Kuntaliitto
Kommunförbundet

Lausunto

Dnro 799/03/2019

13.11.2019

Anu Wikman-Immonen

Eduskunnan työ- ja elinkeinojaosto

HE 29/2019 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020 Teema: PI 32/Kotouttaminen vuoden 2020 talousarvioehdotuksessa ja kotoutumisen kehittämishaasteet

Suomi muuttuu yhä monikulttuurisemmaksi sekä työperusteisen että humanitaarisen maahanmuuton vuoksi. Väestön kieli- ja kulttuuritaustat ovat nykyisin useissa Suomen kunnissa varsin moninaiset. Onnistunut integraatio luo edellytykset sille, että väestöryhmien väliset suhteet ovat hyvät ja paikallisyhteisöt aidosti monikulttuurisia, maahanmuuttajat kotoutuvat hyvin ja osallistuvat aktiivisesti yhteiskunnan toimintaan.

Kuntien ja alueiden elinvoima edellyttää osaavaa työvoimaa palveluissa, hallinnossa ja yrityksissä. Maahanmuutto keskittyy suurimpiin kaupunkeihin ja kasvukeskuksiin. Myös pienelle tai väestömääräänsä menettävälle kunnalle maahanmuutto voi olla mahdollisuus vahvistaa väestöpohjaa ja elinvoimaa, mikäli alueen vetovoimaisuutta maahanmuuttajien asuinkuntana voidaan ylläpitää.

Maahanmuuttajien verkostot ja osaaminen tulisi nähdä myös elinkeinoelämän voimavarana. Kunnilla on tehtäväkenttänsä luonteen vuoksi edellytykset toimia elinvoiman kannalta keskeisten toimenpiteiden yhteen sovittajana. Tämä rooli korostuu maahanmuuttajien kotouttamisessa, jossa kotoutumista tukevat palvelut muodostavat vahvan monivaikutteisen kokonaisuuden lukuisine yhteistyötahoineen.

Maahanmuuttajien kotouttaminen vuoden 2020 talousarvioehdotuksessa

Sisäministeriö ohjaa ja kehittää maahanmuuttohallintoa ja vastaa maahanmuuttopolitiikan ja maahanmuuttoa koskevan lainsäädännön valmistelusta. Sisäministeriö vastaa myös turvapaikanhakijoiden vastaanotosta ja sen kehittämisestä.

Sisäministeriö on todennut, että turvapaikanhakijoiden määrää on vaikea ennustaa. Varaudutaan 4000 vuosittaiseen uuteen turvapaikanhakijaan, mutta turvapaikanhakijoiden määrän äkilliseen ja nopeaan kasvuun on myös varauduttava. Vuoden 2020 pakolaiskiintiö on 850 henkilöä.

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa kotouttamispolitiikan kehittämisestä ja suunnittelusta. Työ- ja elinkeinoministeriö on arvioinut, että vuonna 2020 tarvitaan vähintään 3000 kuntasijoituspaikkaa kiintiöpakolaisille ja oleskeluluvan saaneille turvapaikanhakijoille.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että kotouttaminen nähdään osana maahanmuuttopolitiikan kokonaisuutta.

Kuntaliitto kannattaa kiintiöpakolaisten määrän nostamista. Kiintiöpakolaisten kuntaan muutto tapahtuu hallitusti ja suunnitelmallisesti ja kunnat pystyvät varautumaan kotouttamiseen paremmin kuin kuntiin itsenäisesti tai vastaanottokeskuksen ohjaamina muuttavien oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden. Viime aikoina kiintiöpakolaisille on ollut riittävästi kuntapaikkoja tarjolla.

Oleskeluluvan saamisen jälkeen maahanmuuttajan kotoutumisen onnistuminen on koko yhteiskunnan kannalta olennaisen tärkeää, jotta maahanmuuttajien osaaminen saadaan käyttöön ja voidaan ehkäistä maahanmuuttajien syrjäytymistä ja työttömyyden kasvua.

www.kunnat.net
www.kommunerna.net

Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14,00530 Helsinki
PL 200, 00101 Helsinki
Puh. 09 7711,faksi 09 771 2291
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund
Andra linjen 14,00530 Helsingfors
PB 200, 00101 Helsingfors
Tfn 09 7711, fax 09 771 2291
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi

Kotouttamisen kehittämishaasteita

Kotouttamisen tavoitteena on tukea ja edistää maahanmuuttajien kotoutumista, työllistymistä ja osallisuutta suomalaisessa yhteiskunnassa.

