Eduskunnan asiantuntijakuuleminen ja -lausunto, hallituksen esitys valtion talousarvioksi 2018

HEL 2017-010584 T 03 00 00

HE 106/2017 VP Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2018

TEEMA PI 32/Kotouttaminen

1.Kotouttaminen vuoden 2018 talousarvioehdotuksessa: määrärahamuutokset, uudet toimet sekä arvio vaikutuksista

Valtion talousarviossa kotoutumista edistävät määrärahat on budjetoitu usean eri ministeriön pääluokkaan, joista keskeisimmät ovat TEM ja OKM. TEM vastaa kotouttamispolitiikan yleisestä kehittämisestä, suunnittelusta ja ohjauksesta sekä kotouttamispolitiikan ja hyvien etnisten suhteiden edistämisen yhteensovittamisesta, valtakunnallisesta arvioinnista ja seurannasta, sekä ohjaa vastaavissa tehtävissä ELY-keskuksia. TEM:n pääluokasta kohdennetaan määrärahat valtion kunnille pakolaisten vastaanotosta maksamiin kustannuksiin, kotoutumiskoulutuksen hankinnasta, osaamiskartoituksista ja kielitaidon lähtötason arvioinnista aiheutuviin kustannuksiin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö, pääluokka 29

OKM varmistaa aikuisten perusopetuksen ja siihen sisältyvän luku- ja kirjoitustaidon koulutuspolkujen toimenpiteiden kehittämisen.

Ammatillisen koulutuksen osalta (momentti 29.20) todetaan, että ammatillinen koulutus uudistuu vuoden 2018 alusta lukien hallituksen kärkihankkeena toteutettavan toisen asteen ammatillisen koulutuksen reformin linjausten mukaisesti. Reformin toimeenpanoa tuetaan lisärahoituksella, jolla muun muassa rakennetaan yhdessä työelämän kanssa koulutus- ja työelämäpolkuja koulutuksen ja työelämän ulkopuolella oleville nuorille ja aikuisille.

Arvio

- Haasteena on yhdistää kotoutumiskoulutus ja ammatillinen koulutus. OKM:n ja TEM:n määrärahoja tulee suunnata alueellisesti siten, että vieraskielisten määrä painottuu määrärahoja suunnattaessa kunnille. Kotoutumisajalla opiskelevat tutkinto-opiskelijat voisivat suorittaa tutkinnon valtionosuurahoitteisesti (OKM), eikä työvoimapoliittisesti. Kotoutumisajalla olevia ei ohjattaisi tällöin työvoimapoliittiseen koulutukseen.

Postiosoite PL 10 00099 HELSINGIN KAUPUNKI kaupunginkanslia@hel.fi
Käyntiosoite Pohjoisesplanadi 11-13 Helsinki 17 http://www.hel.fi/kaupunginkanslia
Puhelin +358 9 310 1641 **Faksi** +358 9 655 783
Y-tunnus 0201256-6
Tilinro FI0680001200062637 **Alv.nro** FI02012566

- Työhallinnon luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen haasteena on ollut se, etteivät useat asiakkaat ole edenneet työllistämispolulla, jonka vuoksi määrärahasiirto OKM:lle on perusteltua. Luku- ja kirjoitustaidon opetus tulee paremmin rakentaa osaksi kotoutumisen kokonaistavoitteita ja työllistymissuunnitelman tavoitteita.

- Huomioimatta on jäänyt luku- ja kirjoitustaidottomien kotivanhempien lastenhoitotarve, joka tulisi ottaa huomioon korvauksen piiriin tulevana määrärahakohtana.

- Maahanmuuttajien osuutta tutkintoon johtavassa ammatillisessa koulutuksessa tulee kasvattaa kehittämällä kielitietoista opetusta ja ohjausta. Tämä voidaan toteuttaa opiskeluvalmiuksia tukevina opintoina, mutta edellyttää lisäresursointia henkilöstön osalta.

- Helsingin Stadin osaamiskeskuksen toimintamallin jatkamiseksi Helsinki käy paraikaa neuvotteluja TEM:n ja OKM:n kanssa toiminnan rahoittamiseksi. Valtio halutaan rahoitukseen mukaan, koska palvelu toteuttaa käytännössä kotoutumiskoulutuksen uutta mallia sekä TEM:n tavoitetta tehostaa siirtymiä kotoutumiskoulutuksesta muuhun koulutukseen vahvistamalla ammatillisen osaamisen ja kielitaidon rinnakkaista kehittämistä.

Työ- ja elinkeinoministeriö, pääluokka 32

TEM:n pääluokan määrärahoista kotouttamisen osuus on 9 %. Koska maahanmuutto laajenee niin henkilömäärien kuin palvelutarpeiden suhteen, ei määrärahoja tule vähentää tulevaisuudessa.

