

# Valtion kotouttamisohjelma vuosille 2016-2019

---

Luonnos 12.1.2016



Valtion kotouttamisohjelma vuosille 2016-2019 perustuu lakiin kotoutumisen edistämisestä (1386/2010; kotoutumislaki), jonka 34 §:n mukaisesti valtioneuvosto päättää valtakunnallisesta kotouttamisen kehittämisestä laatimalla kotouttamisen tavoitteet sisältävän valtion kotouttamisohjelman neljäksi vuodeksi kerrallaan. Ohjelma sisältää hallituskaudelle kotouttamisen painopisteet, tavoitteet, toimenpiteet, vastuut ja julkisen talouden suunnitelmassa 2016-2019 määritellyt kotoutumisen edistämisen resurssit. Määrittelyt perustuvat pääministeri Sipilän hallitusohjelmaan sekä hallituksen syksyn 2015 kuluessa tekemiin muihin maahanmuuttopoliittisiin linjauksiin. Ohjelman neljä tavoitealuetta ovat: (1) Edistetään ihmisarvoa kunnioittavaa keskustelukulttuuria, eikä rasismia sallita; (2) Tuodaan maahanmuuttajien oman kulttuurin vahvuudet osaltaan vahvistamaan Suomen innovaatiokykyä; (3) Tehostetaan kotouttamista poikkihallinnollisesti; (4) Lisätään valtion ja kuntien välistä yhteistoimintaa kansainvälistä suojelu saavien vastaanotossa.

## VALTION KOTOUTTAMISOHJELMA VUOSILLE 2016-2019 – VALKO II

### TAUSTAA

#### Valtion kotouttamisohjelman 2016–2019 lähtökohdat

Valtion kotouttamisohjelma perustuu lakiin kotoutumisen edistämisestä (1386/2010; kotoutumislaki), jonka 34 §:n mukaisesti valtioneuvosto päättää valtakunnallisesta kotouttamisen kehittämisestä laatimalla kotouttamisen tavoitteet sisältävän valtion kotouttamisohjelman neljäksi vuodeksi kerrallaan. Valtioneuvosto teki ensimmäisen periaatepäätöksen valtion kotouttamisohjelmasta (VALKO I) 7.6.2012. Tässä ohjelmassa kuvattiin kotoutumisen ja hyvien etnisten suhteiden edistämispolitiikan poikkihallinnollinen kokonaisuus. Erityistarkasteluun nostettiin valtiontalouden kehyskauden 2012–2015 kohdennukset.

Valtion kotouttamisohjelmassa vuosille 2016–2019 (VALKO II) otetaan huomioon pääministeri Sipilän strategisen hallitusohjelman kirjaukset, hallituksen turvapaikanhakijoiden kasvun seurauksena 11.9.2015 antamat linjaukset maahanmuuttopoliittisiksi toimenpiteiksi, hallituksen 8.12.2015 julkaisema turvapaikkapoliittinen toimenpideohjelma sekä maahanmuuton ministerityöryhmän linjaukset. VALKO I:n toimenpanon ja vaikutusten seurantatiedot ovat käytettävissä toimenpiteistä päätettäessä. Ohjelma sisältää hallituskauden painopisteet, tavoitteet, toimenpiteet, vastuut ja julkisen talouden suunnitelmassa 2016–2019 määritellyt kotoutumisen edistämisen resurssit, EU-rahoitus mukaan lukien.

Maahanmuuttopoliittisten linjausten lisäksi pääministeri Sipilän hallitusohjelma sisältää monia muitakin uudistuksia, joilla on vaikutusta kotouttamispolitiikan toimeenpanoon. Tällaisia ovat varsinkin valtion ja kuntien väliseen tehtävien ja vastuunjakoon vaikuttavat uudistukset, kuten itsehallintoalueiden perustaminen SOTE-uudistus, tulevaisuuden kunta – hanke, kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämishjelma sekä keskus- ja aluehallinnon uudistaminen. Valtion kotouttamisohjelman valmistelussa on otettu uudistusten vaikutukset huomioon siltä osin kuin niiden sisällöistä on valmisteluajankohtana linjattu.

Valtion kotouttamisohjelma ohjaa ja tehostaa kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010; kotoutumislaki) toimeenpanoa. Ohjelmassa asetetuilla tavoitteilla luodaan edellytyksiä maahanmuuttajien ja muun väestön välisten elinolosuhde-erojen kaventamiselle ja yhdenvertaisten mahdollisuuksien toteutumiselle sekä luodaan edellytyksiä sille, että maahanmuuttajien osaaminen siirtyy hyödyntämään suomalaista yhteiskuntaa. Tavoitealueet perustuvat pääministeri Sipilän hallitusohjelman maahanmuuttopoliittisiin linjauksiin. Toimenpiteet asettuvat erityisesti maahantulon alkuvaiheeseen.

Valtion kotouttamisohjelman neljä pääministeri Sipilän hallitusohjelmaan perustuvaa tavoitealuetta ovat:

1. Edistetään ihmisarvoa kunnioittavaa keskustelukulttuuria, eikä rasismia sallita;
2. Tuodaan maahanmuuttajien oman kulttuurin vahvuudet osaltaan vahvistamaan Suomen innovaatiokykyä;
3. Tehostetaan kotouttamista poikkihallinnollisesti;
4. Lisätään valtion ja kuntien välistä yhteistoimintaa kansainvälistä suojelu saavien vastaanotossa.

Ne toimenpiteet, joilla vastataan turvapaikanhakijoiden määrän kasvun seurauksena aiempaa suuremman pakolaisryhmän kotouttamishaasteeseen, on sisällytetty ohjelmaan kunkin tavoitealueen alle. Lähtöoletuksina on, että vuosina 2016–2019 maahan saapuu vuositasona noin 15.000 turvapaikanhakijaa, heistä noin 35 % saa oleskeluluvan ja oleskeluluvan saaneiden siirtyminen vastaanottokeskuksesta kuntaan tapahtuu keskimäärin yhdeksän kuukauden kuluessa turvapaikkahakemuksen jättämisestä.

Valtion kotouttamisohjelmaan sisällytettävien toimenpiteiden määrittelyssä on otettu huomioon kotoutumisen seurantarjestelmässä esiin nousseet kotouttamisen haasteet, ensimmäisen valtion kotouttamisohjelman seurantatiedot, viimeaikaisten tutkimusten ja muiden selvitysten sekä kuulemisten tulokset. Seurantarjestelmän indikaattoreilla saadaan tietoa ohjelman vaikuttavuudesta ja ohjelman toimeenpanoa seurataan toimenpidetarkoituksella.

Valtion kotouttamisohjelman seurantatietojen arviointi sovitetaan yhteen hallitusohjelman puolivälitarkastelun kanssa. Samassa yhteydessä arvioidaan hallitusohjelman mukaisesti valmisteltavan maahanmuuton kustannusselvityksen mahdollisia vaikutuksia ohjelman toimeenpanoon.

Valtion kotouttamisohjelman toimeenpanoa edistetään resurssi- ja informaatio-ohjauksella.

Samanaikaisesti valtion kotouttamisohjelman valmistelun kanssa valmistellaan yhdessä kuntien, maahanmuuttaja- ja kansalaisjärjestöjen, elinkeinoelämän ja työmarkkinajärjestöjen, uskonnollisten yhteisöjen ja oppilaitosten sekä muiden kumppaneiden kanssa kotouttamisen kumppanuusohjelma. Ohjelmassa esitellään eri organisaatioiden näkemyksiä, aloitteita ja lupauksia kotoutumisen edistämiseksi ja se julkaistaan valtion kotouttamisohjelman liitteenä.

Mikäli ohjelmakaudella 2016–2019 tapahtuu toimintaympäristössä sellaisia merkittäviä muutoksia, joita ei ohjelmassa ole voitu ennakoita, ohjelma otetaan uudelleen tarkasteluun.

## Kotoutumista ohjaa laki kotoutumisen edistämisestä

Kotoutumisen edistäminen on horisontaalinen politiikan alue, joka koskee useita politiikan sektoreita, keskeisimmin varhaiskasvatus-, koulutus-, asumis-, työ- sekä sosiaali- ja terveystieteitä. Hyvän kotoutumisen edellytykset perustuvat perustuslaissa ja sektorilainsäädännössä määriteltäviin maahanmuuttajien oikeuksiin ja velvollisuuksiin, palveluiden soveltuvuuteen maahanmuuttajien tarpeisiin sekä kotoutumislainsäädännössä määriteltäviin kotoutumispalveluihin. Kotoutumiseen vaikuttaa merkittävästi myös ulkomaalaislainsäädäntö ja sen toimeenpano.

Kotoutumisen edistämisestä, maahanmuuttajien velvollisuuksista ja oikeuksista sekä viranomaisten velvollisuuksista ja toimenpiteiden yhteensovittamisesta säädetään laissa kotoutumisen edistämisestä (1386/2010; kotoutumislaki). Suomen kotoutumislaki on eurooppalaisittain poikkeuksellisen inklusiivinen: Sen soveltamisalaan kuuluvat kaikki Suomeen muuttavat, joilla on ulkomaalaislaissa ([301/2004](#)) tarkoitettu voimassa oleva oleskelulupa Suomessa tai, joiden oleskeluoikeus on rekisteröity tai joille on myönnetty oleskelukortti ulkomaalaislain mukaisesti. Kotoutumislainsäädännössä kotoutuminen määritellään maahanmuuttajan ja yhteiskunnan vuorovaikutteiseksi kehitykseksi, jonka tavoitteena on antaa maahanmuuttajalle yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja samalla kun tuetaan hänen mahdollisuuksiaan oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen. Lisäksi lain tarkoituksena on edistää tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta. Kotoutuminen on siis kaksisuuntaista, arjessa ihmisten ja väestöryhmien välistä vuoropuhelua ja yhteistoimintaa.

Kotoutumista edistäviä palveluja tuotetaan osana julkisia palveluja sekä yksityisten palvelutuottajien ja järjestöjen toimesta. Vapaaehtoistyö täydentää tärkeällä tavalla palvelutarjontaa kielen opetuksesta urheilutoimintaan ja lähentää maahanmuuttajien ja muun väestön välistä vuorovaikutusta. Maahanmuuttajayhteisöt, ml. uskonnolliset yhteisöt, toimivat varsinkin maahanmuuton alkuvaiheessa tärkeinä epävirallisina kotoutumisen edistäjinä ja tiedon välittäjinä. Vapaaehtoistyö ja sen koordinointi on korostunut varsinkin turvapaikanhakijoiden määrän kasvaessa. Järjestöillä on lisäksi korvaamaton rooli asenneilmapiiriin vaikuttamisessa ja maahanmuuttajien asiakkuusnäkökulman välittämisessä.

Turvapaikanhakijoiden määrän kasvun vaikutuksesta aiempaa politiikkaa, kotouttamista säätelevää lainsäädäntöä ja toimeenpanokäytäntöjä sekä resurssikohdennuksia ja viranomaisprosesseja on jouduttu erityisesti turvapaikkahakemukseen oleskeluluvan saavien osalta arvioimaan uudelleen.

## Kotouttaminen valtion talousarviossa

Valtion talousarviossa kotoutumista edistävät määrärahat on budjetoitu usean ministeriön pääluokkaan. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa kotoutumispolitiikan yleisestä kehittämisestä, suunnittelusta ja ohjauksesta sekä kotouttamispolitiikan ja hyvien etnisten suhteiden edistämisen yhteensovittamisesta, valakunnallisesta arvioinnista ja seurannasta sekä ohjaa vastaavissa tehtävissä ELY-keskuksia. Sen pääluokasta kohdennetaan määrärahat valtion kunnille pakolaisten vastaanotosta maksamiin kustannuksiin (mom 32.70.30, TAE 2016 162,23 milj. euroa), kotoutumiskoulutuksen hankinnasta, osaamiskartoituksista ja kielitaidon lähtötason arvioinnista aiheutuviin kustannuksiin (mom 32.30.51, TAE 2016 83,25 milj. euroa) sekä maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistämisen edistämiseen (mom 32.70.03, TAE 2016 2,25 milj. euroa). Lisäksi TEM hallinnoi kotoutumista edistäviä ESR-hankkeita.

Opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokasta kohdennetaan määrärahat perusopetukseen valmistavaan opetukseen, perusopetuksen suomi/ruotsi toisena kielenä opetukseen ja tukiopetukseen sekä oman äidinkielen opetukseen (mom 29.10.30), ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavaan opetukseen (mom 29.20.30 valtionosuus ja -avustus ammatillisen koulutuksen käyttökustannuksiin) ja lukioon valmistavaan opetukseen (29.10.30). Lisäksi OKM:n pääluokasta rahoitetaan Suomessa asuvien ulkomaalaisten opetukseen, täydennyskoulutukseen, opiskelu- ja kielitaitoa kehittävään koulutukseen kansan- ja kansalaisopistoissa, avustuksia monikulttuurisuuden tukemiseen ja rasismien vastaiseen työhön sekä monikulttuurisuusapurahoihin ja kulttuuritoimintaan ja edistetään yhdenvertaisuutta ja kotoutumista liikunnan avulla. (liite 1)

Muiden ministeriöiden pääluokissa kotoutumisen edistämistä rahoitetaan osana muuta rahoitusta, esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriö ottamalla maahanmuuttajien tarpeet huomioon kehitettäessä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukokonaisuutta, oikeusministeriö rahoittamalla hyvien etnisten suhteiden neuvottelukunnan (ETNO) toimintaa, ympäristöministeriö rahoittamalla asuntotuotantoa ja asumisneuvonnan hankkeita jne. Sisäministeriö hallinnoi EU:n turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa (AMIF), jonka kansalliseen ohjelmaan perustuen rahoitetaan myös kotoutumisen edistämistä. Maa- ja metsätalousministeriö hallinnoi Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaa, josta voidaan rahoittaa kotouttamista edistäviä hankkeita.

