

18.10.2018

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

**Kuntaliiton lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle
laiksi kotoutumisen edistämisestä HE 96/2018 vp**

Kotoutumisen edellytyksiä ovat kielitaito, koulutus, työllistyminen ja osallisuus. Maahanmuuttajien palvelutarpeita on tarkasteltava kokonaisuutena, johon kuuluvat muun muassa koulutus, työllistyminen, sosiaali- ja terveydenhuolto, asuminen ja kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalvelut. Kunnilla on tärkeä tehtävä myös maahanmuuttajien osallisuuden ja yhdenvertaisuuden tukemisessa.

Maakuntaudistuksessa ELY-keskusten ja TE-toimistojen kotouttamistehtävät sekä sote-palvelut siirtyvät maakunnalle. Kunnan rooli kotouttamisessa säilyy vahvana erityisesti maassaolon alkuvaiheessa. On huolehdittava siitä, että kunnille jatkossa osoitetaan tarvittavat voimavarat kotouttamiseen.

Maahanmuuttajien työllistyminen

Maahanmuuttajien työllistymisen tukeminen on ensiarvoisen tärkeää. Erityisesti maassaolon alkuvuosina on työvoimakoulutuksena annettavan kotoutumiskoulutuksen oikea-aikaisuudella ja riittävyydellä suuri merkitys maahanmuuttajan työllistymiselle ja integroitumiselle yhteiskuntaan.

Kotoutumiskoulutuksen tavoitteena on antaa maahanmuuttajille suomen tai ruotsin kielen koulutusta, tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta sekä tukea maahanmuuttajan työllistymistä. Kotoutumiskoulutuksen muotoja, kehittämistä ja resursseja arvioitaessa on otettava huomioon se, että suuri osa esim. oleskeluluvan saavista turvapaikanhakijoista on työiässä olevia henkilöitä. Työpoliittinen kotoutumiskoulutus on aikuisten maahanmuuttajien tärkein kotouttamisen väline.

Maahanmuuttajat tarvitsevat kotoutumisvaiheessa paljon henkilökohtaista neuvontaa ja ohjausta mm. kulttuuri- ja kielivaikeuksien vuoksi. Maahanmuuttajien erilaiset lähtökohdat on otettava huomioon työllisyyspalveluissa.

Maahanmuuttajien koulutuksen tunnustaminen ja aikaisemmin hankitun osaamisen tunnustaminen nopeuttavat oikeaan ammattialaan ja koulutukseen hakeutumista. Maahanmuuttajien aikaisempaa koulutusta ja osaamista ei ole kyetty täysin hyödyntämään. Maahanmuuttajille tulisi voida tarjota nykyistä enemmän ammattialakohtaista kotoutumiskoulutusta. Uusia työtä ja kielikoulutusta yhdistäviä kotoutumiskoulutuksen muotoja on tarpeen edelleen kehittää.

Maahanmuuttajien työllistymistä ja kotoutumista on edistetty myös alueellisissa yritys- ja työvoimakokeiluissa mm. Pirkanmaalla ja Turussa. Kokeiluissa on yhdistetty TE-toimiston ja kunnan työllisyyden hoidon resurssit. Kohderyhmänä Pirkanmaan kokeilussa ovat kaikki työmarkkinatukea saavat työttömät, myös vieraskieliset henkilöt sekä kotoutujat. Turun kokeilussa ovat mukana kaikki alle 25-vuotiaat työnhakijat sekä iästä riippumatta kaikki yhtäjaksoisesti 12 kk työttömänä olleet. Kokeilun palveluissa näkyvät kotoutujina erityisesti vuonna 2015 tulleet turvapaikanhakijat, jotka ovat saaneet oleskeluluvan. Kokeiluissa saatujen tulosten mukaan kotoutujien aktivointiasteet ovat nousseet ja tiedonkulku kotoutujan ja työllisyysasioiden välillä on parantunut. Hyvää asiakaspalautetta on saatu mm. henkilökohtaisesta neuvojasta ja tuesta, myös digi-chattimahdollisuus "Osaamisbotti" on otettu hyvin vastaan.

