

Taneli Kuusiholma  
Johtava asiantuntija  
Helsingin työllisyyspalvelut

## Lausunto

### **Helsingin kaupungin lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle hallituksen esityksestä 74/2026 vp eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi**

#### **Yleistä**

Helsingin kaupunki kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi kotoutumislakia koskevasta hallituksen esityksestä. Kotoutumista edistäviin palveluihin on lainsäädännössä kohdistunut viime vuosina merkittäviä muutoksia ja samalla niiden rahoitukseen on tehty leikkauksia. Lainsäädännössä on tunnistettu maahanmuuttajien kotoutumisen tapahtuvan ensisijaisesti paikallisyhteisössä ja maahanmuuttajien työllistymisen sekä kotoutumisen palveluiden järjestämisen tapahtuvan parhaiten paikallistasolla. Yhteiskunnallisesti ja työmarkkinoiden kannalta merkittävän ilmiön kehittyminen suotuisaan suuntaan edellyttää kuitenkin investointeja.

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten uudistaminen keskittämällä niiden järjestämisvastuuta työvoimaviranomaisille on tervetullut uudistus. Suurin osa kotoutumispalvelujen asiakkaista on työnhakijoita ja nopeiden työllistymispolkujen rakentaminen hyötyy koulutusten ja palvelujen suunnittelusta ja järjestämisestä tavoitteellisenä kokonaisuutena. Uusien vastuiden siirtäminen työvoimaviranomaisille edellyttää kuitenkin riittävää rahoitusta.

Kotoutuja-asiakkaan alkuvaiheen palveluprosessiin esitetään erilaisia muutoksia tavoitteena velvoittavuuden lisääminen ja prosessin nopeuttaminen. Arjen asiakastyön näkökulmasta merkittävin pullonkaula kotoutumisprosessissa ei ole sen sääntely vaan palvelujen saatavuus.

#### **Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten uudistaminen**

##### *Luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen siirtäminen työvoimaviranomaisille*

Helsinki kannattaa 27 §:ssä esitettyä muutosta, jossa luku- ja kirjoitustaidon koulutusten järjestämisvastuu siirrettäisiin työvoimaviranomaisille. Esitetty muutos yksinkertaistaisi kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rakenteen ja rahoituksen. Muutos loisi työvoimaviranomaisille mahdollisuuden hallinnoida ja luoda toimivia ja joustavia palvelupolkuja vastaamaan kotoutujien palvelutarpeita.

Helsingin kaupungin kotoutumista edistävissä palveluissa aloittaa vuosittain noin 200 luku- ja kirjoitustaidotonta kotoutuja-asiakasta. Näille henkilöille tuottaa lukutaitokoulutusta yhteensä 13 eri oppilaitosta ja toimijaa. Koulutukset alkavat pääsääntöisesti kerran vuodessa, jonka vuoksi kotoutuja voi joutua odottamaan koulutuksen aloitusta pahimmillaan lähes vuoden. Työvoimakoulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen verrattuna koulutusten viikkotuntimäärä on

usein pienempi ja koulutuspäiviä on vuodessa huomattavasti vähemmän. Koulutuksille ei ole yhtenäistä opetussuunnitelmaa tai tavoitteita.

Lukutaitokoulutuksen järjestäminen työvoimakoulutuksena mahdollistaisi nopeammin etenevät ja tavoitteellisemmat opinnot. Koska useimmat opiskelijat jatkavat lukutaitokoulutuksesta kotoutumiskoulutukseen saataisiin hyötyjä koulutuspolkujen suunnittelusta kokonaisuutena. Lopputuloksena kotoutujat saisivat nopeammin työllistymisen ja kotoutumisen edellyttämiä perustaitoja.

