

Asia: VN/33963/2024

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

Lausunnonantajan lausunto

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten uudistaminen

Sisä-Suomen elinvoimakeskus toteaa, että kotoutumiskoulutusten kokoaminen yhteen kanavaan on periaatteessa kannatettavaa, mutta keskittämiseen sisältyy riskejä, kuten luku- ja kirjoitustaidon koulutusten turvaaminen, työvoiman ulkopuolella olevien kotoutujien tarpeiden huomioiminen, erilaisten koulutuspolkujen ja opiskelumahdollisuuksien turvaaminen, koulutusten riittävä kesto sekä riittävän monipuolisen koulutusvalikoiman hankinta.

Luku- ja kirjoitustaidon koulutusten järjestäminen työvoimakoulutuksena tulee olemaan haastavaa, mikäli kohderyhmän koko on alueella pieni ja koulutuksen tarvitsijoiden elämäntilanteet ja koulutustarpeet hyvin erilaiset keskenään. Nykyisessä mallissa vapaan sivistystyön mahdollisuudet vastata volyymiltaan pieniin, yksiköllisiin ja usein osa-aikaisiin koulutustarpeisiin ovat olleet suhteellisen hyvät. Uudistuksen myötä lukutaitokoulutusta tarvitsevat henkilöt tulevat väistämättä olemaan eriarvoisessa asemassa asuinpaikasta ja työllisyysalueesta riippuen.

Tavoiteasettelussa tulee huomioida, että luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen ensisijainen tavoite on oppia lukemaan ja kirjoittamaan latinalaisilla kirjaimilla, mistä syystä heidän kohdallaan työllistymistavoitteen sijasta koulutuksen tuloksellisuutta tulisi mitata kielitaidon kehittymisen ja koulutuspolun jatkumisen kautta.

Koulutusten keskittäminen työllisyysalueiden järjestettäväksi herättää huolen siitä, miten joustavat koulutuspolut pystytään takaamaan erilaisten kohderyhmien osalta (esim. työvoiman ulkopuolella pysyvästi tai tilapäisesti olevat, kotona lapsia hoitavat, pienemmissä kunnissa asuvat). Lakiesitys ei myöskään tarjoa konkreettisia keinoja siihen, miten kotoutumiskoulutus voidaan todellisuudessa mahdollistaa työn ohessa. Olisi tärkeää, että työn ohessa suoritettavalle kotoutumiskoulutukselle esitettäisiin tehtäväksi oma opetussuunnitelma tai vaihtoehtoisesti muokattaisiin kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman rakennetta siten, että siinä nostetaan erilleen osiot, jotka työn ohella suoritettavassa kotoutumiskoulutuksessa olisivat pakollisia (ns. minimitaso). Myös

työn ohessa suoritettavan koulutuksen tavoitteista ja eri toimijoiden vastuista (viranomainen, työnantaja, kouluttaja, opiskelija) pitäisi säätää/ohjeistaa.

Sisä-Suomen elinvoimakeskuksen näkemyksen mukaan vapaan sivistystyön rooli osana kotoutumiskoulutuksia on ollut tärkeä, sillä siellä on pystytty tarjoamaan joustavasti esimerkiksi osa-aikaisia tai toiminnallisia koulutuksia, samoin kuin luku- ja kirjoitustaidon koulutuksia. Mikäli ehdotettu uusi rahoitusmalli toteutuu ja vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutuksen rahoitus siirretään kuntien valtionosuuksiin, kapenevat koulutusmahdollisuudet erityisesti kaupunkiseutujen ulkopuolella. Tämän myötä alueellisesti yhdenvertaiset kotoutumisen edellytykset vaarantuvat ja alueellinen segregaatio lisääntyy.

Kotoutumisen edistämisen rahoituksen säästöt

Sisä-Suomen elinvoimakeskuksen näkemys on, että kotoutumiskoulutusten rahoituksen keskittäminen yhteen kanavaan selkeyttää järjestämisvastuuta, mutta ei tuo todellisia säästöjä. Vieraskielisten määrä lisääntyy jatkuvasti, mistä syystä kotoutumiskoulutusten resursointia ei voida vähentää, päinvastoin. Rahoituksen ohjaaminen kunnille osana valtionosuuksia sisältää riskin, ohjataanko rahoitus kunnissa aidosti ja täysimääräisesti kotoutumiskoulutuksiin ja muihin kotoutumispalveluihin. Olisikin tärkeää, että rahoituksen kohdentumista pystyttäisiin seuraamaan ja/tai kotoutumislain perusteella tuleva rahoitus pystyttäisiin kuntataloudessa eriyttämään. Niin ikään kotoutumispalveluiden rahoituksen ohjaaminen edelleen kunnista työllisyysalueille (koulutusten vastuuviranomainen) tulee haastamaan kuntien välistä yhteistyötä.

