Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Lausunto

14.11.2019

VN/6475/2019
VN/6475/2019-TEM-12

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaosto

TEM:n lausunto: HE 29/2019 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020

Teema PI 32: Kotouttaminen vuoden 2020 talousarvioehdotuksessa ja kotoutumisen kehittämishaasteet

- ***Maahanmuuttajien työllistymisen tilanne ja kehitysnäkymät***
- ***Maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllisyyden edistämisen toimenpiteet ja resurssit***

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausuntonsa kotouttamisesta työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla vuoden 2020 talousarvioehdotuksessa.

MAAHANMUUTTAJIEN TYÖLLISTYMISEN TILANNE JA KEHITYSNÄKYMÄT

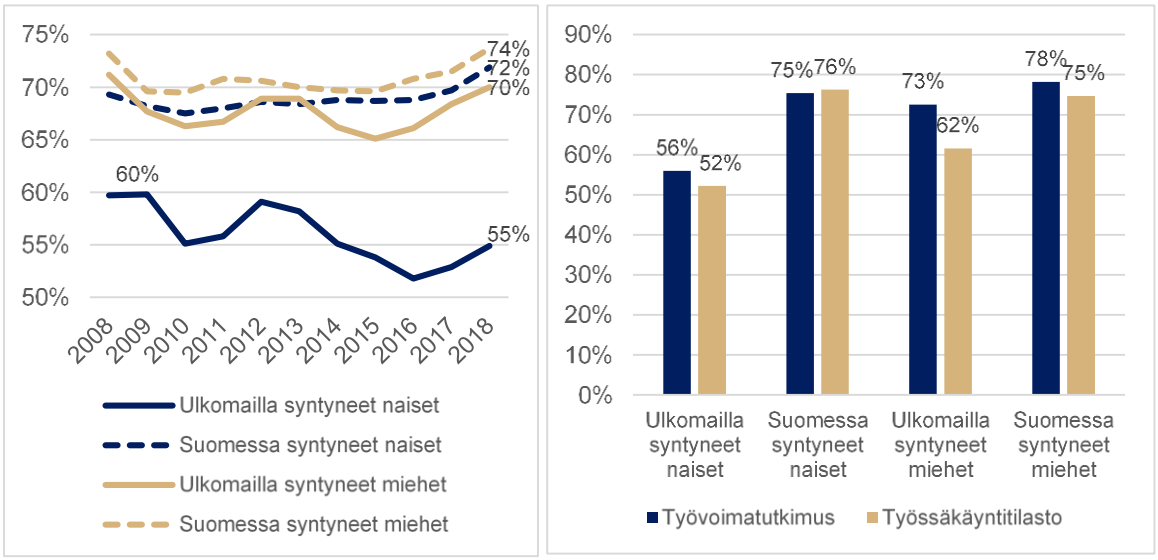
Maahan muuttaneiden työllisyysaste on noin 10-15 prosenttiyksikköä pienempi ja työttömyys noin 2,5-kertainen koko väestöön nähden. Siinä missä Suomessa syntyneen väestön työllisyysaste oli 72,8 prosenttia vuonna 2018, *ulkomailla syntyneiden* työllisyysaste oli 62,2 prosenttia ja *ulkomaan kansalaisten* 57,7 prosenttia (Eurostat, 2019). Ero johtuu siitä, että ulkomaan kansalaisista suurempi osa on vasta vähän aikaa sitten muuttaneita, kun taas ulkomailla syntyneiden joukossa on myös niitä, jotka ovat jo asettuneet Suomeen (ja suomalaisille työmarkkinoille) ja saaneet Suomen kansalaisuuden. Niin ikään äidinkielen tai taustamaan perusteella laskettuna kohderyhmä sisältää pidempään maassa asuneita.

