

Lausuntopyyntö

HE 96/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä

Lausunto

Esityksessä ehdotetaan uutta lakia kotoutumisen edistämisestä, jossa huomioidaan muutoksen Suomen hallintojärjestelmässä maakuntien luomisen johdosta. Nähdäkseni esityksessä ei ehdoteta merkittäviä uudistuksia kotouttamisen sisältöön vaan kyseessä on kotouttamispalveluiden sovittaminen muista syistä tehdyn hallintouudistuksen luomiin puitteisiin.

Kotouttamispalveluiden vaikuttavuuden parantamisen kannalta on vaikeaa nähdä mitä lisäarvoa maakunnat prosessiin tuovat. Käsittääkseni yksi tehokkaan kotouttamisen toteuttamisen haaste jo nykyisellään on toimijoiden suuri lukumäärä ja eri toimijoiden järjestämien palveluiden yhteensovittaminen. Näin ollen **uuden alueellisen hallintotason luominen tulee nähdä pikemminkin riskinä kuin mahdollisuutena kotouttamisen tehostamisen kannalta**. Lausunnossani esitän näkemyksiä siitä, mitä keskeisiä riskejä prosessiin liittyy ja miten näitä riskejä voisi olla mahdollista minimoida.

Merkittävä osa kotouttamispalveluista ostetaan jo nykyjärjestelmässä yksityisiltä palveluntarjoajilta. **Käytännössä maahanmuuttajien oma valinnanvapaus on heikkoa johtuen maahanmuuttajien hyvin rajallisesta mahdollisuudesta ymmärtää suomalaista kotouttamisjärjestelmää** maahanmuuton alkuvaiheessa, johon kotouttamispalvelut ensisijaisesti keskittyvät (HE 96/2018, s.72). Näin ollen valinnanvapautta käyttää käytännössä viranomainen, joka arvioi mitkä palvelut edistävät maahanmuuttajan kotoutumista tehokkaimmin. Koska viranomaisen rooli syntyy nimenomaan maahanmuuttajan rajallisesta informaatiosta, **vastuu palveluntarjoajien valinnasta jää jatkossakin viranomaisille**. Viranomaisvastuulla on luonnollisesti myös **hankintaprosessin suunnittelu**. Keskeinen kysymys nyt ja tulevaisuudessa on täten se, miten viranomaiset pystyvät nämä päätökset parhaalla mahdollisella tavalla tekemään.

Yksi maakuntauudistuksen riski koskee jo nykyisellään ohuen **hankintaosaamisen hajautumista**. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön kokemukset tällä hetkellä toteutettavassa vaikuttavuusinvestointien käytöstä kotouttamispalveluiden hankinnassa (ns. koto-SIB -hanke), jossa palveluntarjoajan palkitsemisjärjestelmä on sidottu *luotettavasti* mitattuun vaikuttavuuteen jää helposti hyödyntämättä, jos ministeriöiden mahdollisuudet vaikuttaa hankintapäätöksiin pienenevät maakuntauudistuksen takia. Toki informaation siirtyminen on mahdollista myös uudessa järjestelmässä, mutta itsestään tämä tuskin tapahtuu. Riskinä on, että maakunnilla ei ole käytettävissään riittävää osaamista yksityisten hankintojen tekemiseen, minkä johdosta uudistus saattaa tavoitteensa mukaisesti luoda uusia liiketoimintamahdollisuuksia, mutta ei saavuta tavoitettaan lisätä palveluiden vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta (HE 96/2018, s. 57).

Nähdäkseni hallituksen esitys ei huomioi näitä riskejä riittävästi ja sisältää ehdotuksia, jotka pikemminkin **siirtävät viranomaisille kuuluvaa vastuuta yksityisille palveluntarjoajille**. Esimerkiksi hallitus esittää seuraavaa (s. 57):

Maakunta voisi antaa palveluntuottajan hoidettavaksi myös maahanmuuttajan palveluprosessiin liittyviä toimia, jos se katsotaan tarkoituksenmukaiseksi. Palveluntuottaja voisi hoitaa asiakkaan alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman laatimisen ja seurannan sekä sekä ohjaamisen palveluihin. Palveluntuottaja huolehtisi niistä laissa ja sen nojalla säädettyistä tehtävistä, jotka määräytyisivät maakunnan kanssa tehdyn sopimuksen taikka maakunnan palveluntuottajan hyväksymistä koskevan päätöksen ja palvelun tuottamista koskevien ehtojen perusteella.

Tällainen toimintapa loisi palveluntarjoajille merkittävät kannustimet ohjata maahanmuuttajat palveluntarjoajan kannalta tuottavimpiin palveluihin, jotka eivät välttämättä olisi tehokkaimpia tapoja edesauttaa maahanmuuttajien kotoutumista.

Sama haaste kohdataan muissakin julkisissa hankinnoissa, joten nähdäkseni **valiokunnan olisi tärkeää kiinnittää huomiota siihen, miten maakuntien riittävä hankintaosaaminen varmistetaan.**

Toinen maakuntauudistuksen riski koskee kotouttamispalveluiden ja hankintaprosessin kehittämisen vaativan **informaation keräämistä**. Nykyjärjestelmässä keskeiset tiedot esimerkiksi erilaisiin kotouttamistimenpiteisiin osallistumisesta kerätään TEM:n tietojärjestelmiin yhdenmukaisella tavalla. Sen sijaan esimerkiksi kuntien keräämät tiedot itse tekemistään kotoutumissuunnitelmista eivät systemaattisesti keräydy minnekään, joten kuntien tekemien kotoutumissuunnitelman määrät eivät ole tiedossa (HE 96/2018, s. 33–34). Maakuntauudistuksen riskinä on, että kukin maakunta kerää erilaista informaatiota erilaisilla järjestelmillä ja lopputuloksena on, että päätöksentekijöillä ei tulevaisuudessa ole käytettävissään edes perustietoja järjestelmän toiminnasta.

Myös tältä osin kyse on haasteesta, joka ei rajoitu kotoutumispalveluihin, joten nähdäkseni **valiokunnan olisi tärkeää edellyttää, että maakunnat tuottavat riittävän tarkat ja yhdenmukaiset yksilötason tiedot kotoutumispalveluihin osallistumisesta sellaisessa muodossa, että ne voidaan yhdistää muihin rekisteritietoihin tutkimusta ja yhteiskunnallista selvitystyötä varten.**

Kunnioittaen,

Matti Sarvimäki
Apulaisprofessori, Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulu ja Helsinki GSE
Johtava tutkija, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT)