HE 146/2021 VP HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE VALTION TALOUSARVIOKSI VUODELLE 2022

Teema: Kotouttaminen vuoden 2022 talousarvioehdotuksessa ja kotoutumisen kehittämishaasteet (PL 32)
• Maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllisyyden edistämisen toimenpiteet ja resurssit
• Maahanmuuttajien työllistymisen tilanne ja kehitysnäkymät

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausuntonsa hallitukseen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2022 (HE 146/2021 vp) teemasta kotouttaminen vuoden 2022 talousarvioehdotuksessa työ- ja elinkeinoministeriön pääluokassa sekä kotoutumisen kehittämishaasteet.

Maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllisyyden edistämisen toimenpiteet ja resurssit

Kotoutumisen ja kansainvälisen osaamisen määrärahoiksi ehdotetaan 162,7 milj. euroa, mikä on 17,3 milj. euroa vähemmän kuin vuoden 2021 varsinaisessa talousarviossa. Momentilta 32.50.30 (Valtion korvaukset kotouttamisesta, arviomääräraha) korvataan kunnille ja Kansaneläkelaitokselle pakolaisten vastaanotosta ja kotoutumisen edistämisestä aiheutuvia kustannuksia. Momenttia 32.50.03 (Kotoutumisen ja työvoiman maahanmuuton edistäminen, siirtomääräraha 2 v) käytetään maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen sekä kansainvälisen osaamisen ja työperusteisen maahanmuuton edistämiseen.

Valtion korvaukset kotouttamisesta (mom. 32.50.30, arviomääräraha)

Momentin 32.50.30 (Valtion korvaukset kotouttamisesta, arviomääräraha) määrärahaksi esitetään 154,2 milj. euroa, mikä on noin 16,9 milj. euroa vähemmän kuin vuoden 2021 talousarviossa.

Määrärahan määrään vaikuttaa oleskeluluvan saavien turvapaikanhakijoiden, kiintiöpakolaisten ja muiden kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden sekä heidän perheenyhdistämisenä saapuvien perheenjäsentensä määrät. Vuoden 2022 määrärahatarpeen muutoksiin vaikuttaa Suomeen saapuvien turvapaikanhakijoiden määrän lasku sekä Afganistanista edustustoon paikalta palkattujen työntekijöiden ja turvallisuushenkilöstön sekä heidän perheenjäsentensä evakuoinnit Suomeen. Lisäksi määrärahaan vaikuttaa vuoden 2022 pakolaiskiintiön pitäminen vuoden 2021 tasolla.

Ilman huoltajaa tulleiden lasten, jotka ovat hakeneet kansainvälistä suojelua, huolenpito järjestetään oleskeluluvan myöntämisen jälkeen perhe-ryhmäkodissa tai muuten tarkoituksenmukaisella tavalla. Vuosina 2016–2017 perustettiin noin 50 uutta perhe-ryhmäkotia tai tukiasumisyksikköä, joita on lakkautettu lasten täysi-ikäistymisen ja itsenäistymisen myötä.

Yksiköitä on tällä hetkellä 25. Lisäksi järjestetään jälkihuoltoa 18–24-vuotiaille. Alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden jälkihuollon yläikäraja nostettiin 21 vuodesta 25 vuoteen 15.7.2020.

Vuonna 2022 laskennallisten korvausten piirissä arvioidaan olevan 13 021 henkilöä, kun laskennallisten korvausten piirissä vuoden 2021 talousarviovalmistelun yhteydessä arvoitiin olevan noin 14 478 henkilöä.

Arviomäärärahan kehitys (1 000) euroa

2020 tilinpäätös	2021 TA	2022 TAE
159 668	171 160	154 213

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 noin 80 % 7 vuotta täyttäneitä, 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 25 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 määrärahan lisäksi pakolaisia vastaanottavia kuntia on tuettu työ- ja elinkeinoministeriön koordinoimin Sylvia-hankkein, jotka on rahoitettu EU:n turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta (AMIF). TEM on hakenut toimintaan jatkorahoitusta vuonna 2022 toteutettavalle Sylvia6-hankkeelle, jonka budjettiin on sisällytetty noin 2,5 milj. euroa pakolaisia vastaanottavien kuntien lisätukiin. Tietoa rahoituspäätöksestä odotetaan lokakuussa 2021. Sylvia6-hankkeen lisätuet myönnetään osin takautuvasti eli kunnat voivat hakea hankkeelta vuonna 2022 lisätukea sekä vuonna 2021 että vuonna 2022 vastaanottamistaan kansainvälistä suojelua saavista henkilöistä.

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 vastaanotto-keskuksessa 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.

Pakolaisten toteutuneet kuntasijoituspaikat, vähintään (lkm)

2020 toteuma	2021 tavoite	2022 tavoite
2 645	2 550	1700

Toteuma 2021 tammi-syyskuu 822

Koronapandemian vuoksi toteutuneita kuntasijoituksia on odotettua vähemmän. Kaikkia kuntien kanssa neuvoteltuja kuntapaikkoja ei voida hyödyntää, sillä monet oleskeluluvan saaneet turvapaikanhakijat muuttavat haluamaansa kuntaan itsenäisesti tai asuvat jo turvapaikanhakuvaiheessa yksityismajoituksessa.

Kotoutumisen ja työvoiman maahanmuuton edistäminen (mom. 32.50.03, siirtomääräraha 2 v)

Kotoutumisen ja työvoiman maahanmuuton edistämiseen esitetään momentille 32.50.03 noin 8,49 milj. euroa. Määrärahassa on vähennystä 0,4 milj. euroa vuoden 2021 varsinaiseen talousarvioon verrattuna. Määrärahassa on huomioitu vähennyksenä työelämän monimuotoisuusohjelmaan osoitetun määrärahan päättyminen (0,4 milj. euroa).

Momentin 32.50.03 määrärahan arvioitu käyttö (euroa) vuonna 2022

Kotoutumisen ja työvoiman maahanmuuton edistäminen	1 221 000
Kotoutumisen osaamiskeskus	500 000
Valtionavustukset	
- Kuntien moniammatillinen osaamiskeskustoiminta	3 000 000
- Maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalvelut	3 000 000
- Avustukset järjestöille ja muille toimijoille	770 000
YHTEENSÄ	8 491 000

Maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen tehostamiseksi ja nopeuttamiseksi sekä työvoiman maahanmuuton sujuvoittamiseksi arvioidaan käytettävän momentin määrärahaa noin 1,2 miljoonaa euroa.

Maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edistämiseksi ja nopeuttamiseksi kehitetään kotoutumispalveluita. Palvelujen tehostamiseksi kehitetään maahanmuuttajien osaamisen tunnistamista, vahvistetaan ohjausta TE-toimistojen, kuntien ja oppilaitosten yhteistyönä sekä kehitetään kotoutumiskoulutusta osana maahanmuuttajien työllisyys- ja koulutuspolkuja.

