Eduskunnan hallintovaliokunta

HE 208/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi

Tampereen kaupunki kiittää eduskunnan hallintovaliokuntaa mahdollisuudesta antaa kirjallinen lausunto asiassa.

Esitys liittyy pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman toteuttamiseen. Hallitusohjelman yhtenä tavoitteena on edistää maahanmuuttajien kotoutumista ja työllisyyttä sekä parantaa työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien nopeampaa ohjautumista työmarkkinoille. Hallitusohjelman tavoitteena on myös edistää kansainvälisten osaajien houkuttelua ja pysyvyyttä Suomessa.

Lakiuudistus on tarpeellinen myös siksi, että maahanmuuttajien määrän ennustetaan kasvavan Suomessa voimakkaasti tulevina vuosina. Maahanmuuton rakenne monipuolistuu ja yhä useampi Suomeen muuttanut muuttaa maahan joko työn tai opiskelun perusteella. Moninaisen muuttajaryhmän yksilölliset tarpeet on tärkeää huomioida ja vahvistaa kotoutumista edistäviä palveluita kaikissa julkisissa palvelurakenteissa. Suomalainen yhteiskunta monimuotoistuu ja kotoutumisen edistäminen ei ole vain yhden toimijan erityispalveluiden tuottamista, vaan koko yhteiskunnan on tärkeää huomioida maahanmuutto kaikilla palvelusektoreilla.

Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen

Tampereen kaupunki kannattaa kuntien roolin vahvistamista kotoutumisen edistämisestä ja kotoutumispalvelujen yhteensovittamisesta vastaavana tahona. Samalla kun järjestämisvastuu valtion työllisyys- ja yrityspalveluista TE24-uudistuksen myötä siirtyy kuntien vastuulle, on hyvin tärkeää, että kotoutumista edistävät palvelut kytketään saman toimijan eli kunnan vastuualueelle.

Kotoutuminen tapahtuu kunnissa ja maahanmuutto on keskeinen osa tulevaisuuden työvoiman saatavuuden turvaamista ja elinvoimaisuuden kehitystä. Tämän vuoksi kunnilla on luontaiset kannusteet panostaa uusien muuttajien kotoutumiseen, vahvistaa heidän osaamisensa hyödyntämistä ja osallisuutta kaikissa ikäryhmissä.

TE24-uudistuksen järjestämisvastuualueet kytkeytyvät erityisesti työikäisten kotoutuja-asiakkaiden palvelupolkuihin ja tästä syystä sekä **TE24-uudistus, että KOTO24-uudistus tulisi yhteensovittaa, jotta kotoutumista edistävät palvelut tukisivat osaltaan maahanmuuttajien työllistymistä.** Tähän liittyy mm. työvoiman ulkopuolelle jäävät maahanmuuttajat ja hyvinvointialueen palvelut.

Samaan aikaan on tärkeää kiinnittää huomiota kuntien rahoitukseen ja rahoitusjärjestelmän yhtenäisyyteen. Maahanmuuttajille suunnattuja palveluita on pitkään rahoitettu hankerahoituksella ja rahoituksen pirstaleisuus sekä lyhytjänteisyys ei tue pysyvien kotoutumista edistävien palvelurakenteiden muodostumista. Hallituksen esitys tuo rahoitukseen kaivatun uudistuksen ja vahvistaa pysyviä kotoutumista tukevia palvelurakenteita. Rahoitus ei kuitenkaan huomioi riittävästi kuntien erilaisia tilanteita maahanmuuton suhteen ja isojen kaupunkien rahoitus pienenee nykyisestä rahoituksesta merkittävästi.

