

Lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle koskien hallituksen esitystä laiksi kotoutumisen edistämisestä tarkoitetun lain annetun lain muuttamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi

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

25.11.2024, Helsinki

Tiivistelmä

Hallituksen esitys sisältää kuntien kotoutumisen edistämiseksi valtiolta laskennallisiin korvauksiin perustuvien korvausten laskemisen 58 miljoonalla eurolla vuoden 2025 valtion budjetissa. Esitys kompensoi sitä, että aikaisempi kehysriihessä tehty päätös toimeentulotuesta aiheutuneiden kustannusten korvausajan lyhentämisestä kolmesta yhteen vuoteen tuottaa säästöjä vasta viiveellä. Säästö heikentää merkittävästi kuntien mahdollisuuksia toimia tarkoituksenmukaisesti ja tehokkaasti kotoutumisen edistämisessä tilanteessa, jossa kotouttamisen painopiste siirtyy vahvasti nimenomaan kuntien kannettavaksi. Esityksen toimeenpano on nähtävissä sellaisena yhteiskunnalle kustannuksia tuottavana näennäisesti julkisia menoja säästävänä toimena, joita vastuullisessa politiikassa pitäisi välttää. Lisäksi esitys tuottaa eriarvoisuutta Suomen kuntien kesken.

Yleistä

Lausun otsikossa mainitusta asiasta maahanmuuttoon ja kotoutumiseen perehtyneen politiikan tutkijan näkökulmasta. Olen julkaissut työurani aikani runsaasti niin suomalaisesta kansallisesta ja paikallisesta sekä eurooppalaisesta kotouttamispolitiikasta, samoin kuin Suomeen muuttaneiden kotoutumisen edistämisestä (Liite 1). Työskentelen Helsingin kaupunginkanslian erikoistutkijana vastuualueena maahanmuuttoon ja kotoutumiseen liittyvä kaupunkitutkimus, mutta lausun tässä siis yleisemmin hallituksen esityksen vaikutuksista suomalaiseen kotoutumisen edistämiseen ja siten kotoutumiseen.

Suomeen muuttaneiden kotoutuminen ja julkisen vallan toteuttama kotoutumisen edistäminen ovat Suomessa ymmärretty poliittisessa ja laajemmassa julkisessa keskustelussa usein vakavasti väärin.

Suomalainen kotouttamispoliittinen järjestelmä kestää hyvin kansainvälisen vertailun, ja Suomeen muuttaneiden kotoutuminen on edennyt suurin piirtein niin kuin siihen vaikuttavat tekijät huomioon ottaen on ollut realistista odottaa.

Tämä ei tarkoita sitä, etteikö tiettyjä ongelmia ole ollut ja etteikö järjestelmässäkin olisi parannettavaa. Se on ollut tarpeettoman monimutkainen, ja tiedonsaanti tehdyistä toimista on usein ollut erittäin vaikeaa. Merkittävimpana ongelmana olen kuitenkin pitänyt sitä, että lähtökohtaisesti oikeita politiikkatoimia ei ole missään vaiheessa pantu toimeen riittävästi, riittävässä laadussa ja laajuudessa. **Olennainen taustasyys tähän on ollut rahoituksen riittämättömyys tai lyhytjänteisyys etenkin vahvan hankerahoitusriippuvuuden muodossa.**

Kotoutumisen edistämisen painopiste kuntiin

Suomalaisen kotoutumisen edistämisen politiikan omaleimainen piirre on ollut aikaa hyvin kestänyt työnjako valtion ja kuntien välillä. Uusi laki kotoutumisen edistämisestä muuttaa tätä työnjakoa ratkaisevasti, joskin työllisyyden kuntakokeilu sekä sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteiden uudistus ovat tosiasiallisesti jo vahvistaneet kuntien asemaa kotoutumisen edistämisessä ja siirtäneet osan palveluista hyvinvointialueille.

