Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Erityisasiantuntija Nea Brandt
Työvoiman maahanmuutto- ja kotoutumisyksikkö

LAUSUNTO
Laatimisaika

VN/34446/2022-TEM-40

Eduskunta / Hallintovaliokunta

Lisäselvitys hallintovaliokunnan kirjallisesti 9.2.2023 esittämiin kysymyksiin

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 208/2022 vp)

Hallintovaliokunta on kirjallisesti esittänyt 9.2.2023 käsittelyssä olevan HE 208/2022 vp:n osalta tarkentavia kysymyksiä. Työ- ja elinkeinoministeriö toimittaa näihin kysymyksiin ohessa vastaukset.

1. Onko kotoutumisen tehokkaista malleista tutkittua tietoa?

Kotoutuminen ja sen edistäminen ovat laaja-alaisia käsitteitä, joita voidaan tarkastella niin politiikan tasolla, käytännön toimenpiteiden kautta kuin maahanmuuttajaryhmien ja -yksilöiden näkökulmastakin. Suomi on panostanut kotoutumisen edistämiseen kokonaisvaltaisesti ja tehokkaasti, mikä näkyy maamme kakkossijana yhteensä 56 maan kotoutumispolitiikan indikaattorien vertailussa (MIPEX, 2020; ks. alla lisätietoa indikaattoreista). Eri maiden mallit kotoutumisen edistämiseksi eivät ole yksiselitteisesti vertailtavissa, ja mallien toimivuuteen vaikuttaa koko yhteiskunnallinen konteksti (ks. Gregurović & Župarić-Iljić, 2018). Laajat kansainväliset vertailevat tutkimukset ovat kuitenkin osoittaneet inklusiivisen ja syrjimättömän politiikan olevan yhteydessä inklusiiviseen asenneilmapiiriin (Kende ym., 2022) sekä maahanmuuttajien parempaan työllistymiseen (Platt, Polavieva & Radl, 2021) ja hyvinvointiin (Malmusi, 2015).

Kotoutumistoimien vaikuttavuutta Suomessa ja Suomen kannalta relevanteissa verrokkimaissa on arvioitu Laboren systemaattisessa kirjallisuuskatsauksessa. Katsauksessa tarkasteltiin 44:ää kausaaliasetelmaan perustuvaa tutkimusta erilaisten kotoutumistoimien vaikuttavuudesta eri maissa. Katsauksen keskeinen johtopäätös on, että *”onnistuneesti toteutetuilla kotouttamistoimilla voidaan parantaa maahanmuuttajien kiinnittymistä työmarkkinoille, nopeuttaa heidän työllistymistään ja auttaa heitä saamaan parempia työpaikkoja”* (Kiviholma & Karhunen, 2022).

Kirjallisuuskatsauksessa havaitaan, että kotoutumisohjelmat edistävät merkittävästi niihin osallistuvien työllisyyttä. Kielikoulutuksella on merkittäviä myönteisiä vaikutuksia pitkällä aikavälillä, ja aktiivisella työvoima-

politiikalla (mm. työnhakuvalmennus) on myönteisiä vaikutuksia erityisesti lyhyellä aikavälillä. Muissa vastaavissa kirjallisuuskatsauksissa (Butschek & Walter, 2014; Arendt, Dustmann & Ku, 2022) nostetaan myös tuettu työllistyminen (erityisesti palkkatuki) tehokkaaksi keinoksi edistää maahanmuuttaneiden työllisyyttä. Taloudellisten sanktioiden vaikutuksia koskevat tutkimukset antavat ristiriitaisia tuloksia: osassa tutkimuksista sanktioiden havaitaan lisäävän työllisyyttä ja osassa vähentävän työllisyyttä. Työllisyyttä vähentävä vaikutus johtuu näissä tapauksissa pääosin lisääntyneistä siirtymistä työvoiman ulkopuolelle. Sanktiolla voi olla myös kielteisiä ulkoisvaikutuksia. Ne voivat esimerkiksi lisätä rikollisuutta tulotason laskun seurauksena (Arendt, Dustmann & Ku, 2022).

Suomen alkuvaiheen kotoutumispalveluita koskevia, uskottavaa verrokkiasetelmaa hyödyntäviä vaikuttavuustutkimuksia on kaksi. Sarvimäki ja Hämäläinen (2016) osoittavat, että maahanmuuttaneille tehdyt kotoutumissuunnitelmat ja niihin sisältyvät palvelut nostivat kotoutuja-asiakkaiden ansiotuloja 47 prosenttia kymmenen vuoden seurantajaksolla verrokkiryhmään nähden. Pesola ja Sarvimäki (2022) puolestaan havaitsevat, että kotoutumissuunnitelmilla ja niihin sisältyvillä palveluilla on myönteisiä vaikutuksia myös kotoutuja-asiakkaiden lasten koulutus- ja työllistymispolkuihin.

Alkuvaiheen kotoutumispalvelut siis nostavat tutkitusti merkittävästi osallistujien tuloja ja työllisyyttä, ja varsinkin kielikoulutuksen on havaittu olevan myös kustannustehokasta (Arendt, Dustmann & Ku, 2022). Tällä hetkellä liian moni jää kuitenkin systemaattisten kotoutumispalveluiden ulkopuolelle esimerkiksi perhe- tai terveydellisistä syistä. Kotoutumislain kokonaisuudistuksen keskeisenä tavoitteena onkin saada myös työelämän ulkopuolella olevia maahanmuuttajaryhmiä aiempaa paremmin tutkitusti tehokkaiden toimien piiriin. Lainsäädäntöuudistuksen myötä voidaan myös huomioida aiempaa paremmin maahanmuuttajien yksilölliset palveluntarpeet ja elämäntilanteet, ohjaten heitä työelämää lähellä olevien palveluiden (työkokeilut, palkkatuki) käyttäjiksi.

Viime aikoina Suomessa on nähty myönteisiä signaaleja maahanmuuttajataustaisten työllisyysasteen noususta (Labour Force Survey: ulkomailla syntyneiden miesten työllisyysaste on jo lähes samalla tasolla Suomessa syntyneiden miesten kanssa, mutta ulkomailla syntyneiden naisten työllisyystilanne on vielä selvästi sekä Suomessa syntyneitä miehiä, että naisia heikompi – osittain väestönosan nuoremman ikärakenteen ja äitien hoitovastuun vuoksi. Myös muita maahanmuuttajaryhmiä selvästi vaikeammin työllistyvien pakolaistaustaisten työllisyystilanteessa on havaittavissa edistystä: 2000-luvun alussa saapuneiden irakilais- ja somalialaistaustaisten työllisyysaste on kehittynyt myönteisemmin kuin heidän 1990-luvulla saapuneiden maanmiestensä (Sarvimäki, 2017).

2. Miten kotoutumista tai kotoutumistoimien tehokkuutta mitataan?

Kotoutumista ja kotoutumistoimien tehokkuutta mitataan Suomessa monipuolisesti ja kattavasti niin selvitysten, tutkimusten kuin erilaisista indikaattoreista saatavan seurantatiedonkin kautta.

Toimenpiteiden ja tulosten tasolla seurannan kohteina ovat muun muassa kielitaidon kehittyminen, työllistyneet ja työttömäksi jääneet kolme

kuukautta kotoutumiskoulutuksen päättymisen jälkeen sekä kotoutumiskoulutukseen osallistuneiden työmarkkina-aseman kehittyminen pidemmällä aikavälillä.

Ilmiötasolla kotoutumisen onnistumista arvioidaan EU:n yhteisten ns. Zaragoza-indikaattorien sekä muiden paljon tutkittujen kotoutumisen indikaattorien kautta. Indikaattorit liittyvät työllistymiseen (esim. työllisyys-/työttömyysaste, ylikouluttautuneisuus), koulutukseen (esim. kielitaito, koulutustaso, koulutuksen keskeyttäminen), osallisuuteen (esim. sosioekonominen tilanne, terveys ja hyvinvointi), aktiiviseen kansalaisuuteen (esim. kansalaisuuden saaminen ja poliittinen aktiivisuus) ja yhteiskunnan vastaanottavuuteen (esim. syrjintä ja luottamus). TEM:n kotoutumisen osaamiskeskus ylläpitää yhteistyössä Tilastokeskuksen kanssa Kotoutumisen indikaattorit -tietokantaa (https://kotoutuminen.fi/kotoutumisen-indikaattorit-tietokanta), jonka rekisteri- ja kyselytietoon perustuvia indikaattoreita ollaan parhaillaan päivittämässä uusinta, hallituskausittain julkaistavaa kotoutumisen kokonaiskatsausta varten.

Kotoutumisen edistämiseksi tehtävää politiikkaa puolestaan seurataan ja vertaillaan kansainvälisesti kohdassa 1 mainittujen MIPEX-indikaattorien kautta (https://www.mipex.eu/). Tällöin fokuksessa ovat mm. pysyvän oleskeluluvan ja kansalaisuuden saamisen ehdot, syrjinnän esiintyvyys, koulutusjärjestelmän ja terveydenhuollon inklusiivisuus maahanmuuttajien ja heidän lastensa näkökulmasta, mahdollisuudet perheenyhdistämiseen, maahanmuuttajien työllistymis- ja uralla etenemisen mahdollisuudet sekä mahdollisuudet osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon.

Indikaattorien seurannan lisäksi kaksisuuntaista kotoutumista seurataan väestösuhteiden näkökulmasta myös kansainvälisten vertailujen, kuten esimerkiksi European Social Surveyn sekä ECRI:n ja OECD:n tuottamien raporttien kautta.

