



**Asia käsiteltävä kaupunginhallituksen
12.6.2017 kokouksessa**

§ 653

Lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle luonnoksista hallituksen esityksiksi laeista julkisista rekrytointi- ja osaamispalveluista, alueiden kehittämisen ja kasvupalveluiden rahoittamisesta sekä kotoutumisen edistämisestä

HEL 2017-005574 T 03 00 00

Päätös

Kaupunginhallitus päätti antaa työ- ja elinkeinoministeriölle seuraavan lausunnon:

Lausunnon tiivistelmä

Esityksillä annetaan kasvupalveluiden sisällöille väljät puitteet ja mahdollistetaan palveluiden tarjoaminen monituottajamallilla palveluinnovaatioita hyödyntämällä. Ehdotetut säädökset edistävät keskeisiltä sisällöiltään kasvupalveluiden tehokkuutta. Joustavuutta lisää mahdollisuus toteuttaa työnhakijan palvelutarvearvio joko julkisena tai yksityisesti tuotettuna toimintana. Lausunnossa esitettävät yksityiskohtaiset muutosehdotukset koskevat palveluiden toteuttamista ja yhteensovittamista asiakasnäkökulmasta.

Palveluiden saannin takaamiseksi asiakkaille yksityistä tuotantoa tulee tarvittaessa voida täydentää julkisin palveluin. Erityisen tärkeää on taa-ta julkiselle toimijalle mahdollisuus tuottaa palvelutarvearvioinnin lisäksi palveluohjausta, jotta työnhakijaa voidaan lakiesityksissä edellytetyllä tavalla ohjata valinnanvapautensa käyttämisessä sekä varmistaa monialaisten palveluiden vaikuttavuus.

Tutkintotavoitteisen koulutuksen erottaminen kasvupalvelukoulutuksesta pitää sisällään riskejä. Palveluiden tarkoituksenmukainen yhteensovittaminen voi vaarantua, mikäli työpaikalla tapahtuvia palveluita ei kyetä joustavasti yhdistämään ammatilliseen koulutukseen. Tämän estämiseksi kasvupalveluiden järjestäjän tulee voida hankkia myös tutkintoihin ja osatutkintoihin johtavaa koulutusta.

Työnhaun aktiivimallin hallinnollisia kustannuksia ja vaikutuksia työnhakijoihin sekä työnantajien toimintaan ei ole esityksessä riittävästi huomioitu. Velvoitetyöllistämistä koskevat säännökset vanhentuvat maankuntaudistuksen myötä, minkä vuoksi ne tulee poistaa uudesta laista.



Yritystukien kokonaisuuden on oltava väljästi säännelty, jotta maakunnalla ja kuntayhtymällä on mahdollisuus ylläpitää tukijärjestelmää alueellisista tarpeista käsin. Helsingin kaupunki kannattaa esitystä starttirahan muuttamisesta yritysکوhtaiseksi tueksi. Yritystukien kokonaisuuden on tuettava yrittäjäksi ryhtymistä eri muodoissaan, myös yhteis- sekä kasvuyrittäjyyttä.

Työttömyysturvatehtävien kokonaisuutta sekä työnhakijan palveluprosessia yksinkertaistavat muutokset ovat kannatettavia. Myös sosiaalisia yrityksiä koskevan lainsäädännön kumoaminen on esityksen nojalla perusteltua.

Nopea työllistyminen on oikea lähtökohta kotoutumisen edistämistä koskevaksi lainsäädännöksi. Uudenmaan kuntayhtymä on kuitenkin huomioitava esityksessä nykyistä vahvemmin. Maakunnan yhteensovittamistehtävää ja kotoutumisen palvelukokonaisuuden johtamista ei ole esityksessä riittävän selkeästi määritelty. Kuntaan osoittamisesta päätettäessä on lisäksi tärkeää, että sijoittaminen perustuu aina maakunnan ja kunnan keskinäiseen sopimukseen.

Laki julkisista rekrytointi- ja osaamispalveluista

Yleiset huomiot

Helsingin kaupunki pitää myönteisenä sitä, että esityksessä annettaisiin maakunnalle, Uudenmaan kasvupalvelukuntayhtymälle ja kasvupalveluiden palveluntuottajille laaja liikkumatila määritellä palveluiden sisällöt ja toteuttaa innovatiivisesti suunniteltuja palveluita. Esitetyillä uudistuksilla mahdollistetaan uudenlaisia palvelukonsepteja ja asiakaslähtöisemmät sekä tehokkaammat tavat tuottaa palveluita ja edistää työllisyyttä. Toiminnan tarkoituksenmukainen organisoituminen asiakastarpeiden pohjalta tulee olla mahdollinen myös monialaisissa palveluissa. Esitys työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain kumoamisesta keskeinen sisältö säilyttäen on näin ollen perusteltu.

Tarkemmat lakiluonnosta koskevat muutosehdotukset koskevat erityisesti aktiivisen työhaun edellytystä, kasvupalvelukoulutuksen ja ammatillisen työvoimakoulutuksen järjestämistä ja yhteensovittamista, palveluohjauksen julkista tuottamista sekä velvoitetyöllistämistä.

Lain valmistelusta on huomautettava, että nykytilan arviointi on esityksessä jäänyt puutteelliseksi. Esityksen vaikutusten arviointi on lausuntovaiheessa vielä kesken, mitä on lausunnon antajan kannalta pidettävä epätyydyttävänä. Lausunnon antajalla ei siten ole mahdollisuutta antaa perusteltua kannanottoa esityksen vaikutusten arvioinnin osalta. Yksityiskohtaiset perustelut on osittain kirjoitettu hyvin yleisesti, ja pe-



rusteluissa on toistettu pykälän sanamuoto. Näiltä osin lausunnossa pyritään myös täydentämään perusteluja sekä esitettyä vaikutusarviota.

1 luku Yleiset säännökset

Lakiesityksen mukaan Uudenmaan kuntayhtymään sovellettaisiin, mitä laissa säädettäisiin maakunnasta. Säädös on selkeä ja korostaa kuntayhtymän maakuntaa vastaavaa vastuuta kasvupalveluiden kokonaisuudesta Uudellamaalla.

Lakiesitys on luonteeltaan mahdollistava ja antaa palveluille väljästi määritellyt puitteet. Maakunnilla ja kuntayhtymällä olisi nykyisiin työ- ja elinkeinotoimistoihin nähden laajemmat mahdollisuudet hankkia erisältöisiä palveluita ja palveluiden muodostamia kokonaisuuksia. Kasvupalveluiden järjestäjälle ja tuottajalle esityksessä annettu liikkumatila tukee monituottajamallin tarkoituksenmukaista toteuttamista. Maakuntien ja kuntayhtymän toiminnan tuloksellisuudelle on tärkeää, että palvelujen sisällöstä ei säädetä lailla nyt esitettyä tarkemmin.

Tuloksellisuuteen vaikuttaa olennaisesti myös asiakkaan saamien palveluiden saatavuus. Tämän varmistamiseksi lain 2 § 4 momentin palveluntuottajiin tuleekin yhtenä vaihtoehtona lisätä julkisen sektorin oma tuotanto. Helsingin kaupunki pitää tärkeänä julkisen sektorin oman tuotannon oikeuden säilyttämistä, koska markkinapuutetilanteen määrittelyminen käytännössä on vaikeaa, hallinnollisesti raskasta tai mahdotonta. Lainsäädännöllä ei tule muodostaa tarpeettomia esteitä yksityisesti tuotettujen kasvupalveluiden joustavalle täydentämiselle julkisesti tuotetuilla palveluilla esimerkiksi erityisryhmien, kuten vaikeasti työllistyvien kohdalla. Tämä olisi myös lain mahdollistavan hengen mukaista.

Julkisen tuotannon säilyttäminen on tärkeää myös maakuntien ja kuntayhtymän palveluhankintoihin liittyvän osto-osaamisen ylläpitämiseksi ja jotta palveluiden kustannustasoa voidaan vertailla ja kontrolloida. Sallimalla kasvupalveluviranomaisen oma palvelutuotanto vaikutetaan samalla välillisesti yksityisesti tuotettujen kasvupalveluiden kustannustehokkuuteen. Järjestäjän intressinä on aina, että palvelutuotanto on mahdollisimman kustannustehokasta ja laadukasta tuotantotavasta riippumatta. Helsingin kaupunki pyrkii lisäämään yksityistä palvelutuotantoa ja hyödyntämään markkinoita kasvupalveluiden tuottamisessa kaikissa tilanteissa.

2 luku Työnhakijan palveluprosessi

6 § Työhaun voimassaolon päättyminen

Helsingin kaupunki suhtautuu kriittisesti esitettyihin muutoksiin, joilla työnhakijoita veloitettaisiin hakemaan vähimmäismäärä työpaikkoja



seitsemän päivän ja 12 viikon tarkastelujaksoilla. Perusteluina ovat erityisesti mallin hallinnollinen raskaus sekä mahdolliset kielteiset vaikutukset verotuloihin sekä työnantajien halukkuuteen ilmoittaa työpaikkoja.

Esitetty aktiivimalli ei huomioi työnhakijoiden yksilöllisiä tilanteita ja palvelutarpeita eikä edistä maakuntien itsenäisyyttä kasvupalveluiden järjestämisessä. Maakunnilla ja Uudenmaan kuntayhtymällä tulee olla mahdollisuus räätälöidä palvelut työnhakijan yksilöllisten tarpeiden perusteella, kuten muissa Pohjoismaissa.

Kasvupalveluiden tavoitteina tulee olla muun muassa kestävä julkinen talous, työllisyysasteen nostaminen, osaavan työvoiman ja työpaikkojen kohtaaminen ja työttömien pitkäkestoinen siirtyminen pois julkisilta tulonsiirroilta ansiotyöstä tai yritystoiminnasta saadun tulon piiriin. Esitysluonnoksen vaikutusarvion mukaan tutkimustulokset osoittavat, että etuuden saamisen tiukemmat ehdot ovat johtaneet työnhakijoita siirtymään pienempipalkkaisiin töihin tai muiden etuuksien saajiksi sekä työvoiman ulkopuolelle. On perusteltua olettaa, että muille etuuksille siirtyminen koskisi erityisesti henkilöitä, joiden työnhakutaidot ja valmiudet käyttää sähköisiä järjestelmiä ovat esimerkiksi heikon kielitaidon, fyysisten esteiden tai muiden syiden, kuten puuttuvan osaamisen vuoksi puutteelliset. Ehdotetuilla muutoksilla voisi näin ollen olla kielteisiä vaikutuksia verotulokertymään ja syrjäyttäviä vaikutuksia osalle työttömistä.

