ASIANTUNTIJALAUSUNTO
Helsingin kaupunki
26.10.2022

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaosto on pyytänyt Helsingin kaupungin asiantuntijaa kuultavaksi sekä asiantuntijalausuntoa kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyvistä kipupisteistä. Kaupungin esiin nostamat keskeiset huomiot liittyvät (i) kotouttamisen määrärahoihin valtion vuoden 2023 talousarvioesityksessä, (ii) kotoutumisen onnistuneisuuteen erityisesti maahanmuuttajien työllistymisen näkökulmasta sekä (iii) viranomaistyössä tunnistettuihin kotoutumisen kipupisteisiin ja kehittämishaasteisiin.

Kotouttamistyön rahoitus ja kuntien rooli

Helsingin kaupunki pitää tervetulleena kotoutumislain kokonaisuudistukseen (2023-2025) liittyvää kuntien roolin vahvistamista kotoutumisen edistämisessä. Kuntien vastuiden lisääntyessä kynnyskysymys Helsingille ja muille Suomen kunnille on se, osoittaako hallitus kunnille riittävät taloudelliset resurssit tehtävistä suoriutumiseksi. Helsingin kaupunki katsoo, että **valtion vuoden 2023 talousarvioesityksessä kunnille osoitettu rahoitus on asetettuihin tavoitteisiin ja vastuisiin nähden riittämätön ja osin epätarkoituksenmukaisesti kohdennettu.** Kotoutumista ja työllistymistä tukevan toiminnan resursointi tulee sitoa vahvemmin kotoutujien määrään kunnassa niin kotoutumista tukevien erityistoimien kuin peruspalveluiden valtionosuusrahoituksenkin osalta. Kunnille maksetut laskennalliset korvaukset jäävät todellista kustannustasoa alhaisemmiksi eivätkä riitä kattamaan palveluiden järjestämisestä aiheutuvia todellisia kustannuksia. Pidemmällä aikavälillä keskeistä on, että **kuntien valtionosuusjärjestelmässä määriteltyä vieraskielisen perushintaa nostettaisiin** tai se vähintäänkin palautettaisiin tasolle, josta sitä laskettiin (ilman selkeitä perusteita) sote-uudistuksen rahoitusmallin luomisen yhteydessä.

Hyvin olennaista Helsingin kaupungin ja sen kotoutumista tukevan työn kannalta on jatkossa myös se, että työllisyyspalveluita koskevan **TE2025-uudistuksen rahoitusmallissa vieraskielinen väestö tulee huomioiduksi riittävällä painoarvolla**. Mikäli vieraskielisten kantaväestöä selvästi suurempi palveluntarve sekä voimakas keskittyminen pääkaupunkiseudulle jäävät rahoitusmallissa huomioimatta on seurauksena palveluiden krooninen aliresursointi alueella.

Helsinki kaupunki pitää lisäksi tärkeänä, että vaikuttaville ja toiminnaltaan jo vakiintuneille palveluille, kuten suurimpien kaupunkien **maahanmuuttajien osaamiskeskuksille sekä seudullisille International House Helsinki ja SIMHE-palveluille, turvataan pysyvä ja riittävä rahoitus**.

Pääkaupunkiseudun erityisasema

Helsinki pitää arvokkaana sitä, että kansallisessa kotouttamispolitiikassa pidetään huolta koko maan tarpeista, mutta toistaiseksi liian vähän huomiota on kiinnitetty nimenomaan

pääkaupunkiseudun erityisasemaan. Pääkaupunkiseutu muodostaa Suomessa kotoutumisen näkökulmasta muusta maasta selvästi poikkeavan alueen: pääkaupunkiseudulla asuu noin puolet Suomen ulkomaalaistaustaisista ja ns. toisesta sukupolvesta selvästi yli puolet. Ennemmin tai myöhemmin myös suuri osa maahantulon alkuvaiheessa muualle Suomeen päätyneistä sijoittuu pääkaupunkiseudulle.

