Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työllisyys ja toimivat markkinat
Kotouttaminen ja maahanmuutto

Asiantuntijalausunto
11.6.2018

TEM/22/00.01.02/2018

Eduskunnan tarkastusvaliokunta 12.6.2018

KOTOUTTAMISEN TOIMIVUUS / O 10/2017 VP

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä asiantuntijapuheenvuoroa kotouttamisen toimivuudesta. Valiokunta on pyytänyt asiantuntijapuheenvuoroa seuraavasti:

> *Kuinka arvioitte kotouttamisen onnistumista työllistymisen näkökulmasta ja mikä on näkemyksenne mukaan tärkein toimenpide, jolla edistetään maahanmuuttajien työllistymistä samalla edistäen heidän kotoutumistaan suomalaiseen yhteiskuntaan. Lisäksi valiokunta pyytää, että asiantuntijapuheenvuorossa mahdollisuuksien mukaan arvioitaisiin edellä mainittuja toimenpiteitä myös kustannustehokkuuden ja kustannusvaikuttavuuden näkökulmista.*

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausuntonsa asiassa ja toteaa seuraavasti:

”Kuinka arvioitte kotoutumisen onnistumista työllistymisen näkökulmasta?”

- pitkän aikavälin kehityksestä

Maahanmuuttajilla työllistyminen ja ansiotason nousu on viime vuosikymmeninä nopeutunut. 2000- ja 2010 – luvuilla Suomeen muuttaneet ovat parantaneet työllisyyttään ja ansiotasoaan nopeammin kuin 1990-luvulla muuttaneet. Tähän on useampia selityksiä:

- Yleinen työmarkkinatilanne on parempi 2000-luvulla kuin 1990-luvulla taloudellisen nousun ja markkinoiden avautumisen vuoksi.
- Maahanmuuttajiin on totuttu työmarkkinoilla.
- 2000- ja 2010-luvuilla EU-kansalaisten, työperusteisten muuttajien ja opiskelijoiden muutto on lisääntynyt.

Myönteisen pitkän aikavälin kehityksen taustalla voidaan arvioida vaikuttaneen myös kotouttamistoimenpiteiden parantuminen. Kotoutumislain 1999 voimaantulon jälkeen maahanmuuttajien palkkatulot olivat kymmenvuotisen seurantajakson aikana 47 % suuremmat verrattuna ennen kotoutumislain voimaantuloa saapuneiden maahanmuuttajien tilanteeseen. Kotoutumislain voi-

maantulon jälkeen maahanmuuttajien tulonsiirtojen käyttö puolestaan pieneni 13 prosenttia verrattuna tilanteeseen ennen kotoutumislakia. Vanhemmille laadittujen kotoutumissuunnitelmien myönteinen vaikutus ulottui myös maahanmuuttajien lapsiin.[1]

Talouden ja työmarkkinoiden suhdannevaihtelut vaikuttavat maahanmuuttajien työmarkkina-asemaan jopa selkeämmin kuin kantaväestöllä. Työllisyys oli vielä hyvä ennen vuotta 2009, jolloin finanssikriisi lisäsi työttömyyttä Suomessa. Kuitenkin yleisesti ottaen maahanmuuttajien työllisyys on 2000-luvulla parantunut. Myös työttömyys on laskussa: maaliskuussa 2018 ulkomaalaisten työttömyysaste oli 20,8 %, mikä tarkoittaa noin 5 prosenttiyksikön laskua verrattuna edellisen vuoden maaliskuuhun (25,3 %).

- maahanmuuttajien työmarkkina-asemasta

Kotoutumisen kannalta on keskeistä, miten maahanmuuttajat onnistuvat pääsemään työmarkkinoille. Kantaväestöön verrattuna maahanmuuttajien työllisyys on (laskentaperusteesta riippuen) noin 10-15 prosenttiyksikköä pienempi ja työttömyys noin 2,5 –kertainen.

Ulkomaalaistaustaiset muodostivat noin kuusi prosenttia kaikista 15-64 –vuotiaista työllisistä vuonna 2014 ja toimivat lähes kaikenlaisissa ammateissa. Ulkomaalaistaustaiset työskentelivät kuitenkin asiantuntija-ammateissa sekä toimisto- ja asiakaspalvelutyössä harvemmin kuin suomalaistaustaiset ja useammin palvelu- ja myyntityöntekijöinä (UHT -tutkimus). Helsingissä monissa ammattiryhmissä ulkomaalaistaustaisten työntekijöiden osuus kaikista työntekijöistä on jo merkittävä. Toimisto- ja laitossiivoojista sekä linja-auton- ja raitiovaunukuljettajista ulkomaalaistaustaisia oli vuonna 2015 lähes puolet. Etenekin ulkomaalaistaustaisia siivoojia, talonrakentajia ja ravintola- ja suurtalouskokkeja on määrällisestikin paljon. Vuonna 2015 Helsingin kaikista työllisistä ulkomaalaistaustaisia oli joka kymmenes (11 %).

