

Viite: VN/32076/2023

Turun kaupungin lausunto luonnoksista kotoutumislain mukaisiksi valtioneuvoston asetuksiksi

Asetus 1: osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin sekä monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin sisällöstä ja toteuttamisesta

Uusi osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi korvaa aiemman alkukartoituksen. Kotoutumislain 14 §:n mukaan osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi on laadittava kunnassa kaikille alle kolme vuotta sitten maahanmuuttaneille, jotka ovat lain 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettuja henkilöitä (muun muassa kansainvälistä suojelua saavat sekä heidän perheenjäsenensä ja muut omaisensa sekä ne tilapäistä suojelua saavat, joilla on kotikunta) taikka saavat kotihoidon tukea. Työvoimaviranomaisen on tehtävä osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi alle kolme vuotta sitten maahan muuttaneelle henkilölle, joka on työtön työnhakija. Maahanmuuttanut voi myös pyytää arviointia itse, jolloin osaamisen ja kotoutumisen arviointi on tehtävä, jos työvoimaviranomainen tai kunta arvioi hänen tarvitsevan sitä. Arviointi toteutetaan pääasiassa alkuhaastatteluna ja tarvittaessa henkilö voidaan lähettää kielitaitotesteihin.

Kunnat ovat tehneet alkukartoituksia hyvin vaihtelevasti, koska niillä ei ole ollut tietoa kunnan vastuulla olevista mm. toimeentulotuella olevista. Jatkossa uuden kotoutumislain mukaan Kelaa edellytetään antamaan tämä tieto kunnalle. Tämä luonnollisesti lisää arvioinnin kohteena olevaa ryhmää. Kunta ei saa tällä hetkellä tietoa, kuinka suuri tämä potentiaalinen kohderyhmä tulee olemaan. Tieto olisi kunnille tärkeä arvioitaessa vaadittavia resursseja. Tästä syystä valtionviranomaisia kuten Kelaa tulisi velvoittaa jo nyt antamaan ennakkotietoa kohderyhmän suuruudesta. Tämä todellinen kohderyhmä olisi pitänyt olla myös lähtökohtana, kun määriteltiin kunnille palvelutarvearvion perusteella myönnettäviä resursseja. Laskelmat perustuivat nykykäytäntöön, jossa alkukartoituksia ei ole tehty systemaattisesti työvoimaan kuulumattomille ja jossa näitä on tehty osana sosiaali- ja terveystarvekartoituksia eikä ole haettu erikseen alkukartoituksista maksettavia korvauksia.

Monialaisten arvioiden osalta jää epäselväksi hyvinvointialueiden rooli ja suhde niissä tehtäviin sosiaali- ja terveyslain mukaisiin palvelutarvearvioihin. Ei ole tarkoituksenmukaista ja kustannustehokasta tehdä päällekkäisiä suunnitelmia. Näiden yhteensovittamiseen tulisi asetuksessa myös ottaa kantaa.

Kun pääsääntöisesti kunnista tulee ensi vuoden alusta työvoimaviranomaisia, tulee resurssisiirrossa ottaa myös huomioon mahdollisten asiantuntijalausuntojen kustannukset kunnille. Turun kuntakokeilussa ei nykyresursseilla ole voitu tehdä alkuhaastattelua lain mukaisen viiden päivän sisällä.