Helsingin kaupunki katsoo, että **sillä, kuinka hyvin kotoutumisen edistämisen järjestelmä toimii Helsingissä, Espoossa ja Vantaalla, on ratkaiseva merkitys sekä suurelle joukolle maahantulijoita että kokonaisuudessaan suomalaiselle yhteiskunnalle.** Siksi pääkaupunkiseudun olosuhteisiin, haasteisiin ja mahdollisuuksiin tulee kiinnittää huomiota erikseen ja varmistaa resurssien riittävyys etenkin tällä alueella.

Osaavan työvoiman maahanmuutto ja alueelle asettautumisen tukeminen

Jotta osaavan työvoiman saatavuus ja työmarkkinoiden toimivuus Suomessa voitaisiin jatkossa turvata, tulee Suomesta ja pääkaupunkiseudusta tehdä nykyistä houkuttelevampi kohde osaavan työvoiman maahanmuutolle. Helsinki kannattaa hallituksen tavoitetta lisätä osaavan työvoiman maahanmuuttoa, mutta katsoo, että **konkreettiset toimenpide-esitykset ja niiden rahoitus vuoden 2023 talousarvioesityksessä ovat Suomen työllisyys- ja väestökehitykseen liittyvien haasteiden mittaluokkaan nähden alimitoitettuja**. Myös kuntien keskeinen rooli ulkomaisten työntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä alueelle houkuttelussa ja asettautumisen tukemisessa jää rahoitusallokaatiossa pitkälti huomioimatta: kunnille vuosittain myönnettävä, mittaluokaltaan pieni mutta vaikuttava Talent Boost -valtionavustus (yht. 3M euroa v. 2022) leikkaantuu toukokuusta 2023 alkaen kolmannekseen nykytasosta. Leikkaus on ilmeisessä ristiriidassa paitsi hallituksen itse asettamien tavoitteiden kanssa myös toiminnasta saatujen erinomaisten tulosten sekä alueiden nopeasti kasvavan työvoima- ja palvelutarpeen kanssa.

Hallitusohjelman mukaan valtio sitoutuu yhdessä suurimpien kuntien kanssa resursoimaan pysyvän toimintamallin kansainvälisten osaajien houkuttelemiseksi ja alueelle asettautumisen tukemiseksi. **Mikäli vuodelle 2023 suunniteltu rahoitusleikkaus toteutuu esitetyn kaltaisena, jää hallitusohjelman tavoite sekä siihen sidotut muut vaikutukset monilta osin toteumatta.**

Maahanmuuttaneiden työllistyminen

Valtiolla ja kunnilla on vahva yhteinen intressi edesauttaa maahanmuuttaneiden työllisyystilanteen kohenemista. Työmarkkinoille osallistuminen on maahanmuuttaneilla vähäisempää kuin kantaväestöön kuuluvilla – työttömyys on yleisempää, ja monet työskentelevät koulutustaan vastaamattomissa tehtävissä. Erot Suomen kannalta vertailukelpoisiin maihin nähden ovat kuitenkin pieniä ja osin vaikeasti tulkittavissa.

Julkisilla toimilla työllistymisen ja kotoutumisen edistämiseksi on tutkitusti myönteinen vaikutus kotoutumiseen/työllistymiseen liittyvien prosessien sujuvuuteen ja nopeuteen. Kotoutumista/työllistymistä tapahtuu kuitenkin suuressa määrin myös näistä toimista riippumatta, ja prosessien onnistumiseen vaikuttavat monet sellaiset seikat, joihin valtion tai kuntien on vaikea vaikuttaa. Näitä ovat mm. työmarkkinoiden rakenne ja työvoiman tarve sekä taloudelliset suhdanteet. Lisäksi maahanmuuttaneiden työllisyyttä sääntelevät voimakkaasti erilaiset taustatekijät, kuten tulijan lähtömaa, maahanmuuton syy, koulutus, kielitaito, ikä ja sukupuoli, maassaoloaika sekä aiemmin hankittu kokemus työmarkkinoilta. Erityisesti lähtömaalla on havaittu olevan suuri merkitys maahan muuttaneiden työmarkkinoille sijoittumisessa. Parhaiten

