

2.11.2020

Lausunto/ Laura Lindeman ja Paula Karjalainen

1/14

VN/2983/2020

Eduskunnan hallintovaliokunta

Asia: HE 146/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021

Teemat: Työ- ja opiskeluperusteinen maahanmuutto ja kotouttaminen

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausuntonsa työ- ja opiskeluperusteisesta maahanmuutosta ja kotouttamisesta työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla vuoden 2021 talousarvioehdotuksessa. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö arvioi, miten keväällä 2020 tehdyt väliaikaiset muutokset laillisesti maassa oleskelevien työnteko-oikeuteen ovat vaikuttaneet kriittisten alojen työvoiman saatavuuteen.

TYÖPERÄISEN MAAHANMUUTON MÄÄRÄRAHAT JA NIIDEN MUUTOKSET

Maahanmuutolla ja kansainvälisten osaajien liikkuvuudella on kasvava työllisyys- ja elinkeinopoliittinen merkitys Suomen osaamispääoman ja kilpailukyvyn vahvistamiseen sekä uusien työpaikkojen ja innovaatioiden syntyyn. Ilman riittävää maahanmuuttoa työvoiman tarjonta laskee olennaisesti, mikä heijastuu huoltosuhteeseen, työllisyysasteeseen ja kestävyysvajeeseen. Osaajien maahanmuuttoa tarvitaan vahvistamaan ja kansainvälistämään Suomen yritys- ja innovaatio toimintaa sekä tukemaan investointien saamista Suomeen. Suomalaisen työelämän syrjimättömyys ja monimuotoisuus vaikuttavat paitsi maahanmuuttajien mahdollisuuksiin päästä työmarkkinoille myös osaajien ja heidän perheidensä kiinnostukseen Suomea kohtaan. Työperusteista maahanmuuttoa voidaan edistää kestävästi vain, kun samalla varmistetaan, etteivät ulkomaalaiset työntekijät joudu hyväksikäytön uhriksi.

Talent Boost -toimenpideohjelma

Hallitus on jatkanut ja laajentanut poikkihallinnollista erityisasiantuntijoiden, työntekijöiden, opiskelijoiden ja tutkijoiden maahanmuuton Talent Boost -ohjelmaa, 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. Toimenpideohjelma on hyväksytty 16.6.2020

Työllisyyden edistämisen ministeriryhmässä ja Osaamisen, sivistyksen ja innovaatioiden ministeriryhmässä. Ohjelman toimeenpano on käynnissä.

Talent Boost -ohjelman koordinoinnista vastaavat työ- ja elinkeinoministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö. Business Finland ja TE-hallinto vastaavat yhteistyössä ohjelman yritysrajoituksesta olevan työn koordinoinnista valtakunnallisesti. Business Finlandin Talent -toimintaan on suunnattu pysyvä rahoitus vuodesta 2020 alkaen (32.01.05. Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandin toimintamenot 2 milj. € ja Business Finlandin avustusvaltuus Talent Explorer -rahoitus, 3 milj. € vuonna 2021). Pysyvä rahoitus mahdollistaa Business Finlandissa v. 2019 aloitetun Talent-toiminnan vakiinnuttamisen 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 edistäville toimijoille (esim. EURES) tuotettavat yhteiset kansalliset yritysrajoituksesta olevat toimintamallit, palvelut ja toiminnan koordinointi sekä 4) kansainvälisten startup-yritysten ja yrittäjien houkuttelu Suomeen, erityisen Startup Permit -lupakäytännön lanseeraaminen ja vakiinnuttaminen yhdessä Migrin kanssa.

Samoin TE-hallinnon kansainvälisen rekrytoinnin kehittämiseen ja toimintaan on myönnetty pysyvä rahoitus vuodesta 2020 alkaen (32.01.03 TE-toimiston toimintamenot, 1,81 milj. €, 32.01.02 ELY-keskusten toimintamenot 120 000 € ja 32.01.01 työ- ja elinkeinoministeriön toimintamenot 70 000 € vuonna 2021).

