

Asia: VN/33963/2024

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

Lausunnonantajan lausunto

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten uudistaminen

Keski-Uudenmaan työllisyysalue (Hyvinkää, Järvenpää, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen ja Tuusula) kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esitykseen kotoutumisen edistämistä annetun lain muuttamisesta.

1) Kotokoulutus ja luki-koulutus työvoimakoulutuksena:

Kotoutumiskoulutuksen ja luku ja kirjoitustaidon koulutuksen toteuttaminen työvoimakoulutuksena on lähtökohtaisesti myönteinen muutos, joka lisää työvoimaviranomaisten mahdollisuuksia kehittää palveluja ja luoda uusia koulutusmalleja. Samalla uudistus kuitenkin kasvattaa hankintatyön määrää sekä edellyttää aiempaa vahvempaa strategista suunnittelua työllisyysalueilla.

Uudet toteutusmallit voivat parantaa koulutuksen saavutettavuutta ja asiakaslähtöisyyttä työnhakijoille, mutta niihin liittyy myös riski alueellisen eriarvoisuuden lisääntymisestä. Pienillä työllisyysalueilla osallistujamäärät eivät välttämättä riitä omien koulutusten järjestämiseen. Kielitaidon kehittyminen on yksilöllistä, minkä vuoksi kotoutumiskoulutuksessa tulee säilyttää mahdollisuus edetä eri tahdissa sekä hyödyntää lyhyempiä ja räätälöityjä koulutuskokonaisuuksia. Tarve kehittää yhteistyömalleja naapurikuntien ja -työllisyysalueiden kanssa korostuu. Varsinkin pienillä tai keskisuurilla työllisyysalueilla voi korostua haasteet TE-palvelujen asiakkaiden ja työvoiman ulkopuolella olevien luki-koulutuksen yhteensovittamisen haasteet volyymien ollessa suhteellisen pieniä ja välimatkojen ollessa suhteellisen suuria koulutukseen pääsemiseksi.

Muutos edellyttää koulutuksen järjestäjiltä ja kouluttajilta joustavuutta sekä uudenlaista ajattelua, esim. jatkuvasti alkavien (nonstop) koulutusmallien kehittämistä, jotta koulutuksella voidaan vastata vaihteleviin tarpeisiin ja tilanteisiin.

On huomioitava myös, että työvoiman ulkopuolella olevat hyötyvät eniten vapaan sivistystyön koulutuksista. 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 sijoittaa työmarkkinoille erilaisten haasteiden vuoksi.

2) Kotokoulutukset työnteon ohessa

Työntekoon kannustamista kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita kehittämällä siten, että koulutusta voidaan suorittaa joustavasti myös työpaikoilla sekä koko-aika- ja osa-aikatyön ohessa, voidaan pitää kannatettavana ja ajanmukaisena aloitteena. Erityisen myönteistä on se, että muutos mahdollistaisi kotoutumisen toimenpiteiden jatkumisen myös asiakkaan työllistymisen jälkeen uusien, joustavien koulutusmallien avulla.

Samalla on kuitenkin huomioitava, että joustavien kotoutumiskoulutusmallien kehittäminen edellyttää uudenlaista ajattelutapaa ja strategista suunnittelua. Toteutustapojen ja asiakasryhmien moninaistuessa kaikkien työllisyysalueiden mahdollisuudet vastata erilaisiin tarpeisiin eivät ole yhdenvertaiset, mikä voi lisätä alueellisia eroja koulutuksen saatavuudessa. Paikallisesti kehitettävät, alueiden omiin tarpeisiin perustuvat mallit voivat osaltaan tukea joustavien ja toimivien ratkaisujen käyttöönottoa.

3) Yli 30-vuotiaiden Aipen tukemisen rajoitus

Ehdotetun lakimuutoksen tavoitteena on nopeuttaa ja tehostaa työllistymistä rajaamalla yli 30vuotiaiden mahdollisuutta suorittaa perusopintoja työttömyysetuudella tuettuna vain perustelluissa tilanteissa. Käytännössä muutos ohjaa yli 30vuotiaita maahanmuuttajia valitsemaan nopeita koulutuspolkuja ja heikentää heidän mahdollisuuksiaan suorittaa aikuisten perusopetus, koska täysipäiväinen opiskelu ei enää ole toimeentulon näkökulmasta taloudellisesti kannattavaa.

