ja palvelumalliuudistuksen vaikuttavuuden arvioinnissa vuonna 2020 todettiin, että asiakkaiden keskimääräiset työttömyysjaksot pitenivät, asiakastyytyväisyys laski eikä palveluiden tuottavuus tai taloudellisuuskaan olennaisesti parantunut. Työllisyydenhoidon palveluiden siirtyminen Helsingin järjestettäväksi tarkoittaa, että kaupungilla on mahdollisuus lyhentää työttömyysjaksoja ja tehostaa työnvälitystä, mutta muutoksen suurin potentiaali on kaupungin laajan palveluekosysteemin mahdollistamassa työvoiman osaamisen kehittämisessä ja tämän osaamisen yhdistämisessä työssäkäyntialueen yritysten tarpeisiin. Kuntakokeilussa keskiössä on myös uusien digitaalisten palveluiden kehittäminen työnhakija-asiakkaiden tarpeisiin ja datan tehokkaampi käyttö asiakkaiden ohjaamiseksi heidän työllistymistään parhaiten edistävien palveluiden piiriin.

Helsingin kuntakokeilun tavoitteet ja mittarit

Työllisyyden kuntakokeiluja ohjaa hallitusohjelman mukainen tavoiteasetanta. Valtakunnallisesti tavoitteena on kasvattaa julkisten työvoimaja yrityspalveluiden vaikuttavuutta, vaikuttaa työllisyysasteeseen myönteisesti ja hillitä työttömyyden kokonaiskustannuksia. Kokeilujen avulla pyritään edistämään työttömien työnhakijoiden työllistymistä ja koulutukseen ohjautumista nykyistä tehokkaammin ja tuomaan uusia ratkaisuja osaavan työvoiman saatavuuteen. Lähtökohtana on, että vaikuttavuus vahvistuu, kun yhteen sovitetaan valtion ja kuntien resursseja, osaamista sekä palveluja.

Helsingin kokeilun tavoitteet eivät poikkea valtakunnallisesta kehikosta, mutta jo kokeiluhakemuksessa lähtökohtana on ollut, että työllisyyspalveluilla on Helsingissä myös paikallisia tavoitteita ja painopisteitä. Tämä tarve on entisestään korostunut koronan aiheuttaman työmarkkinashokin sekä sen jälkihoidon myötä, sillä pandemiatilanne on kohdellut maan eri osia eri tavoin. Epidemiatilanteen työllisyysvaikutukset ovat kohdistuneet raskaimmin juuri Helsinkiin ja pääkaupunkiseutuun. Helsingin kaupunkistrategiaan sekä työmarkkinoiden ominaispiirteisiin sekä suurkaupungille ominaisiin työttömyyden ilmiöihin pohjautuen työl-



lisyyden kuntakokeilu panostaa erityisesti nuoriin, maahan muuttaneisiin sekä pitkään työttömänä olleisiin työnhakijoihin.

Helsingin kuntakokeilukohtaiset tavoitteet sekä niiden saavuttamista seuraavat tunnusluvut eli mittarit, on kuvattu liitteessä 1. Mittareiden tavoitetasot asetetaan loppusyksyn aikana. Työllisyyden kuntakokeilun yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita ja Helsingin omia painopisteitä on edelleen pilkottu kokeilun toimintaa konkreettisesti ohjaaviin yksilöityihin alatavoitteisiin. Alatason tavoitteilla toimintaa ohjataan konkreettisesti sellaisiin toimenpiteisiin ja palveluiden toteuttamistapoihin, joilla on suora tai välillinen yhteys yltason vaikuttavuustavoitteisiin. Kaupungin strategiakauden alkaessa Helsingin työllisyyspalvelut pyrkii koko kokeilua koskevilla yleisillä tavoitteillaan työttömän työnhakijan nopeaan työllistymiseen, työnhakijoiden riittävän osaamisen tukemiseen sekä alueen palvelujärjestelmän laaja-alaiseen hyödyntämiseen työnhakijoiden työllistymisen edistämiseksi.

