

Asia: VN/13118/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kotoutumisen edistämistä annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Lausunto säästöjen toteuttamistavoista

-Ristiriitaista on, että laskennallisten korvausten leikkaus koskee alle 7-v. lapsia. Hallitusohjelmassa kiinnitetään erityistä huomiota haavoittuvassa asemassa oleviin, kuten ilman huoltajia Ukrainasta sotaa paenneisiin lapsiin, joihin ks. leikkaus on nyt osumassa eniten. Lisäksi hallitusohjelmassa erityisesti kiinnitetään huomiota lasten, naisten ja vammaisten oikeuksiin. Katsomme, että alle 7-vuotiaisiin kohdistuvasta tasakorotuksesta v.2026 ja v. 2027 tulee pitää kiinni valtiontalouden säästöpainesta huolimatta. Lapsissa on tulevaisuus ja tällä rahalla voidaan edistää varhaiskasvatuksessa tehtävää kotoutumistyötä. Varhaiskasvatuksessa tehtävällä työllä on merkitystä maahanmuuttajan tulevaisuuteen ja erityisesti opintoihin, joista olemme saaneet kuulla huolestuttavia tietoja maahanmuuttajien Pisa-tuloksista.

Alle 7-vuotiaan osalta kotoutumislaisissa ei juurikaan säädetä kotoutumislain mukaisista tehtävistä. Pääosin kotoutumislain mukaiset palvelut kohdistuvat täysi-ikäisiin. Tämä on totta, mutta lapsiin on tärkeä panostaa etenkin, kun nuorien ikäluokat Suomessa käyvät yhä pienemmiksi. Meillä ei ole varaa menettää näitä tulevaisuuden työntekijöitä pitkäaikaistyöttömyyteen.

Suomi vastaa 500 kiintiöpakolaisen vastaanotosta. Nyt pelkona, että säästöjen vaikutukset osuvat nimenomaan laskennalliseen korvaukseen ja siten nimenomaan kuntien vastaanottokykyyn. Tämä vaikeuttaa entisestään ELY:n lakisääteistä tehtävää koordinoita alueellaan kiintiöpakolaisten kuntiin sijoittamista, koska kunnilta viedään kannustimia toteuttaa vastaanottoa. Etenkin pienemmillä kunnilla on vaikeampaa vastaanottaa kiintiöpakolaisia taloutensa vuoksi ja vastaanotto keskittyy suurempiin kaupunkeihin. Tällä lisätään segregaatiota, kun pakolaisia joudutaan asuttamaan isoihin kasvukeskuksiin ja samoihin lähiöihin, joissa jo ennestään on maahanmuuttajaväestöä. Pienempien kuntien etuna on ollut niiden pieni koko ja sitä kautta palveluiden hyviä saavutettavuus.

Toimeentulotukiriippuvuutta on hyvin vaikea estää, mm. joilla on moninaisia terveyshaasteita, sotaa pakenevia jne., vaikka tavoite onkin hyvä, mutta se siirtää ainoastaan kustannuksia valtiolta kunnille ja hyvinvointialueille heikentäen kuntien ja hyvinvointialueiden taloutta. Heikentyneessä taloustilanteessa kunnat eivät ole enää niin suotuisia vastaanottamaan kiintiöpakolaisia, joka tulee vaikuttamaan ELY:ssä tehtävään kiintiöjakoon kuntiin.

Hallituksen esityksen mukaan: ”Kunnilla on myös nykytilanteessa kannustimet saada kotoutuja-asiakkaat työllistymään nopeasti eikä kunnille kohdistuvien kustannusten kasvu muuta tätä asetelmaa oleellisesti.” Tämä asetelma on kohtuuton kuntien kannalta. Nyt he joutuvat maksamaan perustoimeentulotuen osuutta sekä aikaisempaa nopeammin ja enemmän kuntien työmarkkinatuen rahoitusosuudesta työttömistä maahanmuuttajista. Ns. ”sakkolistamaksun” laskennan alkaessa ensimmäisestä kotikuntamerkinästä Suomessa, voi tämä vaikeuttaa kuntien mahdollisuutta vaikuttaa itse kustannuksiin, koska laskennallisten korvausten tason laskun kautta kotoutumispalveluita on vähemmän saatavilla kunnissa. Etenkin pienemmät työllisyysalueet tulevat olemaan kohtuuttomassa tilanteessa. Tuleva TE24-uudistus on tulossa ensi vuonna, joten kunnat ja työllisyysalueet ovat vasta luomassa itselleen uusia toimintoja. Oletettavasti tällä on vaikutusta työllisyyden hoitoon heti uudistuksen alussa. Työmarkkinoilla on menossa laskusuhdanne ja työmarkkinat eivät alueellisesti tue muutenkaan vieraskielisten työllistymistä yrityksiin, joka loisi kasvua alueelle. Pidämme hyvänä tavoitteena, että kuntia kannustetaan saamaan maahanmuuttajia nopeammin töihin. Keino on väärä, koska nimenomaan kielitaito on ollut tae kestävämmästä työllistymisestä. Nyt leikkaukset osuvat erityisesti laskennallisten korvausten kautta mm. kotoutumiskoulutukseen ja kuntien muihin kotoutumispalveluihin.

