

Asia: VN/33963/2024

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

Lausunnonantajan lausunto

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten uudistaminen

Lukutaitokoulutuksen muuttaminen työvoimakoulutukseksi tukisi tavoitetta työelämälähtöisyyden vahvistamisesta. Lukutaitokoulutuksen kohderyhmä on kuitenkin pääsääntöisesti haavoittuvassa asemassa olevaa asiakaskuntaa, jonka siirtymä työmarkkinoille on keskimääräistä pitkäkestoisempi ja haastavampi. Vapaan sivistystyön koulutuksissa on ollut mahdollisuus joustavampiin toteutuksiin sekä vahvaa pedagogista osaamista kohderyhmän luku- ja kirjoitustaidon edistämiseksi.

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen arviossa koskien vapaan sivistystyön lukutaitokoulutusta sekä aikuisten perusopetusta on esitetty huoli siitä, että erityisesti heikolla perusosaamisella Suomessa opintonsa aloittaneille pyrkimys nopeampaan koulutuksen suorittamiseen ja työelämään siirtymiseen voi muodostaa riskin sosiaalisen ja taloudellisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Mikäli perusosaaminen ei ole riittävällä tasolla, se voi muodostua esteeksi jatko-opintojen ja työmarkkinoilla pärjäämisen näkökulmasta. Lukutaitokoulutuksen ja aikuisten perusopetuksen tarkoituksena on nimenomaan tarjota perustaidot haavoittuvassa asemassa oleville aikuisille. Mikäli työvoimakoulutuksena järjestettävällä lukutaitokoulutuksella on korkea tehokkuustavoite, järjestelmä tuottaisi nopeita läpimenoja, jolloin hitaasti opinnoissaan etenevät eivät tule menestymään. Lopputuloksena olisi enemmän keskeytyksiä, kertausta ja lisääntyviä kustannuksia.

Samaisessa arvioinnissa huomioidaan myös, että työvoiman ulkopuolella olevat ja maahanmuuttaneet, joilla ei ole valmiuksia osallistua päätoimisiin opintoihin, hyötyvät eniten vapaan sivistystyön koulutuksista. Arvioinnissa onkin suositeltu, että 100 % valtionosuus laajennettaisiin koskemaan kaikkia lukutaitokoulutusta tarvitsevia, myös pidempään Suomessa olleita ja oleskelulupaa odottavia.

Nyt esitetty muutos lukutaitokoulutuksen ja muun vapaan sivistystyön 100 %:lla valtionosuusrahoituksella toteuttaman koulutuksen muuttaminen työvoimakoulutukseksi voi jättää koulutuksen ulkopuolelle siitä hyötyviä asiakasryhmiä. Esitys ei myöskään huomioi riittävästi henkilöitä, jotka eivät kykene aktiiviseen työnhakuun tai joiden ei ole mahdollista sijoittua työmarkkinoille erilaisten haasteiden vuoksi.

Vantaan kaupungin näkökulmasta uudistuksessa tulisi myös turvata edelleen vapaan sivistystyön asema palvelutuotannossa. Moni vapaan sivistystyön oppilaitos on kunnan omistuksessa, ja kunnalla tulisikin olla aito mahdollisuus allokoida rahoitusta kustannustehokkaasti parhaaksi katsomallaan tavalla.

Uudistuksessa tulee myös huomioida kuntien hankintapalveluiden kasvavat kustannukset, sillä koulutusten hankinta, hallinnointi, opiskelijavalintojen tekeminen sekä koulutuslausuntojen laatiminen vaativat henkilöresurssien lisäämistä sekä lisäävät tehtäviä.

Kotoutumisen edistämisen rahoituksen säästöt

Vantaan kaupunki pitää hyvänä tavoitetta rahoitusjärjestelmän selkiyttämisestä. Kunnilla ja työllisyysalueilla tulisi olla kokonaisnäkemys rahoituksesta, sen kohdentumisesta ja mahdollisuus kehittää paikallisia ratkaisuja asukkaiden palvelutarpeisiin. Lukutaitokoulutuksen siirrossa kuntien tehtäväksi huolehtia riittävän rahoituksen turvaamisesta. Kunnille kohdistettava rahoitus on tälläkin hetkellä riittämätön suhteessa luku- ja kirjoitustaidon koulutusten kustannuksiin, eikä ota huomioon riittävästi vieraskielisen väestön alueellista sijoittumista. Myönteistä on, että esityksen pohjalta rahoitusta kohdistuisi enemmän suurempiin kuntiin, joissa asuu suurin osa maahanmuuttaneista ja kotoutuja-asiakkaista.

Esityksen vaikutusarvioissa nostetaan esiin, että ehdotetuilla muutoksilla olisi vaikutusta kuntien talouteen, mikäli ei vähennetä palveluita, joihin säästöt kohdentuvat. Tavoiteltuja säästöjä ei myöskään saada toteutettua vain kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoituksesta, jolloin leikkaukset kohdistuvat myös muuhun kunnan rahoitukseen.

Vaikka laskennalliset korvaukset ja erityiskustannuskorvaukset ovat isossa mittakaavassa pieni osa kunnan rahoitusta, korvaukset on kohdennettu Vantaalla erityisen tehokkaasti kotoutumista edistäviin palveluihin, muun muassa ohjaukseen ja neuvontaan, täydentävään kielikoulutukseen, yhteiskuntaorientaation järjestämiseen. Laskennallisten korvausten leikkaus kohdentuisi siis selkeään palvelukokonaisuuteen Vantaalla ja voisi vaikuttaa palveluiden järjestämiseen.

