

Asia: VN/33963/2024

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

Lausunnonantajan lausunto

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten uudistaminen

Laissa kotoutumisen edistämisestä (kotolaki) ei ole huomioitu 2020-luvuilla tapahtunutta maahanmuuton rakenteen muutosta, jossa erityisesti työ- ja opiskeluperusteinen maahanmuutto ovat kasvaneet merkittävästi. Työn perusteella maahanmuuttaneet ovat saattaneet työskennellä vuosia Suomessa ja jäädä suhdannetilanteesta tai muusta syystä työttömiksi, eikä heillä ole kotolakiin perustuvaa oikeutta kotoutumiskoulutukseen. Edelleen kansainväliset opiskelijat suorittavat englanninkielisiä tutkintoja, eivätkä valmistumisen jälkeen osaa riittävästi suomea tai ruotsia.

Maahanmuuttaneet nähdään edelleen joko työttöminä työnhakijoina tai työvoiman ulkopuolella olevina, muutaman vuoden Suomessa olleina. Mikäli tavoitellaan maahanmuuttaneille riittävää kielitaitoa, niin esitetyt muutokset eivät paranna tilannetta, päinvastoin tilanne saattaa heikentyä.

Kotolain uudistaminen edellyttäisi laajemman maahanmuutto- ja kotoutumisstrategian tekemistä ja laaja-alaisen arvion väestörakenteen muutoksen ja muuttoliikkeen vaikutuksista 2020- ja 2030-luvuilla ja kohdentaa tarvittavat toimenpiteet edellä mainitun tiedon pohjalta.

Esitetty muutos rahoituksen kokoamisesta kunnille on sinänsä kannatettava, mutta valtionosuusjärjestelmä sopii huonosti tilanteisiin, joissa maahanmuutto kasvaa voimakkaasti lyhyessä ajassa. Erityisesti pakolaistilanteet ovat viimeisen vuosikymmenen aikana muuttuneet yllättävän nopeasti. Viime vuosien ennätysuuren maahanmuuton tilanteessa olisi ollut huomattavia vaikeuksia reagoida kasvaneeseen kotokoulutuksen tarpeeseen, mikäli rahoitus olisi tullut valtionosuusjärjestelmän kautta.

Lounais-Suomen elinvoimakeskus pitää tärkeänä, että valtion rahoitus kunnille järjestetään niin, että kunnilla on tosiasiallisesti mahdollisuus järjestää kotokoulutusta uusille tulijoille todellisen tarpeen mukaan. Edelleen vapaan sivistystyön kentän toimijoilla olisi hyvä olla selkeä kuntien vastuuta täydentävä rooli esim. yllättävissä tilanteissa ja joidenkin asiakasryhmien osalta.

Maahanmuuttaneilta jatkossa edellytettävä kielitaitovaatimus päinvastoin asettaa kunnille aikaisempaa suuremman vastuun kielikoulutuksen järjestämisestä. Valtion tulee mahdollistaa kunnille vuosittaista maahanmuuttoa vastaavat resurssit, jotta maahanmuuttaneilla olisi oman vastuunsa edellyttämällä tavalla mahdollisuus hankkia riittävä suomen kielen taito pysyvää oleskelulupaa, etuuksia tai kansalaisuutta varten.

Elinvoimakeskus esittää lain 30 § 1 kohdan muotoilua selvennettäväksi muotoon: "..., jos alle 30-vuotiaalla tai perustellusta syystä tätä vanhemmalla kotoutuja-asiakkaalla..." sekä 26 § 3 kohta 2 mom. : kotoutumiskoulutuksen sisällöstä aikaisemmin hankitun osaamisen tunnistaminen tilalle "tunnistaminen ja tunnustaminen" tuo merkittäviä säästöjä yhteiskunnalle.

Kotoutumisen edistämisen rahoituksen säästöt

Lakiluonnoksessa mainitut säästöt perustuvat suurelta osin laskennallisiin ja kaavamaisiin säästöihin. Laskennallisten korvausten yksikkökorvauksiin ja kotoutumista edistäviin palveluihin tehtävillä normimuutoksilla ei todellisuudessa ole vaikutusta yhteiskunnan kokonaiskustannuksiin.

Toisaalta monet esitetyistä muutoksista heikentävät pienten ja keskisuurten kuntien mahdollisuuksia erityisesti kiintiöpakolaisten vastaanottoon. Kokonaiskustannusten kannalta tämän kohderyhmän vaikutus on vähäinen.

Pakolaisten vastaanoton kustannukset perustuvat korvausten piirissä olevien henkilöiden määrään. Erityisesti Venäjän hyökättyä Ukrainaan vuonna 2022 on pakolaisten määrä Suomessa noussut ennätysuudeksi ja samalla valtion kunnille ja hyvinvointialueille maksamat korvaukset ovat nousseet 300-400 miljoonaan euroon vuodessa. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen jo aikaisemmin päättämä laskennallisten korvausten keston lyhentäminen vuodelle tulee vähentämään laskennallisten korvausten piirissä olevien pakolaisten määrää vuonna 2027. Edelleen tilapäisen suojelun mahdollinen päättymisen keväällä 2027 vähentäisi sekä laskennallisten että erityiskustannusten korvausten piirissä olevien määrää merkittävästi.

Esitetyt kotolain muutokset eivät tuo valtiontalouden kannalta merkittäviä säästöjä, mutta hallituksen lyhyessä ajassa tekemät korvausjärjestelmän muutokset luovat kunnille ja hyvinvointialueille merkittävää epävarmuutta ja vaikeuttavat pitkäjänteistä kotoutumispalveluiden kehittämistä ja vakiinnuttamista. Kuntien on hyvin vaikeata arvioida ensi vuoden kotoutumista edistävien palveluiden tarvetta ja talouttaan, kun sekä yksikkökorvauksia että kotopalveluiden

piirissä olevien henkilöiden määrä ovat hankalasti ennakoitavissa. Ainakin kotoasetuksen yksikkökorvausten taso tulisi olla tiedossa jo kuntien vuoden 2027 talousarvion laadintaprosessin alkuvaiheessa.

Kotoutumisen tavoitteet ja velvoittavuuden lisääminen

Vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutuksen valtionosuusjärjestelmän purku saattaa aiheuttaa haasteita saada uudet palvelut järjestettyä 2027 alkuun mennessä. Koska monet kasvukeskusten ulkopuolella olevat kansanopistot ovat toteuttaneet ko. koulutuksia, vaikuttaa poisto kyseisiin oppilaitoksiin ja niiden alueille olevien maahanmuuttajien palveluiden tarjoamiseen. Palvelut voivat keskittyä suurimmille kaupunkialueille. Sama koskee omaehtoisten opintojen purkamista ko. oppilaitoksissa.

Maahanmuuttaneiden kannalta on huomioitava, että oman vastuun lisääminen ja erityisesti uuden kielen oppiminen edellyttää kielikoulutuksen monipuolista tarjontaa joka puolella Suomea. Työn perusteella maahan muuttaneiden maan sisäinen muuttoliike pääkaupunkiseudulle on voimistunut viime vuosina. Seurauksena on alueen segregaation ja vieraskielisen väestön työttömyyden voimakas kasvu. Valtion kunnille kotoutumisen edistämiseen suuntaamalla korvauksilla ja valtionosuuksilla tulisikin voida vaikuttaa tähän muuttoliikkeeseen painottamalla korvausperusteissa esimerkiksi ulkomaan kansalaisten määrää.

Alkuvaiheen palveluprosessin muutokset

Kotoutumissuunnitelman laatiminen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä muodostaa kokonaisuuden, joka vähentää maahanmuuttajan alkuvaiheen aikavarauksia ja sujuvoittaa palveluprosessia. Tällä tavoin on toimittu jo usealla alueella, eikä se juuri vähennä hallinnollista työtä tai tuo säästöjä.

Palvelutarpeen arvioinnin roolin kasvaessa siihen tulee panostaa riittävästi. Jos resursointi ei riitä, syntyy viiveitä ja heikkolaatuisia arvioita. Seurauksena voi olla väärä palvelu väärään aikaan ja katkeavat polut. Tämä riski kasvaa erityisesti, jos samanaikaisesti haetaan säästöjä ja rahoituskanavia muutetaan. Uudessa maassa alkuvaiheen kuormitus on kova – jokainen ylimääräinen aikavaraus, haastattelu, odotus tai epäselvä vastuutaho kasvattaa riskiä ”pudota kelkasta”. Hyvin toteutuneessa alkuvaiheen palveluprosessissa asiakas näkee polun selkeämpänä ja voi edetä nopeammin.

