



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

5.5.2020

Lausunto/ Laura Lindeman ja Paula Karjalainen

1/13

VN/2983/2020

Eduskunnan hallintovaliokunta

Asia: VNS 1/2020 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2021–2024

Teema: Maahanmuutto ja kotouttaminen

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausuntonsa maahanmuutosta ja kotouttamisesta työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla julkisen talouden suunnitelmassa 2021-2024.

TYÖVOIMAN JA OPISKELIJOIDEN MAAHANMUUTTO

Tausta

Maahanmuutolla ja kansainvälisten osaajien liikkuvuudella on kasvava työllisyys- elinkeinopoliittinen merkitys Suomen osaamispääoman ja kilpailukyvyn vahvistamiseen sekä uusien työpaikkojen ja innovaatioiden syntyyn. Suomi ei ole tälle hetkellä riittävän houkutteleva kansainvälisten työntekijöiden, tutkijoiden, opiskelijoiden ja investoijien keskuudessa. Suomi kohtaa myös aivovuotoa, ml. Suomessa tutkinnon suorittaneet kv. opiskelijat ja tutkijat sekä kotimaiset osaajat.

Osaavan työvoiman saatavuus ja innovaatiopolitiikan kotimaisuusaste on eri selvi-tyksissä identifioitu yhdeksi suurimmista yritysten ja innovaatiotoiminnan kasvun ja kansainvälistymisen haasteista. Suomi tarvitsee osaajien maahanmuuttoa myös pärjätäkseen globaalissa kilpailussa investoinneista: työvoiman monipuolinen osaaminen ja helppo saatavuus ovat yrityksille yksi suurimmista syistä investoida tiettyyn maahan. Myös suomalaisen työelämän syrjimättömyys ja monimuotoisuus vaikuttavat paitsi maahanmuuttajien mahdollisuuksiin päästä työmarkkinoille myös osaa- jien ja heidän perheidensä kiinnostukseen Suomea kohtaan.

Suomen työikäisten määrä vähenee ja väestönlisäys tapahtuu yksinomaan maahan- muuton kautta. Ilman riittävää maahanmuuttoa työvoiman tarjonta ja pitemmällä aikavälillä työllisyys laskevat olennaisesti. Tällä puolestaan on vaikutus taloudelli- seen, huoltosuhteeseen, työllisyysasteeseen ja kestävyysvajeeseen.

Työvoimatarpeeseen vastaamiseksi entistä useamman Suomessa korkeakoulututkinnon suorittaneen ulkomaalaisen tulisi työllistyä Suomeen. Suomessa jo olevat opiskelijat ja muut kv. osaajat ovat alihyödynnetty potentiaali työmarkkinoillamme sekä yritysten kasvussa ja kansainvälistymisessä. Suomen tulee kiinnittää vahvemmin huomiota ulkomaalaisten korkeakouluopiskelijoiden kokonaisvaltaiseen integroitumiseen ja työelämäyhteistyöhön opiskelijamarkkinointivaiheesta aina opintojen jälkeiseen työnhakuun asti.

Kehittämiskohdat

- Työperusteisten oleskelulupien käsittelyajat ovat liian pitkät. Sujuvat oleskelulupaprosessit ovat keskeinen tekijä koko osaajien houkuttelun, rekrytoinnin, maahantulon, osaamisen hyödyntämisen ja integroitumisen näkökulmasta. Suomen liian hitaat lupaprosessit estävät osaajien saamista ulkomailta oikea-aikaisesti vastaamaan yritysten ja TKI-toiminnan tarpeisiin sekä toimivat mainehaittana yritysten ja osaajien keskuudessa.
- Suomi ei ole riittävän tunnettu osaajien keskuudessa maailmalla.
- Työvoimapulasta huolimatta työnantajat ovat varovaisia rekrytoimaan ulkomaisia osaajia.
- Suomalaisen yhteiskunnan ja työelämän monimuotoisuudella ja syrjimättömyydellä on kriittinen merkitys Suomen houkuttelevuudelle osaavan työvoiman, kv. opiskelijoiden ja investointien kohdemaana samoin kuin täällä olevien maahanmuuttajien työllistymiselle.
- Kansainvälisten osaajien (ml. kansainväliset opiskelijat ja tutkijat) ja yritysten kohtaamisessa on suuria haasteita ja maahanmuuttajat työllistyvät kantaväestöä heikommin ja usein osaamistaan vastaamattomiin tehtäviin.
- TE-palvelujen rooli kv. osaajien houkuttelussa ja rekrytoinnin tukemisessa on toistaiseksi liittynyt erityisesti Eures-palveluihin ja työntekijän oleskelulupaprosessiin liittyviin tehtäviin (neuvonta, osapäätökset).

