Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

KEHA/3535/2018

18.10.2018

Eduskunnan työ- ja elinkeinojaostolle

Työ- ja elinkeinojaosto 19.10.2019 klo 8.30/ HE 123/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2019

Kotouttamisen haasteet ja kotouttaminen vuoden 2019 talousarvioehdotuksessa (Pl 32)

Määrärahamuutokset ja uudet toimet sekä arvio näiden vaikutuksista

Uudenmaan ELY-keskus kiinnittää erityisesti huomiota niihin määrärahamuutoksiin, jotka koskevat ELY-keskuksessa hoidettavia tehtäviä.

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.

Kunnille maksettavien korvausten osalta määrärahamuutokset perustuvat ennakointitietoon, joka sisäministeriöllä on kansainvälistä suojelua saavien määrästä tulevana vuonna. Turvapaikanhakijoiden määrä on huomattavasti pienentynyt. Kiintiöpakolaisten osalta ensi vuoden kohdennuspäätöstä ei ole vielä tehty, joka voi vielä vaikuttaa jonkin verran määrärahatarpeeseen.

Uudenmaan ELY-keskus arvioi, että esitys määrärahasta momentin osalta on oikeansuuntainen. Kansainvälistä suojelua saavien oleskeluluvan saaneiden määrät eivät näytä tulevan vuoden aikana merkittävästi kasvavan, vaikka muuttoa Uudellemaalle ja etenkin pääkaupunkiseudulle tapahtuu muualta Suomesta runsaasti. Suomeen tulevien turvapaikanhakijoiden määrät ovat huomattavasti laskeneet. Kuntiin tulee tällä hetkellä vähemmän kansainvälistä suojelua saavia kiintiöpakolaisia kuin kunnat olisivat valmiita ottamaan vastaan.

Selvitysosassa mainitaan, että kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden kuntiin ohjautumista edistetään tehostamalla kuntakorvausjärjestelmän toimivuutta sekä tiivistämällä valtionhallinnon eri toimijoiden ja kuntien välistä yhteistyötä. Ongelmaksi tässä kohdassa muodostuu vuonna 2013 laaditun työ- ja elinkeinoministeriön korvausohje, joka on vanhentunut useilta osin. Monet lait, joihin korvausohjeessa viitataan ovat muuttuneet ja käytännön työssä vanhentuneet kohdat aiheuttavat hämmennystä kunnissa ja ELY-keskuksissa. Ohje tulisi päivittää mahdollisimman pian, jotta kuntakorvausjärjestelmän toimivuutta olisi mahdollista aidosti tehostaa.

UUDENMAAN ELINKEINO-, LIIKENNE- JA YMPÄRISTÖKESKUS
Kutsunumero 0295 021 000 Opastinsilta 12 B PL 36
www.ely-keskus.fi/uusimaa 00520 Helsinki 00521 Helsinki

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

Kotoutumiskoulutuksen määräraha ei varsinaisesti kuulu tähän budjetin kohtaan, mutta määräraha on kaikkein oleellisin kotoutumisen edistämisen ja erityisesti työllistymisen kannalta, joihin liittyviä kysymyksiä on myös liitetty lausuntopyyntöön.

Uudellamaalla kotoutumiskoulutusta on hankittu noin 30 miljoonan euron arvosta viime vuosien aikana. Verrattuna ennen vuotta 2016 olleeseen tilanteeseen, kotoutumiskoulutusta on pystytty tarjoamaan huomattavasti kattavammin kuin aikaisemmin ja odotusajat ovat huomattavasti lyhentyneet. Kotoutumiskoulutuksen riittävyyteen on vaikuttanut myös se, että monet muut toimijat kuten isot kaupungit ovat aktivoituneet ja järjestäneet koulutusta maahanmuuttajille, jota on useissa tapauksissa voitu hyväksyä TE-toimistossa omaehtoisiksi opinnoiksi. Kotoutumiskoulutuksen rahoituksen taso on syytä pitää nykyisellä tasolla, koska nopea kielen oppiminen ja tiedon saaminen yhteiskunnasta ovat keskeisimpiä kotoutumista edistäviä tekijöitä, joihin kotoutumiskoulutuksella voidaan suoraan vaikuttaa. Rahoitukseen tarpeeseen vaikuttaa tulijoiden määrä, joten ehdotus määrärahaksi on todennäköisesti riittävä.