Kokonaiskuvaa kotoutumisen tilasta ja kehityslinjoista muodostetaan myös valtioneuvoston tuottamien ja tilaamien selvitysten kautta, tutkimuslaitosten tuottamien tutkimusten kautta (esim. THL, TTL, VATT, LABORE, Siirtolaisuusinstituutti, Väestöntutkimuslaitos) ja monipuolisen akateemisen tutkimuksen kautta. Tällöin tarkastelu ulottuu yllä mainittuja indikaattoritietoja laajempiin kysymyksiin esimerkiksi identiteeteistä, sosiaalisista verkostoista sekä kulttuurisista arvoista ja orientaatioista. Tietoa on siis käytössä monipuolisesti, mutta kotoutumislain kokonaisuudistus systematisoisi tiedon keruuta ja käyttöä. Kuten nykyään, kotoutumista ja sen edistämistä ehdotetaan seurattavaksi jatkossa sekä valtakunnallisella tasolla (ministeriöt), alueellisella tasolla (ELY-keskukset ja hyvinvointialueet) että paikallisella tasolla (kunnat). Esityksen tavoitteena olisi kuitenkin vahvistaa kotoutumisen edistämisen toimeenpanon ja vaikuttavuuden seurantaa ja määritellä seurantatyön vastuu- ja toimivaltasuhteet eri viranomaisten välillä selkeästi, päällekkäisyyksiä välttäen. Keskeisessä roolissa olisi Kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus), jonka uutena tehtävänä olisi alkuvaiheen kotoutumispalveluita sekä muita kotoutumista edistäviä palveluita koskevan valtakunnallisen seurantatiedon tuotanto sekä työvoimaan kuuluvien, että työvoiman ulkopuolisten maahanmuuttajien osalta. KEHA-keskus myös vastaisi kotoutumisen edistämisen valtakunnallisen tietovarannon ja asiakastietojärjestelmäkokonaisuuden kehittämisestä ja ylläpidosta sekä toimisi rekisterinpitäjänä uudessa valtakunnallisessa kotoutumisen asiakastietojärjestelmässä. Tietojärjestelmät ovat asiakastietojärjestelmien ohella myös tiedolla johtamisen tietovarantoja.

Lakiesitys myös parantaisi kielitaidon kehittymisen seurantaa yhtenäisen valtakunnallisen päättötestauksen kautta. Koto-digi ja TE-digi -asiakastietojärjestelmät tuottaisivat uusia tiedolla johtamisen välineitä, sillä niiden kautta voitaisiin nykyistä systemaattisemmin seurata ohjautumista kotoutuista ja työllistymistä edistäviin palveluihin sekä siirtymistä palveluista työmarkkinoille tai koulutukseen. Koto-digin kautta olisi mahdollista seurata muun muassa työvoiman ulkopuolella olevien tavoittamista, heidän siirtymistään tavoitteellisten työllistymiseen tähtäävien kotoutumispalveluiden asiakkaiksi sekä Tulorekisteriä hyödyntämällä myös työmarkkinoille siirtymistä.

Lisäksi lakiehdotuksen 53 §:ssä säädettäisiin palveluiden saatavuuden ja kustannuskehityksen seurannasta. Ehdotetun 1 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriö seuraisi yhdessä muiden keskeisten ministeriöiden kanssa kunnan järjestämisvastuulla olevien 2 luvussa säädettyjen kotoutumista edistävien palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden, rahoituksen tason riittävyyden ja vaikuttavuuden toteutumista. Kun työttöminä työnhakijoina olevien maahanmuuttajien kotoutumispalveluiden järjestämisvastuu siirtyy ELY-keskuksilta ja työ- ja elinkeinotoimistoilta kunnille, on seurattava sitä, että palveluita on yhdenvertaisesti saatavissa eri kunnissa. Kotoutumislain mukaisen seurannan kohteena ovat myös työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien kotoutumispalvelut. Merkittävien viranomaistehtävien siirron myötä on myös syytä seurata palveluiden kustannuskehitystä. Lisäksi seurattaisiin kotoutumiskoulutuksen tuloksia, mukaan lukien koulutuksessa saavutetut suomen tai ruotsin kielen taitotasot ja kielitaidon kehitys. Seurantatietoa hyödynnettäisiin kotoutumiskoulutuksen kehittämisessä. Ehdotetun 55 §:n mukaan ELY-keskuksen tehtäväksi säädettäisiin kotoutumisen ja asettautumisen edistämisen alueellinen kehittäminen, yhteistyö, yhteensovittaminen ja seuranta. Seurannan osana ELY-keskus tuottaisi tietoa kotoutumisen edistämisestä ja siihen sisältyvistä palveluista ja niiden laadusta, saatavuudesta ja vaikuttavuudesta alueellisesti. ELY-keskus toimittaisi tietoa KEHA-keskukselle sekä työ- ja elinkeinoministeriölle siten kuin ne ohjeistavat. Ehdotetun 56 §:n mukaan KEHA-keskuksen tehtäviin kuuluisi muun muassa kotoutumisen edistämisen seuranta ja arviointi ja sitä koskeva tiedontuotanto. Tehtävä sisältäisi kotoutumista edistävien palveluiden seurantaa ja arviointia sekä siihen liittyvää tiedontuotantoa. Lisäksi tehtävä voisi sisältää kotoutumisen edistämisen laajempaa ilmiötason seurantaa ja arviointia, esimerkiksi indikaattoriseurantaa, sekä siihen liittyvää tiedontuotantoa. Kotoutumislain uudistuksen avulla kotoutumista ja kotoutumistoimien tehokkuutta voitaisiin arvioida ja seurata aiempaa koordinoidummin ja systemaattisemmin.