Työvoiman ja opiskelijoiden maahanmuutto hallitusohjelmassa

Hallituksen tavoitteena on lisätä osaajien työperäistä maahanmuuttoa ja parantaa kansainvälisten tutkinto-opiskelijoiden mahdollisuuksia työllistyä Suomeen. Työperäisen maahanmuuton painopisteeksi asetetaan työvoimapulasta kärsivät alat sekä TKI-toiminnan kärki- ja kasvualojen kannalta olennaiset erityisosaajat, opiskelijat ja tutkijat. Hallitusohjelman tavoitteena on tehostaa ja nopeuttaa työperusteisen oleskeluluvan käsittelyaikoja vahvistamalla edustustoverkkoa sekä purkamalla prosesseihin liittyviä pullonkauloja selvitysten pohjalta. Tarkoituksena on varmistaa työperusteisten oleskelulupien nopea ja sujuva käsittely tavoitteena keskimäärin kuu-kauden käsittelyaika. Lisäksi tavoitteena on varmistaa kausityöntekijöiden työperusteisten oleskelulupien riittävän nopea käsittely yritysten työvoimatarpeen turvaamiseksi.

Koronapandemian vaikutukset hallitusohjelman tavoitteisiin työ- ja opiskeluperusteiseen maahanmuuttoon liittyen

Tällä hetkellä arvioimme, että koronaepidemiolla on työttömyyden kasvun myötä vaikutusta ainakin lyhyellä aikavälillä työvoiman maahanmuuton volyymeihin. Samalla tarve saada Suomeen osaavaa työvoimaa yritysten kasvun ja kansainvälistymisen tarpeisiin säilyy eikä epidemiolla ole vaikutusta osaajien tarpeeseen etenkin

työvoiman kysyntäaloilla ja TKI-toiminnan kansainvälistämisessä. Samoin on yhä oleellista varmistaa yritysten tarvitseman kansainvälisen osaamisen saatavuus tukemaan elinkeinoelämän toipumista koronan aiheuttamista haasteista. Lyhyellä aikavälillä poikkeustila vaikuttanee joidenkin työvoiman maahanmuuton toimenpiteiden toteutukseen ja suuntaamiseen.

Toimenpiteet

Työperäisen maahanmuuton hallinnon siirto työ- ja elinkeinoministeriölle

Hallitusohjelman mukaisesti työperusteisen maahanmuuton hallinto siirtyi vuoden 2020 alusta alkaen sisäministeriöstä työ- ja elinkeinoministeriöön sisältäen

- Poliitiikan ja lainsäädännön valmistelu- ja koordinaatiovastuu
- EU- ja muu kansainvälinen valmistelu ja koordinaatiovastuu
- Maahanmuuttoviraston tulosohtaus yhteistyössä SM:n kanssa

Siirrolla tavoitellaan työvoiman ja opiskelijoiden maahanmuuton vahvempaa kytke mistä osaksi työllisyys-, koulutus-, elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaa. Työlupien käsittelyaikaa pyritään lyhentämään asteittain yhden kuukauden mittaiseksi hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti. (ks. Ulkomaalaislain ja lupamenettelyjen kehittämishanke alla)

Talent Boost -toimenpideohjelma

Hallitus on käynnistänyt poikkihallinnollisen erityisasiantuntijoiden, työntekijöiden, opiskelijoiden ja tutkijoiden maahanmuuton Talent Boost -ohjelman, jonka painopisteinä ovat yritysten kasvun ja kansainvälistymisen sekä TKI-toiminnan kärki- ja kasvualojen kannalta olennaiset osaajat samoin kuin työvoimapulasta kärsivät alat. Ohjelman tavoitteena on nostaa Suomen houkuttelevuus osaajille ja heidän perheilleen uudelle tasolle.

Ohjelmalla yhteen sovitetaan työllisyys-, elinkeino-, innovaatio-, koulutus- ja maahanmuuttopolitiikka vahvistamaan osaavan työvoiman saatavuutta, työmarkkinoiden kohtaantoa, yritysten ja TKI-toiminnan kasvua ja kansainvälistymistä, investointien houkuttelua, ulkomaalaisten opiskelijoiden ja tutkijoiden Suomeen kiinnittymistä sekä työnantajien rekrytointi- ja monimuotoisuusosaamista.

Talent Boost -ohjelman koordinoinnista vastaavat työ- ja elinkeinoministeriö ja ope tus- ja kulttuuriministeriö. Business Finland vastaa yhdessä TE-palveluiden ja ELY-keskusten valtakunnallisten edustajien kanssa ohjelman yritysrajpinnassa olevan työn koordinoinnista valtakunnallisesti. Alueellisella tasolla toimenpideohjelmaa toteutetaan etenkin ns. Talent Hub -palvelumallilla, joka tuo yhteen kv. osaajiin ja kv. rekrytointiin liittyvät toimijat alueella yhteen luoden sujuvia organisaatorajat ylittäviä palvelupolkuja kv. osaajille sekä heitä tarvitseville yrityksille. Talent Hub -yhteistyö kiinnittää kv. osaajiin liittyvät palvelut osaksi alueen innovaatio- ja yritys palveluekosysteemiä.

