Lausunto
VATT/234/07.01/2016

29/09/16

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta
sara.kuitunen@eduskunta.fi

Lausuntopyyntö
HE 134/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2017

Teema: Kotouttaminen (Pl 32) Erityisesti;
- kotouttamiseen myönnetyt määrärahat ja niiden muutokset
- muutosten vaikutukset
- kotouttamisen kipupisteet

Kotouttaminen on kannattava investointi

Olemassa olevan tutkimuskirjallisuuden valossa kotouttamistoimenpiteet ovat olleet poikkeuksellisen kustannustehokkaita julkisia investointeja, joiden voi odottaa maksavan itsensä takaisin säästyneiden tukien ja lisääntyneiden verojen kautta [1,2,3]. Näin ollen talousarviossa esitettyjä lisäyksiä kotouttamisen määrärahoihin voidaan pitää perusteltuina. Tutkimustietoa siitä *millainen* kotouttaminen toimii (ja kenelle) ei kuitenkaan toistaiseksi ole riittävästi olemassa. Luotettavin tapa saada tällaista tietoa on testata vaihtoehtoisia kotouttamismalleja toisiinsa hyvin suunniteltujen kokeiluiden avulla. Alla kuvattu vaikuttavuusinvestointihanke sisältää juuri tällaisen kokeilun.

Kohti parempaa kotouttamista: Nopean työllistymisen vaikuttavuusinvestointi

Maahanmuuttajien nopean työllistymisen vaikuttavuusinvestointihankkeessa kokeillaan uutta kotouttamismallia, jossa osallistujat työllistyvät lyhyen koulutusjakson jälkeen hankkeessa mukana olevien työnantajien palvelukseen. Työpaikat ovat tyypillisesti aloilla, joilla työvoiman saatavuus on koettu ongelmalliseksi. Työstä maksetaan normaalin työehtosopimuksen mukaista palkkaa ja työnantajat sitoutuvat kieli- ja muun kotouttamiskoulutuksen jatkamiseen työsuhteen aikana. Uuteen kotouttamismalliin odotetaan osallistuvan vähintään 3 500 kansainvälistä suojelua saavaa työikäistä henkilöä, jotka tulevat TE-keskuksien asiakkaiksi vuosina 2016–2019.

Uudenlaisen kotouttamismallin lisäksi hankkeen merkittävä innovaatio on, että ja julkinen sektori maksaa hankkeen toteuttaville yksityisille investoijille sen tuottaman, *luotettavasti mitatun* lisäarvon perusteella. Lisäarvo mitataan hyödyntämällä satunnaistettujen kenttäkokeiden metodologiaa. Tämä tarkoittaa, että nopean työllistymisen malliin soveltuvien joukosta valitaan arpomalla henkilöt, joille tarjotaan mahdollisuutta osallistua uuteen kotouttamismalliin. He muodostavat ns. kohderyhmän. Arvonnassa ilman tarjousta

VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS VATT
GOVERNMENT INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH
PL/PO BOX 1279 (Arkadiankatu 7), FI-00101 Helsinki, FINLAND
PUH./TEL. +358 295 519 400, www.vatt.fi

jääneet muodostavat vertailuryhmän, joka osallistuu TE-keskuksien tarjoamaan normaaliin kotouttamiskoulutukseen. Kumpaankin ryhmään kuuluvien saamia työttömyyskorvauksia ja heidän maksamiaan ansiotuloveroja seurataan kolmen vuoden ajan. Kohde- ja vertailuryhmään kuuluvat henkilöt ovat satunnaistamisen ansiosta lähtökohtaisesti vertailukelpoisia, joten ryhmien väliset keskimääräiset erot mittaavat luotettavasti uuden toimintamallin tuottamaa lisäarvoa suhteessa TE-keskuksien tarjoamaan kotouttamiskoulutukseen. Työ- ja elinkeinoministeriö maksaa vaikuttavuusinvestoinnin tehneille sijoittajille 50% näin todennetusta vaikuttavuudesta (maksimissaan kuitenkin 10 000e / osallistuja). Lisäksi työllistymistä edeltävästä koulutuksesta 1500e / osallistuja kiinteän korvauksen.

