

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/13118/2024

Lausuntopyyntö Lausunto - Lausuntopalvelu

Lausuntoa pyydetään samanaikaisesti sekä kotoutumislain muutoksesta että uudesta rahoitusasetuksesta, joiden avulla valtio suunnittelee säästävänä 58 miljoonaa leikkaamalla kunnille maksettavia korvauksia kotoutumisen edistämisen lain mukaisesta toiminnasta. Esityksessä ehdotetaan, että osasta uuden kotoutumislain mukaisia kunnan tehtäviä luovutaan normin purkuna.

1. Lausunto säästöjen toteuttamistavoista

Hallituksen esityksen mukaan hallitus päättää säästää ensi vuonna 58 miljoonaa kotoutumisen edistämisen korvauksia alentamalla. Vuodesta 2026 alkaen osa säästöistä kohdentuu Kelalle ja hyvinvointialueille maksettaviin perustoimentulotuen korvauksiin. Tällöin laskennallisiin korvauksiin kohdentuva leikkaus olisi 22,5 miljoonaa euroa ja vuonna 2027 laskennallisia korvauksia voitaisiin korottaa uudelleen 32 miljoonalla eurolla.

Laskennallisten korvausten leikkaus kohdentuu sekä kuntien että hyvinvointialueiden laskennallisiin korvauksiin. Alle 7-vuotiaiden osalta 95 % ja 7-vuotta täyttäneiden osalta 85 % laskennallisista korvauksista maksetaan kunnille, minkä vuoksi suurin osa leikkauksista kohdistuu kuntien rahoitukseen. Leikkaus ehdotetaan toteutettavaksi siten, että kuntien saamaa korvausta alle 7-vuotiaista pakolaisista lasketaan 6503 eurosta 2185 euroon ja 7-vuotta täyttäneiden osalta 1955 eurosta 1496 euroon. Näin ollen leikkaus kohdentuu erityisesti alle 7-vuotiaista maksettavaan laskennalliseen korvaukseen, jota kunnille on maksettu korkeampana, jotta ne voisivat panostaa lasten kotoutumiseen osana varhaiskasvatusta. Laskennalliset korvaukset eivät kuitenkaan ole korvamerkittyjä, vaan yleiskatteellisia valtionosuuksia, joita voidaan käyttää monipuolisesti kunnan palveluihin ja edistää pakolaisten kotoutumista osaksi yhteisöä.

Varhaiskasvatustilain mukaan kunnan on järjestettävä varhaiskasvatusta lapselle kotikunnassaan. Varhaiskasvatusta on tarjottava kiireellisissä tapauksissa tai olosuhteiden muutoin niin vaatiessa muillekin kunnassa oleskeleville lapsille, esimerkiksi vanhempien työssä käynnin ajaksi. Tilapäistä suojelua saaville ja turvapaikkaa hakeville lapsille ei määrätä kotikuntaa, joten kunnalla ei pääsääntöisesti ole velvollisuutta järjestää varhaiskasvatusta heille. Turun kaupunki on päättänyt järjestää varhaiskasvatusta tilapäistä suojelua saaville ja turvapaikkaa hakeville lapsille aina kun lapsen etu ja kehitys sitä vaativat. Korvausta on Turussa käytetty muun muassa varhaiskasvatuksen palveluohjauksen tehostamiseen sekä lisätuen tarjoamiseen varhaiskasvatukseen esimerkiksi tulkki- ja avustajapalveluiden muodossa, lisäksi on järjestetty avointa varhaiskasvatusta.

Esitetyllä laskennallisen korvauksen alentamisella ei ole merkittävää vaikutusta lapsen yhdenvertaiseen subjektiiviseen oikeuteen saada varhaiskasvatusta ja sen vaikutukset

varhaiskasvatukseen osallistumiseen ovat todennäköisesti vähäiset. Hallituksen esityksen mukaisesti kunnat joutuisivat hakemaan säästöjä pääosin muualta kuin alle kouluikäisten, vailla kotikuntaa olevien lasten varhaiskasvatuksen järjestämisestä. Laskennallisten korvausten leikkaaminen heikentää kuntien mahdollisuuksia järjestää kotoutumispalveluja, ja norminpurkutoimista mahdollisesti koituvat säästöt ovat hyvin vähäisiä. Säästöjen toteutustapa voi vaarantaa mm. hyvien väestösuhteiden ylläpitoa, mikä voi lisätä eriarvoisuutta ja vähentää kuntien tahtoa vastaanottaa kiintiöpakolaisia. Vaarana on lisäksi se, että eri puolille Suomea asettuvat kotoutujat eivät saa yhdenvertaisia palveluita joka puolella Suomea.

Mikäli leikkaus toteutetaan hallituksen esittämällä tavalla, tulee valtion sitoutua siihen, että silloin kun leikkausten painopiste siirtyy perustoimeentulon korvauksiin, on kunnille maksettavan laskennallisen korvauksen yksikköhintaa tarkistettava. Yksikköhinta tulee laskea valmiiksi ja kirjoittaa se asetukseen tulevien vuosien osalta siten, että yksikköhinnat lasketaan hallituksen esityksen sivulla yhdeksän esitetyn taulukon mukaisesti myös vuosille 2026 ja 2027 ja ne kirjataan asetukseen. Muussa tapauksessa on riskinä se, että laskennallisten korvausten yksikköhinnat jäävät alennetulle tasolla ja samaan aikaan kuntien talouteen alkaa vaikuttamaan aiemman säästö päätöksen mukainen laskennallisten korvausten korvausajan lyhentäminen vuodella (vaikutukset vuodesta 2027). Mikäli näin kävisi, heikkenisivät kuntien mahdollisuudet kotouttaa pakolaisia tuottaviksi yhteiskunnan jäseniksi niin oleellisesti, että leikkauksien negatiiviset yhteiskunnalliset vaikutukset muodostuisivat mahdollisia hyötyjä selvästi suuremmiksi.

2. Lausunto laskennalliseen korvaukseen kohdistuvasta leikkauksesta (ml ns. korvausasetus)

Laskennallisilla korvauksilla katetaan kuntien kotoutumispalveluiden kustannuksia, joten esitetyt muutokset heikentävät kuntien edellytyksiä panostaa kotoutumisen ja hyvien väestösuhteiden edistämiseen. Kun kotoutumispalveluiden laatu kärsii, niin on vaarana, että kotoutujien integroituminen yhteiskuntaan heikentyy ja sen myötä pitkän aikavälin kustannukset ovat korkeampia kuin mahdollisesti kotoutumisen alkupalveluiden keventämisestä kertyvät säästöt. Esimerkiksi ohjaus- ja neuvontapalveluiden riittämättömyys voi hidastaa työllistymistä avoimille työmarkkinoille tai työllisyyttä edistäviin palveluihin.

Hallituksen esittämä leikkaus on merkittävä ja kohdentuu juuri niihin kaupunkeihin, jotka kantavat suurimman vastuun kotoutumisen edistämisestä. Säästöistä lähes 1,5 miljoonaa euroa kohdentuu Turun kaupungin laskennallisiin korvauksiin ja on noin kolmannes Turun saamista laskennallisista korvauksista ensi vuoden osalta. Näin suuri leikkaus tässä vaiheessa vuotta on erittäin haastava, koska ensi vuoden talousarvion valmistelu on jo pitkällä. Turku, kuten useat muut kaupungit, on vaikeassa taloustilanteessa ja Turussa on aloitettu yt-neuvottelut henkilöstösäästöjen löytämiseksi. Tästä syystä leikkauksen suuruutta ensi vuoden osalta tulisi vielä tarkastella.

Turku on saanut aiemmin avustusta osaamiskeskustoimintaan. Tällä avustuksella olemme rakentaneet International House Turun, jonka kautta olemme edistäneet maahanmuuttajien työllistymistä ja koulutuksen aloittamista. Tämä erillirahoitus

loppuu vuoden vaihteessa. Vaikka osa aiemmasta avustuksesta siirtyy valtionosuuden vieraskielisyyskertoimeen, on Turun saama osuus rahoituksesta huomattavasti pienempi kuin nykyinen rahoituksemme. Juuri tätä rahoitusvajetta on ollut tarkoitus täydentää laskennallisella korvauksella, koska maahanmuuttajien työllisyyden edistäminen on keskeistä koko Suomen pärjäämisen kannalta.