Ylipäättään rahoituksen riittävyys tulee olemaan haaste, sillä jo tällä hetkellä Opetus- ja kulttuuriministeriön luku- ja kirjoitustaidon koulutuksiin ja kotoutumiskoulutuksiin ohjaama rahoitus on ollut riittämätön. Mikäli samansuuruinen rahoitus on käytössä myös jatkossa, tulee se olemaan jo lähtökohtaisesti täysin riittämätön erityisesti kotoutujamäärältään isommissa kunnissa. Kuntien nykyisessä taloustilanteessa ei liene mahdollista, että tähän tarpeeseen pystyttäisiin osoittamaan täydentävää rahoitusta kunnan budjetin sisältä. Täytyy myös huomioda, että luku- ja kirjoitustaidon koulutusten järjestäminen on kalliimpaa kuin ns. normaalin kotoutumiskoulutuksen, johtuen ryhmäkoosta ja koulutusten pidemmästä kestosta (mikä on täysin välttämätöntä). On tärkeää luoda selkeä mekanismi siihen, miten kotoutumiskoulutuksiin osoitettavan määrärahan käyttöä seurataan, ja toisaalta sen tasoa nostetaan tai lasketaan.

Lakiesityksessä esitetyt säästöt ovat kauttaaltaan suhteellisen näennäisiä. Esimerkiksi palvelutarpeen arvioinnin ja kotoutumissuunnitelman yhdistäminen on ollut yleinen toimintatapa jo pitkään, joten niiden yhdistäminen ei tuo säästöjä. Samoin monialainen yhteistyö on välttämätön toimintatapa kotoutumisen edistämisessä, eikä yhteistyöryhmän perustamisen lakisääteisyyden poistaminen muuta tilannetta, eikä tuo todellisia säästöjä.

Valtionkorvausten osalta vastaanoton varautumisen korvaukset ovat mittaluokaltaan hyvin pienet suhteessa korvausten kokonaisuuteen eli säästövaikutus on erittäin pieni. Ko. korvausten merkitys pakolaisten vastaanottoon on kuitenkin kohtuullisen suuri, mistä syystä aitona riskinä on, että

kuntien halukkuus pakolaisten vastaanottoon pienenee merkittävästi, mikäli korvaukset poistetaan. Myöskään Ihmiskaupan uhrien palveluihin liittyvien valtionkorvausten poistaminen ei tuo säästöjä, kun sama rahoitus siirretään suoraan hyvinvointialueiden rahoitukseen. Hallinnollisen työn poistumisen tuomat säästöt ovat tämän tehtävän osalta täysin näennäisiä.

Kotoutumisen tavoitteet ja velvoittavuuden lisääminen

Sisä-Suomen elinvoimakeskus toteaa, että sinänsä kotoutumisen tavoitteiden määrittely samoin kuin kotoutumisen velvoittavuuden lisääminen ovat kannatettavia asioita. Samalla olisi kuitenkin tärkeä huomioida, että kaikilla kotoutujilla ei ole samankaltaisia mahdollisuuksia saavuttaa kaikille asetettuja yhdenmukaisia tavoitteita. Syyt tähän ovat moninaisia, ja vain osittain yksilön itsensä käsissä.

Kotoutumisen velvoittavuuden mukanaan tuomia sanktioita säädellään muussa lainsäädännössä, mikä tekee tämän teeman kommentoinnin haasteelliseksi. Kokonaisuuden ymmärtämisen kannalta olisikin tärkeää viedä asioita eteenpäin samassa aikataulussa ja rinnakkain, ja koota eri lainsäädäntöjen vaikutukset mahdollisimman läpinäkyvästi yhteen.

Alkuvaiheen palveluprosessin muutokset

Sisä-Suomen elinvoimakeskuksen mielestä olisi tärkeää, että lain 25§ tarkoitettu yhteiskuntaorientaatio tehtäisiin laajemmin velvoittavaksi. Kansainvälisen suojelun perusteella maahan muuttaneiden lisäksi yhteiskuntaorientaation osallistuminen pitäisi taata myös työ- tai opiskeluperusteisella oleskeluluvalla muuttaville, sillä tämän kohderyhmän riski esim. erilaisen hyväksikäytön kohteeksi on merkittävä. He eivät myöskään yleensä ole viranomaispalveluiden piirissä, eivätkä näin saa ohjausta ja neuvontaa yhtä tiiviisti kuin esim. kansainvälisen suojelun piirissä olevat.

Muut huomiot

13§ Kotoutumisohjelma. Lakiesityksessä säädetään, että kotoutumisohjelma on jatkossa kunnan ja työvoimaviranomaisen yhteinen. Sisä-Suomen elinvoimakeskus pitää tärkeänä, että ohjelma olisi myös aidosti yhteinen, reaaliaikainen ja tarvittaessa joustava.