Alueellisella tasolla toimenpideohjelmaa toteutetaan ns. Talent Hub –palvelumallilla. Talent Hub -yhteistyö kiinnittää kv. osaajiin liittyvät palvelut osaksi alueen innovaatio- ja yrityspalveluekosysteemiä ja luo sujuvia, organisaatorajat ylittäviä palvelupolkuja kansainvälisille osaajille ja heitä rekrytoiville yrityksille. Talent Hub -toimintaa tuetaan vuonna 2021 suurimmille korkeakoulupaikkakunnille myönnettävillä valtionavustuksilla, yht. 2 milj. € (32.30.40 Alueiden kestävän kasvun ja elinvoiman tukeminen, siirtomääräraha 3 v.). Lisäksi Talent Hub –toimintaa kehitetään Kokka kohti Suomea ESR-hankerahoituksella. Talent Hubien kehittämistä rahoitetaan myös pääministeri Juha Sipilän hallituskaudella myönnettyllä Alueelliset innovaatiot ja kokeilut (AIKO) -rahoituksella 32.50.40 (Alueellisten innovaatioiden ja kokeilujen käynnistäminen, siirtomääräraha 3 v.) vuosina 2019-2021. Talent Hub -kehittäminen on käynnistynyt pääkaupunkiseudulla, Turussa, Tampereella, Joensuussa, Oulussa, Lappeenrannassa, Jyväskylässä, Seinäjoella, Kuopiossa, Kajaanissa, Lahdessa sekä maakunnallisina malleina Pohjanmaalla ja Satakunnassa. Useat muut kaupungit ovat käynnistäneet alueella keskustelun aiheesta.

Vuoden 2021 talousarvioesityksessä opiskelu- ja työperusteisen maahanmuuton edistämiseen kohdennetaan työ- ja elinkeinoministeriön pääluokassa yhteensä noin 10,3 miljoonaa euroa. Määräraha jakautuu usealle momentille.

Talent Boost –toimenpideohjelman määrärahojen kehitys työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla TA2020 ja TAE 2021 (1000 euroa)

Käyttötarkoitus	Momentti	2020	2021
Business Finlandin Talent -toiminta	32.01.05. Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandin toimintamenot	2 000	2 000
Talent Explorer -rahoitus	Business Finlandin avustusvaltuus	1 500	3 000
Kansainvälisen rekrytoinnin malli	32.01.03 TE-toimiston toimintamenot	1 810	1 810
Kansainvälisen rekrytoinnin malli	32.01.02 ELY-keskusten toimintamenot	120	120
Kansainvälisen rekrytoinnin malli	32.01.01 Työ- ja elinkeinoministeriön toimintamenot	70	70
Oleskelulupaprosessin nopeuttaminen TE-toimistossa	32.01.03 TE-toimiston toimintamenot	1 000	1 000
Talent Hub -valtionavustukset	32.30.40 Alueiden kestävän kasvun ja elinvoiman tukeminen, siirtomääräraha 3 v.	1 000	2 000
Kansainvälisen osaamisen ja työvoiman maahanmuuton edistäminen työ- ja elinkeinoministeriössä	Kotoutumisen ja työvoiman maahanmuuton edistäminen (mom. 32.50.03, siirtomääräraha 2 v)		Arvio: 300

Lisäksi Talent Boost -toimintaa edistetään rakennerahastorahoituksella Kokka kohti Suomea ja Työvoiman liikkuvuus Euroopassa ESR-hankkeilla.

Talent Boost -toimenpideohjelman toimenpidekokonaisuudet:

- Ulkomaalaislainsäädännön ja lupamenettelyjen kehittämishanke.** Tavoitteena työ- ja opiskeluperusteisten oleskelulupien keskimääräisen käsittelyajan lyheneminen asteittain yhteen kuukauteen. Erityisasiantuntijoiden ja startup-yrittäjien osalta on syksyn 2020 budjettiriihen linjauksen mukaisesti tavoitteena lyhentää keskimääräinen käsittelyaika kahteen viikkoon jo vuoden 2021 aikana.

Kehittämishanke jakautuu seuraaviin kokonaisuuksiin:

- Oleskelulupahakemusten käsittelyyn liittyvän **lainsäädännön sujuvoittaminen:** Nopeutettu menettely, työnantajan roolin vahvistaminen, ulkoisen palveluntarjoajan rooli, akkreditoitujen työnantajien malli, viranomaisrekisterien yhteiskäyttö, lainsäädännöstä johtuvat prosessuaaliset hidasteet. HE syysistuntokaudella 2021, lait voimaan 2022. Lisäksi selvitetään poikkeuslakien tarve erityisasiantuntijoiden ja startup-yrittäjien lupamenettelyjen nopeuttamiseksi budjettiriihen 2020 kirjausten mukaisesti kahteen viikkoon jo vuonna 2021. Valmistelussa nykyprosessista poikkeava toimintamalli erityisasiantuntijoille ja startup -yrittäjille:
 - Hakemus siirtyy sähköisen hakemisen Enter Finland -palvelusta automaatioon vireillepanoon maksun ja puhelimesta toimivan sovelluspohjaisen tunnistautumispalvelun (FinnAuth) pohjalta.