Lisäksi kehitetään muun muassa omakielistä yhteiskuntaorientaatiota valtavirtaistettavaksi olemassa oleviin palveluihin, mm. kotoutumiskoulutukseen, neuvonta- ja ohjauspalveluihin ja kuntien maahanmuuttajien osaamiskeskuksiin. Omakielisen orientaation on arvioitu parantavan yhteiskuntatietoutta merkittävästi erityisesti kansainvälisen suojelun perusteella Suomesta oleskeluluvan saaneilla henkilöillä. Lisäksi omakielinen ohjaus on vähentänyt TE-toimijoiden ohjaukseen käytettävää aikaa, mikä on vapauttanut resursseja muuhun toimintaan, sekä tarjonnut perustietoa työllistymisestä ja suomalaisesta työelämästä myös niille maahanmuuttajille, jotka eivät syystä tai toisesta ole voineet tai halunneet osallistua kotoutumiskoulutukseen.

Määrärahan kehitys (1 000) euroa

2020 tilinpäätös	2021 TA	2022 TAE
11 031	8 891	8 491

Kotoutumisen osaamiskeskustoimintaan arvioidaan käytettävän 500 000 euroa.

Työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä toimivan kotoutumisen osaamiskeskuksen ydintehtävänä on tukea tietoperustaista päätöksentekoa kotoutumisasioissa, vahvistaa kotoutumistyön ammattilaisten osaamista maahanmuutosta ja kotoutumisen edistämisestä sekä vastata yleisiin tiedon tarpeisiin maahanmuuttajien elinoloista ja kotoutumisesta.

- Kotoutumisen edistämisen tietopohjaa vahvistetaan muun muassa tilaustutkimusten, selvitysten, temaattisten webinaarien ja koulutusten avulla.
- Kotoutumisen palveluiden suunnittelua tuetaan jalkauttamalla kototietokannan ja kotouttamisen indikaattoritietokannan käyttöönottoa. Tietokannat edesauttavat kotoutumistoimien tehokkaampaa kohdentamista.
- Lisäksi määrärahalla kehitetään monialaista ja monisektorista toimintaa kotoutumisen kentällä. Kotoutumisen kumppanuusohjelma edistää etenkin julkisen ja kolmannen sektorin toiminnan yhteensovittamista.
- Kotoutumiseen liittyvästä tiedosta ja osaamisesta viestitään aktiivisesti kotoutumisen parissa työskenteleville. Kotoutuminen.fi-sivuston, kumppanuusalustan ja some-kanavien sisältöä ja käyttöä kehitetään. Asiantunteva, selkeä, monikanavainen, ajantasainen ja kiinnostava viestintä vahvistaa kotoutumistyötä, kannustaa monialaiseen yhteistyöhön, tuo valtion kotoutumistoimet näkyviksi ja tavoittaa valtakunnallisesti kotoutumistoimijat, järjestöt, päättäjät ja keskeiset sidosryhmät.

Kuntien osaamiskeskustoimintaan arvioidaan käytettävän 3 milj. euroa.

Maahanmuuttajien monialaisen osaamiskeskustoiminnan juurruttamista tuetaan valtionavustuksilla seitsemässä kaupungissa (Helsinki, Espoo, Vantaa, Tampere, Turku, Lahti ja Oulu). Osaamiskeskuksissa tehdään monialaista yhteistyötä maahanmuuttajien yleistilanteen kartoittamiseksi, osaamisen tunnistamiseksi ja vahvistamiseksi sekä ohjauksen tehostamiseksi kunnan, TE-hallinnon ja oppilaitosten kesken. Osaamiskeskustoiminnan vahvuus on monialaisuus ja kokonaisvaltainen tuki. Osaamiskeskukset yhdistävät kuntien, TE-palvelujen ja oppilaitosten palvelut saman katon alle, mikä tehostaa resurssien käyttöä ja palveluiden vaikuttavuutta.

Vuosittain osaamiskeskukset palvelevat noin 3 000 – 3 500 maahanmuuttaja-asiakasta. VTT on toteuttamassa vaikutusten arviointia, mutta se ei ole vielä valmistunut, joten vaikutusarviot perustuvat toistaiseksi 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).

Koronapandemian vuoksi TE-toimistot eivät ole kyenneet monin paikoin riittävästi ohjaamaan asiakkaita osaamiskeskusten palveluihin, mihin on pyritty vastaamaan lisäämällä määräaikaisesti TE-toimistojen resursseja vuosina 2021–2022.

Maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalveluihin arvioidaan käytettävän 3 milj. euroa.

Matalan kynnyksen monikielisiä ohjaus- ja neuvontapalveluja maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen nopeuttamiseksi on kehitetty ja perustettu hankerahoituksella. Alkuvuodesta 2020 toteutetun maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalveluiden nykytilaa sekä kehittämistarpeita kartoittavan selvityksen pohjalta kunnille on

myönnetty valtionavustuksia vuosina 2020–2021 maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalvelujen valtakunnallisen saatavuuden parantamiseksi, laadun yhdenmukaistamiseksi ja toiminnan vakiinnuttamiseksi. Vuonna 2021 valtionavustushaussa 22 kunnalle ja kuntayhtymälle myönnettiin avustusta toiminnan aloittamiseen, kehittämiseen ja toimeenpanoon. Vuoden 2022 määrärahalla myönnetään kunnille valtionavustuksia toiminnan juurruttamiseen.

Ohjaus- ja neuvontapalvelut ovat avoimia kaikille vieraskielisille, ja niillä pyritään parantamaan ohjauksen ja neuvonnan saatavuutta, ja tavoittamaan myös sellaiset maahanmuuttajat, jotka eivät ole vielä kunnan tai TE-hallinnon palvelujen piirissä. Tavoitteena on tehostaa ohjautumista peruspalveluihin ja kotoutumista edistäviin erityispalveluihin, mutta myös kolmannen sektorin ja muun vapaa-ajantoiminnan pariin.

Alkuvaiheen ohjauksella on havaittu olevan positiivisia työllistymisvaikutuksia. Ohjautuminen oikeaan aikaan, oikeaan paikkaan nopeuttaa kotoutumista ja työllistymistä sekä ehkäisee syrjäytymistä. Ohjaus- ja neuvontatoiminnan kehittämiselle on ollut kasvava tarve myös koronapandemian ja siitä johtuvan tiedontarpeen lisääntymisen, palveluiden ruuhkautumisen ja työmarkkinatilanteiden muutosten myötä.

Järjestöille ja muille toimijoille suunnattuihin avustuksiin arvioidaan käytettävän 770 000 euroa.

Momentin määrärahan avulla kohdennetaan järjestöjen toimintaa ajankohtaisiin kotoutumisen tarpeisiin. Järjestöjen toimintaa on tuettu myös aiempina vuosina. Määrärahaa on käytetty muun muassa ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten tukihenkilö- ja tukiperhetoimintaan ja sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseen ja haitallisten perinteiden kitkemiseen.

