



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili

15.3.2016

KAUPUNGIN TYÖLLISYYDENHOIDON TOIMENPITEIDEN VAIKUTTAUVUUS

2015



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili

15.3.2016

Sisällysluettelo

1 ARVIOINNIN TAUSTATIEDOT	3
1.1 Arvioinnin tavoite ja laajuus.....	3
1.2 Arvioinnin kohde ja taustatiedot	3
1.3 Arviointikysymykset ja -kriteerit	4
1.4 Arvioinnin aineistot ja menetelmät	4
2 HAVAINNOT	5
2.1 Työllisyydenhoito Helsingissä	5
2.1.1 Valtion ja kunnan työnjako.....	5
2.1.2 Kaupungin työllisyydenhoidon organisaatio.....	9
2.1.3 Työmarkkinatuen kuntaosuus.....	15
2.1.4 Työllisyydenhoidon määrärahat ja asiakasmäärät.....	18
2.1.5 Lyhyesti yritysysteistä	21
2.2 Työllisyydenhoidon toimenpiteiden vaikuttavuus	22
2.2.1 Vaikuttavuusmittauksen lähtökohdat	22
2.2.2 Vaikuttavuusmittauksen tulokset	24
2.2.3 Mittauksen tulosten hyödyntäminen	30
2.3 Työmarkkinatuen kuntaosuuden vähentäminen	33
2.3.1 Suunnitelma työmarkkinatuen kuntaosuuden vähentämiseksi 2014	33
2.3.2 Työmarkkinatukityöryhmän työ 2015	35
2.3.3 Kunta joutuu maksajaksi työvoimahallinnon epäonnistuessa	38
3 JOHTOPÄÄTÖKSET	39
4 TOIMENPIDE-ESITYS JA LISÄTIEDOT	40
LÄHTEET	41



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili

15.3.2016

1 ARVIOINNIN TAUSTATIEDOT

1.1 Arvioinnin tavoite ja laajuus

Tässä arvioinnissa tarkastellaan Helsingin kaupungin työllisyydenhoitoa erityisesti toimenpiteiden vaikuttavuuden näkökulmasta. Kohteena ovat ne toimenpiteet, joita rahoitetaan työllisyydenhoidon määrärahoilla tai erillisrahoituksella. Arvioinnin ulkopuolelle rajataan yrityspalvelut ja järjestöavustukset työllisyydenhoitoon.

1.2 Arvioinnin kohde ja taustatiedot

Työllisyydenhoito esiintyy kaupungin strategiaohjelmassa 2013–2016 kolmella strategian osa-alueella. Ensinnäkin pyritään lisäämään hyvinvointia vähentämällä työttömyyttä. Toiseksi työllisyydenhoito nähdään osana elinkeinopolitiikkaa ja kolmanneksi työllisyydenhoidon toimenpitein pyritään edistämään talouden tasapainottamista. Strategiaohjelmassa tavoitteena on vähentää nuorten työttömyyttä ja pitkäaikaistyöttömyyttä sekä parantaa maahanmuuttajien edellytyksiä työllistyä. Tässä arvioinnissa ei kuitenkaan käsitellä erikseen nuorten ja maahanmuuttajien tilannetta, sillä nuorten tilannetta käsitellään tarkemmin PKS-arvioinnissa nuorisotakuun näkökulmasta. Maahanmuuttajien työllistymisen edellytyksiin liittyvää suomen kielen koulutusta puolestaan on tarkasteltu erillisessä arvioinnissa. Tämä arviointi kattaa työllisyydenhoidon kokonaisuutena ja käsittelee erityisesti pitkäaikaistyöttömien tilannetta työmarkkinatuen kuntaosuuden osalta.

Arvioinnissa päähuomio on työllisyydenhoidon vaikuttavuudessa. Kaupunki on kerännyt vuodesta 2011 lähtien tietoa työllisyystoimenpiteisiin osallistuneiden henkilöiden tilanteesta toimenpiteeseen osallistumisen jälkeen. Vaikuttavuutta ei kuitenkaan tarkastella irrallisena asiana, vaan se kytketään osaksi työllisyydenhoidon kokonaisuutta. Erityistä huomiota kiinnitetään seuraavaan strategian toimenpiteeseen: ”Selvitetään eri keinoja järjestää valtiolle maksettavien sanktiomaksujen sijaan työttömille veroja tuottavaa työtä tai esimerkiksi työllistymiseen johtavaa oppisopimuskoulutusta.” Toimenpide liittyy strategian talousosioon.

Kaupunginhallitus päätti osana strategiaohjelman täytäntöönpanopäätöstä¹ kehottaa henkilöstökeskusta selvittämään yhdessä talous- ja suunnittelukeskuksen kanssa pitkäaikaistyöttömille veroja tuottavan työn tai oppisopimuskoulutuksen järjestämistä sanktiomaksujen välttämiseksi. Kesällä 2015 kaupunginjohtaja asetti kuntaosuuden voimakkaan kasvun vuoksi niin sanotun työmarkkinatuki-työryhmän. Niin sanotut sanktiomaksut liittyvät kunnan osarahoittamaan työmarkkinatukeen, jota käsitellään tarkemmin luvussa 2.1.3.

Arviointiajankohtana käynnissä oli työllisyydenhoidon kokonaisuudistus, jonka kaupunginjohtaja käynnisti 1.10.2014. Kaupunginjohtajan asettaman työryhmän loppu-

¹ Khs 20.5.2013 § 605



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili

15.3.2016

raportti valmistui 15.6.2015. Viimeksi kokonaisuudistus oli esillä kaupunginhallituksessa 18.1.2016 (katsaus työllisyystilanteeseen).

1.3 Arviointikysymykset ja -kriteerit

Työllisyydenhoidon vaikuttavuuden edistämisen näkökulmasta on tarkoituksenmukaista hyödyntää kaupungin tekemissä vaikuttavuusmittauksissa kerättyä seurantatietoa työllisyydenhoidon kehittämisessä. Kun vaikuttavuusmittaus itsessään vastaa kysymykseen eri toimenpiteiden vaikuttavuudesta, tässä arvioinnissa esitettävä jatkokysymys on se, miten vaikuttavuusmittauksesta saatuja tietoja on hyödynnetty työllisyydenhoidossa.

Arvioinnin pääkysymyksenä on:

Onko työllisyydenhoidon vaikuttavuutta kuvaavia tietoja hyödynnetty päätettäessä työllisyydenhoidon määrärahojen kohdentamisesta?

Vastaukset osakysymyksiin muodostavat kriteerit pääkysymykseen vastaamiselle. Osakysymykset ovat:

1. Onko vaikuttavuusmittauksen tuloksia hyödynnetty toimenpiteiden kohdentamisessa eri ryhmille?
2. Onko vaikuttavuusmittauksen tuloksia hyödynnetty päätettäessä toimenpiteiden tarjonnasta eli siitä, mihin toimenpiteisiin kaupunki panostaa ja kuinka paljon?
3. Seurataanko toimenpiteiden kustannusvaikuttavuutta ja jos seurataan niin hyödynnetäänkö näitä tietoja toimenpiteiden ja siten määrärahojen kohdentamisessa?

Lisäksi arvioidaan strategian toimenpiteen ”Selvitetään eri keinoja järjestää valtiolle maksettavien sanktiomaksujen sijaan työttömille veroja tuottavaa työtä tai esimerkiksi työllistymiseen johtavaa oppisopimuskoulutusta.” toteutumista.

1.4 Arvioinnin aineistot ja menetelmät

Arvioinnin aineisto painottuu asiakirja-aineistoon, jota täydentää kaupunginkanslian maahanmuutto- ja työllisyysasioiden yksikössä tehty kolmen viranhaltijan haastattelu. Asiakirja-aineisto koostuu muun muassa työllisyydenhoidon vaikuttavuusmittauksista, työllisyydenhoidon toimintakertomuksista, työmarkkinatukityöryhmän keskeisistä aineistoista ja työllisyydenhoidon kokonaisuudistukseen liittyvästä aineistosta. Lisäksi käytettävissä olivat nuorisatukua koskevan arvioinnin yhteydessä kerätyt tiedot työllisyydenhoidosta.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili

15.3.2016

2 HAVAINNOT

2.1 Työllisyydenhoito Helsingissä

2.1.1 Valtion ja kunnan työnjako

Valtiolla on ensisijainen vastuu työllisyyspolitiikasta ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta, sekä niiden rahoittamisesta. Kunnat vastaavat sosiaali- terveyspalvelujen järjestämisestä sekä erikseen sovittavalla tavalla työllistymistä edistävästä palveluista. Kuntien vastuulla työllisyyden edistämiseksi ovat käytännössä yhä enemmän henkilöt, joiden työllistyminen on kaikkein haasteellisinta.²

Kaupunginvaltuuston päätöksen (23.9.2015, § 238)³ esittelijän perusteluissa on tiivistetty hyvin kuntien ja valtion suhde työllisyydenhoidossa: ”Lakisääteinen vastuu työllisyydenhoidosta on valtiolla, mutta kuntien vastuuta on korostettu asettamalla niille aikaisempaa laajempi rahoitusvastuu pitkään työttömänä olleiden työmarkkinatuesta. Viime vuosien kehityssuuntana on ollut, että valtio siirtää kunnille vastuutaan työllisyydenhoidosta, mutta valta ja keskeisimmät välineet työllisyydenhoitoon ovat edelleen valtiolla. Kaupunki on riippuvainen lähes kaikissa työllistämistoimenpiteissään valtion päätöksenteosta. Valtio päättää mm. palkkatukena myönnettävistä rahoista työttömien palkkaamiseksi.” Vastaavasti työllisyydenhoidon työryhmän loppuraportissa on kuvattu, että vaikka valtio on siirtänyt kunnille taloudellista vastuuta työllisyydenhoidosta, kunnille ei anneta todellisia välineitä työllisyyden tehokkaaseen hoitoon.⁴

Kunnat toimivat aktiivisesti niin sanotuilla ”välityömarkkinoilla”, joilla tarkoitetaan työmarkkinoiden ja työttömyyden välimaastoon sijoittuvia työmarkkinoitoimenpiteitä kuten työkokeilu ja palkkatukityö. Tarkoituksena on parantaa työttömien ammattitaitoa ja osaamista ja edistää pääsyä avoimille työmarkkinoille.⁵ Työkokeilu on suunnattu kouluttamattomille eri työaloihin tutustujille, alan vaihtajille ja pitkään työelämästä poissaolleille. Työkokeilu tarjoaa mahdollisuuden kokeilla alaa koulutukseen tai takaisin työelämään hakeutumiseksi. Työkokeilun myöntää TE-toimisto.⁶ Palkkatuki puolestaan on työttömän työnhakijan työllistymisen edistämiseksi tarkoitettu tuki, jota TE-toimisto voi

² Kuusikkotyöryhmä 2014,1-2.

³ Sosiaalidemokraattisen valtuustoryhmän ryhmäaloite kaupungin työllisyysohjelman laatimiseksi.

⁴ Työllisyydenhoidon työryhmä, loppuraportti 15.6.2015, 10.

⁵ Kuusikkotyöryhmä 2014, 33. Laki julkisista työvoima- ja yrityspalveluista muuttui vuoden 2013 alusta niin, että työelämävalmennus ja työharjoittelu päättyivät ja palvelut yhdistettiin työkokeiluksi.

⁶ http://www.te-palvelut.fi/te/fi/erikoissivut/kaytannot_ja_saannokset/index.html



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili

15.3.2016

käytettävissään olevien määrärahojen puitteissa myöntää työnantajalle palkkauskustannuksiin. Valtion tuki on 30–50 prosenttia.⁷

Helsingin kaupunki tarjoaa lisäksi kuntakohtaista lisää yksityisen ja kolmannen sektorin työnantajille, jotka tarjoavat työtä työttömille helsinkiläisille. Työnantajat voivat hakea Helsingin kaupungin elinkeino-osaston myöntämää harkinnanvaraista Helsinki-lisää. Lisä koostuu rekrytointituesta ja työllistämistuesta. TE-toimiston maksamaa palkkatukea on mahdollista saada samanaikaisesti Helsinki-lisän kanssa.⁸ Rekrytointitukea voidaan myöntää niiden helsinkiläisten 18–29-vuotiaiden työllistämiseen, joiden työttömyys on kestänyt yhtäjaksoisesti vähintään kuusi kuukautta, tai yli 300 päivää passiivista työmarkkinatukea saaneille.⁹ Työllistämistuki on tarkoitettu tukemaan niiden työllistämistä, joille TE-toimisto on myöntänyt korkeinta palkkatukea eli 50–100 prosenttia palkkauskustannuksista. Vajaakuntoiset kuuluvat tähän kohderyhmään.¹⁰

Kuntouttava työtoiminta on työllisyydenhoidon aktiivitoimenpiteistä ainoa, joka on kuntien järjestämävastuulla. Se on sosiaalihuoltolain mukaan sosiaalipalvelu.¹¹ Kuntouttavan työtoiminnan tarkoitus on lain mukaan parantaa ”pitkään jatkuneen työttömyyden perusteella työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saavan henkilön edellytyksiä työllistyä avoimilla työmarkkinoilla” sekä edistää ”hänen mahdollisuuksiaan osallistua koulutukseen ja työ- ja elinkeinoviranomaisen tarjoamaan julkiseen työvoimapalveluun”.¹² Myös kuntouttavassa työtoiminnassa on mukana TE-hallinto eli työ- ja elinkeinotoimiston asiantuntija osallistuu palvelun suunnitteluun. Lain mukaan kaupunki ei voi yksin päättää kuntouttavasta työtoiminnastaan.¹³

Helsinki on ollut mukana työvoiman palvelukeskusmallissa (TYP) jo ennen kuin mallista tuli lakisääteinen vuoden 2015 alussa. Helsingin TYP oli aiemmin nimeltään Duuri. Työvoiman palvelukeskukset perustettiin vuosina 2004–2006 ja ne ovat toimineet sopimus pohjaisesti vuoteen 2014 asti.¹⁴ Laki työllistymisestä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014) koskee yhteistoimintamallia, jossa työ- ja elinkeinotoimisto, kunta ja Kansaneläkelaitos yhdessä arvioivat työttömien palvelutarpeet, suunnittelevat työttömien työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiset palvelukokonaisuudet sekä vastaavat työttömien työllistymisprosessin etenemisestä ja seurannasta. Lain mukaan monialaisen yhteispalvelun tavoitteena on ”edistää työttömien työllistymistä

⁷ http://www.te-palvelut.fi/te/fi/tyonantajalle/loyda_tyontekija/tukea_rekrytointiin/palkkatuki/index.html

⁸ <http://www.hel.fi/www/Helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/yritykset/tyollisyys/Helsinki-lisa/>

⁹ Passiivisella tarkoitetaan sitä, että henkilö ei ole osallistunut aktivointitoimenpiteisiin.

¹⁰ <http://www.hel.fi/www/Helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/yritykset/tyollisyys/Helsinki-lisa/>

¹¹ Työllisyydenhoidon työryhmä, loppuraportti 15.6.2015, 10.

¹² Laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) 1 §.

¹³ Työllisyydenhoidon työryhmä, loppuraportti 15.6.2015, 10.

¹⁴ Ks. tarkemmin nuorisotakuun seurantaraportti 7.12.2015, s. 17 ja kuntaliiton www-sivut <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/aek/typ/Sivut/default.aspx>



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili

15.3.2016

tarjoamalla heille heidän palvelutarpeensa mukaisia julkisia työvoimapalveluja sekä sosiaali-, terveyst- ja kuntoutuspalveluja.”¹⁵

Työ- ja elinkeinotoimisto, kunta tai Kansaneläkelaitos arvioi, onko työttömällä monialaisen yhteispalvelun tarve, kun työtön on:

- 1) saanut työmarkkinatukea vähintään 300 päivää työttömyyden perusteella;
- 2) täyttänyt 25 vuotta ja hän on ollut julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 1 luvun 3 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu työtön yhtäjaksoisesti 12 kuukautta; tai
- 3) alle 25-vuotias ja hän on ollut julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 1 luvun 3 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu työtön yhtäjaksoisesti kuusi kuukautta.¹⁶

Lisäksi Helsinki on panostanut erityisesti nuorille tarjottaviin palveluihin. Nuorisotakuun toteuttamista koskevassa vuoden 2015 arviointimuistiossa on kuvattu nuorten palveluja tarkemmin.¹⁷ Nuoria palvelevat hankkeet Ohjaamo ja Respa sekä vakinaistettu Tulevaisuustiski. Työvoiman palvelukeskuksessa on oma nuorten tiimi. Opetusviraston työpajat olivat aiemmin osa työllisyysneuvontaa, mutta vuodesta 2015 lähtien niitä on käsitelty osana ammatillista koulutusta.

Helsingin kaupungilla on strategiakauden 2013–2016 aikana ollut sopimus työllisyysneuvontaan liittyvästä yhteistyöstä Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimiston kanssa vuosina 2013 ja 2014.¹⁸ Vuoden 2013 sopimuksessa todettiin, että kaupunki tarjoaa palveluja kaikille työttömille kuitenkin niin, että erityisenä painopisteenä vuonna 2013 ovat nuoret. Vuoden 2014 yhteistyösopimuksessa puolestaan kaupungin työllisyyspalvelujen painopisteenä olivat nuoret, pitkään työttömänä olleet ja maahanmuuttajat.

Vuonna 2015 Helsingin kaupungilla ei ollut lainkaan erillistä sopimusta TE-toimiston kanssa. TE-toimisto ei kaupungin mukaan voinut sitoutua määrällisiin tavoitteisiin. Tavoitteena on ollut solmia TE-toimiston kanssa suunniteltu kumppanuusohjelma vuosille 2016–2018.¹⁹ Kumppanuusohjelman laadinta ei kuitenkaan ole edennyt, koska TE-toimisto ei edelleenkään pysty sitoutumaan pidemmän suunnittelujakson tavoitteisiin.²⁰

Kaupungin oma suunnitteluajataulu ja TE-toimiston aikajänne on vaikeasti yhteensovittava. TE-toimiston linjaukset ovat tiedossa paljon myöhemmin kuin kaupungin talousarviota valmistellaan. Lisäksi TE-toimisto saattaa muuttaa linjausta kesken vuotta. Kaupungin mukaan TE-toimiston tapa toimia on

¹⁵ Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014), 1 §.

¹⁶ Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014), 2 §.

¹⁷ PKS-yhteisarviointi 2015.

¹⁸ Khs 6.5.2013 § 568 ja Khs 17.2.2014 § 225.

¹⁹ Maahanmuutto- ja työllisyysasioiden päälliköltä sähköpostitse saatu tieto 19.11.2015.