Hyvinvointialueiden roolin selkeyttäminen ja erityisesti pakolaisten vastaanotto ja maahanmuuttajien SOTE-palveluiden järjestäminen vaativat selkeät ja sopimukselliset yhteistyörakenteet. Hyvinvointialueen on tärkeää tunnistaa oma roolinsa esimerkiksi monikielisissä ohjaus- ja neuvontapalveluissa ja työllisyyspalveluissa. Heikommassa asemassa olevien maahanmuuttajien on haastavaa oikea-aikaisesti ja tarvelähtöisesti hakeutua hyvinvointialueen toimintakykyä tukevien ja ennaltaehkäisevien palveluiden piiriin, jos riittävää monikielistä ohjausta ja neuvontaa ei hyvinvointialueilla järjestetä tai SOTE-integraatio jää maahanmuuttajien SOTE-palvelujen osalta puutteelliseksi. **Hyvinvointialueiden toiminnan ohjaaminen tukemaan kotoutumista edistävien palvelujen yhteensovittamista edellyttää hyvinvointialueille suunnattuja rahoituskannusteita, joita hallituksen lakiesityksessä ei ole huomioitu.**

Kunnille siirtyvien tehtävien rahoitus ja palvelut

Kuntien rahoitusjärjestelmän uudistaminen on tärkeä osa lakiuudistusta. Kuntien lakisääteiset tehtävät lisääntyvät ja kuntien maahanmuuton

toisistaan erilainen rakenne korostaa tarvetta kohdentaa rahoitusta alueelle muuttavien kuntalaisten tarpeisiin perustuen. Yleiskatteellinen rahoitus tuo kunnalle mahdollisuuden suunnitella ja toteuttaa palvelujen järjestämistä tarvelähtöisesti, kuntien uudet asukkaat huomioiden. Samanaikaisesti on kuitenkin huomioitava, että maahanmuutto ja vieraskielinen väestö keskittyy erityisesti isoihin kaupunkeihin ja pienten kuntien on jopa mahdotonta tarjota vastaavaa palvelutuotantoa kuin isot kaupungit. Tämä todennäköisesti ohjaa kuntia tekemään yhteistyötä palvelujen järjestämiseksi alueilla. Rahoitusjärjestelmän haaste tulee ilmi kuitenkin siinä, että rahoitus maksetaan suoraan kuntiin yleiskatteellisena valtionosuutena ja yhdessä palveluita järjestävien kuntien voi olla haastavaa yksilöidä yleiskatteellisesta rahoituksesta riittävää panostusta yhdessä tuotettavien palveluiden järjestämiseen. Tämä edellyttää kunnissa ja alueilla yhteistä taloussuunnittelua ja palvelusuunnittelua, jotta palveluita järjestävällä taholla on riittävät resurssit tuottaa kotoutumista edistäviä palveluita alueella. **Tämä yhteistuotanto kotoutumisen erityistehtävissä ei saisi heikentää myöskään pienempien kuntien intressiä kehittää muita kunnan palveluita maahanmuuttajat huomioiden tai heikentää isojen kaupunkien mahdollisuutta tuottaa riittävällä volyymilla erityispalveluita.** Yksi keskeinen kysymys esimerkiksi on siinä, seuraako rahoitus riittävästi maahanmuuttajien kaikkia tarvetekijöitä (koto- ja TE-tehtävien lisäksi) erityisesti tilanteessa, jossa maahanmuuttajaväestö näyttää tulevaisuudessa entistä laajemmin sekä kasvavan että kasautuvan suurimpiin kaupunkeihin. Lisäksi rahoitus tulisi nähdä enemmänkin investointina osaavan työvoiman saatavuuden turvaamiseksi, eikä niinkään aiheuttamisperusteisena kulueränä.