Esitetystä vaikutusarviosta poiketen on ilmeistä, että aktiivimalli vaatisi niin kasvupalveluviranomaiselta kuin työttömyysetuuden maksajalta huomattavia resursseja ja soveltuvaa tietojärjestelmää aktiivisen työnhaun toteuttamista koskeviin selvityksiin, mikäli seurannassa edellytettäisiin työnhakijalta esimerkiksi haettujen työpaikkojen soveltuvuusedellytysten täyttymistä. Lisäksi viranomaisia työllistäisi niiden yksilöllisten olosuhteiden arviointi, joiden nojalla työnhakijalla olisi ollut oikeus olla hakematta työpaikkaa seitsemän päivän tarkastelujaksolla. Esitys on ristiriidassa muiden esillä olleiden muutosten kanssa, joilla vähennettäisiin TE-toimiston työttömyysturvan sanktiointiin liittyviä tehtäviä ja vapautettaisiin resursseja käytettäväksi ydintehtäviin, kuten työnvälitykseen ja työttömien osaamisen kehittämiseen.

Helsingin kaupunki pitää mahdollisena, että kaikkia koskeva työnhakuvelvoite vähentäisi työnantajien kiinnostusta ilmoittaa julkiseen työnvälitykseen avoimia työpaikkoja, joihin suuri määrä työnhakijoita hakisi täyttääkseen aktiivisen työnhaun veloitteensa. Varsinkaan pienemmällä työnantajilla ei ole resursseja käsitellä suurta määrää työhakemuksia. Vähentynyt halukkuus ilmoittaa paikkoja julkisessa haussa voisi vaikuttaa kielteisesti työmarkkinoiden toimivuuteen ja työttömien sijoit-



tumiseen työhön. Näistä syistä esitettyjä muutoksia ei voida pitää sellaisina, jotka edistävät työnhakijoiden osaamisen ja työpaikkojen kohtaantoa ja palveluiden järjestämiseen ja tuottamiseen varattujen voimavarojen tehokasta käyttöä.

8 § Palvelutarpeen arviointi

Palvelutarpeen arvioinnin menetelmät

Esityksen 8 § mukaan työnhakijan palvelutarpeen arviointi toteutettaisiin kolmen kuukauden välein. Palvelutarpeen arviointi voisi tapahtua muullakin tavoin kuin haastattelussa. Muutos on kannatettava siltä osin, kun se mahdollistaa tarvittaessa joustavammat ja yksilöllisemmät, monikanavaiset toimintamallit palvelutarpeen arvioimiseksi. Samalla on kuitenkin varmistettava, ettei muutoksella tavoitella ensisijaisesti välittömiä kustannussäästöjä ja siksi epäsuorasti kannusteta siirtymään muihin kuin henkilökohtaiseen kontaktiin perustuviin palvelumuotoihin pitkäkestoisen vaikuttavuuden kustannuksella.

Työnhakijoiden määräaikaishaastatteluiden vaikuttavuutta perusteltiin hallituksen esityksessä 209/2016 henkilökohtaisen asiointin merkityksellä työnhakijan työllistymiselle erityisesti työttömyyden alkuvaiheessa. Määräaikaishaastattelut ovat alkaneet vasta keväällä 2017, minkä vuoksi niiden tuloksellisuutta ei ole voitu arvioida vielä esitystä annettaessa. Tiivis henkilökohtainen palvelu on kuitenkin olennainen osa esimerkiksi Tanskan mallia. Myös Helsingin kaupungin kokemukset nuorten Ohjaamo- ja Respa-hankkeista sekä maahanmuuttajien osaamiskeskus-toiminnasta viittaavat siihen, että nykyjärjestelmässä on työnhakijoiden henkilökohtaisen palvelun kohdalla merkittävä palveluaukko. Mikäli kasvupalveluiden rahoitukseen esitetyt muutokset kannustavat kasvupalveluviranomaisia käyttämään jatkossa muita kuin henkilökohtaisia palvelukanavia, työllistymisen esteitä ja palvelutarpeita voi myös jäädä piiloon. Edellä esitetyistä syistä Helsingin kaupunki katsoo, että riittävät resurssit on varattava myös henkilökohtaiseen palveluun.

Palveluista sopimisen velvoittavuus

Palvelutarvearvion ja palveluista sopimisen velvoittavuuden arviointi on lakiesityksen pohjalta haastavaa. Esityksen mukaan työllistymissuunnitelmista luovuttaisiin ja jatkossa sovitut asiat tallennettaisiin asiakastietojärjestelmään. Parhaimmillaan työllistymissuunnitelmista ja erityisesti niiden määräaikaisesta tarkistamisesta luopuminen voi sujuvoittaa palveluprosessia sekä vähentää suunnitelmien seurantaan liittyvää viranomaistyötä. Palveluista sopiminen toteutettaisiin tällöin muilla tavoin 8 §:n mukaisesti.



Helsingin kaupunki toteaa, että palveluista sopimisen luonnetta tulee esityksessä kuitenkin olennaisesti täsmentää. Erityisesti on tarkennettava sitä, mikä olisi yhdessä sovittujen ja asiakastietojärjestelmään kirjattujen toimenpiteiden juridinen sitovuus tai niistä kieltäytymisen suhde työttömyysetuuden saamiseen. Samalla on arvioitava, onko kirjausten velvoittavuus eritasoinen, mikäli ne tekee viranomaisen tai yksityisen kasvupalveluiden tuottajan edustaja. Työnhakijan palveluista sopiminen tulee tehdä tavalla, joka mahdollistaa palveluiden velvoittavuuden ja takaa asiakkaiden keskinäisen yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan toteutumisen mutta myös palveluprosessien joustavuuden.

Työllistymissuunnitelmien poistuessa myös maahanmuuttajien kotoutumissuunnitelmia koskevien säädösten osalta tulee selvittää, voidaanko työllistämissuunnitelmia vastaava velvoite noudattaa kasvupalveluissa kotoutumissuunnitelmaa poistaa myös maahanmuuttaja-asiakkailta, jotka lakiesitys tällä hetkellä asettaisi eriarvoiseen asemaan.

Palvelutarpeen arvioiva taho

Esityksen mukaan palvelutarpeen voisi arvioida maakunta tai kuntayhtymä tai vaihtoehtoisesti palveluntuottaja. Helsingin kaupunki katsoo, että esitys mahdollistaa tältä osin joustavat toimintamallit. Kannatettavaa on myös, että maakunta tai kuntayhtymä voisi tehdä tarkempia arviointeja niille, joilla digitaalisen arvioinnin perusteella havaitaan esimerkiksi pitkäaikaistyöttömyyden riski tai viitteitä monialaisesta palvelutarpeesta.

Palvelutarvearvioon liittyviä säädöksiä tulee kuitenkin selkeyttää sen osalta, mikä on palvelutarpeen arvioinnin, asiakkaan informoinnin ja palveluohjauksen suhde toisiinsa. Niitä ei ole tarkoituksenmukaista täysin erottaa toisistaan, sillä käytännössä osana palvelutarvearviota tehdään palveluohjausta ja osana palveluohjausta päivitetään palvelutarvearviota. Esitystä tulee täydentää niin, että palvelutarvearvioinnin yhteydessä ja sen lisäksi julkisella toimijalle annetaan mahdollisuus tehdä myös palveluohjausta.

Riittäväällä palveluohjauksella varmistetaan asiakkaiden tehokas ohjautuminen heille parhaiten soveltuviin palveluihin ja valinnanvapauden täysimääräinen hyödyntäminen.

9 § Monialaisen palvelutarpeen arviointi

Helsingin kaupunki pitää oikeansuuntaisena esitystä työllistymistä edistävistä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain eli TYP-lain kumoamisesta. Sisällyttämällä lain keskeinen sisältö rekrytointi- ja osamispalvelulain 9 §:ään parannetaan järjestäjän mahdollisuuksia toteuttaa vastaava monialainen palvelu haluamallaan tavalla etenkin uudes-



sa tilanteessa, jossa sekä sosiaali- ja terveystalvveluiden että kasvupalvveluiden tuotanto on hajautettu useille toimijoille. Kasvupalvveluiden ja sosiaali- ja terveystalvveluiden palveluntuottajat tulee tarvittaessa velvoittaa osallistumaan asiakkaan palveluiden yhteensovittamiseen. Asia on ratkaistava lain jatkovalmistelussa.

Kansainvälisissä vertailuissa on todettu, että ulkoistettaessa palvelutuotantoa useille yksityisille toimijoille voi kokonaisvastuu palveluista hajaantua asiakkaan vahingoksi. Kasvupalvelut linkittyvät monialaisiin palvelupolkuihin useilla asiakasryhmällä nuorista pitkäaikaistyöttömiin. Esimerkiksi nuorille suunnatulla Ohjaamo-toiminnalla voidaan tukea asiakkaan elämäntilannetta kokonaisvaltaisesti asumisesta terveyteen, koulutukseen ja työllistymiseen ja pitkällä tähtäimellä ehkäistä esimerkiksi syrjäytymistä ja radikalisoitumista. Yhden luukun monialaista palvelukonseptia ja koulutuspolkuja työttömille maahanmuuttajille on kehitetty myös Helsingin kaupungin ylläpitämässä Stadin osaamiskeskussa.

Yksityinen kasvupalvelutuotanto ei yksinään ole riittävä Ohjaamo-toiminnan kaltaisten, laaja-alaiseen hyvinvointiin tähtäävien palveluiden toteuttamiseen. Merkittävimmät riskit ovat asiakkaan palvelutarpeiden virheellinen arviointi, asiakkaiden valikointi tai palveluiden yksityisten kannattavuuslaskelmien vaikutus asiakkaan saamaan tukeen. Toteutuessaan nämä saattaisivat johtaa esimerkiksi asiakkaan jättämiseen vaille palvelua ja yhteiskunnalle pitkällä tähtäimellä huonoon lopputulokseen.

Johtopäätöksenä Helsingin kaupunki katsoo, että lakiin on lisättävä julkisen toimijan mahdollisuus palveluohjaukseen erityisesti silloin, kun sen yhteydessä tehdään palvelutarvearviointia. Näin varmistetaan, että Ohjaamo-toiminnan kaltaiset monialaiset palvelumallit voidaan säilyttää.

3 luku Rekrytointi- ja osaamispalvelut

Helsingin kaupunki katsoo, että lain tulee mahdollistaa osaavan työvoiman saatavuus, ammatillinen liikkuvuus ja työttömien työllistymisen edistäminen myös koulutuksen keinoin.