Maahan muuttaneiden työllisyysastetta painaa alas erityisesti ulkomaalaistaustaisten naisten heikko työllistyminen. Työvoimatutkimuksen mukaan ulkomaalaistaustaisten miesten työllisyysaste on lähes samaa tasoa suomalaistaustaisten kanssa, mutta naisten työllisyys jää lähes 20 prosenttiyksikköä suomalaistaustaisten työllisyydestä (Kuvio 1). Naisten heikkoa työllisyyttä selittävät useat eri tekijät. Näihin lukeutuvat muun muassa *maahanmuuton syy*: naiset tulevat maahan miehiä useammin perheen yhdistämisen kautta ja harvemmin työn perässä; *kulttuuriset tekijät*: naisten työllisyysaste on useimmissa lähtömaissa selvästi miehiä alhaisempi, minkä lisäksi he kantavat päävastuun lastenkasvatuksesta ja kodinhoidosta sekä *rakenteelliset tekijät*: Suomen pitkä kotihoidontuki on suuri kannustinloukku erityisesti ulkomaalaistaustaisille naisille, jotka keskimäärin perheellistyvät

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Työ- ja elinkeinoministeriö PL 32 00023 Valtioneuvosto	Aleksanterinkatu 4	0295 16001 +358 295 16001	09 1606 2160 +358 9 1606 2160	 www.tem.fi

suomalaistaustaisia nuorempina, saavat suomalaistaustaisia enemmän lapsia ja joiden mahdollisuudet päästä hyväpalkkaisiin töihin ovat suomalaistaustaisia pienemmät. Suomen kotihoidontukijärjestelmää maahan muuttaneiden näkökulmasta on kritisoinut muun muassa OECD.

Lisäksi maahan muuttaneiden naisten ongelmana on Suomen vahvasti sukupuolittuneet työmarkkinat. Tyypillisillä miesvaltaisilla aloilla (esimerkiksi rakennusala ja kuljetusala) riittää heikompi Suomen kielen taito, mutta naisvaltaisilla aloilla (esimerkiksi hoivatyö, monet palveluammatit) tarvitaan selvästi parempaa kielitaitoa. Voidaankin väittää, että tällä hetkellä naisten osaaminen valuu monin tavoin hukkaan, sillä he ovat keskimäärin ulkomaalaistaustaisia miehiä paremmin koulutettuja ja kielitaitoisempia.

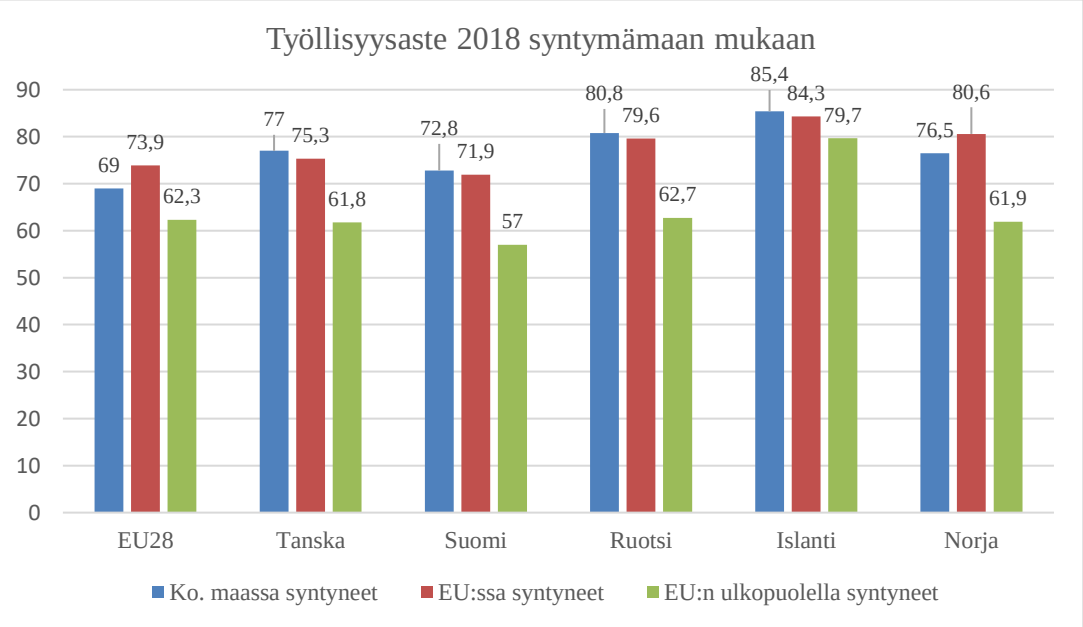


Kuvio 1. Vasemmalla työllisyysaste **työvoimatutkimuksen** mukaan, 15-64, syntymämaan ja sukupuolen mukaan. Oikealla työllisyysaste työssäkäyntitilaston ja työvoimatutkimuksen mukaan, 25-64-vuotiaat, syntymämaan ja sukupuolen mukaan vuonna 2017. Lähde: Eurostat Database (työvoimatutkimus); Tilastokeskus (työssäkäyntitilasto)