Peruspalveluiden valtionosuus kattaa kaiken varhaiskasvatuksesta työllisyys- ja kotoutumispalveluihin. Valtionosuuden riittävyyttä ja jakautumista eri palvelutarpeisiin kiristävät kaupungin talouden haasteet ja esimerkiksi työmarkkinatuen kuntaosuudet, ns. sakkomaksut. Myönteistä on, että peruspalveluiden valtionosuuteen siirryttäessä rahoitukseen tehtäisiin jatkossa indeksikorotuksia, joita ei tällä hetkellä laskennallisissa korvauksissa ole.

Kotoutumisen tavoitteet ja velvoittavuuden lisääminen

Hallituksen esitysluonnoksessa kotoutumislain muuttamiseksi korostetaan maahanmuuttajan velvollisuutta edistää omaa kotoutumistaan. Maahanmuuttajan tulee hakeutua ja osallistua kotoutumista edistäviin palveluihin. Lisäksi ehdotetaan, että kansainvälistä suojelua saaville ja heihin rinnastettaville henkilöille laadittaisiin aina kotoutumissuunnitelma, joka sisältäisi vähintään kotoutumiskoulutukseen sekä monikieliseen yhteiskuntaorientaatioon osallistumisen.

Vantaa pitää esityksen tavoitteita lähtökohtaisesti kannatettavina. On myönteistä, että työelämänäkökulmaa ja yksilön omaa vastuuta kotoutumisprosessista vahvistetaan. Tämä kuitenkin edellyttää alkuvaiheen kotoutumisen rahoituksen turvaamista, jotta kotoutumista edistävät palvelut voidaan järjestää todellista tarvetta vastaavasti. Uudistukset todennäköisesti kasvattaisivat muun muassa monikielisen yhteiskuntaorientaation ja joustavien koulutusmuotojen tarvetta, erityisesti muiden kuin työnhakija-asiakkaiden osalta. Esitys myös jättää epäselväksi, miten velvoittavuus osallistua kotoutumista edistäviin palveluihin varmistetaan työvoiman ulkopuolella olevien kotoutujien osalta eikä ota kantaa mahdollisiin sanktiomenettelyihin.

Vantaan kaupungin näkökulmasta olisi hyvä tehdä yhteiskuntaorientaatioon osallistuminen velvoittavaksi oleskelulupastatuksesta riippumatta, jotta varmistetaan maahanmuuttaneiden riittävä ymmärrys oikeuksista ja velvollisuuksista suomalaisessa yhteiskunnassa sekä ehkäistäisiin työperäistä hyväksikäyttöä. Palvelun laajentaminen vaatisi riittävän rahoituksen osana kunnan valtionosuuksia.

Alkuvaiheen palveluprosessin muutokset

Esityksessä ehdotetaan, että osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioon liittyvä alkuhaastattelu toteutettaisiin osana kotoutumissuunnitelman laadintaa. Tämä on yleinen käytäntö jo nykyisellään: työnhakijoille laaditaan kotoutumissuunnitelma osana palvelutarpeen arviointia, ja suunnitelmaa muokataan tarpeen mukaan tulevilla tapaamisilla. Lisäksi järjestämislain (380/2023) muutos 1.1.2026 alkaen edellyttää, että työnhakijan työllistymis- tai korvaava suunnitelma laaditaan alkuhaastattelussa. Työvoiman ulkopuolisten osalta suunnitelma laaditaan jo osana osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviota. Ehdotuksella ei siis olisi toivottua tehostamisvaikutusta.

Muut huomiot

Esityksen tavoitteena on keventää kuntien tehtäviä. Kuntien tehtäviin tehtävät ”vähennykset” ovat kosmeettisia, eivätkä tosiasiaassa vähennä työtehtäviä tai niihin tarvittavaa rahoitusta. Palvelutarpeet, asukkaat ja palveluiden yhteensovittamisen tarve eivät katoa, vaikka lakisääteisyys poistuisi.

Kuntien kotoutumista edistäviä tehtäviä uudistetaan nyt kiihtyvällä tahdilla, vaikka juuri on saatu edellinen lakimuutos ajettua sisään ja palvelut pystytettyä. Vantaan näkökulmasta vaadittuihin merkittäviin lakimuutoksiin ei ole riittävästi aikaa varautua. Hankintojen näkökulmasta kilpailutusprosessit ovat pitkiä, ja siirtymäajalla tulisi turvata palveluiden uudelleenorganisointi ja katkeamattomuus.

Vantaan kaupunki kiinnittää erityistä huomiota siihen, että palveluiden heikentäminen maassa jo oleville kotoutujille ja maahanmuuttaneille on eri asia kuin maahantulopolitiikkaan vaikuttavat toimenpiteet. Suomessa jo olevien maahanmuuttaneiden osalta on ensisijaisesti varmistettava osaamisen tunnistaminen ja tutkintojen tunnustaminen, riittävä kotimaisen kielen opetus ja osaaminen, yhteiskuntatietous sekä kannustavat sosiaali- ja kulttuuriset olosuhteet. Näiden avulla vähennämme segregatiota ja syrjäytymistä, edistämme työllistymistä, ehkäisemme väestörakenteen tuomia muutoksia ja rakennamme vastaanottavaisen sekä aidosti moninaisen yhteiskunnan. Kotoutumista edistävät toimenpiteet vastaavat kasvavaan tarpeeseen, tukevat kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan, eikä näistä voida vähentää resursseja tai rahoitusta.

Taipale-Vuorinen Susanna
Vantaan kaupunki

Korpimäki Eija
Vantaan kaupunki - Työllisyyden ja kotoutumisen palvelualue