3. Lausunto kumottaviksi esitetyistä pykälistä (normin purku)

Turun väestörakenne on muuttunut merkittävästi viime vuosina, ja muunkielisten asukkaiden määrä on kasvanut huomattavasti. Tämä kehitys asettaa uusia vaatimuksia kaupungin palveluille, jotka on suunniteltava ja toteutettava asiakaslähtöisesti vastaamaan moninaiisiin asiakastarpeisiin.

On tärkeää ymmärtää, että suunnittelun ja kehittämisen tarve ei poistu, vaan päinvastoin korostuu entisestään. Monialainen yhteistyö on välttämätöntä, jos haluamme edistää osallisuutta, hyviä väestösuhteita, ehkäistä syrjäytymistä ja minimoida eriytymiskehityksen negatiivisia vaikutuksia. Tämä vaatii jatkuvaa panostusta ja sitoutumista kaikilta osapuolilta.

Kotoutumistoimiin panostaminen edistäisi kotoutumista. Niillä voidaan mm. nopeuttaa työllistymistä sekä parantaa kiinnittymistä työmarkkinoille, mikä lisää verotuloja ja vähentää sosiaalietuuksien käyttöä. Holistiset palvelut edistävät työllistymisedellytyksiä. Nykyiselläänkään kaikilta osin sujuva kotoutuminen ei toteudu, ja vähennettäessä kotoutumisen tukea kotoutumisen sujuvuus heikentyy.

Hallituksen esitys vaarantaa riittävien kotoutumispalveluiden järjestämisen ja kuntien kyvyn huomioida kotoutuja-asiakkaiden tarpeita. Jos esityksellä kumottavia lakisääteisiä palveluita kevennetään, negatiivisia taloudellisia vaikutuksia todennäköisesti syntyy, koska kotoutuminen heikentyy, kun kuntaan asettautuminen, työllistyminen sekä kokonaishyvinvointi heikentyvät, mikä pitkällä aikavälillä kasvattaa julkisia menoja mm. pahoinvoinnin lisääntymisenä, segregaaation syvenemisenä ja lisääntyneenä moninaisena palveluntarpeena kotoutumisen myöhemmässä vaiheessa.

Asiakaspolkujen sujuvuuteen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Mitä sujuvamat asiakaspolut ovat, sitä enemmän säästämme aikaa ja henkilöresursseja. Tämä mahdollistaa sen, että asiakkaat pääsevät nopeammin oikeiden palveluiden piiriin, mikä parantaa heidän hyvinvointiaan ja osallisuuttaan yhteiskunnassa. Kaupungin väestörakenteen muutokset edellyttävät jatkuvaa suunnittelua ja kehittämistä sekä monialaista yhteistyötä. Vain näin voimme varmistaa, että palvelumme vastaavat tehokkaasti ja asiakaslähtöisesti kaikkien asukkaidemme tarpeisiin.

1.1.2025 voimaan astuvan kotoutumislain 1§:n 8. kohdassa sanotaan, että kotoutumislain on tarkoitus edistää monialaista yhteistyötä kotoutumista edistävien tahojen välillä. Miten laki tukee monialaista yhteistyötä jatkossa, mikäli kunnissa luovutaan hallituksen esityksen mukaisesti asiakaskohtaisista monialaisista sekä perhekohtaisista kotoutumissuunnitelmista ja kuntatason monialaisesta

kehittämistyöstä normipurun nimissä? Arvioimme normipurkuna karsittavien tehtävien vaikuttavuutta seuraavassa kohdassa.