Yleisiä vaikuttavuustavoitteita täydentävät kokeilun painopistekohderyhmiin liittyvät asiakassegmenttikohtaiset tavoitteet ja mittarit. Niiden avulla työllisyyden kuntakokeilun asiakastyötä kohdennetaan voimakkaasti kaupungin työllisyystilanteen nostamisen ja koronasta elpymisen kannalta keskeisiin ryhmiin, joita ovat nuoret alle 30-vuotiaat, kotoutujat, vastavalmistuneet, ilman perusasteen jälkeistä ammatillista koulutusta olevat sekä yli vuoden työttömänä olleet henkilöt. Osa kuntakokeilun tavoitteita ja alatavoitteita kuvaavista mittareista on uusia ja niiden avulla ei ole aiemmin seurattu työllisyydenhoidon tuloksellisuutta. Niiden tavoitetasojen määrittely edellyttää ensin datan ja historiatiedon kerryttämistä mittareiden lähtötilanteesta sekä kausivaihteluista.

Kuntakokeilun vaikuttavuuden valtakunnallinen arviointi

Työ- ja elinkeinoministeriö on määritellyt työllisyyden kuntakokeiluille valtakunnalliset seurantamittarit, joiden avulla tuotetaan kuukausitasoista seurantatietoa kokeilujen edistymisestä (liite 2). Näin voidaan verrata eri kokeilualueiden onnistumista lähes reaaliaikaisesti. Työllisyyden kuntakokeiluista toteutetaan helmikuun 2021 ja syyskuun 2023 välillä kansallisen näkökulman vaikuttavuustutkimus, jonka päätavoitteena on tuottaa perusteltua tietoa siitä, millaisia vaikutuksia kuntapohjaisella työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämisellä on ollut työllisyys-, kustannus- ja hyvinvointinäkökulmista ja millaisiin vaikutusmekanismeihin nämä tulokset perustuvat. Vaikuttavuustutkimuksen toteuttavat Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT, Tampereen yliopisto, Arnkil Dialogues ja Spangar Negotiations. Tutkimuksen ensimmäinen väliraportti julkaistaan syksyllä 2021, toinen raportti vuoden 2022 aikana ja loppuraportti syksyllä 2023.



Vaikuttavuustutkimus koostuu kolmesta erillisestä osiosta. Kuntakokouksen henkilökunnalle järjestettävillä työpajoilla ja kyselytutkimuksella haetaan tietoa kokeilujen sisäisestä ja ulkoisesta yhteistyötä ja toimintamalleista. Kokeilujen vaikutuksia työllisyyteen, työttömyyden keston, erilaisiin palveluihin osallistumiseen ja toiminnan kokonaiskustannuksiin puolestaan tarkastellaan rekisteriaineistojen avulla. Työnhakijoiden hyvinvointimuutosten ja työllisyyspolkujen seuraamiseksi pyritään yhdistämään seurantatietoa laadulliseen esimerkiksi haastatteluin kerätävään tietoon. Valtakunnallisella tutkimuskokonaisuudella on kuitenkin rajoitteensa eikä sen käytössä ole tarpeeksi laajoja rekisteriaineistoja tai tarpeeksi pitkää tarkastelujaksoa kuntapohjaisen järjestämistavan kaikkien vaikutusten arvioimiseksi.

Kuntakokeilujen vaikuttavuuden varmistaminen ja todentaminen Helsingissä

Työllisyyden kuntakokeilujen vaikuttavuuden valtakunnallinen arviointi on erittäin vaikeaa vertailuasetelman puuttumisen johdosta. Kuntakokeilujen työnvälitystehtävää laajemmassa vaikuttavuudessa on kyse viime kädessä siitä, voidaanko kuntapohjaisen järjestämistä myötä nykyinen palvelujärjestelmä koota työkäisen asiakkaan työllisyyden, osaamisen ja työkyvyn tueksi aiempaa oikea-aikaisemmin ja laajalaisemmin. Mikäli tässä onnistutaan, voidaan nykyistä tehokkaammin vaikuttaa erityisesti pitkäaikaistyöttömyyden dynamiikkaan ja työmarkkinoiden kohtaannon tehostamiseen tarjoamalla työnhakijalle useampia ja oikea-aikaisempia välineitä puuttuvan osaamisen hankkimiseen tai työkyvyn vahvistamiseen. Kuntatasolla pitkittynyt työttömyys on yhteydessä moniin kielteisiin vaikutuksiin, jotka näyttäytyivät esimerkiksi asuinalueiden sekä ihmisryhmien tulo-, hyvinvointi- ja terveyseroina, lapsiperheköyhyytenä, ylisukupolvisena syrjäytymisenä sekä sosiaali- ja terveystalouden kasvaneena kysyntänä.

