

Lausunto Eduskunnan hallintovaliokunnalle

24.4.2022

Lausuntopyyntö

VNS 6/2021 vp Valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista.

Teema: pyydetään avaamaan mahdollisimman laajasti kotouttamisen kustannusvaikutuksia

Lausunto

Kotouttamispolitiikan kustannusvaikutuksia arvioitaessa on tärkeää ymmärtää kaksi faktaa:

1. **Kotoutumisen kustannukset syntyvät ensisijaisesti tulonsiirroista (eivät kotoutumiskoulutuksen hinnasta).** Esimerkiksi VATT:n (2014) skenaariolaskelmissa ero parhaan ja huonoimman skenaarion välillä maahanmuuton julkistaloudellisista vaikutuksista on kokoluokkaa 300 000 euroa henkeä kohti (nettonykyarvo henkilön ja hänen jälkeläistensä koko elinkaaren ajalta). Laskelman paras skenaario on sellainen, jossa maahanmuuttajat ja heidän lapsensa alkavat heti Suomeen saavuttuaan mak samaan veroja ja saamaan tulonsiirtoja yhtä paljon kuin saman ikäiset kantaväestöön kuuluvat keskimäärin maksavat/saavat. Huonoimmassa skenaariossa maahanmuuttajien ja heidän lastensa verot ja tulonsiirrot ovat aina samanlaiset kuin Suomeen 1990-luvulla saapuneilla maahanmuuttajilla on ollut. Kumpikaan skenaario ei pyri olemaan realistinen ennuste siitä, miten Suomeen nyt saapuvat maahanmuuttajat tulevat tulevaisuudessa menestymään. Sen sijaan laskelma havainnollistaa sitä, että tulonsiirroista aiheutuvat julkistaloudellisia vaikutukset ovat kertaluokkaa suurempia kuin kotouttamiskoulutuksen suorat kustannukset. Jos kotoutumista tehokkaasti edistäviä toimenpiteitä jätetään tekemättä, seurauksena on merkittävä kustannusten nousu tulevaisuudessa korkeampien tulonsiirtojen muodossa.
2. **Kotoutumispolitiikalla on merkitystä.** Kasvava kansainvälinen tutkimuskirjallisuus viittaa siihen, että erilaiset kotoutumista edistävät politiikkatoimenpiteet ovat poikkeuksellisen kustannustehokkaita investointeja. Suomen osalta luotettavimmat tulokset koskevat kotouttamissuunnitelmien käyttöönottoa vuonna 1999. Kotoutamissuunnitelmat nostivat kohderyhmän tuloja 47 % ja laskivat heidän saamiaan tulonsiirtoja 13 % kymmenen vuoden seurantajakson aikana (Sarvimäki ja Hämäläinen 2016). Lisäksi vanhempien saamat kotouttamissuunnitelmat merkittävästi paransivat heidän lastensa pärjäämistä suomalaisessa koulutusjärjestelmässä (Hämäläinen ym. 2015, Pesola ja Sarvimäki 2022). Tanskassa vuonna 1999 toteutetun samankaltaisen uudistuksen vaikutukset olivat hyvin samankaltaisia (Arendt ym. 2021). Hangartner ym. (2021) sisältää laajemman kirjallisuuskatsauksen, jonka perusteella on selvää, että harjoitetulla politiikalla on merkittävä vaikutus kotoutumisen onnistumiseen.

Lausuntopyyntöä koskeva valtioneuvoston selonteko on varsin laaja, joten sen kokonaisvaltainen arvioiminen ei ole mahdollista tämän lausunnon puitteissa. Näin ollen keskityn lausunnossani muutamaan selonteon osa-alueeseen, joiden osalta minulla on erityistä asiantuntemusta.