²⁰ Haastattelu kaupunginkansliassa 17.2.2016.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili

15.3.2016

hyvin reaktiivinen, kun taas kaupunki pyrkii pidemmän tähtäimen suunniteluun.²¹

Kaupungin mukaan TE-toimistot yrittävät toteuttaa lainmukaiset tehtävänsä eli tarjota palvelua kaikille, mutta käytännössä työvoimahallinto ei siihen pysty niukkojen resurssien vuoksi. TE-toimiston henkilöstöresurssien vähäisyys on näkynyt myös siten, että TE-toimisto saattaa tarjota kaupungille osarahoitusta johonkin hankkeeseen, josta kaupunki ottaa vetovastuun. Tätä on tapahtunut sekä kaupungin itsensä ideoimissa malleissa että TE-toimiston aloitteesta. Kaupunki mieltää itsensä ennen kaikkea kehittäjäksi ja koordinoijaksi: kaupunki on rakentanut palveluita, joihin TE-toimisto on tullut kumppanina mukaan, mutta ne ovat kaupungin vetämiä, kuten Ohjaamo ja International House.²² International House liittyy ”Töissä Suomessa” -hankkeeseen, joka käynnistyy maaliskuun alussa Euroopan sosiaalirahaston rahoituksella ja kestää elokuuhun 2018. Mukana on muitakin toimijoita kuten Espoon ja Vantaan kaupungit.²³

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelmaan on kirjattu selvitettäväksi työvoimapalveluiden siirto resursseineen vaikeimmin työllistyvien osalta kuntien vastuulle työssäkäyntialueittain, Tanskan mallin mukaisesti. Työ- ja elinkeinoministeriön johdolla tehtiin selvitystyö syksyllä 2015. Tammikuussa 2016 julkaistun raportin mukaan kokeilu pyritään käynnistämään vuoden 2017 alussa.²⁴ Helsinki on ollut halukas osallistumaan kokeiluun.²⁵ Tämä kuitenkin koskee vain vaikeimmin työllistyviä. Helsinki katsoo, että kunnan ja valtion suhdetta työllisyydenhoidossa yleisesti tulee selkeyttää.²⁶

Jo edellisellä hallituskaudella oli käynnissä erityisesti pitkäaikaistyöttömille suunnattu kuntakokeilu. Helsingin kuntakokeilu oli osa valtakunnallista kuntakokeilua, jossa vastuuta pitkäaikaistyöttömien palveluista siirretään työ- ja elinkeinotoimistoilta kuntien vastuulle kokeilun ajaksi. Hanke kesti Helsingissä vuodesta 2013 vuoden 2015 loppuun.²⁷ Kokeilun tarkoituksena oli ”löytää uusia paikalliseen kumppanuuteen perustuvia työmarkkinoille integroinnin malleja rakennetyöttömyyden alentamiseksi”²⁸. Helsingin kuntakokeilu toteutettiin vuosina 2013–2015 henkilöstökeskuksen, myöhemmin kaupunginkanslian

²¹ Haastattelu kaupunginkansliassa 17.2.2016

²² Haastattelu kaupunginkansliassa 17.2.2016

²³ Uutinen kaupungin Helmi-intrassa 23.2.2016. International House Helsinki tarjoaa yritysten ja työnantajien käyttöön tietoa pääkaupunkiseudun kansainvälisistä osaajista sekä konsultointiapua maahanmuuttajien rekrytointikysymyksissä ja kielikoulutuspalveluissa. Tavoitteena on rakentaa kaupunkien, työ- ja elinkeinohallinnon, elinkeinoelämän, maahanmuuttajajärjestöjen sekä ammattiyhdistysliikkeen yhteistyöllä uudenlainen julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin kumppanuusmalli.

²⁴ TEM raportti 14.1.2016

²⁵ Khs 23.9.2015 § 238, esittelijän perustelut.

²⁶ Nuorisotakuuta koskevan arvioinnin haastatteluvastaukset, kaupunginkanslia 9.10.2015 sekä tarkastusviraston ja kaupunginkanslian tapaaminen 28.10.2015.

²⁷ <http://www.hel.fi/www/Helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/yritykset/tyollisyys/kuntakokeilu/> (Kokeilu on päättynyt, tieto 12.2.2016)

²⁸ Työllisyydenhoidon toimintakertomus 2013, 9.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili

15.3.2016

elinkeino-osaston ja sosiaali- ja terveysviraston sekä Uudenmaan TE-toimiston yhteistyöhankkeena. Hanketta rahoitti 75-prosenttisesti työ- ja elinkeinoministeriö Uudenmaan ELY-keskuksen kautta.²⁹

2.1.2 Kaupungin työllisyysenhoidon organisaatio

Kaupunginkanslian johtosäännön mukaan elinkeino-osasto johtaa Helsingin kaupungin työllisyysasioiden hoitoa ja tuottaa työllistymistä tukevia palveluita helsinkiläisille. Lisäksi työllisyysenhoidon palveluja tuottavat sosiaali- ja terveysvirasto sekä opetusvirasto. Lisäksi muutkin virastot ja liikelaitokset tarjoavat esimerkiksi palkkatukityöpaikkoja tai työkokeilupaiikkoja. Elinkeinoasiat kuuluvat kaupunginjohtajan toimialaan, mutta työllisyys- ja maahanmuuttopoliittikka sivistystointa johtavan apulaiskaupunginjohtajan toimialaan.³⁰

Seuraavien sivujen kaavioissa on kuvattu ensin työllisyysenhoidon toimijat kaupungissa (kaavio 1) ja sitten sitä, minkä tyyppisiä toimenpiteitä on olemassa (kaavio 2).

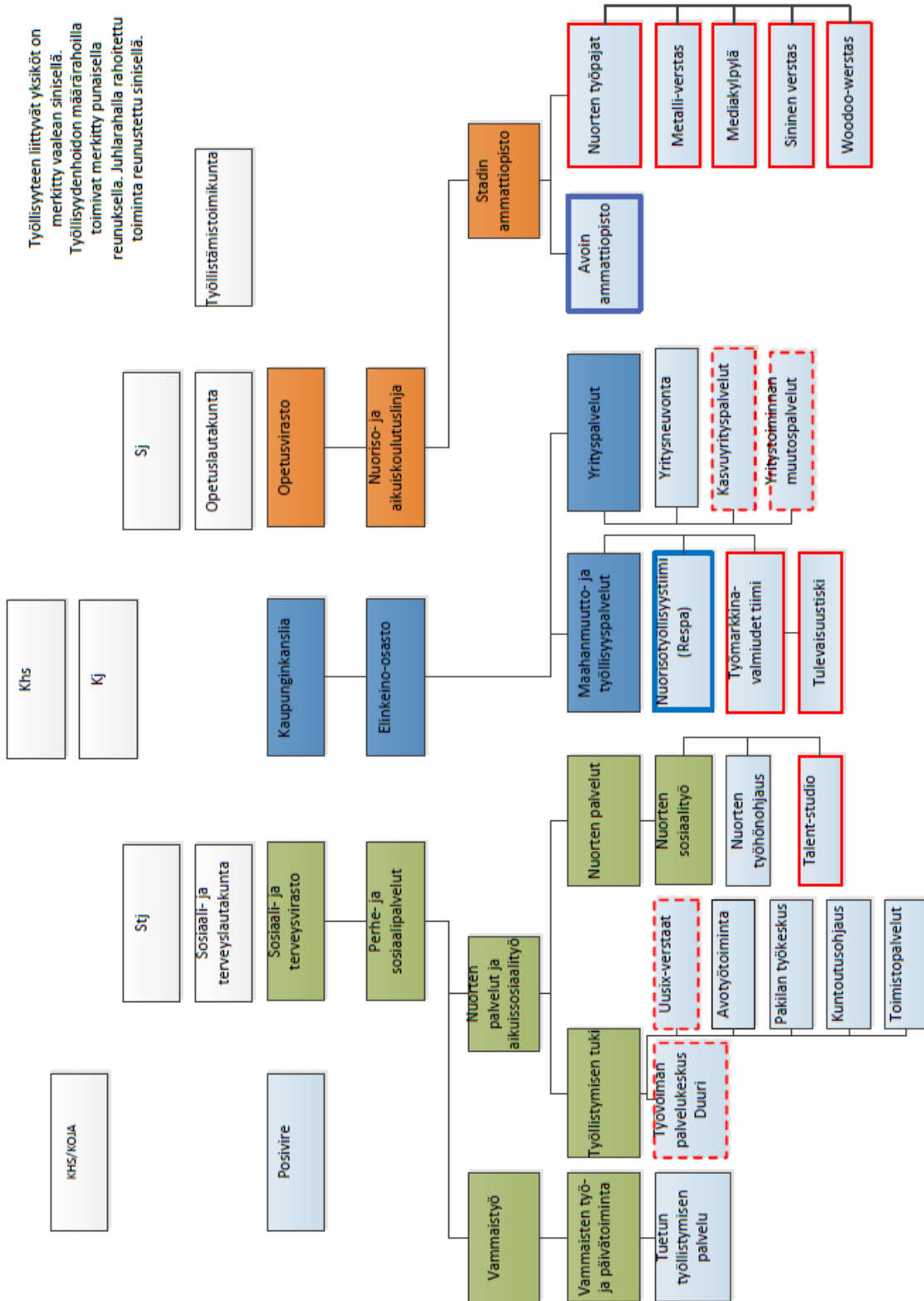
²⁹ Työllisyysenhoidon toimintakertomus 2013.

³⁰ Työllisyysenhoidon työryhmä, loppuraportti 15.6.2015, 12.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili

15.3.2016

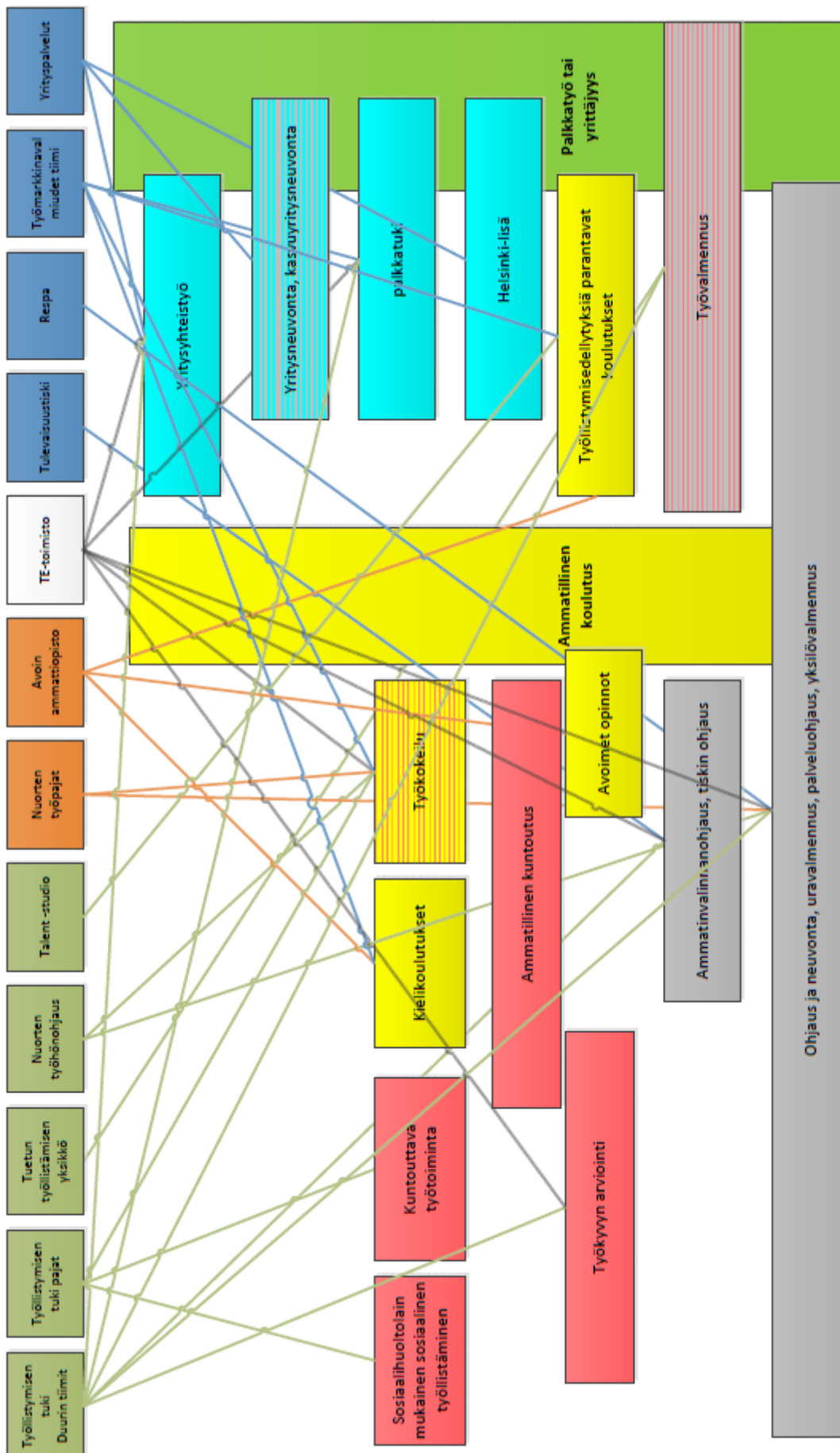


Kaavio 1 Helsingin kaupungin työllisyydenhoidon kokonaisuus
(Työllisyydenhoidon työryhmän loppuraportti 15.6.2015, 13)



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili

15.3.2016



Kaavio 2 Työllisyydenhoidon toimenpiteet (Työllisyydenhoidon työryhmän loppuraportti 15.6.2015, 23)



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili

15.3.2016

Kaavio 2 samalla ilmentää työllisyydenhoidon monimutkaisuutta. Alun perin kaavio 2 laadittiin työllisyydenhoidon työryhmässä kuvaamaan sitä, miten eri toimenpiteet eroavat toisistaan suhteessa toimenpiteisiin osallistuvien oletettuun etäisyyteen työllistymisestä. Kuva ei ole prosessikuva. Punaisella merkityt toimenpiteet on kohdennettu henkilöille, joiden oletetaan tarvitsevan työllistykseen kuntoutuksellista, terveydellistä tai sosiaalista tukea. Keltaisten toimenpiteiden tarkoitus on edistää työllisyyttä parantamalla osaamista. Turkoosilla merkittyjen toimenpiteiden tarkoitus on parantaa työnantajan edellytyksiä työllistää. Harmaat kuvaavat ohjaus- ja neuvontapalveluita.

Kaupunginhallituksen lisäksi työllistämisasiota ohjaa poliittisesti työllistämistoimikunta. Toimikaudeksi 2015–2016 kaupunginhallitus asetti 23.2.2015 kahdeksanjäsenisen toimikunnan. Työllistämistoimikunnan tehtävänä on kaupungin työllisyyskehityksen ja työllisyysasioiden seuranta, lausuntojen antaminen työllisyysmäärärahojen talousarvioista sekä muiden kaupunginhallituksen erikseen antamien tehtävien suorittaminen.³¹

Kaupungin työllisyydenhoitoa täydentää erältä osin myös tytäryhtiö Posivire Oy, joka on sosiaalinen yritys. Sitä ohjaa kaupunginhallituksen konsernijaosto ja substanssin osalta sosiaali- ja terveystointa johtava apulaiskaupunginjohtaja. Posivireen omistajia ovat kaupungin lisäksi HUS ja Kiinteistö Oy Kaapelitalo. Yhtiö toimii hankintalainsäädännön tarkoittamana kaupungin hankintayksiköiden osakeyhtiömuotoisena sidosyksikkönä, jonka palveluita ei kilpailuteta (ns. in house -yhtiö). Yrityksen toiminta alkoi vuonna 2008 Helsingin kaupungin kokonaan omistamana. Posivire työllistää heikossa työmarkkina-asetmassa olevia pitkäaikaistyöttömiä ja osatyökykyisiä, sekä tukee heitä vapaille työmarkkinoille ja opiskelemaan siirtymisessä.³²

Posivire työllistää vuosittain noin 30–50 henkilöä. Yrityksen palveluita ovat tilanneet sosiaali- ja terveysvirasto ja Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin HUS Desiko ja Tietohallinto. Posivireellä on ollut vaikeuksia saada riittävästi tilauksia lähes koko toimintansa ajan. Työllisyydenhoidon työryhmän loppuraportissa onkin todettu: ”Posiviren näkökulmasta perusongelmana on tilauskannan epävarmuus. Virastojen näkökulmasta Posiviren palveluja ei ole kannattavaa tilata, koska [kaupungin] omassa tuotannossa on samoja palveluja eikä ostoihin Posivireltä ole budjetoitu erikseen rahaa. Lisäksi virastoilla on mahdollisuus saada palkkatuella palkattavia henkilöitä suoraan ilman kustannuksia kaupunginkanslian kautta. Siten Posivire on kilpailuasetelmassa kaupungin sisällä.”

Posiviren osalta työllisyydenhoitoa selvittäneen työryhmän johtopäätös oli, että erillistä Posivireen kaltaista välityspalvelua ei Helsingin kaupungin sisällä kannata ylläpitää. Virastot eivät ole kokeneet Posivireen toimintatapaa riittävästi lisäarvoa tuovana. Posiviren tulisi keskittyä ryhmiin, jotka eivät saa riittä-

³¹ <http://www.hel.fi/www/kanslia/fi/paatoksenteko/tyollistamistoimikunta>

³² <http://www.posivire.fi/> ja Helsingin kaupungin työllisyydenhoidon työryhmä -loppuraportti 15.6.2015.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili

15.3.2016

vää tukea työllisyyspalveluista ja joiden työllistäminen olisi yhteiskunnallisesti erittäin tärkeää. Työryhmä suositteli, että yhtiön tulevaisuutta jatkoselvitettäisiin esimerkiksi yhdessä pääkaupunkiseudun muiden kaupunkien kanssa.

Arviointiajankohtana, keväällä 2016 on valmisteilla Helsingin kaupungin työllisyshoidon kokonaisuudistus. Uudistuksen taustalla on se, että kaupunginjohtaja asetti 1.10.2014 työryhmän, jonka tehtävänä oli tehdä analyysi Helsingin kaupungin työllisyshoidon kokonaisuudesta ja sen toimivuudesta, arvioida työllisyshoidon kokonaisuuden vaikuttavuutta, asiakaslähtöisyyttä ja taloudellista tarkoituksenmukaisuutta, antaa niitä koskevia ehdotuksia sekä tehdä esitys hallintokuntien selkeästä työnjaosta työllisyshoidossa.

