Antti Kaihovaara
Johtava asiantuntija
Työ- ja elinkeinoministeriö
24.10.2022

ASIANTUNTIJALAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE VALTION TALOUSARVIOKSI VUODELLE 2023 (HE 154/2022 VP)

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaosto
Asia: HE 154/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023
Teema: Kotouttaminen

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausuntonsa vuoden 2023 talousarvioehdotuksesta työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla teemasta kotouttaminen. Tässä asiantuntijalausunnossa käsitellään kotoutumisen määrärahoja vuoden 2023 talousarvioesityksessä (kohta 1), kotoutumisen onnistumista erityisesti työllisyyden näkökulmasta (kohta 2) ja kotoutumisen kipupisteitä ja kehittämishaasteita (kohta 3).

1. KOTOUTUMISEN EDISTÄMISEN MÄÄRÄRAHAT JA NIIDEN MUUTOKSET

Kotoutumisen ja kansainvälisen osaamisen määrärahoiksi ehdotetaan 286,0 milj. euroa, joka on 120,8 milj. euroa enemmän kuin vuoden 2022 varsinaisessa talousarviossa. Momentilta 32.50.30 (Valtion korvaukset kotoutumisen edistämisestä) korvataan kunnille, hyvinvointialueille ja Kansaneläkelaitokselle pakolaisten vastaanotosta ja kotoutumisen edistämisestä aiheutuvia kustannuksia. Momenttia 32.50.03 (Kotoutumisen ja työvoiman maahanmuuton edistäminen) käytetään maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen sekä kansainvälisen osaamisen ja työperusteisen maahanmuuton edistämiseen.

Valtion korvaukset kotoutumisen edistämisestä (mom. 32.50.30, arviomääräraha)

Momentin 32.50.30 (Valtion korvaukset kotoutumisen edistämisestä, arviomääräraha) määrärahaksi esitetään 278,6 milj. euroa, mikä on noin 121,9 milj. euroa enemmän kuin vuoden 2022 talousarviossa.

Määrärahan nousu aiheutuu hallituksen esityksestä kotoutumislain muuttamiseksi (Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 14 §:n muuttamisesta, HE 135/2022 vp) niin, että Venäjän hyökkäyssotaa Ukrainasta pakenemaan joutuneet tilapäistä suojelua saavat henkilöt, joille on myönnetty kotikunta, lisättäisiin kunnille ja hyvinvointialueille maksettavien kustannusten korvausten piiriin. Esityksen mukaan kustannuksia korvattaisiin samoin perustein kuin esimerkiksi kansainvälistä suojelua saavan henkilön palveluiden kustannuksia korvataan. Tilapäistä suojelua saavien edellytykset kotikunnan saamiselle täyttyvät viimeistään keväästä 2023 lähtien, kun heille myönnettyjen tilapäisten

oleskelulupien voimassaoloaikaa on jatkettu ja he ovat asuneet Suomessa yhtäjaksoisesti vähintään vuoden ajan.

Tilapäistä suojelua saavien kotoutumista edistävien palveluiden kustannusten korvauksista aiheutuisi vuodelle 2023 lisäystä arviolta 121 846 000 euroa. Lisäksi hallituksen esityksellä olisi vaikutusta myös vuosille 2024-2025: 428 154 000 euron lisäys vuodelle 2024, 99 000 000 euron lisäys vuodelle 2025. Arviot sisältävät suuria epävarmuuksia. Toteutuneet summat voivat olla merkittävästi pienempiä tai suurempia riippuen siitä, miten Ukrainan turvallisuustilanne kehittyy, kuinka paljon tilapäistä suojelua hakevia Suomeen tulee ja kuinka moni heistä jää maahan pysyvämmin.

Valtiontaloudelle aiheutuvat kustannukset olisivat kuitenkin huomattavasti yllä esitettyä pienemmät, sillä siirtyessään kunnallisten palveluiden piiriin tilapäistä suojelua saavien oikeus vastaanottopalveluihin loppuu kohtuullisen siirtymäajan jälkeen. Valtiovarainministeriön arvion mukaan valtiontalouden kustannukset ovat luultavasti ainoastaan hieman aiempaa suuremmat, kun tilapäistä suojelua saavat siirtyvät kunnallisten palveluiden piiriin.

Esitettyyn määrärahaan vaikuttaa myös Suomeen saapuvien turvapaikanhakijoiden määrä, sillä määrärahatarve perustuu vuosittaiseen arvioon oleskeluluvan saaneiden, kotoutumisen piirissä olevien pakolaisten määrästä. Määrärahan määrään vaikuttaa oleskeluluvan saavien turvapaikan hakijoiden lisäksi kiintiöpakolaisten ja kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenyhdistämisten määrät. Vuonna 2023 pakolaiskiintiöksi on esitetty 1 050 henkilöä. Kiintiöpakolaisten määrä arvioidaan vuosittain välille 850-1 050 ottaen huomioon turvapaikanhakijoiden määrä. Vuoden 2022 pakolaiskiintiö korotettiin 1 500 henkilöön Afganistanin tilanteen vuoksi.

