

Lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle koskien valtioneuvoston selontekoa kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista

Pasi Saukkonen, Erikoistutkija Helsingin kaupunki; dosentti, Helsingin yliopisto, Jyväskylän yliopisto

Tiivistelmä

Suomeen muuttaneiden kotoutuminen seuraa pitkälti samaa kaavaa kuin vertailukelpoisissa muissa maissa. Kotoutumisen edistämiseksi tarkoitetun politiikan periaatteet ja rakenteet ovat varsin hyvät, eikä siltä osin olisi suurta muutostarvetta. Ongelmana on jo pitkään ollut politiikan puutteellinen toteutus, eivätkä esitetyt ehdotukset kotouttamisen uudistamiseksi ratkaise näitä ongelmia. On vaikea nähdä, mitä hyötyä selonteossa keskeiseksi uudeksi instrumentiksi tarkoitetusta kotoutumisohjelmasta olisi. Kuntien roolia kannattaa vahvistaa, mutta se saattaa johtaa uusien rahoitusjärjestelyjen vuoksi toteutuksen entistä suurempaan alueelliseen vaihteluun. Pääkaupunkiseutu muodostaa Suomessa kotoutumisen näkökulmasta muusta maasta selvästi poikkeavan alueen, jonka erityistarpeet pitäisi huomioida nykyistä paremmin.

Yleistä

Suomeen muuttaneen kotoutuminen maahamme on moniulotteinen ja pitkäkestoinen useiden prosessien kokonaisuus. Kyse on työllistymisestä ja sen edellytysten parantumisesta, mutta myös paljon muusta, kuten kulttuuristen arvojen ja käytänteiden ymmärtämisestä, sosiaalisten verkostojen rakentumisesta sekä yhteenkuuluvuuden tunteen vahvistumisesta.

Ideaalitalanteeseen eli nopeaan ja kokonaisvaltaiseen integroitumiseen verrattuna monien Suomeen muuttaneiden kotoutuminen etenee usein hitaasti ja myös eri ulottuvuuksilla epätahtisesti. Jos katse kohdennetaan työmarkkinoille osallistumiseen, osallistuminen työvoimaan on maahanmuuttajilla alempi kuin kantaväestöön kuuluvilla, työttömyys on yleisempää, ja monet työskentelevät koulutustaan vastaamattomissa tehtävissä. Erot Suomen kannalta vertailukelpoihin maihin nähden ovat kuitenkin pieniä ja osin vaikeasti tulkittavissa.

Vaikka laajempaa maahanmuuttoa alkoi kohdistua Suomeen verrattain myöhään, maamme oli yksi ensimmäisistä maista laatimaan järjestelmällistä ja kokonaisvaltaista kotoutumisen edistämisen politiikkaa (kotouttamispolitiikkaa). Järjestelmä ja sen takana olevat periaatteet ovat saaneet kansainvälisessä vertailussa myönteisiä arvioita, esimerkiksi kansallisten kotouttamispolitiikkojen säännöllisesti toistuvassa Mipex-tutkimuksessa. Positiivisena piirteenä voi pitää myös sitä, että suomalaista kotouttamispolitiikkaa ei ole monista muista maista poiketen jatkuvasti muutettu.

Julkisilla toimilla kotoutumisen edistämiseksi on tutkitusti myönteinen vaikutus kotoutumisprosessien sujumiseen ja nopeuteen. Suurelta osin kotoutuminen tapahtuu kuitenkin näistä toimista riippumatta sekä alueilla, joihin on valtion tai kuntien vaikea vaikuttaa. Näitä ovat – jälleen työllistymisen alueella pysyäkseen – esimerkiksi työmarkkinoiden rakenne, taloudelliset suhdanteet sekä Suomeen muuttaneiden lähtökohtaiset tiedot, taidot ja kokemukset. Kotouttamispolitiikassa on siten tärkeää keskittyä niihin toimintoihin, joilla on muuttuvissa olosuhteissa suurin myönteinen vaikutus.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus sekä työvoimapalvelujen siirto valtiolta kunnille tai niiden yhteistoiminta-alueille pakottavat uudistamaan myös kotoutumisen edistämistä koskevaa lainsäädäntöä. Muuten en itse näkisi lain uudistamiselle suurta tarvetta. Suurimmat ongelmat eivät tähän asti ole olleet lain rakenteissa vaan sen toimeenpanossa. Ei ole mitään takeita siitä, että valtioneuvoston selonteossa esitetyt ja muuten uuden lainsäädäntötyön valmistelussa esiin tulleet uudistukset ratkaisisivat näitä ongelmia, vaan voivat jopa pahentaa niitä. Tarkastelen seuraavaksi lähemmin eräitä näistä ehdotuksista.