Kuntaliitto korostaa, että hyviä tuloksia saavuttaneita, kuntien ja valtion TE-hallinnon voimavaroja yhdistäneiden työllisyyskokeilujen on voitava jatkua, kunnes niiden hyvät toimintamallit voidaan joustavasti siirtää uuteen järjestelmään.

Ohjaus ja neuvonta, alkukartoitus ja kotoutumissuunnitelma

Alkuvaiheen ohjaus ja neuvonta, alkukartoitus ja kotoutumissuunnitelma ovat nykyisessä kotoutumislaisissa mainittuja maahanmuuttajan kotouttamisen välineitä. Hallituksen esityksen mukaan nämä kotouttamisen välineet on tarkoitus säilyttää myös uudistetussa kotoutumislaisissa. Hallituksen esityksen mukaan alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman järjestäminen kuuluu sekä maakunnan että kunnan tehtäviin.

Hallituksen esityksen perusteluissa on esitetty laajasti kunkin välineen toteuttamisessa ja kehittämisessä huomioon otettavia seikkoja. On tärkeää pitää huolta siitä, että näiden kotouttamisen välineiden tehtävä ja tarkoitus ovat selkeät eikä niiden tavoitteet ja toteutus sekoitu keskenään.

Ohjaus ja neuvonta

Hallituksen esityksen mukaan maakunta vastaa siitä, että sen alueella on toimipisteitä ja palveluita, joissa maahanmuuttaja voi saada henkilökohtaista alkuvaiheen neuvontaa ja ohjausta. Ohjaus- ja neuvontapalveluiden kehittämisessä tulee huomioida maahanmuuttajien tarpeet, muun muassa palveluiden monikanavaisuus, matalan kynnyksen periaate ja eri kielillä toimivat palvelut. Palveluita onkin kehitetty monissa eri hankkeissa.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että hankkeissa saatujen hyvien käytäntöjen siirtäminen jatkuviin prosesseihin vaatii hankerahoituksen jälkeen jatkuvan valtion rahoituksen.

Alkukartoitus ja kotoutumissuunnitelma

Alkukartoituksessa on tarkoitus arvioida maahanmuuttajan osaaminen, työllistymis-, opiskelu- ja muut kotoutumisvalmiudet sekä koulutuksen ja muiden kotoutumista edistävien palveluiden tarpeet. Alkukartoituksessa selvitetään maahanmuuttajan aikaisempi koulutus, työhistoria ja kielitaito sekä tarvittaessa muut työllistymiseen ja kotoutumiseen vaikuttavat seikat. Alkukartoituksen perusteella maahanmuuttajan kanssa sovitaan kotoutumista edistävästä palvelusta.

Kotoutumissuunnitelma on alkukartoitukseen perustuva yksilöllinen suunnitelma niistä palveluista, joiden tarkoituksena on tukea maahanmuuttajan mahdollisuuksia työllistyä, opiskella ja saada riittävä suomen tai ruotsin kielen taito sekä muita yhdenvertaista yhteiskunnallista osallisuutta, hyvinvointia, terveyttä ja tasa-arvoa tukevia tietoja ja taitoja.

Hallituksen esityksen mukaan maakunta laatii alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman työttömälle maahanmuuttajalle, joka on julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista annetun lain mukaisesti käynnistänyt työnhaun sekä lähtökohtaisesti kansainvälistä suojelua saaneille henkilöille sekä heidän perheenjäsenilleen. Kunta osallistuisi maakunnan pyynnöstä alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman laatimiseen. Perustellusta syystä kunta voi laatia alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman myös itsenäisesti. Hallituksen esityksen mukaan maakunta voisi antaa alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman laatimisen myös yksityiselle palveluntuottajalle.

