

Asia: VN/31974/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen

Uuden kotoutumislain tavoitteena olisi edistää maahanmuuttajien työllisyyttä, osallisuutta, hyvinvointia ja terveyttä parantamalla ohjauksen ja neuvonnan saatavuutta, nopeuttamalla palveluihin pääsyä, tavoittamalla maahanmuuttajia palveluihin nykyistä kattavammin maahanmuuton alkuvaiheessa sekä kehittämällä etenkin kotoutumisen alkuvaiheen palveluita kokonaisvaltaisesti. Lain yleisenä tavoitteena olisi edistää kotoutumista ja hyviä väestösuhteita ja siten vahvistaa maahanmuuttajien yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon toteutumista. Esityksellä myös selkeytettäisiin kotoutumisen edistämisen viranomaisvastuita vahvistamalla kunnan vastuuta ja varmistamalla monialaista yhteistyötä hyvinvointialueiden kanssa erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien maahanmuuttajien kotoutumisen tukemisessa. Esityksen tavoitteena olisi myös vahvistaa kotoutumisen edistämisen toimeenpanon ja vaikuttavuuden seurantaa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto pitää kaikkia lakiehdotuksessa esitettyjä tavoitteita hyvinä ja kattavina. Kokonaisuutena katsoen lakiesitys mahdollistaa kotouttamistoimenpiteiden ja kotoutumisen ohjaamisen kehittämisen siten, että kotoutumisen edistäminen voisi toteutua paremmin ja hallitummin kuin nyt voimassa olevan lain puitteissa. Toisaalta esityksessä kunnille määritellyt vastuut ja tehtävät ovat laajoja ja vaativia, ja niiden järjestäminen voi koitua haastavaksi pienille kunnille. Esityksessä on otettu huomioon sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen siirtyminen hyvinvointialueille vuonna 2023 sekä mahdollinen työvoimapalvelujen siirtyminen kuntien järjestämisvastuulle vuoden 2024 aikana. Nämä uudistukset tulevat osaltaan ohjaamaan kuntia kiinteään yhteistyöhön hyvinvointialueensa ja muiden kuntien kanssa.

Hallituksen esitysluonnoksessa on viitattu kolmeen tarkastusviraston tarkastukseen: Kotouttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa (3/2014) ja sen jälkiseurantaraporttiin 23.1.2018, Maahanmuuttajaoppilaat ja perusopetuksen tuloksellisuus (12/2015) sekä Kotoutumiskoulutus (15/2018).

Tarkastusvirasto toteaa, että Maahanmuuttajaoppilaat ja perusopetuksen tuloksellisuus (12/2015) - tarkastuksen jälkiseurantaraportti julkaistiin 22.8.2019. Jälkiseurannan mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus ovat kehittäneet maahanmuuttajataustaisten nuorten saamaa

perusopetusta, pyrkineet suuntaamaan lisäresursseja suomen ja ruotsin kielen opetukseen ja järjestämään lisätukea heikoimmin menestyville maahanmuuttajaoppilaille sekä valmistelleet ohjeen arvostelukäytäntöjen yhtenäistämiseksi perusopetuksen päättövaiheessa.

Kotoutumiskoulutus -tarkastuksen jälkiseurantaraportti julkaistiin 10.5.2022. Jälkiseurannan mukaan kotoutumiskoulutuksen vaikutusten uskottava arviointi on haastavaa. Kotoutumista kuvailevilla menetelmillä tehdyissä arvioinneissa on tarkasteltu esimerkiksi muutoksia eri ajankohtina aloittaneiden kotoutumiskoulutuksen läpikäyneiden työelämäosallisuudessa. Kotoutumiskoulutuksen vaikuttavuuden seuranta vaikeuttaa osaltaan se, että henkilön työllistymistä koskeva tieto on luotettavasti saatavissa vain Tilastokeskuksen rekistereistä.