Ilman huoltajaa tulleiden lasten, jotka ovat hakeneet kansainvälistä suojelua, huolenpito järjestetään oleskeluluvan myöntämisen jälkeen perheryhmäkodissa tai muuten tarkoituksenmukaisella tavalla. Yksiköitä on tällä hetkellä 13. Lisäksi järjestetään jälkihuoltoa 18-25 -vuotiaille.

Hallituksen esityksellä eduskunnalle laeiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 14 §:n muuttamisesta (HE 135/2022 vp) kotoutumislakia esitetään muutettavan myös siten, että alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tullut tilapäistä suojelua saava lapsi tai nuori, jolla on kotikunta, saisi asumisen ja tuen palvelut samoin kuin ilman huoltajaa alaikäisenä maahan tullut kiintiöpakolainen tai kansainvälistä suojelua saava lapsi tai nuori. Maahanmuuttoviraston alaisissa ilman huoltajaa olevien alaikäisten yksiköissä on tällä hetkellä kirjoilla 195 ukrainalaista alaikäistä (28.9.). Muutoksen myötä he siirtyisivät kotikunnan saatuaan kotoutumislaissa säädettyjen ilman huoltajaa maahan tulleille tarkoitettujen palveluiden piiriin.

Vuonna 2023 laskennallisten korvausten piirissä arvioidaan olevan 12 972 kansainvälistä suojaa saavaa ja 32 000 tilapäistä suojelua saavaan henkilöä. Vuonna 2022 laskennallisten korvausten piirissä arvioidaan olevan noin 13 021 henkilöä. Vuoden 2023 pakolaiskiintiö on esitetty nostettavan 850:stä 1 050:een. Kiintiön korotuksen vuoksi kunnille maksettaviin korvauksiin ehdotetaan 1,1 milj. euron lisäystä vuodelle 2023. Kiintiön korotus tulee vaikuttamaan määrärahaan myös vuosina 2024-2026 (lisäys 2,2 milj. euroa/vuosi).

Taulukko 1. Arviomäärärahan kehitys (1000) euroa.

2021 tilinpäätös	2022 TA	2023 TAE
146 975	156 688	278 559

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 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 tuetaan työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle sisäministeriön momentilta 26.01.26 osoitettavalla EU:n turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) uudelleensijoittamisen erillismäärärahalla. Erillismäärärahaa on osoitettu työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle 7,35 milj. euroa vuoden 2022 talousarviossa ja 10,5 milj. euroa vuoden 2023 talousarvioesityksessä. Vuonna 2023 määrärahasta myönnetään pakolaisia vastaanottaville kunnille lisätukea sekä takautuvasti vuonna 2022 kuntaan vastaanotetuista kansainvälistä suojelua saavista henkilöistä että vuoden 2023 vastaanotosta. Lisäksi määrärahalla toteutetaan pakolaisten vastaanottoa kuntiin tukevaa kehittämistä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla.

Pakolaisten suunnitelmallinen vastaanotto nopeuttaa kotoutumisen käynnistymistä sekä mahdollistaa kuntien ja alueiden toimijoiden pitkäjänteisen, vaikuttavan kotoutumista edistävän työn. 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. Työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut ELY-keskuksille vuoden 2023 tavoitteeksi 4 200 kuntapaikkaa. Tavoite pohjautuu sisäministeriön arvioon oleskeluluvan saavien turvapaikanhakijoiden ja tilapäistä suojelua saavien määrästä sekä pakolaiskiintiön suuruuteen. Vuonna 2023 pakolaiskiintiö on 1 050 henkilöä, mikä on vähemmän kuin vuonna 2022. Kuntapaikoille ohjataan ensisijaisesti kiintiöpakolaiset, ilman huoltajaa maahan tulleet lapset sekä muut haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt. Pääosa oleskeluluvan saavista turvapaikanhakijoista ja tilapäistä suojelua saavista, joilla on kotikunta, muuttavat kuntiin itsenäisesti tai vastaanottokeskuksen työntekijöiden ohjauksen ja neuvonnan tukemana.

Taulukko 2. Pakolaisten toteutuneet kuntasijoituspaikat, vähintään (lkm).

2021 toteuma	2022 tavoite	2023 tavoite
1 139	1 700	4 200

Kaikkia kuntien kanssa neuvoteltuja kuntapaikkoja ei ole voitu 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 7,39 milj. euroa. Määrärahassa on vähennystä 1,1 milj. euroa vuoden 2022 varsinaiseen talousarvioon verrattuna. Määrärahassa on huomioitu kuntien moniammatilliseen osaamiskeskustoimintaan ja maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalveluihin kohdennetun määrärahan vähennys (2,5 milj. euroa).

