

Asia: VN/1281/2020

Lausuntopyyntö hallituksen selonteosta kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista (luonnos)

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset selontekoa koskevat kommentit

Kela pitää hyvänä selonteon tavoitetta kotouttamisasioiden valtavirtaistamisesta eri politiikkoihin. Kela on merkittävä toimija maahanmuuttajien arjessa ja etuuskien toimeenpanossa, mutta selonteossa ei ole kuitenkaan huomioitu Kelan käytännön merkitystä suomalaisessa yhteiskunnassa. Olisi tärkeää, että Kelan kokemukset maahanmuuttaneiden palvelusta ja heidän tarpeistaan huomioitaisiin sekä selonteossa että siinä mainituissa toimenpiteissä ja tulevissa selontekoon liittyvissä lakiesityksissä. Kelan rooli tulisi huomioida myös erilaisissa materiaaleissa ja yhteiskuntaa koskevissa koulutuksissa, myös kielikoulutuksissa. Tämä parantaisi maahanmuuttaneiden kykyä asioida Kelan suuntaan ja samalla sujuvoittaisi heidän arkeaan.

Kela on ollut mukana joissakin selontekoon liittyvissä taustakeskusteluissa, mutta ei kovinkaan kattavasti. Kela kuitenkin osallistuu mielellään maahanmuuttoa ja kotoutumisen edistämisen uudistustarpeita ja toimenpiteitä koskeviin keskusteluihin. Olisikin hyvä, että jatkossa huomioitaisiin Kelan rooli valtakunnallisena toimijana maahanmuuttaneita koskevissa asioissa entistä paremmin ja Kela olisi pysyväisesti mukana keskusteltaessa selonteon jatkotoimenpiteistä sekä maahanmuuttoa ja kotouttamista koskevista asioista yleisemminkin.

Selonteossa on ymmärrettävästi keskitytty työllistymistä parantaviin toimenpiteisiin. Samalla on kuitenkin tiedostettava, että maahanmuuttaneiden arjen parempi hallinta ja mahdollisuudet toimia yhteiskunnassa ovat itsessään jo tärkeitä ja olennaisia tavoitteita. Niihin tulisi keskittyä erityisesti silloin, jos työllistymisen mahdollisuudet ovat esimerkiksi terveydellisistä syistä heikot. Tätä arjen hallinnan ulottuvuutta olisi hyvä korostaa myös selonteon kohdissa liittyen kotimaisten kielten osaamiseen sekä ymmärryksen muodostamiseen yhteiskunnan rakenteista ja toiminnasta.

Selonteossa on kuitenkin huomioitu myös maahanmuuttaneiden heterogeenisuus ja toimenpiteitä on pyritty esittämään sen mukaisesti eri ryhmille. Myös suomalaisen yhteiskunnan viime vuosina tapahtunut kansainvälistyminen käy selonteosta hyvin ilmi. Kotoutumisen termistön vakiinnuttaminen ja yhtenäistäminen on myös tärkeää.

Kommentit lukuihin 1-6: Tilannekuva ja keskeiset muutostekijät. Pyydämme tarvittaessa kirjaamaan vain tiiviin yleisen lausunnon luvusta ja yksityiskohtaisesti vain tärkeimmät kommentoitavat tai mahdollisesti puuttuvat asiat.

Luvussa 3 todetaan, että vuonna 2018 Kelan toimeentuloa turvaavia etuuksia maksettiin maahanmuuttajille henkeä kohden keskimäärin 4 676 euroa, mikä on noin kaksi kertaa enemmän kuin suomalaistaustaisille. Suomalaistaustaisille maksettiin kuitenkin samalla ajalla keskimäärin 2 243 euroa henkilöä kohden. Maahanmuuttajat saivat etuuksia siis noin kaksinkertaisesti, eivät kaksi kertaa enemmän. Edelleen selonteossa todetaan maahanmuuttajille maksetun asumistukia, työttömyysturvaa ja toimeentulotukea erityisen paljon. Kyse on kuitenkin siitä, että erityisesti asumistukia, työttömyysturvaa ja toimeentulotukea maksettiin maahanmuuttajille keskimäärin enemmän kuin valtaväestölle, eikä siis siitä, että niitä olisi maksettu ”erityisen paljon”. Käytännössä Kelan maksamaa työttömyysturvaa eli peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea sai neljännes maahanmuuttajista.