Määrärahan kasvattamisen tarvetta on sen sijaan TE-toimiston henkilöstöresurssien osalta. Maahanmuuttajat tarvitsevat paljon henkilökohtaista ohjausta ja myös tulevaisuudessa uudessa kotoutumislakiesityksessä vaatimustaso alkukartoitusten ja kotoutumissuunnitelmien osalta perustellusti vielä nousee. Kotoutumissuunnitelmat on yhteensovitettava esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluissa tehtävien suunnitelmien kanssa ja niissä täytyy ottaa huomioon monialainen tuen ja palvelujen tarve. Tähän suuntaan työtä on syytä kehittää jo tämän lainsäädännön aikana. Tällä hetkellä maahanmuuttajien palvelut TE-toimistossa eivät yllä sille tasolle, mitä nyt esitetyssä kotoutumislaissa tavoitellaan. Myös ostopalveluina ostettavien palveluiden laatua on seurattava. Sähköiset palvelut eivät ole kehittyneet sille tasolle, että niiden avulla pystyttäisiin merkittävästi vähentämään henkilökohtaisen palvelun määrää heikon kieli- ja tieto- ja viestintätaitojen omaavilla asiakkailla. Suurin resurssitarve näyttäisi siis olevan juuri henkilöstöresurssien osalta erityisesti TE-toimistossa ja hankinnan osalta myös ELY-keskuksessa.

Arvio kotouttamisen tuloksellisuudesta sekä keskeisistä kehittämishaasteista
Maahanmuuttajien työllistymistilanne, työllistymisen haasteet ja kehittämistoimenpiteet

Ulkomaalaisten työllisyystilanne on paranemassa hyvän suhdanteen ansiosta. Valtakunnallisesti työttömien työnhakijoiden määrä on 14,8 %-yksikköä pienempi kuin vuotta aikaisemmin. Haasteita kuitenkin on esimerkiksi maahanmuuttajanaisten työl-

listymisen osalta, kotoutumisajan ylittäneiden maahanmuuttajien palveluissa, kotoutujien henkilökohtaisen ohjauksen tarpeen täyttämisessä, JTYPL:n mukaisten palveluiden hyödyntämisessä kotoutujille, kotoutumiskoulutuksen kielitaitotavoitteiden saavuttamisessa sekä luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen järjestämisessä.

Ulkomaalaisten naisten työllistyminen on hitaampaa kuin miehillä. Yksi keskeinen syy on lasten hoitaminen kotona. TE-hallinnon palvelut eivät pysty riittävästi motivoimaan ja tukemaan maahanmuuttajanaisten työllistymistä. Viimeaikaisessa tutkimuksessa maahanmuuttajanaiset raportoivat TE-toimiston jopa suositelleen kotona lasten hoitamista (Steel T. & Jyrkinen M., 2017). Myös työelämään pyrkivien päivähoitojärjestelyt ovat aiheuttaneet ongelmia. Palveluprosessien tulisi tukea naisten pyrkimyksiä siirtyä työmarkkinoille. Myös OECD:n juuri tekemän selvityksen (Working together, Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Finland) mukaan kotoutumisen polut erkanevat liian aikaisin toisistaan ja ne henkilöt, usein naiset, jotka eivät tule TE-toimiston asiakkaiksi ajautuvat liian aikaisin ja liian kauas työmarkkinoista. Kotona lapsia hoitavien naisten kotoutumisella on suora yhteys myös 2. sukupolven mahdollisuuksiin.