Esityksen mukaan rekrytointipalveluina tarjottaisiin tietoa työvoiman saatavuudesta ja työtilaisuuksista, rekrytointiin ja työnhakuun liittyvää neuvontaa sekä työtilaisuuksien ja työnhakijoiden yhteensovittamista. Osaamispalveluina tarjottaisiin ammatinvalinta- ja uraohjausta, kasvupalvelukoulutusta. Rekrytointi- ja osaamispalveluina voitaisiin lisäksi tarjota muita rekrytointia ja työnhakua sekä henkilöasiakkaan osaamista kehittäviä palveluita sekä työkokeilua. Tältä osin sääätely tarjoaa pal-



veluille riittävän väljät puitteet ja tukee uusien palveluiden ja toimintamallien kehittämistä.

Toisen asteen ammatillisen koulutuksen reformin myötä tutkintoon tai tutkinnon osan suorittamiseen johtava koulutus järjestettäisiin kuitenkin kasvupalvelukoulutuksen sijaan työvoimakoulutuksena, ja se rahoitettaisiin opetus- ja kulttuuriministeriön määrärahoista. Helsingin kaupunki kiinnittää huomiota muutokseen liittyviin riskeihin ja pitää tärkeänä, että asiakkaalle koulutus ja muut palvelut näyttäytyvät yhtenä kokonaisuutena rahoituksen alkuperästä riippumatta.

Kasvupalveluiden, ammatillisen osaamisen lisäämisen ja aikuiskoulutuksen on kytkeydyttävä tiiviisti yhteen. Työpaikoilla tapahtuviin palveluihin, kuten työkokeiluun ja palkkatuettuun työhön, on voitava integroida joustavasti osaamisen tunnistamisen palveluita ja koulutuksia. Työnhakija hyötyy työnhaussa enemmän esimerkiksi oppilaitoksen myöntämästä osatutkinnosta kuin vastaavan sisältöisestä koulutuksesta, jonka vastaavuutta ammatillisiin opintoihin ei ole voitu arvioida. Osatutkinnot mahdollistavat myös väylän kokonaisten tutkintojen suorittamiseen. Tämä väylä on tärkeä vailla toisen asteen koulutusta oleville työttömille.

Yksilöllisten koulutuspolkujen ja palveluiden joustavan yhteensovittamisen varmistamiseksi lakiehdotusta on muutettava niin, ettei kasvupalveluiden järjestäjän oikeutta koulutuspalveluiden ostamiseen rajata rahoituksen lähteeseen perustuen. Sen sijaan kasvupalvelukoulutuksena tulee voida hankkia myös tutkintoon tai osatutkintoon johtavaa koulutusta oppilaitoksilta voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti.

Edellä esitetyn vuoksi Helsingin kaupunki katsoo, että työttömille suunnattu tutkintoon johtava koulutus tulee ensisijaisesti säilyttää työ- ja elinkeinoministeriön hankintajärjestelmässä. Poikkeuksena tästä on luku- ja kirjoitustaidottomien maahanmuuttajien koulutus, jonka sijoittuminen opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle on perusteltua.

Kasvupalvelukoulutuksen opiskelijavalinta tulee lakiluonnoksessa esitetyn mukaisesti säilyttää maakunnalla tai Uudenmaan kuntayhtymällä. Kasvupalveluiden asiakkaina olevia työttömiä työnhakijoita tulee myös voida suosia tutkintoon johtavien koulutusten valinnassa heidän osaamisensa parantamiseksi ja työllistymisensä edistämiseksi, vaikka koulutusten rahoitus tulisikin opetus- ja kulttuuriministeriön määrärahoista.

4 luku Työkokeilu

Esityksen 13 § mukaan osaamispalveluna voitaisiin tarjota ”työkokeilua ja muita henkilöasiakkaan osaamista kehittäviä palveluita”. Perusteluisa sivulla 102 viitataan työkokeilun käyttämiseen osaamisen kehittämiseen. Tämä tulee huomioida lakiluonnoksessa, jonka mukaan työkokei-



lua voitaisiin tällä hetkellä käyttää ainoastaan joko alan soveltuvuuden arviointiin tai työmarkkinoille paluun tukemiseen. Esitysluonnosta tulee täsmentää niin, että työkokeilun ja muiden työpaikalla toteutettavien palveluiden käyttäminen myös osaamisen kehittämiseen on mahdollista esimerkiksi silloin, kun työkokeilun aikana tunnistetaan osaamista tai suoritetaan tutkinnon osia. Vastaavasti työkokeilua tulee olla mahdollista käyttää myös ennakkojaksona oppisopimuskoulutukseen, jolloin siihen voidaan yhdistää opiskelunvalmiuksia parantavia opintoja.

27 § Muu työpaikalla järjestettävä palvelu

Mahdollistamalla kasvupalveluiden joustava toteuttaminen työpaikalla esityksen mukaisesti edistetään työttömien sijoittumista aitoon työympäristöön, vahvistetaan työelämätaitoja, ammatillista osaamista ja kontaktien muodostumista sekä tuetaan jatkotyöllistymistä. Palvelut tulee toteuttaa niin, etteivät työkokeilu tai muut työpaikalla järjestettävät palvelut syrjäytä työsuhteista työtä.

5 luku Työllistämisvelvoite

Esityksessä säilytettäisiin kuntien työllistämisvelvoite, jonka mukaan työnhakijan kotikunnan tulee järjestää kuuden kuukauden työjakso niille yli 57-vuotiaille työttömille, joiden oikeus palkansaajan työttömyyspäivärahaan päättyy enimmäisajan takia eikä heille ole pystytty järjestämään muuta työllistymistä edistävää palvelua.

Helsingin kaupunki katsoo, että velvoitetyön mielekkyyttä palvelumuotona on arvioitava kriittisesti ja palvelusta tulee ensisijaisesti luopua kokonaan.

Velvoitetyön tarkoitus on saada asiakas palaamaan työttömyyspäivärahalle. Tämän passivoivan tavoitteen vuoksi sitä ei tule pitää työllistymistä edistävänä palveluna tai kasvupalveluna. Velvoitetyöllistämiseen käytetyt määrärahat vähentävät kuitenkin muille työttömille suunnattujen palveluiden määrää. Vuonna 2016 Helsingin kaupunki työllisti noin 200 velvoitetyöllistettävää, ja lakimuutosten myötä määrän odotetaan kasvavan 300 henkilöön vuonna 2017. Nykyisen esityksen mukaisena toteutuessaan velvoitetyöllistettävien määrän ennakoidaan pysyvän vähintään samankaltaisena vuonna 2019. Määrää voivat nostaa työttömyyspäivärahan keston tehdyt leikkaukset sekä pitkäaikaistyöttömyyden keskittyminen ikääntyneille työnhakijoille.

Helsingin kaupungin työllisyyspalveluiden vaikuttavuusseurannan mukaan velvoitetyöllistämellä kunnan tehtäviin on erittäin vähäinen vaikutus asiakkaiden uudelleentyöllistymiseen. Velvoitetyöllistämisestä aiheutuu julkiselle sektorille kuitenkin merkittäviä kustannuksia TE-toimiston myöntämän palkkatuen ja kunnalle jäävien palkkakustannusten



muodossa. Velvoitteen perusteella työllistettiin koko Suomessa noin 3 200 henkilöä vuonna 2016. Vuonna 2019 laki tulisi kattamaan valtakunnallisesti joitakin tuhansia työnhakijoita. Palvelun järjestäminen aiheuttaa sekä TE-toimistolle että kunnille merkittäviä hallinnollisia kustannuksia kohderyhmän kokoon nähden. Palvelusta ei ole tarvetta säätää lailla.

Suurin osa kunnan työllistämiselvoitteen nojalla tarjoamista palkkatuetuista työpaikoista on ollut sosiaali- ja terveyspalveluiden avustavia tehtäviä. Helsingin kaupungin asiakkaina olleista velvoitetyöllistettävistä kaksi kolmasosaa työllistyi sosiaali- ja terveysalan tehtäviin vuonna 2016. Sosiaali- ja terveyspalveluiden siirtyessä uudistuksissa maakunnan järjestämistä vastuulle työllistämiselvoitteen säilyttämiselle kunnalla ei ole perustetta.

Velvoitetyötä koskeva säädös on maakunta- ja kasvupalvelu-uudistus huomioiden vanhentunut, ja siitä tulee luopua. Jotta ikäänntyneiden pitkäaikaistyöttömien asemaa ei heikennettäisi, oikeus työttömyyspäivärahan lisäpäiviin tulee ulottaa automaattisesti myös niihin työttömiin, joiden paluuta työttömyyspäivärahan piiriin edistetään nyt velvoitetyöllä. Ne asiakkaat, joiden tavoitteena on palata työelämään, tulee palvella heidän palvelutarpeensa mukaisissa kasvupalveluissa.

Mikäli kunnan työllistämiselvoitteesta ei luovuta, on lakiesityksessä ehdottomasti täsmennettävä ehdot, joiden täyttyessä kunta voi todeta asiakkaan tarvitsevan ensisijaisesti muita palveluita ja työllistämiselvoite raukeaa. Työllistämiselvoite viittaa yksinomaan työsuhteiseen työhön eikä anna kunnalle mahdollisuutta ohjata asiakasta hänen palvelutarpeensa mukaisesti muihin palveluihin, kuten sosiaali- ja terveyspalveluihin. Tällä hetkellä myös asiakkaat, joiden työkyky on heikentynyt, joutuvat ottamaan vastaan velvoitetyön voidakseen päästä takaisin ansiosidonnaisen työttömyysturvan piiriin. Edellä esitetty toimeentulon turvaaminen ensisijaisesti lisäpäiväoikeutta laajentamalla parantaisi myös näiden työttömien asemaa.

Työllistämiselvoitteen säilyessä se tulee sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistuksen myötä ulottaa esityksestä poiketen koskemaan myös maakuntia, joille tehtävät kunnilta siirtyvät. Velvoite tulee kohdentaa kuntien ja maakunnan uutta tehtävänjakoa vastaavassa suhteessa. Muussa tapauksessa ei kunnilla jatkossa tosiasiallisesti ole edellytyksiä lain vaatimaan työllistämiseen.

6 luku Erinäiset säännökset

Digitaalisuuden tuomia mahdollisuuksia on hyödynnettävä täysimääräisesti työnhakijoiden ja työpaikkojen kohtaannon edistämiseksi. Asiakkaiden anonymisoitujen tietojen julkaiseminen Työmarkkinatorissa voi



luoda uusia mahdollisuuksia, joiden laajuuden arviointi on kuitenkin haastavaa, ennen kuin luonnos tietojärjestelmälaista on valmistunut.

