17.10.2017
Lausunto
Maahanmuuttojohtaja Sonja Hämäläinen
029 50 47112
sonja.hamalainen@tem.fi

Eduskunnan työ- ja elinkeinojaostolle

Asia: HE 106/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2018

Teema: Pl 32 / Kotouttaminen

Kotouttaminen vuoden 2018 talousarvioehdotuksessa

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausuntonsa hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2018 (HE 106/2017 vp).

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa kotouttamispolitiikan kokonaisuudesta, mutta maahanmuuttajien kotoutumisen edistäminen koskee useita politiikan sektoreita, keskeisimmin varhaiskasvatusta, koulutusta, asumista, työllistymistä sekä sosiaali- ja terveyspalveluita. Työ- ja elinkeinoministeriön pääluokassa kotouttamiseen liittyvät kustannukset kohdistuvat erityisesti kotouttamisen sekä työllisyys- ja yrittäjyyspolitiikan määrärahoihin.

Sisäministeriön tekemät oletukset kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden määristä on huomioitu vuoden 2018 TAE:ssä sekä mom. 32.70.30 (Valtion korvaukset kotouttamisesta, arviomääräraha) määrärahassa että mom. 32.30.51 (Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut, siirtomääräraha, 2 v) määrärahassa kotoutumiskoulutuksen osalta.

Valtion korvaukset kotouttamisesta (mom. 32.70.30, arviomääräraha)

Momentin 32.70.30 (Valtion korvaukset kotouttamisesta, arviomääräraha) määrärahaksi esitetään 246,9 milj. euroa, mikä on noin 14,7 milj. enemmän kuin vuoden 2017 talousarvio. Korotus johtuu korvausten piirissä olevien henkilöiden määrän kasvusta. Vuonna 2018 laskennallisten korvausten piirissä arvioidaan olevan yhteensä noin 22 400 henkilöä, vuonna 2017 yhteensä noin 18 500 henkilöä.

Momentin 32.70.30 lisäksi EU:n AMIF-rahastosta rahoitetun SYLVIA-hankkeen puitteissa kunnille on suunnattu lisätukea pakolaisten vastaanottoon noin 3 milj. euroa vuosien 2014–2015 osalta ja vuosien 2016–2017 osalta rahoitus on noin 5,3 milj. euroa.

Maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edistäminen (mom. 32.70.03, siirtomääräraha 2 v)

Momentin 32.70.03 Maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edistäminen (siirtomääräraha 2 v) määrärahaksi esitetään noin 1,6 milj. euroa. Momentin keskeisin käyttökohde on Kotouttamisen osaamiskeskus, sekä toimet ja hankkeet maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edistämiseksi ja rasismin torjunnaksi.

Kotouttamisen osaamiskeskuksen ydintehtävänä on tukea kotouttamistyön ammattilaisten sekä päättäjien osaamista maahanmuutosta ja kotouttamisesta, sekä vastata yleisiin tiedon tarpeisiin maahanmuuttajien elinoloista ja kotoutumisesta. Tämä on erityisen tärkeää tilanteessa, jossa yli sata kuntaa on vastaanottanut kansainvälisiä suojelua saavia henkilöitä ensimmäistä kertaa tai useamman vuoden tauon jälkeen.

Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut (mom. 32.30.51, siirtomääräraha 2 v)

Momentin 32.30.51 (Julkiset työvoima ja yrityspalvelut, siirtomääräraha 2 v) määrärahasta työvoimakoulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen ja vaikuttavuusinvestointimallilla toteutettavaan kotoutumiskoulutukseen (SIB) arvioidaan käytettävän 72,7 milj. euroa vuonna 2018. Vuonna 2016 kotoutumiskoulutuksen hankintaan käytettiin noin 73,9 milj. euroa. Vuoden 2017 talousarviossa käytöksi on arvioitu noin 87,6 milj. euroa. Kotoutumiskoulutukseen osallistuu oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden lisäksi myös muilla perusteilla oleskeluluvan saaneita henkilöitä (esim. perheside, pakolaiskiintiö).

Vuonna 2017 kotoutumiskoulutuksen määrärahasta siirrettiin noin 7,39 milj. euroa opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokkaan. Vuodesta 2018 lukien siirto on noin 10,3 milj. euroa vuodessa. Tavoitteena on, että ammatilliseen koulutukseen valmentavaan koulutukseen voitaisiin siirtyä jo kuuden kuukauden kotoutumiskoulutuksen jälkeen. Nopeammat siirtymät ammatilliseen koulutukseen edellyttävät vastaavasti ammatillisen koulutuksen uudistamista.