Lisäksi tarkastusvirasto on tarkastanut Kansainvälistä suojelua saavien kuntiin osoittamista sekä kuntakorvausjärjestelmän kehittämistä (2/2018). Tarkastuksen mukaan kansainvälistä suojelua saavien kuntiin ohjaamista tulisi tarkastella kokonaisuutena ottaen huomioon kuntiin ohjaamisen ja kotoutumisen kiinteän yhteyden. Tarkastuksessa havaittiin, että sekä vastaanottokeskusten avustama että oleskeluluvan kansainvälisen suojelun perusteella saaneiden itsenäinen hakeutuminen kuntiin on ollut 2–5 kertaa yleisempää kuin muutto ELY-keskusten neuvottelemille kuntapaikoille ja kuntapaikkoja on jäänyt toistuvasti käyttämättä. Kuntapaikkajärjestelmä toimii sujuvasti kiintiöpakolaisille, koska Suomeen saapuessaan he sijoittuvat suoraan heidät vastaanottaviin kuntiin. Tarkastusvirasto suositti, että työ- ja elinkeinoministeriö suunnittelee ja kehittää yhteistyössä sisäministeriön, Maahanmuuttoviraston myös vastaanottokeskusten avustamaa kuntiin ohjausta silloin kun se on kansainvälistä suojelua saavien kannalta tarkoituksenmukaista sekä arvioi kansainvälistä suojelua saavien kuntiin ohjaamisen ja sijoittumisen seurannan mittareiden toimivuuden. Lisäksi tarkastuksessa havaittiin, että kotouttamisen kuntakorvausten valvonnan siirryttyä Kehittämis- ja hallintokeskuskeskukseen toimintatavat ja käytännöt ovat yhdenmukaistuneet ja laskennallisten korvausten maksatuksen automatisoinnin jälkeen merkittävä määrä manuaalista työtä on jäänyt pois. Tarkastuksessa todettiin, että alueellisten yhteistyöryhmien perustaminen on parantanut ELY-keskusten, vastaanottokeskusten ja Maahanmuuttoviraston välistä yhteistyötä, ja yhteistyö ja tiedonvaihto eri toimijoiden välillä on pääosin toimivaa. Tietojärjestelmien osalta havaittiin, että turvapaikanhakijoiden vastaanoton asiakasrekisteri, Umarek-järjestelmä, ei kaikilta osin ole toiminut vastaanottokeskusten, ELY-keskusten ja kuntien välisessä yhteistyössä, vaikka tilastotiedon saanti ELY-keskuksissa on parantunut Umarek-järjestelmään siirtymisen myötä. Edelleen käytössä oli tarkastushetkellä myös ELY-keskusten ylläpitämä kuntaanosoitusrekisteri ja asiakastietoja välitetään lisäksi järjestelmien ulkopuolella. Tarkastusvirasto suositti jo vuonna 2018, että työ- ja elinkeinoministeriö edistäisi yhteistyössä sisäministeriön ja Maahanmuuttoviraston kanssa sitä, että asiakkaiden kuntiin ohjaus ja siihen liittyvä tiedonvaihto eri toimijoiden välillä tapahtuisi kokonaisuudessaan keskistetyistä yhden tietojärjestelmän kautta. Hallituksen esityksen (s. 65-66) perusteella tilanteessa ei kuitenkaan ole tapahtunut muutosta.

Tarkastusvirasto ehdottaa, että em. tarkastushavainnot sisällytetään hallituksen esityksen Nykytila ja sen arviointi -lukuun.

Perusmuotoinen tai monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelma (12-22 §)

Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi (12-13 §)

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan on hyvä, että monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi tehdään mahdollisimman aikaisessa vaiheessa sekä aiempaa laajemmalle kohderyhmälle, mukaan lukien työvoiman ulkopuolella olevat maahanmuuttajat. Lakiesitys jättää kunnalle kuitenkin paljon harkintavaltaa arvioinnin tekemiseen. Arvioinnin tekemisessä kilpailevat siis asiakkaan tarve ja varojen riittävyys arviointiin liittyviin palveluostoihin. Työ- ja elinkeinoministeriön ja ELY-keskusten tulisi ohjauksellaan ja valvonnallaan varmistaa se, että arviointi tehdään tasapuolisesti kaikille sitä tarvitseville erilaisissa kunnissa. Tähän esitetty lainsäädäntö antaa riittävät edellytykset.

