

Helsingin kaupunki  
Kaupunginkanslia  
Elinkeino-osasto

Lokakuu 2016

# HELSINKI-LISÄN RAPORTOINTI JA ARVIONTI



<b>1. Helsinki-lisän kuvaus .....</b>	<b>2</b>
1.1 Lukuja käytöstä .....	2
1.2 Helsinki-lisän markkinointi .....	4
1.2.1 Markkinoinnin kohdistaminen työnhakijoihin .....	4
1.3 Helsinki-lisällä työllistämiseen kohdistuvat rajoitukset .....	5
<b>2. Helsinki-lisän arviointi .....</b>	<b>5</b>
2.1 Helsinki-lisän nettovaikutukset .....	6
2.2 Helsinki-lisä vaikuttavuusmittaristossa .....	7
2.2.1 Vuoden 2016 alustavat tulokset .....	8
2.3 Helsinki-lisää vastaanottaneiden työnantajien näkemyksiä .....	9
2.3.1 Tukijaksojen pidempiaikaiset työllisyysvaikutukset .....	10
2.3.2 Osaaminen kehittyy tukijakson aikana .....	11
<b>3. Johtopäätökset .....</b>	<b>12</b>
<b>4. Kehittämissuunnitelma .....</b>	<b>13</b>
4.1 Kohderyhmien ja myöntämisperusteiden tarkastelu .....	13
4.2 Markkinoinnin kehittäminen .....	15

## 1. Helsinki-lisän kuvaus

Helsingin kaupunki on maksanut Helsinki-lisänä tunnettua työllisyydenhoidon kuntalisää työnantajille vuodesta 1998. Alun perin vain säätiöille ja yhdistyksille suunnattua Helsinki-lisää ryhdyttiin vuonna 2007 maksamaan myös yrityksille. Harkinnanvaraista tukea maksetaan työnantajalle, joka palkkaa yli 300 päivää passiivista työmarkkinatukea saaneen, eli työmarkkinatuen kuntaosuuden piirissä olevan helsinkiläisen, tai 18-29-vuotiaan, joka on ollut kuusi kuukautta työttömänä, tai työttömän, josta maksetaan korkeinta TE-toimiston myöntämää palkkatukea. Helsinki-lisän tavoitteita ovat työllistämisen lisääminen, työpaikkojen luominen, siirtymien edistäminen välityömarkkinoilta ja välillisesti työmarkkinatuen kuntaosuuden pienentäminen. Vuonna 2015 Helsinki-lisän myöntämisperusteita muutettiin kaupunginhallituksen päätöksellä HEL 2015-006992 T 01 02 00 00 EU:n ryhmäpoikkeusasetuksen ja kansallisen palkkatukilainsäädännön noudattamiseksi ja lisä jaettiin ensisijaisesti elinkeinonharjoittajille suunnattuun rekrytointitukeen ja yhdistyksille sekä säätiöille suunnattuun työllistämistukeen. Ennen uudistusta Helsinki-lisää myönnettiin vain valtion palkkatukea saaville, mutta uusi rekrytointituki ei ole sidottu palkkatukeen. Muutoksen myötä vältytään tilanteilta, jossa kaupunki ei pysty myöntämään tukia valtion palkkatukimäärärahojen loputtua.<sup>1</sup> Lisäksi uudistuksessa avattiin kaupungin työllisyyskoulutukset Helsinki-lisällä työllistyvien käyttöön. Myöntämisperusteiden uudistamisen yhteydessä kaupunginhallitus edellytti Helsinki-lisän arviointia ja raportointia syksyllä 2016. Arvioinnissa tulee kiinnittää erityistä huomiota lisän vaikuttavuuden arviointiin työllisyyden hoidossa.

Helsinki-lisän enimmäiskestoja rajattiin merkittävästi myöntämisperusteiden uudistuksessa. Nykymuotoista Helsinki-lisää maksetaan tällä hetkellä rekrytointituen kohdalla kuusi ja työllistämistuen kohdalla enintään kahdeksan kuukautta. Vuoteen 2015 asti Helsinki-lisää voitiin myöntää yhtä pitkäksi ajaksi kuin TE-toimisto maksaa palkkatukea (kaupunginhallituksen 6.5.2013 tekemä päätös § 567). Työllistämistoimikunnan mukaan tämä hyödytti etenkin niiden henkilöiden työllistymistä, joilla vamma tai sairaus vaikeuttaa työn saantia ja joille TE-toimisto voi myöntää pitkäkestoista palkkatukea. Tätä edeltävän ohjeistuksen aikana Helsinki-lisää maksettiin enintään kaksi vuotta kerrallaan. Työllistämistoimikunta arvioi vuoden 2015 myöntämisedellytysten valmistelussa, että työllistämistuen keston rajaamisen myötä tuki tulee kohdentumaan aiempaa useammille työntekijöille ja työnantajille. Kahdeksan kuukauden tukijakso on riittävä lisäämään työllistetyt henkilön toiminnallisuutta ja osaamista sekä parantamaan mahdollisuuksia työllistyä. Työllistämistukea saaneiden kohdalla työllistyminen jakson jälkeen voi tapahtua myös palkkatuen varassa tai mahdollisesti palkkatuen ja rekrytointituen avulla. Helsinki-lisä on suunnattu lähimpänä avoimia- ja välityömarkkinoita oleville kaupungin työllisyydenhoidon kohderyhmille ja vaikeammasta lähtötilanteesta kohti avoimia työmarkkinoita lähtevien palvelun tulisi olla esimerkiksi kuntouttava työtoiminta tai työkokeilu.

Työpaikkojen syntymiseksi ja siirtymien lisäämiseksi Helsinki-lisään liitettiin uudistuksessa myös 1500 euron suuruinen rekrytointipalkkio, joka maksetaan työnantajalle kertaluonteisesti niissä tapauksissa, joissa työsuhde jatkuu tukijakson jälkeen vähintään vuoden määräaikaisena tai toistaiseksi voimassa olevana täydellä työajalla. Rekrytointipalkkion avulla vahvistetaan tukijakson ja avoimien työmarkkinoiden yhteyttä tarjoamalla työnantajalle kannustimia jatkaa työsuhdetta palkkatukijakson jälkeen.

### 1.1 Lukuja käytöstä

Helsinki-lisän kohderyhmään kuuluvia työnhakijoita on runsaasti. Tukea voivat saada työmarkkinatuen kuntaosuuden piirissä olevat helsinkiläiset, joita oli kesällä 2016 noin 11 700 helsinkiläistä. Lisäksi Helsingissä oli elokuussa 2016 yhteensä 3 273 vähintään kuusi kuukautta, mutta enintään kaksi vuotta,

---

<sup>1</sup> Hallitus on leikannut palkkatuen määrärahoja ja tukien myöntäminen on loppunut kesken vuoden viimeksi vuonna 2015.

työttömänä ollutta alle 30-vuotiaista.<sup>2</sup> Helsinki-lisän kohderyhmää ovat myös vajaakuntoiset sekä työttömät, joista TE-toimisto maksaa korkeimman tason palkkatukia.

Vuonna 2015 Helsinki-lisää maksettiin 3,6 miljoonan euron määrärahasta 245 työnantajalle 708 ihmisen palkkakustannuksiin. Alla olevassa taulukossa esitellään tarkemmin avainlukuja Helsinki-lisällä vuosina 2015 ja 2016 työllistyneistä. Luvut selventävät Helsinki-lisällä tapahtuvan työllistämisen luonnetta ja ilmentävät eroja yhdistyksiin ja yrityksiin syntyvien työsuhteiden välillä. Helsinki-lisällä työllistyneiden palkkatason tarkastelulla saadaan viitteitä kaupungille syntyvistä kunnallisverotuotoista ja työtehtävien luonteesta.

