

Työministeriö

Kotouttamisen vaikuttavuus ja
mittaaminen -projekti

Projektin loppuraportti

16.3.2007

Sisältö

1 JOHDANTO	3
2 KÄSITTEIDEN MÄÄRITELMÄT	4
3 VAIKUTTAVUUDEN TUTKIMUKSEN VIITEKEHYS	6
4 KÄYTETYT MENETELMÄT	9
5 AINEISTO	12
5.1 LÄHTÖKOHTIEN VAHVISTAMINEN-TYÖVAIHE.....	12
5.2 VAIKUTTAVUUKSIEN JA MITTARIEN VALINTA SEKÄ PAINOTUS-TYÖVAIHE	13
5.3 KUSTANNUSTIEDON KERUU-TYÖVAIHE	14
5.4 VAIKUTTAVUUSTIEDON KERUU-TYÖVAIHE	14
5.5 TULOSTEN LASKENTA JA ANALYYSI-TYÖVAIHE	15
5.6 TULOSTEN VIESTINTÄ JA JATKOKEHITYS-TYÖVAIHE.....	15
6 TULOKSET	16
6.1 KOTOUTTAMISEN VAIKUTTAVUUSMALLI JA PAINOARVOT	16
6.2 KOTOUTTAMISEN KUSTANNUKSET JA SUHTEUTUSTEKIJÄ.....	18
6.3 TOIMINTAYMPÄRISTÖN JA LAINSÄÄDÄNNÖN MUUTOKSET	20
6.4 KOTOUTTAMISEN ARVONLUONNIN KEHITYS VUOSINA 1999-2006	23
6.5 KOTOUTTAMISEN VAIKUTTAVUUDEN KEHITYS VUOSINA 1999-2006	24
6.6 SUOMALAISEN YHTEISKUNNAN JA MAAHANMUUTTAJIEN YHDENVERTAINEN KOTOUTUMINEN VUOSINA 1999-2006	25
6.7 MAAHANMUUTTAJIEN AKTIIVINEN JA YHDENVERTAINEN OSALLISTUMINEN TYÖMARKKINOILLE VUOSINA 1999-2006	26
6.8 MAAHANMUUTTAJIEN HYVINVOINNIN PARANEMINEN VUOSINA 1999-2006.....	28
6.9 KOTOUTTAMISEN KUSTANNUSTEN KEHITYS VUOSINA 1999-2006.....	29
6.10 KOTOUTTAMISEN SUHTEUTETUT KUSTANNUKSET VUOSINA 1999-2006	31
6.11 KOTOUTTAMISEN KUSTANNUSVAIKUTTAVUUDEN KEHITYS VUOSINA 1999-2006	32
6.12 KOTOUTTAMISEN ARVONLUONNIN TEKIJÄT	33
7 JOHTOPÄÄTÖKSET JA TOIMENPIDE-EHDOTUKSET	34
LÄHTEET	36

Liitteet

Liite 1: Projektin osallistujat

Liite 2: Kotouttamisen vaikuttavuus PPT-esitys

Liite 3: Kotouttamisen vaikuttavuuden mittarit (tulosta A3-kokoisena!)

1 Johdanto

Tämä dokumentti on Työministeriössä toteutetun kotouttamisen vaikuttavuus ja mittaaminen -projektin loppuraportti. Työministeriön kotouttamisen vaikuttavuuden mittaaminen -projektin ensimmäinen vaihe toteutettiin loka-joulukuussa 2006 ja toinen vaihe tammi-maaliskuussa 2007. Koko projektin tavoitteena oli muodostaa yhteinen ymmärrys kotouttamisen vaikuttavuudesta ja kustannustehokkuudesta poikkihallinnollisesti. Ensimmäisen vaiheessa luotiin vaikuttavuusmalli ja vaikuttavuuden mittaristo. Toisessa vaiheessa kerättiin vaikuttavuus- ja kustannustieto sekä analysoitiin tulokset.

Projektissa pyrittiin rakentamaan väline kotouttamisen poikkihallinnolliseen johtamiseen ja kehittämiseen sekä tuki maahanmuuttopoliittisen ohjelman seurannalle. Työssä keskityttiin viranomaistoiminnan vaikuttavuuteen, mutta huomioitiin myös vaikuttavuus suhteessa rasismiin, syrjäytymiseen, kulttuuriin sekä muihin viranomaistoiminnan välillisen vaikutuksen alaisuudessa oleviin alueisiin sekä huomioidaan riittävän kattavasti eri maahanmuuttajaryhmät, esimerkiksi eri ikäryhmät.

Kotouttamisen vaikuttavuutta ei ole määritelty aikaisemmin yhteistyössä kaikkien toimijoiden kesken. Hallinnonalojen toiminta- ja taloussuunnitelmat sekä seuratut tunnusluvut eivät nykyisellään juurikaan huomioi maahanmuuttajia erityisryhmänä.











Kotouttamistoimenpiteiden seuranta ei toteuteta systemaattisesti, jolloin jatkuva seurantatieto toimenpiteiden onnistumisesta on puutteellinen. Näkemys pohjautuu erillistutkimuksiin sekä hallinnonalojen vaihteleviin seurantakäytäntöihin. Yhtenäisen seurannan puutteesta johtuen kotouttamistoimenpiteiden onnistumisesta ei ole kattavaa kokonaiskuvaa. Kotoutumisen ongelmia ei tunnisteta eri maahanmuuttajaryhmien, eri maantieteellisten alueiden tai eri hallinnonalojen vastuualueiden osalta. Yhtenäinen ja kattava seurantatieto tukisi kokonaisvaltaista suunnittelua, poikkihallinnollista koordinaatiota sekä resurssien kohdentamista strategisesti tärkeimpiin osa-alueisiin.

Projektin ohjausryhmään kuuluivat Mervi Virtanen ja Johanna Alatalo Työministeriöstä sekä Esko Mustonen Valtiovarainministeriöstä. Projektiryhmään kuuluivat ensimmäisessä vaiheessa Mervi Virtanen, Meri-Sisko Eskola, Eeva Vattulainen ja Veikko Pyykkönen Työministeriöstä. Analyysin aikana projektiryhmään kuuluivat edellä mainittujen lisäksi Irma Heikkilä-Paukkonen ja Arja Saarto Työministeriöstä. Lisäksi projektiin osallistui kattavasti kotouttamisen parissa työskenteleviä viranomaisia eri hallinnonaloilta ja kuntasektorilta sekä järjestöjen edustajia (ks. liite 1 Projektin osallistujat).

Projektissa hyödynnettiin Public Service Value -menetelmää (myöh. PSV-menetelmä), joka on konsulttiyritys Accenturen yhdessä johtavien yliopistojen kanssa vaikuttavuuden määrittelyä ja mittaamista varten kehittämä menetelmä. Mallia on käytetty Suomessa tulosprismaa syventävänä menetelmänä. Menetelmä esitellään tarkemmin luvussa 4. Menetelmät.

2 Käsitteiden määritelmät

Työhallinnolla on yhteensovittamis- ja koordinoitivastuu kotouttamistoiminnasta, jolloin kotoutumisen onnistuminen vaatii laajaa poikkihallinnollista yhteistyötä. Käytännön kotouttamistyöstä paikallistasolla vastaavat työvoimatoimistot ja kunnat, joten kaikkien hallinnonalojen ministeriöiden tulee huomioida maahanmuuttajat erityisryhmänä yhteiskunnan palveluita ja lainsäädäntöä kehittäessään. Kuva 1 esittää kotoutumisen kenttää erityisesti julkisten toimijoiden näkökulmasta.

Toimijat	Prosessit/tehtävät	Tuotokset ja laatu	Vaikutavuus
 	<ul style="list-style-type: none"> Kuntiin liittyvät hallinnolliset tehtävät Lääninhallitusten tulosohjaus Lääninhallitukset: Peruspalvelutuotannon seuranta ja arviointi Ulkomaalaisvirasto: Lupahallinto ulkomaalaisasioissa 	<ul style="list-style-type: none"> Säädökset ja tavoitteet Maahanmuuttajien oleskeluluvat ja kansalaisuuspäätökset 	VAIKUTTAUUS
	<ul style="list-style-type: none"> Kunnat: <ul style="list-style-type: none"> Kehittäminen Neuvonta ja tiedotus Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus Kunnat ja työvoimatoimistot: <ul style="list-style-type: none"> Tulkkaus Yhteiskuntaperehdytys Suomen ja ruotsin kieliopetus Peruspalvelut Luku- ja kirjoitustaidon opetus 	<ul style="list-style-type: none"> Pakolaisten vastaanotto Kotouttamisohjelma Kotoutumissuunnitelmat Peruspalvelut Kotoutumissuunnitelmien mukaiset toimenpiteet sekä palvelut (mm. kotoutumiskoulutus) 	
	<ul style="list-style-type: none"> Työvoimatoimistot: <ul style="list-style-type: none"> Työvoimapaalvelut Työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus 	<ul style="list-style-type: none"> Säädökset ja tavoitteet Tiedottaminen ja ohjaus 	
	<ul style="list-style-type: none"> Kehittäminen, suunnittelu, ohjaus, yhteensovittaminen, lainsäädäntö: maahanmuutto, kotouttaminen, TP-vastaanotto TE-keskusten tulosohjaus maahanmuuttoasioissa 	<ul style="list-style-type: none"> Alueelliset tulkkaukset Pakolaisten sijoittuminen kuntiin 	
	<ul style="list-style-type: none"> Kotouttamisen ja TP-hakijoiden vastaanoton suunnittelu, ohjaus, yhteensovitus ja TP-korvauspäätökset TEK-työvoimaosasto: työvoimatöiden tulosohjaus, työlupalinjaukset, alueelliset tulkkikeskukset Etnisen tasa-arvon ja syrjimättömyyden edistäminen 	<ul style="list-style-type: none"> Säädökset ja tavoitteet Tiedottaminen ja ohjaus 	
	<ul style="list-style-type: none"> Kuntien ohjaus Opetus ja kulttuuripalvelut 	<ul style="list-style-type: none"> Säädökset ja tavoitteet Tiedottaminen ja ohjaus 	
	<ul style="list-style-type: none"> Kuntien ohjaus Sosiaali- ja terveyspalvelut, esim. neuvolat ja vanhuspalvelut Sosiaaliturvaedut 	<ul style="list-style-type: none"> Säädökset ja tavoitteet Tiedottaminen ja ohjaus 	
	<ul style="list-style-type: none"> Kuntien ohjaus Asuntopolitiikka 	<ul style="list-style-type: none"> Säädökset ja tavoitteet Tiedottaminen ja ohjaus 	
	<ul style="list-style-type: none"> Vapaaehtoistoiminta RAY-rahoitteinen monikulttuurinen kansalaistoiminta Vapaa sivistystyö Julkisrahoitteinen toiminta kuten SPR:n vastaanottokeskukset 	<ul style="list-style-type: none"> Järjestöjen tuottamat palvelut 	

Kuva 1. Kotouttamisen toimijat, prosessit ja tuotokset (Accenture 2006)

Projektin aikana sovittiin myös muutamia keskeisiä kotouttamisen ja vaikuttavuuden mittaamisen käsitteitä, jotta työpajojen osallistujilla olisi yhteinen käsitteistö keskusteluiden tueksi. Käsitteiden määritelmät on lueteltu taulukossa 1.

Käsite	Määritelmä
Maahanmuuttaja	Suomessa jatkuvaluonteisesti asuva henkilö, joka ei ole Suomen kansalainen.
Kotouttaminen	Kotouttamisen tavoitteena on vaikuttaa yksittäiseen maahanmuuttajaan ja maahanmuuttajan mahdollisuuksiin siten, että... <ul style="list-style-type: none"> • hän saa tasa-arvoisen aseman kantaväestöön kuuluvien kanssa, • hän pystyy elättämään itsensä ja perheensä, • hän saa yhteiskunnassa tarvittavat keskeiset tiedot ja taidot, • hänen yksilölliset kehittymismahdollisuutensa paranevat, • hänen työllistymismahdollisuuteensa paranevat, • sekä hän voi säilyttää omaa kieltään ja kulttuuriaan.
Kotoutuminen	Maahanmuuttajan yksilöllinen ja maahanmuuttajaryhmien yhteisöllinen sekä kaksisuuntainen sopeutumisprosessi suomalaisen yhteiskunnan kanssa.
Kantaväestö	Suomen kansalaiset.
Vaikuttavuus	<p>Julkisen arvon mallissa vaikuttavuudet määritellään tunnistamalla organisaation säädösperusteiset tehtävät, tuotokset ja sidosryhmät, joihin organisaation toiminnalla on vaikutusta.</p> <p>Tältä pohjalta tunnistetaan vaikuttavuudet, jotka ovat aikaansaatuja muutoksia yhteiskunnan tai sen jäsenten olosuhteissa tai tilassa. Vaikuttavuuden saa aikaan julkisen toiminnan toiminnallinen tuloksellisuus, erityisesti suoritteet, laadunhallinta ja palvelukyky. Vaikuttavuus voi olla tavoitteiden mukaista tai niiden vastaista</p> <p>Vaikuttavuutta luokitellaan eri tavoin, esimerkiksi lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin vaikuttavuuteen. Lyhyen aikavälin vaikuttavuus on toiminnan välittömintä vaikutusta ja sen syy-seuraussuhde (vaikutusketju) on selkeimmin hallittavissa. Pitkän aikavälin laajaan yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen vaikuttavat useat toimijat ja sen syy-seuraussuhteiden mallintaminen on vaikeampaa.</p>
Segregaatio	Maahanmuuttajien keskittyminen tietyille asuinalueille.
Kustannusvaikuttavuus	Kustannusvaikuttavuus eli vaikuttavuuden kustannustehokkuus on vaikuttavuuden suhde sen aikaansaamiseen käytettyihin panoksiin.
Julkinen arvo	Organisaatio luo julkista arvoa aikaansaamalla vaikuttavuutta kustannustehokkaasti. Mikäli tavoitteiden mukainen vaikuttavuus ja/tai kustannusvaikuttavuus lisääntyvät, julkinen arvo lisääntyy. Päinvastainen kehitys heikentää julkista arvoa.
Kotouttamisen kustannukset	Euromääräiset kustannukset, joilla kotouttamisen yhteiskunnallinen vaikuttavuus on aikaansaatu.
Suhteutetut kustannukset	Kustannukset suhteutetaan palvelutarpeeseen, esimerkiksi palveltavaan väestöpohjaan tai vastaavaan. Näin saadaan tarkempi kuva kustannusvaikuttavuudesta

Taulukko 1: Loppuraportissa käytetyt käsitteet

3 Vaikuttavuuden tutkimuksen viitekehys

Hallinnon kehittämisessä on melko laajasti hyväksytty näkemys, jonka mukaan julkisen sektorin suorituskykyä tulisi mitata tuotosten saavuttamisen lisäksi vaikuttavuuden tunnusluvuilla. Theodore Poister (2003, s. 38) määrittelee tuotosten ja vaikuttavuuden eron: "Tuotokset kuvaavat varsinaisen tekemisen tuloksia, mutta vaikuttavuus on toiminnan todellinen aikaansaannos." Esimerkiksi kotoutumissuunnitelmat ovat toiminnan tuotoksia, mutta todellinen vaikutus, jota tavoitellaan, on esim. maahanmuuttajan työllistyminen suomen kielitaidon ja ammatillisen osaamisen kehittymisen seurauksena. Pitkän tähtäimen vaikuttavuutena voidaan nähdä maahanmuuttajan esimerkiksi sosio-ekonomisen hyvinvoinnin paranemista.

John Alford kuvaa julkishallinnon johtajien vastuuta julkisen arvon luomisessa: "Julkinen arvo... rekisteröity väestön mieliin vaikuttavuutena, eli sosiaalisiin ryhmiin tai olosuhteisiin kohdistuvina vaikutuksina." Alfordin mukaan väestö hyödyntää julkisen arvon kollektiivisesti. (Johnson et al. 2001, ss. 5-6) Vaikuttavuus muodostuu siis yksittäisistä vaikutuksista. Vastikään julkaistussa kirjassaan "Unlocking Public Value" Cole ja Parston (2006, ss. 63-65) määrittelevät julkisen arvonluonnin (eng. Public Service Value) laajemmaksi käsitteeksi kuin pelkkä vaikutusten saavuttaminen ja kustannusten leikkaaminen. Molemmat tulee saavuttaa tasapainoisesti ymmärtäen strategiset kompromissit niiden välillä. "Julkinen arvo määritellään tiettyjen sidosryhmien arvostamien vaikuttavuuksien saavuttamisena kustannustehokkaasti." (Cole ja Parston 2006, ss. 63-65)

Valtiovarainministeriön tulosohjauksen käsikirjassa vaikuttavuus määritellään seuraavasti: "Vaikuttavuus kuvaa toiminnan ja toimenpiteiden vaikutuksia verraten laajoihin asiakokonaisuuksiin, kuten jonkin toimialan, politiikkasektorin tai viraston yhteiskunnalliset vaikutukset. Vaikuttavuus kuvaa toimintapolitiikan tavoitteiden saavuttamisesta sekä tavoitteiden saavuttamisen kustannustehokkuutta." (Valtiovarainministeriö 02/2005, s. 25) Lanen (2000, s. 62) mukaan tuotoksista saatujen todellisten hyötyjen suhteuttaminen toiminnan kustannuksiin tuottaa hyödyllisen hyöty/panos -suhteen. Kustannustehokkuuden sijasta voidaan puhua myös kustannusvaikuttavuudesta, koska tehokkuus yhdistetään usein toiminnalliseen tehokkuuteen (tuotos/panos -suhde).

Vaikuttavuudet ilmenevät lyhyellä, keskipitkällä ja/tai pitkällä aikavälillä. Yksittäiset organisaatiot pystyvät yleensä saamaan aikaan lyhyen aikavälin vaikutuksia, mutta pitkän aikavälin vaikuttavuus (kuten hyvinvoinnin paraneminen) vaatii yleensä useamman organisaation yhteistyötä. (Cole & Parston 2006, s. 20) Pitkän aikavälin vaikuttavuuden tarkastelussa myös syy-seuraussuhteiden hahmottaminen vaikeutuu.

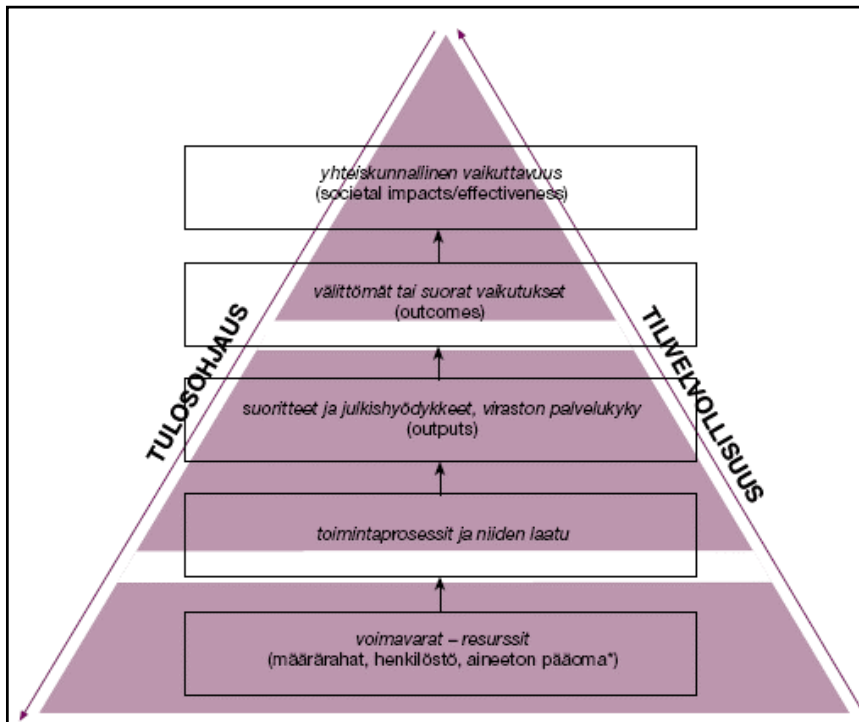
Julkishallinnon johtajien täytyy tasapainotella kansalaisille arvokkaiden asioiden ja poliittisesti hyväksyttävien asioiden välillä. Julkinen mielipide ei aina vastaa politiikassa keskeisesti vaikuttavien tahojen näkemyksiä maailmassamme, jossa vauraus ja valta eivät ole tasaisesti jakautuneet. Julkishallinnon johtajien on keksittävä keinoja julkisen arvonluonnin kasvattamiseksi, jotka ovat sekä poliittisesti hyväksyttäviä että toteutettavissa. (Johnson et al. 2001, s. 10) Kjaer (2004, s. 23) kuvaa samankaltaista voimakkaiden vallankäyttäjä-instituutioiden merkitystä korporativismin käsitteen avulla: "Korporativismi on instituutio, jonka avulla yhdistetään kansalaisyhteiskunnan järjestäytyneet intressit julkishallinnon

päätöksentekorakenteeseen.” Tyypillinen esimerkki on työmarkkinajärjestöt. Korporativismi rikkoo parlamentaarista hallintoketjua, koska ne luovat suoran yhteyden (demokraattisesti valitun edustajiston ohitse) kansanvallan ja hallintokoneiston välille. Toinen särö hallintoketjussa aiheutuu Euroopan unionin integraatiosta, koska kansallinen hallinto voidaan tietyissä tapauksissa ohittaa. (Kjaer 2004, s. 23) Hallintoketju määrittelee keskeisesti tilivelvollisuuden ja siksi em. vallankäyttäjät ovat ongelmallisia edustuksellisen demokratian näkökulmasta.

Yksi julkishallinnon keskeinen tehtävä on määrittellä tilivelvollisuuden mekanismi. ”Kun puhutaan tilivelvollisuudesta, määritellään kuka voi vaatia asioiden selvittämistä, ja kenen on annettava selonteko.” (Kjaer 2004, s. 14) Poliitiikkaverkostot vaikeuttavat tilivelvollisuuden määrittelyä, koska hierarkiset käskyvaltasuhteet eivät ole yksiselitteisiä verkostoissa. Valtion kykenemättömyys osoittaa tilivelvollisuutta johtaa vallan ja kontrollin menettämiseen. (Kjaer 2004, s. 15) Kuitenkin kunnallinen itsemääräämisoikeus pakottaa kotouttamistoiminnan poliitiikkaverkostoihin, koska Työministeriö ei voi ottaa suoraa käskyvaltaa haltuunsa. Kotouttamisen koordinoinnin ja yhteensovittamisen on tapahduttava kaikkien poliitiikkasektorien yhteistyön kautta, jolloin politiikan toimeenpano tapahtuu verkostossa.

Kevan Scholes suosittelee konsernijohdolle selkeiden tavoitteiden ja suorituskyvyn mittareiden määrittelyä hajautetussa toiminnassa. Julkishallinnon ohjauksen tulisi siirtyä kohti vaikuttavuuden resursointia, vaikka vaikuttavuuden mittaaminen on vaikeampaa. (Johnson et al. 2001, ss. 242-243)

Suomen valtion hallinnon tulosohjaus ja raportointi perustuvat kahteen peruskriteeriin: yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen ja toiminnalliseen tuloksellisuuteen. Yhteiskunnallisten vaikutusten erottaminen toiminnallisista tuloksista on keskeistä julkishallinnon suorituskyvyn johtamisessa. Ministeriöiden tavoitteiden tulisi keskittyä pääasiassa yhteiskunnallisiin vaikutuksiin, ja niiden tulisi ohjata virastojen sekä laitosten toiminnalliset tulostavoitteiden asettamista. Yksittäisiä virastoja ei yleensä voida pitää tulosvelvollisina yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisesta, koska niiden vaikutusmahdollisuudet ovat rajalliset (kuva 2). (Valtiovarainministeriö 02/2005, ss. 24-27)



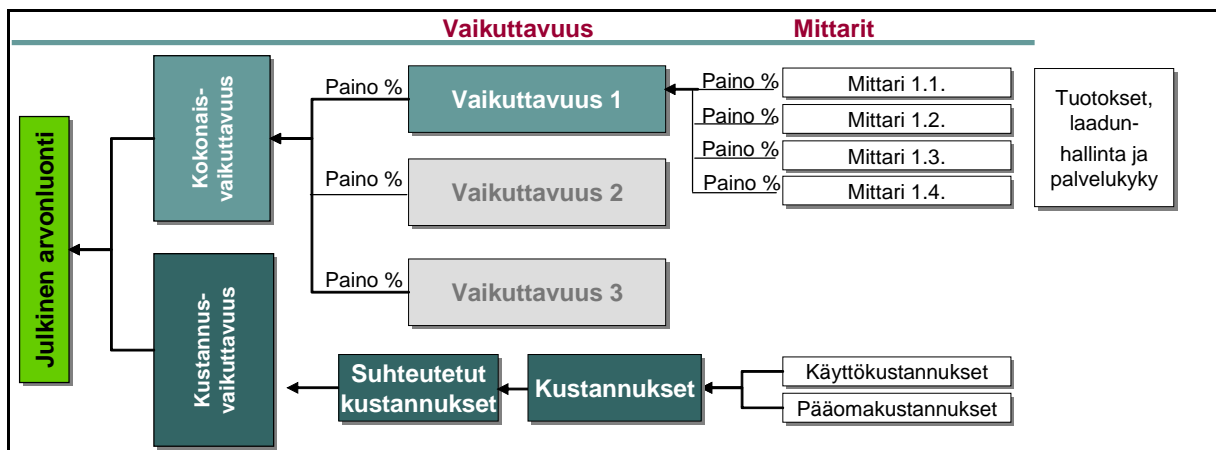
Kuva 2. Virastojen toiminnan vaikutusketjua kuvaava malli (Valtiovarainministeriö 02/2005, s. 28)

Ministeriöiden tulee perustella kaikki talousarvioon ehdotettavat määrärahat vaikuttavuustavoitteiden ja toiminnallisten tulostavoitteiden selkeällä ja ymmärrettävällä esittämisellä. Ministeriöiden tilivelvollisuus tarkoittaa, että niiden on "annettava oikea ja riittävä kuva yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden kehityksestä ja toiminnallisen tuloksellisuuden pääpiirteistä." (Valtiovarainministeriö 02/2005, s. 30) Eduskunta on eri yhteyksissä edellyttänyt parannuksia tuloksellisuutta koskevaan raportointiin, mm. tilinpäätösten ja toimintakertomusten nopeampaa valmistumista sekä sisällön konkretisointia. Poikkihallinnollinen yhteistyö on saanut myös osansa huomiosta: "Poikkihallinnollisen yhteistoiminnan vaatimukset ovat keskeisiä kaikilla hallinnon aloilla ja tasoilla... useammalla ministeriöllä voi olla hallituksen asettamia yhteisiä vaikuttavuustavoitteita ja tulossopimuksissa virastoille ja laitoksille voidaan asettaa yhteisiä tulostavoitteita." (Valtiovarainministeriö 02/2005, ss. 18-20)

Tulosprisma tarjoaa rakenteen, jonka avulla toiminnan vaikutusketju pystytään hahmottamaan panoksista yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen asti. Tarjolla ei kuitenkaan ole selkeitä menetelmiä tai ohjeistuksia siitä, miten vaikuttavuuden mittaaminen ja raportointi tulisi toteuttaa. Public Service Value -menetelmä auttaa määrittelemään toiminnan lyhyen ja pitkän aikavälin vaikutukset, sopivat mittarit toiminnan vaikuttavuuden todentamiseksi sekä yksinkertaisen raportointimallin, joka vastaa eduskunnan vaatimuksiin raportoinnin sisällön konkretisoinnista. PSV-menetelmä esitellään tarkemmin seuraavassa luvussa.

4 Käytetyt menetelmät

Projektissa hyödynnettiin Accenturen PSV-menetelmää. PSV-menetelmä perustuu yksinkertaiseen ideaan: toiminnan vaikuttavuus suhteutetaan toiminnan kustannusvaikuttavuuteen, jolloin saadaan kokonaiskuva julkishallinnon toiminnan arvonluonnin kehityksestä. Menetelmän periaatteet on havainnollistettu kuvassa 3 ja kuvataan tarkemmin tässä luvussa.



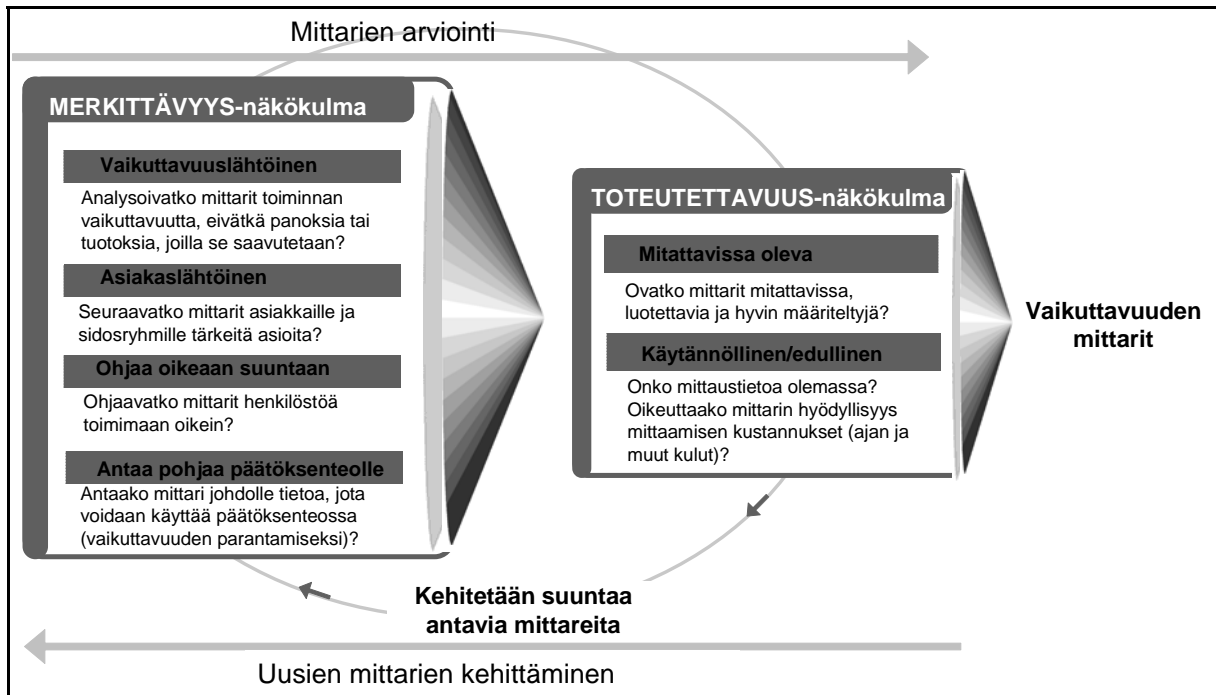
Kuva 3. PSV-menetelmän periaatekuva (Accenture 2006)

Perinteiset tunnusluvut ja suorituskykymittarit eroavat PSV-menetelmästä sen suhteen, että PSV:n mittareille rakennetaan yhteys toiminnan vaikuttavuusmalliin ja siksi ne mittaavat varsinaisia toiminnan vaikutuksia. Yhteys luodaan määrittelemällä painoarvo (%) jokaiselle vaikuttavuudelle, vaikuttavuuden osatekijälle ja mittarille. Prosentti ilmaisee yksittäisen vaikuttavuuden suhteellisen merkityksen arvioitaessa organisaation kokonaisvaikuttavuutta. Julkisen arvon mallissa 100 % jaetaan tunnistettujen vaikuttavuuksien kesken.

Painotukset heijastavat organisaation näkemystä yhteiskunnan kokonaisedusta. Painoarvot määrittelevät yksittäisten vaikuttavuuksien ja mittarien suhteen kokonaisuuteen, joka toiminnan mahdollistaa kokonaisvaltaisen arvioinnin. Painoarvojen määrittely on kotouttamistoiminnalle yhteisten prioriteettien selventämistä. Painoarvojen asettamisen aikana käyty keskustelu on tärkeä, koska toimijoiden näkökulmat kotoutumiseen vaihtelevat. Työhallinto arvioi kotoutumisen onnistumista yleensä työllistymisen, kunnan sosiaalitoimi hyvinvoinnin edistymisen ja kansalaisjärjestöt sosiaalisten verkostojen perusteella. Kuitenkin suomalaisen yhteiskunnan tarpeisiin ja valtioneuvostotason tavoitteisiin vastaaminen on viranomaisten yhteinen tehtävä. Siksi kokonaisuuden ja yhteisten toimintalinjojen hahmottaminen on tärkeää. Painoarvot voivat muuttua yhteiskunnan tarpeiden ja toimintaympäristön muuttuessa.

Painoarvot eivät kuitenkaan ole näkemys siitä, miten resurssit pitäisi jakaa. Esimerkiksi jokin vaikuttavuuden kannalta vähäisempi viranomaistehtävä voi olla paljon resursseja kuluttava, mutta silti välttämätön.

Vaikuttavuuden mittarien määrittely on haastavaa ja joskus joudutaan käyttämään suuntaa-antavia mittareita, jotka antavat lisätietoa vaikuttavuudesta, mutta eivät mittaa suoraan toiminnan vaikuttavuutta. (Cole ja Parston 2006, ss. 76-77) Mittarien määrittelyn tueksi on rakennettu kuvan 4 mukainen hyvän vaikuttavuuden mittarin kriteeristö.



Kuva 4. Mittarien määrittely (Accenture 2006)

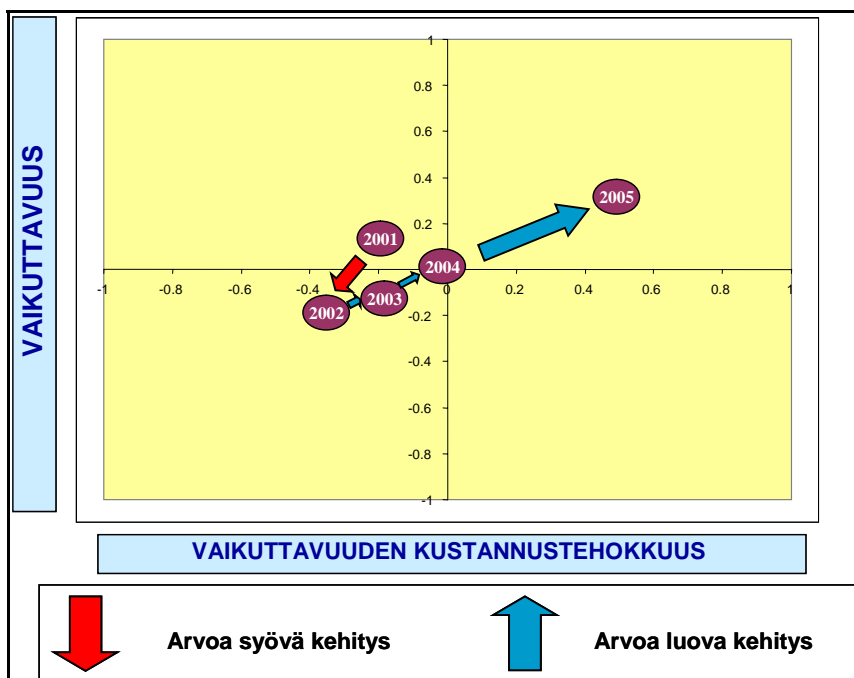
Maahanmuuttajiin kohdistuvien toimenpiteiden vaikutuksia eristettäessä yksi tehokas keino on tunnusluvun suhteuttaminen kantaväestön vastaavaan tunnuslukuun. Esimerkki tällaisesta mittarista on maahanmuuttajien rikollisuus, joka päätettiin suhteuttaa kantaväestön rikollisuuteen. Jos rikollisuus on yleisesti kasvussa ja maahanmuuttajien rikollisuus kasvaa samassa tahdissa, niin tunnusluku ilmaisee neutraalin (eikä negatiivisen) signaalin kotoutumiskehityksestä tämän mittarin osalta. Mittarit pitää joskus myös vakioda, jotta jonkin yksittäisen tekijän vääristävä vaikutus mittarin kehitykseen poistetaan (esim. ikävakiointi).

PSV-mallissa kunkin mittarin tulokset normalisoidaan suhteessa tarkasteluajanjakson keskiarvoon, jotta niiden tulokset olisivat vertailukelpoisia. Yksittäisen mittarin kehitys kuvaa siis mittarin tulokset prosentuaalista poikkeamaa ajanjakson keskiarvosta. Kuvassa 3 näkyvien painoarvoprosenttien avulla yksittäisten mittarien tuloksista saadaan painotettu keskiarvo, joka kuvaa vaikuttavuuden osatekijän kehitystä. Vastaavasti painoarvojen määrittely vaikuttavuuden osatekijöiden ja vaikuttavuuksien välillä mahdollistaa edelleen painotetun keskiarvon laskemisen kokonaisvaikuttavuudelle. Kokonaisvaikuttavuuden suure on sama kuin yksittäisen mittarin, eli vaikuttavuuden prosentuaalinen poikkeama tarkasteluajanjakson keskiarvosta. Painoarvot kuvastavat siis kunkin vaikuttavuuden ja mittarin strategista tärkeyttä, kuinka suuri vaikutus niiden kehityksellä tulisi olla kokonaiskuvaan. (Cole ja Parston 2006, ss. 73, 93-94)

PSV-menetelmän mukainen kustannusvaikuttavuuden laskemisessa arvioidaan vaikuttavuuden tuottamisen kustannukset yhteiskunnalle. Cole ja Parston (2006, ss. 95-96) toteavat, että julkisten organisaatioiden sidosryhmät haluavat nähdä sosiaalisen vastineen, jonka he saavat maksamilleen verorahoille. Yksinomaan kustannusten leikkaamiseen keskittyminen voi johtaa julkishallinnon suorituskyvyn heikkenemiseen. Kustannusvaikuttavuus määritellään vaikuttavuuden suhteena rahalliseen panokseen, joka käytetään vaikuttavuuden tuottamisessa.

Kustannusvaikuttavuuden laskentakaava on esitelty kuvan 3 alaosassa. Kokonaiskustannukset lasketaan käyttö- ja pääomakustannuksista (pl. lyhytaikaiset vastattavat). Kokonaiskustannukset suhteutetaan palveltavan kohdeyleisön (esim. maahanmuuttajien määrä) suuruuteen, jotta luonnollinen palveluiden kysynnän kasvu ei heijastuisi negatiivisesti kustannusvaikuttavuuteen. Lisäksi inflaation vaikutukset kustannuksiin on otettava huomioon. (Cole ja Parston 2006, s. 96-101)

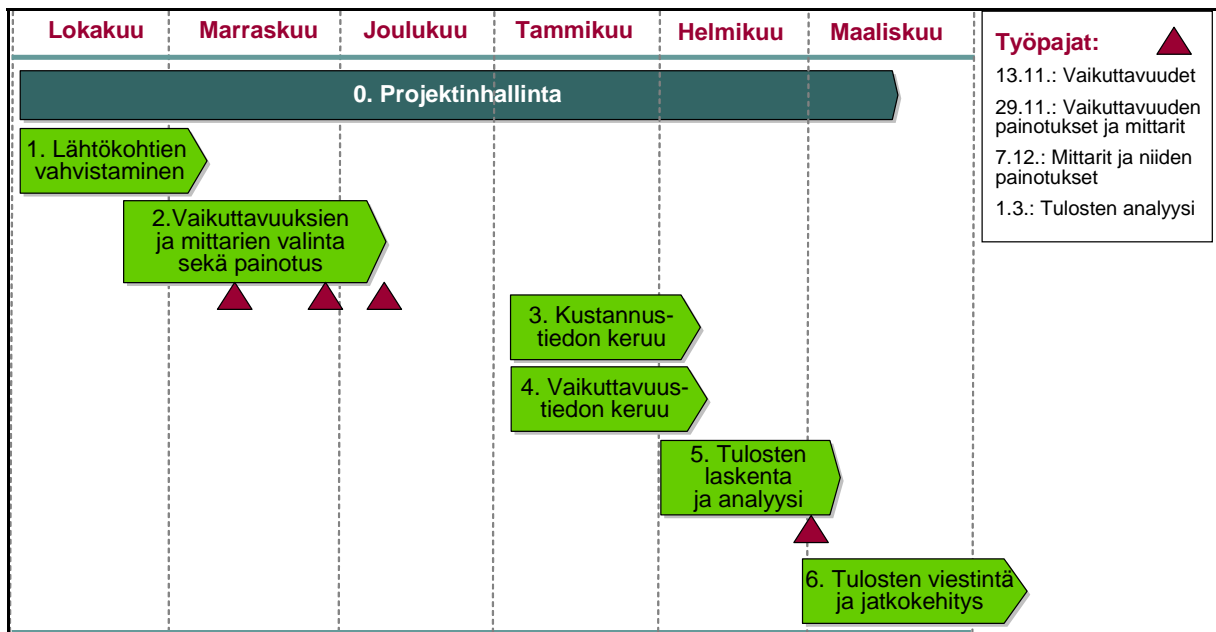
PSV-analyysin tulokset voidaan esittää graafisesti nelikenttä-matriisissa, jossa vaikuttavuuden vuotuinen kehitys piirretään Y-akselille ja kustannusvaikuttavuuden kehitys X-akselille (kuva 5). Arvonluonnin positiivinen kehitys suuntautuu oikeaan ylänurkkaan ja julkista arvoa heikentävä kehitys vasempaan alanurkkaan. On tärkeitä huomioida, että PSV-analyysi ei näytä absoluuttista organisaation toiminnan onnistumista suhteessa vertaisorganisaatioihin, vaan suhteellista (prosentuaalista) kehitystä verrattuna tarkasteluajanjakson keskiarvoon. Benchmarking-analyysi samankaltaisten organisaatioiden kanssa mahdollistaa suorituskyvyn vertailun ulkopuolista mittapuuta vasten. (Cole ja Parston 2006, ss. 102-107) Jos kyseinen benchmarking-analyysi toteutetaan, vertaisryhmän tulisi löytää samankaltaisesta toimintaympäristöstä ja hallinnosta. (OECD 2005, ss. 50-51)



Kuva 5. Esimerkki PSV-analyysin tuloksista (Accenture 2006)

5 Aineisto

Projektin eteneminen on esitetty kuvassa 6. Ensimmäiseen vaiheeseen kuuluivat tehtäväkokonaisuudet 1. ja 2. sekä kolme ensimmäistä työpajaa. Toiseen vaiheeseen kuuluivat tehtäväkokonaisuudet 3-6 sekä viimeinen työpaja.



Kuva 6. Kotouttamisen vaikuttavuus ja mittaaminen –projektin aikataulu ja vaiheistus (Accenture 2007)

5.1 Lähtökohtien vahvistaminen-työvaihe

Lähtökohtien vahvistaminen -työvaiheessa haastateltiin 23 kotouttamisen parissa työskentelevää johdon, asiantuntijoiden ja sidosryhmien edustajaa (yhteensä 19 haastattelua). Haastateltujen henkilöiden lista löytyy liitteestä 1. Haastatteluiden tavoitteena oli saada mahdollisimman kattava kuva kotouttamisen parissa työskentelevien toimijoiden näkemyksistä kotouttamisen vaikuttavuudesta ja mittaamisesta. Kaikista haastatteluista tehtiin muistiot projektiryhmää varten. Haastattelukysymykset olivat seuraavat:

0. Kotouttaminen ja kotoutuminen
 - Miten kotouttaminen ja kotoutuminen ymmärretään organisaatiossanne?
1. Asiakas
 - Kenelle kotouttamisessa tuotetaan vaikuttavuutta?

2. Vaikuttavuus

- Mitä kotouttamiseen liittyviä vaikuttavuustavoitteita organisaatiolla on (viralliset tai epämuodolliset)?
- Mitä yhteisiä vaikuttavuustavoitteita kotouttamisen parissa työskentelevillä toimijoilla tulisi olla?

3. Mittarit

- Onko vaikuttavuuden mittareita määritelty organisaatiossa?
- Miten vaikuttavuutta voitaisiin mitata?
- Miten nykyinen mittaustieto kerätään ja analysoidaan?

Lähtökohtien määrittelyn yhteydessä tutustuttiin myös tärkeimpiin aihepiiristä tehtyihin tutkimuksiin, koska tutkimuksista löytyy paljon mittariaihioita sekä tietoa toiminnan vaikutuksista.

5.2 Vaikuttavuuksien ja mittarien valinta sekä painotus-työvaihe

Vaikuttavuuksien ja mittarien valinta sekä painotus -työvaiheessa projektiryhmä rakensi edellisen työvaiheen tulosten pohjalta kotouttamisen vaikutusten logiikkamallin. Logiikkamallilla kuvattiin viranomaistoiminnan välittömiä ja pitkän aikavälin vaikutuksia, jotta kokonaisuuden hahmottaminen helpottuisi. Logiikkamallin avulla rakennettiin ensimmäinen versio kotouttamisen vaikuttavuusmallista. Lisäksi haastatteluiden tuloksista sekä aikaisemmista tutkimuksista koottiin ensimmäinen versio kotouttamisen mittaristosta. Vaikuttavuusmallia käsiteltiin ensimmäisessä 13.11.2006 järjestetyssä työpajassa. Työpajojen osallistujat on listattu liitteessä 1. Työpajassa käytiin yhdessä läpi ja tehtiin korjausehdotukset kotouttamisen vaikuttavuusmalliin sekä aloitettiin työryhmissä mittari-ideoiden jatkokehitys. Työpajojen välillä osallistujille annettiin tehtäväksi hakea palautetta omalta organisaatiolta vaikuttavuusmalliin ja mittaristoon.

Toisessa työpajassa (29.11.2006) vahvistettiin korjattu vaikuttavuusmalli sekä jatkettiin mittariston jatkokehitystä. Mittarien jatkokehitys toteutettiin kokonaisuudessaan työryhmätyöskentelynä, koska mittari-ideoiden suuri määrä ei mahdollistanut yhteistä keskustelua yksittäisistä mittareista. Kolmannessa työpajassa (7.12.2006) viimeisteltiin mittari-ideat, sovittiin vaikuttavuuden ja mittarien painoarvoista sekä sovittiin kustannusanalyysin piirissä olevat kustannustekijät. Vaikuttavuuden painoarvokeskustelun pohjustamiseksi järjestettiin ensin suljettu lippuäänestys, jotta kaikki saivat ilmaista oman näkemyksensä painoarvoista. Lopuksi käytiin avoin keskustelu, jonka aikana sovittiin yhteinen konsensus painoarvoista. Vaikuttavuuden osatekijöiden ja mittariston painoarvot sovittiin työryhmissä.

5.3 Kustannustiedon keruu-työvaihe

Kustannustiedon keruun aikana kerättiin edellisessä vaiheessa analyysin piirissä olevista kustannustekijöistä tietoa vuosilta 1999–2006. Kustannusanalyysissa pyrittiin huomioimaan vain kotouttamistoiminnasta aiheutuvat erityiskustannukset. Peruspalvelukustannukset jäivät analyysin ulkopuolelle, koska maahanmuuttajilla on pääasiassa samat oikeudet peruspalveluihin kuin kantaväestölläkin. Seuraavassa taulukossa on listattu analyysissa huomioidut kustannustekijät.

Toimija	Huomioidut kustannustekijät
Opetusministeriö	Valmistava ammatillinen peruskoulutus, oman äidinkielen opetus ja tukiopetus (valtion osuus)
Kunnat	Valmistava ammatillinen peruskoulutus, oman äidinkielen opetus ja tukiopetus (kuntien osuus)
Työhallinto	Työhallinnon kotoutumistoiminnan järjestämiseen liittyvät kulut (henkilöstö+sivukulut) Valtion korvaukset kunnille pakolaisten ja inkeriläisten vastaanotosta Kotoutumiskoulutusten järjestäminen ja tulkkauspalvelut
Kela	Kelan kotoutumistuki kotouttamislain mukaiselta ajalta (3-5 vuotta)
ERF, RAY ja kaikki hallinnonalat	Kotouttamiseen liittyvä kehitysrahoitus (ERF, RAY sekä hallinnonalojen tiedossa olevat projektit)
Kaikki hallinnonalat	Kaikkien hallinnonalojen tulkkauspalvelukustannukset, sisältää myös etätulkkaukset. Työhallinnon tuntihintaa käytetty myös muiden hallinnonalojen kustannusten arviointiin

Taulukko 2: Kustannusanalyysissa huomioidut kustannustekijät (Accenture 2007)

Muutamia kustannustekijöitä ei ollut mahdollista kerätä tämän projektin aikana. Kyseiset kustannukset kannattaisi kerätä arvonluonnin seurannan jatkokehityksessä yhteydessä. Tällaisia kustannuksia ovat mm. muiden hallinnonalojen kotoutumistoiminnan järjestämiseen liittyvät kulut (sekä henkilöstö että sivukulut), muiden hallinnonalojen mahdolliset muut kotoutumista edistävät toimenpiteet ja niiden kustannukset sekä kuntien muiden kotoutumista edistävien toimenpiteiden kustannukset.

5.4 Vaikuttavuustiedon keruu-työvaihe

Vaikuttavuustiedon keruun aikana kerättiin edellisessä vaiheessa ehdotettuihin 80 mittariin mittaustietoa vuosilta 1999–2006. Tiedonkeruun aikana projektiryhmä karsi n. 20 mittari-ideaa mm. tiedon saatavuuden ja luotettavuuden vuoksi sekä tarjosi osalle mittareista korvaavia parempia mittareita. Lisäksi muutamilla mittari-ideoilla oli epäselvä yhteys kotoutumiseen, eivätkä siksi soveltuneet tunnusluvuiksi. Kaikkia ehdotetuista mittareista ei voitu toteuttaa, vaan ne jätettiin jatkokehitysideoiksi. Jatkokehitysideoista noin 11 mittarille ei löytynyt lainkaan mittaustietoa. Lisäksi 7 mittaria olisi vaatinut lisärahoitusta (edellyttävät Tilastokeskuksen ja Stakesin tietojen yhdistämistä) ja 10 mittaria vaatisivat ns. integraatio-barometrin toteuttamista. Integraatio-barometri tarkoittaa riittävän suurella otannalla maahanmuuttajille kohdistettua kyselyä, jossa tutkitaan maahanmuuttajien näkemyksiä kotoutumisestaan. Jatkokehitykseen siirretyt mittari-ideat on lueteltu liitteen 3 lopussa.

5.5 Tulosten laskenta ja analyysi-työvaihe

Tulosten laskenta ja analyysi-vaiheessa projektiryhmä tapasi kolme kertaa helmikuun aikana ja analysoi kerättyjä vaikuttavuuden mittaustietoja sekä kustannustietoja. Projektiryhmä määritteli myös neljä projektiryhmän ulkopuolista asiantuntijaa, joiden kanssa analyysin tuloksia käytiin läpi erillisissä tapaamisissa. Asiantuntijat on listattu liitteessä 1. Projektin viimeisessä työpajassa (1.3.2007) analysoitiin tuloksia yhdessä kotouttamisen toimijoiden kesken.

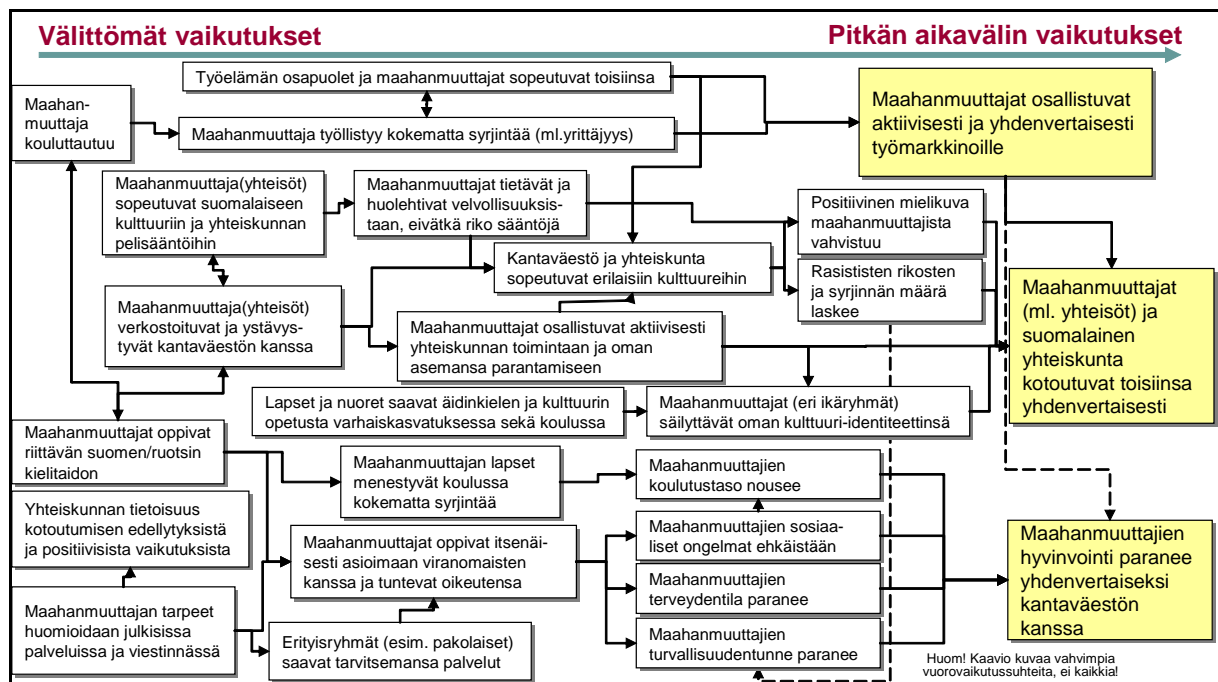
5.6 Tulosten viestintä ja jatkokehitys-työvaihe

Viimeisessä vaiheessa tehtiin projektin loppuraportti ja tulokset esiteltiin keskeisten toimijoiden johdolle sekä Puikot-projektiryhmän aloitustapaamisessa. Tämän loppuraportin 7. luvussa on listattu toimenpide-ehdotukset kotouttamisen arvonluontimallin jatkokehitystä varten.

6 Tulokset

6.1 Kotouttamisen vaikuttavuusmalli ja painoarvot

Haastatteluiden ja tutkimustiedon pohjalta luotiin kotouttamisen vaikuttavuuden logiikkamalli, jossa analysoitiin kotouttamistoiminnan lyhyen ja pitkän tähtäimen vaikutuksia (kuva 7). Logiikkamalli kuvaa vain merkittävimpiä vaikutuksia sekä vahvimpia kausaalisia suhteita, eikä pyri kattamaan kaikkia kotoutumiseen liittyviä yksityiskohtia.

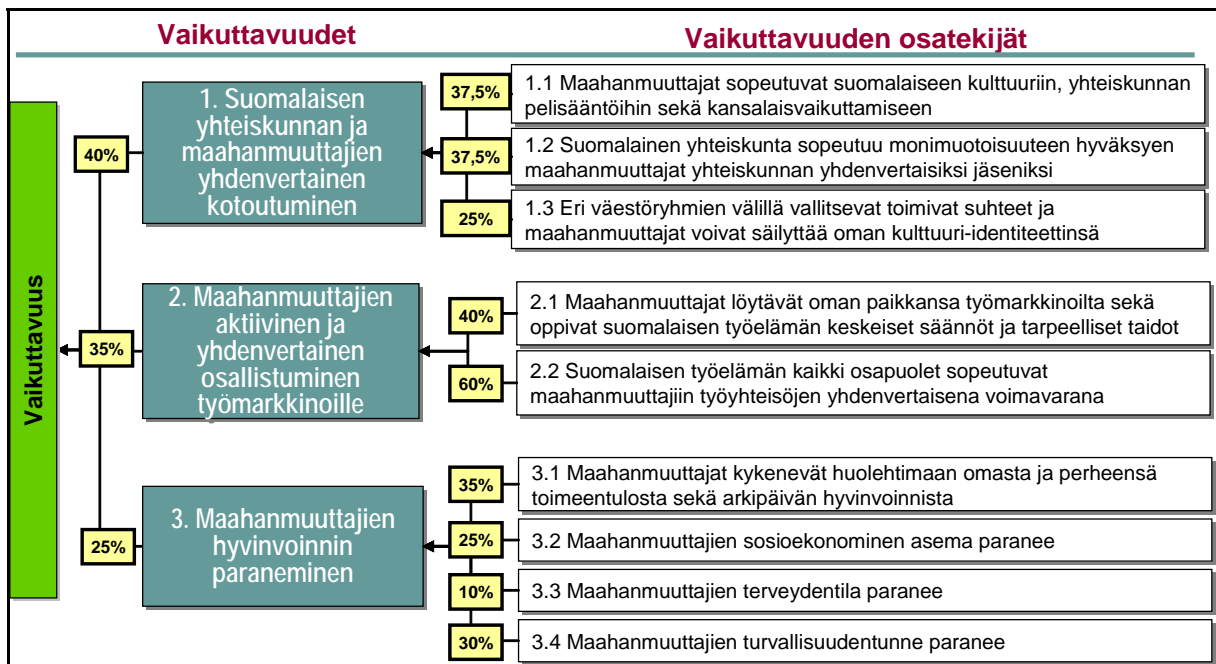


Kuva 7. Kotouttamisen logiikkamalli: lyhyen ja pitkän aikavälin vaikutukset (Accenture 2006)

Logiikkamallin avulla luotiin vaikuttavuusmalli, jolla pyrittiin hahmottamaan kotouttamistoiminnan kokonaisvaikuttavuus.



Kuva 8. Kotouttamisen vaikuttavuusmalli (Accenture 2006)



Kuva 9. Kotouttamisen vaikuttavuudet, osatekijät ja painoarvot (Accenture 2006)

Vaikuttavuudet jakautuvat edelleen osatekijöihin. Vaikuttavuudet ja niiden osatekijät painotettiin kolmannessa työpajassa (ks. kuva 9). Vaikuttavuuksien välisistä painoarvoista käytiin perusteellinen keskustelu ja perustelut ehdotetuille painoarvoille olivat seuraavat:

1. Suomalaisen yhteiskunnan ja maahanmuuttajien yhdenvertainen kotoutuminen 40%
 - Suomalaisen yhteiskunnan ja maahanmuuttajien yhdenvertainen kotoutuminen on keskeinen edellytys kahden muun vaikuttavuuden toteutumiselle:
 - Maahanmuuttajien työllistyminen riippuu yhteiskunnan syrjimättömyydestä

- o Yhdenvertainen asema julkishallinnon asiakkaana ja lähiyhteisöjen jäsenenä on välttämätön edellytys myös muun hyvinvoinnin paranemiselle
- 2. Maahanmuuttajien aktiivinen ja yhdenvertainen osallistuminen työmarkkinoille 35%
 - Maahanmuuttajien aktiivisella ja yhdenvertaisella osallistumisella työmarkkinoille on suuri merkitys sosiaalisessa integraatiossa suomalaisen yhteiskuntaan
- 3. Maahanmuuttajien hyvinvoinnin paraneminen 25%
 - Maahanmuuttajien hyvinvoinnin paraneminen on kotouttamisen pitkän aikavälin vaikutus, mutta se toteutuu suurelta osin kahden muun vaikuttavuuden kautta, jotka ovat arvioinnille olennaisempia

6.2 Kotouttamisen kustannukset ja suhteutustekijä

Kotouttamisen kokonaiskustannukset olivat luvussa 5 mainituin rajauksin n. 130 miljoonaa euroa vuonna 2006. Alla olevassa kuvassa on listattu analyysin piirissä olevien kustannustekijöiden taso vuonna 2006.

Toimijat	Kustannustekijät	Euroa v. 2006	Kommentit ja rajaukset
Sisäasiainministeriö LAANNIHALLITUKSET	-	-	• Ei huomioituja kustannuksia (kotouttamiseen liittyvän valvonnan kustannukset eivät saatavilla)
Kunnat	Valmistava ammatillinen peruskoulutus (kuntaosuus)	4,8 M€	• Seuraavat kustannustiedot eivät ole saatavilla: • Maahanmuuttajien erilliskustannukset (henkilöstö+muut kulut)
	Oma kieli ja tukiopetus (kuntaosuus)	1,2 M€	
Työvoimatoimisto	Maahanmuuttajapalvelut (työvoimatoimistot)	2,8 M€	• Maahanmuuttajapalveluiden henkilöstökustannukset arvioitu työajanseurannan avulla • Tulkkaukseen laskettu kaikki hallinnonalat
	Tulkkaukset	6,7 M€	
TYÖMINISTERIÖ	Kotouttamisen koordinaatio (Työministeriö)	0,3 M€	• TM:n kotouttamisen koordinaatioskustannukset (politiikka ja toimeenpano) arvioitu työajanseurannasta • Kotouttamis-projekteihin ei ole aikaisemmin varattu rahaa, vuodelle 2007 on varattu 200 000 € • Rinnasteisten toimenpiteiden kustannustietoa ei ole saatavilla
	ERF-hankeet	0,6 M€	
	Korvaukset pakolaisten vastaanotosta	38,0 M€	
	Korvaukset inkerilaisten paluunmuutosta	6,2 M€	
	Kotoutumiskoulutukset	20,3 M€	
Kauppa- ja Teollisuusministeriö	Maahanmuuttajapalvelut (TE-keskukset)	0,9 M€	• Maahanmuuttajapalveluiden henkilöstökustannukset arvioitu työajanseurannan avulla
Opetusministeriö	Valmistava ammatillinen peruskoulutus (valtion osuus)	4,0 M€	• Seuraavat kustannustiedot eivät ole saatavilla: • Maahanmuuttajien kehitysrahoitus • Kotouttamisen ESR-projektien rahoitus
	Oma kieli ja tukiopetus (valtion osuus)	4,2 M€	
	Monikulttuurisuusavustukset	0,4 M€	
Sosiaali- ja Terveysministeriö Kela	STM-kehitysrahoitus	-	• STM:n kehitysrahoitusta kotouttamiseen vain v. 2005 • Sosiaali- ja terveydenhuollon kotouttamiseen liittyviä kustannustietoja ei ole saatavilla
	Kotoutumistuki	46,5 M€	
Ympäristöministeriö	-	-	• Ei huomioituja kustannuksia
Kansalaisjärjestöt (esim. ...)	RAY-rahoitus	6,5 M€	• Kolmannen sektorin kotouttamisprojektien rahoituksesta ei ole saatavilla koontitietoa
	YHTEENSÄ	142,3 M€	

Kuva 10. Kotouttamisen kustannusten kokonaiskuva (Accenture 2007)

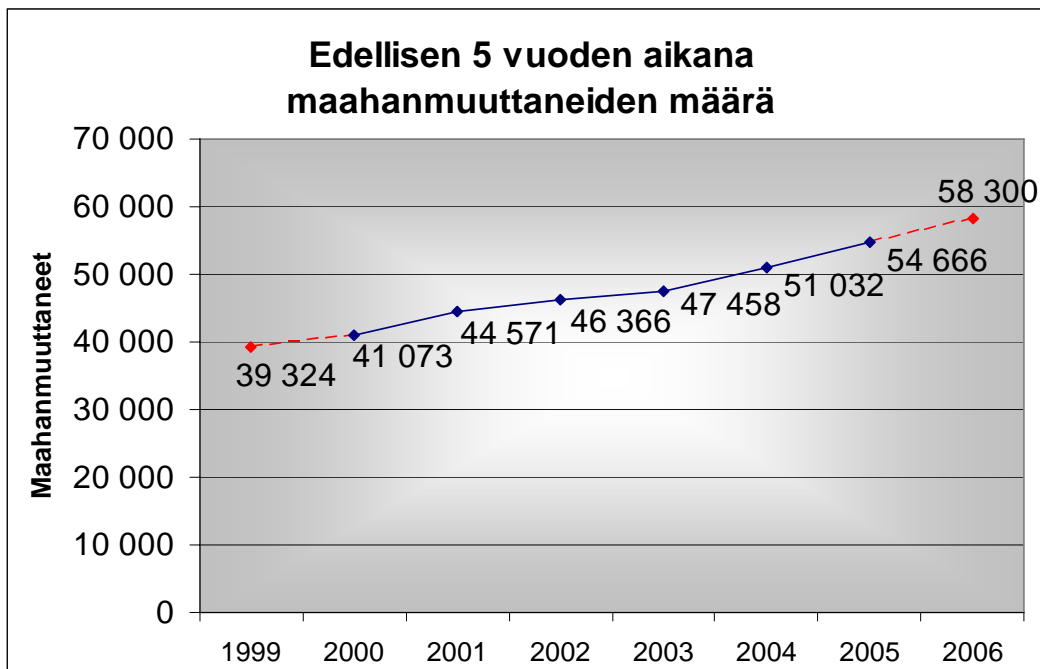
Suurelle osalle joulukuun työpajassa määritellyistä vaikuttavuuden mittareista löytyi mittaustietoja, tosin kaikille ei löytynyt mittaustietoja koko tarkasteluajanjakson ajalta (8 vuotta). Toteutuneet mittarit sekä mittari-ideat jatkokehitystä varten on kerätty liitteeseen 3.

Kotouttamisen kustannusten suhteutustekijäksi päätettiin valita edellisen viiden vuoden aikana maahanmuuttaneiden määrä. Vuonna 1999 säädetyin kotouttamislain mukaan maahanmuuttajat ovat tarvittaessa oikeutettuja kotoutumistukeen ja kotoutumiskoulutukseen kolme vuotta maahantulon jälkeen. Tammikuussa 2006 kotouttamislakia tarkennettiin siten, että kotouttamistoimenpiteitä voidaan jatkaa viiteen vuoteen asti erityisistä syistä.

Erityisiä syitä voivat olla esimerkiksi:

- Työttömyys kotoutumisajan loppuvaiheessa
- Äitiys- tai hoitovapaa kotoutumisaikana
- Maahanmuuttajan vajaakuntoisuus tai ikääntyminen, jos selviytymistason kielitaitoa ei ole saavutettu kotoutumisaikana

Kotouttamisen kustannuksia tarkastellaan siis kunakin vuonna suhteessa viiden edeltävän vuoden maahanmuuttoon. Vuoden 2006 maahanmuuttotilasto ei ollut vielä valmistunut analyysin aikana, joten maahanmuuton kasvun oletettiin jatkuvan samanlaisena.



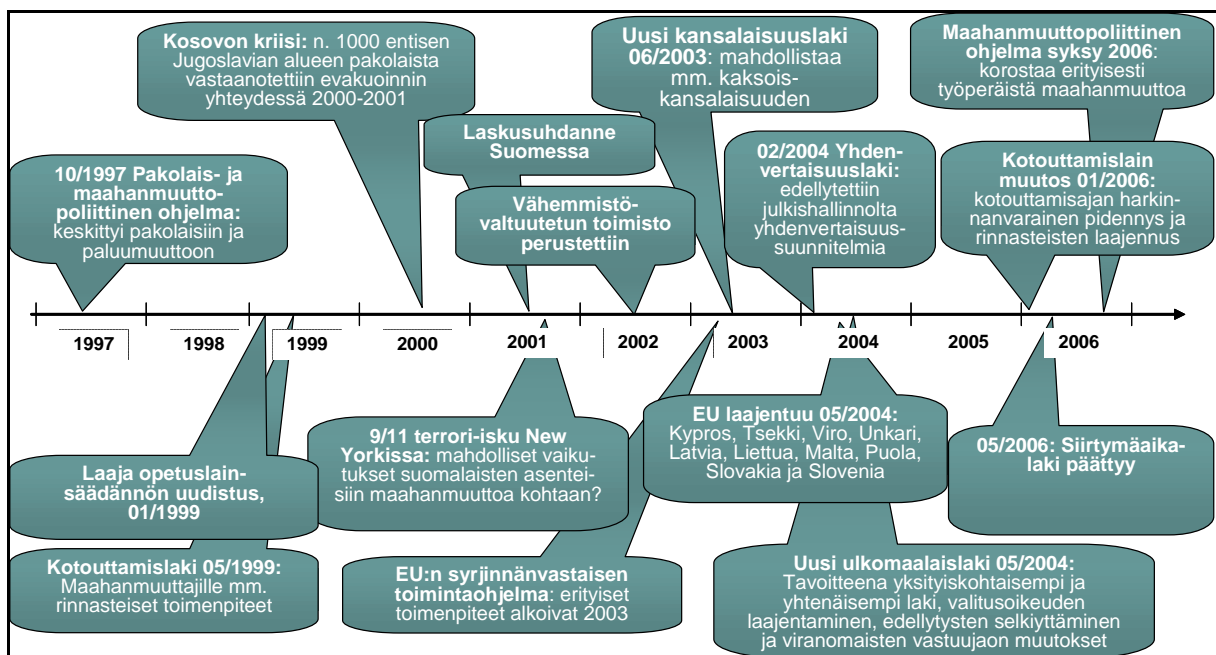
Kuva 11. Edellisen viiden vuoden aikana maahanmuuttaneiden määrä (Accenture 2007)

6.3 Toimintaympäristön ja lainsäädännön muutokset

Kotouttamisen vaikuttavuuden kehitystä analysoitiin toimintaympäristön ja lainsäädännön muutokset huomioiden. Merkittävimmät muutokset kerättiin analyysin aikana kokonaiskuvaksi (kuva 12), jotta niiden vaikutukset tunnistettaisiin ja erotettaisiin vaikuttavuuden kehitystrendeistä. Kotouttamislainsäädännön voimaantulon vaikutukset näkyivät koko tarkasteluajanjaksolla.

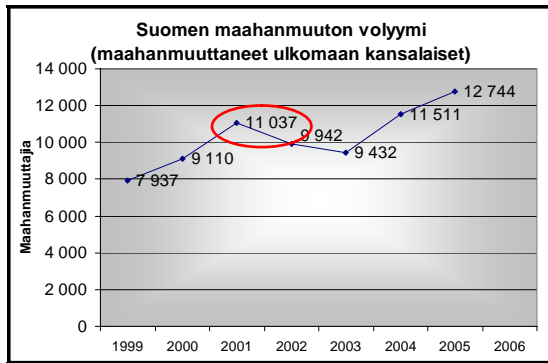
Vuoden 2001 New Yorkin terrori-iskujen uskottiin koventaneen kansainvälistä turvallisuuspolitiikkaa, joka puolestaan saattoi heijastua kantaväestöön koventaen asenteita ja ennakkoluuloja maahanmuuttajia kohtaan. Vähemmistövaltuutetun toimiston perustaminen, EU:n syrjinnänvastaisen toimintaohjelman toimenpiteet sekä ennennäkemättömän vilkas mediakeskustelu maahanmuuttajista ovat osaltaan voineet parantaa maahanmuuttajien asemaa ja näkyvyyttä suomalaisessa yhteiskunnassa sekä parantaa kantaväestön asenteita. Kummankaan suuntaisesta kehityksestä ei ollut nähtävissä selkeää näyttöä tunnusluvuissa vuonna 2004. Viimeisimmät Euroopan sosiaalitutkimuksen tunnusluvut suomalaisten asenteista maahanmuuttoon eivät olleet vielä saatavilla.

Uudet ulkomaalais- ja kansalaisuuslait näkyivät tarkasteluajanjaksolla erityisesti lupakäsittelyn nopeutumisenä. Analyysissa ei tunnistettu uuden yhdenvertaisuuslain yhteyttä vaikuttavuuden kehitykseen, mikä johtunee lainsäädännön muutoksen aiheuttamien toimenpiteiden välittömien vaikutusten mittareiden puutteesta. EU:n laajentumisella ja siirtymäaikalain päättymisellä ei havaittu olevan vaikutusta maahanmuuttajien kotoutumiseen. Kotouttamislain muutos ja maahanmuuttopoliittinen ohjelma ajoittuivat tarkasteluajanjakson loppuvaiheeseen, eikä niiden vaikutuksia kyetä analysoimaan nykyisen mittaustiedon pohjalta.

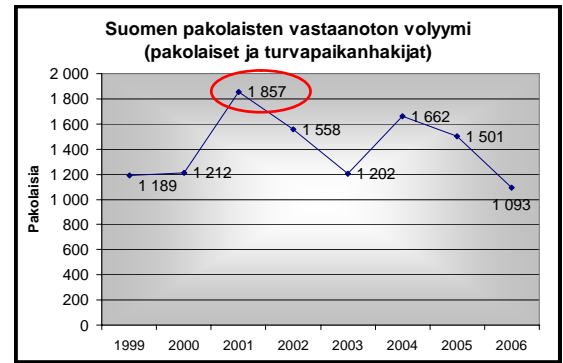


Kuva 12. Taustaa analyysille: keskeisiä toimintaympäristön ja lainsäädännön muutoksia vuosina 1997-2006 (Accenture 2007)

Kosovon kriisi aiheutti selvän pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden piikin ja heijastui samalla vaikuttavuuden kehitykseen vuonna 2001 mm. maahanmuuttajien työllisyystilanteen heikkenemisenä, koska pakolaisten työttömyys on yleistä heti maahantulon jälkeen. Maahanmuuton ja pakolaisuuden volyymi on nähtävissä kuvista 13 ja 14.

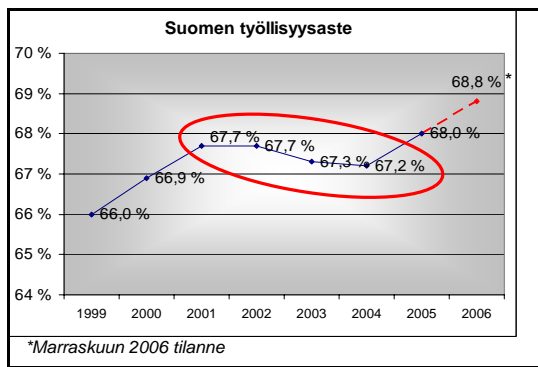


Kuva 13. Taustaa analyysille: maahanmuuton volyymin kehitys (Tilastokeskus 2007)

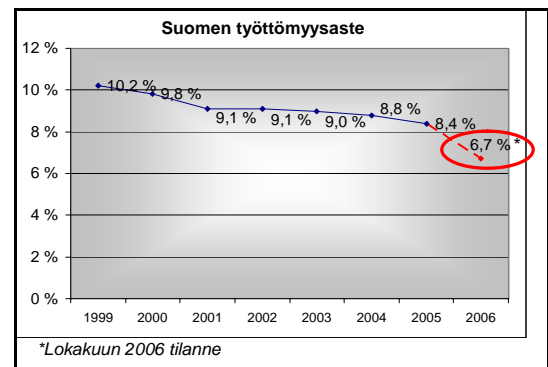


Kuva 14. Taustaa analyysille: pakolaisten vastaanoton volyymin kehitys (Tilastokeskus 2007)

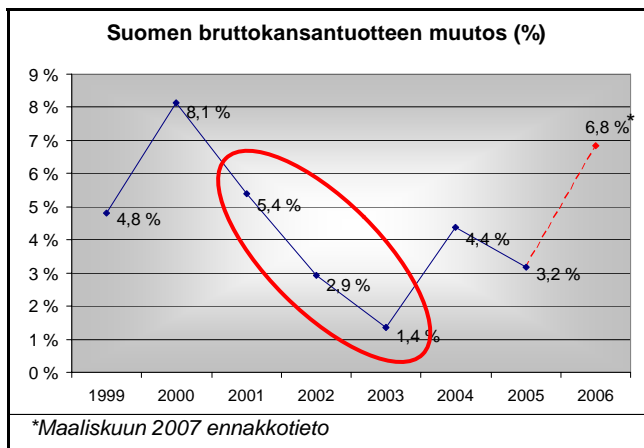
Vuonna 2001 Suomi kohtasi myös pienimuotoisen taantuman, joka näkyi selkeästi kaikkien maahanmuuttajien kotoutumisen osatekijöiden heikkenemisenä. Yleisen taloustilanteen kehitystä kuvaavat tunnusluvut löytyvät kuvista 15-17.



Kuva 15. Taustaa analyysille: työllisyysasteen kehitys (Tilastokeskus 2007)



Kuva 16. Taustaa analyysille: työttömyysasteen kehitys (Tilastokeskus 2007)

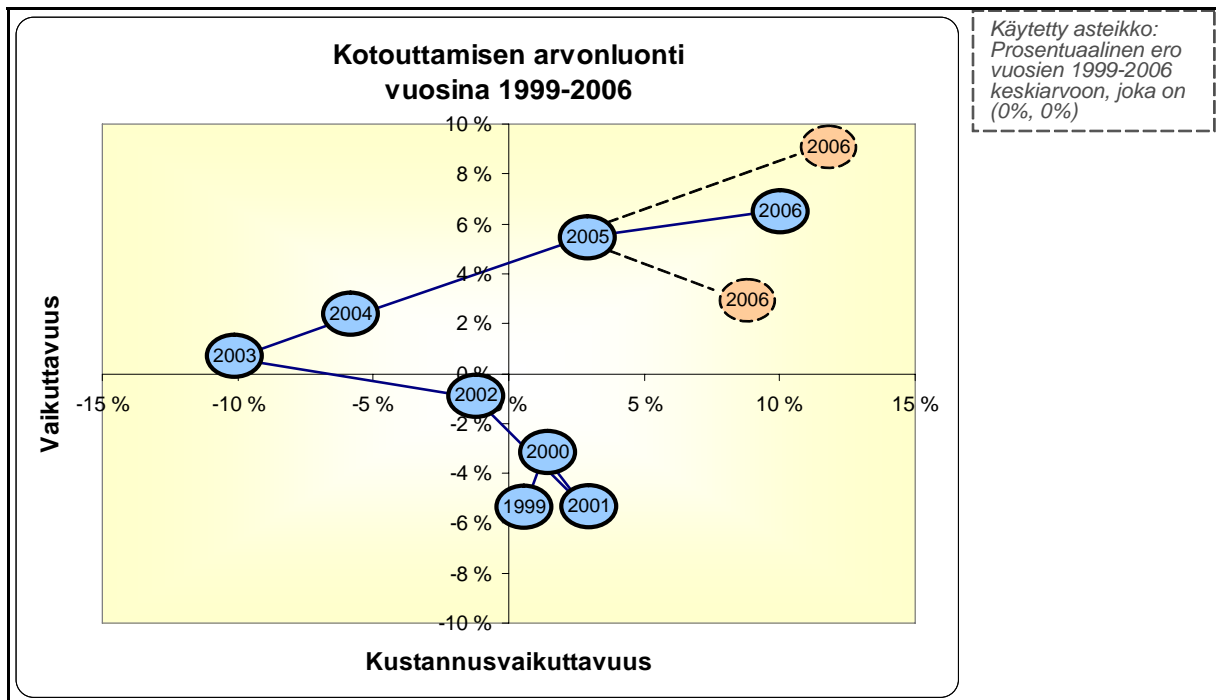


Kuva 17. Taustaa analyysille: Suomen bruttokansantuotteen muutos (Tilastokeskus 2007)

E erityisesti maahanmuuttajien työllisyystilanne sekä toimeentulo romahtivat selkeästi vuonna 2001, mikä johtunee osittain työnantajien alhaisemmasta irtisanomisherkkyydestä maahanmuuttajatyövoiman kohdalla.

6.4 Kotouttamisen arvonluonnin kehitys vuosina 1999-2006

Kokonaiskuva kotouttamisen arvonluonnin kehityksestä vuosina 1999–2006 (kuva 18) kertoo onnistumisesta erityisesti viime vuosina. Kotouttamislain toimeenpanon jälkeen vaikuttavuus on kasvanut tasaisesti, mutta kustannusvaikuttavuuden positiivinen kehitys alkoi vasta vuonna 2004.



Kuva 18. Kotouttamisen arvonluonnin kehitys vuosina 1999–2006 (Accenture 2007)

Vuonna 2001 taloudellisen taantuman ja pakolaispainotteisen maahanmuuttopiikin vaikutukset näkyivät väliaikaisena vaikuttavuuden heikkenemisenä. Vuosina 2002–2003 maahanmuuttajat löysivät paikkansa työmarkkinoilta ja työmarkkinat muuttuivat avoimemmiksi maahanmuuttajille. Lisäksi maahanmuuttajien sopeutuminen Suomessa ja heidän sosioekonominen asemansa parantuivat. Kustannukset kasvoivat maahanmuuttoa ja vaikuttavuutta nopeammin 2002–2003, jolloin myönnetyt kotoutumistuet, kotoutumiskoulutuspäivien määrät ja kuntakorvaukset pakolaisista kasvoivat nopeasti.

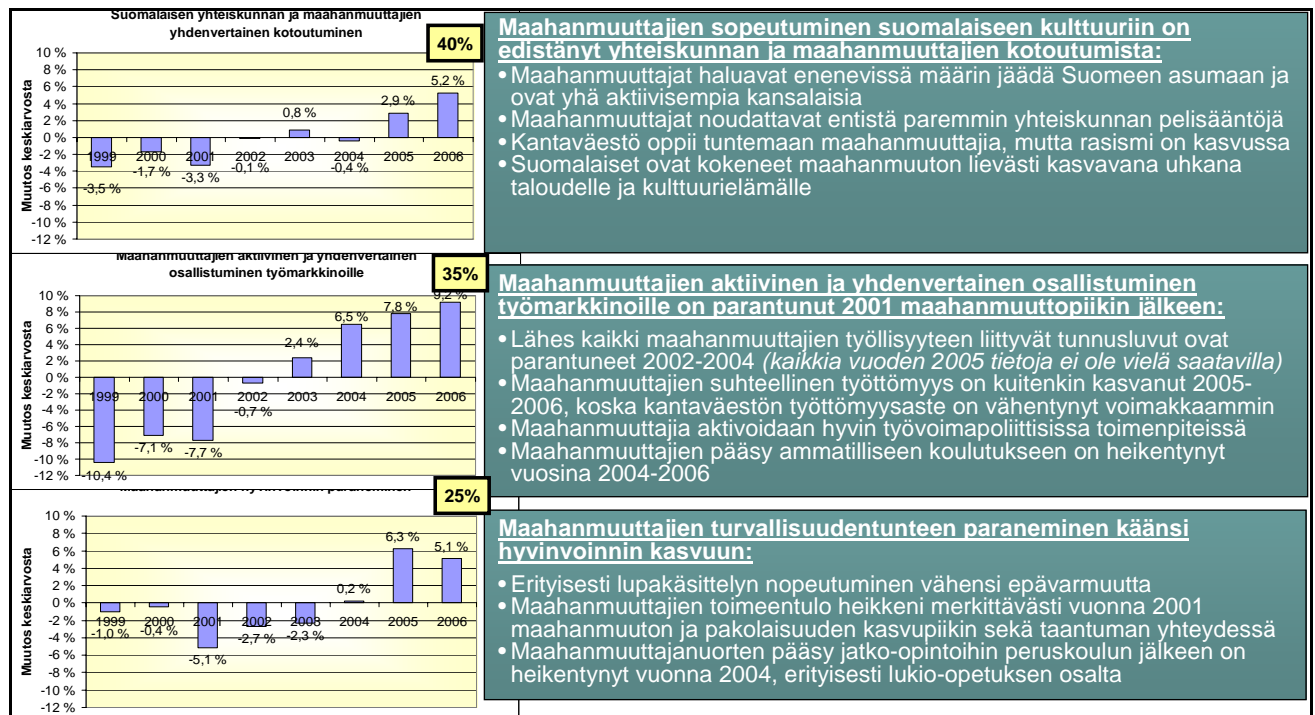
Uuden kotouttamislain toimeenpano heikensi kotouttamisen kustannusvaikuttavuutta vuoteen 2003 asti, jonka jälkeen hyödyt alkoivat näkyä sekä vaikuttavuutena että kustannuskehityksen hidastumisena. Erityisesti Työministeriön antama ohjeistus kotoutumiskoulutusten kestosta saattoi vaikuttaa vuoden 2003 jälkeen maksetun kotoutumistuen määrän tasaantumiseen.

Vuosina 2004–2006 kotouttamistoimenpiteiden onnistuminen johti maahanmuuttajien suhteellisen työllisyyden parantumiseen sekä maahanmuuttajien sopeutumiseen suomalaiseen yhteiskuntaan. Ulkomaalaisviraston lupakäsittelyn nopeutuminen paransi maahanmuuttajien turvallisuudentunnetta. Vuosina 2004–2006 vaikuttavuuden lisäys ja

kotouttamiskustannusten kasvun hidastuminen suhteessa maahanmuuttoon kohensi kustannusvaikuttavuutta merkittävästi.

6.5 Kotouttamisen vaikuttavuuden kehitys vuosina 1999-2006

Vaikuttavuuskohtainen analyysi on esitetty kuvassa 19. Jokaisen vaikuttavuuden osalta on nähtävissä hienoinen lasku vuonna 2001, joka johtuu pääasiassa maahanmuuttopiikistä ja taloudellisesta taantumasta. Muutoin kehitys on ollut kaikkien kotouttamisen vaikuttavuuksien osalta nousujohteista.



Kuva 19. Kotouttamisen vaikuttavuuksien kehitys vuosina 1999-2006 (Accenture 2007)

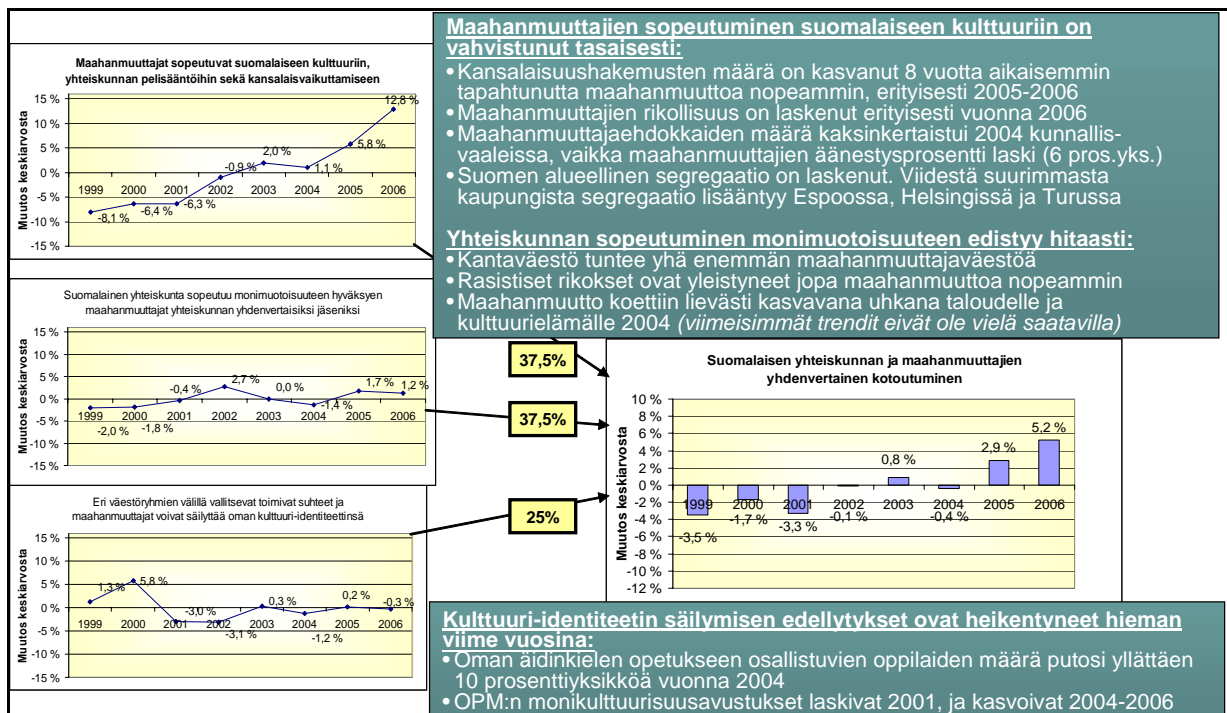
Vaikuttavuuksien osatekijöiden kehitys ja yksityiskohtainen analyysi on esitetty kuvissa 20-22. Kaikki tiedonlähteet on merkitty tämän loppuraportin liitteenä olevaan excel-taulukkoon ja niitä ei ole tämän vuoksi merkitty tämän luvun teksteihin.

6.6 Suomalaisen yhteiskunnan ja maahanmuuttajien yhdenvertainen kotoutuminen vuosina 1999-2006

Suomalaisen yhteiskunnan ja maahanmuuttajien yhdenvertainen kotoutuminen vahvistui tasaisesti koko tarkasteluajanjakson ajan (kuva 20). Kansalaisuushakemusten määrä oli selkeässä kasvussa 8 vuoden takaiseen maahanmuuttoon nähden erityisesti vuosina 2005–2006. Kansalaisuuslain muutoksesta ei löydetty selittävää tekijää ilmiölle, joten sen nähtiin ilmentävän maahanmuuttajien kasvavaa halua jäädä Suomeen pysyvästi. Maahanmuuttajien rikollisuus suhteessa koko väestön rikollisuuteen on laskenut erityisesti vuonna 2006. Rikollisuustilastossa jätettiin turistien tekemät rikokset huomioimatta, koska kotouttamistoiminta ei koske turisteja. Vuoden 2000 kunnallisvaaleissa äänesti noin 20 prosenttia äänioikeutetuista maahanmuuttajista. Vuoden 2004 kunnallisvaaleissa maahanmuuttajien äänestysaktiivisuus laski vain 15 prosenttiin äänioikeutetuista. Samanaikaisesti maahanmuuttajaehdokkaiden määrä kuitenkin kasvoi pääkaupunkiseudun kunnissa jopa kaksinkertaiseksi. Maahanmuuttajaehdokkaiden määriä ei ole seurattu valtakunnallisesti. Suomen alueellinen segregaatio on laskenut vuosina 1999–2006. Viiden suurimman kaupungin segregaatioindeksien vertailussa vuosina 1999–2004 Espoon ja Helsingin maahanmuuttajaväestö oli keskittynyt eniten tietyille postinumeroalueille. Turussa tilanne oli säilynyt melko tasaisena, mutta toisaalta Turun lähtökohtainen segregaatioindeksin arvo oli vertailujoukon suurin. Vantaalla ja Tampereella maahanmuuttajaväestö oli hajautunut entistä tasaisemmin eri postinumeroalueille.

Yhteiskunnan sopeutuminen monimuotoisuuteen edistyi hitaasti vuosina 1999–2006. Kantaväestö oppi tuntemaan Jaakkolan (2005) vuosiin 1998 ja 2003 kohdistuvien tutkimusten valossa maahanmuuttajia yhä enemmän, koska vähintään 6 ulkomaalaista tuntevien kantaväestön edustajien osuus kasvoi 30 prosentista 35 prosenttiin. Rassistiset rikokset yleistyivät kuitenkin jopa maahanmuuttoa nopeammin vuosina 2002–2004. Poliisin tietoon tulleiden rassistiseksi luokiteltujen rikosten määrään voi vaikuttaa myös maahanmuuttajien ilmoitusherkkyiden muutokset (esim. valtakunnallisten rasismin vastaisten kampanjoiden seurauksena) tai poliisin ohjeistusten muutokset. Euroopan sosiaalitutkimuksissa (2003, 2005) maahanmuuton koettiin olevan lievästi kasvavaksi uhkaksi, tosin vuoden 2006 tutkimustiedot ovat saatavilla vasta vuoden 2007 lopulla. Samoihin tutkimuksiin vastanneet ihmiset kokivat kuitenkin, hieman ristiriitaisesti taloudelliseen ja kulttuurilliseen uhkaan nähden, että Suomi muuttuu maahanmuuton myötä entistä paremmaksi paikaksi asua.

Kulttuuri-identiteetin säilymisen edellytykset heikentyivät hieman. Oman äidinkielen opetukseen osallistuvien määrä putosi yllättäen jopa 10 prosenttiyksikköä vuonna 2004. Vuonna 2004 toteutettu perusopetuksen opetussuunnitelman muutos saattoi vaikuttaa asiaan, koska tuolloin opetussuunnitelman perusteissa äidinkielen opiskelu siirtyi oppimäärästä täydentäväksi opetukseksi. Opetusministeriön myöntämien monikulttuurisuusavustusten määrä laski vuonna 2001 ja kasvoi jälleen vuosina 2004–2005.



Kuva 20. Suomalaisen yhteiskunnan ja maahanmuuttajien yhdenvertainen kotoutuminen vuosina 1999–2006 (Accenture 2007)

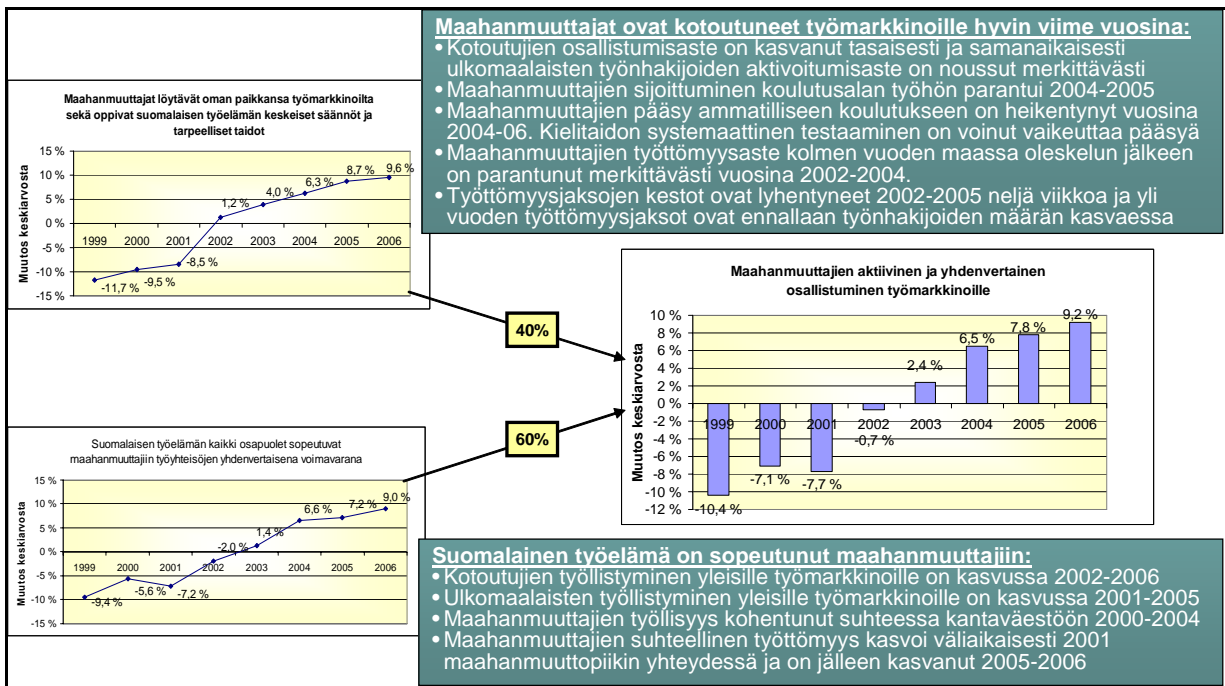
6.7 Maahanmuuttajien aktiivinen ja yhdenvertainen osallistuminen työmarkkinoille vuosina 1999–2006

Maahanmuuttajat ovat kotoutuneet työmarkkinoille hyvin viime vuosina (kuva 21). Kotoutumistuen piirissä olevien maahanmuuttajien osallistumisaste työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin on kasvanut tasaisesti ja samanaikaisesti ulkomaalaisten työnhakijoiden aktivoitumisaste on noussut merkittävästi koko tarkasteluajanjakson. Myös maahanmuuttajien sijoittuminen koulutusalan työhön parantui 2004–2005.

Samanaikaisesti maahanmuuttajien pääsy ammatilliseen koulutukseen heikentyi vuosina 2004–2006 hakijamäärien kasvaessa yli 50 prosenttia 2000-luvun alusta lähtien. Hakijamäärien kasvu selittyi osittain maahanmuuttajille asetulla sanktiolla, joka pakotti hakeutumaan ammatillisiin koulutuksiin, jotta työmarkkinatuen saanti jatkuisi. Tuolloin aloitettiin myös kielitaidon systemaattinen testaaminen, joka on voinut vaikeuttaa heikommin kieltä osaavien koulutukseen pääsyä. Maahanmuuttajien suhteellinen työttömyysaste kolmen vuoden maassa oleskelun jälkeen on parantunut merkittävästi vuosina 2002–2004. Maahanmuuttajamiesten työttömyysaste putosi 39,2 prosentista 21,5 prosenttiin. Positiivinen kehitys oli huomattavasti koko väestön työttömyysasteen kehitystä parempi. Maahanmuuttajanaisten työttömyysaste oli vuonna 2002 lähes sama miesten kanssa, 43,2 prosenttia, mutta ei tilanne parantunut nousukauden aikana yhtä nopeasti kuin miehillä - vuonna 2004 maahanmuuttajanaisten työttömyysaste oli yhä 34,8 prosenttia. Työttömyysjaksojen kestot ovat lyhentyneet vuodesta 2001 noin 19 viikosta vuoteen 2005 noin 15 viikkoon, mutta yli vuoden työttömänä olleiden ulkomaalaisten määrä on pysynyt lähes vakiona, noin 2 800 kokoluokassa. Työttömien työnhakijoiden määrät ovat kasvaneet noin 30 prosenttia, noin 28 596 työnhakijaa vuonna

2005, joten myös maahanmuuttajien keskuudessa voidaan katsoa olevan ns. työttömyyden kova ydin.

Suomalainen työelämä on muuttunut avoimemmaksi maahanmuuttajia kohtaan. Jaakkolan (2005) tutkimusten mukaan ulkomaalaisten rekrytointiin myönteisesti suhtautuvien osuus kasvoi vuoden 1998 noin 55 prosentista 63 prosenttiin vuonna 2003. Kotoutumissuunnitelman saaneista noin 38 prosenttia työllistyi yleisille työmarkkinoille vuonna 2001. Vuonna 2006 yleisille työmarkkinoille työllistyneiden osuus kotoutujista oli jo 70 prosenttia, eli edistys on ollut merkittävää. Kaikkien ulkomaalaisten työnhakijoiden työllistyminen yleisille työmarkkinoille oli myös noin 7 prosenttiyksikön kasvussa 2001–2005, saavuttaen noin 34 prosentin osuuden vuonna 2005. Maahanmuuttajien työllisyysaste on kohentunut kantaväestön työllisyysastetta nopeammin vuosina 2000–2004. Maahanmuuttajien suhteellinen työttömyys kasvoi väliaikaisesti vuoden 2001 maahanmuuttopiikin yhteydessä ja on jälleen kasvanut 2005–2006. Maahanmuuttajien työttömyysaste parantui vuonna 2006, mutta ei kuitenkaan kohentunut yhtä nopeasti kuin kantaväestöllä.