Taulukko 3. Momentin 32.50.03 määrärahan arvioitu käyttö (euroa) vuonna 2023.

Kotoutumisen ja työllistymisen edistäminen	2 791 000
Kotoutumisen osaamiskeskus	500 000
Valtionavustukset	
— Kuntien moniammatillinen osaamiskeskustoiminta	1 750 000
— Maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalvelut	1 750 000
— Avustukset järjestöille ja muille toimijoille	600 000
YHTEENSÄ	**7 391 000**

Maahanmuuttajien kotouttamisen tehostamiseksi ja nopeuttamiseksi sekä työvoiman maahanmuuton sujuvoittamiseksi arvioidaan käytettävän 2,8 miljoonaa euroa.

Maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edistämiseksi ja nopeuttamiseksi kehitetään kotoutumispalveluita. Palvelujen tehostamiseksi kehitetään muun muassa työvoiman ulkopuolella olevien, etenkin kotona lapsia hoitavien vanhempien tavoittamista ja ohjaamista kotoutumista, työllistymisvalmiuksia ja työllistymistä edistävien palveluiden piiriin, vahvistetaan ohjausta TE-toimistojen 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 kotoutumisen 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.

Taulukko 4. Määrärahan kehitys (1 000) euroa.

2021 tilinpäätös	2022 TA	2023 TAE
7 891	8 491	7 391

Kotoutumisen osaamiskeskustoimintaan arvioidaan käytettävän 500 000 euroa.

Työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä toimivan kotoutumisen osaamiskeskuksen ydintehtävänä on parantaa kotoutumista edistävän työn vaikuttavuutta tuottamalla kotoutumista koskevaa tietoa sekä vahvistamalla kotoutumisen parissa toimivien osaamista maahanmuutosta ja kotoutumisen edistämisestä. Osaamiskeskus tuottaa seuranta- ja arviointitietoa sekä prosessoi tutkimustietoa kotoutumispolitiikan tarpeisiin. Osaamiskeskus tukee eri toimijoiden välistä monialaista ja monisektorista yhteistyötä. Osaamiskeskus tukee kotouttamispolitiikan ja -lainsäädännön toimeenpanoa aineistontuotannolla ja ammattilaisten koulutuksilla ja viestinnällä sekä välittää ministeriötasolle tietoa käytännön kotoutumisen haasteista kentällä.

- Kotoutumisen osaamiskeskuksen vuoden 2023 määrärahalla (500 000 euroa) vahvistetaan kotoutumisen edistämisen tietopohjaa muun muassa selvitysten, politiikkasuositusten ja temaattisten webinaarien avulla.
- Kotoutumisen palveluiden suunnittelua tuetaan indikaattori- ja muulla tiedontuotannolla ja seurannalla. Tietokannat edesauttavat kotoutumistoimien tehokkaampaa kohdentamista. Vuonna 2023 valmistellaan nelivuosittain julkaistava kotoutumisen kokonaiskatsaus ja tilataan erillisselvityksiä politiikkavalmistelun tarpeisiin.
- Kotoutumisen osaamiskeskuksen koordinoima kotoutumisen kumppanuusohjelma edistää julkisen ja kolmannen sektorin toiminnan yhteensovittamista ja tiedonkulkua. Osaamiskeskus hallinnoi ja kohdentaa järjestöille kotoutumista edistävän työn valtionavustuksia.
- Kotoutumispolitiikasta ja -lainsäädännöstä, hyvistä käytännöistä, tutkitusta tiedosta sekä kotoutumistyön käytännön haasteista viestitään kotoutumistoimijoiden sekä ministeriötason välillä aktiivisesti

verkkopalveluilla, tilaisuuksilla ja julkaisuilla. Viestinnällä ja aineistontuotannolla vahvistetaan kentän ammattilaisten osaamista.

Kuntien osaamiskeskustoimintaan arvioidaan käytettävän 1,75 milj. euroa.

Maahanmuuttajien monialaista osaamiskeskustoimintaa tuetaan valtionavustuksilla kuudessa kaupungissa (Espoo, Vantaa, Tampere, Turku, Lahti ja Oulu). Lisäksi Helsingissä ja Jyväskylässä toimii osaamiskeskukset. 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. 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 arvioidaan käytettävän 1,75 milj. euroa.

