Asiantuntijalausunto, tarkastusvaliokunta
K 20/2024 vp

Helsingin työllisyyspalvelut kiittää pyynnöstä asiantuntijakuulemiseen ja lausuu tarkastusvaliokunnalle seuraavaa.

Helsingin työllisyyspalveluiden keskeisimmät huomiot ovat:

1) **Helsingin työllisyyspalvelut kannattaa vuosikertomuksessa esitettyjä Valtiontalouden tarkastusviraston suosituksia työllisyyden edistämisestä sekä osaavan työvoiman varmistamisesta.**

2) **Valtiontalouden tarkastusviraston vaikeasti työllistyvien työvoimapalveluja koskevan tarkastuskertomuksen johtopäätökset ja suositukset ovat edelleen kannatettavia. Monelta osin muutokset edellyttävät lainsäädäntömuutoksia, joiden valmistelua Helsingin työllisyyspalvelut on pyytänyt kiirehtimään.**

3) **TE24-uudistuksen keskeinen haaste on rahoituksen riittävyys. Kunnille siirtyvä valtionosuusrahoitus on olennaisesti pienempi kuin TE-palveluiden tuottamiseen käytetty määräraha valtiollisissa työvoimapalveluissa on ollut viime vuosien aikana. Palvelut siirtyvät kuntien vastuulle aliresursoituina, mikä voi tarkoittaa palveluiden karsimista jatkossa.**

   Vaikeasti työllistyvät tarvitsevat työllistymisensä edistämiseksi usein sosiaali- ja terveyspalvelujen tukea. Rahoitusjärjestelmässä tulisi olla nykyistä suurempi kannustin työttömien sote-palveluiden tuottamiselle.

Tarkastusviraston vuosikertomuksen suositukset

Työnhakijan palveluprosessi

Helsingin työllisyyspalvelut kannattaa voimakkaasti Valtiontalouden tarkastusviraston suositusta työnhakijan palveluprosessia koskevan lainsäädännön kehittämisestä. Helsingin työllisyyspalvelut on omissa lausunnoissaan jo aiemmin todennut, että lailla 435/2024 säädetyt ja 1.1.2025 voimaan tulevat muutokset ovat täysin riittämättömiä, eivätkä korjaa palveluprosessin sääntelystä syntyviä ongelmia.

TEM on ilmoittanut valmistelevansa uutta lakiesitystä, jossa palveluprosessin sääntelyä kevennetään. Helsingin työllisyyspalvelut on pyrkinyt nopeuttamaan lainvalmistelua. Helsingin työllisyyspalveluiden huolena on, että tulevakaan lakimuutos ei muuta palveluprosessia riittävästi. Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin yksityiskohtaisesta palveluprosessin sääntelystä tulisi luopua kokonaisuudessaan. Sääntelyn ongelmien

ensisijaisena ratkaisuna tulee olla henkilökohtaisen ja palvelutarpeeseen perustuvan palvelun takaaminen.

VTV:n tarkastuksen mukaan työnhakijan palveluprosessi on lisännyt merkittävästi virkailijoiden hallinnollista työtä. Helsingin työllisyyspalvelut ovat yhtä mieltä tarkastuksen kanssa. Työnhakijan palveluprosessissa painotetaankin nykyisellään liikaa työvoimaviranomaisen toteutettavia tehtäviä eikä huomioida riittävästi työvoimaviranomaisen ja palvelutuottajien välisiä yhteispalveluja. Palveluprosessin pitäisi rakentua enemmän asiakkaan oikeuksien toteuttamiseen ja vähemmän työvoimaviranomaiselle säädettyihin velvollisuuksiin. Palvelun tuloksen ja vaikuttavuuden tulisi olla sääntelyn lähtökohtana.

Työnhakijoiden palvelussa tulisi entistä paremmin tunnistaa ja mahdollistaa digitaalisten palvelujen hyödyntämisen ja käyttämisen hyödyt. Digitaalisia palveluja tulisi painottaa erityisesti omatoimisten ja helpommin työllistyvien asiakkaiden palvelussa, mikä mahdollistaisi henkilöasiakaspalvelun resurssien kohdentamisen vaikeasti työllistyville asiakkaille.

Vaikeasti työllistyvien ohjaaminen sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja työvoimapalveluihin

Helsingin työllisyyspalvelut kannattaa Valtiontalouden tarkastusviraston tekemää suositusta vaikeasti työllistyvien tehostetusta ohjaamisesta sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja työvoimapalveluihin. Tarve on erityisesti monialaiselle yhteistyölle, sillä monilla vaikeasti työllistyvillä työttömillä on taustalla sosiaali- ja terveyspalveluiden tarve, mitä ei voida työllisyyspalveluiden omalla toiminnalla ratkaista. Tarvitaan aktiivista ja monialaista yhteistyötä, jonka tavoitteena tulee olla muun muassa työkyvyn parantaminen.

On välttämätöntä, että asiakkaiden mahdollisuutta sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluihin edistetään jo varhaisessa vaiheessa työttömyyttä. Vain tarjoamalla eri tasoisia palveluja riittävän ajoissa, voidaan ehkäistä ongelmien kasaantumista. TYP-lain muutos, jossa TYP-asiakkuuden kriteeristöstä poistettiin työttömyyden keston kriteeri, oli oikeansuuntainen mutta riittämätön.

TYP-toiminta on edelleen liian kaavamaista eikä huomioi riittävästi asiakkaiden yksilöllisiä tarpeita. Monet asiakkaat tarvitsevat työvoimaviranomaisen, hyvinvointialueen ja Kansaneläkelaitoksen yhteisiä toimia, mutta eivät suinkaan kaikki. Laki kuitenkin ohjaa kaikki asiakkaat samaan palvelupolkuun, vaikka asiakkaan ratkaisut voitaisiin ratkaista vain esimerkiksi kahden toimijan yhteistyönä.

Monet TYP-toiminnassa asiakkaana olevat ovat tosiasiallisesti työkyvyttömiä, kuten todetaan myös VTV:n vuosikertomuksessa. He ovat edelleen palvelutarpeensa vastaisesti työvoimapalveluiden piirissä työttömyysetuuksien saantiehtojen vuoksi. Lainsäädäntöä tulisi jatkossa kehittää siten, että asiakkaat ohjautuvat palveluihin etuusjärjestelmän sijaan heidän palvelutarpeensa perusteella.

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus

Helsingin työllisyyspalvelut kannattaa VTV:n suositusta, missä Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen toiminnalle määriteltäisiin selkeämmät tavoitteet ja painopisteet sekä keskuksen toiminta kytkettäisiin toimivammin koulutusjärjestelmään ja työllisyyspalveluihin.

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen toiminta on ollut valitettavan irrallista työvoimapalveluiden toiminnasta ja, kun työvoimapalveluiden siirron yhteydessä työvoimapalveluiden järjestävien toimijoiden määrä lisääntyy merkittävästi, on välttämätöntä, että eri toimijoiden vastuut ja roolit selkeytetään. Muuten riskinä on merkittävien päällekkäisten toimien tekeminen eri toimijoiden puolelta.

JOTPAn tavoitteiden ja painopisteiden selkiyttämisen lisäksi on tärkeää selkeyttää valtion toimijoiden rooleja ja vastuita myös laajemminkin. Erityisesti KEHA-keskuksen vastuut ja palvelutuotanto voi monilta osin olla päällekkäistä työvoimaviranomaisten ja kuntien toiminnan kanssa, esimerkiksi kansainvälisen rekrytoinnin edistämisen osalta. KEHA-keskuksen toimintaa, tavoitteita ja painopisteitä tulee jatkossa selventää merkittävästi.

Vaikeasti työllistyvien työvoimapalvelut

Helsingissä toteutettuja toimenpiteitä

Helsingin työllisyyspalveluissa on toteutettu työllisyyden kuntakokeilun aikana useita vaikeasti työllistyvien kohderyhmälle suunnattuja palveluja. Niin sanotussa räätälöidyssä valmennuspalvelussa työllisyyspalvelut ja ulkopuolinen palveluntuottaja tukevat työtöntä pitkäkestoisesti kohti työtä. Toimintaa tehdään tiiviissä yhteistyössä palveluntuottajan valmentajan ja asiakkaan vastuuasiantuntijan välillä (työpari-malli) ja se räätälöidään kunkin asiakkaan tarpeiden mukaan yksilöllisesti. Keskeisiä elementtejä palvelussa ovat työhönvalmennus sekä työpaikalla tapahtuva tuki ja sparraus. Räätälöityyn valmennukseen osallistuneet asiakkaat ovat seurannan perusteella töissä suhteellisesti enemmän verrokkiryhmäänsä nähden (tulos noin 41 % palveluun osallistuneista vs. 18 % verrokkiryhmästä).