32.30 Työllisyys- ja yrittäjyyspolitiikka

Julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen määrärahaksi ehdotetaan 327 miljoonaa euroa, joka on 96,7 miljoonaa euroa vähemmän kuin vuonna 2017. Vähennyksinä vaikuttavat mm. toisen asteen ammatillisen koulutuksen reformiin liittyvä 59 miljoonan euron määrärahasiirto OKM:ään, nuorisotyöttömyyden vähentämiseen liittyvä 13,4 miljoonan euron määrärahasiirto OKM:n ja STM:n pääluokkaan sekä kotoutumiskoulutuksen määrärahojen 23 miljoonan euron väheneminen, joka johtuu turvapaikanhakijoiden määrän vähenemisestä.

Vuonna 2018 ammatillisen koulutuksen hankintaan varataan 106 470 000 euroa ja kotoutumiskoulutukseen 72 670 000 euroa (v. 2018 jälkeen enintään 70 miljoonaa euroa).

Arvio

- Julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen määrärahojen alueellisessa jakautumisessa tulisi huomioida maahanmuuttajien osuus työnhakijoista.

Maahanmuuttajien työllistyminen on keskimääräistä vähäisempää Helsingissä ja erot kieliryhmittäin ovat suuret. Tämä tulisi ottaa huomioon määrärahojen alueellisessa jaossa.

- Uudenmaan ELY-keskus on hankkinut kotoutumis- ja lukikoulutusta vuosittain yhteensä noin 33,7 miljoonalla eurolla Uudellemaalle sisältäen myös ammatilliset kotoutumiskoulutukset sekä pidempään maassa olleiden koulutukset että orientaatiojaksot (ELY:n tilasto elokuu 2017). Tämä on noin puolet valtion kotoutumiskoulutuksen määrärahasta. Ns. perinteistä kotoutumiskoulutusta on hankittu pääkaupunkiseudulle 21,8 miljoonalla eurolla (Helsinki 10,9 miljoonaa euroa) ja luku- ja kirjoitustaidon koulutusta 4 miljoonalla eurolla (Helsinki 2,4 miljoonaa euroa) (tilasto ELY elokuu 2017). Helsinki pitää tärkeänä, että valtio resursoi riittävästi ELY:n hankkiman kotoutumiskoulutuksen pääkaupunkiseudulla myös tulevaisuudessa, ottaen huomioon kasvavat maahanmuuttajamäärät.

32.70 Kotouttaminen

Kotouttamisen määrärahoiksi ehdotetaan 248,6 miljoonaa euroa, jossa on 14,7 miljoonaa euroa lisäystä vuoden 2017 varsinaiseen talousarvioon nähden. Lisäys johtuu myönteisten turvapaikkapäätösten osuuden kasvusta 36 %:sta 41 % :iin.

Momentilla 32.70.03 Maahanmuuttajien kotoutuminen ja työllistymisen edistäminen varataan 1 631 000 euroa, josta 970 000 euroa Kotouttamisen osaamiskeskukselle ja 661 100 euroa kotoutumisen ja yhdenvertaisuuden edistämiseen sekä rasismin ja etnisen syrjinnän ehkäisyyn.

Arvio

- Kotouttamisen osaamiskeskuksen hyöty näyttäytyy vähäiseltä Helsingin näkökulmasta. Esimerkiksi kotoutumisen seurantajärjestelmään on kehitteillä oma malli Helsingissä.

- Varsinaiseen muuhun toimintaan on jäämässä 661 000 euroa. Järjestötyön tukeminen näyttää jäävän pääasiallisesti kuntien ja muiden rahoituslähteiden, kuten STEA:n, harteille.

Momentilla 32.70.30 ovat valtion korvaukset kansainvälistä suojelua saavien kotouttamisesta 246 925 000 euroa.

Arvio

- Talousarviossa asetetaan yhteiskunnalliseksi vaikuttavuustavoitteeksi vähintään 3200 kuntapaikkaa, mikä on 800 henkilöä vähemmän kuin vuonna 2017. Helsinki myöntää kuntapaikkoja Uudenmaan ELY-keskuksen kanssa solmitun avoimen sopimuksen mukaan silloin, kun ELY-

keskus pyytää paikkaa Helsingistä ELY-keskuksen tarpeen ja kaupungin sen hetkisen asuntotilanteen perusteella. Pääasiallisesti Helsinkiin kuitenkin siirrytään omaehtoisen muuton myötä. Kuntapaikkajärjestelmän paikkamäärän muutoksella ei ole suurta vaikutusta Helsingin maahanmuuttajien määrään.