Sosiaali- ja terveysministeriö on julkaissut selvityksen (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2017:27), josta löytyy lisää hyödyllistä tietoa maahanmuuton vaikutuksista.

Kappaleessa 6.1 listataan hallituksen tekemiä toimia kotouttamisen kehittämiseksi. Tässä kohtaa olisi hyvä avata lyhyesti toteutettujen uudistusten laajuus sekä lisäksi kuvata, miten niissä onnistuttiin, esimerkiksi työvoiman ulkopuolella olevien ja erityisesti kotona lapsiaan hoitavien koulutusmallin osalta. Luvussa 6.2 ei arvioida näitä toteutettuja uudistuksia, vaan kotoutumisen edistämistä yleisesti.

Kela on pitänyt asiakasraateja sekä maahanmuuttaneille että heidän työnantajilleen. Näiden raatien sekä Kelan asiakastietojen perusteella maahanmuuttajat kokevat, että Kelan ja kuntien yhteistyö ei asiakkaan näkökulmasta ole sujuvaa, vaan asiakkaita ohjataan ristiin eri viranomaisten palveluihin. Asiakkailta on haasteita ymmärtää Suomen eri viranomaisten vastualueita ja omia velvollisuuksiaan asiakkaana. Asiakkaiden näkökulmasta yhteisen kielen puuttuminen viranomaispalveluissa vaikeuttaa asioita. Asiakkaat toivovatkin parempia kielipalveluita alkuvaiheessa ja selkeänkielistä palvelua, kun suomen kielitaito on jo karttunut. Suomeen tullaan hyvin erilaisista yhteiskunnista, joten suomalaisen yhteiskunnan tuntemuksen tukeminen varhaisessa vaiheessa edistää asioiden hoitamista jatkossa. Maahanmuuttajat toivovat koulutusta ja tukea alkuvaiheen viranomaisasiointiin sekä tukea digitaalisen asioinnin oppimiseen.

Työnantajille ja heidän maahanmuuttajatyöntekijöilleen suunnatuissa raadeissa taas toivottiin, että työnantajilla olisi enemmän oikeuksia hoitaa ulkomaisten työntekijöiden asioita viranomaisten

suuntaan. Lisäksi toivotaan englanninkielistä selkeää viestintää ja mahdollisuutta hoitaa asioita laajasti verkossa. Sähköisen asioinnin tulisi olla mahdollista eri kielillä, ainakin englanniksi. Viranomaisten yhteiset infot ja viestintä, kuten yhteiset sivustot eri viranomaisten vastuista, koetaan tärkeiksi. Viranomaisten viestinnän tulisi myös olla ennakoivampaa. Myös viranomaisten päätöksiltä toivottiin selkeyttä.

Kommentit lukuun 7: Maahanmuuttajien työllisyyden ja osallisuuden edistäminen

Suurin osa alaikäisenä yksin Suomeen saapuneista lapsista on monien palvelujen ja tuen tarpeessa vielä täysi-ikäistytyään. Lainsäädännössä tulisi varmistaa viranomaistaho, joka ottaisi vastuun nuoren palvelujen kokonaisuudesta. Lainsäädännössä tulisi selkeyttää sitä, miten erilaisten palvelujen osalta turvataan yksin maahan tulleiden lasten ja nuorten palvelujen ohella heidän toimeentulonsa. Lähtökohtana ei voida pitää sitä, että kyseisen ryhmän toimeentulo on perustoimeentulotuen varassa.

Valtavirtaistaminen on hyvä suunta ja se voisi nousta selonteossa jopa enemmän esille. Suomen väestö on monimuotoistunut viimeisten vuosikymmenten aikana, mutta yhteiskunnan eri viranomaiset ja palvelut eivät ole riittäväällä tavalla vastanneet tähän muutokseen. Muutokselle ja valtavirtaistamisella on tarvetta laajalla rintamalla julkisissa palveluissa.

Selonteossa olisi hyvä viranomaisista puhuttaessa luetella, mitä virnomaisryhmää missäkin yhteydessä tarkoitetaan, koska ryhmä voidaan tulkita eri tavoin lukijasta riippuen. Erityisesti Kelan rooli jää selonteossa tässä kokonaisuudessa epäselväksi.

Kommentit lukuun 8: Nopeutetaan kotoutumisen käynnistymistä

On hyvä, että kotoutumisohjelmaan tavoitellaan joustoa asiakkaan yksilölliset tarpeet huomioiden. Erityisesti kielen oppimiseen vuosi on kohtalaisen lyhyt aika.