Kotoutumisajan ylittäneiden maahanmuuttajien palveluvalikoima on tunnistettu haasteeksi. Kielitaidon puute on keskeinen ongelma monilla kotoutumisajan ylittäneillä maahanmuuttajilla. Tähän ongelmaan ei voida nykyisellään riittävästi tarttua työvoimakoulutuksen keinoin. Harvalla työnhakijalla on riittävät valmiudet tavoitteelliseen omaehtoiseen ja omakustanteiseen kielen oppimiseen.

Haasteena on myös henkilökohtaisen ohjauksen puute. Maahanmuuttajien yksilöllinen palvelutarve (esim. koulutustaustat, oppimisvalmiudet, tavoitteet) on tunnistettu ja palvelutarjontaa on lisätty. TE-toimistojen kotoutujien palvelut ovat aliresursoituja, jotta näihin yksilöllisiin palveluihin olisi mahdollisuuksia tehdä myös yksilöllistä ohjausta. Pahimmillaan runsaasti ohjausta ja neuvontaa vaativan kotoutujan kasvokkaiseen palveluun on tulkattuna sama aika käytössä kuin valtaväestöön kuuluvalla asiakkaalla.

Tällä hetkellä JTYPL:n mukaisia palveluita ei hyödynnetä riittävästi kotoutujien parissa. Esimerkiksi Uudellamaalla kotoutujat hyödyntävät palkkatukea monin kerroin vähemmän kuin muut asiakkaat. Palkkatuki-palvelu ei myöskään tunnista kotoutujan suurta tuottavuusvajetta TE-toimiston asiakkuuden alussa. Korotettu palkkatuki voisi olla hyvä olla käytössä myös alkuvaiheen maahanmuuttajilla.

Valtiontalouden tarkastusvirasto kiinnitti huomiota kotoutumiskoulutuksen tuloksellisuutta tarkastellessaan, että vain kolmasosa opiskelijoista saavuttaa tavoitteena olevan B1 tason kielitaidon suomen tai ruotsin kielessä. Jatkossa voidaan pohtia, onko tavoitteeksi määritelty kielitaito oikealla tasolla ja miten sen saavuttamista voidaan luotettavasti mitata. Tavoitteen saavuttamista voidaan tukea paremmin myös tulospainotteisilla hankinnoilla. Tulosperusteisuutta on alettu enemmän hyödyntää ja Uudenmaan kotoutumiskoulutuksen kilpailutuksessa kokeillaan 3 kuukauden vaikuttavuustavoitteiden ja työllistymiseen liittyviä tulospalkkioita.

Syksyllä 2018 Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen hallinnoimana aloittaa myös Uudellamaalla pakolaistaustaisten ohjauksen kehittäminen (POKE) –hanke, jonka tavoitteena on kehittää valtakunnallisesti eri alueilla TE-toimistojen asiakasprosesseja. Uudellamaalla hankkeen painopiste on erityisesti sähköisten palvelujen kehittämisessä siten, että ne paremmin palvelisivat suunnittelutyötä ja mahdollisesti myös niiden hyödyntämistä asiakastyössä.

Erityisesti kaikkein haavoittuvimpien ryhmien kuten luki- ja kirjoitustaidon koulutusta tarvitsevien henkilöiden osalta palvelurakenne ei ole kaikkein tavoitteellisin jatkopolkujen ja työllistymisen näkökulmasta. Maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon opetus siirtyi TE-hallinnolta OKM:n vastuulle 1.1.2018. Aikuisten perusopetuksen paikkoja ei ole kokemuksien mukaan ollut riittävästi asiakasmääriin nähden. Vapaan sivistystyön tarjonta ei ole välttämättä ole riittävän tavoitteellista, jotta se voisi mahdollistaa henkilön etenemisen myöhemmin tavalliseen kotoutumiskoulutukseen ja sitä kautta ammatillisiin opintoihin ja työelämään. Nykyisin monet luku- ja kirjoitustaidon koulutusta tarvitsevat ovat nuoria ja erityisesti heillä tulisi olla mahdollisuus edetä koulutusjärjestelmässä siihen saakka kuin heidän oma potentiaalinsa sen mahdollistaa.