Kunnissa suunnitellaan maahanmuuttajien palveluita, kotouttamista ja työllistymistä etukäteen osana kunnan strategista kehittämistä. Kansainvälistyvä toimintaympäristö ja monikulttuurinen asiakaskunta edellyttävät kunnilta uudenlaista palveluosaamista.

Sekä työvoimaan kuuluvien että työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien kotoutumista tulee tukea. Monet kuntien järjestämät kotoutumispalvelut kohdistuvat työmarkkinoiden ulkopuolella oleville, kuten kotivanhemmille, vanhuksille ja nuorille. Usein myös kotivanhempien tavoitteena on työllistyminen. Työllistymisen elementtejä on tarpeen sisällyttää maahanmuuttajien kotouttaviin palveluihin. Maahanmuuttajat tarvitsevat kotoutumisvaiheessa paljon henkilökohtaista neuvontaa ja ohjausta mm. kulttuuri- ja kielivaikeuksien vuoksi.

Jotta kotouttamistoimet voidaan aloittaa mahdollisimman pian, kuntiin siirtymisen on tapahduttava aina yhteistyössä kuntien, vastaanottokeskuksen ja TE-hallinnon kanssa. Kuntaliitto korostaa, että kotouttamisen uusiin haasteisiin on pyrittävä vastaamaan joustavilla, maahanmuuttajan nopeaa työllistymistä ja osallisuutta tukevilla malleilla. Kotouttamista ja kotoutumiskoulutusta on kehitettävä niin, että maahanmuuttajien yksilölliset tarpeet sekä jo aikaisemmin hankittu koulutus ja osaaminen otetaan paremmin huomioon. Työvoimakoulutuksena järjestettävää kotoutumiskoulutusta ja työhallinnon palveluita tulee kohdistaa riittävästi sellaisille alueille, joille kotoutettavat muuttavat.

Työpoliittinen kotoutumiskoulutus on aikuisten maahanmuuttajien tärkein kotouttamisen väline. Ammattialakohtaista kotoutumiskoulutusta tulisi kehittää ja tarjota nykyistä enemmän. Uusia työtä ja kielikoulutusta yhdistäviä kotoutumiskoulutuksen muotoja on kehitetty. Tätä työtä kannattaa jatkaa. Osaamis- ja koulutustarpeiden ennakoinnilla tulee selvittää, minkälaista osaamista työelämä tulevaisuudessa tarvitsee. Ennakointitieto tukee myös koulutuksen kehittämistä niin valtakunnallisesti kuin eri alueilla.

Kaupungit ja kunnat ovat hyvin erilaisia. Kuntien ja valtion tulee voida sopia yhteistyöstä ja kotoutumista tukevien tehtävien järjestämisestä paikallisesti. Tarvitaan joustavaa lainsäädäntöä, joka ottaa huomioon kuntien erilaiset olosuhteet ja maahanmuuttajien tarpeet. Julkisten työllisyyspalveluiden, kuntien sosiaali-, terveys- ja nuoristotoimen sekä koulutuksen järjestäjien tulee kehittää yhteistyötä ja yhteisesti sopia toimintatavat kotoutumista tukevien palvelukokonaisuuksien rakentamiseksi.

Moniammatillisten kotouttamisen osaamiskeskusten rakentamista muillekin alueille kuin vain suuriin kaupunkeihin tulee tukea.

Hallitusohjelmassa on ehdotus kotouttamisen laajentamisesta koskemaan myös turvapaikanhakijoita.

Kuntaliitto katsoo, että turvapaikanhakijoiden aktiivisuutta tulee ylläpitää ja tukea oleskelulupaprosessin aikana työ- ja opintotoimintaa lisäämällä. Varsinaiset kotouttamistoimet tulee kohdistaa oleskeluluvan saaneisiin. Kotouttamistoimien laajentaminen turvapaikanhakijoille vaatisi huomattavasti uusia resursseja kotouttamiseen.

Oleskeluluvan saaneita turvapaikanhakijoita tulee ohjata siirtymään sellaisiin kuntiin, joissa koulutus- ja työllistymismahdollisuudet tukevat nopeaa kotoutumista ja työllistymistä.

