

Asia: VN/33963/2024

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

Lausunnonantajan lausunto

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten uudistaminen

Luku- ja kirjoitustaidon koulutusten siirtäminen työvoimaviranomaisille

Helsinki kannattaa kotoutumisen edistämisen lain 13 §:ään esitettyä muutosta, jossa luku- ja kirjoitustaidon koulutusten järjestämisvastuu siirrettäisiin työvoimaviranomaisille. Esitetty muutos yksinkertaistaisi kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rakenteen ja rahoituksen. Muutos loisi työvoimaviranomaisille mahdollisuuden hallinnoida ja luoda toimivia ja joustavia palvelupolkuja vastaamaan kotoutujien palvelutarpeita.

Luku- ja kirjoitustaidon koulutusten siirtymiselle kuntien vastuulle on säädettävä siirtymäaika, jonka aikana vapaan sivistystyön oppilaitokset saavat edelleen 100 % valtionosuutta kotoutujien kouluttamisesta. Kunnat eivät ehdi järjestämään luku- ja kirjoitustaidon koulutuksia alkamaan heti vuoden 2027 alusta, mikä aiheuttaisi, alueesta riippuen, vähintään 6–12 kuukauden viiveen koulutukseen pääsyyn. Viivästyksen aiheuttaminen olisi tarpeetonta, sillä nykyiset toimijat olisivat kykeneviä ja halukkaita järjestämään koulutusta siirtymäajan ajan.

Siirtyvän rahoituksen riittävyys

Luku- ja kirjoitustaidon koulutusten järjestämistä varten siirrettävä rahoitus (3,1 M€ valtakunnallisesti) on siirrettävän tehtävän laatuun nähden alimitoitettu. Yksistään Helsingin rahoitustarve koulutusten järjestämiselle olisi arviolta 1,85 M€, mikä vastaisi jo 60 % siirtyvästä rahoituksesta. Kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmään tulee lisätä siirtyvien koulutusten järjestämisen todellisia kustannuksia vastaava rahoitus kuntien rahoitusperiaatteen mukaisesti.

Esityksessä esitetään epäuskottavia ja optimistisia tulevaisuudenskenaarioita, joiden mukaan rahoitustarve lähes puolittuu, kun järjestämisvastuu siirtyy kunnille. Kuntien omat asiakastilastot eivät tue esitysluonnoksen käsitystä asiakasmäärien radikaalista laskusta.

Kotoutumisen laskennallisista korvauksista siirrettäisiin 24,8 miljoonaa euroa kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen. Helsinki kannattaa ehdotusta. Siirto mahdollistaa pitkäjänteisen rahoituksen suunnittelun rahoituksen ennakoitavuuden lisääntyessä. Lisäksi muutos kohdentaa

rahoitusta alueille, joihin kohdistuu eniten maahanmuuttoa ja joissa kotoutumispalveluiden tarpeet ovat suurimmat.

Esitysluonnoksessa ei riittävästi perustella mihin siirtyvän rahoituksen määrä perustuu. On välttämätöntä, että siirtyvä rahoitus vastaa kokonaisuudessaan kotoutumiskoulutuksen järjestämisen kustannuksia ja että siirtyvän rahoituksen suuruus perustellaan läpinäkyvästi varsinaisessa hallituksen esityksessä.

Vieraskielisyyskriteerin nojalla rahoitettavien palveluiden eroteltavuutta tulisi parantaa valtiovarainministeriön valtionosuuslaskelmissa. Vieraskielisyyskriteerin nojalla rahoitettavien palvelujen määrän lisääntyessä on varmistettava, että kunnat pystyvät erottelamaan mikä osuus rahoituksesta perustuu kunkin lakisääteisen tehtävän rahoitukseen.

Kotoutumiskoulutus omaehtoisina opintoina

Helsinki ei kannata ehdotettua muutosta, jossa vapaan sivistystyön oppilaitoksilta suljetaan kokonaan mahdollisuus toteuttaa kotoutumiskoulutusta ja työvoimaviranomaisilta poistetaan mahdollisuus tukea opintoja omaehtoisina opintoina. Omaehtoisen koulutuksen jatkaminen mahdollistaisi eri toimijoiden kapasiteetin ja osaamisen joustavan ja nopean hyödyntämisen, jos vuosien 2015 tai 2022 tapaisia suuria asiakasmääriä tulee tulevaisuudessakin.

Ehdotettu muutos johtaisi siihen, että myös kansanopistoissa toteutettu oppivelvollisuuslain 5 §:n 2 momentin mukainen koulutus loppuisi. Helsinki katsoo, että muutos lisännee entisestään aikuisten perusopetuksen kysyntää.