Työryhmän loppuraportti³³ valmistui kesäkuussa 2015, jolloin kaupunginjohtaja kehotti kaupunginkansliaa valmistelemaan työllisyshoidon uudistamista työryhmän esityksen pohjalta ja jolloin nimitettiin uusi työryhmä seuraamaan työmarkkinatuen kuntaosuuden kehittymistä ja työllistämistoimenpiteiden vaikuttavuutta. Tämän työmarkkinatuki-työryhmän tehtävänä oli lisäksi tehdä ehdotuksia lisätoimenpiteiksi työllisyyden parantamiseksi ja kuntaosuuden kasvun pysäyttämiseksi.³⁴

Tammikuussa 2016 työmarkkinatukityöryhmän tehtävä laajennettiin koskemaan työllisyshoidon kokonaisuudistuksen valmistelua. Työryhmä toimii aiemmin annettujen tehtävien lisäksi työllisyshoidon kokonaisuudistuksen johtoryhmänä ja valmistelee tarvittaessa uudistuksen edellyttämät johtosääntömuutokset. Johtosääntömuutosten osalta työryhmän tulee saada työnsä valmiiksi huhtikuun loppuun mennessä.³⁵

Kaupunginhallitus käsitteli työllisyystilannetta 18.1.2016 (47 §) ja merkitsi tiedoksi selvityksen, jonka mukaan uusi palvelukokonaisuus ja organisaatio on tarkoitus olla valmiina vuoden 2017 alussa. Työllisyshoidon kokonaisuudistuksen päämääränä ”on rakentaa kaupungin työllisyshoidosta yksi kokonaisuus elinkeino-osastolle, jossa palveluiden tarjonta perustuu asiakkaan palvelutarpeeseen eikä siihen, mistä yksiköstä hän palvelua saa.”³⁶

Työllisyshoitoa uudistetaan, koska työllisyshoidon työryhmä tuli siihen tulokseen, että ”Helsingin työllisyshoito on monimutkainen ja vaikeasti hahmotettava kokonaisuus. Työllisyyttä hoidetaan nykyisellään kolmessa virastossa. Työllisyshoidon toimintayksiköt tuottavat tarpeellisia palveluja sinällään tarkoituksenmukaisesti, mutta erillään toisistaan ja erillisillä tavoitteilla. Työllisyshoito ei muodosta selkeää palvelukokonaisuutta. Työllisyshoidon sirpaleisuus aiheuttaa haittaa järjestelmän palvelukyvyille, ohjattavuudelle sekä vaikuttavuudelle. Työllisyshoidon organisaatio ei pysty nykyisel-

³³ Helsingin kaupungin työllisyshoidon työryhmä -loppuraportti 15.6.2015.

³⁴ Kj 17.6.2015, 45 §

³⁵ Kaupunginjohtaja/J 7.1.2016 4 §.

³⁶ Khs 18.1.2016, 47 §, esittelijän perustelut.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili

15.3.2016

lään vastaamaan riittävän nopeasti toimintaympäristössään tapahtuviin muutoksiin kuten suhdannevaihteluihin tai lakimuutoksiin. Tästä aiheutuu myös se, että kaupunki ei ole selkeä yhteistyökumppani sen tärkeimmälle työllisyshoidon yhteistyö-kumppanille TE -toimistolle eikä kaupungin ja kaupunkilaisten etuja pystyttyä ajamaan riittävästi valtakunnallisessa päätöksenteossa.”³⁷

Johtopäätöksinään työryhmä totesi, että ”kaupungin työllisyshoidolla tulisi olla nykyistä selkeämmät strategiset ja operatiiviset tavoitteet ja sitä tulisi johtaa yhtenä kokonaisuutena. Työllisyshoidon tavoitteena tulee olla asiakkaiden pääsy avoimille työmarkkinoille ja sitä kautta työllisyysasteen nostaminen, työttömyyden kustannusten vähentäminen ja yritysten toimintaedellytysten kohentaminen.”

Työryhmä ehdotti, että kaupungin työllisyshoidon kohderyhmiksi rajattaisiin vain työmarkkinatuen kuntaosuuden piirissä olevat asiakkaat (yli 300 päivää työmarkkinatukea saaneet) tai yhtäjaksoisesti 12 kuukautta työttömänä olleet sekä nuoret, joiden työttömyys on kestänyt yli 6 kuukautta ja joille TE-toimiston sähköiset palvelut ovat osoittautuneet riittämättömiksi. Kaupunginhallitukselle esitetystä työllisyystilanteen katsauksessa kaupungin työllisyshoidon kohderyhminä on mainittu neljä eri ryhmää:

1. Nuoret alle 30-vuotiaat
2. Yli 300 päivää passiivista työmarkkinatukea saaneet
3. TYP-kriteerit täyttävät pitkäaikaistyöttömät (määriteltä luvussa 2.1.1)
4. Maahanmuuttajat.

Työllisyshoidon työryhmä esitti myös työllisyshoidon asioiden nostamista suoraan kaupunginhallituksen alaisuuteen ja siten poliittisen ohjauksen vahvistamista niin että kaupunginhallitus asettaa työllisyshoidon tavoitteet. Tämä merkitsisi nykyisen työllistämistoimikunnan roolin kapenemista, jolloin sen toiminnan jatkamista olisi harkittava erikseen.³⁸

Uudistuksen valmistelu on pisimmällä nuorten palveluiden osalta. Nuorten palveluita suunnitteleva työryhmä on esittänyt, että nykyisten kanslian kolmen erillisen toimintayksikön, Respan, Ohjaamon ja Tulevaisuustiskin toiminta yhdistetään kokonaisuudeksi, jonka peruspalveluita ovat neuvonta ja ohjaus. Toimintamalliin yhdistetään ehdotuksen mukaan myös sosiaaliviraston Duurin nuorten tiimin toiminta sekä selvitetään mahdollisuus kytkeä nuorten työhönohjauksen³⁹ palvelut samaan kokonaisuuteen. Yhdistämisellä tavoiteltavia vaikutuksia ovat neuvonnan laajempi ja avoimempi saatavuus kaikille nuorille sekä kattavampi ja helpommin saatavilla

³⁷ Työllisyshoidon työryhmän loppuraportti 15.6.2015, 2.

³⁸ Työllisyshoidon työryhmän loppuraportti 15.6.2015, s. 32.

³⁹ Nuorten työhönohjaus palvelee lastensuojelun ja nuorten sosiaalityön asiakkaina olevia 17–24 -vuotiaita.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili

15.3.2016

oleva palvelutarjonta työllisyyspalveluissa asiakkaina oleville. Lisäksi tavoiteltavia vaikutuksia ovat taloudellinen tehokkuus nopeampien palveluprosessien, resurssien yhteiskäytön lisäämisen ja päällekkäisyyksien poistamisen avulla.⁴⁰

Nuorten palvelujen lisäksi uudistusta valmistelee aikuisten alatyöryhmä sekä koulutus- ja tukipalveluja pohtiva työryhmä.⁴¹

2.1.3 Työmarkkinatuen kuntaosuus

Vuosina 2006–2014 kunnat rahoittivat 50 prosenttia työttömyysajan työmarkkinatuesta, jos tuen saajan työttömyysajan tukipäivien kertymä oli vähintään 500 päivää. Vuoden 2015 alussa kuntien rahoitusvastuu laajeni vähintään 300 päivää työttömyysajan tukea saaneisiin. 300–999 päivää tukea saaneiden osalta kunnan rahoittama osuus on 50 prosenttia. Vähintään 1 000 päivää tukea saaneiden työttömyysajan työmarkkinatuesta kunnat ovat rahoittaneet vuodesta 2015 alkaen 70 prosenttia.⁴² Tuesta käytetään myös termiä passiivinen työmarkkinatuki, koska kyse on aktiivitoimiin osallistumattomista työttömistä.⁴³

Helsingin kaupungin maksama työmarkkinatuen kuntaosuus oli ensimmäisenä vuonna, 2006, korkealla tasolla yli 25 miljoonassa eurossa, minkä jälkeen maksuosuus kääntyi laskuun (kuvio 2). Maksut pysyivät vuosina 2008–2011 16–17 miljoonassa eurossa. Vuonna 2012 alkanut kasvu huipentui vuonna 2015 peräti 56 miljoonan euron maksuihin. Vuonna 2012 työmarkkinatuen saajien määrä ei vielä kasvanut, vaan valtio korotti työmarkkinatukea vuonna 2012. Vuosina 2013–2014 maksuosuuksia kasvatti kohdejoukon kasvu työttömyyden yleisen kasvun myötä.⁴⁴ Vuoden 2015 korkeaa lukua selittää yllä kuvattu lakimuutos, joka toisaalta laajensi maksuosuuden piiriin kuuluvia ja toisaalta kasvatti maksuosuutta pisimpään työmarkkinatukea saaneilla.

⁴⁰ Työllisyydenhoidon kokonaisuudistus, Kaupunginkanslia, Ilkka Oksman 7.1.2016 (esitetty Khs 18.1.2016 47 § yhteydessä)

⁴¹ Haastattelu kaupunginkansliassa 17.2.2016.

⁴² Kelasto, työmarkkinatuen tilastoraportin seloste sekä työttömyysturvalaki (1290/2002), erinäisiä säännöksiä 3 a § 30.12.2014/1370.

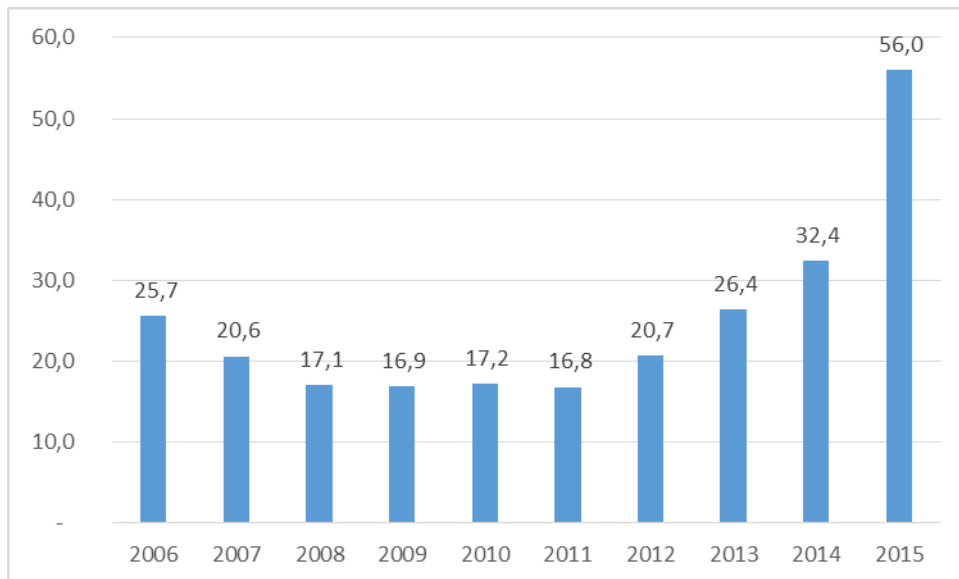
⁴³ <http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet-lausunnot/yleiskirjeet/2005/Sivut/Tyomarkkinatukiudistus-1.1.2006.aspx>

⁴⁴ Suunnitelma työmarkkinatuen kuntaosuuden vähentämiseksi, Helsingin kaupunki 25.4.2014.



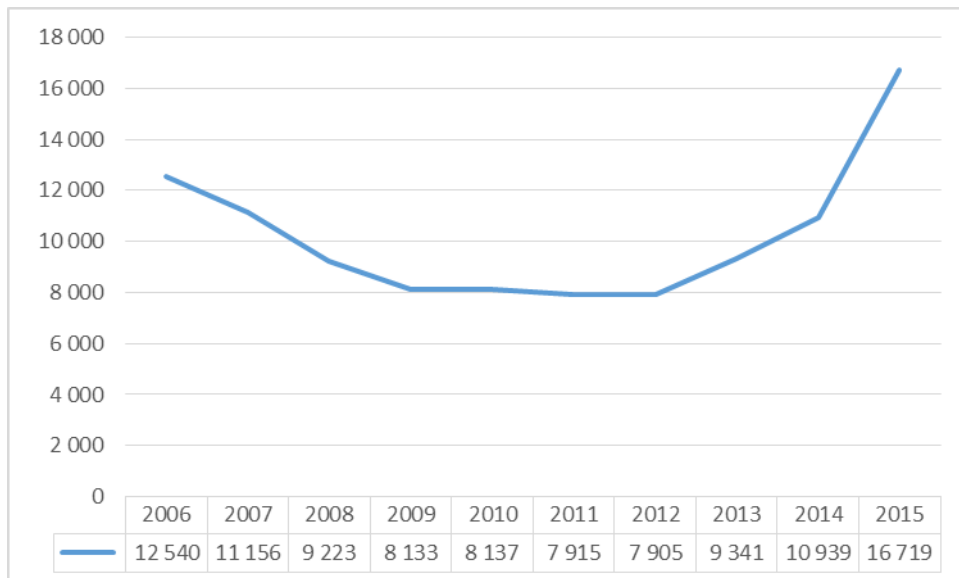
Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili

15.3.2016



Kuvio 1 Helsingin kaupungin maksuosuus kunnan osarahoittamasta työmarkkinatuesta⁴⁵

Alimmillaan tuen saajien määrä oli vuonna 2012, yhteensä 7 905 helsinkiläistä kunnan osarahoittaman työmarkkinatuen saajaa (kuvio 3). Vuonna 2015 heitä oli jo 16 719, kun kuntien maksuosuuden piiriin tulivat vähintään 300 päivää työmarkkinatukea saaneet. Heitä oli vuonna 2015 yhteensä 6 558. Tukea 500–999 päivää saaneita oli 7 400 ja yli 1000 päivää saaneita 6 512.⁴⁶



Kuvio 2 Helsinkiläiset kunnan osarahoittaman työmarkkinatuen saajat⁴⁷

⁴⁵ Lähde: Kelan tilastotietokanta Kelasto: <http://www.kela.fi/kelasto>

⁴⁶ Lähde: Kelan tilastotietokanta Kelasto: <http://www.kela.fi/kelasto>

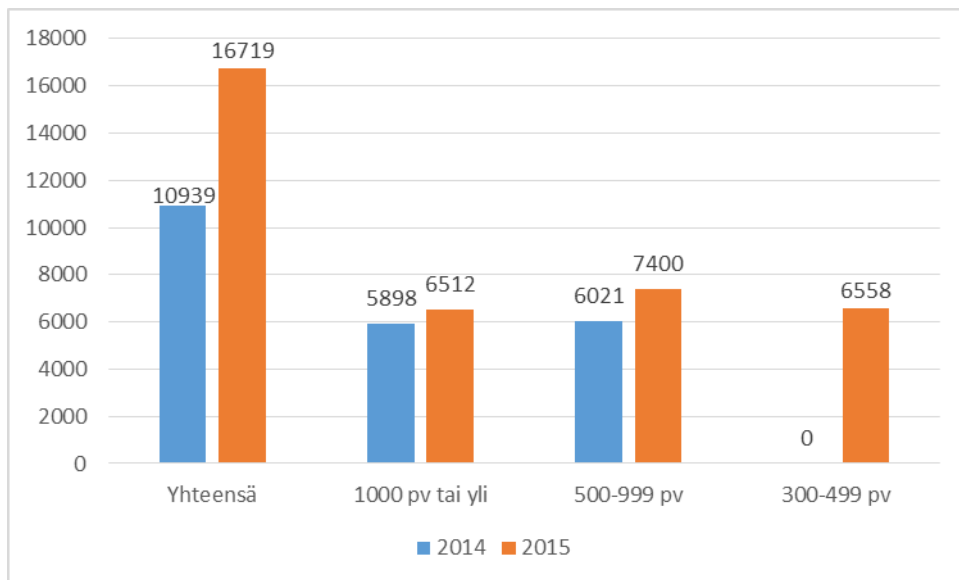
⁴⁷ Lähde: Kelan tilastotietokanta Kelasto: <http://www.kela.fi/kelasto>



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili

15.3.2016

Kuviossa 3 on vielä kuvattu sitä, miten muutos vuodesta 2014 vuoteen 2015 on näkynyt eri saajaryhmissä. Vuonna 2014 kunta ei vielä osarahoittanut työmarkkinatukea 300–499 päivän työttömyysajalta, joten merkittävin kasvu on siihen ryhmään kuuluvien henkilöiden määrässä, mikä näkyy myös kokonaisuudessa merkittävänä kasvuna. Myös 500–999 päivän kestossa kasvua oli melko paljon. Yhteensä-pylväät sisältävät kunkin henkilön vain kerran, sillä on mahdollista, että henkilö ehtii vuoden aikana esiintyä kahdessa eri ryhmässä.



Kuvio 3 Helsinkiläiset kunnan osarahoittaman työmarkkinatuen saajat vuosina 2014 ja 2015, työttömyyden keston mukaan (yhteensä sisältää yhden henkilön vain kerran)

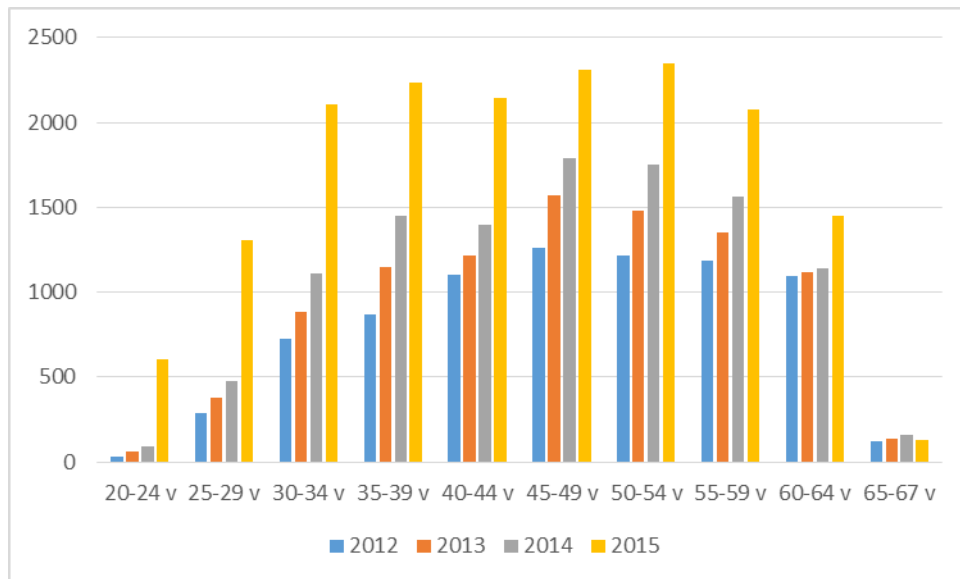
Kun tarkastellaan kunnan osarahoittaman työmarkkinatuen saajien kehitystä ikäluokittain, havaitaan, että siirtyminen alempaan 300 päivän rajaan on kasvattanut tuen saajien määrää miltei kaikissa ikäryhmissä, mutta suhteellisesti eniten kaikkein nuorimmissa ikäryhmissä (kuvio 4). Nuorimmassa, 20–24-vuotiaiden ikäluokassa⁴⁸, tuen saajien määrä on vuodesta 2014 vuoteen 2015 yli kuusinkertaistunut. 25–29-vuotiaiden ikäluokassa määrä 2,7-kertaistui ja 30–34-vuotiaiden ikäryhmässä 1,9-kertaistui. 35–44-vuotiailla kasvu oli yli 50 prosenttia.

⁴⁸ Tilastossa oli myös 17–19-vuotiaiden ikäryhmä, mutta heitä ei joko ole ollut tai heidän määränsä on ollut niin pieni, että tieto on salassapidettävä.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili

15.3.2016



Kuvio 4 Kunnan osarahoittaman työmarkkinatuen saajat Helsingissä ikäryhmittäin vuosina 2012–2015⁴⁹

Nuorten työllisyystilannetta on tarkasteltu laajemmin vuoden 2015 pääkaupunkiseudun yhteisarviointimuistiossa nuorisotakuun toteuttaminen ja vaikuttavuus. Tässä on syytä todeta, millaisista määristä on kyse nuorten kohdalla kunnan osarahoittaman työmarkkinatuen saajissa (taulukko 1).

