

VATT Analyysi 1-2014

# Maahanmuuttajien integroituminen Suomeen

---

*VATT-työryhmä*



VATT ANALYYSI

Maahanmuuttajien  
integroituminen Suomeen

VATT-työryhmä

VATT Julkaisut 67

ISBN 978-952-274-113-4 (nid.)  
ISBN 978-952-274-114-1 (PDF)

ISSN 0788-4990 (nid.)  
ISSN 1795-3332 (PDF)

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus  
Government Institute for Economic Research  
Arkadiankatu 7, 00100 Helsinki

Edita Prima Oy  
Helsinki, kesäkuu 2014

# Esipuhe

VATT Analyysit on laajalle lukijakunnalle tarkoitettu julkaisusarja, jossa valotehtaan laitoksen tutkijavoimin kansantalouden ja talouspolitiikan keskeisiä kysymyksiä.

Käsillä oleva VATT Analyysi kuvaa maahanmuuton taloudellisia ja julkistaloudellisia vaikutuksia. Se perustuu sekä aiempaan tutkimukseen että uusiin, nyt syntyneisiin tutkimustuloksiin. Raporttia varten on luotu maahanmuuton laskentakehikko, jonka avulla voidaan arvioida maahanmuuttajien työmarkkina-aseman ja maahanmuuton julkistaloudellisten vaikutusten välistä yhteyttä. Myös maahanmuuttajien lasten menestystä kuvataan ja analysoidaan.

Maahanmuutto voi kohentaa sekä muuttajien että kantaväestön taloudellista hyvinvointia, mutta mitenkään itsestään selvästi näin ei käy. Lopputulos riippuu siitä, miten hyvin maahanmuuttajien integroimisessa työmarkkinoille onnistutaan ja miten neuvokkaisesti politiikkatoimiin osataan turvautua. Kotouttamissuunnitelmat ovat saatujen tulosten valossa esimerkki uudistuksesta, jolla onnistuttiin kohtuullisin pienin kustannuksin selvästi parantamaan maahanmuuttajien asemaa. On tärkeää, että vastaisia uudistuksia suunnitellaan niin, että niiden tulosten luotettava arviointi on mahdollista.

Tutkimus- ja kirjoitustyötä on johtanut erikoistutkija Matti Sarvimäki. Kirjoitusryhmään ovat kuuluneet hänen lisäksi Laura Ansala, Essi Eerola, Kari Hämäläinen, Ulla Hämäläinen, Hanna Pesola, ja Marja Riihelä. Toimitustyötä ovat tehneet Anni Huhtala, Mika Kortelainen, Tuukka Saarimaa ja Henri Lassander. Lisäksi monet muut ovat olleet mukana parantamassa tekstiä ja huolehtimassa toimitustyöstä.

Helsingissä, 30.5.2014

*Juhana Vartiainen*

Ylijohtaja



# Sisällys

1. Johdanto	1
2. Maahanmuuton lyhyt historia	5
3. Maahanmuuttajat työmarkkinoilla	12
4. Maahanmuuttajien lapset	24
5. Julkinen talous	32
6. Kotouttamispolitiikka	42
7. Lopuksi	50





# 1. Johdanto

Maahanmuutto on noussut yhdeksi suomalaisen poliittisen keskustelun kiistanalaisimmista aiheista. Tämä ei ole yllättävää, sillä maahanmuuttajien määrä on kasvanut nopeasti viimeisten 25 vuoden aikana. Moni on kokenut tämän merkittäväksi muutokseksi, ja näkemykset siitä onko muutoksen suunta ollut myönteinen vai kielteinen näyttävät vaihtelevan rajusti.

Viime aikoina keskustelu on suurelta osin keskittynyt maahanmuuton taloudellisiin vaikutuksiin. Tältäkin osin mielipiteiden kirjo on ollut laaja. Osittain näin pitääkin olla, sillä muuttoliikkeet voivat tuottaa taloudellista hyötyä joillekin ja haittaa toisille. On täysin mahdollista olla perustellusti eri mieltä siitä kenen edut ovat arvokkaampia kuin toisten. Toisinaan on mahdollista, että samoille havainnoille on useita erilaisia selityksiä tai tulkintoja, ja voi olla hyvin vaikeaa osoittaa luotettavasti, mikä selitys on oikea. Maahanmuuttoon liittyy kuitenkin myös joukko tosiasioita, joista kaikkien pitäisi pystyä olemaan samaa mieltä. Ilman näiden tosiasioiden tuntemusta ja tunnustamista mielekästä keskustelua on mahdotonta käydä.

Tämä VATT-analyysi pyrkii tukemaan suomalaista maahanmuuttoon liittyvää keskustelua tuomalla siihen uusia tutkimustuloksia ja taloustieteellistä näkökulmaa. Tavoitteena on tarjota tiivis ja helposti käytettävissä oleva katsaus keskeisiin kotimaisiin ja kansainvälisiin tutkimustuloksiin ja tuottaa uutta tietoa Suomeen suuntautuvasta maahanmuutosta ja maahanmuuttajista Suomessa.

Viestimme on, että maahanmuutto voi parantaa sekä muuttajien että suomalaisten taloudellista hyvinvointia. Itsestään selvästi tämä ei kuitenkaan tapahdu, vaan riippuu siitä miten maahanmuuttajat pärjäävät suomalaisilla työmarkkinoilla. Siihen voidaan myös vaikuttaa hyvällä kotouttamis- ja koulutuspolitiikalla, joka onnistuessaan hyödyttää sekä maahanmuuttajia että kantaväestön veronmaksajia. Kotouttamisessa onkin jo koettu onnistumisia, mutta vielä ei tiedetä riittävän täsmällisesti mikä toimii ja mikä ei. Asia olisi mahdollista selvittää tekemällä pieniä muutoksia siihen, miten kokeiluja nykykäytännössä toteutetaan.

## **Työmarkkinavaikutukset todennäköisesti pieniä**

Analyysimme alkaa lyhyellä kuvauksella maahanmuuton lähihistoriasta Suomessa. Tämän jälkeen käsittelemme maahanmuuton vaikutuksia työmarkkinoihin ja maahanmuuttajien integroitumista suomalaisille työmarkkinoille. Maahanmuuton voi odottaa luovan työmarkkinoilla sekä voittajia että häviäjiä. Hyötyjiä ovat muuttajat itse sekä ne kantaväestön työntekijät, joiden osaaminen täydentää maahanmuuttajien työpanosta. Kantaväestö voi hyötyä maahanmuutosta myös kuluttajahintojen laskun ja tuotevalikoiman laajentumisen kautta. Osa kantaväestöstä kuitenkin kohtaa maahanmuuton takia aikaisempaa kovempaa kilpailua työmarkkinoilla (ainakin tilapäisesti). Heidän palkkansa ja työllisyytensä laskevat maahanmuuton takia. Kansainvälisten tutkimusten tulokset kuitenkin viittaavat siihen, että nämä vaikutukset kantaväestöön ovat todennäköisesti varsin pieniä.

## **Maahanmuuttajat pärjänneet kantaväestöä heikommin**

Suomessa tällä hetkellä asuvat maahanmuuttajat ovat keskimäärin ansainneet huomattavasti vähemmän kuin samanikäiset suomalaiset. Erot ovat kaventuneet Suomessa asutun ajan kuluessa, mutta eivät ole kadonneet. Eri aikoina Suomeen muuttaneiden maahanmuuttajien välillä on kuitenkin suuria eroja: 2000-luvun alkupuolella tulleet ovat pärjänneet huomattavasti paremmin kuin 1990-luvun alkupuolella tulleet. Lisäksi eri alueilta tulleiden tulot eroavat merkittävästi toisistaan.

Maahanmuuttajien lapset ovat vielä liian nuoria, jotta heidän menestystään työmarkkinoilla olisi mielekästä mitata. Sen sijaan tarkastelemme maahanmuuttajien lasten koulutusta, lääkkeiden käyttöä ja heidän saamiaan rikostuomioita. Verrattuna kaikkiin kantaväestön lapsiin, maahanmuuttajien lapset koulutautuvat huomattavasti vähemmän, käyttävät vähemmän lääkkeitä ja saavat useammin tuomioita. Erot ovat kuitenkin huomattavasti pienempiä, kun vertaamme maahanmuuttajien lapsia niihin kantaväestön lapsiin, jotka kasvavat samankokoisissa ja saman tulontason perheissä. Itse asiassa OECD-maista ja lähialueilta tulleiden maahanmuuttajien lapset aloittavat todennäköisemmin korkeakouluopinnot kuin samankaltaisista olosuhteista ponnistavat kantaväestön lapset.

## **Vaikutus julkiseen talouteen riippuu maahantuloiästä ja integraation onnistumisesta**

Maahanmuutto voi vaikuttaa kantaväestöön myös julkisen sektorin tulojen ja menojen kautta. Luvussa 5 pohdimme, miten näitä julkisen talouden vaikutuksia tulisi tarkastella ja minkälaiset asiat arvioinnissa tulisi ottaa huomioon. Tämän lisäksi arvioimme yksittäisen pysyvästi Suomeen muuttavan maahanmuuttajan ja

kantaväestön vastasyntyneen nettovaikutusta julkiselle taloudelle hyödyntämällä yksinkertaista mallikehikkoa.

Tarkastelemme mallikehikon avulla kolmea skenaariota, jotka poikkeavat toisistaan sen suhteen, minkälainen maahanmuuttajan ja hänen lastensa tulokehitys on. Työiässä tulevan maahanmuuttajan nettovaikutus julkiselle taloudelle on selvästi positiivinen, jos oletamme, että maahanmuuttajan ja hänen lastensa tulojen ikäprofiili on samanlainen kuin kantaväestön tulojen ikäprofiili tällä hetkellä. Toisaalta jos oletamme, että maahanmuuttajan ja hänen lastensa tulojen ikäprofiili on samanlainen kuin 1990-luvulla Suomeen muuttaneiden maahanmuuttajien, nettovaikutus on selvästi negatiivinen. Kolmannessa skenaariossa maahanmuuttajan tulot ja tulonsiirrot ovat samanlaiset kuin 1990-luvulla maahan muuttaneiden, mutta hänen lapsensa pärjäävät yhtä hyvin kuin kantaväestön lapset. Tällöin maahanmuuttajan nettovaikutus on samaa suuruusluokkaa kuin kantaväestön vastasyntyneen. Näiden laskelmien avulla voimme arvioida vain sitä, miten paljon maahantuloilla ja integroitumisella suomalaisille työmarkkinoille on merkitystä yksittäisen maahanmuuttajan julkisen talouden vaikutusten kannalta. Sen sijaan ne eivät anna kokonaiskuvaa julkisen talouden vaikutuksista tai tuota maahanmuuton ”hintalappua”.

## **Kotouttaminen on mahdollista**

Analyysimme viimeisessä luvussa arvioimme kotouttamistoimenpiteiden vaikutuksia. Hyödynnämme vuoden 1999 kotouttamislain toimeenpanon yhteydessä syntynyttä tilannetta, jonka avulla pystymme luotettavasti arvioimaan kotouttamissuunnitelmien vaikutusta maahanmuuttajien pitkän aikavälin tuloihin ja tulonsiirtoihin.

Tulostemme mukaan kotouttamissuunnitelmat nostivat kohderyhmän palkka- ja yrittäjätuloja 47 prosenttia kymmenen vuoden seurantajakson aikana. Emme pysty arvioimaan kattavasti, mistä yksittäisistä asioista tämä vaikutus johtuu. Uskot-tavin selitys tulojen nousulle näyttää kuitenkin olevan, että työvoimapolitiisissa toimenpiteissä keskityttiin kielikoulutukseen voimakkaammin kuin aikaisemmin.

Viimeisessä luvussa keskustelemme myös siitä, missä tilanteessa ylipäättään on mahdollista selvittää, onko jokin kokeilu tai toimenpide ollut hyödyllinen vai ei. Kysymys ei välttämättä ole siitä, että tarvittaisiin suuria rahallisia panostuksia tutkimuksen edellytysten luomiseen. Ennemmin kyse on siitä, että vaikutusten selvittäminen tulisi ottaa huomioon jo kokeilua suunniteltaessa.

## Läpinäkyvää tutkimusta

Tavoitteenamme on ollut kirjoittaa mahdollisimman lyhyesti ja helppotajuisesti. Tämän takia olemme jättäneet tekstistä pois yksityiskohtaisen keskustelun menettelmistä ja aineistoista. Se ei kuitenkaan tarkoita, että pyytäisimme lukijaa purematta nielemään johtopäätöksemme tai edes yksittäisiä esittämiämme lukuja. Itse asiassa toivomme lukijan toimivan juuri päinvastoin ja kysymään: miksi näihin lukuihin ja johtopäätöksiin voisi luottaa?

Läpinäkyvyys ja toistettavuus ovat tieteellisen työn keskeisiä vaatimuksia, jotka valitettavan harvoin toteutuvat yhteiskuntatieteissä. Osittain tämä johtuu siitä, että yksityisyyden suojan takia laajat yksilöaineistot eivät voi olla julkisia. Suurten aineistojen analyysi vaatii myös teknistä osaamista. Vuoropuhelun lisäämiseksi ja työmme kriittisen arvioinnin helpottamiseksi olemme luoneet verkkosivuston ([www.vatt.fi/maahanmuutto](http://www.vatt.fi/maahanmuutto)), josta löytyvät tämän analyysin taustalla olevat yksityiskohtaiset tutkimukset. Nämä tutkimukset sisältävät myös enemmän tuloksia kuin mitä tähän julkaisuun on ollut mahdollista ottaa mukaan. Kunkin luvun lopussa listaamme keskeisimmät lähteet.

Pyrkimys tiiviiseen ilmaisuun on johtanut myös siihen, että moni tärkeä aihe on jätetty kokonaan pois tai sitä on käsitelty vain pintapuolisesti. Kattavampaa katsausta kaipaavalle lukijalle suosittelemme paitsi verkkosivuiltamme löytyvää taustamateriaalia myös suomalaista maahanmuuttotutkimusta laajemmin yhteen kokoavaa teosta ”Muuttajat. Kansainvälinen muuttoliike ja suomalainen yhteiskunta” (Tuomas Martikainen, Pasi Saukkonen ja Minna Säävälä (toim.), Gaudeamus 2013).

## 2. Maahanmuuton lyhyt historia

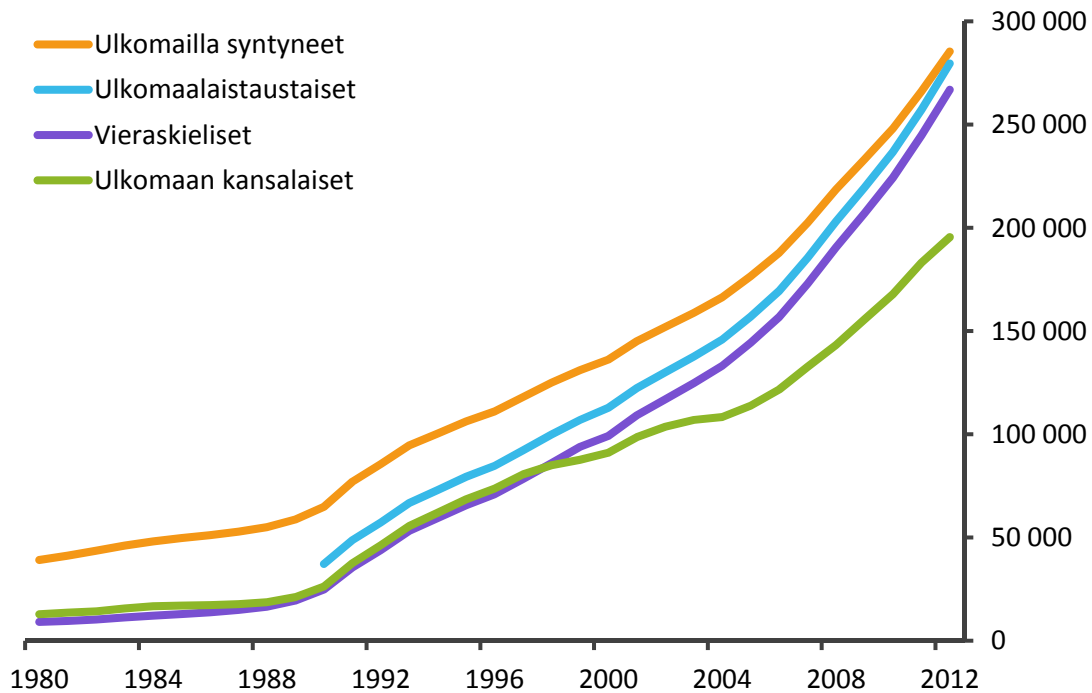
Vaikka ulkomaalaisia on asunut Suomessa pitkään, nykyisenkaltainen maahanmuutto on suomalaisille melko uusi ilmiö. Valtaosan historiastaan Suomi on ollut maastamuuttomaa, minkä johdosta tänne on perinteisesti tultu lähinnä paluumuuttajana tai paluumuuttajan perheenjäsenenä. Tilanne on kuitenkin muuttunut nopeasti viimeisen kahden vuosikymmenen aikana. Tässä luvussa kuvaamme lyhyesti maahanmuuttajien määrän ja taustamaiden jakauman muutosta sekä maahanmuuttajien ikärakennetta ja poismuuttoa.

### **Maahanmuuttajien määrä on moninkertaistunut**

Kuvio 1 esittää Suomessa vakinaisesti asuvien maahanmuuttajien lukumäärän vuosina 1980–2012. Täsmälliset luvut riippuvat maahanmuuttajan määritelmästä, joten kuviossa on esitetty ulkomailla syntyneiden, ulkomaiden kansalaisten, vieraskielisten ja ”ulkomaalaistaustaisten” henkilöiden lukumäärät. Kuvion jokainen käyrä siis viittaa vaihtoehtoiseen tapaan laskea maahanmuuttajien määrä. Ulkomaalaistaustaisilla tarkoitetaan henkilöitä, joiden molemmat vanhemmat tai ainoa tiedossa oleva vanhempi ovat syntyneet ulkomailla. Tällä mittarilla mitattuna maahanmuuttajien määrä on lähes kahdeksankertaistunut vuosien 1990 ja 2012 välillä.

Kasvu on siis ollut nopeaa, mutta toisaalta lähtötaso oli lähes nolla. Näin ollen suurikaan suhteellinen muutos ei välttämättä ole absoluuttisesti kovin suuri. Kuinka paljon on paljon, on tietysti makuasia, mutta usein käytetty mittatikku on Suomen vertailu muihin maihin. OECD:n mukaan vuonna 2011 maahanmuuttajien väestöosuus oli Australiassa 28 prosenttia, Sveitsissä 27 prosenttia, Kanadassa 20 prosenttia, Ruotsissa 15 prosenttia, Yhdysvalloissa ja Saksassa 13 prosenttia, Norjassa 12 prosenttia, Tanskassa 8 prosenttia ja Suomessa 5 prosenttia.

Kuvio 1. Maahanmuuttajat Suomessa 1980–2012



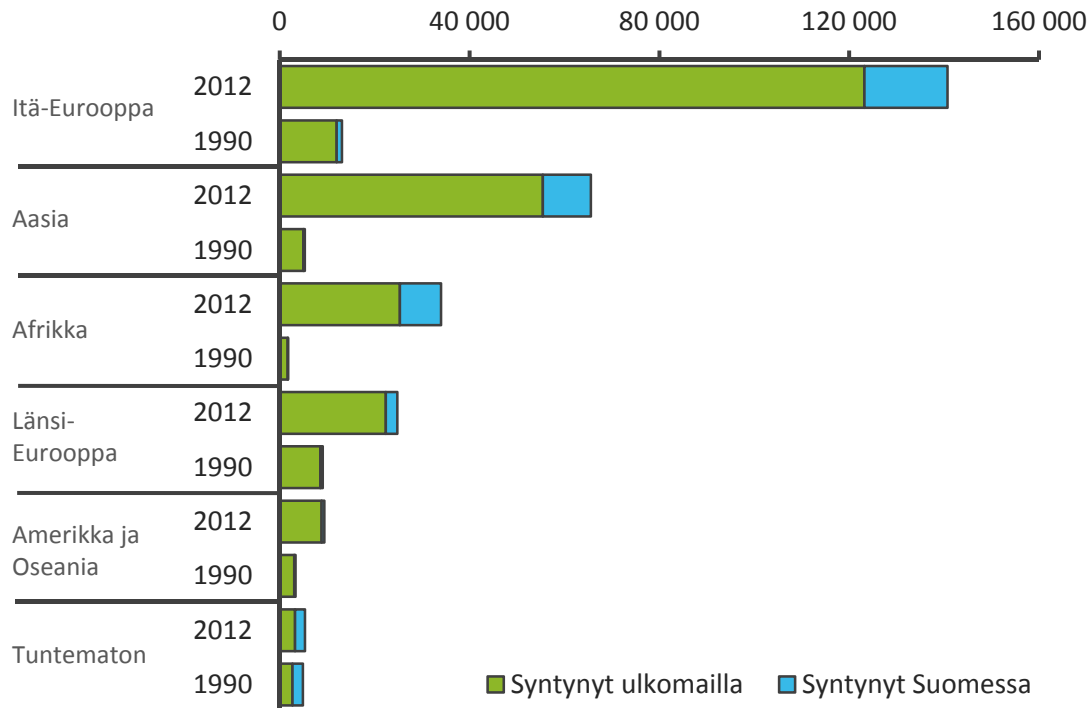
Lähde: Tilastokeskus (statfin.stat.fi).

