



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY

Meri-Sisko Eskola
neuvotteleva virkamies
työ- ja elinkeinoministeriö
050-462 2452
meri-sisko.eskola@tem.fi

8.10.2015

Eduskunnan Valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaostolle

Asia: Hallituksen esitys 30/2015 vp

Valtion talousarvio vuodelle 2016

Pääluokka 32.70 Kotoutuminen ja maahanmuuttajien työllistyminen

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntijalauseuntonsa hallituksen esityksestä valtion talousarvioksi vuodelle 2016.

Maahanmuuttajien kotoutumisen edistäminen koskee useita politiikan sektoreita, keskeisimmin varhaiskasvatus-, koulutus-, asumis-, työllisyys-, sekä sosiaali- ja terveystaloutta. Hyvän kotoutumisen edellytykset perustuvat perustuslaissa ja muussa lainsäädännössä määriteltyihin maahanmuuttajien oikeuksiin ja velvollisuuksiin, palveluiden soveltuvuuteen maahanmuuttajien tarpeisiin sekä kotoutumislainsäädännössä määriteltyihin kotoutumispalveluihin. Kotoutumiseen vaikuttaa merkittävästi myös ulkomaalaislainsäädäntö, ts. ulkomaalaisen maahanmuuttoa, oleskelua ja maasta poistumista koskeva lainsäädäntö, sekä sen toimeenpano. Yleinen työllisyystilanne ja elinkeinoelämän suhdanteilla on luonnollisesti merkittävä vaikutus maahanmuuttajien työllistymiseen.

Poikkihallinnollisen yhteistyön merkitys siis korostuu kotouttamistyössä. Siksi lain kotoutumisen edistämisestä (1386/2010, kotoutumislaki) 34 pykälässä on säännös valtion kotouttamisohjelmasta, jonka valtioneuvosto hyväksyy kerran neljässä vuodessa. Ensimmäinen valtion kotouttamisohjelma laadittiin vuosille 2012-2015.

Työ- ja elinkeinoministeriö on aloittanut yhdessä muiden ministeriöiden kanssa valtion kotouttamisohjelman 2016-2019 valmistelun, jossa kirjataan hallituskauden painopisteet, toimenpiteet, vastuut ja valtiontalouden 2016-2019 kotoutumisen edistämisen resurssit.

Työ- ja elinkeinoministeriö on yhdessä muiden ministeriöiden kanssa aloittanut myös poikkihallinnollisen eri viranomaisien tehtävät huomioon ottavan toimintasuunnitelman valmistelun, jossa varaudutaan kasvavan turvapaikanhaun vaikutuksiin kotoutumisen edistämisessä.

Valtion kumppanuusohjelman valmistelun rinnalla työ- ja elinkeinoministeriö on aloittanut kotouttamisen kumppanuusohjelman valmistelun. Ohjelmassa kootaan keskeisten kumppaneiden (kunnat, yritykset, työmarkkinajärjestöt ja muut elinkeinoelämän organisaatiot, maahanmuuttaja- ja muut kansalaisjärjestöt, uskonnolliset yhteisöt, oppilaitokset jne.) näkemykset kotoutumisen edistämisestä ja omasta roolistaan kotoutumisen edistämisessä, erityisesti nykyisessä turvapaikkatilanteessa. Ohjelmaan sisältyy myös kumppanuuskampanja, jossa haetaan uusia aloitteita kotoutumisen edistämiseksi sekä organisaatioiden lupauksia osallistua kotouttamiseen. Työ- ja elinkeinoministeriö toimeenpanee myös valtakunnallisten kansalaisjärjestöjen hankehaun vapaaehtoistyön koordinoimiseksi ja maahanmuuttajajärjestöjen vahvistamiseksi vapaaehtoistoiminnassa. Toimenpiteillä tuetaan kotouttamistyön kumppanuuksien rakentamista pitkäjänteisesti, mutta voidaan myös tukea verkostojen rakentumista nyt akuutissa tilanteessa.