- Maahanmuuttoviraston mahdollinen myönteinen päätös tehdään ehdollisena tunnistautumisen vahvistamiselle ja siihen liitetään D-viisumipäätös, jos asiakas ei ole viisumivapaan maan kansalainen.
 - Asiakas tunnistautuu vahvasti ulkoisella palveluntarjoajalla/edustustossa, antaa biometriset tunnisteet ja saa tunnistautumisen onnistuessa D-viisumin, jonka nojalla lähteä Suomeen.
 - Asiakas saa oleskelulupakortin Suomessa.
 - Alustavan suunnitelman mukaan nopeutettua maahantuloprosessia pilotoidaan Los Angelesissa ja New Delhissä.
 -
 - **Ulkomaalaisia opiskelijoita ja tutkijoita koskevien säännösten uudistaminen:** Toteutetaan tarvittavat lainsäädäntömuutokset koskien oleskeluluvan myöntämistä opiskelun ajaksi, valmistumisen jälkeisen oleskeluluvan pidentämistä kahden vuoteen sekä korkeakoulujen roolia lupaprosessissa. Muutoksilla pyritään vahvistamaan Suomen houkuttelevuutta ulkomaisille korkeakouluopiskelijoille, lupaprosessin sujuvuutta sekä opiskelijoiden jäämistä Suomeen opiskelujen jälkeen. HE syysistuntokaudella 2021, laki voimaan vuonna 2022.
 - **Ulkomaalaisia kausityöntekijöitä koskevien säännösten uudistaminen:** Toteutetaan työntekijän asemaa parantavat lainsäädäntömuutokset ja mahdollisuus työnantajan vaihtamiseen. HEt syksyllä 2020, lait voimaan keväällä 2021.
 - Oleskelulupahakemusten käsittelyyn liittyvien **viranomaismenettelyjen nopeuttaminen ja sähköiset ratkaisut:** Toimenpiteiden, jotka eivät edellytä lakimuutoksia toteuttaminen Migrissä, TE-toimistossa ja UM:ssä. Sähköisen prosessin ja automatisaation kehittäminen.
 - **Ulkomaisten työvoiman hyväksikäytön ehkäisy:** HE lakimuutoksista, jotka mahdollistaisivat hakemuksen hylkäämisen työnantajasta/toimeksiantajasta johtuvasta syystä; laajemman työnteko-oikeuden hyväksikäytetylle; pidättäytymisen työntöön perusteella myönnettävien oleskelulupien myöntämisestä määräajaksi tai toistaiseksi (samoin, kuten TE-toimisto voi nykyisin toimia työntekijän oleskelulupahakemusten ja Maahanmuuttovirasto kausityölupien osalta) sekä hallinnollisen seuraamusmaksun langettamisen työsuojeluviranomaisen toimesta. HE syksyllä 2020, laki voimaan keväällä 2021. TEM toteuttaa selvitykset ulkomaisten työvoiman hyväksikäytön torjunnan menettelyistä eri maissa sekä työperusteisia oleskelulupahakemuksia käsittelevien viranomaisten edellytyksistä havaita hyväksikäytön riskitekijöitä, LTAE VI 2020, yht. 80 000 e (32.01.01 Työ- ja elinkeinoministeriön toimintamenot). Lisäksi ulkomaalaisen työntekijän työsuhte- ja oleskelulupa-asioiden neuvottelukunta (ns. 211-neuvottelukunta) siirrettäisiin SM:stä TEM:iin.
 - Kehittämishankkeen tavoitteiden saavuttamiseksi **EU-elvytysohjelmaan valmistellaan poikkihallinnollinen maahantuloprosessin digitalisaatiohanke**, joka sisältää oleskelulupaprosessin kokonaisvaltaisen automatisoimisen osakehittämisen sijaan sekä uusien digitaalisten rakenteiden luominen, järjestelmäintegraatiot, jälkikäteisvalvonnan automatisointi, sähköiseen tunnistautumiseen ja kansalliseen viisumiin (D-viisumi) liittyvä kehitystyö ja lupaprosessin keskeisimmän järjestelmän (UMA) kokonaiskehittäminen substanssikytköksineen sekä kokonaisuutta tukeva asiakasohjeistuksen yhtenäistäminen.
2. **Kansainvälisen rekrytoinnin mallin luominen** vahvistamaan osaajien saatavuutta erityisesti työvoimapula-aloilla ja TKI-toiminnan kärki ja kasvualoilla sisältäen kansainvälisen työvoiman kysynnän ja tarjonnan mekanismin sekä seurannan kehittämisen, yrityspalveluiden kehittämisen vahvistamaan kv. osaajien rekrytointia Suomesta ja ulkomailta