4. Lausunto kevennettävistä tehtävistä (normin purku)

Hallitus esittää normipurkuna ensisijaisesti kunnan hallinnollisten tehtävien vähentämistä siten, ettei niillä olisi heikentävää vaikutusta kotoutujien palveluihin. Kotoutujien palvelut kuitenkin heikkenevät, jos kehittämistyölle ei ole resursseja. Jos kotoutumispalveluiden seurantavelvoite poistuu, on vaarana se, että palveluiden taso laskee. Kotoutumisohjelman asiakirjan ja yhteistyöryhmän asettamisen velvoitteista luopuminen ovat normipurkuna marginaalisia, eivätkä vastaa laskennallisiin korvauksiin kohdistuvan leikkauksen vaikutusta. Asiakkaan monialaisen palvelun tarve ei poistu, vaikka sitä ei velvoitettaisi kirjattavaksi palvelutarpeen arviointiin ja kotoutumissuunnitelmaan. Kotoutuminen voi viivästyä ja heiketä, jos monialaisen palvelun tarvetta ei tunnisteta tai sen toteutuminen heikkenee.

Hallitus esittää luopumista kotoutumisohjelman mukaisen asiakirjan laatimisesta osana kuntien tehtävien normipurkua, mutta kotoutumisohjelmasta, eli kotoutumista tukevien palvelujen järjestämisestä, ei olla luopumassa. Kotoutumisohjelma-asiakirja on kuitenkin laadittava kunnissa 5.12.2024 mennessä ja toimitettava paikalliseen ELY-keskukseen, jotta kunta on oikeutettu laskennallisiin korvauksiin vuonna 2025. Sekä ELY-keskuksen että ministeriön viranhaltijoiden näkemyksen mukaan kotoutumisohjelma-asiakirja on laadittava huolimatta nyt lausunnoilla olevasta esityksestä. Näin ollen kunnan tulee suunnitella uuden kotoutumislain mukaiset palvelut osana kotoutumisohjelmaa. Koska asiakirja tulee joka tapauksessa laatia ja koska palvelut tulee joka tapauksessa toteuttaa, ei tästä normin purusta synny säästöjä, joita tällä tavoitellaan.

Esityksessä ehdotetaan luovuttavan monialaisesta palvelutarvearviosta, monialaisesta kotoutumissuunnitelmasta ja perheen kotoutumissuunnitelmasta. Alkuperäisen esityksen mukaan nämä laadittaisiin hyvinvointialueen ja kunnan kanssa yhdessä. Kunnan tulee jatkossakin laatia lain edellyttämä kotoutumissuunnitelma asiakkaille. Hyvinvointialue tekee sosiaali- ja terveyslainsäädännön mukaisen palvelutarvearvion. Nyt luovutaan näitä palvelutarvearvioita ja suunnitelmia yhteen sovittavasta dokumentista. Tästä syntyy jonkin verran säästöä hallinnolliseen työhön, mutta ei kuitenkaan merkittävää taloudellista säästöä edes Turun kaupungin kokoiselle kunnalle, koska näistä monialaisista suunnitelmista luopuminen ei tuo varsinaisia henkilöstösäästöjä.

Mikäli normiin perustuvasta yhteistyövelvoitteesta kunnan ja hyvinvointialueen sekä työvoimaviranomaisen välillä luovutaan, voi se vähentää tiedon kulkua yhteistyötahojen välillä ja aiheuttaa sen, että asiakkaalle tehdyt suunnitelmat ovat ristiriidassa tai päällekkäisiä. Kotoutumissuunnittelun poikkihallinnollinen ja monialainen yhteistyö edesauttaa sitä, että kotoutuja ohjautuu mahdollisimman varhaisessa vaiheessa oikeiden palveluiden piiriin. Kuntien ja hyvinvointialueen välinen yhteistyö on välttämätöntä. Mikäli rahoituksia leikataan, on riskinä se, ettei työhön riitä henkilöresursseja.

Kotoutumisaikainen, monialaista yhteistyötä vaativa asiakaskunta, on jo lähtökohtaisesti erityisen haavoittuva asiakasryhmä. Jos yhteensovittamisen velvoite kunnan ja hyvinvointialueen monialaisen yhteistyön osalta jää laista pois, asiakas ei välttämättä osaa itse hakeutua oikean palvelun piiriin tai myöskään itse saattaa tarvittavaa tietoa toisen vastuuviranomaisen tietoon. Tämä haaste on voitu havaita jo nykyisissä työvoimaviranomaisen kotoutumispalveluissa. Tämä viivästyttää asiakkaan oikeaan palveluun ohjausta. Kun palvelupolku on eheä, myös kotoutuminen voi tehostua ja tämä tulee säästämään myös pidemmällä aikavälillä ohjaukseen käytettyä aikaa.