Matalan kynnyksen omakielisiä ohjaus- ja neuvontapalveluja maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen nopeuttamiseksi on kehitetty ja perustettu hankerahoituksella. Alkuvuodesta 2020 toteutettiin selvitys maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalveluiden nykytilasta sekä kehittämistarpeista vähimmäiskriteereineen. Selvityksen pohjalta toteutettiin valtionavustushaku kunnille maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalvelujen valtakunnallisen saatavuuden parantamiseksi, laadun yhdenmukaistamiseksi ja toiminnan vakiinnuttamiseksi. Vuonna 2022 valtionavustushaussa 21 kunnalle ja kuntayhtymälle myönnettiin avustusta toiminnan aloittamiseen, kehittämiseen ja toimeenpanoon.

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 laajentamiselle ja kehittämiselle on kasvava tarve myös koronapandemian ja siitä

johtuvan tiedontarpeen lisääntymisen, palveluiden ruuhkautumisen ja työmarkkinatilanteiden muutosten myötä.

Järjestöille ja muille toimijoille suunnattuihin avustuksiin arvioidaan käytettävän 600 000 euroa.

Momentin määrärahan avulla kohdennetaan järjestöjen toimintaa ajankohtaisiin kotoutumisen edistämisen tarpeisiin. Järjestöjen toimintaa on tuettu myös aiempina vuosina. Määrärahaa on käytetty muun muassa ilman huoltajaa tulleiden tukihenkilö/-perhe toimintaan ja sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseen ja haitallisten perinteiden kitkemiseen. Vuonna 2023 tuetaan esimerkiksi rasismin ja syrjinnän vastaista toimintaa sekä järjestöyhteistyötä.

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. Kotoutumiskoulutuksen sisällöissä painotetaan aiempaa enemmän ammatillisia sisältöjä kieliopintojen ja yhteiskuntatietouden rinnalla. Näin nopeutetaan maahanmuuttajaväestön työllistymistä ja sopeutumista suomalaiseen yhteiskuntaan.

Kotoutumiskoulutusta hankittiin vuonna 2021 yhteensä noin 1,7 miljoonaa opiskelijatyöpäivää. Työvoimakoulutuksena järjestettävässä kotoutumiskoulutuksessa olevien määrä on pysynyt melko vakaana usean vuoden ajan. Vuonna 2021 koulutuksessa aloitti 13 620 henkilöä. Kotoutumiskoulutuksen keskihinta oli noin 30 euroa/opiskelijatyöpäivä. Viime vuosina kotoutumiskoulutukseen osallistuneista noin 60 prosenttia on ollut naisia ja 40 prosenttia miehiä.

Kohdennus kotoutumiskoulutukseen momentin 32.30.51 määrärahasta vuoden 2023 talousarviossa on arviolta 53,8 milj. euroa. Määrärahojen tarve voi kuitenkin kasvaa merkittävästi, kun tilapäistä suojelua saavien määrä TE-palveluissa kasvaa.

Taulukko 5. Momentti 32.30.51 (julkiset työvoima- ja yrityspalvelut (S 2 v), 1 000 euroa.

Kotoutumiskoulutus	2021 toteuma	2022 arvio	2023 arvio
	50 592	53 298	53 792

Vuonna 2021 kotoutumiskoulutuksen päättäneistä 3 kuukauden jälkeen työssä avoimilla työmarkkinoilla oli arviolta 6,2 prosenttia (4,5 % vuonna 2020). Työttöminä 3 kuukautta

kotoutumiskoulutuksen jälkeen oli puolestaan 27,4 prosenttia. Muihin työvoimakoulutuksiin verrattuna kotoutumiskoulutuksen jälkeen ollaan harvemmin töissä, mutta toisaalta myös harvemmin työttömänä 3 kuukautta koulutuksen päättymisen jälkeen. Tätä selittää se, että kotoutumiskoulutuksen jälkeen siirrytään usein muihin palveluihin ja koulutuksiin, Kotoutumiskoulutus on monelle ensimmäinen askel kohti työmarkkinoita, minkä jälkeen tarvitaan muuta tukea osaamisen kehittämiseksi ja työelämäkontaktien luomiseksi.

Taulukko 6. 3 kk kotoutumiskoulutuksen jälkeen työttömäksi jääneiden osuus (%)

2021 toteuma	2022 arvio	2023 tavoite
27,4	26	26

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.

Vuoden 2022 neljännessä lisätalousarviossa TE-toimistojen toimintamenojen määrärahoihin on esitetty 2 400 000 euron (40 htv) lisäystä tilapäistä suojelua saavien palvelutarpeen kattamiseksi. Syyskuussa 2022 (25.9.) tilapäistä suojelua saavia oli TE-palvelujen asiakkaina yli 4 500, mutta määrän arvioidaan moninkertaistuvan vuoden 2023 loppuun mennessä. Tilapäistä suojelua saavien työllistymisen edistäminen edellyttää normaalien TE-palvelujen lisäksi vastaanottokeskuksiin jalkautumista sekä etsivää työtä yksityismajoituksessa olevien tavoittamiseksi. Lisäksi työvoimaresursseja tarvitaan alkukartoitusten ja kotoutumissuunnitelmien tekemiseen, palveluohjaukseen ja rekrytointitapahtumien järjestämiseen.