Kotoutumisen keston lyhentäminen

Maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi tarkoitettujen yksilöllisten ohjelmien kesto olisi jatkossa pääsääntöisesti enintään 2 vuotta. On varmasti hyvä, että niiden Suomeen muuttaneiden, joiden valmiudet siirtyä työelämään tai muihin palveluihin ovat riittäviä, siirtymisen esteeksi ei jää tätä vaikeuttavia esimerkiksi taloudellisia tai byrokraattisia esteitä. On kuitenkin vaikea uskoa, että 2 vuotta riittäisi näiden valmiuksien saavuttamiseen suurimmalle osalle niistä Suomeen muuttaneista, jotka ovat eniten palvelujen tarpeessa. Näin ollen myös suomalaisen yhteiskunnan kannalta on eduksi, että viimeksi mainitut henkilöt voivat jatkaa koulutuksessa ja muissa tukitoimissa vielä kahden vuoden jälkeenkin. Pelkään, että esitetty tavoite lyhentää kotoutumisen edistämisen kestoja tuottaa enemmän haittoja kuin hyötyjä. Siitä seuraa todennäköisesti lisääntyneitä tarvetta selvittää osaamisen tasoa ja suunnitella toimenpiteitä siinä vaiheessa, jossa monilla on yhä tarvetta palveluihin ja muuhun itsensä ja osaamisensa kehittämiseen.

Työvoiman ulkopuolelle jäävien tavoittaminen

Selonteossa esitetään yhdeksi painopisteeksi työvoiman ulkopuolella jäävien Suomeen muuttaneiden parempaa pääsyä kotoutumisen edistymistä tukevien palvelujen piiriin. Naiset mainitaan kotouttamispalvelujen erityisenä kohderyhmänä. Linjaus on sinänsä kannatettava, suomalaisen kotouttamispolitiikan kansainvälisiä erikoispiirteitä ovat olleet yhtäältä palvelujen saattaminen potentiaalisesti kaikkien niitä tarvitsevien ulottuville ja toisaalta ryhmäjako työvoimaan kuuluviin ja työvoimaan kuulumattomiin Suomeen muuttaneisiin. Taustalla oleva ajatus on ollut hyvä, mutta käytännössä etenkin työvoiman ulkopuoliset naiset ovat helposti voineet jäädä heti tai myöhemmin kotoutumista edistävien toimien ulkopuolelle. Tämä on voinut hidastaa heidän työllistymistään. Samalla on tosin todettava, että monien naisten työllistymiskehitys on alkuvuosien jälkeen usein ollut varsin myönteistä.

Käsitykseni mukaan suurin ongelma ei tällä hetkelläkään ole varsinaisesti ollut palvelujen puute, vaan niistä hyötyvien ihmisten tavoittaminen. Tähän pulmaan selontekokaan ei tarjoa kunnollista vastausta, ja ilman sitä muut toimenpiteet voivat jäädä tehottomiksi. Heidän velvoittamisensa osallistua palveluihin voi myös osoittautua juridisesti ongelmalliseksi, minkä lisäksi parhaita tuloksia saataisiin todennäköisesti sanktioiden sijaan aikaiseksi vahvasti motivoituneella osallistumisella, joka lähtisi aidoista tarpeista ja vapaaehtoisuudelta. Toimivat ratkaisut työn tai koulutuksen ja perhe-elämän yhteensovittamiseksi olisivat erittäin tervetulleita.

Kotoutumisohjelmat ja niiden laatiminen

Selonteossa esitetään kotoutumisohjelma uutena instrumenttina selkeyttämään alkuvaiheen kotouttamispalveluiden kokonaisuutta, nostamaan palvelujen tasoa ja muuten edistämään kotoutumista. Monin paikoin on epäselvää, minkä toimijan vastuulla näiden ohjelmien laatiminen oikein on. Välissä vaikuttaa siltä, että kotoutumisohjelmalla tarkoitetaan sitä, mitä nykyisessä lainsäädännössä tarkoitetaan maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmalla, mutta näin ei liene asian laita. Toisiaan suuresti muistuttavien koto-alkuisten termien runsas käyttö erilaisiin tarkoituksiin tuottaa ylipäänsä tarpeetonta epäselvyyttä.

Siltä osin, kun tarkoituksena on esimerkiksi muuttaa nykyään kuntien veloitteena olevat kotouttamisohjelmat uusiksi kotoutumisohjelmiksi, voi todeta, että monien kuntien kotouttamisohjelmat ovat jo nyt varsin pitkälle esitettyjen kotoutumisohjelmien kaltaisia. Kuntien kotouttamisohjelmat ovat tosin erittäin vaihtelevia sekä sisällön että laajuuden osalta. Niiden valmistelussa on usein ongelmana se, ettei ole vahvaa näkemystä siitä, mitä tarkoitusta tämä ohjelma palvelee ja mikä on sen ohjaava vaikutus ja asema päätöksenteossa. Näitä kysymyksiä selonteossa esitetyt linjauksetkaan eivät kunnolla ratkaise.