Esityksen mukaan suurimmat vaikutukset kohdistuisivat niihin kuntiin, joissa on eniten momentin 32.50.30 piirissä olevia henkilöitä (eli tilapäistä suojelua saavia, kiintiöpakolaisia ja turvapaikanhakijoita).

Hämeessä suurin vaikutus on pienissä kaupungeissa, joissa on ollut iso vastaanottokeskus, ja tilapäistä suojelua saavia siirtynyt näihin pieniin kuntiin. Uhkana on, että vaikutukset johtavat yt-neuvotteluihin kunnissa kotoutumisen henkilöstön osalta, kuntien vastaanottovalmius olisi tärkeää ylläpitää. Jos henkilöstöä irtisanoaan, siitä on vaikea nostaa kuntien vastaanottokykyä kuntatalouden ollessa tiukalla. Kotoutumistyön osaaminen on erityisala, joten henkilöstöä ei varmasti ole helposti saatavilla eri puolille Suomea.

Työllisyys voi olla mahdollista erityisesti tilapäistä suojelua saavien ukrainalaisten osalta, joiden koulutustaso on muita korvausten piirissä olevia ryhmiä korkeampi ja yhteiskunnan yleiset asenteet myönteisempiä. Mm. kielitaidon puutteen vuoksi kuitenkin Hämeessä n. 47 % työnhakijoiksi ilmoittautuneista tilapäistä suojelua saavista on työttömiä v. 2023. Yritykset arvostavat edelleen suomen kieltä. Kuitenkin kotoutumiskoulutuksen jonot ovat kasvaneet merkittävästi ukrainalaisten siirtyessä palveluihin (tilapäistä suojelua saavista työnhakijoista 32 % on ollut koulutuksessa v.2023.)

On mahdollista, että kunnat kohdentaisivat säästötoimia esimerkiksi kotoutumiskoulutuksen järjestämiseen, millä olisi välittömiä vaikutuksia maahanmuuttajien mahdollisuuksiin kehittää jatko-opinnoissa ja työelämässä tarvittavaa kielitaitoa. Työllisyysalueet ovat suunnitelleet jo ennen tätä esitystä lyhentämänsä koulutuksen kestoajoja ja heidän tahtotilanaan ei ole maksaa sekä kustannuksia palvelun järjestämisestä, että työmarkkinatuen rahoitusosuutta työttömyyden kestosta.

Maahanmuuttajien palveluihin vaikuttavat lakimuutokset ja niiden herättämä julkinen keskustelu voivat heijastua siihen, miten maahanmuuttajiin suhtaudutaan ja heistä puhutaan. On pelkona, että kuntapäätäjät alkavat politikoidaan maahanmuutolla ja sen kustannuksilla, mikäli kuntataloudessa menee huonommin. Kuntatalouden lasku ei yksistään selity maahanmuutolla, vaan sitä suurempia tekijöitä ovat työmarkkinoiden laskusuhdanne ja yrityksiä kohdanneet konkurssit. Emme toivo, että maahanmuuttajia leimataan kuntien huonon talouden vuoksi, tämä aiheuttaa vastakkainasettelua ja sillä on negatiivisia vaikutuksia väestösuhteisiin, joiden edistäminen edelleen kuuluu ELY-keskuksen keskeisiin maahanmuuttoon liittyviin tehtäviin. Kotoutuminen on kaksisuuntainen prosessi, jossa

vastaanottavan yhteiskunnan tulee olla vastaanottava tulijoita kohtaan. Koemme, että tällä esityksellä luodaan negatiivisten käsitysten lisääntymistä maahanmuuttaneista, ja sillä on negatiivisia vaikutuksia yhteiskunnan vastaanottavuuteen ja se kumooa hallitusohjelmassa olevan hyvän kirjaukseen siitä, että Suomi torjuu päättäväisesti rinnakkaisyhteiskuntien syntymisen.

Ruotsinkielisiä käännöstä pidämme hyvänä ja kielellistä yhdenvertaisuutta lisäävänä tekijänä.

Lausunto laskennalliseen korvaukseen kohdistuvasta leikkauksesta (ml ns. korvausasetus)

Kunnat käyttävät tätä rahaa panostaakseen mm. varhaiskasvatukseen, jolloin tehty leikkaus on ristiriidassa hallitusohjelmassa olevan hyvän tavoitteen kanssa: ”Nostetaan maahanmuuttajataustaisten lasten osallistumisastetta varhaiskasvatukseen, sillä se tukee koko perheen kotoutumista ja kielenoppimista.” Lisäksi HE:n perusteluissa mainittu: Norminpurku toteutetaan siten, ettei se heikennä kielikoulutusta, varhaiskasvatuksen tai opetuksen palveluita tai työllisyyttä edistäviä palveluita. Suomi on lailla saattanut voimaan lapsen oikeuksien sopimuksen. Sopimus velvoittaa asettamaan lapsen edun ensisijaiseksi. Nyt laskennallisiin korvauksiin tehtävä leikkaus osuu eniten juuri lapsiin.

Täysi-ikäistyneeltä vuodelta on hyvä, että hallitus kaavailee lisäävänsä laskennallisen korvauksen määrää, koska tähän ikävuoteen tulee usein erityistarpeita, kuten omaan asuntoon muuttoa ja lisääntynyttä palvelun tarvetta.

Laskennallisella korvauksella oletetaan nyt järjestettävän paljon palveluita, ja tämän lisäksi vielä katettavan kunnan tulkkauskulut. Oikeus tulkkaukseen tulee pitkälti hallintolaista, jolloin kunta ei itsenäisesti aina pysty vaikuttamaan tulkkauksen tarpeeseen rikkomatta lakia. Maahanmuuttajien kielikoulutukseen olisi tärkeää panostaa entisestään, mikäli säästön halutaan toteutuvan ja tulkkauskuluja hillittävän. Muussa tapauksessa lasku tulkkauksesta siirtynee kuntien katettavaksi.

HE: ”Laskennalliset korvaukset ovat vuoden 2025 talousarvioesityksessä poikkeuksellisen korkealla tasolla tilapäistä suojelua saavien takia”. Hallitusohjelma mukaan: ”Suomi auttaa täysimääräisesti Ukrainasta sotaa paenneita ja jatkaa heidän suojeluaan hyvässä yhteistyössä muiden EU-maiden kanssa.” Kuntiin olisi tärkeää panostaa edelleen apua kotoutumistyöhön ja laskennallisten tason nousu johtuu osittain myös hallituksen tavoitteesta sujuvoittaa tilapäistä suojelua saavien kuntiin siirtymistä. 1.3.2023 alkaen tilapäistä suojelua saaneet ovat kuuluneet kotoutumislain mukaisten korvausten piiriin. Tämä on koskenut vain niitä, jotka ovat siirtyneet kuntaan. Sujuvoitunut kuntiin siirtyminen tarkoittaa samalla laskennallisten korvausten tason nousua tilapäistä suojelua saaneiden osalta.

Budjettiriihen pöytäkirjamerkinnän mukaan norminpurku toteutetaan siten, ettei se heikennä kielikoulutusta, varhaiskasvatuksen tai opetuksen palveluita tai työllisyyttä edistäviä palveluita. Laskennallisilla korvauksilla kuntien tulisi rahoittaa valtiosuukien lisäksi näitä palveluja ja nyt niistä ollaan leikkaamassa.

Mikäli laskennallisen korvauksen leikkaus vähentää huomattavasti kuntien tarjoamia palveluita, on mahdollista, että kansainvälistä suojelua ja tilapäistä suojelua saavien muutto kasvukeskuksiin kiihtyy ja segregatio lähiöihin lisääntyy.