Kotoutumisen alkuvaiheessa asiakas ei pysty itse ymmärtämään palveluverkoston ja eri toimijoiden roolia, vaan vaatii palveluohjausta ja neuvontaa. Jos kotoutumislaisilla on velvoite tehdä yhteistyötä, niin se sujuvoittaa asiakasohjausta. Esimerkiksi asiakkaan työkykyä arvioidessa, tulisi olla mahdollisuus tarkastella asiakkaan tilannetta kokonaisvaltaisesti. Yhteistyö säästäisi sekä hyvinvointialueen ja työvoimaviranomaisen resurssia, kun asiakkaan palvelutarve ja etuusasiat olisi mahdollista selvittää yhteisellä monialaisella osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviolla ja laatia monialainen suunnitelma tukemaan asiakkaan oikeisiin ja oikea-aikaisiin palveluihin ohjaamista. Lisäksi yhteistyö edistäisi palveluiden kehittämistä vastaamaan asiakkaiden tarpeita.

Monialaisen palvelutarpeen omaavalla kotoutumisaikaisella asiakkaalla on vähäisen suomen tai ruotsin kielitaidon takia rajatut mahdollisuudet peruspalveluihin. Polku kohti työllistymistä vaatii tämän asiakasryhmän kohdalla erityisiä toimia ja toimivia palveluita. Normien purku ei tässä yhteydessä tule vähentämään asiakastyöhön käytettyä aikaa ja resurssia. Päinvastoin monialaisen palvelutarpeen arvioinnin ja suunnittelun puute voi lisätä tarvetta erillisille aikaa vieville selvittelyille.

Monialaisen yhteistyön tarve lähtee aina asiakkaan palvelutarpeista ja niiden tunnistaminen voi olla myös haastavaa, koska kotoutumisaikaiset asiakkaat eivät ole olleet aiemmin suomalaisen palvelujärjestelmän piirissä. Tulevassa kotoutumislaisilla on huomioitu, että säädetystä poiketen, kunta ja 1 momentissa tarkoitettu maahanmuuttaja voivat kuitenkin laatia 14 §:ssä tarkoitetun osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin keskenään, jos on ilmeistä, ettei maahanmuuttajalla ole kotoutumiseen liittyviä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeita tai muusta perustellusta syystä. Näin ollen monialaisen yhteistyön tarve arvioidaan asiakaskohtaisesti. Normipurku ei tuota säästöä, koska sen myötä palataan nykyisen kotoutumislain mukaiseen palveluprosessiin.

Turun opetustoimessa on huomattu, että oppilailta on yhä enemmän psykososiaalisen ja sosioemotionaalisen tuen tarvetta, johon opetushenkilöstöllä ei ole mahdollisuutta vastata. Kunnissa tarvitaan rahoitusta, joka turvaa sen, että lapset saavat tämän tarvittavan tuen ammattilaisilta. Jos perheiden kokonaisvaltaisten tilanteiden palvelutarpeen arviointi puuttuu, niin miten hyvin kunnan ja hyvinvointialueen välinen yhteistyö voi toimia? Kouluilla ei ole mahdollista kotouttaa koko perhettä. Koulun rooliin kuuluu ainoastaan oppilaan kotouttaminen suomalaiseen kouluun, mutta rahoituksen leikkaaminen ajaa väistämättä kokonaisvaltaisen kotoutumisen heikkenemiseen.