Maahan muuttaneiden työllisyys näyttää erilaiselta eri tilastoissa (Kuvio 1). Kun ulkomailla syntyneiden työllisyysaste on työvoimatutkimuksen mukaan 12 prosenttiyksikköä Suomessa syntyneiden työllisyysastetta matalampi, on ero työssäkäyntitilaston mukaan 18 prosenttiyksikköä. Tyypillisesti työllisyysaste lasketaan kansainvälisiin standardeihin perustuvasta työvoimatutkimuksesta, mutta ulkomaalaistaustaisten kohdalla kyselytutkimuksen vastauskadon valikoituminen johtaa ehkä liian korkeisiin estimaatteihin. Vaihtoehtoisen rekisterilähteen, työssäkäyntitilaston, pohjalta lasketut luvut taas lienevät hieman liian pessimistisiä, sillä rekisteripohjaisen aineiston ongelmana on väestörekisteriin syntyvä ylipeitto, kun maahan muuttaneet muuttavat Suomesta pois ja jättävät muuttoilmoituksen tekemättä. Tällöin he näkyvät tilastossa työvoiman ulkopuolisina ja laskevat työllisyysastetta.

Kun tarkastellaan ulkomaalaistaustaisten työllisyysastetta Pohjoismaissa, huomataan, että EU-maista lähtöisin olevat henkilöt työllistyvät kaikissa

maissa suurin piirtein yhtä hyvin kuin valtaväestö, mutta EU:n ulkopuolelta tulevien työllisyysaste on noin 15-20 prosenttiyksikköä matalampi (Kuvio 2). Muihin Pohjoismaihin verrattuna Suomessa ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste on verrattain matala mutta niin on myös suomalaistaustaisten. Kuvion keskeinen viesti onkin, että maahan muuttaneiden työllistymiseen vaikuttavat ensisijaisesti samat rakenteelliset tekijät kuin valtaväestön työllistymiseen.

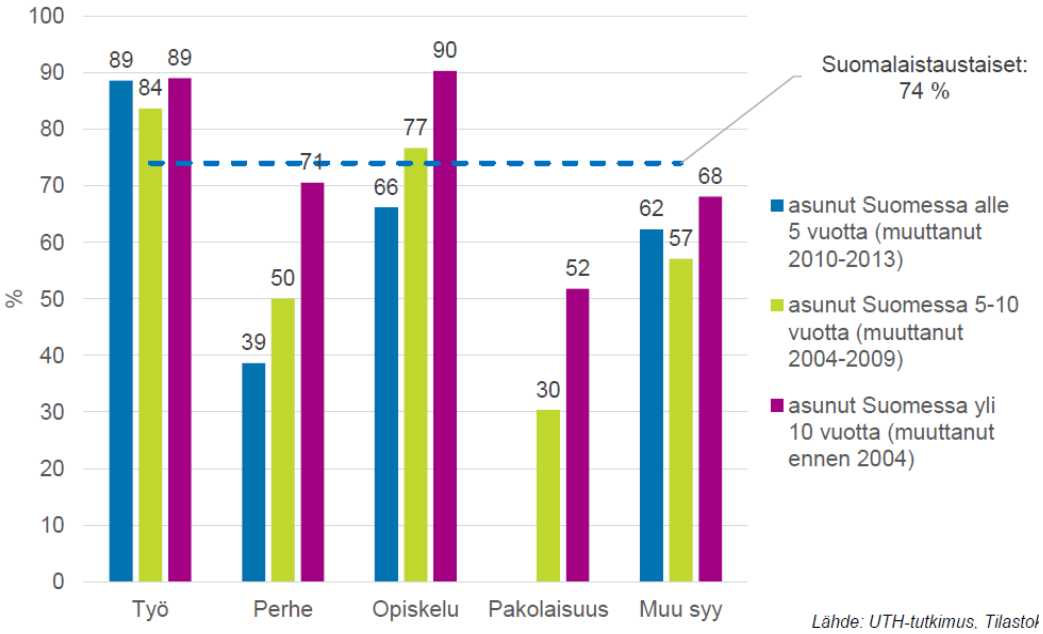


Kuvio 2. Työllisyysaste syntymämaan mukaan Pohjoismaissa ja EU28-maissa. Lähde: Eurostat.