Talent Boost -ohjelman painopisteet:

- Työperusteisten oleskelulupamenettelyiden nopeuttaminen tavoitteena hallitusohjelman 1 kk

- Kansainvälisten osaajien ja heidän perheidensä Suomeen houkuttelun, asettautumisen ja jäämisen vahvistaminen kohdentamalla osaajille globaalia markkinointiviestintää, kampanjoita ja rekrytointitapahtumia, kehittämällä viranomaisprosesseja esimerkiksi yhteispalvelupisteiden avulla (International House), sekä tukemalla kansainvälisten opiskelijoiden, tutkijoiden ja puolisoiden työllistymistä mentoroinnin, yhteiskehittämisen, mätsäyspalveluiden, kohdennettujen työvoimakoulutusten ja puoliso-ohjelmien avulla. Kehitetään maahanmuuttajien osaamisen tunnistamista, jotta maahanmuuttajien pääsy osaamistaan vastaaviin tehtäviin helpottuu.
- Yritysten ja TKI-toiminnan kasvun ja kansainvälistymisen sekä investointien houkuttelun tukeminen kansainvälisillä osaajilla
- Työelämän vastaanottavuuden ja monimuotoisuuden lisääminen. (Ks. Työelämän monimuotoisuusohjelma, mom. 32.50.03 Maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edistäminen S 2v)

Ulkomaalaislain ja lupamenettelyjen -kehittämishanke

Hallitusohjelmassa tavoitteena on varmistaa työperusteisten oleskelulupien nopea ja sujuva käsittely keskimäärin kuukauden käsittelyajalla. Hallitusohjelman kirjauksen toteuttaminen edellyttää lainsäädännöllisiä muutoksia sekä automatisaation lisäämistä ja parempaa hyödyntämistä. Lisäksi selvitetään keskeisten verrokkimaiden työlupaprosesseja ja käytäntöjä VN TEAS-selvityksenä.

Työ- ja elinkeinoministeriön koordinoimana on käynnistetty ulkomaalaislainsäädännön ja lupamenettelyjen laaja-alainen, poikkihallinnollinen kehittämishanke. Hanke toteutetaan osana Talent Boost -ohjelmakokonaisuutta. Kehittämishanke jakautuu seuraaviin kokonaisuuksiin:

- **Oleskelulupahakemusten käsittelyyn liittyvän lainsäädännön sujuvoittaminen:** Nopeutettu menettely, työnantajan roolin vahvistamisen prosessissa, akkreditoitujen työnantajien malli, viranomaisten tiedonsaantioikeudet, lainsäädännöstä johtuvat prosessuaaliset hidasteet
- **Ulkomaalaisia opiskelijoita ja tutkijoita koskevien säännösten uudistaminen:** Tarvittavat muutokset koskien oleskeluluvan myöntämistä opiskelun ajaksi ja Suomeen jäämisen helpottamista
- **Ulkomaalaisia kausityöntekijöitä koskevien säännösten uudistaminen:** Työntekijän asema ja mahdollisuus työnantajan vaihtamiseen
- **Oleskelulupahakemusten käsittelyyn liittyvien viranomaismenettelyjen nopeuttaminen:** Niiden eri selvityksessä jo identifioitujen toimenpiteiden, jotka eivät edellytä lakimuutoksia toteuttaminen Migrissä, TE-toimistossa ja UM:ssä. Sähköisen prosessin ja automatisaation nopeatahtinen kehittäminen tukemaan hallitusohjelman 1kk:n mukaista tavoitetaikaa lupien käsittelylle
- **Ulkomaaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisy**

Määrärahamuutokset ja arvio niiden vaikutuksista

Talent-toiminnan vakiinnuttaminen Business Finlandissa

- **Business Finlandin toimintamenot, Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin toimintamenot (mom. 32.01.05, siirtomääräraha 3 v)**

Määräraha mahdollistaa Business Finlandissa v. 2018 pilotoidun ja vuonna 2019 varsinaisesti aloitetun Talent-toiminnan jatkamisen kansainvälisten osaajien saamiseksi Suomessa toimivien yritysten tarpeisiin vahvistamaan yritysten kansainvälistymistä ja innovaatiotoimintaa. Keskeiset Talent-toiminnot Business Finlandissa ovat 1) kansainvälisten osaajien houkutteluun kohdentuva maakuva- ja markkinointiviestintä, #Finlandworks-kampanjat ja -tapahtumat kohdemaissa, WorkinFinland.fi-verkkosivuston ylläpito ja sisällöntuotanto, erityisasiantuntijoiden kv. rekrytointiin liittyvien kumppanuusverkostojen rakentaminen kohdemaissa ja rekrytointitapahtumat tärkeimmissä kohdemaissa; 2) yritysten kannustaminen kansainvälisten osaajien palkkaamiseen ja kyvykkyyden lisääminen monimuotoisten tiimien johtamiseen, yrityksille suunnattujen kv. osaajien rekrytointiin liittyvien viestinnällisten palvelupakettien kokoaminen; 3) alueiden TalentHub -toiminnalle ja muille kansainvälistä rekrytointia edistävälle toimijoille (esim. EURES) tuotettavat yhteiset kansalliset yritysrajoittamattomat toimintamallit, palvelut ja toiminnan koordinointi sekä 4) kansainvälisten startup-yritysten ja yrittäjien houkuttelu Suomeen, erityisen Startup Permit -lupakäytännön lanseeraaminen ja vakiinnuttaminen yhdessä Migrin kanssa.

