

2.12.2020

Lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle koskien valtioneuvoston kirjelmää EU:n komissiolle maahanmuuton taloudellisista kokonaiskustannuksista mukaan lukien mm. työllisyyskustannukset ja sosiaaliturvakustannukset

Asia: U 30/2016 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Eurodac-rekisteri)

Esitän ensin yhteenvedon maahanmuuton tutkimustuloksista liittyen maahanmuuton työllisyysvaikutuksiin ja julkisen talouden rahoitustasapainoon. Siihen tukeutuen esitän lopuksi asiantuntija-arvioni valtioneuvoston kirjelmästä.

YHTEENVETO

- Euroopan ulkopuolelta tapahtuvassa maahanmuutossa on taloudellisin perustein Eurooppaan pyrkiviä, on opiskelijoita, on sotaa pakenevia ja on turvapaikanhakijoita. Taloustieteellistä tutkimusta maahanmuuton työllisyysvaikutuksista ja vaikutuksista julkisen talouden tasapainoon on jo runsaasti olemassa eurooppalaisella aineistolla. Tässä esityksessä keskitytään noiden tutkimusten pohjalta *työperäiseen* ja *humanitaariseen* maahanmuuttoon.
- Työperäiseen maahanmuuttoon vaikuttavat palkkaerot, työpaikat, verotus, tulonsiirrot sekä julkishyödykkeet. Tutkimustulokset *työperäisen maahanmuuton* hyödyllisistä vaikutuksista ovat kohtuullisen yhteneväiset. Tulosten mukaan työperäisenä maahanmuuttona tapahtuva ihmisten liikkuvuus vahvistaa kansantaloutta tulomaassa, mutta heikentää sitä aivovuodon muodossa lähtöalueita.²

Mainittujen vaikutusten voi odottaa olevan merkittäviä etenkin, jos korkean osaamisen työ ja matalan osaamisen työ ovat komplementaarisia eli kumppaakin tarvitaan tuotannon aikaansaamisessa. Vaikutukset bruttokansantuotteeseen ovat positiiviset. Vaikutukset palkkatasoon ovat jossain määrin tapauskohtaisia.

- *Humanitaarisen maahanmuuton* eli *pakolaisuuden* vaikutukset eroavat työperäisen maahanmuuton vaikutuksista. Tämä johtuu useasta syystä. Ensiksi, työperäiseen maahanmuuttoon verrattuna pakolaisuuteen liittyy lyhyellä aikavälillä toiminnallisia ja pakolaisten toimeentuloon liittyviä erityisiä kustannuksia. Toiseksi, pakolaisten koulutustaso ja tuottavuus ovat alemmat kuin työperäisen maahanmuuton muodossa tapahtuvassa siirtolaisuudessa. Kolmanneksi, pakolaisten integroituminen työmarkkinoille on hitaampaa. Työmarkkinoillepääsy on

¹ Tämän raportin laatija on kansantaloustieteen emeritusprofessori, sotatieteiden tohtori ja kauppatieteiden tohtori.

² Docquier ja Rapoport (2012) raportoivat, että aivovuoto on yhä merkittävämpi elementti globalisaatioprosessissa. Empiiriset tutkimukset kuitenkin osoittavat, että korkean osaamisen maastamuutto ei silti ime tyhjiin lähtömaiden osaamispääomaa, koska siihen liittyy positiivisia verkostovaikutuksia. Alan tutkimustyössä on tarkasteltu muun muassa lääkealan aivovuotoa Afrikasta, eurooppalaisten tiedemiesten maahanmuuttoa Yhdysvaltoihin ja intialaisen diasporan merkitystä Intian informaatiosektorille.

myös rajoitettua johtuen anomusten käsittelyajoista. Henkilöiden dokumentaatio puuttuu ja heidän anomusten käsittely ja toimeentulonsa luominen sitovat julkisvallan resursseja.³

- Mainituista syistä johtuen pakolaisten vaikutukset julkiseen talouteen ovat usean vuoden ajan julkisen talouden tasapainoa heikentäviä. Tästä myös seuraa, että pakolaisuuden johdosta julkinen velka nousee korkeammalle tasolla kuin mihin se asettuisi ilman pakolaisuutta. Vaikutukset valtiontalouteen kuitenkin muuttuvat ihmisten elinkaaren aikana. Aluksi ihmiset ovat nettosaajia, muuttuvat työllistyessään nettomaksajiksi ja taas myöhemmällä iällään ovat jälleen nettosaajia. Tutkimusten mukaan lähtömaalla ei ole juurikaan vaikutusta siihen, millaisen kustannuksen pakolaisuus vastaanottavan maan julkiselle taloudelle aiheuttaa.⁴

TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT

Globaali hyvinvointi

Taloustieteen perusajatuksen mukaan työn, pääoman ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden odotetaan vahvistavan yleistä hyvinvointia. Vaikka tähän perusvisioon on esitettävissä myös vastaväitteitä, se on hyvä ensisijainen teoreettinen lähtökohta maahanmuuttoarvioissakin. Yksilötasolla ihmisten ajatellaan tekevän sellaisia rationaalisia valintoja, jotka vahvistavat heidän hyvinvointiaan. Tämä koskee myös ihmisten vapaan liikkuvuuden seurauksia heille itselleen. Tästä näkökulmasta vapaa liikkuvuus on puolusteltavissa oleva periaate.⁵ Humanitaarisen maahanmuuton tapauksessa mainitun tehokkuusperiaatteen ohitse nousevat eettiset periaatteet vainon kohteeksi joutuneiden auttamisesta. Raadollisessa maailmassa oikeusvaltioperiaate ei välttämättä toimi ja mielivalta valitsee uhrinsa ihmisarvoa loukkaavalla tavalla. Ihmiset hakevat suojaa myös sotien keskeltä. Turvapaikkaa hakevien puolustamista voi perustella rawlsilaisem normatiivisen periaatteen pohjalta. Sen mukaan ihmiskuntaa on arvioitava sen perusteella, miten se suhtautuvat kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin ihmisiin. Vainon kohteeksi joutuneet ovat näitä ja suhtautumista heidän asiaansa ovat nousseet säätelemään kansainväliset lait ja ihmisoikeussopimukset.

Koska maiden kehittyneisyyserot ovat valtaiset, on myös kysyttävä, sopiiko rawlsilaista periaatetta soveltaa laajemmin kaikkiin ihmisiin suojelun tarpeessa olevien lisäksi. Erityisen hankalaksi tämän

³ Näistä tekijöistä johtuen historiallisia muuttoliikeaaltoja ei esimerkiksi Aldénin ja Hammarstedtin (2019) mukaan voi käyttää nykyisen pakolaismaahanmuuton vaikutusten ekstrapolointiin tulevaisuuteen.

⁴ Sarvimäki (2011) on dokumentoinut, että Suomeen saapuvien maahanmuuttajien työllistyminen on selvästi heikompi kuin kantaväestön. Maahanmuuttajista vain miehet saavuttavan ajan myötä kantaväestön työllisyysasteen. OECD-maiden ulkopuolisten maahanmuuttajien saamien tulonsiirtojen ero kantaväestön saamien tulonsiirtojen kanssa säilyy noin 20 vuotta, johon mennessä ero katoaa. Toisaalta Saksa hyötyi ammattitaitoisesta työvoimasta maahanmuutosta hyvin merkittävästi ennen 2015 maahanmuuttokriisiä. Niinpä Bartelsmann säätiön tilaaman raportin (Bonin, 2014) mukaan keskimäärin maahanmuuttajat maksoivat Saksassa keskimäärin 3,300 € enemmän veroja ja sosiaaliturvamaksuja kuin saivat julkisia tulonsiirtoja. Kokonaisuutena Saksan nettohyöty työperäisestä maahanmuutosta oli 22 miljardia € vuonna 2012. Työmarkkinoille integroitumattomat maahanmuuttajat kuitenkin aiheuttivat nykyarvomelessä 79 100 €:n vajauksen.

⁵ Yksilötason hyvinvointivaikutusten ohella näillä valinnoilla voi silti olla hintansa lähtöalueella, jos se on investoinut lähtijöiden henkiseen pääomaan ja sen menettää. Vapaa liikkuvuus ei siten välttämättä toteuta niin sanottua Pareto-tehokkuuden kriteeriä. Tällöin nousee kysymys siitä, tulisiko tulomaan kompensoida lähtömaalle tämän menettämän investoinnin tuottoa Kaldorin kompensatioperiaatteen hengessä.

normatiivisen kysymyksen tekee se, että eri maiden kyky tarjota toimeentuloa ja turvaa myös sosiaaliturvan muodossa on kovin erilainen eri maissa. Taloustiede on opettanut, että ihmiset reagoivat kannusteisiin. Sosiaaliturva on kollektiivinen vakuutusjärjestelmä, joka eittämättä ainakin nykyisessä Euroopassa tarjoaa houkutuksen rajat ylittävälle muuttoliikkeelle, vaikka suojelun tarvetta ei olisi. Tämä näkyy siinä, että monet ovat valmiit ottamaan huomattavia riskejä siirtyäkseen Euroopan ulkoraajoilta rikollisjärjestöjen huonokuntoisilla kuljetusaluksilla Euroopan puolelle. Rikollisjärjestöt rahastavat meren yli pyrkijöitä maksimoiden tulonsa.

Globaalin vastuunkantamisen näkökulmasta on kysyttävissä, mikä on tehokkain keino puuttua maailman köyhyyteen ja globaaliin eriarvoisuuteen. Kysymys on samalla tehokkaan strategian löytämisestä maailman kehitysongelmiin. Rutiköyhä 1970-luvun Kiina nousi *ilman* kehitysapua 40 vuodessa globalisaation ja läntisen teknologian avulla ostovoimakorjatulla bruttokansantuotteella mitattuna ohitse Yhdysvaltain talouden. Silti kehitysapua tarvitaan ja sillä saadaan hyvää aikaan. Jos samalla resursseilla voidaan auttaa suuressa mittakaavassa ihmistä lähtömaassa sen sijaan että autetaan harvoja tulomaassa, miten apu pitäisi suunnitella? Kehitysapu kansantaloutta vahvistavia toimia. Esimerkiksi Afrikan mailla olisi suhteellinen etu maataloustuotteiden tuottamisessa. Sen sijaan se joutuu hankkimaan Euroopan maatalouspolitiikasta (CAP) johtuen runsaasti elintarvikkeita Euroopan Unionin maataloustuottajilta.

Omistusoikeus rajoihin ja rajavalvonta

Maailma, jossa kaikilla on oikeus siirtyä toisen maiden alueelle, ei ole realismia. Kaikki maat maailmassa valvovat rajojaan. Rajat ovat historian tulosta. Ne on monessa tapauksessa sotimalla hankittu ja viime kädessä niiden koskemattomuutta puolustetaan asein. Taloustieteen kielellä ilmaistuna oikeus rajoihin on omistusoikeuskysymys. Siinä missä hyvin määritellyt omistusoikeudet ovat taloustieteen mukaan välttämättömät kansantalouden toiminnalle, omistusoikeus rajoihin on samalla tavalla välttämätön ehto yhteiskunnan toimivuudelle. Omistusoikeus rajoihin on verrattavissa ihmisen oikeuteen omaan kotiinsa, kodinrauhaan, omaisuuteensa ja turvallisuuteensa.

Rajavalvonnasta luopuminen on voinut tapahtua vain erityisten järjestelyjen kautta. Silloin on kyse federaatiosta, kuten Yhdysvaltain liittovaltiosta tai Euroopan unionista.

