Helsingin kaupunki
Kaupunginkanslia
Elinkeino-osasto

26.9.2018

Elinkeinojohtaja

Eduskunnan tarkastusvaliokunta
Vihtonen Tiina

Asiantuntijalausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnalle kotouttamisen toimivuudesta

HEL 2018-009565 T 03 00 00

O 10/2017 vp Kotouttamisen toimivuus

Kotoutuminen Helsingissä ja kaupungin kotouttamistoimet

Tiivistelmä

Helsingin kaupunki katsoo, että maahanmuuttajien kotoutuminen työmarkkinoille on kokonaisuutena ja olosuhteet huomioon ottaen onnistunut kohtuullisesti, vaikka monilla osa-alueilla onkin paljon parannettavaa. Yhden tärkeimmän kotouttamistoimenpiteen nimeäminen on vaikeata aihealueen monimuotoisuuden sekä toimenpiteiden vaikuttavuudesta puuttuvien tietojen vuoksi. Kotoutuminen tunnustetaan nykyään entistä enemmän paikallisten prosessien kokonaisuudeksi. Tämän vuoksi on tärkeätä, että Suomessa vahvistetaan kaupunkien mahdollisuuksia koordinoida ja sovittaa yhteen työllistämistä edistäviä ja sen edellytyksiä parantavia maahanmuuttajille suunnattuja kotouttamispalveluja.

Tietoja maahanmuuttajista Helsingissä

Noin puolet Suomen ulkomaalaistaustaisesta väestöstä asuu pääkaupunkiseudulla, ja noin neljännes heistä Helsingissä. Helsingissä asui vuoden 2018 alussa 99 908 ulkomaalaistaustaista, joista 82 prosenttia oli syntynyt ulkomailla ja 18 prosenttia Suomessa. Ulkomaalaistaustaisten osuus kaupungin väestöstä oli noin 16 prosenttia. Suurimmat väestöryhmät ovat taustamaan mukaan tarkasteltuna venäläis-, virolais-, somalialais-, irakilais- ja kiinalaistaustaiset.

Helsingille ja laajemmin koko pääkaupunkiseudulle leimallista on maahanmuuttajaväestön koko kirjo. Seudulla on paljon inkerinsuomalaisia paluumuuttajia sekä perheiden yhdistämisen ja perustamisen merkeissä Suomeen muuttaneita. Seudulla on myös suuri määrä kansainväli-

Postiosoite
PL 10
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
kaupunginkanslia@hel.fi

Käyntiosoite
Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 00170
http://www.hel.fi/kaupunginkanslia

Puhelin
+358 9 310 1641
Faksi
+358 9 655 783

Y-tunnus
0201256-6

Tilinro
FI0680001200062637
Alv.nro
FI02012566

siä huippuosaajia johtavissa ja asiantuntijatehtävissä, työperusteisia maahanmuuttajia alemman koulutustason ammateissa esimerkiksi rakennustyömailla ja palvelualoilla sekä ulkomaisia opiskelijoita, joista osa jää maahan pysyvästi. Pääkaupunkiseudulle on tullut myös paljon joko suoraan tai jonkin toisen suomalaisen paikkakunnan kautta kiintiöpakolaisina Suomeen saapuneita tai oleskeluluvan turvapaikanhakuprosessin jälkeen saaneita henkilöitä. Pääkaupunkiseudulle sijoittuu myös suuri osa maassa ilman oleskelulupaa oleskelevista henkilöistä.

Tietoja maahanmuuttajien työllistymisestä

Rekisteripohjaisen tilastotiedon perusteella Helsingin ulkomaalaistaustaisten työttömyysaste oli vuoden 2016 lopussa 24,1 prosenttia ja 20–64-vuotiaiden työllisyysaste 50,5 prosenttia. Työllisyystilanne vaihtelee suuresti taustamaaryhmittäin, eri maahanmuuttoperusteiden mukaan ja maahanmuuttajien koulutustason mukaan. Parhaiten ovat työmarkkinoilla menestyneet työperusteisesti Suomeen tulleet, muista länsimaista sekä esimerkiksi Kiinasta tai Intiasta muuttaneet sekä ylipäätään korkeasti koulutetut maahanmuuttajat. Vaikein tilanne on usein pakolaistaustaisilla muuttajilla. Heidän työttömyysasteensa on korkea, ja erityisesti naisista suuri osa on pitkään työvoiman ulkopuolella. Korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien osalta suuri ongelma on se, että suuri osa heistä työskentelee tehtävissä, joihin he ovat ylikoulutettuja.

