21.10.2019
Lausunto

VN/6475/2019

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta 22.10.2019

***Asia: HE 29/2019 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020 ja* VNS 2/2019 vp valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelma vuosille 2020–2023**

Teema: Kotouttaminen vuoden 2020 talousarvioehdotuksessa (Pl 32) julkisen talouden suunnitelmassa 2020-2023, ml. toimenpiteiden vaikuttavuus Suomessa ja Ruotsissa

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausuntonsa kotouttamisesta vuoden 2020 talousarvioehdotuksessa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla (HE 29/2019 vp , Pl 32).

KOTOUTTAMISEN MÄÄRÄRAHAT JA NIIDEN MUUTOKSET

Kotouttamisen määrärahoiksi ehdotetaan 198 milj. euroa, joka on 26 milj. euroa vähemmän kuin vuoden 2019 varsinaisessa talousarviossa. Valtion korvaukset kotouttamisesta laskevat yhteensä noin 37 milj. euroa. Määrärahan muutos aiheutuu pääosin turvapaikanhakijoiden määrän vähenemisestä. Sisäministeriön tuottamat olettamat kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden määristä on huomioitu myös mom. 32.30.51 (Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut) määrärahatarpeessa kotoutumiskoulutuksen osalta.

Maahanmuuttajien kotoutumiseen ja työllistymisen edistämiseen esitetään momentille 32.50.03 (entinen 32.70.03) noin 11 miljoonan lisäystä. Momentin käyttökohteita ovat työ- ja elinkeinoministeriössä toimiva kotouttamisen osaamiskeskus sekä toimet ja hankkeet maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edistämiseksi ja rasismin ehkäisemiseksi.

Valtion korvaukset kotouttamisesta (mom. 32.50.30, arviomääräraha)

Momentin 32.50.30 (Valtion korvaukset kotouttamisesta, arviomääräraha) määrärahaksi esitetään 185,3 milj. euroa, mikä on noin 36,8 milj. euroa vähemmän kuin vuoden 2019 talousarviossa.

Esitettyyn määrärahaan vaikuttaa Suomeen saapuvien turvapaikanhakijoiden määrän lasku, sillä määrärahatarve perustuu vuosittaiseen arvioon oleskeluluvan saaneiden, kotoutumisen piirissä olevien pakolaisten määrästä. Taustalla on myös se,

että vuonna 2015 Suomeen saapuneiden ja vuonna 2016 oleskeluluvan saaneiden pakolaisten korvausaika päättyy vuonna 2019. Vuonna 2016 myös ilman huoltajaa maassa olevien lasten määrä yli kymmenkertaistui vuodesta 2015. Ilman huoltajaa maassa olevien lasten hoivan ja huolenpidon järjestämiseksi perustettujen perheryhmäkotien ja muiden asuinyksiköiden määrä on vielä vuonna 2020 edellisten vuosien tasoa korkeampi, mutta kuitenkin vuoden 2019 tasoa alhaisempi.

Vuonna 2020 laskennallisten korvausten piirissä arvioidaan olevan 16 527 henkilöä, kun laskennallisten korvausten piirissä vuonna 2019 arvioidaan olevan noin18 664 henkilöä. Lisäksi määrärahaan vaikuttaa Suomen vuoden 2020 pakolaiskiintiön nostaminen 850 henkilöön. Kiintiön korotuksen vuoksi kunnille maksettaviin korvauksiin ehdotetaan 0,5 milj. euron lisäystä vuodelle 2020. Kiintiön korotus tulee vaikuttamaan määrärahaan myös vuosina 2021–2023 (lisäys 1,6 milj. euroa vuoden 2021 määrärahaan, 2,6 milj. euroa vuoden 2022 määrärahaan ja 3,6 milj. euroa vuoden 2023 määrärahaan).

Arviomäärärahan kehitys (1 000) euroa:

2018 tilinpäätös	2019 TA	2020 TAE
225 053	222 073	185 318

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 32.50.30 lisäksi EU:n turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta (AMIF) rahoitettavalla Sylvia4-hankkeella tuetaan pakolaisia vastaanottavia kuntia. Hanke jatkaa aikaisempien Sylvia-hankkeiden toimintaa. Ajalla 1.1.2019-31.3.2021 toteutettavasta Sylvia4-hankkeessa on varattu noin 5,5 milj. euroa kunnille myönnettäviin pakolaisten vastaanoton lisätukiin. Lisätukia myönnetään vuosina 2019 ja 2020 järjestettävien rahoitushakujen kautta. Lisätuet myönnetään takautuvasti eli vuoden 2019 vastaanoton osalta kunnille myönnetään lisätuki vuoden 2020 rahoitushausta.