Helsingin työllisyyspalveluissa on aktiivisesti hyödynnetty työkykypistemäärää asiakkaiden työkyvyn mittarina. Kyselyistä kertynyttä dataa hyödynnetään tiedolla johtamisessa sekä asiakkaiden oikea-aikaisen palveluihin ohjaamisen tukena. Työkykypistemäärää kysymällä saadaan tietoa palvelujen inhimillisestä vaikuttavuudesta sekä saadaan asiakkaan oma arvio koetusta työkyvystä näkyviin, koska nämä korreloivat vahvasti myös motivaation kanssa. Yhtenä vaikutuksena on myös todettu lisääntynyt työkyvyn puheeksi ottaminen asiakkaiden kanssa sekä tehostunut ohjaaminen työkyvyn tuen palveluihin.

Vaikeassa asemassa olevia työttömiä on kontaktoitu kokeilutyyppisesti kahden eri kohderyhmän osalta. Yli 1000 päivää työttömänä olleiden tehostetun konktaktoinnin kautta lisättiin työllisyyspalveluiden ymmärrystä kohderyhmän asiakkaiden tilanteista sekä tehtiin näkyväksi myös asiakasryhmiä, jotka ovat erittäin haastavassa työmarkkina- asemassa. Kohderymän asiakkaita saatiin onnistuneesti ohjattua joko työhön tai heidän tarpeitaan vastaavaan palveluun.

Toinen kokeilu kohdistui erittäin heikossa työmarkkina-asemassa oleviin asiakkaisiin, kuten esimerkiksi päihdeasumisyksikköjen asiakkaat ja kroonisia päihde- tai mielenterveysongelmia sairastavat asiakkaat. Kokeilun aikana luotiin toimiva verkosto, jossa yhteydenpito, yhteistyö ja asiakkaiden palveluprosessien ratkaiseminen toimivat aiempaa sujuvammin.

Hidasteita vaikeasti työllistyvien palveluiden kehittämisessä

Työvoimapalveluiden järjestäminen perustuu hyvin pitkälti lakisääteisten velvollisuuksien täyttämiseen ja lakisääteisen palveluprosessin noudattamiseen. Palveluresursseja ei voida riittävästi ohjata palvelutarveperusteisesti vaikeassa asemassa olevien palveluun ilman merkittäviä lakimuutoksia. Tällöin myöskään paljon tukea tarvitsevien työttömien alipalvelua ei voida ratkaista. Keskeistä on työnhakijan palveluprosessin merkittävä uudistaminen ja keventäminen.

Työvoimapalveluiden kuntasiirron yhtenä periaatteena on ollut luoda mahdollisuus paikallisiin palveluihin, jotka perustuvat oman alueen tarpeisiin ja hyödyntävät laajasti alueellisia kumppaneita. Nykyinen työvoimapalveluiden lainsäädäntö ei kuitenkaan tue tai edes tunnista monia erilaisia tapoja järjestää työllisyyttä edistäviä palveluita. Päinvastoin, lainsäädäntö pakottaa palvelemaan asiakkaita yhden, ennalta määrätyn ja tiukan raamin mukaisesti. Ratkaisuna tulisi olla palveluprosessin keventäminen sekä työvoimapalveluiden määritelmän merkittävä uudistaminen ja avaaminen.

Vaikeasti työllistyvien kohderyhmän työllistämistoimissa tulee huomioida erityisesti työnantajien kyky ja valmius rekrytoida kohderyhmään kuuluvia työttömiä. Toimissa on kiinnitettävä jatkossa aiempaa enemmän huomiota työsuhteen alussa tapahtuvaan tukeen. Tällaista tukea on Helsingissä toteutettu hyvin tuloksin mm. yllä mainitussa räätälöidyssä valmennuspalvelussa.

Työvoimaviranomaisilla on käyttövelvoite valtion tuottamiin valtakunnallisiin tietojärjestelmiin, mitkä eivät ainakaan toistaiseksi optimaalisesti tue vaikeasti työllistyvien työvoimapalveluiden rakentamista. Tietojärjestelmien tulisi mahdollistaa nykyistä paremmin tiedonvaihdon työvoimaviranomaisen ja palvelutuottajien välillä, jotta kokonaisvaltaisempi työttömän asian edistäminen olisi mahdollista.

Työvoimaviranomaisille tulee taata nykyistä parempi ja laajempi tiedonsaantioikeus tiedolla johtamisen tukemiseksi. Kunnilta puuttuu lakisääteisiä käyttöoikeuksia keskeisiin tiedolla johtamisen tietolähteisiin, jotka ovat välttämättömiä esimerkiksi SIB-hankkeissa hyväksi havaittujen toimintamallien käyttöönottamiseen. Tällaisia ovat esimerkiksi tiedonsaantioikeus tulotietorekisterin tietoihin, jota kautta voitaisiin tarkastella palveluiden vaikuttavuutta. Ilman tulotietorekisterin tietoa, ei palveluiden todellisia työllisyysvaikutuksia voida arvioida.

TE-24 uudistus: työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirto kuntiin

Uudistuksen vaikutukset vaikeasti työllistyvien palveluun ja yhteistyöhön

Työvoimapalveluiden siirto kuntiin mahdollistaa monien kuntakokeilun aikana kokeiltujen ja hyväksi havaittujen toimien juurruttamista pysyviksi toiminnoiksi.

Helsingin työllisyyspalvelut on työllisyyden kuntakokeilun aikana aktiivisesti rakentanut verkostoja ja yhteistyömalleja sekä kaupungin sisäisten toimijoiden että kaupungin ulkopuolisten toimijoiden kesken. Yhteistyötä tehdään yhtälailla työttömyyden ehkäisyn, työkyvyn edistämisen, työnantajien rekrytointien helpottamisen kuin työttömyyden vähentämisen parissa. Vuoden alusta voimaan tuleva kuntasiirto mahdollistaa jo rakennettujen verkostojen kehittämisen laajemmin työllisyyttä tukeviksi ekosysteemeiksi.

Helsingin työllisyyspalvelut hyödyntää toiminnassaan laajasti ulkoisia kumppaneita muuan muassa palveluhankintojen keinoin. Helsinki on toteuttanut jo kuntakokeilun aikana ostopalveluja vaikeasti työllistyvien kohderyhmälle, ja työllisyyspalvelut jatkavat palvelujen hyödyntämistä myös jatkossa. Yllä kuvattu räätälöity valmennuspalvelu on osuva esimerkki onnistuneesta palveluhankinnasta, jonka myötä rakennettua verkostoa ja kokonaisuutta voidaan hyödyntää myös tulevina vuosina.

Helsingissä työllisyyden edistäminen ei vain työllisyyspalveluiden tehtävä, vaan se on laaja yhteinen tavoite, mitä toteutetaan yhdessä niin kasvatuksen ja koulutuksen, kulttuurin ja vapaa-ajan kuin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan kanssa. Yhteistyötä muiden toimialojen kanssa voidaan entisestään syventää pysyvän kuntasiirron myötä. Tavoitteena on luoda työllisyydenhoidon Helsingin malli, jossa erilaiset palvelut edistävät työttömien asemaa ja lisäksi estävät työttömyyden syntyä.

Mahdollisia haasteita TE24-uudistuksessa

Kuntasiirron keskeisin ongelma on rahoituksen riittävyys. Siirron luvattiin toteutuvan kustannusneutraalisti, mutta Kuntaliiton laskelmien mukaan kunnille siirtyvä valtionosuusrahoitus on olennaisesti pienempi kuin TE-palveluiden tuottamiseen käytetty määräraha valtiollisissa työvoimapalveluissa on ollut viime vuosien aikana. Palvelut siirtyvät kuntien vastuulle aliresursoituina, mikä voi tarkoittaa palveluiden karsimista jatkossa. On mahdollista, osa karsituista palveluista kohdistuisi vaikeasti työllistyviin. Lisäksi valtiolta periytyy työvoimaviranomaisille merkittävää palveluvelkaa, kohdistuen erityisesti maksatustehtäviin, jolloin työvoimaviranomaiset joutuvat toimintansa alussa kohdentamaan resursseja palveluvelan ratkaisemiseksi.

Näin merkittävään tehtävänsiirtoon liittyy vahvasta valmistelusta huolimatta edelleen riskejä, jotka voivat toteutuessaan luoda palvelukatkoksia ja palveluvelkaa. Mahdolliset katkokset tulisivat kohdistumaan myös vaikeasti työllistyviin ja voisivat pahimmillaan johtaa pitkään työttömänä olleiden määrän kasvuun Helsingissä.

Vaikeasti työllistyvien tilanteen parantamiseksi on välttämätöntä turvata sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoitus. Monialainen yhteistyö voi olla toimivaa vain, jos kaikilla toimijoilla on tosiasiallisia mahdollisuuksia järjestää työttömien tarvitsemia palveluja. Sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksessa tulisi kiinnittää huomiota työkyvyn tukemiseen ja työttömille tarjottaviin palveluihin. Vaikeasti työllistyvien asiakkaiden tilanteen edistämiselle tulisi olla aidot kannustimet.

Helsingissä 5.11.2024

Kunnioittavasti,

Timo Aulanko
Johtava asiantuntija

Helsingin kaupunki
Kaupunginkanslia
Elinkeino-osasto
timo.aulanko@hel.fi
09 310 34981