Vaikka työperäinen maahanmuutto hyödyttää taloudellisesti merkittävästi tuloalueita, pakolaisuus muodostaa tutkimusten mukaan (ks. alempana) rasitteen tuloalueiden julkiselle taloudelle. *Rajalla tapahtuva valvonta harvoin tuottaa turvapaikan niille, jotka ovat eniten sen tarpeessa.* Euroopassa havahduttiin vuoden 2015 pakolaisaallon seurauksena ulkoraajojen valvonnan merkitykseen. Turvapaikkamenettelyyn liittyvät ehdotukset turvallisten Euroopan ulkopuolisten vastaanottojärjestelyjen aikaansaamisesta eivät kuitenkaan ole edistyneet. Ihmishenkiä uhkaavat epäinhimilliset venekuljetukset yli meren jatkuvat täyteen lastatuilla aluksilla. Tuhannet hukkuvat näillä turvattomilla matkoilla vuosittain.

Ulkoajavalvonta: Suomen tapaus

Suomen historia on samalla historiaa omistusoikeudesta omiin rajoihinsa. Ei ole väärin sanoa, että Suomen kannalta ulkoajavalvonta on yksi kohtalokysymyksiä. Venäjällä asuu vierasmaalaisia 11 miljoonaa.⁶ Heidän kuukausiansionsa Venäjällä on pieni suhteessa siihen, mitä esimerkiksi Suomen sosiaaliturva tarjoaa. Ulkoraajojen avaaminen saisi tuosta väestöstä eittämättä monet pyrkimään Suomen alueelle. Tämä nähtiin vuosien 2015-2016 maahanmuuttokriisin yhteydessä, jolloin Suomeen

⁶ Russia Immigration Statistics 1990–2020.

alkoi saapua ei-venäläisiä turvapaikanhakijoita Raja-Joosepin ja Sallan rajanylityspaikkojen kautta. Suomen aloitteesta Suomen ja Venäjän päämiehet sopivat tämän kehityksen pysäyttämistä.

TYÖPERÄISELLÄ MAAHANMUUTOLLA ON POSITIIVINEN VAIKUTUS TULOOMAAN KANSANTALOUTEEN⁷

Yksi tuoreista maahanmuuttoa koskevista tutkimuksissa on arvovaltaisessa *Journal of the European Economic Association* -lehdessä vuonna 2018 julkaistu tutkimus ”Immigration, Search and Redistribution: A Quantitative Assessment of Native Welfare”. Se on laadittu Münchenin yliopiston Ifo-instituutin tutkijayhteisössä tutkimusryhmässä, jossa tutkijoina ovat olleet Michele Battisti, Gabriel Felbermayr, Giovanni Peri (University of California – Davis) ja Panu Poutvaara. Tutkimusta voi pitää kohtuullisen edustavana. Tutkimuksessa on viittauksia yli 60 muuhun alan tutkimukseen.

Mainitun tutkimuksen pääpaino on maahanmuuton työmarkkinavaikutuksissa ja työttömyyskorvausten tulonjakovaikutuksissa. Pakolaismaahanmuuttoa ei erotella työperäisestä maahanmuutosta. Käytettävä taloudellinen malli edustaa yleisen tasapainon malliperhettä. Maahanmuuton hyvinvointivaikutukset eroavat sen mukaan, miten ne kohdentuvat korkean osaamisen ja matalan osaamisen kantaväestöön. Työmarkkinoilla oletetaan olevan rakenteellista kitkaa työntekijöiden sijoittumisessa avoimiin työpaikkoihin.

Mallin kvantitatiiviset simulaatiotulokset puoltavat seuraavia johtopäätöksiä. Kaikissa 20 tutkimukseen sisältyneessä maassa maahanmuutto kannustaa yrityksiä luomaan lisää työpaikkoja. Tämän mekanismin idea ko. analyysissa on seuraava. Maahanmuuttajilla on tyypillisesti heikompi neuvotteluasema kuin kantaväestöllä. He saavat siksi matalampaa palkkaa. Tämä johtaa siihen, että mitä enemmän taloudessa on maahanmuuttajia, sitä matalammat yritysten odotetut palkkakulut ovat. Tämä puolestaan kannustaa yrityksiä luomaan lisää työpaikkoja. Tämä helpottaa työttömyyttä ja sitä kautta hyödyttää myös kotimaisia työnhakijoita. Tähän liittyvät hyvinvointihyödyt ovat suuremmat kuin tulojen uudelleenjakoon liittyvä hyvinvointikustannus.

Tulosten mukaan osoittautuu, että maahanmuutto vahvistaa kantaväestön hyvinvointia melkein kaikissa maissa. Matalan osaamistason maahanmuutto alentaa matalan ammattitaidon kotimaisen työvoiman palkkoja mutta kasvattaa korkean ammattitaidon kotimaisen työvoiman palkkatasoa. Silti kahdessa kolmesta tutkimukseen sisältyneestä maasta sekä matalan että korkean osaamistason kotimainen työvoima on hyötynyt maahanmuutosta. Keskimäärin korkean ja matalan kotimaisen työvoiman hyvinvointi vahvistuu 1,25 prosenttia ja 1,00 prosenttia. Tulos on päinvastainen, kuin mitä sellaiset mallit ennustavat, joiden malliin ei ole sisällytetty työmarkkinakitkaa tai tulojen uudelleenjakomekanismia.