Pakolaisten suunnitelmallinen vastaanotto nopeuttaa kotoutumisen käynnistymistä sekä 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. Kattava pakolaisten vastaanotosta sopineiden kuntien verkosto ja alueellinen vastaanoton suunnittelu tukevat hallittua kuntiin siirtymistä.

Pakolaisia vastaanottavien kuntien verkosto laajeni merkittävästi kuntapaikkatarpeen kasvaessa vuosina 2015–2016. Vastaanottohalukkuus on säilynyt kunnissa korkeana; noin kahdella kolmesta Suomen kunnista on edelleen ELY-keskuksen kanssa sopimus pakolaisten vastaanotosta. Vuonna 2019 kuntapaikkoja on ollut käytettävissä noin 2 170, joista hieman yli puolet on kohdennettu kiintiöpakolaisille. Alustavat vuotta 2020 koskevat kuntapaikkanäkymät ovat samankaltaiset; huolimatta Suomen pakolaiskiintiön korotuksesta, kiintiöpakolaisille kohdennettujen kuntapaikkojen määrä tulee todennäköisesti ylittämään vuosittain vastaanotettavien kiintiöpakolaisten henkilömäärän (850 henkilöä vuonna 2020).

Pakolaisten toteutuneet kuntasijoituspaikat, vähintään (lkm)

2018 toteuma	2019 tavoite	2020 tavoite
1 454	3 500	3 000

Toteuma 2019 tammi-syyskuu 1 032.

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

Maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edistäminen (mom. 32.50.03, siirtomääräraha 2 v)

Momentin 32.50.03 määrärahan arvioitu käyttö (euroa) vuonna 2020

Kotoutumisen ja työllistymisen edistäminen	2 921 000
Kotouttamisen osaamiskeskus	830 000
Valtionavustukset	
— Kuntien moniammatillinen osaamiskeskustoiminta	4 000 000
— Maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalvelut	4 000 000
— Avustukset järjestöille ja muille toimijoille	850 000
YHTEENSÄ	**12 601 000**

Työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä toimivan kotouttamisen osaamiskeskuksen ydintehtävänä on tukea kotouttamistyön ammattilaisten sekä päättäjien osaamista maahanmuutosta ja kotouttamisesta, sekä vastata yleisiin tiedon tarpeisiin maahanmuuttajien elinoloista ja kotoutumisesta.

- Kotouttamisen osaamiskeskuksen vuoden 2020 määrärahalla (enintään 830 000 euroa) vahvistetaan kotouttamisen tietopohjaa ja jalkautetaan uuden kotouttamisen indikaattoritietokannan käyttöönottoa. Seurantajärjestelmä antaa uusia mahdollisuuksia saada kokonaisvaltaisempaa kuvaa kotoutumisen tilasta ja siinä tapahtuvista muutoksista, sekä auttaa kotouttamistoimien tehokkaammassa kohdentamisessa.
- Lisäksi määrärahalla tuetaan maahanmuuttajien ja maahanmuuttoasioiden kanssa työskentelevien yhteistyöverkostoja sekä kehitetään heidän osaamistaan mm. koulutusten kautta. Kotouttaminen.fi-sivustoa uudistetaan ja ylläpidetään viestintäkanavana.

Momentin määrärahan avulla kohdennetaan järjestöjen toimintaa ajankohtaisiin kotouttamisen tarpeisiin. Järjestöjen toimintaa on tuettu myös aiempina vuosina ja valtionavustuksia on myönnetty mm. alaikäisinä ilman huoltajaa tulleiden turvapaikanhakijoiden järjestölähtöiseen tukeen.

- Vuonna 2020 valtionavustuksia (enintään 850 000 euroa vuonna 2020) kohdennetaan järjestöjen toimiin tasa-arvon ja seksuaalisen itsemääräämisoikeuden edistämiseksi sekä haitallisten perinteiden ehkäisemiseksi. Lisäksi määrärahalla tuetaan kolmannen sektorin toimintaa kotoutumisen edistämiseksi sekä rasismin ja syrjinnän ehkäisemiseksi.