Toinen tapa hahmottaa maahanmuuton merkitystä Suomelle on suhteuttaa maahanmuuttoa muutoksiin kantaväestön määrässä. Esimerkiksi vuonna 2012 ulkomaalaistaustaisten henkilöiden määrä kasvoi reilulla 20 000 hengellä. Samaan aikaan kantaväestössä syntyi lähes 60 000 lasta ja kuoli hieman yli 50 000 henkeä.

### Taustamaat ovat muuttuneet

Maahanmuuttajien määrän kasvaessa myös heidän lähtömaidensa jakauma on muuttunut. Kuvio 2 havainnollistaa tätä muutosta esittämällä maahanmuuttajien määrät maanosittain vuosina 1990 ja 2012. Molempina vuosina maahanmuuttajista 59 prosenttia oli eurooppalaisia. Länsieurooppalaisten osuus kuitenkin laski tällä ajanjaksolla neljänneksestä kymmenykseen samalla kun itäeurooppalaisten osuus nousi kolmanneksesta puoleen. Länsi-Euroopan maista tärkeimmät lähtömaat olivat Ruotsi, Saksa ja Iso-Britannia. Itäeurooppalaisista kolme neljäsosaa oli lähtöisin entisestä Neuvostoliitosta (pääosin Virosta ja Venäjältä).

Kuvio 2. Ulkomaalaistaustaiset maanosittain 1990 ja 2012



Lähde: Tilastokeskus (statfin.stat.fi). Länsi-Euroopaksi on laskettu EU15-maat, Norja, Islanti ja Sveitsi.

Aasiasta tulevien maahanmuuttajien määrä on viimeisen kahden vuosikymmenen aikana yli kymmenkertaistunut ja samalla lähtömaiden kirjo on monipuolistunut. Vuonna 1990 vietnamilaiset olivat selvästi suurin ryhmä ja heidän määränsä on sittemmin lähes nelinkertaistunut. Tästä huolimatta Suomessa asuu jo enemmän Irakista ja Kiinasta kuin Vietnamista lähtöisin olevia maahanmuuttajia.

Suhteellisesti kasvu on ollut suurinta afrikkalaistaustaisten kohdalla, mikä tosin kertoo ennen kaikkea hyvin matalasta lähtötasosta. Merkittävä osa tästä kasvusta selittyy Somalian sisällissodalla. Vuonna 1990 Suomessa asui 49 somalitaustaista henkilöä. Vuonna 2012 heitä oli jo lähes 15 000, joista kolmannes oli syntynyt Suomessa. Kyse ei ole kuitenkaan vain Somaliasta, sillä myös muista Afrikan maista tulevien määrä on samaan aikaan yli kymmenkertaistunut.

### Maahantulon syyt ovat huonosti dokumentoituja

Muuttaminen toiseen maahan on suuri päätös, ja muuttajien voi odottaa poikkeavan merkittävästi niistä, jotka päättävät jäädä kotimaahansa. Muuttamisen taustalla olevat syyt voivat myös vaikuttaa siihen, millaisia ihmisiä Suomeen tulee, miten he integroituvat Suomeen ja millaisia vaikutuksia maahanmuutolla on kantaväestöön. Näiden taustatietojen systemaattinen kerääminen on kuitenkin hyvin vähäistä.

Vuonna 2012 Suomessa asui, määritelmästä riippuen, kokoluokkaa 250 000–300 000 maahanmuuttajaa. Tätä lukua voi suhteuttaa siihen, että vuosina 1973–2012 Suomeen on muuttanut 40 742 pakolaista (ml. myöhemmät perheen yhdistämiset ja oleskeluluvan saaneet turvapaikanhakijat). Osa heistä on muuttanut pois tai kuollut, joten alle kuudennes nykyisistä maahanmuuttajista on Suomessa pakolaisuuden tai suojelun tarpeen takia.

Toinen kohtuullisen hyvin tilastoitu ryhmä ovat entisen Neuvostoliiton alueella asuneet inkerinsuomalaiset. Noin 30 000 inkeriläistä muutti Suomeen vuoden 1991 jälkeen ennen kuin inkerinsuomalaisia suosivasta paluumuuttopolitiikasta luovuttiin vuonna 2011. Näin ollen korkeintaan 10 prosenttia maahanmuuttajista on inkerinsuomalaisia.

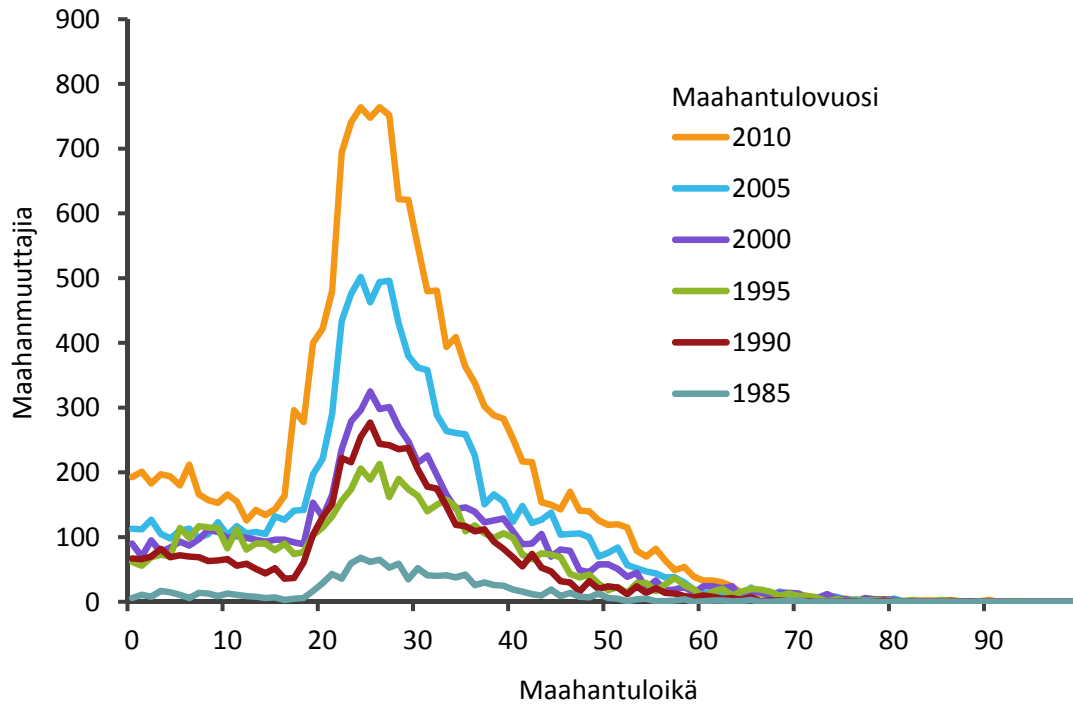
Jäljelle jäävien kolmen neljäsosan maahantulon syistä tiedetään valitettavan vähän. He ovat tulleet Suomeen perheen, työn, opiskelun tai jonkin muun syyn takia, mutta koko nykyistä maahanmuuttajaväestöä koskevia täsmällisiä lukuja ei käsittääksemme ole olemassa.

### **Maahanmuuttajat tulevat parhaassa työiässä**

Suomeen vuonna 2010 saapuneista maahanmuuttajista yli puolet oli 20–34-vuotiaita ja alle kaksi prosenttia yli 60-vuotiaita. Maahanmuuttajien saapuminen kohdemaahan parhaassa työiässä onkin yksi muuttoliikkeiden harvoista säännönmukaisuuksista. Kuvio 3 havainnollistaa Suomen tilannetta 25 vuoden ajalta. Kaikista edellä kuvatuista muutoksista huolimatta maahanmuuttajien keski-ikä on koko ajan pysynyt 26–28 vuoden välillä.



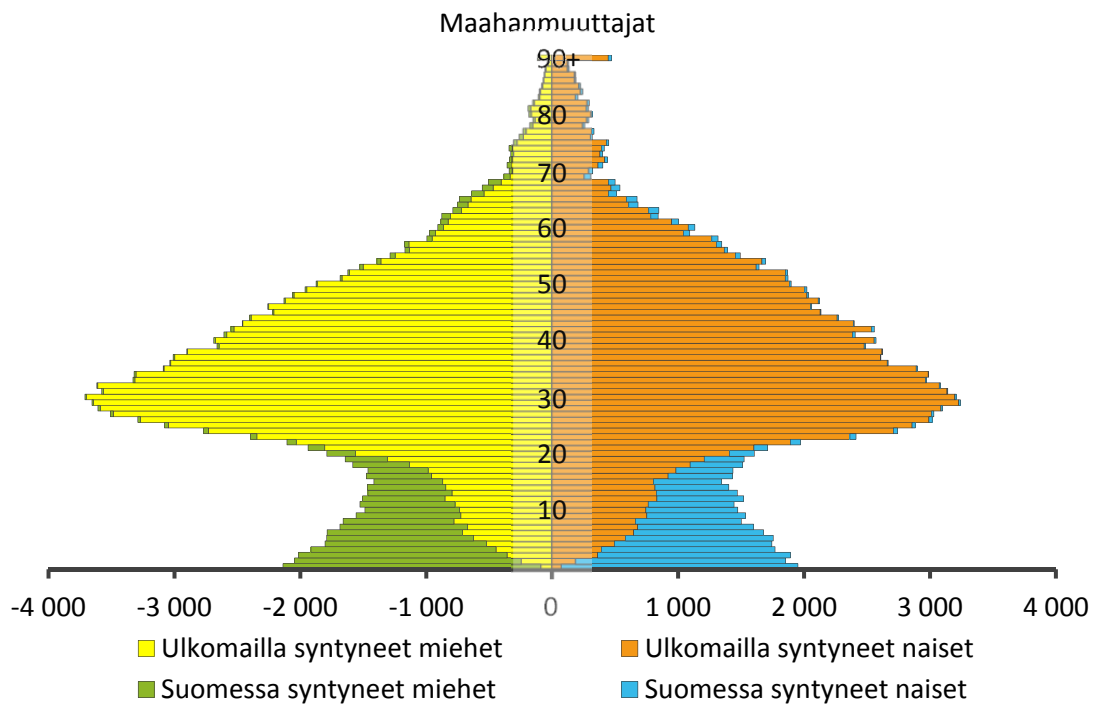
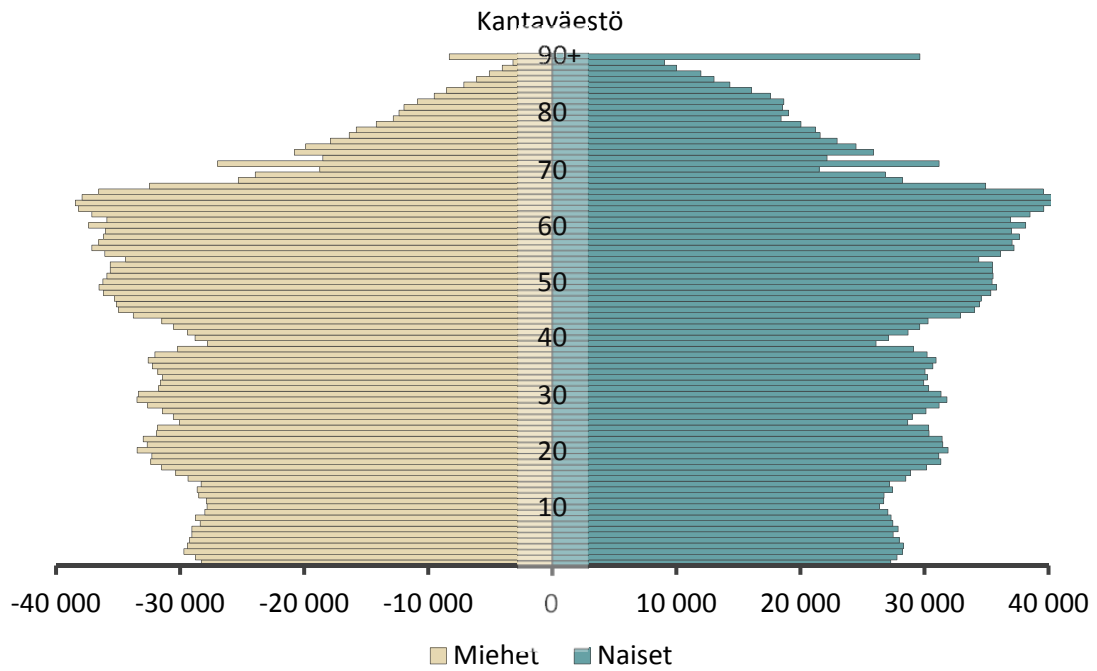
Kuvio 3. Maahanmuuttajien ikäjakauma maahan tullessa, 1985–2010



Lähde: Tilastokeskus (FLEED-kokonaisaineisto).

Maahantulohetken ikäjakauma luonnollisesti heijastuu maahanmuuttajien ikärakenteeseen pitkään. Kuvio 4 havainnollistaa tilannetta esittämällä kantaväestön ja ulkomaista syntyperää olevien henkilöiden ikäjakauman vuonna 2012. Kuvio on piirretty niin, että kantaväestön vaaka-akseli on kymmenkertainen maahanmuuttajataustaiseen väestöön verrattuna. Suurimmat ulkomaista syntyperää olevien ikäryhmät ovat kolmenkymmenen tienoilla. Näissä ikäryhmissä jo reilu kymmenes väestöstä on maahanmuuttajia. Maahanmuuttajataustaisten henkilöiden osalta kuvioon on merkitty myös syntymämaa. Lähes kaikki aikuiset maahanmuuttajataustaiset henkilöt ovat toistaiseksi syntyneet ulkomailla. Suomessa syntyneistä ulkomaalaistaustaisista henkilöistä 80 prosenttia on vielä alaikäisiä.

Kuvio 4. Kantaväestön ja maahanmuuttajataustaisten ikäjakauma, 2012

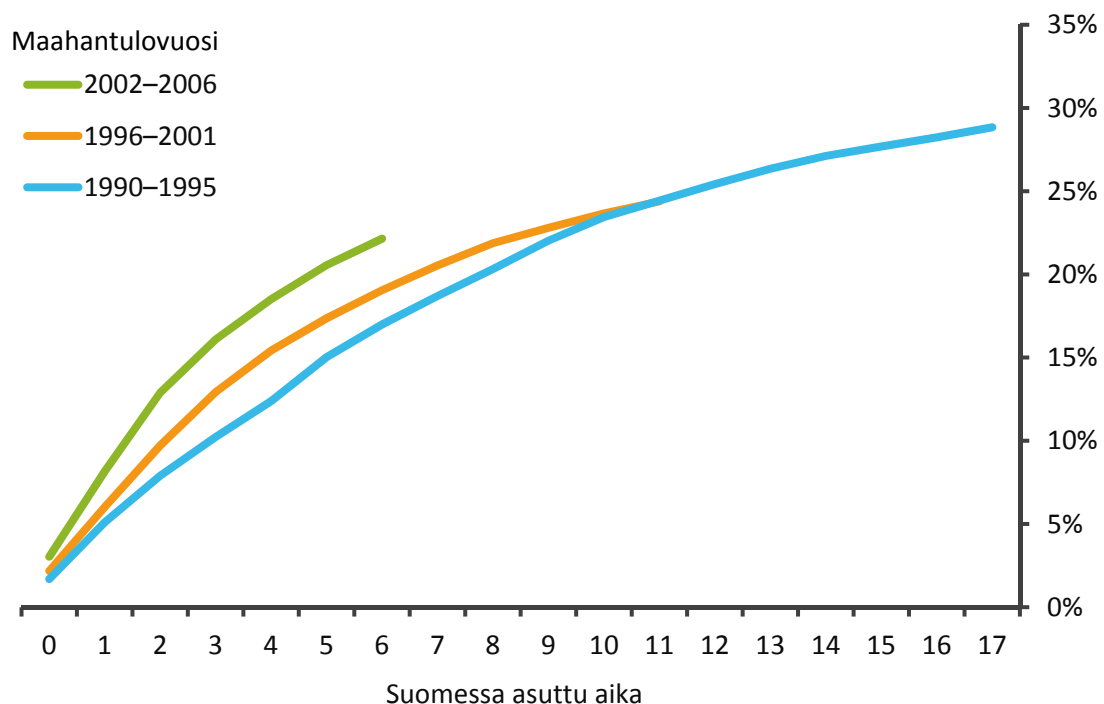


Lähde: Tilastokeskus/Väestötilastot. Suomessa vakituisesti asuva väestö syntyperän mukaan.

## Moni muuttaa pois

Maahanmuuttajien ikärakenteeseen vaikuttaa merkittävästi myös se, että he eivät välttämättä jää Suomeen loppuiäkseen. Poismuutto on itse asiassa varsin yleistä. Kuvio 5 esittää kumulatiivisen todennäköisyyden lähteä maasta Suomessa asutun ajan mukaan eri aikaan saapuneille maahanmuuttajille. Esimerkiksi vuonna 2002–2006 Suomeen tulleista noin viidennes oli muuttanut pois viiden vuoden kuluessa. Tulokset viittaavat myös siihen, että viimeaikoina Suomeen tulleet ovat muuttaneet useammin pois kuin 1990-luvun alussa tulleet.

Kuvio 5. Maahanmuuttajien kumulatiivinen poismuutto tulovuoden ja Suomessa asutun ajan mukaan



Lähde: Tilastokeskus (FLEED-kokonaisaineisto).

## Kirjallisuutta

Martikainen – Saukkonen – Säävälä (toim.) (2013): Muuttajat. Kansainvälinen muuttoliike ja suomalainen yhteiskunta. Gaudemus.



# 3. Maahanmuuttajat työmarkkinoilla

Maahanmuutto voi vaikuttaa talouteen monella tapaa. Tässä luvussa tarkastelemme vaikutuksia, jotka toimivat työmarkkinoiden kautta. Luvun aluksi esitämme lyhyen katsauksen kansainvälisiin tutkimuksiin, joissa on arvioitu maahanmuuton vaikutuksia työllisyyteen ja palkkatasoon. Aihepiiristä laajemmin kiinnostuneille lukijoille suosittelemme analyysin verkkosivuilta löytyviä laajempia katsausartikkeleja. Luvun toisessa osassa keskitymme Suomessa asuviin maahanmuuttajiin. Tiivistämme ja päivitämme olemassa olevaa tietoa tähän mennessä Suomeen saapuneiden maahanmuuttajien pärjäämisestä työmarkkinoilla.

## **Muuttajat voittavat paljon**

Kansainvälisen muuttoliikkeen suurin vaikutus on muuttajien hyvinvoinnin kasvu. Taloustieteilijöille on luontevaa ajatella, että kyseessä on nimenomaan hyvinvoinnin kasvu. Jos muuttajat eivät odottaisi näin olevan, he eivät muuttaisi. Täsmällisemmin ottaen muuttamista voi ajatella riskisijoituksena, jonka tuotolla on korkea odotusarvo. Työn takia muuttavien kohdalla odotusarvo koskee ensisijaisesti tuloja; kotimaidensa väkivaltaa pakenevien kohdalla kyse on tietysti vielä paljon enemmästä.

Kuinka suuria hyödyt sitten ovat? Mitään yleispätevää vastausta ei ole olemassa, sillä hyödyt ovat jokaiselle muuttajalle erilaisia. Michael Clemens, Claudio Montenegro ja Lant Pritchett ovat arvioineet keskimääräisiä taloudellisia hyötyjä vertailemalla maahanmuuttajien palkkoja samankaltaisten työntekijöiden palkkoihin lähtömaissa. Esimerkiksi yhdysvaltalaisessa kaupungissa asuva 35-vuotias ja yhdeksän vuotta koulua käynyt filippiiniläinen mies ansaitsee lähes neljä kertaa enemmän kuin Filippiineillä kaupungissa asuva 35-vuotias ja yhdeksän vuotta koulua käynyt filippiiniläinen mies. Vietnamilaiselle ero on yli kuusinkertainen ja jemeniläiselle 15-kertainen. Nämä luvut huomioivat erot paikallisissa hintatasoissa. Tietääksemme tällaisia laskemia ei ole tehty Suomessa asuville maahanmuuttajille, mutta mittaluokka on epäilemättä samankaltainen myös Suomen kohdalla.

## **Kantaväestössä on voittajia ja häviäjiä**

Maahanmuuttajat siis todennäköisesti hyötyvät muutosta paljon. Seuraako tästä, että nämä voitot ovat yksi yhteen joidenkin muiden tappioita? Vastaus on ei. Maahanmuuttajien tulojen nousu johtuu ennen kaikkea maiden välisistä eroista työvoiman tuottavuudessa, joten muuttaminen kasvattaa maailman kokonaistuotantoa. Toisin sanoen, muuttoliikkeet ”kasvattavat kakkua” koko maailman tasolla.

Kohdemaan asukas saattaa kuitenkin olla kiinnostuneempi omista tuloistaan kuin maailman kokonaistuotannosta. Hänelle maahanmuutto voi olla hyvä, huono tai mitätön uutinen. Vaikutuksen suuruus ja suunta riippuvat siitä, millainen kantaväestön asukas hän on, millaisia ja kuinka paljon maahanmuuttajia on, ja millä tavoin kohdemaan talous maahanmuuttoon sopeutuu.