Luku- ja kirjoitustaidon koulutusten siirtymiselle työvoimaviranomaisten vastuulle olisi säädettävä siirtymäaika, jonka aikana vapaan sivistystyön oppilaitokset saisivat edelleen 100 % valtionosuutta kotoutujien kouluttamisesta. Työvoimaviranomaiset eivät käytännössä ehdi järjestämään luku- ja kirjoitustaidon koulutuksia alkamaan heti vuoden 2027 alusta, mikä aiheuttaisi, alueesta riippuen, vähintään 6–12 kuukauden viiveen koulutukseen pääsyyn. Viivästyksen aiheuttaminen olisi tarpeetonta, sillä nykyiset toimijat olisivat kykeneviä ja halukkaita järjestämään koulutusta siirtymäajan ajan.

#### *Siirtyvän rahoituksen riittävyys*

Luku- ja kirjoitustaidon koulutusten järjestämistä varten siirrettävä rahoitus (3,1 M€ valtakunnallisesti 800 opiskelijan koulutukseen) on siirrettävän tehtävän laatuun nähden alimitoitettu. Kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmään tulee lisätä siirtyvien koulutusten järjestämisen todellisia kustannuksia vastaava rahoitus kuntien rahoitusperiaatteen mukaisesti.

Kotoutumisen laskennallisista korvauksista siirrettäisiin 24,8 miljoonaa euroa kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen. Helsinki kannattaa ehdotusta. Siirto mahdollistaa pitkäjänteisen rahoituksen suunnittelun rahoituksen ennakoitavuuden lisääntyessä. Lisäksi muutos kohdentaa rahoitusta alueille, joihin kohdistuu eniten maahanmuuttoa ja joissa kotoutumispalveluiden tarpeet ovat suurimmat.

Vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutuksen järjestämistehtävän siirtyessä kunnille ei lisätä kuntien peruspalvelujen valtionosuutta. Tätä perustellaan sillä, että kotoutumiskoulutuksen järjestämisvastuu on ollut jo aiemmin kunnilla ja muutoksen yhteydessä poistetaan kaksinkertainen rahoitus. Perustelua käytetään kuitenkin vain suomenkieliseen kotoutumiskoulutukseen, sillä ruotsinkielisen kotoutumiskoulutuksen järjestämiseen lisätään 300 000 € peruspalvelujen valtionosuuteen. Kotoutumiskoulutuksen järjestämisvastuu on ollut kuntien vastuulla vuodesta 2025 alusta niin suomenkielisen kuin ruotsinkielisenkin koulutuksen osalta. Kuntien peruspalvelujen valtionosuuden lisäystarve pätee samalla tavalla suomenkieliseen kuin ruotsinkieliseenkin koulutukseen, joten rahoitusta tulisi lisätä samassa suhteessa myös suomenkielisen koulutuksen siirtymisen myötä.

Ruotsinkielisen kotoutumisen tavoite ei toteudu ilman realistista rahoitusta ja toimeenpanoa. Vaikka hallituksen tavoitteena on nostaa ruotsinkielisen kotoutumisen osuus 5–10 prosenttiin, samanaikaiset säästötoimet ja rakenteelliset muutokset voivat estää tavoitteen saavuttamista. Ruotsinkielisen kotoutumisen kustannustehokkuuden haasteena ovat pienet asiakasvolyymit ja suhteellisesti suuremmat hallinnolliset kustannukset asiakasta kohden.

### *Joustava kotoutumiskoulutus*

Joustavien kotoutumis- ja muiden koulutusmahdollisuuksien luominen on tärkeää. Vapaan sivistystyön koulutukset ovat palvelleet erityisesti niitä asiakkaita, jotka tarvitsevat joustavia koulutusmalleja esimerkiksi vähäisen opiskelutaustan, perhetilanteen tai keikkatöiden takia. Myös työnantajan maksuosuuden sisältävien osa-aikaisten koulutusratkaisujen on havaittu olevan toimivia työssä oleville kotoutujille. Samalla on huomioitava, että kotoutumiskoulutuksen jatkumisessa työllistymisen jälkeen ei voida olettaa samanlaisia tuloksia kuin kokopäiväisissä koulutuksissa.