Koska kokeilujen arviointi verrokkiasetelman kautta on vaikeaa, ja asiakkaille tai työntekijöille suunnatut haastattelut ja kyselyt pystyvät avaamaan vaikuttavuuden lähteitä vain osittain, Helsinki on valmistautunut täydentämään valtakunnallista arviointi- ja vaikuttavuustutkimusta myös omilla toimenpiteillään:

1) Helsingin työllisyyspalvelussa toteutetaan parhaillaan työllistymisen vaikuttavuuden mallinnuksen testausta. Hankeen tavoitteena on saada tutkimustietoa työllisyyspalvelujen vaikuttavuudesta eri asiakaskohderyhmissä, mutta näkökulma ei ole pelkästään tutkimuksellinen, vaan samalla rakennetaan tutkittuun tietoon perustuvia toimintamalleja arjen palvelutoimintaan. Tämä mahdollistaa palvelumallien ja toimintakäytäntöiden rakentamisen siten, että eri kohderyhmille voidaan vaikuttavuustietoon perustuen jo varhaisessa vaiheessa tarjota juuri niitä palveluita ja interventioita, joista he eniten hyötyvät. Tutkimushanke toteutetaan



työ- ja elinkeinoministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä Vaikutavuusinvestoimisen osaamiskeskuksen yhteistyönä. Hankkeen väliraportti valmistuu vuoden 2021 loppuun mennessä.

2) Maailman talousfoorumi, liikenne- ja viestintäministeriö ja Helsingin kaupunki ovat vuonna 2020 käynnistäneet yhteistyön, jonka tavoitteena on digitalisaation, datatalouden ja automaatiokehityksen vauhdittaminen. Osana tätä yhteistyötä työllisyyspalveluissa kehitetään ihmislähtöisen datan hyödyntämisen käytännön työkalu, jonka avulla havainnollistetaan, miten dataa ja tekoälyä voidaan käyttää asiakkaiden palveluntarpeiden ennakoimiseen ja niihin vastaamiseen. Prototyyppi rakennetaan analysoimalla kuntakokeilua edeltänyttä dataa, joka on lähtöisin kaupungin tuolloin nuorille tarjoamien urapalveluiden asiakastietojärjestelmästä. Hankkeen tulokset ovat suoraan hyödynnettävissä osana kaupungin koronasta palautumiseen kytkeytyviä nuorisotyöllisyyden hoidon toimenpiteitä. Hanke valmistuu loppuvuoden 2021 aikana, ja sen tuloksia on määrä esitellä Maailman talousfoorumin yhteydessä vuonna 2022.

3) Helsinki on teettänyt Teknologian tutkimuskeskus VTT:llä esiselvityksen eri rekisterirajoja ja data-aineistoja laajasti yhdistelevästä vaikutavuustutkimuksista sekä sen teknisistä, tieteellisistä, tutkimuseettisistä sekä oikeudellisista edellytyksistä. Kuntakokeiluilla tavoiteltu palvelujärjestelmän käytön tehostuminen sekä sen vaikutukset julkistalouteen voidaan osoittaa käytännössä vain yhdistelemällä ja analysoimalla laajasti hallintosektorit ylittäen eri rekistereiden dataa. Näin voitaisiin yhdistää tietoja eri kohderyhmiin kuuluvien asiakkaiden työllistymiseen tai myönteisiin siirtymiin johtaneista palveluketjuista, asiakkaiden tulo- ja tulonsiirtotietoja, koulutukseen ja terveyteen liittyviä taustatietoja sekä vaikutuksia lähipiiriin kuten perheeseen. Tällaisessa tutkimuksessa voitaisiin tarkastella ja verrata erilaisten datasta muodostettujen työnhakijaklusterien saaman palvelun vaikuttavuutta TE-toimistoissa vuosina 2013–2020 sekä samojen kriteerien mukaan muodostettujen klusterien etenemistä ja palveluketjujen lopputuloksia kunnissa vuodesta 2021 alkaen. Pitkäkestoisen tutkimuskonsortion rahoittamisessa tilaustutkimuksena sekä datan tekninen esikäsittelyssä olisi kyse erittäin kalliista ja kunnianhimoisesta hankkeesta. Sen vaatimat panostukset ja tuottamat hyödyt ovat parhaillaan arvioitavina. Päätös hankkeeseen lähtemisestä tulee tehdä syksyn 2022 aikana. Hankkeen edellyttämään dataan liittyy korostetusti tieto- ja yksityisyydensuojasta huolehtiminen, eikä vaikuttavuustutkimuksen kohteena oleva data saisi valua kaupungin palveluprosessin tukemiseen tai työllisyyspalveluiden käyttöön sellaisenaan.