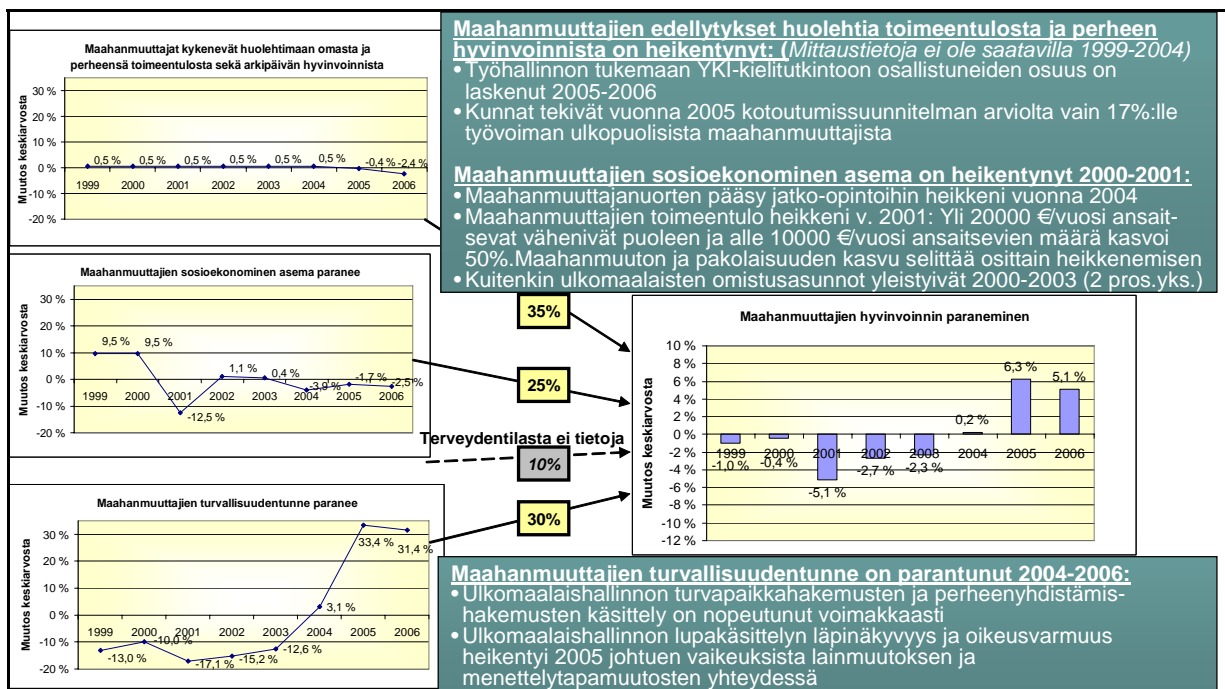
Kuva 21. Maahanmuuttajien aktiivinen ja yhdenvertainen osallistuminen työmarkkinoille vuosina 1999–2006 (Accenture 2007)

6.8 Maahanmuuttajien hyvinvoinnin paraneminen vuosina 1999-2006

Maahanmuuttajien edellytykset huolehtia toimeentulosta ja perheen hyvinvoinnista on heikentynyt (kuva 22). Kotoutumiskoulutusten yhteydessä maahanmuuttajille annetaan mahdollisuus osallistua työhallinnon tukemaan yleiseen kielitutkintoon, jos maahanmuuttaja on saavuttanut kurssilla kouluttajan mielestä riittävän hyvän kielitaidon. Yleinen kielitutkinto on toistaiseksi ainoa vertailukelpoinen mittari kotoutujien kielikoulutusten tuloksien vertailuun eri vuosina. Työhallinnon tukemaan yleiseen kielitutkintoon osallistuneiden osuus on laskenut 2005-2006, ollen noin 11 prosenttia vuonna 2006. Kehitys viittaa kotoutujien kielitaidon tason heikkenemiseen. Kuitenkin ne harvat, jotka osallistuivat YKI 3-4 testiin, saavuttivat keskitason suomen/ruotsin kielitaidon entistä varmemmin: 87 prosenttia vuonna 2005. Kunnat tekivät vuonna 2005 kotoutumissuunnitelman oman arvionsa mukaan vain 17 prosentille työvoiman ulkopuolisista maahanmuuttajista (Työministeriö 2007). Merkittävä osa tämän vaikuttavuuden osatekijän mittaustiedoista puuttuu vuosilta 1999-2004, eikä kyseisten vuosien kehityksestä voida tehdä johtopäätöksiä.

Maahanmuuttajien sosioekonominen asema heikentyi erityisesti vuosina 2000-2001. Maahanmuuttajien toimeentulotaso heikkeni vuonna 2001 taloudellisesta taantumasta ja maahanmuuton ja pakolaisten vastaanoton piikistä johtuen. Yli 20 000 euroa vuodessa ansaitsevien osuus väheni lähes puoleen, noin 12 prosenttiin ulkomaalaisista, mutta hyvätuloisten osuus parani noin 20 prosenttiin vuosina 2002-2004. Alle 10 000 euroa vuodessa ansaitsevien määrä kasvoi jopa 74 prosenttiin vuonna 2001 (yli 50 prosentin kasvu), mutta laski jälleen noin 66 prosenttiin vuoteen 2004 mennessä. Pakolaisten vastaanoton voimakas kasvu vuonna 2001 selittää osittain sosioekonomisen aseman heikkenemisen, koska maahanmuuttajien työttömyystilanne ja toimeentulo ovat yleensä heikompia välittömästi maahantulon jälkeen. Kuitenkin ulkomaalaisten omistusasunnot yleistyivät 2000-2003 noin 2 prosenttiyksikköä, jolloin omistusasunnossa asuvien ulkomaalaisten osuus oli noin 23,3 prosenttia. Maahanmuuttajanuorten pääsy jatko-opintoihin perusopetuksen jälkeen heikkeni vuonna 2004, vaikka hakijoiden osuus säilyi samana (95 prosenttia ikäluokasta). Erityisesti lukio-opintoihin suuntaavien määrä laski voimakkaasti, 41 prosentista 34 prosenttiin ikäluokasta. Myös ammatillisiin opintoihin päässeiden osuus ikäluokasta laski 37 prosentista 34 prosenttiin ikäluokasta.

Maahanmuuttajien terveydentilasta ei löytynyt toistaiseksi mittaustietoa, joten vaikuttavuuden osatekijän kehitystä ei kyetä arvioimaan. Maahanmuuttajien turvallisuudentunne on parantunut vuosina 2004–2006. Ulkomaalaishallinnon turvapaikkahakemusten ja perheen yhdistämishakemusten käsittely on nopeutunut voimakkaasti vuosina 2004–2005, joka indikoi maahanmuuttajien turvallisuuden tunteen paranemista. Kuitenkin ulkomaalaishallinnon lupakäsittelyn läpinäkyvyys ja oikeusvarmuus heikentyivät samanaikaisesti vuonna 2005 johtuen vaikeuksista lainmuutoksen ja menettelytapamuutosten yhteydessä. Työntekijän oleskeluluvan käsittelyn kesto pitkittyi hieman vuonna 2006, keskimäärin 50 vuorokautteen.



Kuva 22. Maahanmuuttajien hyvinvointi vuosina 1999–2006 (Accenture 2007)

6.9 Kotouttamisen kustannusten kehitys vuosina 1999-2006

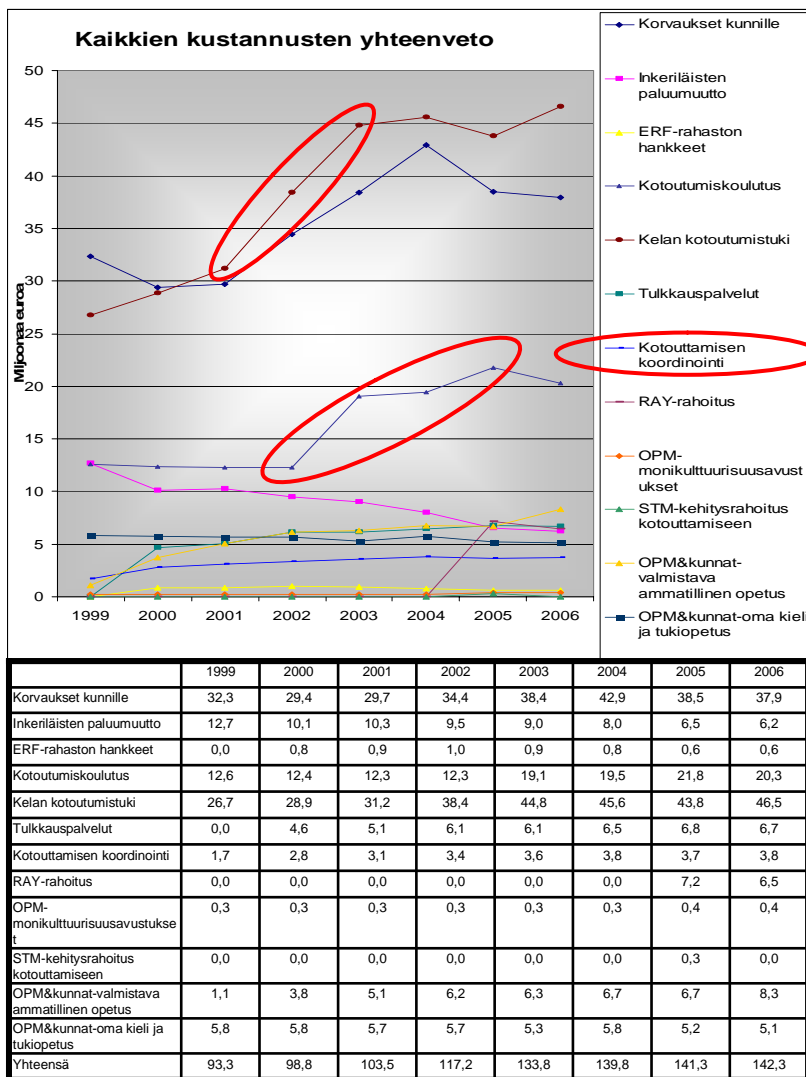
Kotouttamisen kokonaiskustannukset olivat yhteensä noin 130 miljoonaa euroa vuonna 2006 (kuva 23). Kokonaiskustannukset kasvoivat vuodesta 1999 lähes 50 prosenttia.

Kelan kotoutumistukea myönnettiin vuodesta 1999 lähtien. Ulkomaalaiset ohjattiin tehokkaasti aktiivitoimenpiteisiin, jolloin kustannukset kasvoivat voimakkaasti vuoteen 2003 asti. Maksetun kotoutumistuen määrä on riippuvainen kotoutumistoimenpiteiden onnistumisesta, joten vuonna 2003 tehty panostus kotoutumiskoulutusten pidentämiseen 40 opintoviikon mittaisiksi on voinut olla yksi tekijä kotoutumistuen kustannusten tasaantumisessa ja kääntymisessä laskuun. Kotoutumiskoulutuksen kustannukset kasvoivat myös vuonna 2005, osittain koulutusten pidentämisen vuoksi ja myös kotoutujien määrän kasvun vuoksi. Opintotyöpäivän hinta on kasvanut noin 17 prosenttia viimeisen 4 vuoden aikana. Vuonna 2006 kotoutumiskoulutusrahoja jäi käyttämättä, vaikka maksetut kotoutumistuet olivat yhä kasvussa. TE-keskukset eivät mahdollisesti ole kyenneet järjestämään tarvittavaa määrää kotoutumiskoulutuksia henkilöstövoimavarojen puutteen

vuoksi. Valtion tulkkauuskustannukset ovat nousseet jatkuvasti, mikä johtunee pääasiassa kasvavasta maahanmuutosta.

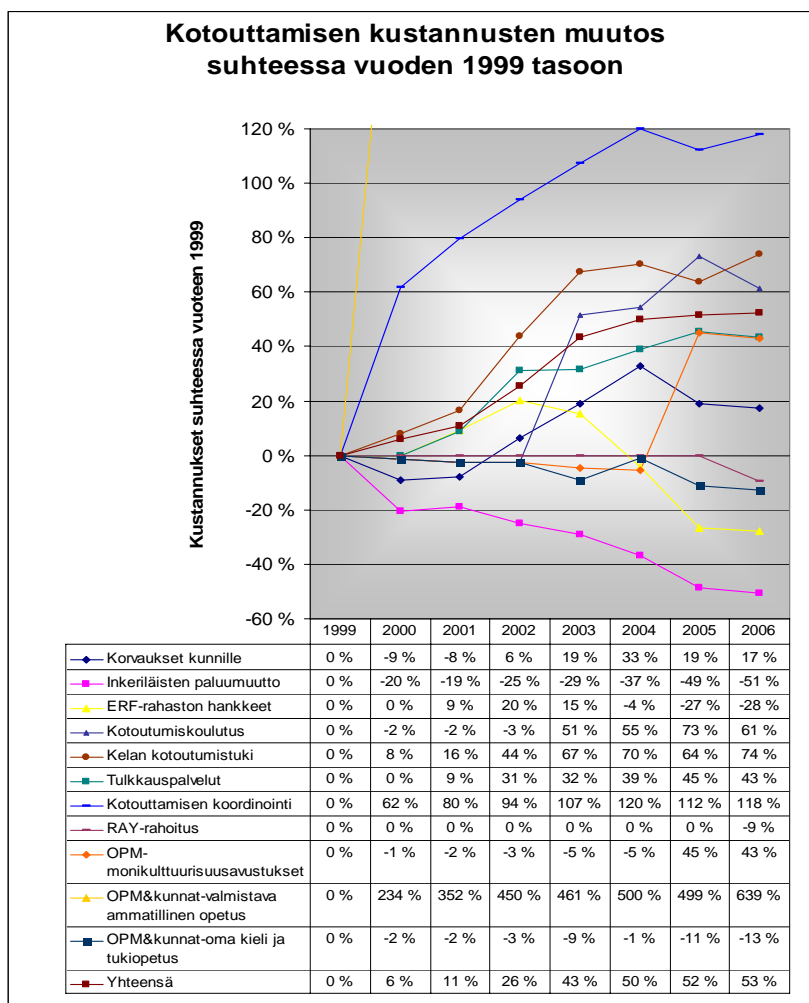
Kuntakorvaukset ovat kasvaneet vuosina 2001–2004 pakolaisten määrän kasvaessa. Inkeriläisten paluumuuton kustannukset ovat laskeneet koko tarkasteluajanjakson, koska paluumuuttajien määrät ovat vähentyneet.

Työministeriön ja TE-keskusten henkilöstövoimavarat ovat säilyneet pitkälti vuoden 1999 tasolla. Vuonna 2005 työvoimatoimistojen maahanmuuttopalveluissa työskenteli noin 50 henkilötyövuoden resurssit ja resurseja oli lisätty maahanmuuttopalveluihin noin 25 prosenttia. Samanaikaisesti kotoutumistuen piirissä olevien maahanmuuttajien määrä oli kasvanut noin 38 prosenttia. Työhallinnon ja TE-keskusten henkilötyövuoden kustannustaso on noussut samanaikaisesti rajusti, jopa 147 prosenttia vuosina 2000–2006. Maahanmuuton koordinoinnin kustannukset ovat siis kasvaneet, vaikka henkilötyövuosina esimerkiksi työvoimatoimistojen maahanmuuttopalveluiden henkilöstö joutuu palvelemaan yhä suuremman määrän asiakkaita.