Tietojensaannin (6 luku 32 §) osalta on lisäksi tarkistettava säännöksen yhteensopivuus EU:n tietosuoja-asetuksen kanssa. Säännös on hyvin yleisluontoinen ottaen huomioon, että sillä on vaikutuksia kansalaisten perusoikeuksissa turvattuun henkilötietojen suojaan (PL 10§). Väljät ja yksilöimättömät tietojensaantioikeudet eivät ole perustuslain kannalta mahdollisia edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin. Tarkkarajaisuus edellyttää pykälässä käytetyn ilmaisun ”järjestämisesä välttämättömät tiedot” määrittelemistä.

31 § Muutosturvan toteuttamiseen liittyvät maakunnan tehtävät

Muutosturva-toimintamallin tavoitteena on helpottaa tuotannollis-taloudellisesta syystä irtisanotun pääsyä uuteen työhön tai yrittäjyyteen. Palvelun toteuttamiseksi viranomaisen kartoittaa palvelutarpeen yhdessä työnantajan ja henkilöstön edustajien kanssa ja sovittaa työllistymistä edistävät palvelut (kasvupalvelut) yhteen työnantajan tarjoamien resurssien kanssa. Muutosturva on osoittautunut tehokkaaksi tavaksi tukea irtisanomisuhan alaisia jo ennen työttömyysjakson alkamista.

Esityksen mukaan suurissa irtisanomistilanteissa Suomen hakiessa Euroopan globalisaatorahaston rahoitusta EGR-asetuksen mukaisesti toimenpiteisiin maakunta hoitaisi julkisena hallintotehtävänä Euroopan globalisaatorahaston EGR:n hankkeiden alueellisen toimeenpanon. Koska tehtävä liittyy olennaisesti lakisääteisten kasvupalveluiden järjestämiseen, esitystä on täsmennettävä niin, että globalisaatorahaston hankkeiden toimeenpano osoitetaan Uudellamaalla yksiselitteisesti Uudenmaan kuntayhtymälle. Näin varmistetaan joustava reagointi isoissa irtisanomistilanteissa.

Laki alueiden kehittämisen ja kasvupalveluiden rahoittamisesta

Yleiset huomiot

Yrityksille myönnettävät tuet muodostavat keskeisen instrumentin uuden yritystoiminnan ja kasvun luomiselle. Rahoitusvälineiden kautta kasvupalvelut ja aluekehittäminen linkittyvät voimakkaasti toisiinsa. Jotta palvelut muodostaisivat mahdollisimman yhtenäisen kokonaisuuden, myös aluekehityksen tehtävät, mukaan lukien rakennerahastojen välittävän toimielimen tehtävät, tulee Uudellamaalla siirtää Uudenmaan kasvupalvelukuntayhtymälle. Asiasta on lausuttu alueiden kehittämistä ja kasvupalveluita koskevan lain yhteydessä 24.4.2017.

Maakuntaudistuksessa sosiaali- ja terveystalvet ovat siirtymässä maakuntien vastuulle. Kuntien osuutta työmarkkinatukeen on perusteltu



niiden roolilla sosiaali- ja terveystalvueluiden tarjoajana, joten vastuu työmarkkinatuen osarahoituksesta tulee uudistuksessa siirtää palveluiden mukana sosiaali- ja terveystalvueluita tarjoaville maakunnille. Työmarkkinatuen rahoitusosuuden säilyttäminen kunnilla heikentäisi lisäksi valtakunnallisesti kuntien edellytyksiä tarjota kasvupalvueluita täydentäviä omia työllisyystalvueluitaan ja Uudellamaalla kuntien mahdollisuuksia yhdistää resurssejaan kasvupalvueluiden rahoittamiseksi kasvupalvelukuntayhtymän kautta.

1 Luku Yleiset säännökset

Lakia sovellettaisiin kokonaisuudessaan Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmasta Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020 rahoitettaviin sekä kansallisiin tukiin, maakunnan lisäksi myös työ- ja elinkeinoministeriön ja sosiaali- ja terveystalveministeriön myöntämiin tukiin erinäisten säädösten mukaisesti. Laissa säädettäisiin muun muassa yritykselle myönnettävistä tuesta, palkkatuesta sekä tuista kehittämisen- ja investointitoimintaan voittoa tavoittelemattomille oikeushenkilöille.

Lainsäädännöllä tulee varmistaa, että Uudenmaan kuntayhtymällä on käytössään kaikki mahdollisuudet rahoitusten ja tukien myöntämiseen maakuntiin verrattavasti. Kuntayhtymän tulee voida myöntää esimerkiksi erilaisia tukia kansainvälistymistoimintaan tai ulkomaisten kasvuyritysten houkuttelemiseksi alueelleen. Tämä voisi merkitä esimerkiksi palveluita yrityksille, jotka vasta harkitsevat sijoittumista Uudellemaalle. Tämän varmistamiseksi on asiaan liittyviin lakeihin tehtävä tarvittavat muutokset, jotta kuntayhtymä voisi esimerkiksi kuntalain estämättä myöntää tukea tai tarjota palveluita myös kunnan ulkopuoliselle, tarvittaessa ulkomaalaiselle, toimijalle.

Työllisyyspoliittisesta avustuksesta luopuminen esitetyn mukaisesti on perusteltua, sillä esimerkiksi järjestöt saavat kasvupalvelu-uudistuksessa selkeämmän palveluntuottajaroolin. Muutoksilla edistetään järjestötoiminnan kehittymistä ja vahvistumista. Ennen kaikkea palveluntuottaja-asemalla mahdollistetaan järjestöjen tarjoamien palveluiden kehittäminen innovatiivisemmin kuin muutaman vuoden aikajänteeseen perustuvalla, kriteereiltään tarkasti säädellyllä hankerahoituksella. Työllisyyspoliittisen avustuksen myöntämiskriteerit ovat myös olleet tarpeettoman rajaavat ja raportointimenettelyt raskaita. Maakunnan ja Uudenmaan kuntayhtymän harkintavaltaan tulee kuitenkin jäädä mahdollisuus myöntää erilaisia yleishyödyllisiä avustuksia halutessaan ja päättää itsenäisesti avustusten myöntämisen kriteereistä.

2 Luku Yritykselle myönnettävät tuet

Tukea yritystoiminnan käynnistämiseen ja kehittämiseen myönnettäisiin kansallisista varoista. Sen myöntäisi Uudellamaalla Uudenmaan kun-



tayhtymä alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain 18 §:n mukaisesti.

Yritystukien myöntämisen edellytyksistä, tuen käyttökohteista ja enimmäismäärästä on esityksen mukaan tarkoitus säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Kansallisen sääntelyn tulee olla väljää ja mahdollistavaa, jotta maakunnat ja Uudenmaan kuntayhtymä voivat asettaa tarkempia edellytyksiä tuen myöntämiseksi sekä vaikuttaa muihin tuen myöntämistä koskeviin seikkoihin alueellisista tarpeistaan käsin. Lainsunnossa tuodaan jäljempänä esiin seikkoja, jotka tulee huomioida asetusta annettaessa.

3 § Tuki yritystoiminnan käynnistämiseen ja kehittämiseen

Starttirahan korvaava tuki yritystoiminnan aloittamiseen

Helsingin kaupunki toteaa, että työttömyysturva- ja yritystukijärjestelmien tulee kannustaa yritystoimintaan. Aloittaville yrityksille myönnettävillä tuilla on merkittävä rooli uuden yritystoiminnan mahdollistamisessa. Yrityksille myönnettäviä tukia koskevat muutokset on sovittava yhteen työttömyysturvaan suunniteltujen muutosten kanssa, joiden mukaan yritystoiminnan päätoimisuutta ei arvioitaisi ensimmäisen neljän kuukauden aikana, jolloin yrittäjän olisi mahdollisuus saada tältä ajalta työttömyysturvaa (luonnos hallituksen esitykseksi laiksi työttömyysturvan muuttamisesta 4.5.2017).

Lakiehdotuksessa on ansiokkaasti kiinnitetty huomiota aloittavalta yritykseltä vaadittavan hallinnollisen työn pitämiseen vähäisenä. Aloittamisvaiheessa yrityksen on voitava keskittää kaikki huomionsa liiketoimintansa kehittämiseen. Nykylainsäädännön mukaan starttirahaa ei voida myöntää, jos päätoiminen yritystoiminta on aloitettu ennen tuen myöntämistä. Tämä on sitonut yrittäjän tarpeettomasti viranomaistoiminnan aikatauluihin ja on voinut pitkittää yritystoiminnan aloittamista. Yrityksen tulee esityksen mukaisesti voida aloittaa toimintansa omalla riskillään heti jätettyään hakemuksen, jo ennen tuen varsinaista myöntämistä.

Helsingin kaupunki kannattaa esitystä henkilöasiakkaille myönnettävän starttirahan muuttamisesta yrityskohtaiseksi tueksi. Muutos korostaisi tuen merkitystä yritystoiminnan aloittamiselle ja kehittämiselle yrittäjän toimeentulon turvaamisen sijaan. Esityksen myötä sosiaalietuuteen verrattavissa olevasta starttirahasta siirryttäisiin kannattavalle yritykselle myönnettävään tukeen. Tällä periaatteellisella muutoksella voi olla myönteisiä vaikutuksia yrittäjän statukseen sekä yritystoimintaan sitoutumisen asteeseen. Lisäksi tuen maksaminen suoraan yritykselle edistäisi tuen käyttöä koskevaa huolellista harkintaa, jolloin yritys pyrkisi käyttämään tukea liiketoiminnan kehittämisen näkökulmasta mahdolli-



simman vaikuttavasti. Tuen määrässä on kuitenkin tärkeää voida ottaa huomioon yritystoiminnan edellyttämä kokonaistyöpanos silloin, kun yrityksessä työskentelee useita osakkaita.

Esityksen mukaan tukea voitaisiin myöntää yritykselle, jolla olisi edellytykset jatkuvaan kannattavaan toimintaan. Esityksessä on varmistettava nykyistä paremmin, että tukimuodoissa ja tuen myöntämisedellytyksissä huomioidaan myös kasvuyritysten erityispiirteet. Kansallisen kasvun tavoitteita toteuttavat ja työpaikkoja luovat erityisesti niin sanotut startup-yritykset, jotka hyödyntävät tai tuottavat digitalisaatioon ja uuteen teknologiaan perustuvia tuotteita ja ratkaisuja. Uuden luomisen haasteista johtuen startup-yrityksiin tarvitaan tyypillisesti kolmesta neljään eri osaamisaluetta edustavaa perustajaosakasta, jotka tuovat yritykseen osaamistaan ja työpanostaan.