Asetus 2: monikielisen yhteiskuntaorientaation sisällöstä ja toteuttamisesta

Yhteiskuntaorientaatio on uuden kotoutumislain mukainen uusi kunnan ja/tai muun työvoimaviranomaisen vastuulle tuleva palvelu. Asetuksen selitysosassa todetaan, että kunkin asiakkaan osalta olisi myös arvioitava, minkä muotoisena orientaatio olisi tarpeellista toteuttaa. Tässä voikin olla suuria eroja esimerkiksi sen mukaan, mikä on asiakkaan lähtömaa (esimerkiksi toisesta Pohjoismaasta tuleva maahanmuuttaja hallinnee jo valmiiksi monet yhteiskuntaorientaatiosta säädetty sisällöt) ja koulutustaso. Asetuksessa on kuitenkin kohtia, jotka ovat ristiriidassa tämän kanssa. Asetuksen 2§ mukaan ”Monikielisen yhteiskuntaorientaation on sisällettävä yhteensä vähintään 70 tuntia opetusta ja itsenäistä opiskelua.” Tässä ongelmallista lienee määrittellä, kuinka paljon henkilö käyttää aikaa itsenäiseen opiskeluun. Tuleeko nopeasti oppivan opiskella suurempi oppimismäärä kuin hitaasti oppivan minimituntimäärän täyttymiseksi. Edelleen samassa pykälässä säädetään, että yhteiskuntaorientaatio toteutetaan lähtökohtaisesti ”opetusmuotoisesti” ja oletuksena on, että tällä tavalla sisältöjen oppiminen toimii paremmin, vaikka henkilöillä on erilaisia oppimistyyplejä ja joidenkin osalta itsenäinen opiskelu voi olla pedagogisesti tehokkaampaa.

Yhteiskuntaorientaatiosta kunnille maksettava korvaus ei pääkaupunkiseudun kokeilun kokemusten mukaa edes siellä mahdollista monissa tapauksissa riittävän suuria opetusryhmiä, jotta yhteiskuntaorientaatiosta kunnalle maksettavat palkkiot kattavat niiden kustannukset. Pääkaupunkiseudulla jouduttiin tavallisissakin kielissä perumaan ryhmiä, koska minimiryhmäkokoja ei saatu aikaiseksi. Tilanne on luonnollisesti vielä haastavampi muissa osissa maata ja harvinaisempien kielten osalta. Yhteiskuntaorientaatio on kunnille säädettävä uusi tehtävä, jonka kustannuksia ei voida kattaa valtion siihen varaamalla rahoituksella etenkin, kun se tulisi ensisijaisesti järjestää ”opetusmuotoisesti” eikä esimerkiksi mobiiliappia hyödyntämällä.

Yhteiskuntaorientaation osalta valtion tulee järjestää sen toteuttamisen edellyttämä riittävä rahoitus ja toteutustapojen tulee voida olla asetuksessa säädettäviä joustavampia sekä asiakaslähtöisyyden että kustannusten kannalta.

Asetus 3: alaikäisenä ilman huoltajaa tulleen lapsen edustajan palkkion maksamisen perusteista ja palkkion suuruudesta, korvattavista kuluista sekä menettelystä palkkion maksamisessa ja kulujen korvaamisessa (jäljempänä edustajanpalkkioasetus)

Tällä asetuksella ei ole suoraa vaikutusta kunnan toimintaan eikä Turun kaupungilla siten ole tarve lausua tästä.

Asetus 4: laskennallisen korvauksen perusteista ja maksatuksesta

Asetuksessa säädetään kunnan ja hyvinvointialueen saamista korvauksista kotoutumista edistävien palvelujen järjestämiseksi. Koska työllisyysalueuudistuksen ja uuden kotoutumislain mukaisesti palvelujen kokonaisvastuu siirtyy kunnille, maksettavien korvausten tulee kattaa tästä syntyvät kustannukset. Asetuksen mukaisilla korvauksilla näin ei ole kuntien osalta tapahtumassa.

Tulkitemiskorvaustarve tulee alenemaan teknologian kehittyessä. Tämä tarkoittaa, että lainsäädännön on mahdollistettava tulkitemisen toteuttaminen teknologiaa hyödyntämällä. Tässä vaiheessa korvausten alentaminen tarkoittaa, että kunnat joutuvat rahoittamaan osan tulkitemiskuluistaan muulla rahoituksella kuin valtion korvauksilla, mikä ei ole perusteltua vielä tässä vaiheessa ennen kuin mahdollistava teknologia voidaan ottaa käyttöön.

Päätöksellä lyhentää pakolaisista maksettavaa korvausaikaa vuodella ei todennäköisesti synny säästöjä, kun työnhakijana oleva maahanmuuttaja siirtyy huonommalla kielitaidolla ja työllistymisvalmiuksilla työnhakijoiksi matalapalkka-aloille ilman, että riittävällä kielitaidolla yhteiskunta voisi hyödyntää hänen osaamisensa maksimaalisesti. Vaikka säästöjä syntyisi työttömien työnhakijoiden osalta kotoutumissuunnitelman päivittämistä, vastaavat kulut tulevat lisääntyneistä työllisyysuunnitelman päivittämistä.