Selonteossa todetaan, että vastaanottokeskuksessa toteutettavassa esikotouttavassa työssä annetaan suomalaisen yhteiskunnan peruskurssin yhteydessä tietoa mm. oikeuksista ja velvollisuuksista. Olisi tärkeää, että Kela myös olisi itse mukana antamassa infoa toimeenpanemiensa etuuksien osalta. Näin varmistettaisiin annettavan tiedon ajantasaisuus ja voitaisiin tarkemmin ohjeistaa, missä asioissa ja miten Kelaan tulisi ottaa yhteyttä. Myös muussa materiaalissa ja ohjauksessa koskien Kelan palveluita ja etuuksia olisi syytä kuulla Kelan asiantuntijoita.

Kommentit lukuun 9: Parannetaan ohjauksen ja neuvonnan saatavuutta maahanmuuttajille

Selonteossa mainitaan InfoFinland-palvelu, jossa myös Kela on mukana ja yksi rahoittajista. Selonteossa mainitaan lisäksi Tervetuloa Suomeen –opas. Sitä tulisi kehittää

käytännönläheisemmäksi niin, että se paremmin avaisi yhteiskunnan rakenteita ja eri toimijoiden rooleja.

Kommentit lukuun 10: Luodaan kotoutumisohjelma alkuvaiheen kotoutumisen tukemiseksi

On tärkeää, että kotoutumisohjelma laaditaan huomioiden eri viranomaisten vastuut ja velvoitteet. Myös kotoutumisohjelman toteutumista tulisi seurata. Kotoutumissuunnitelman sisältö tulisi olla kotoutumiseen osallistuvien viranomaisten käytettävissä palvelujen tarkoituksenmukaisuuden varmistamiseksi.

Yhteinen kotoutumisen johdantojakso on hyvä ehdotus. Erityisesti tämä palvelee työmarkkinoiden ulkopuolella olevia ja voi nopeuttaa heidän kotoutumistaan. Myös omakielinen yhteiskuntaorientaatio tukisi kotoutumista. Johdantojakson materiaali tulisi tuottaa monialaisesti viranomaisten ja kotouttamiseen osallistuvien tahojen kanssa.

Kela ei pysty ottamaan kantaa siihen, mikä olisi kotoutumisohjelman tarkoituksenmukainen pituus. Kelan kannalta tärkeää on, että tässä lausunnossa esitetyt koulutusta koskevat näkökulmat tulevat huomioituksi, erityisesti kielen oppimisen ja yhteiskuntaorientaation toteuttamisen osalta. Yksilöllinen jousto kotoutumisohjelman käynnistämisen ajankohdassa on tärkeää erityisesti naisille, jotka eivät suuntaa työmarkkinoille välittömästi maahanmuuton jälkeen. Työmarkkinoille suuntaavilla taas olisi tärkeää saada kotoutumisohjelma käyntiin heti maahanmuutosta. Omaehtoisten opintojen suorittamisesta loppuun työttömyysetuudella aiheutuu kustannusvaikutuksia, jotka on huomioitava jatkoselvittelyissä.

Selonteosta jää jonkin verran epäselväksi, esitetäänkö sen suhteen laajennusta, miltä osin kotoutumissuunnitelman laatiminen on pakollista. Kotoutumislaki mahdollistaa jo nyky muodossaan kotoutumissuunnitelman laatimisen laajemminkin, vaikka resurssien niukkuuden vuoksi tätä mahdollisuutta ei ilmeisesti ole juurikaan käytetty.

Kohdassa 10.2 mainitaan selvitetyn, voitaisiinko Kelan rekisteritietoja kotihoidon tukea saavista käyttää heidän ohjaamiseen kotoutumista edistäviin palveluihin. Tätä ei pidetty tarkoituksenmukaisena eikä Kelalla ole kommentoitavaa tältä osin selonteossa esitettyyn.

Kelan kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että maahanmuuttaja saa mahdollisimman nopeasti suomen- tai ruotsin kielen taidon sekä kokonaiskuvan yhteiskunnan toimintatavoista. Tämä helpottaa asiointia Kelan suuntaan. Selonteon esitys kieli- ja yhteiskuntaorientaatiokoulutuksen velvoittavuudesta onkin tästä näkökulmasta kannatettava. Kelalle aiheutuu tulkkauskuukustannuksia, jos kotoutumiskoulutuksen puitteissa järjestetty kielenopetus ei ole onnistunut. Selonteossa olisikin hyvä täsmentää, mille taholle viranomaisen voi ohjata henkilön, jos asioinnin yhteydessä havaitaan tarvetta kielipintojen tai yhteiskuntatietouden lisäämiseen.