Ensin huonot uutiset. Osa kohdemaan asukkaista on työnantajien näkökulmasta hyvin samankaltaisia kuin maahanmuuttajat. Näille kantaväestön työntekijöille maahanmuuton voi odottaa tarkoittavan ainakin lyhyellä aikajänteellä aikaisempaa kireämpää kilpailua työmarkkinoilla, mistä seuraa joko huonompi palkkakehitys, heikompi työllisyys tai molemmat. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että jokainen maahanmuuttajan saama työpaikka olisi pois kantaväestön edustajalta. Maahanmuuttajat ovat myös kuluttajia, mikä lisää paikallista kysyntää ja siten työpaikkoja. Ehkä tärkeämpi mekanismi on kuitenkin se, että työvoiman parempi saatavuus todennäköisesti houkuttelee yrityksiä tekemään enemmän investointeja ja siten luomaan uusia työpaikkoja. Muutenkin on hyvä pitää mielessä, että työpaikkojen määrä ei ole taloudessa vakio vaan vaihtelee joskus voimakkaasti vuosien välillä myös täysin maahanmuutosta riippumatta. Pitkällä aikavälillä työpaikkojen määrä tyypillisesti seuraa työvoiman määrän kehitystä.

Loput uutiset ovat hyviä. Osalla kohdemaan työntekijöistä on maahanmuuttajien osaamista täydentäviä taitoja, joten heistä tulee työmarkkinoilla arvokkaampia. Osa on yrittäjiä tai osakkeenomistajia, jotka hyötyvät paremmasta työvoiman saatavuudesta. Osa hyödyistä päätyy myös kuluttajille kuluttajahintojen laskun ja laajemman tuotevalikoiman kautta.

## **Vaikutukset kantaväestöön ovat todennäköisesti pieniä**

Kuinka suuria nämä vaikutukset ovat? Tähän kysymykseen vastaaminen on vaikeaa, sillä se vaatii arviota siitä, mitä työmarkkinoilla *olisi tapahtunut*, jos maahanmuuttoa ei olisi ollut. Esimerkiksi voisimme haluta verrata vaikkapa jonkin kaupungin keskipalkkaa tietyllä hetkellä siihen, mikä se olisi ollut, jos sinne ei olisi saapunut yhtään maahanmuuttajaa. Ongelma on, että emme tiedä, mikä tämän kaupungin keskipalkka olisi ollut, jos rajat olisi pidetty tiukasti kiinni. Maa-

hanmuuton työmarkkinavaikutuksia tarkastelevassa empiirisessä tutkimuksessa onkin pääosin kyse juuri yrityksestä rakentaa uskottava arvio sille, mitä olisi tapahtunut ilman maahanmuuttoa.

Empiirinen tutkimus perustuu väistämättä korkean ja matalan maahanmuuton työmarkkinoiden vertailuihin. Tutkimukset mittaavat maahanmuuton vaikutusta vain siinä tapauksessa, että vertailtavat työmarkkinat todella ovat vertailukelpoisia. Yleensä ne eivät ole. Maahanmuuttajien määrä jossakin kaupungissa voi kasvaa esimerkiksi siksi, että kaupungin tuottamien tuotteiden kysyntä kasvaa. Yritykset ryhtyvät tällöin palkkaamaan lisää työvoimaa, ja osa työvoimasta rekrytoidaan ulkomailta. Samalla työn kysynnän lisääntyminen kuitenkin itsessään nostaa palkkoja. Palkat ja maahanmuutto kasvavat siis yhtä aikaa, mutta se johtuu palkkojen vaikutuksesta maahanmuuttoon (eikä toisinpäin).

Uskottavimmat maahanmuuton työmarkkinavaikutuksia arvioivat tutkimukset perustuvat tilanteisiin, joissa erot maahanmuuttajien määrässä työmarkkinoiden välillä eivät johdu muutoksista, jotka vaikuttavat myös muilla tavoilla suoraan työmarkkinoihin. Tämän analyysin lukijalle ehkä kiinnostavin esimerkki on Bernt Bratsbergin ja Oddbjørn Raaumin norjalaisia rakennusmiehiä tarkasteleva tutkimus. Se perustuu huomioon, että monissa rakennusalan tehtävissä työskenteleminen edellyttää paikallisen viranomaisten myöntämiä lupia, joten näihin tehtäviin on vaikea palkata maahanmuuttajia. Toisaalta rakennusalalla on myös monia tehtäviä, joissa tällaisia lupia ei tarvita.

EU:n itälaajentumisen avatessa norjalaisetkin työmarkkinat uusille jäsenmaille maahanmuuttajien osuus nousi rajusti esimerkiksi maalareiden kaltaisissa tehtävissä, joissa erityisiä lupia ei tarvita. Sen sijaan esimerkiksi ulkomaalaisia sähkömiehiä ei juuri muuttanut Norjaan. Yksinkertaistaen, maahanmuuton vaikutuksia norjalaisten maalareiden palkkoihin voidaan tutkia vertaamalla norjalaisten maalareiden ja sähkömiesten palkkakehitystä toisiinsa.

Tulosten mukaan maahanmuuttajien osuuden kasvaessa 10 prosentilla samoissa tehtävissä työskentelevien norjalaisten palkat laskevat 0,6 prosenttia verrattuna tilanteeseen, jossa maahanmuuttajien määrä olisi pysynyt ennallaan. Hyödyt näyttävät päätyvän kuluttajille, sillä matalammat palkat näkyvät suurin piirtein samankokoisina rakennuspalveluiden suhteellisten hintojen laskuna.

Osa norjalaisista rakennusmiehistä näyttää myös menettäneen työpaikkansa maahanmuuton takia. Tältä osin tulosten tulkinta on kuitenkin vaikeampaa, sillä tutkijat vertailevat työllisyystilannetta vain yhdellä hetkellä. Yksinkertaistaen, he vertailevat vuonna 2005 maalareina ja sähkömiehinä työskennelleiden tilannetta vuonna 2009. Tuolloin suurempi osa maalareista oli työttömänä kuin sähkömiehistä. Jos tämä ero johtui *pelkästään* maahanmuuttajien suuremmasta osuudesta maalareiden joukossa, tulokset tarkoittaisivat, että kymmenen maahanmuuttajan

tuleminen tiettyyn ammattiryhmään johtaisi kolmen norjalaisen jäämiseen työtömäksi tai siirtymiseen kokonaan työmarkkinoiden ulkopuolelle. Tämän tulkinnan ongelma kuitenkin on, että maalareiden työttömyysriski olisi saattanut olla korkeampi siinäkin tapauksessa, että maahanmuuttajia ei olisi tullut Norjaan lainkaan. Tässä tapauksessa tulokset tarkoittaisivat, että kymmentä maahanmuuttajaa kohti korkeintaan kolme norjalaista menetti työpaikkansa. Tämä ei tietenkään tarkoita, että nämä norjalaiset jäisivät välttämättä pysyvästi työttömiksi.

Verkkosivuiltamme löytyvissä kirjallisuuskatsauksissa on esitelty laajemmin aihepiirin muuta empiiristä tutkimusta. Tulokset ovat osittain ristiriitaisia. Tyypillisin tulos on, että maahanmuutto ei vaikuttanut kantaväestön palkkoihin lainkaan. Edellä kuvattu norjalaistutkimus kuuluu selkeästi kielteisimmän kuvan antaviin artikkeleihin. Toisaalta vaikutukset eivät näytä olleen kovin suuria norjalaisille rakennusmiehillekään. Tämän takiaärkevin työhypoteesi näyttääkin olevan, että maahanmuuton vaikutukset kantaväestön tuloihin ja työllisyyteen ovat pieniä.

## **Vaikutukset lähtömaihin**

Yksi kansainväliseen muuttoliikkeeseen toisinaan liitetty huoli on, että lähtömaihin jäävät ihmiset kärsivät maastamuutosta. Maastamuuton voi ajatella olevan peilikuva edellä kuvatuista maahanmuuton mahdollisista työmarkkinavaikutuksista. Osa lähtömaahan jäävistä ihmisistä voi kohdata työmarkkinoilla vähemmän kilpailua ja siten hyötyä maastamuutosta. Toisaalta joidenkin tuottavuus voi laskea, ja maastamuutto voi vaikuttaa myös kuluttajahintoihin. Empiiristä tutkimusta näistä vaikutuksista on kuitenkin olemassa hyvin niukasti.

Valtaosa maastamuuton taloustieteestä on keskittynyt ns. ”aivovuotoon”. Taus-talla on huoli siitä, että köyhien maiden lahjakkaimmat ja koulutetuimmat asukkaat muuttavat pois, mikä voi heikentää lähtömaahan jäävien ihmisten hyvinvointia. Yleisimmin käytetty esimerkki on lääkäreiden maastamuutto.

Tutkimustulokset viittaavat kuitenkin siihen, että ”aivovuodon” vaikutus lähtömaihin on huomattavasti myönteisempi kuin mitä mielikuva tyhjäksi jääneistä sairaaloista antaisi ymmärtää. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että mahdollisuus muuttaa maasta voi lisätä lähtömaiden kansalaisten kouluttautumista. Osa heistä jää lopulta kotimaahansa, jolloin lähtömaan keskimääräinen koulutustaso voi maastamuuton epäsuoran vaikutuksen takia jopa nousta. Ehkä tärkeämpi syy on kuitenkin se, että maastamuuttajat säilyttävät usein kiinteän yhteyden kotimaahansa. Esimerkiksi heidän lähettämänsä rahalähetykset ovat olleet 1990-luvun puolivälistä lähtien suurempia kuin kehitysapu ja rahoitussijoitukset köyhiin maihin yhteensä. Rahan lisäksi maiden välillä virtaa osaamista, joka voi synnyttää lähtömaihin uusia yrityksiä ja nopeuttaa niiden talouskasvua.



## **Maahanmuuttajilla on matalammat tulot kuin syntyperäisillä suomalaisilla**

Edellä kuvattu kansainvälinen tutkimus on hyödyllinen lähtökohta myös suomalaiselle keskustelulle. Toisaalta eri maiden maahanmuuttokokemukset eivät tietenkään suoraan kerro maahanmuuton merkityksestä Suomelle. Loput tästä analyysistä keskittyikin nimenomaan Suomeen kohdistuneeseen maahanmuuttoon. Samalla näkökulmamme väistämättä kapenee, sillä esimerkiksi maahanmuuton vaikutuksia suomalaisten työllisyyteen ja palkkoihin ei toistaiseksi ole tutkittu.

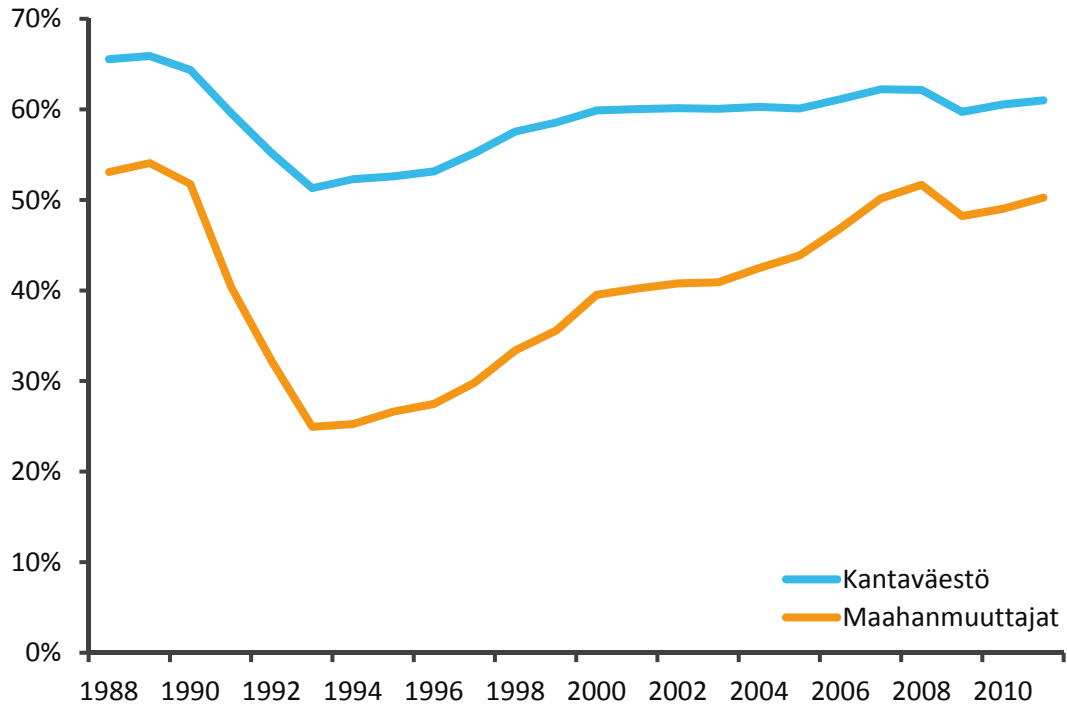
Maahanmuuttajien työllisyys ja tulot ovat selvästi matalampia kuin kantaväestöllä. Kuviossa 6 on esitetty 15–70 -vuotiaiden kantaväestön ja maahanmuuttajien työllisyysasteet ja keskitulot vuosina 1988–2011. Maahanmuuttajiksi on määriteltä henkilöt, jotka ovat syntyneet ulkomailla, joiden äidinkieli on muu kuin suomi tai ruotsi, ja jotka ovat Suomeen tullessaan jonkin muun maan kansalaisia. Työllisyysaste kuvaa tilannetta kunkin vuoden lopussa. Tulot puolestaan ovat keskiarvoja vuoden aikana saaduista palkka- ja yrittäjätuloista ennen veroja. Pääamme muihin tuloihin ja tulonsiirtoihin hieman myöhemmin.

Maahanmuuttajien työllisyysaste on kaikkina tarkasteltuina vuosina selvästi matalampi kuin kantaväestön työllisyysaste. Työllisyysasteen ero kuitenkin vaihtelee merkittävästi vuosien välillä: suurimmallaan se on vuonna 1994 (27 prosenttiyksikköä) ja pienimmillään vuonna 2008 (10 prosenttiyksikköä). Heikko työllisyys heijastuu myös maahanmuuttajien vuosituloihin. Tulojen osalta erot kantaväestön kuitenkin vakiintuvat noin 8 000–9 000 euroon 1990-luvun alussa. Suhteellisesti ottaen erot kuitenkin pienenevät: kantaväestön tulot olivat 1990-luvun puolivälissä noin 2,5-kertaiset maahanmuuttajiin verrattuna, kun ne tarkastelujakson lopulla olivat noin 1,5-kertaiset.

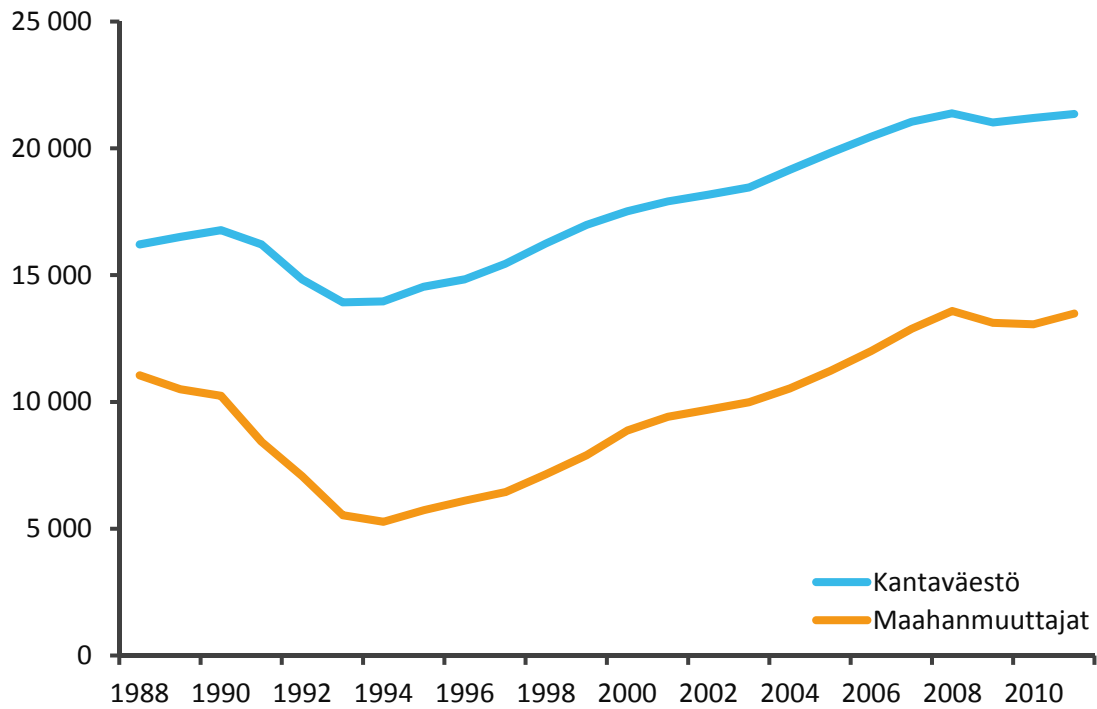
Palkka- ja yrittäjätulot ovat kuitenkin vain osa kotitalouksien saamista tuloista. Kuvio 7 kuvaa maahanmuuttajien ja kantaväestön ns. ekvivalenttia aikuista kohden jaettuja kotitalouden käytettävissä olevia tuloja vuosina 1995–2011. Ekvivalenttitulo tarkoittaa sitä, että erityyppisten kotitalouksien tulot pyritään tekemään vertailukelpoiseksi ottamalla huomioon kotitalouden koon lisäksi yhteiskulutuksen hyödyt. Tulojen osalta kuviossa ovat mukana palkka- ja yrittäjätulot, omaisuustulot, saadut tulonsiirrot ja maksetut suorat verot. Sen sijaan mukana eivät ole yhteiskunnan osittain tai kokonaan rahoittamat julkiset palvelut tai kulutuksen kautta maksetut välilliset verot.

Kuvio 6. Maahanmuuttajien ja kantaväestön työllisyys ja tulot, 1988–2011

(a) Työllisyysaste vuoden lopussa

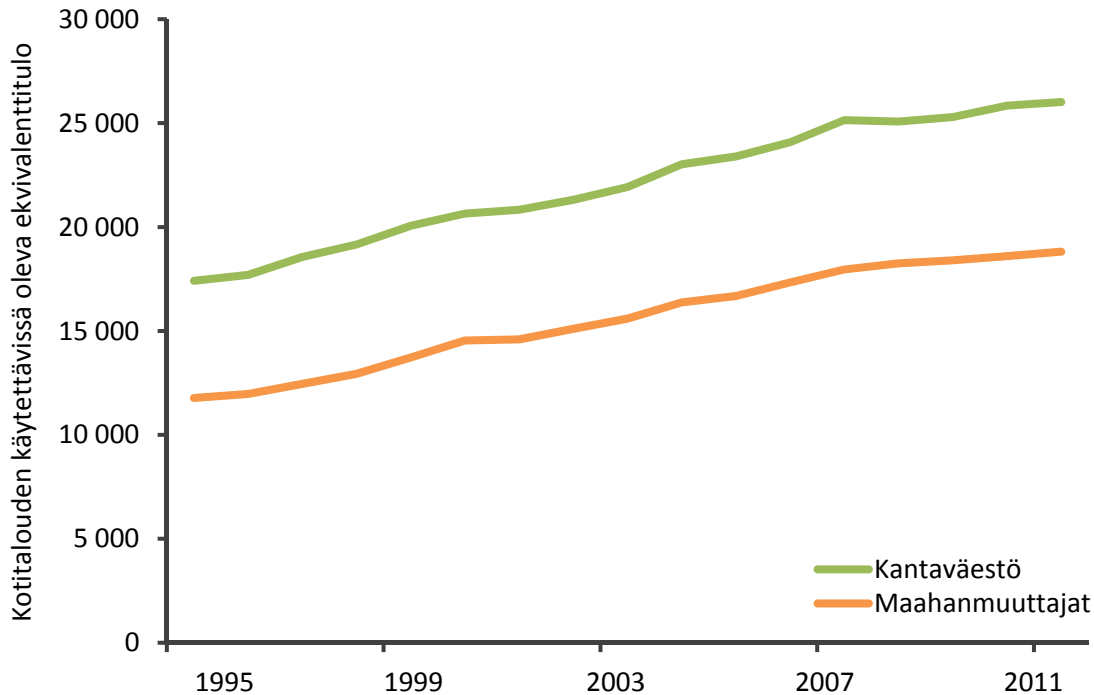


(b) Palkka- ja yrittäjätulot (2011 hinnoin)



Lähde: Tilastokeskus (FLEED-kokonaisaineisto).