Vapaamman harkintamahdollisuuden poistaminen on erityisen ongelmallista niiden maahanmuuttajien kohdalla, jotka ovat saapuneet Suomeen puutteellisella perusosaamisella. Vaatimus nopeasta siirtymisestä työelämään voi pitkällä aikavälillä johtaa merkittävään

koulutusvajeeseen sekä lisätä riskejä taloudellisen ja sosiaalisen yhdenvertaisuuden toteutumiselle. Ilman riittävää perus- ja ammatillista koulutusta työmarkkina-avalmiudet jäävät heikoiksi, mikä heikentää myös työllistymisen kestävyyttä.

Lakimuutos on ristiriidassa hallitusohjelman tavoitteiden kanssa, joiden mukaan kotoutumisen keskeisenä päämääränä on työllisyysasteen kestävä nostaminen. Lisäksi muutos lisää eriarvoisuutta eri ikäryhmien välillä.

Vaikutusarviointi sen osalta, miten muutos konkreettisesti vaikuttaa yli 30-vuotiaan kotoutumisasiakkaan toimeentuloon suoritettaessa aikuisten perusopetusta, puuttuu esityksestä.

Kotoutumisen edistämisen rahoituksen säästöt

Rahoituksen keskittäminen yhteen kanavaan selkeyttää rahoitusjärjestelmää ja voi tukea työllisyysalueiden mahdollisuuksia kehittää vaikuttavampia kotoutumispalveluja. Rahoituksen osittainen sitominen tuloksiin muuttaa kuitenkin rahoituslogiikkaa merkittävästi ja lisää työllisyysalueiden osaamis, seuranta ja riskienhallintavaatimuksia.

Tulosperusteiseen rahoitukseen liittyy myös riski alueellisen eriytymisen kasvusta. Työllisyysalueiden lähtökohdat poikkeavat toisistaan, ja on perusteltua olettaa, että tulosrahoitus suosii erityisesti suuria kaupunkeja ja alueita, joilla on laajemmat työmarkkinat sekä enemmän työpaikkoja ja palveluntuottajia. Pienemmillä työllisyysalueilla rakenteelliset tekijät voivat vaikeuttaa tulostavoitteiden saavuttamista ja heikentää rahoituksen ennakoitavuutta.

Esitetty laskennallisten korvausten pienentäminen yhdistettynä kotoutumisajan lyhentämiseen edellisen lakimuutoksen yhteydessä vaarantaa kunnassa tapahtuvan pakolaisten vastaanoton sekä ohjaus- ja neuvontapalveluiden antamista uhkaamalla hävittää palvelurakenteen, jotka kuntiin on saatu pystytettyä. Useissa keskikokoisissa kunnissa kotoutumis- ja TNO-palveluita pyöritetään nimenomaisesti laskennallisten korvausten voimin. Mikäli esitys vastaanottoon varautumisen kustannuksista poistetaan, vaarantaa tämä erityisesti kiintiöpakolaisten vastaanoton tueksi luodun valtakunnallisen järjestelmän.

Kotoutumisen budjetin katoaminen yleiseen peruspalveluiden valtionosuuteen voi pyyhkiä helposti pois osittain tai kokonaan kotoutumisen tueksi luodun palvelurakenteen kuntien talouden säästötarpeissa. Kotoutujien ja vieraskielisten asiakkaiden suuri kotoutumisajan palvelutarve ei kuitenkaan ole häviämässä minnekään. Palvelurakenteiden päästessä purkautumaan kunnissa voidaan joutua sellaisten ei-toivottujen sivuvaikutusten kanssa kasvokkain; kuten syrjäytymisen ja häiriökäyttäytymisen lisääntyminen maassa olevien kotoutujien ja muiden vieraskielisten kohdalla.