ELY-keskusten toimintamenot (mom. 32.01.02, siirtomääräraha 2 v)

Vuonna 2023 ELY-keskusten toimintamenoja lisätään 1 875 000 eurolla (25 htv). Määrärahan lisäys perustuu hallituksen esitykseen kotoutumislain muuttamisesta niin, että Venäjän hyökkäyssotaa Ukrainasta pakenemaan joutuneet tilapäistä suojelua saavat henkilöt, joille on myönnetty kotikunta, lisättäisiin kunnille ja hyvinvointialueille maksettavien kustannusten korvausten sekä kuntaan osoittamisen piiriin. ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen työmäärää lisää muun muassa kuntaan ohjaamisen menettelyt, kuntien kanssa päivitettävät ja uudet laadittavat vastaanottosopimukset, kuntien tukeminen ja TE-toimistojen ohjaus kotoutumisen ja työllistymisen edistämisessä, palveluiden hankinta ja sopimukset, kotouttamisohjelmien teon ohjeistaminen ja tukeminen sekä päätökset erityiskustannuksista.

Muuta maahanmuuttaneiden kotoutumisen ja työllistymisen edistämisestä

Vuonna 2022 maahanmuuton ja kotoutumisen kannalta merkittävin ilmiö on ollut EU:n päätös ottaa käyttöön tilapäisen suojelun direktiivi 4.3.2022. Lokakuuhun 2022 mennessä Suomeen on tullut lähes 40 000 tilapäistä suojelua hakenutta henkilöä ja määrän arvioidaan kaksinkertaistuvan vuoden 2023 loppuun mennessä. Direktiivin käyttöönotto on edellyttänyt kotoutumista koskevan lainsäädännön uudistamista nopealla aikataululla. Maahan tulleiden tilapäistä suojelua saavien suuri määrä on myös lisännyt palveluiden kysyntää eri sektoreilla merkittävästi. TE-palvelujen asiakkaina tilapäistä suojelua saavia on toistaiseksi hieman yli 4 500, mutta määrän odotetaan moninkertaistuvan vuoden 2023 aikana.

Valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista annettiin eduskunnalle kesäkuussa 2021. Eduskunta antoi mietinnön selonteosta huhtikuussa 2022. Kotoutumislain kokonaisuudistus pohjautuu selonteon eduskuntakäsittelyyn sekä toimintaympäristön muutosten huomioimiseen. Hallituksen esitys kotoutumislain kokonaisuudistukseksi ja siihen liittyviksi laeiksi annetaan eduskunnalle lokakuussa 2022.

Vuonna 2022 on valmisteltu myös kaksi muuta hallituksen esitystä kotoutumislain muuttamiseksi. Toinen liittyy edellä mainittuun tilapäistä suojelua saavien sisällyttämiseen kotoutumislain mukaisen kuntaan osoittamisen ja kustannusten korvausten soveltamisalaan. Tämä hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 14 §:n muuttamisesta (HE 135/2022 vp) on annettu eduskunnalle syyskuussa 2022. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain, kotoutumisen edistämisestä annetun lain sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta (HE 84/2022 vp), joka annettiin eduskunnalle toukokuussa 2022, perustuu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtoon hyvinvointialueille ja koskee hyvinvointialueiden roolia kotoutumisen edistämisessä. Lisäksi kotoutumislakia esitetään muutettavaksi siten, että ilman huoltajaa tulleiden lasten asumisen järjestämisvastuu siirretään kunnalta hyvinvointialueelle.

2. KOTOUTUMISEN ONNISTUMINEN ERITYISESTI MAAHANMUUTTANEIDEN TYÖLLISYYDEN NÄKÖKULMASTA

Onko kotoutuminen onnistunut työllisyyden näkökulmasta, riippuu siitä, miten onnistuminen määritellään. Onnistumista voidaan arvioida esimerkiksi nykyhetken, ajallisen muutoksen tai kansainvälisen vertailun kautta.

Ulkomaalaisten työllisyysaste on eri tietolähteiden ja määritelmien mukaan noin 10-20 prosenttiyksikköä matalampi kuin suomalaisten työllisyysaste. Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan vuonna 2021 ulkomaalaisten työllisyysaste oli 63,2 % ja suomalaisten 73,3 %. Työssäkäyntitilaston mukaan vuonna 2020 18–64-vuotiaiden ulkomaalaisten työllisyysaste oli puolestaan 50 % ja suomalaisten 70,9 %.