Alaikäisten ja vasta täysi-ikäistyneiden opiskelijoiden määrä aikuisten perusopetuksessa on kasvanut huomattavasti oppivelvollisuuden laajennuttua. Aikuisten perusopetukseen ohjautuvat oppivelvolliset, jotka eivät 17 ikävuoteen mennessä ole saaneet peruskoulun päättötodistusta sekä perusopetuksen suorittaneet nuoret, joilta puuttuu riittävä perusopetuksen jälkeiseen koulutukseen tarvittava suomen tai ruotsin kielen taito. Helsingin kaupungin järjestämän aikuisten perusopetuksen noin 300 oppivelvollisuuslain piirissä olevasta opiskelijasta lähes 90 % on vieraskielisiä ja opiskelijoista noin puolet on lyhyen ajan sisällä Suomeen muuttaneita.

Aikuisten perusopetuksen toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi, eikä lainsäädäntö nykyisellään vastaa oppijoiden moninaisia tarpeita. Helsinki pitää tarpeellisena, että 15–17-vuotiaina maahan muuttaneiden opinpolkuihin tulisi lainsäädännössä kiinnittää enemmän huomiota. He muodostavat heterogeenisen ryhmän erilaisine taustoineen, akateemisine valmiuksineen ja tuen tarpeineen. Osalla kielitaidon puute on ainoa este toisen asteen opintojen aloittamiselle, osalla luku- ja kirjoitustaitoa ei ole millään kielellä, ja osa tarvitsee vahvempaa tukea useilla osa-alueilla. Etenkin hyvät akateemiset valmiudet omaavien nuorten kouluttautumista ja osaamisen hankkimista hidastaa se, ettei valmentavassa ja tutkintokoulutuksessa ole kielellistä tukea riittävästi.

Joustava kotoutumiskoulutus

Joustavien kotoutumis- ja muiden koulutusmahdollisuuksien luominen on tärkeää. Vapaan sivistystyön koulutukset ovat palvelleet erityisesti niitä asiakkaita, jotka tarvitsevat joustavia koulutusmalleja esimerkiksi vähäisen opiskelutaustan, perhetilanteen tai keikkatöiden takia. Myös työnantajan maksuosuuden sisältävien osa-aikaisten koulutusratkaisujen on havaittu olevan toimivia työssä oleville kotoutujille. Samalla on huomioitava, että kotoutumiskoulutuksen jatkumisessa työllistymisen jälkeen ei voida olettaa samanlaisia tuloksia kuin kokopäiväisissä koulutuksissa.

Esitysluonnoksessa osoitettaisiin kahden miljoonan euron lisärahoitus joustavien kotoutumiskoulutuksien mallien luomiseen, samalla kun rahoitusta heikennetään merkittävästi muilta osin. Tämä vähentää mahdollisuuksia kehittää ja kokeilla erilaisia joustavia koulutuksen järjestämisen tapoja kohderyhmälle, joka on aikaisemmin ohjautunut vapaan sivistystyön oppilaitosten järjestämiin koulutuksiin.

Ruotsinkielisen kotoutumisen tavoite ei toteudu ilman realistista rahoitusta ja toimeenpanoa. Vaikka hallituksen tavoitteena on nostaa ruotsinkielisen kotoutumisen osuus 5–10 prosenttiin, samanaikaiset säästötoimet ja rakenteelliset muutokset voivat estää tavoitteen saavuttamista. Ruotsinkielisen kotoutumisen kustannustehokkuuden haasteena ovat pienet asiakasvolyymit ja suhteellisesti suuremmat hallinnolliset kustannukset asiakasta kohden.

Mikäli muiden kuin alle 30-vuotiaan kotoutujan perusopetuksen tukeminen työttömyysetuudella ei olisi enää mahdollista, tulee kunnille antaa riittävä siirtymäaika olemassa olevien palveluiden kehittämiseen ja uusien palveluiden järjestämiseen. Kunnilla ei ole mahdollisuutta muuttaa nykyisiä kotoutumiskoulutuksia vastaamaan uuden kohderyhmän vaatimuksia esitetyllä aikataululla. Esitysluonnoksessa esitetään, että jo perusopetuksessa olevat asiakkaat saavat jatkaa opintonsa loppuun. Tämä siirtymäaika ei kuitenkaan ole riittävä, vaan perusopetuksen aloittaminen tulee saalia myös 30 vuotta täyttäneiltä siirtymäajan ajaksi.

Kotoutumisen edistämisen rahoituksen säästöt

Rahoituksen vähentämisen yhteydessä kuntien ja hyvinvointialueiden tehtäviä tulisi vähentää samassa suhteessa. Esitysluonnoksessa esitellyt kuntien ja hyvinvointialueiden velvoitteiden purkamiset ovat parhaimmillaankin erittäin vähäisiä. Kotoutumispalveluiden rahoitusta on heikennetty jo aiemmin. Säästöt ovat ristiriidassa työllistymistavoitteen kanssa, sillä kotoutumispalveluiden, erityisesti kotoutumiskoulutuksen, on tutkitusti todettu vaikuttavan työllistymiseen.