Maahanmuuttajien työllisyystilanne on pääkaupunkiseudulla parempi kuin seudun ulkopuolisessa Suomessa. Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi -tutkimuksen perusteella pääkaupunkiseudun ulkomaalaistaustaisten ja muun Suomen suomalaistaustaisten työllisyysasteen välinen ero on itse asiassa melko pieni. Maahanmuuttajien työllistymisessä tapahtuu myös edistymistä. Suomessa pidempään asuneilla on korkeampi työllisyysaste ja matalampi työttömyysaste. Maassaoloajan myötä tapahtuu kehitystä myös työllistymisen edellytysten osalta esimerkiksi kielitaidon oppimisessa ja suomalaisuuteen identifioitumisessa.

Helsingin maahanmuuttajien keskuudessa yrittäjyys on hieman yleisempää kuin kaupungin suomalaistaustaisten keskuudessa. Yrittäjyys on yleistä etenkin kaupungin turkkilais- ja kiinalaistaustaisilla maahanmuuttajilla, joista yli 15 prosenttia toimi yrittäjänä vuonna 2016.

Työllistymisen haasteet ja kotouttamisen nykytilanne

Maahanmuuttajien työllistymiseen liittyy paljon haasteita. Näitä ovat etenkin suomen tai ruotsin kielen taidon puute, työllistymistä edesauttavien verkostojen vähäisyys, suomalaisen tutkinnon puuttuminen tai vaikeus todentaa osaamistaan sekä työelämän tarvitseman osaamisen vaje. Pääkaupunkiseudun työmarkkinoilla – kuten suomalaisessa yh-

teiskunnassa laajemminkin – on suhteellisen vähän työpaikkoja, joihin voi päästä ilman koulutusta ja kielitaitoa.

Vastuu kotoutumisen alkuvaiheesta on valtiolla. Nykyisin alkukartoitukseen pääsee nopeasti, mutta kartoitus ei ole riittävän laaja eikä huomioi realistisia työllistymismahdollisuuksia riittävästi. TE-toimiston työntekijä ei usein ole koulutus- ja työmarkkina-asiantuntija. Maahanmuuttajan tilanteen kartoituksen tulisi olla riittävän laaja, ja siinä pitäisi kyetä rakentamaan kokonaisuus työllistymisen tueksi. Kielen oppiminen, ammatilliset taidot sekä muut työllistymistä tukevat asiat tulisi pystyä kytkemään yhdeksi kokonaisuudeksi ja tarjota samanaikaisesti. Palveluiden rahoittamisesssa tulisi vieraskielisten määrä huomioida huomattavasti nykyistä voimakkaammin ja rahoitusmallien olla joustavia palveluiden yhteensovittamisen tukemiseksi.

Kansainvälisessä keskustelussa on viime aikoina korostettu sitä, että kotoutuminen koostuu paikallisen tason oman paikkansa löytämisen prosesseista. Tämän vuoksi kotoutumista edistävien palvelujen täytyy myös kohdentua niihin paikkoihin, joissa ihmiset elävät ja työskentelevät. Tuoreessa raportissaan OECD muistuttaakin, että kotouttamispalveluja suunniteltaessa on tärkeätä säilyttää paikallinen näkökulma ja asiantuntemuksen hyödyntäminen. Suomessa tähän sisältyy myös Helsingin ja muun pääkaupunkiseudun erityislaadun tunnustaminen kansallisessa ja alueellisessa kotouttamispolitiikassa.