2.Arvio kotouttamisen tuloksellisuudesta ja keskeisistä kipupisteistä ja kehittämishaasteista

Viimeisin arvio valtiontason kotouttamisen tuloksellisuudesta ilmenee raportista ”Maahanmuuton ja kotouttamisen suunta 2011 – 2014.” Tämän hallituskauden kotouttamisohjelman toteutumisen tuloksellisuutta arvioidaan nykyisen hallituskauden lopussa.

Helsingin kaupunki on viime vuosina kehittänyt onnistuneita maahanmuuttajille räätälöityjä koulutusmalleja, väyliä työhön ja koulutukseen sekä ollut edelläkävijä uusien palvelukonseptien pilotoinnissa. Perusasteen ja toisen asteen nivelvaiheen tilanne on jonkin verran kohentunut vuosina 2010–2014 johtuen yhteishakujärjestelmän muutoksesta, ammatillisen koulutuksen aloituspaikkojen lisäyksestä ja lukioon valmistavasta koulutuksesta. Tasa-arvoiset mahdollisuudet koulutukseen ja siellä menestymiseen ehkäisevät radikalisoitumista, syrjäytymistä ja yleistä turvallisuutta. Helsingin kaupunki onkin panostanut mm. maahanmuuttajanuorten valmiuksiin siirtyä perusasteelta toiselle asteelle sekä koulutus-ja yhteiskuntatakuun toimenpitein taannut työ-ja koulutuspaikkoja. Lisäksi on kehitetty kotona lasta hoitavien vanhempien kieli-ja asiointivalmiuksia, koska vanhempien koulutus ja osallisuus tukevat myös lasten ja nuorten kouluttautumista. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan laajuus ja vaikuttavuus huomioiden Helsingin kaupunki valmistaa uutta kotouttamisohjelmaa strategiakaudelle 2017-2021, joka tulee sisältämään mm. kasvatusta ja koulutusta koskevan laajan toimenpideohjelman.

Helsingin kaupungin näkökulmasta keskeisinä kipupisteinä ja kehittämishaasteina näyttäytyvät

- Kotoutumista tukevat aikuisten työ-ja koulutuspalvelut ovat olleet pitkään pirstaleisia ja asiakkaiden polut ammatilliseen koulutukseen tai työhön pitkiä. Ratkaisuna tähän ongelmaan Helsinki on osoittanut vuosina 2016 - 2017 erillistä rahoitusta Stadin osaamiskeskus –palvelumallin kehittämiseen, jonka tavoitteena on sujuvoittaa kotoutumispolkuja ja luoda uutta toimintamallia maahan muuttaneiden osaamisen kehittämiseksi ja hyödyntämiseksi. Toiminta aloitettiin syksyllä 2016, jonka jälkeen palveluihin on ohjattu 1600 asiakasta. Vuositasolla asiakasmäärätavoite on noin 1000 – 1200 henkilöä. Palveluina ovat mm. ammatillisen osaamisen kartoitus, ammattipajat eri aloilla, monikielinen työelämävalmennus (8 eri kieltä), yritysyhteistyö, jalkautuva suomi toi-

sena kielenä -tuki työpaikoilla, opiskeluvalmiuksia tukevat opinnot ja suomen kielen räätälöidyt koulutukset.

- Maahanmuuttajanuorilla on suuri riski jäädä ilman toisen asteen koulutuspaikkaa ja työtä. Yleisesti maahanmuuttajanuorten jatkaminen perusasteelta toiselle asteelle on jäänyt kotimaankielisiä alemmaksi.

- Eriytymiskehitys voi johtaa marginalisoitumiseen ja syrjäytymiseen. Ulkomaalaistaustaisilla helsinkiläisillä toimeentulo on muita epävakaampaa ja pienituloisempaa. Lisäksi perheiden pienituloisuus ja matala koulutustaso periytyvät muita ryhmiä vahvemmin lapsille.

- Huono-osaisuuden kasautuminen tietyille asuinalueille lisää riskiä vähemmistöjen marginalisoitumiseen. Asuinalueiden segregaatio voi olla merkittävä kaupungin elin- ja vetovoimaisuuteen tai yritysten sijoittumispäätöksiin vaikuttava riski.