**Taulukko 1. Avainlukuja Helsinki-lisän käytöstä vuosina 2015 ja 2016**

	2015		Syyskuu 2016	
	Yritys	Yhdistys/säätiö	Yritys	Yhdistys/säätiö
<b>Työllistyneitä</b>	388	320	187	190
<b>Keski-ikä</b>	38	47	39	47
<b>Alle 30-vuotiaiden osuus</b>	35 %	6 %	38 %	11 %
<b>Mediaanipalkka</b>	1 600 e	1 467 e	1 395 e*	1 609 e
<b>Vieraskielisten osuus</b>	11 %	20 %	6 %	21 %
<b>Rekrytointituella työllistyneiden osuus</b>	-	-	6 %	30 %

\*Yrityksiin työllistyneiden kohdalla mediaanipalkan tarkastelu kertoo vain osan totuudesta, sillä yli puolet tarkastelluista työntekijöistä työskentelee samassa yrityksessä pääosin samalla palkalla, joka on tarkastelun matalimpia. Mediaanipalkka joukolla, johon ei sisällytetä suurimman työllistäjän työntekijöitä, on 1600 euroa. Rekrytointituella yrityksiin työllistyneiden mediaanipalkka on 1634 euroa.

Lokakuussa Helsinki-lisää oli vuoden 2016 aikana maksettu 377 työntekijästä ja tukeen budjetoidusta 3,4 miljoonasta eurosta oli sidottu 47,8 %. Helsinki-lisää hyödyntävien työnantajien määrä on pudonnut merkittävästi myöntämisperusteiden muuttamisen jälkeen. Toistaiseksi vuoden 2016 aikana tukea on myönnetty 55 eri yhdistykselle ja 61 eri yritykselle, kun viime vuonna samalla aikavälillä tukea sai 100 eri yhdistystä ja 137 eri yritystä. Käyttäjämäärissä näkyvät alkuvuoden ongelmat työllistämistuen ja TE-palvelujen palkkatukijaksojen yhteensovittamisessa, jotka rajoittivat tuen myöntämistä. Helsinki-lisän sovellusohjeita muutettiin joustavammiksi, jonka jälkeen tukia on voitu jälleen myöntää.

Työllistämistuki on huomattavasti useammin käytetty uudistetun Helsinki-lisän muoto - rekrytointitukea haetaan yhdistyksiin vain poikkeustapauksissa ja yrityksiinkin työllistyneistä rekrytointitukea oli saanut alle kolmannes. Työllistämistukea myönnetään yrityksille vain, kun ne työllistävät vajaakuntoisia työntekijöitä. Tukimuodon korkea käyttöastetta yritysten kohdalla selittää se, että yksittäinen yritys on palkannut työllistämistuella yli 100 työntekijää, joka vastaa yli puolta kaikista yrityksiin tämän vuoden aikana Helsinki-lisällä syntyneistä työsuhteista. Muut yritykset ovat hakeneet työllistämistukea vain kolmasosaan työsuhteista. Rekrytointituella työllistyy keskimääräistä nuorempia työntekijöitä, sillä ryhmän keski-ikä on 32 vuotta. Reilusti yli puolet (62 %) rekrytointituella työllistyneistä on alle 30-vuotiaita, kun kaikista Helsinki-lisällä työllistyneistä alle 30-vuotiaita on yrityksissä vain 38 % ja yhdistyksissä 11 %.

Helsinki-lisää maksettiin ennen myöntämisperusteiden uudistamista vain TE-toimiston palkkatukea saaneille. Nyt rekrytointituen saaminen ei edellytä palkkatukea, ja noin kolmasosa vuoden 2016 aikana rekrytointitukea saaneista on hakenut tukea ilman palkkatukipäätöstä. Uudistuksen jälkeenkin työllistämistuen edellytyksenä on TE-toimistolta haettu ja saatu palkkatuki. Valtion palkkatukeen

<sup>2</sup> Ryhmissä on päällekkäisyyksiä, koska osa alle 30-vuotiaiden kohderyhmästä on myös työmarkkinatuen kuntaosuuden piirissä.

sidotun tuen myöntäminen luonnollisesti vaikeutuu, jos valtion palkkatukimäärärahat loppuvat. Näin kävi kesällä 2015, jolloin kaupunginjohtajisto päätti (21.10.2015, 64 §), että kaupunki voi loppuvuoden 2015 työllistää kaupungin sisäiseen palkkatukityöhön työmarkkinatuen kuntaosuuden piirissä olevia työttömiä ilman valtion palkkatukea. Kaupunginjohtajiston päätös perustui laskelmaan, jonka mukaan työllistäminen on kannattavampaa kuin työmarkkinatukimaksujen maksaminen. Samaa periaatetta ei kuitenkaan sovellettu Helsinki-lisään, jolloin työllistämistuen myöntäminen jouduttiin keskeyttämään. Valtion palkkatukijärjestelmän kohdistuneet leikkaukset vaikuttavat näin ollen suoraan Helsinki-lisällä työllistyneiden lukumäärään. Palkkatukimäärärahat ja palkkatuella työllistyneiden määrät ovat viime vuosina laskeneet merkittävästi ja valtiovarainministeriön esityksessä vuoden 2017 talousarviosta TEM:in hallinnonalan palkkatukimäärärahat puolittuvat. Palkkatuen puute on työnantajien mukaan vähentänyt työllistämismahdollisuuksia ja etenkin järjestöjen työllistämisen ennakoidaan vähenevän radikaalisti lähivuosina.<sup>3</sup>

## 1.2 Helsinki-lisän markkinointi

Helsinki-lisän uudistamisen jälkeen lisän käyttömahdollisuuksista on tiedotettu eri kanavia pitkin markkinointisuunnitelman mukaisesti. Helsinki-lisän verkkosivujen lisäksi tietoa on jaettu kaupungin sivuilla julkaistuilla uutisilla sekä mediatiedotteella. Sähköpostitse Helsinki-lisästä on lähestytty mm. yrityspalvelujen verkostoja sekä asiakkaita, Helsinki-lisän nykyisiä ja entisiä vastaanottajia, yrittäjäjärjestöjä kuten Helsingin yrittäjiä paikallisyhdistyksineen ja TE-toimistoja. Helsinki-lisästä on uutisoitu ja mainostettu painetussa mediassa, lisäksi paperiesitteitä Helsinki-lisästä on jaettu aktiivisesti tapaamisten ja tilaisuuksien yhteydessä.

Digitaalisia ja painettuja kanavia pitkin tapahtuvan markkinoinnin ohella suuressa roolissa on kaupungin yrityskoordinaattoreiden henkilökohtainen myyntityö ja yritystapaamiset. Helsinki-lisää ja muita työnantajille suunnattuja palveluita on esitelty päivittäisen asiakastyön lisäksi tapaamisissa ja infotilaisuuksissa mm. Helsingin yrittäjien paikallisyhdistyksille, Helsingin nuorille yrittäjille, Helsingin seurakuntien pääsuntioille ja helsinkiläisille urheiluseuroille. Helsinki-lisää on markkinoitu myös laajemmissa tilaisuuksissa kuten lukuisissa rekrytointitapahtumissa, yritystapahtumissa, järjestötapaamisissa ja esimerkiksi Helsinki City Markkinointi ry:n jäsenistön tilaisuudessa. Ulkoisen viestinnän lisäksi on panostettu Helsinki-lisään markkinointiin Helsingin kaupungin sisällä. Käyttömahdollisuuksista on kerrottu työnhakijoiden ja työnantajien kanssa työskenteleville uravalmentajille ja yritysneuvojille.

### 1.2.1 Markkinoinnin kohdistaminen työnhakijoihin

Merkittävä uudistus Helsinki-lisän markkinoinnissa on työnhakijoiden Helsinki-lisä -seteli. Osalle lisään oikeutetuista työttömistä on annettu henkilökohtainen seteli, joka toimii työnantajalle todistuksena siitä, että työnhakijan palkkaamisesta maksetaan Helsinki-lisää muiden ehtojen täyttyessä. Työnhakijoita neuvotaan samassa yhteydessä myös kertomaan Helsinki-lisästä työnhaussa. Seteleitä on toistaiseksi tuotettu Ohjaamon ja Respan asiakkaille sekä Työrasti-hankkeen kohderyhmään kuuluville pitkäaikaistyöttömille. Työrastin kautta Helsinki-lisä -seteleitä on postitettu kesän ja syksyn 2016 aikana yli tuhannelle 300 päivää työmarkkinatuen piirissä olleelle helsinkiläiselle. Työnhakijoihin kohdistuvan markkinoinnin lisääminen on varsin merkittävä muutos aiemmin vahvasti työnantajiin painottuneessa toiminnassa, vaikka asiakkaita on ohjeistettu Helsinki-lisän käyttöön aiemminkin etenkin nuorten palveluissa. Helsinki-lisän toivotaan työnhakijoiden aktiivisuuden kautta tulevan sellaistenkin työnantajien tietoon, joita ei ole tavoitettu muita kanavia pitkin. Seteli selkeyttää myös työnantajan rekrytointipäätöstä ja lisän hakuprosessia, kun työnantajan ei tarvitse erikseen selvittää, täyttääkö työnhakija ehtoja tuen saamiselle. Toistaiseksi setelin avulla alkaneita työsuhteita on noin kymmenen.