- Vuonna 2022 valtionavustuksia kohdennetaan järjestöille hankkeisiin, joilla edistetään julkisissa palveluissa vaikeasti tavoitettavien ryhmien kotoutumista. Lisäksi määrärahalla tuetaan kolmannen sektorin toimintaa tasa-arvo- ja seksuaalioikeustiedon parantamiseksi ja haitallisten perinteiden kitkemiseksi, osallisuuden vahvistamiseksi sekä rasismin ja syrjinnän ehkäisemiseksi.

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

Kotoutumislain mukaisesti kotoutumiskoulutusta toteutetaan pääsääntöisesti työvoimakoulutuksena, mutta sitä järjestään myös omaehtoisena opiskeluna (ml. vapaan sivistystyön järjestämä lukutaitokoulutus ja aikuisten perusopetus, jotka ovat OKM:n rahoittamia). Työvoimakoulutusta hankkivat ELY-keskukset. Hankintajärjestelmä mahdollistaa koulutuksen räätälöinnin alueen maahanmuuttajaväestön tarpeet ja yritysten työvoimatarpeet huomioiden. Kotoutumiskoulutusta on uudistettu siten, että koulutussisällöissä painotetaan aiempaa enemmän ammatillisia sisältöjä kieliopintojen ja yhteiskuntatietouden rinnalla. Näin nopeutetaan maahanmuuttajaväestön työllistymistä ja sopeutumista suomalaiseen yhteiskuntaan.

Talousarviossa esitetään momentin 32.30.51 (Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut) määrärahasta kotoutumiskoulutuksen arvioitu käyttö. ELY-keskukset voivat käyttää kotoutumiskoulutuksen hankintaan momentin määrärahaa arvioitua määrää enemmän tai vähemmän, joten määräraha joustaa maahanmuuttajien määrän ja koulutustarpeiden muutoksissa. Talousarviovalmistelun yhteydessä määrärahan muutostarpeita (esim. pakolaiskiintiön koko, oleskeluluvan saavien turvapaikanhakijoiden määrä, perheenyhdistämisten määrä) arvioidaan sisäministeriön tuottamien maahanmuutto-olettamien pohjalta.

Kotoutumiskoulutusta hankittiin vuonna 2020 yhteensä vajaat 1,8 miljoonaa opiskelijatyöpäivää. Kotoutumiskoulutuksen keskihinta oli 33,25 euroa/opiskelijatyöpäivä vuonna 2020. Naisten osuus kotoutumiskoulutukseen osallistuneista (~55–60 %) on ollut viime vuosina miehiä (~40–45 %) suurempi.

Kotoutumiskoulutuksen määrärahat ovat viime vuosina olleet hakijoiden määrään nähden melko hyvällä tasolla, ja kotoutumiskoulutuksen on päässyt aloittamaan pääosin ilman merkittäviä viiveitä. Vuoden 2021 ensimmäisen 6 kuukauden aikana alkukartoituksesta kotoutumista edistävän koulutuksen aloittamiseen kesti keskimäärin noin 2,8 kuukautta, mikä on hieman aiempaa pidempi (2,6 kk), mutta toisaalta odotusaika kartoitukseen on lyhentynyt (0,4 kk > 0,3 kk). Kotoutumisen käynnistymisvaihe näyttää siis toimivan kohtuullisesti, mutta alueelliset ja koulutuskohtaiset erot voivat olla suuria.

Koronapandemian vuoksi myös kotoutumiskoulutuksia on toteutettu osin etänä. Kohdennus kotoutumiskoulutukseen momentin 32.30.51 määrärahasta vuoden 2022 talousarviossa on arvioilta 53,3 milj. euroa. Kotoutumiskoulutukseen varattuja määrärahoja on tarkistettu alaspäin noin 1,7 milj. euroa johtuen päivitetyistä maahanmuuttooletamista ja arvioiduista koulutusten hinnoista.

Momentin 32.30.51 (julkiset työvoima- ja yrityspalvelut (S 2 v), 1 000 euroa (sisältää täydentävät ja lisätalousarviot) määrärahan kehitys, kotoutumiskoulutus

Kotoutumiskoulutus	2020 TA	2021 TA	2022 TAE
Arvioitu käyttö	60 401	55 026	53 298

Vuonna 2020 kotoutumiskoulutuksen päättäneistä 3 kuukauden jälkeen työssä yleisillä työmarkkinoilla oli arviolta 4,52 % (5,32 % vuonna 2019). 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 (%)

2019 toteuma	2020 toteuma
26,26	27,03

TE-toimistojen toimintamenot (mom. 32.01.03, siirtomääräraha 2 v)

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

Työllisyyspalvelujen palvelukyvykkyyden vahvistamiseksi maahanmuuttaja-asiakkaiden palveluissa ja ohjauksessa on vuosina 2021-2022 momentilta 32.50.03 siirretty 1,4 milj. euroa TE-toimistojen toimintamenomomentille. Määräraha on jaettu niille TE-toimistoille, joiden alueella on valtionavustuksella tuettu maahanmuuttajien moniammatillinen osaamiskeskus.

Muita toimenpiteitä maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edistämiseksi

Vuoden 2015 jälkeen kotoutumisen edistämisen palvelu- ja koulutusjärjestelmää on uudistettu voimakkaasti. Uudistusten toimeenpanosta ja vaikutuksista on toteutettu selvityksiä, joiden tuloksia on hyödynnetty valmisteltaessa kotouttamistoimien uudistamistarpeista laadittua toimenpideohjelmaa, joka on annettu eduskunnalle selontekona kesäkuussa 2021.

Työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa integroidaan työllisyys-, koulutus- sekä sosiaali- ja terveyspalvelut entistä tiiviimmin yhteen yhdistämällä valtion ja kuntien resursseja, osaamista ja palveluita. Työllisyyden kuntakokeilu luo edellytyksiä monialaisen

yhteistyön vahvistamiselle myös maahanmuuttaja-asiakkaiden kotoutumisen ja työllistymisen edistämiseksi. Työllisyyden kuntakokeilun piiriin ovat siirtyneet kokeilukunnissa kaikki laajennetun työttömyyden piiriin kuuluvat vieraskieliset. TE-toimistojen vastuulle jäivät työssä olevat työnhakijat, työvoiman ulkopuolella olevat ja lyhennetyllä työviikolla olevat sekä ei-kokeilukunnissa asuvat vieraskieliset kokonaisuudessaan.

TE-palveluiden pysyvä siirto kunnille tukee monialaista yhteistyötä työllistymisen edistämiseksi ja osaamisen vahvistamiseksi, kun kunnilla on käytössään työllisyyden edistämisen lisäksi monet osaamisen vahvistamisen palvelut. Kun sosiaali- ja terveyspalvelut siirtyvät vuoden 2023 alusta lukien hyvinvointialueiden vastuulle, muodostuu monialaiseen yhteistyöhön uusi yhdyspinta kuntien ja hyvinvointialueiden välille. Tämä edellyttää uusien yhteistyörakenteiden ja toimintatapojen luomista.