## Maahanmuuton, kotoutettavien määrän ja profiilin ennakoitavissa oleva kehittyminen vuosina 2016–2019

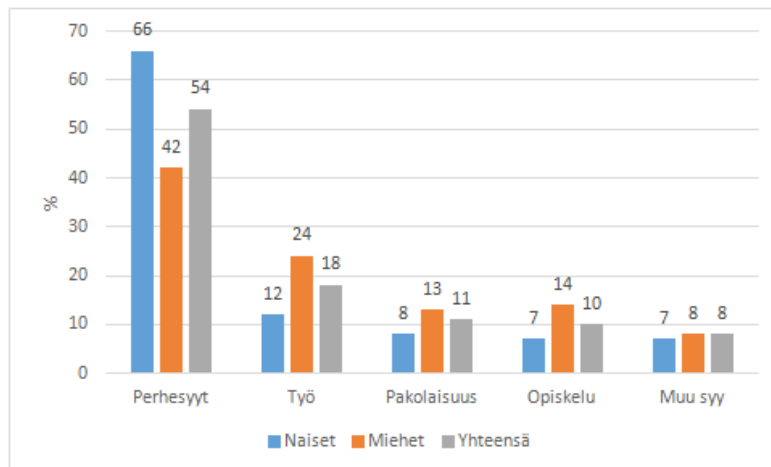
Maahanmuuttajien ja maahanmuuton merkitys Suomessa kasvaa jatkuvasti. 2000-luvulla muun kuin kotimaisen kielen äidinkielekseen rekisteröineen väestön määrä on kolminkertaistunut, ja turvapaikanhakijoiden määrän kasvu syksystä 2015 alkaen on edelleen kasvattanut maahanmuuttokysymysten merkitystä yhteiskunnallisessa keskustelussa. Globaalisiaatio, sodat ja muut kriisit heijastuvat eri puolille Eurooppaa, ja Suomen on varauduttava myös pakolaisten määrän kasvuun.

Suomi liittyi maahanmuuttajia vastaanottavien maiden joukkoon 1990-luvun alussa Neuvostoliiton romahduksen sekä Somalian ja entisen Jugoslavian hajoamissotien seurauksesta. Maahan saapui sekä pakolaisia että suomalaista syntyperää olevia pakolaisia entisen Neuvostoliiton alueelta. Somalialaisten pakolaisten muutto on jatkunut – kuten sotakin – jo 25 vuotta ja somalinkielinen väestö on kasvanut lähes 17 000 henkeen. Entisestä Neuvostoliitosta suuntautuvan paluumuuttopolitiikan seurauksena taas elinvoimainen venäjänkielinen vähemmistö on kasvanut Suomessa. Nämä esimerkit kuvaavat kansainvälistä muuttoliikettä ohjaavaa piirrettä: ketjumuuttoa. Tietyn ryhmän maahanmuuttoa ennustavat selkeimmin kyseisestä etnisestä ryhmästä jo aiemmin tulleet muuttajat.

Koska Suomi muuttui maahanmuuttomaaksi vasta 1990-luvun alussa, on maahanmuuttajien määrä ja osuus edelleen pieni EU-vertailussa. Tämä siitä huolimatta, että maahanmuuttajaväestön kasvuvauhti on ollut viime vuosina Suomessa nopea. Nykytasoinen turvapaikanhakijoiden määrä ei vielä merkittävästi muuta tilannetta. Lyhyt maahanmuuttohistoria selittää myös sen, että niin sanottu toinen maahanmuuttajapolvi, eli Suomeen alle kouluikäisinä muuttaneet ja Suomessa ulkomailla syntyneille vanhemmille syntyneet lapset ovat pieni ryhmä. Maahanmuutosta kolmasosa on Suomen kansalaisten paluumuuttoa. Vastaavasti maahan muuttavista ulkomaan kansalaisista kolmasosa muuttaa maasta ensimmäisen maassa-asumisvuotensa aikana, ja näistä osa palaa edelleen takaisin Suomeen.

Suomeen muutetaan erilaisin perustein. Yleisin peruste muuttaa Suomeen on perheside, tavanomaisimmin suomalainen tai pysyvästi Suomessa asuva puoliso. Tällä perusteella myönnettävien oleskelulupien osuus vuosittain myönnettyistä oleskeluluvista on ollut vähintään kolmannes, kun taas työ- ja opiskeluperusteisten oleskelulupien osuus on ollut vajaa kolmannes. Kiintiöpakolaisten tai turvapaikkahakemukseen kansainvälistä suojelua saaneiden osuus on useimpina vuosina ollut noin 10 prosenttia. Tilanne kuitenkin muuttui syksyllä 2015 niin Suomessa kuin globaalilla tasolla.

*Maahanmuuton tärkein syy sukupuolen mukaan, prosenttia ulkomaalaistaustaisesta 15–64-vuotiaasta väestöstä vuonna 2014, %*



*Lähde: UTH-tutkimus*

Kuva 1. Maahanmuuton syyt vuonna 2014

[YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n mukaan](#) konfliktien ja vainon vuoksi pakenemaan joutuneita ihmisiä oli maailmassa vuoden 2014 lopulla noin 59,5 miljoonaa. Tämä oli 8,3 miljoonaa enemmän kuin edellisellä vuonna (51,2 miljoonaa) ja toistaiseksi suurin vuotuinen kasvu maailman pakolaismäärässä. Pakolaisista suurin osa, 38,2 miljoonaa, oli maansisäisiä pakolaisia. Kotimaansa ulkopuolelle oli paennut 19,5 miljoonaa ihmistä ja turvapaikkahakemuksia jätettiin vuonna 2014 maailmassa oli 1,8 miljoonaa.<sup>1</sup> Epävakaa tilanne Euroopan lähialueilla on tuonut alueelle toisen maailmansodan jälkeen suurimmat pakolaismäärät. Vuonna 2014 Euroopasta haki turvapaikkaa 626 000 henkilöä, Suomesta 3 651 henkilöä. Vuonna 2015 vastaavasti xxx, joista Suomessa xxx (päivitetään vuoden lopussa).

Sodista ja muista kriisitilanteista johtunut pakolaisuus on ennen vuotta 2015 heijastunut Suomeen vähemmän kuin esimerkiksi muihin Pohjoismaihin, Saksaan, Alankomaihin ja moneen muuhun EU-maahan. Kun tilanne loppukesästä 2015 muuttui, Suomesta tuli aiempaa tunnetumpi kohdemaata kotimaansa ulkopuolelta kansainvälistä suojelua hakeville ihmisille eli turvapaikanhakijoille. Maahan saapui vuonna 2015 noin 32 400 turvapaikanhakijaa, noin kymmenkertainen määrä aiempiin vuosiin verrattuna. Vuonna 2015 turvapaikkaa hakeneiden määrän kasvu tulee vuonna 2016 nostamaan kansainvälistä suojelua saavien suhteellista osuutta ja määrää kaikista oleskeluluvan saaneista. Mikäli muilla perusteilla oleskelulupia Suomessa myönnetään vuonna 2016 lukumääräisesti yhtä paljon kuin edellisinä vuosina ja kansainvälistä suojelua hakeneista noin 35 prosenttia saa Suomessa oleskeluluvan, tulee heidän osuutensa kaikista oleskeluluvan saaneista nousemaan vuonna 2016 noin 40 prosenttiin.

<sup>1</sup> [www.pakolaisapu.fi](http://www.pakolaisapu.fi)

## Turvapaikanhakijat, suurimmat ryhmät

| 2013                                             | 2014                                             | 1.1.-30.11.2015                                   |
|--------------------------------------------------|--------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| Hakijoita yhteensä 3 238, 95 eri kansalaisuutta. | Hakijoita yhteensä 3 651, 97 eri kansalaisuutta. | Hakijoita yhteensä 30 641, 98 eri kansalaisuutta. |
| • Irak 819                                       | • Irak 826                                       | • Irak 19 856                                     |
| • Venäjä 246                                     | • Somalia 411                                    | • Afganistan 4 575                                |
| • Somalia 217                                    | • Ukraina 302                                    | • Somalia 1 939                                   |
| • Nigeria 206                                    | • Afganistan 205                                 | • Syyria 752                                      |
| • Afganistan 199                                 | • Venäjä 198                                     | • Albania 749                                     |
| • Iran 167                                       | • Nigeria 166                                    | • Iran 531                                        |
| • Syyria 149                                     | • Syyria 149                                     | • Ei tiedossa 248                                 |
| • Algeria 82                                     | • Albania 109                                    | • Venäjä 165                                      |
| • Marokko 76                                     | • Iran 95                                        | • Kosovo 164                                      |
| • Kosovo 70                                      | • Algeria 91                                     | • Nigeria 148                                     |



MIGRATIONSVÄRKET

FINNISH IMMIGRATION SERVICE

Kuva 2. Vuosina 2013-2015 maahan saapuneet turvapaikanhakijat (Kuva uusitaan ja luvut päivitetään)

Pakolaisten ja laajemmin myös maahanmuuttajien kotouttamistoimia voidaan tarkastella yhteiskunnallisena investointina, jonka tavoitteena on tuoda talouteen lisää tuottavuutta joidenkin vuosien lisäkoulutautumiseen investoimalla. Maahanmuuttajien työmarkkina-asemaa ja taloudellista merkitystä koskevat tutkimukset osoittavat, että maahanmuuttajista muodostuu työmarkkinoille täydentävää työvoimaa, joka kasvattaa kansantaloutta. Viime aikoina Suomessa on herätty huomaamaan, että maahanmuuttajien kieliosaaminen ja globaali suhdeverkosto muodostavat lisäarvon suomalaiselle elinkeinoelämälle. Vastaavasti myös jo varhaiskasvatuksessa, kouluissa ja muissa oppilaitoksissa on mahdollisuus hyötyä arjen kansainvälisyydestä.

Suomeen muuttavat ovat pääosin nuorta työ- ja lisääntymisikäistä väestöä. Esimerkiksi vuonna 2015 tulleista turvapaikanhakijoista arviolta 80 prosenttia on työikäisiä ja 80 prosenttia yksin tulleita miehiä. Ikä- ja sukupuolirakenne merkitsee myös sitä, että Suomeen jäävien nopea työllistyminen on noussut keskeiseksi kotoutumisen tavoitteeksi.

Ulkomaan kansalaisten muutto Suomeen ja syntyvyys kattavat noin 80–90 prosenttia väestönlisäyksestä. Työikäisen väestön osalta kasvu tulee kokonaan maahanmuuttajista. Kantasuomalaisten ikärakenteesta poikkeavat kieli-, kulttuuri- ja osaamistaustat ovat mahdollisuus ikääntyvän väestön Suomelle. Kotoutumisen onnistuessa maahanmuuttajat voivat hyödyttää laajasti suomalaista yhteiskuntaa sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä.

Suomessa olevat maahanmuuttajat ovat taustoiltaan heterogeeninen joukko. Kuten muuallakin maailmassa, maahanmuuttajat keskittyvät suurimmille kaupunkiseuduille. Rekisteröityjä äidinkieliä on noin 170. Suurimmat ryhmät tulevat entisen Neuvostoliiton alueelta Venäjältä, Virosta ja Ruotsista.

Eri maahanmuuttajaryhmien demografinen profiili vaikuttaa paitsi palveluiden tarpeeseen myös siihen, millaiseksi tulijoiden ja vastaanottavan yhteiskunnan vuorovaikutus muodostuu. Lisäksi on huomioitava, että maahan pysyvästi muuttavat tuovat mukanaan myös seuraavat sukupolvet. Sama koskee luonnollisesti myös Suomesta pysyvästi pois muuttavia: heidänkin mukanaan lähtevät myös nykyiset ja tulevat lapset. Tässä mielessä maahanmuuttajaväestön rakenne on merkittävä tekijä väestökehityksen kannalta. Maahanmuuttajat ovat yleensä parhaassa työ- ja hedelmällisyyssiässä: kaikissa EU-maissa ikäryhmä 25–39 vuotta on suurin ulkomaalaisten joukossa. Ulkomaan kansalaisten ikärakenteen kannalta mielenkiintoista on se, että 25–39-vuotiaita nuorempien ja vanhempien ikäryhmien osuus on ollut laskussa lähes kaikissa EU-maissa.

Suomen talouskasvun ja hyvinvoinnin näkökulmasta ovat riittävä ja pitkäaikainen maahanmuutto sekä investoiminen maahanmuuttajien kotoutumiseen merkittävässä roolissa. Pakolaiset työllistyvät hitaammin kuin muut maahanmuuttajaryhmät, mutta ero kuroutuu umpeen noin 7-10 vuodessa. Tämä merkitsee sitä, että maassaolon alkuvaiheeseen sijoittuvat kotoutumis- ja työllistämisinvestoinnit ovat pakolaisilla muita ryhmiä suurempia. Toisaalta pakolaisten muita maahanmuuttajaryhmiä nuorempi ikärakenne ja miesvaltaisuus merkitsevät sitä, että investointi maksaa itsensä takaisin pidempien työurien muodossa.

On arvioitu, että vuonna 2015 maahan saapuneista turvapaikanhakijoista noin kolmannes tulee saamaan oleskeluluvan kansainvälisen suojelun perusteella. Todennäköisesti kuitenkin suurempi osa jää maahan muilla perustein oleskelulupaprosessin pitkittyessä. Mitä pidempi oleskelulupaprosessi on, sitä enemmän kiinnittäviä siteitä turvapaikanhakijoina tulille syntyy: osa löytää opiskelu- tai työpaikan, osa avioituu ja saa lapsia. Nuorten miesten yliedustus turvapaikanhakijoiden joukossa merkitsee sitä, että perheellistymistä tapahtuu muutamien vuosien aikavälillä. Tämä tapahtuu kolmella tavalla: 1) toisessa maassa olevat ydinperheen jäsenet (vaimo ja/tai lapset) muuttavat Suomeen, kun perheen yhdistämisen vaativat kriteerit täyttyvät; 2) avioituminen ja Suomen ulkopuolella asuvan muutto kriteerien täyttyessä; 3) avioituminen Suomessa jo asuvan kanssa. On keskeistä huomata, että vaikka kriteerit puolison ja mahdollisten lasten maahanmuutolle olisivat kuinka tiukat, pyrkimys toivottuun parisuhteeseen ja perhe-elämään on motivoituneen perheenkokoajan tavoitteena esteistä huolimatta.

