18.10.2018 1/12

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

Eduskunnan työ- ja elinkeinojaostolle

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

Teema: Kotouttamisen haasteet ja kotouttaminen vuoden 2019 talousarvioehdotuksessa (Pl 32)
Erityisesti
- määrärahamuutokset ja uudet toimet sekä arvio näiden vaikutuksista
- arvio kotouttamisen tuloksellisuudesta sekä keskeisistä kehittämishaasteista
- maahanmuuttajien työllistymistilanne, työllistymisen haasteet ja kehittämistoimenpiteet

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausuntonsa kotouttamisen haasteista ja kotouttamisesta vuoden 2019 talousarvioehdotuksessa (HE 123/2018 vp, Pl 32), painotuksena erityisesti määrärahamuutokset ja uudet toimet sekä arvio näiden vaikutuksista, arvio kotouttamisen tuloksellisuudesta sekä keskeisistä kehittämishaasteista, maahanmuuttajien työllistymistilanne, työllistymisen haasteet ja kehittämistoimenpiteet.

Määrärahamuutokset ja arvio niiden vaikutuksista

Sisäministeriön tuottamat olettamat kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden määristä on huomioitu sekä mom. 32.70.30 (Valtion korvaukset kotouttamisesta) määrärahatarpeessa että mom. 32.30.51 (Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut) määrärahatarpeessa kotoutumiskoulutuksen osalta.

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). Määräraha on 570 000 euroa enemmän kuin vuoden 2018 talousarviossa. Lisäys aiheutuu kertaluontoisten siirtojen palautuksesta.

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 (TE-toimiston toimintamenot, maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseen liittyvät tehtävät) sekä 170 000 euroa momentille 32.01.02 (ELY-keskuksen toimintamenot, workinfinland-sivuston päivitys). 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

Vuoden 2019 määrärahalla vahvistetaan kotouttamisen tietopohjaa toteuttamalla muun muassa kotouttamisen kokonaiskatsaus sekä erillisselvityksiä maahanmuuttajien kotoutumisesta ja työllistymisestä. Maahanmuuttajien ja maahanmuuttoasioiden kanssa työskentelevien osaamista kehitetään erilaisten koulutusten kautta. Kotoutumista edistäviä palveluja tehostetaan kumppanuuksia ja yhteistyöverkostoja rakentamalla sekä maahanmuuttajien palvelupolkuja kehittämällä. Maahanmuuttajien kotoutumista edistetään myös rasismin ehkäisyllä ja hyviä väestösuhteita edistämällä. Kotouttaminen.fi-sivustoa uudistetaan ja ylläpidetään viestintäkanavana.

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 talousarviossa. 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 tilinpäätös	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.

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. Hallittua kuntiin siirtymistä on pyritty edistämään lisäämällä pakolaisia vastaanottavien kuntien ja tarjolla olevien kuntapaikkojen määrää.

Pakolaisia vastaanottavien kuntien verkosto on viime vuosina laajentunut merkittävästi vastaamaan vuosina 2015-2016 kasvaneeseen kuntapaikkatarpeeseen. Vastaanottohalukkuus on säilynyt kunnissa korkeana; noin kahdella kolmesta Suomen kunnista on ELY-keskuksen kanssa sopimus pakolaisten vastaanotosta. Vuonna 2018 kuntapaikkoja on kaiken kaikkiaan ollut käytettävissä noin 2 550, joista hieman yli puolet on kohdennettu kiintiöpakolaisille. Alustavat vuotta 2019 koskevat kuntapaikkanäkymät ovat samankaltaiset; kiintiöpakolaisille kohdennettujen kuntapaikkojen määrä ylittää reilusti Suomen pakolaiskiintiössä vuosittain vastaanotettavan henkilömäärän (750 henkilöä).

Pakolaisten toteutuneet kuntasijoituspaikat, vähintään (lkm)

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

Toteuma 2018 tammi-heinäkuu 826

Kaikkia kuntien kanssa neuvoteltuja kuntapaikkoja ei ole voitu hyödyntää, sillä monet oleskeluluvan saaneet turvapaikanhakijat muuttavat haluamaansa kuntaan itsenäisesti tai asuvat jo turvapaikanhakuvaiheessa yksityismajoituksessa.

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 maahanmuuttajaväestön tarpeet ja yritysten työvoimatarpeet huomioiden.

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 määrärahojen lisäämisen myötä kotoutumiskoulutuksen on päässyt vuosina 2016–2018 aloittamaan pääosin ilman merkittäviä viiveitä. Vuosina 2016 ja 2017 alkukartoituksesta kotoutumiskoulutuksen aloittamiseen kesti keskimäärin noin 2,5 kuukautta, samoin tämän vuoden ensimmäisen 6 kuukauden aikana. Odotusaikojen lyhentyminen on mahdollistanut kotoutumisprosessin nopean käynnistymisen.