Esitysluonnoksessa arvioidaan ehdotettavien muutosten lisäävän entisestään pakolaisten muuttoa ja keskittymistä isoihin kaupunkeihin ja kasvukeskuksiin. Tämä lisää erityisesti pääkaupunkiseudun kaupunkien ja hyvinvointialueiden tarjoamien palveluiden tarvetta. Helsingissä on jo nykyisen korkean työttömyyden ja sosiaaliturvaleikkausten johdosta todettu alkuvaiheen maahan muuttaneiden asiakasmäärän kasvaneen 23,9 prosenttia verrattuna vuoden 2024 vastaavaan ajankohtaan. Rahoitustarve palveluiden järjestämiseen on kasvava samalla kun rahoitusta on jatkuvasti leikattu.

Kuntien ja hyvinvointialueiden on järjestettävä lakisääteiset palvelut väestön palvelutarpeiden mukaisesti. Kunta tai hyvinvointialue ei voi jättää lakisääteisiä palveluja järjestämättä, vaikka niitä koskevien palveluiden rahoitus heikkenee. Leikkaukset kuntien rahoitukseen eivät siten tuo tosiasiallisia säästöjä julkiseen talouteen, vaan kustannukset todennäköisesti siirtyvät kuntien ja hyvinvointialueiden maksettaviksi. Hyvinvointialueille kohdennettujen säästöjen perustelujen riittämättömyyttä lisää se, ettei laskelmaa korvausten leikkauksesta eri hyvinvointialueiden kesken ole esitetty.

Hyvinvointialueiden hallinnollisten tehtävien keventäminen toimeentulotuen ja ihmiskaupan uhrien korvaushakemusten osalta ei kata hyvinvointialueille kohdistuvia leikkauksia. Toimeentulotuen ja ihmiskaupan uhrien korvausten siirtämisessä hyvinvointialueiden rahoitukseen tulee varmistaa rahoituksen pysyvyys ja sen määräytyminen todellisten kustannusten perusteella hyvinvointialueiden rahoitusmallissa.

Kotoutumisen tavoitteet ja velvoittavuuden lisääminen

Kotoutumisen edistämisen lakiin ehdotettu uusi 1 a § kotoutumisen velvoittavuudesta on juridiselta merkitykseltään samankaltainen kuin esitysluonnoksessa julistukselliseksi ja informatiiviseksi kritisoitu ja muutettavaksi esitetty voimassa oleva 1 §. Kotoutumista edistävien palvelujen asiakastyön arjessa keskeinen kotoutumisen edistämisen este on harvoin kotoutuja-asiakkaan motivaatio palveluihin, vaan ensisijaisesti palveluiden saatavuus ja niistä informoiminen.

Palveluiden järjestäjiin kohdistetut säästöt ovat vaikuttaneet heikentävästi ennakoiden ja ehkäisevien palveluiden järjestämismahdollisuuksiin. Ennakoivilla palveluilla voidaan tukea henkilön omaa toimijuutta, toimintakykyä ja autonomiaa, mitkä edistäisivät voimakkaasti esitysluonnoksen tavoitteiden toteutumista. Palveluiden vähenemisellä sekä kotoutujiin itseensä kohdistettujen sosiaaliturva- ja muiden leikkausten myötä seurauksena on ollut tilanteiden monimutkaistuminen ja paheneminen, mikä johtaa tilanteita korjaavien palveluiden kysynnän lisääntymiseen ja kustannusten kasvuun.

Esitetyn 5 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon lisääntymisen yhteiskunnassa katsottaisiin olevan seurausta onnistuneesta kotoutumisesta”. Samassa pykälässä kotoutumisen määritellään olevan ensisijaisesti maahanmuuttajan omaan vastuuseen painottuva yksilöllinen prosessi. Yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon toteutumiseen vaikuttaa keskeisesti valtaväestön toiminta sekä yhteiskunnan rakenteet, eikä yhteiskunnalliselta valta-asemaltaan alisteisen ryhmän toiminta.

Alkuvaiheen palveluprosessin muutokset

Esitysluonnoksessa kotoutumisen edistämisen lain 16 §:ään ehdotetaan muutosta, jossa kotoutumissuunnitelma laadittaisiin samassa yhteydessä palvelutarpeen arvioinnin kanssa, ellei suunnitelmaa ole tarpeen laatia erillisessä tapaamisessa perustellusta syystä. Ehdotettu uusi sääntely on asiakastyön arjen näkökulmasta merkityksellinen. Aidosti merkityksellisiä vaikutuksia palveluprosessin sujuvuudelle saataisiin kehittämällä asiakastietojärjestelmää vastaamaan työvoimaviranomaisten hyväksi toteamia käytänteitä ja palveluprosesseja.