Maahanmuuttajien työllistyminen

Maahanmuuttajien työllistymisen tukeminen on ensiarvoisen tärkeää. Työllisyysasteelle asetetun 75 prosentin tavoitteen toteutuminen edellyttää, että myös maahanmuuttajien osallistumista työmarkkinoille lisätään.

Jo maassa olevien maahanmuuttajien työllistymiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Maahanmuuttajien aikaisempaa koulutusta ja osaamista ei ole kyetty täysin hyödyntämään. Maahanmuuttajien koulutuksen tunnustaminen ja aikaisemmin hankitun osaamisen tunnistaminen nopeuttavat oikeaan ammattialaan

ja koulutukseen hakeutumista. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että työ- ja elinkeinoministeriö on kiinnittänyt vuoden 2020 talousarviossa huomiota tähän seikkaan.

Kuntaliitto kannattaa sitä, että keväällä 2020 on tarkoitus käynnistää työllisyyden kuntakokeiluja, joissa myös maahanmuuttajat voivat olla kohderyhmänä. Kokeiluissa kunnalla on laaja vastuu työnhakijoiden palveluprosessista ja työllisyyttä edistävien palvelujen tarjoamisessa. Kokeiluissa on tarkoitus jatkaa ja laajentaa vuonna 2018 päättyneiden alueellisten työllisyyskokeilujen hyviä toimintamalleja.

Kotoutumisen ja työllisyyden edistämisen toimenpiteet ja resurssit

Valtio maksaa kunnille laskennallisia korvauksia kiintiöpakolaisten ja oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden vastaanottamisesta. Kunnat järjestävät kotouttamispalveluja erityisesti kuntaan muuton alkuvaiheessa kunnille maksettavilla laskennallisilla korvauksilla. Lisäksi kuntien maahanmuuttajapalveluita ja kotouttamistoimia kehitetään ja toteutetaan kunnan omalla rahoituksella sekä hankerahoituksella.

Monimuotoisuus otetaan huomioon palvelujen suunnittelussa. 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.

Kuntien kotouttamistoimia kohdistetaan esimerkiksi maahanmuuttajien rekrytointiin sekä työllistymisen ja yritystoiminnan edistämiseen, maassaolon alkuvaiheen omakielisiin palveluihin, suomen ja ruotsin kielen koulutukseen esim. kieliklubeissa ja Tervetuloa Suomeen -kursseilla. Kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotoimi ovat tärkeitä kotouttavia toimialoja. Maahanmuuttajien osallisuutta edistetään mm. maahanmuuttajatoimikunnissa ja kansalaisuusjuhlia järjestämällä. Kunnat myös vahvistavat oman henkilöstön osaamista kotoutujien tukena. Useat kunnat kehittävät yhteisiä kotouttamispalveluja sekä etäpalveluja.

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 vuosien 1993 - 2016 aikana 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.

Hallituksen esityksessä valtion talousarvioksi vuodelle 2020 ei ole esitetty korotuksia kunnille maksettaviin laskennallisiin korvauksiin.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että laskennalliset korvaukset korotetaan vastaamaan kustannuksia. 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 jälkeenjääneisyys korjaantuu.

Kuntaliitto korostaa, että hankkeiden hyvien toimintatapojen siirtäminen jatkuviksi prosesseiksi vaatii pysyvän ja riittävän valtion rahoituksen.

Kunnat järjestävät peruspalvelut kaikille kuntalaisille, myös työn perusteella Suomeen muuttaneille sekä heidän perheilleen. Hyvin toimivat palvelut, turvallinen asuinympäristö sekä työllistymismahdollisuudet voivat sitouttaa työperusteiset maahanmuuttajat jäämään pysyvästi alueelle.

Kunnat ovat todenneet, että vieraskielisten kuntalaisten palveluihin käytetään noin 1,5 - 2 -kertainen aika kantaväestöön verrattuna. On tärkeää, että kunnilla

on riittävät resurssit myös työperusteisten maahanmuuttajien palvelujen järjestämiseen.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on tammikuussa 2019 esittänyt mietinnössään (TrVM 6/2018 vp), että kotouttamisen toimivuuden parantamiseksi ja nopeuttamiseksi hallitus siirtää kotouttamispalveluiden kokonaisvastuun kunnille sekä selvittää ne keinot, joiden avulla kotouttamispalveluita on riittävästi tarjolla muuallakin kuin kasvukeskuksissa.