Työvoimakoulutuksena on järjestetty tarvittaessa myös aikuisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon opetusta, mutta aikuisten luku- ja kirjoitustaidon opetus siirtyy vuoden 2018 alusta lukien OKM:n vastuulle.

Työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen määrärahatilanne on vuosina 2016–2017 ollut hyvällä tasolla ja koulutuksiin on pääsyt ilman merkittäviä viiveitä.

ELY-keskusten ja TE-toimistojen toimintamenot

Kotouttamiseen liittyviä määrärahoja on myös sekä ELY-keskusten että TE-toimistojen toimintamenomomenteilla. ELY-keskukset vastaavat muun muassa

kuntapaikkaneuvotteluista ja sopimusten tekemisestä kuntien kanssa sekä työvoimakoulutuksena toteutettavan kotoutumiskoulutuksen suunnittelusta, hankinnasta ja valvonnasta. Molemmat nämä tehtävät ovat lisääntyneet oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden määrän kasvun myötä.

TE-toimisto vastaa muun muassa maahanmuuttajien alkukartoituksesta ja kotoutumissuunnitelman laatimisesta kotoutumisvaiheessa olevien maahanmuuttaja-asiakkaidensa osalta. TE-toimisto ohjaa maahanmuuttajan työvoimakoulutuksena toteutettavaan kotoutumiskoulutukseen tai hakeutumaan omaehtoiseen opiskeluun. Oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden määrän kasvu on tarkoittanut merkittävää maahanmuuttaja-asiakkaiden palvelutarpeen lisäystä TE-toimistoissa.

Vuoden 2016 TA:ssa myös ELY-keskusten ja TE-toimistojen toimintamenoihin saatiin määrärahaa lisähenkilöstön palkkaamiseen kotouttamiseen liittyviin tehtäviin, mutta vuoden 2017 TAE:ssa nämä resurssit vähenivät huomattavasti edelliseen vuoteen verrattuna (ELY-keskukset 16 htv -> 6 htv, TE-toimistot 40 htv -> 13,4 htv). Vuoden 2018 TAE:ssä resurssit säilyvät vuoden 2017 tasolla.

Yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet

Talousarvioesityksen valmisteluun liittyen TEM on asettanut maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edistämisessä seuraavat yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet:

- Maahanmuuttajien osallisuus lisääntyy: Virta yli 3 kk työttömyyteen maahanmuuttajilla (kansalaisuus) (%)
- 3 kk kotoutumiskoulutuksen jälkeen työttömäksi jääneiden osuus (%)
- Pakolaisten toteutuneet kuntasijoituspaikat, vähintään (lkm)

Oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden kuntaan siirtymisen ja kotoutumisen käynnistymisen, samoin kuin koulutukseen ja työelämään pääsyn nopeuttamiseksi on suunniteltu toimenpiteitä hallituksen kotouttamista koskevan toimintasuunnitelman (3.5.2016) mukaisesti.

Virta yli 3 kk työttömyyteen maahanmuuttajilla (kansalaisuus) (%)

2016 toteuma	2017 tavoite	2018 tavoite
48,9	< 43	< 43

Toteuma 2017 tammi-kesäkuu 45,4 %

Maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edistäminen edellyttää riittäviä resursseja ELY-keskuksissa ja TE-toimistoissa sekä kotoutumista edistävissä palveluissa. Maahanmuuttajat tarvitsevat usein enemmän yksilöllistä ohjausta, mikä nopeuttaa myös työllistymistä.

Maahanmuuttajien osaamista on vahvistettu TE-hallinnon ja kuntien toimenpiteillä ja palveluilla maahanmuuttajien työllistymisedellytysten parantamiseksi. Esimerkiksi maahanmuuttajien työllistymisen edistämiseksi ja nopeuttamiseksi käynnistettiin syksyllä 2016 vaikuttavuusinvestointiin pohjautuva (SIB) kokeilu. SIB-hankkeessa maahanmuuttaja ohjataan kotoutumiskoulutusta lyhyempään työelämälähtöiseen koulutukseen, jonka jälkeen kielen oppiminen jatkuu työpaikalla.

SIB-hankkeessa ohjataan erityisesti työvoimakapeikkoaloille, mutta myös muille aloille, esimerkiksi, logistiikka- ja varastoala, valmistava teollisuus, hotelli- ja ravintola-ala, rakennusala, siivous ja kiinteistönhuolto.

Uusien mallien ja toimenpiteiden vaikutuksia maahanmuuttajien työllistymiseen on vielä aikaista arvioida. Lisäksi on huomattava, että maahanmuuttajien työllistymiseen vaikuttavat myös monet muut seikat, kuten yleinen työllisyystilanne ja asenneilmapiiri.