## KOTOUTTAMISEN TAVOITEALUEET

### **TAVOITEALUE I: Edistetään ihmisarvoa kunnioittavaa keskustelukulttuuria, eikä rasismia sallita**

Tavoitteena on suomalainen yhteiskunta, jossa maahanmuutosta keskustellaan avoimesti ja ihmisarvoa kunnioittaen, jossa viranomaiset ovat luoneet vuoropuhelun foorumit viranomaisten ja maahanmuuttajien välille, ja jossa eri väestöryhmien välillä vallitsee toimiva vuorovaikutus.

#### Tilannekuvaus:

Eri väestöryhmien välillä vallitsevien myönteisten asenteiden, luottamuksen ja kunnioituksen tunnusmerkkejä ovat kokemus yhteenkuuluvuudesta ja turvallisuudesta, syrjimätön kohtelu sekä yhdenvertaiset mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa. Suomessa tätä on toistaiseksi tutkittu vähän. Rasismia



ja muukalaispelkoa – eri väestöryhmien välisten suhteiden kielteistä ulottuvuutta - on sen sijaan tutkittu laajemmin.

Arjen rasismista on viime vuosina ilmestynyt kaksi väitöstutkimusta.<sup>2</sup> Viranomaisten systemaattinen seuranta koskee lähinnä viharikoksia ja syrjintää. Myös suomalaisten asenteita ja niiden kehittymistä eri vähemmistöryhmiä kohtaan tutkittiin systemaattisesti vuosina 1989-2008. Sen jälkeen on selvitetty erilaisilla kyselyillä pääasiassa suomalaisten näkemyksiä maahanmuuton lisäämiseen tai vähentämiseen.

Arjen rasismien rinnalla viranomaisten tulee tarkastella rasismia myös rakenteellisena ilmiönä. Kotoutumisen näkökulmasta on tärkeää arvioida niitä vaikutuksia, joita rasismilla, syrjinnällä ja ennakkoluuloilla on niiden kohteeksi sekä suoraan että välillisesti joutuneille. Kotoutumisen edellytyksenä on yhteiskunta, jossa näitä ilmiöitä ei sallita. Rasismista vapaa yhteisö on ihmisoikeuskysymys sekä osallisuuden, kotoutumisen ja yhteiskunnan eheyden edellytys. Rasismista vapaiden yhteisöjen toteutumiseksi on välttämätöntä ylläpitää avointa vuoropuhelua myös väestöryhmien ja viranomaisten välillä. Tähän Etnisten suhteiden neuvottelukunta (ETNO) tarjoaa sekä valtakunnallisella että alueellisella tasolla virallisen foorumin. Onkin tärkeää huolehtia sen toimintaedellytyksistä ja kehittämisestä toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten mukaisesti.

Viharikoksiin liittyviä yleisiä rikosnimikkeitä ovat kiihottaminen kansanryhmää vastaan, kunnianloukkaus ja laiton uhkaus. Viharikosta tai vihapuhetta ei ole erikseen mainittu rikoslainsäädännössä. Suurimmassa osassa rasistisia piirteitä sisältävistä rikosilmoituksista on ollut kyse tilanteesta, jossa valtaväestöön kuuluva on kohdistanut rasistisia solvauksia etniseen tai kansalliseen vähemmistöön kuuluvaa kohtaan. Rikostyypeistä yleisimpiä ovat olleet eriaistiset pahoinpitelyt. Rasistisille rikoksille alttiita ovat etenkin ryhmät, jotka ulkonäöltään selvimmin erottuvat kantaväestöstä.

Poliisiammattikorkeakoulun raportoinnin mukaan internetissä tapahtuneiden varsinaisten viharikosten osuus on ollut pieni, joskin kasvussa. Vuonna 2013 internetissä tapahtuneista epäiltyjä rasistisia rikoksia oli 45 eli noin neljä prosenttia kaikista tapahtumapaikoista ja vuonna 2014 vastaavat luvut olivat 80 ja kahdeksan prosenttia.<sup>3</sup> Tutkintapyyntö jätetään useassa tilanteessa tekemättä. Yleinen huomio on, että ennakkoluuloisten ja vihamielisten näkemysten esittämisen kynnys erityisesti sosiaalisessa mediassa on matala. Tästä ovat olleet huolissaan erityisesti maahanmuuttajayhteisöt ja korostaneet vihapuheiden vaikutuksia maahanmuuttajien turvallisuuden ja osallisuuden tunteeseen. Myös YK:n rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea (CERD-komitea) suosittelee viimeisimmässä Suomea koskevassa raportissaan tehostamaan pyrkimyksiä torjua internetissä tapahtuvaa yllyttämistä rotuvihaan ja rotusyrjintään. Poliisi toimii myös sosiaalisessa mediassa, virtuaaliset lähipoliisit omalla nimellään.

Kansainvälisten ja kansallisten syrjintää mittaavien selvitysten ja barometrien mukaan syrjintää esiintyy Suomessa eri elämänapuilla ja sen kohteeksi voi joutua monesta eri syystä. Vuoden 2015 Eurobarometri -tutkimuksen mukaan 12 prosenttia kyselyyn vastanneista ilmoitti kokeneensa Suomessa syrjintää viimeisen 12 kuukauden aikana. Tilastokeskuksen ulkomaalaista syntyperää olevien työ- ja hyvinvointitutkimuksen tulokset ovat samankaltaiset. Lisäksi Eurobarometrien mukaan suomalaiset ovat sitä mieltä, että syrjintä etnisen alkuperän perusteella on kaikkein yleisintä.

2 Anna Rastas: Rasismi lasten ja nuorten arjessa (2007). Anne-Mari Souto: [Arkipäivän rasismi koulussa](#) (2011)

3 [http://www.polamk.fi/tki/projektihaku/viharikokset\\_2014\\_ja\\_2015](http://www.polamk.fi/tki/projektihaku/viharikokset_2014_ja_2015)

**Taulukko 4. Syrjintää kohdanneiden osuus (%) kyseisen viranomaisen kanssa asioineista 20–64-vuotiaassa väestössä syntyperän mukaan vuonna 2014. (suluissa 95 %:n luottamusväli). Lähde: UTH-tutkimus**

|                                             | Kela tai sosiaali-toimisto | Terveyspalvelut  | TE-toimisto      | Poliisi         |
|---------------------------------------------|----------------------------|------------------|------------------|-----------------|
| Venäjä ja Neuvostoliitto                    | 6.9 (4.6–10.2)             | 10.0 (7.6–13.0)  | 9.8 (6.7–14.0)   | 4.4 (2.5–7.7)   |
| Viro                                        | 9.7 (5.9–15.5)             | 10.9 (7.4–15.8)  | 9.2 (4.5–17.9)   | 8.0 (4.0–15.4)  |
| Lähi-itä ja Pohjois-Afrikka                 | 14.3 (10.1–19.8)           | 17.6 (13.1–23.2) | 18.0 (12.7–24.8) | 9.3 (5.8–14.7)  |
| Muu Afrikka                                 | 15.9 (9.8–24.8)            | 13.8 (9.2–20.2)  | 11.5 (6.8–18.8)  | 9.2 (5.1–16.2)  |
| Aasia                                       | 8.6 (5.1–14.1)             | 11.6 (8.5–15.7)  | 13.8 (9.1–20.3)  | 7.4 (4.7–11.5)  |
| EU, EFTA ja Pohjois-Amerikka                | 9.0 (5.2–15.1)             | 8.7 (5.7–12.9)   | 13.6 (7.8–22.8)  | 11.6 (6.0–21.4) |
| Latinalainen Amerikka, Itä-Eurooppa ja muut | 6.2 (2.9–12.6)             | 14.1 (9.3–20.7)  | 13.2 (7.6–21.7)  | 8.9 (4.5–16.9)  |
| Ulkomaalaistai-seyhteensä                   | 9.8 (8.2–11.7)             | 12.1 (10.7–13.7) | 12.7 (10.7–15.0) | 7.9 (6.4–9.8)   |

Luvut ikävakioituja

*Kuva 3. Syrjintää kohdanneiden osuus viranomaisen kanssa asioidessa vuonna 2014*

Uusi yhdenvertaisuuslaki astui voimaan 1.1.2015. Viranomaisilla, koulutuksen järjestäjillä ja työnantajilla tulee olla lain edellyttämät suunnitelmat yhdenvertaisuuden edistämiseksi vuoteen 2017 mennessä. Lain käytännön toteuttaminen on tärkeä osa kotoutumisen edistämistä.

Osa rasmin ja syrjinnän vastaista työtä on kerätä objektiivista tietoa syrjinnästä ja sen muodoista eri elämänalueilla. Oikeusministeriön koordinoimaa valtioneuvoston yhteistä syrjinnän seurantarjestelmää kehitetään edelleen.

Asenneilmapiiri voi joko edistää tai hidastaa maahanmuuttajien kotoutumista. Ihmisarvoa kunnioittavan keskustelukulttuurin luomisessa on sekä poliittisilla päättäjillä että kaikilla viranomaisilla rooli. Keskeistä on viranomaisten yhteinen näkemys tavoitteista, läheinen yhteistyö ja että viranomaiset suunnittelevat toimenpiteitä koordinoitusti ja yhdessä. Eduskuntapuolueet allekirjoittivat Euroopan puolueiden vastaisen peruskirjan 4.11.2015 ja sitoutuivat aktiivisesti toimimaan kaikenlaista rasismia ja vihapuhetta vastaan sekä edistämään maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen osallistumista toimintaan. ETNO yhdessä Ihmisoikeusliiton ja yhdenvertaisuusvaltuutetun kanssa toteuttavat peruskirjan toimeenpanon seuranta kuntavaalien 2017 yhteydessä.

Vuoden 2015 aikana poliisi on raportoinut rasististen tekojen lisääntymisestä varsinkin turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskusten läheisyydessä. Turvallisuuden takaamiseen vastaanottokeskuksissa niin hakijoiden, työntekijöiden kuin paikallisen yhteisön näkökulmasta on jouduttu kiinnittämään erityistä huomiota ja kohdentamaan siihen resursseja. Lisäksi keskeistä on oikea-aikainen viestintä sekä kansalaisille että turvapaikanhakijoille ja sitä tarvitaan kaikilta avainorganisaatioilta ja kaikilla tasoilla. Väärää tai harhaanjohtavaa tietoa on pyrittävä oikaisemaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa myös sosiaalisessa mediassa, jossa tieto leviää nopeammin kuin koskaan aikaisemmin. Oikealla tiedolla pystytään vaikuttamaan vallitsevaan keskusteluun ja asenneilmapiiriin. Tiedon merkitys korostuu tilanteessa, jossa keskustelun ääripäät tuntuvat olevan hyvin kaukana toisistaan ja tilanne on herkkä provosoitumaan. Myös laajoja ja näkyviä viestintäkampanjoita asenneilmapiiriin vaikuttamiseksi tulee harkita.

### Toimenpiteet:

1. Toteutetaan **Etnisen yhdenvertaisuuden, rasismien ehkäisyn ja hyvän vuoropuhelun -toimenpideohjelma**, jossa:
  - Vastuuviranomaiset viestivät koordinoitusti turvapaikanhakijoiden vastaanottoon ja kotouttamiseen liittyvistä kysymyksistä ja toimivat tiiviissä verkostossa rasismien ja rasistisen vihapuheen ehkäisemiseksi, tunnistamiseksi ja niihin reagoimiseksi. (TEM, OM, OKM, SM, Maahanmuuttovirasto, Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Eduskunnan Ihmisoikeuskeskus)
    - Vastuuviranomaiset keräävät tietopakettien ”Faktaa maahanmuutosta ja kotoutumisesta” ja ylläpitävät sitä Internet-sivustoillaan ja sosiaalisessa mediassa;
    - Ministeriöt varmistavat kukin omalla hallinnonalallaan ja yhteistyössä kansalaisjärjestöjen kanssa maahanmuuton, kotoutumisen edistämisen ja rasismia ehkäisevän fakta-tiedon välittämisen. Toteutuksen tueksi valmistellaan arjen asiakastyön toistettavat koulutussisällöt ja toteutetaan kampanjaluonteisia toimia. Erityiskohderyhmänä ovat nuorten parissa uusilla vastaanottokeskuspaikkakunnilla ja oleskeluluvan saaneita vastaanottavissa kunnissa työskentelevät. (TEM, OM, OKM, SM, STM, YM, MMM, VM)
    - Valtioneuvoston tasolla, osana Suomi 100 -hanketta toteutetaan yhteistyössä eri yhteiskunnallisten toimijoiden kanssa laaja kampanja etnisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja rasismien torjumiseksi.
    - Oikeusministeriö kehittää etnisten suhteiden neuvottelukunnan (ETNO) alueellisten neuvottelukuntien roolia toimivan vuorovaikutuksen edistämiseksi vastaanottokeskuspaikkakunnilla. Samalla varmistetaan alueellisten ETNO:jen toimintaresurssit ja muut -edellytykset;
    - ETNO toteuttaa aiempia pilotteja hyödyntäen (kysysuoraan.net -hanke) valtakunnallinen monikanavainen keskusteluohjelma rasismien vaikutuksista suomalaisessa yhteiskunnassa. (ETNO)
  - Vastuuviranomaiset kartoittavat yhdessä tutkimusorganisaatioiden kanssa eri väestöryhmien välisiin asenteisiin, yhteenkuuluvuuteen, syrjimättömään kohteluun sekä rakenteelliseen että arjen rasismiin liittyvät tutkimustarpeet. Kohdennetaan määrärahoja priorisoinnin pohjalta.
2. Tuetaan **yhdenvertaisuus- ja syrjinnän vastaisen lainsäädännön toimeenpanoa** ja eri väestöryhmien välisiä hyviä suhteita:
  - kouluttamalla avainryhmiä yhdenvertaisuuslain velvoitteista, toteuttamalla syrjinnän ja rasismien vastaisia tiedotuskampanjoita, keräämällä tietoa syrjinnän ilmenemisestä eri elämäalueilla sekä tukemalla toimintaa vihapuheen ehkäisemiseksi.
  - toteuttamalla yhdessä etnisten suhteiden neuvottelukunnan (ETNO), muiden viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen kanssa turvapaikkatilanteeseen liittyviin haasteisiin kohdentuvan TRUST- hanke, jossa kehitetään toimintamalleja hyvien väestösuhteiden edistämiseksi alueellisella ja paikallisella tasolla.

