Lausunto
VATT/366/07.01/2018

24.10.2018

Eduskunnan tarkastusvaliokunta
TrV@eduskunta.fi

O 10/2017 vp Kotouttamisen toimivuus

Lausuntopyyntö

Aihe: Valiokunta pyytää 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.

Lausunto

Maahanmuuttopolitiikan kysymykset voidaan jakaa kahteen osaan:

1. Kuka saa muuttaa Suomeen ja millä ehdoilla
2. Miten Suomeen muuttavien kotoutumista tuetaan

Maahantulon ehtoihin liittyvät päätökset ovat pitkälti arvovalintoja, jotka tehdään poliittisen prosessin kautta. Päätösten pohjaksi voitaisiin kuitenkin tuottaa sekä nykyistä enemmän että nykyistä parempaa tietoa maahanmuuttajien kotoutumiseen ja kotouttamistoimenpiteiden tuloksellisuuteen liittyen. Kotouttamisen arviointiin liittyvät tietotarpeet ovat tällä hetkellä pitkälti samat kuin tarkastusvaliokunnan pyytäessä lausuntoa kotouttamisen ongelmakohtiin liittyen vuonna 2017, joten käsillä oleva lausunto mukailee suurelta osin Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tuolloin antamaa lausuntoa [1]. Kotouttamistoimenpiteiden toimivuuden osalta tutkimusnäyttöä on jossakin määrin olemassa, mutta erityisesti hyvin suunniteltujen kokeilujen avulla voitaisiin löytää nykyistä tehokkaampia kotouttamistapoja. Myös eduskunnan tarkastusvaliokunnan Kuntoutussäätiöltä tilaamassa kotouttamistoimenpiteiden toimivuutta koskevassa

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

tutkimuksessa päädytään suosittamaan, että kotouttamistoimenpiteiden seurantaa ja arviointia lisätään, ja seurantaa varten laaditaan indikaattorit [2]. Jotta arviointi tuottaa luotettavaa tietoa, tulisi sen kuitenkin perustua osittain vaikutusarviointiin erikoistuneiden tutkijoiden kanssa yhteistyössä suunniteltuihin kokeiluihin. Lisäksi tilastoista puuttuu keskeisiä tietoja, jotka olisivat hyödyllisiä kotouttamisen onnistumisen arvioinnissa ja kotouttamispolitiikan kehittämisessä.

Kotouttaminen on kannattava investointi

Olemassa olevan tutkimustiedon perusteella tiedetään, että kotouttamistoimenpiteet ovat olleet tehokkaita julkisia investointeja, joiden voi olettaa maksavan itsensä takaisin vähentyneen tukitarpeen ja lisääntyneiden verojen kautta [3-6]. Toimiva kotouttaminen vaikuttaa työllistymiseen ja yleiseen yhteiskuntaan sopeutumiseen, ja hyödyttää sekä maahanmuuttajia itseään että kansaväestöä. Keskeinen kotouttamisen suunnitteluun liittyvä ongelma on, että **käytettävissä ei ole riittävästi tietoa siitä millainen kotouttaminen toimii parhaiten missäkin tapauksessa**. Samaan aikaan tutkimuskirjallisuudessa on havaittu, että maahanmuuttajien erilaiset tarpeet paremmin huomioivat toimenpiteet voivat olla erityisen tehokkaita.

Esimerkki hyödynnettävää tietoa tuottavasta kokeilusta on maahanmuuttajien **nopean työllistymisen vaikuttavuusinvestointihanke**. Hankkeessa kokeillaan uutta kotouttamismallia, jossa osallistujat työllistyvät lyhyen koulutusjakson jälkeen mukana olevien työnantajien palvelukseen. Uudenlaisen kotouttamismallin lisäksi hankkeen merkittävä innovaatio on, että julkinen sektori maksaa hankkeen toteuttaville yksityisille investoijille hankkeen tuottaman todennetun lisäarvon perusteella. Lisäarvo mitataan hyödyntämällä satunnaistettujen kenttäkokeiden metodologiaa. Tämä tarkoittaa, että nopean työllistymisen malliin soveltuvien henkilöiden joukosta valitaan arpomalla henkilöt, joille tarjotaan mahdollisuus osallistua uuteen kotouttamismalliin. He muodostavat ns. kohderyhmän, jonka kotoutumistuloksia verrataan arvonnassa ilman tarjousta jääneiden henkilöiden muodostamaan verrokkiryhmään. Verrokkiryhmä osallistuu TE-keskusten tarjoamaan tavanomaiseen kotouttamiskoulutukseen.

Samankaltaisia kokeilujen ja julkisten hankintojen yhdistämisiä olisi hyödyllistä toteuttaa laajemminkin. Kotouttamisen onnistumista tarkasteltaessa olisi **tärkeää keskittyä konkreettisiin toimenpiteisiin, joiden vaikuttavuutta pystytään luotettavasti arvioimaan**. Kehittämishankkeita suunniteltaessa on huolehdittava jo etukäteen vertailukelpoisen verrokkiryhmän ja toimivan tutkimusasetelman luomisesta, ja kokeilut tulisi suunnitella yhteistyössä vaikuttavuusarviointiin erikoistuneiden tutkijoiden kanssa. Tässä onnistumiseksi kokeilut olisi pyrittävä tuomaan rutiininomaisemmin osaksi hallintoa.

Perustietoa puuttuu yhä tilastoista

Suomessa on tehty runsaasti maahanmuuttajien työmarkkinatilanteen kehittymistä kuvailevia tutkimuksia ja selvityksiä, joihin liittyy kuitenkin kaksi keskeistä aineistorajoitteista johtuvaa puutetta.

Ensinnäkin Migrin rekisteröimä oleskeluluvan peruste puuttuu tutkijoiden käytettävissä olevista Tilastokeskuksen aineistoista. Tiedon puuttuminen hankaloittaa sen arvioimista, kuinka eri syistä maahan tulleet muuttajat ovat kotoutuneet ja menestyneet suomalaisilla työmarkkinoilla. Toistaiseksi tarkasteluja on jouduttu tekemään syntymävaltion perusteella. Joidenkin syntymävaltioiden kohdalla yhteys oleskeluluvan perusteeseen on toki melko suora, mutta vastaavasti monessa tapauksessa yhteys ei ole selvä ja tarkempi erottelu olisi tärkeää [7].

Toinen keskeinen tietopuute koskee maahanmuuttajien kielitaitoa ja koulutusta. Maahanmuuttajien työmarkkinatilanteen taustalla olevia syitä on hankala tarkastella, koska koulutusta ja kielitaitoa ei rekisteröidä säännönmukaisesti. Tilastokeskuksen, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja Työterveyslaitoksen toteuttama Ulkomaista syntyperää olevien työ- ja hyvinvointitutkimus tuotti hyödyllistä tietoa, mutta vain pienelle osuudelle ulkomaalaistaustaista väestöä [8]. Maahanmuuttajien työmarkkinatilanteen taustojen paremmaksi ymmärtämiseksi olisi koulutuksen ja kielitaidon kaltaiset keskeiset tiedot oltava saatavissa myös laajemmissa rekisteriaineistoissa. Tätä varten **tiedot ulkomailla suoritetuista tutkinnoista ja maahanmuuttajien itse raportoidusta kielitaidosta tulisi kerätä systemaattisemmin.**

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

Anni Huhtala
ylijohtaja

Ilpo Kauppinen
erikoistutkija

Lähteet:

[1] VATT/125/07.01/2017.

[2] Ala-Kauhaluoma, Mika – Pitkänen, Sari – Ohtonen, Jukka – Ramadan, Farid – Hautamäki, Lotta – Vuorento, Mirkka – Rinne, Hanna: Monimenetelmäinen tutkimus kotouttamistoimenpiteiden toimivuudesta. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2018.

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

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

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

[6] Sarvimäki, Matti – Hangartner, Dominik: Dealing with the Refugee Crisis: Policy Lessons from Economics and Political Science. Talouspolitiikann arviointineuvosto, 2017.

[7] Sarvimäki, Matti: Labor Market Integration of Refugees in Finland. Nordic Economic Policy Review, 2017, 7(1): 91-114.

[8] Nieminen, Tarja – Sutela, Hanna – Hannula, Ulla: Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014. Tilastokeskus 2015.