Esitetyillä määrärahalisäyksillä (noin 11 miljoonaa euroa vuonna 2020) on suunniteltu vahvistettavan kuntien, kolmannen sektorin ja työnantajien roolia kotoutumisen ja työllistymisen edistämisessä. Lisäksi on suunniteltu toimia maahanmuuttajien työelämävalmiuksia ja yhteiskuntatietouden lisäämiseksi. Keskeisimmät momentin määrärahoja koskevat muutosesitykset ovat

- Kuntien osaamiskeskustoimintaan esitetään kohdennettavan valtionavustuksina 4 milj. euroa v. 2020 ja 3 milj. euroa vuosittain vuosille 2021—2022. Kuntien maahanmuuttajien osaamiskeskus –toimintamalli yhdistää koulutuksen, työllistymisen ja kuntoutuksen palveluja aikuisille maahanmuuttajille. Valtio on vuonna 2019 tukenut määräaikaisella määrärahalla maahanmuuttajien moniammatillisen osaamiskeskustoiminnan kehittämistä ja toimeenpanoa Helsingissä, Espoossa, Vantaalla, Tampereella ja Turussa. Toiminta on todettu tulokselliseksi, minkä vuoksi tuetaan toiminnan vakiinnuttamista ja laajentamista.
- Maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalveluihin esitetään kohdennettavan valtionavustuksina 4 milj. euroa v. 2020 ja 3 milj. euroa vuosittain vuosina 2021—2022. Luotettavan yhteiskuntaa ja työelämää koskevan tiedon saatavuudella ja oikeanlaisiin palveluihin ohjautumisella on keskeinen merkitys kotoutumisen kannalta. Maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalveluita järjestetään kunnissa hyvin vaihtelevasti, minkä seurauksena ohjauksen ja neuvonnan saatavuus ja laatu vaihtelevat. Tavoitteena on maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontatoiminnan vakiinnuttaminen, saavutettavuuden parantaminen ja laadun yhdenmukaistaminen kunnissa.

- Maahanmuuttajien kotouttamisen tehostamiseksi ja nopeuttamiseksi esitetään kohdennettavan 2,3 miljoonaa euroa vuosittain vuosina 2020-2023. Määrärahoilla on suunniteltu muun muassa toteutettavan toimia, joilla tehostetaan maahanmuuttajien työpanoksen hyödyntämistä työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmiin vastaamisessa. Toimilla edistetään maahanmuuttajien ja työnantajien mätsäystä mm. tehostamalla työnantajien kontaktointia ja tarpeiden tunnistamista sekä tehostamalla maahanmuuttajien osaamisen tunnistamista ja kehittämistä.
- Maahanmuuttajien yhteiskuntatietouden lisäämiseksi kohdennetaan 250 000 euroa vuosittain alkaen vuonna 2019. Omakielinen yhteiskuntatiedon opetus on todettu tehokkaaksi toimeksi erityisesti kotoutumisen alussa, jolloin henkilön suomen kielen taito on vielä heikko. Määrärahalla on suunniteltu kehitettävän omakielistä yhteiskuntaorientaatiota. Lisäksi kehitetään kotoutumiskoulutuksen kouluttajien osaamista mm. tasa-arvoon ja seksuaalikasvatukseen liittyvissä aiheissa.
- Työelämän monimuotoisuus ohjelman luomiseen esitetään 400 000 euroa vuosittain vuosina 2020-2021. Tällä hetkellä työmarkkinoilla ei riittävästi tunnisteta maahanmuuttajien osaamista, minkä lisäksi esiintyy rekrytointisyrjintää ja on tunnistettu tarve lisätä työn ja osaamisen kehittämisen yhteensovittamisen mahdollisuuksia. Työelämän monimuotoisuusohjelman laatiminen on käynnistetty syksyllä 2019. Ohjelma tulee sisältämään mm toimia maahanmuuttajien ammatillisten verkostojen kehittämiseksi, monimuotoisuusosaamisen lisäämiseksi rekrytoinnissa ja työpaikoilla sekä työn ja osaamisen kehittämisen yhdistämiseksi.

Yhteenveto määrärahan mitoituksessa huomioon otetuista muutoksista (1 000 euroa), vuosi 2020

Kuntien moniammatillisen osaamiskeskustoiminnan laajentaminen	4 000
Maahanmuuttajien kotouttamisen tehostaminen ja nopeuttaminen (HO 2019)	2 320
Maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapisteet	4 000
Maahanmuuttajien yhteiskuntatietoisuuden lisääminen	250
Työelämän monimuotoisuusohjelman luominen	400
YHTEENSÄ	**10 970**

Määrärahan kehitys (1 000) euroa:

2018 tilinpäätös	2019 TA + LTA	2010 TAE
3 561	1 881	12 601

Vuonna 2021maahanmuuttajien kotoutumiseen ja työllistymiseen kohdistetaan 10,6 milj. euroa, vuonna 2022 10,2 milj. euroa ja vuonna 2023 4,2 milj. euroa.