Vertailtaessa kantaväestön ja maahanmuuttajien työttömyysasteita on huomioitava, että maahan saapuu kaiken aikaa uusia maahanmuuttajia, joiden alkuvaiheen matala työllisyys laskee koko maahanmuuttajaväestön työllisyysastetta. Työllisyyden pitkittäisseurannassa eli maassaoloajan kasvaessa erot maahanmuuttajien ja kantaväestön välillä pienenevät. Esimerkiksi Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi 2014 –tutkimuksen mukaan vuonna 2014 ulkomaalaistaustaisten 20-64 vuotiaiden työllisyysaste oli 64 %, kun taas yli kymmenen vuotta Suomessa asuneilla maahanmuuttajilla vastaava luku oli 69 %. Maahanmuuton alkuvaiheessa hankitaan usein suomalaisilla työmarkkinoilla tarvittavaa osaamista. Tutkimuksen mukaan työttömät maahanmuuttajat myös hakevat töitä keskimäärin aktiivisesti, mutta silti osalla maahanmuuttajista on ongelmia työllistyä pysyvästi.

Ulkomaalaistaustaisen väestön kantaväestöä heikompi työllisyysaste johtuu osin ulkomaalaistaustaisten naisten varhaisemmasta perheellistymisestä, joka heijastuu vähäisempänä koulutuksena ja työkokemuksena sekä puutteellisena kielitaitona. Maahanmuuttajanaisten työllisyys kohenee kuitenkin maassa vietetyn ajan myötä ja lasten saamisen jälkeen, mutta hitaammin kuin suomalaistaustaisilla äideillä. Maahanmuuttaja- ja koko väestön miesten työllisyysasteissa ei ole merkittävää eroa.

Maahanmuuttajien työllisyys vaihtelee myös maahanmuuttajien taustamaiden välillä. Parhaiten työllistyvät OECD-maista tulevat – joukossa on paljon työperustaisia ja opiskelijoita. Heikoimmin puolestaan työllistyvät Lähi-idästä ja Afrikasta lähtöisin olevat – joukossa paljon pakolaisia. Maahanmuuton syy selittääkin todennäköisesti haasteita työllistymisessä paremmin kuin pelkäs-

[1] Hämäläinen, K. & M. Sarvimäki (2016): Integrating Immigrants: The Impact of Restructuring Active Labor Market Programs. Journal of Labor Economics 2016, 34:2, 479-508. ja Hämäläinen, Pesola ja Sarvimäki (2015) Kotoutumissuunnitelmien vaikutuksen maahanmuuttajien lasten koulutusvalintoihin, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 43/2015

tään taustamaa tai alue. Taustalla vaikuttanevat pakolaisuuden taustalla olevat ilmiöt, muun muassa keskimäärin vähäisempi koulutustausta sekä osalla traumakokemukset ja hyvinvoinnin ongelmat. Koulutustausta onkin merkittävä työllisyyteen vaikuttava tekijä niin ulkomaalais- kuin suomalaistaustaisillakin. Vähän koulutusta omaavien henkilöiden suurempi määrä vaikuttaa ulkomaalaistaustaisten työllisyysasteeseen suomalaistaustaisia enemmän.

Eri ryhmien työllisyyttä vertailtaessa onkin huomioitava, että osa maahanmuuttajista tulee valmiiseen työpaikkaan ja osa saapuu uuteen kulttuuriin ilman työpaikkaa ja verkostoja. Työperäisten maahanmuuttajien työllisyysaste on luonnollisesti jopa korkeampi kuin suomalaistaustaisten työllisyysaste, kun taas osa maahanmuuttajista tarvitsee työllistyäkseen eriasteisia tukitoimia.