Kansainvälistä suojelua saavien kuntaan osoittaminen ja kotouttaminen

Kansainvälistä suojelua saaville henkilöille tarjotaan kotouttamispalveluja samoin perustein kuin muille maahanmuuttajille. Kuitenkin pakolaistaustaisilla henkilöillä saattaa olla erityispalvelujen tarvetta, kuten kidutusvammojen ja –traumojen hoito tai muu vaativa erikoissairaanhoito. Muutoinkin heidän taustansa ja kokemuksensa saattavat edellyttää vahvempaa tukea ja ohjausta, jotta kotoutuminen sujuu hyvin. Siksi kansainvälistä suojelua saaville henkilöille pyritään osoittamaan kuntapaikka. Näistä paikoista ELY-keskus ja kunnat tekevät sopimuksen, kotoutumislain 5 luvussa mukaisesti, ja kunnille maksetaan korvauksia lain 6 luvun mukaisesti.

Valtionosuusjärjestelmässä otetaan huomioon maahanmuuttajasukkaiden tarvitsemat palvelut ulkomaalaiskertoimella. Opetus- ja kulttuuriministeriö korvaa kunnille erikseen valmistavan opetuksen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia.

Valtio korvaa kunnille kansainvälistä suojelua saavien tarvitsemista erityisistä kotoutumispalveluista erityisenä valtionapuna niiden kuluja. Korvaukset ovat osittain laskennallisia, osittain toteutuneisiin kuluihin perustuvia. Vuonna 2015 laskennalliset korvaukset ovat alle 7-vuotiaasta 6845 euroa ja 7 vuotta täyttäneistä 2300 euroa. Korvaustaso määritellään asetuksella. Turvapaikanhakijoina tulleiden kohdalla korvausaika on 3 vuotta, ja kiintiöpakolaisina tulleiden osalta korvausaika on 4 vuotta.

Lisäksi kunnille korvataan eräitä sosiaali- ja terveydenhuollon erityismenoja 10 vuoden ajan erillisellä sopimuksella, toimeentulotukikustannukset 3 vuodelta, sekä tulkkaukskustannukset ilman aikarajoitusta.

Kuntapaikoista on erityisesti vuodesta 2009 lähtien ollut pulaa, ja työ- ja elinkeinoministeriö on eri hankkein pyrkinyt vauhdittamaan kuntaan osoit-

tamista. Viimeisin hankekokonaisuus on SYLVIA-hanke, joka puitteissa kunnille suunnattiin lisätukea pakolaisten vastaanottoon noin 3 miljoonaa euroa 2014-2015. Kuntapaikkoja saatiin vuonna 2014 hieman enemmän, - runsaat 1300 – mutta vuonna 2015 paikkoja on toistaiseksi vain runsaat 1000. Suunnitelmallinen pakolaisten vastaanotto auttaa pakolaistaustaisia henkilöitä kotoutumaan nopeammin, ja mahdollistaa kuntien ja alueiden toimijoiden pitkäjänteisen, vaikuttavan kotouttamistyön.

Tämänhetkinen turvapaikanhakijatilanne aiheuttaa sen, että kuntapaikkoja tarvitaan yli 10 000 vuosittain vuodesta 2016 eteenpäin. Kotoutumislain (1386/2010) mukaisesti sovitut kuntapaikat vuodelle 2015 on käytetty. Vuodelle 2016 sovittu noin 1000 kuntapaikasta, vaikka tarve tulee olemaan yli 10 000. Jos sopimuksiin perustuvia kuntapaikkoja ei saada, luvan saaneet odottavat vastaanottokeskuksissa ja muuttavat lopulta omaehtoisesti asunnon saatuaan kuntiin. Tuolloin muuttopaine kohdistuu pääkaupunkiseudulle ja suurimpiin kasvukeskuksiin ja ensimmäinen asunto löytyy sukulaisen tai ystävien kotoa. Mikäli taas kunnat sopivat ELY-keskuksen kanssa etukäteen vastaanotosta, muutto on hallittua, kotouttaminen suunniteltua ja kunnan kotouttamisohjelmassa määriteltä. Tuolloin myös kolmas sektori saadaan koordinoitusti tukemaan julkisia palveluja. Näin myös kotoutuminen käynnistyy nopeammin ja yhteiskunnalle aiheutuviin kokonaiskustannuksista säästetään.

Voidaan sanoa, että kotoutumisen onnistumisen kulmakivi on oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden hallittu, valtion ja kuntien välisiin sopimukseen perustuva suunnitelmallinen muutto kuntiin.

Vuonna 2015 saapuvat turvapaikanhakijat vaikuttavat TEM:n hallinnonalan määrärahatarpeisiin vuodesta 2016 lukien, koska hakemusten käsittelyyn, oleskeluluvan saaneiden kuntaan ja palveluiden piiriin siirtymiseen ja kuntien hakemien korvausten hakemiseen arvioidaan kuluvan ½-1 vuotta.

