

Asia: VN/33963/2024

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten uudistaminen

Työelämälähtöisyyden lisääminen voi joillekin ryhmille olla toimiva ratkaisu (Karinen ym. 2024), mutta tutkimusten mukaan nopea työmarkkinoille pyrkiminen ja pääseminen kieli- ja muun koulutuksen kustannuksella ei pidemmällä aikavälillä ole ainakaan kaikkien maahanmuuttajaryhmien kannalta järkevä ratkaisu. Tanskassa nopeaan työllistymiseen tähtäävän mallin lyhyen aikavälin myönteiset työllisyysvaikutukset olivat muutaman vuoden jälkeen hävinneet (Arendt ja Bolvig, 2023). Toisaalta Ruotsissa uudistus, jonka seurauksena pakolaisnaiset osallistuivat useammin ja varhaisemmassa vaiheessa työllistymistä edistäviin palveluihin, paransi naisten työllisyyttä viidennestä oleskeluluvan saamisen jälkeisestä vuodesta alkaen ainakin yhdeksänteen vuoteen asti (Bratu ym. 2025). Huomionarvoista on, että uudistuksen jälkeenkin kielikoulutus oli olennainen osa kotoutumisohjelmaa Ruotsissa.

Lukutaitokoulutuksen muuttamisessa työvoimakoulutukseksi on järkevää huomioida sen kohteena olevan ryhmän osaamistaso suhteessa työmarkkinoiden vaatimuksiin ja kehittää koulutusta sen mukaisesti. Koulutuksen tulosten seurannassa on tärkeää tunnistaa kunkin ryhmän kohdalla järkevät mittarit riippuen siitä, onko tavoitteena nopea työllistyminen vai eteneminen koulutuspolulla lähemmäs työmarkkinoita. Eri toimien vaikuttavuuden arviointia on tarpeen kehittää, jotta kullekin ryhmälle on mahdollista kohdistaa vaikuttavimmat palvelut.

Työvoimakoulutusten hankintaosaamiseen ja hankintasopimusten suunnitteluun on syytä kiinnittää huomiota. Esitetyn uudistuksen myötä työvoimakoulutusten hankinnan ja hallinnoinnin työmäärä tulee lisääntymään, ja tavoitteiden saavuttamiseksi kustannustehokkaasti on olennaista, että hankintoja tehdessä pystytään huomioimaan koulutuksen tulosten seuranta ja palveluntuottajien kannustimet (Karinen ym. 2024). Kuntia ja työllisyysalueita on tarpeellista tukea hankintojen kehittämisessä ja koulutusten tuloksellisuuden seurannassa.

Arendt, J. N. and I. Bolvig (2023), Trade-offs between work-first and language-first strategies for refugees. *Economics of Education Review* 92, 102353.

Bratu, C., L. Martén, and L. Ottosson (2025), Individualized benefits and access to active labor market programs boost refugee women's economic integration. Review of Economics and Statistics (hyväksytty julkaistavaksi).

Karinen, R., Koivula, N., Koivula, T., Oosi, O., Pesola, H., Sarvimäki, M. & Virkola, T. (2024), Koto-SIB -kokeilun vaikutukset ja käytännön toteutus, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu, Kotoutuminen, 2024:33

Kotoutumisen edistämisen rahoituksen säästöt

Kotoutumista tukevien toimenpiteiden myönteisistä vaikutuksista maahanmuuttajien työllisyyteen ja tuloihin sekä maahanmuuttajien lasten kouluttautumiseen ja työmarkkinoilla pärjäämiseen on vakuuttavaa tutkimusnäyttöä Suomesta ja muista Pohjoismaista (Sarvimäki ja Hämäläinen, 2016; Karinen ym. 2024; Pesola ja Sarvimäki, 2024; Bratu ym. 2025; Foged ym. 2023, 2024). Tutkimusten perusteella kotoutumisen tukeminen kustannustehokkaasti on julkisen talouden näkökulmasta perusteltua. Jos säästöt johtavat kotoutumispalveluiden heikkenemiseen, niiden julkista taloutta tukeva vaikutus voi huveta pitkällä aikavälillä, kun maahanmuuttajien ja heidän lastensa heikompi kotoutuminen todennäköisesti näkyy huonompana koulutuksena ja työllisyytenä. Tämä puolestaan heijastuu alhaisempiin maahanmuuttajien maksamiin verotuloihin ja korkeampiin saatuihin tulonsiirtoihin.

Esityksessä ei arvioida säästöjen vaikutuksia siinä tapauksessa, että kunnat katsovat, ettei niiden ole järkevää säästää kotoutumispalveluista. Monen kunnan nykyisessä tilanteessa tämä tarkoittanee säästämistä muista kunnan palveluista, ja tällaisen ketjureaktion vaikutusta kuntien muiden velvoitteiden toteutumiseen pitäisi arvioida.

Kunnilla ja työllisyysalueilla on kannustimet pyrkiä tukemaan maahanmuuttajien työllistymistä mahdollisimman kustannustehokkaasti, sillä ne hyötyvät muun muassa perustoimeentulotukimenojen laskusta ja verotulojen noususta. Tällä hetkellä on kuitenkin hankala arvioida toteutettavien kotoutumistoimenpiteiden vaikuttavuutta. On olennaista pyrkiä luomaan toimiva seuranta ja kehittää vaikuttavuuden arviointia ja tulosperusteisia hankintoja yhdessä tutkijoiden kanssa, jotta niukat resurssit voidaan kohdentaa mahdollisimman kustannustehokkaasti.

