

Asia: VN/33963/2024

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

Lausunnonantajan lausunto

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten uudistaminen

Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue pitää kotoutumisen edistämisen tavoitteita, erityisesti kielen oppimista, työllistymistä ja osallisuutta, lähtökohtaisesti kannatettavina. Hyvinvointialue tunnistaa, että maahanmuuttajien kielitaidon vahvistuminen on sekä asiakkaiden, että viranomaisten näkökulmasta myönteinen asia, joka parantaa asiakkaiden itsenäistä asiointikykyä, tukee osallisuutta ja helpottaa viranomaistyötä eri palveluissa.

Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue pitää maahanmuuttajien kielitaidon parantumista ensisijaisesti hyvänä ja toivottavana kehityssuuntana. Parempi kielitaito tukee asiakkaiden itsenäistä toimijuutta, vähentää tulkkaustarvetta, sujuvoittaa asiointia ja tukee pitkäjänteistä kotoutumista. Sosiaalityön asiakastyössä havaitaan kuitenkin, että kielitaidon oppiminen on monivaiheinen ja yksilöllinen prosessi, johon vaikuttavat muun muassa koulutustausta, luku- ja kirjoitustaito, terveydentila ja mielenterveys, traumaattiset kokemukset sekä elämäntilanteen kuormittavuus ja perhevastuut. Näissä tilanteissa kielitaidon kehittymistä ei voida tarkoituksenmukaisesti edistää ensisijaisesti velvoittavuuden ja sanktioiden kautta. Velvoitteiden kiristäminen ilman riittäviä tukitoimia voi johtaa siihen, että asiakkaan tilanne vaikeutuu ja asiointi sosiaalityössä lisääntyy.

Kotoutumisen edistämisen rahoituksen säästöt

Vaikka hallituksen esityksessä hyvinvointialueisiin kohdistuvat taloudelliset vaikutukset arvioidaan vähäisiksi, Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue katsoo, että vaikutuksia on tarkasteltava suhteessa alueen jo valmiiksi erittäin tiukkaan taloustilanteeseen. Asiakasnäkökulmasta velvoittavuuden lisääntyminen heijastuu suoraan sosiaalityön palvelutarpeen kasvuun. Tämä tarkoittaa lisääntyviä toimeentulotukihakemuksia, lausunto- ja selvityspyyntöjä, pidempiä ja monimutkaisempia asiakkuuksia ja kasvavaa tarvetta yksilölliselle palveluohjaukselle. Hyvinvointialueen talouden näkökulmasta kyse ei ole yksittäisistä lisäkustannuksista, vaan pieniltäkin vaikuttavien muutosten kumulatiivisesta vaikutuksesta sosiaalityön resurssien riittävyyteen ja palveluiden saatavuuteen.

Hyvinvointialueiden näkökulmasta muutosesityksillä tulisi olemaan jonkin verran taloudellisia vaikutuksia ja mahdollisia vaikutuksia toiminnassa ja palveluissa. Kuitenkin merkittävimmät muutokset ovat tulleet voimaan kotoutumisen edistämisestä annetun uudistetun lain voimaan tullessa 1.1.2025 jolloin kotoutumisen korvausten määrään, sisältöön ja aikaan kohdistui muutoksia. Mm. hyvinvointialueet eivät voi hakea enää erikseen korvausta tulkkauskustannuksista, koska ne sisältyvät laskennalliseen korvaukseen. Tämän voi todeta helpottaneen asiaan liittyvää byrokratiaa, mutta välttämättömät tulkkauskustannukset on joka tapauksessa rahoitettava.

Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue toteaa, että esityksessä ehdotettu luopuminen toteutuneisiin kustannuksiin perustuvista korvauksista ja niihin liittyvästä hakumenettelystä sisältää myös myönteisiä elementtejä. Esiin tuotu havainto hakematta jäävistä korvauksista osoittaa, että nykyinen järjestelmä on ollut hallinnollisesti raskas ja osin tehoton. Hallinnollisen työn ja erillisten rahoitushakemusten poistuminen voi selkeyttää toimintaa ja vähentää hyvinvointialueiden hallinnollista kuormitusta, mikä on lähtökohtaisesti kannatettava tavoite. Hyvinvointialue kuitenkin korostaa, että tämän muutoksen myönteiset vaikutukset toteutuvat vain, mikäli korvaava rahoitus on riittävää ja vastaa todellista palvelutarvetta. Esityksessä ei riittävästi huomioida sitä, että rahoitusmallin toimivuus edellyttää maahanmuuttajatilanteen säilymistä suhteellisen stabiilina. Äkilliset muutokset maahanmuuton määrässä tai rakenteessa heijastuvat suoraan sosiaalityön ja muiden hyvinvointipalveluiden kysyntään, mutta eivät jousta vastaavasti yleiskatteellisessa rahoitusmallissa.