Maahanmuuttajien kotoutumiskoulutusta on merkittävästi kehitetty viime vuosien aikana. Kotoutumiskoulutuksen sisältöjen kehittämistä on viety eteenpäin sekä pääkaupunkiseudulle hankittavan kotoutumiskoulutuksen palvelukokonaisuuden uusien sisältöjen avulla että toteutetuissa pilottihankkeissa esimerkiksi omakielisten orientaatiojaksojen osalta palveluntuottajien kanssa.

Vuoden 2019 alusta alkaen merkittävin kokonaisuus kotoutumiskoulutuksen kehittämisen kannalta on ollut Uudellamaalla pääkaupunkiseudun kotoutumiskoulutuksen uudistaminen. Enintään neljäksi vuodeksi hankittavan palvelukokonaisuuden arvo on 100 MEUR ja käsittää alkuvaiheen tärkeimmän kotoutumispalvelun vähintään 15 000 henkilölle enintään neljän vuoden aikana. Hankinnalla edistetään sekä yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita, hallituksen sekä ELY-keskuksen strategisia tavoitteita. Hankinnassa on huomioitu vaikuttavuuden lisääminen sekä hankinnan määrittelyn että tulosperusteisuuden kautta.

Kotoutumiskoulutusta on kehitetty Kasvua kansainvälistä osaajista –tavoiteohjelman mukaisesti räätälöimällä kotoutumiskoulutuksen palvelu korkeasti koulutetuille maahanmuuttajille ja luomalla oma väylä koulutuksen sisälle. Vastuukorkeakouluverkoston kanssa 2017 toteutetun ohjaus- ja osaamiskartoituspilotin mallia on viety kotoutumiskoulutuksena hankittavaan palveluun. Myös ne opiskelijat, jotka tarvitsevat erityistä tukea kotoutumiskoulutuksen aikana, on otettu huomioon heille tarkoitettua moduulia suunnittelemalla. Kotoutumiskoulutuksen kehittämisen lisäksi maahanmuuttajat on otettu huomioon mm. ura- ja valmennuspalveluita ja muuta työvoimakoulutusta hankittaessa. Uudellamaalla on keskusteltu myös palkkatuen käytön tehostamisesta ja yksi tärkeä kohderyhmä ovat myös maahanmuuttajat.

Jatkossa on tarpeen tehdä kattava selvitys siitä miten koko nykyinen koulutusjärjestelmä vastaan erilaisilla perusteilla tulevien maahanmuuttajien tarpeisiin ja miten pal-

veluiden avulla voidaan tukea maahanmuuttajien työllistymistä. Toivottavasti työ- ja elinkeinoministeriö ja Kotouttamisen osaamiskeskus tarttuvat haasteeseen, koska juuri tästä budjettikohdasta rahoitettava kotouttamisen osaamiskeskus on keskeinen taho kentällä tarvittavan tiedon ja informaatio-ohjauksen kannalta. Myös OECD:n selvitys koko kotouttamisjärjestelmästä saatiin Kotouttamisen osaamiskeskuksen aloitteesta. Koulutuskokonaisuuteen liittyvään selvitykseen kuuluisi myös sen tarkastelu miten hyvin opetus- ja kulttuuriministeriön vastuulle kuuluva vapaan sivistystyön ja aikuisten perusopetuksen koulutusmallit toimivat osana koko maahanmuuttajien koulutuskokonaisuutta.

Helsingissä 18.10.2018

Anna Viitanen

yksikön päällikkö

Jaana Suokonautio

maahanmuuttopäällikkö