Taulukko 1 Kunnan osarahoittaman työmarkkinatuen saajat nuorten ikäluokissa

Vuosi 2015	20–24-vuotiaat	25–29-vuotiaat
300–499 päivää	519	931
500–999 päivää	193	636
Yli 1000 päivää	-	77
Yhteensä, eri henkilöä	603	1310

Vuoden 2016 talousarvion mukaan palkkatukityöhön osoitetuista määrärahoista puolet suunnataan pitkäaikaistyöttömille ja puolet nuorille. Koska taulukossa 1 kuvatut nuoret edustavat kumpaakin kohderyhmää, heillä on matalampi kynnys päästä palkkatukityöhön kuin muiden nuorten, koska pitkään työttömänä olleilta nuorilta kaupunki ei edellytä tutkintoa kyseiselle alalle, jolle työ kohdistuu. Muilta nuorilta tämä ehto vaaditaan ja siten kannustetaan nuoria kouluttautumaan.⁵⁰

2.1.4 Työllisyysenhoidon määrärahat ja asiakasmäärät

Kaupungin työllisyysenhoidon budjetti jakautuu kaupunginkanslian, sosiaali- ja terveysviraston ja opetusviraston kesken. Edellisessä luvussa käsitelty työmarkkinatuen kuntaosuus sisältyi vielä vuonna 2014 sosiaali- ja terveystal-

⁴⁹ Lähde: Kelan tilastotietokanta Kelasto: <http://www.kela.fi/kelasto>

⁵⁰ Haastattelu kaupunginkansliassa 17.2.2016.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili

15.3.2016

lujen talousarviokohtaan, mutta vuoden 2015 talousarviossa se oli ensin sosiaali- ja terveystalouden alakohdassa työllisyyden hoitaminen ja vuoden 2016 talousarviossa sille luotiin oma talousarviokohta kaupunginkanslian alakohdaksi ”työmarkkinatuen kuntaosuus”. Seuraavaksi käsiteltävät määrärahat eivät sisällä kyseistä maksuosuutta.

Taulukossa 2 kuvataan, paljonko työllisyydenhoidon määrärahoja on käytetty vuosina 2012–2015. Suurin osa budjetista on kaupunginkanslian maahanmuutto- ja työllisyysasioiden yksikössä. Varsinaisten työllisyydemäärärahojen lisäksi on ollut käytettävissä erillismäärärahaa maahanmuuttajien työllisyydenhoitoon. Erillismääräraha on käytetty pääasiassa maahanmuuttajien palkkatukityöhön. Lisäksi virastojen omilla määrärahoilla toteutettavien palvelujen avulla edistetään työllistymistä. Kaupunki käyttää varsinaisten työllisyydenhoidon määrärahojen lisäksi työllisyyden edistämiseen yli 10 miljoonaa euroa. Kun työmarkkinatuen kuntaosuuteen käytettiin vuonna 2015 56 miljoonaa euroa, on työllisyydenhoidon tai työttömyydestä välittömästi aiheutuvien kustannusten suuruusluokka yhteensä yli 100 miljoonaa euroa.⁵¹

Taulukko 2 Työllisyydenhoidon määrärahojen toteuma 2012–2014⁵²

	2012	2013	2014	2015
Kaupunginkanslia	33 147 734	34 460 926	34 100 000	30 970 000
Sosiaali- ja terveystalouden yksikkö	5 766 256	5 638 390	5 496 000	5 520 000
Opetusvirasto	2 222 000	2 505 100	2 273 000	310 000
Yhteensä	41 135 990	42 604 416	41 869 000	36 800 000
Määrärahojen toteuma verrattuna talousarvioon	94 %	97 %	99 %	91 %
Khs käyttövarat/ maahanmuuttajien aiesopimus	1 317 505	1 050 077	1 135 000	1 010 000

Kaupunginkanslian määrärahat toteutuivat vuonna 2015 91-prosenttisesti. Vajausta budjetoituun selittää se, että TE-toimiston määrärahat loppuivat kesällä 2015, jolloin työllistämistoiminta pysähtyi muutamaksi kuukaudeksi. Kaupunginjohtajisto ehti jo päättää lokakuussa (21.10.2015 64 §), että kaupungin työllisyydemäärärahaa käytetään työllistämiseen ilman valtion palkkatukea. Johtajiston päätöksessä todettiin, että ”valtion palkkatuki on ollut ehtona kaupungin työllistämiseksi ja kaupungin työllistämistoiminta on ollut pysähdyksissä heinäkuusta asti.” Käytännössä kaupunki ei kuitenkaan ehtinyt yksittäistapauksia lukuun ottamatta työllistää ilman valtion palkkatukea, koska samalla viikolla johtajiston päätöksen kanssa TE-toimisto sai lisämäärärahaa yli 300 päivää passiivista työmarkkinatukea saaneiden palkkatukiin.⁵³ Marras-joulukuussa 2015 saatiinkin vielä 226 palkkatuetun työn aloitusta. Myös Helsinki-lisää myönnettiin varattua vähemmän ja siihenkin osaltaan vaikutti palkkatukimää-

⁵¹ Kuvio 1 ja työllisyydenhoidon työryhmän loppuraportti 15.6.2015, 14.

⁵² Työllisyydenhoidon toimintakertomukset vuosilta 2012–2014 sekä työllistämistoimikunnan kokouksen esityslista 16.2.2016.

⁵³ Maahanmuutto- ja työllisyysasioiden yksiköstä sähköpostitse saatu tieto 25.1.2016.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili

15.3.2016

rärahojen loppuminen kesken vuotta.⁵⁴ Talousarvioon varattujen määrärahojen käyttämättä jääminen kuvaa osaltaan kuntien vaikeutta suunnitella työllisyidenhoitoon liittyvää toimintaansa tilanteessa, jossa kunta on riippuvainen valtion päätöksistä.

Sosiaali- ja terveystieteiden määrärahojen osalta määrärahojen toteuma vuonna 2015 oli sekin vain 90 prosenttia. Kuntouttavan työtoiminnan ostopalveluissa tehtiin kilpailutuksia ja kun osa palveluntuottajista oli uusia, toiminnan käynnistämiseen kului aikaa.⁵⁵

Opetusviraston osalta vuoden 2015 talousarvion määrärahoissa oli pelkästään maahanmuuttajien kielikoulutusta. Aiempina vuosina nuorten työpajat ovat olleet osa työllisyidenhoidon budjettia, mutta vuoden 2015 talousarviossa työpajatoiminta on siirretty osaksi ammatillista koulutusta. Työpajatoiminta on integroitu ammatilliseen koulutukseen, koska työpajatoiminnasta tuli vuonna 2015 osa ammatilliseen peruskoulutukseen valmentavaa koulutusta ja osa nuorten oppisopimuskoulutusta. Työpajatoiminnan nuoret tulivat siten valtionosuuteen oikeuttavan koulutuksen opiskelijoiksi. Myös työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuneet nuoret voivat edelleen osallistua nuorten työpajatoimintaan.⁵⁶

Volyymiltaan suurin kaupungin työllisyidenhoidon palvelu on palkkatukityö, johon käytettiin vuonna 2014 yhteensä 19,4 miljoonaa euroa (taulukko 3). Palkkatuetun työn kuukausia kertyi 8 200.

Taulukko 3 Keskeisimpien kaupungin työllisyidenhoidon toimenpiteiden kustannukset ja asiakasmäärät vuonna 2014⁵⁷

Määrärahat ja asiakasmäärät vuonna 2014	euroa	henkilöä
Palkkatukityö	19 412 000	1032 uutta aloittanutta
Oppisopimuskoulutus kaupungin työpaikassa	7 800 000	132 uutta aloittanutta, 117 valmistunutta
Työvoiman palvelukeskus Duuri	3 700 000	1 378 uutta asiakasta
Helsinki-lisä	3 000 000	825 henkilöä (110 yhdistykselle/säätiölle ja 182 yritykselle)
Kuntouttava työtoiminta	n. 3 milj. euroa v. 2013	1 472 v. 2014
Nuorten työpajat	2 240 000	264 aloittanutta
Respa	1 310 000	1 483 aloittanutta
Työllisyiden kuntakokeilu	1 070 000*	1 784 aloittanutta
Työkokeilu	-	248 per 25.9.2015

*josta kaupungin osuus 305 000 euroa.

⁵⁴ Työllistämistoimikunnan esityslistateksti 16.2.2016 kokoukseen.

⁵⁵ Sama.

⁵⁶ Vuoden 2015 talousarvio/opetusvirasto/työllisyiden hoitaminen.

⁵⁷ Työllisyidenhoidon toimintakertomus 2014, Respan projektipäällikkö 17.2.2016 ja Työmarkkinatuki-työryhmän kokousmuistio 24.11.2015 työkokeilun osalta.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili

15.3.2016

Työkokeilusta ei synny kustannuksia kaupungille eivätkä työkokeilijat ole työsuhteessa kaupunkiin.

Kuntouttavan työtoiminnan kustannuksia ei ole eritelty työllisyydenhoidon toimintakertomuksissa. Taulukossa esitetty suuruusluokka kolme miljoonaa euroa on peräisin tarkastusvirastossa vuonna 2013 laaditusta kuntouttavan työtoiminnan tuloksia käsitelleestä arviointimuistiosta, jonka mukaan kaikkia kuntouttavaan työtoimintaan liittyviä kuluja ei välttämättä saada eriteltyä kirjanpidosta.⁵⁸

Työllisyydenhoidossa ei ole yhteistä asiakastietojärjestelmää. Eri palveluissa on omat tilastonsa ja niiden perusteella asiakasmääriä ei voida laskea yhteen, koska sama asiakas käyttää usein montaa eri palvelua. Työllisyydenhoidon työryhmän loppuraporttia varten kerättyjen tietojen mukaan työllisyyspalvelujen piirissä oli yli 8000 asiakasta vuonna 2014. Työntekijöitä kaupungilla on työllisyyden edistämiseen liittyvissä tehtävissä noin 400. Henkilöstömääriltään suurimpia kokonaisuuksia ovat sosiaali- ja terveysviraston työllistymisen tuki-jaos (250 henkilöä), nuorten työpajat (203) ja Respa (21). Muiden toimijoiden henkilöstömäärät ovat noin 10 henkilöä tai vähemmän.⁵⁹

2.1.5 Lyhyesti yritys yhteistyöstä

Varsinaiset yritys palvelut on rajattu arvioinnin ulkopuolelle. Yritys yhteistyö osana työllisyydenhoitoa on kuitenkin yritys palveluista erillinen asia ja linkittyy työllisyydenhoidon vaikuttavuuteen sitä kautta, että yritys yhteistyön avulla voidaan löytää kaupungin työllisyydenhoidon asiakkaille työtä suoraan yrityksistä.

Nuorisotakuuarvioinnissa selvitetyn mukaisesti yritys yhteistyön lisääminen on ollut strateginen linjaus, joka liittyy siihen, että työllisyys palvelut siirtyi kaupungin organisaatiossa henkilöstökeskuksesta kaupunginkansliaan kun henkilöstökeskus, hallintokeskus ja talous- ja suunnittelukeskus yhdistyivät kaupunginkansliaksi 1.1.2014. Yritys yhteistyö on Helsingissä vielä melko uusi toimintatapa ja elinkeinojohtajan mukaan vielä vaatimatonta verrattuna edelläkävijöihin kuten Kööpenhaminaan. Yritys yhteistyö on Helsingissä saatu alkuun ja toiveena on, että hyvät kokemukset käynnistäisivät ”lumipalloeffectin”.⁶⁰

Yritys yhteistyön näkyvin muoto ovat yritys koordinaattorit. Yritys koordinaattoreita oli aluksi yksi Respassa ja toinen pitkäaikaistyöttömien kuntakokeiluhankkeessa. Ohjaamoon palkattiin kaksi yritys koordinaattoria lisää ja myöhemmin vielä tiiminvetäjä.⁶¹ Maaliskuussa 2016 yritys koordinaattoreita oli

⁵⁸ Tarkastusviraston arviointimuistio 2013.

⁵⁹ Työllisyydenhoidon työryhmän loppuraportti 15.6.2015, 14.

⁶⁰ Nuorisotakuuarviointia varten toteutettu haastattelu kaupunginkansliassa 9.10.2015.

⁶¹ Maahanmuutto- ja työllisyysasioiden yksiköstä sähköpostitse saatu tieto 25.1.2016.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili

15.3.2016

kolme ja he palvelivat Respan ja Ohjaamon asiakkaita eli alle 30-vuotiaita nuoria.⁶²

Yrityskoordinaattorit ovat yhteydessä yrityksiin ja pyrkivät löytämään nuorille työpaikkoja. Yhteistyötä tehdään niiden yritysten kanssa, joilla on siihen intressi ja joiden tarpeet kohtaavat kohderyhmän tarpeet. Yrityskoordinaattoreiden työn tuloksena syntyy sekä tavallisia työ sopimuksia että palkkatukityöpaikkoja ja työkokeilupaiikkoja. Työllistymisen eri muodoista keskustellaan, kun yhteistyömahdollisuuksia kartoitetaan, ja asiakkaan tarve ratkaisee, milaista paikkaa lähtökohtaisesti tavoitellaan: esimerkiksi vastavalmistunut tarvitsee työpaikan kun taas toisenlaisella taustalla olevalla asiakkaalla saattaa olla tarve kokeilla alaa ja soveltuvuutta sille työkokeilun kautta. Palkkatukityöpaikkojen suhteen yrityskoordinaattoreiden työ osaltaan hälventää epäluuloja palkkatukityötä kohtaan. Lisäksi on syntynyt jonkin verran työn opinnollistamisen mahdollisuuksia ja oppisopimuspaikkoja. Kaupunginkanslian mukaan tähän liittyvää yhteistyötä opetusviraston kanssa aiotaan tiivistää jatkossa.⁶³

Kaupungin tytäryhtiöistä yrityskoordinaattorit ovat tehneet yhteistyötä etenkin Palmia Oy:n ja Helsingin markkinointi Oy:n kanssa siten, että nuorille on avautunut konkreettisia työmahdollisuuksia. Kaupunginkanslian mukaan ei ole periaatteellista estettä kohdentaa yrityskoordinaattoreiden työtä entistä aktiivisemmin tytäryhtiöille, kunhan intressit ja tarpeet kohtaavat. Toki myös käytävissä oleva resurssit asettavat raamit työllisyydenhoidon yritys yhteistyölle.⁶⁴

Kaupunkikonserniin kuuluvia emokaupungin suorassa omistuksessa olevia tytäryhtiöitä on 74. Niistä osa on sellaisia yhtiöitä, ettei niillä ole päätoimista henkilökuntaa.⁶⁵ Vain pieni osa kaupungin tytäryhtiöistä onkin sellaisia, että niiden henkilöstömäärä on merkittävä. Kaupungin omistamien yritysten työllistämispotentiaalia lienee kuitenkin mahdollista hyödyntää nykyistä enemmän.

2.2 Työllisyydenhoidon toimenpiteiden vaikuttavuus

2.2.1 Vaikuttavuusmittauksen lähtökohdat

Henkilöstökeskuksella oli vuoden 2011 talousarviossa sitovana tavoitteena kehittää työllistämistoimenpiteiden vaikuttavuusmittaristo siten, että se on otettavissa käyttöön vuonna 2012. Mittaristoa pilotoitiin syksyllä 2011 palkka-

⁶² Maahanmuutto- ja työllisyysasioiden yksiköstä sähköpostitse saatu tieto 2.3.2016.

⁶³ Maahanmuutto- ja työllisyysasioiden yksiköstä sähköpostitse saatu tieto 2.3.2016.

⁶⁴ Maahanmuutto- ja työllisyysasioiden yksiköstä sähköpostitse saatu tieto 2.3.2016.

⁶⁵ Tytäryhteisöraportit 2015.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili

15.3.2016

tukityön ja oppisopimuksen osalta.⁶⁶ Helmikuussa 2013 henkilöstökeskus laati ensimmäisen varsinaisen vaikuttavuutta kuvaavan raportin työllisyydenhoidon toimenpiteiden tuloksista vuonna 2012. Sen jälkeen kaupunginkanslia on laatinut vastaavan vaikuttavuusmittaristo -raportin vuosina 2014 ja 2015. Arviointiajankohtana keväällä 2016 oli vuotta 2015 koskeva raportti vielä valmisteltavana kaupunginkansliassa, joten käytettävissä olivat vuosina 2013–2015 laadituissa raporteissa esitetyt tulokset.

Vaikuttavuusmittariston tarkoituksena on seurata, kuinka hyvin kaupungin työllisyydenhoidon palvelut johtavat niille asetettuihin tavoitteisiin.⁶⁷ Vaikuttavuusmittaus toteutetaan tiedustelemalla palveluun osallistuneilta asiakkailta pääosin puoli vuotta palvelun tai toimenpiteen päättymisen jälkeen, mikä on heidän senhetkinen työmarkkina- tai koulutusasemansa. Aineisto kerätään puhelinhaastattelun avulla. Pääosin seuranta on kohdistettu kaikkiin asiakkaisiin, joista osa tavoitetaan.

Taulukkoon 4 on koottu työllisyydenhoidon toimintakertomuksen 2014 mukaisesti jaoteltuna ne työllisyydenhoidon palvelut, jotka olivat mukana vuoden 2014 tuloksia koskevassa vaikuttavuusmittauksessa. Palvelun tai toimenpiteen vaikuttavuutta arvioidaan aina suhteessa kyseiselle palvelulle asetettuun tavoitteeseen.

Taulukko 4 Vaikuttavuusmittauksessa mukana olevat työllisyydenhoidon palvelut

Toimenpide	Palvelun tavoite
Työkokemuksen karttuminen, työssä oppiminen	
Palkkatukityö	Työ avoimilla työmarkkinoilla, ammattiin tai tutkintoon johtava koulutus
Helsinki-lisä	Työ avoimilla työmarkkinoilla, ammattiin tai tutkintoon johtava koulutus
Maahanmuuttajien TKP-malli (aiemmin 6+6 kk)	Työ avoimilla työmarkkinoilla, ammattiin tai tutkintoon johtava koulutus
Työkokeilu (aiemmin työharjoittelu ja työelämävalmennus)	Työ avoimilla työmarkkinoilla, palkkatukityö, ammattiin tai tutkintoon johtava tai muu koulutus
Ammatillinen koulutus	
Oppisopimuskoulutus	Työ avoimilla työmarkkinoilla
Rekrytointikoulutus	Työ avoimilla työmarkkinoilla
Henkilökohtainen valmennus ja tuki	
Respan uravalmennus	Työ avoimilla työmarkkinoilla, ammattiin tai tutkintoon johtava koulutus
Työvoiman palvelukeskus Duuri	Työ avoimilla työmarkkinoilla, ammattiin tai tutkintoon johtava koulutus, muu pitkäkestoinen ratkaisu
Tulevaisuustiskin palveluohjaus	koulutus, työ, muihin palveluihin ohjautuminen

⁶⁶ Henkilöstökeskus 2012.