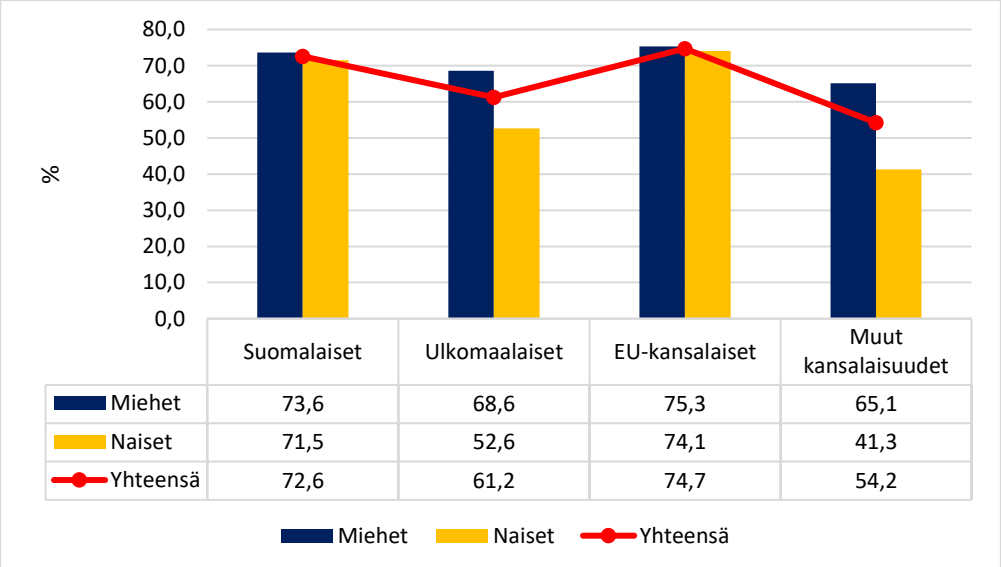
Uudenmaan ELY-keskuksessa on käynnissä TEM:n rahoittama Perhevapaalta työelämään -hanke, jossa kehitetään työelämä-, ura- ja työnhakuvalmennusta perhevapaalla oleville. Hankkeen yhtenä kohderyhmänä ovat maahanmuuttajat.

Myös EU:n Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) ja Euroopan sosiaalirahaston (ESR+) uusien ohjelmakausien 2021-2027 rahoitusta kohdennetaan maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edistämiseen.

Kotoutumisen kehittämishaasteet

Maahanmuuttaneiden työllisyysaste on valtaväestöä matalampi

Ulkomaan kansalaisten työllisyysaste vuonna 2020 oli työvoimatutkimuksen mukaan 61,2 prosenttia, eli 11,4 prosenttiyksikköä Suomen kansalaisten työllisyysastetta matalampi (Kuvio 1). Ulkomaalaisten työllisyysasteissa on kuitenkin suuria eroja sukupuolen ja eri kansalaisuuksien välillä. Ulkomaalaisten miesten työllisyysaste (68,6 %) oli vain viisi prosenttiyksikköä suomalaisten miesten työllisyysastetta (73,6 %) alempi. Ulkomaalaisten naisten työllisyysaste (52,6 %) oli puolestaan lähes 20 prosenttiyksikköä suomalaisten naisten työllisyysastetta (71,5 %) matalampi. EU-kansalaisten (pl. Suomen kansalaiset) työllisyysaste oli hieman Suomen kansalaisia korkeampi sekä naisten että miesten joukossa. Ulkomaan kansalaisten työllisyysastetta laskee kuitenkin erityisesti kolmansien maiden kansalaisten naisten työllisyysaste (41,3 %), joka oli 30 prosenttiyksikköä Suomen kansalaisten työllisyysastetta matalampi.

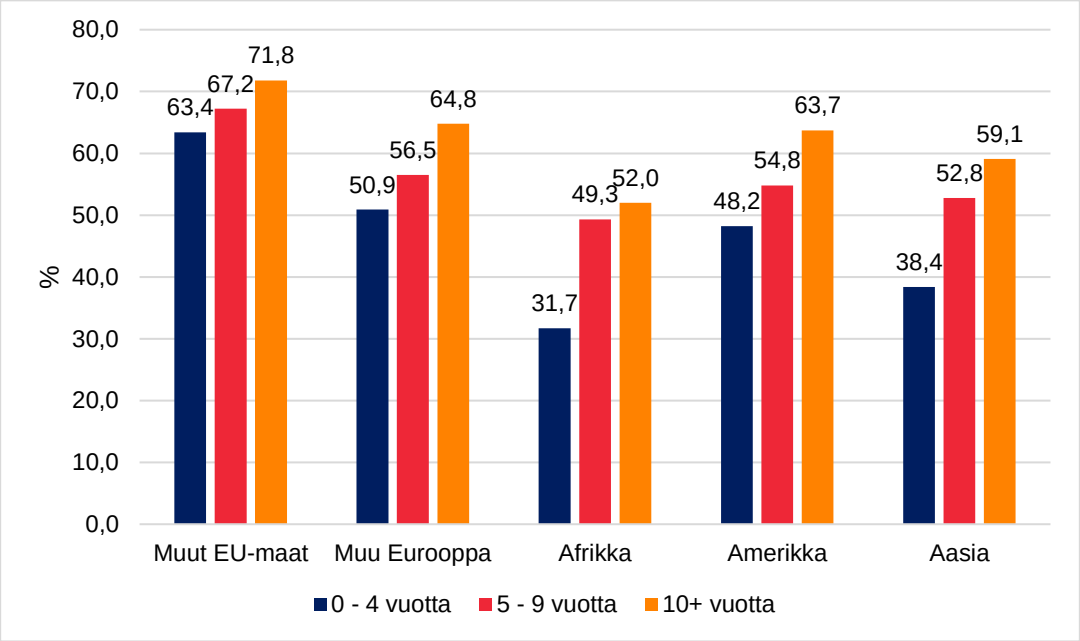


	Suomalaiset	Ulkomaalaiset	EU-kansalaiset	Muut kansalaisuudet
Miehet	73,6	68,6	75,3	65,1
Naiset	71,5	52,6	74,1	41,3
Yhteensä	72,6	61,2	74,7	54,2

Kuvio 1. Työllisyysaste kansalaisuuden ja sukupuolen mukaan 2020. Lähde: Eurostat.