Nopean kokeilun vaikuttavuusinvestointi on merkittävä askel kohti tehokkaampaa kotouttamista ja yleisemminkin parempaa hallintoa. Ensinnäkin sen avulla saadaan luotettavaa tietoa erilaisten kotouttamismallien vaikuttavuuden eroista. Tutkimusta voidaan jatkaa rekisteriaineistojen avulla pitkälle tulevaisuuteen, jolloin voidaan selvittää mm. nopean työllistymisen pitkäaikaisvaikutuksia niin osallistujiin kuin heidän perheenjäseniinsäkin. Samalla on mahdollista selvittää missä määrin vaikutukset riippuvat esimerkiksi osallistujien koulutuksesta, iästä tai sukupuolesta.

Vaikuttavuusinvestointi myös parantaa oleellisesti palveluntarjoajan kannusteita panostaa maahanmuuttajien työllistymiseen. Investoijan saama maksu on nyt sidottu suoraan heidän asiakkaidensa työttömyyskorvausten ja ansiotuloverojen määrään, jotka riippuvat suoraan näiden työllistymisestä. Jokainen euro jonka työ- ja elinkeinoministeriö päätyy maksamaan investoijille tarkoittaa täten ylimääräistä euroa myös suomalaiselle veronmaksajalle. Itse asiassa vaikutukset julkiseen talouteen ovat tätäkin myönteisempiä, sillä muiden tulonsiirtojen vähenemisen ja välillisten verojen kautta tulevat tuotot – ja kaikki kolmen vuoden seurantajakson jälkeiset hyödyt – jäävät julkiselle sektorille kokonaisuudessaan. Tämä on suuri muutos verrattuna nykyiseen järjestelmään, jossa palveluntarjoajille maksetaan tyypillisesti osallistujien lukumäärän mukaan.

Uuden toimintamallin käyttöönottoon liittyy luonnollisesti myös haasteita ja erehdyksiä, jotka on tärkeää tunnistaa toiminnan kehittämiseksi tulevaisuudessa. Käsillä olevan vaikuttavuusinvestoinnin kohdalla sopimus tuotonmaksusta olisi ollut järkevämpää sitoa kaikkien kohde- ja vertailuryhmiin arvottujen henkilöiden työttömyyskorvauksiin ja veroihin – riippumatta siitä päätyvätkö he lopulta osallistumaan uuteen toimintamalliin. (Nyt tuotonmaksussa käytetty ”kohderyhmä” koostuu henkilöistä, jotka arvotaan kohderyhmään *ja* jotka päättävät osallistua.) Käytännön toteutuksen kannalta tärkein haaste on TE-asiantuntijoiden jo valmiiksi suuri työmäärä, mikä aiheuttaa ongelmia vaikuttavuusinvestoinnin vaatiman lisätyön toteuttamisessa. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriön tietojärjestelmät eivät toimi vaikuttavuusinvestointien näkökulmasta ihanteellisesti.

Kokonaisuudessaan nopean työllistymisen vaikuttavuusinvestointia voidaan kuitenkin pitää poikkeuksellisen hyvänä tapana pyrkiä parantamaan julkisen sektorin tuottavuutta.

Lähteet: [1] VATT-työryhmä: Maahanmuuttajien integroituminen Suomeen. VATT Analyysi 2, 2014.

[2] Sarvimäki, Matti - Hämäläinen, Kari: Integrating Immigrants: The Impact of Restructuring Active Labor Market Policies. *Journal of Labor Economics*, 2016, 34(2): 479–508

[3] Hämäläinen, Kari - Pesola, Hanna - Sarvimäki, Matti: Kotoutumissuunnitelmien vaikutukset maahanmuuttajien lasten koulutusvalintoihin. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 43/2015.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

Matti Sarvimäki
Tutkimusohjaaja

Anni Huhtala
Ylijohtaja