Suomessa työllistyvät Virosta, Etelä- ja Länsi-Euroopasta sekä Pohjois-Amerikasta tulleet ja heikoimmin taas Lähi-idästä (erityisesti Irakista), Somaliasta ja Pohjois-Afrikasta kotoisin olevat. Vaikeimmin työllistyvistä suuri osa on tullut Suomeen humanitäärisistä syistä.

Koska Helsingin maahanmuuttajaväestö on muuttosyiltään ja taustamailtaan sellaista, että työllistyminen on täällä hitaampaa ja ulkomailla syntyneiden työllisyysaste on matalampi kuin maassa keskimäärin, tulisi työllisyydenhoidon resursseja jatkossa kohdentaa vielä painotetummin Helsinkiin sekä muualle pääkaupunkiseudulle, jonne on sijoittunut suuri määrä työllistymisprofiililtaan haastavampaa asiakaskuntaa. **Ensiarvoisen tärkeää on tarkastella rahoitusallokaation lisäksi myös laajemmin työnteon ja työllistämisen kannustimia Suomessa sekä ottaa työllisyyden edistäminen huomioon esim. uudistettaessa sosiaaliturvajärjestelmää**. Ilman työllisyyden esteiden kokonaisvaltaista tarkastelua kuntien on vaikeaa riittävällä tavalla vaikuttaa työllisyyden kehittymiseen.

Kotoutumisen edistämisen (muita) kipupisteitä

Kotoutuminen on laaja-alainen prosessi, johon sisältyy työllistymisen lisäksi mm. kielitaidon kehittyminen, asuminen ja vapaa-aika, osallisuus, syrjimättömyys, oikeus koulutukseen sekä sosiaali- ja terveyspalvelut. Kotoutumisprosessi on aina myös sisällöltään ja kestoltaan yksilöllinen prosessi, mistä johtuen kotoutumista tukevien palveluidenkin tulee olla joustavia ja tarvelähtöisiä. Kotoutumisprosessiin sisältyy viranomaisnäkökulmasta nykyisellään useita pullonkauloja, joista keskeisimpiä on avattu lyhyesti alla.

Kotoutumissuunnitelma ja -aika

Uudessa laissa kotoutumisen edistämisestä kotoutumissuunnitelman keston lyhentämistä perustellaan toteamalla, ettei kotoutumisen tuloksellisuuteen vaikuta tutkimusten mukaan suunnitelman kesto, vaan se kuinka nopeasti palveluihin pääsee. Se miten kotoutumissuunnitelman kestoa lyhentämällä nopeutetaan palveluihin pääsyä tai työn saamista, jää lakiesityksessä epäselväksi. Pahimmillaan kotoutumissuunnitelman enimmäiskeston lyhentäminen saattaa pikemminkin hidastaa kotoutumisprosessia, jos se estää asiakkaiden ohjautumisen tarvettaan vastaaviin palveluihin. Tämä korostuu erityisesti erilaisilla haavoittuvilla ryhmillä, kuten luku- ja kirjoitustaidottomat, oppimisvaikeuksista kärsivät, traumataustaiset, työkyvyn selvittämistä tarvitsevat sekä asiakkaat, joiden asiakasprosessiin on sisältynyt virheellisiä palveluohjauksia.