### Vastuutahot

TEM, OKM, OM, SM; YVV, EK-IOK

Toimenpiteen 1. koordinoinnista vastaa TEM

Toimenpiteen 2. koordinoinnista vastaa OM

#### Resurssit

Toimenpiteen 1. toteutus rahoitetaan ministeriöiden valtion TA:ssa tarkoitukseen kohdentamalla määrärahoilla

Toimenpiteen 2. rahoitus toteutetaan OM:n pääluokan momentilta 25.01.01. Lisäksi OM on hakenut EU-rahoitusta TRUST-hankkeen toteuttamiseksi.

Syrjinnän seuranta rahoitetaan OM:n pääluokan momentilta 25.01.01.

#### Mittarit

Yhdenvertaisuus- ja syrjintäindikaattorit (asenteet eri ryhmiä kohtaan, syrjintäkokemukset ja havainnot, viharikollisuus ja -puhe, syrjintäilmoitukset ja -tuomiot, yhdenvertaisuuden edistäminen).

- Lähde OM:n ylläpitämä seurantajärjestelmä.

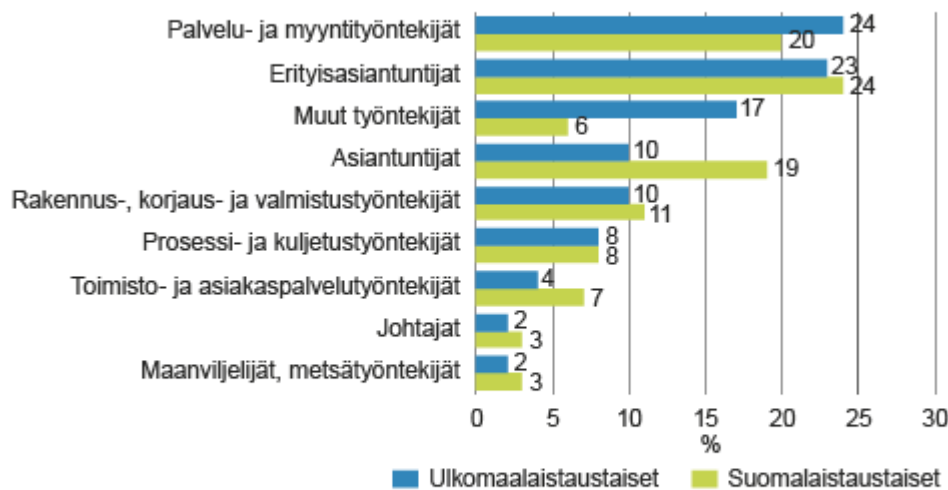
## **Tavoitealue II: Tuodaan maahanmuuttajien oman kulttuurin vahvuudet vahvistamaan osaltaan Suomen innovaatiokykyä**

Tavoitteena on, että maahanmuuttajien kotouttamistoimet nähdään yhä kiinteämmin osana Suomen elinkeino- ja innovaatiopolitiikan sekä kehitysyhteistyöpolitiikan keinovalikoimaa. Tähän sisältyy korkeasti koulutettujen ja suomalaisista korkeakouluista valmistuneiden maahanmuuttajien osaamisen hyödyntäminen ja urien edistäminen suomalaisilla työmarkkinoilla, mikä puolestaan vahvistaa Suomen kilpailukykyä.

#### Tilannekuvaus

Maahanmuuttajat tuovat mukanaan uusia toimintatapoja sekä kansainvälisiä osaamisverkostoja ja pääomaa ja monipuolistavat suomalaista kielivarantoa. Osaamista tullaan tulevaisuudessa rekrytoimaan yhä enemmän suoraan ulkomailta, mutta samaan aikaan on mielekästä panostaa Suomessa asuvien maahanmuuttajien, kuten tutkinto-opiskelijoiden ja muista syistä muuttaneiden osaamisen nykyistä parempaan hyödyntämiseen työmarkkinoilla ja innovaatiotoiminnassa.

*Ulkomaalaistaustaisten ja suomalaistaustaisten 15–64-vuotiaiden ammattirakenne vuonna 2004, %, Tilastokeskuksen ammattiluokitus 2010, 1-numerotaso\**



*\* Ammattiluokituksesta ei näytetä pääluokkaa Sotilaat havaintojen pienen määrän vuoksi*

*Lähde: UTH-tutkimus 2014, Tilastokeskus*

*Kuva 4: Ulkomaalaistaustaisen ja suomalaistaustaisen ammattirakenne vuonna 2014*

Toisen ja korkea-asteen oppilaitosten kansainvälistyminen on tuonut Suomeen tuhansia ulkomaalaisia opiskelijoita. Suomessa voi suorittaa esim. kandidaatti- tai maisteritasoisen tutkinnon sadoissa englanninkielisissä opinto-ohjelmissa eri puolilla maata. Olisi mielekästä, että nykyistä useampi Suomessa tutkintonsa suorittanut lahjakas nuori myös jäisi Suomeen töihin. Esimerkiksi ammattikorkeakoulututkinnon englanniksi suorittaneista ulkomaan kansalaisista oli vuoden jälkeen Suomessa töissä noin puolet, kun vastaavan tutkinnon kotimaisilla kielillä suorittaneista suomalaisista tai ulkomaalaisista oli töissä yli 80 prosenttia. Onkin tunnistettu, että kotimaisten kielten opintojen ja suomalaisten työelämäyhteyksien ja -taitojen opiskelu lisäisi oppilaitoksista valmistuneiden ulkomaalaisten opiskelijoiden työllistymismahdollisuuksia.

Kuten edellinen esimerkki koulutuspolitiikasta osoittaa, eri politiikkalohkoja ei kotoutumisen osalta voi tarkastella ilman poikkihallinnollisen perspektiivin huomioimista. Koulutus-, elinkeino-, innovaatio- ja aluepolitiikka sekä maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikka ovat poikkihallinnollisia politiikkalohkoja, joilla kansainvälisen liikkuvuuden lisääntyessä on yhä enenevässä määrin yhteneväisiä toimintatapoja ja tavoitteita. Muuttoliike tuo mukanaan innovaatioita ja kansainvälisiä osaamisverkostoja ja investointeja, joilla on aluepoliittinen ulottuvuutensa. Politiikkalohkoja on valtiollisessa politiikkaohjauksessa tarkasteltu tähän asti erillään, mutta tavoitteiden ja toimenpiteiden tehokkaammaksi yhteensovittamiseksi olisi tarpeen tarkastella kokonaisvaltaisemmin maahanmuutto- ja kotoutumispolitiikan liittymäpintoja innovaatio- ja elinkeinopolitiikan sekä alue-, ja koulutuspolitiikan lohkojen kanssa. Kokonaisvaltaisuuden ja poikkihallinnollisuuden tulisi näkyä a) strategisena näkemyksenä siitä, miten maahanmuutto ja maahanmuuttajat nivoutuvat osaksi elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaa, ja b) strategista näkemystä tukevinä käytännön toimenpiteinä. Myös mainittujen politiikkalohkojen liittymäpintoja kehityspolitiikan tavoitteisiin ja toimenpiteisiin tulee vahvistaa.

Innovaatitalouden välineitä soveltaen maahanmuuttajien voimavara tuottaisi nykyistä enemmän arvonnäköä ja hyvinvointia. Jo nyt maahanmuuttajilla on keskeinen merkitys erilaisissa innovaatioyhteisöissä

ja kasvuyrityssektorin kansainvälistymisessä. Innovaatiopolitiikan välineitä hyödyntämällä voidaan entistä tehokkaammin tukea maahanmuuttajia työllistymään, työllistämään itsensä ja luomaan työpaikkoja tuomalla eri taustoista tulevien maahanmuuttajien globaali suhdeverkosto sekä kansainvälinen osaaminen kansantaloudelliseksi hyödyksi. Jatkossa tarvitaan kuitenkin strategisempi näkemys siitä, miten maahanmuuttajat nivoutuvat osaksi elinkeino- ja innovaatiopolitiikan sekä kehitysyhteistyön tavoitteita ja toimenpiteitä. Tällä hetkellä yritykset hyödyntävät hyvin rajallisesti kansainvälistymisessään ja viennin edistämisessään Suomessa asuvien maahanmuuttajien lähtömaatuntemusta ja verkostoja. Niin ikään maahanmuuttajien osaamispotentiaalin hyödyntäminen kehitysyhteistyöhankkeiden suunnittelussa ja toteutuksessa on rajallista.

Ruotsissa on tutkittu yhteyttä maahanmuuttajien ja lisääntyneen kansainvälisen kaupan välillä. Kymmenen prosentin lisäys jostain tietystä maasta kotoisin olevien maahanmuuttajien määrässä johtaa keskimäärin 3-6 prosentin lisäykseen viennissä ja 9 prosentin lisäykseen tuonnissa ao. maasta. Yritystasolla taas tietystä maasta kotoisin olevan maahanmuuttajan palkkaaminen vientiyrityksen liiketoimintaa edistämään on johtanut 1-2 prosentin lisäykseen viennissä.<sup>4</sup>

Erityisesti nopeaan kasvuun ja rajojen yli tähtäävä ns. *born global* -yrittäjyys on entistä merkittävämmässä asemassa luotaessa Suomeen kilpailukykyä ja uusia työpaikkoja. Kasvuyrittäjyysyhteisöt ovat viime vuosina vahvistuneet ja tähän kehitykseen nojaavaa innovaatioekosysteemiä on alettu valjastaa vetovoimatekijäksi ulkomaisten toimintaansa aloittavien yritysten ja rahoittajien houkuttelemiseksi Suomeen. Työ- ja elinkeinoministeriö on ohjannut tukea esimerkiksi Slush-tapahtumalle ja jatkossa olisi mielekästä selvittää entistä systemaattisemmin myös maahanmuutto- ml. kotoutumispolitiikan keinoja edistää yritysten ja investointien hakeutumista Suomeen.

#### Toimenpiteet

3. Työ- ja elinkeinoministeriön 21.10.2015 käynnistämässä maahanmuuttajien nopea työllistyminen ja osaamisen laaja-alainen hyödyntäminen – hankkeessa arvioidaan millaisilla käytännön toimenpiteillä maahanmuuttajien **osaaminen** tunnistetaan ja kiinnitetään kiinteämmin osaksi elinkeino- ja innovaatiopolitiikan ja kehitysyhteistyöpolitiikan kehittämistä ja toimeenpanoa.
4. Kytetään ulkomaalaisia korkeakouluopiskelijoita harjoittelun ja opinnäytetöiden kautta suomalaisiin yrityksiin ja työelämään ja tätä kautta hyödynnetään heidän osaamistaan. Lisäksi ohjataan rahoituksella suomalaista työelämää – yrityksiä sekä muita työnantajia - vahvistamaan yhteyksiään korkeakouluihin.
5. Korkeakoulut edistävät opetus- ja kulttuuriministeriön tekemän selvityksen mukaisesti ulkomaalaisten

4 Strömbäck, J. (2015) I nationens intresse – en översikt av hur invandring bidrar till Sverige. Stockholm: Reforminstitutet. Hatzigeorgiou, A. & Lodefalk, M. (2012) Utlandsfödda främjar företagets utrikeshandel. Ekonomisk Debatt 40(5).  
Hatzigeorgiou, A. & Lodefalk, M. (2014) The Role of Foreign Networks for Trade in Services: Firm-level Evidence. Working Paper 2014:27. Stockholm: Entreprenörskapsforum.

tutkinto-opiskelijoiden suomen tai ruotsin kielen oppimista ja kiinnittymistä työelämään.

#### Vastuutahot

TEM, OKM

#### Resurssit

Kehittämistyö tehdään osittain virkamiestyönä ja osittain rahoitetaan ESR-hankerahoituksella sekä Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman kotoutumista edistävässä hankkeissa maaseudulla.

Selvitystyöhön kohdennetaan TEM:n pääluokan momentilta 32.70.03 vuosina 2016-2017 yhteensä 200.000 euroa

#### Mittarit

Suomessa korkeakoulututkintonsa suorittaneiden ulkomaan kansalaisten työllisyysaste

- Tavoite 70 prosenttia vuoden jälkeen tutkinnon suorittamisesta vuoteen 2019 mennessä

-

### **Tavoitealue III: Tehostetaan kotouttamista poikkihallinnollisesti**

#### **Tehokkaalla alkuvaiheella hyvät edellytykset kotoutumiseen**

Tavoitteena on vauhdittaa kotoutumista ja vahvistaa siirtymiä kotoutumista edistäviin palveluihin sekä työelämään hyödyntäen tehokkaasti maahanmuuttajien aiemmin hankittua osaamista.

#### Tilannekuvaus

Tavoitteeseen pyritään tarjoamalla jokaiselle maahan muuttavalle yksilöllisiin tarpeisiin vastaava tarkoituksenmukainen alkupalvelukokonaisuus, joka käynnistää kotoutumisprosessin viiveettä.

Kotoutumisprosessin peruselementit sisältyvät kotoutumislain 2 lukuun. Niiden perussisältönä ovat vahvat neuvonnan ja ohjauksen palvelut, sekä maahanmuuttajan tarpeille ja osaamiselle rakentuva, yksilöllinen kotoutumispolku. Sen keskeisiä elementtejä työikäisen maahanmuuttajan kohdalla ovat kieliopintoja, yhteiskuntatietoutta ja työelämävalmiuksia sisältävä kotoutumiskoulutus, sekä ammatillista osaamista täydentävä koulutus ja työelämään johtavat palvelut, kuten valmennus ja työkokeilu. Tällä hetkellä ensimmäisiä kotoutumissuunnitelmia tehdään TE-toimistossa aikuisille maahanmuuttajille noin 7 000–8 000 vuodessa. Turvapaikanhakijamäärien kasvettua vuonna 2015 on tarpeen saattaa kotoutumista edistävien palvelujen volyymi uudelle tasolle, mutta myös arvioida uudestaan toteutustapoja.