Kotoutumissuunnitelman eri versiot ja osalliset (14-22 §)

Tarkastusvirasto toteaa, että lakiesityksen säädökset kotoutumissuunnitelman laatimisesta erilaisissa tapauksissa selkiytyisivät voimassa oleviin säädöksiin verrattuna, kun vastuu kotoutumissuunnitelman laatimisesta ja sen toteutumisen seurannasta olisi kokonaan kunnalla. Koska kuntien edellytykset hoitaa tehtävää vaihtelevat, lain toimeenpano edellyttää riittävää ohjeistusta, seurantaa ja valvontaa, josta lakiesityksessä säädettäisiin.

Kotoutumiskoulutus (24-25 §) ja omaehtoisen opiskelun tukeminen (26-30 §)

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan lakiesityksessä on kuvattu riittävällä tasolla kotoutumiskoulutuksen sisältö ja järjestämisvastuut. Kielitaidon päättötestauksen saattaminen pakolliseksi on kannatettava. Vastuiden siirtyessä yhä enemmän kunnalle valtion toimijoiden olisi lain avulla pystyttävä turvaamaan laadukas ja yhdenmukainen kotoutumiskoulutus ja koulutuksen tuloksellisuuden seuranta eri puolilla maata.

Lakiesityksen muutokset koskien omaehtoisen opiskelun tukemisen edellytysten laajentamista muun muassa kieliopintojen, luku- ja kirjoitustaidon opintojen sekä ammattiin pätevöittävään ja ammatillisen osaamisen kehittämiseen liittyvien opintojen osalta ovat kannatettavia. Erityisen tärkeitä ovat 29 §:n säädökset, jotka mahdollistaisivat 26 §:n mukaan työttömyysetuudella tuettavan omaehtoisen opintokokonaisuuden suorittamisen loppuun tilanteissa, jossa kotoutumissuunnitelman voimassaolo on jo päättynyt. Esitetyt säädökset poistaisivat nykyisessä kotoutumisen edistämislaisissa ja lain julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta havaitut yhteensopivuusongelmat.

Yleiset kommentit kunnan kotoutumishjelmaan (11 §) ja monikielinen yhteiskuntaorientaatio (23 §)

Ei kommentoitavaa

Alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten palvelut (3 luku)

Lakiesityksessä on otettu huomioon tarkastusviraston lausunnossa hallituksen esitykseen laeiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta (VN/20925/2021 7.3.2022) esittämät huomiot.

Kuntaan ohjaaminen (4 luku)

Tarkastusvirasto kannattaa lakiesityksen uusia pykäläiä (38-39 §, 42 §), joissa säädetään työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla olevasta kuntaan ohjaamisen valtakunnallisesta suunnittelusta, kehittämisestä ja kuntapaikkojen valtakunnallisesta koordinoinnista, ELY-keskusten vastuulla olevasta alueellisesta kuntaan ohjaamisen suunnittelusta, kehittämisestä ja toimeenpanosta sekä vastaanottavan kunnan tehtävistä. On tärkeää, että kuntapaikkatavoitteiden asettaminen perustuisi arvioihin seuraavana vuonna kuntapaikoille ohjattavien henkilöiden määrästä ja että kuntapaikkatavoitteet toimisivat pohjana kuntaan ohjaamisen alueelliselle suunnittelulle ja kuntapaikkaneuvotteluille. Näin pystyttäisiin nykyistä paremmin varmistamaan se, että alueilla on tarjolla riittävästi kuntapaikkoja niitä erityisesti tarvitseville ja kuntapaikat tulevat kattavasti hyödynnettyä. Lakiesityksessä 41 §:ssä myös korostetaan vastaanottokeskuksen tehtävää tukea ei-kuntapaikalle muuttavia oleskeluluvan saaneita henkilöitä. Vastaanottokeskuksen tulisi arvioida heidän palvelutarpeitaan ja ohjata heidät hakeutumaan kunnan ja hyvinvointialueen palveluihin. Lisäksi ELY-keskuksen olisi sovittava kunnan ja hyvinvointialueen kanssa alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen tai nuoren ohjaamisesta sopimuksen mukaiselle kuntapaikalle, kunnan perhehoitoon tai hyvinvointialueen ylläpitämään perheryhmäkotiin.