sekä kohdennettuja työvoimakoulutusmalleja, lähtömaakoulutuksia ja virtuaalirekrytointitapahtumia. Toteutetaan TE-hallinnon ja Business Finlandin yhteistyönä.

3. Yritysten ja TKI-toiminnan kasvun ja kansainvälistymisen sekä investointien houkuttelun tukeminen kansainvälisillä osaajilla

- Yrityspalveluissa tuodaan esiin kansainvälisten osaajien potentiaali yrityksen kasvun, kansainvälistymisen ja uudistumisen tukena. Kytetään osaajien houkuttelu osaksi investointien houkuttelua.
- Kannustetaan yrityksiä kansainvälisten osaajien rekrytointiin yrityksen kansainvälistymisen edistämiseksi Talent Explorer-avustuksella. 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 avustuspäästösten volyymi vuonna 2021 on 150 kappaletta. Rahoituksella ennakoidaan 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. Koronaepidemia on heikentänyt yritysten rekrytointimahdollisuuksia sekä kansainvälisen liiketoiminnan mahdollisuuksia, minkä vuoksi vuonna 2020 Talent Explorer -avustuksia on myönnetty odotettua vähemmän. Talent Explorer -rahoituksia on myönnetty yhteensä 43 kappaletta 1.9.2020 mennessä. Rahoitusta on myönnetty yhteensä 833 700 euroa. Talent Explorerin tunnettuus on kuitenkin kasvanut ja voidaan ennakoida, että vuonna 2021 kysyntä kasvaa.
- Vahvistetaan yritysten rekrytointiosaamista koulutusten ja osaamiskartoitusten avulla.
- Kansainvälisten osaajien asiantuntemuksen hyödyntäminen ja osaajien houkuttelu tuodaan osaksi TKI-tiekarttaa, viennin ja kansainvälisen kasvun ohjelmaa sekä kaupunkien kanssa tehtäviä ekosysteemisopimuksia.

4. Kansainvälisten osaajien ja heiden perheidensä Suomeen houkuttelun, asettautumisen ja jäämisen vahvistaminen kohdentamalla osaajille globaalia markkinointiviestintää ja rekrytointitapahtumia, kehittämällä viranomaisprosesseja esimerkiksi yhteispalvelupisteiden avulla sekä kv. osaajien työllistymisen tukeminen mentoroinnin, yhteiskehittämisen, kohtaamispalveluiden, kohdennettujen työvoimakoulutusten ja puoliso-ohjelmien avulla. Toteutetaan Business Finlandin, TE-hallinnon ja kaupunkien Talent Hub -verkostojen yhteistyönä.

5. Työelämän monimuotoisuusohjelma: ks. Kotouttamisen määrärahat

Työ- ja elinkeinoministeriön kotoutumisen ja työvoiman maahanmuuton edistämisen (mom. 32.50.03, siirtomääräraha 2 v) määrärahasta työvoiman maahanmuuton edistämiseen arvioidaan käytettävän 300 000 euroa

Kansainvälisen osaamisen ja työvoiman maahanmuuton kehittämistä edistetään viestinnän, selvitysten, tapahtumien ja kehittämistyön fasilitoinnin avulla. Momenttiin sisältyvistä henkilötyövuosista yksi suunnataan ulkomaalaislainsäädännön ja lupamenettelyjen kehittämishankkeen erityisasiantuntijan palkkakustannuksiin.