Valmistelussa olisi tullut tarkastella tarkemmin myös alueellisia eroja. Hyvinvointialueet, joilla maahanmuuttajien osuus väestöstä on keskimääräistä suurempi, kohtaavat rahoitusmuutoksessa selvästi suuremman riskin rahoitusvajeeseen. Näillä alueilla palvelutarpeet, erityisesti sosiaalityössä, ovat laajempia ja vaativampia, eikä rahoituksen yhdenmukainen jakautuminen välttämättä vastaa todellisia kustannuksia.

Esityksen vaikutusarviossa maahanmuuttajien muuttoliike ja siirtyminen suuriin kaupunkeihin nähdään mahdollisena kielteisenä kehityssuuntana. Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue katsoo, että rahoitusmallin muutoksilla voi olla tätä kehitystä vahvistava vaikutus, mikäli kotoutumista tukevat palvelut ja resurssit keskittyvät entistä voimakkaammin suuriin kaupunkeihin. Tämä lisää alueellista eriytymistä ja asettaa hyvinvointialueet eriarvoiseen asemaan palveluiden järjestämisessä ja rahoituksen riittävydessä.

Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue tuo esiin huolensa siitä, että kotoutumispalveluiden tehostamiseen ja säästöihin tähtäävät toimet voivat johtaa kustannusten ja vastuun siirtymiseen asiakkaan ja hyvinvointialueen kannettavaksi. Mikäli kielitaidon ja työllistymisen edistämisessä ei onnistuta tarkoituksenmukaisilla ja saavutettavilla keinoilla, kasvaa riski syrjäytymisestä ja pitkäaikaisesta sosiaaliturvan tarpeesta. Tämä ei ole asiakkaan eikä julkisen talouden kannalta kestävää.

Mikäli kunnille ei jatkossa korvata kiintiöpakolaisten vastaanottoon varautumisen kustannuksia, tämä vaikeuttaa asumisen järjestämistä ennen maahan saapumista. Kustannusmalli on ollut selkeä ja toimiva kunnan, kelan ja hyvinvointialueen kesken ja tämän korvausmallin olisi hyvä jatkaa.

Esityksen mukaan korvausta hyvinvointialueilla ei enää erikseen maksettaisi täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen kustannuksista eikä ihmiskaupan uhreille annetuista palvelu- ja tukitoimista. Perusteluina on asiaan liittyvän byrokratian ja toimistotyön vähentäminen. Kun arvioitu tarve huomioitaisiin ja katettaisiin hyvinvointialueille yleiskatteellisella valtionavustuksella, olisi rahoitusvaikutus vähäinen. Muutos ei vaikuttaisi asiakkaille myönnettävään toimeentulotukeen. Laskennallisten korvausten määrän vähentäminen asetuksella edelleen v. 2025 määritellyn tason jälkeen olisi sen sijaan taloudellinen heikennys hyvinvointialueiden kannalta. Yleiskuva on, että kotoutuja-asiakkaat tarvitsevat melko paljon sosiaali- ja terveystalveta. Esimerkkinä hammashoito, jonka tarpeet ovat suuriakin.

Kotoutumisen tavoitteet ja velvoittavuuden lisääminen

Hyvinvointialue kuitenkin katsoo, että hallituksen esityksessä korostuvat keinot, erityisesti kotoutumisen velvoittavuuden lisääminen ja seuraamusperusteinen ohjaus, eivät kaikilta osin vastaa sosiaalityön asiakastyössä tunnistettuja todellisia tarpeita ja edellytyksiä.

Lain muutosesitys korostaa maahanmuuttajan omaa vastuuta ja viivytyksetöntä kotoutumista, kielen oppimista ja työllistymistä. On myönteistä, että entistä joustavammin voisi yhdistellä työelämää ja kielikoulutusta. Myös koulutusten rahoittamista on tarkoitus selkiyttää.