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

Kotoutumiskoulutus toteutetaan pääsääntöisesti työvoimakoulutuksena, mutta sitä järjestään myös omaehtoisena opiskeluna (ml. vapaan sivistystyön järjestämä lukutaitokoulutus ja aikuisten perusopetus). Työvoimakoulutusta hankkivat ELY-keskukset. Hankintajärjestelmä mahdollistaa koulutuksen räätälöinnin alueen maahanmuuttajaväestön tarpeet ja yritysten työvoimatarpeet huomioiden.

Kotoutumiskoulutusta hankittiin vuonna 2018 yhteensä runsaat 1,7 miljoonaa opiskelijatyöpäivää. Kotoutumiskoulutuksessa on vuosina 2006—2015 aloittanut vuosittain noin 10 000 työtöntä työnhakijaa. Vuoden 2015 suuren turvapaikanhakijoiden määrän myötä kotoutumiskoulutuksen aloittaneita oli vuonna 2017 yli ja vuonna 2018 alle 15 000. Kotoutumiskoulutuksen keskihinta oli 37,56 euroa/opiskelijatyöpäivä vuonna 2018. Naisten osuus kotoutumiskoulutukseen osallistuneista (~55 %) on ollut viime vuosina miehiä (~45 %) suurempi.

Kotoutumiskoulutuksen määrärahojen lisäämisen myötä kotoutumiskoulutuksen on päässyt vuosina 2016–2018 aloittamaan pääosin ilman merkittäviä viiveitä. Vuoden 2019 ensimmäisen 6 kuukauden aikana alkukartoituksesta kotoutumiskoulutuksen aloittamiseen kesti keskimäärin noin 2,5 kuukautta. Odotusaikojen lyhentyminen on mahdollistanut kotoutumisprosessin nopean käynnistymisen.

Kohdennus kotoutumiskoulutukseen momentin 32.30.51 määrärahasta vuoden 2020 talousarviossa on arvioilta 60,4 milj. euroa.

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

Kotoutumiskoulutus	2018 TA	2019 TA	2020 TAE
Arvioitu käyttö	72 670	61 428	60 401

Viime vuonna kotoutumiskoulutuksen päättäneistä 3 kuukauden jälkeen työssä oli arviolta 4-5 %. Kotoutumiskoulutus on monelle ensimmäinen askel kohti työmarkkinoita, minkä jälkeen tarvitaan muuta tukea osaamisen kehittämiseksi ja työelämäkontaktien luomiseksi. 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 (%)

2018 toteuma	2019 arvio	2020 tavoite
26	< 27	< 25

Toteuma tammi-elokuu 2019 28,7 % (kausivaihtelun vuoksi työttömien osuus osavuosittaisessa tarkastelussa korkeampi kuin koko vuoden toteumassa)

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 (toteuma 43,3 % vuonna 2018). Syinä saattaa olla henkilökohtaisen ohjauksen ja neuvonnan resurssien riittämättömyys sekä palveluiden vastaamattomuus maahanmuuttajien tarpeeseen. Maahanmuuttajat esimerkiksi ohjautuvat työelämää lähellä oleviin palveluihin heikommin kuin kantaväestö. Kotoutumisajan ylittäneillä henkilöille ei ole tarjolla riittävästi soveltua palveluita, mikäli kielitaito ei ole kehittynyt riittävästi kotoutumisaikana.

UUSIEN TOIMIEN TULOKSELLISUUDEN ARVIOINTI JA KOTOUTTAMIEN POHJOISMAISSA

Uusien toimien tuloksellisuuden arviointi

Aktiivista työvoimapolitiikkaa arvioivat tutkimukset (ks. Butschek & Walter 2014) nostavat järjestelmällisesti tuetun työllistymisen (palkkatuki) vaikuttavimmaksi keinoksi edistää ulkomaalaistaustaisten työllistymistä. Palkkatuen kasvattamiselle löytyy tukea myös suomalaisesta tutkimuksesta (Aho & Mäkiaho 2017). Vaikuttavinta palkkatuki on, kun se kohdistuu yksityiselle sektorille (Asplund ym. 2018).

Toistaiseksi ainoa Suomessa toteutettu suoraan kotouttamiseen liittyvä toimenpide, jonka kustannustehokkuudesta on selvää kausaaliasetelmaan perustuvaa tutkimustietoa, on vuoden 1999 kotouttamislaissa säädetty kotoutumissuunnitelmien laatiminen (Sarvimäki & Hämäläinen 2016). Tutkimustieto on osoittanut, että laissa säädetyillä kotouttamistoimenpiteillä oli erittäin positiivinen vaikutus sen piirissä olleiden maahanmuuttajien ansiotasoon sekä sosiaaliturvan tarpeeseen verrattuna niihin, jotka eivät olleet laissa säädettyjen kotouttamistoimenpiteiden piirissä. Kotoutumissuunnitelmien on havaittu myös vaikuttaneen positiivisesti kotoutumissuunnitelmien saaneiden maahanmuuttajien jälkeläisten opintomenestykseen.