Kotouttamisen ja työllisyyden hoito liittyvät kiinteästi yhteen. Ratkaisu kotouttamispalveluiden kokonaisvastuusta on riippuvainen palveluiden riittävästä resursoinnista sekä työllisyyspalveluiden organisointia koskevista päätöksistä. Sinänsä kotouttamispalveluiden kokonaisvastuun siirtäminen kunnille olisi sopusoinnussa kuntien roolin lisäämiselle myös työllisyyspalveluissa.

Tarkastusvaliokunnan mietinnössä ei kuitenkaan ole mainintaa resursseista. Kun kunnille annetaan uusia tehtäviä, on rahoitusperiaatteen mukaan huolehdittava siitä, että kunnilla on myös tosiasialliset taloudelliset edellytykset suoriutua tehtävistään.

SUOMEN KUNTALIITTO

Anu Wikman-Immonen
erityisasiantuntija

Kuntaliitto
Kommunförbundet

LIITE

Minna Punakallio

Valtion talousarvio vuodelle 2020 ja julkisen talouden suunnitelma vuosille 2020-2023 sekä kuntavaikutukset

Kuntien ja kuntayhtymien kuluvaa vuotta ovat leimanneet paitsi epävarmuus liittyen talouskehitykseen ja uuden hallitusohjelman kuntapäätöksiin niin myös väestön ikääntymiseen liittyvien palvelutarpeiden voimakas kasvu, korjausvelka, epävarmuus ammattitaitoisen työvoiman saatavuudesta, yhdenvertaiset palvelutarpeet, väestön keskittyminen ja ongelmat heikon verotulokertymän kanssa.

Kuntatalouden tila on heikentynyt kuluvana vuonna voimakkaasti. Erityisen voimakkaasti kevään ennusteesta ovat tippuneet kuntien verotulot. Myös kuntatalouden menot ja investoinnit ovat kasvaneet odotettua nopeammin. Tilikauden tulos onkin painumassa tänä vuonna 0,9 miljardia euroa alijäämäiseksi. Tätä ennen kunnallisen kirjanpitohistorian heikoin tilikauden tulos on ollut -0,4 mrd. euroa vuonna 2012.

Kuntien verotulokertymän lasku vuonna 2019 johtuu pitkälti tuloverotuksen järjestelmämuutoksista, ei niinkään suhdannekehityksen voimakkaasta hiipumisesta. Vuoden alussa käyttöönotettu vuositulorajaan perustuva verokorttiuudistus sekä tulorekisteri synnyttävät kuntien verotilityksiin ns. "rytmihäiriön", joka myöhentää verotulojen kertymistä. Aikaisemmin kuluvana vuonna kertyneet kunnallisverot siirtyvät siten pääosin seuraavan vuoden puolelle.

Kuntatalouden tilaa heikentävät myös monet edelliseltä hallituskaudelta periytyvät valtionosuuksia leikkaavat päätökset. Tyypillisesti ne liittyvät kilpailukykysopimuksen tai erilaisten säästölakien toimeenpanoon. Kiky-leikkaukset ovat kuluvana vuonna täysimääräisiä, vaikka esimerkiksi lomarahaleikkauksesta saatu säästö kutistuu jo pois, eikä työajanpidennys ole tuonut kuntiin sille asetettuja säästötavoitteita. Lisäksi kuntien verotuottojen kertymistä ovat hidastaneet jo useamman vuoden ajan palkansaajien sosiaalivakuutusmaksujen nousu. Tästä aiheutunutta verovähennysten kasvua ei ole kompensoitu kunnille.

Antti Rinteen hallituksen kuntapäätökset pitävät kuntatalouden neutraalina

Antti Rinteen hallitusohjelma sisältää lukuisia kirjauksia, jotka vaikuttavat kuntatalouden tuloihin ja menoihin tulevalla hallituskaudella.

Kilpailukykysopimuksen lomarahaleikkaukseen liittyvät valtionosuusleikkaukset ja indeksijäädytykset päättyvät vuonna 2020, valtion ja kuntien kustannustenjaon tarkistus toteutetaan edelleen vuosittain ja valtion veroperustemuutoksista aiheutuvat verotuottomenetykset kompensoidaan kunnille. Nämä toimet paikkaavat osaltaan kuntien kustannuspaineita ja aukkoja veropohjassa.