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). Syksyllä 2020 työ- ja elinkeinoministeriö myönsi Migrille (momentilta 32.50.03) 400 000 euroa käytettäväksi oleskelulupaprosessin (TTOL) osa-automatisoinnin ratkaisukuvaukseen sekä Power BI-tilastointi- ja raportointijärjestelmän kehittämiseen.

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.

Koronapandemian aiheuttamat poikkeuslait

Ulkomaisen työvoiman pääsy ulkomailta Suomeen vaikeutui oleellisesti valtioneuvoston päätettyä maaliskuussa 2020 rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoilla sekä eräiden rajanylityspaikkojen sulkemisesta ja liikenteen rajoittamisesta ulkorajoilla. Rajaliikenteen rajoitukset ovat heijastuneet etenkin niillä toimialoilla, joilla ulkomaisen työpanoksen merkitys on suurin. Samalla kun pääosa liikenteestä Suomeen on estetty, on huoltovarmuuden ja tiettyjen toimialojen toiminnan kannalta kriittisen ulkomaisen työvoiman maahantulo kuitenkin pyritty varmistamaan myös poikkeusoloissa.

Edustustot eivät keväällä 2020 ottaneet vastaan viisumi- ja oleskelulupahakemuksia, joten uusia oleskelulupahakemuksia ei tullut sisään. Kesästä lähtien joissakin edustustoissa on käynnistetty oleskelulupahakemusten vastaanotto.

Lakimuutokset kolmansien maiden kansalaisten oikeudesta työskennellä huoltovarmuuden ja työmarkkinoiden toimivuuden kannalta tärkeissä tehtävissä tulivat voimaan 9.4.2020 ja päättyivät 31.10.2020. Lait mahdollistivat sen, että viimeistään 9.4.2020 myönnetty oleskelulupa oikeuttaa työntekoon kaikilla huoltovarmuuden tai työmarkkinoiden toimivuuden kannalta olennaisilla aloilla ja tehtävissä. Kausityölain mukaisten lupien osalta säännös koski myös myöhemmin maahan tulevia. Maassa oleskeluvalla tai kausityölain mukaisilla luvilla oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset voivat lakimuutosten myötä vaihtaa työnantajaa ja ammattialaa ilman jatkoluvan hakemista. Lakimuutosten vaikutuksista ei saada tilastollista seurantaa, koska työnteko-oikeuden laajenemisen aiheuttama työllistyminen kriittisille aloille ei tilastoidu. Maataloustuottajan keskusliitolta MTK:lta sekä Hedelmän- ja marjanviljelijöiden liitolta saatujen tietojen mukaan väliaikaiset lainmuutokset lisäsivät työvoiman tarjontaa erityisesti maatalouden kausitoissa merkittäväällä tavalla. Muilla kriittisillä aloilla lainmuutosten vaikutus on ollut pienempi.

KOTOUTTAMISEN MÄÄRÄRAHAT JA NIIDEN MUUTOKSET

Kotoutumisen ja kansainvälisen osaamisen (luvun nimike on muutettu, entinen Kotouttaminen) määrärahoiksi ehdotetaan 180,2 milj. euroa, joka on 17,8 milj. euroa vähemmän kuin vuoden 2020 varsinaisessa talousarviossa. Momentilta 32.50.30 (Valtion korvaukset kotouttamisesta) korvataan kunnille 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 kotouttamisesta (mom. 32.50.30, arviomääräraha)

Momentin 32.50.30 (Valtion korvaukset kotouttamisesta, arviomääräraha) määrärahasi esitetään 171,2 milj. euroa, mikä on noin 14,2 milj. euroa vähemmän kuin vuoden 2020 talousarviossa.

Esitettyyn määrärahaan vaikuttaa Suomeen saapuvien turvapaikanhakijoiden määrän lasku, sillä määrärahan tarve perustuu vuosittaiseen arvioon oleskeluluvan saaneiden, kotoutumisen piirissä olevien pakolaisten määrästä. Määrärahan määrään vaikuttaa turvapaikan hakijoiden lisäksi kiintiöpakolaisten ja kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenyhdistämisten määrät. Vuonna 2021 pakolaiskiintiö on 1 050 henkilöä, mikä on 200 enemmän kuin vuonna 2020.