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

Viime vuonna kotoutumiskoulutuksen päättäneistä 3 kuukauden jälkeen työssä oli arviolta 4-10 %. Kotoutumista ja työllistymistä edistävien toimenpiteiden ja palvelujen riittävyys on mahdollistanut maahanmuuttajien ohjaamisen kotoutumiskoulutuksen jälkeen muihin koulutuksiin ja palveluihin.

3 kk kotoutumiskoulutuksen jälkeen työttömäksi jääneiden osuus (%)

2017 toteuma	2018 tavoite	2019 tavoite
28,4	< 30	< 27

Toteuma 2018 elokuu 28 %

TE-toimistojen toimintamenot

Maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edistäminen edellyttää riittäviä resursseja TE-toimistoissa. Maahanmuuttajat tarvitsevat usein enemmän yksilöllistä ohjausta, mikä nopeuttaa myös työllistymistä.

Maahanmuuttajien virta yli 3 kuukauden tyttömyyteen on pysynyt edelleen melko korkealla tasolla, vaikka toimenpiteitä ja palveluita on ollut hyvin saatavilla. Syinä saattaa olla henkilökohtaisen ohjauksen ja neuvonnan resurssien riittämättömyys sekä työvoimapoliittisten palveluiden vastaamattomuus kotoutumisajan ylittäneiden

henkilöiden palvelutarpeeseen, mikäli kielitaito ei ole kehittynyt riittävästi kotoutumisaikana.

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

2017 toteuma	2018 tavoite	2019 tavoite
43,9	< 40	< 36

Toteuma 2018 elokuu 47 %

Uudet toimet ja arvio niiden vaikutuksista

Vuoden 2015 jälkeen kotoutumisen edistämisen palvelu- ja koulutusjärjestelmää on uudistettu voimakkaasti. Uudistusten keskeinen tavoite on ollut työelämälähtöisyyden lisääminen. Tavoitetta on edistetty muun muassa:

1) Tuomalla työelämälähtöisyys osaksi kotoutumisen edistämistä alusta alkaen. Lähtökohtana on, että kielitaitoa sekä yhteiskunnallisia ja työelämävalmiuksia kehitettään rinnakkain.
2) Huomioimalla yksilön aiempi osaaminen ja vahvistamalla yksilöllisiä ja tarvelähtöisiä työllistymispolkuja. Uudistusten myötä on kehitetty uusia väyliä työelämäkontaktien luomiseksi ja osaamisen täydentämiseksi.
3) Käynnistämällä vuoropuhelua maahanmuuttajayhteisöjen osallisuuden lisäämiseksi työllisyyden edistämisessä.

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. Koulutusvaihtoehtoja voidaan edelleen täydentää omaehtoisella koulutustarjonnalla.

Kotoutumiskoulutuksen uusi moduulirakenne mahdollistaa myös koulutuksen ja muiden työvoimapalvelujen yhdistämisen ja vuorottelun. Maahanmuuttajien työllistymistä edistetään paremmin ohjaamalla maahanmuuttajia aiempaa enemmän työelämää lähellä oleviin palveluihin, kuten työkokeiluihin ja palkkatuettuun työhön. Myös tarkoituksenmukaisia ja osuvia työtarjouksia on tarpeen hyödyntää.

Moniammatillista yhteistyötä maahanmuuttajien työllistymisen edistämiseksi toteutetaan muun muassa Helsingissä käynnistetyssä maahanmuuttajien osaamiskeskuksessa, jossa TE-hallinto, kunnat ja oppilaitokset ohjaavat asiakkaita joustavasti koulutukseen ja työmarkkinoille.

Valtioneuvoston selonteossa julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017—2020 tavoitteeksi 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. Tavoitteen mahdollistamiseksi ammatillisesta koulutuksesta on vuoden 2018 alusta poistettu valtakunnallinen kielitaitovaatimus ja vastaavasti lisätty suomen/ruotsin kielen opetusta osana ammatillista koulutusta.

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.

Työvoiman ulkopuolelle oleville, erityisesti kotona lapsiaan hoitaville vanhemmille, on luotu uusi koulutusmalli. Koulutuksella vahvistetaan siirtymiä työmarkkinoille, yhteiskunnallista osallisuuttaa ja kielitaitoa.

Maahanmuuttajien työllistymisen edistämiseksi ja nopeuttamiseksi käynnistettiin vuonna 2016 vaikuttavuusinvestointiin pohjautuva (SIB) hanke.

Korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien osaamisen hyödyntämisen parantamiseksi OKM:n hallinnonalalla on käynnistetty vastuukorkeakoulutoiminta (SIMHE).

Pakolaistaustaisten ohjauksen kehittämiseksi TE-toimistoissa on käynnistetty keväällä 2018 AMIF-rahoitteinen hanke (POKE).

Uusien mallien ja toimenpiteiden vaikutuksia maahanmuuttajien työllistymiseen on kuitenkin vielä aikaista arvioida. Tulosten arviointiin tarvitaan pidemmän aikavälin tarkastelua näihin toimenpiteisiin ja palveluihin osallistuneiden henkilöiden työmarkkinoille kiinnittymisestä.