⁶⁷ Kaupunginkanslia 2015.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili

15.3.2016

Pajatoiminta	
Nuorten työpajat	koulutus, työ, muihin palveluihin ohjautuminen
Kuntouttava työtoiminta	ratkaisu nykytilanteeseen, suunta eteenpäin, työ, koulutus, työkokeilu

Kuten taulukosta nähdään, eri toimenpiteillä on erilaisia tavoitteita. Vuoden 2014 vaikuttavuusmittaristossa on painotettu sitä, että tarkasteltavat palvelut asettuvat erilaiselle etäisyydelle avoimista työmarkkinoista. Toimenpiteiden luonne ja tavoitteet ovat keskenään erilaisia. Myös asiakkaiden ikä, koulutus tai kielitaito samoin kuin suhdannetilanne voi vaikuttaa tavoitteen saavuttamiseen. Osa toimenpiteistä on sellaisia, että ainoastaan työ avoimilla työmarkkinoilla tai ammattiin tai tutkintoon johtava koulutus on mielekäs tavoite toimenpiteen jälkeen. Osa toimenpiteistä taas kohdistuu sellaiseen kohderyhmään, että olisi epärealistista asettaa kaikille tavoitteeksi työ tai koulutus.

2.2.2 Vaikuttavuusmittauksen tulokset

Vaikuttavuusmittariston tarkoituksena on seurata, miten hyvin kaupungin työllisyydenhoidon palvelut johtavat niille asetettuihin tavoitteisiin. Erilaisista tavoitteista ja kohderyhmistä johtuen vertailuja voidaan tehdä lähinnä edeltävien vuosien tuloksiin ja sellaisten samankaltaisten palvelujen välillä, joilla on samankaltaiset asiakasryhmät.

Määritelmällisesti vaikuttavuus on toiminnan vaikutus asiakkaisiin ja yhteiskuntaan suhteessa toiminnan vaikutuksille asetettuihin tavoitteisiin. Hyvin toteutuessaan vaikuttavuus tarkoittaa sitä, että toiminnalle asetettu tavoite toteutuu ja että tavoitteen taustalla oleva yhteiskunnallinen tai asiakkaaseen kohdistuva vaikutus saavutetaan. Työllisyydenhoidon vaikuttavuusmittaristossa voidaan ajatella, että toiminnan tavoite on sama kuin asiakasvaikutus eli esimerkiksi työllistyminen tai koulutuksen aloittaminen. Kaupunginkanslian mukaan vaikuttavuudella viitataan tutkimuksessa lisäarvoon, jonka palvelu tuottaa suhteessa siihen, että palvelua ei tarjottaisi lainkaan. Koska tätä ei kuitenkaan pystytä osoittamaan, eli käytössä ei ole verokkiryhmää, joka ei saa palvelua, ei pystytä eristämään yksittäisen palvelun vaikutuksia niistä työmarkkinasiirtymistä, jotka olisivat toteutuneet myös ilman palvelua. Tämän vuoksi kyse on ennen kaikkea seurantamittauksesta, ei varsinaisesta vaikuttavuusmittauksesta.⁶⁸

Toimenpiteille on asetettu tavoite, mutta prosentiosuudelle ei ole yleisesti ottaen asetettu tavoitetasoa. Kaupunginkanslian tulospalkkiojärjestelmässä vuodelle 2015 oli kuitenkin asetettu osana elinkeino-osaston tulospalkkiotavoitteita tavoite Respan ja kuntakokeilun vaikuttavuudesta. Respan tavoitteena oli, että päätetyistä asiakkuuksista 63,8 prosenttia päättyy työhön tai koulutukseen. Toteuma oli 64,5 prosenttia. Kuntakokeilussa tavoite oli 26,1 pro-

⁶⁸ Kaupunginkansliasta sähköpostitse saadut kommentit 4.3.2016, sekä Kaupunginkanslia 2015.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili

15.3.2016

senttia ja toteuma 36,3 prosenttia.⁶⁹ Tulospalkkiotavoitteena on ollut asiakkuuden päättymisen syy, koska yhtä vuotta koskeva tulospalkkiotavoite ei mahdollista pidempää seurantajaksoa.⁷⁰

Kuvioissa 5-9 on esitetty erilaisten toimenpiteiden tavoitteiden saavuttamisen aste. Toimenpiteet on ryhmitelty sen mukaan, että kuvioissa 5-8 on kussakin keskenään samanlaiset tavoitteet omaavat toimenpiteet ja kuviossa 9 muut toimenpiteet, joiden tavoitteet vaihtelevat. Kaupungin työpaikoissa työllisyydenhoidon määrärahoilla toteutettava oppisopimuskoulutus on jätetty taulukosta pois, koska se on enemmän kaupungin henkilöstön saatavuuteen tähtäävää kuin koulutustoimintaa. Koulutettavalle on oltava työpaikka oppisopimuksen alkaessa.⁷¹ Vastaavasti rekrytointikoulutus on jätetty kuvioista pois, koska se on työvoimakoulutus, joka lähtee tarpeesta saada uutta osaavaa työvoimaa.⁷²

Kuviosta 5 nähdään, että palkkatukityön ja maahanmuuttajien TKP-mallin vaikuttavuus on lähellä toisiaan. Maahanmuuttajille suunnatun mallin vaikuttavuus on kehittynyt myönteisemmin kuin yleisesti palkkatukityössä. Helsinkilisiä johtaa heikommin työllistymiseen tai koulutukseen kuin palkkatukityö, mitä selittää osaltaan Helsinki-lisän kohderyhmä, josta suurin osa on pitkäaikaisyöttömiä ja vajaakuntoisia.⁷³ Verrattuna kaupungin omaan palkkatukityöhön sen kustannukset ovat huomattavasti alemmat kaupungille. Sen kohdeasiakaskunta on kuitenkin haasteellinen ja asiakkaiden käytössä (Respan asiakkaita lukuun ottamatta) ei ole ollut samanlaisia tukipalveluita kuin kaupungin omassa palveluksessa olevilla palkkatukityöntekijöillä. Helsinki-lisän uudistuksen yhteydessä syksystä 2015 alkaen Helsinki-lisällä palkattavalla työntekijällä on ollut käytettävissään Helsingin kaupungin työllisyyskoulutukset, joihin kuuluvat muun muassa ammatilliset lyhyt- ja kielikoulutukset sekä työnhakuvalmennukset.⁷⁴

⁶⁹ Kaupunginkansliasta 4.3.2016 saadut tiedot.

⁷⁰ Kaupunginkansliasta sähköpostitse saatu tieto 28.1.2016

⁷¹ Työllisyydenhoidon työryhmän loppuraportti 2015, 19.

⁷² Työllisyydenhoidon toimintakertomus 2014, 8.

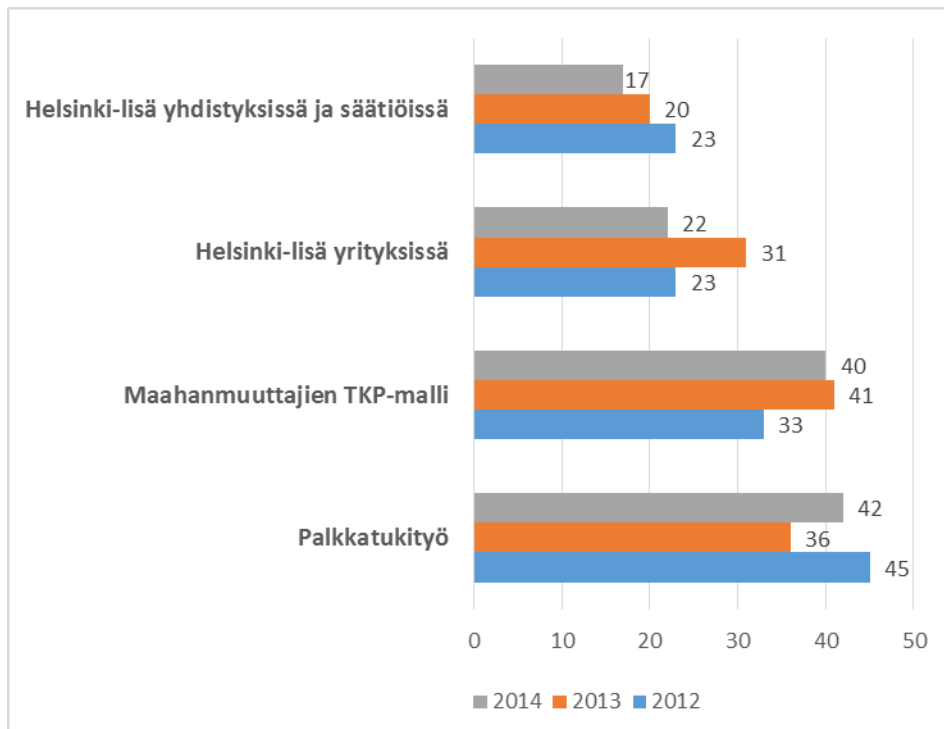
⁷³ Työllisyydenhoidon työryhmän loppuraportti 15.6.2015, 20.

⁷⁴ Sama, ja <http://www.hel.fi/www/Helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/yritykset/tyollisyys/Helsinki-lisa/>



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili

15.3.2016



Kuvio 5 Tavoitteen saavuttamisen aste niissä palveluissa, joiden tavoitteena on työavoimilla työmarkkinoilla, ammattiin tai tutkintoon johtava koulutus

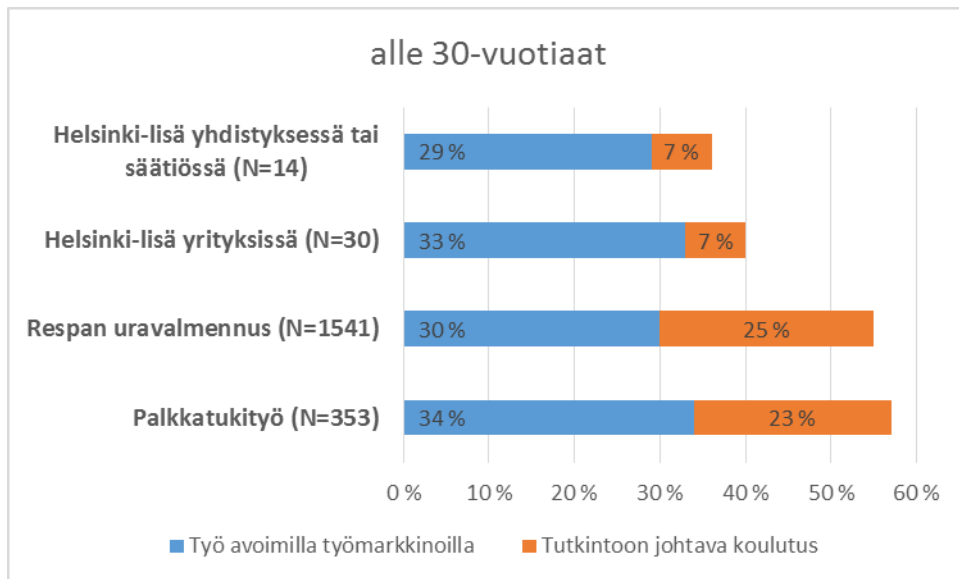
Nuorten, alle 30-vuotiaiden osalta Respa täydentää palvelutarjontaa. Kuviossa 6 on esitetty alle 30-vuotiaiden ikäryhmän osalta kuviossa 4 esitettyjen palvelujen sekä Respan tavoitteen saavuttamisen aste. Nuorilla sekä palkkatukityö että Helsinki-lisä ovat johtaneet tavoitteeseen useammin kuin kaikenikäisillä. Respan vaikuttavuus on samaa tasoa kuin palkkatukityössä, vaikka kohdeyhmässä on ainakin se ero, että palkkatukityössä edellytetään nuorelta koulutusta. Vuonna 2014 palkkatukityön ehtona nuorille oli, että valitulla työntekijällä on joko koulutus alalle, kohtuullisesti työkokemusta alalta tai palkkatukityötä edeltää vähintään kolmen kuukauden työkokeilu.⁷⁵

⁷⁵ Nuorisotakuun seurantaraportti 3.10.2014, Helsingin kaupunki.



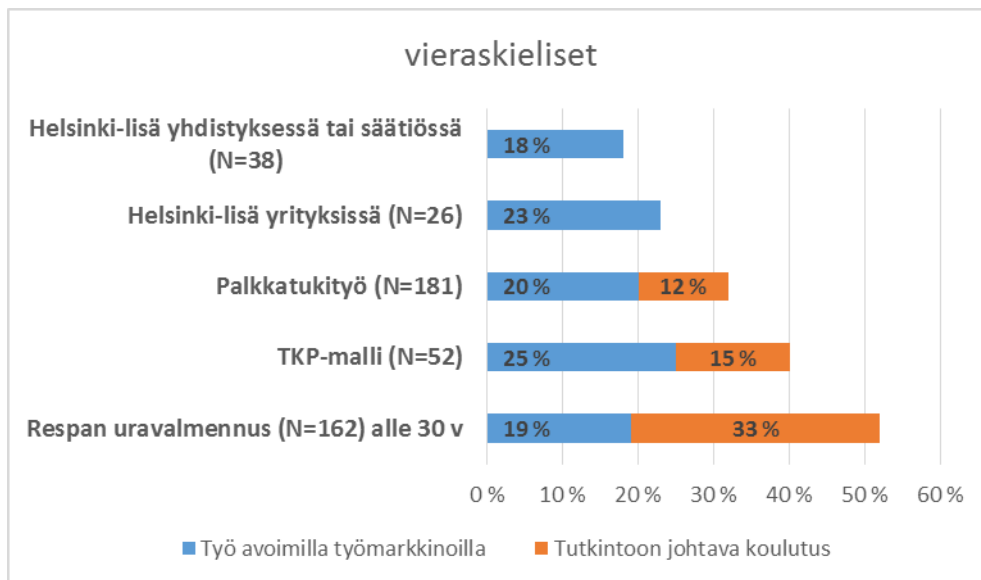
Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili

15.3.2016



Kuvio 6 Tavoitteen saavuttamisen aste niissä palveluissa, joiden tavoitteena on työ avoimilla työmarkkinoilla, ammattiin tai tutkintoon johtava koulutus, nuoret alle 30-vuotiaat vuonna 2014, Respa 5/2013–10/2015

Kuviossa 7 on tarkasteltu tavoitteen saavuttamisen astetta vieraskielisillä. Verrottuna kuvion 5 tuloksiin ovat palkkatukityön tulokset selvästi heikommat, mutta Helsinki-lisän tulokset hieman paremmat kuin suomen tai ruotsinkielisillä.



Kuvio 7 Tavoitteen saavuttamisen aste niissä palveluissa, joiden tavoitteena on työ avoimilla työmarkkinoilla, ammattiin tai tutkintoon johtava koulutus, muun kuin suomen tai ruotsin kieliset vuonna 2014

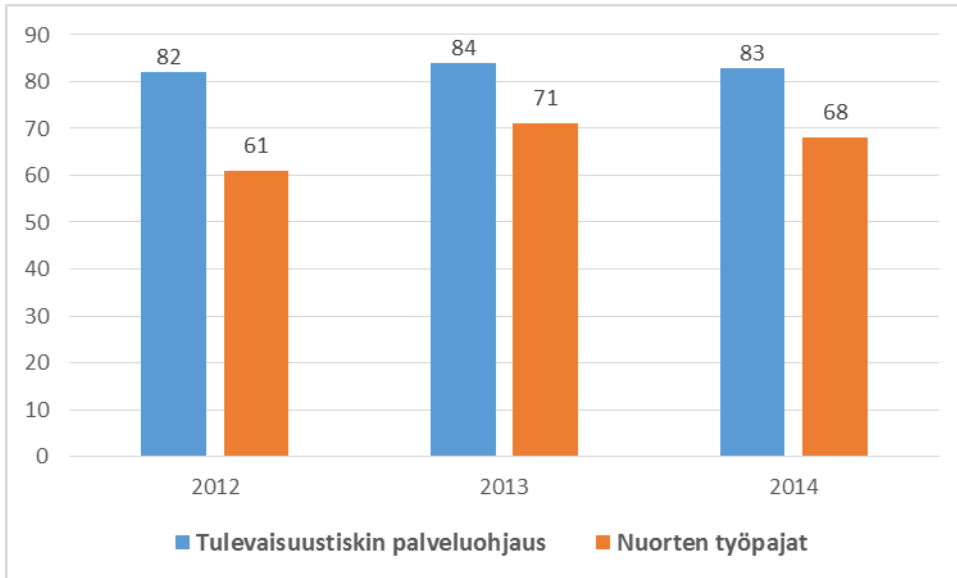
Tulevaisuustiskillä ja nuorten työpajoissa tavoitteen saavuttaminen on helpompaa kuin esimerkiksi Respassa, koska tavoitteeksi riittää ohjautuminen muihin palveluihin (kuvio 8). Vuoden 2015 talousarviossa työpajat siirrettiin



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili

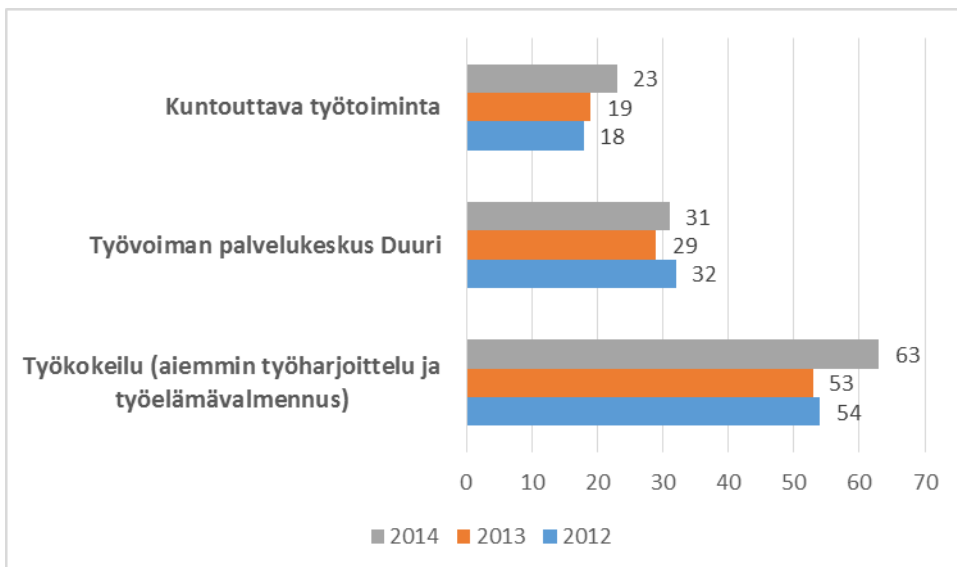
15.3.2016

osaksi ammatillista koulutusta, joten niitä ei enää jatkossa tulkita työllisyshoidon toimenpiteiksi.



Kuvio 8 Tavoitteen saavuttamisen aste niissä palveluissa, joiden tavoitteena on koulutus, työ tai muihin palveluihin ohjautuminen

Kuviossa 9 on vielä esitetty kolme toimenpidettä tai palvelua. Työkokeilun tavoite on työ avoimilla työmarkkinoilla, palkkatukityö tai ammattiin tai tutkintoon johtava tai muu koulutus. Työkokeilun tavoitteen erona palkkatukityöhön on siis se, että työkokeilu voi johtaa palkkatukityöhön. Työkokeilussa oleva ei ole työsuhteessa kaupunkiin. Työvoiman palvelukeskus Duurin tavoite on työ avoimilla työmarkkinoilla, tutkintoon tai ammattiin johtava koulutus tai muu pitkäkestoinen ratkaisu. Kuntouttavassa työtoiminnassa puolestaan tavoite on ”ratkaisu nykytilanteeseen, suunta eteenpäin, työ, koulutus tai työkokeilu”.