Tilannekatsaus kuntakokeilun käynnistymiseen

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

F10680001200062637

Alv.nro

F102012566



Helsingin työllisyyden kuntakokeilu aloitti toimintansa 1.3.2021. Aloitusvaiheen toiminnalle oman ainutkertaisen haasteensa asetti kertaluonteinen lähes 50 000 työnhakijan siirtyminen työllisyyspalveluiden vastuulle. TE-toimiston henkilöstön siirtyminen yhdessä yössä uuteen organisaatioon, uusien työntekijöiden suuri osuus henkilöstöstä sekä liisähenkilöstön rekrytoinnit vaikuttivat voimakkaasti kokeilun toimintaan. Samanaikaisesti mittavan asiakastyön käynnistymisen kanssa toteutettiin uuteen organisaatio- ja tiimirakenteeseen siirtyminen. Käytännössä kokeilun täysipainoiseen toteuttamiseen vaadittavat henkilöstöresurssit ja järjestelmät on saatu täysimääräisesti käyttöön vasta elokuusta 2021 alkaen. Kokeilun ensimmäisten kevätkuukausien toimintaa haastoivat myös toimintaympäristön muutokset sekä epävarmuustekijät kuten poikkeusolojen toteaminen sekä liikkumisrajoitusten valmistelu.

Kuntakokeilun alkukuukausien toiminnan haasteiden ratkomisesta sekä palveluiden lakisääteisten määräaikojen toteutumisen varmistamisesta on vähitellen voitu siirtyä kokeilun ydinalueelle eli asiakkaiden työllistymisen tavoitteelliseen tukemiseen. Yksilölliselle palvelulle on kyetty luomaan mahdollisuudet ja vastuuasiantuntijoilla on tiimin palvelumallista riippuen noin 130–280 asiakasta (ka. 170 asiakasta/asiantuntija). Syyskuun alussa Helsingin kuntakokeilussa oli työnhakija-asiakkaita yhteensä noin 47 500. Kun kokeilun alkuvaiheessa 80 %:lla asiakkaista suunnitelma joko puuttui tai se oli yli 3 kuukautta vanha, ovat asiakkaille nimetyt vastuuasiantuntijat kokeilun alkuvaiheessa kuroneet kiinni niin sanottua suunnitelmavelkaa. Tästä huolimatta edelleen noin 67 %:lla asiakkaista viimeisin työllistymissuunnitelma on yli 3 kuukautta vanha.

Palveluiden käyttöaste ei Helsingissä ole kehittynyt suunnitellusti asiakkaiden haltuunoton rinnalla. Asiakkaiden palveluissa oloa kuvaava tunnusluku eli aktivointiaste on Helsingissä pääkaupunkiseudun kuntakokeiluista alhaisin, mutta taustalla on myös muita kuntia haasteellisempi lähtötilanne. Syyskuun alussa aktivointiaste on lähtenyt kuitenkin nousuun (21,9 %, kun heinäkuussa aktivointiaste oli 18,8 % ja kesäkuussa 20,0 %). Loppusyksyn keskeisimpänä tavoitteena on panostaa työllistymissuunnitelmavelan korjaamiseen sekä asiakkaiden tehostettuun ohjaukseen työllistymistä edistäviin palveluihin.

Työmarkkinoiden kehityksessä sekä koronaepidemiassa on kokeilun alkuvaiheen jälkeen ollut havaittavissa piirteitä, jotka vaikuttavat työllisyydenhoitoon yleisesti myönteisellä tavalla. Työttömyys on vähentynyt vuoden takaisesta Helsingissä: Helsingin työttömyysaste elokuun lopussa 2021 oli 12,8 % (14,3 % elokuussa 2020). Nuorisotyöttömyys on laskenut Helsingissä muita kohderyhmiä nopeammin, ja alle 30-vuotiaasta työvoimasta työttöminä oli elokuun lopussa 12,2 % (14,6 % edellisenä vuonna vastaavaan aikaan). Avoimia työpaikkoja on Uudel-



lamaalla noin 50 % enemmän kuin vuotta aiemmin. Samaan aikaan myönteisen kehityksen kasvaa rakennetyöttömyydelle ominaisella tavalla pitkäaikaistyöttömyys. Vähintään vuoden yhtäjaksoisesti työttöminä olleita oli Helsingissä elokuun lopussa noin 21 500, kun vuotta aiemmin heitä oli vain vajaa 12 500 työtöntä. Näin ollen Helsingin kuntakokeilun kohderyhmästä yli 45 % on pitkäaikaistyöttömiä. Pitkäaikaisyöttömyys kasvaa voimakkaasti ja saavuttaa huippunsa vasta vuoden 2022 ensimmäisellä puoliskolla ennen kääntymistään laskuun. Myönteisestä työmarkkinakehityksestä huolimatta Helsingin kuntakokeilun asiakasmäärä on muiden suurten kokeilujen tapaan pysynyt hyvin lähellä kevään tasoa, vaikka Helsingissä työttömiä työnhakijoita oli edelliseen vuoteen noin 10 prosenttia vähemmän. Työllisyyden kuntakokeilun asiakasmäärään myönteinen työllisyyden kehitys tulee heijastumaan vasta viiveellä, sillä talouden ja työmarkkinoiden myönteinen kehitys vaikuttaa kuntakokeilun kohderyhmää nopeammin ansiosidonnaisista saaviin ja osa-aikatyössä oleviin työnhakijoihin, jotka Helsingissä ovat TE-toimiston asiakkaina.

Työllisyydenhoidon pysyvän järjestämismallin kannustavan rahoitusmallin lähtökohdat

Hallituksen puoliväliriihen päätöksen mukaisesti työllisyyspalvelujen järjestämismallin siirtyä kunnille pysyvästi vuonna 2024. Tätä koskeva lainsäädäntöesitys on määrä antaa eduskunnalle syyskuussa 2022. Valmistelu etenee nopealla aikataululla useassa eri teemakokonaisuudessa, ja niistä ajankohtaisin liittyy järjestämismallin rahoitukseen.

Työvoimapalveluiden järjestämiseen liittyvät henkilöstö-, työväline- ja tilakustannukset korvattaisiin kunnille todennäköisesti osana valtionosuusjärjestelmää kuten kunnalliset peruspalvelut. Työllistymistä edistävät palveluhankinnat rahoitettaisiin niin ikään valtion talousarviossa osoitetuista määrärahoista jatkossakin, mutta vielä ei ole varmaa osoitettaisiinko määrärahat suoraan kunnille vai toimiiko valtio jatkossakin hankintayksikkönä. Järjestämismallin siirron tavoitteena on 7000–10 000 lisätyöllistä, ja tämän tavoitteen toteutumisen keskeisenä takeena pidetään sitä, että pysyvässä järjestämismallissa kunnat kantaisivat nykyistä suuremman riskin työttömyyden kustannuksista (ns. kannustava rahoitusmalli).

Valtionvarainministeriön kannustavaa rahoitusmallia koskevissa esityksissä kuntien vastuu työttömyysetuusmenoista aikaistuisi ja laajenisi. Jatkossa kunnan vastuu työttömyyden sosiaaliturvamenoista alkaisi jo ensimmäisten työttömyyskuukausien jälkeen ja työmarkkinatuen saajien ohella vastuu ulottuisi työmarkkinatuen lisäksi myös ansiosidonnaisen ja peruspäivärahan saajiin. Samassa yhteydessä poistuisi kuntien nykyinen mahdollisuus keventää maksutaakkaansa aktiivisella työvai-



04.10.2021

Asia/2

mapolitiikalla sekä tehostamalla työttömien työnhakijoiden ohjautumista työllisyyttä edistäviin aktiivipalveluihin. Vastuu etuusmenoista ei tulevaisuudessa päättyisi ennen työnhakijan työllistymistä tai työnhaun päättymistä.

On selvää, että työllisyydenhoidon järjestämisvastuun siirron tulee vahvistaa julkistalouden rahoitusasemaa kokonaisuutena eikä esimerkiksi johtaa tilanteeseen, jossa vaikuttavan työvoimapolitiikan sijaan kuntien toiminnan painopisteenä olisi etuusmenojen siirto kunnilta valtiolle palveluohjauksen keinoin. Nyt esitetyt vaihtoehdot rahoitusmallille sisältävät kuitenkin merkittäviä riskejä kuntataloudelle. Vaihtoehdoissa rahoitusvastuut ja tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa etuusmenojen pienentymiseen eivät ole tasapainossa, minkä lisäksi kunnat ovat joutumassa tilanteeseen, jossa niiden pysyvät rahoitusvastuut kasvavat ja riippuvuus valtionosuusrahoituksesta lisääntyy. Uudistuksella tavoitellaan vain vajaata 10 000 lisätyöllistä, mutta samalla kuntasektorin rahoitusvastuu työttömyyden sosiaaliturvamenosta kaksinkertaistuisi.

Kannustavan rahoitusmallin lisäkustannukset ja valtion kompensatio

Kannustava rahoitusmalli tulee lisäämään Helsingin suoraa rahoitusvastuuta työttömyysetuusmenoista vuositasolla 36–52 miljoonaa euroa valtionvarainministeriön esittämistä malleista riippuen. Kunnille tultaisiin kompensoimaan uuden rahoitusmallin käyttöönoton yhteydessä lisääntyneitä kustannuksia niin, että muutos olisi siirtymähetkellä kunnille kustannusneutraali. Valtionvarainministeriö on ottanut tarkasteluun erilaisia vaihtoehtoisia kompensatiomalleja, joissa kompensatio toteutettaisiin joko suorana valtionosuutena, yhteisöveron jyvittämisen kautta tai kuntaveron jyvittämisen kautta. Yhteisöveron kautta kompensoiminen olisi Helsingille edullisinta, sillä kaupungin yhteisöveropohja on vahva, mutta tätä pidetään kunnille epätasa-arvoisena ja siksi tämän vaihtoehdon toteutumista on pidettävä epätodennäköisenä ratkaisuna.

Valtionosuuskompensatio on Helsingille riskialttein tapa suorittaa kompensatio, sillä valtionosuuksiin voidaan tehdä kunnille epäedullisia muutoksia esimerkiksi huonossa suhdannetilanteessa tai osana pyrkimystä tasapainottaa julkista taloutta. Huonossa suhdannetilanteessa Helsingin maksettavaksi tulevat työttömyysturvamenot kasvaisivat voimakkaasti, eikä kaupungilla olisi keinoja estää työttömyyden suhdanneperäisen kasvun suoraa siirtymistä sen työttömyysetuusmenovastuusiin. Kuntaverotukseen perustuva malli vahvistaa kunnan itsenäisyyttä verrattuna valtionosuusrahoituksen varassa toimimiseen.

Rahoitusvastuiden laajentamista ja kuntakompensatiota on ylipäätään pidettävä kunnille ja Helsingille haitallisena sekä monimutkaisena tapana toteuttaa työllisyydenhoidon järjestämisvastuun kannustava rahoitus-



tusmalli. Mekanismi, jossa kaupungille koituisi ensin erittäin korkeat sosiaaliturvakustannukset, joita valtio jälkikäteen tasaisi tietyn määrittelymomentin tasoon sidotulla suhdannetasaamattomalla kompensatiolla, ei ole toivottava. Malli ei ole kannustava tai rahoitusneutraali, sillä siinä vastuut ja keinot eivät ole tasapainossa keskenään.