Nykyisin starttiraha voidaan myöntää useammalle yrittäjälle samanaikaisesti. Startup-yrityksen ensimmäisen digitaalisen tuotteen pilottiversio kehittäminen kestää Helsingin kaupungin yrityspalveluita tarjoavan NewCo Helsingin kokemusten mukaan pääsääntöisesti yli kaksitoista kuukautta. Ensimmäisen tuloja tuottavan kaupallisen version tuominen markkinoille on mahdollista kolmannen toimintavuoden aikana tai parhaimmillaan toisen toimintavuoden jälkimmäisellä puoliskolla.

Edellä mainituista seikoista johtuen Helsingin kaupunki katsoo ensinnäkin, että aloittavan yrityksen saaman tuen tulisi vastata tasoltaan yritykseen kiinnittyvien henkilöiden muutoin saamaa tukea. Näin tulisi olla silloin, kun se on yrityksen toiminnan näkökulmasta perusteltua eli kun yritystoiminnan luonteen voitaisiin katsoa edellyttävän kaikkien osakkaiden työpanosta. Käytännössä esimerkiksi peruspäivärahan suuruinen tuki ei ole riittävä yritystoimintaan kannustamiseksi, erityisesti ottaen huomioon sen, että merkittävä osa potentiaalisista uusien yritysten perustajista nauttii työttömyysaikana ansiosidonnaista työttömyysturvaa. Kasvuyritysten toiminnan erityispiirteet tulee ottaa huomioon myös tuen enimmäiskestossa.

Tukea tulee voida myöntää yhtiömuodosta riippumatta, myös toiminnalla toimivalle yritykselle ja osuuskunnalle.

Yritystuen kesto

Nykyinen starttiraha myönnetään kuuden kuukauden jaksoina. Tuki maksetaan kerran kuussa jälkikäteen saajan tekemän maksatushakemuksen perusteella. Startup-yrityksen tunnusmerkit täyttävälle yritykselle tulisi liiketoiminnan suunnitelmallisen kehittämisen takaamiseksi mahdollistaa tarvittaessa muita uusia yrityksiä pidempi tukiaika. Myös tuen maksatuksen tulisi voida tapahtua pidemmissä jaksoissa. Nykykäytäntö jaksoituksineen ja kuukausittaisine maksatushakemuksineen lisää tuot-



tamatonta työtä eikä palvele kehitettävän liiketoiminnan tarpeita. Ensimmäisen, enintään kahdentoista kuukauden tukijakson lisäksi tulee olla mahdollisuus myöntää jatkotuki perustelluista syistä.

Yritykselle myönnettävien tukien käyttötarkoitus

Tukea on esityksen mukaan saatavissa yritystoiminnan käynnistämiseen sekä kehittämiseen. Näistä yritystoiminnan kehittämiseen tarkoitettujen tukien käyttötarkoitus on esitysluonnoksessa määritelty tarpeettoman suppeasti.

Kehittäminen sisältää mahdollisuuden ostaa julkisen tahon subventoi- maan hintaan analyysi-, asiantuntija- ja koulutuspalveluita erilaisilta palveluntarjoajilta. Ulkopuolisilta saadut asiantuntija- ja muut palvelut eivät kuitenkaan välttämättä tuota kansainvälisille markkinoille tähtäville uusille yrityksille kestävästä kilpailuetua. Uudet yritykset tarvitsevat asiantuntijapalveluiden lisäksi tukea palkatakseen ammattilaisia, jotka eivät ainoastaan analysoi tarpeita, vaan kykenevät jokapäiväisessä työssä toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet perustajatiimin tukena.

Edellä mainittu huomioiden esitystä tulee muuttaa niin, että mahdollistetaan kehittämistuen myöntäminen laajasti yritystoiminnan kehittämiseen. Tuen tulee voida olla käytettävissä asiantuntijapalveluiden hankinnan lisäksi myös yrityksen kilpailukykyä lisääviin rekrytointeihin ja muihin tuotannon tekijöihin.

Esityksessä Uudenmaan kuntayhtymä on määritelty 2 luvun 2 §:ssä 15 kohdassa. Tässä yhteydessä olisi parempi käyttää viittausta siihen lakiin, jossa kuntayhtymä on määritelty, kuten pykälän 14. kohdassa on maakunnan osalta tehty.

3 Luku Voittoa tavoittelemattomalle oikeushenkilölle myönnettävät tuet kehittämis- ja investointitoimintaan

Esityksen 3 luvun 12 §:ssä säädettäisiin tuen siirtämisestä toiselle tuettavan hankkeen toteuttamista varten. Pykälän 1 momentissa on kuitenkin säädetty tuen myöntämisen edellytyksestä. Tässä kohtaa lienee ollut tarkoitus säätää tuen siirtämisen edellytyksestä.

4 Luku Palkkatuki

Yksityisen sektorin työnantajalle myönnetty palkkatuki sekä palkkatuki oppisopimuskoulutukseen ovat olleet tehokkaimpia välineitä työnhakijoiden työllistymisen edistämiseksi. Jotta varmistetaan työttömien työnhakijoiden pääsy tarpeensa mukaisesti palveluihin määrärahatilanteen estämättä, esityksen perusteluihin on lisättävä mahdollisuus rahoittaa



palkkatuen kustannuksia peruspäivärahasta myös vuoden 2018 jälkeen.

7 Luku Euroopan unionin rakennerahastoja koskevat erityissäännökset

Rakennerahastotehtäviä ei tule lainsäädännöllä keskittää mihinkään maakuntaan, vaan niistä tulee vastata jokaisessa maakunnassa itsenäisesti. Tehtäviä voidaan keskittää ainoastaan, jos maakunnat vapaaehtoisesti sopivat siitä keskenään. Toissijaisesti mahdollisen keskittämisen on tapahduttava volyymien perusteella suuriin maakuntiin tai Uudenmaan kuntayhtymään.

Laki yksityisistä rekrytointipalveluista

Esitetyt lakimuutokset, joilla päivitetään kansalliset säädökset vastamaan EU-lainsäädäntöä ja kansainvälisiä sopimuksia, ovat perusteltuja.

Laki työttömyysturvalain muuttamisesta

1 luku Yleiset säännökset

Työttömyysturvaan liittyvien tehtävien keskittäminen entistä vahvemmin Kansaneläkelaitokselle sekä työttömyyskassoille selkeyttää asiakkaan palveluprosessia ja parantaa maakuntien ja kuntayhtymän mahdollisuuksia keskittyä kasvupalvelutehtävien hoitamiseen. Kannatettavia ovat myös väljennykset, joiden mukaan muutkin kuin laissa luetellut, maakunnan tai palveluntuottajan järjestämät rekrytointia ja osaamista edistävät palvelut luetaan työllistymistä edistäviksi palveluiksi.

Lakiluonnoksessa on edellytetty työllistymistä edistävän palvelun kestävän vähintään neljän tuntia päivässä, jotta siihen osallistumisesta voidaan myöntää kulukorvausta tai osallistumatta jättämistä sanktioida työttömyysturvan menettämisen uhalla. Seurauksena voi olla, että työnhakijan sitoutuminen esimerkiksi kestoltaan lyhempiin, matkustamista edellyttäviin ja siten kuluja aiheuttaviin ohjaus- tai valmennustapaamiisiin vähenee, mikä todennäköisesti nostaisi palvelun tuottamisen kustannuksia. Muutos saattaisi myös ohjata palveluntuottajia järjestämään turhaan päivittäiseltä kestoltaan pitempiä palveluita. Esitys soveltuisi heikosti myös digitaalisten palveluiden järjestämiseen.

Työttömyysturvan tulee tukea yksityisen palvelutuotannon vapautta valita tehokkaat ja tulokselliset palvelutavat ja edistää asiakkaiden pääsyä ja sitoutumista palveluihin palvelumuodosta riippumatta. Tästä syystä Helsingin kaupunki katsoo, että palvelun kestoa koskevasta tuntimääräisestä edellytyksestä tulee luopua.

2 luku Etuuden saamisen yleiset työvoimapolitiittiset edellytykset

Postiosoite

PL 10
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
kaupunginkanslia@hel.fi

Käyntiosoite

Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

Puhelin

+358 9 310 1641

Faksi

+358 9 655 783

Y-tunnus

0201256-6

Tilinro

F10680001200062637

Alv.nro

F102012566



Esityksen 8 a §:n mukaisesta aktiivisen työnhaun edellytyksestä lausutaan tarkemmin rekrytointi- ja osaamispalveluita koskevan lain yhteydessä kohdassa Työnhakijan palveluprosessi.

Esityksessä ei ole arvioitu, kuinka suuren muutoksen työttömien käyttäytymisessä aktiivisen työnhaun edellytys saisi aikaan suhteessa siitä aiheutuviin kustannuksiin. Kasvupalvelut säilyisivät esityksen mukaan velvoittavina aktiivisen työnhaun edellytyksestä riippumatta, sillä työnhakijalla olisi työttömyysetuuden menettämisen uhalla velvollisuus osallistua työllistymistä edistävään palveluun. Velvoittavat palvelut määriteltäisiin voimassa olevaa lainsäädäntöä kattavammin sisältämään myös muut rekrytointia tukevat ja osaamista kehittävät palvelut (työttömyysturvalain 2 a luku, 12 § ja 1 luku, 5 §). Koska työnhakijoiden velvollisuuksia näin ollen laajennetaan jo esityksellä nykyisestä, ei aktiivista työnhakua koskevalle säätelylle ole tarvetta.

Vaikka aktiivisen työnhaun velvoitetta ei esityksestä poiketen tule ulottaa kaikkiin työttömiin, tilannekohtaisesti voisi olla tarpeen sopia aktiivisen työnhaun seurannasta tehostetusti tietyllä aikavälillä esimerkiksi työnhakuvalmennuksen yhteydessä. Tietojärjestelmään tulee näin ollen sisällyttää mahdollisuus raportoida työpaikkojen hakemisesta.

2 a luku Työvoimapolitiittisesti moitittava menettely

Mahdollistamalla esityksen mukaisesti irtisanoutuminen niin sanotusta nollatuntityösopimuksesta ilman työttömyysturvaseuraamuksia parannetaan työttömyysturvalain oikeudenmukaisuutta tilanteissa, joissa työtä ei tosiasiallisesti ole tarjolla.

Helsingin kaupunki kannattaa esitettyä muutosta työvoimapolitiittisesti moitittavasta menettelystä johtuvan korvauksettoman määräajan alkamisesta myöhennetyksi 30 päivän jälkeen niin, että työnhakijalla on mahdollisuus korjata menettelynsä ja välttää työttömyysetuuden menetyksen, mikäli työllistyy ennen työttömyysturvaseuraamuksen voimaantuloa. Vastaava toimintatapa on ollut kansainvälisissä vertailuissa, ja sen on todettu lisäävän työllistymisiä.