Toistaiseksi työllisyysastetilastoja ei pystytä tuottamaan rekisteripohjaisesti maahantulon syyn perusteella, vaikka maahantulon syyllä tiedetään olevan hyvin vahva yhteys työllisyyteen. Työn perusteella muuttaneista käytännössä kaikilla on työpaikka Suomessa valmiina ja heidän työllisyysasteensa onkin kyselytutkimuksen perusteella suomalaisia korkeampi (Nieminen ym., 2015; Kuusio ym., 2020). Pakolaistaustaisilla ja perhesyistä muuttaneilla matka työmarkkinoille on huomattavasti pidempi, mikä näkyy kyselytutkimuksissa selvästi muista syistä muuttaneita matalampana työllisyysasteena. Erot maahantulon syissä selittävät merkittävän osan EU-kansalaisten ja muiden kansalaisten eroista työllisyysasteissa.

Ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste nousee merkittävästi maassaoloajan myötä. Tästä syystä myös ulkomailla *syntyneiden* työllisyysaste on selvästi korkeampi kuin ulkomaan *kansalaisten*. Ulkomaalaistaustaisten naisten työllisyysaste nousee maassaoloajan myötä miehiä nopeammin. Työssäkäyntitilaston[1] mukaan ulkomailla syntyneiden ulkomaalaistaustaisten naisten työllisyysaste nousee yli kymmenen maassaolovuoden jälkeen yli 60 prosentin, mutta ei kuitenkaan aivan saavuta ulkomailla syntyneiden ulkomaalaistaustaisten miesten työllisyysastetta. Työllisyysaste nousee maassaoloajan myötä kaikissa taustamaaryhmissä, mutta erityisesti aasialais- ja afrikkalaistaustaisten joukossa (Kuvio 2). Näihin ryhmiin kuuluu paljon pakolaistaustaisia, joiden työllisyysaste on maahan saapumishetkellä lähellä nollaa.



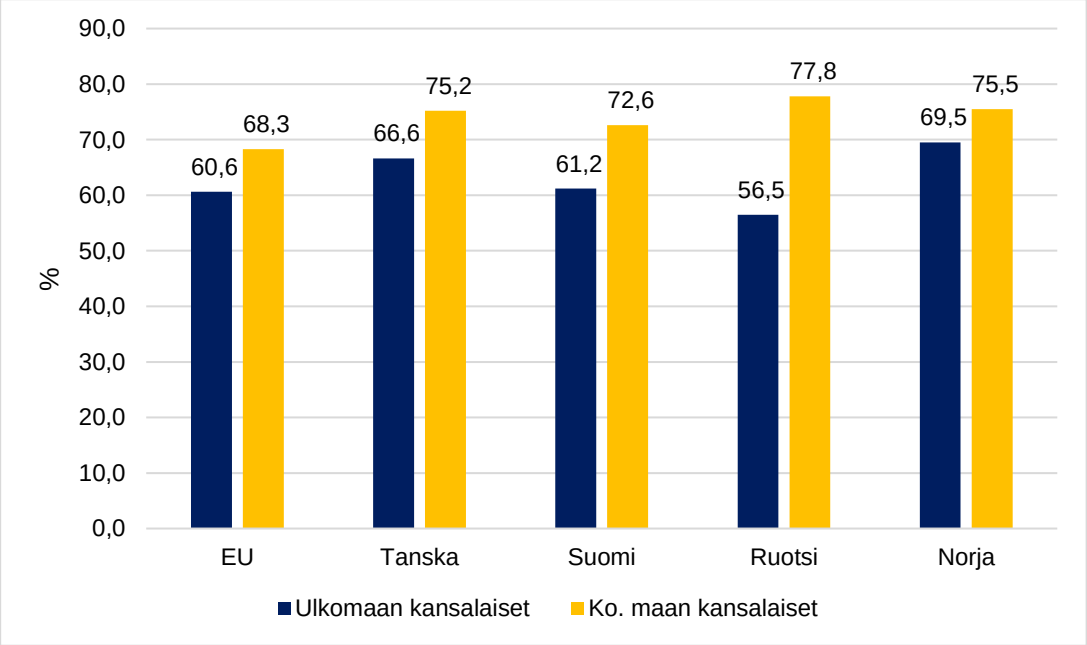
Kuvio 2. Työllisyysaste maassaoloajan ja taustamaaryhmän mukaan 2019. Lähde: Kotoutumisen indikaattorit -tietokanta.

Työllisyysasteen lisäksi ulkomaalaistaustaisten työmarkkina-asema eroaa suomalaistaustaisista monin tavoin. Ulkomaalaistaustaisten työsuhteet ovat useammin osa- ja määräaikaisia ja ulkomaalaistaustaiset sijoittuvat usein koulutustaan vastaamattomiin töihin. Ulkomaalaistaustaisten pitkäaikaistyöttömyys on kuitenkin suomalaistaustaisia matalampaa. He myös toimivat yrittäjinä vähintään yhtä todennäköisesti kuin suomalaistaustaiset.

[1] Työllisyysasteita tarkastellaan usein sekä kyselypohjaisen työvoimatutkimuksen että rekisteripohjaisen työssäkäyntitilaston avulla. Suomen virallinen työllisyysaste perustuu työvoimatutkimukseen ja se on myös kansainvälisesti vertailukelpoinen tietolähde. Työvoimatutkimus voi kuitenkin positiivisen valikoitumisen takia yliarvioida ulkomaalaisten ja ulkomailla syntyneiden työllisyysasteita. Työssäkäyntitilasto puolestaan aliarvioi ulkomaalaistausten työllisyysasteita, sillä tilasto sisältää ”yleipeittoa” eli ei-työllisiksi määriteltyjä henkilöitä, jotka ovat todellisuudessa muuttaneet pois maasta tekemättä muuttoilmoitusta. Lisäksi tilastojen erot johtuvat työllisyyden eri määritelmistä ja mittausajankohdista.

Ulkomaalaisia työttömiä työnhakijoita oli syyskuussa 2021 yhteensä 31 378. Kaikista työttömistä työnhakijoista ulkomaan kansalaisia on noin 12 prosenttia ja vieraskielisiä noin 17 prosenttia. Työttömien työnhakijoiden tarkastelu ei kuitenkaan anna kokonaiskuvaa ulkomaalaisten työttömyydestä, sillä ulkomaalaisista suhteellisesti suurempi osa on erilaisissa palveluissa, kuten työvoimakoulutuksessa ja omaehtoisessa opiskelussa. Työvoimapalveluiden tarve on suurta erityisesti maahan asettumisen alkuvaiheessa. Moni työvoimapalveluiden piirissä oleva on kotoutumiskoulutuksessa ja opiskelee suomen tai ruotsin kieltä.