Kotoutumisen tavoitteet ja velvoittavuuden lisääminen

Maahanmuuttajan oman vastuun ja velvollisuuksien korostamista kotoutumisessa voidaan pitää lähtökohtaisesti kannatettavana, ja aktiivinen osallistuminen kotoutumistoimiin edistää kielen oppimista ja työllistymistä sekä tukee koko perheen kotoutumista. Kotoutumistuen kytkeminen aktiivisuuteen ja tuloksiin voi lisätä kannustavuutta ja ohjata osallistumaan palveluihin tavoitteellisemmin.

Samalla palkitsevaan ja sanktioivaan malliin liittyy merkittäviä riskejä. Kotoutuminen ja kielen oppiminen etenevät yksilöllisesti, eikä kaikilla ole samanlaisia edellytyksiä täyttää vaatimuksia samassa aikataulussa. Malli voi siten lisätä taloudellista epävarmuutta ja eriarvoisuutta erityisesti niiden henkilöiden kohdalla, joille eteneminen on hitaampaa. Haastetta lisää heikentynyt työmarkkinatilanne. Mikäli työharjoittelupaikkoja ei ole riittävästi tarjolla, järjestelmän kannustavuus ei toteudu, vaan henkilö voi jäädä pitkäksi aikaa matalalle tukitasolle tai toistuviin aktivointitoimiin ilman todellisia etenemismahdollisuuksia. Tämä kasvattaa työvoimaviranomaisten kuormitusta.

Tavoitteisiin ja velvoittavuusnäkökulmaan tulisi kytkeä selkeä kriteeristö myös velvoitteista poikkeamiseen tai tavoitteiden alentamiseen liittyen.

Palvelujen tulee olla saavutettavia ja tavoitteiden sellaisia, että asiakkaiden on realistista saavuttaa ne. Esityksessä epäselvää on se, miten työvoiman ulkopuolella olevien osallistumista kotoutumista edistäviin palveluihin varmistetaan.

Samanaikaisesti tulosperusteisten valtionkorvausten pienentyminen voi heikentää palvelujen laatua ja vaikeuttaa kotoutumisen kokonaisvaltaista edistämistä.

Alkuvaiheen palveluprosessin muutokset

Keski-Uudenmaan työllisyysalueella pidetään myönteisenä sitä, että kotoutumislain uudistamisen tavoitteena on tehostaa palvelupolun alkuvaihetta. Palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelman laatiminen jo alkuhaastattelun yhteydessä on alueella vakiintunut käytäntö, josta on saatu hyviä kokemuksia, ja joka on edistänyt asiakkaiden nopeampaa ohjautumista tarkoituksenmukaisiin palveluihin, kuten kotoutumiskoulutukseen.

Käytännön kirjaaminen lainsäädäntöön tukisi vieraskielisten työnhakijoiden yhdenvertaista kohtelua eri työllisyysalueilla. Myös vaatimus ohjata työnhakija työllistymistä edistävään palveluun kuuden kuukauden kuluessa työnhakijaksi rekisteröitymisestä tehostaa palvelupolun alkuvaihetta ja vähentää alueellisia eroja palvelujen saatavuudessa.

Muut huomiot

Esityksen mukaan kotoutumislain 68 § ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuvien kustannusten korvaamisesta kumottaisiin.

Pykälän kumoamisen myötä rahoitus siirrettäisiin osaksi hyvinvointialueiden rahoitusta. Tämä tarkoittaisi käytännössä, että ihmiskaupan uhrien auttamista turvannut rahoitus siirtyisi yleiseen rahoitukseen. Velvoitteita ohjeistaa tai kehittää ihmiskaupan uhrien auttamista ei ole esitysluonnoksessa käsitelty.

Vaikutusarviota ihmiskaupan uhreihin sekä heidän saamaansa apuun jatkossa ja tukeen tulisi tältä osin ehdottomasti tehdä ennen esityksen jatkokäsittelyä.

Kun hallituksen esityksen tavoitteena on vähentää kuntien tehtäviä, näyttää vähennykset olevan kuitenkin sellaisia, jotka eivät vähennä työtehtäviä eikä niihin tarvittavaa rahoitusta.

Jamisto Annukka
Keski-Uudenmaan työllisyysalue / Järvenpään kaupunki