Oman vastuun ja velvoittavuuden korostaminen on vahvaa ja onkin hyvä, että siitä kerrotaan heti alusta saakka. Vastuu ja velvoittavuus voivat motivoida asiakasta parempiin suorituksiin ja aktiiviseen toimintaan, mutta se myös lisää epäonnistumisen riskiä erityisesti kansainvälistä suojelua saaville ja haavoittuvassa asemassa oleville, joilla on usein heikko luku- ja kirjoitustaito, traumaattinen tausta ja/tai muita terveysongelmia, puutteelliset digitaidot tai asiointikyky. Jos terveysperäiset poissaolot tai hitaampi eteneminen tulkitaan "laiminlyönniksi" ilman, että asiakas saa riittävästi tukea, luottamus palveluihin heikkenee ja riski kotoutumispolun keskeytymiseen kasvaa.

Oma/monikielinen yhteiskuntaorientaatio ja ohjaus ovat keskeisiä palveluita, mutta niiden laatu riippuu toteutuksesta; onko ohjaus riittävästi tulkittua tai selkokielistä, ovatko digikanavat saavutettavia. Jos monikielisyys jää vain sanahelinäksi, velvoittavuus ja oma vastuu voi koitua asiakkaalle kohtuuttomaksi taakaksi. Kunnan ja työvoimaviranomaisen yhteisen kotoutumisohjelman myötä palveluihin lisätään lukutaitokoulutus. Muutos ohjaa tiiviimpään yhteistyöhön ja selkeyttää kotoutumispolkua lukutaitovaiheesta muihin kotoutumista edistäviin koulutuksiin ja palveluihin.

Muut huomiot

Lounais-Suomen elinvoimakeskus haluaa huomauttaa kotoutumiseen liittyvien lakien toistuvista muutoksista, jotka vaikeuttavat kotoutumista edistävien tehtävien hoitamista kunnissa ja hyvinvointialueilla. Etenkin pakolaisten vastaanottoon varautumisen kustannusten poistaminen hankaloittaa kiintiöpakolaisten kuntapaikkojen saantia. Voisiko ko. säästön vähentää kuntien laskennallisesta korvauksesta tai luopua siitä kokonaan?

Hallituksen esityksessä todetaan lakimuutosten vaikuttavan maahanmuuton keskittymiseen. Maahanmuuton keskittymisellä Suomen suurimpiin kaupunkeihin on haitallisia vaikutuksia koko Suomen kannalta ja tätä ei tulisi tukea lakimuutoksilla. Maahanmuuton keskittyminen aiheuttaa segregatiota ja hankaloittaa maahanmuuttajien kiinnittymistä yhteiskuntaan. Edelleen se heikentää harvaanasuttujen alueiden elinvoimaa, kun ei ole kotoutumisen palveluita tarjolla.

Elinvoimakeskuksen tehtävien osalta tulisi kotolaissa säilyttää maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen yhteistyöryhmä. Aluetasolla eri viranomaisten ja toimijoiden välinen yhteistyö ja palveluiden yhteensovittaminen ovat keskeisiä maahanmuuton ja kotoutumisen vaikuttavuutta ja tehokkuutta lisääviä keinoja.

Lounais-Suomen elinvoimakeskus korostaa, että koska kotoutuminen on aina kahdensuuntaista, olisi hyvien väestösuhteiden edistämisestä säädettävä edelleen myös kotoutumisen edistämistä koskevassa laissa.

Lopuksi elinvoimakeskus toivoo, että säästöjä arvioitaessa kiinnitettäisiin erityistä huomiota tilapäistä suojelua saavien pakolaisten tilanteeseen, kun viides tilapäisen suojelun vuosi päättyy

4.3.2027. Kuntien ja hyvinvointialueiden tulee voida varautua tilanteeseen, jossa tilapäinen suojelu päättyy ja niiden saamat korvaukset putoavat merkittävästi. Edelleen on tärkeää, että tilapäistä suojelua saavat pakolaiset pystyvät varautumaan tilanteeseen ja tekemään omaa tulevaisuuttaan koskevia päätöksiä selkeiden vaihtoehtojen perusteella. Valtiontalouden ja inhimilliseltä kannalta olisi varsin raskasta, mikäli merkittävä joukko nyt kotikunnan saaneista joutuisi hakemaan kansainvälistä suojelua ja palaamaan vastaanottojärjestelmän palveluihin.

Myllymäki Kalle

Lounais-Suomen elinvoimakeskus - Työllisyys- ja maahanmuuttoyksikkö