<sup>3</sup><http://www.soste.fi/ajankohtaista/palkkatukirahojen-puute-vie-tyollistymismahdollisuuksia-ja-vaikeuttaa-yhdistysten-toimintaa.html>

Työnhakijoiden hyödyntäminen Helsinki-lisästä tiedottamisessa on tarpeen myös, koska kaupungin nykyiset resurssit eivät mahdollista riittävän laajaa tai laadukasta markkinointia. Helsinki-lisän parissa työskentelee täysipainoisesti yksi vakituinen työntekijä, jonka työpanos kohdistuu tukipäästösten tekemiseen. Helsinki-lisän markkinointi on pitkälti hankkeissa toimivien yrityskoordinaattorien vastuulla. Käytännössä Helsinki-lisän edistäminen vastaa varsin pientä osaa yrityskoordinaattorien työtehtävistä. Kaupungin nuorten rekrytointipalvelujen asiakkaana oleville työnantajille suunnatussa palautekyselyssä noin puolet vastaajista koki saaneensa palvelun kautta riittävästi tietoa ja tukea työllistämiseen saatavasta rahallisesta tuesta tai Helsinki-lisästä. Yrityskoordinaattorien kokemuksen mukaan työnantajat kokevat rekrytointiin liittyvän neuvonnan ja ohjauksen jopa rahallista tukea tärkeämmäksi. Näin ollen vaikeammin työllistyvien ryhmien tilanteen edistäminen vaatisi Helsinki-lisän ja muiden rahallisten tukien ohelle nykyistä enemmän työnantajia tukevia yrityskoordinaattoreita, uravalmentajia ja muita vastaavia toimijoita.

### 1.3 Helsinki-lisällä työllistämiseen kohdistuvat rajoitukset

Helsinki-lisän uudistamisella varmistettiin, että tukea voidaan myöntää vallitsevan lainsäädännön puitteissa mahdollisimman monenlaisille työnantajille. Lisän käyttäjäpotentiaalia arvioidessa on kuitenkin hyvä huomioida, että erilaisten rajoitusten takia kaikki työnantajat eivät voi saada Helsinki-lisää. Elinkeinotoiminnan harjoittajille myönnettävä Helsinki-lisä on aina EU:n valtiotukisääntöjen mukaista vähämerkityksistä eli ns. de minimis-tukea.<sup>4</sup> Yritykset voivat vastaanottaa tukea vain rajatun määrän<sup>5</sup>, joten muita tukia vastaanottavat yritykset rajautuvat monesti ulos Helsinki-lisän piiristä. Säännösten myötä etenkin suuret yritykset ovat aliedustettuina Helsinki-lisän käyttäjäkunnassa. Helsinki-lisällä tapahtuvaa työllistämistä koskevat myös työsopimuslaissa määritellyt työnantajan velvollisuudet tarjota työtä ensin työntekijöilleen, jotka on irtisanottu tai lomautettu taloudellisista tai tuotannollisista syistä sekä työntekijöilleen, jotka tekevät osa-aikatyötä. Työnantajalla ei saa olla olennaisia laiminlyöntejä verojen ja lakisääteisten maksujen suhteen. Lisäksi elinkeinotoimintaa harjoittava työnantaja ei saa olla ryhmäpoikkeusasetuksessa tarkoitettu vaikeuksissa oleva yritys eikä työnantajalla saa olla Euroopan komission päätökseen perustuvia maksamattomia perintämääräyksiä.

Työnantajiin kohdistetut vaatimukset luonnollisesti rajaavat Helsinki-lisän piiristä työnantajia, jotka hyötyisivät rahallisesta tuesta rekrytointi- ja palkkauskustannuksiin. Toisaalta on selvää, että kaupungilla ei ole syytä tukea esimerkiksi veloitteitaan laiminlyöviä työnantajia. Tuen vaikuttavuuden kannalta voi pitää positiivisena, että tukea käyttävät taloudellisesti kestäväällä pohjalla olevat työnantajat, joilla on mahdollisesti edellytyksiä jatkaa Helsinki-lisällä syntyneitä työsuhteita tukijakson jälkeen.

## 2. Helsinki-lisän arviointi

Helsinki-lisän uudistamista koskevassa esityksessään työllistämistoimikunta arvioi, että uudet myöntämisperusteet parantavat Helsinki-lisän vaikuttavuutta: rekrytointituki lähentää matkaa välityö- ja avointen työmarkkinoiden välillä ja työllistämistuki kohdentuu aiempaa useammille työnantajille ja työntekijöille, leikkaamatta valtion palkkatukea. Kaupungin työllisyyskoulutusten tarjoaminen Helsinki-lisällä työllistyneiden käyttöön on lisäksi uudistus, jonka odotetaan parantavan palvelun vaikuttavuutta merkittävästi. Yksilöllisten koulutusten, korttikoulutusten ja uravalmennuksen kaltaisten palveluiden avaaminen työntekijöiden käyttöön kehittää heidän osaamistaan ja tekee tuesta samalla houkuttelevamman myös työnantajille. Koulutusten kautta saatava osaaminen toivotaan edistävän työntekijöiden mahdollisuuksia työllistyä Helsinki-lisäjakson jälkeen avoimille työmarkkinoille. Helsinki-lisällä tapahtuvan työllistämisen tehokkuudessa on viime vuosien arvioinneissa nähty parantamisen varaa ja esimerkiksi Helsingin kaupungin vuoden 2015 arviointikertomuksessa Helsinki-lisän vaikuttavuustuloksia ennen uudistusta kuvataan heikohkoiksi.

<sup>4</sup> Komission asetus 1407/2013

<sup>5</sup> Kaikilta eri viranomaisilta vastaanotetut tuet yhteensä enintään 200 000 euroa kolmen vuoden aikana

Toimenpiteiden vaikuttavuuden tai tuloksellisuuden selvittäminen ja arviointi ovat oikeutetusti nousseet tärkeiksi tavoitteiksi julkisten palvelujen kohdalla. Parempi ymmärrys toimenpiteiden tuloksista on hyödyksi päätöksenteossa ja palveluiden suunnittelussa, jotta käytettävissä olevat resurssit voidaan kohdentaa tarkoituksenmukaisesti. Julkisten työllisyyspalvelujen vaikuttavuuden arviointia ei kuitenkaan kannata lähestyä pelkkänä panos-tuotos-vertailuna aiheen monimutkaisuuden vuoksi. Esimerkiksi Helsinki-lisän tapauksessa työntekijät olisivat saattaneet työllistyä myös ilman tukea, ja toisaalta on vaikea osoittaa, mikä yhteys tehdyillä toimenpiteillä ja osallistujan myöhemmällä työmarkkina-asemalla on. Vaikutusten arvioinnissa olisi hyvä myös ottaa huomioon esimerkiksi toiminnan kohteen (tässä tapauksessa sekä työnantajien että työntekijöiden) tarpeet ja toiveet toiminnan tuloksista.

Jos vaikuttavuus määritellään osallistujan tilanteessa tapahtuneeksi tavoitelluksi muutokseksi tai haluttujen tulosten saavuttamiseksi, on vaikuttavuuden selvittäminen yksiselitteisempää. Helsinki-lisälle asetetut tavoitteet ovat osallistujan työllistyminen avoimille työmarkkinoille tai tutkintoon johtavan koulutuksen aloittaminen. Näiden tavoitteiden toteutumista seurataan ja niistä raportoidaan vuosittain Työllisyydenhoidon vaikuttavuusmittaristossa, jonka tuloksia esitellään luvussa 2.2. Seurantatutkimus mahdollistaa lähinnä vertailut edeltävien vuosien tuloksiin ja mittariston sisällä tietyiltä ominaisuuksiltaan samankaltaisten asiakasryhmien ja palveluiden kesken, mutta ei niinkään toiminnan laajemman vaikuttavuuden arviointia.