50§ Lakiesityksen mukaan hyvinvointialueiden tehtäviä koskeva pykälä kumotaan. Sisä-Suomen elinvoimakeskuksen näkemyksen mukaan hyvinvointialueilla tehdään merkittävää kotoutumista edistävää työtä, ja sen tulisi näkyä kotoutumislaisissa. Kotoutumislaki antaa hyvinvointialueen työntekijöille tärkeän selkänöjan ja perusteet kotoutumistyön tekemiseen, ja sitoo hyvinvointialueen mukaan kotoutumista edistävään monialaiseen yhteistyöhön. Niin ikään kotoutumiseen liittyvän osaamisen kehittäminen saa perustelut siitä, että hyvinvointialueen rooli tunnistetaan myös kotoutumislaisissa.

51§ Tekninen huomio, pykälässä oleva viittaus elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksiin tulee päivittää muotoon elinvoimakeskus.

55§ Lakiesityksessä ollaan poistamassa elinvoimakeskuksen tehtävistä hyvien väestösuhteiden edistämisen tehtävä. Sisä-Suomen elinvoimakeskuksen kanta on, että kyseinen tehtävä tulee säilyttää laissa osana elinvoimakeskuksen tehtäviä. Kotoutuminen mahdollistuu vain silloin, kun yhteiskunta on vastaanottava eikä tätä tehtävää voida häivyttää kotoutumisen edistämistä säätelevästä lainsäädännöstä.

55§ Lakiesityksessä ehdotetaan poistettavaksi muille kuin työnhakija-asiakkaille järjestettävien kotoutumisen palveluiden saatavuuden, laadun ja vaikuttavuuden valvontatehtävä. Kohderyhmä, erityisesti kotona lapsia hoitavat vanhemmat, on monessa yhteydessä määritelty erityisen tärkeäksi ryhmäksi huomioida, mukaan lukien elinvoimakeskuksille asetetut tulostavoitteet. Tähän viitaten tuntuu erikoiselta, että tämän ryhmän kotoutumisen seurantaan liittyvä valvontatehtävä poistetaan.

64§ Vastaanottoon varautumiseen liittyvien valtionkorvausten poistaminen tulee Sisä-Suomen elinvoimakeskuksen näkemyksen mukaan väistämättä vaikuttamaan kielteisesti kuntien halukkuuteen vastaanottaa kiintiöpakolaisia. Varautumisen kustannukset, samoin kuin korvausten aiheuttama hallinnollinen työ, ovat hyvin pienet suhteessa niiden merkitykseen vastaanottaville kunnille. Vastaanoton varautumisen kustannuksilla on voitu yksittäistapauksissa taata myös ilman huoltajaa tulleen perheen asumisen järjestäminen etukäteen sen sijaan, että Suomeen tulleen perheen majoittaminen olisi jäänyt alaikäisen tai juuri täysi-ikäistyneen perheenkokoajan vastuulle.

68§ Ihmiskaupan uhreihin liittyvien valtionkorvausten poistaminen tulee Sisä-Suomen elinvoimakeskuksen näkemyksen mukaan väistämättä vaikuttamaan ko. kohderyhmän palveluiden saatavuuteen. Ihmiskaupan uhri tarvitsee tyypillisesti kiireellisiä, erityisiä palveluita, joiden tarjoamista ei pystytä takaamaan hyvinvointialueiden normaalin palvelujärjestelmän kautta. Hallinnollista työtä pystyttäisiin vähentämään esimerkiksi vahvistamalla hyvinvointialueiden ja ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän yhteistyötä ja mahdollistamalla samalla hyvinvointialueille valtionkorvausten haku suoraan, ilman elinvoimakeskuksen erityiskustannuskorvauspäätöstä

91§ Tiedonsaantioikeuksiin tulee lisätä elinvoimakeskuksen tiedonsaantioikeus toiselta elinvoimakeskukselta. Tätä tarvitaan erityisesti perheryhmäkoteja ja edustajia koskevien keskitettyjen tehtävien hoitamiseen liittyen (esim. edustajien valvonta, toisen elinvoimakeskuksen alueella sijaitsevan perheryhmäkodin ohjaus ja valvonta, perheryhmäkotien kapasiteetin hallinta) sekä silloin, kun oleskeluluvan saaneen henkilön (sekä alaikäiset että täysi-ikäiset) kuntaan sijoitus siirretään yhdeltä elinvoimakeskukselta toisen elinvoimakeskuksen alueelle/hoidettavaksi. Tiedonsaantioikeus saattaa koskea myös erityiskustannuskorvauspäätöksiä, joiden tekeminen on vuoden 26 alusta alkaen keskitetty yhteen elinvoimakeskuksiin, mutta joiden käsittelyssä saatetaan tarvita tietoja toiselta elinvoimakeskusalueelta.

Huttunen Marja

Pirkanmaan ELY - Sisä-Suomen elinvoimakeskus, Elinkeinot ja osaaminen
osasto