Maahan muuttaneiden työllisyysastetta laskee työttömyyden ohella se, että hiljattain Suomeen saapuneet ovat usein koulutuksessa: moni osallistuu aluksi kotoutumiskoulutukseen ja jatkaa ammatilliseen tai muuhun koulutukseen. Alempaan työllisyysasteeseen vaikuttaa myös ulkomaalaistaustaisten naisten matala työllisyys, työelämän vastaanottamattomuus (syrjintä työmarkkinoilla, verkostojen puute ja työnantajien tottumattomuus palkata maahan muuttaneita) sekä se, että maahan muuttaneiden aiempaa osaamista ei tunnisteta. Kyse on ennen kaikkea koulutuksen polarisoitumisesta maahanmuuttajaväestön sisällä ja sen soveltumattomuudesta suomalaisille työmarkkinoille, mutta ei niinkään matalasta koulutustasosta. Kyselytutkimusten mukaan (UTH-tutkimus) sekä maahan muuttaneiden miesten että naisten joukossa on suhteellisesti enemmän korkeasti koulutettuja kuin suomalaistaustaisten miesten joukossa. Toisaalta joukossa on paljon myös niitä, joilla ei ole lainkaan perusasteen jäkeistä koulutusta tai perusaste on kokonaan suorittamatta. Lisäksi talouden ja työmarkkinoiden suhdannevaihtelut vaikuttavat ulkomaalaistaustaisten työmarkkina-asemaan voimakkaammin kuin valtaväestöllä.

Maahan muuttaneiden työllisyys vaihtelee myös muuttaneiden 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 (Kuvio 3) selittääkin haasteita

työllistymisessä paremmin kuin pelkästään taustamaa tai alue. Työn perusteella muuttaneiden työllisyysaste on luonnollisesti jopa korkeampi kuin suomalaistaustaisten työllisyysaste (UTH-tutkimuksen mukaan työn perusteella muuttaneiden työllisyysaste vaihteli noin 84-89 % välillä). Pakolaistaustaiset taas saapuvat uuteen kulttuuriin ilman työpaikkaa ja verkostoja, mistä johtuen työllistyminen on vaikeampaa.



Kuvio 3. Työllisyysaste maahanmuuton syyn mukaan. UTH-tutkimus, Tilastokeskus 2015. Maahanmuuton syytä ei tilastoida Tilastokeskuksen rekisteriaineistoihin, joten työllisyys maahanmuuton syyn perusteella perustuu kyselytutkimuksiin. Uutta kyselytietoa aiheesta on tulossa vuoden 2020 aikana.

Maahan muuttaneiden 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.
- Maahan muuttaneisiin 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 maahan muuttaneiden palkkatulot olivat kymmenvuotisen seurantajakson aikana 47 % suuremmat verrattuna ennen kotouttamislain voimaantuloa saapuneiden maahan muuttaneiden tilanteeseen. Kotouttamislain voimaantulon jälkeen maahan muuttaneiden tulonsiirtojen käyttö puolestaan pieneni 13 prosenttia verrattuna tilanteeseen ennen kotouttamislakia.

Matalissa tuloluokissa työllistymisen esteeksi (myös muiden kuin maahan muuttaneiden osalta) saattaa muodostua ongelmat työn vastaanottamisen taloudellisessa kannustavuudessa, joka aiheutuu muun muassa työn

verotuksen ja monien eri tarveharkintaisten etuuksien yhteisvaikutuksesta. Toisaalta maahan muuttaneet yleensä ja erityisesti pakolaiset ovat yliedustettuina palvelualojen matalapalkkaisissa työsuhteissa, joissa kokoaikaisen työn saaminen voi olla vaikeaa, ja tulotaso muutenkin matala. Maahan muuttaneiden työmarkkinaura onkin usein sirpaleinen: työpätkät, työttömyys ja toimenpiteet saattavat vuorotella nopeassa tahdissa erityisesti työmarkkinauran alkuvaiheessa. Tällöin muodostuu tilanteita, joissa erityisesti pakolaistaustaiset ja kokonaiset kotitaloudet saattavat tarvita toimeentulotukea päätoimisesta työskentelystään huolimatta, koska ansiotulo on toimeentuloon riittämätön.