Määrärahan kehitys (1 000) euroa:

2019 arvioitu käyttö	2020 TA	2021 JTS	2022 JTS	2023 JTS
2 500	2 000	2 000	2 500	2 500

- ***Business Finlandin Talent Explorer -avustukset kansainvälisten osaajien palkkaamiseen (Mom. 32.20.40, Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan tukeminen, arviomääräraha)***

Talent Explorer -rahoituksen avulla yritys voi palkata asiantuntijan tuomaan uutta tietoa ja osaamista edistämään yrityksen innovaatiotoimintaa ja etenemistä uudella kansainvälisellä markkinalla. Tavoitteena on kansainvälistää innovaatiotoimintaa ja vahvistaa yritysten resursseja kansainvälisen liiketoiminnan tueksi. Rahoitusta myönnetään osaajan palkkaamiseen enintään 20 000 euroa, joten ennakoitu avustuspäätösten volyymi vuonna 2020 on 75 kappaletta. Rahoituksella ennakoitaan kuitenkin olevan kerrannaisvaikutuksia kv. osaajien palkkaamiseen, sillä tutkimusten mukaan kynnys kv. osaajan palkkaamiseen alenee ensimmäisen osaajan palkkaamisen jälkeen. Lisäksi yritysten positiiviset kokemukset kv. osaajan palkkaamisesta kannustavat myös muita yrityksiä rekrytoimaan kv. osaajia.

Määrärahan kehitys (1 000) euroa:

2020 TA	2021 JTS	2022 JTS	2023 JTS
1 500	3 000	4 000	6 500

Alueelliset osaajien maahanmuuton palvelumallit / Alueiden kestävän kasvun ja elinvoiman tukeminen (mom. 32.40.30, siirtomääräraha 3 v)

Vuoden 2020 talousarvioehdotuksessa on nimikkeeltään uusi Alueiden kestävän kasvun ja elinvoiman tukeminen -momentti, jonka avulla tuetaan hallitusohjelman aluekehittämiseen liittyviä tavoitteita. Momentti sisältää Talent Hub -toimintamallin sopeutustukeeseen yhteistyöhön tarkoitettua 1 milj. euron rahoituksen.

Osana Talent Boost -ohjelmaa muodostetaan koordinoitua kansainvälisten osaajien houkutteluun ja kiinnittämiseen sekä kv. osaajien ja yritysten yhteen saattamiseen tähtäävät palvelumallit suurimmille korkeakoulupaikkakunnille. Näitä palvelumalleja kutsutaan työnimellä 'Talent Hub'. Edellisellä hallituskaudella Talent Hub -kehittämiseen suunnattiin 2,5 milj. euroa AIKO-rahoitusta vuonna. AIKO-rahoitteiset hankkeet päättyivät 30.4.2021 mennessä. Talent Hub -toimintamallin toteuttamiseen kohdistetaan 1 milj. euroa vuonna 2020, 2 milj. euroa vuonna 2021 sekä 3 milj. euroa vuosina 2022 ja 2023. Rahoitus suunnataan erityisesti Talent Hub -toiminnan vakiinnuttamisen edistämiseen suurimmilla korkeakoulupaikkakunnilla.

Määrärahan kehitys (1 000) euroa:

2019 toteuma	2020 TA	2021 JTS	2022 JTS	2023 JTS
2 500	1 000	2 000	3 000	3 000

Kansainvälisen rekrytoinnin toimintamallin kehittäminen

Osana Talent Boost -toimenpideohjelmaa valmistellaan kansainvälisen rekrytoinnin malli vahvistamaan osaajien saatavuutta erityisesti työvoimapula-aloilla ja TKI-toiminnan kärki ja kasvualoilla. Valmistelussa huomioidaan työvoiman kv. rekrytoinnin eettiset periaatteet. Kansainvälisen rekrytoinnin mallin toimenpiteitä ovat mm.

- Ennakointiedon kehittäminen kansainvälisen työvoiman ja osaajien tarpeista sekä tarjolla olevasta osaamisesta, ml. kohdemaanalyyysiä.
- TE-palveluiden kehittäminen tukemaan kansainvälisten osaajien rekrytointia Suomesta tai ulkomailta osana Talent Boost -kokonaisuutta, ml. eurooppalaisen työnvälitysverkosto Eures
- Hyödynnetään eurooppalaisen työnvälitysverkoston Euresin piirissä kehitettyjä käytäntöjä 3. maista tulevien työntekijöiden rekrytoinnin kehittämisessä, kuten kohdennetut työvoimakoulutusmallit, lähtömaakoulutukset ja virtuaalirekrytointitapahtumat
- Pilotoidaan kahdenvälisiä sopimuksia valikoitujen maiden kanssa, esim. sote-alan osaajien rekrytoinnissa kolmansista maista Suomeen
- Seurantatiedon kehittäminen
- Huomioidaan Työmarkkinatorin kehitystyössä palvelun soveltuvuus kansainväliseen rekrytointiin
- Kansainvälisen rekrytoinnin eettisten periaatteiden koostaminen.
- ***TE-toimistojen toimintamenot (Momentti 32.01.03, siirtomääräraha 2 v)***

Kansainvälisen rekrytoinnin toimintamallin kehittämiseen suunnataan 1 810 000 € TE-toimistojen toimintamenoihin vuodesta 2020 lukien. Määrärahalisäys sisältää sekä henkilöstöresursseja (4 htv) että ostopalvelurahoituksen.