Yhdessä vuoden 2025 alussa voimaan tulevan TE-palvelu-uudistuksen kanssa kotoutumisen edistämisestä annetun uuden lain itsenäisten uudistusten seurauksena **kuntien asema kotoutumisen edistämisessä**

vahvistuu kuitenkin yhä merkittävästi, ja ne ovat jatkossa nähtävissä suomalaisen kotouttamispolitiikan ensisijaisina toteuttajina. Etenkin Helsinki on jo nyt vahva kotouttamispoliittinen toimija, koska se on myös oma hyvinvointialueensa, ja kaupungin rooli ja merkitys kasvavat edelleen vuodenvaihteen jälkeen.

Uuden lain 45 § mukaan ”Kunnalla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien ja kotoutuja-asiakkaiden kotoutumisen edistämisen suunnittelusta, kehittämisestä ja seurannasta paikallistasolla” – siis tasolla, jolla kotoutuminen Suomeen tosiasiallisesti tapahtuu. Aikaisemmasta työnjaosta poiketen kunnilla on kokonaisvastuu kotoutumisen edistämisestä, kun se vastaa sekä työttöminä työnhakijoina että työvoiman ulkopuolella olevien kotoutumisen edistämisestä. Laki säilyttää kunnille (vielä siirtymättömien) työllisyyspalvelujen lisäksi myös kotoutumisen edistämiseen liittyviä uusia tehtäviä, kuten monikielisen yhteiskuntaorientaation järjestäminen osana kunnan kotoutumishjelmaa. Kotoutumisen edistämisen aikaisempi lakisääteinen kohderyhmä laajenee kotihoidon tukea saavien Suomeen muuttaneiden palvelutarpeen arvioinnin ja sen mukaisten toimenpiteiden sisällyttämisen myötä.

Huomioita hallituksen esityksestä

Leikkausten suhde velvoitteiden vähentämiseen

Hallituksen esitys **leikkaisi merkittävästi valtion rahoitusta kunnissa tapahtuvaan kotoutumisen edistämiseen samalla kun kunnille tulee uusia tehtäviä ja niiden asema kotoutumisen edistämisen päävastuullisena paikallistasolla lujittuu.** Vastaantulona hallitus on kumoamassa kotouttamislain kunnille (ja osin hyvinvointialueille) säätämiä eräitä tehtäviä: velvollisuuden laatia kunnan kotoutumishjelma, kunnan ja hyvinvointialueen velvollisuuden laatia monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja monialainen kotoutumissuunnitelma, velvollisuuden tarvittaessa laatia perheen kotoutumissuunnitelma, sekä velvollisuuden perustaa maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen yhteistyöryhmä. Lisäksi kuntien ja hyvinvointialueiden suunnittelu-, kehittämis- ja seurantatehtäviä kevennettäisiin.

Tarkat kuntakohtaiset laskelmat näiden tehtävien vaatimista kustannuksista kunnissa (ja hyvinvointialueilla) ovat haasteellisia. On kuitenkin selvää, että näillä kevennyksillä ei millään pystytä estämään 58 miljoonan euron leikkauksen vaikutuksia kotoutumista edistävien muiden toimenpiteiden rahoitukseen. Budjettiriihen pöytäkirjamerkinnän mukaan norminpurku pitäisi myös toteuttaa siten, että se ei heikennä kielikoulutusta, varhaiskasvatusta tai opetuksen palveluita tai työllisyyttä edistäviä toimenpiteitä. Koska näiden palvelujen tuottamiseen tai järjestämiseen epäilemättä menee suuri osa paikallistason kotoutumisen edistämisen kustannuksista, **valtio asettaa kunnat mahdottoman eteen: on pakko leikata sieltä mistä ei saa leikata.**