Hallituksen esityksen perusteella voidaan päätellä, että alkukartoituksella on ratkaiseva merkitys sille, millaisiin kotoutumista tukeviin toimenpiteisiin maahanmuuttaja ohjataan. Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman tekeminen monen eri toimijan kanssa yhdessä voi olla käytännössä hyvin vaikea järjestää. Myös tietosuojakysymyksiin tulee kiinnittää huomiota silloin, kun käsitellään hyvin arkaluonteisia, maahanmuuttajan henkilökohtaisia tietoja.

Kuntaliitto näkee mahdollisena vaarana sen, että alkukartoituksen laatiminen sekä kotoutumissuunnitelman laatiminen ja toteuttaminen usean toimijan tehtävänä saattaa pirstoa palvelut niin, että kartoitusten ja suunnitelmien tekemistä ja toimeenpanoa ei koordinoita riittävän hyvin.

Hallituksen esityksen perusteluissa tulisi selkeästi näkyä alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman laatimiseen liittyvät erot. Alkukartoituksessa tulisi keskittyä palvelutarpeen selvittämiseen ja palveluihin ohjaamiseen tulisi selkeästi kuulua kotoutumissuunnitelman laatimiseen.

Hallituksen esityksen mukaan maakunta tai kunta voi laatia alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman myös muulle kuin työttömälle maahanmuuttajalle, joka on julkisista rekrytointi-

palveluista ja osaamisen kehittämisspalveluista annetun lain mukaisesti käynnistänyt työnhaun, tai kansainvälistä suojelua saaneille henkilöille sekä heidän perheenjäsenilleen, jos tämän arvioidaan tarvitsevan alkukartoitusta tai kotoutumissuunnitelmalla voidaan edistää maahanmuuttajan pääsyä kotoutumista edistäviin palveluihin tai työelämään. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että maahanmuuttajan mahdollisuutta alkukartoitukseen ei saisi rajoittaa oleskeluluvan myöntämisen peruste tai sen pituus. Maassa oleskelun perusteella ei lähtökohtaisesti tulisi olla merkitystä myöskään arvioitaessa tarvetta kotoutumissuunnitelmalle.

Kuntaliitto huomauttaa, että hallituksen esityksen perusteluissa tulisi ottaa huomioon se, että alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman laatiminen muille ryhmille vaatisi lisäresursseja, joita maakunnilla ja kunnilla ei välttämättä ole käytettävissä.

Kotoutumiskoulutus

Hallituksen esityksen mukaan kotoutumiskoulutukseen voi sisältyä myös aikaisemmin hankitun osaamisen tunnistamista ja tutkinnon tunnustamista. Kuntaliitto pitää tärkeänä aikaisemmin hankitun osaamisen ja suoritettujen tutkintojen huomioon ottamista.

Hallituksen esityksessä korostetaan maahanmuuttajien yhteen sovitettuja työlistymistä ja ammatillista osaamista edistäviä palvelukokonaisuuksia. Kuntaliitto toteaa, että hankintoja tehtäessä hinnan lisäksi hankintakriteereinä tulisi korostaa palveluntuottajan mahdollisuuksia monipuoliseen ja maahanmuuttajien erilaiset tarpeen huomioivaan palveluun.

Kunnille maksettavat valtion korvaukset

Hallituksen esityksen mukaan valtio maksaisi maakuntauudistuksen jälkeenkin laskennallista korvausta pakolaisten vastaanotosta ja kotoutumista edistävien palvelujen järjestämisestä suoraan kunnille. Osa nykyisestä laskennallisesta korvauksesta siirrettäisiin maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen. Voimassa olevan lain mukaisesta erillisestä tulkitsemisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta luovuttaisiin, samoin luovuttaisiin erillisestä kunnan alkukartoituksen järjestämisen laskennallisesta korvauksesta. Tulkitsemisesta aiheutuvat kustannukset ja alkukartoituksen järjestämisestä maksettava korvaus sisällytettäisiin kunnille maksettaviin laskennallisiin korvauksiin. Myös pakolaisista ja paluumuuttajista maksettavien erityiskustannusten korvaamisesta pääosin luovuttaisiin ja ne siirrettäisiin maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen.