Arvio kotouttamisen tuloksellisuudesta ja keskeisistä haasteista

Kotouttamisen tuloksellisuuden arviointi

Kotouttamistoimenpiteiden vaikuttavuutta arvioitaessa on tiedostettava, että maahanmuuttajien kotoutuminen ja erityisesti työllistyminen ei tapahdu tyhjiössä, ainoastaan palveluiden vaikutuksesta. Maahanmuuttajien työllistymiseen vaikuttavat palveluiden lisäksi keskeisesti talouden suhdannevaihtelut, työmarkkinoiden rakenne, työelämän vastaanottavuus sekä verotus ja sosiaaliturvajärjestelmä. Pelkästään palveluiden vaikuttavuuden erottaminen muista työllistymiseen liittyvistä vaikutuksista on haastavaa. Esimerkiksi hyvän taloudellisen suhdanteen aikana maahanmuuttajan työllistymiseen saattaa riittää rajatumpi joukko palveluita kuin heikon suhdanteen aikana.

Kotouttamistoimenpiteiden kustannustehokkuudesta on toistaiseksi vähän tutkittua tietoa. Tämä johtuu lähtökohtaisesti kahdesta tekijästä. Ensinnäkin, toimenpiteiden todellinen vaikuttavuus on havaittavissa vasta pidemmällä aikavälillä. Nyt käynnissä olevien toimenpiteiden kustannustehokkuuden arviointi ei ole näin ollen vielä riittävän luotettavasti mahdollista, vaan tuloksia on mahdollista saada vasta kun näiden henkilöiden pidemmän aikavälin työmarkkinoille kiinnittymistä kyetään arvioimaan.

Toiseksi, kustannustehokkuuden arvioinnin toteuttamiseksi tarvittavat verrokkiryhmät usein puuttuvat. Ilman verrokkiryhmää toimenpiteen vaikuttavuuden erottaminen selvästi muista vaikuttavista tekijöistä ei ole mahdollista. Uusien kotouttamistoimenpiteiden ja kokeilujen kohdalla verrokkiryhmien muodostaminen edesauttaisi taloudellisen vaikuttavuuden analysointia. Verrokkiryhmien muodostamiseen liittyy kuitenkin eettisiä kysymyksiä, jos esimerkiksi osa henkilöistä jätettäisiin toimenpiteen ulkopuolelle. Näin ollen verrokkiryhmien muodostamisessa täytyy käyttää äärimmäistä harkintaa. Kotouttamistoimenpiteiden seurantatieto ja taloudellisten vaikutusten analysointi auttaisi vaikuttavimpien toimenpiteiden löytämisessä sekä toimenpiteiden entistä tehokkaammassa kohdistamisessa.

Toistaiseksi ainoa Suomessa toteutettu kotouttamiseen liittyvä toimenpide, jonka kustannustehokkuudesta on selvää tutkimustietoa, on vuoden 1999 kotouttamislaissa säädetty kotoutumissuunnitelmien tekeminen. Tutkimustieto on osoittanut, että laissa säädetyillä kotouttamistoimenpiteillä oli erittäin positiivinen vaikutus sen piirissä olleiden maahanmuuttajien ansiotasoon sekä sosiaaliturvan tarpeeseen ver-

rattuna niihin, jotka eivät olleet laissa säädettyjen kotouttamistoimenpiteiden piirissä. Kotoutumissuunnitelmien on havaittu myös vaikuttaneen positiivisesti kotoutumissuunnitelmien saaneiden maahanmuuttajien jälkeläisten opintomenestykseen.

Eri toimenpiteiden taloudellisten vaikutusten arvioinnissa tulee myös huomioida, että lyhyen ja pitkän aikavälin vaikutukset eivät välttämättä ole yhteneviä. Esimerkiksi nuorten, vähäisen koulutustaustan omaavien maahanmuuttajien osalta saattaa pitkällä aikavälillä olla kannattavampaa hankkia pohjakoulutusta kuin työllistyä nopeasti ja jäädä ilman koulutusta. Myös korkeakoulutettujen maahanmuuttajien osalta tulee harkita, onko taloudellisesti kannattavampaa hankkia pätevyys toimia koulutusta vastaavassa ammatissa Suomessa vai työllistyä nopeasti sisääntuloammatteihin.

Arviota kotoutumisesta ja keskeisistä haasteista

Kotoutuminen on huomattavasti työllistymistä laajempi ilmiö. Kotoutumisen keskeisiä teemoja ovat maahanmuuttajien työmarkkina-aseman lisäksi hyvinvointi ja terveys, lasten, nuorten ja perheiden kotoutuminen sekä hyvät väestösuhteet. Kotoutumista työllistymisen näkökulmasta tarkastellaan kohdassa ”Maahanmuuttajien työllistymistilanne, työllistymisen haasteet ja kehittämistoimenpiteet”.