Edellä mainittu ei poista sitä seikkaa, että tietty norminpurku uuden kotouttamislain kuntia koskevassa säätelyssä on epäilemättä mielekästä. Esimerkiksi lakisääteinen kunnan kotoutumishjelma valtion kunnille maksettavien korvausten edellytyksenä ei missään vaiheessa ole ollut kotoutumisen edistämistä paikallistasolla hyödyttävä toimenpide. Toisaalta sen lakisääteisyyden poistaminen ei muuta sitä, että jokaisessa vastuullisesti toimivassa kunnassa jonkinlainen kotouttamishjelma (vanha terminologia on parempi) on joka tapauksessa ollut tarpeen, ja se on kannattanut laatia nimenomaan paikallisia olosuhteita silmällä pitäen. On niin ikään ylipäättään selvää, että järkevästi toimivassa kunnassa ei voida suuresti keventää suunnittelu-, kehittämis- ja seurantatehtäviä aiheuttamatta vahinkoa politiikan toteutukselle. Näin ollen **säästötoimen toteutus yhdistettynä norminpurkuun tarkoittaa tässä tapauksessa ainoastaan kustannusten siirtoa valtiolta kuntien kannettavaksi.**

Kotoutumisen edistämisen laiminlyönnin riski

Edellä mainittu kustannusten siirto valtiolta kunnille tuottaa puolestaan erään sellaisen ongelman kärjistymisen, joka jo muutenkin sisältyy pian voimaan tulevaan lakiin. Muuten varsin laadukkaassa kotouttamispoliittisessa järjestelmässä työnjako valtion ja kuntien välillä on ollut paikoin epäselvä, ja kunnissa kotoutumista edistäviä tehtäviä on toteutettu hyvin vaihtelevasti. Painopisteen siirtäminen

selkeästi kunnille on lähtökohtaisesti hyvä asia, mutta **suurena riskinä on se, että kuntien välinen vaihtelu kotouttamisen toteuttamisessa kasvaa entisestään**. Tämä vaikeuttaa tiedonkeruuta ja sitä kautta kansallisen kokonaiskuvan muodostamista. Se voi kuitenkin lisätä myös sitä sekä yhdenvertaisuusnäkökulmasta että politiikan koordinaation näkökulmasta **vakavaa ongelmaa, että osa kunnista alkaa suorittaa kotoutumista edistäviä tehtäviä minimipanoksella**.

Erityisen valitettavana tässä tilanteessa täytyy pitää sitä, että ensi vuodenvaihteessa voimaan tuleva laki kotoutumisen edistämisestä olisi korjaamassa yhden suomalaisen kotouttamispolitiikan todellisista ongelmakohdista eli kotona lapsiaan hoitavien (pääasiassa) äitien saamisen kotoutumista edistävien palvelujen piiriin. Tähänastiset pilottiluonteiset toimet ovat osoittaneet, että tämän sekä itselleen että lapsilleen tärkeän kotouttamisen kohderyhmän tavoittaminen ja saattaminen heille mielekkäiden kotoutumispalveluiden piiriin heidän elämäntilanteensa sopivilla järjestelyillä ei ole yksinkertaista, eikä ilmaista. **On siten olemassa iso riski, että uuden lain toimeenpano jää puutteelliseksi etenkin kotona lapsiaan hoitavien vanhempien kotoutumisen edistämisen osalta**.