Helsingin kaupungin toimenpiteet maahanmuuttajien työllistymisen edistämiseksi

Stadin osaamiskeskus tarjoaa mahdollisimman joustavia kokonaisuuksia kuntoutuksen, ammatillisen osaamisen, kielen oppimisen sekä rekrytoinnin tuen yhdistämiseksi. Samaan aikaan useat toimijat yrittävät sovittaa maahanmuuttajan toimeentuloon liittyviä kysymyksiä yhteiseen palvelupolkuun. Tämän kokonaisuuden hallitseminen ja palvelujen kannustavuus toimeentuloon edellyttää palvelujen joustavaa yhteensovittamista. Ammatillisiin opintoihin tulee saada omankielistä tukea sekä opinnoista työhön siirtymiin riittävää ohjausta. Työpaikalle viedään kieliopintoja, työyhteisön tukea sekä riittävän pitkäkestoisia taloudellisia subventioita rekrytoinnin kustannuksiin. Stadin osaamiskeskuksessa on yhdistetty sote-palveluja, koulutusta sekä TE-toimiston palveluita yhdeksi maahanmuuttajaa palvelevaksi kokonaisuudeksi ja rakennettu koulutuspalvelut aivan uudella tavalla tukemaan maahanmuuttajan aiemman osaamisen hyödyntämistä.

Korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien työllistymistä edistetään vastuukorkeakoulujen yhteistyöllä, jossa pyritään tunnistamaan ja tunnustamaan maahanmuuttajien aiempi osaaminen sekä täydentämään osaamisvajetta. Kaupunki on rakentamassa Talent HUB-mallia, jossa

kehitetään osaajien houkuttelua ja asettumista pk-seudulle, lupaprosessien tehokasta käsittelyä sekä varsinkin työ- ja yrittäjyyspolkujen nopeuttamista laajan verkoston avulla. Tavoitteena on luoda kymmenien toimijoiden verkosto, jonka kautta maahanmuuttajaa autetaan löytämään nopea polku työmarkkinoille pääsemiseksi.

Helsingin johtama International House on tuonut korkeasti koulutettujen maahanmuuttajan alkuvaiheen palveluja yhteen palvelupisteeseen ja kytkenyt palveluihin työllistymistä edistävät palvelut. Korkeasti koulutettujen osaaminen tulisi tunnistaa mahdollisimman joustavasti ja työelämään tutustumista tukea heti alusta alkaen. Työelämän verkostot, suomalaiseen työelämään tutustuminen sekä osaamisen täydentäminen tulevaisuuden työelämän vaatimukset huomioiden tulisi olla jokaisen kansainvälisen osaajan palveluissa mahdollisimman varhain maahantulon jälkeen.

Helsingin NewCo on kehittänyt maahanmuuttajien yrittäjyyttä tukevia neuvonta- ja kasvupalveluita, jotta maahanmuuttajat saisivat riittävää tukea yrityksen perustamisvaiheessa. Omankieliset palvelut suomenkielisten palvelujen tukena nopeuttavat oikeanlaisen informaation saamista ja tukevat yrityksen perustamista.

Kotouttamisen arviointi

Kotoutumisen sujuvuutta arvioitaessa on syytä ottaa huomioon kotoutumisen sijoittuminen paikalliseen, kansalliseen ja jopa kansainväliseen toimintaympäristöön. Etenkin taloudelliset suhdannevaihtelut sekä työmarkkinoiden rakenteen muutokset vaikuttavat suuresti maahanmuuttajien työllistymisen edellytyksiin. Tutkimusten mukaan maahanmuuttajien työllisyys on herkempi suhdanteille kuin kantaväestöön kuuluvien asema työmarkkinoilla. Suomella on ollut maahanmuutossa huonoa onnea sikäli, että laajempi pakolaisten muutto Suomeen on ajoittunut taloudellisesti haasteellisiin ajanjaksoihin, 1990-luvun alkuun ja vuoden 2008 finanssikriisin jälkeiseen pitkään taantumaan.