9 luku Työttömyysetuudella tuettu työnhakijan omaehtoinen opiskelu

Ammattirakenteen muutoksen keskellä on tärkeää ylläpitää ja lisätä työvoiman osaamista sekä tukea ammatillista liikkuvuutta. Työnteon ja osaamisen kehittämisen opiskelemalla tulee lähtökohtaisesti olla kannattavaa passiiviseen työttömyyteen nähden. Valmistelussa tulee arvioida tarkemmin sitä, onko omaehtoisen opiskelun ajalta maksettavan kulukorvauksen poistuminen vuoden 2017 alussa uusilta aloituksilta vähentänyt omaehtoisen opiskelun käyttöä. Mikäli muutoksella on ollut



kielteisiä vaikutuksia, esitystä tulee muuttaa niin, että kulukorvaus palautetaan.

Lausuntopyynnön ulkopuolelle jäävässä hallituksen esitysluonnoksessa laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta 4.5.2017 esitetään opintojen laajuuden selvittämisestä luopumista niin, että opintoja pidettäisiin läh- tökohtaisesti päätoimisina. Ammatillisen koulutuksen reformin tavoitteena kuitenkin on, että opintoja voidaan suorittaa joustavasti, vaihteittain ja myös osa-aikaisesti. Tämän vuoksi on tärkeää, että jokaisen työnhakijan tilanne ja opintojen päätoimisuus arvioidaan yksilöllisesti, sillä arviolla on vaikutusta mahdollisuuteen opiskella työttömyysetuudella. Nyt esitetty muutos voisi johtaa opiskelun taloudellisten edellytysten heikkenemiseen niin nuorilla kuin aikuisopiskelijoilla ja vähentää halukkuutta hakeutua sivutoimisten opintojen pariin.

13 luku Tietojen saamista ja luovuttamista koskevat säännökset

Esitysluonnoksen mukaan maakunta tai kuntayhtymä antaisi hakijalle päätöksen työttömyysturvaseuraamuksista. Tällä hetkellä TE-toimisto antaa Kelalle tai työttömyyskassalle sitovan työvoimapolitiittisen lausunnon, jonka perusteella maksaja tekee päätöksen työttömyysturvan maksamisesta tai katkaisemisesta. Vasta maksajan antama päätös on valituskelpoinen. Esityksen mukaan työvoimapolitiittisesta lausunnosta luovuttaisiin. Muutosten yhtenä tarkoituksena on vähentää kasvupalveluviranomaisen työttömyysturvaan liittyviä tehtäviä ja viranomaisten päällekkäistä työtä. Uudistuksessa on varmistettava, ettei etuuden maksajalle sekä kasvupalveluviranomaiselle tulisi päällekkäisiä tehtäviä. Näin olisi, mikäli myös maksajan olisi edelleen annettava päätös etuuden maksun muutoksista.

Laki kotoutumisen edistämisestä

Yleiset huomiot

Helsingin kaupunki pitää myönteisenä hallituksen esityksen vahvaa painotusta työ- ja elinkeinopolitiikkaan, kansainvälisyyteen sekä osallisuuteen. Osallistumisen avulla maahanmuuttajille tarjoutuu mahdollisuus vaikuttaa muun muassa heille kohdennettujen palvelujen suunnitteluun ja toteutukseen.

Maakuntauudistus kasvupalvelulakeineen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistus tulevat muuttamaan maahanmuuttajien kotouttamiseen osallistuvien viranomaisten ja muiden toimijoiden roolia ja tehtäviä huomattavasti. Sosiaali- ja terveystieteiden palvelujen siirtyessä maakunnalle myös työnjako maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyvien palvelujen järjestämisessä muuttuu. Maakunnasta tulee kotoutumista edistävien toimien suunnittelun ja järjestämisen keskeisin toimija.



Helsingin kaupunki katsoo, että hallituksen esityksestä tulisi selkeämmin ilmetä myös ne mekanismit, joilla kotoutumisen palvelukokonaisuutta johdetaan ja ohjataan. Harkintavaltaa jää paljon toimijoille ja riskinä on, että kotouttamistoimijoiden kenttä ja palvelut pirstaloituvat entisestään. Palveluja järjestettäessä tulee ennen kaikkea varmistua eri toimijoiden, toisin sanoen maakunnan, kaupungin, kuntayhtymän ja yksityisten palveluntuottajien yhteistyön sujuvuudesta niin, että eri palveluntuottajien järjestämät toimenpiteet tukevat toisiaan ja niistä muodostuu selkeä kokonaisuus maahanmuuttajan kotoutumisen tueksi. Kotouttamispalvelujen kokonaiskehittämisen kannalta on tärkeää, että kaupungit ja kunnat ovat mukana kotouttamisen kehittämisen keskeisissä yhteistyöelimissä.

Lain yleisperusteluissa on kattavasti tuotu esiin maakunnan vastuut ja velvoitteet sekä maakunnan yhteistyövelvoite kunnan ja muiden viranomaisten kanssa. Perusteluissa ei kuitenkaan ole riittävästi tuotu esiin havaittuja epäkohtia, niiden syitä eikä perusteita sille miksi lainsäädäntö tulee uudistaa. Tämä johtunee osittain siitä, että suomalaisen kotouttamispolitiikan käytännön toteutuksessa politiikan koordinoinnissa sekä seurannassa ja arvioinnissa on ollut suuria puutteita, joita lakiehdotuksen yleisperusteluissa avataan.

Lain perusteluosassa tulee tuoda vahvemmin esiin maahanmuuttajien rooli ja merkitys koko maan, erityisesti pääkaupunkiseudun ja Uudenmaan kasvulle ja kilpailukyvyille sekä julkisen talouden kestävyydelle.

Helsingin kaupunki pitää myönteisenä, että yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnissa on otettu julkisten toimintojen ohella esille kansalaisyhteiskunnan rooli. Kolmannella sektorilla ja muilla kotouttamisen kumppanuuksilla on oleellinen rooli sekä viranomaispalvelujen täydentäjänä että maahanmuuttajien osallisuuden ja yhteiskunnallisen yhteenkuuluvuuden edistäjänä. Vapaaehtoistoiminnan tarjoamat mahdollisuudet tulee huomioida hallituksen esityksessä vielä nykyistä laajemmin.

1 luku Yleiset säännökset

1 § Lain tarkoitus

Esitetyt kotoutuslain lähtökohdat, tavoitteet ja toimenpiteet ovat kannatettavia. Helsingin kaupunki pitää myönteisenä esityksen laajaa näkemystä kotouttamisesta erityisesti maahanmuuttajien nopean työllistymisen näkökulmasta. Myös tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden lähtökohdat ovat oikeita.

Sosiaali- ja terveysasiat huomioidaan esityksessä nykysäätelyä vahvemmin. Monialaisella palvelujen välisellä yhteistyöllä on tarkoitus edistää maahanmuuttajan integroitumista suomalaiseen yhteiskuntaan.



Haasteena on kuitenkin asiakaslähtöisen yhteistyön kytkeminen palvelujen toteuttamiseen.

Esitys selkeyttää lain soveltamisalaa ja korostaa kotouttamisen laaja-alaisuutta, kun myös EU-kansalaisten todetaan nykyistä selkeämmin kuuluvan lain kohderyhmään. Lakiesityksessä viitataan myös nuorisolain mukaisiin alle 29-vuotiaisiin, niin suoraan kuin perheidensä jäseninä ja esimerkiksi koululaisina, opiskelijoina, työntekijöinä ja kuntien asukkaina.

2 luku Kotoutumista edistävät palvelut

Kotoutumista edistäviä palveluja järjestettäessä tulee kiinnittää erityistä huomiota maakunnan, kunnan ja yksityisten palveluntuottajien yhteistyöhön niin, että eri palveluntuottajien järjestämät toimenpiteet tukevat toisiaan ja niistä muodostuu selkeä kokonaisuus kotoutumisen tueksi. Jos kotoutuja ei pysty valitsemaan palveluntuottajaa itse, on viranomaisen avustettava häntä valitsemaan omaan tilanteeseensa parhaiten sopivat palvelut. Tämän varmistamiseksi kasvupalvelu-uudistuksessa on tärkeää säilyttää julkisen toimijan mahdollisuus tarjota asiakkaille palveluohjausta lausunnon kohdassa 4 esitetyn mukaisesti. Henkilökohtaiseen neuvontaan ja ohjaukseen on varattava myös riittävät resurssit.

Kotoutumista edistäviä palveluja järjestettäessä tulee varmistaa, että palvelut ovat tasapuolisesti kaikkien käytössä myös erityisryhmiin kuuluvien maahanmuuttajien osalta.

7 § Kotoutumista edistävien palveluiden tavoitteet

Säädös on tavoitteellinen eikä vastaa sisällöltään ja kieliasultaan lakitekstiä, ja siten se kuuluisi ennemminkin yleisperusteluihin. Lakiluonnoksen 1.3.2017 päivätyssä versiossa pykälään sisältyi viittaus siitä, että palvelujen tavoitteena on tukea maahanmuuttajien työllistymistä ja yrittäjyyttä. Lain perusteluissa sivulla 59 todetaan, että maahanmuuttajien työllistymistä, yrittäjyyttä ja osallisuutta tukemalla edistettäisiin myös maakunnan ja kunnan elinvoimaisuutta ja kansainvälisyyttä sekä yritysten kasvua ja kansainvälistymistä. Mikäli pykälä sisällytetään lopulliseen lakitekstiin, tulee yrittäjyys lisätä siinä mainittuihin tavoitteisiin.

9 § Neuvonta ja ohjaus

Laissa on tärkeää säätää perustiedon antamisesta maahan muuttaville henkilöille esityksen mukaisesti. On kuitenkin tarkennettava, mikä viranomaistaho käytännössä vastaa perustietoaineiston saatavuudesta ja jakelusta. Epäselväksi jää myös, mikä taho huolehtii siitä, että henkilö tulee viranomaisten palveluiden piiriin.



Erityisesti maahanmuuton alkuvaiheeseen liittyy runsaasti neuvonta- ja ohjaustarvetta. Viranomaispalveluiden sujuvuudella on merkitystä myös osaajien houkuttelulle ja perheen asettautumiselle. Kunnan, maakunnan ja kuntayhtymän palveluiden ohella maahanmuuttaja käyttää maassaolon alkuvaiheessa usein myös esimerkiksi verohallinnon, maahanmuuttoviraston ja Kelan palveluita. Lain perusteluissa tulee täsmentää, mitä tarkoitetaan viranomaispalveluiden matalalla kynnyksellä ja asiakaslähtöisyydellä. Helsingin kaupunki katsoo, että perusteluihin tulee sisällyttää kaikkien maahanmuuttoon liittyvien viranomaispalveluiden kehittäminen mahdollisimman pitkälle yhden luukun periaatteella. Esimerkkinä tulee lain perusteluosassa mainita kansainväliset verrokkit sekä kehitteillä oleva International House Helsinki -konsepti, jonka tavoitteena on koota maahanmuuton alkuvaiheen kannalta keskeiset viranomaispalvelut sekä pääkaupunkiseudun kaupunkien palvelut saman katon alle Tanskan mallin mukaisesti.