Kuvio 9 Tavoitteiden saavuttamisen aste muissa palveluissa



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili

15.3.2016

Kun otetaan huomioon se, että kuntouttavassa työtoiminnassa tavoitteeksi riittää ”ratkaisu nykytilanteeseen, suunta eteenpäin” ja Duurissa ”muu pitkäkestoinen ratkaisu”, tavoitteen toteutumisosuudet vaikuttavat alhaisilta. Tähän on kiinnitetty huomiota myös vuoden 2012 toimenpiteitä koskeneessa raportissa, jossa nostettiin esiin kaksi toimenpidettä, joiden vaikuttavuutta raportissa pidettiin melko huonona. Duurin osalta raportin yhteenvedossa todetaan, että tulosta ei voida pitää kovinkaan hyvänä ottaen huomioon, että kyse on moniammatillisesta palvelusta. Toisaalta raportissa pohdittiin, onko tavoitteet Duurissa asetettu liian korkeiksi asiakaskuntaan nähden. Parhaiten tavoitteen mukaisesti tuloksiin oli päästy alle 30-vuotiaiden osalta.

Vuoden 2012 raportin mukaan kuntouttavan työtoiminnan tulokset olivat ”vielä huonommat” kuin Duurin. Kuntouttavan työtoiminnan tulokset ovat joka vuosi olleet heikot, vaikka ovatkin parantuneet. Vuoden 2013 vaikuttavuusraportissa on todettu, että kuntouttavan työtoiminnan asiakasryhmä on kaikkein haastavin.

Työkokeilun vaikuttavuus on parantunut eniten, kun tarkastellaan eri toimenpiteiden vuosimuutoksia tavoitteen saavuttamisen asteessa (taulukko 5). Sitä selittää osaltaan se, että työelämävalmennus ja työharjoittelu lopetettiin palveluina vuoden 2013 lopussa, jolloin työkokeilun asiakaskuntaan tuli mukaan myös aikaisempaa helpommin työllistyviä asiakkaita. Toisaalta kohderyhmästä poistui esimerkiksi vastavalmistuneita työharjoittelijoita. Eri vuosien välistä vertailua vaikeuttaakin se, että asiakaskunnassa voi tapahtua vuosittaisia muutoksia, joko normaalia vaihtelua tai TE-toimiston linjauksista johtuvia muutoksia. Esimerkiksi palkkatukityössä asiakaskuntaan vaikuttaa vuosittain TE-hallinnon linjaukset siitä, kuinka pitkä esimerkiksi edeltävän työttömyyden täytyy olla palkkatukioikeuden saamiseksi.⁷⁶

Taulukko 5 Tavoitteen saavuttamisen aste, muutos prosenttiyksikköä

	Muutos 2012–2013	Muutos 2013–2014	Muutos yhteensä 2012–2014
Työkokeilu	-1	+10	+9
TKP	+8	-1	+7
Kuntouttava työtoiminta	+1	+4	+5
Nuorten työpajat	+10	-5	+5
Tulevaisuustiski	+2	-1	+1
Duuri	-3	+2	-1
Helsinki-lisä yrityksille	+8	-9	-1
Palkkatukityö	-9	+6	-3
Helsinki-lisä yhdistyksille	-3	-3	-6

⁷⁶ Kaupunginkansliasta saadut kommentit 4.3. ja 14.3.2016.

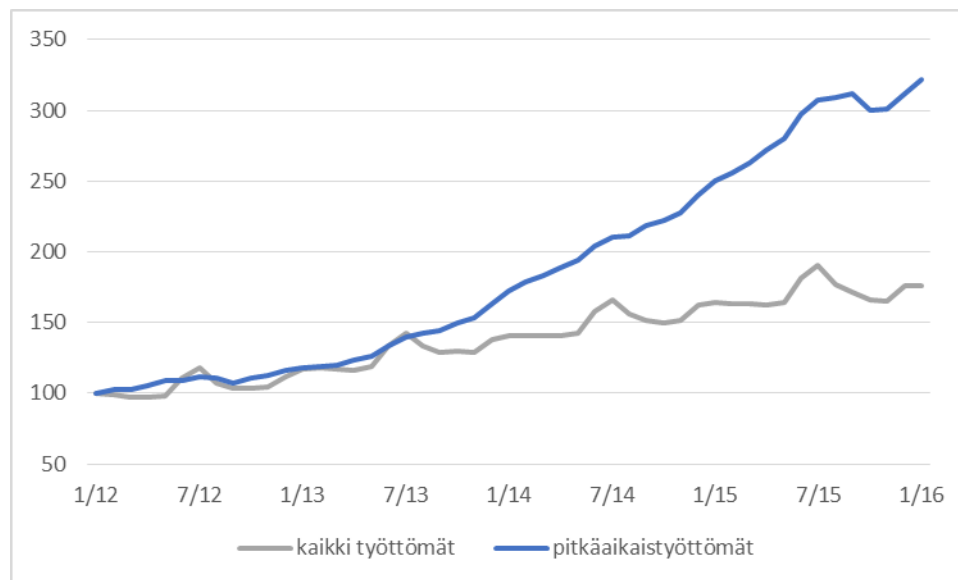


Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili

15.3.2016

TKP-mallissa on ollut parannusta erityisesti vuodesta 2012 vuoteen 2013. Myös kuntouttavan työtoiminnan osalta tilanne on parantunut. Muut, joissa muutos vuodesta 2012 vuoteen 2014 on ollut yhteenlaskettuna positiivinen, olivat nuorten työpajat ja tulevaisuustiski. Helsinki-lisä yhdistyksille on ainoa, jonka tulokset ovat kumpanakin vuonna heikentyneet.

Työttömyys on vuosina 2013 ja 2014 tilastojen mukaan merkittävästi lisääntynyt (kuvio 10), joten vaikuttavuusmittauksen tuloksia voidaan pitää hyvänä. Vaikeutunut työmarkkinatilanne näkyy erityisesti Helsinki-lisän kohdalla, vuonna 2014 yrityksissä ja sekä vuosina 2013 että 2014 yhdistyksissä. Muutoin vaikuttavuus on pääosin jopa parantunut työllisyystilanteen heikentymisestä huolimatta. Huolestuttavinta on pitkäaikaistyöttömyyden kasvu, joka erkani kokonaistyöttömyyden kasvua voimakkaampaan kasvuun kesän 2013 jälkeen. Pitkäaikaistyöttömiä ovat yhtäjaksoisesti 12 kuukautta tai pidemmän ajan työttömänä työnhakijana olleet.



Kuvio 10 Työttömien työnhakijoiden määrä Helsingissä indeksoituna siten, että tammi-kuun 2012 määrä on 100, kaikki työttömät työnhakijat sekä pitkäaikaistyöttömät⁷⁷

2.2.3 Mittauksen tulosten hyödyntäminen

Vaikuttavuuden seuranta on siis tehty jo useamman vuoden ajan. Arvioinnissa haettiin vastausta siihen, miten vaikuttavuusmittauksen tuloksia on hyödynnetty: onko niitä hyödynnetty toimenpiteiden kohdentamisessa eri ryhmille ja päätettäessä toimenpiteiden tarjonnasta eli siitä, mihin toimenpiteisiin kaupunki panostaa ja kuinka paljon. Ennen kuin näihin kahteen arvioinnin osakysymykseen voidaan vastata, on muistutettava luvussa 2.1.1 kuvatussa vastuunjaosta kunnan ja valtion kesken.

⁷⁷ Indeksointi tehty TEM työnvälitystilastosta 1207.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili

15.3.2016

Valtiolla on ensisijainen vastuu työllisyyspolitiikasta ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta, sekä niiden rahoittamisesta. Valtion toimenpiteet ja linjaukset ohjaavat määrärahoja ja toimenpiteitä. TE-toimisto esimerkiksi tekee linjaukset palkkatukien käytön kohderyhmistä. Lisäksi käytännössä kaikkiin palveluihin tarvitaan TE-toimiston päätös ja rahoitus. Kaupunki ei voi siis itsenäisesti suunnitella, mihin ryhmiin se toimenpiteitä kohdistaa, jos valtion linjaukset eivät tue sitä. Kaupunki joutuu sopeuttamaan omat painotuksensa valtion toimenpiteisiin. Sen vuoksi vaikuttavuusmittauksen tulokset eivät voi sellaiseen ohjata tiettyyn suuntaan. Kaupungin maahanmuutto- ja työllisyysasioiden päällikön mukaan vaikuttavuusmittauksen lisäksi on paljon muitakin tekijöitä, jotka on otettava huomioon kohdennettaessa työllisyysmäärärahoja ja toimenpiteitä.⁷⁸

Yksi taloudellisesti merkittävä huomioon otettava tekijä on luvussa 2.1.3 kuvattu työmarkkinatuen kuntaosuus. Niiden henkilöiden osalta, jotka ovat niin sanotulla kuntaosuuslistalla eli vähintään 300 päivää kunnan osarahoittamalla työmarkkinatuella olleita, kaupungille tulee välittömiä kustannuksia, jos heitä ei pystytä työllistämään tai ohjaamaan johonkin aktiivitoimenpiteeseen.

Vaikuttavuusmittauksen tuloksia on kuitenkin voitu hyödyntää toimintaa kehitettäessä. Haastattelussa mainittiin useita esimerkkejä siitä, miten mittauksen tuloksilla on ollut vaikutusta:

- Maahanmuuttajien TKP-mallia on päätetty lisätä enemmän vaikuttavuusmittauksen perusteella. TKP-malli on ollut lähinnä kaupungin virastojen käytössä, nyt sitä suunnataan myös yrityksille vahvemmin.
- Työkokeilutoimintaa on kehitetty. Työkokeilut on todettu melko hyväksi tavaksi, joten niitä pyritään lisäämään.
- Helsinki-lisää on kehitetty ja pyritty parantamaan vaikuttavuutta. Lisää on tarjottu yrityksiin, jotka työllistävät pitkään työttömänä olleita nuoria ja maahanmuuttajia.
- Nuorten palkkatukityö kohdennetaan pääasiassa koulutetuille nuorille. Vaikuttavuusmittauksen lisäksi tähän linjaukseen on vaikuttanut se, että tulevaisuuden työmarkkinoilla ilman tutkintoa on vaikea työllistyä, joten nuoria kannustetaan ensisijaisesti koulutukseen, ei suoraan työmarkkinoille.
- Kuntouttavassa työtoiminnassa on meneillään pohdinta siitä, tulisiko kuntouttavaa työtoimintaa käsitellä enemmän sosiaalisena kuntoutuksena kuin työllisyshoidon toimenpiteenä.

Kolmas osakysymys oli, seurataanko toimenpiteiden kustannusvaikuttavuutta ja jos seurataan niin hyödynnetäänkö näitä tietoja toimenpiteiden ja siten määrärahojen kohdentamisessa.

⁷⁸ Haastattelu kaupunginkansliassa 17.2.2016.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili

15.3.2016

Osana vaikuttavuusmittaristoa ei ole seurattu toimenpiteiden kustannusvaikutavuutta. Haastattelun mukaan osana työllisyydenhoidon kokonaisuudistusta on tarkoitus edetä kustannusvaikutavuuden suuntaan. Tammikuussa 2016 valmistui tilaustutkimus työllistämisen nettovaikutuksista kunnan talouteen. Kaupunki on siis teettänyt tilaustutkimuksen aiheesta, joten siinä mielessä voidaan vasta myönteisesti kolmannen osakysymyksen ensimmäiseen osaan. Tietojen hyödyntämisen osalta kysymykseen on liian aikaista vastata, koska työllistämisen nettovaikutusten arviointimateriaali on päivätty 8.2.2016. Kaupunginkanslian maahanmuutto- ja työllisyyspalveluissa ei vielä ole ehditty tehdä materiaalin perusteella omaa analyysia tai johtopäätöksiä.⁷⁹

Tilaustutkimuksessa on selvitetty palkkatukityön, työkokeilun ja kuntouttavan työtoiminnan vaikutuksia Helsingin kaupungin välittömiin ja välillisiin kustannuksiin ja tuloihin. Palkkatukityössä on huomioitu erikseen työllistäminen kaupungin virastoon tai laitokseen, tai Helsinki-lisällä yrityksiin ja yhdistyksiin. Työkokeilussa on eroteltu virastoissa ja nuorten pajoilla tapahtuva työkokeilu. Kuntouttavan työtoiminnan eri järjestämistapoja on myös tarkasteltu erikseen.⁸⁰

Laskentaperusteissa on tehty oletuksia ja valintoja, jotka vaikuttavat olennaisesti siihen, miten tietoja tulkitaan. Tutkijat itse ovat esittäneet materiaalin perusteella seuraavat tulokset ja johtopäätökset⁸¹:

- Valintaprosessi eri aktiivitoimenpiteisiin on tärkeä: miten saadaan oikeat henkilöt oikeisiin toimenpiteisiin, joissa työllistymisen todennäköisyys avoimille työmarkkinoille olisi mahdollisimman hyvä toimenpiteen jälkeen
- Kaupungin virastossa tai laitoksessa tehty palkkatuettu työ on nettokustannuksiltaan selvästi edullisempaa kuin yrityksissä tai kolmannella sektorilla tehty palkkatukityö tai työttömyys työmarkkinatuella
 - Ero perustuu ennen kaikkea tehdyn työn arvoon kaupungille (oletus 65 prosenttia palkkakustannuksista). Jos tehdylle työlle ei lasketa arvoa, nettokustannus kasvaa merkittävästi
 - Oletuksena valtion tuki toimenpiteelle
- Palkkatuetun työn kumulatiiviset nettokustannukset ovat selvästi alemmat kuin jatkuvasti työttömän kustannukset työmarkkinatuesta ja toimeentulotuesta
- Palkkatuettu työ lisää todennäköisyyttä sijoittua avoimille työmarkkinoille työjakson jälkeen
 - Työkokemus, referenssit, osaamisen kehittyminen
 - Palkkatuettuun työhön sijoittuvat ovat lähtökohdiltaan parhaissa asemassa avoimille työmarkkinoille
 - Palkkatuetusta työstä keskimäärin 28 prosenttia sijoittuu avoimille työmarkkinoille pian toimenpiteen jälkeen Helsingissä, työkokeilusta kolme prosenttia

⁷⁹ Haastattelu kaupunginkansliassa 17.2.2016.

⁸⁰ Kaupunkitutkimus TA 2016.

⁸¹ Kaupunkitutkimus TA 8.2.2016.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili

15.3.2016

- Palkkatuetun työn jälkeen avoimille työmarkkinoille työllistyvä
 - Tuottaa kaupungille kunnallisverotuloja
Ei aiheuta toimeentulotuki- tai työmarkkinatukikustannuksia toimenpiteen jälkeen
 - Ero 43 000 euroa verrattuna jatkuvasti työttömään seitsemän vuoden aikana
- Johtopäätös: Palkkatukeen kannattaa panostaa
 - Lisäämismahdollisuus yrityksissä ja kolmannella sektorilla
 - Markkinointi ja neuvonta
 - Helsinki-lisän korotus

2.3 Työmarkkinatuen kuntaosuuden vähentäminen

Pitkäaikaistyöttömyyteen liittyy strategiaohjelman toimenpide ”Selvitetään eri keinoja järjestää valtiolle maksettavien sanktiomaksujen sijaan työttömille veroja tuottavaa työtä tai esimerkiksi työllistymiseen johtavaa oppisopimuskoulutusta.” Strategiaohjelman toimeenpanopäätöksessä⁸² kaupunginhallitus kehotti kaupunginkansliaa⁸³ selvittämään pitkäaikaistyöttömille veroja tuottavan työn tai oppisopimuskoulutuksen järjestämistä sanktiomaksujen välttämiseksi.

2.3.1 Suunnitelma työmarkkinatuen kuntaosuuden vähentämiseksi 2014

Kaupunginkanslian elinkeino-osaston maahanmuutto- ja työllisyyspalveluissa asiaa ryhdyttiin selvittämään keväällä 2014 yhdessä sosiaali- ja terveystieteiden kanssa. Sosiaali- ja terveystieteiden osalta valmistelua vauhditti se, että vuoden 2014 talousarvioon oli kirjattu seuraavaa:

”Kaupunginhallituksen linjausten mukaan hallintokunnat laativat Stj:n johdolla toimenpidesuunnitelman siitä, miten yli 500 päivää työttöminä olleiden tai sen uhan alla olevista helsinkiläisistä aiheutuvia sakkomaksuja saadaan pienennettyä esimerkiksi työllistämisen- ja työpajatoiminnan avulla. Tässä yhteydessä tulee tarkastella myös työllisyydenhoidon määrärahojen kohdentuminen kaupunkitasolla. Tavoitteena pienentää puoleen aiheutuvia sakkomaksuja v. 2013 tasosta esimerkiksi työllistämisen- ja työpajatoiminnan avulla.”

Sosiaali- ja terveystieteiden käyttösuunnitelmassa⁸⁴ tavoitteena oli noin 10 miljoonan euron vähennys työmarkkinatuen sakkomaksuihin, mikä olisi tarkoittanut noin 35 prosentin vähennystä verrattuna vuoden 2013 toteuma-arvioon. Tavoite ei toteutunut, sillä sakkomaksut kasvoivat. Perustellessaan valtuustolle talousarvion ylitystä, sosiaali- ja terveystieteiden lautakunta totesi, että kuntouttavan työtoiminnan paikkoja on lisätty 600, mikä ei kuitenkaan ole estänyt sakkomaksujen kasvua.⁸⁵

⁸² Khs 20.5.2013 § 605

⁸³ Silloin vielä erillisiä henkilöstökeskusta ja talous- ja suunnittelukeskusta.

⁸⁴ Sosiaali- ja terveystieteiden lautakunta 21.1.2014 15 §.