Kotolain uudistuksen uusista tehtävistä 12,63 m€ ja TE-uudistuksen tehtävistä arviolta 30 m€ rahoitetaan kunnille vieraskielisyyskriteerillä. Pääosa tällä kriteerillä rahoitettavista tehtävistä vaatisi riittävän asiakaspohjan, jotta tehtävät voidaan toteuttaa yhdenvertaisesti ja kustannustehokkaasti. Myös kustannuslaskennassa käytetyt arviot perustuvat palveluiden skaalautuvuuteen (esim. yhteiskuntaorientaatiokoulutus). Pienempien kuntien tapauksessa arvio laskelmien taustalla olevista yksikkökustannuksista voi olla merkittävästi suurempi. Merkittävä osa vieraskielisyyskriteerin perusteella jaettavasta rahasta liittyy palveluihin, joita tällä hetkellä rahoitetaan ns. ylläpitoperiaatteella (erityisavustus) vain suurimmille kaupungeille. Kun tämä raha jakautuu vieraskielisyyden perusteella kaikkiin Suomen kuntiin, vähenee rahoitus niistä kunnista, joihin rahoitus tällä hetkellä kohdentuu. Esimerkiksi Tampereella monikielisen neuvonta Mainion ja Kansainvälisen osaamiskeskuksen OSKEn osalta muutos on huomattava. Käytännössä

keskuskaupungille suunnattu tarveperusteinen rahoitus pirstaloituu pieniin osiin kuntien VOS-rahoitukseen eikä kohdennu sinne, missä palveluista on eniten tarvetta. Kun tätä kokonaisuutta tarkastelee yhdessä TE-tehtävien kanssa (ja KOTO24 -uudistuksessa lakisääteisenä toteutettavaa yhteistyötä peilataan) voi rahoitusperiaatteiden sopimisesta kuntien välille tulla haastavaa.

Kunnan on tärkeää hahmottaa TE24-lainsäädännön kautta kohdentuvat yleiskatteelliset rahoitukset ja kotoutumislain kautta kohdentuvat VOS-rahoitukset, jotta kotolaissa olevien palvelujen järjestämisestä voidaan sopia joko TE-järjestämisvastuun sisällä, järjestämisvastuualueiden kesken tai yksittäisten kuntien kesken sopimuksellisesti. On tärkeää myös huomioida, että työperusteisen maahanmuuton edistämiseen syntyviä palvelurakenteita muodostuu alueille ja näiden kytkeminen kotoutumista edistäviin palveluihin on tärkeää ja olennaista suunnitella KOTO24- ja TE24-uudistuksia silmällä pitäen. Nykytilanteessa kunnat tai alueet eivät saa helposti ja sujuvasti tietoa oman kuntansa kotoutumisaikaisten pakolaisten tai vieraskielisten määristä, johon tuleva rahoituspohja kytkeytyy.

Toinen rahoitukseen liittyvä haaste syntyy kuntien kannustinjärjestelmästä, joka tulee TE24-lainsäädännön kautta, mutta kytkeytyy KOTO24-uudistukseen. **Esitetyssä työttömyysetuuden rahoitusvastuuta koskevassa ratkaisussa kunnille muodostuisi merkittävästi nykyistä enemmän rahoitusvastuuta maahanmuuttajille maksettavasta työmarkkinatuesta.** Tämä johtuu siitä, että maahanmuuttajat osallistuvat kotoutumisen alkuvaiheessa usein työllistymistä edistäviin palveluihin, joiden ajalta maksettavan työmarkkinatuen rahoituksesta valtio vastaa. Työmarkkinatuen rahoitukseen tehtäisiin poikkeus, jonka mukaan kunnalla ei olisi rahoitusvastuuta maahanmuuttajien työmarkkinatuesta vuoden ajalta ensimmäisestä kotikuntamerkinnästä. Kansainvälistä suojelua saavien ja heihin rinnastettavien henkilöiden erityisen haavoittuva asema otettaisiin huomioon siten, että valtio kantaisi vastuun työmarkkinatuen kustannuksista edellä mainittua pidempään. Edellä mainittujen henkilöiden osalta valtio vastaisi työmarkkinatuen kustannuksista kolme vuotta ensimmäisestä kotikuntamerkinnästä. **Edellä tarkoitetut poikkeukset koskisivat vain työmarkkinatukea. Tästä seuraa, että henkilön maahanmuuttajataustasta huolimatta kunnan rahoitusvastuu koskisi tilanteita, joissa maahanmuuttajalle maksettaisiin perus- tai ansiopäivärahaa.** Kaikkiaan

kompensaatioaika on eri selvityksiin perustuen maahanmuuttajien keskimääräiseen työllistymiseen kuluvan ajan suhteen riittämätön.