Maahan muuttaneiden 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 (teini-iässä 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 muuttaneet henkilöt parantavat työmarkkina-asemaansa maassa-asumisajan kuluessa. Tutkimusten perusteella maahan muuttaneiden 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 maahan muuttaneiden yrittäjyys on kasvussa. Yrittäjien suhteellisessa määrässä ei ole suuria eroja suomalaistaustaisten ja ulkomaalaistauisten välillä. Helsingissä ulkomaalaistaustaisia yrittäjiä on kuitenkin suhteellisesti enemmän kuin suomalaistaustaisia. Pääkaupunkiseudulla yli kolmannes

perustetuista yrityksistä on maahan muuttaneen perustamia. Yrittäjyyden alkuvaiheen haasteet ovat ulkomaalaistaustaisilla yrittäjillä pitkälti samoja kuin suomalaistaustaisilla yrittäjillä.

MAAHANMUUTTAJIEN KOTOUTUMISEN JA TYÖLLISYYDEN EDISTÄMISEN TOIMENPITEET JA RESURSSIT

Kotouttamisen määrärahoiksi ehdotetaan 198 milj. euroa, joka on 26 milj. euroa vähemmän kuin vuoden 2019 varsinaisessa talousarviossa.

Valtion korvaukset kotouttamisesta (mom. 32.50.30, arviomääräraha, entinen 32.70.30)

Valtion korvaukset kotouttamisesta laskevat yhteensä noin 37 milj. euroa. Määrärahan muutos aiheutuu pääosin turvapaikanhakijoiden määrän vähenemisestä. Laskelmassa on huomioitu sisäministeriön tuottamat olettamat kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden määristä sekä pakolaiskiintiön korotus 100 henkilöllä.

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 vuoden 2015 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.

Valtio korvaa kunnille pakolaisten vastaanotosta aiheutuvat kustannukset laskennallisen perusteen tai todellisten kustannusten mukaan. Todellisten kustannusten mukaan korvataan toimeentulotuesta aiheutuneet kustannukset enintään kolmen vuoden ajalta, sosiaali- ja terveydenhuollon erityiskustannuksia enintään 10 vuoden ajalta, tulkkauksen järjestäminen ilman aikarajaa sekä ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten huollosta aiheutuneet kustannukset siihen saakka, kunnes nuori täyttää 21 vuotta. Perustoimeentulotuen maksatus on siirtynyt Kelalle 1.1.2017, ja korvaus maksetaan perustoimeentulotuen osalta kuntien sijasta Kelalle.

Arviomäärärahan kehitys (1 000) euroa:

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

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, entinen 32.70.03)

Maahanmuuttajien kotoutumiseen ja työllistymisen edistämiseen esitetään noin 11 milj. euron lisäystä. Momentin käyttökohteita ovat työ- ja elinkeinoministeriössä toimiva kotouttamisen osaamiskeskus sekä toimet ja hankkeet maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edistämiseksi ja rasismin ehkäisemiseksi.

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 tuottaa tietoa päätöksenteon tueksi ja vastata yleisiin tiedon tarpeisiin maahanmuuttajien elinoloista ja kotoutumisesta sekä tukea kotouttamistyön ammattilaisten sekä päättäjien osaamista maahanmuutosta ja kotouttamisesta.

- Kotouttamisen osaamiskeskuksen vuoden 2020 määrärahalla (arvioitu käyttö 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 (arviolta 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.

Määrärahan kehitys (1 000) euroa:

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

Tällä vuodelle 2020 esitetyllä noin 11 miljoonan euron määrärahalisäyksellä on suunniteltu vahvistettavan kuntien, kolmannen sektorin ja työnantajien roolia kotoutumisen ja työllistymisen edistämisessä. Lisäksi on suunniteltu toimia maahanmuuttajien työelämävalmiuksien ja yhteiskuntatietouden

lisäämiseksi. Keskeisimmät momentin määrärahoja koskevat muutosesitykset ovat

- Kuntien osaamiskeskustoimintaan esitetään kohdennettavan valtionavustuksina 4 milj. euroa v. 2020.

