

Asia: VN/33963/2024

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten uudistaminen

Hämeenlinnan kaupunki pitää kotoutumisen järjestämisvastuun siirtoa kunnille lähtökohtaisesti perusteltuna. Esitetty työvoimakoulutuspainotteinen malli ei kuitenkaan kaikilta osin huomioi riittävästi kotoutujien erilaisia lähtökohtia. Rahoitusmalliin liittyy lisäksi riskejä kuntataloudelle.

Kotoutumisen palveluntarve on kasvanut viime vuosina Ukrainan tilanteen ja perheperusteisen maahanmuuton vuoksi, eikä maahanmuuton määrän odoteta vähenevän. Järjestelmän on vastattava tähän kehitykseen ilman, että kuntien taloudellinen kantokyky vaarantuu.

Työllisyysalueiden odotetaan vastaavan kysyntään lisäämällä aloituspaikkoja, vaikka rahoitus ei kasva samassa suhteessa. Joillakin alueilla tämä voi johtaa koulutusmoduulien lyhentämiseen, mikä puolestaan voi heikentää oppimistuloksia.

Kaupunki tukee koulutusrakenteiden uudistamista, mutta korostaa kuntien autonomiaa ja joustavuutta. Kaiken kotoutumiskoulutuksen määrittely työvoimakoulutukseksi lisää hallinnollista jäykkyyttä ja voi vaarantaa heikoimmassa asemassa olevien kiinnittymistä yhteiskuntaan ja työelämään. Kunnilla ja työllisyysalueilla on mahdollisuus rakentaa joustavia kokonaisuuksia yhdistämällä kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksen elementtejä pidemmiksi opintokokonaisuuksiksi. Kaupunki korostaa, että erityisesti työssäoppimispaikkojen riittävyys tulee muodostumaan pullonkaulaksi.

Uudistus aiheuttaa kunnille merkittäviä toiminnallisia ja taloudellisia muutoksia. Kunnat joutuvat varautumaan henkilöstöön, tiloihin, oppimisympäristöihin ja koulutuksen järjestämistapojen valintaan. Kunnille syntyy siirtymävaiheen ennakkokustannuksia ennen mallin täysimääräistä toimivuutta.

Kuntien toteutuskyky vaihtelee. Kuntien välinen yhteistyö on mahdollistettava niin, että se ei kavenna paikallista liikkumavaraa tai siirrä pienempien kuntien kustannusvastuuta suuremmille.

Kotoutumisen edistämisen rahoituksen säästöt

Esitetyt säästöt kohdistuvat kotoutumisen vaikuttavimpaan alkuvaiheeseen. Juuri alkuvaiheessa kielen perusta, varhainen palveluihin kiinnittyminen ja nopea, tarkoituksenmukainen polutus tuottavat parhaan vaikuttavuuden ja vähentävät myöhempiä kustannuksia. Ennen pysyviä tasoleikkauksia tulee suunnitella siirtymän vaiheistus.

Laskennallisen korvauksen alentaminen ja monialaisen yhteistyön rahoituksen poistaminen siirtävät kustannuksia kunnille. Käytännössä tämä lisää kunnan omarahoitusosuutta tai pakottaa supistamaan palvelutarjontaa. Molemmissa vaihtoehtoissa kotoutumisen ja työllistymisen tulokset heikkenevät pitkällä aikavälillä, mikä lisäisi pitkäaikaistyöttömyyttä, huono-osaisuutta, lapsiköyhyyttä ja syrjäytymistä yli sukupolvisesti. Samanaikaisesti kasvaa paine sosiaali- ja terveyspalveluille mikä vaikuttaa toimeentulotuen kuntamaksujen nousuun. Nämä kustannusvaikutukset tulee arvioida kokonaisuutena sekä varmistaa, että kuntien maksuosuudet eivät lakiuudistuksen myötä kasva. Lakiuudistuksessa arvioidut säästöt tulee myös avata tarkemmin. Säästötavoite ei vaikuta kuntanäkökulmasta realistiselta.

Siirtymäajan rahoitus vuosille 2027–2028 on välttämätöntä. Lisäksi on selvitettävä myös vaikutukset muiden palveluiden järjestämiseen. Lukutaitokoulutuksen työvoimakoulutusluonne voi lisätä esimerkiksi varhaiskasvatuksen palvelutarvetta. Myös vapaan sivistystyön heikentäminen uhkaa suomen kielen koulutuksen saavutettavuutta ja siirtää rahoitusvastuuta kunnille.

Koulutusrahoituksen siirtäminen kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen edellyttää täysimääräisiä ja läpinäkyviä siirtoja. Kunnan on pystyttävä budjetoimaan ja sopimaan koulutusten tuotannosta ennakoitavasti ja pitkäjänteisesti. Mikäli rahoituksen taso tai kohdentuminen on epäselvä, kasvaa palvelujen katkosriski. Rahoituksen riittämättömyys voi johtaa tiukkaan priorisointiin ja alueelliseen eriarvoistumiseen.

Rahoituksen keskittäminen valtionosuuksiin on sinällään puollettavaa ja lisää vakautta palveluiden järjestämiseen. Rahoitukseen nyt tehtävät useat samanaikaiset leikkaukset ja muutokset sekä jo aiemmin tehdyt leikkaukset ja niiden yhteisvaikutukset kunnan rahoituskokonaisuuteen ei selviä riittävällä tasolla esityksestä.

Vastaanottoon varautumisen kustannusten lakkauttamisella saadut säästöt valtiontalouteen ovat pienet siihen nähden, että se vaarantaa haavoittuvimmassa asemassa olevien henkilöiden alkuvaiheen kotoutumisen onnistumisen. Esityksessä on tarkasteltu enimmäkseen vaikutusta kuntien halukkuuteen vastaanottaa kiintiöpakolaisia. Jatkossa on arvioitava lakimuutoksen suhde kansainvälisiin sopimuksiin. Laissa on säädetty kuntien velvollisuudeksi huolehtia vastaanoton järjestämisen kokonaisvastuusta ja siten sen rahoitus tulee myös säilyttää ennallaan. Lisäksi maahanmuuttoon liittyvissä erityistilanteissa, kuten pakolaiskriisissä vuonna 2015 ja Ukrainan sodassa vuonna 2022, on varmistettava kunnille riittävä erillisrahoitus.

Kotoutumiskoulutus perustuu pitkälti ostopalveluihin. Noin 80 % työllisyysalueista hankkii koulutukset markkinoilta, mikä lisää hintapaineita, kaventaa tarjontaa tietyille ryhmille ja kasvattaa hallinnollista kuormitusta.

Kotoutumisen tavoitteet ja velvoittavuuden lisääminen

Hämeenlinnan kaupunki pitää tavoitteiden kirkastamista perusteltuna. Samalla kaupunki korostaa, että vaikka työllistyminen on kotoutumisen kannalta aivan keskeistä, ei kyse ole yksinomaan

työllistymisprosessista. Kotoutuminen on kokonaisvaltainen osallisuuden, toimintakyvyn ja yhteiskuntaan kuulumisen prosessi.

Velvoittavuuden lisääminen on mahdollista vain, jos saavutettavuutta vahvistetaan samanaikaisesti. Tämä edellyttää resurssien lisäämistä siten, että asiakkaalle turvataan tulkkaus, selkokielen viestintä, kohtuulliset odotusajat ja riittävä henkilökohtainen ohjaus. Muutoin riskinä on, että heikoimmassa asemassa olevat ryhmät jäävät palvelujen ulkopuolelle aiempaa useammin. Tällöin on vaara, että myös kokonaan työttömäksi jäävien osuus kasvaa.

Hämeenlinnan kaupunki huomauttaa, että kotoutumissuunnitelmat ja niihin kirjattavat toimenpiteet ovat jo nykyisellään velvoittavia. Uusien velvoitteiden ja mahdollisten seuraamusmekanismien tulee olla suhteellisia ja perusteltuja vaikuttavuudeltaan. Lisäksi niiden kustannusvaikutukset tulee selvittää.

Hämeenlinnan kaupunki katsoo, että myönteiset kannusteet ovat suositeltavampia, kuin laaja seuraamusjärjestelmän laajentaminen. Hämeenlinnan kaupungin kokemuksen mukaan asiakkaan poisjäänti sovituista ajoista ei ole ollut sellainen ongelma, jota seuraamusmaksujärjestelmä ratkaisisi kustannuksia vähentäen. Sen sijaan seuraamukset lisäävät hallinnollista työtä valituksineen.