Toimivat ja tehokkaat maahantulon alkuvaiheeseen sijoittuvat palvelut ja pitkäjänteinen ohjaus edistävät eheiden kotoutumispolkujen muodostumista. Oleskeluluvan saaneet turvapaikanhakijat muodostavat kasvavan asiakasryhmän kotoutumispalveluissa. Heidän kotoutumisprosessinsa käynnistymistä voidaan nopeuttaa vahvistamalla ohjaus- ja neuvontapalveluita ja aikaistamalla maahanmuuttajan kokonaistilannetta sekä kotoutumisvalmiuksia arvioivan alkukartoituksen toteuttamista siten, että oleskeluluvan saaneiden tilanteen ja osaamisprofiilin kartoittaminen käynnistetään viiveettä, mahdollisesti jo vastaanottokeskuksessa.

Myös siirtymiä kotoutumista edistävään ja osaamista täydentävään koulutukseen, muihin palveluihin ja työelämään voidaan edelleen sujuvoittaa kaikkien maahanmuuttajien kohdalla hyödyntämällä tehostetusti alku- ja osaamiskartoituksen tietoja ohjauksessa. Ulkomaisen tutkinnon suorittaneiden polkua työelämään voidaan nopeuttaa kehittämällä aiemmin hankitun osaamisen tunnistamista, tunnustamista ja täydentämistä, jolloin pystytään paremmin ennakoimaan lisäopintojen tarvetta ja suunnittelemaan valtakunnallista lisäopintojen tarjontaa. Kotoutumisen alkuvaiheen palveluiden ulkopuolelle jäävien ryhmien (esim. kotiäidit, puoliset, opiskelijat tai ikääntyneet) tavoittamista ja palveluihin ohjaamista on myös tarpeen kehittää edelleen.

Kotoutumisprosessin sujuva käynnistyminen edellyttää myös uusien maahanmuuttajien asumisen järjestämistä. Asumisen järjestämisessä voidaan ensisijassa hyödyntää olemassa olevia tyhjiä vuokra-asuntoja, erityisesti vastaanottokeskusten läheisyydessä. Kasvavaan asuntokysyntään vastaaminen edellyttää asuntotuotannon vauhdittamista sekä rakennusten muuttamista asuinkäyttöön. Kunta järjestää asunnon kiintiöpakolaisille ja ELY-keskusten kautta osoitettuna kuntaan muuttaville. Valtion tuella rakennettuja vuokra-asuntoja voidaan käyttää kuntapaikan saaneiden asuntoina noudattaen asukasvalintasäännöksiä. Valtion tukemien asuntojen haussa ulkomaalaisia asunnonhakijoita koskevat normaalit asukasvalintakriteerit: asunnon tarve, tulot ja varallisuus. Asukkaaksi voidaan valita kolmannen maan kansalainen, jolla on yli vuoden mittainen oleskelulupa.

Korkeakouluissa tarjottavan ulkomaalaisille suunnatun kotimaisten kielten tarjonta on puutteellista. Korkeakoulujen ulkomaisten tutkinto-opiskelijoiden suomen tai ruotsin kielen opetusta ei ole ollut riittävästi tarjolla ja sen sisällöt eivät ole vastanneet työelämän tarpeita. Vastuu riittävän kielitaidon saavuttamisesta jakautuu käytännössä korkeakoulujen, kaupunkien, kuntien, yritysten ja muiden tahojen välille, mutta työnjako on epäselvää. Työelämän kannalta riittävä kielitaito on kokonaisuus, joka saavutetaan ennen opintoja, opintojen aikana ja opintojen jälkeen.

Maahanmuuttajan osaamista tehokkaasti hyödyntäviin sekä täydentäviin palveluihin ohjaaminen edellyttää alkuvaiheen palveluiden vahvistamista. Alkupalvelukokonaisuus sisältää ohjausta ja neuvontaa, alkukartoituksen, kielitaidon lähtötason arvioinnin ja osaamisen kartoituksen, tarvittaessa kotoutumissuunnitelman sekä suomen kieleen ja yhteiskuntaan orientoivaa koulutusta. Laajapohjaisessa



verkostossa toteutettuina kotoutumisen alkuvaiheen palvelut vahvistavat kumppanuuksia ja toimijoiden välistä monialaista yhteistyötä sekä selkiyttävät kotoutumisprosessin eri vaiheiden vastuita.

#### Toimenpiteet

6. Selvitetään maahanmuuttajien osaamis- ja koulutustaso nopeasti maahantulon jälkeen ja hyödynnetään henkilöiden osaamisprofiilia työllistymis- ja koulutuspoluille ohjaamisessa ottaen huomioon alueellista sijoittumista suunniteltaessa olemassa oleva asuntotarjonta.
7. Kehitetään valtakunnallinen malli kotoutumisen **alkuvaiheen palvelukokonaisuudeksi**.<sup>5</sup>
8. Luodaan maahanmuuttajien, erityisesti korkeasti koulutettujen, aiemmin hankkiman **osaamisentunnistamiseen ja tunnustamiseen** valtakunnalliset periaatteet.<sup>6</sup> Toiminnassa huomioidaan erityisesti tutkinnon ja ammattipätevyyden tunnustamisen edellytyksinä olevien lisäopintojen järjestäminen (mukaan lukien kieliopinnot).
9. Selvitetään korkeakouluissa tarjottavan ulkomaalaisille tutkinto-opiskelijoille suunnatun kotimaisenkielten tarjonta ja taso sekä selkiytetään työn- ja vastuunjako.<sup>7</sup>

#### Vastuutahot

TEM, OKM, OPH, Uudenmaan ELY-keskus (Kotona Suomessa -koordinaatiohanke)

#### Resurssit

Kielitaidon lähtötason arviointi ja osaamisen kartoittaminen: rahoitetaan TEM:n pääluokan momentilta 32.30.51.

Alkuvaiheen palveluiden sekä osaamisen tunnustamisen ja tunnustamisen kehittämistyötä rahoitetaan ESR-osarahoituksella vuosina 2015–2020.

#### Mittarit

Palveluprosessin sujuvuus

- Seurataan hyödyntäen soveltuvin osin kotoutumiskoulutukseen sekä maahanmuuttajien työmarkkina-aseman parantamiseen liittyviä mittareita

---

5 Kehittämistyötä tehdään Kestävää kasvua ja työtä -rakennerahasto-ohjelman valtakunnallisen Kotona Suomessa -toimenpidekokonaisuuden (toimintalinja 3, TEM) pilottihankkeissa eri puolilla Suomea.

6 Kehitetään osana Kestävää kasvua ja työtä -rakennerahasto-ohjelman valtakunnallista Kotona Suomessa -toimenpidekokonaisuutta (toimintalinja 4, OKM).

7 . Vrt. toimenpide nro 5.

## Kotoutumiskoulutuksesta valmiuksia jatkokoulutukseen ja työelämään

Tavoitteena on kielen opetuksen nykyistä parempi lähtötaitotason arviointi ja koulutukseen pääsy enintään kahden kuukauden kuluttua lähtötaitotason testauksesta.

### Tilannekuvaus

Alkuvaiheen palveluiden jälkeen maahanmuuttajien kotoutumista ja työelämään pääsyä edistetään usein työvoimapolitiittisella kotoutumiskoulutuksella tai omaehtoisella opiskelulla. Työvoimapolitiittisena koulutuksena toteutettavan kotoutumiskoulutuksen opiskelijavolyymi on viime vuosina ollut noin 13 000-14 000 opiskelijaa vuodessa<sup>8</sup>, lisäksi päätöksiä omaehtoisena opiskeluna toteutettavan kotoutumiskoulutuksen tukemisesta on tehty vuosittain noin 6 000 hengelle<sup>9</sup>. Maahanmuuttajien määrän kasvaessa kotoutumiskoulutuksen tarjonta ei ole määrärahalisäyksistä huolimatta kyennyt vastaamaan kysyntään ja kotoutumiskoulutuksen pitkittyneet odotusajat ovat edelleen kriittinen kohta kotoutumisprosessissa erityisesti pääkaupunkiseudulla ja muissa kasvukeskuksissa. Keskimääräiset odotusajat vaihtelevat alueittain muutamasta kuukaudesta pääkaupunkiseudun jopa kuuteen kuukauteen. Kotoutumiskoulutuksen kysynnän arvioidaan kasvavan entisestään lähivuosina Suomeen saapuvien turvapaikanhakijoiden määrän kasvaessa ja siirtyessä oleskeluluvan saatuaan kotoutumista edistävien palveluiden piiriin. Arvioitu kotoutumiskoulutuksen kysynnän kasvu aiheuttaa paineita tarkastella koulutuksen sisältöä, toteuttamismuotoja ja kestoja uudelleen.

Maahantulon alkuvaiheessa tehtävän kielitaidon lähtötason arvioinnin systematisointi, osaamisen kartoittaminen sekä osaamisen tunnistamisen ja tunnustamisen valtakunnallisten periaatteiden tuottaminen luovat paremmat edellytykset ohjata maahanmuuttajia kotoutumis- ja osaamista täydentävään koulutukseen sekä vahvistavat työllistymistä edistävien palveluiden osuvuutta. Tavoitteena on ottaa käyttöön joustavia ja työelämlähtöisiä kotoutumiskoulutuksen malleja ja nopeuttaa siirtymistä jatko-opintoihin, työllistymistä edistäviin palveluihin ja työelämään. Kielitaidon kehittymisen tukeminen joustavasti myös työelämään siirryttäessä edellyttää uusien ratkaisujen kehittämistä ja toimiviksi todettujen mallien levittämistä. Uudistuksia tarvitaan myös työelämän ulkopuolella olevien maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen toteuttamiseksi ja oppivelvollisuusiän ylittäneiden maahanmuuttajien, erityisesti nuorten aikuisten, perusopetuksen järjestämiseksi.

---

8 Kotoutumiskoulutukseen osallistui vuonna 2014 yhteensä 14 470, v. 2013 13 590 ja v. 2012 13 390 opiskelijaa. (TEM, Työnvälitystilasto)

9 Päätöksiä työttömyysetuudella tuettavista omaehtoisista kotoutumiskoulutuksen opinnoista vuonna 2014 yhteensä 6 260, v. 2013 6 040 ja v. 2012 5 530 opiskelijalle. (TE-hallinnon URA-järjestelmän erillisajo)

### Toimenpiteet

10. Selvitetään kotoutumiskoulutuksen kokonaisuuden **nykytila ja kehittämistarpeet** ja uudistetaan kokonaisuus ottaen huomioon tuleville vuosille ennakoitu kysynnän kasvu ja hyödyntäen työelämälähtöisiä, ammatillista koulutusta sekä verkko-opintoja yhdistäviä malleja. Tavoitteena on ottaa uudet kotoutumiskoulutuksen mallit käyttöön vuoden 2016 aikana. Samalla kehitetään alku- ja osaamiskartoituksen tietoihin perustuvia koulutukseen ja muihin yksilöllisiin tarpeisiin vastaaviin palveluihin ohjausta sekä ohjaushenkilöstön ohjausosaamista.
11. Asetetaan erityiseksi tavoitteeksi kotoutumiskoulutukseen pääsyn nopeuttaminen siten, että koulutus alkaa **viimeistään kahden kuukauden kuluessa** kielitaidon lähtötason arvioinnista.
12. Jatketaan nopealla aikataululla **oppivelvollisuusiän ylittäneiden** maahanmuuttajien **perusopetuksen** kehittämistä vakiinnuttaen pysyvät rakenteet perusopetuksen suorittamiseen.<sup>10</sup>
13. Valmistellaan ja toteutetaan **luku- ja kirjoitustaidon opetuksen** siirto opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan vastuulle 1.1.2018 alkaen.

### Vastuutahot

TEM, OKM, OPH, ELY-keskukset

### Resurssit

Työvoimapolitiittinen kotoutumiskoulutus rahoitetaan TEM:n pääluokan momentilta 32.30.51, jossa kotoutumiskoulutuksen hankinnasta sekä osaamiskartoituksista ja kielitaidon lähtötason arvioinnista aiheutuviin kustannuksiin on vuoden 2016 TA:ssa kohdennettu 2,25 milj. euroa.

### Mittarit

Kotoutumiskoulutuksen odotusajat

- Lähde Koulutusportti-järjestelmä

Sijoittuminen työvoimapolitiittisen kotoutumiskoulutuksen jälkeen (3 kk seuranta);

- Lähde TEM, Työnvälitystilasto

### **Laadukkaalla perusopetuksella vahvistetaan maahanmuuttajanuorten valmiuksia siirtyä jatko-opintoihin ja työelämään**

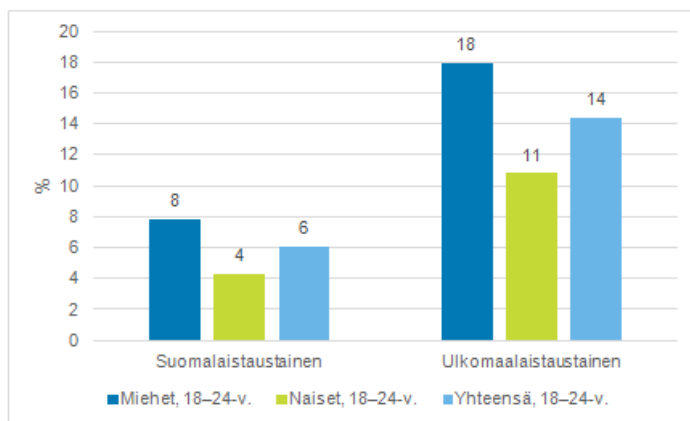
Tavoitteena on, että yhä useampi maahanmuuttajanuori suorittaa ainakin toisen asteen opinnot ja saavuttaa valmiudet hakeutua jatko-opintoihin tai siirtyä työelämään.

### Tilannekuvaus:

10 Kehittämistyötä tehdään Kestävää kasvua ja työtä -rakennerahasto-ohjelman Kotona Suomessa -toimenpidekokonaisuuden (toimintalinja 4, OKM) pilottihankkeissa.