Viime vuosina on tehty kattavia tutkimuksia muun muassa maahanmuuttajien terveydestä, hyvinvoinnista ja työllisyydestä: THL:n Maahanmuuttajien terveys ja hyvinvointitutkimus (Maamu, 2010-2012), Tilastokeskuksen, THL:n ja Työterveyslaitoksen Ulkomaista syntyperää olevien työ- ja hyvinvointitutkimus (UTH, 2014). Lasten ja nuorten kotoutumisesta on saatu tietoa muun muassa PISA-tutkimuksesta sekä kouluterveyskyselyistä.

Maahanmuuttajataustaisia ei voi tarkastella yhtenä yhtenäisenä ryhmänä. Maahanmuuttajien hyvinvointia ja terveyttä, kuten muutakin kotoutumista tarkasteltaessa on huomioitava, että erilaisista taustoista tulevien välillä on suuria eroja. Myös sukupuoli ja sosioekonomiset tekijät sekä yksilölliset erot vaikuttavat. Hyvinvoinnin ja terveyden kannalta vahvuuksia ovat muun muassa maahanmuuttajien tyytyväisyys omaan elämänlaatuun ja terveyteen, tietyt elintavat ja luottamus ihmisiin. Huolenaiheita ovat psyykkiset oireet, syrjintäkokemukset, yksinäisyys ja toimintakykyvaikeudet.

Suurimmalla osalla maahanmuuttajataustaista nuorista menee hyvin tai melko hyvin. Yhdenvertaisuus ei kuitenkaan täysin toteudu: verrattuna suomalaistaustaisiin nuoriin useammalla on ongelmia muun muassa terveyden ja kouluttautumisen suhteen. PISA-tutkimuksen (2012) mukaan maahanmuuttajien lapset yleisesti ottaen pärjäävät koulussa muita huonommin ja jatkavat muita harvemmin jatko-opintoihin. Seurauksena on, että he jäävät keskimäärin heikomman koulutuksen varaan. Erityisen vaikeassa asemassa ovat 1. sukupolven oppilaat, jotka ovat saapuneet yläkouluikäisinä vähemmän kehittyneistä maista. Myös perheen sosioekonomisella taustalla on vaikutusta. Kun taustan vaikutus vakioidaan, erot osaamisessa kuitenkin pienenevät huomattavasti. Neuvolan, varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palvelujatkumo sekä siirtymät jatkokoulutukseen ovat tärkeitä kontaktipintoja maahanmuuttajalasten- ja nuorten osalta.

Hyviä väestösuhteita voidaan tarkastella eri näkökulmista:
- asenteet,
- turvallisuus,
- vuorovaikutus ja
- osallistuminen.

Elinkeinoelämän valtuuskunnan (EVA) vuonna 2016 tekemän tutkimuksen mukaan turvapaikanhakijoiden määrän kasvu on tiukentanut hieman asennoitumista maahanmuuttoon, mutta jyrkkien kantojen omaavien osuus on pieni. EU Midis –tutkimuksen mukaan Suomessa Saharan eteläpuolisesta Afrikasta tulleista maahanmuuttajista ja heidän lapsistaan 60 % kokee tulleensa syrjityksi etnisen taustansa tai maahanmuuttajataustansa vuoksi (EU vastausten keskiarvo: 38 %).

Kouluterveyskyselyn (2017) mukaan maahanmuuttajataustaisten nuorten osalta kiusaaminen ja yksinäisyys ovat suuria ongelmia. Maahanmuuttajataustaisilla yksinäisyyden tunne vaihtelee paljon kieli- ja ikäryhmittäin, samalla kuitenkin ulkomaalaistaustaisessa väestössä ihmissuhteisiinsa tyytyväisten määrä UTH–tutkimuksen mukaan on jopa korkeampi kuin koko väestön osalta.

Ulkomaalaistaustaisista 20-64 –vuotiaista noin 20 % osallistuu jonkin kerhon, järjestön tai yhdistyksen toimintaan aktiivisesti, koko väestössä osuus on yli 25 % (UTH). Ulkomaalaistaustaisten äänestäjien osallistuminen kevään 2017 kuntavaaleissa oli suomalaistaustaisia matalampaa, mutta Suomessa syntyneiden ulkomaalaistaustaisten osallistumisaste lähestyi suomalaistaustaisten osallistumisastetta. Äänestysaktiivisuus vaihteli huomattavasti eri taustamaista Suomeen asettuneiden välillä. Erityisesti somalialaistaustaisten keskuudessa äänestysaktiivisuus nousi merkittävästi verrattuna aiempiin kuntavaaleihin. Vieraskielisten ehdokkaiden sekä absoluuttinen että suhteellinen määrä on ollut nousujohteinen viimeisimmissä kuntavaaleissa. Vieraskielisten suhteellinen osuus kuntavaaliehdokkaista ei kuitenkaan vastaa heidän suhteellista osuuttaan äänioikeutetuista.

