



## **Kotouttaminen: Maahanmuuttajien osaamiskeskukset**

### **Tausta**

Kotouttamisen osaamiskeskuksissa tehdään monialaista yhteistyötä kunnan, TE-hallinnon ja oppilaitosten kesken. Tavoitteena on nopeuttaa maahanmuuttajien siirtymistä koulutukseen ja työhön vahvistamalla maahanmuuttajien osaamisen tunnistamista, ohjausta ja neuvontaa sekä monialaisia palveluita, joiden avulla voidaan tehostaa olemassa olevien palveluiden yhteensovittamista ja vähentää palveluiden nivelvaiheiden hukkakäyntiä.

### **I. Poliittikkatoimenpiteen selkeä määrittely**

TEM ja OKM tukevat valtionavustuksilla osaamiskeskusten toimintaa ja kehittämistä niissä kunnissa, joissa asuu vähintään 8 000 vieraskielistä asukasta (seitsemän kaupunkia). Osaamiskeskuksille myönnettiin määräaikaista rahoitusta ensimmäistä kertaa vuoden 2018 lopussa, mutta tällä hallituskaudella rahoitusta on jatkettu ja lisätty. Määrärahojen kasvattaminen on mahdollistanut toiminnan vakiinnuttamisen Helsingissä, Espoossa, Vantaalla, Tampereella ja Turussa sekä uusien osaamiskeskusten perustamisen Lahteen ja Ouluun.

Nykytilanteessa osaamiskeskukset palvelevat noin 2500-3000 asiakasta vuodessa. Laajennuksen jälkeen asiakasmäärä nousee arviolta noin 3000-4000 asiakkaaseen. Tässä arvioinnissa oletamme kohdejoukon olevan 3500 asiakasta vuodessa eli noin 750 enemmän kuin aiemmin.

### **II. Toimenpiteen vaikutuskanavien arviointi**

Osaamiskeskustoiminnan vahvuus on monialaisuus ja kokonaisvaltainen tuki. Osaamiskeskukset yhdistävät kuntien, TE-palvelujen ja oppilaitosten palvelut saman katon alle. Eri toimintojen tarjoaminen samasta pisteestä tehostaa resurssien käyttöä ja niiden vaikuttavuutta. Osaamiskeskukset tekevät laaja-alaista palvelutarpeen arviointia ja palveluohjausta.

Osaamiskeskusten integroitu palvelumalli tehostaa yleistilanteen kartoitusta, ohjausta ja osaamisen tunnistamista monin tavoin. 1) Osaamisen kartoitus toteutetaan moniammatillisesti ja selvästi perusteellisemmin kuin TE-palveluissa. 2) Asiantuntijoiden käytössä on eri instituutioiden rekisteridataa, mikä mahdollistaa asiakkaan tarpeisiin räätälöidyt palvelut. 3) Osaamiskeskuksissa tarjotaan työelämälähtöisiä ammatillisia koulutusmoduuleja. Tavoitteena on, että asiakkuus päättyy ensisijaisesti työhön ja koulutukseen, mutta myös kuntouttavaan toimintaan, jos sille on tarvetta.

Muutos nykytilaan on se, että osaamiskeskuksen asiakkaat saavat laaja-alaisempia ja monialaisempia palveluita kuin tilanteessa, jossa osaamiskeskuksia ei olisi. Heidän osaamisena kartoitetaan aiempaa syvällisemmin, minkä jälkeen heidät ohjataan tarpeiden mukaisesti palveluihin, kuntouttavaan toimintaan ja koulutuksiin. Osaamiskeskuksissa myös tuotetaan sellaisia palveluita, joita ei ole ollut tarjolla koulutusjärjestelmässä tai TE-toimistojen palveluvalikoimassa (esim. digitaitojen ja matematiikan

kaltaisten perustaitojen kehittäminen). Työttömien työnhakijoiden aktivoiminen, kokonaisvaltaisemman palvelutarjonnan ja työnhaun ja työn aloituksen tuen seurauksena he päätyvät todennäköisemmin koulutukseen tai töihin kuin tilanteessa, jossa osaamiskeskuksen palveluita ei ole tarjolla.

Tutkimustulokset palveluiden ja neuvonnan tehostamisen vaikutuksista ulkomaalaistaustaisten työllistymiseen ovat epävarmoja. Sebastian Butschekin ja Thomas Walterin (2014) meta-analyysin mukaan kahdeksassa tapaustutkimuksessa palveluiden tehostamisella oli merkittävä positiivinen vaikutus, mutta yhdeksässä tilastollisesti merkitsevää vaikutusta ei havaittu. Yhdessäkin tutkimuksessa vaikutus ei kuitenkaan ollut negatiivinen. Meta-analyysin perusteella on perusteita olettaa, että palveluiden ja neuvonnan tarjonnan lisäämisellä voi olla positiivisia työllisyysvaikutuksia (Ks. myös Kluge ym. 2016 monialaisten palveluiden vaikutuksista).