Suomen maahanmuuttajaväestö on verrattain nuorta ja lapset muodostavat viidesosan vieraskielisestä väestöstä. Viimeaikaisten vertailujen mukaan maahanmuuttajataustaisten ja kantaväestön nuorten oppimistulosten erot ovat Suomessa OECD-maiden suurimpia.<sup>11</sup> Maahanmuuttajanuorten riskin jäädä koulutuksen ja työelämän ulkopuolelle arvioidaan olevan moninkertainen kantaväestöön verrattuna. Ulkomaalaistaustaiset nuoret jatkavat jopa kaksi kertaa suomalaistaustaisia nuoria harvemmin peruskoulusta toisen asteen opintoihin ja koulunkäynti keskeytyy varhain erityisesti myöhemmällä iällä Suomeen muuttaneilla maahanmuuttajanuorilla.<sup>12</sup> Varsinkin oppivelvollisuusiän loppuvaiheessa tai jälkeen maahan muuttaneet nuoret aikuiset ovat haasteellisessa asemassa. Maahanmuuttajataustaisilla nuorilla on myös hyvinvointiin liittyviä haasteita ja he kokevat esimerkiksi koulukiusaamista muita nuoria useammin. Huolimatta viime vuosien perusopetuksessa tarjottavan suomi tai ruotsi toisena kielenä -opetuksen määrän kasvusta maahanmuuttajanuorten yleisimmät ongelmat ovat kielitaidon sekä suomalaisen koulutusjärjestelmän edellyttämien opiskeluvalmiuksien puute.

*Varhain koulunkäynnin keskeyttäneiden osuus 18–24-vuotiaista nuorista Suomessa syntyperän mukaan vuonna 2014, %*



*Lähde: UTH-tutkimus, Tilastokeskus*

Kuva 5. Koulunkäynnin keskeyttäneiden osuus vuonna 2014

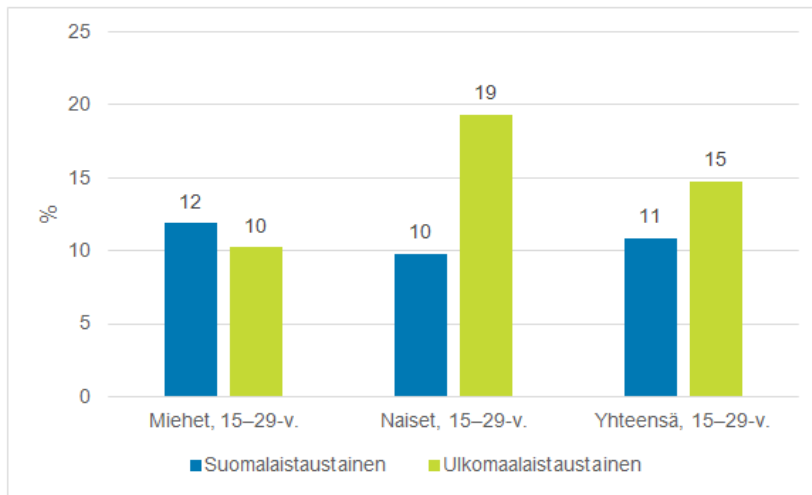
Vuoden 2013 alusta voimaan tulleen nuorisotakuun tavoitteena on varmistaa kaikille nuorille polku kohti koulutusta ja työelämää tarjoamalla työ-, työkokeilu-, opiskelu-, työpaja- tai kuntoutuspaikka viimeistään kolmen kuukauden kuluessa työttömäksi ilmoittautumisesta sekä jatkokoulutuspaikka peruskoulun päättävälle. Maahanmuuttajanuorten kohdalla tavoitteen toteutuminen edellyttää panostamista erityisesti perus- ja toisen asteen opintojen nivelvaiheeseen. Siirtymiä voidaan tukea tiiviillä monialaisella yhteistyöllä esimerkiksi nuorten matalan kynnyksen Ohjaamo-palveluissa<sup>13</sup> hyödyntäen tiiviisti järjestöjen ja maahanmuuttajien omien yhteisöjen kumppanuuksia. Myös joustavia tapoja nivoa kielen opiskelua pitkäjänteisesti nuoren koulutus- ja muuhun palvelupolkuun tulee edelleen kehittää. Nuorisotakuun

<sup>11</sup> Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tuloksellisuustarkastuskertomus 12/2015. Maahanmuuttajaoppilaat ja perusopetuksen tuloksellisuus.

<sup>12</sup> Larja, L., Sutela, H. & Witting, M. Ulkomaalaistaustaiset nuoret jatkavat toisen asteen koulutukseen suomalaistaustaisia harvemmin. Tilastokeskus 2015.

painotusten mukaisesti erityistä huomiota annetaan koulutuksen ja työn ulkopuolella olevien maahanmuuttajanuorten saamiseksi koulutus- ja työllisyyspalveluiden piiriin.

*NEET-aste, eli niiden nuorten osuus ikäluokasta, jotka eivät ole työssä, opiskelemassa eivätkä varusmiespalvelussa, %. Sukupuolen ja syntyperän mukaan vuonna 2014.*



*Lähde: UTH-tutkimus, Tilastokeskus*

Kuva 6. NEET-asete vuonna 2014

Maahanmuuttajanuoret ovat asiakkaina työllisyys- ja yrittäjyys-, koulutus-, kuntoutus- ja ohjauspalveluissa, joihin osallistumisessa ja ohjautumisessa sekä kehittämistyössä on tärkeä ottaa huomioon maahanmuuttajanuorten erityistarpeet. Vahvistamalla edelleen ohjaustyötä tekevien ohjausosaamista ja monikulttuurista tietoisuutta voidaan parantaa ohjauksen osuvuutta. Ammatillisen koulutuksen reformissa ammatillista koulutusta kehitetään laajana kokonaisuutena, joka tulee palvelemaan joustavasti erilaisia, erikäisiä ja eri elämäntilanteessa olevia opiskelijoita, myös maahanmuuttajia. Ammatillisen koulutuksen toimintalainsäädännön uudistaminen koskee mm. työpaikalla tapahtuvaa opiskelua, opiskelijaksi ottamista, valintoja ja hakuja sekä koulutuspolkuja.

13 Monialaisia nuorten matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluita Ohjaamoja kehitetään Kestävää kasvua ja työtä -rakennerahasto-ohjelman osarahoituksella (toimintalinja 3 (TEM), valtakunnallinen Nuorisotakuu-toimenpidekokonaisuus ja alueosiot). Ohjaamo-palvelupisteiden toiminta käynnistyy usealla paikkakunnalla vuoden 2015 aikana.

Toimenpiteet:

14. Nopeutetaan kaikilla kouluasteilla oleskeluluvan saaneiden henkilöiden reittejä työelämään nuorisotakuun palvelulupauksen mukaisesti.
15. Selvitetään, miksi maahanmuuttajaoppilaiden osaamistasoerot kantaväestöön nähden ovat suurempia kuin muualla Euroopassa.
16. Selvitetään, saavatko maahanmuuttajaoppilaat tarpeeksi tukea oppimiseen ja mitä voisi tehdä tuen parantamiseksi.
17. Vahvistetaan ohjausverkoston monikulttuurista ohjausosaamista.
18. Kannustetaan toimijoita hakemaan ESR-rahoitusta hankkeisiin, joissa huomioidaan maahanmuuttajanuorten erityistarpeet osana nuorten kuntoutus-, mielenterveys- ja päihdepalveluiden kehittämistyötä.<sup>14</sup>
19. Otetaan maahanmuuttajaopiskelijat huomioon osana toisen asteen ammatillisen koulutuksen reformia.

Vastuutahot

OKM, STM, TEM, OPH

Resurssit

Nuorten palveluiden ja ohjauksen kehittämistyötä rahoitetaan Euroopan sosiaalirahaston osarahoituksella vuosina 2015–2020. Nuorten harrastustoimintaa ja verkostoitumista kantaväestön kanssa voidaan tukea maaseudulla Maaseuturahaston osarahoituksella (Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2014–2020).

Mittarit

Toisen asteen koulutukseen suoraan peruskoulun jälkeen siirtyvien ja ei välittömästi jatkavien maahanmuuttaja- ja maahanmuuttajataustaisten oppilaiden osuudet koko oppilasmäärästä

- Lähde OKM:n tilastojärjestelmä

---

14 Kestävää kasvua ja työtä -rakennerahasto-ohjelma, toimintalinja 5 (STM): Nuorten hyvinvoinnin ja aktiivisen osallisuuden tuki -toimenpidekokonaisuus

## Maahanmuuttajien työmarkkina-aseman parantaminen

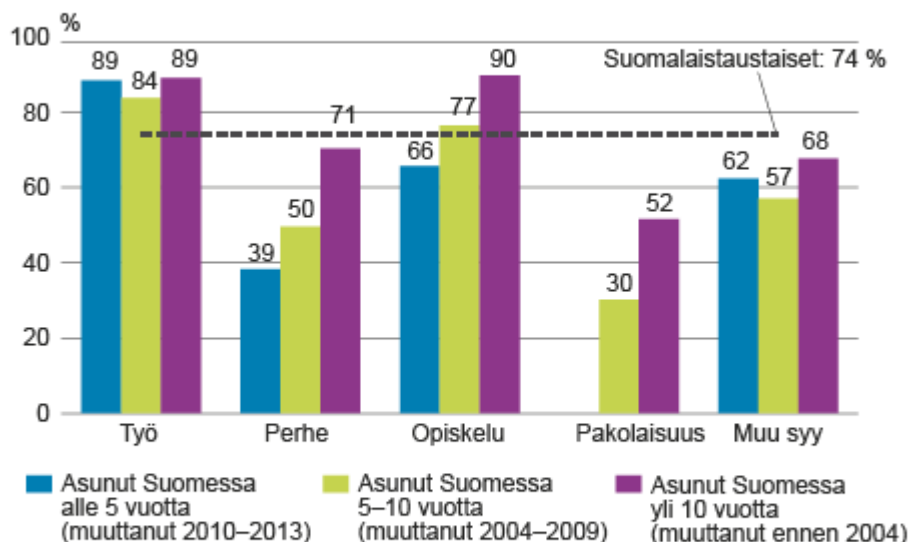
Tavoitteena on ulkomaalaisten työllisyysasteen nosto vuoden 2014 59,4 prosentin tasosta 62 prosenttiin vuonna 2016 sekä työttömyysasteen lasku vuoden 2015 29 prosentin tasosta 27 prosenttiin vuonna 2016. Lisäksi tavoitteena on nostaa yritystoiminnan starttirahalla aloittaneiden määrää vuoden 2014 699 tasosta 750:een vuonna 2016.

### Tilannekuvaus

Maahanmuuttajien työmarkkina-asema on monilla mittareilla arvioituna huonompi kuin koko väestön. Työttömyys on 2,5 -kertainen, työmarkkinoille pääsy on hitaampaa ja työttömyyden alettua sen päätyminen heikompaa kuin kantaväestöllä. Kotoutumiskoulutuksen odotusajat ovat pitkät, sen päätyttyä palvelupolku saattaa liian usein katketa ja TE-toimiston palvelutarjontaa käytetään rajallisemmin kuin kantaväestöön kuuluvien kohdalla. Työllistymisen esteiksi nousevat myös suomen/ruotsin kielen taito, verkostojen puute ja työnantajien ja yhteiskunnan ennakkoluulot. Erityisen hälyttävää on, että maahanmuuttajanuorten riski jäädä opintojen ja työn ulkopuolella on moninkertainen kantaväestöön verrattuna.

Erot työllisyydessä eri maahanmuuttajaryhmien välillä ovat kuitenkin suuria ja tasaantuvat maassa asumisajan kasvaessa, jolloin työllistyminen lähenee kantaväestön tasoa. Onkin keskeistä panostaa keinoihin, joilla voidaan nopeuttaa kaikkien maahanmuuttajaryhmien työllistymistä heti työttömyyden alkuvaiheessa. Erityisen merkittävää työllistymisen nopeuttaminen on pääkaupunkiseudulla, jossa 23 % TE-toimistojen asiakkaista on ulkomaalaisia ja joka viides pitkäaikaistyötön on vieraskielinen. Koko maassa on noin 40 000 vieraskielistä työtöntä ja heistä puolet asuu Uudellamaalla.

20–64-vuotiaiden ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste maassa-asumisajan ja maahanmuuton syyn mukaan vuonna 2014, %



\*Tieto alle viisi vuotta maassa asuneiden pakolaistaustaisten työllisyysasteesta on pienen havaintomäärän vuoksi epäluotettava. Lähde: UTH-tutkimus 2014, Tilastokeskus

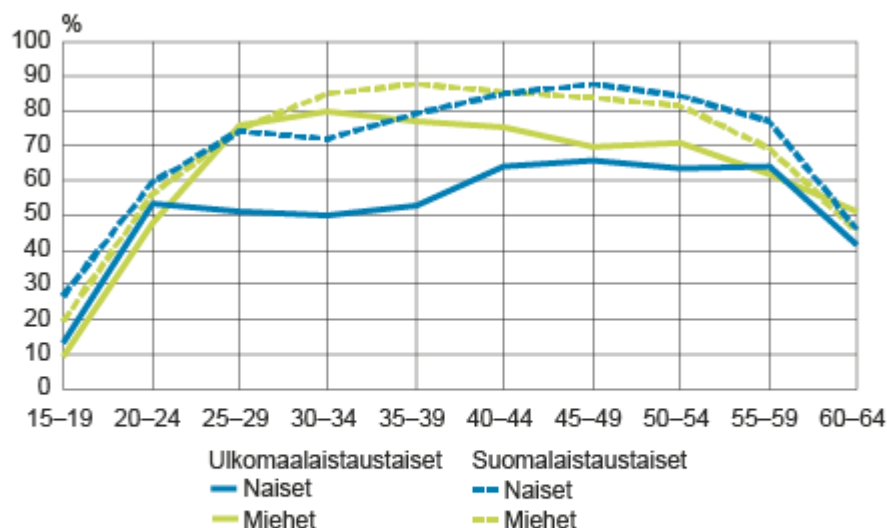
Kuva 7. Työllisyysaste maassa asumisajan ja maahanmuuton syyn mukaan vuonna 2014

Maahanmuuton mahdollisuuksia ja maahanmuuttajien osaamista ei toistaiseksi ole riittävästi hyödynnetty suomalaisilla työmarkkinoilla. Suomen elinkeinorakenne, työpaikat ja ammatit ovat muutoksessa ja työmarkkinoiden kohtaanto on heikentynyt. Yksi suurimmista haasteista on väestön ikääntyminen, joka supistaa työvoiman tarjontaa ja pidemmällä aikavälillä myös kysyntää ja työllisyyttä. Maahanmuuttajien työpanoksella voi olla hyvin hoidettuna merkittävä vaikutus työllisyyden kehitykseen. Kun kantaväestöstä työikäisiä (15 – 64 vuotta) on 64 prosenttia, maahanmuuttajista työikäisiä on 78 prosenttia. Samalla Suomen väestönlisäys tapahtuu jo nyt yksinomaan kasvavan maahanmuuton kautta. Väestön ikääntyessä ja maahanmuuton kasvaessa merkittävä kysymys sekä työllisyyden kehityksen että maahanmuuttajien yhdenvertaisen osallisuuden kannalta on, kuinka Suomeen muuttavat työllistyvät tai siirtyvät yrittäjyyteen nykyistä nopeammin.

