Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

6.2.2023 KEHA/3203/2023

Eduskunta
Hallintovaliokunta

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

Uudenmaan ELY-keskuksen lausunto

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä on osa kokonaisuutta, jonka tavoitteena on sekä työllisyyspalveluiden (TE24) että kotoutumispalveluiden mittava uudistustyö. Kotoutumislain uudistamisen taustalla ovat tarkastusvaliokunnan mietintö, sen pohjalta tehty selonteko ja ne tavoitteet, jotka eduskunta on kirjelmässään kotoutumisen toimivuudesta tuonut esille. Eduskunta on edellyttänyt mm. kotoutumisen nopeuttamista ja toimintojen tehostamista siitä lähtien, kun maahanmuuttaja saapuu Suomeen, sekä kotoutumisjaksojen lyhentämistä. Eduskunta on edellyttänyt kotoutumisen kokonaisvastuun siirtoa kunnille, ja sitä, että kotoutumispalveluita on oltava riittävästi tarjolla muuallakin kuin kasvukeskuksissa. Lisäksi eduskunta on edellyttänyt maahanmuuttajataustaisten naisten työllisyyden edistämistä, kieliopintojen laadun parantamista ja kielikoetta osaksi opintoja, yritysten tarpeiden parempaa huomioimista ja kolmannen sektorin ja vapaan sivistystyön osuuden lisäämistä.

Uudellemaalle kotoutumisen edistäminen ja sen onnistuminen on kriittinen menestystekijä sekä työmarkkinoiden toimivuuden että alueen elinvoiman kannalta. Esityksessä onkin todettu, että vuonna 2020 koko maan vieraskielisestä väestöstä yli 25 prosenttia asui Helsingissä ja noin puolet pääkaupunkiseudulla. Kehitys näyttää ennusteiden mukaan myös jatkuvan siten, että maahanmuuttaneista suurin osa keskittyy Uudellemaalle.

Koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton määrälliset tavoitteet ovat tulevina vuosina kunnianhimoiset, mutta nyt käsiteltävä lakiesitys ei tuo juurikaan muutosta heidän palveluihinsa. ELY-keskuksen tehtävissä on mainittu kotoutumisen ja asettautumisen (asettautumisen osalta erityisesti koulutus- ja työperusteiset maahanmuuttajat) alueellinen kehittäminen, mutta lakiesityksen palvelukokonaisuudet eivät koske ko. kohderyhmää. Kuitenkin olisi tärkeää, että myös työn perusteella Suomeen muuttaneet saisivat esimerkiksi tavoitteellisempaa kielenopetusta kuin mitä harvoissa työpaikoissa tarjottu työpaikkasuomi- tai ruotsi voi parhaimmillaankin tarjota ja yhteiskuntaorientaation tuoma tieto olisi myös heille tarpeen.

UUDENMAAN ELINKEINO-, LIIKENNE- JA YMPÄRISTÖKESKUS
0295 021 000
www.ely-keskus.fi
Y-tunnus 2296962-1
Kirjaamo
PL 36, 00521 Helsinki
kirjaamo.uusimaa@ely-keskus.fi

Uudenmaan ELY-keskuksella ja muilla maahanmuuttotyön toimijoilla on ollut hyvä mahdollisuus osallistua lain valmistelutyöhön. Olemme olleet mukana selonteon valmisteluprosessissa ja olemme saaneet myös lausua selonteon sisällöstä eduskunnan eri valiokunnissa. Kotoutumisen edistämiseen liittyvässä lainvalmistelussa yksittäisiin lakipykäliin on ollut mahdollista kommentoida prosessin aikana ja muutosehdotuksia on myös huomioitu jo valmisteluvaiheessa. Voimmekin kiittää työ- ja elinkeinoministeriötä osallistavasta lain valmistelutyöstä. Esitys uudeksi kotoutumisen edistämiseen liittyväksi lainsäädännöksi on tärkeimmiltä osiltaan kannatettava, ja entistä enemmän huomio kääntyykin siihen, millaisessa toimintaympäristössä lakia tullaan toimeenpanemaan.

Hyvinvointialueet aloittivat työnsä vuoden 2023 alussa ja jo siinä vaiheessa kotoutumislakiin tuli joitain muutoksia, jotta yhteistyö hyvinvointialueiden kanssa voitiin aloittaa ja mm. valtion korvauksia voidaan maksaa hyvinvointialueiden tuottamista sosiaali- ja terveyspalveluista. Myöhemmin samaan aikaan kotoutumislain muutosten myötä toteutuu työllisyyden hoitoon liittyvät isot uudistukset. Työllisyyden hoidon alueet eivät vielä ole tiedossa, mutta ne eivät välttämättä noudattele hyvinvointialueiden aluejakoja. Alueellisesti työ tulee hajaantumaan erilaisiin rakenteisiin, ja toimijoiden välinen yhteistyö tulee entistä keskeisemmäksi, mutta samaan aikaan yhä monimutkaisemmaksi.