Helsinki-lisän kaltaisten kunnallisten työllisyyslisien vaikuttavuudesta ei ole saatavilla tutkimustietoa, jonka avulla Helsinki-lisän tuloksia voitaisiin asettaa jonkinlaiseen kontekstiin. Helsinki-lisään liittyvien TE-palvelujen palkkatukien jälkeisestä työllistymisestä saa viitteitä siitä, että vuosina 2006–2015 palkkatuella työllistyneistä 43–53 prosenttia on ollut kolme kuukautta työllistymisjakson päättymisen jälkeen työttömänä työnhakijana. Uudessa työllistämishjelmassa (esim. palkkatuella, starttirahalla, työelämävalmennuksessa) on ollut 12–22 prosenttia palkkatukijakson päättäneistä mutta työllisten ja muiden ryhmien määrät eivät selviä työ- ja elinkeinoministeriön tiedoista.<sup>6</sup> On hyvä huomata, että näissä luvuissa ovat mukana myös Helsinki-lisällä työllistyneet.

TE-palvelujen palkkatuki on harkinnanvaraista ja sitä myönnetään vain, jos työttömällä on arvion mukaan osaamisen ja tuottavuuden puutteita, joita tuella on tarpeen kompensoida. Aiemmin Helsinki-lisän myöntämisen edellytyksenä oli myönnetty palkkatuki ja täten tuensaajan todettu tarve kompensatiolle. Kun Helsinki-lisän uudistuksen myötä rekrytointitukea myönnetään erillään palkkatuesta, tuensaajien osaamisen ja tuottavuuden puutteita ei enää edellytetä tai arvioida. Vaikuttavuuden arvioinnissa on siis huomioitava, että rekrytointitukea ei makseta työnantajalle kompensationsa työntekijän alemmasta tuottavuudesta tai osaamisesta, vaan kyse on avustuksesta rekrytointikustannuksien kattamiseen.

## 2.1 Helsinki-lisän nettovaikutukset

Kaupunginjohtajan asettama työmarkkinatukityöryhmä tilasi Kaupunkitutkimus TA Oy:ltä tutkimuksen työllistämisen nettovaikutuksista kaupungin talouteen. Helmikuussa 2016 valmistuneessa tutkimuksessa arvioidaan laskentamallin avulla työttömyyden ja työllistymisen vaikutuksia kaupungin välittömiin kustannuksiin ja tuloihin. Laskentamalli osoittaa Helsinki-lisällä tapahtuvan työn kumulatiivisten nettokustannusten olevan selvästi alemmat kuin jatkuvasti työttömän kustannukset työmarkkinatuesta ja toimeentulotuesta, vaikka Helsinki-lisä-jakso itsessään maksaa kaupungille enemmän kuin työmarkkinatuen kuntaosuuden maksaminen. Seitsemän vuoden jaksossa tarkasteltuna ero jatkuvasti työttömään on 6 500 euroa, vaikka henkilö jäisi työttömäksi heti Helsinki-lisä-jakson jälkeen. Ero syntyy etenkin työmarkkinatuen kuntaosuusmaksujen katkeamisesta tai kaupungin maksuvastuun alkamisajankohdan siirtymisestä Helsinki-lisä-jakson seurauksena. Jos henkilö jää työlliseksi tukijakson jälkeen, on ero nettokustannuksissa 43 000 euroa jatkuvasti

<sup>6</sup> Heinonen, Ville (2015). Palkkatuki - Ratkaisu pitkäaikaistyöttömyyteen? Valtiovarainministeriön keskustelualoite. Sivu 28.

työttömyyden verrattuna. Laskennalliset nettokustannukset yksittäisen henkilön kohdalla riippuvat esimerkiksi työttömyysjakson pituudesta ja maksetuista tuista. Kaikki Helsinki-lisällä työllistyvät eivät ole työmarkkinatuen kuntaosuuden piirissä, jolloin välittömät hyödyt työllistamisestä ovat laskennallisesti pienempiä. Esimerkiksi alle 30-vuotiaiden työllistymisen tukeminen jo ennen kuin työttömyys pitkittyy monivuotiseksi, on kuitenkin kaupungin etujen mukaista.

Helsinki-lisän suuri etu on myös, että se lisää todennäköisyyttä työllistyä tukijakson jälkeen merkittävästi paremmin kuin työkokeilu tai muut toimenpiteet. Tutkimuksen johtopäätöksenä on, että eri aktiivitoimenpiteistä etenkin Helsinki-lisään ja kaupungin palkkatukityöhön kannattaa panostaa. Johtopäätösten mukaan Helsinki-lisän käyttöä tulee pyrkiä lisäämään ja tuen tasoa voi mahdollisesti nostaa. Osallistujien valintaprosessi eri aktiivitoimenpiteisiin on tutkimuksen mukaan tärkeä, jotta oikeat henkilöt saadaan oikeisiin toimenpiteisiin, joissa työllistymisen todennäköisyys avoimille työmarkkinoille olisi mahdollisimman hyvä toimenpiteen jälkeen.

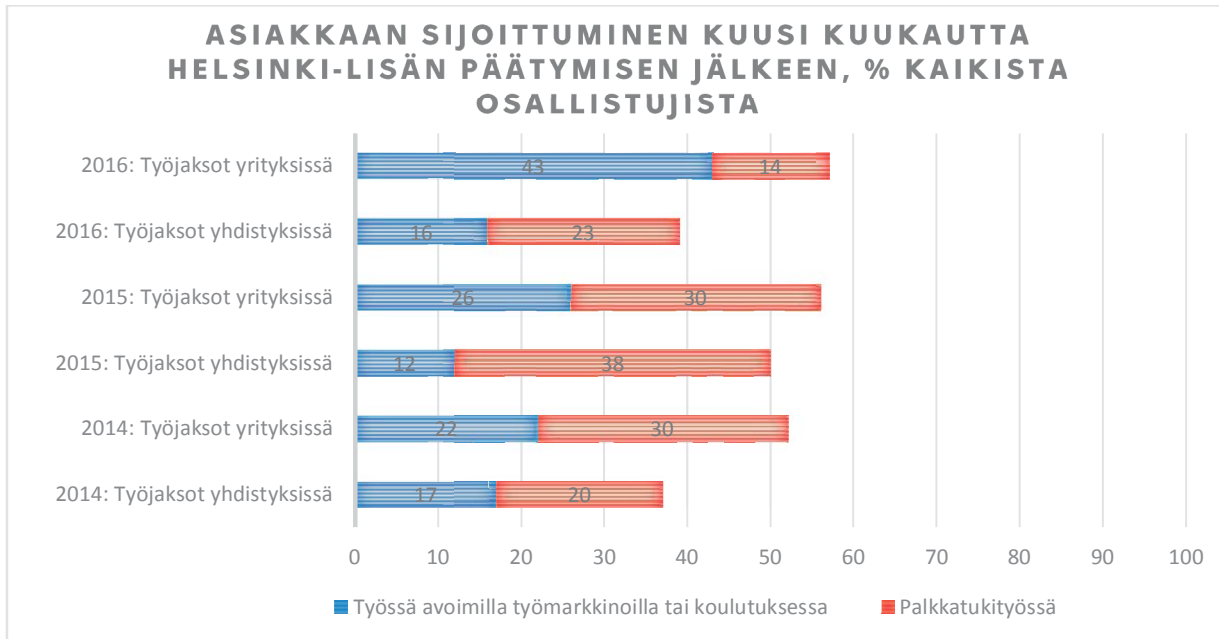
Helsinki-lisällä on luonnollisesti taloudellisia vaikutuksia myös muuhun kuin kaupungin työllisyshoidon kustannuksiin. Tuen vaikutuksista esimerkiksi työntekijöiden pidempiaikaiseen toimeentuloon (ja tästä kertyviin verotuloihin) ei kuitenkaan pystytä tämän selvityksen puitteissa esittämään tarkempia arvioita, koska käytettävissä ei ole osallistujien verotietoja. Myös työnantajien toimintaedellytysten tukemisella Helsinki-lisän kautta on laajempia vaikutuksia,

## **2.2 Helsinki-lisä vaikuttavuusmittaristossa**

Työllisyshoidon palveluiden tuloksia seurataan vuosittain vaikuttavuusmittaristossa. Mittariston tarkoituksena on seurata, kuinka hyvin kaupungin työllisyshoidon palvelut johtavat niille asetettuihin tavoitteisiin. Työllisyshoidon vaikuttavuusmittaristo ei ole varsinainen vaikuttavuustutkimus, vaan seurantatutkimus, koska käytössä ei ole verrokkiryhmää. Parhaita tuloksia mitataan palveluissa, joiden tavoitteena on pääseminen toiseen palveluun. Helsinki-lisän, jonka tavoitteena on työ avoimilla markkinoilla tai tutkintoon johtava koulutus, tulokset ovat olleet heikoimpien joukossa.