Ilman huoltajaa tulleiden lasten, jotka ovat hakeneet kansainvälistä suojelua, huolenpito järjestetään oleskeluluvan myöntämisen jälkeen perheryhmäkodissa tai muuten tarkoituksenmukaisella tavalla. Vuosina 2016–2017 perustettiin noin 50 uutta perheryhmäkotia tai tukiasumisyksikköä, joista valtaosa on nyt lakkautettu lasten täysi-ikäistymisen myötä. Yksiköitä on tällä hetkellä 14. Lisäksi järjestetään jälkihuoltoa 18-24 –vuotiaille. Alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden jälkihuollon yläikäraja nostettiin 25 vuoteen 15.7.2020. Asumisyksiköihin saapuu tällä hetkellä uusia asiakkaita pääasiassa Välimeren alueen sisäisten siirtojen hankkeen kautta.

Vuonna 2021 laskennallisten korvausten piirissä arvioidaan olevan 14 478 henkilöä. Koska laskennallisten korvausten piirissä vuonna 2020 arvioidaan olevan noin 16 527 henkilöä, alenee määrärahan tarve tältä osin. Määrärahaan vaikuttaa myös Suomen vuoden 2021 pakolaiskiintiön nostaminen. Kiintiön korotuksen vuoksi kunnille maksettaviin korvauksiin ehdotetaan 1,1 milj. euron lisäystä vuodelle 2021. Kiintiön korotus tulee vaikuttamaan määrärahaan myös vuosina 2022–2024 (lisäys 2,2 milj. euroa/vuosi).

Arviomäärärahan kehitys (1 000) euroa:

2019 tilinpäätös	2020 TA	2021 TAE
201 620	185 318	171 160

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, sosiaalihuollon palveluista sekä muista tukipalveluista 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 EU:n turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta (AMIF) rahoitettavalla Sylvia-hankkeella tuetaan pakolaisia vastaanottavia kuntia. Ajalla 1.1.2018–31.12.2021 toteutettavassa Sylvia4-hankkeessa on varattu noin 2,7 milj. euroa kunnille myönnettäviin pakolaisten vastaanoton lisätuksiin. Lisätuet myönnetään osin takautuvasti eli kunnat voivat hakea hankkeelta vuonna 2020 lisätukea sekä vuonna 2019 että vuonna 2020 vastaanottamistaan kansainvälistä suojelua saavista henkilöistä. Pakolaisia vastaanottavien kuntien tukemista hankerahoitteisin lisätuin pyritään jatkamaan myös vuonna 2021 ja Sylvia-toiminnalle haetaan AMIF-rahastosta jatkohanketta syksyllä 2020. Haun rahoituspäätökset ovat odotettavissa tammikuussa 2021.

Pakolaisten suunnitelmallinen vastaanotto nopeuttaa kotoutumisen käynnistymistä sekä mahdollistaa kuntien ja alueiden toimijoiden pitkäjänteisen, vaikuttavan kotouttamistyön. Oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden nopea siirtyminen kuntiin vähentää myös yhteiskunnalle aiheutuvia kustannuksia, koska pitkittynyt asuminen vastaanottokeskuksessa on kallista. Kattava pakolaisten vastaanotosta sopineiden kuntien verkosto ja alueellinen vastaanoton suunnittelu tukevat hallittua kuntiin siirtymistä.

Pakolaisia vastaanottavien kuntien verkosto laajeni merkittävästi kuntapaikkatarpeen kasvaessa vuosina 2015–2016. Vastaanottohalukkuus on säilynyt kunnissa korkeana; noin kahdella kolmesta Suomen kunnista on edelleen ELY-keskuksen kanssa sopimus pakolaisten vastaanotosta. Vuonna 2020 kuntapaikkoja on ollut käytettävissä noin 2 192, joista hieman yli puolet on kohdennettu kiintiöpakolaisille.

Vuonna 2021 pakolaiskiintiö on 1 050 henkilöä, mikä on 200 enemmän kuin vuonna 2020. Vuodelle 2021 on tiedossa noin 1 300 paikkaa kiintiöpakolaisille.

Pakolaisten toteutuneet kuntasijoituspaikat, vähintään (lkm)

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

Toteuma 2020 tammi-lokakuu 853

Koronapandemian vuoksi osa vuoden 2020 kiintiön valinnoista joudutaan siirtämään vuoden 2021 puolelle. Pandemia katkaisi valittujen kiintiöpakolaisten maahantulon keväällä, ja siksi saapumisia on tänä vuonna tullut normaalia vähemmän.