Kunnan maahanmuuton ja kotoutumisen yhteistyöryhmästä luopumista esitetään normipurkuna, jonka on tarkoitus tuoda säästöjä. On ymmärrettävää, että jos Varsinais-Suomessa kaikki 27 kuntaa perustaisivat tällaisen ryhmän ja kutsuisivat siihen

esimerkiksi valtion viranomaistahon edustajat, sitoisi tämä huomattavasti heidän työaikaansa, vaikka yksittäinen ryhmä kokoontuisi vain kahdesti vuodessa. Kuntien osalta työaikaa kuluisi jonkin verran kokouksen järjestämiseen ja koollekutsumiseen, mutta ei merkittävästi. Turun kaupungilla on jo nyt International House Turun ohjausryhmä, johon on kutsuttu mukaan useimmat alkuperäisen lakiesityksen tarkoittamat tahot. Tämä on koettu hyväksi informaation vaihdon välineeksi ja sillä on erilliset yritys- ja koulutusjaostot. Samalla ryhmä on toiminut useiden hankkeiden ohjausryhmänä ja siten helpottanutkin työtä verrattuna siihen, että jokaisella hankkeella olisi oma ohjausryhmänsä. Yhteistyölle on tulevaisuudessakin tarvetta, vaikka yhteistyöryhmän perustaminen poistuisi laista.

Nykyisin voimassa olevan kotoutumislain mukaan kunnan tulee laatia kotouttamishjelma, jossa asetetaan kotoutumisen edistämiseksi ja hyvälle väestösuhteille tavoitteita. Tästä strategisesta asiakirjasta ollaan sellaisenaan luopumassa, mutta kunnan on asetettava kotoutumisen edistämisen suunnittelussa vähintään maahanmuuttajien työllisyyttä, koulutusta, hyvinvointia ja terveyttä, asumista, osallisuutta, yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa, oman kielen ja kulttuurin ylläpitämisen mahdollisuuksia sekä hyvien väestösuhteiden edistämistä koskevat tavoitteet sekä niitä tukevat toimenpiteet, vastuutahot, yhteistyö ja seuranta.

Kunnan on kirjattava edellä tarkoitetut asiat erilliseen toimenpideohjelmaan tai sisällytettävä ne muuhun kunnan suunnitteluasiakirjaan mittareineen. Kunnan on raportoitava vähintään kahden vuoden välein kotoutumisen edistämisen tavoitteiden saavuttamisesta ja toimenpiteiden toteutumisesta alueelliselle elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle. Raportissa on oltava myös palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden, rahoituksen tason riittävyyden ja vaikuttavuuden toteutumista koskevat tiedot. Tästä edellä mainitusta tavoiteasettelusta ja raportointivelvoitteesta ollaan nyt lausunnoilla olevassa esityksessä luopumassa. Sen sijaan kunnan on kuitenkin yhä suunnittelussaan otettava huomioon kotoutumisen edistämisen valtakunnalliset tavoitteet ja työllisyyden edistämisen valtakunnalliset tavoitteet kotoutuja-asiakkaiden osalta. Turussa tullaan todennäköisesti asettamaan tavoitteita kotoutumista edistävälle työlle ja raportoidaan siitä poliittisille elimille. Se, että tavoiteasetantaa ja raportointia ei tehdä ELY-keskuksia varten lisäksi, ei vähennä merkittävästi hallinnollista työtä.

Yhteenvedon voidaan todeta, että esitetyt normipurut kattavat vain hyvin minimaalisesti sen lähes puolentoista miljoonan euron leikkauksen, jota Turun laskennallisiin kustannuksiin esitetään tehtäväksi. Toisin sanoen normipurut ja leikkaukset eivät ole tasapainossa. Palvelun tarve ei poistu sen enempää varhaiskasvatuksessa, perusopetuksessa kuin kaupungin muussa kotoutumisen tuessa, vaikka rahoitusta leikataan.

Mikäli osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnista olisi luovuttu erillisenä normatiivisena tehtävänä, olisi tästä voinut syntyä säästöjä. Uuden kotoutumislain mukaan osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointia laajennetaan sen sijaan uusiin kohderyhmiin eli muuten kuin tilapäistä toimentulotukea saaviin, alaikäisenä ilman huoltajaa tullessiin kv-suojelua hakeviin sekä ihmiskaupan uhreihin, joten kunnan kustannukset ja tehtävät ennemminkin lisääntyvät entisestään kuin vähenevät.