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

Kansainvälisen rekrytoinnin toimintamallin kehittämiseen suunnataan ELY-keskusten toimintamenoihin vuodesta 2020 lukien 120 000 €, josta 60 000 € KEHA-keskukselle ja 60 000 € valtakunnallisesti kansainvälisen rekrytoinnin mallia koordinoivalle ELY-keskukselle.

– ***Työ- ja elinkeinoministeriön toimintamenot, (mom. 32.01.01, siirtomääräraha 2 v)***

Valtiolla ei ole ollut vahvaa roolia kansainvälisen rekrytoinnin edistämisessä, joten kyseessä on kehittämistä vaativa asiakokonaisuus työ- ja elinkeinoministeriölle. Jotta hallitusohjelman linjaukseen luoda Suomelle pysyvä kansainvälisen rekrytoinnin malli, suunnataan kansainvälisen rekrytoinnin toimintamallin kehitystyön edistämiseksi työ- ja elinkeinoministeriöön 70 000 € vuodesta 2020 lukien.

Työperusteisten oleskelulupien nopeuttaminen TE-toimistossa, TE-toimiston toimintamenot (mom. 32.01.03, siirtomääräraha 2 v)

Työperusteisten oleskelulupien käsittelyn nopeuttamiseksi TE-toimiston toimintamomentille lisättiin pysyvänä lisäyksenä 1 milj. euroa (20 htv) työperusteisten oleskelulupien TE-toimiston osapäätösten käsittelyyn.

Työ- ja opiskeluperusteisen maahanmuuttoon edistämiseen suunnattu rahoitus muilla hallinnonaloilla

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan momenttien lisäksi työ- ja opiskeluperusteisen maahanmuuton edistämiseen on suunnattu rahoitusta maahanmuuttovirastolle työ- ja opiskeluperusteisten oleskelulupahakemusten ruuhkan purkuun sekä automaatiokehitykseen: 8 milj./2021, 2,25 milj./2022 sekä UMA-järjestelmän ylläpitoon ja kehittämiseen, 4 milj. / 2021, 1 milj./2022 (*Maahanmuuttoviraston ja valtion vastaanottokeskusten toimintamenot, mom. 26.40.01. siirtomääräraha 2 v*).

Opetus- ja kulttuuriministeriö suuntaa osan korkeakoulujen strategiarahoituksesta osaamisperäisen maahanmuuton ja korkeakoulujen globaalitoiminnan edistämiseen sekä kansainvälisten opiskelijoiden ja tutkijoiden integroimisen tueksi Suomeen ja suomalaisille työmarkkinoille. Näihin toimiin suunnattava osuus strategiarahoituksesta on 40 M€ + 6,5 M€/v. Tämä sisältää toimenpiteitä Team Finland Knowledge -verkoston toimintaan, kansainvälisten opiskelijoiden työelämävalmiuksien vahvistamiseen, kansainvälisten opiskelijoiden harjoittelun kehittämiseen, suomen kielen koulutukseen sekä SIMHE-vastuukorkeakoulutoiminnan edistämiseen ja laajentamiseen.

KOTOUTTAMISEN MÄÄRÄRAHAT JA NIIDEN MUUTOKSET

Valtion korvaukset kotouttamisesta (mom. 32.50.30, arviomääräraha)

Momentin 32.50.30 (Valtion korvaukset kotouttamisesta, arviomääräraha) määrärahaksi esitetään 176 milj. euroa v. 2021, 180 milj. euroa v. 2022, 178 milj. euroa v. 2023 ja 174 milj. euroa v. 2024.

Määrärahatarve perustuu vuosittaiseen arvioon kotoutumisen piirissä olevien oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden sekä kiintiöpakolaisten määrästä sekä edellisen vuoden käyttötarkoituksittain toteutuneisiin kustannuksiin. Kiintiöpakolaisten määrä arvioidaan vuosittain välille 850—1 050 ottaen huomioon turvapaikanhakijoiden määrä. Määrärahалaskelma sisältää lisäyksen liittyen alaikäisten ilman huoltajaa tulleiden pakolaisten jälkihuollon ikärajan nostoon 21 vuodesta 25

vuoteen. Muutoksen seurauksena tehtävään arvioidaan tarvittavan lisäystä 2,6 milj. euroa v. 2021 ja 5 milj. euroa vuodesta 2022 alkaen. Lisäksi lisäystä aiheutuu VN:n päätöksestä siirtää Suomeen 175 haavoittuvassa asemassa olevaa turvapaikanhakijaa, jotka oleskeluluvan saatuaan siirtyvät kotoutumista edistävien palvelujen piiriin. Tällä on vaikutusta määrärahaan lisäävästi vuosina 2021 ja 2022 noin 2,3 milj. euroa/vuosi ja vuonna 2023 noin 1,8 milj. euroa. Huolimatta edellä mainituista lisäyksistä määrärahan tarve pienenee aiempaan arvioon verrattuna turvapaikanhakijoiden määrän laskun vuoksi 8,8 milj. euroa vuonna 2021, 4,1 milj. euroa vuonna 2022 ja 3,7 milj. euroa vuonna 2024. Vuonna 2023 lisäystä on 1,5 milj. euroa