Alkuvaiheen palveluprosessin muutokset

Palveluketjun koordinaation heikentyminen on merkittävä riski erityisesti muutoksen toimeenpanovaiheessa. Hämeenlinnan kaupungin näkemyksen mukaan lakiin tai asetukseen tulee kirjata selkeä vastuutaho palveluketjun koordinoinnille, jotta asiakas ei joudu siirtymään palvelusta toiseen ilman kokonaisvastuuta.

Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin, kotoutumissuunnitelman ja päätettyjen toimintojen tehokkaampi kiinnittäminen toisiinsa, on suositeltavaa. Lain tasolla ei ole kuitenkaan tarkoituksen mukaista määritellä näiden toteutusta yhdellä asiakastapaamisella. Käytännössä siitä muodostuu asiakkaille ja työntekijöille kuormittava kokonaisuus. Hämeenlinnan kaupunki esittää, että toimeenpanossa kunnat itsenäisesti määrittävät miten ja milloin prosessi toteutetaan, esimerkiksi silloin kun asiakkaalla on tulkkaustarve, haavoittuvuutta, lapsiperhetilanne tai muita kuormittavia tekijöitä. Palvelutarpeen arvion ja kotoutumissuunnitelman määrittäminen lailla samanaikaisesti tehtäväksi voi todellisuudessa lisätä päällekkäistä työtä ja kustannuksia esimerkiksi silloin, kun tarve monialaisesti tehtävälle suunnitelmalle hyvinvointialueen kanssa nousee esiin tapaamisella.

Lukutaitokoulutuksen sisällön ja tavoitteiden määräytyminen jatkossa opetushallituksen toimesta, on toivottavaa, mutta kunnille pitää jättää koulutuksen toteuttamisen muodosta ja kestosta päättäminen sekä varmistaa riittävä rahoitus vastuun siirtyessä kunnille.

Hämeenlinnan kaupunki pyytää kiinnittämään huomiota siihen, että aikuisten perusopetuksen 30 vuoden yläikärajaan tulee sisällyttää poikkeusperusteet esimerkiksi lukutaidottomuuden tai puuttuvan työhistorian perusteella. Näin varmistetaan, etteivät haavoittuvassa asemassa olevat yli 30-vuotiaat jää palvelujen ja myöhemmin yhteiskunnan ulkopuolelle.

Muut huomiot

Esityksen voimaantulo 1.1.2027 edellyttää kunnille vähintään 6–9 kuukauden valmisteluaikaa hankintoihin, kumppanuuksiin ja henkilöstöjärjestelyihin. Toimeenpanon tukitoimet tulee aikatauluttaa riittävän ajoissa sekä varmistaa siirtymärahoitus.

Kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksen siirtäminen yksinomaan työvoimakoulutukseksi sisältää merkittävän riskin, että osa kohderyhmistä jää koulutuksen ulkopuolelle. Riskissä ovat erityisesti pienten lasten vanhemmat, heikosti koulutetut, traumataustaiset henkilöt, täsmätyökykyiset, eläkeikäiset sekä muut työvoiman ulkopuolella olevat. Tiukat läsnäolovaatimukset ja työvoimapalvelujen asiakkuuteen sidotut ehdot eivät kaikissa tilanteissa sovellu näille ryhmille. Lainvalmistelussa on arvioitava vaikuttava prosessi myös näiden ryhmien osalta.

Hämeenlinnan kaupunki katsoo, että työvoimapalvelujen ja kotoutumisen jo tehtyjen laajojen uudistusten ja leikkausten jälkeen kunnille tulee turvata työrauha palvelujen yhteensovittamiseen. Kunta tuntee parhaiten paikalliset olosuhteet ja asukkaiden tarpeet. Kunnille tulee valtion toimesta varmistaa itsenäinen harkintavalta kotoutumis- ja lukutaitokoulutusten järjestämiseen sekä mahdollisuus rinnakkaisiin ja joustaviin toteutusmalleihin.

Lähteenmäki Niklas
Hämeenlinnan kaupunki