Maahanmuuttajien työttömyys pitkällä aikavälillä on ollut noin 2,5-kertainen kantaväestöön verrattuna, mutta erot maahanmuuttajien ja kantaväestön työllisyyden ja tulojen välillä pienenevät Suomessa asutun ajan kuluessa. Lisäksi maahanmuuttajat ovat hyvin moninainen ryhmä, ja maahanmuuttajien taustatekijöillä on merkittävä vaikutus työllistymiseen ja työurien kehitykseen. Maahanmuuttajien työurissa on suuria eroja sukupuolten, lähtömaiden ja eri vuosina maahan saapuneiden välillä.

Aktiivisella työvoimapolitiikalla on tutkimusten mukaan positiivisia vaikutuksia maahanmuuttajien työllistymiseen. Kotoutumista ja työllistymistä edesauttavia toimenpiteitä tutkittaessa on havaittu, että lähellä työelämää olevat toimenpiteet, kuten työvoimakoulutuksena annettava tai muu ammatillinen koulutus ja palkkatuki ovat tehokkaimpia toimenpiteitä maahanmuuttajien työllistymisessä avoimille työmarkkinoille. Tulos on sama kantaväestön osalta.

Palkkatuki, harjoittelu ja työkokeilu yksityisellä sektorilla työllistävät maahanmuuttajia tehokkaammin kuin julkinen sektori. Näin on myös muun väestön osalta, mutta maahanmuuttajien osalta ero on selkeämpi.

Maahanmuuttajat ovat monella tapaa samassa tilanteessa kuin nuoret, ensimmäistä kertaa työmarkkinoille tulevat. Ensimmäinen työpaikka ja työkokemuksen saaminen Suomesta on erityisesti maahanmuuttajille tärkeä tekijä, koska työnantajat luottavat Suomessa suoritettuun koulutukseen ja saatuun työkokemukseen huomattavasti enemmän kuin ulkomaiseen.

Maahanmuuttajien työmarkkina-aseman ongelmana on matalan palkkatason lisäksi toistuvaistyöttömyys ennemminkin kuin pitkäaikaistyöttömyys. Vuonna 2015 pitkäaikaistyöttömien osuus ulkomaalaisista työttömistä työnhakijoista oli 28 prosenttia ja koko väestöstä 35 prosenttia, ja yli kaksi vuotta työttömänä olleiden työttömien osuus pitkäaikaistyöttömistä oli ulkomaalaisilla työttömillä työnhakijoilla 44 prosenttia ja koko väestöllä 49 prosenttia. Erityisesti maassaolon ensimmäisen vuosikymmenen aikana tilapäiset työt, työttömyys ja toimenpiteet vuorottelevat tyypillisesti nopeassa tahdissa.

3 kk kotoutumiskoulutuksen jälkeen työttömäksi jääneiden osuus (%)

2016 toteuma	2017 tavoite	2018 tavoite
30,7	< 34	< 31

Toteuma 2017 tammi-huhtikuu 26,8 %

Kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelmaan laadittiin uusia toteuttamismalleja yhdessä OPH:n kanssa keväällä 2016. Uusien toteutusmallien lähtökohtana on ol-

lut nopeuttaa työelämään ja jatko-opintoihin johtavaa polkua nivomalla moduuleita kohderyhmän mukaan esimerkiksi ammatillisiin opintoihin, yrittäjyyteen, vapaaehtoistyöhön, verkko/etäopiskeluun tai muuhun omaehtoiseen opiskeluun lähiopetusjaksojen välillä. Yhteistyössä OKM:n kanssa nopeutetaan siirtymiä ammatilliseen koulutukseen ja kehitetään osaamisen tunnistamista ja pätevöitymiskoulutusta.

Maahanmuuttajien työllisyydestä eri toimenpiteiden jälkeen on aiempia tutkimuksia, mutta uusien mallien ja toimenpiteiden vaikutuksia maahanmuuttajien työllistymiseen on vielä aikaista arvioida.

Kotoutumiskoulutus on useimman henkilön ensimmäinen palvelu, eikä se johda suurimmalla osalla osallistujista suoraan työllistymiseen, vaan tarjoaa pikemminkin pohjan seuraaville toimenpiteillä. Tämän vuoksi on erityisen tärkeää, että maahanmuuttajat pääsevät aloittamaan kotoutumiskoulutuksessa nopeasti ja joustavasti sekä siirtymään kotoutumiskoulutuksen jälkeen muihin työllistymistä edistäviin koulutuksiin ja palveluihin.