Vuonna 2021 laskennallisten korvausten piirissä arvioidaan olevan 14 896, vuonna 2022 yhteensä 14 987, vuonna 2023 yhteensä 14 856 ja vuonna 2024 yhteensä 14 474 henkilöä. Vuonna 2020 laskennallisten korvausten piirissä arvioidaan olevan 15 393 henkilöä.

Arviomäärärahan kehitys (1 000) euroa:

2019 tilinpäätös	2020 TA	2021 JTS	2022 JTS	2023 JTS	2024 JTS
201 620	185 318	176 225	179 564	178 085	173 552

Laskennallisten korvausten piirissä oloaika on 3 vuotta, kiintiöpakolaisten osalta 4 vuotta. Laskennallisten korvausten piirissä olevien määrästä arvioidaan olevan noin 20 % alle 7-vuotiaita, joista kunnalle maksettava korvaus on 6 845 euroa/vuosi, ja 7 vuotta täyttäneitä 80 %, joista maksettava korvaus on 2 300 euroa/vuosi. Maahanmuuttajan alkukartoituksen laskennallinen korvaus kunnalle on 700 euroa/henkilö.

Todellisten kustannusten mukaan kunnalle korvataan

- toimeentulotuki enintään kolmen vuoden ajalta,
- sosiaali- ja terveydenhuollon erityiskustannuksia enintään 10 vuoden ajalta,
- tulkkauksen järjestäminen ilman aikarajaa sekä
- paluumuuton tukeminen.

Lisäksi korvataan

- alaikäisten, ilman huoltajaa tulleiden oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden sijoittamisesta perheryhmäkotiin, muuhun asuinyksikköön sekä perhehoidosta, asumisen tukipalveluista ja muista lastensuojelun palveluihin rinnastettavista toimenpiteistä kunnalle aiheutuneet kustannukset siihen saakka kunnes nuori täyttää 21 vuotta, jatkossa 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 lisäksi pakolaisia vastaanottavia kuntia on tuettu EU:n turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta (AMIF) rahoitettavilla työ- ja elinkeinoministeriön Sylvia-hankkeilla rahoitusohjelmakauden 2014–2020 ajan. Ajalla 1.10.2018–31.3.2021 toteutettavasta Sylvia4-hankkeesta myönnetään kunnille pakolaisten vastaanoton lisätukia vuosina 2019 ja 2020 järjestettävistä rahoitushauista. Vuoden 2019 rahoitushaussa kunnille myönnettiin pakolaisten vastaanoton lisätukia 1 086 061,68 € euroa. Kuntien arvioidaan hakevan lisätukia n. 1,7 miljoonaa euroa vuoden 2020 rahoitushausta. Lisätuet myönnetään pääosin takautuvasti eli kunnille myönnetään lisätuki vuoden 2020 rahoitushausta vuoden 2019 vastaanoton osalta. Sylvia-hanketoiminnan jatkoa suunnitellaan vuosille 2021–2023. Rahoitus vahvistuu vuoden 2020 lopussa. AMIF-rahasto on osa Euroopan unionin sisäasioiden rahastoja, joiden kansallisena vastuuviranomaisena toimii sisäministeriö.

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 on pysynyt laajana. Kiintiöpakolaisille kohdennettuja kuntapaikkoja on vuosina 2019–2020 ollut enemmän kuin Suomeen tulevia kiintiöpakolaisia, minkä vuoksi pakolaiskiintiö on jaettu alueellisiin määrällisiin kiintiöihin ohjaamaan kiintiöpakolaisten sijoittamista tasapuolisesti kaikille alueille. Kuntapaikkoja on myös jäänyt täyttämättä, koska oleskeluluvan saavien toiveet ja vastaanottokeskusten sijainti eivät aina kohtaa neuvoteltujen kuntapaikkojen kanssa. Kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saavien määrä on myös pienentynyt viime vuosista.

Pakolaisten toteutuneet kuntasijoituspaikat, vähintään (lkm)

2019 toteuma	2020 tavoite	2021 tavoite
1 367	3 000	2 550

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

Maahanmuuttajien kotoutumiseen ja työllistymisen edistämiseen kohdistetaan vuonna 2021 n. 10,5 milj. euroa ja vuonna 2022 n. 10,1 milj. euroa. Vuonna 2023 määräraha laskee 4,1 milj. euroon, kun maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapisteisiin sekä kuntien moniammatillisen osaamiskeskustoiminnan laajentamiseen kohdistetut määräaikaikaiset 3 milj. euron lisäykset päättyvät. Rahoitus vuosille 2020–2021 työelämän monimuotoisuusohjelmaan on 400 000 euroa/vuosi.