Helsingin kaupunki katsoo, että kotoutumisajan lyhentäminen ei sinänsä tehosta kotoutumista tai työllistymistä, vaan kotoutumisen/työllistymisen tuloksellisuuteen ja palveluihin pääsyyn vaikuttavat ensisijaisesti resursseihin yhteydessä olevat seikat, kuten palveluvalikoima, palveluiden riittävyys, osaava ja riittävä ohjaavaa työtä tekevä henkilöstö sekä työmarkkinoiden tahtotila maahan muuttajien työllistämiseen. Helsinki pitää tärkeänä, että **kotoutumissuunnitelman laatimisessa on käytettävissä riittäviä yksilöllisiä joustoja, jotta nykyisen palvelujärjestelmän ongelmat eivät syvene entisestään ja työllisyysaste merkittävästi heikkene** alueilla, joilla asiakasmäärät ovat suuria.

Kotona lastaan hoitavat vanhemmat

Uudessa laissa kotoutumisen edistämisestä kotoutumispalveluiden kohderyhmäksi nostetaan lasten kotihoidon tukea saavat vanhemmat. Helsingin kaupunki pitää kohderyhmän laajentamista myönteisenä kehityksenä – muutoksella voidaan olettaa olevan myönteisiä vaikutuksia

osallisuuden, sukupuolten tasa-arvon sekä työllisyyden kehitykseen. Kaupunki kuitenkin korostaa, että työvoiman ulkopuolella olevien tavoittamisessa sekä ohjauksen ja neuvonnan toteuttamisessa riittävä resursointi ja työn pitkäjänteisuus ovat avainasemassa. Hoitovapaalla olevien **kotivanhempien kotoutumisen edistämisessä erityisenä haasteena on lisäksi tyypillisesti se, että sopivaa kotoutumista tukevaa koulutusta lastenhoidolla ei ole tarjolla tai sitä on vaikea sovittaa yhteen perhe-elämän kanssa**, jolloin mahdollisuutta osallistua kotoutumispalveluihin ei tosiasiassa ole. Vuoden 2023 talousarvioesitys tai vuonna 2025 voimaan tuleva uusi laki kotoutumisen edistämisestä eivät tarjoa tämän haasteen ratkaisemiseksi uusia välineitä.

Kotoutumisajan ylittäneiden palvelut

Kotoutumiskoulutuksen ja muun päätoimisen suomen tai ruotsin kielen opetuksen saatavuus kotoutumisajan ylittäneillä asiakkailla on pitkään ollut yksi merkittävimmistä haasteista kotoutumisen edistämisessä. Kotoutumiskoulutus on pääsääntöisesti suunnattu kotoutumisajalla oleville, eikä **päätoimista suomen tai ruotsin kielen koulutusta ole nykyisellään riittävästi saatavilla lakisääteisen kotoutumisajan ylittäneille työttömille työnhakijoille**. Samanaikaisesti tiedetään, että osa vieraskielisistä työnhakija-asiakkaista tarvitsisi pitkän maassaolon jälkeenkin parempia kielellisiä valmiuksia työmarkkina-asemansa parantamiseksi ja yhteiskuntaan kiinnittymiseksi. Yksi esimerkki ovat kotoutumisajan ylittäneet maahanmuuttajanaiset, jotka vanhempainvapaajakson jälkeen suuntaavat työmarkkinoille ilman, että kielitaito on tuona aikana kehittynyt. Kotoutumisajan ylittäneiden joukkoon kuuluu myös isohko määrä englanninkielisen korkeakoulututkinnon Suomessa suorittaneita henkilöitä, joiden suomen tai ruotsin kielen taito on syystä tai toisesta jäänyt kehittymättä.

Helsingin kaupunki katsoo, että kieliopintojen suorittamisen tulee olla mahdollista päätoimisesti asiakkuusprosessin kaikissa vaiheissa – tarpeen mukaisesti – joko omaehtoisina opintoina tai työvoimakoulutuksena.

Lisätiedot:

Elina Nurmi
Maahanmuuttopäällikkö
Helsingin kaupunki
elina.nurmi@hel.fi
040 621 4790