10 § Alkukartoitus

Helsingin kaupunki kannattaa selkeää linjausta siitä, että alkukartoituksessa selvitetään myös maahanmuuttajan osaaminen sekä työllistymis- ja opiskeluvälmiudet. Maahan muuttaneiden henkilöiden osaaminen tulee saada näkyväksi riippumatta osaamisen hankintatavasta. Tämä osaltaan nopeuttaa kotoutumista sekä työelämään pääsyä.

Mikäli alkukartoituksen sisällöstä säädetään tarkemmin asetuksella, on tärkeää, että myös asetus toimitetaan lausuttavaksi.

11 § Alkukartoituksen järjestäminen

Alkukartoituksen sisältö

Helsingin kaupunki huomauttaa, että voimassa olevaa lakia säädetäessä kritisoitiin alkukartoituksen järjestämistä silloin, kun sen perusteella tehtävässä kotoutumissuunnitelmassa ei taata kotoutujalle oikeuksia saada tarvitsemiaan palveluja. Lisäksi sitä koskeva säätely nähtiin tarpeettomaksi silloin, kun palveluja järjestetään perustuen sellaiseen lainsäädäntöön, joka edellyttää palvelutarpeen arvioinnin tekemistä ennen palvelun järjestämistä. Tämän vuoksi on tärkeää, että alkukartoituksen tekemisen peruste ja tavoite kirkastetaan uudessa sääntelyssä.

Esityksen mukaan alkukartoitukset tulitaisiin pääsääntöisesti tekemään maakunnan toimesta joko kasvupalveluissa tai sosiaali- ja terveystalveluissa. Pääkaupunkiseudulla kasvupalveluna laadittavasta alkukartoituksesta vastaisi kasvupalvelukuntayhtymä. Kansainvälistä suojelua saaneen henkilön osalta alkukartoitus tapahtuisi yhteistyössä kunnan kanssa.



12.06.2017

Helsingin kaupunki katsoo, että alkukartoituksessa selvitettävät asiat, kuten maahanmuuttajan osaaminen, työhistoria ja kielitaito ovat luonteeltaan sellaisia, että ne tulevat parhaiten selvitettyksi kasvupalveluissa. Tämän vuoksi esitystä tulee muuttaa niin, että alkukartoitus tehdään ensisijaisesti kasvupalveluna kaikille työikäisille maahanmuuttajille. Kasvupalveluna tehtävään alkukartoitukseen voidaan liittää maan kunnan sosiaali- ja terveystalvveluja ja kunnan palveluja tarvittaessa.

Alkukartoituksen yhteydessä ei ole mainittu terveydentilan kartoitusta. Terveystenhuollon palvelujen tarpeiden arviointi on mainittu lain perusteluissa, mutta nämä palvelut ehdotetaan mainittavaksi myös pykälässä 11. Pykälän 11 ensimmäisessä momentin toisessa kohdassa tulisi todeta, että ”mikäli alkukartoitusta ei tehdä 1. kohdan mukaisena kasvupalvelussa”. Nyt nämä kohdat menevät päällekkäin – henkilö on sekä työtön että kohdan 2 mukainen ja hänelle on myönnetty oleskelulupa suojelun perusteella.

Alkukartoituksen harkinnanvaraisuus

Perustelujen muotoilu, jonka mukaan alkukartoitus voitaisiin järjestää ”pyynnöstä, jos maakunta tai kunta arvioisi maahanmuuttajan sitä tarvitsevan” jättää tulkinnanvaraa sille, miten tämä pyyntö ja arvio käytännössä toteutuisi ja mihin arviointi alkukartoituksen tarpeesta perustuu. Lakiehdotuksen mukaan alkukartoitus olisi harkinnanvarainen myös perhesiteen perusteella maahan saapuville puolisoille ja perheenjäsenille. Osa perheenjäsenistä voi kuitenkin itsekin olla asunut Suomessa vasta vähän aikaa, olla heikossa työmarkkina-asemassa ja sen johdosta ajoittain toimeentulotuen tarpeessa. Lisäksi monet perheenjäsenistä tulevat samoista lähtömaista tai muuten vastaavista olosuhteista kuin kansainvälistä suojelua saavat henkilöt, joille kuitenkin säännöksen mukaan tehtäisiin alkukartoitus sosiaalipalveluna yhdessä kunnan kanssa.

Edellä esitetyistä syistä Helsingin kaupunki katsoo, että alkukartoitus tulee pääsääntöisesti tehdä jokaiselle maahanmuuttajalle. Tällä varmistetaan, että maahan muuttavan nopeaa kotoutumista edistetään parhaiten mahdollisin tavoin.

Esityksessä on täsmennettävä, kuinka käytännössä tapahtuu alkukartoitukseen ohjaaminen, jos henkilöllä ei ole kunnan palvelujen tarvetta. Kotona lasta hoitavia vanhempia tulee lisäksi informoida mahdollisuudesta päästä alkukartoitukseen.

12 § Kotoutumissuunnitelma

Kotoutumissuunnitelmia koskeva lainsäädäntö tulee yhteensovittaa rekrytointi- ja osaamispalveluista annettavan lainsäädännön kanssa sil-



tä osin, kun asia koskee työikäisiä maahanmuuttajia. Kasvupalvelulainsäädännössä esitetään työllistymissuunnitelmista luopumista. Helsingin kaupunki ehdottaa vastaavasti kotoutumissuunnitelmista luopumisen selvittämistä kasvupalveluiden asiakkaiden osalta. Ei ole perusteltua asettaa maahanmuuttajia eriarvoiseen asemaan siltä osin, että suunnitelma olisi nimenomaisesti kotoutujaa velvoittava. Kotoutumissuunnitelman teosta kieltäytyminen tai sen noudattamatta jättäminen voi johtaa työttömyysetuuden menetykseen ja toimeentulotuen alentamiseen. Jos suunnitelmia tehtäisiin osin harkinnanvaraisesti, ei voitaisi myöskään varmistaa, että velvoittavuus koskisi samassa tilanteessa olevia maahanmuuttajia yhdenvertaisesti (ks. 17 §).

Mikäli kotoutumissuunnitelmat säilytetään, tulee niiden olla sellaisia, ettei niillä aseteta kotoutujille muista maahanmuuttajista ja kasvupalveluiden ollessa kyseessä muista työttömistä poikkeavia velvoitteita.

Helsingin kaupunki huomauttaa lisäksi, että kotoutumissuunnitelmat, samoin kuin alkukartoitukset, ovat käytännössä olleet sisällöltään suppeampia kuin mitä säännöksissä niiden sisällöstä kerrotaan.

Kotoutumissuunnitelman laatiminen perheelle ja alaikäiselle

Erilaisten yksilöllisten ja perheiden suunnitelmien yhdistäminen esityksen mukaisesti yhdeksi kotoutumissuunnitelmaksi on lähtökohtaisesti kannatettavaa. Perheen kotoutumissuunnitelman laatimiseen ja toteutukseen jää paljon harkintavaltaa. Lapset ovat osana perheiden yhteistä kotoutumissuunnitelmaa, jolloin yhteistyö eri tahojen kanssa muodostaa kotoutumisprosessin kokonaisuuden. Esityksessä tulee kuitenkin tarkentaa, minkä tahon vastuulla suunnitelmien laatiminen tai niiden laatimisesta päättäminen on.

Kotoutumissuunnitelman tekeminen niille alaikäisille maahanmuuttajille, joille kotoutumissuunnitelmaa ei tehtäisi lakisääteisesti aina, jää lakiehdotuksessa epäselväksi. Lain perusteluissa tulee ottaa tarkemmin kantaa tilanteisiin, joissa alkukartoitus ja mahdollinen kotoutumissuunnitelma olisi syytä tehdä. Kansainvälistä suojelua saavat ja alaikäiset tunnistetaan lakiesityksessä sosiaalihuoltolain mukaisiksi erityistä tukea tarvitseviksi lapsiksi ja henkilöiksi. Tämän johdosta niin alkukartoituksen kuin kotoutumissuunnitelman järjestäminen näille henkilöille toteutettaisiin sosiaalipalveluna. Kotoutumisen edistämisestä annettavaa lakia ja kuntien yksilöhuollon toteuttamiseen rinnastuvien toimenpiteiden suhdetta on jatkossa kytkettävä myös sosiaalihuoltolain sääntelyyn.

Tiedonsaanti kotoutumissuunnitelmasta

Pykälässä 12 mainitaan, että kaikkien viranomaisten tulee saada tietoon asiakkaan kotoutumissuunnitelma. Tämä on tärkeää asiakasläh-



töisten palvelujen tuottamiseksi. Esityksestä ei kuitenkaan tule esiin se, millä tavalla voidaan varmistaa, että kaikki tarvittavat viranomaiset saavat asiakkaan kotoutumissuunnitelman tietoonsa. Ainakaan tällä hetkellä tällaista tietojärjestelmää ei ole valmiina.

15 § Kotoutumissuunnitelman laatiminen, kesto ja tarkistaminen

Esityksessä määritellään, että kotoutumissuunnitelma tulisi laatia viimeistään kuukauden kuluessa alkukartoituksen laatimisesta, kuitenkin viimeistään kolmen vuoden kuluessa ensimmäisen oleskeluluvan myöntämisestä tai oleskeluoikeuden rekisteröimisestä. Helsingin kaupunki katsoo, että kotoutumissuunnitelman teolle ei tule asettaa takarajaa, vaan suunnitelman teko tulee sitoa asiakkaan tarpeeseen. Henkilöllä voi olla kotoutumissuunnitelman tarve myös yli kolmen vuoden kulluttua alkukartoituksesta. On kuitenkin hyvä, että kotoutumisaikaa on mahdollista pidentää tietyillä perusteilla. Kasvupalveluiden asiakkaila kotoutumissuunnitelman tarpeellisuus tulee kokonaisuutena arvioida erikseen.

Pykälän 15 kolmannen momentin mukaan maakunnan ja kunnan olisi seurattava kotoutumissuunnitelman toteutumista. Kunnalle ei kuitenkaan tule asettaa velvollisuutta seurata sellaista kotoutumissuunnitelmaa, jossa määriteltyjen palveluiden järjestäminen on yksin maakunnan tai kuntayhtymän vastuulla.