Koska kuntien osaamiskeskustoiminta on todettu tulokselliseksi ja tutkimusten mukaan myös alkuvaiheen ohjauksella on havaittu olevan positiivisia työllistymisvaikutuksia, on niiden rahoituksen jatkamista harkittava myös vuoden 2022 jälkeen toimintojen vakinaistamiseksi.

Momentin määrärahaa käytetään maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä sekä työelämän vastaanottavuutta edistäviin toimiin, kotouttamisen osaamiskeskusten menoihin sekä valtionavustuksiin kunnille järjestöille ja muille toimijoille.

Määrärahoilla on suunniteltu muun muassa toteutettavan toimia, joilla tehostetaan maahanmuuttajien työpanoksen hyödyntämistä työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmiin vastaamisessa. Toimilla edistetään maahanmuuttajien ja työnantajien mät-säystä mm. tehostamalla työnantajien kontaktointia ja tarpeiden tunnistamista sekä tehostamalla maahanmuuttajien osaamisen tunnistamista ja kehittämistä. Lisäksi määrärahalla vahvistetaan maahanmuuttajien yhteiskuntaorientaatiota.

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

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 sekä maahanmuuttajien yhteiskuntatietämyksen vahvistamiseen.

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 määrärahoilla 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. Vuonna 2020 rahoitetaan edellisten lisäksi perustettavaa osaamiskeskustoimintaa Oulussa ja Lahdessa.

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 (lopun muihin palveluihin, oppisopimuksiin, työkokeiluihin tai päättävät asiakkuuden muista syistä).

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.

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 somaliaalaistaustaisten työnhakijan on lähes neljä kertaa vaikeampi päästä työhaastatteluun kuin suomalaistaustaisten työnhakijan, vaikka molempien kielitaito ja Suomessa hankittu koulutus ja työkokemus olisivat täysin samat. Vastaavaa syrjintää kokevat myös irakilaisaustaiset, joiden on lähetettävä lähes 3 kertaa enemmän työhakemuksia päästäkseen haastatteluun, sekä venäläisäustaiset (1,7) ja englantilaistaustaiset (1,5).

Määrärahan kehitys (1 000) euroa:

2019 tilinpäätös	2020 TA	2020 LTA II	2021 JTS	2022 JTS	2023 JTS	2024 JTS
1 881	12 531	-1 500	10 531	10 131	4 131	4 131

Koronapandemian vuoksi momentin 32.50.03 määrärahasta siirrettiin vuoden 2020 II lisätalousarviossa 1,5 milj. euroa TE-toimistojen toimintamenomomentille maahanmuuttaja-asiakkaiden palvelujen vahvistamiseksi.

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 luku-taitokoulutus ja aikuisten perusopetus). Työvoimakoulutusta hankkivat ELY-keskukset. Hankintajärjestelmä mahdollistaa koulutuksen räätälöinnin alueen maahanmuuttajaväestön tarpeet ja yritysten työvoimatarpeet huomioiden.

Kotoutumiskoulutusta hankittiin vuonna 2019 yhteensä runsaat 1,58 miljoonaa opiskelijatyöpäivää. Kotoutumiskoulutuksen keskihinta oli 34,93 euroa/opiskelijatyöpäivä.

Kotoutumiskoulutuksen on päässyt viime vuosina aloittamaan pääosin ilman merkittäviä viiveitä. Vuonna 2019 alkukartoituksesta kotoutumiskoulutuksen aloittamiseen kesti keskimäärin noin 2,6 kuukautta. Odotusaikojen lyhentyminen on mahdollistanut kotoutumisprosessin nopean käynnistymisen.

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

Kotoutumiskoulutus	2020 TA	2021 JTS	2022 JTS	2023 JTS	2024 JTS
--------------------	---------	----------	----------	----------	----------

Arvioitu käyttö	60 401	55 651	56 302	54 846	54 288
-----------------	--------	--------	--------	--------	--------

Kotoutumiskoulutus on monelle ensimmäinen askel kohti työmarkkinoita, minkä jälkeen tarvitaan muuta tukea osaamisen kehittämiseksi ja työelämäkontaktien luomiseksi. Työttömäksi jääneiden osuus 3 kuukautta kotoutumiskoulutuksen jälkeen vuonna 2019 oli 27 %. Kotoutumista ja työllistymistä edistävien toimenpiteiden ja palvelujen riittävyys on mahdollistanut maahanmuuttajien ohjaamisen kotoutumiskoulutuksen jälkeen muihin koulutuksiin ja palveluihin. Koronapandemian vuoksi koulutuksia on keväällä 2020 muutettu etäopetukseen.

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 sekä osaamisen tunnistamista, mikä nopeuttaa myös työllistymistä. Vuonna 2020 TE-toimiston toimintamomentille lisättiin pysyvänä lisäyksenä 550 000 euroa (11 htv) maahanmuuttajien osaamisen tunnistamiseen liittyviin tehtäviin.