Kotoutumiskoulutuksen ja kotoutumisajan palveluiden tulisi vastata paremmin eri ikäisten kotoutujien tarpeisiin silloin, kun heillä on alentunut toimintakyky ja erityisiä tarpeita esim. sairauden ja/tai vamman vuoksi. Kotoutujan yksilölliset tuen tarpeet pitäisikin tunnistaa jo kotoutumisohjelman johdantojakson alkukartoituksessa. Esimerkiksi kielenopetuksen menetelmiä ja pituutta pitäisi räätälöidä niin, että opetusta järjestettäisiin pienryhmissä ja/tai yksilöllisesti. Pitäisi myös kehittää malleja, joissa kielenopetus voidaan yhdistää kuntoutukseen. Myös kotoutumispalveluissa ja monialaisissa verkostoissa työskentelevien, asiantuntijoiden tietoisuutta terveydenhuolto- ja kuntoutuspalvelujärjestelmästä pitäisi lisätä ja varmistaa sujuvat siirtymät eri palveluihin kotoutumisaikana ja sen päättyessä.

Selonteon keskeisiin toimenpiteisiin (s. 57) sisältyy toteamus, että varmistetaan pysyväisluonteisesti toimeentulotukea saavien tietojen siirto KELAsta kuntiin myös SOTE-maakuntien perustamisen jälkeen. Tältä osin on pidettävä huoli siitä, että ilmoitusvelvoite on säännelty yksiselitteisesti siten, että sen toimeenpano on sujuvaa ja kustannustehokasta.

Kommentit lukuun 11: Kotoutumisen edistäminen tukemaan osaajien pysyvyyttä ja osallisuutta

Myös Kelan kannalta oleskelulupien nopeampi käsittely edistää asiakkaan asioiden sujuvampaa käsittelyä ja helpottaa asiakkaiden asiointia, sekä tukee kotoutumista.

Olisi tärkeää, että myös Kela olisi mukana TalentBoost – toimenpideohjelmassa luomassa materiaalia sekä antamassa neuvontaa työperäisen maahanmuuton tilanteissa. Näin toimenpideohjelman henkilöpiiriin kuuluvat saisivat mahdollisimman ajantasaisen ja asiakaslähtöisen kuvan Kelan toimeenpanemista etuuksista.

Kommentit lukuun 12: Vahvistetaan kumppanuuksia ja järjestöjen roolia

Kokonaiskuvan saamiseksi selonteossa tulisi kuvata kotoutumisen verkostojen ja järjestöjen kenttä. Siinä tulisi huomioida myös Kelan rooli.

Kommentit lukuun 13: Hyvät väestösuhteet ja osallisuus tukemaan kotoutumista ja yhteenkuuluvuuden tunnetta

-

Kommentit lukuun: Kotoutumisen edistämisen suuntaviivat 2020-luvulle ja tiivistelmä askelista eteenpäin

Kotoutumista esitetään tehostettavaksi valtavirtaistamalla kotoutumisen edistäminen osaksi kaikkea yhteiskunnallista kehittämistä. Kuten edellä on todettu, Kela kannattaa tätä tavoitetta. Selonteko jää kuitenkin kaipaamaan tarkennusta sen osalta, miten valtavirtaistamisen toteuttaminen vastuutetaan ja varmistetaan, sekä miten sen toteutumista käytännössä seurataan.

Kela osallistuu mielellään selonteon jatkokeskusteluihin.

Selonteossa todetaan, että sitä koskevan eduskuntakäsittelyn pohjalta tullaan antamaan tarvittavat lakiesitykset kotouttamislain ja tarvittavilta osin muun lainsäädännön uudistamiseksi. Tässä yhteydessä tulisi kiinnittää erityistä huomiota myös siihen, että lainsäädäntö mahdollistaa ja tukee kotoutumisen sujuvuutta sekä tätä edistävää viranomaisten välistä tiedonvaihtoa. Erityisesti tulee kiinnittää huomiota tiedon kulkuun kuntien ja valtakunnallisten viranomaistoimijoiden välillä.

Paijo Arja
Kansaneläkelaitos