Hallituksen esityksen yleisperusteluissa todetaan lisäksi, että uudistusten jälkeen kunnalle jääviin tehtäviin arvioidaan alle 7 vuotiaan osalta kohdistuvan 95 % laskennallisesta korvauksesta. Alle kouluikäisten kohdalla kotoutumista edistäviä palveluista keskeisin on varhaiskasvatus. Kunnan tehtäviin 7 vuotta täyttäneiden osalta arvioidaan kohdistuvan 60 % laskennallisesta korvauksesta (42 §:n erityisperustelut: Arvion mukaan 7 vuotta täyttäneen henkilön laskennallisesta korvauksesta 30 % on kohdistunut sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin. Tämä osa siirrettäisiin maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen). Keskeisimmät uudistuksen jälkeen kunnan vastuulle jäävistä tehtävistä ovat asumisen, varhaiskasvatuksen, perusopetuksen, toisen asteen koulutuksen, vapaan sivistystyön, kulttuurin, liikunnan ja nuorisotyön palvelut sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen.

Kuntaliitto toteaa, että kunnat järjestävät kotouttamispalveluja erityisesti kuntaan muuton alkuvaiheessa kunnille maksettavilla laskennallisilla korvauksilla. Lisäksi kuntien maahanmuuttajapalveluita ja kotouttamistoimia kehitetään ja toteutetaan kunnan omalla rahoituksella sekä hankerahoituksella.

Kuntien kotouttamistoimia kohdistetaan esimerkiksi maahanmuuttajien rekrytointiin sekä työllistymisen ja yritystoiminnan edistämiseen, maassaolon alkuvaiheen omakielisiin palveluihin, suomen ja ruotsin kielen koulutukseen muun muassa kieliklubeissa ja Tervetuloa Suomeen -kursseilla. Kouluissa ja varhaiskasvatuksessa kodin ja koulun sekä päiväkodin välisen yhteistyön tukeminen on tärkeä osa perheen kotouttamista. Kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotoimi ovat tärkeitä kotouttavia toimialoja. Maahanmuuttajien osallisuutta edistetään mm. maahanmuuttajatoimikunnissa ja kansalaisuusjuhlia järjestämällä.

Tällä hetkellä laskennalliset korvaukset kunnille ovat 6 845 euroa vuodessa alle 7-vuotiaasta ja 2 300 euroa vuodessa 7 vuotta täyttäneestä henkilöstä. Korvauksia maksetaan kunnille

kiintiöpakolaisista neljän vuoden ajan ja muiden henkilöiden osalta kolmen vuoden ajan. Laskennallisten korvausten taso määriteltiin vuonna 1993. Sen jälkeen laskennallisia korvauksia on korotettu kaksi kertaa. Vuonna 2010 korvauksia korotettiin kymmenellä prosentilla ja vuonna 2011 korotettiin yli 7-vuotiaista maksettavaa korvausta kymmenellä prosentilla. Tilastokeskuksen julkisten menojen hintaindeksin mukaan kuntien sosiaalitoimen kustannukset ovat vuosina 1993 - 2016 nousseet 78,1 %. On otettava huomioon myös palvelujen laadullisen ja määrällisen muutoksen vaikutus kustannusten nousuun.

Kunnille maksettavat korvaukset eivät enää vastaa palvelutuotannosta aiheutuneita kustannuksia. Jotta korvaustaso vastaisi vuoden 1993 jälkeen tapahtunutta kustannusten nousua sosiaalitoimessa, tulisi laskennallisten korvausten alle 7-vuotiaiden osalta olla 11 083 euroa vuodessa ja 7 vuotta täyttäneiden osalta 3 384 euroa vuodessa.