”Näin ollen laskennallisten korvausten alentamisen vaikutuksia ei ole mahdollista arvioida tarkasti. Samasta syystä ei voida myöskään arvioida tarkasti, miten esitetyt lakisääteisten palveluiden

vähennykset vaikuttaisivat kuntien talouteen”. Tämä esitys leikkauksista on viesti kunnille ja hyvinvointialueille, ja antaa viestin kuntapäätäjille, että valtio ei jatkossa tue kotoutumistyötä entisellä tasolla.

Hallituksen esitys:”Esitetyllä laskennallisen korvauksen alentamisella ei siten olisi merkittävää vaikutusta lapsen yhdenvertaiseen subjektiiviseen oikeuteen saada varhaiskasvatusta”. Pieniin kuntiin tämä osuu, joissa resurssit jo valmiiksi heikkomat. Vaikuttaa siten myös näiden vastaanottovalmiuteen. Miten pidetään pienemmät kunnat elinvoimaisina, kun väestö niissä ikääntyy huomattavasti kasvukeskuksia voimakkaammin? Eryityskustannuskorvauksia maksetaan kunnille ainoastaan varhaiskasvatuksen osalta vammaisten lasten osalta.

HE: Koska kyse ei ole lakisääteisestä toiminnasta, voi kuntien aleneva laskennallinen korvaus mahdollisesti heijastua kykyyn järjestää avoimen varhaiskasvatuksen kaltaista toimintaa kunnassa. Eikö tämä ole ristiriidassa nimenomaan hallitusohjelman kirjauksien kanssa?

Kunnalle jää hyvin vähän lakiin perustuvia mahdollisuuksia jättää lasta koskevassa asiassa tulkitseminen hoitamatta kustannussäästöihin vedoten. Laskennallisen korvauksen esitetystä alentamisesta syntyvä resurssivaje olisi siten kohdennettava kunnassa ja hyvinvointialueella joihinkin muihin toimiin kuin lasten tai vanhempien tarvitsemaan tulkitsemiseen. Osuu kuntatalouteen, koska säästöjä ei ole mahdollista tehdä.

Lausunto kumottaviksi esitetyistä pykälistä (normin purku)

Nyt on tehty norminpurkua lähinnä hyvinvointialueiden osalta, mutta leikkaukset osuvat kuntiin pitkälti, joiden tehtäväkentän tulisi kuitenkin moninaistua kotoutumisen osalta. Kuntien tulee jatkossa järjestää mm. kotoutumiskoulutusta, monikielistä yhteiskuntaorientaatiota jne.

Monialaisten kartoitusten ja suunnitelmien norminpurku laista ei poista asiakkaiden tarvetta saada mm. sosiaalipalveluja. Suomeen on tullut paljon sotaa paenneita ihmisiä, joiden ongelmiin olisi tärkeä reagoida mahdollisimman pian ennen niiden kriisiytymistä. Monialaisissa kartoituksissa henkilöiden tilannetta katsotaan kokonaisvaltaisesti ja kartoitetaan tilanne palveluiden osalta. Nyt on pelkona, että hyvinvointialueet voivat vähentää resurssiaan norminpurun varjolla ja tällöin jonot sosiaalipalveluihin kasvavat ja maahanmuuttaneiden palvelut hyvinvointialueella vähenevät. Hyvinvointialueille kohdistuu nyt paljon säästöpainetta jo entuudestaan.

Perheiden suunnitelmien poisto voi sotia itseään vastaan, koska velvoite tehdä kotoutumissuunnitelma ei poistu, mutta nyt tämän perusteella jokainen henkilö tulisi kartoittaa yksitellen sen sijasta, että koko perhe voitaisiin kartoittaa yhdellä istunnolla. Tämä todennäköisesti lisää kustannuksia.

Perheen kotoutumissuunnitelmasta luopuminen poistaisi tämän väylän tavoittaa palveluihin kotivanhempia, usein naisia. Kotoutumislain 14 §:n mukaan kunnan on jatkossa laadittava osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi niille, jotka saavat lasten kotihoidon tukea. Uusi kotolaki nimenomaan velvoittaa tavoittamaan tämän ryhmän paremmin. Tämän palvelun käytön tehostaminen voisi nimenomaan johtaa säästöihin ja tavoittaisi kotivanhemman paremmin, kun kutsu laatia suunnitelma koskisi koko perhettä. Toki viranomaisen tulisi silloin huolehtia, että molemmat vanhemmat saavat tapaamisessaan äänensä kuuluville.