Kuva 23. Kotouttamisen kustannusten vuotuinen kehitys 1999–2006 (Accenture 2007)

Kotouttamisen kustannusten analyysi suhteessa vuoteen 1999 tuo esille pienempien kustannuserien vaihtelut (kuva 24). Kokonaiskustannusten kasvu oli nopeimmillaan vuosina 2002–2003 ja kasvu jatkui koko tarkasteluajanjakson. Opetusministeriön valmistavan ammatillisen koulutuksen kustannukset ovat kasvaneet voimakkaasti koko tarkasteluajanjakson. Lisäksi Opetusministeriön myöntämien monikulttuurisuusavustusten kokonaiskustannukset ovat olleet kasvussa. ERF-rahoitus on laskenut merkittävästi vuosina 2004–2005. Euroopan pakolaisrahaston kriteerit edellyttävät mm. tietyn pakolaismäärän vastaanottamista vuosittain ja tuen määrä on vähentynyt, koska Suomi ei ole täyttänyt em. kriteerejä. RAY aloitti kotouttamisprojektien rahoituksen vasta vuonna 2005. Vuonna 2006 RAY oli suurin kotouttamisprojektien rahoittaja, mutta sen myöntämä rahoitus oli hieman laskussa.



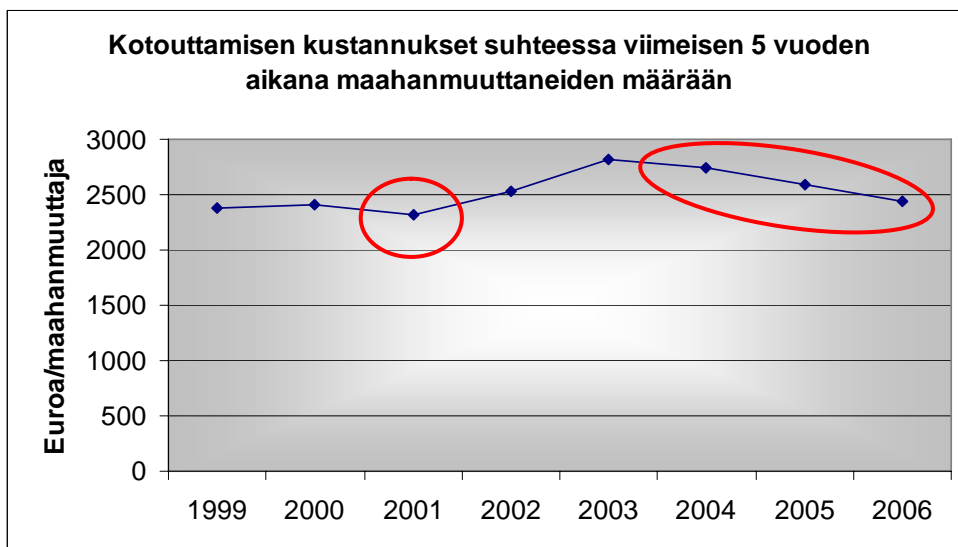
Kuva 24. Kotouttamisen kustannusten analyysi suhteessa vuoteen 1999 (Accenture 2007)

6.10 Kotouttamisen suhteutetut kustannukset vuosina 1999-2006

Kustannukset kasvoivat vuoteen 2003 asti suhteessa edellisen 5 vuoden maahanmuuttoon, mutta tasaantuivat vuosina 2004–2006 maahanmuuton edelleen kasvaessa. Inflaatiokorjatut

kustannukset ovat nousseet koko tarkastelujakson, mutta maahanmuuton määrään suhteutettuna kustannukset eivät ole nousseet yhtäjaksoisesti (kuva 25).

Vuoden 2001 maahanmuuttopiikin kohdalla kustannukset nousivat hitaammin kuin maahanmuutto. Vuosina 2002–2003 kotouttamisen kustannukset nousivat edellisen viiden vuoden aikana maahanmuuttaneiden määrää nopeammin. Vuosina 2004–2006 maahanmuutto kasvoi jälleen nopeammin kuin kotouttamisen kustannukset. Vuoden 2006 maahanmuuttotilastoja ei ollut vielä saatavilla. Maahanmuuton kasvun arvioitiin jatkuvan vuoden 2005 tahdissa.

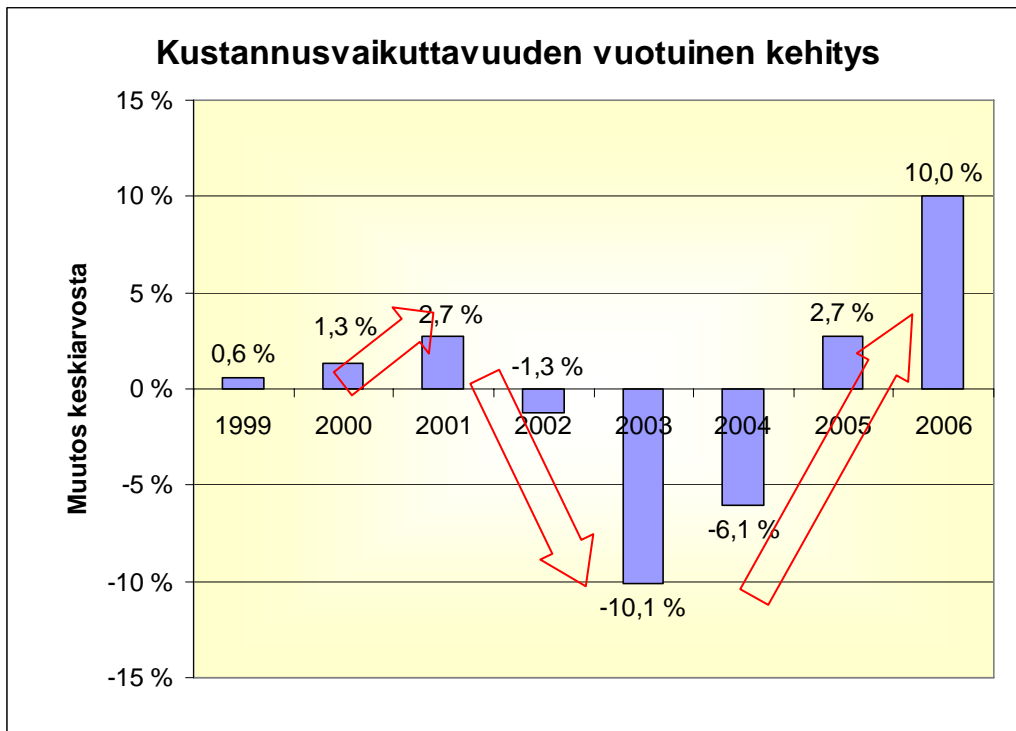


Kuva 25. Kotouttamisen kustannukset suhteessa viimeisen 5 vuoden aikana maahanmuuttaneiden määrään (Accenture 2007)

6.11 Kotouttamisen kustannusvaikuttavuuden kehitys vuosina 1999-2006

Kotouttamisen kustannusvaikuttavuus kehittyi tappiollisesti vuosina 2001–2003, mutta panostukset maahanmuuttajien kotoutumiseen näkyivät myöhemmin positiivisena kehityksenä vuosina 2004–2006 (kuva 26).

Vuonna 2001 edellisen 5 vuoden maahanmuuton määrä kasvoi nopeammin kuin kotouttamisen kustannukset parantaen kotouttamistoiminnan kustannusvaikuttavuutta. Kotouttamisen kustannukset kasvoivat voimakkaasti vuosina 2001–2003 erityisesti Kelan kotoutumistukien osalta. Myös kuntakorvaukset pakolaisten vastaanotosta kasvoivat vuoteen 2004 asti. Lisäksi maahanmuuttajakoulutusten pidentäminen heikensi kustannusvaikuttavuutta hetkellisesti vuonna 2003, mutta kustannusvaikuttavuuden positiivinen kehitys seuraavina vuosina voi osittain johtua koulutuksiin tehdyistä panostuksista. Vuosina 2004–2006 kustannusten kasvu hidastui suhteessa maahanmuuttoon ja kotouttamisen vaikuttavuus kehittyi myönteisesti. Näiden tekijöiden summana kustannusvaikuttavuus oli voimakkaassa kasvussa vuosina 2004-2006.



Kuva 26. Kotouttamisen kustannusvaikuttavuuden kehitys vuosina 1999–2006 (Accenture 2007)

6.12 Kotouttamisen arvonluonnin tekijät

Projektiryhmän analyysin yhteydessä tunnistettiin kuusi merkittävää tekijää, joiden avulla vaikuttavuuden ja kustannusvaikuttavuuden kehitykseen voidaan puuttua. Nämä arvonluonnin tekijät on lueteltu kuvassa 27.

Arvonluonnin tekijä	Kuvaus
Laadukkaat kotoutumissuunnitelmat	Perheenjäsenten ja työnhakijan tarpeet huomioiva laadukas kotoutumissuunnitelma voi tukea maahanmuuttajan nopeaa kotoutumista monella tavalla. Kotoutumissuunnitelmia pitäisi tehdä järjestelmällisesti myös nuorille, jotta heidän kotoutumisensa varmistetaan.
Maahanmuuttajien huomioiminen kuntien palvelukehityksessä	Maahanmuuttajat pääsevät hyödyntämään suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan palveluita vain, jos he ovat tietoisia palveluista ja osaavat hyödyntää niitä. Maahanmuuttajien tarpeet tulee ottaa huomioon kunnissa palveluita suunniteltaessa.
Kaikkien maahanmuuttajien kotouttaminen (esim. tuettu suomen/ruotsin kielikoulutus)	Maahanmuuttajilla on yleensä suurin motivaatio suomen/ruotsin kielen oppimiseen heti maahantulon jälkeen. Kielitaito on keskeistä onnistuneelle kotoutumiselle (sosiaalinen integraatio, työllistyminen, viranomaisasiointi jne.), joten myös työn perässä maahanmuuttavia tulisi rohkaista kielen opiskeluun työn ohella yhteistyössä työnantajien kanssa.
Kotouttamisen poikkihallinnollinen koordinointi ja seuranta	Maahanmuuttopoliittinen ohjelma asettaa entistä korkeammat vaatimukset viranomaisten kotouttamistoiminnalle. Kotouttamisen kehitys onnistuu parhaiten kotoutumisen seurannan ja hallinnonalojen (sekä kuntasektorin) yhteistoiminnan avulla. Kotouttamisen toimijoiden tulisi sopia vaikuttavuusmallin pohjalta yhteisistä prioriteeteista ja seurannasta, jolloin panokset voidaan kohdistaa suurimpien kotoutumisen esteiden poistamiseksi.
Kotouttamislainsäädännön tarkennus työperäisen maahanmuuton tarpeisiin	Kotouttamislainsäädäntö on luotu siitä lähtökohdasta, että maahanmuuttaja tarvitsee tukea kotoutumiselle heti maahantulon jälkeen. Työperäinen maahanmuutto muuttaa maahantulon rakennetta siten, että alkuvaiheen työttömyys on vähäisempää. Työperäinen maahanmuutto edellyttää myös työllisen väestön opastamista yhteiskuntaan.
Maahanmuuttajien ja kantaväestön vuorovaikutuksen tukeminen	Maahanmuuttajien ja kantaväestön välinen verkostoituminen on tärkeä kotoutumisen edellytys. Suvaitsevaisuutta tukevat projektit ovat onnistuessaan tärkeitä maahanmuuttajien kotoutumiselle. Viranomaisten tulee huomioida myös arkipäivän vuorovaikutustilanteet palveluidensa suunnittelussa ja välttää vähemmistöjen eristäytymistä.

Kuva 27. Kotouttamisen arvonluontiin vaikuttavat tekijät (Accenture 2007)

7 Johtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset

Maaliskuussa järjestetyn analyysityöpajan lopuksi sovittiin jatkotoimenpiteistä arvonluontimallin käyttöönotossa. Projektin aikana havaittiin, että kantaväestön näkemyksiä maahanmuutosta kysyttiin useissa eri tutkimuksissa, erityisesti Euroopan sosiaalitutkimuksessa, mutta maahanmuuttajien näkemystä kotoutumisen onnistumiseen ei seurattu systemaattisesti. Mittariston jatkokehityksessä suositellaan maahanmuuttajille suunnatun ns. integraatio-barometrikyselyn määrittelyä. Liitteen 3 tulevaisuuden mittari-ideoissa on merkitty integraatio-barometrikyselyyn ehdotetut mittarit. Jos integraatio-barometri toteutetaan, niin kyselyn mittarit kannattaa miettiä uudelleen kokonaisuudessaan, jotta ne täydentävät kotouttamisen vaikuttavuuden seurantaan parhaalla mahdollisella tavalla. Jatkokehityksessä kannattaisi myös varmistaa rahoitus Tilastokeskuksen ja Stakesin tarkempien mittaustietojen vuotuisen keräämiseen. Työministeriön nykyinen sopimus ei riittänyt parhaiden mittaustietojen keräämiseksi, erityisesti maahanmuuttajien sosioekonomisen aseman ja terveydentilan paranemisen osalta. Projektin aikana pyydettiin Tilastokeskuksen kustannusarvio puuttuvien tietojen täydentämisestä malliin ja kustannusarvio oli noin 8000 euroa. Vuosittaisen tietojen täydentämisen kustannukset ovat todennäköisesti alhaisemmat, koska mittaustietojen keruu pitää tehdä vuosille 1999-2006, jotta saadaan tarkempi kuva vaikuttavuuskehityksestä.

Analyysin jatkokehityksessä kannattaisi hankkia taustatiedot mahdollisimman monen vaikuttavuuden mittarin kehityksestä eriteltynä seuraavien taustamuuttajien perusteella:

- Maahanmuuttajaryhmät: pakolaiset (keskeisten lähtömaiden perusteella), OECD-kansalaiset, lähialueiden kansalaiset ja muut maahanmuuttajat
- Ikäryhmät
- Sukupuoli
- Alueet: kehitys ainakin eri maanosien välillä

Hallinnonalojen yhteistyölle tulisi määritellä koordinaatiomalli, jotta kotouttamisen poikkihallinnollinen koordinointi helpottuisi. Koordinaatiomallissa tulisi määritellä korkean tason yhteistyöelin, joka huolehtii kotouttamistoiminnan vuotuisesta suunnittelusta ja seurannasta. Työministeriö koordinoinnin vastuutahona huolehtisi päätöksentekoon tarvittavan seurantatiedon kokoamisesta ja analyysistä. Vuotuisen tiedonkeruun ja analyysin toteuttamisessa tarvitaan kuitenkin kaikkien hallinnonalojen yhteistyötä ja käytännöistä on sovittava yhteisesti. Yhteistyöelin käsittelee analyysien tulokset, sopisi yhteiset prioriteetit ja jalkauttaisi sovitut päätökset hallinnonaloille.

Mallia voidaan hyödyntää kotouttamistoiminnan johtamisessa ja kehittämisessä. Maahanmuuttopoliittisen ohjelman täytäntöönpanon seuranta helpottuu, jos kotouttamisen arvonluontimallin vaikuttavuudet ja mittaristo kytetään ohjelman tavoitteisiin sekä asetetaan tavoitetasoja eri mittareille. Näin ohjelman toimenpiteiden resursoinnille olisi parempi tietopohja ja maahanmuuttopoliittisen ohjelman onnistumista voitaisiin seurata systemaattisemmin. Kotouttamistoiminta toteutuu poikkihallinnollisessa yhteistyössä hallinnonalojen ja kuntien kesken. Mahdollisimman tarkan vaikuttavuustiedon hyödyntäminen toiminnan kehittämisessä on kriittistä, jotta toimenpiteiden todelliset vaikutukset maahanmuuttajien elämään kyetään tunnistamaan. Kentän ohjausta tulisi

kehittää mallin tuella. Etnisten suhteiden ja kotouttamisen puiteohjelma-projektissa (PUIKOT-projekti) aiotaan hyödyntää tämän projektin lopputuloksia.

Lähteet

- Cole M. & Parston G. 2006. Unlocking Public Value. New Jersey: Accenture/John Wiley & Sons. 188 s.
- European Social Survey 2003. <http://naticent02.uuhost.uk.uu.net/>
- European Social Survey 2005. <http://naticent02.uuhost.uk.uu.net/>
- Jaakkola M. 2005. Suomalaisten suhtautuminen maahanmuuttajiin vuosina 1987 - 2003. Työministeriö, Työpoliittinen tutkimus 2005. 145 s.
- Johnson G. & Scholes K. 2001. Exploring Public Sector Strategy. Essex: Pearson Education Ltd. 326 s.
- Kjaer A. M. 2004. Governance. Cambridge: Polity Press. 240 s.
- Lane, J.-E. 2000. New Public Management. London: Routledge. 242 s.
- OECD 2005. The way forward. Paris: OECD Publications. 233 s.
- Poister, T. H. 2003. Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations. San Francisco: Jossey-Bass. 289 s.
- Työministeriö 2007. MITEN KUNNAT KOTOUTTAVAT? 64 s.
- Valtiovarainministeriö 2/2005. Tulosohjauksen käsikirja. Helsinki: Edita Prima Oy. 125 s.