### **III. Kohdejoukon tai kohteen arviointi**

Osaamiskeskuksen asiakkaat ovat pääosin vaikeasti työllistyviä. Suurimman osan suomen/ruotsin kielen taito, opiskeluvalmiudet, digitaaliset taidot tai ammatilliset ja muut työelämän vaatimat taidot eivät ole riittävät, jotta he pääsisivät koulutukseen tai työhön. Monet asiakkaista ovat olleet Suomessa pitkään ja ovat ehkä jo käyneet kotoutumiskoulutuksen tai eivät ole maassaoloajan vuoksi oikeutettuja osallistumaan siihen. Näin ollen he ovat TE-palveluiden näkökulmasta väliinpuotoajia: kielitaito ja osaaminen eivät välttämättä riitä tavallisiin TE-palveluihin osallistumiseen, mutta maahanmuuttajien alkuvaiheen palvelut eivät ole myöskään kaikkien saatavilla.

Oletamme tässä arviossa, että osaamiskeskusten vuotuinen asiakasmäärä kasvaa toimenpiteen seurauksena 750 henkilöllä. Osaamiskeskusten vuotuisen asiakasmäärän oletamme nousevan 3500 henkilöön. Suurin osa osaamiskeskusten asiakkaista on 35-54-vuotiaita ulkomaalaistaustaisia.

### **IV. Toimenpiteen kustannusten määrittäminen**

TEM tukee osaamiskeskustoimintaa 3 miljoonalla eurolla vuosina 2021-2022/vuosi ja OKM 2,5 miljoonalla eurolla vuosina 2021-2022/vuosi.

### **V. Vaikuttavuus eli toimenpiteen arvioitu vaikuttavuus verrattuna siihen, että toimenpidettä ei olisi tehty**

Osaamiskeskuksen toiminnan vaikutukset näkyvät työllisyyden kasvuna sekä lyhyellä aikavälillä (kohtaannon paraneminen) että pitkällä aikavälillä (kohtaanto ja osaavan työvoiman tarjonta koulutuksen kautta) kohtaannon paranemisen ja osaavan työvoiman tarjonnan lisääntymisen kautta. Työttömyysjaksojen voidaan olettaa lyhenevän tehokkaamman osaamisen kartoituksen, palveluohjauksen ja koulutuksen seurauksena.

Stadin osaamiskeskuksen seurannan mukaan sen asiakkaista noin 15 % työllistyy avoimille työmarkkinoille ja vajaa 50 % siirtyy koulutukseen (lopun muihin palveluihin, oppisopimuksiin, työkokeiluun tai päättävät asiakkuuden muista syistä). Jos Stadin osaamiskeskuksen seurannan laajentaa koskemaan kaikkia osaamiskeskuksia, 3 500 vuosittaisesta asiakkaasta työllistyy arviolta noin 525 (15 %) ja koulutukseen päätyy noin 1 750 (50 %). Stadin osaamiskeskus on ollut toiminnassa osaamiskeskuksista pisimpään, joten sillä on ollut parhaat mahdollisuudet seurata asiakkaidensa sijoittumista. Sijoittumisessa voi olla kaupunkikohtaisia eroja, mutta tässä vaiheessa seurantadataa muiden keskus-ten toiminnasta ei ollut saatavissa.

Arviota siitä, miten nämä ihmiset olisivat työllistyneet muissa toimenpiteissä ei ole vielä tehty. VTT on kuitenkin käynnistänyt Espoon osaamiskeskuksen toiminnasta laajan eri rekisteridatoja hyödyn-

tävän vaikutusarvioinnin. Tätä vaikutusarviointia hyödynnetään myös muiden osaamiskeskusten toiminnan arvioinnissa. Vaikutusten arvioinnissa käytetään kaltaistamismenetelmää ja tarkastellaan vaikutuksia työllisyyden lisäksi useisiin muihin taloudellista asemaa ja hyvinvointia koskeviin muuttujiin.

On selvää, että osa osaamiskeskuksen asiakkaista työllistyisi myös ilman osaamiskeskuksen palveluita. Tällöin he olisivat asiakkaina TE-toimistoissa tai pyrkisivät muita reittejä avoimille työmarkkinoille. Tässä mielessä ei voida olettaa, että 15 % osaamiskeskusten asiakkaista työllistyisi juuri osaamiskeskusten ansiosta. Se tuleekin nähdä bruttolisäyksenä.