Seurantatutkimuksessa selvitetään puhelimitse asiakkaalta tieto hänen työmarkkina-asetuksestaan kuusi kuukautta palvelun päättymisen jälkeen. Haastatteluihin vastaa tavallisesti noin puolet osallistujista. Jokaisen Helsinki-lisän piirissä olleen henkilön työmarkkina-asetuksen kehitys olisi valtion työvoimahallinnon tiedossa, mutta tämä tieto ei ole kaupungin työllisyshoidon saatavilla. Seurantatutkimuksella ei kerätä tietoa siitä, onko vastaaja kyselyhetkellä työssä siinä työpaikassa, jossa Helsinki-lisä jakso suoritettiin, vai onko työpaikka vaihtunut.





Kuvio 1: Helsinki-lisän tulokset 2014-2016

### 2.2.1 Vuoden 2016 alustavat tulokset

Tulosten kerääminen on vielä vuoden 2016 osalta kesken. Seurantatutkimuksen aineistoa kerätään vuoden mittaan puoli vuotta sen jälkeen, kun palvelu tai Helsinki-lisän tukijakso on päätynyt, ja tarkasteluhetkeen mennessä haastateltuna on 109 yrityksiin ja 84 yhdistykseen Helsinki-lisällä työllistynyttä. Seurannassa olevat ovat työskennelleet pääosin vuoden 2015 aikana, eli heille on myönnetty Helsinki-lisää vanhoilla myöntämisperusteilla eikä aineistosta voi tehdä minkäänlaisia päätelmiä siitä, miten uudet kriteerit ovat parantaneet Helsinki-lisän vaikuttavuutta.

Vuoden 2016 aineisto on toistaiseksi pieni eikä siitä voi vielä tehdä tilastollisesti päteviä johtopäätöksiä, mutta yrityksiin Helsinki-lisällä työllistyneiden tulokset ovat tähän asti haastatelluilla paremmat kuin edellisvuosina. 40 % kaikista vastaajista oli töissä avoimilla työmarkkinoilla kuusi kuukautta Helsinki-lisäjakson päättymisen jälkeen, lisäksi 14 % työskenteli palkkatuella (2015: 26 % avoimilla työmarkkinoilla, 30 % palkkatuella). Alle 30-vuotiaista avoimilla työmarkkinoilla työskenteli haastatteluhetkellä 51 % ja palkkatuella 13%. Yhdistykseen suuntautuneiden Helsinki-lisä -jaksojen tulokset olivat heikompia, kuten yllä oleva kuvio osoittaa. Avoimille työmarkkinoille työllistyminen näyttää alustavasti lisääntyneen edellisvuosien tasosta, samalla kun palkkatuella työskentelyn määrä on laskenut. Tulokseen vaikuttanee se, että TE-toimisto ei myöntänyt palkkatukea loppuvuodesta 2015 määrärahojen loputtua, joten työnantajat ovat Helsinki-lisän päätyttyä rekrytoineet työntekijöitä ilman tukia. Jos palkkatukea olisi ollut saatavilla, olisivat työntekijät mahdollisesti edelleen tuetuissa työsuhteissa kuten aikaisempina vuosina. Asiasta saadaan lisätietoa, kun seurantatutkimukseen saadaan haastateltua lisää vuoden 2016 puolella Helsinki-lisäjaksonsa päättäneitä henkilöitä, joille TE-toimisto myönsi jälleen palkkatukia. Sekä yrityksiin ja yhdistykseen työllistyneistä vastaajista vain muutama oli aloittanut työjakson jälkeen tutkintoon johtavan koulutuksen.

Työllisyystilanne palvelun jälkeen riippuu esimerkiksi asiakkaiden iästä, heidän koulutuksestaan ja kielitaidostaan sekä vallitsevasta suhdannetilanteesta. Kuten kaikissa muissakin palveluissa, nuorimmat sijoittuivat palvelun jälkeen parhaiten ja vieraskielisten työllistyminen on jonkin verran suomen- tai ruotsinkielisten tuloksia heikompaa. Helsinki-lisän aiempien vuosien tulokset viittaavat siihen, että tuen suuntaaminen pitkään työttömänä olleille asiakkaille tuottaa hyviä tuloksia, mikäli tavoitteena on työmarkkinaosallisuuden kasvattaminen mutta ei välttämättä avoimille työmarkkinoille.

siirtyminen. Tuetuilla työmarkkinoilla jatkaminen ei kuitenkaan täytä Helsinki-lisälle asetettua tavoitetta, joten palkkatukityössä olevien korkea osuus voi tästä näkökulmasta pitää huolestuttavana. Työnantajilla ei kuitenkaan ole juurikaan syitä jättää palkkatukimahdollisuutta käyttämättä tukeen oikeutetun työntekijän kohdalla.

### 2.3 Helsinki-lisää vastaanottaneiden työnantajien näkemyksiä

Kaikille uudistettua Helsinki-lisää vastaanottaneille työnantajille lähetettiin kesäkuussa 2016 kysely, joka käsittelee mm. vastaajaorganisaatioiden viimeisimmän Helsinki-lisän avulla palkatun työntekijän tilannetta ja työnantajan yleisiä näkemyksiä Helsinki-lisästä. Verkkokyselyyn vastasi 55 työnantajaa (vastausprosentti 65) ja vastaajajoukon koon takia vastauksia voi pitää vain suuntaa-antavina. Työnantajien vastauksista saa hyödyllistä tietoa esimerkiksi eroista rekrytointituen ja työllistämistuen käyttäjissä.



Kuvio 2. Kyselyyn vastanneiden työnantajien pääasiallinen syy Helsinki-lisän hakemiselle (N=55, vastaajat pystyivät valitsemaan useamman vastausvaihtoehdon. Vastaukset kerätty kesä-elokuussa 2016)

Helsinki-lisän merkitystä voi tarkastella sitä hakeneiden tahojen ilmaisemien tarpeiden pohjalta. Vastaajien pääasiallisia syitä Helsinki-lisän hakemiselle esitellään yllä olevassa kuviossa. Kuusi kymmenestä vastaajasta kertoi hakeneensa Helsinki-lisää ensisijaisesti koska halusi työllistää uuden työntekijän tilanteessa, jossa palkkaaminen ei olisi mahdollista ilman ulkopuolista taloudellista tukea. Ainakaan näitä työsuhteita ei siis välttämättä olisi syntynyt ilman Helsinki-lisää. Kun vastaajia pyydettiin arvioimaan Helsinki-lisän merkitystä uuden työntekijän palkkauspäätöstä tehdessä asteikolla 1-10 (jossa 10 on erittäin tärkeä ja 1 ei lainkaan tärkeä), vastausten keskiarvo on 9,13. Yhdistykset ja säätiöt pitävät Helsinki-lisää vielä jonkin verran tärkeämpänä (9,50) kuin yritykset (8,70).<sup>7</sup> Yhdistysten ja säätiöiden erittäin korkea arvostus selittyy pitkälti sillä, että monilla kyseisistä toimijoista ei ole mahdollisuuksia palkata työvoimaa ilman ulkopuolista taloudellista tukea. Monen yrityksen kohdalla tilanne on sama, mutta myös muut syyt, kuten työntekijän matalan tuottavuuden kompensointi, korostuvat yritysten motivaatioissa Helsinki-lisän hakemiselle.

