Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

2.10.2018

Lausunto
Neuvotteleva virkamies Paula Karjalainen
050 456 0865
paula.karjalainen@tem.fi

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Asia: HE 123/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2019

Kotouttaminen

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa kirjallinen asiantuntijalausuntonsa hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2019 (HE 123/2018 vp).

Maahanmuuttajien kotoutumisen edistäminen koskee useita politiikka-aloja, keskeisimmin varhaiskasvatus-, koulutus-, asumis-, työllisyys-, sekä sosiaali- ja terveyspolitiikkaa. Poikkihallinnollisen yhteistyön merkitys siis korostuu kotouttamistyössä. Työ- ja elinkeinoministeriön pääluokassa kotouttamiseen liittyvät kustannukset kohdistuvat erityisesti kotouttamisen sekä työllisyys- ja yrittäjyyspolitiikan määrärahoihin.

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

Momentin määrärahaksi esitetään 1 631 000 euroa, josta kotouttamisen osaamiskeskuksen toimintaan kohdistuu 970 000 euroa (enintään).

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.

Vuoden 2018 määrärahasta siirrettiin kertaluontoisesti 400 000 euroa momentille 32.30.01 sekä 170 000 euroa momentille 32.01.02. Kertaluontoiset siirrot esitetään palautettavaksi momentille 32.70.03 vuoden 2019 talousarvioesityksessä.

Määrärahan kehitys (1 000) euroa:

2017 tilinpäätös	2018 TA	2019 TAE
1 631	1 061	1 631

Valtion korvaukset kotouttamisesta (mom. 32.70.30, arviomääräraha)

Momentin 32.70.30 (Valtion korvaukset kotouttamisesta, arviomääräraha) määrärahaksi esitetään 222,1 milj. euroa, mikä on noin 21,0 milj. euroa vähemmän kuin vuoden 2018 talousarvio. Vähennys johtuu korvausten piirissä olevien henkilöiden määrän vähenemisestä. Vuonna 2019 laskennallisten korvausten piirissä arvioidaan olevan yhteensä noin 20 370 henkilöä, vuonna 2018 yhteensä noin 20 830 henkilöä.

Arviomäärärahan kehitys (1 000) euroa:

2017 tilinpää-tös	2018 TA	2019 TAE
224 865	243 104	222 073

Määrärahatarve perustuu vuosittaiseen arvioon oleskeluluvan saaneiden kotoutumisen piirissä olevien pakolaisten määrästä. Laskennallisten korvausten piirissä oloaika on 3 vuotta, kiintiöpakolaisten osalta 4 vuotta. Laskennallisten korvausten piirissä olevien määrästä arvioidaan olevan noin 20 % alle 7-vuotiaita, joista kunnalle maksettava korvaus on 6 845 euroa/vuosi, ja 7 vuotta täyttäneitä 80 %, joista maksettava korvaus on 2 300 euroa/vuosi. Maahanmuuttajan alkukartoituksen laskennallinen korvaus kunnalle on 700 euroa/henkilö.

Todellisten kustannusten mukaan kunnalle korvataan

- toimeentulotuki enintään kolmen vuoden ajalta,
- sosiaali- ja terveydenhuollon erityiskustannuksia enintään 10 vuoden ajalta,
- tulkkauksen järjestäminen ilman aikarajaa sekä
- paluumuuton tukeminen.

Lisäksi korvataan

- alaikäisten, ilman huoltajaa tulleiden oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden sijoittamisesta perheryhmäkotiin, muuhun asuinyksikköön sekä perhehoidosta, asumisen tukipalveluista ja muista lastensuojelun palveluihin rinnastettavista toimenpiteistä kunnalle aiheutuneet kustannukset siihen saakka kunnes nuori täyttää 21 vuotta.

Kansaneläkelaitokselle on korvattu 1.1.2017 lukien perustoimeentulotuen kustannukset.

Yksikkökustannusten mitoitusperusteena käytetään edellisen vuoden käyttötarkoituksittain toteutuneita kustannuksia suhteessa kaikkiin korvausten piirissä oleviin henkilöihin. Näin ollen laskennalliset yksikkökustannukset vaihtelevat jonkin verran vuosittain. Kunnat voivat hakea korvausta kahden vuoden kuluessa jälkikäteen, mikä aiheuttaa vaihtelua määrärahan kulumiseen.

Momentin 32.70.30 lisäksi EU:n AMIF-rahastosta rahoitetulla Sylvia-hankkeella voidaan jatkaa pakolaisia vastaanottavien kuntien tukemista vuosien 2018-2019 osalta. Kunnille on varattu lisätukea pakolaisten vastaanottoon noin 5,5 milj. euroa vuosille 2018-2019. Lisätuki myönnetään takautuvasti, jolloin vuoden 2018 aikana tapahtuneen vastaanoton osalta tuki maksetaan kunnille vuonna 2019.

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

Kotoutumiskoulutus toteutetaan pääsääntöisesti työvoimakoulutuksena, mutta sitä voidaan järjestää myös omaehtoisena opiskeluna. Työvoimakoulutusta hankkivat ELY-keskukset. Hankintajärjestelmä mahdollistaa koulutuksen räätälöinnin alueen tarpeiden mukaisesti. Koulutushankinnat perustuvat ensi sijassa avoimiin tarjouskilpailuihin.

Kotoutumiskoulutuksen keskihinta oli 38,52 euroa/opiskelijatyöpäivä vuonna 2017. Hankintahinnat määräytyvät tarjouskilpailuissa markkinoilla koulutushankintakohtaisesti. kotoutumiskoulutusta hankittiin vuonna 2017 yhteensä runsaat 2,07 miljoonaa opiskelijatyöpäivää.