Kotoutumisen kannalta myönteistä on se, että Suomeen muuttavat henkilöt parantavat työmarkkina-asemaansa maassa-asumisajan kuluessa. Tutkimusten perusteella keskimäärin kaikkien maahanmuuttajaryhmien työllisyys paranee tasaisesti maassa asutun ajan kasvaessa. Joidenkin ryhmien lähtötaso on kuitenkin hyvin alhainen, minkä seurauksena työllisten osuus pysyy matalana myös pitkittäisseurannassa. Onkin edelleen tarpeen parantaa maahanmuuttajien työllisyyttä ja nopeuttaa siirtymiä työmarkkinoille. Erityisesti maahanmuuttajanaisten ja pakolaistaustaisten työllisyys on muita matalampaa, ja edellyttää näin ollen erityistä huomiota.

Maahanmuuttajien työmarkkina-asemaa tarkasteltaessa on huomioitava, että se kattaa myös muita seikkoja kuin työllisyyden ja työttömyyden. Esimerkiksi määräaikaiset ja osa-aikaiset työsuhteet ovat ulkomaalaistaustaisilla palkansaajilla suhteellisen yleisiä, mitä selittää suurilta osin ammattijakauma. Lisäksi ulkomaalaistaustaisista työllisistä joka kymmenes oli alityöllinen vuonna 2014, suomalaistaustaisista työllisistä viisi prosenttia. On myös huomattava, että ulkomaalaistaustaiset korkeakoulutetut toimivat suomalaistaustaisia useammin työntekijäammateissa. (UHT –tutkimus)

Ulkomaalaistaustaiset nuoret ovat useammin koulutuksen ja työmarkkinoiden ulkopuolella kuin suomalaistaustaiset. Ulkomaalaistaustaisten nuorten korkeampaan NEET –asteeseen vaikuttaa suurelta osin ulkomaalaistaustaisten naisten varhaisempi perheellistymisempi. Lisäksi koulutuksen ja työmarkkinoille jäämisen riskit näyttävät kasaantuvan erityisesti kotimaisia kieliä heikosti osaaville nuorille, ’myöhään’ maahan tulleille (teini-iässä saapuneet, joilla vähän aikaa oppia kieli ennen peruskoulun päättymistä) ja nuorille, joiden perheiden sosio-ekonominen asema on huono ja vanhempien koulutustaso alhainen. Näiden ryhmien koulutuksen ja työllistymisen tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Hallitus on valtion kotouttamisohjelmassa 2016–2019 ja toimintasuunnitelmassaan 3.5.2016 asettanut tavoitteeksi maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolkujen nopeuttamisen. Kotouttamisohjelman toimeenpanoa on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön johtamassa Polut ja siirtymät –työryhmän laatimassa raportissa, opetus- ja kulttuuriministeriön vastuukorkeakoulutoiminnassa ja maahanmuuttajien ammatillisen koulutuksen kehittämishankkeissa sekä valtioneuvoston Talent Boost ohjelmassa.

”Mikä on näkemyksenne mukaan tärkein toimenpide, jolla edistetään maahanmuuttajien työllistymistä samalla edistäen heidän kotoutumistaan suomalaiseen yhteiskuntaan?”

- yleistä

Osaavan ja laadukkaan työvoiman saatavuus on keskeinen tekijä talouskasvun ylläpitämisessä sekä väestöllisen huoltosuhteen korjaamisen ja hyvinvointivaltion rahoituksen kannalta. Suomen

väestömäärä on jo viime vuosina kasvanut maahanmuuton ansiosta, sillä Suomessa syntyneiden määrä on jo muutaman vuoden ollut kuolleiden määrää pienempi. Maahanmuuttajat myös ovat ikärakenteeltaan kantaväestöä nuorempia. Suomessa asuvista ulkomaan kansalaisista noin 81 prosenttia on työikäisiä (15–64 -vuotiaita), kun taas kantaväestöllä vastaava luku on 62 prosenttia. Työikäisten maahanmuuttajien määrän kasvu merkitsee mahdollisuutta hyödyntää maahanmuuttoa huoltosuhteen heikkenemisen ratkaisemisessa, työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmiin ja työvoiman saatavuuden haasteisiin vastaamisessa edellyttäen, että maahanmuuttajat pääsevät työmarkkinoille.

Talouden suhdanteet, työmarkkinoiden rakenne ja toimivuus sekä yhteiskunnan suhtautuminen maahanmuuttajiin vaikuttavat maahanmuuttajien työllisyyteen samoin kuin maahanmuuttajille tarjottavat toimenpiteet. Toteutettavien toimenpiteiden työllistävyys on myös jossakin määrin riippuvainen talouteen ja työmarkkinoihin liittyvistä tekijöistä. Esimerkiksi kotoutumiskoulutus ei yleensä riitä työllistämään vaan luo lähinnä edellytykset jatkopoluille, mutta hyvinä taloudellisina aikoina myös ”pelkästä” kotoutumiskoulutuksesta sijoitutaan suoraan avoimille työmarkkinoille. Samoin maahanmuuttajien työllisyyteen vaikuttavat myös elinkeinorakenteen ja työelämän muutokset. Osaamisvaatimukset työelämässä nousevat jatkuvasti.