Kuvio 7. *Reaaliset keskimääräiset käytettävissä olevat tulot (2011 hinnoin)*



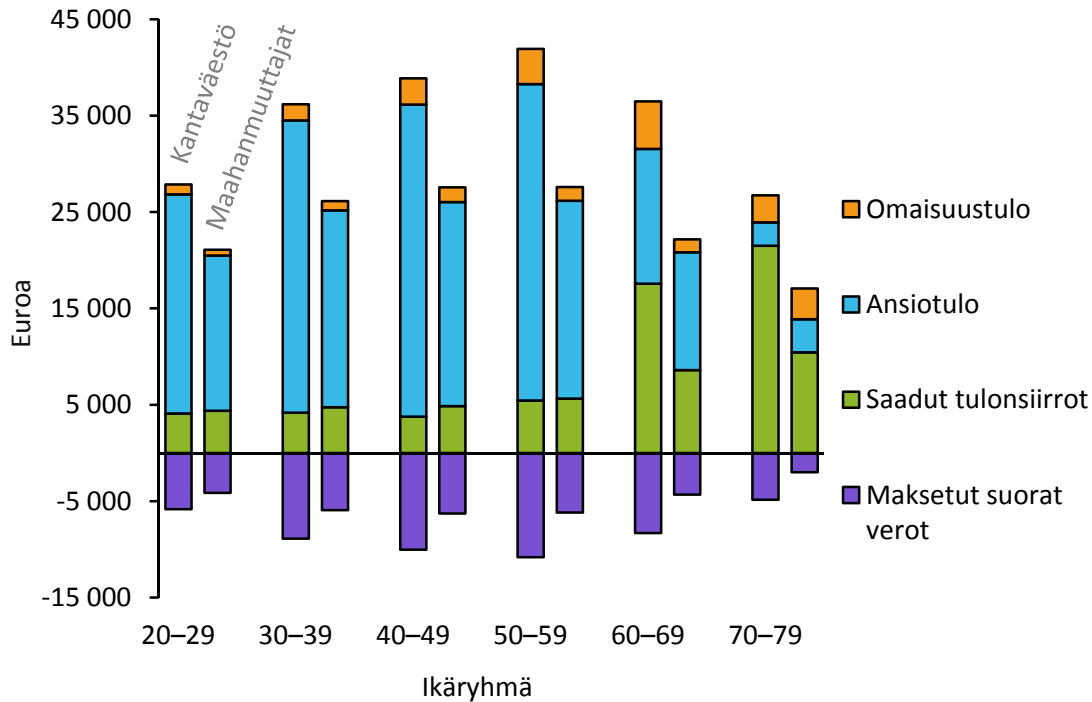
Lähde: Tilastokeskus (Tulonjaon kokonaistilasto).

Maahanmuuttajien käytettävissä olevat keskitulot ovat noin kolmanneksen pienemmät kuin kantaväestön. Tämän johdosta köyhyysrajan alapuolella oli 38 prosenttia maahanmuuttajista vuonna 2011. Vertailun vuoksi 14 prosenttia kantaväestöstä eli tuolloin köyhyysrajan alapuolella. Alimpaan viidennekseen kuuluvien maahanmuuttajien osuus on kuitenkin laskenut vuodesta 1995 ja etenkin kolmanteen ja neljänteen viidennekseen kuuluvien osuudet ovat kasvaneet.

Maahanmuuttajien matalat palkka- ja yrittäjätulot tarkoittavat sitä, että he saavat kantaväestöä useammin tulonsiirtoja. Tästä ei kuitenkaan välttämättä seuraa, että he saisivat niitä euromääräisesti enemmän, sillä merkittävä osa tulonsiirroista riippuu aikaisemmista tuloista. Näin ollen maahanmuuttajien saamat ansiosidonnaiset etuudet ovat tyypillisesti vaatimattomia. Lisäksi mahdolliset erot tulonsiirtoja saavien perheiden koossa vaikuttavat ekvivalenttituloihin.

Kuvio 8 esittää maahanmuuttajien ja kantaväestön ekvivalenssiskaalatut keskimääräiset tulot, tulonsiirrot ja verot erikseen kuudelle ikäryhmälle. Sen mukaan alle 60-vuotiaat maahanmuuttajat saavat ikäryhmästä riippuen 200–1 100 euroa enemmän tulonsiirtoja vuodessa kuin kantaväestö. Yli 60-vuotiaiden kohdalla pääsiallisesti tulonlähteeksi nousevat eläkkeet, minkä johdosta kantaväestöön kuuluvat saavat keskimäärin noin 10 000 euroa enemmän tulonsiirtoja kuin maahanmuuttajat.

Kuvio 8. Ekvivalenttiskaalatut tulot, tulonsiirrot ja suorat verot, 2011



Lähde: Tilastokeskus (Tulonjaon kokonaistilasto).

## Tulot kasvavat Suomessa asutun ajan myötä

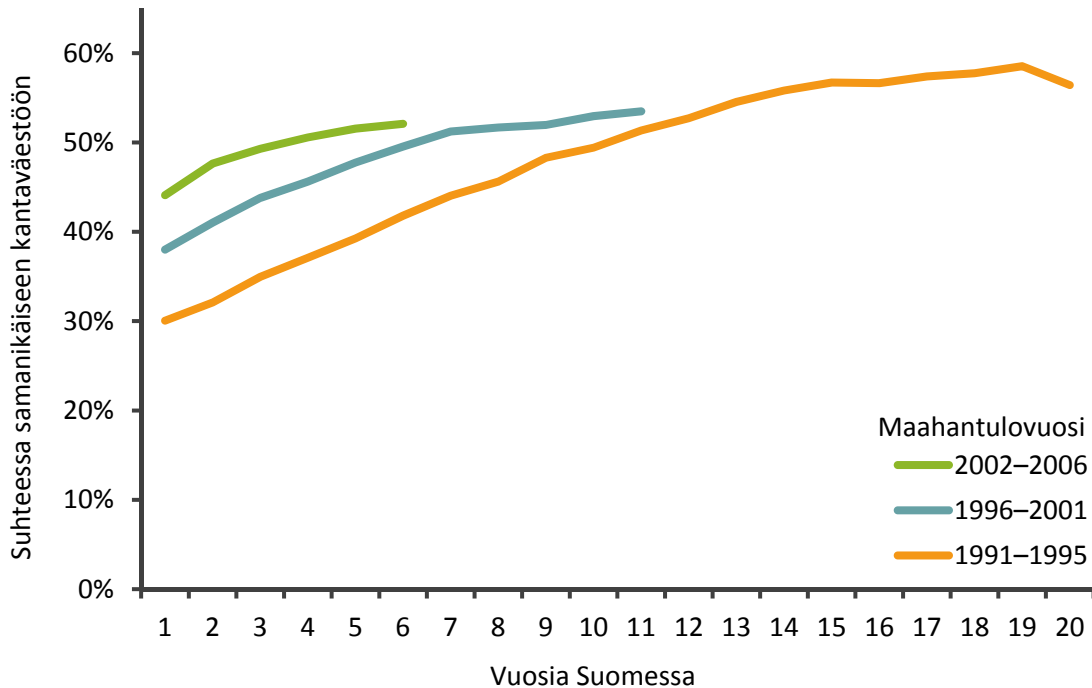
Edellä on kuvattu maahanmuuttajien keskimääräistä tilannetta tietyllä hetkellä. Tällainen tarkastelu jättää kuitenkin tärkeän osan tarinasta kertomatta, sillä maahanmuuttajien tilanne tyypillisesti muuttuu kohdemaassa asutun ajan kuluessa.

Näin ollen tietyn hetken keskimääräistä tilannetta kuvaavat aikasarjat saattavatkin kertoa lähinnä siitä, kuinka paljon maassa on sillä hetkellä vastikään maahanmuuttaneita. Seuraavaksi keskitymme arvioimaan, miten maahanmuuttajien tilanne kehittyi heidän asuessaan Suomessa pidempään.

Kuvio 9 esittää vuosina 1991–2006 saapuneiden ja Suomessa vähintään kymmenen vuotta asuvien maahanmuuttajien palkka- ja yrittäjätulot suhteutettuna samanikäisten ja samaa sukupuolta olevien syntyperäisten suomalaisten tuloihin. Olemme rajanneet Suomessa lyhyen aikaa asuvat maahanmuuttajat tarkastelun ulkopuolelle, koska heidän tulokehityksensä poikkeaa huomattavasti Suomeen pysyvämmiin jäävien tuloista. Alin käyrä kertoo, että vuosina 1991–1995 tulleiden maahanmuuttajien palkka- ja yrittäjätulot olivat ensimmäisen Suomessa asutun vuoden aikana alle kolmannes samanikäisen kantaväestön tuloista. Ajan myötä heidän tulonsa lähestyivät kantaväestön tuloja, mutta eivät saavuttaneet niitä. Vielä kahden Suomessa asutun vuosikymmenen jälkeen tämän maahan-

muuttajaryhmän keskitulot olivat alle 60 prosenttia samanikäisten suomalaisten keskituloista.

Kuvio 9. *Maahanmuuttajien palkka- ja yrittäjätulojen kehitys suhteessa samanikäisen kantaväestön tuloihin Suomessa asutun ajan ja maahantulovuoden mukaan*



Lähde: Omat laskelmat FLEED-kokonaisaineistoa käyttäen.

Kuviossa on esitetty vastaava analyysi myös vuosina 1996–2001 sekä vuosina 2002–2006 tulleille. Seurantajakso on tietysti lyhyempi näille ryhmille. Tästä huolimatta näyttää selvältä, että myöhemmin saapuneet ryhmät ovat pärjänneet suomalaisilla työmarkkinoilla paremmin kuin lamavuosina tulleet.

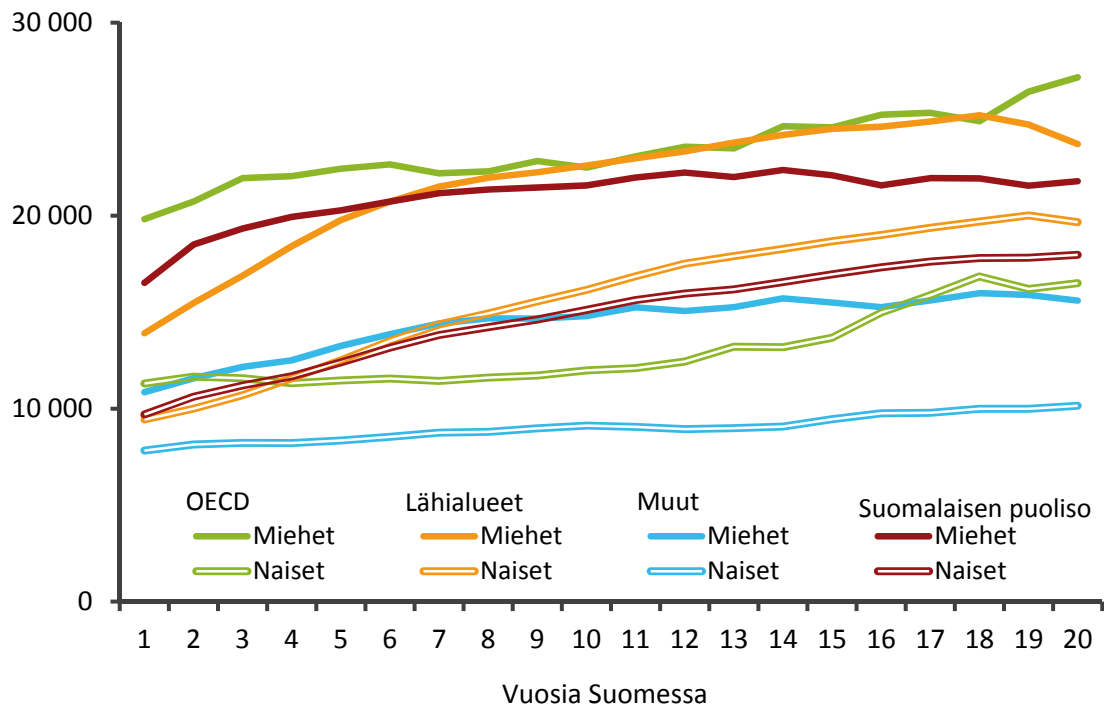
### Maahanmuuttajaryhmien välillä suuria eroja

Tähän asti tavoitteenamme on ollut muodostaa kokonaiskuva ja olemme siksi käsitelleet maahanmuuttajia yhtenä ryhmänä. Samalla on kuitenkin selvää, että maahanmuuttajat ovat erittäin monimuotoinen joukko: skaala ulottuu lukutaidottomista aikuisista aina Nokian toimitusjohtajiin. Näin ollen on tärkeää tarkastella maahanmuuttajaryhmiä myös erikseen.

Järkevin tapa ryhmitellä maahanmuuttajat olisi käyttää maahantulon syytä ja koulutusta. Valitettavasti näitä tietoja ei kuitenkaan ole toistaiseksi käytettävissä, joten joudumme havainnollistamaan maahanmuuttajien monimuotoisuutta käyt-

täen lähtöalueita ja sukupuolta. Tulosten tulkinnassa on syytä muistaa, että läh-  
tömaa todennäköisesti heijastaa ensisijaisesti eroja maahantulon syissä, koulu-  
tuksessa ja kielitaidossa.

Kuvio 10. Maahanmuuttajien suhdannevaihtelusta puhdistettu keskimääräisten  
palkka- ja yrittäjätulojen kehitys Suomessa asutun ajan ja  
lähtöalueen mukaan (euroa, 2011 hinnoin)



Lähde: Omat laskelmat FLEED-kokonaisaineistoa käyttäen.

Kuviossa 10 on esitetty maahanmuuttajien suhdannevaihtelusta puhdistetut tulojen odotusarvot kahdeksalle ryhmälle. Mukana ovat vuosina 1988–2001 saapuneet ja Suomessa vähintään kymmenen vuotta asuneet maahanmuuttajat. Toisin kuin kuviossa 9, tuloja ei ole suhteutettu kantaväestön tuloihin. Tämän johdosta ryhmien eroja on mahdollista arvioida suoraan euroissa. Ryhmät on jaettu sukupuolen perusteella. Lisäksi lähtöalueita on määritetty kolme: OECD-maat, lähialueet (Venäjä, Viro ja entinen Neuvostoliitto) ja muut. Lisäksi maahanmuuttajat, joilla on jo Suomeen saapuessaan suomalainen puoliso, on esitetty omana ryhmänään.

OECD-maista tulleet miehet ovat aluksi ansainneet selvästi eniten, mutta lähialueilta tulleet miehet ovat keskimäärin saavuttaneet heidät seitsemäntenä Suomessa asumanaan vuonna. Tämän jälkeen näiden kahden ryhmän tulokehitys on ollut hyvin samankaltaista. Suomalaisten puolisoina maahan tulleiden miesten tulot ovat aluksi olleet OECD-maista ja lähialueilta tulleiden puolivälissä, mutta jääneet näistä pidemmän päälle jälkeen. Ryhmään muut kuuluvat miehet ovat an-

sainneet muita ryhmiä huomattavasti vähemmän. Naisten osalta tulokset ovat melko samankaltaisia, joskin OECD-maista tulleet naisten tulot ovat jääneet pienemmiksi kuin lähialueilta tai suomalaisten puolisona tulleiden.

### **Aineisto ei paljasta tuloerojen syitä**

Kuvioiden 9 ja 10 tuloprofiileja on mahdollista tulkita monella tapaa. Tulojen kasvu Suomessa asutun ajan kuluessa selittyy todennäköisesti sillä, että maahanmuuttajien pitää aluksi kasvattaa tai päivittää osaamistaan. Osittain tämä voi johtua joidenkin lähtömaiden matalasta koulutustasosta. Toisaalta korkeastikin koulutetut maahanmuuttajat joutuvat aluksi investoimaan kielen opiskeluun ja kontaktiverkoston rakentamiseen. Investointiaikana he tällöin tienaisivat vähemmän, mutta ajan myötä investoinnit alkaisivat tuottaa ja tulot kasvaisivat.

Erot eri aikaan Suomeen saapuneiden välillä voivat puolestaan johtua ainakin siitä, että Suomeen on eri aikoina muutettu erilaisista syistä. Vaikka maahantulon syytä ei rekistereistä löydykään, 1990-luvun alun työlupakäytännön tiukkuuden ja heikon työllisyystilanteen johdosta on uskottavaa olettaa, että joukossa on kohutuullisen vähän työn takia muuttaneita. Lisäksi lama saattoi vaikeuttaa kotoutumista pitkälläkin tähtäimellä. Toisaalta 1990-luvun lopulla Suomeen tulleet saattoivat saapua maahan, joka oli muuttunut muutenkin kuin suhdannetilanteen osalta.

Tärkein kysymys on kuitenkin se, miksi maahanmuuttajien keskitulot näyttävät jäävän huomattavasti samanikäisen kantaväestön keskituloja pienemmiksi myös pitkällä aikavälillä. Tulos voisi johtua syrjinnästä, jonka takia maahanmuuttajien urakehitys tyssäisi pienipalkkaisiin suorittaviin töihin. Yhtä lailla se voisi johtua kotouttamispolitiikan epäonnistumisesta, jolloin maahanmuuttajat eivät pystyisi riittävästi päivittämään osaamistaan. Tai se voisi kertoa siitä, että maahanmuuttajien motivaatio edetä suuripalkkaisiin tehtäviin olisi keskimäärin matalampi kuin kantaväestöllä. Tai jostain muusta.

Valitettavasti käytettävissä olevan aineiston avulla näiden selitysten uskottavuutta on vaikea arvioida. Osittain tämä on väistämätöntä, sillä mistään aineistosta ei löydy luotettavaa mittaria syrjinnästä tai työmotivaatiosta. Toisaalta suomalaisiin aineistoihin liittyy myös vältettävissä olevia ongelmia. Etenkin maahanmuuttajien koulutustietojen ja kielitaidon nykyistä parempi rekisteröinti voisivat merkittävästi auttaa ymmärtämään syitä maahanmuuttajien matalien tulojen taustalla.

## **Kirjallisuutta**

- Bratsberg Bernt – Oddbjørn Raaum (2012): Immigration and Wages: Evidence from Construction. *Economic Journal* 122: 1177–1205
- Clemens Michael – Montenegro Claudio – Pritchett Lant (2008): The Place Premium: Wage differences for identical workers across the US border, CGD Working Paper 148, Washington, DC: Center for Global Development.
- Hanson G. H. (2009): The Economic Consequences of the International Migration of Labor, *Annual Review of Economics* 1:179–207
- Journal of Economic Perspectives* (2011): Teemanumero maastamuutosta 25(3)
- Riihelä Marja – Sullström Risto – Suoniemi Ilpo – Tuomala Matti (2012): Antavatko vuosittaiset tulot harhaanjohtavan kuvan tuloerojen ja köyhyyden kasvusta? *Talous & Yhteiskunta* 4/2012:15–20
- Sarvimäki Matti (2011): Assimilation to a Welfare State: Labor Market Performance and Use of Social Benefits by Immigrants to Finland. *Scandinavian Journal of Economics* 113(3), 665–688
- Sarvimäki Matti (2010): Maahanmuuton taloustiede: lyhyt johdatus. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 3/2010: 253–270
- Sarvimäki Matti (2010): Vievätkö maahanmuuttajat kantaväestön työpaikat? *Talous & Yhteiskunta* 4/2010: 10–15
- Sarvimäki Matti (2013): Muuttoliikkeet, työmarkkinat ja julkinen talous. Teoksessa Martikainen, Saukkonen, Säävälä (toim.): Muuttajat. Kansainvälinen muuttoliike ja suomalainen yhteiskunta. Gaudemus.



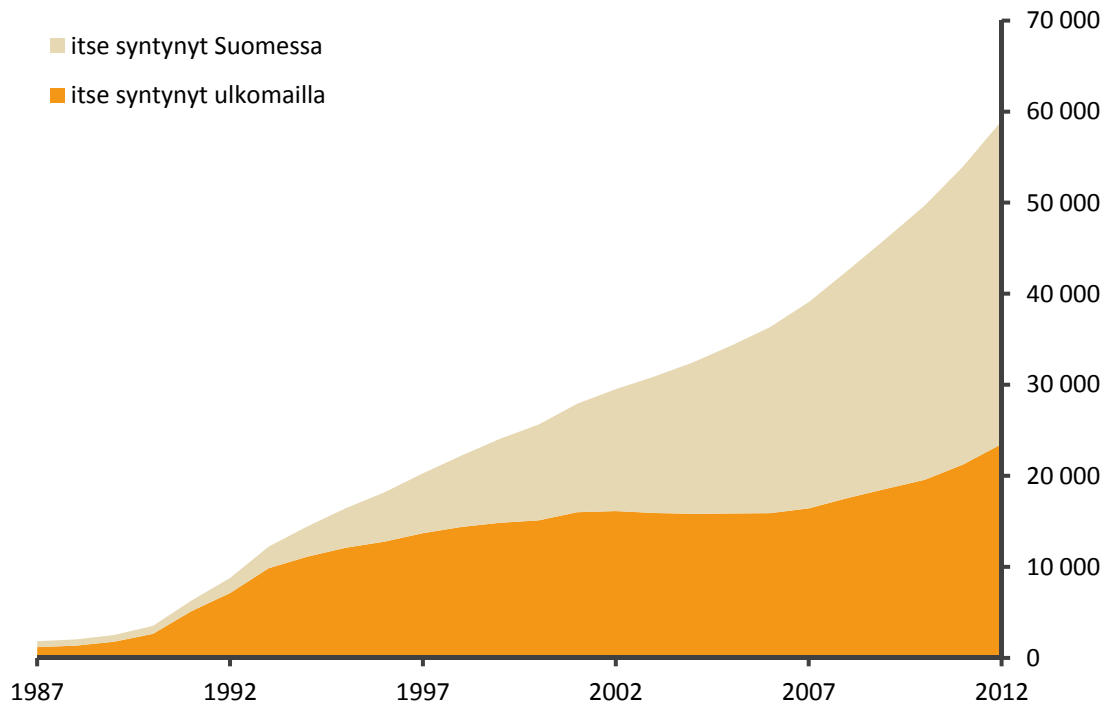
## 4. Maahanmuuttajien lapset

Edellä on tarkasteltu Suomeen työikäisenä muuttavien ihmisten integroitumista työmarkkinoille. Valtaosa heistä saapuu maahan 20–40 -vuotiaana ja moni heistä joko saapuu lasten kanssa tai saa lapsia myöhemmin Suomessa asuessaan. Maahanmuuttajien lasten määrä onkin nopeasti lisääntynyt viimeisen 25 vuoden aikana (kuvio 11). Vuoden 2012 lopussa Suomessa asui jo 59 000 alaikäistä, joiden molemmat tai ainoa tiedossa oleva vanhempi oli maahanmuuttaja. Heistä 60 prosenttia oli syntynyt Suomessa ja loput ulkomailla. Toisin sanoen, maahanmuuttajien lasten määrä vastaa nykyään noin yhtä kantaväestön syntymäkohorttia tai reilua viittä prosenttia alle 18-vuotiaasta väestöstä. Tulevaisuudessa heitä on enemmän kuin nykyään. Näin ollen maahanmuuton pitkäaikaiset vaikutukset tulevat suurelta osin riippumaan siitä, miten hyvin heidän lapsensa Suomessa pärjäävät.