Työperäisen maahanmuuton hyödyllisyys on tutkimuksin siis osoitettavissa. Sitä tukevat taannoiset muuttoaallos Euroopasta Yhdysvaltoihin 1800-luvulta lähtien. Kyseessä oli muuttajien ja tulomaan kannalta *win-win* tilanne. Tämä on myös dokumentoitu NBER:n raportissa (Sequeira, Nunn, ja Qian, 2017). Sama koski suomalaisten maahanmuuttoa Ruotsiin 1960-luvulla. Ruotsi hyötyi työhaluisten

⁷ Keskityn tässä raportissa kansainvälisiin tutkimuksiin, jotka ovat läpäisseet tieteellisen vertaisarvioinnin ja siten menetelmällisesti ja laadullisesti ovat osa tutkijayhteisön normaalia perustutkimustoimintaa. Selvitykset, joita ei ole altistettu vertaisarvioinnille, eivät ole arvottomia, mutta niiden yhteys taloustieteelliseen analyysivälineistöön on etäinen eikä niitä siksi ole helppo arvioida. Käytettävissä ollut aika lausunnon valmisteluun oli kovin lyhyt, josta syystä joudun keskittymään muutamien keskeisten ja tuoreiden tutkimusten tuloksien referointiin lausuntoni taustaksi.

ja -kykyisten suomalaisten maahanmuutosta, jossa maahanmuuttajat myös osallistuivat sosiaaliturvan rahoitukseen.

PAKOLAISMAAHANMUUTOLLA ON NEGATIIVINEN VAIKUTUS JULKISEN SEKTORIN RAHOITUSASEMAAN MONEN MAASSAOLOVUODEN AIKANA

Kaiken maahanmuuton talousvaikutuksissa on syytä erottaa vaikutukset työmarkkinoihin ja bruttokansantuotteeseen yhtäältä ja vaikutukset julkisen talouden rahoitusasemaan toisaalta. Dustmann ja Preston (2006) olivat pitäneet maahanmuuton seurausten arviointia julkisen talouden rahoitustasapainolle tärkeänä aiheena. Kohtuullisen harvat tutkimukset ovat silti fokusoineet kysymykseen siitä, missä määrin pakolaisuus vaikuttaa julkisen rahoituksen tasapainoon. Ison-Britannian aineistolla Dustmann ja Frattini (2014) osoittavat, että pakolaismaahanmuutto lisää vähemmän julkisen talouden resursseja kuin työperäinen maahanmuutto. Samanlaisen tulokset saivat Ruotsin aineistolla Ruist (2015) ja Flood ja Ruist (2015). Heidän mukaansa pakolaisuus aiheuttaa kustannuksen julkiselle sektorille aikaansaamalla julkisen sektorin kautta tulojen uudelleenjakoa kantaväestöltä pakolaisille.

Käsittelen tältä osin kahta tuoretta tutkimusta seikkaperäisemmin. Toinen koskee Ruotsia, toinen Itä-valtaa.

Tutkimus Ruotsin aineistolla

Lina Aldén ja Mats Hammarstedt julkaisivat vuonna 2019 tutkimuksen niin ikään arvovaltaisessa *FinanzArchiv*-lehdessä otsikolla ”Refugee Immigration and Public-Sector Finances: Evidence from Sweden”. He tutkivat pakolaismaahanmuuton vaikutuksia julkiseen sektoriin pakolaisten Ruotsiin saapumista seuranneiden ensimmäisten vuosien aikana.

Tutkimuksessa kehitetään kaksi mittaria sille, miten pakolaismaahanmuutto vaikuttaa julkisen sektorin rahoitusasemaan. Ensimmäisessä julkisen sektorin tulot suhteutetaan julkisen sektorin kustannuksiin, kun julkisten kustannusten ajatellaan kasvavan suhteessa pakolaisten määrään. Toisessa mittarissa suhteutetaan julkisen sektorin tulot julkisen sektorin menoihin, kun julkisen infrastruktuurin kustannusten ajatellaan olevan vakioiset ja riippumattomat pakolaisten maahanmuuton määrästä lyhyellä aikavälillä.

Aldén ja Hammarstedt käyttävät aineistoa 18-vuotiaista tai tätä vanhemmista maahanmuuttajista, jotka muuttivat Ruotsiin Afrikasta, Lähi-Idästä ja muista Aasian maista vuosina 2005-2012. He tutkivat sitä, miten näiden maahanmuutto vaikutti julkisiin tuloihin (tuloverot, hyödykeverot, sosiaaliturvamaksut) ja julkisen sektorin kustannuksiin (suorat tulonsiirrot). Ruotsissa maahanmuuttoviranomaiset ovat vastuussa pakolaisten toimeentulosta (asuinmenot ja muut tuet) myös aikana, jolloin heidän hakemustaan käsitellään. Näitä kustannuksia tähän tutkimukseen ei kuitenkaan voitu sisällyttää.

Aikaisemmat tutkimukset ovat perustuneet tiettyä vuotta koskevaan aineistoon. Aldén ja Hammarstedt kuitenkin huomauttavat siitä, että pakolaisten vaikutus julkisen talouden rahoitusasemaan muuttuu sen myötä, kuinka kauan pakolainen on maassa asunut. Oleellinen on kysymys siitä, kuinka nopeasti pakolaiset sijoittuvat työmarkkinoille uudessa kotimaassaan tuoden verojensa kautta panoksensa julkisen rahoituksen resursseihin. Työmarkkinoille sijoittumattomien toimeentulo perustuu julkisiin tulonsiirtoihin. Pakolaisten integroitumisesta työmarkkinoille on raportoitu eri maissa (Euroopan Parlamentti, 2016), myös Ruotsissa Hammarstedt ja Shukur (2006), Lundborg (2013), Åslund et al. (2017). Niiden perusteella on Aldén ja Hammarstedtin mukaan on aiheutta olettaa, että myös

Ruotsissa pakolaisten maahanmuutolla on negatiivinen vaikutus Ruotsin julkisen talouden rahoitus-tasapainoon.