Kuntien roolin vahvistaminen

Selonteossa esitetään, että päävastuu työmarkkinoille pyrkivien työikäisten kotoutumishjelman järjestämisestä olisi kuntien vastuulle siirtyvillä työllisyyspalveluilla. Kunnalla olisi myös vastuu työvoiman ulkopuolella olevien työikäisten kotoutumisen ohjaamisesta, kouluttamisesta ja muista palveluista. Kunnalla olisi siten kokonaisvastuu koordinoida kotoutumisen edistämistä ja palveluiden yhteensovittamista sekä huolehtia siitä, että kotoutuja-asiakkaan palvelutarve tulee kokonaisvaltaisesti arvioituksi.

Vastuiden siirtyminen kunnille on monella tapaa perusteltua. Kotoutuminen on ensisijaisesti paikallinen, ei niinkään kansallinen prosessi. Kunnissa on myös erinomainen tieto kotoutumistarpeista ja -mahdollisuuksista kyseisellä paikkakunnalla ja paljon kokemusta kotoutumisen edistämisen edellyttämistä toimenpiteistä. Riskinä toimintojen hajauttamisessa kuntatasolle nykyistä enemmän on kuitenkin se, että kotoutumispalvelujen tarjonta hajoaa organisatorisesti ja sisällöllisestikin vielä enemmän kuin nyt on asian laita. Suunniteltu kustannusten korvaamisen siirtäminen valtionosuusperusteiseksi ja siten yleiskatteiseksi voi myös paikoin johtaa heikennyksiin ohjaamisessa, tarvekartoituksissa ja palveluiden tuottamisessa.

Pääkaupunkiseutu erityistapauksena

Selonteko korostaa aivan oikein, että Suomeen muuttaneista suuri osa asuu kasvukeskuksissa. Asian voi ilmaista vielä vahvemmin. Ulkomaalaistaustaisten painottuminen yhdelle kaupunkiseudulle on Suomessa harvinaisen vahvaa. Pääkaupunkiseudulla asuu noin puolet heistä, niin sanotusta toisesta sukupolvesta selvästi yli puolet, samoin eniten kotoutumista edistäviä palveluja tarvitsevista väestöryhmistä. Muualle Suomeen aluksi asettuneista suuri osa tulee ennemmin tai myöhemmin pääkaupunkiseudulle tai esimerkiksi Vaasaan tai Turkuun.

Kotouttamispolitiikassa on tärkeätä pitää huolta koko maan tarpeista, mutta toistaiseksi liian vähän on kiinnitetty huomiota nimenomaan pääkaupunkiseudun erityisasemaan. Sillä, kuinka hyvin kotoutumisen edistämisen järjestelmä toimii Espoossa, Helsingissä ja Vantaalla, on ratkaiseva merkitys sekä todella monille Suomeen muuttajille että kokonaisuudessaan suomalaiselle yhteiskunnalle. Siksi pääkaupunkiseudun olosuhteisiin, haasteisiin ja mahdollisuuksiin kannattaisi aina kiinnittää huomiota erikseen ja varmistaa resurssien riittävyys etenkin tällä alueella.

Lopuksi

Suomalainen kotoutumisen edistämisen järjestelmä on kautta historiansa ollut melko selkeä kokonaisuus. Samaan aikaan se ollut helppo ymmärtää monella ja väärinkäsityksiäkin synnyttävällä eri tavalla. Lainsäädännössä kotoutuminen on lähtökohtaisesti ymmärretty moniulotteisena ja kaksisuuntaisenakin useiden prosessien kokonaisuutena. Käytännössä se on kuitenkin rajattu lähinnä työllistymiseksi, jonka tunnuslukuja on pidetty kotoutumisen edistämisen onnistumisen ja epäonnistumisen mittareina. Olisi parempi, jos työllistymisestä ja sen edellytysten parantamisesta puhuttaisiin suoraan näillä termeillä, ja kotoutuminen nähtäisiin yleiskäsitteenä, jota käytettäisiin vain sitä erikseen tarvittaessa.

Suomalainen yhteiskunta on murrosvaiheessa, jossa etenkin pääkaupunkiseudulla suuria määriä Suomessa syntyneitä ulkomaalaistaustaisia siirtyy joka vuosi perusopetuksesta toiselle asteelle, muuhun koulutukseen ja työelämään. Kansainvälisen kokemuksen perusteella tiedetään, että tähän toiseen sukupolveen kuuluvien menestyminen elämässä on monella tapaa tärkeätä sekä heille itselleen että omalle paikkakunnalleen ja koko yhteiskunnalle. Suomessa syntyneinä he eivät tarvitse kotoutumispalveluja, mutta monin paikoin on tarvetta tukea heidän elämäntilannettaan ja mahdollisuuksiaan myös muilla keinoin kuin mitä yhteiskunta yleisesti ottaen tarjoaa. Selonteossa nostetaan myös täysin asianmukaisesti esille tarve jatkaa syrjinnän ja rasmin estämistä sekä hyvien väestösuhteiden edistämistä.

Yhteystiedot

Pasi Saukkonen
Erikoistutkija, dosentti
Helsingin kaupunginkanslia, kaupunkitietoyksikkö
PL 550 (Siltasaarencatu 18-20 A), 00099 HELSINGIN KAUPUNKI
Puh: 040-3344800; E-mail: pasi.saukkonen@hel.fi