Maahanmuuttajien lasten integroitumista Suomeen on tutkittu varsin vähän. Osittain tämä johtuu siitä, että he ovat vielä niin nuoria, että heidän menestystään työmarkkinoilla ei voida arvioida suoraan. Jotain kuitenkin jo tiedetään, ja tässä luvussa esitämme tiivistelmän olemassa olevista tuloksista. Luvun taustalla on Kelan tutkimusosaston ja VATT:n yhteishankkeena toteutettu tutkimus, jonka loppuraportti on analyysimme verkkosivuilla. Raportissa on myös laaja kirjallisuuskatsaus aiheeseen liittyvästä aikaisemmasta tutkimuksesta.

Tarkastelumme keskittyy vuosina 1975–1985 syntyneisiin henkilöihin, jotka ovat joko syntyneet Suomessa tai muuttaneet Suomeen alle 15-vuotiaana ennen vuotta 2000. Tutkimuksen nuoret ovat asuneet Suomessa yhtäjaksoisesti 15-vuotiaasta 23-vuotiaaksi, ja tarkastelemme heidän pärjäämistään 23-vuotiaana. Valtaosa tutkimuksen maahanmuuttajataustaisista nuorista on syntynyt ulkomailla. Määrittelemme nuoren maahanmuuttajataustaiseksi, mikäli ainakin yksi hänen vanhemmistaan on syntynyt ulkomailla ja vanhemman äidinkieli on muu kuin suomi tai ruotsi. Aineistomme sisältää viidenneksen edustavan otoksen Suomessa vakinaisesti asuvasta väestöstä.

Kuvio 11. Maahanmuuttajataustaiset lapset (alle 18-vuotiaat) 1987–2012



Lähde: Tilastokeskus (statfin.fi).

Noin puolella maahanmuuttajien lapseksi luetuista henkilöistä toinen vanhemmista on maahanmuuttaja ja toinen suomalainen (taulukko 1). Tämän ryhmän nuorista kaksi kolmannelle on syntynyt Suomessa. ”Varsinaisten” maahanmuuttajataustaisten nuorten kohdalla suurimman ryhmän muodostavat ne, joiden vanhemmat ovat syntyneet entisessä Neuvostoliitossa. Kutsumme tätä ryhmää nimellä ”lähialueet”, ja se koostuu lähinnä Venäjältä ja Virossa lähtöisin olevista nuorista. OECD-maista muuttaneiden lapsia on aineistossa vähän. Ryhmän muut eli muualta kuin OECD-maista tai lähialueilta muuttaneiden lapsia on aineistossa 500. Taulukon 1 viimeisellä rivillä esitetystä otoskoosta voi siirtyä väestötasolle kertomalla luvut viidellä.

### Integraation mittarit

Arvioimme maahanmuuttajataustaisten nuorten sopeutumista Suomeen käyttämällä koulutusta, terveyttä ja rikostuomioita kuvaavia mittareita. Sen sijaan emme tarkastele nuorten palkkoja tai työllisyyttä. Tämä rajaus johtuu siitä, että maahanmuuttajien lapsia ei vielä juurikaan havaita riittävän vanhoissa ikäryhmissä, jotta heidän palkkansa tai työllisyysasteensa mittaaminen olisi mielekäästä.

Taulukossa 1 on raportoitu käyttämiemme mittareiden keskiarvot. Koulutukseen osalta ensimmäinen mittari on toisen asteen tutkinnon suorittaminen. Kantaväestön nuorista 85 prosenttia on suorittanut peruskoulun jälkeisen tutkinnon 23-vuotiaaksi mennessä. Sen sijaan ryhmässä muut alle puolet on valmistunut lukiosta tai ammatillisesta oppilaitoksesta tähän ikään mennessä. Muiden ryhmien osuudet asettuvat näiden ryhmien väliin.

Toinen koulutukseen liittyvä mittarimme on hakeutuminen korkeakoulutukseen. Kantaväestön nuorista 45 prosenttia on aloittanut opinnot yliopistossa tai ammattikorkeakoulussa 23-vuotiaaksi mennessä. Vastaavat osuudet ovat kolmannes lähialueilta tulleiden lapsille, neljännes OECD-maista tulleiden lapsille ja viidennes ryhmään muu kuuluvien lapsille.

Ensimmäinen terveyteen liittyvä mittarimme perustuu Kelan myöntämään lääkkeiden ylempään erityiskorvausluokkaan. Korvausoikeuden saamisen edellytyksenä on lääkärin toteama vaikea ja pitkäaikainen sairaus, jossa lääkehoito on välttämätöntä ja lääketieteellisesti perusteltua (esim. epilepsia, vaikea mielenterveyden häiriö, erilaiset syövät, älyllinen kehitysvammaisuus ja ykköstyypin diabetes). Kantaväestön nuorista neljällä prosentilla on lääkkeiden ylempi erityiskorvausoikeus. Maahanmuuttajien kohdalla erityiskorvausoikeudet ovat kantaväestöä harvinaisempia.

Toinen terveyden mittari perustuu Kelan maksamiin korvauksiin psykoosi-, neuroosi-, masennus-, uni- ja erilaisista keskushermostoa stimuloivista lääkkeistä. Kantaväestön lapsista 11 prosenttia on 23-vuotiaaksi mennessä käyttänyt mielen-terveyden ongelmiin tarkoitettuja korvattavia reseptilääkkeitä. Perheissä, joissa toinen vanhemmista on maahanmuuttaja ja toinen suomalainen, näiden lääkkeiden käyttö on hieman yleisempää. Kaikissa muissa ryhmissä psyykenlääkkeiden käyttö on kantaväestöä vähäisempää.

Sosiaalisen integroitumisen mittarina käytämme nuorten saamia alioikeuksien määräämiä rikostuomioita. Kriminologisessa tutkimuksessa nuorten rikollisuutta pidetään tyypillisesti merkinä siitä, että nuori ei ole omaksunut ympäröivän yhteiskunnan arvoja ja normeja. Nuoruus on tuomioilla mitaten ihmisen elinkaarella rikosaktiivisinta aikaa, joten 23-vuotiaaksi mennessä saadut tuomiot ovat mielekäs mittari. Rikostuomioiden määrä on miehillä merkittävästi suurempi kuin naisilla kaikissa rikostyypeissä ja -lajeissa.

Taulukko 1. Maahanmuuttajien ja kantaväestön lasten tilanne 23-vuotiaana

	Kanta- väestö	Toinen vanhemmista suomalainen	OECD	Lähialueet (Venäjä, Viro, ent. NL)	Muut
Suorittanut toisen asteen tutkinnon	0,85	0,78	0,67	0,74	0,48
Opiskelee yliopistossa tai AMK:ssa	0,45	0,45	0,40	0,36	0,19
Diagnosoitu vaikea sairaus	0,04	0,03	0,02	0,03	0,02
Käyttänyt psykykläkkeitä	0,11	0,13	0,07	0,09	0,08
Saanut alioikeuden määräämän sakkotuomion	0,10	0,13	0,18	0,17	0,23
Saanut ehdottoman vankeustuomion	0,01	0,01	0,00	0,01	0,03
Otoskoko	138 290	1 353	102	629	500

Lähde: Ansala ym. (2014).

Rikoksien suhteen tarkastelemme alioikeuksien tuomioista sekä lievintä eli sakkotuomiota että vakavinta eli ehdotonta vankeusrangaistusta. Alioikeuksien tuomioista yleisimpiä ovat sakkotuomiot, jotka tyypillisesti koskevat erilaisia liikenne rikkomuksia sekä omaisuusrikoksia. Joka kymmenes kantaväestön nuorista on saanut tällaisen tuomion 23-vuotiaaksi mennessä. Maahanmuuttajien lasten kohdalla sakkotuomiot ovat selvästi yleisempiä. Sen sijaan vankeustuomiot ovat harvinaisia kaikissa ryhmissä. Kantaväestön nuorista prosentti on saanut ehdottoman vankeustuomion 23-vuotiaaksi mennessä, kun maahanmuuttajien lapsilla osuudet vaihtelevat nollan ja kolmen prosentin välillä.

Miten näitä keskiarvoja pitäisi tulkita? Ensimmäinen huomiomme on, että kaikkien mittareiden perusteella maahanmuuttajataustaiset ryhmät eroavat kantaväestön nuorista. Mittarit kertovat myös siitä, että maahanmuuttajataustaiset nuoret eivät ole homogeeninen ryhmä. Lisäksi on tärkeää muistaa, että tuloksemme koskevat lähinnä 1990-luvun alussa tulleiden maahanmuuttajien lapsia, joiden

vanhemmat integroituivat työmarkkinoille hyvin hitaasti (ks. edellinen luku). Valtaosa aineistomme nuorista on syntynyt ulkomailla, ja osa on tullut Suomeen vasta teini-ikäisenä. Myöhemmin tulleiden maahanmuuttajien lapset saattavatkin pärjätä Suomessa paremmin kuin tässä tarkastellut nuoret.

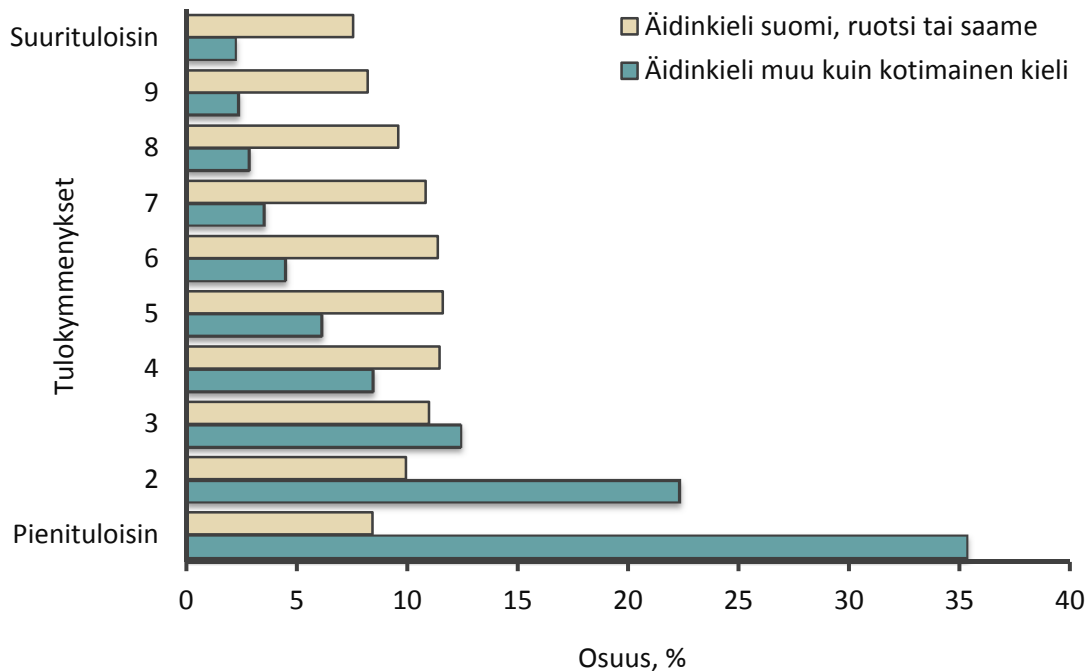
Huomiota on syytä kiinnittää etenkin siihen, että ryhmään muut kuuluvista nuorista alle puolet oli 23-vuotiaaksi mennessä suorittanut peruskoulun jälkeisen tutkinnon. On todennäköistä, että pelkän peruskoulun varassa on vaikea menestyä suomalaisilla työmarkkinoilla. Yliopisto- ja ammattikorkeakoulutuksen osalta tuloksia voi sen sijaan tulkita kahdella tapaa. Yhtäältä ero kantaväestön ja maahanmuuttajien lasten välillä on toki selvä, mutta toisaalta korkeakoulututkintoa tavoittelevien maahanmuuttajataustaisten nuorten osuus ei ole missään nimessä mitätön.

### **Vanhempien tulot ”selittävät” valtaosan eroista**

Miksi maahanmuuttajien lapset näyttävät pärjäävän kantaväestön lapsia heikommin? Tyhjentävää vastausta tähän kysymykseen emme pysty antamaan, mutta varteenotettava mahdollisuus on, että erot selittää, ainakin osittain, heidän perheensä taloudellinen tilanne. Kuvio 12 havainnollistaa tätä esittämällä vieraskielisten ja kantaväestöön kuuluvien lasten jakautumisen kotitalouden käytettävissä olevien tulojen perusteella. Maahanmuuttajien lapsista 58 prosenttia varttuu kahteen alimpaan tulokymmenykseen kuuluvissa kotitalouksissa, kun kantaväestön kohdalla vastaava luku on 18 prosenttia.

Kantaväestöä koskevan aikaisemman tutkimuksen perusteella tiedämme, että perhetausta ennustaa nuorten koulutusvalintoja ja tutkinnon suorittamisen todennäköisyyttä. Vastaavasti vanhempien tuloilla, koulutuksella ja työmarkkina-asemalla on yhteys sekä lasten terveydentilaan että tuomioihin. On epäselvää missä määrin nämä korrelaatiot kertovat vanhempien taloudellisen tilanteen *vaiikutuksesta* heidän lastensa menestykseen, sillä sekä vanhempien että lasten menestys voi johtua jostain havaitsemattomasta tekijästä kuten epäsuotuisasta asuinalueesta (tämän takia sana ”selittää” on väliotsikossa lainausmerkeissä). Syy-seuraussuhteiden selvittämisen vaikeudesta huolimatta on kuitenkin kiinnostavaa kysyä, pärjäävätkö maahanmuuttajien lapset heikommin kuin samankaltaisista perhetaustoista ponnistavat kantaväestön lapset.

Kuvio 12. Alle 18-vuotiaat äidinkielen ja kotitalouden tulokymmenyksen mukaan, 2012



Lähde: Tilastokeskus (Tulonjaon kokonaistilasto).

Taulukko 2 vastaa tähän kysymykseen esittämällä joukon estimaatteja, joissa maahanmuuttajien lapsia verrataan perhetaustaltaan samankaltaisiin kantaväestön lapsiin. Täsmällisesti ottaen vertaamme maahanmuuttajanuorten tilannetta samanlaisessa taloudellisessa tilanteessa (vanhempien tulot ja työllisyys), samankokoisissa perheissä, samanlaisilla alueilla asuvien ja samana vuonna syntyneiden kantaväestön nuorten tilanteeseen. Vakioitujen erojen lisäksi taulukossa on merkitty erojen tilastollista merkitsevyyttä tähdillä ja kuvattu estimaatteihin liittyvää epävarmuutta keskivirheillä.

Keskeinen havainto kaikkien mittareiden ja väestöryhmien kohdalla on, että erot kantaväestöön joko pienenevät tai häviävät kokonaan, kun perhetausta huomioidaan. Joissakin tapauksissa maahanmuuttajien lapset näyttävät jopa pärjäävän paremmin kuin samanlaisista lähtökohdista tulevat nuoret, joiden molemmat vanhemmat kuuluvat kantaväestöön.

Yksittäisten mittareiden tasolla toisen asteen koulutuksen suorittamisessa ero kantaväestöön pienenee kaikissa väestöryhmissä huomattavasti taustaerojen vakioinnin jälkeen, ja lähialueilta lähtöisin olevat nuoret suorittavat toisen asteen tutkinnon jopa todennäköisemmin kuin samankaltaiset kantaväestön nuoret. Merkittävä negatiivinen ero kuitenkin säilyy ryhmään muut kuuluvien lasten kohdalla, vaikka taustamuuttajien vakioiminen pienentääkin eroa kantaväestön lapsiin noin puolella.

*Taulukko 2. Maahanmuuttaja- ja kantaväestönuorten erot 23-vuotiaana perhetaustan vakioimisen jälkeen*

	<b>Toinen vanhemmista suomalaisen</b>	<b>OECD</b>	<b>Lähialueet</b> (Venäjä, Viro, ent. NL)	<b>Muut</b>
Suorittanut toisen asteen tutkinnon	-0,03** (0,01)	-0,07 (0,05)	0,03* (0,01)	-0,18** (0,03)
Opiskelee yliopistossa tai AMK:ssa	0,03** (0,01)	0,09** (0,03)	0,08** (0,02)	-0,05** (0,01)
Diagnosoitu vaikea sairaus	-0,01 (0,01)	-0,02 (0,02)	-0,02** (0,01)	-0,03** (0,00)
Käyttänyt psyykenlääkkeitä	-0,01 (0,01)	-0,09** (0,01)	-0,08** (0,01)	-0,11** (0,01)
Saanut alioikeuden määräämän sakkotuomion	0,02* (0,01)	0,03 (0,03)	0,01 (0,01)	0,05** (0,01)
Saanut ehdottoman vankeustuomion	-0,00 (0,00)	-0,02** (0,00)	-0,01 (0,00)	0,01* (0,00)

Lähde: Ansala ym. (2014). Estimaatteja lineaarisesta regressiomallista, jotka kuvaavat eroja maahanmuuttajien lasten ja samankaltaisesta perhetaustasta ja samankaltaisilta alueilta tulevien kantaväestön lasten välillä. Suluissa esitetyt keskivirheet ovat klusteroituja asuinpaikan suhteen. Kertoimien tilastollinen merkitsevyys on 1 %:n riskitasolla merkitty \*\* ja 5 %:n riskitasolla \*.

Korkeakouluun hakeutumista koskevat tulokset muuttuvat eniten. Kun nuorten sosioekonomisessa taustassa havaittavat erot vakioidaan ryhmien välillä, OECD-maista ja entisestä Neuvostoliitosta tulleet nuoret ovat hakeutuneet korkeakouluun selvästi kantaväestöä useammin. Ainoastaan ryhmässä muut korkeakouluun hakeutuminen on kantaväestön nuoria vähäisempää.

Sosioekonomisten erojen vakioinnin jälkeen terveyteen liittyviin mittareihin jää tilastollisesti merkitseviä eroja kantaväestön ja niiden nuorten välillä, joissa molemmat vanhemmat ovat ulkomaista syntyperää. Tulokset kertovat, että vakaviin sairauksiin liittyvät lääkekorvaukset ja psyykenlääkkeiden käyttö on maahanmuuttajilla vähäisempää kuin kantaväestön parissa.

Lääkkeiden vähäisempi käyttö maahanmuuttajataustaisten nuorten keskuudessa voi selittyä monella tavalla. Ensimmäinen kansainvälisistä tutkimuksista tuttu selitys on, että maiden välillä muuttajat ovat keskimääräistä terveempiä. Tämä tarkoittaisi sitä, että muuttajiksi valikoidutaan terveyden mukaan. Tämä ns. terve

maahanmuuttaja -ilmiö on yksi mahdollinen selitys erityisesti vaikeaan sairauteen määrättävien lääkkeiden kohdalla.

Muita mahdollisia selityksiä ovat terveystalouteen hakeutumiseen ja palveluiden saatavuuteen liittyvät ongelmat. Tätä selitystä puoltavat aikuisväestölle tehdyissä maahanmuuttajien terveyttä koskevissa kysely- ja haastattelututkimuksissa tehdyt havainnot erityisesti koettujen mielenterveysongelmien kohdalla. Kolmas mahdollinen selitys on, että vakavien sairauksien lääkekorvausjärjestelmä on vastaus suomalaisille tyypillisiin sairauksiin, joihin maahanmuuttajat harvemmin sairastuvat. Neljäs, erityisesti mielenterveysongelmia koskeva selitys on, että hoitoon hakeutumisessa ja hoitokäytännöissä voi olla eroa eri väestöryhmien välillä.

Rikostuomioiden kohdalla sosioekonomisen taustan vakiointi pienentää huomattavasti eroa rikostuomioiden saaneiden osuudessa. Sakkotuomion todennäköisyys on kantaväestöä hieman suurempi taustan vakioinnin jälkeen kahdessa ryhmässä: niillä nuorilla, joilla toinen vanhempi on suomalainen ja ryhmässä muut. OECD-maissa syntyneiden lapset ovat saaneet vähemmän ehdottomia vankeusrangais- tuksia kuin samankaltaisista taloudellista lähtökohdista tulevat kantaväestön lapset. Sen sijaan ryhmään muut kuuluvien kohdalla todennäköisyys saada ehdoton vankeustuomio pysyy kantaväestöä yhden prosenttiyksikön suurempana myös sosioekonomisen taustan vakioinnin jälkeen.

## **Kirjallisuutta**

Ansala Laura – Hämäläinen Ulla – Sarvimäki Matti (2014): Integroitumista vai eriytymistä? Maahanmuuttajalapset ja -nuoret Suomessa. Kela Työpapereita 56.