Muiden kotouttamistoimenpiteiden työllistymisvaikutuksista ei löydy yhtä vahvaa tutkimusnäyttöä, mutta muiden maiden kokemuksia ja työvoimapoliittisia ratkaisuja voidaan silti hyödyntää päätöksenteossa. Suomessa työvoimapolitiikka on selvästi passiivisempaa kuin muissa Pohjoismaissa, joissa työllisyys on selvästi Suomea korkeampaa. Monet työvoimapolitiikan vaikutukset kohdistuvat yhtä lailla sekä suomalais- että ulkomaalaistaustaisiin.

Alkuvaiheen neuvonta- ja ohjauskeskusten vaikutusmekanismi perustuu tehostuneeseen ohjaukseen peruspalveluihin ja kotoutumista edistäviin erityispalveluihin, mutta myös kolmannen sektorin ja muun vapaa-ajantoiminnan pariin. Ohjautuminen oikeaan aikaan, oikeaan paikkaan lyhentää palvelupolkuja, nopeuttaa kotoutumista ja työllistymistä sekä ehkäisee syrjäytymistä. Yleinen ohjaus ja neuvonta ovat tarpeellisia etenkin maahantulon alkuvaiheessa, mutta niistä on hyötyä myös muuttuvissa elämäntilanteissa. Omakielinen neuvonta myös vähentää väärinymmärryksiä. Alkuvaiheen ohjauksella on havaittu olevan positiivisia työllistymisvaikutuksia. Pedersen et al. (2012) arvioivat alkuvaiheen ohjauksen parantaneen Tanskassa kohderyhmän työllisyyttä seuraavan kahden vuoden aikana noin 10 % verrokkiryhmään verrattuna.

Osaamiskeskusten vaikutusmekanismit perustuvat moniammatillisiin tiimeihin, työelämäyhteistyöhön ja laadukkaaseen osaamisen kartoitukseen. Toiminnan tavoitteena on, että kaikki asiakkaat päätyvät joko työhön, koulutukseen tai tarvittaessa kuntouttavaan toimintaan. Osaamiskeskuksessa arvioidaan asiakkaan palvelutarve ja työllistymispotentiaali ja tarjotaan sen mukaista palvelua tai ohjataan eteenpäin vievälle palvelupolulle. Osaa palveluista tarjotaan omakielisesti. Pääasiallinen asiakasryhmä ovat kotoutumisajan ylittäneet. Vuosittain osaamiskeskukset palvelevat noin 3 000 maahanmuuttaja-asiakasta. VTT:n toteuttama vaikutusten arviointi ei ole vielä valmistunut, joten toistaiseksi arviot perustuvat toiminnan seurantaan. Stadin osaa-

miskeskuksen seurannan mukaan sen asiakkaista noin 15 % työllistyy avoimille työmarkkinoille ja vajaa 50 % siirtyy koulutukseen (loput muihin palveluihin, oppisopimuksiin, työkokeiluihin tai päättävät asiakkuuden muista syistä). Tällä laskutavalla 3 000 vuotuisesta asiakkaasta työllistyy arviolta noin 450 ja päätyy (erityisesti ammatilliseen) koulutukseen noin 1 500. Ammatillisen koulutuksen on havaittu parantavan maahanmuuttajien työllistymispotentiaalia (Aho & Mäkiaho 2017).

Työelämän monimuotoisuuden edistämisellä pyritään lisäämään työelämän vastaanottavuutta. Maahanmuuttajien syrjintä suomalaisilla työmarkkinoilla on mittava ongelma, jota on tutkittu kenttäkokeellisin menetelmin (Larja ym. 2012; Ahmad 2019). Ahmadin (2019) tutkimuksen mukaan somalialaistaustaisten työnhakijan on lähes neljä kertaa vaikeampi päästä työhaastatteluun kuin suomalaistaustaisen työnhakijan, vaikka molempien kielitaito ja Suomessa hankittu koulutus ja työkokemus olisivat täysin samat. Vastaavaa syrjintää kokevat myös irakilaistaustaiset, joiden on lähetettävä lähes 3 kertaa enemmän työhakemuksia päästäkseen haastatteluun, sekä venäläistaustaiset (1,7) ja englantilaistaustaiset (1,5). Vastaanottavuuden lisäämiseen tähtäävien toimenpiteiden vaikuttavuutta ei ole mahdollista arvioida kvantitatiivisesti, koska kyse on pitkälti yleisestä asenneilmapiiristä. Monimuotoisuuden edistämisellä pyritään kuitenkin kehittämään osaamisen tunnistamista, työntekijöiden ja työnantajien tarpeiden yhteensovittamista sekä kehittämällä maahanmuuttajien verkostoja.