Tutkimuksen päätulos voidaan tiivistää seuraavasti: *pakolaisten maahanmuutto aikaansaa nettokus-tannuksen julkiselle taloudelle useiden vuosien ajaksi ja tämä kustannus paljolti riippuu pakolaisten sulautumiselle työmarkkinoihin.*

Aikaisemmat Rowthorn (2008) oli saanut tuloksen, jonka mukaan julkisen sektorin kautta välittyvä tulojen uudelleenjako kantoväestön ja maahanmuuttopopulaation välillä olisi pieni (plus yhdestä mii-nus yhteen prosenttiin bruttokansantuotteesta). Aldén ja Hammarstedt kuitenkin raportoivat Ruotsin aineistolla, että on tehtävä ero tavallisen maahanmuuton ja pakolaisten osalta tässä suhteessa, koska ne vaikuttavat julkisen sektorin rahoitusvirtoihin eri tavalla. *Pakolaisten tapauksessa kiinnittyminen työmarkkinoille on paljon vähäisempää kuin työperäisen maahanmuuton tapauksessa.* Tämä taas määrää työikäisen väestön tapauksessa sen, missä määrin yksilöt tuovat oman panoksensa julkisen talouden rahoitukseen.⁸

i) Vaikutus julkistalouteen (Taulukko A 3).

Ensimmäisenä maahanmuuton jälkeisenä vuonna maahanmuuttajaa kohden laskettu vaikutus (net 1) julkiseen sektoriin oli -192,000 Ruotsin kruunua maahanmuuttajalle, joka saapui Ruotsiin vuonna 2005. Vuosina 2006 ja 2007 Ruotsiin saapuneiden maahanmuuttajien tapauksessa nettovaikutus oli -181,000 ja -189,000 Ruotsin kruunua. Viisi vuotta maahanmuuton jälkeen vaikutus oli -129,000 ja seitsemän vuotta maahanmuuton jälkeen -95,000 Ruotsin kruunua. Ruist (2015) oli aikaisemmin saa-nut tuloksen, jonka mukaan vuosittain vaikutus Ruotsin julkiseen talouteen olisi ollut -95,000 Ruotsin kruunua vuonna 2007 Ruotsissa asuneiden pakolaismaahanmuuttajien osalta.

Jos osa julkisen talouden menoista oletetaan kiinteiksi ja pakolaisten määrästä riippumattomiksi, net-tokustannukset (net 2), luvut ovat pienemmät, mutta selvästi edelleen negatiiviset.

⁸ Kaikki julkiset menot rahoitetaan viime kädessä veroilla. Yksilötasolla on ainakin periaatteessa arvioita-vissa, missä määrin kukin on valtiontalouden tasapainoa vahvistava tai sitä heikentävä. Ne, jotka maksavat veroina enemmän kuin mitä on kansantalouden kokonaismenoaste, ovat valtiontaloutta vahvistavia. Ne, jotka maksavat vähemmän, ovat valtiontaloutta heikentäviä.

Table A3: Public sector net for all for all refugees who immigrated to Sweden from 2005 to 2007, by cohort.

Year	Public sector net 1 Public sector net cost			Public sector net 2 Public sector net cost excluding public costs that are assumed to be fixed in the short run		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
2006	-191,806			-133,534		
2007	-173,966	-180,546		-115,694	-122,274	
2008	-146,427	-160,871	-188,528	-88,155	-102,599	-130,256
2009	-141,776	-151,422	-179,894	-83,504	-93,150	-121,622
2010	-129,063	-138,735	-161,096	-70,791	-80,463	-102,824
2011	-108,731	-119,557	-142,478	-50,459	-61,285	-84,206
2012	-95,374	-110,750	-131,754	-37,102	-52,478	-73,482

ii) Koulutustason vaikutus.

Koulutetut pakolaiset aiheuttavat selvästi pienemmät nettokustannukset Ruotsin julkiselle taloudelle kuin kouluttamattomat (Taulukko A4).

Table A4: Public sector net for all for all refugees who immigrated to Sweden from 2005 to 2007, by cohort and education.

Year	Public sector net 1 Public sector net cost			Public sector net 2 Public sector net cost excluding public costs that are assumed to be fixed in the short run		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
<i>University education</i>						
2006	-187,779			-129,507		
2007	-162,808	-179,954		-104,536	-121,682	
2008	-126,974	-155,612	-188,708	-68,702	-97,340	-130,436
2009	-118,844	-142,196	-177,025	-60,572	-83,924	-118,753
2010	-100,257	-123,480	-151,862	-41,985	-65,208	-93,590
2011	-74,573	-97,930	-124,679	-16,301	-39,658	-66,407
2012	-59,835	-84,444	-108,130	-1,563	-26,172	-49,858
<i>Nine-year compulsory schooling or shorter</i>						
2006	-195,522			-137,250		
2007	-176,316	-179,943		-118,044	-121,671	
2008	-149,628	-160,488	-188,466	-91,356	-102,216	-130,194
2009	-149,942	-151,041	-179,714	-91,670	-92,769	-121,442
2010	-139,194	-141,330	-164,081	-80,922	-83,058	-105,809
2011	-119,714	-124,776	-150,670	-61,442	-66,504	-92,398
2012	-107,232	-117,764	-144,316	-48,960	-59,492	-86,044

iii) Pakolaisten työllistyminen, (Taulukko A2).

Vuonna 2005 Ruotsiin saapuneiden yliopistokoulutuksen saaneiden pakolaisten työllisyysaste nousi 11 prosentista vuonna 2006 60 prosenttiin vuonna 2012. Samana vuonna vaikutus julkiseen talouteen (net 1) aleni -188,000 Ruotsin kruunusta -60,000 Ruotsin kruunuun. Alden ja Hammarstwedt huomauttavat siitä, että tuoreempien pakolaisten tapauksessa osa-aikatyö on yleistä ja he työskentelevät matalapalkka-aloilla. Sen johdosta heidän maksamansa verot ovat matalat.

Table A2: : Employment rate (November each year) for all refugees who immigrated to Sweden from 2005 to 2007, by cohort and educational attainment.