Castaneda Anu E. – Rask Shadia – Koponen Päivikki – Mölsä Mulki – Koskinen Seppo (toim.) (2012): Maahanmuuttajien terveys ja hyvinvointi. Tutkimus venäläis-, somalialais- ja kurditaustaisista Suomessa. Raportti 61/2012. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki

Teräs M. – Kilpi-Jakonen E. (2013): Maahanmuuttajien lapset ja koulutus. Julkaisussa Martikainen T, Saukkonen P, Säävälä M (toim.); Muuttajat: Kansainvälinen muuttoliike ja suomalainen yhteiskunta, Helsinki: Gaudeamus, 2013: 184–202

Soininvaara, Osmo – Vartiainen, Juhana (2013): Lisää matalapalkkatyötä. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 1/2013



# 5. Julkinen talous

Edellä esitettyjen tulosten perusteella näyttää siltä, että ainakin tähän mennessä maahanmuuttajat ja heidän lapsensa ovat pärjänneet Suomessa heikommin kuin kantaväestö keskimäärin. Tässä luvussa kysymme, mitä nämä erot tarkoittavat julkisen talouden kannalta.

Maahanmuutto ja ylipäättään väestönkasvu vaikuttavat siihen, minkälaisella verorasituksella halutut julkisesti rahoitetut palvelut ja tulonsiirrot pystytään ylläpitämään. Periaatteessa kysymys on yksinkertainen. Jos yksi uusi tulokas, on hän sitten maahanmuuttaja tai suomalainen vastasyntynyt, maksaa enemmän veroja kuin aiheuttaa kustannuksia, julkiset palvelut voidaan pitää ennallaan ja samalla laskea kaikkien verotusta. Jos tulokkaan aiheuttamat kustannukset julkiselle taloudelle ylittävät hänen maksamansa verot, seurauksena on joko verotuksen kiristäminen, julkisen velan kasvu tai julkisten palveluiden tai tulonsiirtojen karsiminen.

Maahanmuuton merkitys julkiselle taloudelle määrittyy neljän asian yhteispelinä:

1. Maahanmuuttajien ja heidän lastensa menestys työmarkkinoilla vaikuttaa suoraan siihen kuinka paljon he maksavat veroja ja kuinka paljon he saavat tulonsiirtoja.
2. Valtaosa maahanmuuttajista tulee Suomeen parhaassa työiässä, joten elinkaaren alkuvaiheeseen liittyvät kustannukset on rahoitettu jossakin muualla. Maahanmuuttajat myös muuttavat useammin pois Suomesta kuin kantaväestö, mikä pienentää julkisen palvelutuotannon kustannuksia elämän loppupäässä.
3. Maahanmuutto luo skaalaetuja kollektiivisten julkisten palveluiden tuottamiseen. Osa julkisesti tuotetuista palveluista, esimerkiksi puolustusmenot, pystytään ylläpitämään suurin piirtein samoilla kustannuksilla riippumatta väestön koosta. Maahanmuuton luoma väestönkasvu pienentää näiden kollektiivisten palveluiden henkeä kohti laskettua kustannusta.
4. Maahanmuutto voi vaikuttaa koko talouteen esimerkiksi työ- ja hyödykemarkkinoiden kautta (ks. luku 3).

Kohdat 1 ja 2 liittyvät suoraan maahanmuuttajaan (tai kantaväestön vastasyntyneeseen) itseensä. Sen sijaan kohdat 3 ja 4 ovat epäsuorempia ja niiden merkitys riippuu myös maahanmuuttajien kokonaismäärästä. Tässä luvussa keskitymme yksittäisen pysyvästi Suomeen muuttavan maahanmuuttajan nettovaikutukseen julkiselle taloudelle. Tämän takia jätämme kohdat 3 ja 4 myöhempään tutkimukseen. On kuitenkin tärkeää muistaa, että ne ovat tärkeitä elementtejä maahanmuuton kokonaisvaikutusten arvioinnissa.

## **Vaikutuksia pitää arvioida koko elinkaaren ajalta**

Periaatteessa maahanmuuton vaikutusta julkiseen talouteen voidaan arvioida kahdella tavalla. Ensimmäinen on arvioida, mikä on esimerkiksi vuonna 2014 keskimääräisen maahanmuuttajan maksamien verojen, saamien tulonsiirtojen ja käyttämien julkisesti tuotettujen palveluiden kustannuksen erotus. Jos erotus on positiivinen, keskimääräisen maahanmuuttajan tänä vuonna maksamat verot riittäisivät enemmän kuin kattamaan kaikki julkiselle sektorille kyseisenä vuonna aiheutuneet kustannukset. Jos erotus on negatiivinen, keskimääräinen maahanmuuttaja on tänä vuonna lisännyt julkisen talouden alijäämää.

Julkisen sektorin tulojen ja menojen laskeminen yhtenä vuonna on kuitenkin hyvin rajallinen ja mahdollisesti harhaanjohtava tapa arvioida maahanmuuton (tai yleisemminkin väestönkasvun) vaikutuksia julkiselle taloudelle. Syy on se, että jokainen meistä on kustannus yhteiskunnalle elinkaaren alkuvaiheessa ja yleensä myös sen lopussa. Jos saamme lapsia, vaikutuksemme julkisen sektorin tuloihin ja menoihin jatkuu oman elämämme jälkeenkin.

Nähdäksemme ainoa järkevä tapa arvioida maahanmuuton nettovaikutusta julkiseen talouteen on pyrkiä arvioimaan vaikutuksia koko elinkaaren ajalta. Tarkan laskelman tekemiseen tarvittavaa tietoa ei tietenkään voi vielä olla olemassa, koska valtaosa minkä tahansa ajanjakson maahanmuuttoon liittyvistä menoista ja tuloista syntyy vasta myöhempien vuosikymmenten aikana. Vaikka ei ole järkevää yrittää ennustaa tulevien vuosikymmenien kehitystä, voi olla hyödyllistä arvioida, miltä julkisen talouden vaikutukset näyttävät eri tilanteissa.

Arviointia varten rakennamme mallikehikon, jonka avulla voimme laskea vaikutusta julkiseen talouteen ottaen huomioon koko elinkaari ja lapsien vaikutus. Laskelmamme yhdistää arvioita väestön syntyvyydestä, kuolleisuudesta ja maahanmuutosta arvioihin ikä- ja ryhmäkohtaisista veroista, tulonsiirroista ja julkisten palveluiden käytöstä. Mallikehikkomme on samantyyppinen kuin mitä Kjetil Storesletten on aiemmin käyttänyt Ruotsia koskevassa tutkimuksessaan. Tarkastelemme mallikehikon avulla kolmea skenaariota, jotka poikkeavat toisistaan sen suhteen, mitä oletamme maahanmuuttajan ja hänen lastensa tulokehityksestä.

Mallintaminen vaatii väistämättä rajausten ja oletusten tekemistä. Tärkeimmät rajauksemme on jo todettu tämän luvun alussa: Koska tarkastelemme yksittäistä maahanmuuttajaa emmekä maahanmuuttoa kokonaisuutena, julkishyödykkeiden tuotantokustannukset eivät ole mukana tarkastelussa ja epäsuoria vaikutuksia työ- ja hyödykemarkkinoiden kautta ei ole. Lisäksi oletamme, että verojärjestelmä ja julkinen palvelutuotanto eivät muutu tulevien vuosikymmenien aikana. Nämä oletukset eivät tietenkään ole realistisia. Toisaalta koska pyrimme arvioimaan yhden maahanmuuttajan (tai kantaväestön vastasyntyneen) nettovaikutusta, on selkeämpää, ettei vaikutukseen sekoitu mahdolliset tulevaisuuden politiikka-muutokset. Yksityiskohtainen kuvaus mallikehikosta löytyy analyysin verkkosivuilta.

### **Yksilölliset julkiset kulutusmenot riippuvat iästä**

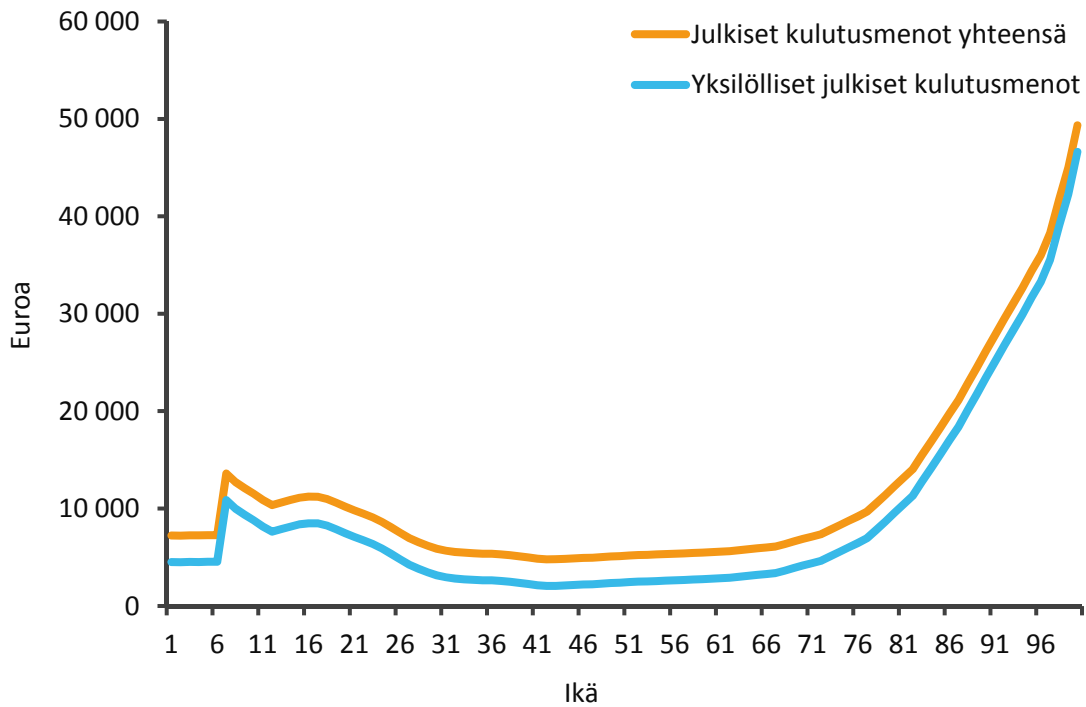
Julkisesti tuotetut palvelut jaetaan yleensä yksilöllisiin ja kollektiivisiin palveluihin. Yksilölliset palvelut kohdistuvat tietyille henkilöille ja niihin liittyvät kustannukset kasvavat väestön kasvaessa. Yksilöllisiin palveluihin luetaan esimerkiksi sosiaali-, koulutus- ja terveyspalvelut.

Kollektiivisten palvelujen kustannukset puolestaan eivät riipu väestön määrästä. Tähän ryhmään kuuluu valtaosa maanpuolustuksen, julkishallinnon ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kustannuksista. Käytännössä rajanveto yksilöllisiin ja kollektiivisiin palveluihin ei ole yksiselitteinen. Pieni väestön kasvu ei tietenkään vaikuta maanpuolustuksen tai julkishallinnon menoihin. Toisaalta väestön kaksinkertaistuminen varmasti heijastuu ainakin joidenkin kollektiivisten palveluiden kustannuksiin.

Kuvio 13 esittää yksilöllisten julkisten palveluiden kustannusten jakautumisen elinkaaren yli. Ikäprofiili perustuu aikaisempaan suomalaiseen tutkimukseen, jossa on arvioitu näiden menojen suuruutta ikäryhmittäin. Maahanmuuttajien ja kantaväestön välisistä mahdollisista eroista yksilöllisten palveluiden kulutuksessa ei valitettavasti toistaiseksi tiedetä paljoakaan.

Kuvion alempi käyrä sisältää pelkät yksilölliset palvelut. Ylempään käyrään olemme lisänneet jokaiselle ikäryhmälle asukasta kohti lasketut kollektiivisten palveluiden kustannukset. Nämä kollektiiviset kulutusmenot eivät siis lisääny yhden maahanmuuttajan (tai kantaväestön vastasyntyneen) takia. Tämä osa julkisista kulutusmenoista olisi kuitenkin tärkeä huomioda, jos maahanmuuton ja julkisen talouden välistä yhteyttä arvioitaisiin laajemmin kuin vain tarkastelemalla yksittäistä maahanmuuttajaa.

Kuvio 13. Yksilölliset julkiset kulutusmenot ja kaikki julkiset kulutusmenot henkeä kohti ikäryhmittäin vuonna 2010



Lähde: Riihelä, Vaittinen ja Vanne, 2011.

### Maahanmuuttajien tulot, verot ja tulonsiirrot poikkeavat kantaväestöstä

Toinen tärkeä julkiseen talouteen liittyvä seikka on se, minkälainen maahanmuuttajien tulokehitys on. Maahanmuuttajien tulot kasvavat tyypillisesti vähitellen maassaoloajan myötä (ks. luku 3). Samalla heidän maksamansa tuloverot kasvavat ja saamansa tulonsiirrot vähenevät. Laskelmaamme varten olemme estimoineet ansiotulojen, maksettujen suorien verojen ja saatujen tulonsiirtojen ikäprofiilit kantaväestölle ja maahanmuuttajille käyttäen Tilastokeskuksen tulojaon kokonaistilastosta.

Aineisto kattaa koko Suomessa asuvan väestön vuosina 1995–2012. Estimoinnissa ovat mukana kaikki rekisteriaineistoissa olevat tulonsiirrot vanhuuseläkkeitä lukuun ottamatta. Käytämme aineistosta saatavia työttömyys- ja työkyvyttömyyseläketietoja, mutta vanhuuseläkkeet mallitamme itse, koska erityisesti maahanmuuttajien työeläkkeitä olisi vaikeaa arvioida nykyisten aineistojen perusteella. Kotitalous- ja perhekohtaiset etuudet, kuten toimeentulotuki ja yleinen asumistuki, on kohdistettu niille henkilöille, jotka ovat hakeneet ko. etuuksia. Samoin on menetelty lapsilisien kohdalla. Tietoa kotitalouksien välisistä tulon-

siirroista, kuten elatusavusta, ei ole saatavilla rekisteriaineistoista, joten ne eivät ole mukana estimoinnissa.

Estimoimme erikseen ikäryhmittäiset palkat ja nettotulonsiirrot (saatujen tulonsiirtojen ja ansiotuloverojen erotus) vuodelle 2010. Estimoinnissa rajaudutaan 20–62-vuotiaisiin. Maahanmuuttajista mukana ovat ne, jotka ovat muuttaneet Suomeen 20–62-vuotiaina vuosien 1983–2002 aikana. Koska mallikehikossa ei ole mukana paluumuuttoa, alle 10 vuotta Suomessa asuneet maahanmuuttajat on jätetty tarkastelun ulkopuolelle. Estimoidut kantaväestön ja maahanmuuttajien palkkojen ja nettotulonsiirtojen ikäprofiilit on esitetty liitteessä analyysin verkkosivulla.

### **Laskelman muut osat**

Ikäryhmittäisten ansiotulojen, nettoverojen ja yksilöllisten julkisten palveluiden kustannusten lisäksi meidän on arvioitava myös sosiaalivakuutusmaksujen, kulutusverojen ja vanhuuseläkkeiden ikäprofiilit. Arvioimme ne sellaisen laskentakehikon sisällä, joka koostuu seuraavista osista: Sosiaalivakuutusmaksut ja vanhuuseläkkeiden kertyminen lasketaan palkkasumman perusteella. Jokainen jää vanhuuseläkkeelle ja alkaa saada vanhuuseläkettä 63-vuotiaana. Vanhuuseläke muodostuu työeläkkeestä ja kansaneläkkeestä. Vanhuuseläkkeellä olevat eivät saa muita tulonsiirtoja.

Ikäryhmittäisten palkkatulojen ja nettotulonsiirtojen sekä vanhuuseläkkeiden avulla laskemme ikäryhmittäiset käytettävissä olevat tulot. Ne määrittävät ikäryhmittäiset kulutusverokertymät olettaen, että jokainen ikäryhmä kuluttaa kaikki käytettävissä olevat tulot. Lopuksi määrittelemme kullekin ikäryhmälle vuotuisen julkisen talouden nettovaikutuksen laskemalla yhteen kaikki yllä kuvatut verot, tulonsiirrot ja yksilöllisten julkisesti tuotettujen palveluiden kulutuksen.

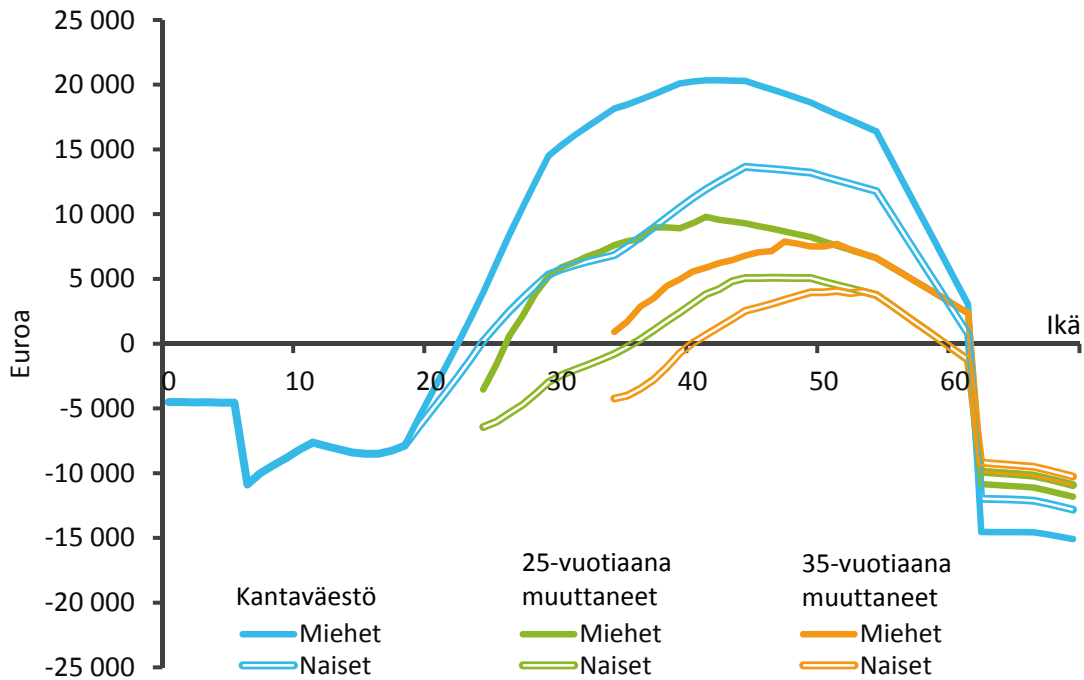
### **Vuotuinen nettovaikutus riippuu voimakkaasti iästä**

Kuvio 14 esittää arviomme vuotuisen julkisen talouden nettovaikutuksesta kantaväestölle ja muutamille eri-ikäisenä Suomeen muuttaneille maahanmuuttajaryhmille 70 vuoden ikään asti. Esimerkiksi 40-vuotiaana kantaväestön miehen vuotuinen nettovaikutus on keskimäärin noin 20 000 euroa, 25-vuotiaana Suomeen muuttaneen miehen noin 9 000 euroa ja 35-vuotiaana Suomeen muuttaneen miehen noin 5 000 euroa.

Vuotuinen nettovaikutus vaihtelee voimakkaasti elinkaaren aikana. Osittain tämä tietenkin johtuu julkisten palveluiden kulutuksen ikäprofiilista, joka heijastuu suoraan kaikkien ikäryhmien nettovaikutukseen (ks. kuvio 13). Tämän lisäksi 20–62-vuotiaiden nettovaikutus riippuu nettotulonsiirroista, palkasta perittävistä

(työnantajan ja työntekijän) sosiaalivakuutusmaksuista ja kulutusveroista. Yli 63-vuotiaiden nettovaikutus puolestaan koostuvat vanhuuseläkkeistä, ansiotuloveroista ja kulutusveroista.

Kuvio 14. Vuotuinen nettovaikutus (maksettujen verojen ja maksujen, saatujen tulonsiirtojen ja käytettyjen julkisten palveluiden kustannusten erotus), euroa.



Kuvion hyppy 63-vuotiaiden kohdalla johtuu siitä, että mallikehikossa kaikki jäävät vanhuuseläkkeelle 63-vuotiaana. Vanhuuseläkkeet ovat suurimmat kantaväestön miehillä ja pienimmät 35-vuotiaana Suomeen muuttaneilla naisilla. Tämä erot selittävät käyrien väliset erot 63-vuotiaasta eteenpäin.

Kuvio 14 kuvaa hyvin sitä, miksi julkisen sektorin tulojen ja menojen laskeminen vain yhden vuoden ajalta voi antaa harhaanjohtavan kuvan maahanmuuttajien vaikutuksesta julkiseen talouteen. Valtaosa maahanmuuttajista on Suomeen muuttaessaan 25–40-vuotiaita ja kokonaisuutena maahanmuuttajien ikärakenne on hyvin erilainen kuin kantaväestön (ks. luku 2). Tämä tarkoittaa, että kuviossa näkyvät elinkaaren alkuvaiheen kustannukset on rahoitettu jossakin muualla.

Kuvion 14 ikäprofiilien avulla voimme laskea koko elinkaaren yhteenlasketun nettovaikutuksen. Laskelmassa otamme huomioon sen, että naisten ja miesten elinajanodote on erilainen. Oletamme laskelmassa, että maahanmuuttaja tulee

Suomeen pysyvästi. Lisäksi joudumme aineistorajoitteiden vuoksi oletamaan, että kantaväestön ja maahanmuuttajien kuolleisuus on samankaltainen. Koska suuret kulutusmenot painottuvat elinkaaren loppupäähän, molemmat tekijät saattavat vaikuttaa laskelmiimme.