Turvapaikanhakijoita on saapunut Suomeen 1.1.-8.10.2015 yhteensä 20.705 henkilöä. Näistä alaikäisiä ilman huoltajaa tulleita on yli 1160. Hakijoista yli 80 % on 18–64 -vuotiaita. Suomeen arvioidaan tällä hetkellä tulevan vuoden 2015 aikana 25–30 000 tai jopa 50 000 turvapaikanhakijaa. Laskelmissa oletuksena on, että hakemusten käsittelyaika on noin 6 kuukautta ja että noin 50 % hakijoista saa oleskeluluvan. Mikäli suurten turvapaikanhakijamäärien vuoksi oleskelulupapäätösten teko viivästyy arvioidusta kuudesta kuukaudesta, siirtyy myös kotoutumiskoulutukseen tarvittavan määrärahan tarve vastaavasti eteenpäin.

Talousarvioesitys 2016: Määrärahat pääluokassa 32.70

Valtion korvaukset kunnille (mom. 32.70.30, arviomääräraha)

Kunnille korvataan pakolaisten vastaanotosta ja kotoutumista edistävien palveluiden järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia laskennallisen perus-

teen tai todellisten kustannusten mukaan. Laskelmassa on huomioitu, että oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden lisäksi korvausten piiriin tulee 750 kiintiöpakolaista/vuosi sekä 500 perheenyhdistämistä/vuosi. TAE-valmistelun jälkeen turvapaikanhakijoiden määrä on huomattavasti oletetusta kasvanut, jonka TEM tulee ottamaan huomioon esityksessään vuoden 2016 täydentäväksi talousarvioesitykseksi.

TAE 2016 sisältämä määräraahatarve perustuu vuosittaiseen arvioon oleskeluluvan saaneiden kotoutumisen piirissä olevien pakolaisten määrästä. Laskennallisten korvausten piirissä oloaika on 3 vuotta, kiintiöpakolaisten osalta 4 vuotta. Laskennallisten korvausten piirissä olevien määrästä arvioidaan olevan n. 20 % alle 7-vuotiaita, joista kunnalle maksettava korvaus on 6 845 euroa/vuosi ja yli 7-vuotiaita 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.

Yksikkökustannusten mitoitusperusteena käytetään edellisen vuoden käytötarkoituksittain 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 kulumiin.

Maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edistäminen (mom. 32.70.03, siirtomääräraha 2 v)

Momentin keskeisin käyttökohde on vuonna 2014 perustettu Kotouttamisen osaamiskeskus, sekä toimet ja hankkeet maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edistämiseksi ja rasismin torjunnaksi. Kotouttamisen osaamiskeskus sijoittuu TEM:n työllisyys- ja yrittäjyysosastolle. Osaamiskeskuksen henkilöstö on saatu rekrytoitua kokonaisuudessaan keväällä 2015. Keskukseen ydintehtävänä on tukea kotouttamistyön ammattilaisten sekä päättäjien osaamista maahanmuutosta ja kotouttamisesta, sekä vas-

tata yleisiin tiedon tarpeisiin maahanmuuttajien elinoloista ja kotoutumisesta. Osaamisen ja seurantatiedon vahvistamisella tuetaan kotouttamistyön vaikuttavuutta ja levitetään hyväksi havaittuja käytäntöjä.

Kevään 2015 aikana toteutettiin valtakunnallinen koulutuskiertue, jonka aikana kerrottiin osaamiskeskuksen suunnittelemasta toiminnasta sekä kartoitettiin ELY-keskusten ja alueellisten toimijoiden koulutuksen ja muun osaamisen tuen tarpeita. Keskus toteuttaa vuonna 2015-2016 kunnille ja TE-toimistoille suunnatun palvelukyselyn, jossa kartoitetaan palveluverkoston näkemykset kotoutumista edistävän työn haasteista, onnistumisista ja kipukohdista. Kyselyt liittyvät kotoutumisen, kotouttamisen ja entisten suhteiden seurantajärjestelmään, johon sisältyy myös mm. vuodenvaihteessa avautuva, maahanmuuttajien elinoloja kuvautuva rekisteritietokanta.