⁸⁵ Kaupunginvaltuusto 10.12.2014 406 §



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili

15.3.2016

Kaupunginhallitus merkitsi tiedoksi 2.6.2014 (§ 656) suunnitelman toimenpiteistä työmarkkinatuen kuntarahoitusosuuden pienentämiseksi ja kehotti kaupunginkansliaa ja sosiaali- ja terveystieteiden virastoa toteuttamaan suunnitelman mukaiset toimenpiteet. Suunnitelma on päivätty 25.4.2014. Suunnitelmaa laadittaessa oli vasta ennakkotieto siitä, että vuoden 2015 alusta lainsäädäntö mahdollisesti muuttuu aiheuttaen entistä suuremman paineen kunnan maksuosuuksiin.⁸⁶

Työmarkkinatuen kuntaosuuden maksaminen katkeaa seuraavilla toimenpiteillä:

- työ vähintään 18 h/viikko
- palkkatukityö vähintään 18 h/viikko
- päätoiminen tai työvoimapolitiittinen koulutus
- työkokeilu työpaikalla tai pajassa
- kuntouttava työtoiminta

Koulutuksen, työkokeilun tai kuntouttavan työtoiminnan jälkeen kuntaosuuden maksaminen jatkuu, jos henkilö ei ole työllistynyt, siirtynyt toiseen aktivointitoimenpiteeseen tai hänen tilanteensa ole muutoin ratkennut esimerkiksi eläkkeelle pääsyn vuoksi. Sen sijaan työn tai palkkatukityön osalta vaikutus on pidempikestoinen: Työssäoloehto täyttyy ja kunnan maksuosuus päättyy neljäksi vuodeksi, kun henkilö on ollut 6 kuukautta työssä tai palkkatukityössä 28 kuukauden aikana riippumatta siitä, onko henkilö työllistynyt 6 kuukauden jälkeen.⁸⁷

Suunnitelmassa oli seitsemän kohtaa, jotka sisälsivät aktivointitoimenpiteiden lisäykset vuodelle 2014. Kaupunginkanslian työllisyyspalveluissa laadittiin tammikuussa 2015 katsaus toimenpiteiden toteutumisesta 2014.⁸⁸ Asiakirjassa ei kuitenkaan otettu kantaa siihen, ovatko toimenpiteet toteutuneet suunnitelman mukaisesti, vaan kuvattiin vuonna 2014 toteutuneita suoritemääriä. Esitettyjen tietojen perusteella on vaikea muodostaa kokonaiskuvaa siitä, missä määrin suunnitelmaa onnistuttiin toteuttamaan. Ongelmana on myös se, että palvelujen asiakaskunnasta ei välttämättä tiedetä tarkasti sitä, kuinka moni kuuluu "kuntaosuuslistalle". Jos palvelun asiakasmäärä kasvoi edellisvuodesta, se ei välttämättä tarkoita sitä, että palvelu onnistui tavoittamaan tavoitellun kohderyhmän. Kaupungin palkkatukityöstä tiedetään, että sen painopiste siirrettiin vuoden 2014 alun jälkeen nuorisotakuun piiriin kuuluvista nuorista pitkäaikaistyöttömiin. Kuntakokeilun piirissä oleville on tarjottu uravalmennuspalveluja ja heidän sijoittumisestaan palvelun päättyessä oli käytettävissä tietoja, mutta ei selkeää vastausta siihen, kuinka moni heistä siirtyi pois kunnan rahoitusvastuulta.⁸⁹

⁸⁶ Suunnitelma työmarkkinatuen kuntaosuuden vähentämiseksi. Helsingin kaupunki 25.4.2014.

⁸⁷ Suunnitelma työmarkkinatuen kuntaosuuden vähentämiseksi. Helsingin kaupunki 25.4.2014.

⁸⁸ Katsaus työmarkkinatuen kuntarahoitusosuuteen, Karvonen/Vento 27.1.2015. Liite 1. Toimenpiteet 2014.

⁸⁹ Katsaus työmarkkinatuen kuntarahoitusosuuteen, Karvonen/Vento 27.1.2015. Liite 1. Toimenpiteet 2014.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili

15.3.2016

Katsauksen yleisessä osassa todettiin, että kaupungin omissa palveluissa, erityisesti palkkatuetussa työssä, painopistettä on loppuvuoden aikana onnistuttu siirtämään kuntarahoitusosuuden piirissä oleviin asiakkaisiin ja että myös kuntakokeilun asiakasrekrytointi onnistui suunnitelman mukaisesti. Kuntarahoitusosuuden näkökulmasta erityisenä haasteena pidettiin sitä, että kohderyhmälle on nykyisessä taloustilanteessa erittäin vaikeaa löytää työllistymisvaihtoehtoja yrityksissä; lisäksi nuoret työllistyvät vanhempia ikäluokkia paremmin yrityksiin.⁹⁰

Nuorten ja kuntaosuuden kohderyhmän välillä on siis eräänlainen kilpailuasetelma, sillä pääosa pitkäaikaistyöttömistä on vanhempia kuin nuorisotakuun kohderyhmään kuuluvat alle 30-vuotiaat. Nuorisotakuuta käsittelevässä pääkaupunkiseudun yhteisarvioinnissa tästä ongelmasta todettiin seuraavaa: ”Nuorisotakuun toteuttamisen näkökulmasta näyttääkin ongelmalliselta, että valtio kannustaa sanktiomaksuilla kuntia panostamaan pitkäaikaistyöttömien työllistämiseen välityömarkkinoille. Nuoret eivät useinkaan ole pitkäaikaistyöttömiä, jolloin työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kohdistaminen nuoriin ei ole kunnalle lyhyellä tähtämellä kannattavaa. Pidemmällä tähtämellä nuoriin panostaminen olisi kuitenkin todennäköisesti hyvä sijoitus, kun ajatellaan nuoren koko työuralla kertyviä verotuloja tai kouluttautumisen ja työllistymisen epäonnistuuessa syntyviä toimeentulotuki- ja muita sosiaaliturvamenoja.”

Kaupunginkanslian mukaan työllisyyspalveluissa ja työllistämistoimikunnassa on käyty tästä välittömien ja välillisten kustannusten ristipaineesta keskustelua ja päädytty suuntaamaan palveluja ja resursseja kummallekin kohderyhmälle. Esimerkiksi palkkatuessa tämä näkyy vuoden 2016 talousarviossa päätöksenä kohdentaa puolet nuorille ja puolet pitkäaikaistyöttömille.

2.3.2 Työmarkkinatukityöryhmän työ 2015

Kesällä 2015 kaupunginjohtaja asetti kuntaosuuden voimakkaan kasvun vuoksi niin sanotun työmarkkinatukityöryhmän. Sen tehtäväksi annettiin seurata työmarkkinatuen kuntaosuuden kehittymistä ja työllistämistoimenpiteiden vaikuttavuutta. Työryhmältä on lisäksi odotettu ehdotuksia lisätoimenpiteiksi työllisyyden parantamiseksi ja kuntaosuuden kasvun pysäyttämiseksi.⁹¹

Työryhmä on toiminut elinkeinojohtajan johdolla ja mukana on ollut osastopäällikkö sosiaali- ja terveysvirastosta ja nuorisoasiainkeskuksesta, kaupunginsihteerin sekä kansliasta rahoitusjohtaja, maahanmuutto- ja työllisyysasioiden päällikkö ja sihteerinä erityissuunnittelija.

Työmarkkinatukityöryhmä on kokoontunut kesäkuun järjestäytymiskokouksensa jälkeen joka kuukausi elokuusta 2015 alkaen. Työryhmän pöytäkirjojen

⁹⁰ Katsaus työmarkkinatuen kuntarahoitusosuuteen, Karvonen/Vento 27.1.2015.

⁹¹ Kj 17.6.2015, 45 §



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili

15.3.2016

perusteella työryhmä on edistänyt strategiaohjelman toimenpidettä eli selvittänyt ”eri keinoja järjestää valtiolle maksettavien sanktiomaksujen sijaan työtömille veroja tuottavaa työtä”. Työryhmään on tuotu kehittämissuunnitelmia joko tiedoksi tai kannanottoa varten. Työryhmässä käydyn keskustelun pohjalta on annettu virastoille kehotuksia valmistella asiaa. Työryhmä on myös linjannut asioita ja varmistanut, että valmistelu etenee.

Työryhmän pöytäkirjojen perusteella ryhmä on koordinoinut ja ollut mukana taustaorganisaatioidensa kautta kehittämässä useita muutoksia. Työryhmä on edellyttänyt työkokeilun kiintiömallin valmistelua kaupungin virastoille ja laitoksille sekä valmistellut yhdessä kaupunginkanslian talous- ja suunnitteluosaston kanssa työllistämisen ja aktivointikriteerin lisäämisen kaupungin jakamiin järjestöavustuksiin. Lisäksi työryhmä antoi syyskuussa nuorisoasiainkeskukselle valmisteltavaksi keinoja edistää itsensä työllistämistä nykyisten palveluiden puitteissa. Työryhmä on myös seurannut Työrasti-hankkeen valmistelua⁹², käsitellyt uudistetun Helsinki-lisän markkinointisuunnitelmaa ja keskustellut kuntouttavan työtoiminnan kehittämisestä matalamman kynnyksen palveluksi.

Työmarkkinatuki-työryhmä edellytti, että Respa-hanke ja sosiaali- ja terveystyöryhmä järjestävät yhdessä tapahtuman yli 300 päivää työmarkkinatukea saaneille heidän saamiseen palveluihin tai koulutukseen. Tapahtuma järjestettiin 25.11.2015 ja työryhmä käsiteli joulukuussa tapahtuman raporttia tehden johtopäätöksiä, joista yksi oli se, että massatapahtuma ei toimi, sillä kutsutusta noin 1200 nuoresta paikalle saapui 68. Elinkeino-osastolla oli tämän johdosta ryhdytty jo toimiin pilotoimalla rajatumman joukon infoa yli 300 päivää työttömänä olleille TE-toimistoittain siten, että nuorten työllisyyspalvelut tarjoaa siellä suoraan henkilökohtaista tapaamista nuorille uravalmentajien kanssa. Työryhmä kehotti kansliaa jatkovalmistelemaan mallia, jolla kohderyhmä saadaan palveluiden piiriin ja siten koulutukseen tai työhön.

Työryhmä ryhtyi myös toimiin sen jälkeen, kun valtion palkkatukimäärärahat loppuivat. Elinkeino-osaston valmistelun perusteella ja työmarkkinatukityöryhmän päättämän mukaisesti työllisyyspalvelut valmisteli johtajistolle päätöksen, jonka nojalla kaupunki voi työllistää ”kuntaosuuslistalaisia” ilman valtion palkkatukea. Kaupunginjohtajiston päätös 21.10.2015 (64 §) perustui laskelmaan, jonka mukaan työllistäminen on kannattavampaa kuin sanktiomaksujen maksaminen. Johtajiston päätöksen perusteluihin on kirjattu: ”Työllistämällä henkilöitä kuntaosuuslistalta on kaupungin mahdollista säästää kuntaosuusmenoissa. Nettovaikutuksiltaan työllistäminen kaupungin omalla rahalla ilman valtion vastinrahaa on 0,8-1 miljoonaa euroa voitollinen työllistämisen ja niitä seuraavien kolmen vuoden aikana. Laskelmassa on otettu huomioon tulevana

⁹² Elinkeino-osastolla on valmisteltu yhdessä Espoon ja Vantaan kaupunkien ja TE-toimiston kanssa Työrasti-hanketta yli 300 päivää passiivista työmarkkinatukea saaneille.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili

15.3.2016

vuosina säästyvä kuntaosuusmaksu ja palkkaukseen kuluva raha ja oletuksena on, etteivät henkilöt työllistyisi muuten.”⁹³

Kuntaosuuslistalla oli tuolloin noin 11 000 henkilöä, joista 2 100 oli kaupungin ohjaus- ja valmennuspalveluissa. Arvio oli, että heidän joukostaan olisi mahdollista työllistää nopeasti 400 työtöntä.⁹⁴ Arvio 400 työllistystä perustui siihen, että vuonna 2015 oli jäljellä enää kaksi kuukautta, joten työnantajien mahdollisuudet ja rekrytointiprosessi huomioon ottaen nopealla aikataululla arvioitiin olevan mahdollista työllistää sen verran. Kaiken kaikkiaan noin puolet kuntaosuuslistalaisista on karkean arvion mukaan potentiaalisia työllistyjiä.⁹⁵ Marras-joulukuussa 2015 palkkatukityössä aloitti 226 henkilöä.⁹⁶ Lukumäärä sisältää kaikki aloitukset, ei vain kuntaosuuslistalaisia.

Omien alustavien laskelmiensa lisäksi työryhmä tilasi tutkimuksen työllistämisen taloudellisten nettovaikutusten laskentamallista. Tilattu tutkimus on valmistunut ja sen alustavia tuloksia on esitelty edellä. Lisäksi työryhmä on tilannut KELA:ta erillisen tilastoaineiston työmarkkinatuen kuntaosuutta saavien segmentoinnin tekemiseksi.

Työkokeilukiintiöiden käyttöönotto on selkein toimenpide, jolla työryhmä pyrki saamaan merkittäviä asiakasmääriä pois rahoitusosuuden piiristä. Työryhmä esitti johtajistolle, että toimialoille asetettaisiin 1,5 prosentin tavoitekiintiö työkokeilijoille suhteessa palkattuun henkilökuntaan. Sen johdosta kaupunginhallitus päätti 7.12.2015 vuoden 2016 talousarvion noudattamisohjeissa, että ”Kaupungin toimialoille asetetaan työkokeiluun 1,5 prosentin kiintiö suhteessa toimialojen henkilöstömäärään.”

Kaupungin strategiassa oppisopimuskoulutus oli mainittu yhtenä mahdollisena työllistymisen tapana. Työllisyyspalveluiden edustajat olivat kuitenkin haastattelussa sitä mieltä, että oppisopimuskoulutus on niin vaativa koulutusmuoto, että se ei sovellu kovin hyvin työllistämistoimenpiteeksi kohderyhmälle, joka on saanut vähintään 300 päivää passiivista työmarkkinatukea. Kanslian mukaan osana työllisyydenhoidon kokonaisuudistusta pyritään ratkaisemaan myös oppisopimuskoulutuksen haasteet siten, että malli olisi kaupungille edullisempi. Käytännössä yksityisen sektorin oppisopimuspaiikkoja pitäisi saada enemmän. Strategiaohjelman toimenpiteen johdosta on kuitenkin tehty se konkreettinen muutos, että yritys voi saada Helsinki-lisää myös oppisopimuksen avulla työllistämiseen.

⁹³ Kj/J 21.10.2015 64 §.

⁹⁴ Kj/J 21.10.2015 64 §.

⁹⁵ Kaupunginkansliasta 14.3.2016 saadut tiedot.

⁹⁶ Työllistämistoimikunnan esityslistateksti 16.2.2016.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili

15.3.2016

2.3.3 Kunta joutuu maksajaksi työvoimahallinnon epäonnistuessa⁹⁷

Kun pitkäaikaistyötön päättyy niin sanotulle kuntaosuuslistalle, voidaan ajatella, että valtion työvoimahallinto on epäonnistunut tehtävässään. Kun työmarkkinatuen rajat ylittyvät, TE-toimisto kirjoittaa lausunnon, jonka perusteella KELA myöntää työmarkkinatuen. Sen jälkeen KELA lähettää kaupungille kuukausittain laskun kaupungin maksuosuudesta. Vasta siinä vaiheessa kaupunki saa tiedon näistä henkilöistä ja heidän määrästään. KELA lähettää laskun mukana kuntaosuuslistalle päätyneistä pitkäaikaistyöttömistä vain seuraavat tiedot: nimi, henkilötunnus ja maksettavan työmarkkinatuen määrä. Henkilötunnuksesta pystymään laskemaan henkilön ikä. Lisäksi tiedetään suoritusjakson aika ja se, onko kyseessä 300–999-päiväläinen vai yli 1000-päiväläinen. Muita tietoja kaupunki ei saa KELA:ta. Jopa henkilöiden yhteystiedot täytyy salassapitosäädösten vuoksi ostaa väestötietorekisteristä. Samalla väestörekisteristä saadaan tieto henkilön äidinkielestä.

TE-toimiston URA-järjestelmässä on työttömien palveluhistoria työvoimahallinnossa sekä tiedot koulutuksesta, työkokemuksesta ja työllistymiseen vaikuttavasta terveydentilasta. Näitä tietoja kaupunki ei voi saada TE-hallinnosta. Kaupunki ei siis tiedä sen maksuosuuden piiriin tulevista pitkäaikaistyöttömistä muuta kuin nimen ja henkilötunnuksen, jolloin jokaisen pitkäaikaistyöttömän kanssa prosessi on aloitettava alusta ja selvitettävä, mitä palveluja henkilö on mahdollisesti saanut työvoimahallinnossa ja millaiset työllistymisedellytykset hänellä on koulutuksen, työkokemuksen ja terveydentilan puolesta.⁹⁸

Kaupungilla ei myöskään ole mahdollisuutta tulla tietoiseksi näistä pitkäaikaistyöttömistä ennalta ehkäisevästi, jotta heille voitaisiin kohdistaa aktiivitoimenpiteitä ennen kuin tilanne pitkittyy. Kaupungin keinot ovat muutoinkin rajalliset, sillä kaupungin tarjoama palvelu ei voi olla työttömälle velvoittava. Kaupunki voi tarjota työttömälle työtä, vapaaehtoisuuteen perustuvaa koulutusta tai järjestää kuntouttavaa työtoimintaa. Palkkatukityö ja työkokeilu edellyttävät TE-toimiston päätöstä, joten niitä kunta ei voi itsenäisesti tarjota.

Kaupunki pitää erittäin ongelmallisena monen toimijan mallia, jossa prosessi katkeaa ja tiedot eivät siirry TE-toimistosta kaupungille. Vain nuorten osalta tilanne on parempi, sillä kaupunki on sopinut Uudenmaan TE-toimiston kanssa, että kaikki alle 25-vuotiaat 300 päivää passiivista työmarkkinatukea saaneet ohjataan Respaan.⁹⁹

⁹⁷ Luku perustuu haastatteluun kaupunginkansliassa 17.2.2016 sekä sähköpostitse 14.3.2016 saatuihin tarkennuksiin.

⁹⁸ Niistä henkilöistä, jotka täyttävät TYP-kriteerit, työvoiman palvelukeskus saa enemmän tietoja kuin kaupunki muutoin. TYP-palvelussa työllisyyspalvelujen ensisijainen vastuu on TE-toimistolla, kunta tarjoaa sosiaali- ja terveyspalveluita.

⁹⁹ Työmarkkinatukityöryhmän pöytäkirja 28.9.2015.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili

15.3.2016

Kaupungin lasku työmarkkinatuen kuntaosuudesta oli tammikuussa 2016 noin 4,9 miljoonaa euroa. Näin ollen kaupungilla on suuri intressi toimia näiden ihmisten työllistämisen parantamiseksi. Nykyinen järjestelmä ei kuitenkaan tarjoa siihen realistisia mahdollisuuksia.

3 JOHTOPÄÄTÖKSET

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko työllisyydenhoidon vaikuttavuutta kuvaavia tietoja hyödynnetty päätettäessä työllisyydenhoidon määrärahojen kohdentamisesta. Kysymykseen voidaan vastata myönteisesti, eli tietoja on hyödynnetty. Niiden hyödyntämismahdollisuuksia rajoittaa kuitenkin se, että valtiolla on ensisijainen vastuu työllisyydenhoidosta ja siten valtion linjaukset ja valtion luomat ohjausmekanismit vaikuttavat kaupungin työllisyydenhoitoon. Käytännössä tämä näkyy esimerkiksi siinä, mille ryhmille palkkatukityötä ohjataan. Vaikuttavuusseurannan perusteella palkkatukityötä kannattaisi suunnata enemmän nuorille, mutta välittömien kustannusten välttämisen vuoksi esimerkiksi vuonna 2016 puolet palkkatukityön määrärahoista suunnataan pitkäaikaistyöttömille.