Omakielisen ohjauksen ja koulutuksen tarjoamisella pyritään parantamaan maahanmuuttajien yhteiskuntatietoisuutta ja palveluohjausta. Omakielisen orientaation tuloksellisuutta on arvioitu Uudenmaan ELY-keskuksessa osana *Töihin Suomeen* -hanketta (Lahtinen & Kuusiholma 2018). Arvioinnin mukaan omakielinen palvelu paransi yhteiskuntatietoutta merkittävästi erityisesti kansainvälisen suojelun perusteella Suomesta oleskeluluvan saaneilla henkilöillä. Lisäksi omakielinen ohjaus vähensi TE-toimijoiden ohjaukseen käytettävää aikaa, mikä vapautti resursseja muuhun toimintaan, sekä tarjosi perustietoa työllistymisestä ja suomalaisesta työelämästä myös niille maahanmuuttajille, jotka eivät syystä tai toisesta voineet tai halunneet osallistua kotoutumiskoulutukseen.

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.

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.

Kotouttaminen muissa Pohjoismaissa

Kotouttamisen perusperiaatteet muissa Pohjoismaissa ovat varsin samankaltaisia kuin Suomessa. Kaikissa maissa maahanmuuttajille tarjotaan koulutusta, johon tyypillisesti sisältyy kieliopintoja, yhteiskuntatietoutta ja erilaisia työllistymistoimenpiteitä. Ohjelmien tarkoituksena on auttaa maahanmuuttajia löytämään töitä, kouluttautumaan ja pitkällä aikavälillä saavuttamaan taloudellisen itsenäisyyden. Ohjelmiin osallistuminen on edellytys taloudellisen tuen saamiselle pohjoismaisen vastikkeellisen sosiaaliturvan mallin mukaisesti. (Hernes ym. 2019).

Muissa Pohjoismaissa kotouttamistoimenpiteet kohdistuvat ensisijaisesti pakolaistaustaisille ja näiden perheenjäsenille (Joona 2019). Toimenpiteiden vaikuttavuutta ei ole mahdollista vertailla kovin suoraan, sillä kotoutumiseen ja työllistymiseen vaikuttavat tekijät rajoitu työvoimapolitiikkaan. Pelkkien numeroiden valossa parhaiten vaikuttaa kuitenkin onnistuneen Norja, jossa viiden vuoden maassaoloajan jälkeen kotouttamistoimenpiteisiin osallistuneista miehistä työllistyy 70 % ja naisista 49 %. Ruotsissa vastaavat luvut ovat 58 % ja 41 % ja Tanskassa 55 % ja 29 % (Joona 2019). Suomesta ei ole olemassa vertailukelpoista tietoa, mutta Sarvimäen (2017) tutkimuksen perusteella voidaan arvioida työllisyysasteiden olevan matalampia kuin muissa Pohjoismaissa.

Vaikka kotouttamisen perusperiaatteet ovat samankaltaisia kaikissa Pohjoismaissa, eroavat sisällöt ja tavoitteet jossain määrin toisistaan. Tanskassa kotouttaminen tähtää työllistymiseen vuoden sisällä, Norjassa fokus on kielen ja yhteiskuntataitojen opettelussa, ja Ruotsissa kotouttaminen nähdään vahvemmin osana tavallista työvoimapolitiikkaa. Koulutuksen osalta Ruotsissa on keskitytty korkeakoulutettujen lisäkoulutukseen, Norjassa matalasti koulutettujen kouluttamiseen ja Tanskassa maahanmuuttajien työnhakutaitojen kehittämiseen ja työelämäharjoitteluun. Peruskoulutukseen osallistuvien määrä on Tanskassa vain 7–9 prosenttia, Ruotsissa yli 20 prosenttia ja Norjassa yli 30 prosenttia. (Hernes ym. 2019).