Varsinais-Suomessa lisääntyvien maahanmuuttajamäärien ja 51-momenttiin kohdentuvien säästöjen takia kotoutumiskoulutuksia ei ole voitu tarjota kaikille tarvitseville ilman jonotusaikojen kasvua. Kun kotoutumisaika lyhenee, tulee resursoida enemmän kotoutumiskoulutusten järjestämiseen, jotta se voidaan käyttää tehokkaammin eikä kuluttamalla aikaa koulutuksen alkua odottamalla. Tästä syystä nykytaso on riittämätön, kun haetaan tehokkuuksia ja säästöä syntyy kotoutumisen nopeutuessa ja henkilöiden työllistyessä osaamistaan vastaaviin tehtäviin.

Yhteiskuntaorientaation laskennallinen korvaus on 500 euroa. Kun yhteiskuntaorientaatiosta annettavalla asetuksella opetusmäärä on 70 tuntia. Tästä jää 7,14 euroa tuntia kohden. Jotta yhteiskuntaorientaatio voidaan toteuttaa kannattavasti, se tulee järjestää ryhmämuotoisesti ja melko suurella ryhmäkoolla (vähintään 10 henkeä), mikä tuo haasteita ryhmien kokoon saamiseksi asetuksen ja lain mukaisesti (omalla äidinkielellä tai maahanmuuttajan hyvin ymmärtämällä kielellä) ja pedagogisesti toimivan opetuksen järjestämiseksi. Tästä syystä tuota korvaussummaa tulee tarkastella, kun todelliset kustannukset selviävät.

Koska maahanmuuttajien enemmistö asuu suurissa kaupungeissa, ne kantavat suurimman vastuun heidän kotoutumisen edistämisestä. Niihin muuttaa kotoutumisajan ohittaneita puutteellisesti kotoutuneita henkilöitä pienemmistä kunnista. Heidän kielitaidon oppiminen ja työllistymisen tukeminen vaativat resursseja. Näitä maahanmuuttajavaltaisimmille kunnille on osoitettu erillisten valtionosuushakujen kautta (Osaamiskeskus ja Talent).

Nyt niistäkin luovutaan. Osa rahoituksesta annetaan kunnille valtionosuutena, joka vaikuttaa asetuksen mukaisesti korvauksiin ja jaetaan siten kaikille kunnille, jolloin sen vaikuttavuus jää olemattomaksi eikä kenelläkään ole enää resursseja järjestää edellä mainittuja toimenpiteitä niin kuin tähän asti. Isojen kaupunkien kotoutumistoiminta tukee myös pienempiä kuntia. Ilman indeksikorotuksia laskennallisten korvausten reaaliarvo laskee.

Kustannuksien toteumaa tulee tarkastella vuosittain todellisia kustannuksia vastaaviksi eikä panostamista kotoutumiseen kannata aliresursoida, koska tällöin emme saa maahanmuuttajista hyvin kotoutuneita ja osaamistaan vastaaviin töihin päätyviä veronmaksajia.

Asetus 5: kotoutumisen edistämisen valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettavista tiedoista

Valtakunnallinen tietovaranto on kannatettava asia. Toivottavaa on, että tätä kautta tietoja voidaan esimerkiksi luvittamalla toimittaa eteenpäin eri toimijoille, jotka tukevat omalta osaltaan kotoutumista. Tällaisia tahoja ovat oppilaitokset, työvoimaviranomaiset, valtion toimijat ja kolmannen sektorin toimijat.

Turun kaupungissa valmistellaan yhteisiä asiakkuusjärjestelmiä. Tämä edellyttää, että tieto pystyisi liikkumaan myös eri järjestelmien välillä. Kuntien tarpeet tuleekin ottaa paremmin huomioon, kun valtakunnallisia järjestelmiä suunnitellaan.