Keskeinen konkreettinen selonteossa esitetty muutos koskee ns. **kotoutumisohjelmien** käyttöönottoa. Kuvauksen perusteella kotoutumisohjelmat vaikuttavat olevat lähellä nykyisiä kotoutamissuunnitelmia. Tärkeä ero kuitenkin on, että kotoutumisohjelmia tullaan laatimaan

myös työvoimapalveluiden ulkopuolella oleville henkilöille. Yllä mainitun kotoutumissuunnitelmien vaikuttavuutta selvittäneiden tutkimusten valossa tätä uudistusta voi pitää lähtökohdaisesti myönteisenä. Kotoutumissuunnitelmat ovat kohdentuneet erityisesti heikoimmassa asemassa olevien työvoimapalveluiden piiriin kuuluviin maahanmuuttajiin. Näin ollen **on uskottavaa, että kotoutumisohjelmat voivat vaikuttaa myönteisesti myös esim. kotona lastaan hoitavien vanhempien kotoutumiseen.**

Kotoutumisohjelmien ulottaminen työvoimapalveluiden ulkopuolella oleviin henkilöihin **tukee myös tavoitetta nostaa maahanmuuttajanaiset työllisyystoimien erityiskohderyhmäksi.** Tämä on hyvin perusteltu tavoite, sillä maahanmuuttajanaisten tilanne työmarkkinoilla on erityisen haastava. Heidän nostamisensa erityiskohderyhmäksi saattaa auttaa myös maahanmuuttajien lastensa kotoutumisessa. Tämä hypoteesi perustuu jo yllä mainittuun tulokseen, jonka mukaan kotoutumissuunnitelmat vaikuttivat merkittävästi maahanmuuttajien lasten koulumenestykseen ja etenemiseen suomalaisessa koulutusjärjestelmässä (Hämäläinen ym. 2015, Pesola ja Sarvimäki 2022). Tämä on tärkeä tulos, sillä maahanmuuttajien lapsilla näyttää olevan merkittäviä haasteita kouluttautua Suomessa (Ansala ym. 2020). Osittain tämä saattaa heijastaa maahanmuuttajavanhempien heikkoa ymmärrystä suomalaisesta koulutusjärjestelmästä, mihin olisi varsin helppoa vaikuttaa kotoutumiskoulutuksen avulla. Näin ollen **ehdotan, että valiokunta harkitsee myös maahanmuuttajavanhempien (sukupuolesta riippumatta) nostamista kotoutumistoimien erityiskohderyhmäksi.**

Kotoutumisohjelmien vaikuttavuus riippuu kotoutumiskoulutuksen laadusta sekä siitä, missä määrin maahanmuuttajat niihin osallistuvat. On ensiarvoisen tärkeää, että toimintaan varataan riittävät resurssit ja että kotoutumiskoulutusten toteuttajilla on riittävät kannustimet ja osaaminen laadukkaasti koulutuksen tuottamiseksi. Keskeinen riski on, että kunnilla ei ole riittävää osaamista koulutuksen järjestämiseen tai hankkimiseen. Lisäksi on todennäköistä, että kaikki kunnat eivät koe tarpeelliseksi panostaa kotoutumispalveluihin. **Selonteon perusteella on vaikea arvioida, miten kuntien suoriutumista uusista velvoitteistaan arvioidaan ja mitä tapahtuu, jos kunta ei niistä suoriudu.**

Vastaavasti on tärkeää, että maahanmuuttajilla on riittävät kannustimet osallistua koulutukseen. Osittain tämä riippuu siitä kuinka laadukkaaksi he koulutuksen kokevat. Lisäksi heitä on mahdollista kannustaa muilla tavoin. Esimerkiksi kotoutumissuunnitelmien kohdalla kotoutujat kohtaavat merkittäviä taloudellisia kannustimia: jos he kieltäytyvät kotoutumissuunnitelman laatimisesta tai eivät noudata sitä, he menettävät osan työttömyyskorvauksistaan. Selonteon (s. 66) perusteella vastaavia taloudellisia kannustimia ei ole mahdollista käyttää esim. kotona lastaan hoitavan vanhemman tapauksessa. Tämä todennäköisesti vaikuttaa merkittävästi työvoimapalveluiden ulkopuolella olevien osallistumisasteeseen. Nähdäkseni olisi ensiarvoisen **tärkeää selvittää onko työvoimapalveluiden ulkopuolella olevien osallistumisastetta mahdollista nostaa** muilla keinoilla kuten pyrkimällä aktiivisesti houkuttelemaan heitä osallistumaan tai tarjoamalla jonkinlaista palkintoa koulutuksen suorittamisesta.