Vuodelle 2016 suunnitellaan mm. varhaiskasvatuksen henkilöstölle suunnattua koulutuskokonaisuutta. Lisäksi käynnistetään koulutuksia eri puolilla maata jotka tukevat kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden kuntaan asettumista ja kotoutumista. Osaamiskeskus on myös teettänyt selvityksiä kotouttamistyön tärkeistä kehittämiskohteista, mm. tutkimuskatsauksen maahanmuuttajien psykososiaalisen tuen malleista erityisesti pohjoismaisissa.

Lisääntyneen turvapaikanhakijamäärän aiheuttamat muut menopaineet työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa lopuksi, että kasvanut turvapaikanhakijamäärä tulee vaikuttamaan merkittävästi myös muissa TEM:n pääluokissa. Muuttunutta tilannetta ei vielä ole voitu huomioida talousarvioesityksessä nopean muutoksen johdosta.

On oletettavissa, että kotoutumiskoulutuksen tarve jopa kasvaa merkittävästi vuoden 2016 aikana. ELY-keskusten vahvaa panosta tarvitaan jo nyt kuntapaikkojen lisäämiseksi, ja paineet TE-palveluihin tulevat kasvamaan olennaisesti vuonna 2016.

Viime vuosina noin 1 500- 2 000 henkilöä on saanut myönteisen päätöksen turvapaikkamenettelyn kautta. Mikäli talousarviossa käytetty, noin 7500 myönteisen päätöksen saaneen turvapaikanhakijan arvio toteutuu, lisäys on noin 5 000-6 000 henkilön suuruusluokkaa, joista työkäisiä on arviolta 80 %. Tämä tarkoittaisi 3 000-4 000 hengen lisäystä TE-palvelujen uusien, kotoutumispalvelujen piiriin tulevaa asiakasta, kun TE-palveluissa on vuosittain tehty uusi kotoutumissuunnitelma 7 000-8 000 henkilölle.

Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut (TEM:n mom. 32.30.51(siirtomääräraha 2 v)

Määrärahaa käytetään työvoimapolitiittisena koulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen hankintaan. Vuodelle 2016 arvioitu kohdennus on ta-

lousarvioesityksessä 60,48 milj. euroa, ja on siis samantasoinen kuin tänä vuonna. Tällä hetkellä kotoutumiskoulutusta joutuu useimmilla paikkakunnilla odottamaan, keskimääräinen odotusaika on noin neljä kuukautta, pääkaupunkiseudulla noin kuusi kuukautta. Jo jonojen purkaminen edellyttäisi noin 37,2 milj. euron lisämäärärahan, nykyisillä maahanmuuttajamäärillä. Mikäli kotoutumiskoulutuksen piiriin tulee esimerkiksi 3 000 uutta asiakasta, tämä edellyttäisi lisäksi noin 31,5 milj. euron lisämäärärahaa.

Kotoutumiskoulutuksen yksikköhinta on 42,27 euroa/opiskelijatyöpäivä (TAE2016) sisältäen alv:n. Kotoutumiskoulutuksen keskimääräinen kesto on 240–270 päivää. Mikäli kotoutumiskoulutuksen kesto on 250 opiskelijatyöpäivää (1 vuosi), maksaa yhden henkilön kotoutumiskoulutus noin 10 568 euroa.

ELY-keskusten ja TE-toimistojen toimintamenot

ELY-keskuksilla on merkittäviä vastuuta maahanmuuttajien kotouttamisen osalta. Ne toisaalta vastaavat kotouttamisen alueellisesta ohjauksesta ja yhteensovittamisesta, sekä kuntapaikkasopimusten neuvotteluista ja solmimisesta. Toisaalta niiden vastuulla on työvoimakoulutuksena toteutettavan kotoutumiskoulutuksen suunnittelu, hankinta ja valvonta. Molemmat nämä tehtävät tulevat huomattavasti lisääntymään vuonna 2016.

TE-toimisto vastaa maahanmuuttajien alkukartoituksesta ja kotoutumissuunitelman laatimisesta kotoutumisvaiheessa olevien maahanmuuttaja-asiakkaidensa osalta. TE-toimisto ohjaa maahanmuuttajan työvoimakoulutuksena toteutettavaan kotoutumiskoulutukseen tai hakeutumaan omaehtoiseen opiskeluun. Turvapaikanhakijoiden määrän kasvu tarkoittaa merkittävää maahanmuuttaja-asiakkaiden palvelutarpeen lisääystä TE-toimistoissa.