Kotoutumista ja työllistymistä edistävien toimenpiteiden ja palvelujen riittävyys on mahdollistanut maahanmuuttajien korkean aktivointiasteen työvoima- ja yrityspalveluissa.

Pakolaisten toteutuneet kuntasijoituspaikat, vähintään (lkm)

2016 toteuma	2017 tavoite	2018 tavoite
3 309	4 000	4 200

Toteuma 2017 tammi-elokuu 2 497

ELY-keskusten lisäresurssien ja hankkeiden määräaikaisen rahallisen lisätuen myötä vastaanottoon on saatu vuosina 2016–2017 mukaan uusia kuntia. Tällä hetkellä pakolaisia vastaanottaneita kuntia on jo yli 220, kun vuonna 2015 vastaanottavia kuntia oli 93. Myös AMIF-rahoitteisella OSKU-hankkeella pyritään nopeuttamaan oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden siirtymistä vastaanottokeskuksista kuntiin.

Vuoden 2017 alussa vastaanottokeskuksissa oli 2 417 oleskeluluvan saanutta henkilöä, kun 16.10.2017 lopussa heitä oli 650. Kuntaan siirtymistä oli odottanut yli kaksi kuukautta 1.10.2017 tilanteen mukaan 484 henkilöä 781 oleskeluluvan saaneesta.

Suunnitelmallinen pakolaisten vastaanotto nopeuttaa pakolaistaustaisten henkilöiden kotoutumisen käynnistymistä, ja mahdollistaa kuntien ja alueiden toimijoiden pitkäjänteisen, vaikuttavan kotouttamistyön. Oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden nopea siirtyminen kuntiin vähentää myös yhteiskunnalle aiheutuvia kustannuksia, koska pitkittynyt asuminen vastaanottokeskuksessa on kallista.

Arvio kotouttamisen keskeisistä kipupisteistä ja kehittämishaasteista

Vaikka kotoutuminen on huomattavasti työllistymistä laajempi ilmiö, keskeinen haaste on maahanmuuttajien pääsy työmarkkinoille ja työmarkkinoille siirtymisen nopeutuminen. Monet selvitykset ja tutkimukset ovat osoittaneet, että pakolais-

asema tai sitä vastaava maahanmuuttotausta yhdistyvät usein vaikeuksiin löytää oma paikka työmarkkinoilla. Monilla pakolaistaustaisilla henkilöillä kestävän aseman saamiseen työmarkkinoilla kuluu useita vuosia. Haasteisiin pyritään vastaamaan hallituksen kotouttamista koskevan toimintasuunnitelmassa, maahanmuuttajat kuntiin, koulutukseen ja työhön (3.5.2016), esitettyjen toimenpiteiden avulla.

Maahanmuuttajamiesten työllisyystilanne on selvästi parempi kuin maahanmuuttajanaisten. Maahanmuuttajat, jotka ovat työelämän ulkopuolella, kuten kotiäidit, saattavat usein jäädä neuvonta- ja ohjauspalveluiden ulkopuolelle. Hallituksen kotouttamista koskevan toimintasuunnitelman mukaisesti on käynnistetty erityisesti kotonaan lapsia hoitavien vanhempien koulutusmahdollisuuksien kehittäminen.

Maahanmuuttajanuorten kohdalla haasteena ovat koulutusten väliset ja koulutuksen ja työelämän väliset nivelvaiheet. Tähän on pyritty vastaamaan TEM:n ja OKM:n välisellä yhteistyöllä sekä kehittämällä maahanmuuttajaperheille annettavaa moniammatillista tukea ja opettajien valmiuksia sekä huolehtimalla opiskeluhuollosta.

Erityisesti pakolaisina tulleiden kokonaistilanne terveyden ja hyvinvoinnin osalta näyttää monilla mittareilla heikommalta verrattuna muihin taustamaaryhmiin. Ulkomaalaista syntyperää olevien työ- ja hyvinvointi Suomessa 2014 (UTH) -tutkimuksen mukaan joka neljäs pakolaistaustainen koki jonkin terveysongelman rajoittavan tavanomaista toimintaansa. Valtiontalouden tarkastusviraston (2014) kotouttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa -raportin mukaan kuntien peruspalvelut eivät riittävästi vastaa maahanmuuttajien mielenterveysongelmien hoitamisen tarpeeseen. Tilanteeseen on pyritty vastaamaan kehittämällä maahanmuuttajien mielenterveyspalveluja ja henkilöstön osaamista STM:n ja TEM:n yhteistyössä sekä hankkeissa.