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 (entinen 32.70.03) noin 8,99 milj. euroa. Määrärahassa on vähennystä 3,54 milj. euroa vuoden 2020 varsinaiseen talousarvioon verrattuna. Määrärahassa on huomioitu vähennyksenä määrärahan siirrot TE-toimistojen (1,4 milj. euroa) ja TEM:n (0,14 milj. euroa) toimintamenomomenteille vahvistamaan henkilöresursseja maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen sekä työ- ja opiskeluperusteisen maahanmuuton edistämiseksi sekä vähennykset kuntien maahanmuuttajien osaamiskeskusten sekä ohjaus- ja neuvontapalvelujen rahoituksessa (2 milj. euroa). Momentin nimike on muutettu (entinen Maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edistäminen).

Momentin 32.50.03 määrärahan arvioitu käyttö (euroa) vuonna 2021

Kotoutumisen ja työllistymisen edistäminen	1 311 000
Kotouttamisen osaamiskeskus	830 000
Valtionavustukset	
— Kuntien moniammatillinen osaamiskeskustoiminta	3 000 000
— Maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalvelut	2 000 000
— Avustukset järjestöille ja muille toimijoille	850 000
YHTEENSÄ	8 991 000

Maahanmuuttajien kotouttamisen tehostamiseksi ja nopeuttamiseksi sekä työvoiman maahanmuuton sujuvoittamiseksi arvioidaan käytettävän 1,3 miljoonaa euroa.

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

Maahanmuuttajien yhteiskunnan tuntemuksen lisäämiseksi 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.

Määrärahasta käytetään 400 000 euroa työelämän monimuotoisuusohjelman toimeenpanoon. Ohjelman tavoitteena on lisätä työnantajien rekrytointi- ja monimuotoisuusosaamista sekä maahanmuuttajien osaamisen tunnistamista ja kehittämistä työpaikoilla. Ohjelma sisältää muun muassa toimia monimuotoisuusosaamisen lisäämiseksi rekrytoinnissa ja työpaikoilla sekä työnhakija- ja työnantajapalveluissa ja maahanmuuttajien ammatillisten verkostojen kehittämiseksi.

Määrärahan kehitys (1 000) euroa:

2019 tilinpäätös	2020 TA+LTA II	2021 TAE
1 881	11 031	8 991

Kotouttamisen osaamiskeskustoimintaan arvioidaan käytettävän 830 000 euroa.

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

- Kotouttamisen osaamiskeskuksen vuoden 2021 määrärahalla (830 000 euroa) vahvistetaan kotoutumisen edistämisen tietopohjaa muun muassa selvitysten ja temaattisten webinaarien avulla.
- Kotoutumisen palveluiden suunnittelua tuetaan jalkauttamalla kototietokannan ja kotouttamisen indikaattoritietokannan käyttöönottoa. Tietokannat edesauttavat kotouttamistoimien tehokkaampaa kohdentamista. Selvityksen mukaan kunnissa puuttuu riittävä tilannekuva maahanmuuttajataustaisesta väestöstä ja heidän kotoutumisen tilastaan (Jauhola ym. 2020).
- Lisäksi määrärahalla kehitetään monialaista toimintaa kotoutumisen kentällä. Kotoutumisen kumppanuusohjelma edistää etenkin julkisen ja kolmannen sektorin toiminnan yhteensovittamista.
- Kotoutumiseen liittyvää viestintää pidetään aktiivisena. Kotoutuminen.fi-sivusto ja some-kanavien sisältöä ja käyttöä kehitetään.

Kuntien osaamiskeskustoimintaan arvioidaan käytettävän 3 milj. euroa.

Maahanmuuttajien monialaista osaamiskeskustoimintaa 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

Vuonna 2019 kotoutumiskoulutuksen päättäneistä 3 kuukauden jälkeen työssä oli arviolta 5,3 % (4,3 % vuonna 2018). 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 arvio	2021 tavoite
27	< 27	< 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.

Koronapandemian vuoksi vuoden 2020 II LTA:ssa momentin 32.50.03 (Maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edistäminen) määrärahasta siirrettiin TE-toimistojen toimintamenoihin 1,5 milj. euroa henkilöstöresurssin vahvistamiseksi. Tavoitteena oli vahvistaa TE-toimistojen palvelukykyä koronapandemian vuoksi työttömäksi ja lomautetuiksi joutuneiden maahanmuuttaja-asiakkaiden ohjaamiseksi koulutukseen, muihin palveluihin ja takaisin työhön. Myös IV LTA:ssa (elvytys) saaduista henkilöstöresursseista kohdennettiin 10 % (2 milj. euroa) maahanmuuttaja-asiakkaiden palveluun. Osuus vastaa ulkomaalaisten työttömien ja lomautettujen osuutta kaikista työttömistä ja lomautetuista koko maan tasolla.