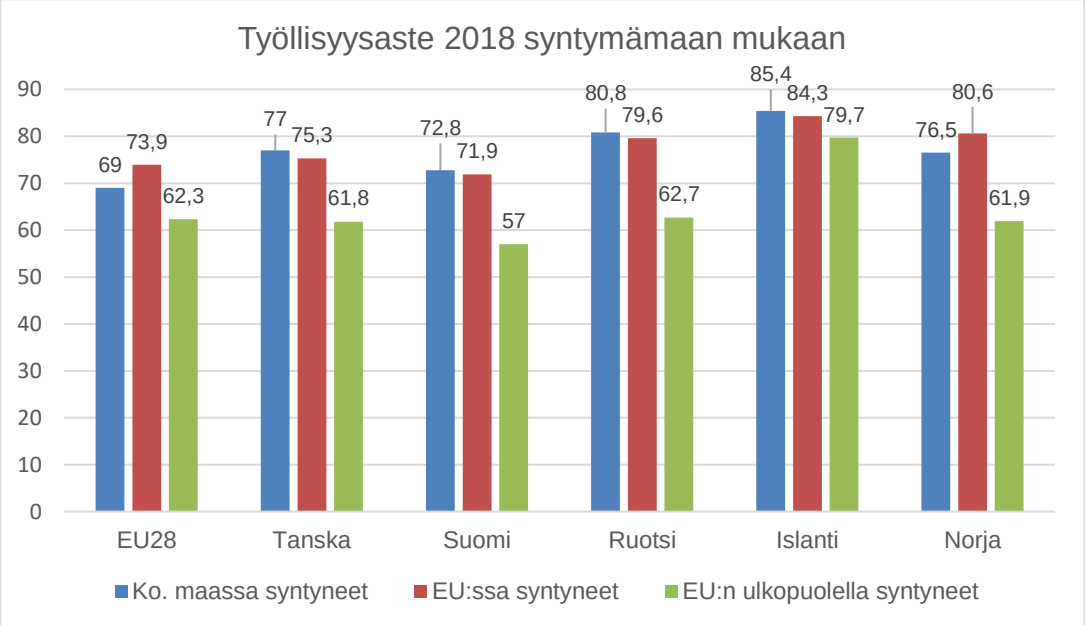
Tanskassa pakolaistaustaisten työllisyys on vertailumaiden korkein ensimmäisinä vuosina maahantulon jälkeen, mikä selittyy luultavasti ensisijaisesti kotouttamisen työelämälähtöisyydellä. Hieman pidemmällä aikavälillä Tanskan etumatka kuitenkin katoaa, mikä puolestaan selittyy luultavimmin sillä, että Norja ja Ruotsi käyttävät enemmän resursseja maahanmuuttajien koulutukseen. Seitsemän vuotta maahantulon jälkeen korkein työllisyysaste saavutetaan Norjassa ja toiseksi suurin Ruotsissa. Tämä tulos viittaa siihen, että koulutuksen positiiviset työmarkkinavaikutukset näkyvät työelämälähtöisiä toimenpiteitä hitaammin, mutta ovat suurempia. (Hernes ym. 2019).

Norja onnistuu maista parhaiten naisten työmarkkinaintegraatiossa sekä matalasti koulutettujen työllistämisessä. Ruotsin vahvuudet ovat puolestaan korkeasti koulutettujen ja 46–55-vuotiaiden työllistämisessä sekä maahanmuuttajien koulutustason nostamisessa. Kaikissa maissa tulokset ovat yhteydessä harjoitettuun politiikkaan, mutta myös jossain määrin maahanmuuttajien ominaisuuksiin. Naisten korkeampaa työllisyyttä Norjassa selittänee pienet erot tuettuun työllistymiseen osallistumisessa miesten ja naisten välillä, mutta myös naimattomien naisten muita maita suurempi määrä. Norjan panostus matalasti koulutettujen koulutukseen ja Ruotsin panostus

korkeasti koulutettujen koulutukseen johtuu osittain siitä, että näihin ryhmiin kuuluvat ovat maissa yliedustettuna muihin Pohjoismaihin verrattuna. (Hernes ym. 2019).

Joonan (2019) metatutkimuksen mukaan kotouttamisohjelmilla (Suomessa kotouttamiskoulutus) on positiivinen vaikutus ulkomaalaistaustaisten työllistymiseen, mutta niiden tarkempien sisältöjen vaikuttavuudesta ei ole kovin varmaa tietoa. Ruotsissa ja Tanskassa tehtyjen tutkimusten perusteella *kielikoulutuksella* on luultavasti positiivinen yhteys ennen kaikkea pitkän aikavälin työllistymiseen. *Perusopetuksen* osuus kotouttamisohjelmista on pieni, mutta vaikutus todennäköisesti positiivinen. *Avusteiselle työnhaulle* löytyy hieman tukea Ruotsista, mutta ei Tanskasta. *Työvoimakoulutuksen* vaikuttavuudesta on tietoa vain vähän, mutta pitkällä aikavälillä se luultavasti parantaa varsinkin ei-pohjoismaalaisten maahanmuuttajien työllistymistä. Työkokeiluilla ei ole havaittu olevan vaikutusta. *Tuettu työllistyminen* (palkkatuki) on selvästi vaikuttavin aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpide ja *aikuisten perusopetus* luultavasti myös toimiva keino parantaa työllisyyttä pitkällä aikavälillä.