HE 208/2022 lyhentäisi kotoutumisajan 1-2 vuoteen riippuen siitä, onko kotoutuja kansainvälistä suojelua saava vai muusta syystä maahan muuttanut. Kunnan työmarkkinatuen jäädytysaika kytketään kotoutumisajan kestoon ja tällä halutaan edistää työllistymisen painopisteen siirtymistä kotoutumisen alkuvaiheeseen. **Lakiuudistus ei kuitenkaan huomioi maahanmuuttajien koulutuksen keskeistä roolia kotoutumisen edistämisessä ja nykyinen tutkintopohjaista järjestelmää noudatteleva kotoutumisen edistäminen luo haasteen kunnan ja oppilaitosten välille yhteensovittaa palvelujen järjestämistä ja erilaisten rahoitusten kannustinmekanismeja.** Toisaalta maahanmuuttajien työllistymistä halutaan edistää varhaisessa vaiheessa, mutta oppilaitosten näkökulmasta maahanmuuttajien osaamisen kehittäminen Suomen työmarkkinoita vastaaviksi tapahtuu nimenomaan tutkintojen kautta. Lakiuudistus heikentää kuntien kannusteita ohjata maahanmuuttajia mm. omaehtoiseen työttömyysturvalla edistettäviin opintoihin tai oppilaitosten tutkintopohjaisiin koulutuksiin.

Tietosuoja ja tietojärjestelmät

Esityksessä säädettävä uusi kotoutumisen asiakastietojärjestelmä ja eri viranomaisten tiedonsaantioikeus on hyvä parannus. Asiakastietovarantoon liittyvää tiedonsaantia tulisi tarkastella myös koulutuksen järjestäjän ja muiden kunnan palveluiden näkökulmasta.

Esimerkiksi koulutuksen toteuttajalle asiakastietojärjestelmän puute ja tietojen vaihto aiheuttavat hankaluuksia. Selonteon mukaisesti ongelma korostuu työvoiman ulkopuolisten henkilöiden osalta. Koulutuksiin osallistujien taito- ja osaamistaso esim. luku- ja kirjoitustaidon suhteen on erittäin heterogeenistä. Myös monet muut asiat vaikuttavat heidän kykyynsä oppia.

Työvoiman ulkopuolisten osalta keskeistä olisi arvioida ne palvelut, joihin nykyistä laajemmin suunnattu osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvio voisi johtaa esimerkiksi koulutus- tai muuna kotoutumista edistävänä palvelumuotona.

Järjestelmäratkaisuissa on tärkeää saada oikeudet asiakastietojen tarkasteluun keskeisimmille asiakkaan ohjaukseen liittyville viranomaistahoille. Oppilaitoksen

ohjaavat tahot käyvät asiakkaan kanssa ohjauskeskusteluja, jotka voisivat olla osa kotoutumisen jatkumoa, mutta tietojärjestelmät ja tiedon siirtoon liittyvät lait eivät mahdollista tätä.

Kotoutujien tavoittaminen on tunnistettu osittain haastavaksi ja se jää liikaa erilaisten vaihtoehtoisten ilmoitus-/ohjausväylien varaan. Keskeistä olisi saada rekisteritiedot DVV- ja KELAn tiedoista myös muista kuin tilapäisesti toimeentulotukea saavista henkilöistä ja riittävä tietopohja ja data asiakkaiden palvelujen kehittämiseksi.