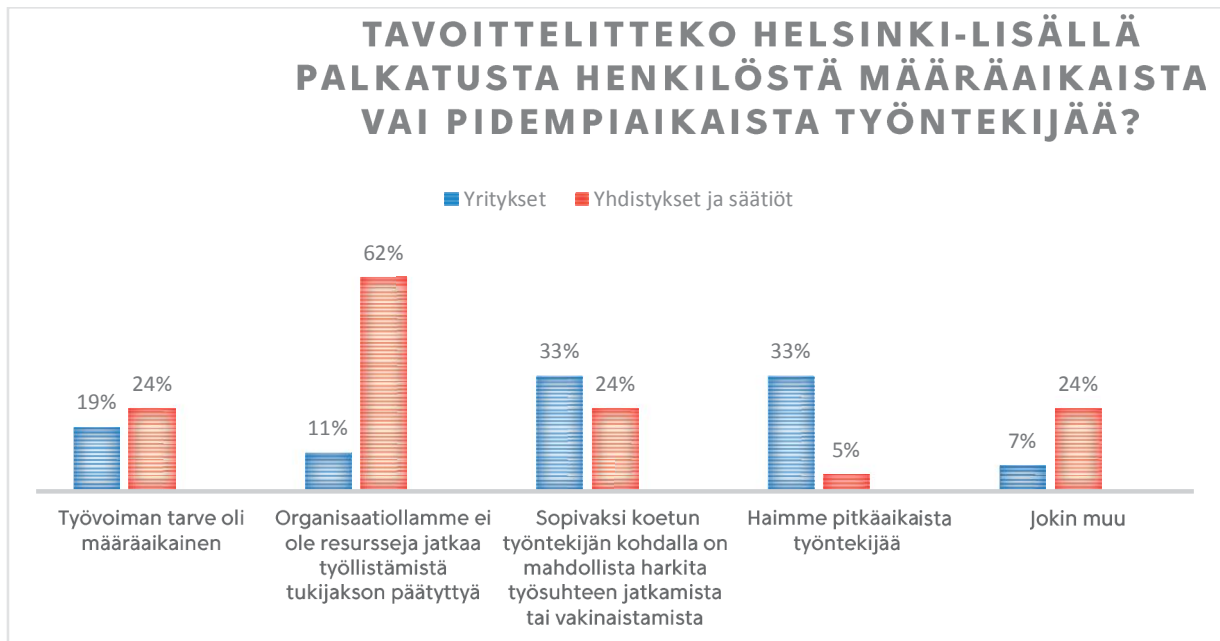
<sup>7</sup> Ero on samansuuntainen myös työllistämistukea (9,32) ja rekrytointitukea saaneiden (8,67) välillä.

### 2.3.1 Tukijaksojen pidempiaikaiset työllisyysvaikutukset



*Kuvio 3.* Kyselyyn vastanneiden työnantajien näkemys siitä, jatkuuko tai tuleeeko työsuhde jatkumaan Helsinki-lisän päättyessä? (N=47, kysymys esitettiin vain työnantajille, joissa työsuhde jatkui vastaushetkellä kesä-elokuussa 2016)

Koska kysely tehtiin pian Helsinki-lisän uudistamisen jälkeen ja Helsinki-lisä-kausi oli yhä voimassa suurimmassa osassa työsuhteista, ei Helsinki-lisän pidempiaikaisista työllistämisaikutuksista voida aineiston pohjalta arvioida riittävällä tarkkuudella. Työsuhteen jatkaminen tukijakson jälkeen vaikuttaa kuitenkin olevan yrityksissä yleisempää kuin yhdistyksissä ja säätiöissä. Noin 92 prosenttia yhdistyksiin ja säätiöihin Helsinki-lisän avulla solmituista työsopimuksista on määräaikaista, yritykset taas tekevät huomattavasti enemmän toistaiseksi voimassa olevia sopimuksia, joita oli tarkastelluista noin 40 prosenttia. Yrityksiin haetaan vastausten perusteella pääosin pitkäaikaista työvoimaa, kun taas yhdistyksistä vain kourallinen pystyy edes harkitsemaan työsuhteen jatkoa Helsinki-lisän päättyessä. Rekrytointitukea saaneista, joista lähes 90 prosenttia on yrityksiä, huomattavasti työllistämistukea saaneita useampi haki pitkäaikaista työvoimaa ja osuus Helsinki-lisä -kauden päätyttyä töissä jatkaneista työntekijöistä oli kaksinkertainen työllistämistukea saaneisiin verrattuna.



Kuvio 4. Tavoittelivatko vastaajat Helsinki-lisällä palkatusta henkilöstä määräaikaista vai pidempiaikaista työntekijää? (N=51, vastaajat pystyivät valitsemaan useamman vastausvaihtoehdon. Vastaukset kerätty kesä-elokuussa 2016)

Vastaajat kokevat 1500 euron rekryointipalkkion varsin merkittäväksi kannustimeksi uuden työntekijän palkkauspäätöstä tehtäessä sekä työsuhteen jatkoa tarkasteltaessa Helsinki-lisän päättyessä. Rekryointipalkkiolla on yrityksille jonkin verran suurempi merkitys kuin yhdistyksille. Vastauksista tulee myös ilmi, että rekryointipalkkio ei luonnollisesti juurikaan kiinnosta työnantajia, joilla ei ole minkäänlaisia suunnitelmia työsuhteen jatkamisesta Helsinki-lisä -jaksoa pidemmälle. Rekryointitukea saaneet työnantajat pitävät rekryointipalkkiota vielä hieman muita ryhmiä merkityksellisempänä, ja palkkio on tärkeä etenkin kun tarkastellaan työsuhteen jatkoa kuuden kuukauden tukijakson päättyessä.

### 2.3.2 Osaaminen kehittyä tukijakson aikana

Työsuhteiden syntyminen ja jatkuminen eivät ole Helsinki-lisän onnistumisen ainoat mittarit. Pitkään työelämästä sivussa olleiden kohdalla esimerkiksi osaamisen päivittäminen ja työkyvyn parantuminen ovat jo itsessään työllistymisjakson tärkeitä lopputuloksia. Lähes 90 prosenttia työntekijän osaamista arvioineista työnantajista kokee työntekijän osaamisen tai työkyvyn kehittyneen paljon tai melko paljon. Tämä tukee Helsinki-lisälle asetettua odotusta siitä, että työntekijän osaaminen kehittyä Helsinki-lisällä työskenneltäessä niin, että mahdollisuudet työllistyä avoimille työmarkkinoille paranevat. Vain muutaman työntekijän osaaminen ei työnantajan näkemyksen mukaan kehittynyt Helsinki-lisä-jakson aikana.

Tästä osaamisen parantumisesta huolimatta osuus työntekijöistä, joiden työllistämistä ei pidetä jatkossa mahdollisena ilman tukia, on huomattavan suuri (66 % kaikista tarkastelluista työsuhteista). Tuloksia tarkastellessa on hyvä huomioida, että merkittävä osa työllistyneistä on vajaakuntoisia, joiden työllistämiseen saa lähtökohtaisesti pitkäaikaista palkkatukea. Jatkotyöllistymismahdollisuuksien kohdalla nousee esiin huomattava ero eri tukimuotoja saaneiden työnantajien vastauksissa. Yli puolet rekryointitukea saaneista kokee, että työntekijän voisi tukijakson jälkeen työllistää ilman tukia. Työllistämistukea saaneista näin kokee vain reilu neljäsosa.

### 3. Johtopäätökset

Helsinki-lisä on sitä käyttävien työnantajien mukaan merkittävä kannuste uusien työntekijöiden palkkaamiseen ja kaupungin nettokustannusten näkökulmasta Helsinki-lisän maksaminen työnantajille on pääosin aina kannattavaa, etenkin työmarkkinatuen kuntaosuuskäytännön takia. Lyhytkestoista työllistymistä toivottavampaa on kuitenkin siirtyminen Helsinki-lisä -jaksolta töihin avoimille työmarkkinoille tai tutkintoon johtavaan koulutukseen. Kaupungin talouden näkökulmasta valtion palkkatuella työskentely Helsinki-lisän päätyttyä on yhtä kannattavaa kuin työ avoimilla työmarkkinoilla, mutta tämä ei ole Helsinki-lisälle asetettujen tavoitteiden joukossa. Pitkäaikaistyöttömien oikeus mahdollisesti vuosia kestävään valtion palkkatukeen hankaloittaa Helsinki-lisän tuloksellisuuden seuranta, sillä palkkatuen senhetkinen saatavuus on todennäköisesti tärkein tekijä siinä, päätyykö osallistuja Helsinki-lisän jälkeen avoimille tai välityömarkkinoille. Työllisyydenhoidon vaikuttavuusmittaristossa käytetty kuuden kuukauden tarkastelu-aika palvelun päättymisestä ei kaikissa tapauksissa mahdollista tiedon saamista siitä, päätyykö osallistuja lopulta avoimille työmarkkinoille palkkatukijakson päätyttyä.