Maahanmuuttajien työllistymistilanne, työllistymisen haasteet ja kehittämistoimenpiteet

Maahanmuuttajien työllistymistilanne ja työllistymisen haasteet

Maahanmuuttajien työttömyys on laskussa: toukokuussa 2018 ulkomaalaisten työttömyysaste oli 20,7 %, mikä tarkoittaa reilun neljän prosenttiyksikön laskua verrattuna edellisen vuoden toukokuuhun (25,1 %). Maahanmuuttajien työllisyys on kuitenkin noin 10-15 prosenttiyksikköä pienempi ja työttömyys noin 2,5 –kertainen kantaväestöön nähden.

Maahanmuuttajien työllisyysastetta laskee työttömyyden ohella se, että hiljattain Suomeen saapuneet ovat usein koulutuksessa: moni osallistuu aluksi kotoutumiskoulutukseen ja jatkaa ammatilliseen ja muuhun koulutukseen. Alempaan työllisyysasteeseen vaikuttaa myös maahanmuuttajanaisten matala työllisyys, työelämän vastaanottavuus (syrjintä työmarkkinoilla, verkostojen puute ja työnantajien tottumattomuus palkata maahanmuuttajia) sekä se, että maahanmuuttajien aiempaa osaamista ei tunnisteta tai se ei suoraan sovellu suomalaisille työmarkkinoille. Lisäksi talouden ja työmarkkinoiden suhdannevaihtelut vaikuttavat maahanmuuttajien työmarkkina-asemaan voimakkaammin kuin kantaväestöllä. Rakenteelliset työllistymisen esteet vaikuttavat vahvasti myös maahanmuuttajien työllisyyteen.

Maahanmuuttajien työllisyys vaihtelee myös maahanmuuttajien taustamaiden välillä. Parhaiten työllistyvät OECD-maista tulevat, joiden joukossa on paljon työperusteisesti muuttavia ja opiskelijoita. Heikoimmin puolestaan työllistyvät Lähi-idästä ja Afrikasta lähtöisin olevat, joiden joukossa taas on paljon pakolaistaustaisia. Maahanmuuton syy selittääkin haasteita työllistymisessä paremmin kuin pelkästään taustamaa tai alue. Työperusteisten maahanmuuttajien työllisyysaste on luonnollisesti jopa korkeampi kuin suomalaistaustaisten työllisyysaste. Pakolaistaustaiset taas saapuvat uuteen kulttuuriin ilman työpaikkaa ja verkostoja.

Maahanmuuttajilla työllistyminen ja ansiotason nousu on viime vuosikymmeninä kuitenkin nopeutunut. 2000- ja 2010 -luvuilla Suomeen muuttaneet ovat parantaneet työllisyyttään ja ansiotasoaan nopeammin kuin 1990-luvulla muuttaneet. Tähän on useampia selityksiä:

- Yleinen työmarkkinatilanne on parempi 2000-luvulla kuin 1990-luvulla taloudellisen nousun ja markkinoiden avautumisen vuoksi.
- Maahanmuuttajiin on totuttu työmarkkinoilla.
- 2000- ja 2010-luvuilla EU-kansalaisten, työperusteisten muuttajien ja opiskelijoiden muutto on lisääntynyt.

Myönteiseen pitkän aikavälin kehitykseen voidaan arvioida vaikuttaneen myös kotouttamistoimenpiteiden parantuminen. Kotouttamislain 1999 voimaantulon jälkeen maahanmuuttajien palkkatulot olivat kymmenvuotisen seurantajakson aikana 47 % suuremmat verrattuna ennen kotoutumislain voimaantuloa saapuneiden maahanmuuttajien tilanteeseen. Kotouttamislain voimaantulon jälkeen maahanmuuttajien tulonsiirtojen käyttö puolestaan pieneni 13 prosenttia verrattuna tilanteeseen ennen kotouttamislakia.

Matalissa tuloluokissa työllistymisen esteeksi (myös muiden kuin maahanmuuttajien osalta) saattaa muodostua ongelmat työn vastaanottamisen taloudellisessa kannustavuudessa, joka aiheutuu muun muassa työn verotuksen ja monien eri tarveharkintaisten etuuksien yhteisvaikutuksesta. Toisaalta maahanmuuttajat yleensä ja erityisesti pakolaiset ovat yliedustettuina palvelualojen matalapalkkaisissa työsuhteissa, joissa kokoaikaisen työn saaminen voi olla vaikeaa, ja tulotaso muutenkin matala. Maahanmuuttajien työmarkkinaura onkin usein sirpaleinen: työpätkät, työttömyys ja toimenpiteet saattavat vuorotella nopeassa tahdissa erityisesti työmarkkinauran alkuvaiheessa. Tällöin muodostuu tilanteita, joissa erityisesti pakolaistaustaiset maahanmuuttajat ja kokonaiset kotitaloudet saattavat tarvita toimeentulotukea päätoimisesta työskentelystään huolimatta, koska ansiotulo on toimeentuloon riittämätön.