Valtion talousarvioehdotuksessa esitetään myös toimia, jotka lisäävät tai laajentavat kuntien tehtäväkenttää ja kasvattavat kuntien menoja. Laajentuneisiin tehtäviin kohdistetaan täysimääräinen valtionosuusrahoitus.

Laajenevien tehtävien kustannusvaikutusten realistisuuteen on kiinnitettävä tulevalla hallituskaudella erityistä huomiota, sillä kustannuksia voi nostaa esimerkiksi ongelmat ammattitaitoisen työvoiman saatavuudessa. On myös huomattava, että hallituskauden loppuun ajoittuvien uudistusten kustannusvaikutukset ilmenevät täysimääräisesti vasta hallituskauden jälkeen. Jos tehtävien laajennusten vaikutusarviot ovat kohdallaan, esitykset eivät heikennä kuntatalouden tilaa, vaan pitävät kuntatalouden tulojen ja menojen lisäyksen yhtä suurina, eli kuntatalous pysyy neutraalina.

Osa kuntien tehtävien laajennuksista on luonteeltaan pysyviä ja osa kertaluoteisia tulevaisuusinvestointeja. Kuntatalouteen kohdistuvien **pysyvien** menonlisäysten osuus on 565 miljoonaa euroa vuoden 2023 tasolla. Kuntatalouteen kohdistuvien **kertaluonteisten** menojen

lisäys on 231 miljoonaa euroa vuonna 2020, 193 miljoonaa euroa vuonna 2021, 174 miljoonaa euroa vuonna 2022 ja nolla euroa vuonna 2023. Osa kertaluoteisista menolisäyksistä rahoitetaan vain yhden vuoden ajan, kuten esimerkiksi ammatillisen koulutuksen opettajien ja ohjaajien palkkaamiseen ja opetuksen ja ohjaukseen tukitoimiin kohdennettava 55,2 miljoonan euron tuki.

Kertaluonteiset tulevaisuusinvestoinnit ovat kuntatalouden kestävyydelle riski. Kuten hyvin monissa aikaisemmissakin kärkihankkeissa, osa näistä toimista tulee jäämään kuntatalouteen pysyviksi menonlisäyksiksi. Vaikka valtio vetäytyy rahoitusvastuusta 2021-2023 niin kuntatalouteen pysyviksi jäävien toimintojen rahoitus siirtyy rasittamaan kuntatalouden ja siten myös koko julkisen sektorin kustannuksia ja kestävyyttä.

Julkisen talouden suunnitelma ei sisällä uusia, kuntataloutta sopeuttavia toimia

Antti Rinteen hallituksen asettama menorajoite, eli euromääräinen raja valtion toimista kuntatalouteen aiheutuvalla toimintamenojen muutokselle, on korkeintaan 520 miljoonaa euroa kuntien toimintamenoja lisäävä vuoden 2023 tasossa. Menorajoite on ristiriidassa sen kanssa, että hallituksen paikallishallinnolle asettama rahoitusasematavoite tähtää korkeintaan ½ prosentin alijäämään vuonna 2023.

Viime vuonna paikallishallinnon nettoluotonanto oli -0,9 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Päivitetyn valtiovarainministeriön talousennusteen mukaan paikallishallinnon nettoluotonanto on -1,2 % suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2023. Rahoitusasematavoitteen saavuttaminen edellyttää paikallishallinnon sopeutusta siten noin 1,8 miljardilla eurolla.

Kuntien omat sopeutustoimet kattavat rahoitusasematavoitteen kuromisesta valtaosan, mutta vaadittavan sopeutustarpeen mittaluokka on valtava. On epärealistista olettaa, että talouskasvu sekä työllisyys- ja tuottavuustoimet kuroisivat tulojen ja menojen epätasapainon umpeen ilman muita julkisen talouden kestävyyttä vahvistavia sopeutustoimia.

Kuntaliitto pitää välttämättömänä, että valtion myös omilla toimenpiteillään luo edellytykset sille, että kuntasektori saavuttaa rahoitusasematavoitteen ja julkinen talous on tasapainossa vuonna 2023. Tämä edellyttää sekä kustannusten hillintää että tulopohjan vahvistamista merkittävästi verrattuna julkisen talouden ennusteeseen ja valtion kuntatoimenpiteiden kokonaisuuteen.