Vaikka monialaisesta palvelutarpeenarviota ja monialaisesta suunnitelmista luovutaan, ei se kuitenkaan poista asiakkaiden palvelutarvetta. Nämä tehdään yleensä melko pian maahantulon jälkeen etenkin kiintiöpakolaisille, joilla on yleisesti kasvanut palvelutarve sosiaalipalvelujen suhteen. Toivottavasti esityksellä ei ole vaikutuksia hyvinvointialueiden resursointiin kotoutumista edistäviin tehtäviin, koska hyvinvointialueiden osaamisesta olisi tärkeää pitää kiinni.

Monialaisen kotoutumissuunnitelman poistaminen voisi osaltaan ehkäistä päällekkäistä viranomaistyötä ja näin ollen tuoda vähäisiä säästöjä viranomaisten resursseihin. Monialainen suunnitelmahan nimenomaan laaditaan kotoutuja-asiakkaan, työvoimaviranomaisen ja hyvinvointialueen kesken. Eikö nimenomaan poisto lisää päällekkäistä työtä, jos tieto viranomaisten kesken ei liiku. Molemmat tekevät samoja asioita, koska yhteisiä asiakaspalavereita ei järjestettäisi.

Lausunto kevennettävistä tehtävistä (normin purku)

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla säilyisi edelleen 55 §:n 1 momentin mukaisesti kotoutumisen ja asettautumisen edistämisen alueellinen kehittäminen, yhteistyö, yhteensovittaminen ja seuranta sekä kunnan muille kotoutuja-asiakkaille kuin työnhakijaksi rekisteröityneille järjestettävien palveluiden saatavuuden, laadun ja vaikuttavuuden valvonta. Miten valvontaa tehdään, jos kunnalla ei ole velvoitetta laatia kotoutumishjelmaa? Mitä ylipäättään valvotaan, jos ei ole selvää, mihin kunta on sitoutunut kotoutumisen osalta? Jokin velvoite pitäisi laittaa valvontaan kotoutumislain toteutumista paikallisesti, koska ELY ei ilmeisesti voi yksipuolisesti irtisanoa vastaanottosopimuksia? (Voisiko ELY:lle antaa oikeus irtisanoa vastaanottosopimus kunnan kanssa, jos se havaitsee väärinkäytöksiä? Tällöin kunta menettää kuntakorvauksensa ja valtio saisi säästöjä tästä väärinkäytösten torjunnasta?

Kunnalla olisi yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien ja kotoutuja-asiakkaiden kotoutumisen edistämisen suunnittelusta ja kehittämisestä paikallistasolla yhteistyössä hyvinvointialueen kanssa hyvinvointialueen järjestämistä vastuulla olevien palveluiden suunnittelun ja kehittämisen kanssa. Säästötavoitteiden mukaisesti kuntien seurantavelvoite poistettaisiin tästä momentista. Miten palveluita valvotaan? Ainoastaan kuntatasolla? Valtakunnalliset tavoitteita tällöin vaikeampi asettaa, jos ELY:llä ei ole mitään roolia jatkossa palveluiden valvonnassa, eikä mitään keinoa valvoa kuntien tekemistä.

Kotoutumisen keskiössä on nimenomaan viranomaisten välinen hyvä yhteistyö. Tätä ei ole otettu huomioon lakimuutosesityksessä, jossa paikallistason yhteistyöryhmistä luovuttaisiin. Toivottavasti ELY:n roolia ei häivytetä liikaa, koska valtion tahtotilaa valvotaan nimenomaan paikallistasolla. Ja jossa tulevat vastaan ne käytännön kysymykset, joihin alueet kaipaavat vastauksia.

Kunnassa on järjestetty kotoutumishjelma? Mitä tämä tarkoittaa ja miten sitä voidaan valvoa, kun se on kuntakorvausten saamisen yhtenä edellytyksenä? Kotoutumishjelmasta ei tarvitse luoda asiakirjaa.

Kotoutumishjelman hyötynä se, että silloin kunta joutuu pohtimaan omia tavoitteitaan kotoutumisen osalta ja laatimaan niistä konkreettisen asiakirjan. Tämä selkeyttäisi tekemistä ja loisi asiakirjan, johon voisi palata myöhemminkin.

Sartamo Kari

Haatanen Jani
Hämeen ELY - Työllisyys, osaaminen ja yrittäjyys -yksikkö