Maahanmuuttajien työmarkkina-asemaa tarkasteltaessa on huomioitava, että se kattaa myös muita seikkoja kuin työllisyyden ja työttömyyden. Esimerkiksi määräaikaiset ja osa-aikaiset työsuhteet ovat ulkomaalaistaustaisilla palkansaajilla suhteellisen yleisiä, mitä ammattijakauma selittää suurilta osin. Lisäksi ulkomaalaistaustaisista työllisistä joka kymmenes oli alityöllinen vuonna 2014, kun suomalaistaustaisista työllisistä alityöllisiä oli viisi prosenttia. Myös piilotyöttömyys (henkilöt, jotka haluaisivat työtä mutta eivät esimerkiksi turhautumisen vuoksi ole etsineet työtä) on ulkomaalaistaustaisilla yleisempää (13%) kuin suomalaistaustaisilla (10%). Ulkomaalaistaustaisten piilotyöttömyys liittyy muun muassa syrjintään työmarkkinoilla. Lisäksi ulkomaalaistaustaiset korkeakoulutetut toimivat suomalaistaustaisia useammin työntekijäammateissa. (UTH –tutkimus.)

Ulkomaalaistaustaiset nuoret ovat useammin koulutuksen ja työmarkkinoiden ulkopuolella kuin suomalaistaustaiset. Ulkomaalaistaustaisten nuorten korkeampaan NEET-asteeseen vaikuttaa suurelta osin ulkomaalaistaustaisten naisten varhaisempi perheellistyminen. Lisäksi koulutuksen ja työmarkkinoille ulkopuolelle jäämisen riskit näyttävät kasaantuvan erityisesti kotimaisia kieliä heikosti osaaville nuorille, oppivelvollisuusiän loppuvaiheessa tai heti sen jälkeen maahan tulleille (teiniiässä saapuneet, joilla vähän aikaa oppia kieli ennen peruskoulun päättymistä) ja nuorille, joiden perheiden sosio-ekonominen asema on huono ja vanhempien koulutustaso alhainen. Näiden ryhmien koulutukseen ja työllistymiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Kotoutumisen kannalta myönteistä on se, että Suomeen muuttavat henkilöt parantavat työmarkkina-asemaansa maassa-asumisajan kuluessa. Tutkimusten perusteella maahanmuuttajaryhmien työllisyys paranee tasaisesti maassa asutun ajan kasvaessa, joskin joidenkin pakolaistaustaisten, erityisesti naisten, työllisyys säilyy pitkään matalana. Toisaalta erityisesti heikoimmin työllistyvän ryhmän, Lähi-idästä ja Afrikasta lähtöisin olevien, työllisyyden on tutkimuksissa havaittu kasvaneen nopeammin kuin muiden ryhmien. Tämä selittyy näiden ryhmien työllisyyden matalalla lähtötasolla.

Myös maahanmuuttajien yrittäjyys on kasvussa. Suomessa toimi vuonna 2016 yhteensä 9 736 ulkomaalaistaustaista yrittäjävetoista yritystä. Yritykset työllistivät liki 29 000 henkilöä. Vuosien 2013 ja 2016 välillä ulkomaalaistaustaisten yritysten määrä lisääntyi miltei 9 prosenttia. Samaan aikaan kaikkien yritysten toimipaikkojen määrä hieman väheni. Yrittäjien suhteellisessa määrässä ei ole suuria eroja kantaväestön ja maahanmuuttajien välillä. Helsingissä ulkomaalaistaustaisia yrittäjiä on kuitenkin suhteellisesti enemmän kuin suomalaistaustaisia. Pääkaupunkiseudulla yli kolmannes perustetuista yrityksistä on maahanmuuttajataustaisia. Yrittäjyyden alkuvaiheen haasteet ovat maahanmuuttajayrittäjillä pitkälti samoja kuin kantasuomalaisilla yrittäjillä.

Kehittämistoimenpiteet

Suomessa hankittu työkokemus edistää tutkimusten mukaan selvästi maahanmuuttajien työllistymistä. Työvoimapoliittisista toimenpiteistä vaikuttavimmaksi on tutkimuksissa todettu ammatillinen koulutus. Myös muilla työelämää lähellä olevilla työvoimapoliittisilla toimenpiteillä (esim. palkkatuki) on todettu olevan selvä työllistymistä edistävä vaikutus. Kotouttamista koskevassa lainsäädännössä ja valtionhallinnon linjauksissa ja ohjelmissa on pyritty edistämään näitä hyviksi havaittuja toimia (Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2018).

On tärkeää, että työelämälähtöisyys tuodaan osaksi toimenpiteitä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa kotoutumista. Edellytyksenä tälle on, että viranomaiset sekä palveluntuottajat ja koulutuksenjärjestäjät tekevät tiivistä yhteistyötä työnantajien kanssa. Kotoutumiskoulutusta on uudistettu niin, että kielitaitoa sekä yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavaa osaamista ja työelämä-kontakteja kehitetään rinnakkain.

Maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi ja suomalaisilla työmarkkinoilla tarvittavan osaamisen kehittämiseksi tarvitaan tarvelähtöisiä palveluita. Maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edistämisessä onkin viime vuosina panostettu yksilöllisiin tarpeisiin perustuvien koulutus- ja työllistymispolkujen luomiseen. Riittävät resurssit, toimiva osaamisen tunnistaminen ja ohjaus sekä monipuoliset osaamisen kehittämismahdollisuudet ja asiantuntijoiden osaaminen ovat keskeisessä roolissa.

Kielitaito ja koulutus parantavat työllistymismahdollisuuksia. Kuluneella hallituskaudella on nopeutettu työvoimakoulutuksena toteutettavaan kotoutumiskoulutukseen pääsyä ja monipuolistettu maahanmuuttajien kielen- ja yhteiskuntatiedonopiskelun sekä ammatillisen osaamisen kehittämisen mahdollisuuksia. Maahanmuuttajien koulutuspolkuja nopeuttavia uudistuksia on toteutettu lähes kaikilla koulutusasteilla, muun muassa aikuisten perusopetuksessa, ammatillisessa koulutuksessa, korkeaasteen koulutuksessa sekä vapaan sivistystyön toimintana.

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.

Samalla kun osa maahanmuuttajista työllistyy nopeasti tai tarvitsee vain lyhytaikaista tukea työllistymiselleen, osalla polku työmarkkinoille on pitkä. Osalla maahanmuuttajista voi olla rajoitteita työkyvyssä tai fyysisen tai psyykkisen terveyden haasteita, hankala elämäntilanne tai traumataustaa. Tälle ryhmälle on tarpeen kehittää nykyistä joustavampia tapoja opiskella sekä tarvittaessa yhdistettynä sosiaali- ja terveyspalveluihin. Opetus- ja kulttuuriministeriö kehittää vapaan sivistystyön opintotarjontaa muun muassa tämän kohderyhmän tarpeisiin.

Toimivat alkuvaiheen ohjaus- ja neuvontapalvelut tukevat Suomeen asettautumista ja osallisuutta yhteiskunnassa sekä siten myös työllisyyttä. Järjestöjen tekemällä kotouttavalla työllä on suuri merkitys kotoutumisessa suomalaiseen yhteiskuntaan ja työmarkkinoille. Alkuvaiheen palvelut ja järjestöjen toiminta edistävät myös niiden ryhmien kotoutumista, jotka eivät ole työvoimapalveluiden piirissä, esimerkiksi työmarkkinoiden ulkopuolella ja työssä olevat maahanmuuttajat.

Kotona Suomessa –hankkeessa on kehitetty orientaatiokoulutuksia, joissa juuri maahan muuttaneille annetaan yhteiskuntaa ja työllistymistä koskevaa tietoa eri kielillä. Omakielisistä orientaatiojaksoista on saatu hyviä kokemuksia, ja niitä on tuotu osaksi kotoutumiskoulutuksen kokonaisuutta.

Väestöryhmien väliset suhteet ja asenneilmapiiri vaikuttavat maahanmuuttajien kotoutumiseen ja mahdollisuuteen osallistua yhteiskuntaan. Osallisuuden lisäämiseksi on tärkeätä vahvistaa viranomaisten ja yhteiskunnan eri toimijoiden yhteistyötä sekä maahanmuuttajien omien järjestöjen toimintaedellytyksiä. Tätä vahvistetaan muun muassa valtion kotouttamisohjelman yhteydessä laaditun kumppanuusohjelman avulla. Maahanmuuttajajärjestöt voivat toimia viranomaisten ja muiden järjestöjen yhteistyökumppaneina, mutta myös yhteisöjen oman äidinkielen ja kulttuurin säilyttämisen ja kehittämisen väylinä sekä vertaistukena uusille maahanmuuttajille.

Tehokas työllistymisen tuki edellyttää palveluintegraation vahvistamista niin, että kotoutumis-, työllistymis- ja SOTE – sekä kansallisen koulutusjärjestelmän palvelut muodostavat nykyistä asiakaslähtöisempiä ja saumattomia palvelukokonaisuuksia. Yksinomaan yksilön osaamiseen ja palvelutarpeeseen perustuva palveluiden yhteensovittaminen on osoittautunut haastavaksi, ja jatkossa tulisikin luoda kokonaisvaltaisempia ratkaisuja luomaan raamit, joiden sisällä palveluita räätälöidään.

Palveluintegraatiosta on hyvänä esimerkkinä Helsingin osaamiskeskustoiminta (Stadin osaamiskeskus), joka tulisi laajentaa muihin kasvukeskuksiin. Jatkossa tulisi myös kehittää nopean työllistymisen palvelupaketteja maahanmuuttajille. Jälkimmäisellä tarkoitetaan esimerkiksi työkokeilun, palkkatuen, työhönvalmennuksen ja yritysten rekrytointipalveluiden yhdistämistä työllistymisen edistämisen kokonaisuudeksi. Työllistymisen edistämisen ratkaisujen tulee tukea yritysten työvoimatarpeeseen vastaamista, ja työllistymisen palvelupaketteja tulisi rakentaa erityisesti työvoimakapeikkoaloille.