Kotoutumiskoulutuksessa on vuosina 2006—2015 aloittanut vuosittain noin 10 000 työtöntä työnhakijaa. Vuoden 2015 suuren turvapaikanhakijoiden määrän myötä kotoutumiskoulutuksen aloittaneita oli vuonna 2016 vähän yli 13 000 ja vuonna 2017 yli 15 000. Naisten osuus kotoutumiskoulutukseen osallistujista on tyypillisesti ollut noin 60 prosenttia. Vuonna 2016 naisten osuus oli hieman pienempi, 55 prosenttia, mikä heijastaa vuonna 2015 saapuneiden turvapaikanhakijoiden sukupuolijakaumaa.

Kohdennus kotoutumiskoulutukseen momentin 32.30.51 määrärahasta vuoden 2019 talousarviossa on arvioilta 61,43 milj. euroa.

Kotoutumiskoulutuksen resursseja on viime vuosina lisätty vastaamaan paremmin maahanmuuttajaväestön määrää, minkä seurauksena koulutukseen pääsy on nopeutunut. Vuosina 2016 ja 2017 alkukartoituksesta kotoutumiskoulutuksen aloittamiseen kesti keskimäärin noin 2,5 kuukautta, samoin tämän vuoden ensimmäisen 6 kuukauden aikana.

Momentti 32.30.51 (julkiset työvoima- ja yrityspalvelut (S 2 v), 1 000 euroa (sisältää täydentävät ja lisätalousarviot)

Kotoutumiskoulutus	2016 TA	2017 TA	2018 TA	2019 TAE
Arvioitu käyttö	90 480	90 021	71 310	61 428

Vuonna 2016 hyväksyttiin entistä työelämälähtöisemmät ja jo varhaisessa vaiheessa ammatillisesti suuntautuneet kotoutumiskoulutuksen mallit. Kotoutumiskoulutuksessa on lisätty osaamisen tunnistamista ja ammatillisesti suuntautuneita sisältöjä sekä vahvistettu koulutuksen työelämälähtöisyyttä. Koulutuksen työelämälähtöisyyttä on pyritty lisäämään etenkin niille henkilöille, joiden koulutus- ja työtausta ja osaaminen antavat edellytyksen nykyistä nopeampaan ammatillisiin opintoihin ja työmarkkinoille siirtymiseen. Kokonaisuus luo hyvät lähtökohdat heterogeenisen kohderyhmän tarpeisiin vastaamiselle, ja koulutusvaihtoehtoja voidaan edelleen täydentää omaehtoisella koulutustarjonnalla.

Hallituksen 3.5.2016 hyväksymässä kotouttamisen toimintasuunnitelmassa tavoitteeksi asetettiin, että siirtymiä koulutukseen ja työelämään nopeutetaan. Valtioneuvoston selonteossa julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017—2020 tavoit-

teeksi asetettiin, että ainakin osa maahanmuuttajista voisi siirtyä kotoutumiskoulutuksesta ammatilliseen koulutukseen jo kuuden kuukauden kotoutumiskoulutuksen jälkeen. Tämän vuoksi vuonna 2017 kotoutumiskoulutuksen määrärahasta siirrettiin 7,4 miljoonaa euroa opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokkaan. Vuodesta 2018 lukien siirrettävä määräraha on 10,3 miljoonaa euroa.

Aikuisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutus siirrettiin vuoden 2018 alusta lähtien opetus- ja kulttuuriministeriön järjestämisvastuulle. Tämän vuoden alusta alkaen aikuisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutusta järjestetään pääosin osana vapaan sivistystyön koulutusta ja aikuisten perusopetusta.

Yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet

Talousarvioesityksen valmisteluun liittyen työ- ja elinkeinoministeriö 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)

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

2017 toteuma	2018 tavoite	2019 tavoite
43,9	< 43	< 36

Toteuma 2018 tammi-heinäkuu 46 %

3 kk kotoutumiskoulutuksen jälkeen työttömäksi jääneiden osuus (%)

2017 toteuma	2018 arvio	2019 tavoite
28,4	< 28	< 27

Toteuma 2018 huhtikuu 23 %

Pakolaisten toteutuneet kuntasijoituspaikat, vähintään (lkm)

2017 toteuma	2018 tavoite	2019 tavoite
2 942	3 500	3 200

Toteuma 2018 tammi-heinäkuu 826

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.

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.

Maahanmuuttajien osaamista on vahvistettu TE-hallinnon ja kuntien toimenpiteillä ja palveluilla maahanmuuttajien työllistymisedellytysten parantamiseksi. Kotoutumiskoulutuksen määrärahojen lisäämisen myötä kotoutumiskoulutuksen on päässyt vuosina 2016–2018 aloittamaan pääosin ilman merkittäviä viiveitä.

Kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelmaan laadittiin uusia toteuttamismalleja yhdessä OPH:n kanssa keväällä 2016. Uusien toteutusmallien lähtökohtana on ollut 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 työllistymisen edistämiseksi ja nopeuttamiseksi on käynnistetty myös vaikuttavuusinvestointiin pohjautuva (SIB) hanke.

Kotoutumista ja työllistymistä edistävien toimenpiteiden ja palvelujen riittävyys on mahdollistanut maahanmuuttajien korkean aktivointiasteen työvoima- ja yrityspalveluissa. Uusien mallien ja toimenpiteiden vaikutuksia maahanmuuttajien työllistymiseen on kuitenkin vielä aikaista arvioida. Lisäksi on huomattava, että maahanmuuttajien työllistymiseen vaikuttavat myös monet muut seikat, kuten yleinen työllisyystilanne ja asenneilmapiiri.

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.