3. Miten kotouttaminen on onnistunut maahanmuuttajien työllistämisessä (tilastot ja tutkimustulokset), ongelmat ja kehittämishaasteet

Vuonna 2014 Helsingin ulkomailla syntyneistä 15–64-vuotiaista ulkomaalaistaustaisista 48,6 % kuului työllisiin, 16,6 % työttömiin ja 34,8 % työvoiman ulkopuolelle. Erot ryhmien välillä ovat suuria - joillakin kieliryhmillä työttömyysprosentit nousevat jopa yli kuudenkymmenen. Erityisen hälyttävä tilanne on Helsingissä pakolaisina Suomeen tulleilla afganistanilais-, irakilais- ja somalialaistaustaisilla. Myös sukupuolten välillä on merkittäviä eroja ja naisia on selvästi enemmän työvoiman ulkopuolella pääosin kotiäiteinä. Työvoiman ulkopuolelle kuuluvista 22,7 % kuului luokkaan ”muut työvoiman ulkopuolella olevat”, kuten opiskelijat ja kotona lastaan hoitavat vanhemmat. Helsingin työikäisistä maahanmuuttajista eläkeläisiä oli n. 2 %. Vieraskielisten 20–29-vuotiaiden työllisyysaste jää selvästi (47 %) kotimaankielisiä alemmaksi (70 %). Helsingin kaupungin työllisyyden hoidon (vaikuttavuusmittaristoraportit 2015 ja 2016) tuloksissa korostuvat vieraskielisten ja kotimaankielisten väliset erot palvelutarpeen suhteen. Vieraskielisillä henkilökohtaisen ohjauksen ja valmennuksen tarjoaminen muiden työllisyyspalvelujen ohella tuottaa parempia tuloksia kuin yksittäiset työllistymistä edistävät palvelut. Stadin osaamiskeskuksen monimuotoinen koulutus- ja työllistämismalli on osoittautunut toimivaksi.

Ongelmia ja kehittämishaasteita

-

Siirtymistä työelämään avoimille työmarkkinoille tulisi nopeuttaa nykyisestä mm. työvoiman kysyntäpuolen toimin. Maahanmuuttajilla yrittäjyys on muuta väestöä yleisempää ja esimerkiksi Helsingin kaupungin

yritysneuvonnassa maahanmuuttajataustaiset muodostavat noin kolmanneksen asiakaskunnasta.

- Kansainvälisille opiskelijoille tulisi mahdollistaa joustava pääsy Suomen työmarkkinoille ja tukea heitä verkostoitumisessa ja yrittäjyydessä.

- Samanaikaisesti kun tarvitaan tukea heikon koulutuksen ja kielitaidon omaaville muuttajille, tarvitaan lisää osaavaa kansainvälistä työvoimaa työmarkkinoiden toimivuuden varmistamiseksi. Työperusteisen maahanmuuton nykyvolyymi on riittämätön yritysten tulevaisuuden työvoima- ja osaamistarpeiden tyydyttämiseksi. Jo lyhyellä aikavälillä tarvitaan toimenpiteitä, joilla osaavan työvoiman maahantuloa kasvatetaan hallitusti ja jolla Suomen ja pääkaupunkiseudun maahanmuuttoprofiilia voidaan tulevaisuudessa kehittää työllisyyttä ja kasvua paremmin tukevaksi.

- Mikäli yritykset haluavat lisätä kilpailuetua, jota saadaan kansainvälisistä osaajista, tulee rekrytointiprosesseihin kiinnittää huomiota. Lisäksi työnantajien tarjoamiin mahdollisuuksiin esimerkiksi ammatillisen kielen opiskeluun työaikana, mentorointiohjelmiin, trainee-ohjelmiin ja urakehityksen tukemiseen tulisi kiinnittää huomiota.

- Lisäksi tulee tukea kansainvälisten osaajien puolisoiden ja perheenjäsenten yhteiskuntaan ja/tai työmarkkinoille kiinnittymistä osaajaperheiden alueelle sitouttamiseksi.

- Maahanmuuton alkuvaiheen neuvonta-, lupa- ja viranomaispalvelut kokoavan International House Helsinki -palvelun toimintaedellytykset tulee turvata pääkaupunkiseudulla. Malli on monistettavissa myös muualle Suomeen.

4. Kotouttamisprosessin pituus ja siihen liittyvät ongelmat ja kehittämishaasteet

Kotoutumissuunnitelman teolle/kotoutumisprosessin kestolle ei tulisi asettaa takarajaa, vaan suunnitelman teko/prosessi tulisi sitoa asiakkaan tarpeeseen. Maahanmuuttajalla voi olla kotoutumissuunnitelman tarve myös yli kolmen vuoden kuluttua alkukartoituksesta. Kasvupalveluiden asiakkailla kotoutumissuunnitelman tarpeellisuus tulee arvioida kokonaisuutena erikseen.

Lisätiedot

Anu Riila, erityissuunnittelija, puhelin: 310 64495
anu.riila(a)hel.fi

Marja-Leena Rinkineva
elinkeinojohtaja

Postiosoite
PL 10
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
kaupunginkanslia@hel.fi

Käyntiosoite
Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
http://www.hel.fi/kaupunginkanslia

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

Y-tunnus
0201256-6

Tilinro
FI0680001200062637
Alv.nro
FI02012566