Valtakunnallista kotoutumisen asiakkuudenhallintajärjestelmää kehitettäessä on keskeistä kuulla kuntien tarpeita ja rakentaa järjestelmää kuntien lähtökohdista. Kuntien omat järjestelmät voivat poiketa suurestikin valtion järjestelmäratkaisuista ja paikalliset järjestelmäintegraatiot tulisi huomioida eli kunnat tulisi ottaa valmisteluun mukaan aktiivisesti.

Asiakastietojärjestelmän kustannusten arvioinnissa ei ole huomioitu sitä, että kunnat joutuvat nopeassa aikataulussa ratkomaan asiakkuudenhallinnan järjestämisen kotoutuja-asiakkaiden osalta pääsääntöisesti jo vuoden 2023 alusta alkaen, kun hyvinvointialueet käynnistävät toimintansa ja SOTEn käytössä olleet järjestelmät eivät jää kunnan käyttöön ja niiden käyttöoikeutta rajataan. Kunnille aiheutuu kustannuksia asiakkuudenhallinnan järjestämisestä ainakin siihen saakka, kunnes valtakunnallinen asiakkuudenhallinnan järjestelmä on saatavilla. Tämä edellyttää jo vuosien 2023-2025 välillä tehtävää asiakastietojärjestelmien vertailua, kilpailutusta ja kehittämistä SOTE-uudistuksesta aiheutuneeseen tarpeeseen. Lisäksi myöhemmässä vaiheessa tulevan valtakunnallisen järjestelmän käyttöönotto ja olemassa olevan kunnan asiakastietovarannon siirto tulee ennakoitavasti aiheuttamaan kustannuksia kunnille, jotka tulisi 2023-2025 välisenä aikana huomioida. Kuntia tarvitaan myös valtakunnallisen järjestelmän suunnitteluun ja käyttöönottoon liittyvässä työssä, mikä tulisi myös huomioida resurssitarpeena kunnissa. Lain taustatekstissä s. 96 todetaan, että ”kunnat ovat käyttäneet erilaisia asiakastietojärjestelmiä jo voimassa olevan kotoutumislain mukaisten asiakastietojen käsittelyyn, joten tehtävä ei olisi kunnalle uusi”. Tämä ei kuitenkaan pidä paikkaansa, sillä valtaosassa kuntia ei ole olemassa olevaa asiakkuudenhallintaa 2023 alkaen ja näin kunnat joutuvat ratkomaan asiakkuudenhallinnan tarpeet omalla kustannuksellaan.

Valtakunnallista asiakkuudenhallintaa ja tietokantaa kehitettäessä on keskeistä huomioida kuntien tietotarpeet sekä palveluohjaukseen ja palvelujen kehittämiseen

liittyvät tietotarpeet. Kunnissa on halua ja kyvykkyyttä hyödyntää asiakasdataa toiminnan kehittämiseen ja kotoutumisen vaikuttavuuden arviointiin sekä maahanmuuttajien työllistymisen edistämiseen, jolloin nämä tietotarpeet ja tiedonsaanti sekä hyödynnettävyys tulisi huomioida lainsäädäntöuudistuksessa.

Ohjaus

Tampereen kaupunki näkee, että lakiesityksessä olevat esitykset ELY-keskusten ja KEHAn rooleista tulisi selkeyttää suhteessa kunnan koordinoivaan rooliin. Suurempien kaupunkien elinvoiman näkökulmasta valtion tulisi pyrkiä kuuden suurimman kaupungin kanssa kumppanuuteen, jossa huomioidaan maahanmuuton laajempi strateginen elinvoimanäkökulma. Valtion ja kuuden suurimman kaupungin kumppanuus kattaisi TE-palvelujen ja KOTO-palvelujen lisäksi osaajien houkutteluun, kansainväliseen rekrytointiin sekä veto- ja pitovoiman edistämiseen liittyvät kysymykset.

Lisätietoja Mari Taverne
Kansainvälisen osaamisen palvelujen johtaja
Tampereen kaupunki
p. 040 801 2686
etunimi.sukunimi@tampere.fi