Sekä kotoutumiseen että työllisyyteen liittyvässä uudessa lainsäädännössä kuntien vastuu on palveluluiden järjestäjänä entistä suurempi. Kunnan on kotoutumisen edistämisen suunnittelussa asetettava vähintään maahanmuuttajien työllisyyttä, koulutusta, hyvinvointia ja terveyttä, asumista, osallisuutta, yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa, oman kielen ja kulttuurin ylläpitämisen mahdollisuuksia sekä hyvien väestösuhteiden edistämistä koskevat tavoitteet sekä niitä tukevat toimenpiteet, vastuutahot, yhteistyö ja seuranta. Kunnan on kirjattava edellä mainitut asiat erilliseen toimenpideohjelmaan tai sisällytettävä ne muuhun kunnan suunnitteluasiakirjaan mittareineen. Kunnan on raportoitava vähintään kahden vuoden välein kotoutumisen edistämisen tavoitteiden saavuttamisesta ja toimenpiteiden toteutumisesta alueelliselle elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle. Raportissa on oltava myös palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden, rahoituksen tason riittävyyden ja vaikuttavuuden toteutumista koskevat tiedot.

Kunnilla on käytännössä vaihtelevat edellytykset järjestää kotoutumista edistäviä palveluita. Kuntien organisaatioissa maahanmuuttotyön osaaminen on usein keskittynyt sosiaalipalveluihin ja nyt hyvinvointialueiden aloittaessa työnsä suurin osa ko. työntekijöistä on siirtynyt hyvinvointialueille. Kuitenkin jo nyt osa alkuvaiheen palveluista on kuntien vastuulla ja kotoutumislain uudistuksen myötä ns.

kotoutumisohjelma on kattava palvelukokonaisuus, jonka järjestäminen kuuluu kunnille. Kotoutumisohjelmaan sisältyy osaamisen ja kotoutumisen palvelutarvearviointi, kotoutumissuunnitelma, monikielinen yhteiskuntaorientaatio, asiakkaan tarpeiden mukaista koulutusta ja mm. kielen oppimista ja työllistymistä tukevia palveluita, ohjelman aikainen ohjaus ja neuvonta sekä kielitaidon päättötestaus. Palvelukokonaisuuden toteutus vaatii osaamista ja vahvaa ammattitaitoa, jotta esimerkiksi kattava palvelutarvearviointi voidaan laadukkaasti toteuttaa ja tehdä yhteistyötä mm. hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveyspalveluiden henkilöstön kanssa. Samaan aikaan olisi osallisuuden ja saavutettavuuden periaatteilla tiedotettava ja valmisteltava monikielisiä materiaaleja kaikista niistä palveluista, joita kunta voi tarjota uusille kuntalaisilleen. Kunnissa ko. osaavan työvoiman hankkimiseen ja kunnille kuuluvien tehtävien resursointiin ei ole ainakaan vielä riittävästi ryhdytty.

Kunnille on tulossa runsaasti uusia tehtäviä ja tuleva lainsäädäntö on kuntien näkökulmasta erityisen vaativa, mutta onko jokaisessa Suomen kunnassa mahdollisuus toteuttaa kaikkia palveluita säädetyllä tavalla. Esimerkiksi kotiäitien tai laajemmin kotivanhempien parempi tavoittaminen ja heidän työllistymisensä edistäminen on vahvasti myös eduskunnan kirjelmän mukainen tavoite. Onko kunnissa mahdollisuus resursoida työhön, kun haasteeksi muodostuu myös se, että ko. kohderyhmän koko on eri alueilla kovin erilainen. Kuntien ja alueiden erilaisuus muodostuu aivan eri tavalla yhdenvertaisten ja tasa-arvoisten palveluiden haasteeksi kuin aiemmin. Lakiuudistuksen myötä kotoutumisaika lyhenee pääosin kolmesta vuodesta kahteen vuoteen. Muutos haastaa myös palvelupolkujen rakentamisen niin, että asiakkaille ei synny turhia odotusaikoja maassaolon alkuvuosina ja heille voidaan tarjota tukea mm. tarkoituksenmukaiseen työllistymistä mahdollistavaan koulutukseen myös kotoutumisajan jälkeen.