Säädökset vastaavat tarkastusviraston Kansainvälistä suojelua saavien kuntiin osoittaminen sekä kuntakorvausjärjestelmän kehittäminen (2/2018) -tarkastuksen suositukseen siitä, että työ- ja elinkeinoministeriö suunnittelee ja kehittää yhteistyössä eri viranomaisen kanssa kuntiin ohjausta sekä seuraa sijoittumista. Lisäksi tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota alueellisen yhteistyön koordinointiin ja viranomaisten väliseen tiedonvaihtoon sekä siihen, että kuntiin ohjaamista käsiteltäisiin kokonaisuutena. Lakiesitys antaa riittävästi työkaluja systemaattisempaan kuntiin ohjaamisen suunnitteluun alueilla ja yhdenmukaistaa ja virtaviivaistaa viranomaisyhteistyötä koko maassa.

Kunnan, hyvinvointialueen ja valtion tehtävät (5-7 luvut)

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan kunnan, hyvinvointialueen ja valtion viranomaisten vastuut ja tehtävät sekä keskinäinen työnjako on esitetty säädöksissä selkeästi. On kannatettavaa, että kunnan on raportoitava vähintään kahden vuoden välein kotoutumisen edistämisen tavoitteiden saavuttamisesta ja toimenpiteiden toteutumisesta ELY-keskukselle (43 §) sekä vastattava kotoutumispalvelujen yhteensovittamisesta yhteistyössä hyvinvointialueen, muun viranomaisen ja palveluntuottajan kanssa (45 §).

Lakiesityksen luku 6 määrittää myös selkeästi hyvinvointialueiden vastuut ja tehtävät kotoutumisen edistämässä.

Lakiesityksen luvussa 7 säädetään valtion kotoutumista edistävästä toimijoiden tehtävistä ja välisestä yhteistyöstä sekä toimista. ELY-keskuksille säädettäisiin 54 §:n mukaisesti uudeksi tehtäväksi kotoutumisen ja asettautumisen edistämisen valvonta. Tarkastusvirasto toteaa, että säädös on tärkeä kotoutumisen edistämisen toteutumisen ja sen seurannan kannalta. Säädös määrittää riittävän selkeästi ELY-keskuksen valvonnan tehtävät ja tilanteet, joissa ELY-keskuksen tulee ohjata tai siirtää asia muille valvontaviranomaisille.

Pykälän 46 § mukaan kunnan on perustettava paikallistason monialainen yhteistyöryhmä. Vastaavasti 57 §:n mukaan myös ELY-keskuksen on asetettava alueellinen maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen yhteistyöryhmä. Molempien yhteistyöryhmien tehtävänä olisi kotoutumisen edistämisen suunnittelu, kehittäminen, toimeenpano ja seuranta, kotoutumisen

edistämisen palveluiden yhteensovittaminen, yhdenvertaisuuden ja hyvien väestösuhteiden edistäminen sekä muut mahdolliset maahanmuuttoon ja muut mahdolliset kotoutumisen edistämiseen liittyvät tehtävät. Molempiin yhteistyöryhmiin kuuluu samoja toimijoita. Pykälän 46 § perusteluissa todetaan, että ainakin pienissä kunnissa yhteistyöryhmän kokoaminen voisi olla tarkoituksenmukaista kuntien välisenä yhteistyönä. Tarkastusvirasto toteaa, että säädökset ohjaavat lukuisien yhteistyöryhmien perustamiseen alueilla, mikä voi johtaa ryhmien päällekkäiseen toimintaan. Pykälien perusteluissa tulisi tämä riski ottaa huomioon ja mahdollistaa yhteistyöryhmien toiminnan tarkoituksenmukainen yhteensovittaminen.