Lasten vaikutus lasketaan mukaan maahanmuuttajan nettovaikutukseen. Tämä tapahtuu kahta eri kautta. Ensinnäkin osa maahanmuuttajista muuttaa alaikäisen lapsen kanssa. Toiseksi osa maahanmuuttajista saa Suomessa lapsia.

Laskelmissa oletetaan, että kuviossa 14 esitetyt vuotuiset nettovaikutukset pysyvät ennallaan tulevaisuudessa. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että tulonsiirrot ja yksilöllisten julkisten palveluiden kustannukset kasvavat samaa vauhtia palkkatulojen kasvun kanssa.

### **Koko elinkaaren yhteenlasketut vaikutukset riippuvat maahantuloiästä ja integraation nopeudesta**

Tarkastelemme tilannetta, jossa maahanmuuttaja saapuu Suomeen tietyn ikäisenä mahdollisesti alle 18-vuotiaan lapsen tai lapsien kanssa, jää maahan pysyvästi ja voi saada maahantulonsa jälkeen lapsia. Teemme saman laskelman kantaväestön vastasyntyneelle, jotta saamme maahanmuuttajan tilanteelle vertailukohdan.

Tarkastelemme kolmea skenaariota, jotka eroavat toisistaan maahanmuuttajan ja hänen lapsensa tulojen ja nettotulonsiirtojen osalta. Skenaarioiden tavoitteena on kuvata sitä, miten paljon maahantuloiällä ja maahanmuuttajan kotoutumisella on merkitystä julkisen talouden vaikutusten kannalta.

Kuten edellä on todettu, olemme estimoineet palkka- ja nettotulonsiirtoprofiilin 20–62-vuotiaina maahan tulleille. Tätä nuorempina maahan tulleita tai maahanmuuttajien lapsia ei ole vielä tarpeeksi työmarkkinoilla, jotta heille olisi mielekästä estimoida kyseisiä profiileja. Seuraavassa kerromme lyhyesti, mitä maahanmuuttajan ja lapsien tuloista oletetaan eri skenaarioissa.

**Ensimmäinen skenaario** kuvaa maahanmuuttajaa, joka pärjää työmarkkinoilla yhtä hyvin kuin samanikäiset Suomessa syntyneet. Lisäksi hänen lapsensa menestyvät yhtä hyvin kuin kantaväestön lapset. Skenaariossa maahanmuuttajan ja hänen lapsensa vuotuisen nettovaikutuksen ikäprofiili seuraa kuvion 14 kantaväestön ikäprofiileja.

**Toisessa skenaariossa** maahanmuuttaja pärjää työmarkkinoilla yhtä hyvin kuin vuosina 1983–2002 saapuneet maahanmuuttajat keskimäärin, mutta hänen lapsensa menestyvät yhtä hyvin kuin kantaväestö. Toisin sanoen maahanmuuttajan vuotuinen nettovaikutus seuraa kuviossa 14 esitettyjä maahanmuuttajien ikäprofiileja, mutta Suomessa syntyneiden lasten vuotuinen nettovaikutus seuraa kanta-

väestön ikäprofiileja. Lapsena Suomeen muuttaneiden kohdalla käytämme painotettua keskiarvoa kantaväestön ja 20-vuotiaana Suomeen muuttaneen palkka- ja tulonsiirtoprofiileista siten, että pikkulapsina tulleet muistuttavat enemmän kantaväestöä ja teinikäisinä saapuneet muistuttavat enemmän 20-vuotiaana maahan muuttaneita.

**Kolmannessa skenaariossa** oletamme, että sekä maahanmuuttaja että hänen jälkeläisensä pärjäävät samalla tavoin kuin vuosina 1983–2002 saapuneet maahanmuuttajat keskimäärin. Ero skenaarioon kaksi on siis se, että nyt oletamme maahanmuuttajan Suomessa syntyneiden lasten menestyvän yhtä heikosti kuin vanhempansa. Vanhempansa mukana saapuvien lasten palkka- ja nettotulonsiirtoprofiili on painotettu keskiarvo Suomessa syntyneen maahanmuuttajan lapsen ja 20-vuotiaana Suomeen muuttaneen profiileista.

Skenaarioiden kaksi ja kolme kohdalla on tärkeää muistaa, että niiden ikäprofiilit perustuvat lähinnä 1990-luvulla Suomeen tulleiden maahanmuuttajien kokemuksiin. Luvun 3 perusteella näyttää kuitenkin siltä, että myöhemmin tulleet ovat pärjänneet 1990-luvulla tulleita paremmin.

Skenaarioihin liittyvät tulokset on esitetty kuviossa 15. Kuviossa vakaa-akselilla on maahanmuuttajan ikä maahanmuuton hetkellä ja pystyakselilla on koko elinkaaren nettovaikutus julkiselle taloudelle. Koko elinkaaren nettovaikutus on määriteltä maahanmuuttajan ja hänen jälkeläistensä vuotuisen nettovaikutuksen nykyarvoisena summana *koko elinkaaren yli*.

Kuvion perusteella voi todeta, että kaikissa skenaarioissa maahanmuuttajan nettovaikutus julkiselle taloudelle riippuu selvästi maahantuloiästä. Tämä ei ole yllättävää, koska yksilöllisen julkisen kulutuksen menot jakautuvat hyvin epätasaisesti yli elinkaaren. Lisäksi skenaarioissa kaksi ja kolme palkka- ja nettotulonsiirrot riippuvat siitä, missä iässä maahanmuutto on tapahtunut.

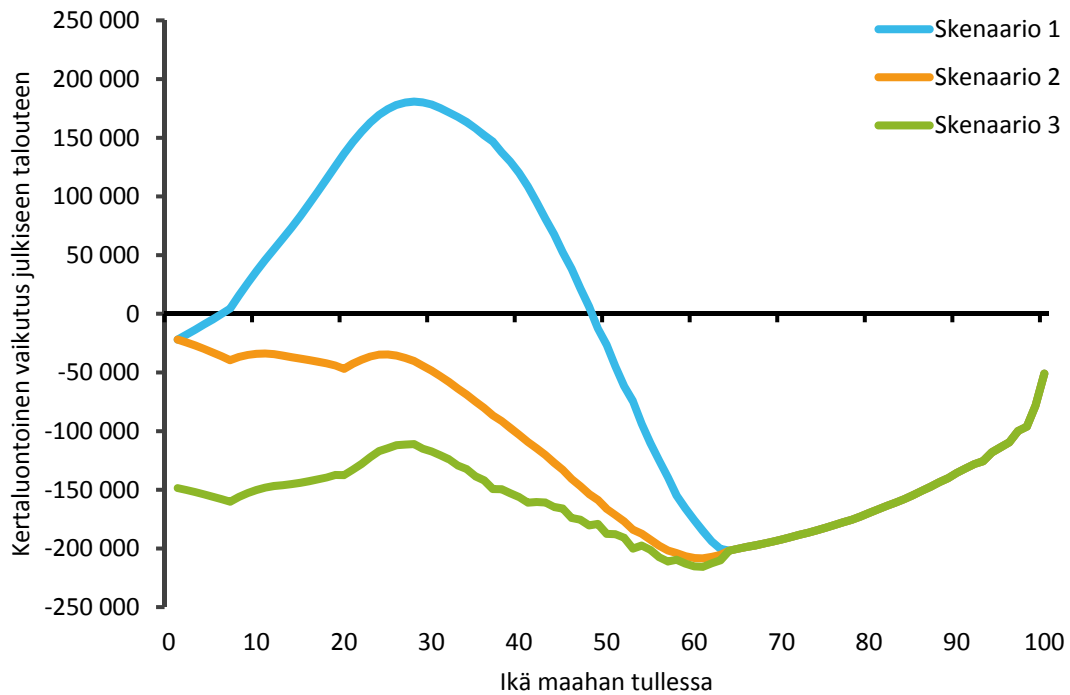
Työiässä tulevan maahanmuuttajan nettovaikutus julkiselle taloudelle on selvästi positiivinen skenaariossa 1. Skenaariossa 3 nettovaikutus on selvästi negatiivinen riippumatta maahantuloiästä. Skenaariossa 2 alle 30-vuotiaana muuttavan nettovaikutus on hieman negatiivinen ja samaa suuruusluokkaa kuin kantaväestön vastasyntyneen. Sen sijaan nettovaikutus muuttuu selvästi negatiiviseksi, kun maahantuloikä kasvaa.

Alimman käyrän ja ylimmän käyrän ero on erityisesti alle 30-vuotiaana tulevien osalta suuri. Kahden ylimmän käyrän ero kuvaa sitä, mikä merkitys maahanmuuttajan itsensä (ja hänen mukanaan muuttavien lasten) työmarkkinamenestyksellä on. Kahden alimman käyrän ero puolestaan kuvaa maahanmuuttajan Suomessa syntyvien lasten pärjäämisen merkitystä.



Yli 62-vuotiaana Suomeen muuttaville kaikki skenaariot tuottavat saman lopputuloksen. Tämä johtuu siitä, että yli 62-vuotiaana Suomeen muuttavat eivät enää saa lapsia eivätkä he ole mallissa enää työmarkkinoilla. Toisaalta yli 60-vuotiaana muutetaan Suomeen hyvin harvoin.

Kuvio 15. Maahanmuuttajan ja kantaväestön vastasyntyneen koko elinkaaren nettovaikutus julkiselle taloudelle maahantuloiän mukaan, euroa



Kuvion 15 käyriin vaikuttaa myös se, kuinka paljon kaukana tulevaisuudessa toteutuvia tuloja ja menoja painotetaan verrattuna lähempänä toteutuviin. Mitä suurempi paino tulevaisuuden tuloille ja menoille annetaan, sitä enemmän maahanmuuttajien lasten menestys vaikuttaa laskelmiin. Kuvion 15 taustalla olevissa laskelmissa reaalikorko on kolme prosenttia ja ansiotason vuotuinen nousuvauhti on yksi prosentti.

Laskelmissa ei ole pystytty huomioimaan monia tekijöitä, joiden voi odottaa olevan tärkeitä julkisen talouden kokonaisvaikutuksen kannalta. Tämän takia laskelmat eivät voi antaa kokonaiskuvaa julkisen talouden vaikutuksista tai tuottaa maahanmuuton ”hintalappua”. Laskelmien avulla voidaan arvioida vain sitä, miten paljon maahantuloiällä ja integroitumisella suomalaisille työmarkkinoille on väliä yksittäisen maahanmuuttajan julkisen talouden vaikutusten kannalta.

Yllä kuvatun kaltaista analyysia voidaan hyödyntää, jos halutaan viedä tarkastelu askel pidemmälle ja arvioida maahanmuuton kokonaisvaikutusta julkiseen talouteen. Tämä työ edellyttäisi kuvion 15 kaltaisten skenaarioiden yhdistämistä oleuksiin siitä, minkälainen maahanmuuttajien virta on tulevaisuudessa.

## **Kirjallisuutta**

Preston Ian (2013): The Effect of Immigration on Public Finances. CReAM Discussion Paper Series 23/13.

Riihelä Marja – Vaittinen Risto – Vanne Reijo (2011): Changing Patterns of Intergenerational Resource Allocation in Finland. Finnish Centre for Pensions, Reports 2011:1.

Storesletten Kjetil (2003): Fiscal Implications of Immigration – a Net Present Value Calculation. Scandinavian Journal of Economics 105: 487–506.

# 6. Kotouttamispolitiikka

Ajatus maahanmuuttajien aktiivisesta kotouttamisesta julkisen vallan toimesta syntyi Suomessa 1990-luvun puolivälissä. Ensimmäinen ulkomaalaislaki oli toki astunut voimaan jo vuonna 1984 (siihen saakka ulkomaalaisasioista säädeltiin asetuksilla), mutta ulkomaalaislait keskittyvät pitkälti ulkomaalaisten maassa oleskelun säätelyyn ja siihen liittyviin lupakäytäntöihin. Maahanmuuttajien kytkeminen suomalaiseen yhteiskuntaan nousi voimakkaammin esille vasta vuonna 1995 asetetun maahanmuutto- ja pakolaispoliittisen toimikunnan mietinnössä, joka johti lopulta ensimmäiseen kotouttamisesta säädettyyn lakiin vuonna 1999. Tätä ennen maahanmuuttajien asema määrittyi perustuslain perusoikeuksien ja yhdenvertaisuuden kautta ja maahanmuuttajien palvelut järjestettiin pitkälti kunkin hallinnonalan perustoiminnan ohessa.

Tässä luvussa arvioimme, miten kotouttamissuunnitelmat ovat vaikuttaneet maahanmuuttajien tuloihin. Lisäksi käytämme reformia esimerkkinä, kun pohdimme sitä, millä tavalla kokeiluja tulisi suunnitella, jotta niiden vaikutuksia voitaisiin arvioida luotettavasti.

## **Vuoden 1999 kotouttamislaki**

Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta astui voimaan toukokuussa 1999. Sana kotoutuminen oli esitelty muutama vuosi aiemmin tarkoittamaan ”maahanmuuttajan ja yhteiskunnan vuorovaikutteista kehitystä, jonka tavoitteena on antaa maahanmuuttajalle yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja samalla kun tuetaan hänen mahdollisuuksiaan oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen”. Kotouttamislain tavoitteena oli puolestaan edistää maahanmuuttajien kotoutumista, tasa-arvoa ja valinnan vapautta toimenpiteillä, jotka tukevat yhteiskunnassa tarvittavien keskeisten tietojen ja taitojen saavuttamista.

Vuoden 1999 uudistuksen konkreettisin seuraus oli, että työvoimahallinto pystyi hyväksymään maahanmuuttajat erityisryhmäksi ja heille ryhdyttiin laatimaan kotouttamissuunnitelmia. Suunnitelman tarkoituksena on miettiä, millainen sarja työvoimapolitiittisia toimenpiteitä – kielikursseja, muuta koulutusta, työharjoitteleja, ammatinvalinnan ohjausta ja niin edelleen – sopisi mahdollisimman hyvin kunkin maahanmuuttajan ja hänen perheensä tilanteeseen. Lisäksi kotouttamisla-

ki toi mukanaan oikeuden saada kotouttamistukea maksettavaa työmarkkinatukea työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin rinnastettavaan koulutukseen osallistumisen aikana. Vanhassa järjestelmässä työmarkkinatukea sai ainoastaan työvoimaviranomaisen osoittamaan toimenpiteeseen.

Ensimmäisen kotouttamislain aikana kotouttamissuunnitelmaan olivat oikeutettuja työttömät tai toimeentulotukea saavat maahanmuuttajat, jos heidän merkittämisestään väestörekisterijärjestelmään oli kulunut alle kolme vuotta. Suunnitelma oli laadittava viimeistään silloin, kun työttömyysjakso tai toimeentulotuen saaminen oli kestänyt viisi kuukautta. Oikeuden mukana tuli myös (tutkimien menettämisen uhalla) velvollisuus ottaa suunnitelma vastaan ja noudattaa sitä.

### **Kotouttamissuunnitelmat nostivat tuloja**

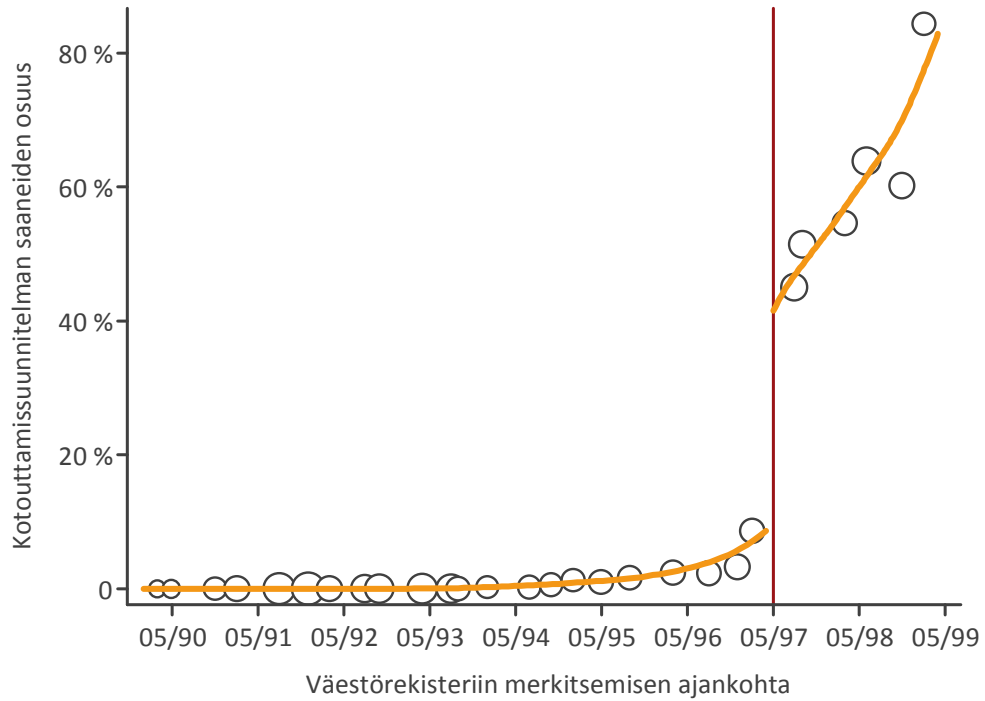
Olivatko kotouttamissuunnitelmat sitten hyödyllisiä? Tällaiseen kysymykseen on mahdollista vastata vain, jos käytettävissä on kaksi *vertailukelpoista* ryhmää, joista toinen osallistuu toimenpiteeseen ja toinen ei. Yhteiskuntapolitiittisten uudistusten yhteydessä tällaisia uskottavasti vertailukelpoisia kohde- ja verrokki-ryhmiä on tarjolla valitettavan harvoin. Kotouttamislain tapauksessa sattui kuitenkin onnekas vahinko: jostain syystä velvollisuus kotouttamissuunnitelman vastaanottoon päätettiin nimittäin kohdistaa vain niihin maahanmuuttajiin, jotka oli kirjattu väestörekisterijärjestelmään 1.5.1997 tai sen jälkeen.

Kuvio 16a havainnollistaa tämän siirtymäsäännön hyödyllisyyttä tutkijan kannalta. Pallot kertovat keskiarvon väestörekisteriin kunakin neljän kuukauden jaksona merkittyjen henkilöiden (vaaka-akseli) todennäköisyydestä saada kotouttamissuunnitelma ensimmäisen viiden Suomessa asumansa vuoden aikana (pystyakseli). Yli 40 prosentille toukokuussa 1997 väestörekisteriin kirjautuneille maahanmuuttajille laadittiin kotouttamissuunnitelma, kun vastaava luku kuukautta aiemmin saapuneille oli yhdeksän prosenttia.

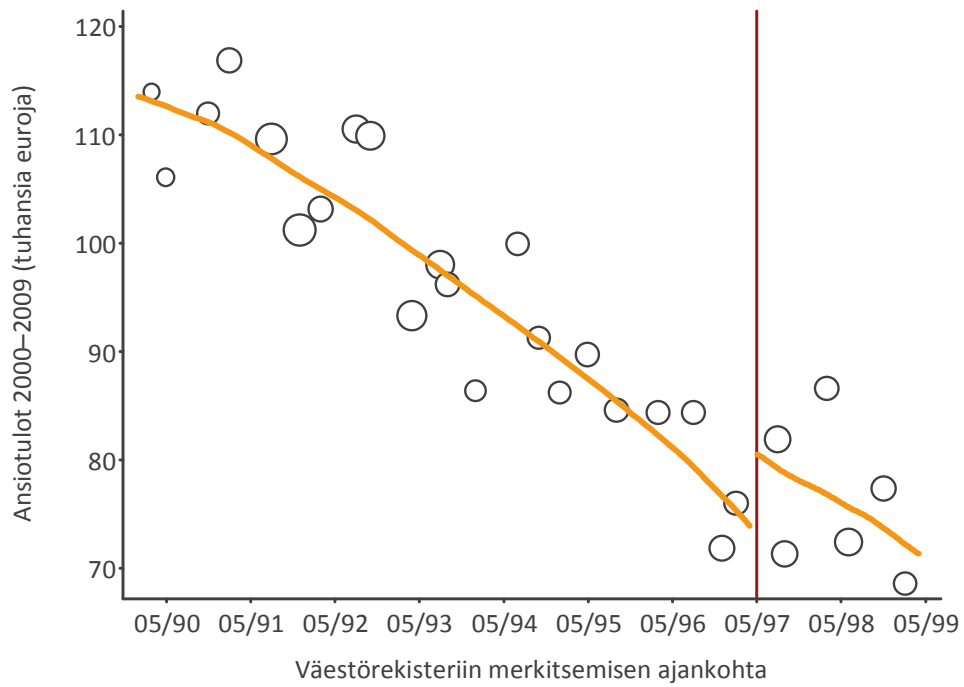
Kuvio 16b esittää samankaltaisen analyysin maahanmuuttajien tuloista. Vaaka-akseli kuvaa jälleen väestörekisteriin kirjautumisen ajankohtaa, mutta nyt pystyakselilla on mitattu palkka- ja yrittäjätulot laskettuna yhteen vuosien 2000–2009 yli. Esimerkiksi äärimmäisenä vasemmalla oleva pallo kertoo, että toukokuussa 1990 väestörekisteriin kirjatut maahanmuuttajat ansaitsivat keskimäärin yhteensä noin 114 000 euroa vuosien 2000–2009 aikana. Kuten edellä nähtiin, maahanmuuttajien tulot tyypillisesti kasvavat Suomessa asutun ajan kuluessa. Tämän takia 1990-luvun alussa saapuneiden keskitulot olivat 2000-luvun ensimmäisenä vuosikymmenenä selvästi korkeammat kuin 1990-luvun lopussa saapuneilla.