#### Yritykset ja yhdistykset eroavat työllistäjinä

Vaikuttavuusmittariston ja työnantajakyselyn tulosten pohjalta voi pitää selvänä, että yritykset eroavat yhdistyksistä ja säätiöistä Helsinki-lisän käyttäjinä. Moniin yhdistyksiin palkataan tuen avulla työntekijöitä, joiden palkkakustannukset saadaan katettua palkkatuen ja Helsinki-lisän avulla kokonaan tai lähes kokonaan. Työsuhdetta ei jatketa tukien päättyessä ja tilalle etsitään mahdollisesti uusi työntekijä, joka on oikeutettu tukiin. Kolmannen sektorin tiukkojen taloudellisten reunaehtojen määrittelemä toimintatapa johtaa siihen, että työntekijä joutuu palaamaan tukijakson päätyttyä työnhakuun.

Yrityksiin sijoittuvien Helsinki-lisä -jaksojen jälkeen sijoitetaan todennäköisemmin avoimille työmarkkinoille. Yritystyönantajienkin joukossa on luonnollisesti monenlaisia tavoitteita Helsinki-lisällä luoduille työsuhteille, ja Helsinki-lisän käyttäjistä löytyy myös tuensaaajia suurella volyyymilla lyhytkestoisiin työsuhteisiin palkkaavia yrityksiä. Vaikuttavuusmittariston tuloksia ei kuitenkaan vastausten anonymiteetin vuoksi pystytä tarkastelemaan työnantajien mukaan jaoteltuna, joten ymmärrys eri työnantajien tavoista käyttää Helsinki-lisää jää puutteelliseksi. Kaupungilla ei tosin olisi minkäänlaisia keinoja ohjata tukea ensisijaisesti niille työnantajille, jotka käyttävät Helsinki-lisää pitkäaikaisten työsuhteiden luomiseen. Työntekijän pidempiaikainen työllistyminen Helsinki-lisäjakson työpaikkaan on positiivinen asia, mutta työpaikan löytäminen tukijakson päätyttyä eri työnantajalta on kaikkien osapuolten kannalta aivan yhtä hyvä lopputulos, etenkin kun uuden työpaikan löytämiseen vaikuttaa Helsinki-lisäjakson aikana kehittynyt osaaminen.

#### Helsinki-lisän uudistamisen kaikki vaikutukset eivät ole vielä selvillä

Helsinki-lisän uudistamisen vaikutuksista ei pystytä tukijaksojen pitkän keston takia tekemään vielä tilastollisesti päteviä johtopäätöksiä. Tukea käyttäneet työnantajat ovat kuitenkin kyselytutkimuksen perusteella tyytyväisiä Helsinki-lisään ja kokevat sen merkittäväksi avuksi rekrytoinnissa. Rekrytointituen vähäisen käytön takia vertailu eri tukimuotojen välillä on toistaiseksi hankalaa, mutta eri tukien käyttäjät erottuvat toisistaan esimerkiksi työsuhteen tavoitellun keston suhteen. Rekrytointituen piiriin näyttää odotetusti valikoituneen lähimpänä avoimia työmarkkinoita olevia työttömiä, joilla on varsin hyvät mahdollisuudet työllistyä tukijakson päätyttyä. Työllistämistuen kohderyhmään kuuluvien työntekijöiden osaaminen taas on keskimäärin jonkin verran heikompaa, joten tukien päättymisen jälkeen jatkuvat työsuhteet tulevat olemaan harvinaisempia. Helsinki-lisän uudistuksessa tuen enimmäiskesto lyhennettiin ja muutoksen vaikutuksia tämän joukon työsuhteisiin on syytä tarkastella seurantatuloksien valmistuessa ensi vuonna. Kaupungin kannalta lyhemmätkin työllistymisjaksot ovat järkeviä, jos ne johtavat työssäoloehdon täyttämiseen. Valtion palkkatukijärjestelmä ei ole nykyisellään riittävä luodakseen pitkäaikaisia siirtymiä pois

työttömyysturvan piiristä ainakaan vaikeimmin työllistyvien työttömien kohdalla ja edellytykset tilanteen ratkaisemiselle ovat lähinnä valtiolla.

Vähintään vuoden kestäneestä työsuhteesta maksettava rekryointipalkkio tulee kannustamaan työnantajia Helsinki-lisällä alkaneiden työsuhteiden jatkamiseen. Palkkion vaikuttavuudesta saadaan ensimmäisiä viitteitä lähikuukausina, kun ensimmäiset uudistetulla Helsinki-lisällä alkaneet työsuhteet ovat jatkuneet vuoden ja työnantajat voivat hakea rekryointipalkkioita. Työnantajakyselyyn perustuvien ennakkotietojen pohjalta palkkio tulee vaikuttamaan positiivisesti työsuhteiden keston, mutta tarkempaa tietoa vaikutuksista saadaan vasta myöhemmin.

Työnantajat eivät ole vuoden 2016 aikana hyödyntäneet Helsinki-lisää toivotussa mittakaavassa. Laskua selittää osittain työllistämistuen myöntämistä alkuvuonna rajoittaneet haasteet TE-toimiston myöntämien palkkatukijaksojen pituuksien yhteensovittamisessa Helsinki-lisään. Mahdollisten muiden syiden joukossa on, että työnantajat eivät ole löytäneet tuen kohderyhmää, tukea ei ole kyetty markkinoimaan työnantajille riittävän tehokkaasti, työnantajien ennakkokäsitykset pitkäaikaistyöttömistä ovat vaikuttaneet rekryointiin, kohderyhmään kuuluvilla ei ole työnantajien edellyttämää osaamista tai Helsinki-lisän taso ei ole riittävä kompensoimaan rekryointikustannuksia tai oletettuja puutteita osaamisessa ja tuottavuudessa.

#### **Helsinki-lisän vaikuttavuudesta ei saada tarkkaa tietoa**

Kaupungilla ei ole Helsinki-lisällä työllistyneiden tilanteen ja jatkosijoittumisen selvittämiseksi muita keinoja kuin puhelinhaastattelut. Koska vain noin puolet Helsinki-lisällä työllistyneistä vastaa puhelinkyselyyn, jää ymmärrys lisän vaikutuksista väijäämättä vajaaksi. Haastatteluilla ei myöskään saada kerättyä kaikkea vaikutusten arvioinnin kannalta kiinnostavaa tietoa. Esimerkiksi tarkka kokonaistaloudellinen kustannushyötyanalyysi Helsinki-lisästä edellyttäisi tietoa yksittäisten osallistujien tulotasosta ja mahdollisista työttömyystukikustannuksista tukijakson päätyttyä. Näitä tietoja ei saada puhelinhaastatteluilla eikä kaupunki saa täydentäviä tietoja myöskään rekisteriaineistoista. Tarkan tiedon puuttumista ei voi pitää merkittävänä ongelmana, koska Helsinki-lisän maksaminen on kaupungille joka tapauksessa edullisempaa kuin työmarkkinatuen ja toimeentulotuen maksaminen.

## **4. Kehittämissuunnitelma**

Helsinki-lisän kehittäminen entistä vaikuttavammaksi ja useampia työnhakijoita sekä työnantajia tavoittavaksi palveluksi edellyttää muutoksia tuen myöntämisperiaatteisiin ja tehokkaita markkinointitoimenpiteitä.

### **4.1 Kohderyhmien ja myöntämisperusteiden tarkastelu**

Elinkeinojohtaja päättää Helsinki-lisän periaatteiden mukaisesti tarkemmat soveltamisohjeet, joissa määritellään tarkasti tuen määrä, kesto ja tarkemmat myöntämisperusteet hakuohjein ja -kaavakkein. Soveltamisohjeita päivitetään vuosittain toimintasuunnitelman ja talousarvion tekemisen yhteydessä vastaamaan sen hetkistä työmarkkinatilannetta, valtion palkkatukilinjauksia ja määrärahavaroja.