Koronapandemian vuoksi momentin 32.50.03 määrärahasta siirrettiin vuoden 2020 II lisätalousarviossa 1,5 milj. euroa (30 htv) TE-toimistojen toimintamomentille maahanmuuttaja-asiakkaiden palvelujen vahvistamiseksi.

Maahanmuuttajien virta yli 3 kuukauden työttömyyteen on pysynyt edelleen melko korkealla tasolla (toteuma 44 % vuonna 2019). Syinä saattaa olla henkilökohtaisen ohjauksen ja neuvonnan resurssien riittämättömyys sekä palveluiden vastaamattomuus maahanmuuttajien tarpeeseen. Etenkin kotoutumisajan ylittäneillä henkilöille ei ole ollut tarjolla riittävästi soveltuvia palveluita, mikäli kielitaito ei ole kehittynyt riittävästi kotoutumisaikana, mutta kuntien osaamiskeskustoiminnalla on löydetty myös tälle kohderyhmälle sopivia koulutus- ja työllistymispolkuja.

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

Maahanmuuton lisääntymisen ja yhteiskunnan moninaistumisen myötä kotouttamiseen osallistuvien toimijoiden määrä on kasvanut ja laajentunut. Pakolaisten vastaanoton ja maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisen lisäksi ELY-keskuksilta odotetaan työmarkkinoiden kohtaanto-ongelman myötä yhä enenevässä määrin panosta osaavaan ulkomaiseen työvoimaan liittyvissä kysymyksissä. Aiempien toimijoiden lisäksi ELY-keskusten maahanmuuttoasioiden yhteistyöverkostoissa on mukana entistä vahvemmin elinkeinoelämän toimijoita.

ELY-keskusten pysyvät resurssit eivät ole kasvaneet, vaikka maahanmuuton määrä ja merkitys ovat lisääntyneet. Vajetta on paikattu merkittävästi EU-rahoitteisilla (ESR, AMIF) hankkeilla. Hankkeissa on kehitetty toimintamalleja, rakennettu yhteistyöverkostoja sekä vahvistettu kotoutumispalvelujen yhdenvertaisuutta, tasalaatuisuutta ja vaikuttavuutta valtakunnallisesti. Rakennerahastojen hankekausi on kuitenkin päättymässä, ja sitä myötä myös lukuisten hankkeiden lisäresurssit ELY-keskuksissa poistuvat vuoden 2020 lopussa. Rakennerahastojen uusi hankekausi ei pääse käynnistymään vielä vuoden 2021 alusta lukien.

ELY-keskusten toimintamenoja lisätään 1,2 milj. euroa vuosina 2021 ja 2022

maahanmuuttajien kotoutumisen ja työvoiman maahanmuuton edistämiseen liittyvien tehtävien hoitoon.

Työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajanaisten työllistymisen edistäminen

Perhevapailla olevat on tunnistettu nykyisessä hallitusohjelmassa tärkeäksi kohderyhmäksi. Pääministeri Sipilän hallituksen käynnistämää Perhevapailla töihin -pilottia jatketaan ja laajennetaan koskemaan uutena kohderyhmänä maahanmuuttajataustaisia äitejä. Rahoitusta on varattu ELY-keskusten toimintamenoihin sekä OKM:n hallinnonalalle. Jatkuvan oppimisen ja osaamisen kehittämisen rahoitusta perhevapailla olevien luku- ja kirjoitustaidon ja perustaitojen parantamiseksi yhteistyössä varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen kanssa kohdistetaan erityisesti maahanmuuttajavanhemmille.

MUUTA MAAHANMUUTTAJIEN KOTOUTUMISEN JA TYÖLLISTYMISSÄ EDISTÄMISESTÄ

Kotouttamistoimien uudistamistarpeista laaditaan kokonaisvaltainen toimenpideohjelma, jossa vastataan hallitusohjelman ja eduskunnan hyväksymän tarkastusvaliokunnan mietinnön kirjauksiin sekä muihin keskeisiin kotoutumisen edistämistä koskeviin uudistustarpeisiin. Valmistelu yhteen sovitetaan muiden keskeisten valmistelujen kanssa (mm. työvoimapolitiikan palvelurakenne, työllisyyden kuntakokeilut, SOTE-uudistus, koulutuspoliittinen selonteko, jatkuvan oppimisen parlamentaarinen uudistus).

Selonteon valmistelun tueksi on käynnistetty selvityksiä liittyen mm. koulutus- ja työllistymispolkujen toimivuuteen ja kotouttamistoimien järjestämiseen TE-toimistoissa ja kunnissa. Toimenpideohjelma annetaan eduskunnalle selontekona vuoden 2020 loppuun mennessä.

Osana kotouttamisen selonteon valmistelua laaditaan esitys alkukartoituksen, osaamisen tunnistamisen sekä kielitaidon tason arvioinnin valtakunnallisen ja poikkihallinnollisen mallin luomiseksi. Lisärahoitustarve selviää mallin tarkentumisen myötä.

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](https://doi.org/10.1111/soin.12276).

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.