Yleisten ratkaisujen rinnalla tarvitaan kohdennettuja toimenpiteitä. Tutkimusten mukaan pakolaistaustaiset ja maahanmuuttajanaiset ovat muita maahanmuuttajia heikommassa työmarkkina-asemassa. Jatkossa tuleekin arvioida, missä määrin näiden ryhmien työllisyyden edistäminen edellyttää kohdennettuja toimia. Esimerkiksi OECD arvioi keväällä 2018 suomalaista kotouttamispolitiikkaa ja esitti, että työvoiman ulkopuolella olevien (usein maahanmuuttajaäidit) alkuvaiheen kotouttamisen

rakenteiden työelämälähtöisyyttä tulee vahvistaa. Tarvitaan myös työllistymisen edistämisen palveluita niille maahanmuuttajille, jotka ovat asuneet maassa jo pidempään, mutta eivät ole saavuttaneet riittävää kielitaitoa työllistyäkseen.

Kotona lapsia hoitaville vanhemmille on tarpeen lisätä palveluita, jotka tukevat kotoutumista ja myöhempää työllistymistä. Kotivanhempien koulutukseen on viime vuosina kehitetty hanketoimintana hyviä malleja. Vuoden 2018 alusta kotivanhemmille suunnattua koulutusta on ollut mahdollista järjestää valtion rahoittamana, vapaan sivistystyön toimintana.

Kansainvälisen tutkimuksen valossa lapsiin ja nuoriin kohdistuva ennaltaehkäisevä toiminta on miltei aina tuloksellista ja taloudellisesti kannattavaa. Kouluikäisenä maahan saapuneen onnistunut integroituminen koulutusjärjestelmään on lapsen ja nuoren myöhempää työmarkkinaintegraatiota ajatellen äärimmäisen tärkeää.

Työllisyys-, koulutus- ja perhepolitiikalla voidaan luoda toimenpiteitä, jotka parantavat perheiden sosio-ekonomista asemaa. Monissa kotitalouksissa naisten pääsy työmarkkinoille parantaisi perheen sosio-ekonomista asemaa huomattavasti. Perheen varhaisen tuen palvelut, jossa huomioidaan muun muassa vanhemmuuden tukeminen, voivat toteutua esimerkiksi neuvolassa, varhaiskasvatuksessa, perhekeskustoiminnassa ja kouluun piirissä toimivissa hyvinvointipalveluissa.

Maahanmuuttajien työllisyyttä ei kuitenkaan edistetä pelkästään palveluilla vaan myös rakenteiden ja työelämän vastaanottavuuden vaikutus maahanmuuttajien työllisyyteen on merkittävä. Kansainvälisesti vertaillen maahanmuuttajien ja kantaväestön työllisyysero on Suomessa suuri, vaikka Suomessa palvelut ovat kansainvälisesti vertailtuna hyvin toimivia. Oletettavaa on, että rakenteilla on osaltaan vaikutusta eri maiden välisiin eroihin maahanmuuttajien työllisyydessä.

Vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien työllistymisen haasteet ovat monin osin yhteneväisiä ja koskevat niin kantaväestöä kuin maahanmuuttajiakin. Jatkossa tulisikin arvioida, mikä on sosiaali- ja työttömyysturvan, työmarkkinoiden rakenteiden ja toiminnan sekä palveluiden yhteisvaikutus matalissa tuloluokissa ja naisten työllistymiselle. Eri tekijöillä on oletetusti osaltaan vaikutusta myös maahanmuuttajien työllisyyteen, sillä maahanmuuttajista moni työllistyy aluksi matalan ansiotason ns. sisääntuloammatteihin ja maahanmuuttajanaiset ovat miehiä useammin työmarkkinoiden ulkopuolella, usein hoitamassa kotona lapsiaan.

Maahanmuuttajien nopeammat siirtymät työmarkkinoille edellyttävät työelämän vastaanottavuuden vahvistamista ja työnantajayhteistyön kehittämistä. Jatkossa tulee arvioida esimerkiksi miten tarvittava osaaminen (ml. ammatillinen ja kielitaito) voitaisiin paremmin tunnistaa ja suhteuttaa työn vaatimuksiin ja miten työpaikoilla tapahtuvaa osaamisen kehittämistä voitaisiin lisätä.

Kotoutumispalveluiden työelämälähtöisyyttä on viime vuosina vahvistettu, ja maahanmuuttajien työllistymis- ja koulutuspolkuja nopeutettu. Käynnissä olevaa palvelujen kehittämistyötä tulee jatkaa ja vahvistaa. Lisäksi tarvitaan uusia, kokonaisvaltaisempia lähestymistapoja. Myös kotouttamispalveluiden vaikuttavuuden arviointia työllistymisen näkökulmasta tulisi kehittää.