Maahanmuuttajien työllisyyteen vaikuttavat osittain samat työmarkkinoiden toimintaan liittyvät tekijät kuin kantaväestölläkin. Etenkin vähäisen koulutustaustan omaavat maahanmuuttajat aloittavat – kuten muutkin ensimmäistä kertaa työmarkkinoille tulevat – matalapalkkatöissä. Matalissa tuloluokissa työllistymisen esteeksi (myös muiden kuin maahanmuuttajien osalta) saattaa muodostua ongelmat työn vastaanottamisen taloudellisessa kannustavuudessa, jotka vaikuttavat muun muassa työn verotuksen ja monien eri tarveharkintaisten etuuksien yhteisvaikutuksesta.

Toisaalta maahanmuuttajat yleensä ja erityisesti pakolaiset ovat yliedustettuina palvelualojen matalapalkkaisissa työsuhteissa, joissa kokoaikaisen työn saaminen voi olla vaikeaa, ja tulotaso muutenkin matala. Maahanmuuttajien työmarkkinaura onkin usein sirpaleinen: työpätkät, työttömyys ja toimenpiteet saattavat vuorotella nopeassa tahdissa erityisesti työmarkkinauran alkuvaiheessa. Tällöin muodostuu tilanteita, joissa erityisesti pakolaistaustaiset maahanmuuttajat ja kokonaiset kotitaloudet saattavat tarvita toimeentulotukea päätoimisesta työskentelystään huolimatta, koska ansiotulo on toimeentuloon riittämätön.

Työikäisen väestön vähentyessä tarvitaan myös aktiivista työvoiman, erityisasiantuntijoiden ja opiskelijoiden maahanmuuttopolitiikkaa yhtenä keinoa vastata osaavan ja ammattitaitoisen työvoiman saatavuuteen työelämässä ja yrityksissä samoin kuin uusien työpaikkojen luomisessa ja suomalaisen elinkeino- ja innovaatioelämän monipuolistamisessa. Suomi kilpailee työvoimasta ja kansainvälisistä osaajista muun maailman kanssa. Tuoreen Euroopan komission maaraportin mukaan Suomen houkuttelevuus korkean osaamistason maahanmuuttajien keskuudessa on ollut kaiken kaikkeaan verrattain vähäistä, mikä on johtanut työperäisen maahanmuuton vähäisyyteen. Kansallisen koordinaation ja poikkihallinnollisen yhteistyön lisäämiseksi käynnistettiin vuonna 2017 valtioneuvoston yhteinen Talent Boost – Kasvua kansainvälisistä osaajista -toimenpideohjelma, joka edistää kansainvälisen osaamisen hyödyntämisen kokonaisvaltaisesti.

- palvelut maahanmuuttajien työllistymisen edistämiseksi

Maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi ja suomalaisilla työmarkkinoilla tarvittavan osaamisen kehittämiseksi tarvitaan tarvelähtöisiä palveluita. Kuten Monimenetelmäinen tutkimus kotouttamistoimenpiteiden toimivuudesta –tutkimuksessa todetaan, ”Maahanmuuttajien kielitaito ja muu osaaminen vaikuttavat siihen, ettei ole olemassa kaikille maahanmuuttajille tuloksellista palvelua”. Maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edistämisessä onkin viime vuosina

panostettu yksilöllisiin tarpeisiin perustuvien koulutus- ja työllistymispolkujen luomiseen. Riittävät resurssit, toimiva osaamisen tunnistaminen ja ohjaus sekä monipuoliset osaamisen kehittämismahdollisuudet ja asiantuntijoiden osaaminen ovat tällöin keskeisessä roolissa.

Vaikka samat toimenpiteet eivät ole kaikkien maahanmuuttajien työllistymisen kannalta vaikuttavia, on kehittämistyössä ja tutkimuksissa tunnistettu maahanmuuttajien kotoutumista ja työllisyyttä edistäviä tekijöitä. Kuten Monimenetelmäinen tutkimus kotouttamistoimenpiteiden toimivuudesta –tutkimuksessa (Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2018) todetaan, on kotouttamista koskevassa lainsäädännössä ja valtionhallinnon linjauksissa ja ohjelmissa pyritty edistämään näitä hyviksi havaittuja toimia.