Leikkauksen alueellisesti eriarvoinen kohdentuminen

Alueellisesti tarkasteltuna säästöt kohdistuvat euromääräisesti etenkin Suomen suurimpiin kaupunkeihin. Näihin kaupunkeihin eteläisessä Suomessa maahamme muuttanut väestö keskittyy vahvasti, ja ne kantavat siten suurinta vastuuta kotoutumisen edistämisestä sen niin suppeammassa kuin laajemmassa merkityksessä (monet muuttavat kotoutumisajan päätyttyä pääkaupunkiseudulle tai Turkuun). Oman ongelmansa muodostavat Suomesta tilapäistä suojelua saaneet ukrainalaiset, joista osa on hakenut ja saanut kotikunnan jostain Suomen kunnasta, kun taas osa on yhä vastaanottojärjestelmän piirissä. **Kyseisestä säästötoimesta joutuvat siis ”syyttömästi” kärsimään ne kunnat, joihin on tullut paljon ukrainalaisia kuntalaisiksi**. (Sivumennen sanoen, valtion pitäisi ryhtyä toimenpiteisiin tämän rinnakkaisjärjestelmän purkamiseksi siten, että Suomessa yli vuoden tilapäisen suojelun piirissä olleet saataisiin osaksi väestöä ja normaalipalvelujen piiriin.)

Lopuksi

Hallituksen esityksen mukaiset säästötoimet suomalaisen kotoutumisen edistämisen palveluihin tuottavat kustannusvastuun vahvaa siirtoa valtiolta kunnille. Tämä voi johtaa paikallisesti palvelujen merkittävään vähentämiseen, ja siitä on puolestaan seurauksena Suomeen ja asuinpaikkakunnalle kotoutumisen hidastumista ja muuta vaikeutumista. Nämä ongelmat tuottavat puolestaan suomalaiselle yhteiskunnalle kustannuksia työllistymisen vaikeuksina, sitä kautta riippuvuutena sosiaalisista tukijärjestelmistä, ja matalampaa elintasoja, jopa köyhyyttä. On tiedossa, että esimerkiksi kielikoulutuksesta leikkaaminen ja siten suomen tai ruotsin kielen oppimisen viivästyminen tuottaa vaikeuksia kotoutumisen muillakin ulottuvuuksilla. Lisäksi tiedämme, että taloudellisella epävarmuudella on kielteisiä sosiaalisia, terveydellisiä ja yhteiskunnallisia vaikutuksia, etenkin lapsiperheissä. Näiden **kielteisten seurausten toteutuminen ei saa tulla hallituksen esitykseen sisältyvistä säästöistä päättävälle yllätyksenä**.

Liite 1. Pasi Saukkosen julkaisuja (valikoima)

Saukkonen, Pasi (2013a). Erilaisuuksien Suomi. Vähemmistö- ja kotouttamispolitiikan vaihtoehdot. Helsinki: Gaudeamus.

-- (2016) Mitä on kotoutuminen? Kvartti 67: 4, 60–71.

-- (2017). Interplay and co-operation between national and local levels in integration policy. Working Papers 2017: 4. Helsinki: Helsingin kaupunginkanslia, kaupunkitutkimus ja -tilastot.

-- (2018a). Mallia maailmalta? Arvio Alankomaiden kotouttamispolitiikan arvioinnista. Kvartti-blogi 13.8.2018.

- (2018b). Kotoutuminen tapahtuu kaupungeissa. OECD:n raportti tarjoaa hyviä neuvoja kotouttamiseen paikallistasolla. Työpapereita 2018: 5. Helsinki: Helsingin kaupunginkanslia, kaupunkitutkimus ja -tilastot.
 - (2020a). Suomi omaksi kodiksi. Kotouttamispolitiikka ja sen kehittämismahdollisuudet. Helsinki: Gaudeamus.
 - (2020b). Kotoutuminen kaupungissa. Kokonaiskuva ulkomaalaistaustaisista Helsingissä vuonna 2020. Tutkimuksia 1. Helsinki: Helsingin kaupunginkanslia, kaupunkitutkimus ja -tilastot.
 - (2022). Ulkomaalaistaustaiset pääkaupunkiseudulla: asuminen, työllisyys ja tulot. Tutkimuksia 2. Helsingin kaupunginkanslia, kaupunkitieto.
- Saukkonen, Pasi & Topias Tanska (2024). Suomeen muuttaneet pääkaupunkiseudulla MoniSuomi-tutkimuksen tietojen valossa. Helsinki: Helsingin kaupunginkanslia, kaupunkitieto.