Valtio valmistelee tämänhetkisten tietojen mukaan muutosta, jonka myötä palkkatuetusta työskentelyajasta vain 75 % laskettaisiin työssäoloehtoon. Tällä hetkellä palkkatukityö kerryttää täysimääräisesti 26 viikon työssäoloehto. Muutoksen tullessa voimaan palkkatukityössä pitäisi olla noin 35 viikkoa ilman poissaoloja, jotta 26 viikon työssäoloehto täyttyy. Työssäoloehdon toteutumisen varmistamiseksi tukien enimmäiskestoja tulisi nostaa noin kymmeneen kuukauteen.

### **TYP-asiakkuuden lisääminen myöntämisperusteeksi**

Työllisyydenhoidon kokonaisuudistuksessa työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (TYP) siirtyy kaupunginkanslian alaisuuteen. Helsingin TYP palvelee työttömiä työnhakijoita, joiden työttömyys on pitkittynyt tai on vaarassa pitkittyä. Lain mukaan monialaisen yhteispalvelun tarve arvioidaan, kun työtön on saanut työmarkkinatukea vähintään 300 päivää työttömyyden perusteella; täyttänyt 25 vuotta ja hän on ollut työtön yhtäjaksoisesti 12 kuukautta; tai alle 25-vuotias ja hän on ollut työtön yhtäjaksoisesti kuusi kuukautta. TYP-asiakkuus riittää henkilön kohdalla todisteeksi palvelutarpeesta ja Helsinki-lisän hyödystä, vaikka Helsinki-lisän nykyiset myöntämiskriteerit eivät täytyisikään. Sosiaali- ja terveystieteiden esitetyn arvion mukaan valtaosa nykyisistä TYP-asiakkaista täyttää jo nykyiset Helsinki-lisän kriteerit, joten myöntämisperusteen muuttaminen ei itsessään kasvata Helsinki-lisään oikeutettujen määrää merkittävästi. TYP-asiakkuuden lisääminen Helsinki-lisän myöntämisperusteeksi kuitenkin selkeyttää tukimahdollisuudesta viestimistä ja esimerkiksi Helsinki-lisäseteleitä voidaan jakaa TYP-asiakkaille tarkastamatta heidän työttömyytensä kestoa.

### **Edellytetyn työttömyysjakson keston tarkastelu**

Helsinki-lisän myöntämisperusteet ovat nyky muodossaan varsin tiukat. Etenkin yli 30-vuotiailta edellytetty 300 päivän jakso passiivisella työttömyystuella rajaa tuen piiristä monia, joiden tilanteeseen Helsinki-lisä voisi tuoda ratkaisun. Oikeus Helsinki-lisään alkaa samalla hetkellä, kun kunnan osarahoitus henkilön työmarkkinatuesta alkaa. Helsinki-lisällä on vuoden 2016 aikana työllistynyt vähemmän työmarkkinatuen kuntaosuuslistalla olevia yli 30-vuotiaita kuin edellisvuosina. Nykyisillä myöntämisperusteilla työttömyyspäivärahalla pudonneet henkilöt ovat Helsinki-lisään oikeutetuiksi tullessaan voineet olla työttömänä jopa 42 kuukautta. Koska työllistymisen todennäköisyys on varsin pieni työttömyysjakson pitkittyttyä monivuotiseksi, on kaupungin etujen mukaista pyrkiä katkaisemaan työttömyysjakso ennaltaehkäisevästi jo ennen kuntaosuuslistalle pääymistä. Edellytetyn työttömyysjakson keston muuttamisen perusteena on myös pitkäaikaistyöttömyyden kasvutahti. Helsingissä oli TEMin tilastojen mukaan elokuussa 2016 yhteensä 19 083 pitkäaikaistyötöntä ja määrä on kaksinkertaistunut viimeisen 30 kuukauden aikana.

### **Helsinki-lisän myöntäminen joustavammilla perusteilla työllisyyskokeiluihin**

Helsinki-lisän myöntäminen nykyistä joustavammin kaupungin työllisyydenhoidon kokeilujen kohderyhmille mahdollistaisi uusien, nykyistä vaikuttavampien, toimintatapojen syntyminen työllisyydenhoidossa. Jotta myöntämisedellytyksistä voidaan poiketa, on kokeilulla oltava hallittava asiakasvirta.

### **Kunnan työllistämiselvoitteen lisääminen Helsinki-lisän myöntämisperusteeksi**

Helsinki-lisän kohderyhmään ehdotetaan lisättäväksi työttömät, joihin kunnalla on lakisääteinen työllistämiselvoite. Helsingillä on velvollisuus järjestää TE-toimiston osoituksesta kuuden kuukauden ajaksi työntekomahdollisuus 57-59-vuotiaille työttömille työnhakijoille, joiden oikeus palkansaajan työttömyyspäivärahaan päättyy. Kun kunta palkkaa työllistämiselvoitteen piiriin kuuluvan henkilö, TE-toimisto maksaa palkkatukena 50 % velvoitetyöllistetyn palkkakustannuksista, muista kustannuksista vastaa kunta. Helsinkiin osoitetaan tällä hetkellä vuosittain noin 350 velvoitetyöllistettävää.

Kunnan työllistämiselvoitteen piiriin tulevat työnhakijat eivät nykyisellään ole oikeutettuja Helsinki-lisään, koska he eivät ole saaneet työmarkkinatukea. Kaupungin kannattaa kuitenkin pyrkiä tukemaan heidän työllistymistään muualle kuin kaupunkiorganisaatioon, koska TE-toimiston osoittaman työllistämiselvoitteen välttäminen säästäisi kaupungin palkkakustannuksista, mahdollistaisi työnhakijalle pääsyn paremmin osaamistaan vastaavaan työhön ja loisi paremmat edellytykset jatkotyöllistymiselle.

## 4.2 Markkinoinnin kehittäminen

Markkinointitoimenpiteiden suunnittelun kannalta on tarpeen saada lisätietoa työnhakijoille myönnettyjen Helsinki-lisä-setelien tehosta. Loppukesän ja syksyn aikana jaettujen setelien käyttöä seurataan, ja setelikonseptia tullaan jatkokehittämään saatujen kokemusten pohjalta. Setelien arvioinnissa on huomioitava, että vaikka ne eivät yksittäisessä tilanteessa johtaisikaan työpaikan syntymiseen, levittävät ne joka tapauksessa viestiä Helsinki-lisästä. Näin ollen setelien tuottamista Helsinki-lisän kohderyhmiin kuuluville työnhakijoille jatketaan. Myös muita luvussa 1.2. esiteltyjä markkinointisuunnitelman mukaisia toimenpiteitä, kuten Helsinki-lisän esittelyä sidosryhmille ja muille potentiaalisille käyttäjille tapaamisissa ja erilaisissa tapahtumissa, tullaan jatkamaan ja kehittämään. Lisäksi on tarpeen uudistaa tapaa, jolla pitkäaikaistyöttömistä puhutaan Helsinki-lisän markkinoinnin yhteydessä.

Helsinki-lisän avulla tapahtuu monenlaista työllistämistä. Huomattava osa työsuhteista voidaan luokitella sosiaalisen työllistämisen kaltaiseksi toiminnaksi, toisaalta moni työnantaja palkkaa Helsinki-lisällä työntekijöitä, joihin asetetaan enemmän odotuksia osaamisen ja tuottavuuden suhteen. Helsinki-lisän jakaminen rekrytointi- ja työllistämistukeen selkeytti jossain määrin tukimuotojen eri kohderyhmiä ja tavoitteita, mutta Helsinki-lisän konsepti saattaa yhä vaikuttaa epäselvältä etenkin yrityksille. Nykyistä selkeämpi jako rekrytointi- ja työllistämistuen välillä viestinnässä ja markkinointimateriaaleissa saattaa lisätä Helsinki-lisän houkuttelevuutta etenkin yritysten keskuudessa. Yritysten korkea kynnys pitkäaikaistyöttömien palkkaamiseen on myös hyvä huomioida kehitystyössä ja viestinnän suunnittelussa.

Markkinoinnin kehittämisessä saattaisi olla tuloksekasta käyttää asiantuntevaa ulkopuolista viestintä- tai palvelumuotoilutoimistoa apuna.