Tämän takia **ehdotan, että valiokunta edellyttää toimenpiteitä kotoutumiskoulutukseen laadun ja osallistumisasteen seuraamiseksi.** Erityisen tärkeää olisi vaatia kuntia **keräämään riittävän tarkat ja yhdenmukaiset yksilötason erilaisiin kotoutumistoimenpiteisiin osallistumisesta** sellaisessa muodossa, että ne voidaan yhdistää muihin rekisteritietoihin tutkimusta ja yhteiskunnallista selvitystyötä varten. Lisäksi olisi tärkeää kerätä täsmälliset tiedot kotoutumistoimenpiteiden tarjonnasta. Näiden tietojen kerääminen mahdollistaa kotoutumista tukevan toiminnan toteutumisen seurannan. Lisäksi ne ovat välttämättömiä, jos kotoutumistoimien vaikuttavuutta halutaan arvioida.

Pelkkä data ei kuitenkaan riitä luotettavien vaikuttavuusarviointien tekemiseen vaan lisäksi tarvitaan tutkimusastelema eli vertailukelpoiset kohde- ja verrokkiryhmät. Kotouttamistoinenpiteiden kohdalla uskottavien tutkimusastelemien luominen on kohtuullisen suoraviivaista, mikäli vaikutusarviointiin erikoistuneita tutkijoita kuullaan riittävän aikaisessa vaiheessa. (Hyvä esimerkki onnistuneesta ja oikea-aikaisesta vuoropuhelusta tutkijoiden ja toimeenpantavien virkamiesten välillä on syksyllä 2021 käynnistynyt kaksivuotisen esiopetuksen kokeilu; kotoutumispalveluiden vaikuttavuusarviointi olisi metodologisesti lähellä tätä kokeilua, joten siinä saatuja olisi järkevä hyödyntää myös kotoutumisen puolella.) Näin ollen **ehdotan, että valiokunta edellyttää toimenpiteitä, joilla voidaan varmistaa luotettavat kotoutumispalveluiden vaikuttavuusarvioinnit.**

Kunnioittaen,

Matti Sarvimäki
Taloustieteen apulaisprofessori
Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulu ja Helsinki GSE

Lähteet

- Ansala, Laura, Ulla Hämäläinen ja Matti Sarvimäki (2020): Age at Arrival, Parents and Neighborhoods: Understanding the Educational Attainment of Immigrants' Children. *sJournal of Economic Geography* 20(2): 459-480.
- Arendt, J. N., Bolvig, I., Foged, M., Hasager, L., ja Peri, G. (2021). Language training and refugees' integration. IZA Discussion Paper No. 14145.
- Hangartner, Dominik, Matti Sarvimäki, ja Judith Spirig (2021): Managing Refugee Protection Crises: Policy Lessons from Economics and Political Science. *Journal of the Finnish Economic Association* 2(1):1-24.
- Hämäläinen, K, H Pesola, ja M Sarvimäki (2015): Kotoutumissuunnitelmien vaikutukset maahanmuuttajien lasten koulutusvalintoihin. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 43/2015.
- Pesola, Hanna ja Matti Sarvimäki (2022): Intergenerational Spillovers of Integration Policies: Evidence from Finland's Integration Plans. Julkaisematon käsikirjoitus.
- Sarvimäki, Matti ja Kari Hämäläinen (2016): Integrating Immigrants: The Impact of Restructuring Active Labor Market Policies. *Journal of Labor Economics* 34(2): 479-508.
- VATT (2014). Maahanmuuttajien integroituminen Suomeen. VATT-Analyysi 1-2014.