Pykälissä 50–54 § säädettäisiin kotoutumisen edistämisen kokonaisseuraannasta. Pykälän 50 § mukaan työ- ja elinkeinoministeriön kotoutumisen osaamiskeskus seuraisi kotoutumista laaja-alaisesti valtakunnallisen kotoutumisen seurantajärjestelmän ja erillisselvitysten avulla, ja työ- ja elinkeinoministeriö osallistuisi tilasto- ja rekisteritietoja tuottavien toimijoiden yhteistyöhön kotoutumisen ja hyvien väestösuhteiden arvioinnin ja seurannan toteuttamiseksi. Pykälän 52 § mukaan työ- ja elinkeinoministeriö seuraisi yhdessä muiden keskeisten ministeriöiden kanssa kuntien työvoiman ulkopuolella oleville maahanmuuttajille järjestämien kotoutumista edistävien palveluiden ja kotoutumiskoulutuksen yhdenvertaisen saatavuuden, rahoituksen tason riittävyuden ja vaikuttavuuden toteutumista sekä palveluiden kustannuskehitystä mukaan lukien työttömille maahanmuuttajatyönhakijoille tarjottavat työvoimapalvelut, joista säädetään tarkemmin työvoimapalvelu-uudistuksen yhteydessä. Pykälässä 54 §:ssä säädettäisiin ELY-keskusten tehtäväksi tuottaa tietoa kotoutumisen edistämisestä ja siihen sisältyvistä kuntien järjestämistä palveluista ja niiden laadusta, saatavuudesta, kustannusten hallinnasta ja vaikuttavuudesta alueellisesti. Pykälän 55 § mukaan Kehittämisen- ja hallintokeskuksen tehtävänä olisi kotoutumisen edistävien palveluiden ja niiden seurantaa koskeva tiedontuotanto.

Tarkastusvirasto on edellä mainituissa kotoutumista ja kuntiin ohjausta käsittelevissä tarkastuksissa ja lausunnoissaan korostanut kotoutumistoimenpiteiden toteutumisen ja vaikuttavuuden seurannan tärkeyttä. Lakiesityksen luvun 7 säädökset antavat hyvät ja riittävät edellytykset seurannan järjestämiselle ja kehittämiselle. Käytännössä tehtävät vaativat pitkäjänteistä resursoinnin suunnittelua sekä systemaattista seurannan ja arvioinnin toteutuksen koordinoitua. Seurannan ja arvioinnin edellytyksenä on lakiesityksen luvussa 9 säädetyn kotoutumisen edistämisen valtakunnallisen tietovarannon ja valtakunnallisen asiakastietojärjestelmän sekä työvoimapalvelu-uudistuksen yhteydessä säädettävien asiakastietojärjestämien rakentaminen ja käyttöönotto koko maassa.

Valtion korvaukset (8 luku)

Valtion korvaukset (8 luku)

Tarkastusvirasto kannattaa kunnille ja hyvinvointialueille aiheutuneiden kustannusten korvausjärjestelmän yksinkertaistamista ja kustannusten korvaamista pääasiassa valtionosuusjärjestelmän kautta sen sijaan, että yksittäisiä korvauksia haettaisiin ja myönnettäisiin erikseen, mikä aiheuttaisi hallinnollisia lisäkustannuksia monissa viranomaisissa.