Year	University education			Nine-year compulsory school or shorter		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
2006	0.115			0.080		
2007	0.255	0.148		0.187	0.146	
2008	0.404	0.263	0.085	0.310	0.232	0.095
2009	0.411	0.306	0.171	0.291	0.259	0.166
2010	0.491	0.384	0.267	0.368	0.329	0.238
2011	0.554	0.465	0.354	0.419	0.380	0.277
2012	0.603	0.497	0.410	0.479	0.415	0.320

Taulukon A2 mukaan vähemmän koulutettujen vuonna 2005 saapuneiden pakolaisten työllisyysaste oli 8 prosenttia vuonna 2006 nousten 48 prosenttiin vuonna 2012. Heidän osaltaan vaikutus julkiseen sektoriin (net 1) aleni -195,000 Ruotsin kruunusta -107,000 Ruotsin kruunuun seitsemän ensimmäisen Ruotsissa asumisen vuoden aikana.

Net 2 -mittarilla mitattuna yliopistokoulutuksen saaneiden pakolaisten nettovaikutus Ruotsin talouteen jäi nollaan seitsemän oleskeluvuoden jälkeen, kun taas kouluttamattomien pakolaisten nettokus-tannus oli vielä -40,000 Ruotsin kruunua seitsemän vuoden maassa oleskelun jälkeen.

Pakolaiset ovat keskimäärin nuorempia kuin kantaväestö. Tutkijat vertasivat 41-vuotiaiden vaikutusta julkiseen talouteen. 41-vuotias kantaväestöön kuuluva tuotti julkiselle taloudelle 194,000 Ruotsin kruunua keskimäärin. Yliopistokoulutuksen saanut puolestaan tuotti vuosittain julkiselle sektorille 244,000 Ruotsin kruunua, kun taas matalan koulutuksen saanut tuotti 104,000 kruunua keskimäärin. Tässä kuvattu kantaväestön panos pakolaistaustaisiin verrattuna johtuu siitä, että heidän työllisyysas-teensa on selvästi korkeampi, noin 91 prosenttia, yliopistokoulutuksen saaneilla 95 prosenttia ja pe-ruskoulun käyneillä vain 71 prosenttia.

Maakohtaiset erot lähtömaan mukaan (Afrikka, Lähi-Itä ja muut Aasian maat) osoittautuivat kuiten-kin kohtuullisen pieniksi.

iv) Tutkimuksen rajoitukset.

Ehkä oleellisin rajoitus tutkimuksessa on, että yleisen tasapainon dynaamisia vaikutuksia ei staatti-silla laskelmilla voida saavuttaa. Tässä suhteessa Battisin et al. tutkimus on askel pidemmälle. Toinen puute on siinä, että vaikutusta palkkatasoon ei ole voitu tässä arvioida. Battisti et al. tutkimus on tässäkin suhteessa askel eteenpäin. Silti palkkavaikutukset ovat muiden tutkimusten perusteella aika pienet. Myös eri alueilta tulleiden pakolaisten integroitumisessa on suuria eroja. Åslund et al. (2017) raportoivat, että entisen Jugoslavian alueilta tulleiden kyky integroitua on parempi kuin Euroopan ulkopuolelta tulleilla.

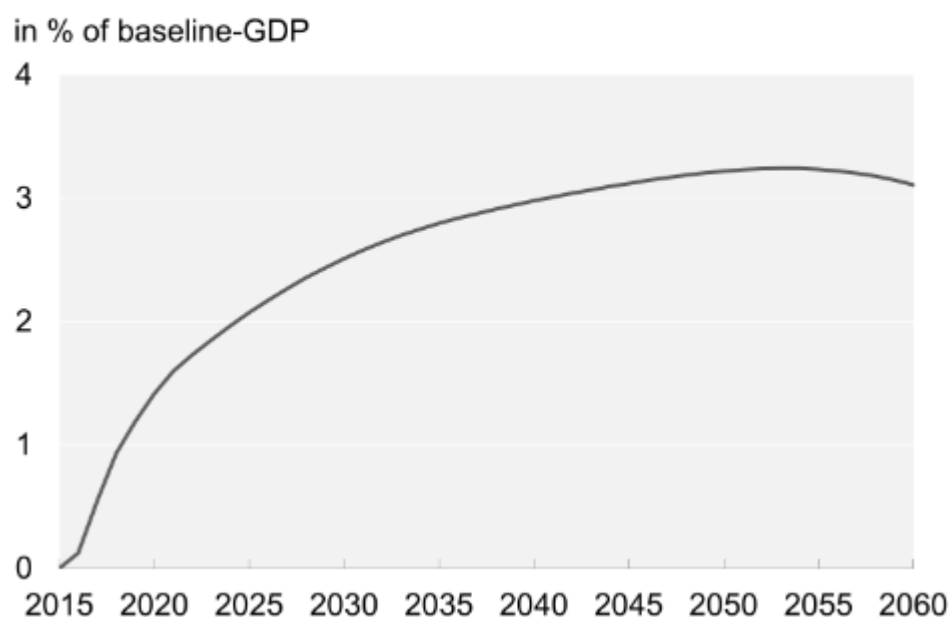
Tutkimus Itävallan aineistolla

Johannes Holler ja Phillip Schuster julkaisivat *FinanzArchiv*-lehdessä vuonna 2020 Itävallan aineistolla tutkimuksen ”Long-Run Fiscal Consequences of Refugee Migration – The Case of Austria”. Hollerin ja Schusterin tutkimus käsittelee pitkän aikavälin valtiontaloudellisia vaikutuksia täysimittaisessa OLG-mallissa Itävallan aineistolla.

Tutkimuksen kohteena olivat vuonna 2015 alkaneen pakolaismaahanmuuton pitkän aikavälin vaikutukset. Nettovaikutuksen julkisen talouden rahoitusasemaan nähdään riippuvan kahdesta vastakkaisesta vaikutuksesta: demografinen vaikutus on positiivinen, työmarkkinavaikutukset ovat negatiivisia.