Ulkomaalaisten työllisyysaste vaihtelee kuitenkin suuresti eri ryhmien välillä. Työllisyysasteeseen vaikuttavat merkittävästi maahantulon syy ja henkilön sukupuoli. Työn ja opiskelun perusteella maahan tulleet työllistyvät keskimäärin hyvin, mutta perhesyistä muuttanet ja varsinkin pakolaistaustaiset selvästi heikommin. Erot ulkomaalaisten työllisyydessä ovat merkittäviä myös sukupuolten välillä. Miehet työllistyvät keskimäärin varsin hyvin, mutta ulkomaalaisten naisten työllisyysaste on selvästi suomalaisia naisia matalampi.

Pidemmän aikavälin tarkastelussa ulkomaalaisten työllisyysaste oli työvoimatutkimuksen mukaan vuonna 2021 korkeammalla tasolla kuin kertaakaan aiemmin aikavälillä 1995–2021. Myös ero suomalaisten työllisyysasteeseen (10,1 %-yksikköä) oli selvästi pienempi kuin ajanjakson keskiarvo (13,6 %-yksikköä). Ulkomaalaisten työllisyys on siis kehittynyt myönteisesti suhteessa suomalaisten työllisyyteen, mutta ero on kaventunut hitaasti.

Kansainvälisessä vertailussa Suomelle parhaat verrokkiryhmät ovat muut Pohjoismaat sekä jossain määrin myös muut EU-maat. Suomessa ulkomaalaisten työllisyysaste oli vuonna 2021 korkeampi kuin Ruotsissa ja EU-maissa keskimäärin, mutta matalampi kuin Tanskassa ja Norjassa. Työllisyysasteiden ero ko. maiden kansalaisten työllisyysasteisiin oli Suomessa (10,1 %-yksikköä) selvästi matalampi kuin Ruotsissa (17,7 %-yksikköä), mutta jonkin verran suurempi kuin Tanskassa (6,7 %-yksikköä), Norjassa (3,4 %-yksikköä) ja EU-maissa keskimäärin (7,2 %-yksikköä).

Maiden välinen vertailu on kuitenkin ainoastaan suuntaa-antavaa, sillä työllisyysasteisiin vaikuttaa suuresti maahanmuuttaneiden kompositio eli esimerkiksi se, kuinka pitkään henkilöt ovat keskimäärin asuneet maassa, mistä syystä he ovat maahan tulleet ja minkä ikäisiä he ovat keskimäärin.

Työllisyysasteiden perusteella ei myöskään voida vetää johtopäätöksiä siitä, miten nimenomaisesti kotoutumispolitiikka on onnistunut eri maissa, sillä erot työllisyysasteissa eri maissa johtuvat pitkälti työmarkkinoiden rakenteellisista tekijöistä. Kotoutumispolitiikkaa vertailevassa Migrant Integration Policy (MIPEX) -indeksissä Suomi

on pärjännyt hyvin. Viimeisimmässä tarkastelussa (2020) Suomi sijoittui toiseksi sekä kokonaistarkastelussa että työmarkkinoita koskevassa tarkastelussa.

Työllistyminen on tärkeä, mutta ei ainoa kotoutumisen ulottuvuus. Kotoutumisen mittareina voidaan pitää työllistymisen ohella hyvinvointia, koulutusta, osallistumista sekä yhteiskunnan vastaanottavuutta. Kotoutumisen eri osa-alueet myös vaikuttavat toisiinsa, työllistyminen edistää esimerkiksi osallisuutta ja hyvinvointia, hyvinvointi ja terveys työllistymistä.

”Kotoutumisen onnistumisen” näkökulmasta varovainen analyysi voisi olla, että maahanmuuttaneiden työllisyysaste on edelleen liian matala, mutta kehitys on ollut positiivista erityisesti parin viime vuoden aikana. Kansainvälisessä vertailussa Suomi ei erotu erityisesti edukseen, mutta ei myöskään pärjää erityisen huonosti. Politiikkatasolla Suomessa tehdään kuitenkin oikeansuuntaisia asioita. Esimerkiksi kotoutumisen edistämisen työelämälähtöisyyttä on edistetty monin toimin.

3. KOTOUTUMISEN KIPUPISTEET, KEHITTÄMISHAASTEET JA RATKAISUEHDOTUKSIA

Työllisyyden näkökulmasta kohderyhmät, joiden kotoutumiseen tulisi kiinnittää erityistä huomiota ovat maahanmuuttaneet naiset sekä pakolaistaustaiset. Sekä maahanmuuttaneiden naisten että pakolaisten työllisyys kasvaa merkittävästi maassaoloajan myötä, mutta jää silti selvästi alemmaksi kuin maahanmuuttaneiden työllisyys keskimäärin. Tilanne on samansuuntainen myös muissa relevanteissa verrokkimaissa, mikä kertoo siitä, että ilmiön taustalla on kotoutumispolitiikasta riippumattomia, esimerkiksi hoitovastuuseen, perheeseen, kulttuuriin, yhteiskunnan vastaanottavuuteen, inhimilliseen pääomaan ja maahantulon syihin liittyviä rakenteellisia tekijöitä.