  Kuntien maahanmuuttajien osaamiskeskusten moniammatillinen toimintamalli yhdistää koulutuksen, työllistymisen ja kuntoutuksen palveluja aikuisille maahanmuuttajille. Osaamiskeskuksessa arvioidaan asiakkaan palvelutarve ja työllistymispotentiaali ja tarjotaan sen mukaista palvelua tai ohjataan eteenpäin vievälle palvelupolulle. 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 on perusteltua tukea toiminnan vakiinnuttamista ja laajentamista.

  Vuosittain osaamiskeskukset palvelevat noin 3 000 maahanmuuttaja-asiakasta. VTT:n toteuttama vaikutusten arviointi ei ole vielä valmistunut, joten toistaiseksi vaikutusarviot perustuvat toiminnan seurantaan. Stadin osaamiskeskuksen seurannan mukaan sen asiakkaista noin 15 % työllistyy avoimille työmarkkinoille ja vajaa 50 % siirtyy koulutukseen (loput muihin palveluihin, oppisopimuksiin, työkokeiluihin tai päättävät asiakkuuden muista syistä).

- Maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalveluihin esitetään kohdennettavan valtionavustuksina 4 milj. euroa v. 2020 ja 3 milj. euroa vuosittain vuosina 2021—2022.

  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.

  Luotettavan yhteiskuntaa ja työelämää koskevan tiedon saatavuudella ja oikeanlaisiin palveluihin ohjautumisella on keskeinen merkitys kotoutumisen kannalta. 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.

- 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.

  Määrärahalla on suunniteltu kehitettävän omakielistä yhteiskuntaorientaatiota. Lisäksi kehitetään kotoutumiskoulutuksen kouluttajien osaamista mm. tasa-arvoon ja seksuaalikasvatukseen liittyvissä aiheissa.

  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.

- Työelämän monimuotoisuus ohjelman luomiseen esitetään 400 000 euroa vuosittain vuosina 2020-2021.

  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.

  Tällä hetkellä työmarkkinoilla ei riittävästi tunnisteta maahanmuuttajien osaamista. Lisäksi on tunnistettu tarve lisätä työn ja osaamisen kehittämisen yhteensovittamisen mahdollisuuksia. 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).

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**

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.
Määrärahalaskelmassa on huomioitu sisäministeriön tuottamat olettamat kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden määristä sekä pakolaiskiintiön korotus 100 henkilöllä.

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 (mom. 32.01.03)

Maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edistäminen edellyttää riittäviä resursseja TE-toimistoissa. Maahanmuuttajat tarvitsevat usein enemmän yksilöllistä ohjausta, mikä nopeuttaa myös työllistymistä. Työ- ja elinkeinotoimistojen toimintamenot –momentille esitetään 550 000 euron lisäystä (11 htv) maahanmuuttajien osaamisen tunnistamiseen.

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. Kotoutumisajan ylittäneillä henkilöille ei ole tarjolla riittävästi soveltua palveluita, mikäli kielitaito ei ole kehittynyt riittävästi kotoutumisaikana.

ELY-keskusten toimintamenot (mom. 32.01.02)

ELY-keskusten toimintamenot -momentille esitetään 60 000 euron (1 htv) lisäystä ELY-keskusten ja TE-toimistojen valtakunnalliselle kehittämis- ja hallintopalveluja tuottavalle virastolle, KEHA-keskukselle, kotouttamiseen liittyvän osaamisen vahvistamiseksi TE-palveluissa.

Työ- ja elinkeinoministeriön toimintamenot (mom. 32.01.01)

Työ- ja elinkeinoministeriön toimintamenot –momentille esitetään 70 000 euron (1 htv) lisäystä kotouttamiseen liittyviin tehtäviin.

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.

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.

UTH-tutkimus. Ulkomaista syntyperää olevien työ- ja hyvinvointi Suomessa. (Toim. Nieminen, Tarja; Sutela, Hanna; Hannula, Ulla). 2015. Tilastokeskus.