Tutkimuksen päätuloksen mukaan pakolaismaahanmuuton vaikutus on julkista velkaa kasvattava läpi koko simulaatiohorisontin 2015-2060. Myös vaikutuksia palkkarakenteeseen löytyy.

**Figure 13: Change in debt level
(vs. baseline)**



Lisäkommentti

Maahanmuuton työmarkkinavaikutukset riippuvat kriittisesti kantaväestön ja maahanmuuttajien substituoitavuudesta/korvattavuudesta työmarkkinoilla. Tästä on laaja kirjallisuus olemassa. Julkiseen talouteen kohdistuva kokonaisvaikutus koostuu työn verotuksen vaikutuksesta ja työttömyyskorvauksista, mutta vaikutukset yltävät näitä laajemmalle. Olisi siis otettava huomioon näihin liittyvät käyttäytymisvaikutukset ja vaikutukset hintoihin yleisen tasapainon hengessä.

Näissä tutkimuksissa ei ole mainittu sitä loogista johtopäätöstä, että hyvin pitkällä aikavälillä negatiiviset vaikutukset julkisen talouden rahoitusasapainoon häviävät. Sen jälkeen nettovaikutuksen voi ajan myötä odottaa kääntyvän positiiviseksi. Koska tähän pisteeseen päätyminen voi viedä varsin

pitkän ajan, nämä odotetut positiiviset vaikutukset ilmeisesti tulevat ajankohtaisiksi vasta seuraavien sukupolvien aikana.

ASIAANTUNTIJA-ARVIO

Olen edellä kartoittanut maahanmuuttokysymyksiin liittyvää tuoretta taloustieteellistä tutkimusta maahanmuuton hyödyistä ja valtiontaloudellisista kustannuksista tulomaissa. Tämä kartoitus muodostaa pohjan arvioilleni EU:n maahanmuuttopolitiikan uudistamiseksi ja kehittämiseksi. Työperäisen maahanmuuton hyötyarvon voi jokainen kansallista terveydenhuoltoa käyttävä todeta: maahanmuuttajilla on nykyisin näkyvä asema julkisten palvelujen tuottajina, kun kantaväestö samanaikaisesti ikääntyy ja työikäinen väestö supistuu. Toisaalta hallitsematon pakolaisongelma näyttäytyy kasvavina yhteiskunnallisina kustannuksina.

Valtioneuvoston kirjelmässä U 30/2016 vp 2.6.2016 viitataan seuraaviin EU:n dokumentteihin:

- EU:n komissio tiedonanto 6.4.2016 yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän (CEAS) uudistamiseksi ja laillisten maahanpääsyyväylien kehittämiseksi (COM (2016)197 final). Se sisältää Dublin-järjestelmän uudistamisen palauttamisten helpottamiseksi ja laittoman maahanmuuton torjumiseksi. Työkaluna on Eurodac.
- EU:n komission asetusehdotus 6.4.2016 rajanylitystietojärjestelmästä (EES) (COM (2016)194 final) tarkoituksena parantaa rajatarkastuksen laatua sekä Schengen-alueella laittomasti oleskelevien henkilöiden identifioimista.
- EU:n komission säädöspaketti yhteisen turvapaikkajärjestelmän muuttamisesta sisältäen useita ehdotuksia: Eurodac-rekisteri, vastuullisen jäsenmaan määrittäminen, asetus EU:n turvapaikkavirastoksi, henkilötietojen rekisteröinti, alaikäisten tunnistetietojen parantaminen. Tarkoituksena on EU:n alueella laittomasti oleskelevien tunnistaminen ja pakotteiden määrääminen.

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan komission ehdotuksen oikeusperusta on asianmukainen. *Valtioneuvosto suhtautuu komission asetusehdotukseen myönteisesti. Kirjelmän mukaan EU-alueelle saapuvien ja alueella oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten tunnistamiseksi, laittoman maahanmuuton ja palauttamisen hallitsemiseksi sekä Schengen-alueen toimivuuden turvaamiseksi tarvitaan nykyistä tehokkaampia järjestelmiä.*

Vaikka työperäinen maahanmuutto edustaa Euroopan Unionin jäsenmaita hyödyttävää kehitystä, pakolaismaahanmuutto on käytettävissä olevien tutkimusten mukaan suuri yhteiskunnallinen ongelma EU:ssa. Se rasittaa unionin jäsenmaiden valtiontaloudellista tasapainoa pitkään tulijoiden saapumisen jälkeen ja osaltaan kasvattaa julkista velkaantumista. Tulijoiden integroituminen työmarkkinoille on hidasta ja siksi tulonsiirtojen varassa elävien osuus on pitkään merkittävä. Yksi ongelma liittyy siihen, että monien pakolaisina saapuvien turvapaikanhakijoiden todellinen turvapaikantarve on kyseenalaistettavissa sen valossa, kuinka suuri osa heistä saa kielteisen turvapaikkapäätöksen. Palauttaminen sitoo myös kustannuksia ja on varsin puutteellista. Seurauksena on suuri paperittoman ei-eurooppalaisen väestön määrä EU:n alueella. Ne toimenpiteet, joihin EU:n komissio nyt on ryhtymässä, vahvistavat osaltaan EU:n kykyä hoitaa laitonta maahantuloa. *Yhdyn valtioneuvoston yllä kirjattuun kantaan.*

Käsitykseni mukaan nyt kaavaillut toimenpiteet eivät kuitenkaan ratkaise turvapaikkaongelmaa. Ihmisiä tulisi arvioni mukaan tehokkaammin pyrkiä auttamaan heidän lähtö- ja lähialueillaan. Samaan aikaan kun väestönkasvu on muualla maailmassa saatu varsin pitkälle hallintaan ja monessa maassa väestön määrä kääntyy lähivuosisikymmeninä laskuun, Afrikassa tätä kehitystä ei ole näköpiirissä. On paradoksaalista, että tehokkain keino alentaa perheen lapsilukua, on lapsikuolleisuuden

vähentäminen. Afrikassa tässä ei ole onnistuttu. Voimakas väestönkasvu jatkuu ja muuttopaineet EU:n alueelle vahvistuvat nykyisestään. Rikollisjärjestöt käyttävät tätä hyväkseen ansaintatarkoituksessa ja houkuttelevat ihmisiä vaarallisille merimarkoille. Globalisaatioprosessiin osallistuvissa maissa globalisaatio on puolittanut maailman absoluuttisen köyhyyden viimeisen 40 vuoden aikana. Tämä kehitys tulisi saada käyntiin myös Afrikassa.