Kun etuuksien ja sosiaaliturvan saannille asetetaan ehtoja, tulee niiden olla tuen saajien kannalta reiluja, toteutettavissa olevia. Suomen hankalassa työllisyystilanteessa ja maahanmuuttajien rekrytointiin liittyvissä vaikeuksissa voidaan tarvita ehkä enemmänkin yksilökohtaista tukea työnhakuun. Vieraskielinen nimi työnhaussa on edelleen työn saantia vaikeuttava tekijä. Mikäli kotihoidon tuen saannille edellytettäisiin tiettyä maassa asumisen jaksoa edeltävästi, tämä voi vaikuttaa epätasa-arvoiselta menettelyltä suhteessa kaikkien perheiden valinnan mahdollisuuteen. Toisaalta tämä toimenpide voi olla pidemmällä aikavälillä hyvinkin positiivisesti vaikuttava, esim. alueemme kunnan kotoutumispalveluissa kiintiöpakolaisryhmien vanhemmat on ohjattu kielikoulutukseen ja lapset varhaiskasvatukseen heti alussa neuvonnan ja ohjauksen keinoin. Tämän on todettu vaikuttavan positiivisesti kaikkien perheenjäsenten kotoutumiseen. Sosiaalihuollon kannalta voi tulla uusia asiakkuuksia aina sellaisissa tilanteissa, jolloin muun tuen tai palvelun ehtoja kiristetään. Kyky itsenäiseen pärjäämiseen voi heikentyä, vaikka omaa vastuuta kasvattamalla pyritään lisäämään omatoimisuutta.

Alkuvaiheen palveluprosessin muutokset

Esityksessä korostettu kotoutumisen velvoittavuus ja työnhakuvelvollisuuden laajentaminen lisäävät riskiä siitä, että haavoittuvassa asemassa olevat asiakkaat joutuvat tilanteisiin, joissa velvoitteiden täyttäminen ei ole tosiasiallisesti mahdollista. Asiakasnäkökulmasta tämä voi ilmetä etuuskatkoksina ja sen myötä taloudellisen tilanteen äkillisenä heikkenemisenä, lisääntyneenä epävarmuutena ja stressinä sekä luottamuksen heikentymisenä viranomaisiin. Sosiaalityössä kohdataan tilanteita, joissa asiakkaan ensisijainen tuen tarve liittyy arjen hallintaan, terveyteen tai sosiaaliseen toimintakykyyn. Näissä tilanteissa velvoittavuuden lisääminen ei tue kotoutumista, vaan voi siirtää asiakkaan entistä pidempään sosiaalityön asiakkuuteen.

Asiakaskohtaisia arviointeja ja suunnitelmia saattaa edelleen syntyä useita tai päällekkäisiä. Kotoutujalle voidaan laatia alkukartoitus, osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvio ja sen pohjalta kotoutumissuunnitelma. Osaamisen ja koulutuksen monialainen palvelutarpeen arvio tehdään yhdessä kunnan ja hyvinvointialueen kanssa, mikäli tämä on tarpeen. Voi olla vaihtelevaa, milloin monialainen arvio katsotaan tarpeelliseksi. Yleensä kriteerinä on sosiaalipalvelujen tarve. Arviot ja suunnitelmat tulisi voida yhteensovittaa mahdollisimman joustavasti ja asiakkaan tilanteeseen kuuluvalla tavalla, jotta ei synny päällekkäistä eri toimijoiden tekemää työtä.

Muut huomiot

Kuten asian valmistelussa todetaan, ovat kotoutumisen edistämiseen liittyvät palvelut ja kotoutumisen huomioiminen osana hyvinvointialueiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä, joten siitä ei ole tarpeen säätää erikseen. Hyvinvointialue tarjoaa sosiaali- ja terveyspalveluja kaikille väestöryhmille.

Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue esittää, että:

- Kielitaidon vahvistamista pidetään jatkossakin keskeisenä kotoutumisen tavoitteena, mutta keinovalikoimaa arvioidaan kriittisesti asiakkaiden todellisten edellytysten näkökulmasta.
- Velvoittavuuden ja seuraamusten rinnalle vahvistetaan riittäviä tukitoimia ja niiden rahoitusta hyvinvointialueille, erityisesti sosiaalityön ja sosiaalisen kuntoutuksen näkökulmasta.
- Hyvinvointialueisiin kohdistuvat taloudelliset vaikutukset arvioidaan uudelleen huomioiden mahdollinen sosiaalityön kuormituksen kasvu ja kumulatiiviset vaikutukset.
- Asiakasnäkökulma huomioidaan vahvemmin kotoutumislainsäädännön toimeenpanossa ja seurannassa.

Penninkangas Tanja

Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue - sosiaalihuollon erityisasiantuntija Riitta Suojanen, aikuissosiaalityön vastuuyksikköjohtaja Taija Rantamäki sekä

asiakasohjauksen ja sosiaalityön palveluyksikköjohtaja Tytti Luoto ja Päivi Saukko, sosiaalijohtaja Tanja Penninkangas