Esityksessä osoitettaisiin kahden miljoonan euron lisärahoitus joustavien kotoutumiskoulutuksien mallien luomiseen, samalla kun rahoitusta heikennetään merkittävästi muilta osin. Tämä vähentää mahdollisuuksia kehittää ja kokeilla erilaisia joustavia koulutuksen järjestämisen tapoja kohderyhmälle, joka on aikaisemmin ohjautunut vapaan sivistystyön oppilaitosten järjestämiin koulutuksiin.

### **Alkuvaiheen palveluprosessin muutokset**

Esityksessä kotoutumisen edistämisen lain 16 §:ään ehdotetaan muutosta, jossa kotoutumissuunnitelma laadittaisiin samassa yhteydessä palvelutarpeen arvioinnin kanssa, ellei suunnitelmaa ole tarpeen laatia erillisessä tapaamisessa perustellusta syystä. Ehdotettu uusi sääntely on asiakastyön arjen näkökulmasta merkityksellinen.

Jo tällä hetkellä ensimmäinen kotoutumissuunnitelma tehdään palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä aina kun se on mahdollista. Useimmissa tapauksissa uudelle kotoutuja-asiakkaalle tehdään asiantuntija-arviointia, kuten kielitaidon lähtötasotestaus, joilla on merkittävä vaikutus kotoutumissuunnitelman sisältöön. Suunnitelmaa ei voida viimeistellä ennen kuin asiantuntija-arvioinneista saatavat tiedot ovat käytettävissä, mikä on tunnistettu hyvin myös esityksen perusteluissa. Tilanne ei muuttuisi esitetyn sääntelyn myötä.

Esityksen mukaan pakolaistaustaisille maahanmuuttajille (2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitetut henkilöt) tulee tehdä aina kotoutumissuunnitelma. Muille kotoutujille suunnitelma tulee tehdä vain, jos kotoutujan arvioidaan tarvitsevan suunnitelmaa kotoutumisensa edistämiseksi. Esityksessä ei perustella, miksi asiakasprosessi eroaa pakolaistaustaisten henkilöiden kohdalla ja miksi juuri heille tulee tehdä kotoutumissuunnitelma, vaikka sellainen ei olisi tarpeellinen heidän tilanteensa edistämiseksi.

16 §:ään ehdotettava lisäys, jonka mukaan kotoutuja-asiakas on ohjattava koulutukseen tai muuhun kotoutumista ja työllistymistä edistävään palveluun viiveettä, on tavoitteeltaan kannatettava. Useimmat kotoutuja-asiakkaat ohjataan ensisijaisesti työvoimakoulutuksiin, kuten monikieliseen yhteiskuntaorientaatioon tai kotoutumiskoulutukseen. Merkittävin työvoimakoulutuksiin pääsyn tekijä on perinteisesti ollut palveluiden saatavuus, ei viranomaisen prosessit. Esitys parantaisi koulutusten saatavuutta tuomalla ne kuntien järjestämisvastuun alle. Samalla esitys entisestään heikentää kotoutumista edistävien palvelujen rahoituksellista pohjaa mm. aliarvioimalla luku- ja kirjoitustaidon koulutuksien järjestämiseen tosiasiallisesti tarvittavaa määrärahaa, mikä heikentää palveluiden saatavuutta useimmissa kunnissa.

### Kotoutumisen edistämisen rahoituksen säästöt

Rahoituksen vähentämisen yhteydessä kuntien ja hyvinvointialueiden tehtäviä tulisi vähentää samassa suhteessa. Esityksessä esiteltyt kuntien ja hyvinvointialueiden velvoitteiden purkamiset ovat parhaimmillaankin erittäin vähäisiä. Kotoutumispalveluiden rahoitusta on heikennetty jo aiemmin. Säästöt ovat ristiriidassa työllistymistavoitteen kanssa, sillä kotoutumispalveluiden, erityisesti kotoutumiskoulutuksen, on tutkitusti todettu vaikuttavan työllistymiseen.