Bratu, C., L. Martén, and L. Ottosson (2025), Individualized benefits and access to active labor market programs boost refugee women's economic integration. Review of Economics and Statistics (hyväksytty julkaistavaksi).

Foged, M., Hasager, L., Peri, G., Arendt, J. N. & Bolvig, I. (2023), Intergenerational Spillover Effects of Language Training for Refugees. Journal of Public Economics, 220: 104840.

Foged, M., Hasager, L., Peri, G., Arendt, J. N. & Bolvig, I. (2024), Language Training and Refugees' Integration. Review of Economics and Statistics, 106(4): 1157–1166.

Karinen, R., Koivula, N., Koivula, T., Oosi, O., Pesola, H., Sarvimäki, M. & Virkola, T. (2024), Koto-SIB -kokeilun vaikutukset ja käytännön toteutus, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu, Kotoutuminen, 2024:33

Pesola, H. & Sarvimäki, M. (2024), Intergenerational Spillovers of Integration Policies: Evidence from Finland's Integration Plans. Review of Economics and Statistics (hyväksytty julkaistavaksi).

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

Kotoutumisen tavoitteet ja velvoittavuuden lisääminen

Tavoitteissa on järkevää huomioida eri ryhmien erilaiset valmiudet siirtyä työmarkkinoille ja tavoitteiden saavuttamisen realistisuus. Nopea työllistyminen ei kaikkien ryhmien kohdalla ole järkevä tavoite (Arendt ja Bolvig, 2023). Jotta asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa ja kotoutumiseen liittyvät velvoitteet täyttää, on varmistettava että järjestäjien resurssit riittävät tarvittavien palveluiden toteuttamiseen ja koulutusten tulosten seurantaan. On epäselvää, miten esimerkiksi asiakkaan työllistymisestä saadaan ajantasainen tieto työllisyyspalveluille, kun kaikilla kunnilla ei ole resursseja tulorekisteritiedon käyttöönottoon.

Velvoittavuuden osalta esityksessä jää epäselväksi, mitä esimerkiksi työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien kohdalla seuraa, jos asetettuja velvoitteita ei täytetä. Sanktioita ei ole tarkennettu. Jo nykyisellään kotoutumissuunnitelman noudattaminen ja työvoimakoulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen osallistuminen on velvoittavaa. Tutkimuksen mukaan parantuneet taloudelliset kannustimet osallistua kotoutumiskoulutukseen ja muihin työllistymistä edistäviin palveluihin lisäsivät erityisesti naisten osallistumista ja koulutuksen jälkeistä työllisyyttä Ruotsissa (Bratu ym. 2025). Aiemmassa ruotsalaistutkimuksessa on myös havaittu, että työttömyysetuuksien alentamisen uhka nopeutti erityisesti miesten ja pitkäaikaistyöttömien työllistymistä (Lombardi 2019). Velvoittavuuden lisääntymisen yhteydessä on olennaista harkita velvoitteisiin liittyvä kannustimia ja tarkentaa, mitä velvoitteiden laiminlyömisestä seuraa.

Sikäli kun esimerkiksi yhteiskuntaorientaatio koetaan hyödylliseksi kotoutuja-asiakkaille, on syytä pohtia, miten vastaava yhteiskuntatietous välitetään muille maahanmuuttajaryhmille. Voi olla järkevää harkita yhteiskuntaorientaatioon osallistumisen muuttamista velvoittavaksi myös esimerkiksi työluvalla maassa oleskeleville. Tämä saattaa ehkäistä maahanmuuttajien hyväksikäyttöä työmarkkinoilla. Tässä yhteydessä olisi myös tärkeää arvioida yhteiskuntaorientaatioon osallistumisen vaikuttavuutta uskottavalla tutkimusasetelmalla.

Arendt, J. N. and I. Bolvig (2023), Trade-offs between work-first and language-first strategies for refugees. *Economics of Education Review* 92, 102353.

Bratu, C., L. Martén, and L. Ottosson (2025), Individualized benefits and access to active labor market programs boost refugee women's economic integration. *Review of Economics and Statistics* (hyväksytty julkaistavaksi).

Lombardi, S. (2019), Threat Effects of Monitoring and Benefit Sanctions: Evidence from two Reforms. IFAU working paper 2019:22

Alkuvaiheen palveluprosessin muutokset

On epäselvää, miten alkuvaiheen palveluprosessi muuttuu suhteessa nykykäytäntöön.

Muut huomiot

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten uudistamisen ja velvoittavuuden lisäämisen vaikutuksia tulee olemaan hankala arvioida muun muassa monien samanaikaisten muutosten vuoksi. Toteutuvia muutoksia koulutusten järjestämistavoissa ja tuloksissa on pyrittävä seuraamaan ja vaikuttavuuden arviointia on syytä kehittää järjestävien tahojen ja tutkijoiden yhteistyönä.

Hakola-Uusitalo Tuulia
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Pesola Hanna
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus