

Asia: VN/33963/2024

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

Lausunnonantajan lausunto

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten uudistaminen

Mäntyharjun kunta kiittää mahdollisuudesta lausua esityksestä.

Kokonaisuutena esitys asettaa kunnat ja työllisyysalueet tilanteeseen, jossa niiden tulee järjestää kotoutujien tuloksekas koulutus nykyistä vähemmillä taloudellisilla resursseilla.

Ehdotetuilla muutoksilla on todennäköistä, että kotoutumista edistävien koulutusten laatu, saatavuus ja asiakaslähtöisyys kärsivät ja alueelliset erot kotoutumisen palveluiden tarjonnassa korostuvat. Tämä ei pelkästään vaikuta kotoutujiin vaan myös kuntien elinvoimaan ja väestönkehitykseen.

Ehdotamme, että muutosten vaikutuksia ja tarkempia yksityiskohtia harkitaan ja selvitetään vielä lisää.

Esitetty työvoimakoulutuspainotteinen malli ei huomioi riittävästi kotoutujien erilaisia lähtökohtia. Hyvien kielitaitotulosten saavuttaminen kotoutumiskoulutuksissa edellyttää riittäviä ja laadukkaita opetusresursseja. B1.1.-kielitaidon tasolle pääseminen suomen kielessä vaatii opiskelijalta yleensä paljon työtä ja hänen oppimisvalmiuksiinsa soveltuvaa opetusta. Koulutuksen on oltava saavutettavaa myös niille, joilla on esimerkiksi oppimisen esteitä, traumataustaa, matala koulutuspohja tai heikko lukutaito. Pienillä resursseilla ei ole mahdollista tavoitteen edellyttämällä tavalla toteuttaa eritasoisille ja eri elämäntilanteista tuleville oppijoille tuloksekasta opetusta. Riskinä on, että osa kotoutujista ei pysy mukana, läpäise vaatimuksia ja heidän kotoutumisensa vaikeutuu.

Työllisyyspalveluille ehdotetut muutokset aiheuttavat muutoksia palveluihin ja lisätyötä organisaatioille, jotka ovat olleet olemassa vasta vähän aikaa ja jotka ovat jo nyt kuormittuneita, ilman että heidän resurssejaan vastaavasti lisättäisiin.

On kannatettava ehdotus, että kotoutumiskoulutus mahdollistuisi myös työssäkäyville. Lakiesitys ei kuitenkaan tarjoa keinoja siihen, miten kotoutumiskoulutus käytännössä mahdollistetaan työssäkäynnin ohessa. Muutos vaatii toimenpiteitä myös työnantajilta, ja tätä varten esityksessä tulisi eritellä erilaisia järjestelyjä ja tukimuotoja.

Ruotsinkielisen kotoutumispolun nykyistä laajemman korostamisen voi nähdä kyseenalaisena, sillä työllistyminen pelkästään ruotsin kielellä ei useimmilla alueilla ole realistista. Kotoutujan tarvitsee käytännössä opetella myös suomen kieli, ja jää epäselväksi, millä resursseilla tämä toteutetaan.

Vapaan sivistystyön oppilaitoksissa on pitkään kehitetty ja toteutettu maahanmuuttajien koulutusmalleja ja pedagogisia ratkaisuja. Jos ehdotettu rahoitusmalli toteutuu ja vapaan sivistystyön rahoitus leikkaantuu, olemassa olevaa osaamista, tietotaitoa ja tehtyjä investointeja hukataan. Kotoutujien mahdollisuudet heille soveltuviin ja tuloksellisiin opintoratkaisuihin voivat heikentyä ja koulutustarjonta kaventua erityisesti pienemmillä paikkakunnilla. Tällainen rakenteellinen muutos ei ole helposti jälkikäteen korjattavissa, mikäli se havaitaan toimimattomaksi. Näin kauaskantoisen muutoksen vaikutuksia tulisi selvittää lisää.

Omaehtoisten opintojen osalta kulukorvausmahdollisuus ei saisi poiketa työvoimakoulutuksena toteuttavasta koulutuksesta. Tämä heikentää mahdollisuuksia osallistua koulutuksiin erityisesti pitkien välimatkojen päästä harvaan asutuilla seuduilla.

Monikielisen yhteiskuntaorientaation resursoinnissa on huomioitava pienet kunnat. Lain edellyttämään 70 tunnin koulutukseen tarvitaan pätevä kouluttaja, joka opettaa joko osallistujan äidinkielellä tai muulla kotoutujan hyvin taitamalla kielellä. Pätevien kouluttajien saatavuus laajalle kielivalikoimalle yhdistettynä pienten kuntien vaihteleviin opiskelijamääriin vaikeuttaa ryhmien muodostamista ja orientaation kustannustehokasta toteuttamista. Koulutuksen hankkiminen ulkopuolisena palveluna, mikäli se on tarpeen, nostaa kustannuksia merkittävästi. Rahoituksen määrässä tulee huomioida alueelliset olosuhteet, jotta orientaatio voidaan toteuttaa lain edellyttämällä tavalla koko maassa.

Alueiden väliset erot kotoutumispalveluissa voivat kiihdyttää muuttoliikettä pääkaupunkiseudulle parempien kotoutumismahdollisuuksien perässä ja vaikuttaa pienempien kuntien väestökehitykseen ja työvoiman saatavuuteen.

Kotoutumisen edistämisen rahoituksen säästöt

Hallituksen luonnoksessa esitetään mittavia leikkauksia kotoutumisen tuen rahoitukseen.

Leikkaukset heikentävät mahdollisuuksia tarjota laadukkaita ja tuloksellisia palveluja kunnissa ja työllisyysalueilla samaan aikaan kun näiden tehtäviä lisätään.

Lakiesityksessä ehdotetut kustannuksia säästävät toimet ovat varsin kosmeettisia. Esimerkiksi palvelutarpeen arvioinnin tekeminen ja kotoutumissuunnitelman laatimisen yhdistäminen on jo toimintatapana niissä tilanteissa, joissa se on mahdollista, eikä näiden lakisääteinen yhdistäminen tuo säästöjä. Monialaisesta yhteistyöstä luopuminen taas johtaa helposti vain kankeisiin ja epätarkoituksenmukaisiin asiakasprosesseihin.

Kaikkiaan rahoituksen leikkaukset lisäävät riskiä siitä, että puutteellinen kotoutuminen heijastuu myöhemmin esimerkiksi sosiaalipalvelujen tarpeen ja pitkäaikaistyöttömyyden kasvuna. Todennäköistä on, että esitetyt leikkaukset eivät johda pitkäaikaisiin säästöihin, vaan siirtävät kustannuksia myöhemmäksi, muihin järjestelmiin ja pahimmillaan moninkertaistavat niitä.

Mäntyharjulle maahanmuuttajat ovat merkittävä voimavara. On riskinä, että kotoutumisen rahoituksen leikkaaminen vaikuttaa negatiivisesti alueen väestökehitykseen, työvoiman saatavuuteen ja elinvoimaan tai vaihtoehtoisesti siirtää kustannuksia kunnalle kestäättömällä tavalla.

Vieraskielisyysperusteinen valtionosuus ei huomioi korkeita yksikkökustannuksia, joita esimerkiksi pienet ryhmäkoot, pitkät etäisyydet ja monialaisen tuen tarve aiheuttavat. Pienille kunnille tarvitaan erillinen lisärahoitusmekanismi, ja leikkausten mittakaavaa on muutenkin syytä arvioida uudelleen.

Työllisyysalueilla ehdotetut muutokset lisäävät hallinnollista työtä, mikä on pois asiakkaiden neuvonnasta ja tukemisesta työllistymisessä, ellei alueille osoiteta asiakastyötä varten lisäresursseja. Asiakkaat tarvitsevat jo nyt velvoitteista selvittääkseen ja palvelujärjestelmässä navigoidakseen paljon neuvontaa, ja neuvonnan tarve niin työllisyysalueilla kuin kunnissakin korostuu lisättäessä velvoittavuutta ja sanktioita.

Leikkaukset vastaanottoon varautumisesta vaikuttavat kuntien mahdollisuuteen ottaa vastaan kiintiöpakolaisia ja voivat keskittää vastaanottoa maan suurimpiin kaupunkeihin, mikä ei ole toivottava kehityssuunta Etelä-Savon alueelle.

Lyhyen ajan sisällä kotoutumislakia on jo muutettu merkittävästi ja lakisääteisten tehtävien rahoitukseen on kohdistettu toistuvia, laajamittaisia säästöjä. Aiempien lakimuutosten toimeenpano ja muutosten edellyttämä yhteistyö ja järjestelmien kehittäminen ovat edelleen osin työn alla. Laadun ja tuloksellisuuden takaaminen edellyttää riittäviä resursseja ja työrauhaa.

Kotoutumisen rahoitusjärjestelmien yksinkertaistaminen ja työläiden korvausjärjestelmien lakkauttaminen on sinänsä kannatettavaa, mutta esitysluonnoksessa on paljon tarkentamisen tarvetta rahoituksen kohdentamiseen ja työnjakoon liittyen.

Pääasiallisesti esityksessä ei kuitenkaan ole kyse rahoituksen uudelleenjärjestelystä, vaan asiakkaiden kotoutumismahdollisuuksien ja yhdenvertaisuuden heikentämisestä ja merkittävästä oppilaitoksiin kohdistuvasta rakennemuutoksesta. Näin merkittävistä muutoksista olisi syytä toteuttaa kattava vaikutusarviointi ennen niiden toteuttamista.

Laadukkaat palvelut edistävät kotoutumista, voivat nopeuttaa työelämään kiinnittymistä ja vähentävät työpainetta muissa palveluissa. Kotoutumispalvelut ja kotoutumiskoulutus kannattaa nähdä investointina ja menestysvalttina, ei kapeasti kustannuseränä.

Kotoutumisen tavoitteet ja velvoittavuuden lisääminen

Kotoutumisen tavoitteiden selkeyttäminen ja omatoimisuuden vahvistaminen ovat perusteltuja tavoitteita. Ne, joilla on siihen resursseja, toimivat kokemuksemme mukaan yleensä mahdollisimman omatoimisesti ja tavoitteellisesti jo nyt. Ongelmia aiheuttavat järjestelmän monimutkaisuus ja vaikeaselkoisuus sekä yksilölliset tekijät kuten traumatausta, perhetilanne, kognitiiviset rajoitteet ja luonnollinen vaihtelu muutoksiin sopeutumisessa ja omaksumiskyvyssä.

Velvoittavuutta ei voi edellyttää, ellei pystytä tarjoamaan asiakkaan tilanteen ja tarpeet huomioivia palveluja. Palvelutarjonnan on vastattava kotoutujien tilanteiden moninaisuuteen. Kotoutumispalveluita on resursoitava riittävästi, jotta kunnat, työllisyysalueet ja hyvinvointialueet voivat tarjota sopivaa tukea ja ohjeistusta.

Kotoutumissuunnitelmat ja niihin kirjattavat toimenpiteet ovat jo nykyisellään velvoittavia.

Yhteiskuntaorientaatioon osallistumisen velvoittavuuden lisääminen olisi järkevää, ja orientaatio – tai vastaavan osaamisen todentaminen muulla tavoin – olisi suositeltavaa kaikille oleskeluluvan statuksesta riippumatta. Tämän velvoittaminen kuitenkin edellyttää, että tarjolla on eri elämäntilanteisiin soveltuvia mahdollisuuksia suorittaa orientaatio (esimerkiksi kohtuullisina kokonaisuuksina työn ohessa, kotiäideillä lastenhoidon järjestäminen tarvittaessa, digitaitojen ja etäisyyksien huomioiminen jne.) ja orientaation järjestämiseen ohjataan riittävästi resursseja ja

kehitetään valtiollisia/alueellisia koordinaatiomalleja taloudellisesti kannattavien osallistujamäärien kokoon saamiseksi pienissäkin kunnissa ja pienillä kieliryhmillä.

Uusien velvoitteiden ja mahdollisten sanktioiden tulee olla kohtuullisia, ne eivät saa uhata perusturvaa, niiden tulee olla perusteltuja vaikuttavuudeltaan ja niiden käytännön toteutus ja vaikutukset kotoutumisen parissa työtä tekevien työmäärään ja kustannuksiin tulee selvittää ja kuvata. Tässä suhteessa esitys ei tarjoa tarpeeksi tietoa asiasta.

Tilanteita, joissa henkilö voi menettää etuuksiaan, vaikka hänellä ei ole ollut todellista mahdollisuutta täyttää velvoitteita, ei saa syntyä.

Velvoittavuuden ohella kannattaa panostaa myönteisiin kannustimiin, järjestelmien asiakaslähtöiseen kehittämiseen ja lisäksi pyrkiä kehittämään uusia, yhteisöllisiä ja innovatiivisia käytäntöjä – nykyiset ja esityksessä ehdotetut toimet eivät monelta osin vastaa asiakkaiden tarpeisiin, ja kotoutujien resursseja valuu hukkaan epätarkoituksenmukaisten järjestelmien ja käytäntöjen kanssa painiessa.

Alkuvaiheen palveluprosessin muutokset

Alkuvaiheen palveluja on lähtökohtaisesti järkevä toteuttaa mahdollisimman sujuvana ja tehokkaana kokonaisuutena. Pitkät odotusajat palveluihin pääsyyn eivät palvele ketään.

Ehdotettu muutos alkuhaastattelun toteuttamiseen on tehostamistoimena marginaalinen eikä tuo toivottuja tehostamishyötyjä (joiden perusteella laskennallista korvausta aiotaan leikata). Alkuhaastattelu ja kotoutumissuunnitelman laatiminen toteutetaan jo nyt yhdellä tapaamiskerralla silloin, kun se on tarkoituksenmukaista. Toimintatavan määrittäminen lain tasolla ei ole tarpeen ja voi aiheuttaa asiakkaalle, työntekijälle ja järjestelmälle turhaa kuormitusta ja mahdollisesti jopa lisätä kustannuksia erityisesti niiden asiakkaiden palveluita toteutettaessa, joilla on esimerkiksi tulkkaustarvetta tai joiden suunnitelman laatimiseen täytyy monialaisen palvelutarpeen vuoksi kutsua mukaan hyvinvointialueen työntekijä.

Kotoutujien palvelutarpeet eivät myöskään aina paljastu yhden keskustelun aikana. Jos kotoutumissuunnitelma ei rakennu tarpeeksi kattavan tiedon varaan ja tavoitteet asetetaan epäsoviviksi, tämä voi johtaa epätarkoituksenmukaisiin palveluihin ja lisätä vastaavasti tarvetta suunnitelman päivittämiselle jatkossa.

Oleellisinta on, että kotoutuja pystytään ohjaamaan hänen oman tarpeensa mukaisiin palveluihin, että hän ymmärtää ne, pysyy mukana tahdissa ja että nämä edistävät hänen kotoutumistaan ja omatoimisuuttaan.

Lainsäädännön vaatimuksissa ja valtion rahoituksessa tulee huomioida kunnan koko ja asiakasmäärien vaihtelu, jotta tarvittavia palveluja voidaan toteuttaa tarvittavassa aikataulussa kaikkialla. Aiempi pidempi kotoutumisaika antoi tässä suhteessa enemmän liikkumavaraa.

Merkittävää viivettä palveluiden käynnistymiselle syntyy tällä hetkellä esimerkiksi tilapäisen suojelun statuksella Suomeen tulleiden ukrainalaisten odottaessa vuoden ajan kotikuntaa ja sitä kautta pääsyä kunnan sekä työllisyysalueen palveluihin.

Aidosti alkuvaiheen kotoutumisen tehostamista edesauttaisi myös se, että jokainen viranomaisen tosiasiallisesti kantaisi oman ohjaus- ja neuvontavastuunsa ja maahan muuttaneet oikeasti saisivat tarvitsemaansa palvelua suoraan vastaavilta viranomaisilta, kuten Maahanmuuttovirastolta, DVV:ltä, Verohallinnolta ja KELasta, eli että näillä organisaatioilla olisi tarvittavat resurssit ja toimipisteet asiakkaiden tarvitseman ohjauksen ja neuvonnan toteuttamiseen.

Alkuvaiheessa asiakkaat tarvitsevat koulutusten lisäksi runsaasti neuvontaa ja ohjausta, mikä näkyy kotoutumispalveluissa työvoiman tarpeena. Ilman riittäviä resursseja ohjaus- ja neuvontatyöhön oppiminen ja kotoutuminen ei pääse alkuun. Lakimuutosehdotuksessa kotoutujan omaa vastuuta ja velvoittavuutta korostetaan suhteettomasti, mutta oman vastuun lisääminen ilman tarvittavaa opastusta ei takaa onnistunutta kotoutumista, kielen oppista eikä työllistymistä.

Lisäksi esitys kunnan vastuun vähenemisestä palvelujen yhteensovittamisessa voi vaikuttaa kykyyn kehittää asiakaslähtöisiä palveluja ja sitä kautta heikentää kotoutumispalvelujen vaikuttavuutta.

Muut huomiot

Lainsäädännössä tulisi selkeämmin tunnistaa kotoutujan samanaikainen asiakkuus sekä työllisyyspalveluissa että kunnan kotoutumispalveluissa.

Työllistyminen on hyvin suppea mittari ja tavoite kotoutumisen onnistumiselle. Myös muita tavoitteita tulee huomioida, kun tavoitellaan onnistunutta yhteiskuntaan integroitumista.

Maahan muuttaneiden oman vastuun korostaminen esitetystä määrin ei ole realistista eikä tarkoituksenmukaista. Kotoutumisen onnistumiseen vaikuttaa kotoutujan oman motivaation ja kykyjen lisäksi merkittävässä määrin palvelujärjestelmän toimivuus ja yhteiskunnan sekä paikallisyhteisöjen asenneilmapiiri ja vastaanottavuus. Prosessi ei muutu yhdensuuntaiseksi eli vain kotoutujan omasta panoksesta riippuvaksi lainsäädäntöä kirjoittamalla.

Pulkkinen Katja
Mäntyharjun kunta