On kuitenkin huomioitava, että osaamiskeskusten kohderyhmä on vaikeasti työllistyvä ja heille on tarjolla heikosti soveltuvia palveluita TE-toimiston kautta. Tästä syystä voidaan olettaa, että ilman osaamiskeskuksia pienempi osuus kohderyhmästä työllistyisi ja ohjautuisi heille soveltuvaan koulutukseen tai palveluihin. Kohderyhmän siirtyminen TE-hallinnon asiakkaiksi myös lisäisi TE-toimistojen asiantuntijoiden työtaakkaa, mikä lisäisi TE-hallinnon kustannuksia tai heikentäisi muiden ulkomaalaistaustaisten asiakkaiden palveluita. Lisäksi on huomioitava, että 15 % työllisyysvaikutukseen ei ole laskettu mukaan koulutuksen, oppisopimusten, kokeilujen ja kuntoutuksen aikaansaamia pidemmän aikavälin positiivisia työllisyysvaikutuksia tai näiden palveluiden käytön lisääntymisen aiheuttamaa asiakasmäärän kasvua. On todennäköistä, että palveluiden käyttö kasvaa osaamiskeskustoiminnan seurauksena, sillä oletuksella, että osaamisen kartoitus ja palveluohjaus toimivat osaamiskeskuksissa tälle kohderyhmälle TE-toimistoja paremmin. Osallistumisasteen kasvun myötä myös työllisyyden voidaan olettaa kasvavan.

Jos oletamme, että osaamiskeskustoiminnan laajentamisen myötä osaamiskeskukset palvelevat vuodessa 750 asiakasta enemmän kuin aiemmin ja näistä 750 henkilöstä työllistyy Stadin osaamiskeskuksen seurannan mukaisesti 15 %, on työllisyyden bruttovaikutus 112,5 henkilöä vuodessa. Tämä laskelma ei kuitenkaan huomio sitä, kuinka moni olisi työllistynyt ilman osaamiskeskuksen asiakkuutta.

Jos oletamme substituutiovaikutuksen olevan 50 %, lisäävät osaamiskeskukset työllisyyttä  $112,5 * 0,5 = 56,25$  henkilön verran vuodessa. Näin ollen työllisyysvaikutus olisi hallituskauden aikana  $4 * 56,25$  henkilöä eli yhteensä 225 henkilöä.

## VI. Kustannusvaikuttavuuden arvioiminen

Osaamiskeskusten määrärahat TEM ja OKM budjeteista ovat yhteensä noin 5,5 miljoonaa euroa vuodessa, mikä on noin 500 000 enemmän kuin vuosina 2018 ja 2019. Muutos aiempaan olisi siis hallituskauden aikana noin 2 miljoonaa euroa, joskin OKM ei ole tehnyt rahoitusesitystä vuodelle 2023.

Näillä estimaateilla yhden työllisen lisäys maksaisi 8 888 euroa.

$$8\,888 = \frac{2\,000\,000}{225}$$

## VII. Vaikutusten arviointikehikko

Suorat vaikutukset		Välilliset vaikutukset (esim. kerrannais- / käyttäytymis- tai kasvusysäysvaikutukset)
<b>Työvoiman kysyntävaikutukset</b>		
kysynnän määrä tai rakenne muuttuu		
<b>Työvoiman tarjontavaikutukset</b>		
tarjonnan määrä tai rakenne muuttuu	<p>Lyhyellä aikavälillä osaamiskeskusten järjestämät koulutukset sekä ohjaus muihin koulutuksiin vähentää työvoiman tarjontaa. Osa näistä henkilöistä olisi siirtynyt koulutuksiin joka tapauksessa TE-toimiston kautta.</p> <p>Toisaalta osaamiskeskus aktivoi työttömiä työnhakijoita tarjoamalla työelämää lähellä olevia palveluita. Tällä voidaan olettaa olevan tehokkaan työvoiman määrää kasvattava vaikutus.</p>	Pidemmällä aikavälillä työvoiman osaamistaso nousee koulutusten myötä, mikä lisää kysyntää ja parantaa kohtaantoa.
<b>Työmarkkinoiden tasapainovaikutukset</b>		
kysynnän ja tarjonnan yhteensopivuus muuttuu	Osaamisen kartoitus ja tarkoituksenmukaisiin palveluihin (työkokeilut, harjoittelut, oppisopimuskoulutukset) ohjaus parantavat työntekijöiden ja työnantajien kohtaantoa.	TE-toimistojen asiantuntijoiden työtaakka vähennee, mikä mahdollistaa paremman palveluohjauksen TE-hallinnon asiakkaille.
<b>Työllisyyden nettovaikutukset</b>	<p>Palveluiden todellisesta vaikuttavuudesta ei ole tietoa ennen VTT:n vaikutusarvioinnin valmistumista.</p> <p>Tässä arviossa tehdyillä oletuksilla osaamiskeskusten laajennuksen työllisyysvaikutus on hallituskauden aikana 225 henkilöä.</p>	

## Lähteet

Butschek, S. & Walter, T. What active labour market programmes work for immigrants in Europe? A meta-analysis of the evaluation literature. IZA Journal of Migration (2014) 3:48.

Kluve, J. et al. (2016): Do Youth Employment Programs Improve Labor Market Outcomes? A Systematic Review, Ruhr Economic Papers, No. 648, RWI - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen, <http://dx.doi.org/10.4419/86788754>