Kunnilta saadun palautteen mukaan laskennallisten korvausten taso ei ole riittävä. Myös eduskunnan hallintovaliokunta on mietinnössään 4/2016 katsonut, että laskennallisiin korvauksiin tulisi kohdistaa hallituskauden aikana määrällinen korotus asteittain niin, että korvausten jälkeenyys korjaantuu.

Kuntaliitto pitää hallituksen esityksen perusteluissa esitettyjä perusteita laskennallisten korvausten jakamisesta kuntien ja maakuntien kesken sinänsä oikeina. Kuntaliitto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että korvausten nykyisen riittämättömyyden vuoksi korvaustasoa on korotettava kuntien kotouttamistoimien mahdollistamiseksi. On otettava huomioon myös se, että hallituksen esityksen mukaisiin laskennallisiin korvauksiin on sisällytetty tulkkauksekustannusten korvaukset, joten korvaustaso ei sinällään nouse.

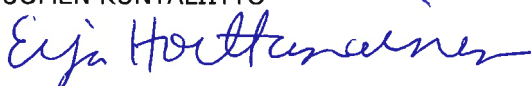
Kuntaliitto pitää valitettavana, että hallituksen esityksen mukaan tulkkauksekustannusten erikseen korvattavuudesta luovutaan. Kotouttamisen alkuvaiheen palvelujen laadun varmistamisessa tulkkauksella on suuri merkitys. Tulkkauksekustannusten erilliskorvaus ilman aikarajaa on antanut varmuuden kunnan toimijoille siitä, että tulkkauksekustannukset eivät pienennä muuta kotouttamiseen suunnattua resurssia. Erityisesti tulkkaustarpeet näkyvät kuntien varhaiskasvatuksen ja opetuksen järjestämisessä. Perheiden kotoutumisen kannalta kodin ja koulun sekä kodin ja päiväkodin yhteistyö on välttämätöntä. Tulkkauksella on suuri merkitys tämän yhteistyön onnistumisessa.

Kuntaan ohjaaminen

Nykyisen kotoutumislain 43 §:n mukaan kuntaan ohjaaminen tapahtuu kunnan ja ELY-keskuksen välisen sopimuksen nojalla. Usein oleskeluluvan saaneet turvapaikanhakijat muuttavat vastaanottokeskuksesta suoraan kuntaan. Uuden kotoutumislakiesityksen 38 §:n mukaan maakunta vastaa lain 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetun henkilön kuntaan ohjaamisesta. Ko. henkilö voi siirtyä kuntaan myös vastaanottokeskuksen ohjaamana. Kuntapaikkasopimukset tehdään jatkossa vain kiintiöpakolaisista ja henkilöistä, joiden osalta maakunta katsoo sopimuksen tarpeelliseksi. Nykyisin ilman sopimusta tapahtuva muutto kuntaan on usein ongelmallista, koska kunnalla ei välttämättä ole tietoa kuntaan muuttavista henkilöistä.

Kuntaliitto esittää, että 38 §:n 1 momentin loppuun lisätään mainita siitä, että maakunnan ja vastaanottokeskuksen on ilmoitettava kunnalle olosuhteet huomioon ottaen mahdollisimman aikaisessa vaiheessa edellä mainitun henkilön kuntaan ohjaamisesta. Tämä menettely on tarpeen, koska kunnan on pystyttävä varautumaan kotoutumislain edellytetyllä tavalla kotoutumista edistävien palveluiden järjestämiseen sekä osana peruspalveluita että muina palveluina. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan nimenomaisesti, että kuntaan ohjaamisen tarkoitus on saattaa oleskeluluvan saanut henkilö mahdollisimman nopeasti kunnallisten palveluiden ja muiden kotouttamispalveluiden piiriin, joihin hänellä on tämän lain nojalla oikeus. Tämän velvoitteen takia on välttämätöntä, että kunta saa ajoissa tiedon kuntaan muuttavista henkilöistä.

SUOMEN KUNTALIITTO



Erja Hottanainen
EU-asian päällikkö