Maahanmuuttajien paremmalla työllistymisellä on myös kerrannaisvaikutuksia: työelämän monimuotoistumisella on mahdollisuus laajentaa Suomen innovaatio-, luovuus- ja osaamispohjaa, tukea kansainvälisiä investointien ja osaajien saamista Suomeen sekä yritysten ja oppilaitosten kansainvälistymistä ja uusien työpaikkojen syntymistä. Onkin tarpeen entistä kiinteämmin sovittaa maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikka yhteen työllisyys-, innovaatio- ja elinkeino- sekä koulutus- ja kehitysyhteistyön politiikan lohkojen kanssa. Myös Suomessa tutkintonsa suorittaneiden kansainvälisten opiskelijoiden jäämiseen Suomeen osaavaksi työvoimaksi panostetaan aiempaa enemmän.

Vuonna 2015 Suomessa turvapaikkaa hakeneista on yli 70 prosenttia työikäisiä miehiä, joilla on laajapohjaisesti koulutustaustaa, myös korkeakoulutusta. Nopean työllistymisen ja mainittujen muiden hyötyjen saavuttamiseksi painottuvat aikainen osaamisen ja tarpeen arviointi, tarvelähtöiset TE-palvelut sekä palveluiden oikea-aikaisuus ja toimivuus.

Työllisyysaste iän\*, sukupuolen ja syntyperän mukaan vuonna 2014



\* Ulkomaalaistaustaisten osalta tieto 15–19-vuotiaiden sekä 60–64-vuotiaiden naisten työllisyysasteesta on pienen havaintomäärän vuoksi epäluotettava.

Lähde: UTH-tutkimus 2014, Tilastokeskus

Kuva 8. Työllisyysaste iän, sukupuolen ja syntyperän mukaan vuonna 2014 (N, M)



### Toimenpiteet

20. Pääkaupunkiseudulla toteutetaan kokeilu maahanmuuttajien työllisyyden edistämiseksi. Kokeilussa sovitetaan yhteen kahdella aiemmalla hallituskaudella maahanmuuttajien työllistymisen edistämiseksi solmitun pääkaupunkiseudun aiesopimuksen jatkovalmistelun kanssa sekä pääkaupunkiseudun Töissä Suomessa ESR- hankkeen vuosille 2016-2018 kanssa. Kokeilun yhteydessä valmistellaan yhteistyössä Sitran kanssa vaikuttavuus-investointimallia maahanmuuttajien työllisyyden edistämiseksi.

Kokeilun tavoitteena on maahanmuuttajien nykyistä nopeampi työllistyminen, osaamis-, innovaatio- ja rekrytointitarpeisiin vastaaminen. Kokeilussa:

- Luodaan maahanmuuttajille asiakasryhmittelyyn perustuvat TE-toimiston palvelumoduulit, otetaan lähellä työelämää olevat TE-toimiston palvelut aktiivisemmin käyttöön ja varmistetaan maahanmuuttajien osaamisen tunnistamiseen, tunnustamiseen ja täydentämiseen liittyvientoimenpiteiden ja palvelujen kattavuus.
- Lisätään työnantajakontakteja ja luodaan selkeitä ja yksilöityjä valtion, kunnan, elinkeinoelämän, järjestöjen ja oppilaitosten kumppanuuksia rekrytointikynnysten madaltamiseksi, opintonsa päättäneiden kansainvälisten tutkinto-opiskelijoiden työllistymisedistämiseksi ja maahanmuuttajien yrittäjyyden tueksi sekä maahanmuuttajien osaamispotentiaalin käyttöönoton lisäämiseksi innovaatioyhteisöissä, kehitysyhteistyössä ja vientiyrityksissä.
- Kehitetään ammatillisesti painotettua kielikoulutusta, ammatillista ja työvoimapolitiittista koulutusta sekä työharjoittelua yhdistelevät koulutusmallit sekä
- yhdistetään kotoutumiskoulutus nopeaan työantajakohtaiseen työllistymiseen ja työpaikalla tapahtuvaan kieli- ja muuhun kotoutumista tukevaan koulutukseen (Social Impact Bond, SIB)

21. TEM toteuttaa yhteistyössä Sitran kanssa vaikuttavuusinvestoinnin (SIB) maahanmuuttajien työllisyyden edistämisessä.

Vaikuttavuusinvestoinnissa luodaan rahoitus- ja toimintamalli, jossa määriteltyä työllistämispalvelua rahoitetaan yksityisin sijoituksin, ja joille julkinen sektori maksaa tuottoa, mikäli hankkeessa saavutetaan asetetut tulokset. Tuloksia mitataan mallilla, johon sisältyy palvelunsaajille syntynyt hyöty, esimerkiksi nopeamman työllistymisen kautta, sekä julkisensektorille tämän johdosta säästynyt säästö/maksettavan tuoton jakovara.

22. Koko maassa maahanmuuttajien työllistymistä edistetään varmistamalla TE-palveluprosessien soveltuminen maahanmuuttajille sekä palveluvalikon yhdenvertainen soveltaminen maahanmuuttaja-asiakkaiden osalta. Erityisesti:

- Otetaan soveltuvin ja tarkoituksenmukaisin osin koko maassa käyttöön pääkaupunkiseudun työllistämiskokeilussa ja vaikuttavuusinvestointihankkeessa hyviksi arvioidut käytännöt.

23. Kehitetään yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen kanssa työelämän myönteistä asenneilmapiiriä, syrjimättömyyttä ja monimuotoisuusjohtamista sekä mahdollisuuksia työsuhteen aikaiseen

kielenopiskeluun.

Vastuutahot

TEM, OKM, OPH, TE- toimistot, TEM/OSKE, KEHA

Resurssit

Pääkaupunkiseudun työllisyyspilotin toteuttamiseen kohdennetaan TEM:n pääluokan momentilta 32.30.01 1,2 milj. euroa vuosina 2016-2018. Kokeiluun osallistuvien kuntien rahoitusosuus on vastaavasti yhteensä 1,2 milj. euroa.

SIB-rahoituksen mallia kehitetään vuonna 2016.

TE-palvelujen kehittäminen rahoitetaan TEM:n pääluokasta.

#### Mittarit

Ulkomaalaisten työllisyysaste

- Lähde Tilastokeskus

Ulkomaalaisten työttömyysaste.

- Lähde TEM työnvälistystilasto

Starttirahalla yritystoiminnan aloittaneet

- Lähde TEM työnvälistystilasto

### **Kotouttamisen kumppanuuksien vahvistaminen**

#### Tilannekuvaus:

Kotoutumisen poikkihallinnollisuudesta ja muista erityispiirteistä johtuen kotoutuminen voi toteutua ainoastaan laajapohjaisella kumppanuudella, niin kansallisella, alueellisella että paikallistasolla, mutta myös vertikaalisesti. Hallitusohjelmassa on linjattu prioriteeteiksi muun muassa kantasuomalaisten ja maahanmuuttajien yhteyksin lisääminen, tukihenkilötoiminnan vahvistaminen, nuorten syrjäytymisriskiin puuttuminen ja kotona olevien naisten kotoutumisen edistäminen. Varsinkin näillä alueilla painottuu viranomaisten ja järjestöjen välisen yhteistyön ja kumppanuuden vahvistamisen tarve.

**Taulukko 6. Yksinäisyyden, suomalaisten ystävien ja aktiivisen osallistumisen yleisyys (%) 20–64-vuotiaassa väestössä syntyperän mukaan vuonna 2014 (suluissa 95 %:n luottamusväli). Lähde: UTH-tutkimus**

|                                             | <b>Yksinäisyys</b>      | <b>Vähintään yksi suomalainen ystävä</b> | <b>Naapuriapu</b>       | <b>Aktiivinen osallistuminen</b> |
|---------------------------------------------|-------------------------|------------------------------------------|-------------------------|----------------------------------|
| Venäjä ja Neuvostoliitto                    | <b>5.6 (4.1–7.7)</b>    | 92.4 (89.8–94.4)                         | <b>42.4 (38.2–46.8)</b> | <b>18.9 (16.2–22.1)</b>          |
| Viro                                        | 6.9 (4.6–10.3)          | 89.9 (85.7–93.0)                         | <b>46.0 (40.0–52.2)</b> | <b>9.5 (6.6–13.5)</b>            |
| Lähi-itä ja Pohjois-Afrikka                 | <b>16.7 (12.7–21.7)</b> | 77.9 (72.4–82.5)                         | <b>25.4 (20.3–31.2)</b> | <b>15.9 (12.5–20.0)</b>          |
| Muu Afrikka                                 | 10.4 (6.2–17.0)         | 74.3 (67.3–80.3)                         | <b>52.1 (44.4–59.8)</b> | 30.2 (24.2–36.9)                 |
| Aasia                                       | 10.2 (7.4–13.8)         | 83.3 (79.1–86.9)                         | <b>38.5 (33.4–43.9)</b> | <b>16.8 (13.4–20.7)</b>          |
| EU, EFTA ja Pohjois-Amerikka                | 9.0 (6.3–12.6)          | 95.5 (92.8–97.3)                         | <b>52.0 (46.6–57.3)</b> | 29.2 (24.6–34.2)                 |
| Latinalainen Amerikka, Itä-Eurooppa ja muut | 8.8 (5.1–14.6)          | 92.4 (86.9–95.7)                         | <b>37.9 (30.6–45.9)</b> | 24.9 (19.2–31.7)                 |
| Ulkomaalaistaustaiset yhteensä              | 9.2 (8.0–10.5)          | 87.9 (86.5–89.2)                         | <b>41.8 (39.7–44.0)</b> | <b>20.7 (19.1–22.4)</b>          |
| Suomen koko väestö                          | 9.0 (8.4–9.6)           | NA                                       | 15.1 (14.4–15.8)        | 26.8 (25.9–27.6)                 |

Luvut ikävakioituja

Tummennetut luvut poikkeavat tilastollisesti merkitsevästi Suomen koko väestön tasosta

NA=Suomen koko väestöä kuvaavaa tietoa ei ole saatavissa

**Kuva 9. Yksinäisyyden, suomalaisten ystävien ja aktiivisen osallistumisen yleisyys vuonna 2014**

#### Toimenpiteet:

24. TEM valmistelee yhdessä kuntien, kansalaisyhteiskunnan, maahanmuuttajien yhteisöjen, yritysten ja muiden organisaatioiden kanssa kotouttamisen kumppanuusohjelman, jossa määritellään yhteisiä painopistealueita ja yhteistyömuotoja. (liite 1.)
25. TEM rahoittaa vuonna 2016 ja 2017 hankkeita, joilla koordinoidaan kotoutumista tukevaa vapaaehtoistyötä ja tuetaan ruohonjuuritason järjestöjen toimintaa.
26. MMM kannustaa hanketoimijoita hakemaan ja toteuttamaan maaseutuohjelman hankkeita, joilla edistetään maahanmuuttajien kotoutumista maaseudulle.
27. TEM laatii vuonna 2016 järjestöstrategian, jonka tavoitteena on määrittää ne toimenpiteet ja niihin tarvittavat resurssit, joilla vahvistetaan, rohkaistaan ja tehdään näkyväksi järjestöjen tekemää kotouttamistyötä.

## **TAVOITEALUE IV: Edistetään valtion ja kuntien välistä yhteistoimintaa kansainvälistä suojelu saavien vastaanotossa.**

Tavoitteena on, että kiintiöpakolaisten ja oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden kuntiin sijoittuminen tapahtuu kahden kuukauden kuluessa oleskeluluvan myöntämisestä ja kotoutumisen edistäminen aloitetaan välittömänä jatkumona vastaanottovaiheen toimenpiteille.

### Tilannekuvaus

Suomi on toteuttanut YK:n pakolaisjärjestön (UNHCR) kanssa kansainvälistä suojelua tarvitsevien uudelleensijoittamisohjelmaa jo yli 30 vuoden ajan. Ohjelmaan kuuluvan kiintiön puitteissa Suomeen on saapunut 200 - 1 050 pakolaista vuosittain. Kiintiön suuruudesta on päättänyt eduskunta talousarvion yhteydessä. Uudelleensijoittamisohjelman lisäksi Suomeen saapuu oma-aloitteisesti turvapaikanhakijoita, jotka hakevat oleskelulupaa kansainvälisen suojelun perusteella. Useiden vuosien ajan turvapaikanhakijoita on tullut maahan noin 3 500 henkilöä vuodessa ja heistä 30 - 40 % (1 000 - 1 400 henkilöä) on saanut luvan jäädä Suomeen. Kaikkiaan Suomessa arvioidaan olevan noin 45 000 pakolaistaustaista henkilöä.

Pakolaisten kuntaan ohjaamista on kehitetty Suomessa ennen muuta juuri UNHCR:n uudelleensijoittamisohjelman lähtökohdista. Hallitus on tehnyt päätöksen ns. kiintiön kohdennuksesta eli mitä UNHCR:n esittämiä pakolaisryhmiä siihen sisällytetään. Päätöksen mukaisesti suomalaiset maahanmuuton viranomaiset ovat käyneet kohdemaissa haastattelemassa Suomeen esitettyjä pakolaisia. Päätösten ja oleskelulupien myöntämisen jälkeen pakolaiset ovat saapuneet Suomeen suoraan siihen kuntaan, jonka kanssa ELY-keskus on etukäteen tehnyt sopimuksen vastaanotosta. Sopimus ja kunnan kotouttamisohjelma ovat edellytyksiä sille, että valtio maksaa kunnalle pakolaisten vastaanotosta aiheutuvia kustannuksia ja korvaa erityiskustannuksia neljän vuoden ajan.