Helsingin kannalta edullisin malli olisi se, että nyt kaavailtu maksuvastuiden laajentaminen työmarkkinatuen saajista myös ansiosidonnaisen työttömyysetuuden sekä peruspäivärahan saajiin sekä etuusvastuun varhentaminen jo työttömyyden alkuvaiheeseen toteutettaisiin nykyisen kunnallisen rahoitusvastuutason sisällä (noin 11 % työttömyysetuusmenoista). Jo tämä rahoitusvastuu muodostaa erittäin kannustavan lähtökohdan rahoitusmallille, sillä yksin Helsingissä työmarkkinatuen kuntaosuusmaksut ovat nousseet koronaa edeltävästä noin 63 miljoonan euron tasosta (2019) lyhyessä ajassa noin 90 miljoonaan euroon (arvio vuoden 2021 toteutumasta). Vaikka koronan vaikutus työmarkkinoihin heikkenee, nämä kustannukset eivät laske nopeasti työmarkkinasuhdanteen mukana, sillä niiden taustalla on pitkäaikaistyöttömyys ja sen usein kärjistävät työkykyhaasteet sekä elämänhallinnan ongelmat, joihin puuttuminen edellyttää monialaisia resursseja. Esitetyissä rahoitusmalleissa kunnat kantaisivat pitkäaikaistyöttömyyden erittäin huomattaviksi kasvaneiden kustannusten lisäksi myös suuren osan suhdannetyöttömyyden kustannuksista.

Lähtökohtana keskeiset edunvalvonnalliset kysymykset järjestämisvastuun siirron suhteen

Rahoitusmallista ja sen kompensatiosta käytävä keskustelu on merkittävä, sillä valtionosuuksiin perustuva kompensatiomalli nostaisi joka tapauksessa kaupungin kiinteitä menoja, kasvattaisi suhdannekäänteen tuomia taloudellisia riskejä ja tekisi kaupungista taloudellisesti riippuvaisemman valtiosta. TE 2024 -uudistuksen valmistelu etenee nopeasti, sillä lainsäädäntöesitys on määrä antaa eduskunnalle syyskuussa 2022. Kaikki kuntakentän toimijat eivät ole kuitenkaan vielä havahduneet rahoitusmallin valinnan olevan merkittävä edunvalvonnallinen kysymys.

Jos kaupungille siirtyy nykyistäkin suurempi vastuu helsinkiläisten työttömyysturvasta, on ensisijaisen tärkeää identifioida ja poistaa lainsäädännöllisiä esteitä sille, että kaupunki voi myös vaikuttaa työttömien päätymiseen maksuvastuunsa piiriin. Keskeinen ongelma on tällä hetkellä se, että eri rekistereistä peräisin olevaa tietoa ei saa yhdistää tarkoituksenmukaisesti ja käyttää henkilöiden ohjaamiseen heidän tarvitsemiinsa palveluihin. Kaupungin vastuun laajentuessa myös ansiosidonnaista päivärahaa saaviin, on varmistettava, että kaupunki saa jatkossa tarvittavat tiedot kaikista niistä henkilöistä, joista kaupungilla on maksuvastuu.



04.10.2021

Asia/2

Käsittely kokouksessa

Kokouksessa asiaa esittelevät maahanmuutto- ja työllisyysjohtaja Ilkka Haahtela sekä kehittämispäällikkö Johannes Hirvelä.

Toimivalta

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

Esittelijä

elinkeinojohtaja
Marja-Leena Rinkineva

Lisätiedot

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

Liitteet

- 1 Liite 1 Tavoitteet ja mittariluonnokset
- 2 Liite 2 Kuntakokeilujen valtakunnalliset seurantamittarit
- 3 Liite 3 Kunnan osarahoittama työmarkkinatuki - nykytila

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Päätöshistoria

Kaupunginhallituksen elinkeinojaosto 17.05.2021 § 10

HEL 2021-005585 T 14 05 01

Päätös

Kaupunginhallituksen elinkeinojaosto merkitsi tiedoksi tilannekatsauksen Helsingin työllisyyden kuntakokeilun toiminnan alkuvaiheesta.

Käsittely

17.05.2021 Ehdotuksen mukaan

Asian käsittelyn aikana kuultavana oli maahanmuutto- ja työllisyysasioiden johtaja Ilkka Haahtela.



04.10.2021

Asia/2

Esittelijä

elinkeinojohtaja
Marja-Leena Rinkineva

Lisätiedot

Hannu Hyytinen, asiakkuuspäällikkö, puhelin: 310 32202
hannu.hyytinen(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