Jo tällä hetkellä ensimmäinen kotoutumissuunnitelma tehdään palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä aina kun se on mahdollista. Useimmissa tapauksissa uudelle kotoutuja-asiakkaalle tehdään asiantuntija-arviointia, kuten kielitaidon lähtötasotestaus, joilla on merkittävä vaikutus kotoutumissuunnitelman sisältöön. Suunnitelmaa ei voida viimeistellä ennen kuin asiantuntija-arvioinneista saatavat tiedot ovat käytettävissä, mikä on tunnistettu hyvin myös esitysluonnoksen perusteluissa. Tilanne ei muuttuisi esitetyn sääntelyn myötä.

Esitysluonnoksen mukaan pakolaistaustaisille maahanmuuttajille (2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitetut henkilöt) tulee tehdä aina kotoutumissuunnitelma. Muille kotoutujille suunnitelma tulee tehdä vain, jos kotoutujan arvioidaan tarvitsevan suunnitelmaa kotoutumisensa edistämiseksi. Esitysluonnoksessa ei perustella, miksi asiakasprosessi eroaa pakolaistaustaisten henkilöiden kohdalla ja miksi juuri heille tulee tehdä kotoutumissuunnitelma, vaikka sellainen ei olisi tarpeellinen heidän tilanteensa edistämiseksi.

16 §:ään ehdotettava lisäys, jonka mukaan kotoutuja-asiakas on ohjattava koulutukseen tai muuhun kotoutumista ja työllistymistä edistävään palveluun viiveettä, on tavoitteeltaan kannatettava. Useimmat kotoutuja-asiakkaat ohjataan ensisijaisesti työvoimakoulutuksiin, kuten monikieliseen yhteiskuntaorientaatioon tai kotoutumiskoulutukseen. Merkittävin työvoimakoulutuksiin pääsyn tekijä on perinteisesti ollut palveluiden saatavuus, ei viranomaisen prosessit. Esitysluonnos

parantaisi koulutusten saatavuutta tuomalla ne kuntien järjestämisvastuun alle. Samalla esitys entisestään heikentää kotoutumista edistävien palvelujen rahoituksellista pohjaa mm. aliarvioimalla luku- ja kirjoitustaidon koulutuksien järjestämiseen tosiasiallisesti tarvittavaa määrärahaa, mikä heikentää palveluiden saatavuutta useimmissa kunnissa.

Muut huomiot

Hallitus on tehnyt useita heikennyksiä kotoutumispalveluiden rahoitukseen, joiden lisäksi se on eriyttämässä sosiaaliturvaa taustan perusteella ja kiristämässä kansalaisuuden saamisen ehtoja. Muutokset vaikuttavat kokonaisuudessaan kielteisesti yhteiskunnalliseen ilmapiiriin ja heikentävät pahimmillaan kansainvälisten osaajien houkuttelua.

Esitysluonnoksessa todetaan, ettei ihmiskaupan uhreille ole hyvinvointialueilla omia palveluja. Pääkaupunkiseudun hyvinvointialueilla ja Helsingin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialalla ihmiskaupan uhrien palvelut järjestetään kuitenkin keskitetysti osaamisen keskittämisen periaatteen vuoksi ja koska hyväksikäyttöä ilmenee erityisesti maahan muuttaneiden kohdalla. Erityisesti sosiaaliturvan kiristysten ja korkean työttömyyden vallitessa maahan muuttaneiden hyväksikäytön ehkäisyyn tulee varmistaa riittävät voimavarat. Heikolla työmarkkina-asetella on pitkäkestoisia vaikutuksia yksilöiden elämään.

Vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutuksen järjestämistehtävän siirtyessä kunnille ei lisätä kuntien peruspalvelujen valtionosuutta. Tätä perustellaan sillä, että kotoutumiskoulutuksen järjestämisvastuu on ollut jo aiemmin kunnilla ja muutoksen yhteydessä poistetaan kaksinkertainen rahoitus. Perustelu pätee kuitenkin vain suomenkieliseen kotoutumiskoulutukseen, sillä ruotsinkielisen kotoutumiskoulutuksen järjestämiseen lisätään 300 000 € peruspalvelujen valtionosuuteen. Kotoutumiskoulutuksen järjestämisvastuu on ollut kuntien vastuulla vuodesta 2025 alusta niin suomenkielisen kuin ruotsinkielisenkin koulutuksen osalta. Kuntien peruspalvelujen valtionosuuden lisäystarve pätee samalla tavalla suomenkieliseen kuin ruotsinkieliseenkin koulutukseen, joten rahoitusta tulisi lisätä samassa suhteessa myös suomenkielisen koulutuksen siirtymisen myötä

Salminen Kaarina
Helsingin kaupunki - Kaupunginhallitus 9.2.2026 § 106