Kotoutumislain perusteella maksettavien korvausten lisäksi kunnalle korvautuu pakolaisten vastaanotosta aiheutuvia kustannuksia kuntalaisuuteen perustuen peruspalvelujen valtionosuutena. Valtionosuusperusteissa maahanmuuttajat otetaan huomioon pääasiassa vieraskielisyys-kriteerin kautta. Ulkomaalaisten määrä vaikuttaa kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen vuoden lopun väestömäärän perusteella, jolloin esimerkiksi vuonna 2016 oleskeluluvan saavien turvapaikanhakijoiden valtionosuusvaikutukset näkyvät vuonna 2018. Mikäli 20 000-40 000 asukkaan esimerkkikuntaan muuttaisi noin 1 000 oleskeluluvan saanutta vuonna 2016, kunnan valtionosuus vuonna 2018 nousisi yli 2,5 milj. eurolla (liite 2.). Lisäksi valtio korvaisi kotoutumislain perusteella kunnalle laskennallisia korvauksia kolmelta vuodelta kuntaan muutosta 3,2 milj. euroa/vuosi sekä erityiskustannuksia täysimääräisesti.

Sopimus pakolaisten vastaanotosta on ollut vuosittain 70 - 80 kunnalla, jotka ovat tarjonneet paikkoja 10 - 100 henkilölle. Mukana on pieniä ja isoja kuntia ja sopimusten kesto on vaihdellut vuodesta jatkuvasti voimassa olevaan. Vuosittain sopimuspaikkoja on ollut 1 000 - 1 300. Myös turvapaikkamenettelyn kautta oleskeluluvan kansainvälisen suojelun perusteella on ohjattu kuntaan saman mallin puitteissa. Malli ei ole kuitenkaan toiminut kaikilta osin kiitettävästi. Tähän on syynä määrien kasvun lisäksi myös se, että turvapaikanhakijat viettävät hakemuksen käsittelyajan Suomessa ja monet heistä asettuvat sinä aikana tietyille paikkakunnalle eikä kuntaan ohjaaminen toisaalle ole silloin heidän kohdallaan enää tarkoituksenmukaista. Monet luvan saaneista muuttavat myös pääkaupunkiseudulle ja maakuntien kasvukeskuksiin, mikä on vähentänyt varsinkin näiden kiinnostusta sopia paikoista etukäteen.

Viime vuosina käytäntö on muotoutunut sellaiseksi, että ELY-keskusten etukäteen neuvottelemille 1 000 - 1 300 sopimuspaikoille on ohjattu uudelleensijoittamisohjelman puitteissa tulevat sekä ne

turvapaikkamenettelyn kautta oleskeluluvan saaneista, jotka eivät itse ole onnistuneet löytämään asuinpaikkaa. Vastaanottokeskuksista itsenäisesti tai omatoimisesti luvan saaneita on muuttanut samanaikaisesti kuntiin suurin piirtein saman verran (1 500 – 2 000). Myös heistä valtio maksaa kunnalle samat korvaukset kuin uudelleensijoittamisohjelman puitteissa tulleista, mutta korvausaika on vuoden lyhyempi eli kolme vuotta.

Pakolaisten kuntiin ohjaamisessa joudutaan aivan uudelleen tilanteeseen vuosina 2016 – 2017, kun vuonna 2015 maahan saapuneet turvapaikanhakijat alkavat saada oleskelulupia. Vuoden 2015 loppuun mennessä sisäministeriö arvioi maahan saapuvan 30 000- 35 000 hakijaa, joista 30 – 35 prosenttia (10 100 henkilöä) saanee luvan jäädä Suomeen. Näiden lisäksi tulevat UNHCR:n uudelleensijoitusohjelman 750 henkilöä ja EU:n vastuunjakomekanismin puitteissa Suomeen tulevat 3 200 turvapaikanhakijaa, joista valtaosan arvioidaan saavan oleskeluluvan. Niin ikään sisäministeriö arvioi, että vuonna 2016 Suomeen tulee vähintään 15 000 turvapaikanhakijaa, joista osa ehtii saada luvan jo samana vuonna. Kuntaan tulisi vuonna 2016 ohjata vähintään 15 000 ihmistä, mikä on moninkertaisesti enemmän kuin aiempina vuosina.

Maailman tämän hetkisen pakolaistilanteen perusteella on ennakoitavissa, että turvapaikanhakijoiden määrän merkittävä nousu Suomessa ei jää vain kertaluonteiseksi ohimeneväksi ilmiöksi. Sen lisäksi, että tulevina vuosina on kehitettävä pikaisia ratkaisuja tavallista suuremman pakolaismäärän kuntiin ohjaamiseksi, on tarpeen käynnistää kokonaisvaltainen pakolaisten kuntiin ohjaamisjärjestelmän uudelleen arviointi mahdollisimman nopeasti. Järjestelmän tulee taipua kasvaviin kansainvälistä suojelua saavien määriin, nopeastikin muuttuviin tilanteisiin ja perustua edelleen valtion ja kunnan/alueiden väliseen sopimuskokonaisuuteen.

Kuntaan ohjaamisen prosessissa painopistettä tulee kohdistaa turvapaikkamenettelyn kautta oleskeluluvan saaviin unohtamatta kuitenkin uudelleensijoittamisohjelman puitteissa tulevien erityisjärjestelyjä. Koska pakolaiskriisien laajuutta ja suuruutta on ennalta mahdotonta arvioida tarkasti, pitää järjestelmän kuitenkin olla sellainen, että se taipuu tarpeen mukaan nopeastikin erilaisten tilanteiden sanelemiin vaatimuksiin. Tavoitteena tulee olla, että tulija pääsee siirtymään nopeasti kunnan asukkaaksi ja kotoutumisen alkuun. Pakolaisen näkökulmasta mahdollisuudet aloittaa uuden elämän rakentaminen nopeasti on inhimillistä, ehkäisee turhautumista sekä lisää motivaatiota ja osallisuuden tunnetta. Yhteiskunnan näkökulmasta viiveetön kotoutuminen säästää kustannuksia ja lisää yhteiskunnallista eheyttä.

Osa myönteisen oleskeluluvan saavista muuttaa kuntiin omatoimisesti pyrkimyksenä paikkakunnat, jossa heillä on esimerkiksi perheenjäseniä, työ- tai opiskelumahdollisuuksia. He voivat hakea asuntoa yksityisiltä vuokramarkkinoilta tai hakea asukkaaksi valtion tukemaan vuokra-asuntoon normaalin menettelyn mukaan. Kunnan valintaan voidaan vaikuttaa tarjoamalla tietoa asuntotilanteesta sekä työ- ja kouluttautumismahdollisuuksista paikkakunnalla.

Merkittävä osa oleskeluluvan saaneista tulee todennäköisesti hakeutumaan pääkaupunkiseudulle ja muihin kasvukeskuksiin, joissa asuu suurin osa maahanmuuttajaväestöstä. Tämä lisää väistämättä asuntokysyntää suurimmissa keskuksissa, erityisesti Etelä-Suomessa, joissa asuntotarjonta on jo nykyisin liian vähäistä kysyntään nähden. Lokakuun lopussa 2015 oli pääkaupunkiseudulla yhteensä 29 000 kunnallisen ARA-vuokra-asunnon hakijaa. Asunnottomuuden lisääntyminen on mahdollista, mikäli oleskeluluvan saaneita tulee paljon samoille paikkakunnille ilman työtä ja asuntoa. Valtion ja suurimpien kasvukeskusten välisiin MAL-aiesopimuksiin on asetettu tavoitteet asuntotuotannolle ja kohtuuhintaiselle asuntotuotannolle perustuen arvioon asunnontarpeen lisääntymisestä. Helsingin seudun osalta asuntojen tuotantomäärät ovat jääneet asetettuja tavoitteita pienemmäksi, mikä on lisännyt asuntojen määrällistä vajetta viime vuosina.

Myös yksin tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden määrä on viime vuosina kasvanut. Samalla perheenyhdistämiskäytännöt ovat muuttuneet siten, että vain harvoilla vanhempien ja muiden

perheenjäsenten muutto Suomeen toteutuu. Valtio varmistaa edellytykset riittävän huollon ja hoivan järjestämiseksi vastaamalla kotoutumislain mukaisesti kustannuksista täysimääräisesti 22 ikävuoteen saakka. Lapset ja nuoret kantavat kuitenkin päivittäin huolta omaisistaan, joka puolestaan vaikuttaa keskittymiseen ja koulunkäyntiin, ylipäänsä hidastaa kotoutumista. Ilman huoltajaa lapset ja nuoret ovat myös muita haavoittuvampi kohderyhmä esimerkiksi väkivaltaisten radikaaliryhmien rekrytoijille. Myös perheenyhdistämisjärjestelmä on tässä yhteydessä syytä arvioida uudelleen.

Pakolaisten kuntiin ohjaamisen uudelleenorganisoinnissa tavoitteena tulee olla valtion ja kunnan/kuntaryppäiden/ alueiden välinen sopimuskokonaisuus, jossa määritellään vastaanotettava määrä tietyllä ajalla. Tämä mahdollistaa pitkäjänteisyyttä edellyttävän asuntojen ja koulutuspaikkojen riittävyyden arvioinnin, kunnan työntekijöiden osaamisen karttumisen ja tasapainoiset etniset yhteisöt eri puolilla Suomea. Ylipäänsä lisääntyvä maahanmuutto mm. kansainvälisen suojelun hakijoiden määrän kasvu tulee ottaa huomioon viimeistään hallitusohjelmaan sisältyviä aluehallinnon muutoksia suunniteltaessa. Pakolaisten vastaanotosta kunnille maksettavat sosiaali- ja terveydenhuollon korvaukset tulee ottaa huomioon ja järjestellä uudelleen SOTE-uudistuksessa, samassa yhteydessä tulee tarkastella myös korvausten tasoa.

Sopimus- ja korvausjärjestelmän uudistamisen lisäksi pakolaisten vastaanoton kehittämistä on jatkettava kumppanuuspohjalta. Mikäli kolmannen sektorin toimijoiden yhteistyö vastaanottavan kunnan kanssa on toimiva, pakolaiset pääsevät heti kuntaan tultuaan kiinnittymään kotouttamista edistävään toimintaan ja saavat vertaistukea aiemmin tulleilta.

#### Välittömät toimenpiteet:

28. Toimeenpannaan tehostettu tiedottamis- ja neuvottelukampanja kuntasopimusten solmimiseksi. Erityisinä kohdealueina tarkastellaan pääkaupunkiseutua, muita suurimpia kuntia sekä niitä paikkakuntia ja alueita, joissa on vastaanottokeskus.
29. Määritellään uudelleen ELY-keskusten ja vastaanottokeskusten kanssa alueelliset kuntaan ohjaamisenprioriteetit, järjestetään prosessit ja kartoitetaan samalla eri alueiden asunto- ja koulutuspaikkatilanteet.
30. Alueellista sijoittumista suunniteltaessa otetaan huomioon tyhjinä olevien ARA-vuora-asuntojen tarjonta.
31. Laaditaan ympäristöministeriön johdolla suunnitelma toimenpiteistä, joiden avulla voidaan lyhyellä tähtäimellä saada erityisesti pääkaupunkiseudulla ja maakuntakeskuksissa käyttöön lisää kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja muun muassa käynnistämällä välivuokraustoimintaa yksityisillä vuokramarkkinoilla ja hyödyntämällä tehokkaammin valtion tukemaa asuntokantaa ja muuta kiinteistökantaa. Hankkeessa hyödynnetään AMIF-, RAY- ja YM/ARA-rahoitusta.
32. Eri toimenpiteiden (esim. osaamiskartoitukset, asunto- ja koulutustarjonnan kartoitukset)yhteensovituksen ja hankkeiden avulla pyritään siihen, että kuntaan, koulutukseen tai työhön siirtyminen oleskeluluvan saamisen jälkeen tapahtuu mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti ja ripeästi.

### Pitkän aikavälin toimenpiteet

33. Arvioidaan ja uudistetaan pakolaisten kuntaan ohjaamisen **sopimusmenettely** ja viedään se osaksi hallitusohjelman mukaisia alueellisia valtio- ja kuntasopimuksia.
34. Arvioidaan kotolain mukainen **korvausjärjestelmä ja -taso**. Viedään se toimeentuloon sekä sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyen osaksi uudistettavaa sote-järjestelmää.
35. Automatisoidaan ja yksinkertaistetaan laskennallisten korvausten **maksatusmenettelyä**.
36. Arvioidaan pakolaisten **perheen yhdistämisen järjestelmän** uudistamistarpeet.
37. Vahvistetaan edellytyksiä valtion, kuntien ja kolmannen sektorin **kumppanuuksille** pakolaisten kuntavastaanoton alkuvaiheen järjestelyissä sekä kotoutumisen ja hyvien etnisten suhteiden edistämiseksi kohdentamalla käytettävissä olevia rahoituskanavia HO-linjausten mukaisesti ja VALKOssa määriteltäviin prioriteetteihin (ESR, AMIF).
38. Lisätään valtion tukemaa vuokra-asuntoa tuotantoa suurimmilla kaupunkiseuduilla ottamalla käyttöön ns. välimalli vuokra-asuntorakentamiseen sekä lisäämällä tukea normaaliin ARA-vuokra-asuntotuotantoon

### Vastuutahot

Valmisteluvastuu: TEM yhdessä muiden ministeriöiden kanssa (SM, OKM, STM, YM, VM)

### Resurssit

YM/ARA-rahoitus, viranomaistyö

Kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen hankinnassa hyödynnetään RAY- ja EU:n AMIF -rahoitusta

### Mittarit

Odotusaika muutettaessa vastaanottokeskuksesta myönteisen oleskeluluvan tiedoksi saamisesta kuntaan

- Tavoiteaika kaksi kuukautta