Ulkomaan kansalaisten työllisyysaste on Suomessa hieman EU-maiden keskiarvoa korkeampi (Kuvio 3). Muihin Pohjoismaihin verrattuna ulkomaan kansalaiset työllistyvät Suomessa paremmin kuin Ruotsissa, mutta huonommin kuin Tanskassa ja Norjassa. Absoluuttisia työllisyysasteita kiinnostavampaa on kuitenkin tarkastella työllisyysasteiden eroja maiden kansalaisiin verrattuna, sillä samat työmarkkinoiden rakenteelliset tekijät vaikuttavat sekä tarkasteltavan maan kansalaisten että ulkomaan kansalaisten työllistymiseen. Suomessa ero ulkomaan kansalaisten ja Suomen kansalaisten työllisyysasteissa vuonna 2020 oli 11,4 % prosenttiyksikköä, mikä on enemmän kuin Tanskassa ja Norjassa, mutta selvästi vähemmän kuin Ruotsissa. Erot eivät kuitenkaan kerro välttämättä niinkään kotoutumisen onnistumisesta eri maissa vaan myös siitä, millaista maahanmuuttoa näihin on kohdistunut.



Kuvio 3. Työllisyysaste kansalaisuuden mukaan EU:ssa ja Pohjoismaissa 2020. Lähde: Eurostat.

Maahanmuuttaneiden työllisyyteen vaikuttavat tekijät

Ulkomaalaistaustaisten työllistymisen tyypillisiä yksilötason haasteita ovat kotimaisten kielten puutteellinen osaaminen, koulutuksen ja työkokemuksen soveltumattomuus suomalaisille työmarkkinoille sekä työllistymistä tukevien verkostojen puute. Koulutuksella on selvä yhteys työllisyyteen, mutta ulkomaalaistaustaisten kohdalla tämän yhteys vaikuttaa olevan varsinkin korkeakoulutetuilla heikompi kuin suomalaistaustaisilla. Erityisesti ulkomaalaistaustaisilla naisilla korkeakoulutus parantaa työllisyysastetta vain vähän verrattuna keskiasteen suorittaneisiin naisiin (Larja, 2019).

Vaikka osaaminen ja muut työllistymistä edistävät tekijät olisivat kunnossa, ulkomaalaistaustaisten matka suomalaisille työmarkkinoille on selvästi suomalaistaustaisia vaikeampi johtuen syrjinnästä työmarkkinoilla ja yhteiskunnassa laajemmin. Tutkimuksen perusteella suomalaisilla työmarkkinoilla valitsee etninen hierarkia. Päästäkseen työ-

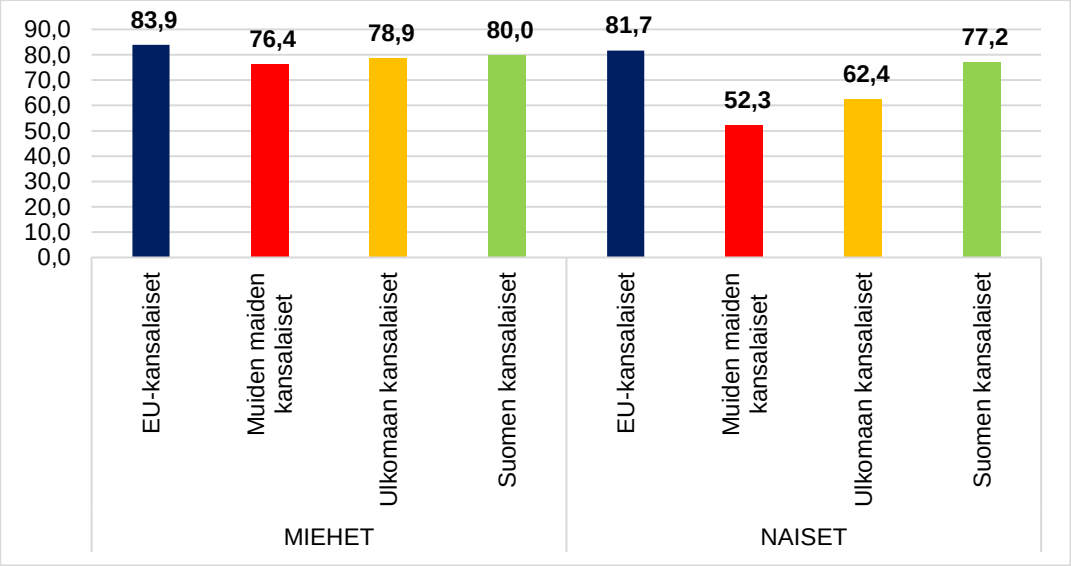
haastatteluun irakilaistaustaisen on lähetettävä kolme kertaa enemmän työhakemuksia ja somalialaistaustaisen neljä kertaa enemmän työhakemuksia kuin suomalaistaustaisen, vaikka kaikkien hakijoiden koulutus, työkokemus ja suomen kielen taito olisivat yhtäläiset. (Ahmad, 2020)

Pakolaistaustaisten lähtökohdat suomalaisilla työmarkkinoilla ovat selvästi muita maahanmuuttajaryhmiä heikommat. Siinä missä työn perusteella tulevilla on työpaikka valmiina ja sopivaa osaamista ainakin yhden työnantajan tarpeisiin, pakolaistaustaiset saapuvat maahan ilman kontakteja sekä usein ilman kielitaitoa tai Suomen työmarkkinoille sellaisenaan soveltuvaa osaamista. Pakolaistaustaiset saapuvat maahan saadakseen suojelua vainolta tai sen uhalta. Osalla on traumoja tai terveydellisiä ongelmia, jotka heikentävät työkykyä. Muita työllistymistä vaikeuttavia tekijöitä ovat muun muassa syrjintä työmarkkinoilla, hoitamattomat sairaudet ja vammat, kielenoppimishaasteet ja huoli läheisten vaikeasta tilanteesta lähtömaassa (Asikainen, 2020). Toisaalta osa pakolaistaustaisista on erittäin osaavia ja hyvin koulutettuja, eikä heidän osaamistaan saada riittävän tehokkaasti käyttöön.

Välittömästi oleskeluluvan saamisen jälkeen pakolaistaustaisten työllisyysaste on lähellä nollaa. Matalasta lähtötasosta johtuen työllisyysaste kasvaa merkittävästi maassaoloajan myötä, kun eri palvelut ja kontaktit yhteiskuntaan tukevat osaamista, kielitaitoa, terveyttä ja verkostoja. Kyselyaineistoon perustuvan Ulkomaista syntyperää olevien työ- ja hyvinvointi -tutkimuksen (Nieminen ym., 2015) mukaan pakolaistaustaisten työllisyysaste on 5–10 maassaolovuoden jälkeen 30 % ja yli 10 maassaolovuoden jälkeen 52 %. Rekisteriaineiston perusteella tilanne on heikompi. Afganistanista, Irakista ja Somaliasta lähtöisin olevien henkilöiden työllisyysaste nousee ensimmäisen kymmenen vuoden aikana, mutta jää taustamaasta ja muuttovuodesta riippuen 20–40 % tuntumaan. Myönteinen ilmiö on kuitenkin se, että 2000-luvulla saapuneiden pakolaistaustaisten työllisyysaste on noussut keskimäärin nopeammin kuin aiemmin Suomeen tulleiden (Sarvimäki, 2017).

Erityisesti maahan muuttaneiden naisten työllisyyteen vaikuttavat tekijät

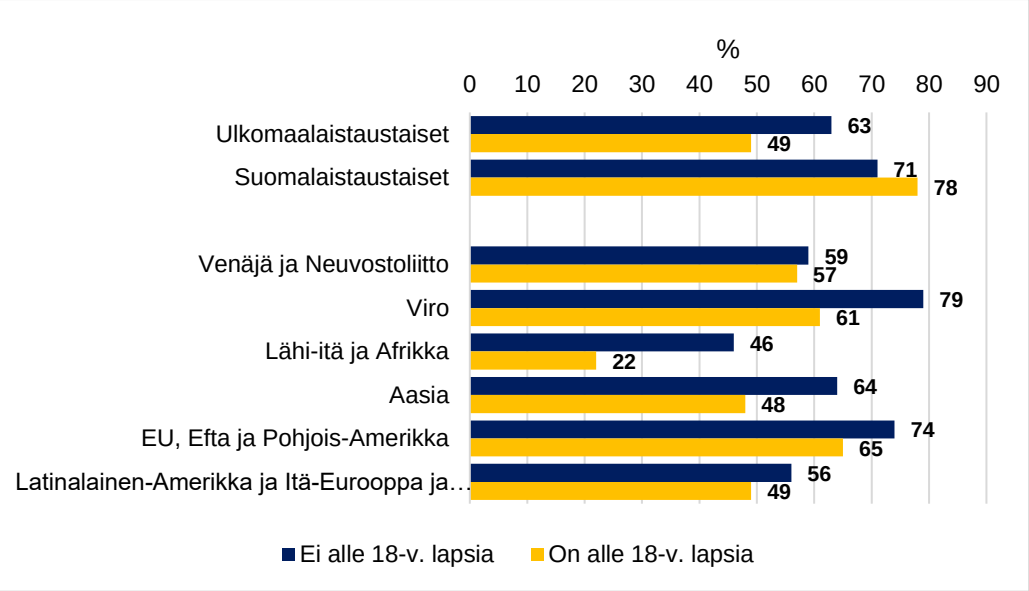
Maahan muuttaneiden naisten alhaista työllisyysastetta ja korkeaa osuutta työvoiman ulkopuolella selittävät niin yksilö-, perhe- ja ryhmätason tekijät kuin rakenteelliset tekijätkin. Maahan muuttaneet naiset kokevat merkittävimpinä työllistymisen esteinä kielitaidon puutteet, vähäiset suhteet kantasuomalaisiin sekä koulutukseen, työkokemukseen ja tiedonsaantiin liittyvät puutteet (Martelin ym., 2020).



Kuvio 4. Osallistumisaste kansalaisuuden ja sukupuolen mukaan 2020. Lähde: Työvoimatutkimus, Eurostat.

Matalaa työllisyyttä ei kuitenkaan selitä niinkään miehiä korkeampi työttömyys vaan työvoiman ulkopuolella oleminen. Työvoimatutkimuksen mukaan ulkomaalaisten miesten osallistumisaste (työvoimaan kuuluvien osuus työikäisistä) on lähes yhtä korkea kuin suomalaisten miesten osallistumisaste (Kuvio 4). Ulkomaalaisten naisten osallistumisaste jää kuitenkin noin 15 prosenttiyksikköä suomalaisia naisia alhaisemmaksi ja muiden kuin EU-maiden kansalaisten osallistumisaste peräti 25 prosenttiyksikköä suomalaisia naisia alhaisemmaksi.

Keskeinen maahan muuttaneiden naisten työvoiman ulkopuolella olemista selittävä tekijä on maahantulon syy. Naiset muuttavat Suomeen huomattavasti miehiä harvemmin työn perustella ja selvästi useammin perhesyistä. Työvoiman ulkopuolella olemista selittävät myös perheellistyminen ja hoivavastuun epätasainen jakautuminen perheen sisällä. Maahan muuttaneet naiset saavat lapsia keskimäärin Suomessa syntyneitä naisia enemmän ja nuorempina. UTH-tutkimuksen mukaan peräti 37 prosentilla 20–24-vuotiaista ulkomaalaistaustaisista naisista oli lapsia (Sutela, 2016). Toisaalta erot kokonaishedelmällisyysluvuissa suomalaistaustaisten ja ulkomaalaistaustaisten välillä eivät ole erityisen suuria. Vuonna 2020 ulkomaalaisten kokonaishedelmällisyysluku[2] oli 1,8 ja koko väestöllä 1,4.



Kuvio 5. Suomalaistaustaisten ja ulkomaalaistaustaisten 20-64-vuotiaiden äitien ja lapsettomien naisten työllisyysasteet 2014. Lähde: Sutela 2016 (UTH-tutkimus).

Lasten ikä ja lukumäärä vaikuttavat kuitenkin työllisyyteen hyvin eri tavalla ulkomaalais- ja suomalaistaustaisilla äideillä. Siinä missä suomalaistaustaisten äitien työllisyysaste on korkeampi kuin lapsettomien naisten, ulkomaalaistaustaisten äitien työllisyysaste jää kauas lapsettomien naisten työllisyysasteesta (Kuvio 5.) Alle kolmevuotiaiden lasten ulkomaalaistaustaisista äideistä alle kolmannes on töissä, kun suomalaistaustaisista jo puolet. Nuorimman lapsen ollessa 3–7-vuotias, suomalaistaustaisista äideistä töissä ovat lähes kaikki (86 prosenttia) mutta ulkomaalaistaustaisista edelleen vain puolet ja kouluikäisten äideistäkin vain 64 prosenttia. Suomalaistaustaisilla äideillä lasten lukumäärä vaikuttaa työllisyysasteeseen lähinnä nostavasti, mutta ulkomaalaistaustaisilla yksikin lapsi heikentää työllisyyttä kymmenellä prosenttiyksiköllä ja kolme tai useampi lapsi 30 prosenttiyksiköllä (Sutela 2016).

[2] Kokonaishedelmällisyysluku kertoo, kuinka monta lasta nainen synnyttäisi laskennallisesti elämänsä aikana, jos ikäryhmittäiset hedelmällisyysluvut pysyisivät samoina kuin laskennan perusteena olevana vuonna.

Koska ulkomaalaistaustaiset naiset saavat suomalaistaustaisia enemmän lapsia ja koska heidän kiinnittymisensä työmarkkinoille on suomalaistaustaisia heikompi, kotihoidontuen kielteiset kannustinvaikutukset vaikeuttavat todennäköisesti vahvemmin juuri ulkomaalaistaustaisten naisten siirtymiä työvoiman ulkopuolelta työvoimaan (Larja, 2019; Kurronen, 2021). Ulkomaalaistaustaiset naiset käyttävät kotihoidontukea suomalaistaustaisia enemmän ja pidempään (Tervola, 2015).