Valtion taloudellisen tutkimuslaitoksen vuonna 2016 julkaistun tutkimuksen mukaan kotoutumispalveluihin osallistuminen paransi tuloja 47 % vertailuryhmään nähden 10 vuoden seurantajaksolla<sup>1</sup>. Vuonna 2024 julkaistun seurantatutkimuksen mukaan kotoutumispalveluihin osallistuneiden maahanmuuttajien lasten peruskoulun päättöarvosanat olivat verrokkiryhmää 0,5 keskihajontaa paremmat ja työelämään siirryttäessä tulot 42 % korkeammat<sup>2</sup>.

Esityksessä arvioidaan ehdotettavien muutosten lisäävän entisestään pakolaisten muuttoa ja keskittymistä isoihin kaupunkeihin ja kasvukeskuksiin. Tämä lisää erityisesti pääkaupunkiseudun kaupunkien ja hyvinvointialueiden tarjoamien palveluiden tarvetta. Helsingissä on jo nykyisen korkean työttömyyden ja sosiaaliturvaleikkausten johdosta todettu alkuvaiheen maahan muuttaneiden asiakasmäärän kasvaneen 23,9 prosenttia verrattuna vuoden 2024 vastaavaan ajankohtaan. Rahoitustarve palveluiden järjestämiseen on kasvava samalla kun rahoitusta on jatkuvasti leikattu.

Kuntien ja hyvinvointialueiden on järjestettävä lakisääteiset palvelut väestön palvelutarpeiden mukaisesti. Kunta tai hyvinvointialue ei voi jättää lakisääteisiä palveluja järjestämättä, vaikka niitä koskevien palveluiden rahoitus heikkenee. Leikkaukset kuntien rahoitukseen eivät siten tuo tosiasiallisia säästöjä julkiseen talouteen, vaan kustannukset todennäköisesti siirtyvät kuntien ja hyvinvointialueiden maksettaviksi. Hyvinvointialueille kohdennettujen säästöjen perustelujen riittämättömyyttä lisää se, ettei laskelmaa korvausten leikkauksesta eri hyvinvointialueiden kesken ole esitetty.

Palveluiden järjestäjiin kohdistetut säästöt ovat vaikuttaneet heikentävästi ennakoivien ja ehkäisevien palveluiden järjestämismahdollisuuksiin. Ennakoivilla palveluilla voidaan tukea henkilön omaa toimijuutta, toimintakykyä ja autonomiaa, mitkä edistäisivät voimakkaasti esityksen tavoitteiden toteutumista. Palveluiden vähenemisellä sekä kotoutujiin itseensä kohdistettujen sosiaaliturva- ja muiden leikkausten myötä seurauksena on ollut tilanteiden monimutkaistuminen ja paheneminen, mikä johtaa tilanteita korjaavien palveluiden kysynnän lisääntymiseen ja kustannusten kasvuun.

### Muut huomiot

Hallitus on tehnyt useita heikennyksiä kotoutumispalveluiden rahoitukseen, joiden lisäksi se on eriyttämässä sosiaaliturvaa taustan perusteella ja kiristämässä kansalaisuuden saamisen ehtoja. Muutokset vaikuttavat kokonaisuudessaan kielteisesti yhteiskunnalliseen ilmapiiriin ja heikentävät pahimmillaan kansainvälisten osaajien

<sup>1</sup> Sarvimäki, Matti & Hämäläinen, Kari (2016): Integrating Immigrants: The Impact of Restructuring Active Labor Market Programs. Journal of Labor Economics, 2016, vol. 34, no. 2, pt. 1.

<sup>2</sup> Pesola, Hanna & Sarvimäki, Matti (2024). Intergenerational Spillovers of Integration Policies: Evidence from Finland's Integration Plans. Review of Economics Statistics, 2024.



houkuttelua. Väestökehityksen johtaessa työvoiman vähenemiseen olisi työvoiman saatavuuden varmistamiseksi tärkeää tukea yhteiskunnan vastaanottavuutta sekä varmistaa työllistymisen ja kotoutumisen edistämisen palveluihin riittävät resurssit.