Kotouttamisen vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden arviointi on toimintaympäristövaikutusten sekä esimerkiksi rekisteriaineistoihin liittyvien luotettavuus- ja yhteensovittamisongelmien vuoksi haasteellista. Valitettavasti Euroopassa on vasta viime aikoina alettu kunnolla analysoida kotouttamistoimien tuloksellisuutta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Tämän johdosta meillä ei ole vahvaa näyttöä joidenkin kotouttamistoimien muita paremmasta toimivuudesta. Suomesta löytyy kuitenkin tieteellisiä todisteita siitä, että kotouttaminen kannattaa. Kotoutumissuunnitelmien laatiminen on edistänyt maahanmuuttajien työllistymistä ja myönteistä ansiotulokehitystä.

Kotouttamisen kehittämiseksi olisi tärkeätä, että hankkeissa ja toimenpiteissä tavoitteet asetettaisiin riittävät täsmällisesti ja realistisesti ja että vaikuttavuuden arvioimiseen tarvittava tieto kerättäisiin sekä niiden alkuvaiheessa että toimien päätyttyä. Kotoutuminen on usein pitkä prosessi, ja monilla toimenpiteillä on pitkän keston vaikutuksia, joten arviointia pitäisi myös tehdä riittävän kauan aikaa. Mahdollisuuksien mukaan olisi käytettävä verrokkiryhmää, jonka avulla voidaan saada luotettavaa tietoa nimenomaan kohdennettujen toimenpiteiden vaikutuksesta.

Lopuksi

Helsingissä maahanmuuttajien kotoutuminen työllistymisen merkityksessä on edistynyt olosuhteisiin nähden kohtuullisesti. Tämänhetkiseen tilanteeseen ei kuitenkaan voi olla täysin tyytyväinen. Jatkossa on syytä kiinnittää erityistä huomiota pakolaistaustaisten nopeampaan pääsyyn työmarkkinoille, monien maahanmuuttajanaisten saamiseen osaksi työvoimaa sekä koulutettujen maahanmuuttajien pääsyyn osaamistaan vastaaviin tehtäviin. Myös Suomessa syntyneiden ulkomaalaistaustaisten lasten yhdenvertaisuuden toteutumiseen ja elämässä menestymisen edellytyksiin on syytä panostaa.

Tärkeitä työllisyyttä lisääviä toimia on riittävän pitkä palkkatuki osaamisen täydentämisen ja kielen oppimisen tueksi, työllisyyttä lisäävien palvelujen tuominen heti maahantulon alkuvaiheeseen, vaikka suomen kielen taito olisikin erittäin vähäinen (osaamisen tunnistaminen, koulutus, mentorointi, kieliopinnot, harjoittelut, verkostoituminen, palkkatuki, jne). Heikoiten työllistyvien maahanmuuttajanaisten työhön pääsyyn tulee luoda rakenteellisia uudistuksia.

Maahanmuuttajien kotoutuminen Helsingissä ja muulla pääkaupunkiseudulla on ratkaisevaa koko suomalaisen yhteiskunnan kehityksen kannalta. Kotoutuminen tunnustetaan nykyään myös ennen muuta paikallisten prosessien kokonaisuudeksi. Suomalaisessa kotouttamispolitiikassa suurilla kaupungeilla on syytä olla riittävästi valtaa ja vastuuta, jotta ne kykenevät paikallisissa olosuhteissaan toimimaan mahdollisimman tehokkaasti maahanmuuttajien työllistämisen edistämiseksi ja työllistämistä edistävien palvelujen kehittämiseksi.

Lisätiedot

Ilkka Haahtela, maahanmuutto- ja työllisyysasioiden päällikkö, puhelin: 310 25565
ilkka.haahtela(a)hel.fi
Pasi Saukkonen, erikoistutkija, puhelin: 310 36601
pasi.saukkonen(a)hel.fi

Vs. elinkeinojohtaja

Helsingin kaupunki
Kaupunginkanslia
Elinkeino-osasto

26.9.2018

Elinkeinojohtaja

Ilkka Haahtela

Jakelu

Eduskunnan tarkastusvaliokunta

Postiosoite
PL 10
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
kaupunginkanslia@hel.fi

Käyntiosoite
Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 00170
http://www.hel.fi/kaupunginkanslia

Puhelin
+358 9 310 1641
Faksi
+358 9 655 783

Y-tunnus
0201256-6

Tilinro
FI0680001200062637
Alv.nro
FI02012566