Valtion ohjausmekanismeista taloudellisesti merkittävin on se, että kunnalla on rahoitusvastuu työttömyysajan työmarkkinatuesta, jos tuen saajan työttömyysajan tukipäivien kertymä on vähintään 300 päivää. Rahoitusvastuu kasvaa, kun kertymä ylittää 1000 päivää. Tämä luo kunnalle kannustimen järjestää pitkäaikaistyöttömille työtä, palkkatukityötä, työkokeilupajakoja, kuntouttavaa työtoimintaa tai päätoimista koulutusta. Kannustimen toimivuutta heikentää kuitenkin se, että kaupunki ei saa ennakoivasti tietoa siitä, ketkä helsinkiläiset ovat lähestymässä tuota rajaa, ja sitten kun raja on ylittynyt, kaupunki ei voi saada henkilöstä tietoja hänen koulutus- ja työhistoriastaan tai työllistymiseen vaikuttavasta terveydentilasta. Kaupunki joutuu aloittamaan työllisyydenhoidon prosessin tyhjältä pöydältä, koska valtion työvoimahallinto ei lain mukaan saa antaa tietoja kaupungille.

Kaupungin itsenäistä toimivaltaa aktiivitoimenpiteiden järjestämisessä rajoittaa lisäksi se, että kaupungin järjestämä toimenpide ei voi olla työttömälle velvoittava ja että kaupunki tarvitsee palkkatuki- ja työkokeilupajoista TE-toimiston päätöksen. Nykyinen valtion ja kunnan työnjako on kaupungin näkökulmasta kohtuuton: vaikka vastuu työllisyydenhoidosta on näennäisesti valtiolla, pitkäaikaistyöttömyyden kustannukset koituvat enenevässä määrin kaupungin hoidettaviksi. Valtakunnallisesti on suunniteltu vuonna 2017 alkavaksi kokeilua, jossa pilotoidaan työvoimapalveluiden siirtoa vaikeimmin työllistyvien osalta kuntien vastuulle. Tällöin myös resurssit siirtyvät kunnille. Kaupunki on pyrkinyt edistämään vallan ja vastuun keskittämistä kunnille, etenkin suurille kaupungeille, ja on halukas osallistumaan kokeiluun.

Arvioinnissa tarkasteltiin lähemmin strategian toimenpidettä, jonka mukaan ”selvitetään eri keinoja järjestää valtiolle maksettavien sanktiomaksujen sijaan



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili

15.3.2016

työttömille veroja tuottavaa työtä tai esimerkiksi työllistymiseen johtavaa oppisopimuskoulutusta”. Arvioinnin perusteella keinoja on aktiivisesti selvitetty ja osittain onnistuttu toteuttamaan. Edellä kuvatut ongelmat suhteessa valtion työvoimahallintoon tekevät kuitenkin tavoitteen toteuttamisesta hankalaa. Arvioinnin keskeinen johtopäätös on se, että jos vastuuta pitkäaikaistyöttömyydestä ei siirretä kunnille, on välttämätöntä turvata kunnille tiedonsaanti työvoimahallinnon asiakastietojärjestelmästä.

Kaupungin omaan harkintaan kuuluva asia on se, määritelläänkö valtion palkkatuki ehtona kaupungin työllistämiseksi vai tarjoaako kaupunki työtä kuntaosuuslistalaisille työllisyysneuvon määrärahoilla riippumatta valtion palkkatukimäärärahoista. Normaalisti kaupunki on edellyttänyt valtion tuen. Syksyllä 2015, kun valtion palkkatukimäärärahat olivat väliaikaisesti loppuneet, kanslia esitti laskelman, jonka mukaan kaupungin on työmarkkinatuen kuntaosuuden maksamista kannattavampaa työllistää kuntaosuuslistalaisia myös ilman valtion tukea. Tätä on syytä tarkemmin selvittää ja hyödyntää jo tilatun työllistämisen nettovaikutusten arvioinnin tuloksia.

Yhtenä toimenpiteenä kuntaosuuden vähentämiseksi kaupunki on ottanut käyttöön työkoikeilukiintiön siten, että toimialoille on asetettu työkoikeilupaiikkojen kiintiö, 1,5 prosenttia suhteessa toimialojen henkilöstömäärään. Kiintiö on ohje, jonka kaupunginhallitus on antanut osana vuoden 2016 talousarvion noudattamisohjeita. On tärkeää, että toimialat ryhtyvät toimiin kiintiön toteuttamiseksi, koska tällä tavoin jokainen hallintokunta voi myötävaikuttaa työmarkkinatuen kuntarahoituksen osuuden pienentämiseen ja tukea työttömiä kohti avoimia työmarkkinoita.

4 TOIMENPIDE-ESITYS JA LISÄTIEDOT

Tarkastuslautakunnan 2. jaosto hyväksyy muistion ja esittää, että aiheesta laaditaan arviointikertomuksen tekstiluonnos.

Arviointia koskevia lisätietoja antaa ts. konsernitarkastaja Minna Tiili, puhelin 09 310 36545.

Minna Tiili

JAKELU Tarkastuslautakunnan 2. jaosto



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili

15.3.2016

LÄHTEET

Haastattelut

Kaupunginkanslian maahanmuutto- ja työllisyysasioiden päällikkö, erityissuunnittelija ja suunnittelija 17.2.2016 (haastattelun toteutti kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen)

Lisäksi käytettävissä on ollut nuorisotakuun toteutumista käsittelevää PKS-yhteisarviointia varten tehty haastattelu kaupunginkanslian elinkeino-osastolla (elinkeinojohtaja, työllistämispäällikkö ja erityissuunnittelija 9.10.2015) sekä maahanmuutto- ja työllisyysasioiden päällikön esitys Respasta tarkastusviraston ja kaupunginkanslian tapaamisessa 28.10.2015.

Muut lähteet:

Helsingin kaupungin strategiaohjelma 2013–2016. Kaupunginvaltuusto 24.4.2013.

Helsingin kaupungin työllisyydenhoidon työryhmä -loppuraportti. Helsingin kaupunki, työllisyydenhoidon työryhmä, raportti 15.6.2015.

Helsingin kaupunki 7.1.2016. Työllisyydenhoidon kokonaisuudistus. Kaupunginhallituksen iltakoulumateriaalia.

Henkilöstökeskus 2012. Työllisyydenhoidon vaikuttavuus. Vaikuttavuusmittariston pilotointi 2011. Helsingin kaupunki, henkilöstökeskus 3.1.2012.

Henkilöstökeskus 2013. Työllisyydenhoidon vaikuttavuuden mittaaminen 2012. Helsingin kaupunki, henkilöstökeskus 13.2.2013.

Kaupunginkanslia 2014. Työllisyydenhoidon vaikuttavuusmittaristo 2013. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia 10.4.2014.

Kaupunginkanslia 2015. Työllisyydenhoidon vaikuttavuusmittaristo 2014. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia 10.4.2015.

Kaupunkitutkimus TA Oy, Seppo Laakso ja Päivi Kilpeläinen 8.2.2016. Työllistämisen nettovaikutusten arviointi.

PKS-yhteisarviointi 2015. Nuorisotakuun toteutuminen ja vaikuttavuus Helsingissä, Espoossa, Vantaalla ja Kauniaisissa. Helsingin, Espoon, Kauniaisten ja Vantaan tarkastustoimet 15.2.2016.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili

15.3.2016

Tarkastusviraston arviointimuistio 2013. Kuntouttavan työtoiminnan tulosten arviointi. Helsingin kaupungin tarkastusvirasto 5.3.2014.

TEM raportti 14.1.2016. Vaikeimmin työllistyvien työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämisvastuun siirto valtiolta kunnille.

Työllisyydenhoidon toimintakertomus 2012. Helsingin kaupunki, henkilöstökeskus.

Työllisyydenhoidon toimintakertomus 2013. Helsingin kaupunki, henkilöstökeskus.

Työllisyydenhoidon toimintakertomus 2014. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia 10.4.2015.



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili

15.3.2016

LIITTEET

Liite 1. Arvioinnin toteuttamissuunnitelma

Arviointiaihe Kaupungin työllisyydenhoidon toimenpiteiden vaikuttavuus		
Suunnitelman laatija Minna Tiili		Pvm 21.5.2015
Päätös arvioinnista Tarkastuslautakunta 6.5.2015		
Arvioinnin ohjausryhmä Tarkastuslautakunnan 2. jaosto		
Aloittamisaika 6/2015	Valmistumisaika 1/2016	Vastaava valmistelija, muut valmistelijat Minna Tiili
<p>Arviointiaiheen tausta Kaupungin strategiaohjelman Tasapainoinen talous ja hyvä johtaminen -osiossa tavoitteena on vähentää pitkäaikais- ja nuorisotyöttömyyttä. Tämän toimenpiteenä on mainittu, että selvitetään eri keinoja järjestää valtiolle maksettavien sanktiomaksujen sijaan työttömille veroja tuottavaa työtä tai esimerkiksi työllistymiseen johtavaa oppisopimuskoulutusta. Tämän lisäksi strategian Hyvinvoiva helsinkiläinen -osa-alueella korostuvat nuorten ja maahanmuuttajien työllistymisen parantaminen.</p> <p>Vuoden 2014 alussa kaupungin työllisyydenhoidon johtaminen ja kehittäminen siirtyi aiemmasta henkilöstökeskuksesta osaksi perustettua kaupunginkansliaa ja sen elinkeino-osastoa. Vuoden aikana työllisyydenhoidon yksikköön yhdistyi myös elinkeino-osaston maahanmuuttoasiat ja yksikön nimeksi tuli maahanmuutto- ja työllisyyspalvelut. Työllisyyspalveluita tuotetaan myös sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksessa (mm. työvoiman palvelukeskus Duuri ja kuntouttava työtoiminta) ja opetusvirastossa (mm. nuorten työpajat) sekä muissa virastoissa työ-, harjoittelu- sekä opiskelupaikkojen tarjonnan muodossa. Suurimmat asiakasmäärät olivat työvoiman palvelukeskus Duurissa, Respan ja Kuntakokeilun uravalmennuksessa sekä kuntouttavassa työtoiminnassa.</p> <p>Kaupungin työllisyydenhoidon toimenpiteiden vaikuttavuutta on seurattu vuodesta 2012 lähtien. Henkilöstökeskus kehitti mittariston ja kaupunginkanslia on jatkanut seurannan toteuttamista. Mittariston tarkoituksena on seurata, kuinka hyvin kaupungin työllisyydenhoidon palvelut johtavat niille asetettuihin tavoitteisiin. Vaikuttavuustietoja käsitellään työllistämistoimikunnassa.</p> <p>Vaikuttavuusmittaus tarkoittaa käytännössä sitä, että toimenpiteissä asiakkaina olleilta henkilöiltä tiedustellaan pääosin kuuden kuukauden kuluttua palvelun päättymisestä, mikä heidän tilanteensa on (työ avoimilla työmarkkinoilla, palkkatukityö, ammattiin tai tutkintoon johtava koulutus jne. toimenpiteestä riippuen). Koska eri toimenpiteiden kohderyhmät ja tavoitteet ovat erilaisia, liitetäulukkaan on koottu vaikuttavuusmittauksen tulokset vuodelta 2014 mainiten kunkin palvelun tavoite, josta tavoitteen toteutumista kuvaava prosentti on laskettu. Prosentteja ei ole mielekäästä suoraan vertailla eri toimenpiteiden välillä johtuen erilaisista kohderyhmistä sekä erilaisista tavoitteista. Arvioinnin yhteydessä selvitetään, mitä palveluja voidaan verrata keskenään.</p>		



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili

15.3.2016

Taulukon perusteella oppisopimuskoulutuksella, tulevaisuustekin palveluohjauksella, nuorten työpajoilla, työkokeiluilla ja Respa -uravalmennuksella on saavutettu parhaiten tuloksia suhteessa niille asetettuihin tavoitteisiin. Vaikuttavuudeltaan heikoimmaksi osoittautui Helsinki -lisän käyttö yhdistyksissä, säätiöissä ja yrityksissä, joissa tavoitteena on ollut työ avoimilla työmarkkinoilla. Helsinki-lisä on kuitenkin todettu taloudellisesti tarkoituksenmukaiseksi, sillä varsin pienellä kustannuksella kaupunki välttää työmarkkinatuen kuntarahoitusosuuden edellyttäen, että työssäoloehto täyttyy. Käytännössä työmarkkinatuen varassa ollut työtön siirtyy peruspäivärahan saajaksi, jos hän on noin kuusi kuukautta työssä. Vaikka henkilö olisi tuetun työssäolojakson jälkeen työtön, kaupungille syntyy säästöä, koska kaupungin rahoitusosuus koskee vain työmarkkinatukea, ei ansio- tai peruspäivärahaa saavia. (Katsaus työmarkkinatuen kuntarahoitusosuuteen 27.1.2015, kaupunginkanslia Karvonen/Vento, Liite 2 lisätietoja)

Vuoden 2014 vaikuttavuusmittauksen raportissa on todettu, että työllisyydenhoidon vaikuttavuusmittaristo ei ole varsinainen vaikuttavuustutkimus, vaan seurantatutkimus, koska käytössä ei ole verrokkiryhmää. Tämän vuoksi vertailuja voidaan tehdä lähinnä edeltävien vuosien tuloksiin ja mittariston sisällä tietyiltä ominaisuuksiltaan samankaltaisten asiakasryhmien ja palveluiden kesken.

Vuoden 2014 vaikuttavuusmittauksessa ei vielä ole tuloksia pitkäaikaistyöttömien kuntakokeiluun sisältyvästä uravalmennuksesta. Helsingin kuntakokeilu on osa valtakunnallista kuntakokeilua, jossa vastuuta pitkäaikaistyöttömien palveluista siirretään työ- ja elinkeinotoimistoilta kuntien vastuulle kokeilun ajaksi. Helsingin hanke kestää vuodesta 2013 vuoden 2015 loppuun. Arvioinnissa käsitellään myös kuntakokeilua, jos siitä ehditään saada muiden työllisyydenhoidon toimenpiteiden tapaan seurantatietoja.

Kaupungin työllisyydenhoidon painopistealueena ovat nuoret, maahanmuuttajat ja pitkäaikaistyöttömät. Nuorten tilannetta käsitellään tarkemmin PKS-arvioinnissa. Maahanmuuttajiin kohdistuvassa arvioinnissa puolestaan pääpaino on työllistymisen edellytyksissä. Tämä arviointi kattaa työllisyydenhoidon kokonaisuutena. Käytännössä vaikuttavuudessa on eroja esimerkiksi iän ja kielen mukaan, joten arvioinnissa huomioidaan ainakin maahanmuuttajien asema. Heidät on vaikuttavuusmittauksessa eritelty vieraskielisyyden perusteella.

Taloudellinen näkökulma

Määrärahoja työllisyydenhoitoon oli vuonna 2014 yhteensä 42,5 miljoonaa euroa. Yksittäisistä palveluista eniten määrärahaa, 19,6 miljoonaa euroa, käytettiin kaupungin palkkatukityöhön, jossa oli yhteensä 1 032 aloittanutta henkilöä.

Aiheeseen liittyvien suositusten jälkiseuranta

Vuoden 2013 arviointikertomuksessa annettiin suosituksia kuntouttavaan työtoimintaan liittyen. Niiden toteutumista arvioidaan osana suositusten vaikuttavuuden seurantaa.

Arviointikysymykset ja aineisto

Kaupunki on kerännyt jo kolme vuotta tietoa työllisyystoimenpiteisiin osallistuneiden henkilöiden tilanteesta toimenpiteeseen osallistumisen jälkeen. Työllisyydenhoidon vaikuttavuuden edistämisen näkökulmasta on tarkoituksenmukaista hyödyntää kerättyä tietoa työl-



Ts. konsernitarkastaja Minna Tiili

15.3.2016

lisyydenhoidon kehittämisessä. Kun vaikuttavuusmittaus itsessään vastaa kysymykseen eri toimenpiteiden vaikuttavuudesta, arvioinnissa esitettävä jatkokysymys on se, miten vaikuttavuusmittauksesta saatuja tietoja on hyödynnetty työllisydenhoidossa.

Arvioinnin pääkysymyksenä on:

Onko työllisydenhoidon vaikuttavuutta kuvaavia tietoja hyödynnetty päätettäessä työllisydenhoidon määrärahojen kohdentamisesta?

Osakysymykset ovat:

1. Onko vaikuttavuusmittauksen tuloksia hyödynnetty toimenpiteiden kohdentamisessa eri ryhmille?
2. Onko vaikuttavuusmittauksen tuloksia hyödynnetty päätettäessä toimenpiteiden tarjonasta eli siitä, mihin toimenpiteisiin kaupunki panostaa ja kuinka paljon?
3. Seurataanko toimenpiteiden kustannusvaikuttavuutta ja jos seurataan niin hyödynnetäänkö näitä tietoja toimenpiteiden ja siten määrärahojen kohdentamisessa?

Vaikuttavuusmittaristo ei sisällä tietoja eri toimenpiteiden kustannuksista. Mikäli kustannusvaikuttavuutta kuvaavia tietoja ei ole valmiina, arvioinnissa pyritään suhteuttamaan eri toimenpiteiden kustannuksia ja vaikutuksia. Tältä osin arviointi on riippuvainen siitä, mitä tietoja kaupunginkansliasta, sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksesta ja opetusvirastosta on saatavilla. Eri toimenpiteiden vertailtavuudelle asettaa rajoitteita se, että eri toimenpiteissä on erilaisia kohderyhmiä ja siten erilaisia tavoitteita. Eri toimenpiteille asetettujen tavoitteiden vaihteluväli on muihin palveluihin ohjautuminen - työ avoimilla markkinoilla. Vertailua voidaan siten tehdä vain samankaltaisten asiakasryhmien ja palveluiden kesken.

Pitkäaikaistyöttömien osalta on huomioitava työllistämistoimenpiteiden kustannuksia arvioidessa se, että aktivointitoimenpiteiden, tosin ei kaikkien, ansiosta vältetään työmarkkinatuen kuntaosuuden maksu toimenpiteen ajan ja työssäoloehdon täytyessä peräti neljän vuoden ajan. Toimenpidesuunnitelma työmarkkinatuen kuntaosuuden vähentämiseksi on hyväksytty kaupunginhallituksessa 2.6.2014. Toimenpidesuunnitelma sisältää myös laskelmat kunkin toimenpiteen säästöistä tai menoista 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden aktivoimisessa.

Työllistämistoimikunta seuraa kaupungin työllisyyskehitystä ja työllisyysasioita ja antaa lausunnon kaupungin työllisyysmäärärahojen talousarviosta. Vuosien 2015–2016 toimikunnan esittelijänä toimii kaupunginkanslian elinkeino-osaston maahanmuutto- ja työllisyysasioiden päällikkö ja sihteeri on samasta yksiköstä. Heidän haastattelunsa samoin kuin toimikunnan sihteerinä vuoden 2014 puoliväliin saakka toimineen henkilön haastattelu on tiedonhankinnassa keskeisellä sijalla. Muu aineisto perustuu kirjallisiin lähteisiin ja pyydettäviin määrärahatietoihin. Tarvittaessa määrärahojen kohdentamisesta tiedustellaan myös kaupunginkanslian talous- ja konserniohjausyksiköstä. Lisäksi taustatietona esitetään työttömyystilastoja.

Rajaukset

Arviointi rajataan pelkästään vaikuttavuusmittaukseen ja huolehditaan siitä, ettei tehdä päällekkäistä työtä PKS-arvioinnin ja maahanmuuttajia koskevan arvioinnin kanssa.