Kotouttamispolitiikka on sisällöltään vahvasti monialaista ja sen toimeenpanon vaikuttavuus edellyttää, että kotoutumista edistetään kokonaisvaltaisesti ja tiiviissä yhteistyössä eri hallinnonalojen välillä niin valtakunnallisella kuin alue- ja paikallistasolla. Käynnissä on kotoutumislain uudistaminen vastaamaan maakunta- ja SOTE –uudistusten tuomia muutoksia. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi viranomaisten tehtävistä ja yhteistyöstä kotoutumisen edistämisessä sekä kotouttamisen yhteensovittamisesta ja seurannasta hallinnon eri tasoilla. Hallituksen esitys kotoutumisen edistämiseksi on tavoitteena antaa eduskunnalle kesäkuussa 2018.

Ensimmäisellä työpaikalla ja työkokemuksen saamisella Suomesta on tärkeä merkitys maahanmuuttajan työmarkkinauralle. Tätä havaintoa vahvistavat tutkimusten tulokset lähellä työelämää olevien toimenpiteiden hyvästä vaikuttavuudesta (esim. työvoimakoulutuksena annettava tai muu ammatillinen koulutus ja palkkatuki) sekä verkostojen merkityksestä. Onkin tärkeää, että työelämälähtöisyys tuodaan osaksi toimenpiteitä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa kotoutumista. Esimerkiksi kotoutumiskoulutusta on uudistettu niin, että kielitaitoa sekä yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavaa osaamista ja työelämäkontakteja kehitetään rinnakkain. Edellytyksenä tälle on, että viranomaiset sekä palveluntuottajat ja koulutuksenjärjestäjät tekevät tiivistä yhteistyötä työnantajien kanssa.

Kielitaito (kotimaisten kielten lisäksi englanti) ja koulutus parantavat työllistymismahdollisuuksia. Kuluneella hallituskaudella on nopeutettu työvoimakoulutuksena toteutettavaan kotoutumiskoulutukseen pääsyä ja monipuolistettu maahanmuuttajien kielen- ja yhteiskuntatiedonopiskelun sekä ammatillisen osaamisen kehittämisen mahdollisuuksia. Maahanmuuttajien koulutuspolkuja nopeuttavia uudistuksia on toteutettu lähes kaikilla koulutusasteilla, mm. aikuisten perusopetuksessa, ammatillisessa koulutuksessa, korkea-asteen koulutuksessa sekä vapaan sivistystyön toimintana.

Kotoutumisen ja työllistymisen kannalta on myös keskeistä, että maahanmuuttaja saa palvelut tarkoituksenmukaisena kokonaisuutena ja että eri palveluita yhdistetään tarkoituksenmukaisella tavalla. TE-hallinnon ja oppilaitosten yhteistyöllä on merkittävä rooli oikealle koulutus- ja työllistymispolulle ohjaamisessa. Pitkäjänteinen ohjaus edellyttää viranomaisten, koulutuksen järjestäjien ja yksityisten palveluntuottajien tiivistä yhteistyötä ohjausprosessin eri vaiheissa ja ohjausprosessia on edelleen tarpeen vahvistaa siten, että maahanmuuttaja ohjautuu hänelle tarkoituksenmukaisimmalle koulutus- ja työllistymispolulle.

Samalla kun osa maahanmuuttajista työllistyy nopeasti tai tarvitsee vain lyhytaikaista tukea työllistymiselleen, osalla polku työmarkkinoille on pitkä. Osalla maahanmuuttajista voi olla rajoitteita työkyvyssä tai fyysisen tai psyykkisen terveyden haasteita, hankala elämäntilanne tai traumataustaa. Tälle ryhmälle on tarpeen kehittää nykyistä joustavampia tapoja opiskella sekä tarvittaessa yhdistettynä sosiaali- ja terveyspalveluihin. Opetus- ja kulttuuriministeriö kehittää vapaan sivistystyön opintotarjontaa muun muassa tämän kohderyhmän tarpeisiin.

On myös huomioitava, että työllisyys ei ole irrallinen osa muuta kotoutumista. Toimivat alkuvaiheen ohjaus- ja neuvontapalvelut tukevat Suomeen asettautumista ja osallisuutta yhteiskunnassa sekä siten myös työllisyyttä. Lisäksi järjestöjen tekemällä kotouttavalla työllä on suuri merkitys kotoutumisessa suomalaiseen yhteiskuntaan ja työmarkkinoille. Alkuvaiheen palvelut ja järjestöjen toiminta edistävät myös niiden ryhmien kotoutumista, jotka eivät ole työvoimapalveluiden piirissä, esimerkiksi työmarkkinoiden ulkopuolella ja työssä olevat maahanmuuttajat.