Työllisyyspalvelujen palvelukyvykkyyden vahvistamiseksi maahanmuuttaja-asiakkaiden palveluissa ja ohjauksessa on vuoden 2021 talousarvioesityksessä momentilta 32.50.03 ehdotettu siirrettäväksi 1,4 milj. euroa TE-toimistojen toimintamomentille. Määräraha jaetaan niille TE-toimistoille, joiden alueella on valtionavustuksella tuettu maahanmuuttajien moniammatillinen osaamiskeskus.

MUUTA MAAHANMUUTTAJIEN KOTOUTUMISEN JA TYÖLLISTYMISEN EDISTÄMISESTÄ

Vuoden 2015 jälkeen kotoutumisen edistämisen palvelu- ja koulutusjärjestelmää on uudistettu voimakkaasti. Uudistusten toimeenpanosta ja vaikutuksista on toteutettu selvityksiä, joiden tuloksia hyödynnetään valmisteltaessa kotouttamistoimien uudistamistarpeista laadittavaa toimenpideohjelmaa, joka annetaan eduskunnalle selontekona helmikuussa 2021.

Työllisyyden kuntakokeilu vaikuttaa vieraskielisten palveluihin. Työllisyyden kuntakokeilun piiriin siirtyvät kokeilukunnissa kaikki laajennetun työttömyyden piiriin kuuluvat vieraskieliset. Tämä jättää TE-toimistojen vastuulle työssä olevat työnhakijat, työvoiman ulkopuolella olevat ja lyhennetyllä työviikolla olevat sekä ei-kokeilukunnissa asuvat vieraskieliset kokonaisuudessaan. Vieraskielisiä siirtyy kokeilukuntien vastuulle lähes 61 200, ja TE-toimistojen vastuulle jää lähes 41 500 vieraskielistä (laskelma 6.8.2020).

Uudellamaalla kuntien vastuulle siirtyy merkittävä määrä vieraskielisiä työnhakijoita (lähes 40 900), mutta samaan aikaan Uudenmaan TE-toimisto joutuu edelleen ylläpitämään toimivia maahanmuuttajapalveluita, vaikka kohderyhmän painopiste todennäköisesti siirtyy lähempänä työmarkkinoita oleviin vieraskielisiin (lähes 18 800). Kaakkois-Suomessa ei ole käynnistymässä yhtään kokeilua, joten kohderyhmä pysyy täysin TE-toimiston vastuulla. Pohjanmaan ELY-keskuksen alueella käytännössä koko Keski-Pohjanmaan maakunta on mukana kokeilussa, mutta valtaosa vieraskielisistä asuu Pohjanmaalla Vaasan seudulla, joka ei ole mukana kokeilussa.

Koronapandemia on lisännyt maahan muuttaneiden lomautuksia ja työttömyyttä, mutta myös työvoiman ulkopuolelle siirtymistä. Ulkomaalaistaustaiset ovat vahvasti ylliedustettuina toimialoilla, joilla työttömien työnhakijoiden määrä on pandemian vuoksi kasvanut eniten ja joilla nykyisen talousshokin alkuvaiheen vaikutukset ovat olleet rajuimmat. Koronapandemia vaikuttaa myös hiljattain maahan muuttaneiden tilanteeseen, koska maahantulon ajankohdan taloudellisella suhdanteella on merkittävä pidemmän aikavälin vaikutus maahanmuuttajan työmarkkina-asemaan. Koronapandemian vaikutuksia maahanmuuttajien työllisyyteen pyritään loiventamaan em. toimin, mutta suunnitelmassa on myös ns. maahanmuuttajien työllisyyspaketti, jolla vahvistettaisiin maahan muuttaneiden kiinnittymistä työmarkkinoille. Se esitetään toteutettavaksi osana Suomen kestävän kasvun ohjelmaa.

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).

Jauhola, L., Karinen, R., Kortelainen, J. & Luukkonen, T. (2020) Työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttaja-asiakkaiden ohjaus ja palvelut kunnissa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:32.

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

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

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