Tiedonsaanti ja tietojärjestelmä (9 luku)

Lakiehdotuksen 9 luvussa säädettäisiin uudesta valtakunnallisesta kotoutumisen asiakastietojärjestelmäkokonaisuudesta. Kunnille säädettäisiin uutena tehtävänä velvollisuus kirjata kotoutuja-asiakkaan tietoja ELY-keskusten ja Kehittämis- ja hallintokeskuksen ylläpitämään kotoutumisen valtakunnalliseen kotoutumisen tietovarantoon ja toimia rekisterinpitäjänä. Tehtävä olisi vastaava kuin valtakunnallisen työllisyyden asiakastietojärjestelmän rekisterinpito, joka säädettäisiin kunnille työvoimapalvelu-uudistuksen yhteydessä. Kunta voisi liittyä myös valtakunnalliseen kotoutumisen asiakastietojärjestämään, josta ei syntyisi kunnalle kustannuksia, koska asiakastiedot siirtyisivät valtakunnallisesta asiakastietojärjestelmästä suoraan tietovarantoon. Asiakastietojärjestelmän käyttö olisi kuitenkin kunnille vapaaehtoista. Kunnalla olisi siten jatkossa mahdollista käyttää kotoutumispalveluissa omaa asiakastietojärjestelmää, joiden hankinnasta ja kustannuksista kunta vastaisi itse. Tällöin kunnan on vastattava siitä, että sen käyttämä asiakastietojärjestelmä on yhteensopiva valtakunnallisen tietovarannon kanssa. Järjestelmiä koskevat säännökset esitetään tulevan voimaan siirtymäajan jälkeen. Kotoutumisen edistämisen valtakunnallisia tietojärjestelmäpalveluita muiden kuin työnhakijana olevien kotoutuja-asiakkaiden osalta kehitetään hankerahoituksella, mutta järjestelmän ylläpidosta aiheutuvat kustannukset on tarkoitus rahoittaa pysyvällä määrärahalla.

Tarkastusviraston Kansainvälistä suojelua saavien kuntiin osoittamista sekä kuntakorvausjärjestelmän kehittäminen (2/2018) -tarkastuksessa suositettiin, että työ- ja elinkeinoministeriö edistää yhteistyössä sisäministeriön ja Maahanmuuttoviraston kanssa sitä, että asiakkaiden kuntiin ohjaus ja siihen liittyvä tiedonvaihto eri toimijoiden välillä tapahtuisi keskistetysti yhteisen tietojärjestelmän avulla. Lakiesitys vastaa suositukseen ja tietojärjestelmäkokonaisuuden toteutuessa mahdollistaa sujuvan tiedonvaihdon eri toimijoiden välillä sekä kotoutumistoimenpiteiden toteutumisen ja vaikutusten seurannan. Tähän kuitenkin kuluu aikaa vielä muutamia vuosia.

Yleiset kommentit muihin lakiehdotuksiin

Ei kommentoitavaa

Vaikutusten arviointi ja muut perusteluja koskevat huomiot

Tarkastusvirasto antoi 17.2.2022 eduskunnan hallintovaliokunnalle asiantuntijalausunnon Valtioneuvoston selonteosta kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista (VNS 6/2021 vp, D/71/03.02.01/2022, <https://www.vtv.fi/julkaisut/lausunto-hallintovaliokunnalle-valtioneuvoston-selonteko-kotoutumisen-edistamisen-uudistamistarpeista-vns-6-2021-vp/>). Selonteossa todetaan, että rahoitustarpeita koskevat asiat käsiteltäisiin ja niistä päätettäisiin valtiontalouden menokehyksen puitteissa valtion talousarviossa ja julkisen talouden suunnitelmassa. Lisäksi selvitetäisiin kunnille lainsäädännöllä annetuista uusista kotoutumista edistävästä tehtävistä aiheutuvien kustannukset ja niiden korvaamisen tarkoituksenmukaiset ja kustannustehokkaat rahoitustavat. Lausunnossaan tarkastusvirasto totesi, että kotoutumisen lainsäädännön kokonaisuudistuksen ja toimenpanosuunnitelman valmisteluvaiheessa kotouttamisen toimenpiteiden työllisyysvaikutukset ja vaikutukset julkiseen talouteen tulee arvioida huolellisesti. Lisäksi tarkastusvirasto kiinnitti huomiota siihen, että suurin osa selonteossa ehdotetuista toimenpiteistä liittyy useisiin valmistelussa ja toimeenpanossa oleviin laajoihin uudistuksiin, joilla on merkittäviä vaikutuksia lähes kaikkiin kotoutumisen edistämiseen osallistuviin keskeisten toimijoiden toimivaltuuksiin ja tehtäviin. Riskinä on, että useat samanaikaiset uudistukset vaarantavat kotoutumistoimien jatkuvuuden ja vaikeuttavat uudistusten toimeenpanoa.