TE24 -uudistuksen toteutuessa myös kotoutumiskoulutuksen ja muiden työllisyyspalveluiden hankinta siirtyy kuntien muodostamille työllisyysalueille. Maahanmuuttajat eivät ole eri alueilla yhdenvertaisessa asemassa, koska palveluiden toteutus riippuu aina tulijoiden määristä. Esimerkiksi monikielisen yhteiskuntaorientaation, korkeakoulutetuille tarkoitetun kotoutumiskoulutuksen tai ruotsinkielisen kotoutumiskoulutuksen toteuttaminen hankaloituu, jos opiskelijoita ei ole riittävästi. Hankintojen laadukas toteutus vaatii myös hankintaosaamista, jota voi olla eri tavalla saatavilla eri puolilla Suomea. Lisäksi kuntien taloudellinen tilanne voi olla keskenään erilainen ja kunnilla voi olla erilaisia intressejä palveluiden kehittämisessä ja esimerkiksi niukan rahoituksen kohdentamisessa. Riskit palvelutason erilaistumisesta kasvavat ja kehitystyö uusissa rakenteissa vie aikaa. Palveluntuottajille uusi tilanne aiheuttaa epävarmuutta, ja heidän mahdollisuutensa tarjota laadukkaita palveluja voi heiketä.

Palvelutarvearvioinnin ja kotoutumissuunnitelman tarkoituksena on mahdollistaa asiakkaan osuva ohjaus eri palveluihin ja juuri hänelle sopivaan koulutukseen. Arvioinnin osana voidaan selvittää hänellä jo olemassa oleva osaaminen ja tarjota täydentäviä opintoja osaamista täydentäen siten, että työllistymistä voitaisiin nopeuttaa. Vuosina 2020–2022 ELY-keskusten yhteistyönä toteutettiin kotoutumiskoulutuksen kehittämishanke, jonka tuloksena on juuri valmistunut raportti kotoutumiskoulutuksen laadukkaan toteuttamisen elementeistä. Kotoutumiskoulutus on palveluna tärkein kotoutumisen työväline, ja raporttiin on koottu kattavasti laatuun vaikuttavia tekijöitä ja tuotu esille työvoimakoulutuksena toteutetun kotoutumiskoulutuksen vahvuuksia sekä kehittämistarpeita. Toivomme, että raportti on aktiivisessa käytössä myös tulevina vuosina, kun hankintoja tehdään uusissa rakenteissa ja ainakin osittain uusien työntekijöiden toimesta.

Lakiesityksen mukaan kotoutumisohjelman toteutuksessa on tärkeää, että yhteistyötä tehdään myös kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Kolmannen sektorin toimijoiden ja erilaisten yhdistysten työ on usein riippuvainen erilaisista hankkeista ja avustuksista, ja heidän mahdollisuutensa yhteistyöhön voi olla hyvinkin rajallinen, ellei heidän tekemänsä työn rahoitusta pystytä rakentamaan toimivammaksi ja ennakoitavammaksi.

Valtion korvauksista kunnille pakolaisten vastaanotosta säädetään, että suurin osa laskennallisista korvauksista maksetaan kunnille. Hyvinvointialueilta saadaan uudistuksen jälkeen sosiaali- ja terveyspalvelut, mutta osuus laskennallisista korvauksista jää pieneksi. Toisaalta ko. kustannuksia korvataan sosiaali- ja terveyspalveluiden osalta henkilöiden palvelutarpeeseen perustuvilla päätöksillä. Joka tapauksessa sosiaalityön edustajat ovat olleet huolissaan siitä, että kotoutumiseen erikoistunut sosiaalityö menettää asemaansa resurssien puuttuessa. Lakiin tulisikin kirjata, että rahoituksen jakautumista kunnan ja hyvinvointialueen välillä voitaisiin tarkistaa, mikäli siihen on tulevien vuosien seurannan perusteella aihetta.

ELY-keskuksen yksi tehtävä on mm. kuntien järjestämien palveluiden saatavuuden, laadun ja vaikuttavuuden valvonta. Kunnat raportoivat alueelliselle ELY-keskukselle vähintään kahden vuoden välein. ELY-keskuksen näkökulmasta esille nousee kysymys, että mitkä ovat ne tarkemmat prosessit, joiden avulla onnistumista kotoutumisen edistämiseen liittyvässä työssä käsitellään ja mitataan, miten kehittämistarpeista neuvotellaan ja mitkä ovat ne työvälineet, joilla mahdollisiin poikkeamiin saatavuudessa, laadussa tai vaikuttavuudessa voidaan puuttua.

Yksikön päällikkö	Jarkko Tonttila
Maahanmuuttopäällikkö	Jaana Suokonautio

Tämä asiakirja KEHA/3203/2023 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/3203/2023 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Suokonautio Jaana 06.02.2023 08:30

Hyväksyjä Tonttila Jarkko 06.02.2023 08:44