Kun tarkastellaan työllisyysasteita laajemmin, huomataan, että EU-maista lähtöisin olevat maahanmuuttajat työllistyvät kaikissa maissa yhtä hyvin kuin kantaväestö, mutta EU:n ulkopuolelta tulevien työllisyysaste on noin 15-20 prosenttiyksikköä matalampi (Kuvio 1). Suomessa ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste on verrattain matala mutta niin on myös suomalaistaustaisten. Kuvion keskeinen viesti onkin, että maahanmuuttajien työllistymiseen vaikuttavat ensisijaisesti samat rakenteelliset tekijät kuin kantaväestön työllistymiseen.



Kuvio 1. Työllisyysaste syntymämaan mukaan Pohjoismaissa ja EU28-maissa. Lähde: Eurostat.

MUUTA MAAHANMUUTTAJIEN KOTOUTUMISEN JA TYÖLLISTYMISEN EDISTÄMISESTÄ

Vuoden 2015 jälkeen kotoutumisen edistämisen palvelu- ja koulutusjärjestelmää on uudistettu voimakkaasti. Uudistusten toimeenpanosta ja vaikutuksista käynnistetään

parhaillaan selvityksiä, joiden tuloksia odotetaan elokuuhun 2020 mennessä. Selvitysten tuloksia hyödynnetään Kotouttamista koskevan selonteon valmistelussa. Selonteko annetaan eduskunnalle vuoden 2020 loppuun mennessä.

Hallitusohjelman mukaisesti maahanmuuttajien työllisyyden parantaminen on yksi keskeinen osa hallituksen työllisyysastetavoitteen (75 %) tavoittelua. Työllisyyden edistämisen ministerityöryhmän Työvoiman maahanmuutto ja kotouttaminen –alatyöryhmä valmistelee esityksiä maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllisyyden edistämiseksi ja hallitusohjelman linjausten toteuttamiseksi. Alatyöryhmässä ovat edustettuina keskeiset ministeriöt, työmarkkinajärjestöt ja kuntia.

Kotouttamistoimien ohella maahanmuuttajien työllisyyden edistämisen kannalta keskeisiä ovat useat heikommassa työmarkkina-asemassa olevien työllisyyden parantamisen toimet kuten esimerkiksi palkkatuen uudistaminen.

Lähteet:

Ahmad, Akhlaq. When the Name Matters: An Experimental Investigation of Ethnic Discrimination in the Finnish Labour Market. Sociological Inquiry. doi:10.1111/soin.12276.

Aho, Simo & Mäkiaho, Ari. Maahanmuuttajat työmarkkinoilla. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 26/2017.

Andersson Joona, Pernilla. Labour Market Policies: What Works for Newly Arrived Immigrants? Teoksessa Integrating Immigrants into the Nordic Labour Markets (Toim. Calmfors, Lars; Sanchez Gassen, Nora). Nordic Council of Ministers. Nord 2019:024.

Asplund, Rita; Kauhanen, Antti; Päällysaho, Miika; Vanhala, Pekka. Palkkatuen vaikuttavuus – palkkatukijärjestelmän ja sen vaikuttavuuden arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 75/2018.

Butschek, S. & Walter, T. What active labour market programmes work for immigrants in Europe? A meta-analysis of the evaluation literature. IZA Journal of Migration (2014) 3:48.

Hernes, Vilde; Nielsen Arendt, Jacob; Andersson Joona, Pernilla; Rose Trondstat, Kristian. Nordic Integration and settlement policies for refugees. Nordic Council of Ministers. TemaNord 2019:529.

Lahtinen, Katri & Kuusiholma, Taneli. Omalla kielellä alkuun: omakielisten orientaatiojaksojen pilotointi Uudenmaan TE-toimiston uusille kotoutuja-asiakkaille. Uudenmaan ELY-keskus 06/2018.

Larja, Liisa; Warius, Johanna; Sundbäck, Liselott; Liebkind, Karmela; Kandolin, Irja; Jasinskaja-Lahti, Inga. Discrimination in the Finnish Labour Market. An Overview and Field Experiment on Recruitment.

Pedersen, J. M.; Rosholm, M; Svarer, M. Experimental Evidence on the Effects of Early Meetings and Activation. IZA Discussion Paper No. 6970 2012.

Sarvimäki, M. & Hämäläinen K. Integrating Immigrants. The Impact of Restructuring Active Labour Market Policies. Journal of Labour Economics, 2016, 34(2): 479-508.