Hallituksen esitysluonnoksessa taloudellisia vaikutuksia on käsitelty luvussa 4.2.1. Esityksen mukaan lakimuutoksilla on taloudellisia vaikutuksia valtioon, kuntiin, hyvinvointialueisiin ja maahanmuuttajiin ja ne aiheutuisivat organisaatiouudistuksista sekä palvelujärjestelmän ja rahoitusjärjestelmän muutoksista. Esityksessä on myös todettu muutokset, joista ei koituisi lisäkustannuksia. Vaikutusten arvioinnissa on huomioitu ja arvioitu kotoutumislain kohdejoukon kasvaminen ja sen vaikutukset kotoutumisen edistämisestä aiheutuviin kustannuksiin. Kustannusten muodostuminen perusteineen on esitetty kotoutumisen järjestämisestä aiheutuvien erilaisten kustannusten osalta.

Organisaatiouudistukset liittyvät sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen sekä valmisteilla olevat työvoimapalvelu-uudistukseen ja toimeentulotukilain uudistukseen. Esityksen mukaan näillä muutoksilla on arvioitu olevan vain vähäisiä vaikutuksia näihin palveluihin ja etuuksiin kohdennettavien määrärahojen kokonaisuudessaan, vaan muutokset vaikuttavat pääasiassa rahoituksen jakautumiseen eri viranomaisten välillä. Palvelujärjestelmän osalta taloudelliset vaikutukset liittyvät nykyistä suuremman maahanmuuttajajoukon tavoittamiseen (suurempaan asiakasmäärään) ja heidän ohjaamiseen kotoutumispalveluihin aiempaa nopeammin (lisääntyneeseen palvelutarpeeseen). Lisäksi kunnille ja hyvinvointialueille esitetään palvelujärjestelmään liittyviä uusia tehtäviä, joilla on vaikutuksia valtiontalouteen. Kotoutumisen edistämisestä kunnille ja hyvinvointialueille syntyvät kustannukset tulvaisiin korvaamaan pääosin laskennallisina, yleiskatteellisina korvauksina osana valtionosuusjärjestelmää poikkeuksena tietyt edelleen erikseen haettavat korvaukset, joista esityksen mukaan myös osa siirrettäisiin laskennallisiin korvauksiin.

Työttöminä työnhakijoina olevien maahanmuuttajien osaamisen ja palvelutarpeen arvioinnin rahoituksesta kunnalle säädettäisiin osana työvoimapalvelu-uudistusta. Tämän hallituksen esityksen ja työvoimapalvelu-uudistuksen odotetaan yhdessä tehostavan palveluiden yhteensovittamista ja tarjoamista niitä tarvitseville maahanmuuttaja-asiakkaille kunnissa ja muodostavan siten kunnille kannustimen tarjota maahanmuuttajille kotoutumispalveluita etenkin ensimmäisten vuosien aikana.

Tarkastusvirasto toteaa, että hallituksen esitysluonnoksessa taloudellisten vaikutusten laskentaperusteet ja arviot on esitetty kiitettävän seikkaperäisesti. Epävarmuutta laskelmiin tuo kuitenkin arviot eri palveluihin osallistuvien asiakkaiden määrästä, joita on vaikeaa ennakoita. Esityksessä kuitenkin todetaan, että lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä kotoutumisen edistämisen kustannukset julkiselle taloudelle pysyvät suunnilleen samoina. Tarkastusvirasto huomauttaa, että hallituksen esitysluonnoksesta ei käy ilmeä, miten varautuminen laajamittaiseen maahanmuuttoon, esimerkiksi Ukrainan sodan kaltaisissa tilanteissa, ja koulutus- ja työperäisen maahanmuuton tiekartassa työperäiselle maahanmuutolle asetetut tavoitteet (vähintään 50 000 työperäisen maahanmuuttajan lisäys vuoteen 2030 mennessä) on huomioitu kotoutumista edistäviin palveluihin liittyvissä laskelmissa.