Kuvio 16. Kotouttamissuunnitelmien vaikutus

(a) Kotouttamissuunnitelmat



(b) Tulot



Lähde: Sarvimäki ja Hämäläinen (2014).

Kuvion 16b varsinainen viesti on kuitenkin se, että toukokuussa 1997 saapuneet maahanmuuttajat ansaitsivat enemmän kuin huhtikuussa 1997 saapuneet. Kuviossa viivoina esitetyn ns. lokaalisen lineaarisen estimaattorin mukaan hyppäys tuloissa on noin 7 000 euroa ja se on tilastollisesti merkitsevä. Yhdessä nämä kaksi hyppäystä kertovat, että kotouttamissuunnitelmat nostivat suunnitelman saaneiden maahanmuuttajien yhteenlaskettuja tuloja noin 20 000 eurolla vuosien 2000–2009 aikana. Vastaava analyysi tulonsiirroista kertoo, että (ekvivalenssi-skaalatut) tulonsiirrot laskivat 8 000 euroa.

Kertovatko tulokset kotouttamissuunnitelmien vaikutuksesta vai jostain muusta? Tutkimusasetelman vaatima kriittinen oletus on, että huhtikuussa ja toukokuussa 1997 väestörekisterijärjestelmään kirjautuneet ovat vertailukelpoisia ryhmiä. Analyysin verkkosivuilla olevassa laajemmassa tutkimusraportissa tarkastelemme huolellisesti tämän oletuksen uskottavuutta. Tutkimusasetelman ”puhtautta” puoltaa erityisesti kolme seikkaa. Ensinnäkin maahanmuuttajien taustaominaisuuksissa ei tapahdu muutoksia toukokuussa 1997. Toiseksi, vastaavia hyppyjä tuloissa ei löydy muiden maahantulokuukausien kohdalta. Kolmanneksi, maahanmuuttajat eivät voineet valita kumpaan ryhmään he kuuluivat, sillä kukaan ei tiennyt toukokuussa 1997, että kaksi vuotta myöhemmin voimaan tulisi laki, joka kohtelisi 1.5.1997 väestörekisteriin rekisteröityneitä eri tavoin kuin 30.4.1997 rekisteröityneitä.

Tulosten tulkinnassa on tärkeää huomata myös se, että tutkimusasetelma mahdollistaa kotouttamissuunnitelmien vaikutusten arvioinnin vain osalle maahanmuuttajista. Täsmällisesti ottaen olimme miten suunnitelmat vaikuttavat sellaisiin maahanmuuttajiin, jotka rekisteröityivät väestörekisteriin toukokuussa 1997 ja saivat kotouttamissuunnitelman, mutta eivät olisi saaneet sitä, jos he olisivat rekisteröityneet väestörekisteriin huhtikuussa 1997. Tämän hieman monimutkainen ilmaisu tarkoittaa ensinnäkin sitä, että emme tiedä miten kotouttamissuunnitelmat vaikuttivat niihin yhdeksään prosenttiin huhtikuussa 1997 tulleista, jotka kuitenkin saivat suunnitelmat. Samoin tulokset eivät kerro, miten suunnitelmat olisivat vaikuttaneet niihin melkein 60 prosenttiin toukokuussa 1997 tulleista, jotka eivät suunnitelmaa saaneet.

Tuloksemme siis kertovat kotouttamissuunnitelman vaikutuksista vain noin kolmannekselle maahanmuuttajista. On järkevää ajatella, että he edustavat työmarkkinoilla heikoiten pärjäävää kolmannesta. Syy on ensinnäkin se, että he olivat yhä työttöminä tai saivat toimeentulotukea kaksi vuotta väestörekisteriin kirjautumisensa jälkeen. Analyysimme verkkosivuilla olevassa tutkimuksessa tarkastelemme myös tämän kohderyhmän havaittuja ominaisuuksia. Tärkein tulos on, että ilman kotouttamissuunnitelmaa heidän keskimääräiset palkka- ja yrittäjätulonsa olisivat seurantajaksolla olleet keskimäärin vain noin 4 500 euroa vuodessa. Kotouttamissuunnitelman saaneiden maahanmuuttajien keskitulot olisivat siis olleet alle puolet samoihin aikoihin Suomeen muuttaneiden, mutta ilman kotout-

tamissuunnitelmaa jääneiden maahanmuuttajien keskituloista. Suunnitelmat kuitenkin kasvattivat kohderyhmän palkka- ja yrittäjätuloja 47 prosentilla.

### **Miksi kotouttamissuunnitelmat toimivat?**

Miten vuoden 1999 reformi sitten toimi? Täsmällistä vastausta tähän kysymykseen on valitettavasti mahdotonta saada, sillä toimenpiteiden ja käytänteiden muuttumista dokumentoitiin melko hatarasti. Työ- ja elinkeinoministeriön rekistereitä analysoimalla käy kuitenkin ilmi kaksi seikkaa, jotka valaisevat mahdollisia selityksiä. Ensinnäkin kotouttamislaissa asetetun päivämäärän kahden puolen saapuneet maahanmuuttajat saivat saman verran työvoimahallinnon tarjoamia toimenpiteitä.

Määrän sijasta koulutuksen sisältö kuitenkin muuttui: kotouttamissuunnitelman saaminen näyttää lisänneen suomen kielen opetusta ”perinteisien” työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kustannuksella. Lisäksi kotouttamissuunnitelmien toimivuus saattaa selittyä sillä, että rinnasteinen koulutus lisäsi maahanmuuttajien koulutustarjontaa. Tutkimusaineistossa ei ole tietoa rinnasteisesta koulutuksesta, mutta työvoimahallinnon mukaan kotouttamislain alkuvuosina 10–20 prosenttia kotouttamissuunnitelman saaneista maahanmuuttajista osallistui tähän koulutusmuotoon. Tämäkin koulutus on nähtävästi pääsääntöisesti suomen kielen kursseja.

### **Kotouttamissuunnitelmien laajennukset**

Kotouttamislakia on tarkennettu useaan otteeseen. Ensimmäinen laajempi uudistus astui voimaan vuoden 2006 alussa. Oikeutta kotouttamissuunnitelmaan voitiin tämän jälkeen pidentää kahdella vuodella esimerkiksi luku- tai kirjoitustaidon puutteen sekä äitiys-, isyys- ja vanhempainrahakausien johdosta. Pääsääntönä on kuitenkin säilynyt, että toimenpiteet keskitetään kolmeen ensimmäiseen vuoteen. Lisäksi kotouttamissuunnitelman laatimisaikataulua pyrittiin varhentamaan.

Nykyisin voimassa oleva laki astui voimaan 1.9.2011 kumoten vuoden 1999 kotouttamislain. Yksittäisen maahanmuuttajan kannalta suurin muutos aiempaan on viimeistään väestötietojen rekisteröinnin yhteydessä annettava perustieto suomalaisesta yhteiskunnasta ja maahanmuuttajan oikeuksista sekä velvollisuuksista. Tässä yhteydessä kerrotaan myös pyynnöstä suoritettavasta alkukartoituksesta, johon ovat oikeutettuja kaikki maahanmuuttajat vuoden sisällä oleskeluluvan myöntämisaikakohdasta. Mikäli alkukartoituksessa ilmenee tarve kotouttamissuunnitelmalle, se voidaan tehdä muillekin kuin työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuneille tai pidempiaikaista toimeentulotukea saaville maahanmuuttajille. Muutoin kotouttamisen askelmerkeissä ei tapahtunut suurempia muutoksia. Oikeastaan ainoa hieman merkittävämpi muutos aiempiin kotouttamissuunnitelmiin

on se, että ensimmäinen suunnitelma laaditaan vuoden mittaisena. Kaikille osapuolille asetettiin siis ainakin yksi pakollinen seurantakohta kotouttamissuunnitelmalle.

### **Kotouttamissuunnitelmien yleisemmät opetukset**

Edellä esitetyt tulokset kotouttamissuunnitelmien vaikuttavuudesta toimivat hyödyllisenä esimerkkinä myös yleisimmistä politiikkatoimenpiteiden vaikutusten arviointiin liittyvistä haasteista. Kaikissa kotouttamislakeihin liittyneissä hallituksen esityksissä on esillä kotoutumiskoulutuksen vaikuttavuus. Vuoden 2011 laissa säädettiin myös Osallisena Suomessa -kokeilu, jonka tavoitteena oli hallituksen esityksen mukaisesti kokeilla mm. uusia koulutuskokonaisuuksia, koulutuksen hankkimista ja järjestämistä, koulutukseen ohjaamista sekä koulutuksen tarjoamista nykyistä laajemmalle henkilöpiirille. Kokeiluun valittiin halukkaita kuntia eri puolelta Suomea ja kunnat valitsivat itsenäisesti kehittämishankkeisiinsa osallistuvat maahanmuuttajat. Kokeilun loppuraportissa kaikilla erilaisilla koulutuksen tarjoamistavoilla arvioidaan olevan vahvuutensa.

Osallisena Suomessa on varsin tyypillinen esimerkki siitä, miten yhteiskuntapolitiikkaa Suomessa kokeillaan. Se saattoi tuottaa hyödyllisiä kokemuksia hallinnon toiminnasta ja erilaisten hankkeiden järjestämisestä. Monet sen puitteissa järjestetyt koulutukset ja toimenpiteet saattoivat myös merkittävästi parantaa maahanmuuttajien ja heidän lastensa tilannetta. Valitettavasti näitä mahdollisia vaikutuksia ei tämän kokeilun perusteella voida kuitenkaan luotettavasti arvioida.

Luotettavat vaikuttavuusarviot ovat mahdollisia vain, jos käytettävissä on uskottava verrokkiryhmä. Tämä verrokkiryhmä kertoo siitä, mitä kokeiluun osallistuville olisi tapahtunut ilman kokeiltavaa politiikkatoimenpidettä. Tyypillisesti kokeiluihin kuitenkin osallistuu ihmisiä, jotka eroavat monin tavoin niistä, jotka eivät osallistu. He saattavat olla esimerkiksi kaikkein vaikeimmassa tilanteessa olevia henkilöitä tai sitten niitä, jotka ovat erityisen motivoituneita osallistumaan uusiin toimenpiteisiin. On mahdotonta havaita kaikkia osallistumiseen vaikuttavia asioita, jolloin niitä ei myöskään kyetä huomioimaan kokeilun arvioinnissa. Seurauksena on, että uskottavaa verrokkiryhmää ei synny, eikä kokeilun vaikutuksia saada selville.

Asianmukaisen verrokkiryhmän puuttuminen voi johtaa täysin väärin johtopäätöksiin. Edellä esittämämme tulokset kertovat, että kotouttamissuunnitelmat kasvattivat osallistujien myöhempiä tuloja noin 20 000 eurolla kymmenen vuoden seurantajakson aikana. Tämä vertailu mittaa hyvin todennäköisesti nimenomaan kotouttamissuunnitelmien vaikutuksia, koska kotouttamislain toimeenpano loi uskottavasti vertailukelpoiset kohde- ja verrokkiryhmät.



Yleensä näin otollista tutkimusasetelmaa ei kuitenkaan ole käytettävissä vaan vertailuryhmä joudutaan muodostamaan henkilöistä, jotka eivät jostain (tutkijalle tuntemattomasta) syystä osallistuneet toimenpiteeseen. Tällöin tutkija voi ainoastaan huomioida osallistujien ja verrokkiryhmän väliset erot havaituissa taustatekijöissä tilastollisten menetelmien avulla.

Mitä kotouttamissuunnitelmien vaikutuksista olisi sitten päätelty tavanomaisilla menetelmillä? Vastataksemme tähän kysymykseen tarkastelimme touko-joulukuussa 1997 Suomeen saapuneita maahanmuuttajia. Vakioimme suunnitelman saaneiden ja vertailuryhmän erot taustaominaisuuksissa käyttäen tavanomaisia regressio- ja kaltaistamismenetelmiä. Huomiodut taustaominaisuudet olivat ikä, sukupuoli, äidinkieli, syntymäalue, ensimmäinen asuinpaikka Suomessa ja maahantulon syy siltä osin kuin se on merkitty työvoimahallinnon rekistereihin. Lisäksi tiputimme aineistosta ne, jotka eivät olleet kertaakaan työttöminä ensimmäisen kolmen Suomessa asutun vuoden aikana. Näin arvioituna kotouttamissuunnitelmat olisivat (menetelmästä riippuen) *laskeneet* osallistujien tuloja 15 000–20 000 eurolla.

Tyypillisillä menetelmillä päätyisimme siis uskomaan, että kotouttamissuunnitelmat olivat haitallisia. Tähän virheelliseen tulkintaan päädytään sen takia, että kohde- ja verrokkiryhmä eivät taustaominaisuuksien tilastollisesta vakioinnista huolimatta olleet vertailukelpoisia. Ne, jotka eivät saaneet kotouttamissuunnitelmaa, olivat onnistuneet itse hankkimaan työpaikan. Näin ollen ei ole yllättävää, että myös heidän myöhemmät tulonsa olivat suuremmat kuin kotouttamissuunnitelman saaneiden. Sekä omatoimisen työllistymisen että tulevaisuuden korkeampien tulojen taustalla saattavat olla paremmat verkostot, ulkomailla hankittu koulutus, kielitaito, yrittäjähenkisyys tai jokin muu seikka, jota tavanomaisissa aineistoissa ei mitata. Varsinainen ongelma on se, että tavanomaisessa tilanteessa on mahdotonta tietää, kuinka tärkeitä nämä havaitsemattomat tekijät ovat. Kotouttamissuunnitelmien kohdalla johtopäätökset olisivat ainakin olleet pahasti pielessä ilman kotouttamislain toimeenpanon luomaa tutkimusasetelmaa.

Miten kokeiluita sitten pitäisi toteuttaa? Paras vaihtoehto olisi ottaa joukko palveluntarpeessa olevia, asetetut vaatimukset täyttäviä ihmisiä ja jakaa heidät arpomalla normaaliin palvelutarjontaan osallistuviin ja kokeiluun osallistuviin. Tällöin on selvää, että kohde- ja verrokkiryhmä ovat keskimäärin samankaltaisia ennen kokeilua, ja kokeilun todellisia vaikutuksia voidaan arvioida luotettavasti yksinkertaisesti vertaamalla näiden kahden ryhmän myöhempää menetystä toisiinsa. Muitakin vaihtoehtoja on olemassa, mutta henkilötason arvonta tuottaa uskottavimman ja tarkimman tiedon toimenpiteiden todellisista vaikutuksista.

Suomessa yhteiskuntapoliittisia toimenpiteitä ei juurikaan arvioida satunnaistettujen kokeiluiden avulla. Usein kuulemamme selitys on, että arpominen on epäreilua: joku pääsee mukaan ja joku toinen jätetään ulkopuolelle. Tämän

perustelun kohdalla vain unohtuu, että juuri näin käy myös nykykäytännön mukaisissa kokeiluissa. On vaikeaa nähdä, miksi henkilöiden sulkeminen kokeilun ulkopuolelle esimerkiksi asuinpaikan tai väestörekisteriin rekisteröitymisen ajankohdan perusteella olisi oikeudenmukaisempaa kuin jaon tekeminen arpomalla. Lisäksi on tärkeää huomata, että kokeiluita tarvitaan vain silloin, kun kokeiltavan toimenpiteen vaikutuksia ei etukäteen tiedetä. Nykykäytännössä erityisen ongelmallisena voikin pitää sitä, ihmisiä kohdellaan eri tavoin, mutta vastineeksi ei synny luotettavaa arvioita siitä, miten kohtelu heihin vaikutti.

Satunnaistettujen kokeiluiden eettisyyttä on mietitty huolellisesti lääketieteellisen tutkimuksen yhteydessä. Tämän pohdinnan johtopäätös on ollut, että uusia lääkkeitä saa tuoda markkinoille vasta, kun niiden todellisia vaikutuksia on arvioitu satunnaistettujen kokeiden avulla. Jostain syystä samanlaisia kriteereitä ei noudateta yhteiskuntapolitiikassa. Kaikkia erilaisia politiikkatoimenpiteitä ei tietenkään voi kokeilla pienessä mittakaavassa, joten niiden osalta kokeellinen tutkimus on mahdotonta. Monia toimenpiteitä kuitenkin voitaisiin arvioida selvästi luotettavammin kuin nykyisin tehdään.

## **Kirjallisuutta**

Hämäläinen Kari – Uusitalo Roope (2005): Kannattaisi kokeilla: Kokeelliset menetelmät työvoimapolitiittisten toimenpiteitten vaikutusten arvioinnissa. Työpoliittinen tutkimus 285. Työministeriö.

Sisäasiainministeriö (1997): Hallittu maahanmuutto ja tehokas kotoutuminen. Komiteamietintö 1997:5.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2013): Osallisena Suomessa -hankkeen arviointiraportti, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 29/2013.

Työministeriö (2002): Selonteko kotouttamislain toimeenpanosta -projekti. Loppuraportti, Työvoimahallinnon julkaisu 316/2002.

Sarvimäki Matti – Hämäläinen Kari (2014): Integrating Immigrants: The Impact of Restructuring ALPM.

# 7. Lopuksi

Tässä analyysissä olemme luoneet katsauksen kotimaiseen ja kansainväliseen maahanmuuton taloustiedettä käsittelevään kirjallisuuteen ja esittäneet joitakin uusia tuloksia maahanmuuttajista Suomessa. Tuloksemme voi tiivistää seuraavasti: Maahanmuuttajilla ja heidän lapsillaan on toistaiseksi mennyt huonommin kuin kantaväestöllä. Hyvin suunnitellulla politiikalla on kuitenkin mahdollista vaikuttaa siihen, mitä maahanmuutto tulee suomalaisille ja maahanmuuttajille tulevaisuudessa tarkoittamaan.

Miten (jos mitenkään) maahanmuuttopolitiikkaa pitäisi näiden tulosten valossa muuttaa? Vastaus tähän kysymykseen riippuu suurelta osin siitä, mitä politiikalla tavoitellaan. Tavoitteista tullaan todennäköisesti kiistelemään myös tulevaisuudessa, ja tutkijoina pystymme tukemaan keskustelua vain tarjoamalla sen pohjaksi faktoja ja yrittämällä vaikuttaa siihen, että esitetyt väitteet ovat sisäisesti johdonmukaisia. Pohjimmiltaan kyse on kuitenkin arvovalinnoista, jotka on tehtävä normaalin poliittisen prosessin kautta.

Mikä tahansa politiikan tavoite sitten onkin, siihen liittyy kaksi erilaista kokonaisuutta. Ensimmäinen koskee sitä, kuka saa muuttaa Suomeen ja millä ehdoilla. Tässä analyysissä esitetyt tulokset tukevat tähän asiaan liittyvää keskustelua harmillisen niukasti. Osittain tämä johtuu puutteista suomalaisissa aineistoissa. Esimerkiksi tuloksemme eri alueilta tulevien maahanmuuttajien menestyksestä suomalaisilla työmarkkinoilla tuskin soveltuvat sellaisenaan käytettäväksi sisäänottopolitiikan arvioimiseksi. Syy on, että lähtömaa todennäköisimmin heijastaa lähinnä eroja maahantulon syissä, koulutuksessa ja kielitaidossa. Valitettavasti näitä asioita ei tällä hetkellä kuitenkaan tilastoida riittävän systemaattisesti.

Maahantulon ehdoista keskusteltaessa on myös hyvä huomata, että politiikan voi jakaa useaan toisistaan riippumattomaan osaan. Suomi voi halutessaan esimerkiksi luopua kokonaan työvoiman tarveharkinnasta tai ryhtyä nykyistä aktiivisemmin houkuttelemaan sellaisia muuttajia, joilla on erityisen hyvät edellytykset pärjätä työmarkkinoilla. Näihin asioihin liittyvät näkökohdat ovat hyvin erilaisia kuin näkökohdat, jotka liittyvät vaikkapa siihen kuinka monta pakolaista maahan ollaan valmiita ottamaan.

Maahanmuuttopolitiikan toinen kokonaisuus koskee sitä, kuinka Suomessa jo asuvia pyritään auttamaan kotoutumisessa. Uskomme, että tutkijoilla on huomattavasti enemmän annettavaa tähän kysymykseen kuin maahantulon sääntelyyn. Syy on se, että maahanmuuttajien ja heidän lastensa kotoutumisen kustannustehokas tukeminen on järkevää politiikkaa, riippumatta siitä, onko tavoitteena parantaa yksilöiden välistä tasa-arvoa vai pelkästään kartuttaa valtion kassaa. Vaihtoehtoisia skenaarioita koskevat laskelmamme kertovat, että onnistunut kotouttaminen voi tuoda merkittäviä tuloja julkiselle sektorille. Näin ollen keskeinen kysymys on: Mikä toimii (ja miksi)?

Tuloksemme vuoden 1999 kotouttamislaista osoittavat, että kotouttamistoimenpiteet voivat olla tehokkaita. Toisaalta tuloksemme ovat hyvä esimerkki siitä, että toimenpiteiden vaikutukset on mahdollista selvittää vain silloin, kun käytettävissä on sopiva tutkimusasetelma. Ensimmäisen kotouttamislain yhteydessä tutkimusasetelma syntyi nähtävästi vahingossa, mutta jatkossa niitä olisi järkevää pyrkiä luomaan myös tarkoituksella. Tämä edellyttäisi pieniä, mutta välttämättömiä muutoksia siihen, miten yhteiskuntapoliittisia kokeiluja käytännössä toteutetaan.