Naisten ja osin myös pakolaistaustaisten matalaa työllisyyttä ei selitä niinkään korkea työttömyys kuin matala osallistumisaste. Osallistumisasteella ilmaistaan, kuinka suuri osa työikäisestä väestöstä kuuluu työvoimaan eli on työmarkkinoiden käytettävissä joko työllisinä tai työnhakijoina. Osallistumisasteen nousu lisäisi työvoiman tarjontaa ja pidemmällä aikavälillä myös työllisyyttä.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä (HE 208/2022 vp) ehdotetaan useita toimia työvoiman ulkopuolella olevien, etenkin kotona lasta hoitavien naisten ja pakolaistaustaisten kotoutumisen ja työllistymisen edistämiseksi. Kotoutumispalvelujen kohderyhmää ehdotetaan laajennettavan. Kohderyhmää olisivat nykyistä vastaavasti työttöminä työnhakijoina työllisyyspalveluissa olevat ja muutoin kuin tilapäisesti toimeentulotukea saavat kotoutujat. Lisäksi esityksen mukaan

kotoutumissuunnitelma tulisi tehdä myös kiintiöpakolaisille ja kansainvälistä suojelua saaville sekä heidän perheenjäsenilleen. Uusia kohderyhmiä ovat myös lasten kotihoidon tukea saavat vanhemmat sekä ihmiskaupan uhrit.

Maahanmuuttaneiden osallistumisasteen nostamiseksi muun muassa parannetaan työvoiman ulkopuolella olevien tavoittamista rekisteripohjaisin ratkaisuin, tehostetaan ohjaamista yksilöllistä tarvetta vastaaviin kotoutumispalveluihin sekä lisätään tietoutta yhteiskunnan toiminnasta heti maahanmuuton alkuvaiheessa (monikielinen yhteiskuntaorientaatio). Osana kotoutumisohjelmaa kuntia kannustetaan kehittämään muun muassa lasten hoidolla tuettuja palveluita. Kotoutumissuunnitelman kahden vuoden enimmäiskestoa voitaisiin esityksen mukaan pidentää enintään kahdella vuodella, jos maahanmuuttaja saadessaan lapsen kotihoidon osallistuu osa-aikaisesti kotoutumissuunnitelmassa sovittuihin palveluihin. Lisäksi ohjausta ja neuvontaa lisätään kaikille maahanmuuttaneille riippumatta maahantulon syystä.

Kotoutumispalveluita kehitetään jatkuvasti, mutta kehittämisen haasteena on, että tutkimuskirjallisuus ei anna selviä vastauksia siihen, minkälaiset palvelut ja niiden yhdistelmät ovat tehokkaimpia eri kohderyhmille. Ainoastaan kahdessa Suomessa toteutetussa tutkimuksessa on hyödynnetty kausaaliasetelmaa kotoutumistoimien vaikuttavuuden arvioinnissa. Sarvimäki ja Hämäläinen (2017) havaitsivat, että kotoutumissuunnitelmat ja niihin sisältyvät palvelut nostavat suunnitelman saaneiden tuloja merkittävästi verrokkiryhmään nähden. Pesola ja Sarvimäki (2022) puolestaan osoittivat, että kotoutumistoimilla on myös merkittäviä ylisukupolvisia vaikutuksia. Kotoutumissuunnitelman saaneiden henkilöiden lapset kouluttautuivat pidemmälle, saivat parempia arvosanoja ja kuuluivat harvemmin NEET-kategorian (not in employment, education or training).

Kotoutumistoimenpiteillä on siis myönteinen vaikutus sekä osallistujiin että heidän lapsiinsa, mutta millaiset toimenpiteet ovat kaikkein tehokkaimpia? Tähän kysymykseen pyritään vastaamaan Kiviholman ja Karhusen (2022) systemaattisessa kirjallisuuskatsauksessa. Kirjallisuuskatsauksen mukaan erityisesti kotoutumisohjelmat ja kielikoulutus lisäävät maahanmuuttaneiden työllisyyttä. Aktiivinen työvoimapolitiikka, erityisesti yksityisen sektorin palkkatuki, on puolestaan tehokkainta vaikeimmin työllistyvien kohdalla. Taloudelliset sanktiot taas toimivat todennäköisesti parhaiten korkeasti koulutettujen kohdalla.

Selvityksessä kuitenkin korostetaan, että Suomessa tulisi tehdä enemmän kotoutumistoimenpiteisiin liittyviä kokeiluja, jotta politiikkatoimien vaikuttavuutta voitaisiin arvioida paremmin. Seuraavalla hallituskaudella olisi mahdollista toteuttaa kokeilu esimerkiksi kotoutumiskoulutuksen sisällöistä. Lisäksi olisi tehostettava eri politiikkatoimien seurantaa. Tähän tavoitteeseen pyritään hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä (HE 208/2022 vp) muun muassa

kotoutumisohjelmien ja niihin sisältyvän kielitaidon päättötestauksen avulla. Kielikoulutuksen tarjontaa olisi myös hyödyllistä lisätä laajemmin myös työn tai opiskelun vuoksi maahan tulleille tai pidempään maassa jo olleille.

Työvoimaan kuulumisen ja koulutus- ja palvelupolkujen ohella kotoutumiseen ja työllistymiseen vaikuttaa merkittävästi myös yhteiskunnan vastaanottavuus. Suomalaisilla yrityksillä on valtava pula osaavista työntekijöistä, mutta silti kynnys rekrytoida ulkomailta tai Suomessa asuvia ulkomaalaisia on korkea. Jos henkilöllä on ulkomaalaiselta kuulostava nimi, hänen on jopa neljä kertaa vaikeampi päästä työhaastatteluun kuin henkilön, jolla on suomalaiselta kuulostava nimi, vaikka molempien hakijoiden työkokemus, koulutus ja suomen kielen taito olisivat samanlaiset (Ahmad, 2020).

Syrjintää kokevat myös korkeasti koulutetut. Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvoston toteuttaman kyselyn mukaan yrityspäättäjistä lähes puoli ilmoitti, etteivät näe lainkaan potentiaalia ulkomailta Suomeen ammattikorkeakoulututkintoa suorittamaan tulleissa tai ovat valmiita palkkaamaan heitä vain, jos kielitaito on natiivin luokkaa (Arene, 2021). Osin työelämän vastaanottavuudesta johtuen Suomessa korkeasti koulutettujen ulkomaalaisten työllisyysaste jää alemmas kuin OECD-maissa keskimäärin. Työelämän vastaanottavuuden lisääminen olisi yksi keskeisimpiä maahanmuuttaneiden työllisyyttä lisääviä tekijöitä, mutta työnantajien rekrytointipäätöksiin on hyvin vaikea vaikuttaa lainsäädännöllä.

Maahanmuuttaneiden vanhempien työllistyminen ja kotoutuminen vaikuttaa merkittävästi myös heidän lastensa pärjäämisen edellytyksiin. Laajentamalla kotoutumis- ja työllisyyspalveluihin osallistuvien määrää, tehostamalla palveluohjausta, vähentämällä odotusaikoja sekä priorisoimalla aidosti vaikuttavia toimenpiteitä lisätään työllisyyttä nyt sekä tulevaisuudessa. Maahanmuuttaneiden lasten hyvinvointiin, koulutukseen ja kotoutumiseen tulisi kuitenkin panostaa myös muilla sektoreilla

Yleiset sosioekonomista eriarvoisuutta vähentävät politikkatoimet vähentävät myös maahanmuuttajataustaisten lasten ja nuorten eriarvoisuutta. Alueellisen eriytymisen vastaiset toimet kuten asuntopoliittiset ratkaisut tai haastavan väestöpohjan mukainen myönteinen erityiskohtelu kunnallisessa budjetoinnissa luovat mahdollisuuden hyvinvointierojen kaventamiselle. Erityistä tukea tarvitsevat ne, jotka muuttavat nuoruusiässä (Ansala, Hämäläinen ja Sarvimäki 2020). Näihin lapsiin ja nuoriin kannattaa kohdentaa erityistoimia.

Kotoutumistoimissa olisi huomioitava erityisesti lasten ja nuorten tasapainoisen kehityksen edellytysten luominen. Ulkomailla syntyneiden ulkomaalaistaustaisten lasten ja nuorten hyvinvointia heikentävät erityisesti koettu väkivalta, syrjintä ja kiusaaminen. On edistettävä toimia, joilla vähennetään näitä ilmiöitä kouluissa, kodeissa,

harrastuksissa ja julkisessa tilassa. Toimet edellyttävät opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteistyötä ja ohjelmallista toimintaa.

Viranomaistoimin ei pystytä yksin takaamaan kotoutumisen edistymistä, vaan on pidettävä yllä ja vahvistettava vuoropuhelua ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Kotoutumisen myönteiselle kehitykselle ratkaisevaa on kansalaisten vastaanottavuus, joka heijastuu niin työllistymisen mahdollisuuksiin, kielen oppimiseen kuin osallisuuden kokemiseen. Toimenpiteitä yhdenvertaisuuden ja vastaanottavuuden vahvistamiseksi vuorovaikutustilanteissa voidaan tehdä esimerkiksi antirasistisen ja syrjinnän vastaisen työotteen edistämisellä ammattilaisten koulutuksessa ja vuorovaikutusympäristöissä kuten palveluissa, oppilaitoksissa, järjestöissä ja yrityksissä. Tässäkin avainasemassa on monisektorinen yhteistyö.