

Asia: VN/31974/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen

Uuden kotoutumista koskevan lain ehdotukset oikeansuuntaisia, mutta hyödyt epäselviä

Lausunto Hallituksen esityksestä eduskunnalle kotoutumisen edistämistä koskevasta laista (Diaarinumero VN/31974/2021)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kotoutumisen edistämisestä kumoten samalla voimassa olevan lain. Kotoutumislakia koskevalla lakiehdotuksella pyritään nopeuttamaan ja tehostamaan maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä. Kotoutumisen edistämisen suunnittelu, kehittämisestä ja seuranta olisi esityksen mukaan aikaisempaa selvemmin kunnan vastuulla. Esitys liittyy näin laajempaan työvoimapalveluita koskevaan kokonaisuudistukseen, missä siirretään työllisyyspalveluiden järjestämisvastuu kunnille. Kunnan tehtäväksi tulee myös seurata kotoutumista edistäviä palveluita ja niiden toteuttamista.

Palveluiden järjestämisvastuun kuntiin siirron lisäksi, esityksen keskeisimmät muutokset lyhentävät kotoutumissuunnitelman voimassaolon enimmäisajan kolmesta kahteen vuoteen ja kotoutumishjelmaan sisältyvään kieli- tai kotoutumiskoulutukseen lisättäisiin kielitaidon päättöttestaus. Esityksen nähdään ohjaavan kuntia tekemään kotoutumissuunnitelmia entistä laajemmalle joukolle (ml. työvoiman ulkopuolella olevat), jonka tulisi edelleen tehostaa ohjausta yksilön tarvitsemiin palveluihin.

Esitys on oikean suuntainen

On perusteltua nopeuttaa maahanmuuttajien pääsyä työmarkkinoille. Tutkimustulokset antavat viitteitä siitä, että kotoutumissuunnitelman ja palveluiden laadulla on merkitystä, jos tavoitteena on työllisyyden edistäminen. Nopea pääsy työmarkkinoille ja kielen ja työkultuurin oppiminen työn

yhteydessä näyttäytyy erityisen hyvänä keinona nostaa maahanmuuttajien työmarkkinamenestystä (Arendt, 2022; Arendt et al., 2020; Sarvimäki & Hämäläinen 2016).

Esityksen muutokset tavoittelevat maahanmuuttajien palveluprosessin suoraviivaistamista. On etukäteen epäselvää, missä määrin kunnat pystyvät toteuttamaan entistä laajempia kotoutumissuunnitelmia ja palveluita maahanmuuttajille. Mikäli uudenlainen ohjaus ohjaa palveluihin, jotka eivät nopeuta työllistymistä, on mahdollista, että vaikutukset työllisyyteen jäävät arvioitua vähäisimmiksi. Kuntien tehtävien lisääntyminen voi asettaa maahanmuuttajat entistä epätasa-arvoisempaan asemaan, mikäli palvelut elävät kuntien taloudellisten resurssien mukana.

Esityksen mukainen kielitaidon päättöttestaus voi potentiaalisesti kannustaa maahanmuuttajia kieliopintoihin, mutta päättöarvioinnin vaikutukset voivat jäädä vähäisiksi, mikäli siitä saatavat hyödyt ovat yksilölle etukäteen epäselviä. Esimerkiksi, jos maahanmuuttaja voisi käyttää kielitaidon päättöarvioinnin yhteismitallisia tuloksia hyväksi työ- tai koulupaikan hakemisessa, niin tämä voisi luoda riittäviä kannustimia opintojen suorittamiseen. Toisaalta Ranskassa kielikoulutukseen ohjattujen maahanmuuttajien päättötestitodistuksella ei vaikuta olevan vaikutusta työvoimaan osallistumiseen, sillä todistuksen osoittama kielitaito on silti matala (Lochmann et al., 2019). Kieliopintoihin kannustaminen on kuitenkin kannatettavaa, sillä sen havaitaan vaikuttavan positiivisesti työllisyyteen etenkin pitkällä aikavälillä, kun kielitaito kehittyy käytännössä (Lang, 2021). Kotoutumisohjelmaan kuuluvan kielikoulutuksen tavoitteena on saavuttaa B1.1 kielitaso suomen tai ruotsin kielessä. Näin kielikoetta voidaan pitää myös koulutuksen onnistumisen mittarina.

Esityksen toteutustapa ei mahdollista vaikuttavuuden arviointia

Esityksen muutokset ovat arviolta pieniä ja niitä toteutetaan yhtä aikaa useita, joten niiden vaikuttavuuden arviointi on käytännössä mahdotonta. Suomesta ei ole montaa kokeellista tai kvasikokeellista tutkimusta kotoutumisohjelmien ja aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikutuksista maahanmuuttajien työllistymiseen, vaikka kansainväliset tutkimukset viittaavat siihen, että valtaväestön ja maahanmuuttajien välillä on eroja eri toimenpiteiden työllisyysvaikutuksissa. Suomelle luonnollinen verrokkimaa on Tanska, jossa on tutkittu maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä kvasikokeellisia tutkimusasetelmia hyödyntämällä. Olisi suositeltavaa, että myös Suomessa päätöksentekijät kehittäisivät järjestelmää vaiheittain, niin että eri toimenpiteiden vaikutuksia voitaisiin edes pyrkiä arvioimaan luotettavasti.

Helsingissä 9. päivänä kesäkuuta 2022

Hannu Karhunen

Sanni Kiviholma

tutkimusohjaaja

tutkija

Viitteet

Arendt, J. N. (2022). Labor market effects of a work-first policy for refugees. *Journal of Population Economics*, 35, 169–196. <https://doi.org/10.1007/s00148-020-00808-z>

Arendt, J. N., Dustmann, C., & Ku, H. (2022). Refugee Migration and the Labor Market: Lessons from 40 Years of Post-arrival Policies in Denmark.

Arendt, J. N., Bolvig, I., Foged, M., Hasager, L., & Peri, G. (2020). Language training and refugees' integration (No. w26834). National Bureau of Economic Research.

Lang, J. (2021). Employment effects of language training for unemployed immigrants. *Journal of Population Economics*. <https://doi.org/10.1007/s00148-021-00832-7>

Lochmann, A., Rapoport, H., & Speciale, B. (2019). The effect of language training on immigrants' economic integration: Empirical evidence from France. *European Economic Review*, 113, 265-296.

Sarvimäki, M., & Hämäläinen, K. (2016). Integrating immigrants: The impact of restructuring active labor market programs. *Journal of Labor Economics*, 34(2), 479–508. <https://doi.org/10.1086/683667>

Perusmuotoinen tai monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelma (12-22 §)

-

Kotoutumiskoulutus (24-25 §) ja omaehtoisen opiskelun tukeminen (26-30 §)

-

Yleiset kommentit kunnan kotoutumishjelmaan (11 §) ja monikielinen yhteiskuntaorientaatio (23 §)

-

Alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten palvelut (3 luku)

-

Kuntaan ohjaaminen (4 luku)

-

Kunnan, hyvinvointialueen ja valtion tehtävät (5-7 luvut)

-

Valtion korvaukset (8 luku)

-

Tiedonsaanti ja tietojärjestelmä (9 luku)

-

Yleiset kommentit muihin lakiehdotuksiin

-

Vaikutusten arviointi ja muut perusteluja koskevat huomiot

-

Karhunen Hannu
Työn ja talouden tutkimus LABORE