Väestöryhmien väliset suhteet ja asenneilmapiiri vaikuttavat maahanmuuttajien kotoutumiseen ja mahdollisuuteen osallistua yhteiskuntaan. Osallisuuden lisäämiseksi on tärkeätä vahvistaa viranomaisten ja yhteiskunnan eri toimijoiden yhteistyötä sekä maahanmuuttajien omien järjestöjen toimintaedellytyksiä. Maahanmuuttajajärjestöt voivat toimia viranomaisten ja muiden järjestöjen yhteistyökumppaneina, mutta myös yhteisöjen oman äidinkielen ja kulttuurin säilyttämisen ja kehittämisen väylinä sekä vertaistukena uusille maahanmuuttajille.

- Perheet, lapset ja nuoret

Kotona lapsia hoitaville vanhemmille on tarpeen lisätä palveluita, jotka tukevat kotoutumista ja myöhempää työllistymistä. Kotivanhempien koulutukseen on viime vuosina kehitetty hanketoimintana hyviä malleja. Vuoden 2018 alusta kotivanhemmille suunnattua koulutusta on ollut mahdollista järjestää valtion rahoittamana, vapaan sivistystyön toimintana.

Kansainvälisen tutkimuksen valossa lapsiin ja nuoriin kohdistuva ennaltaehkäisevä toiminta on miltei aina tuloksellista ja taloudellisesti kannattavaa. Kouluikäisenä maahan saapuneen onnistunut integroituminen koulutusjärjestelmään on lapsen ja nuoren myöhempää työmarkkinaintegraatiota ajatellen äärimmäisen tärkeää. Kuitenkin PISA-tutkimuksen (2012) mukaan maahanmuuttajien lapset yleisesti ottaen pärjäävät koulussa muita huonommin ja jatkavat muita harvemmin jatko-opintoihin. Seurauksena on, että he jäävät keskimäärin heikomman koulutuksen varaan. Neuvolan, varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palvelujatkumo sekä siirtymät jatkokoulutukseen ovat tärkeitä kontaktipintoja maahanmuuttajalasten- ja nuorten osalta.

Lapsen elämä on myös sidoksissa vanhemman elämään, sillä koko perheen kotoutumisella kuten myös perheen sosio-ekonomisella asemalla on vaikutusta lasten ja nuorten kouluttautumiseen. Lasten lähtökohdat ovat hyvinkin erilaiset: lähes 60 prosenttia vieraskielisistä alle 18-vuotiaista eli kotitalouksissa, jotka kuuluivat kahteen alimpaan tulokymmenykseen vuonna 2012.

Yhteiskunnan etnisen eriytymisen ehkäisemiseksi on kiinnitettävä huomiota toimenpiteisiin, jotka kohentavat sekä maahanmuuttajataustaisten lasten ja nuorten sosiaalisen liikkuvuuden mahdollisuuksia koulutuksen kautta että aikuisväestön kotoutumista, työllisyyttä ja tulotasoa. Työllisyys-, koulutus- ja perhepolitiikalla voidaan luoda toimenpiteitä, jotka parantavat perheiden sosio-ekonomista asemaa. Monissa kotitalouksissa naisten pääsy työmarkkinoille parantaisi perheen sosio-ekonomista asemaa huomattavasti. Perheen varhaisen tuen palvelut, jossa huomioidaan muun muassa vanhemmuuden tukeminen, voivat toteutua esimerkiksi neuvolassa, varhaiskasvatuksessa, perhekeskustoiminnassa ja kouluun piirissä toimivissa hyvinvointipalveluissa.

”Pyydetään mahdollisuuksien mukaan arvioimaan edellä mainittuja toimenpiteitä myös kustannustehokkuuden ja kustannusvaikuttavuuden näkökulmista.”