EU tarvitsee konkreettisempia toimenpiteitä pakolaisongelman ratkaisemiseksi. Tämä tarkoittaa samalla sen varmistamista, että EU vastaanottaa vain turvapaikkapäätöksen saaneita, mutta ei niitä, joilla suojeluun ei tosiasiallista tarvetta ole. Käsitykseni mukaan tähän ei ole muuta ratkaisua, kuin vastaanottoyksiköiden perustaminen EU:n ulkopuolelle tarkoituksena etukäteen varmistaa pakolaisten kelpoisuus humanitaariselle suojelulle. Euroopalla on tässä oma vastuunsa. EU on kuitenkin epäonnistunut tällaisen politiikan rakentamisessa.

Pakolaisten taakanjakoa helpottaisi, jos myös rikkaat Lähi-Idän öljyntuottajat saataisiin ottamaan vastuuta pakolaisten sijoittamisesta ja toimeentulon turvaamisesta. Myös uusia keinoja olisi aiheellista miettiä. Münchenin yliopiston taloustieteen professori Panu Poutvaara on ehdottanut matalasti koulutetuille siirtolaisille tilapäisiä maksullisia työlupia EU-alueella työskentelemiselle.⁹ Tämä ehdotus on varteenotettava. Se ratkaisi matalan ammattitaidon työvoiman toimeentulo-ongelmia, veisi rikollisjärjestöiltä niiden ansaintalogiikan ja lievittäisi ihmisten hätää tulevaisuudestaan. Thaimaalaiset ja ukrainalaiset sesonkimarjanpoimijat ovat yksi esimerkki tämän suuntaisesta ratkaisusta Suomessa. Se ei kuitenkaan ratkaisi humanitaarisen suojelun ongelmaa. Työperäisessä maahanmuutossa maahan pyrkivien pisteytys Kanadan esikuvan mukaan voisi olla kannatettava keino.

Suomessa ymmärretään, että pitkä itäraja Venäjän kanssa on potentiaalinen ongelma myös laittoman maahantulon mielessä. Tilastojen mukaan Venäjällä asuu vierasmaalaisia 11 miljoonaa. Heidän liikkeelle lähtönsä olisi vakava paikka Suomen kannalta. Venäjän tapaus kertoo, että maahanmuutossa on kysymys paitsi ihmisoikeuksista ja globaalista velvollisuudesta ja työn perässä muuttamisesta myös sosiaaliturvaerojen houkuttelevuudesta.

VIITATTU KIRJALLISUUS

Aldén, L. and Hammarstedt, M., (2019). "Refugee Immigration and Public-Sector Finances: Evidence from Sweden", *FinanzArchiv* 75(3), 297-322.

Battisti, M., Felbermayr, G., Peri, G., and Poutvaara, P., (2018). "Immigration, Search and Redistribution: A Quantitative Assessment of Native Welfare", *Journal of the European Economic Association*, 16(4):1137–1188.

Bonin, H., (2014). "Welfare state profits from migration", ZEW, (Bertelsmann Stiftung).

Docquier, F., and Rapoport, H., (2012). Globalization, brain drain and development. *Journal of Economic Literature*, 50 (3), 681-730

Dustmann, C., and Preston, I., (2006). "Is Immigration Good or Bad for the Economy? Analysis of Attitudinal Responses", in *Economics of Immigration and Social Diversity*, Emerald Group Publishing, Bradford, United Kingdom, 3-34.

⁹ Helsingin Sanomat 2.1.2020.

- Dustmann, C. and Frattini, T., (2014). “The Fiscal Effects of Immigration in the UK”, *Economic Journal* 124, 593-643.
- Flood, L., and Ruist, J., (2015). “Migration, en åldrande befolkning och offentliga finanser, Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2015, SOU 2015:95.
- Hammarstedt, M., and Shukur, G., (2006). “Immigrants’ Relative Earnings in Sweden. A Cohort Analysis”, *Labour*, 20(2), 285-323.
- Holler, J., and Schuster, P., (2020). “Long-Run Fiscal Consequences of Refugee Migration – The Case of Austria”, *FinanzArchiv* 76(3), 266-310.
- Lundborg, P., (2013). “Refugees Employment in Sweden: Cultural Distance and Labour Market Performance”, *Review of International Economics* 21, 219-232.
- Rowthorn, R., (2008). “The Fiscal Impact of Immigration on the Advanced Economics”, *Oxford Economic Policy Review* 24, 560-580.
- Ruist, J., (2015). “The Fiscal Cost of Refugee Immigration: The Example of Sweden”, *Population and Development Review* 41, 567-581.
- Russia Immigration Statistics 1990–2020, <https://www.macrotrends.net/countries/RUS/russia/immigration-statistics>, (21.8.2020).
- Sequeira, S., Nunn, N., and Qian, N., (2017). “Migrants and the Making of America: The Short- and Long-Run Effects of Immigration during the Age of Mass Migration”, NBER Report No. 23289.
- Sarvimäki, M., (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.
- Åslund, O., Forslund, A., and Liljeberg, L., (2017). “Labour Market Entry of Non-labour Migrants – Swedish Evidence”, Institute for Evaluation of Education and Labour Market Policy”, Working Paper 2017:15.