Hallituksen esitysluonnoksen luvussa 4.2.2 käsitellään viranomaisvaikutuksia. Siinä todetaan, että kunnilla on käytännössä vaihtelevat edellytykset järjestää kotoutumista edistäviä palveluita ja myös kotoutumisohjelman palveluita tarvitsevien henkilöiden määrässä voi olla merkittäviäkin vaihteluja vuosittain etenkin pienemmillä paikkakunnilla. Lisäksi kunnille esitettävä päävastuu työvoiman

ulkopuolella olevien kotoutumisesta edellyttäisi todennäköisesti osassa kuntia kotoutumisesta vastaavan viranomaistahon määrittelyä ja palveluiden uudelleen organisointia. Kuntien tulisi kattaa uusiin tehtäviin liittyvät lisähenkilöstötarpeet ja henkilöstön koulutustarpeet valtiolta saamastaan yleiskatteellisesta rahoituksesta. Lisäksi ratkaisuksi esitetään sitä, että kunnat voisivat sopia kotoutumishjelman palveluiden järjestämisestä kunta- tai kuntayhtymäpohjaisilla malleilla. Uudistuksen jälkeen työ- ja elinkeinoministeriö yhdessä muiden keskeisten ministeriöiden kanssa seuraisi kotoutumispalvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyyden ja vaikuttavuuden toteutumista valtakunnallisesti, alueellisesti ja paikallisesti pääosin Kehittämisen ja hallintokeskuskeskuksen keräämän seurantatiedon sekä ELY-keskusten raportointitiedon perusteella.

Tarkastusvirasto toteaa, että hallituksen esitysluonnoksessa on varsin laajasti tarkasteltu kotoutumisen edistämisen uudistuksen ja muiden siihen läheisesti liittyvien uudistusten viranomaisvaikutuksia, ja esitetyt eri viranomaisten välisten vastuu- ja tehtäväjaot selkiyttävät tilannetta nykyiseen verrattuna. Suurin riski kuitenkin liittyy siihen, miten pienet kunnat onnistuvat keskinäisessä yhteistyössään varmistamaan kotoutumispalvelujen järjestämisen lakiesityksen edellyttämällä tavalla. Tarkastusvirasto pitää erityisen kannatettavina esityksen linjauksia uudistuksen systemaattisesta seurannasta.

Esitysluonnoksen lähtökohtana on, että työllistyminen on aikuisten maahanmuuttajien kotoutumisen keskeinen tavoite ja että kotoutumishjelman työllisyysvaikutukset koostuisivat useiden toimenpiteiden yhteisvaikutuksesta, minkä takia tarkkoja työllisyyslaskelmia ei ole mahdollista tehdä. Sama koskee myös ohjausta ja neuvontaa sekä monialaista osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointia koskevia uudistuksia. Työ- ja elinkeinoministeriön kotoutumisen osaamiskeskuksen tehtävänä olisi seurata maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä.

Tarkastusvirasto yhtyy käsitykseen siitä, että tarkkoja kotoutumisen edistämisen uudistuksen työllisyysvaikutuksia ei ole mahdollista tehdä. Sen sijaan hallituksen esitys voisi sisältää esityksessä kuvattuihin numeerisiin tietoihin (esim. eri palvelujen asiakasmääräarvioihin ja työperäiselle maahanmuutolle tavoitteeksi asetetut vähintään 50 000 työperäisen maahanmuuttajan kokonaislisäys vuoteen 2030 mennessä sekä vuoden 2030 jälkeen vähintään 10 000 työperäistä maahanmuuttajaa vuosittain) perustuvia skenaariolaskelmia uudistuksen työllisyysvaikutuksista vaikutusten mittaluokan hahmottamiseksi.

Pasanen Anna-Liisa
Valtiontalouden tarkastusvirasto

Tervo Hannu
VTV