Maahanmuuttajien työttömyys on jo itsessään korkeampi kustannus tällä hetkellä kuin kotouttamistoimista syntyvät kustannukset. Vuonna 2016 työ- ja elinkeinoministeriön sekä opetus- ja

kulttuuriministeriön maahanmuuttoon kohdistuvat määrärahat olivat yhteensä noin 340 miljoonaa euroa. Vuonna 2016 maahanmuuttajille maksettiin jo pelkästään peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea yhteensä hieman yli 360 miljoonaa euroa. Yleistä asumistukea maahanmuuttajille maksettiin noin 124 miljoonaa euroa vuonna 2016. Yhteensä siis näitä kahta tukimuotoa maahanmuuttajille maksettiin noin 484 miljoonaa euroa[2]. Jo pelkästään edellä esitettyihin sosiaaliturvaetuuksien kohdistuneet menot olivat siis yli neljänneksen korkeammat kuin kahden kotouttamistoimenpiteistä vastaavan ministeriön maahanmuuttoon kohdistuneet määrärahat vuoden aikana.

Kotouttamistoimenpiteisiin tehdyt investoinnit materialisoituvat niiden piirissä olevan henkilön työllistyessä. Erityisesti pitkällä aikajänteellä onnistuneet kotouttamistoimenpiteet ovat kustannustehokkaita toimia, sillä sosiaaliturvaetuuksien käytön vähenemisen lisäksi työllistyessään maahanmuuttajat maksavat enemmän veroja ja siten osallistuvat julkisen talouden rahoittamiseen. Lisäksi julkisen talouden tasapainon kannalta tarkasteltuna keskimäärin maahanmuuttajalta vaadittava verotaakka on alhaisempi kuin kantaväestöltä vaadittava, sillä maahanmuuttajien kohdalla elinkaaren alkupään kustannuksista on useimmiten vastannut jokin toinen maa.

Huomattavimmat kustannukset maahanmuuttajien kohdalla syntyvät työttömyyteen liittyvistä sosiaaliturvaetuuksista. Selkein tapa tarkastella kotouttamistoimenpiteiden kustannustehokkuutta on tarkastelle niiden vaikutusta henkilön ansiotasoon ja sosiaaliturvan tarpeeseen. Tämä periaatteen tasolla yksinkertaiselta vaikuttava tarkastelumalli on kuitenkin käytännössä haasteellinen, sillä lyhyen aikavälin tarkastelun tarjoama informaatioarvio on rajallinen. Näin ollen nyt käynnissä olevien toimenpiteiden kustannustehokkuuden arviointi ei ole riittävän varmalla tasolla mahdollista, vaan tuloksia on mahdollista saada vasta kun näiden henkilöiden pidemmän aikavälin työmarkkinoille kiinnittymistä kyetään arvioimaan. Toinen kustannustehokkuuden arviointiin liittyvä haaste on useissa tapauksissa verrokkiryhmien puute. Tällöin on esimerkiksi vaikea erottaa toisistaan sitä, milloin toteutettu toimenpide on ollut vaikuttavuuden taustalla ja sitä, milloin vaikutus on syntynyt suotuisan taloudellisen tilanteen ansiosta.

Toistaiseksi ainoa Suomessa toteutettu kotouttamiseen liittyvä toimenpide, jonka kustannustehokkuudesta on tutkimustietoa, on vuoden 1999 kotouttamislaki[3]. Tutkimustieto on tämän toimenpiteen osalta osoittanut, että laissa säädetyillä kotouttamistoimenpiteillä oli erittäin positiivinen vaikutus sen piirissä olleiden maahanmuuttajien ansiotasoon sekä sosiaaliturvan tarpeeseen verrattuna niihin, jotka eivät olleet laissa säädettyjen kotouttamistoimenpiteiden piirissä.

Tutkimustiedon puuttuessa kotouttamistoimenpiteisiin tehtyjen investointien tämän hetkistä potentiaalista tehokkuutta voidaan yksinkertaistetusti havainnollistaa työttömän maahanmuuttajan sosiaaliturvan käytön kautta. Tällöin voidaan osoittaa sitä, miten onnistuessaan kotouttamistoimet ovat kustannustehokkaita toimenpiteitä julkisen talouden kannalta ja siten niihin panostaminen on pitkällä aikajänteellä perusteltua.

Vuonna 2016 peruspäivärahaa ja/tai työmarkkinatukea saanut maahanmuuttaja sai etuutta keskimäärin 7 153 euroa vuoden aikana.[4] Lisäksi vuonna 2016 yleistä asumistukea maksettiin vuoden

[2] Perustoimeentulotukea ei ole laskettu mukaa tähän, sillä perustoimeentulotuki siirtyi kokonaisuudessaan Kelan maksettavaksi vasta 2017 eikä koko vuoden tilastoja ole vielä.

[3] Hämäläinen, K. & M. Sarvimäki (2016): Integrating Immigrants: The Impact of Restructuring Active Labor Market Programs. Journal of Labor Economics 2016, 34:2, 479-508.