Maahanmuuttaneiden työllisyyden kehitysnäkymät

Ennen koronapandemiaa ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste nousi parin vuoden ajan suomalaistaustaisia nopeammin. Pandemian työmarkkinaseuraukset ovat kuitenkin olleet ulkomaalaistaustaisille keskimääräistä kielteisemmät. Ulkomaalaistaustaisten työttömyys on palautunut lähemmäs aiempaa tasoaan selvästi suomalaistaustaisten työttömyyttä hitaammin. Erityisesti pakolaistaustaisten maahanmuuttaneiden työttömyys on kasvanut pandemian aikana nopeasti. Tätä voi selittää se, että pandemia iski voimakkaammin matalapalkkaisille aloille, joissa maahanmuuttaneet ovat selvästi yliedustettuina. Pandemian vaikutuksia voidaan pitää jossain määrin odotettuna kehityskulkuna, sillä tutkimuskirjallisuudessa on havaittu, että maahanmuuttaneiden työllisyys on suhdanneherkempää kuin valtaväestön (esim. Busk ym., 2016).

Suhdanteisiin herkemmin reagoivasta työllisyydestä seuraa mahdollisesti kuitenkin myös se, että maahanmuuttaneiden työllisyys kasvaa noususuhdanteen myötä valtaväestöä nopeammin. Työantajien ennakkoluuloista johtuen maahanmuuttanut ei usein kilpaile tasavertaisesti suomalaistaustaisen työnhakijan kanssa. Työvoimapulan kasvaessa työnantajilla on kuitenkin enemmän painetta rekrytoida työntekijöitä heidän taustastaan riippumatta. Työttömien ja työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttaneiden joukossa on paljon korkeasti koulutettuja henkilöitä, joiden työllistymispotentiaali on kohtuullisen korkea. Pelkästään pääkaupunkiseudulla asuu useita tuhansia koulutettuja työttömiä tai alityöllistettyjä maahanmuuttaneita.

Työllisyysasteen kannalta huomiota pitää kiinnittää työttömien työnhakijoiden ohella yhtä lailla työvoiman ulkopuolella oleviin. Osallistumisasteella on vahva yhteys työllisyysasteeseen: siirtymät työvoiman ulkopuolta työvoimaan voivat lisätä työttömyyttä, mutta lähes poikkeuksetta ne nostavat myös työllisyyttä. Työllisyyden näkökulmasta kotoutumispolitiikan keskiössä tulee olla osallistumisasteen kasvattaminen. Se edellyttää työvoiman ulkopuolella olevien parempaa tavoittamista, ohjaus- ja neuvontapalveluita, toimijoiden välisen tiedonsiirron parantamista ja työelämää lähellä olevien palveluiden tuomista lähemmäs myös työvoiman ulkopuolella olevien henkilöiden koulutus- ja palvelupolkuja.

Tehokkaan kotoutumispolitiikan haasteena on kuitenkin toimenpiteiden ja erityisesti niiden vaikuttavuuden seuranta. Kotoutumistoimenpiteillä on tutkitusti positiivinen vaikutus tuloihin ja työllisyyteen (Sarvimäki & Hämäläinen, 2016), mutta tietoa toimenpiteiden tarkemmista vaikutuskanavista, niiden pitkän aikavälin vaikutuksista ja eri ryhmille kohdistettujen palveluiden vaikutuksesta on toistaiseksi hyvin vähän. On selvää, että Suomessa tarvitaan lisää kausaaliasetelmiin perustuvaa tutkimusta siitä, millaisilla toimenpiteillä on todella työllisyyttä edistävää vaikutusta. Työ- ja elinkeinoministeriö on tilannut Palkansaajien tutkimuslaitokselta kirjallisuuskatsauksen, jossa aktiivisen työvoimapolitiikan ja muiden työllisyyttä edistävien kotoutumistoimenpiteiden vaikuttavuutta pyritään arvioimaan. Aiemman tutkimuksen ohella tarvitaan kuitenkin myös kokeiluja. Kokeiluiden toteuttamiselle olisi hyvä mahdollisuus, kun lakia kotoutumisen edistämisestä uudistetaan vuonna 2022.

Lähteet

Ahmad, A. (2020). When the Name Matters: An Experimental Investigation of Ethnic Discrimination in the Finnish Labor Market. *Sociological Inquiry*, *90*(3), 468-496. https://doi.org/10.1111/soin.12276

Asikainen, E. (toim.) (2020). Sivuääniä. Asiakkaiden, asiakastyötä tekevien ja verkostotoimijoiden näkemyksiä pakolaistaustaisten ohjauksesta. Raportteja 29/2020. Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus.

Busk, H. & Jauhiainen, S. & Kekäläinen, A. & Nivalainen, S. & Tähtinen, T. (2016), Maahanmuuttajat työmarkkinoilla – tutkimus eri vuosina Suomeen muuttaneiden työurista, Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 06/2016.

Kurronen, S. (2021). Maahanmuuttajanaisten loukku. EVA Arvio No. 30.

Kuusio, H. & Seppänen, A. & Jokela, S. & Somersalo, L. & Lilja, E. (toim.). 2020. Ulkomaalaistaustaisten terveys ja hyvinvointi Suomessa. FinMonik-tutkimus 2018–2019. THL Raportti 1/2020

Larja, L. (2019). Maahanmuuttajanaiset työmarkkinoilla ja työmarkkinoiden ulkopuolella, Teoksessa Kazi, V., Alitolppa-Niitamo, A. & Kaihovaara, A. (toim.) Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019: Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta, TEM oppaat ja muut julkaisut 2019:10. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-487-7

Martelin, T., Nieminen, T., Väänänen, A. & Toivanen, M. (2020): Työ ja työllistymisen esteet. Teoksessa Kuusio, H., Seppänen, A., Jokela, S., Somersalo, L. & Lilja, E. (toim.) Ulkomaalaisten terveys ja hyvinvointi Suomessa. FinMonik-tutkimus 2018-2019- Raportti 1/2020. Helsinki: Terveyden ja hyvinnoinnin laitos.

Nieminen, T., Sutela, H. & Hannula, U. (2015). Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014. Tilastokeskus.

Sarvimäki, M. (2017). Labour market integration of refugees in Finland. VATT Research Reports 185.

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

Sutela, H. (2016). Lähi-idästä ja Afrikasta kotoisin olevien naisten kotoutumiseen kiinnitettävä huomiota. Tieto & Trendit, 15.5.2016. Saatavilla: http://tilastokeskus.fi/tietotrendit/artikkelit/2016/lahi-idasta-ja-afrikasta-kotoisin-olevien-naisten-kotoutumiseen-kiinnitettava-huomiota/?listing=normal

Tervola, J. (2015) Maahanmuuttajien kotihoidontuen käyttö 2000-luvulla. Yhteiskuntapolitiikka 80 (2015):2.