[4] Keskimääräiset etuudet laskettu kaikkien vuoden aikana etuutta saaneiden henkilöiden osalta. Ryhmässä mukana kaikki vain muutamia päiviä etuutta saaneista koko vuoden ajan etuutta saaneisiin henkilöihin.

aikana keskimäärin 3 682 euroa tukea saanutta maahanmuuttajataustaista kotitaloutta kohden. Kolmas merkittävä tukimuoto, jolla on yhteys kotoutumisen onnistumiseen työllistymisen näkökannalta, on perustoimeentulotuki. Maahanmuuttajataustainen perustoimeentulotukea saanut kotitalous sai perustoimeentulotukea noin 470 euroa kuukaudessa. Jos tukitarpeen oletetaan pitkittyvän, kuten useimpien saajakotitalouksien kohdalla on todennäköistä, vuoden aikana perustoimeentulotuen kokonaismäärä olisi noin 5 640 euroa. Perustoimeentulotuen saajana olevien kotitalouksien on haettava kaikki muut etuudet ennen perustoimeentulotuen saamista, joten on mahdollista olettaa perustoimeentulotuen saajien olevan sellaisia, jotka saavat myös peruspäivärahaa ja yleistä asumistukea. Nämä laskemalla yhteen ei kuitenkaan saada keskimääräistä maahanmuuttajakotitaloutta vaan edellä esitetty on kaikista heikoimmassa asemassa olevien kotitalouksia kuvaava tilanne. Näiden perusteella voidaan kuitenkin laskea, että kaikista heikoimmassa asemassa oleva maahanmuuttajakotitalous, jossa molemmat vanhemmat ovat työttömiä voivat mahdollisesta saada yli 20 000 euroa vuodessa ainoastaan edellä esitettyjä etuuksia[5]. Mikäli kotouttamistoimipiteillä onnistutaan jo varhain estämään tai katkaisemaan edellä esitetyn kaltainen tilanne, kasvaa kotouttamistoimenpiteillä saatava kustannustehokkuus huomattavaksi pitkällä aikajänteellä.

Selvityksessä maahanmuuton taloudellisista vaikutuksista nostettiin esiin tarve tehostaa kotouttamistoimenpiteiden taloudellisen vaikuttavuuden seurantaa ja selvittämistä. Tällä hetkellä ainoa kotouttamistoimenpide, jonka taloudellisista vaikutuksista on selvää empiiristä tutkimustietoa, on vuoden 1999 kotouttamislaki. Nykyisellään kotouttamistoimenpiteiden taloudellisten vaikutusten analysoinnin haasteena on vertailuryhmien puute. Tästä syystä olisi tarpeellista selvittää mahdollisuudet kotouttamistoimenpiteiden yhteydessä muodostaa verrokkiryhmiä, jotta kotouttamistoimenpiteiden taloudellista vaikuttavuutta kyettäisiin analysoimaan entistä paremmin. Kotouttamistoimenpiteiden seuranta ja taloudellisten vaikutusten analysointi auttaisi löytämään vaikuttavimmat toimenpiteet sekä kohdistamaan toimenpiteitä entistä tehokkaammin. [6]

Eri toimenpiteiden taloudellisten vaikutusten arvioinnissa tulee myös huomioida, että lyhyen ja pitkän aikavälin vaikutukset eivät välttämättä ole yhtenäisiä. Esimerkiksi nuorten, vähäisen koulutustaustan omaavien maahanmuuttajien osalta saattaa pitkällä aikavälillä olla kannattavampaa hankkia pohjakoulutusta kuin työllistyä nopeasti ja jäädä ilman koulutusta. Myöskään korkeakoulutettujen maahanmuuttajien osalta tulee harkita, onko taloudellisesti kannattavampaa hankkia pätevyys toimia koulutusta vastaavassa ammatissa suomessa vai työllistyä nopeasti sisääntuloammatteihin.

Sonja Hämäläinen
Maahanmuuttopäällikkö
Työ- ja elinkeinoministeriö

[5] Tämä luku ei kuitenkaan ole maahanmuuttajan synnyttämä kustannus julkiselle taloudelle, sillä myös nämä maahanmuuttajat maksavat veroja eri tavoin.
[6] Päivinen, Jere (2017): Mitä tiedämme maahanmuuton taloudellisista vaikutuksista, Selvitys maahanmuuton taloudellisten vaikutusten kokonaisuudesta. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2017:27