16 § Maahanmuuttajan velvollisuus noudattaa kotoutumissuunnitelmaa

Säädöksen mukaan henkilön toimeentulotukea voitaisiin alentaa, jos henkilö kieltäytyisi kotoutumissuunnitelman laadinnasta, sen tarkistamisesta tai osallistumasta kotoutumissuunnitelmassa yksilöidysti sovitun palveluun.

Mikäli kyseessä olisi työkäinen ja työvoimaan kuuluva toimeentulotukea hakeva henkilö, Kela ohjaisi henkilön kasvupalvelujen piiriin ja sitä kautta kotoutumissuunnitelman tekoon. Tällöin suunnitelman teosta kieltäytyminen voisi johtaa myös työttömyysetuuden menetykseen ja toimeentulotuen alentamiseen. Näin ei kuitenkaan olisi muiden kotoutujien, maahanmuuttajien tai työttömien henkilöiden kohdalla, sillä hallituksen esitysluonnoksessa rekrytointi- ja osaamispalveluista esitetään työllistymissuunnitelmista luopumista.

Samoin mikäli yli 65-vuotias, opiskelija tai kotona lastaan hoitava vanhempi hakisi toimeentulotukea, ei kunnalla eikä maakunnalla esityksen mukaan olisi velvoitetta tehdä hänelle kotoutumissuunnitelmaa eikä häntä itseään myöskään voitaisi velvoittaa sitä pyytämään, jolloin myöskään toimeentulotuen alentaminen ei tulisi kyseeseen. Lisäksi säädöksessä jää epäselväksi se, miten Kela saisi tietoonsa henkilölle



mahdollisesti tehdyn kotoutumissuunnitelman, jonka toteuttamisesta henkilö kieltäytyy.

Edellä esitetyt näkökohdat myös puoltavat sitä, että kotoutumissuunnitelmien teosta tai niiden velvoittavuudesta luovuttaisiin. Mikäli suunnitelmat säilytetään, ei niistä tule muutoin säätää erityisen sitovasti.

17 § Kotoutumiskoulutus

Pykälän perusteluissa tulee mainita myös sosiaalinen kuntoutus ja viitata sosiaalihuoltolakiin: sosiaalisen kuntoutuksen toteuttaminen henkilölle heti kotoutumisen alkuvaiheessa voi nopeuttaa koulutukseen ja työelämään etenemistä.

18 § Kotoutumiskoulutuksen järjestäminen

Kotoutumiskoulutus järjestettäisiin rekrytointi- ja osaamispalveluista annetun lakiehdotuksen mukaan pääsääntöisesti kasvupalvelukoulutuksena. Helsingin kaupunki pitää erittäin tärkeänä, että linjaus säilytetään, jotta varmistetaan kotoutumiskoulutuksen työelämälähtöisyys ja edistetään maahanmuuttajien nopeaa työllistymistä. Koska kotoutuja ohjataan lähtökohtaisesti kasvupalveluna tapahtuvaan kotoutumiskoulutukseen, tulee myös alkukartoitus järjestää kasvupalveluviranomaisen toimesta.

Myös osaamisen tunnistamista tulee esityksen mukaisesti toteuttaa jo kotoutumiskoulutuksessa. Tämän varmistamiseksi kotoutumiskoulutuksen järjestäjillä tulee olla valmiuksia eri alojen ammatillisen osaamisen tunnistamiseen. Eri alojen ammatillista osaamista voivat tunnistaa ja tunnustaa ammatillisen koulutuksen järjestäjät. Näin ollen kasvupalvelukoulutusta tulee voida tarvittaessa hankkia myös ammatilliselta oppilaitokselta. Kotoutumiskoulutuksen vaikuttavuuden varmistamiseksi on kasvupalvelukoulutuksena voitava hankkia myös tutkintoon johtavaa koulutusta. Asiaa on käsitelty myös lausuntopyynnön kysymyksen 5 kohdalla.

20 § Kotoutumista edistävien palvelujen yhteensovittaminen

Lakiehdotuksen mukaan maahanmuuttajien kotoutumisen edistämistä vastaisi jatkossa pääsääntöisesti maakunta kasvupalveluissa ja sosiaali- ja terveystoimissa. Tässä tulisi tuoda esille pääkaupunkiseudun erillisratkaisu ja se, että kohdat, joissa viitataan maakunnan kasvupalveluihin, pätevät myös pääkaupunkiseudun erillisratkaisun osalta. Näin ollen osa alkukartoituksista ja kotoutumissuunnitelmista voitaisiin laatia kuntayhtymän toimesta kasvupalveluna, osa maakunnan toimesta maakunnallisena sosiaalipalveluna, jolloin osa palveluista hankittaisiin



markkinoilta, osa maakunnan tai kunnan liikelaitokselta, osa virkamies-työnä.

Maakunnan mahdollisuudet käyttää valtaa toiminnan yhteensovittamisessa ovat jääneet lakiesityksessä epämääräisiksi. Esityksestä ei ilmene, millä välineillä maakunta tosiasiallisesti yhteensovittaa palvelukokouksia.

3 luku Kotoutumisen edistäminen maakunnassa

Esityksen mukaan maakunnalla olisi yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotoutumisen suunnittelusta, kehittämisestä ja seurannasta maakunnassa.

Lain perusteluissa tulee huomioida Uusimaa ja Uudenmaan kasvupalveluiden erilliskäytäntö, josta säädetään aluekehittämisen ja kasvupalveluiden yhteydessä annettavassa laissa Uudenmaan erilliskäytännöstä. Maahanmuuton volyymit ovat Uudellamaalla muusta maasta poikkeavat. Yksinomaan pääkaupunkiseudulla asuu lähes puolet kaikista Suomen vieraskielisistä. Maahanmuuttajataustaisten ryhmien työllisyysaste on kuitenkin ollut selvästi kantaväestöä matalampi. Työllistymisen edistäminen onkin yksi merkittävimmistä maahanmuuttoon liittyvistä kysymyksistä. Maahanmuuttoa tulee hyödyntää nykyistä vahvemmin elinvoiman kasvattamiseksi, osaavan työvoiman saannin varmistamiseksi ja huoltosuhteen ylläpitämiseksi.

Helsingin kaupunki katsoo, että lakiesityksen painotukset työhön ja osaamiseen ovat tästä näkökulmasta täysin oikeansuuntaisia. Uudenmaan erilliskäytännöllä tuetaan esityksessä asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

Uudenmaan erilliskäytännössä kasvupalvelut kytketään alueen suurten kaupunkien elinvoiman edistämisen välineisiin ja erityisosaamiseen maahanmuuttajien palveluissa. Näin sillä edistetään alueen merkittävän ulkomaalaistaustaisen väestön työllisyys- ja yrittäjyyspotentiaalin aiempaa tehokkaampaa hyödyntämistä. Maahanmuuttajien perustamat yritykset muodostavat jo tällä hetkellä kolmasosan Helsingin kaupungin yrityspalveluiden NewCo Helsingin kautta perustettavista uusista yrityksistä, ja Helsingissä on lisäksi elinvoimainen kansainvälinen startup-ekosysteemi. Uusimaa ja erityisesti pääkaupunkiseutu houkuttelee muuta Suomea enemmän kansainvälisiä erityisosaajia ja kansainvälisiä opiskelijoita. Maahanmuutolla tulee pystyä vastaamaan myös alueen yritysten työvoimatarpeisiin alueellisen ja kansallisen kasvun varmistamiseksi.

Kaikki maahanmuuttajat eivät ole helposti työllistyviä. Siksi kasvupalveluissa tulee huomioida erilaiset maahanmuuttajaryhmät ja heille räätälöityjä palveluita.



löidyt palvelut. Uudellamaalla kotoutumiseen erikoistuneiden palveluntuottajien määrä mahdollistaa eri ryhmien tarpeisiin parhaiten vastaavat palvelut työllistymisen edistämiseksi.

Osa maahanmuuttajataustaisista henkilöistä tulee tarvitsemaan kasvupalveluiden ohella tai niiden sijaan myös sosiaali- ja terveystalveluita ja muita palveluita. Näiden yhteensovittaminen kuntayhtymän kasvupalveluiden kanssa on tärkeää. On odotettavissa, että valtakunnallisesti sosiaali- ja terveystalveluiden sekä kasvupalveluiden yhteensovittaminen muodostuu väistämättä haasteeksi silloinkin, kun molemmista on vastuussa maakunta. Uudenmaan maakunnan ja kasvupalvelukuntayhtymän sujuvalla yhteistyöllä voidaan kuitenkin edistää tehokkaasti maahanmuuttajien kokonaisvaltaista kotoutumista ja kiinnittymistä suomalaisen yhteiskuntaan sekä työelämään.

4 luku Kotoutumisen edistäminen kunnissa

Esityksessä viitataan kuntien kotouttamisvastuuseen ja kuntien kotouttaviin perustalveluihin. Esityksessä tulee selkiyttää sitä, mikä on kunnan perustalveluiden, maakuntatalveluiden ja kuntayhtymän välinen vastuu kotouttamisen toteuttamisessa. Pykälän 24 § mukaan maakunnalle tai maakunnille asetettaisiin maahanmuuttoasioiden yhteistyöryhmä. Voimassa olevassa laissa (31 §) monialaisesta yhteistyöstä paikallistasolla säännellään hyvinkin tarkasti. Hallituksen esityksen perustalvuosassa tulisi olla nykylainsäädäntöä vastaavasti maininta paikallistason yhteistyöryhmän muodostamisesta ja toiminnan tavoitteista.

27 § Kunnan kotoutumisen edistämisen suunnittelun ja kehittämisen sisältö

Kunta säilyisi jatkossakin keskeisenä kotouttamisen toimijana, eikä esityksellä muutettaisi kunnan yleisvelvoitteita vastata kunnan maahanmuuttaja-asiakkaiden kotoutumisen edistävien talveluiden suunnittelusta, kehittämisestä ja järjestämisestä kuntatasolla.

Esityksessä mainitut ryhmät ovat maakuntauudistuksen toteutuessa kuitenkin käytännössä usein maakunnan sosiaali- ja terveystalveluiden asiakkaita: kotivanhemmat, ikääntyneet ja pitkäaikaissairaat tavoitetaan usein sosiaali- ja terveystalvelujen kautta. Esityksessä tuleekin tarkemmin määritellä, miten käytännössä kunnan talveluihin ohjaaminen tapahtuu ja mitkä voivat olla mainittuja kunnan talveluita näiden ryhmien osalta.

Esityksen mukaan työvoiman ulkopuolella olevien koulutus on kunnan tehtävä. Tämä edellyttää kunnan ja maakunnan välistä tiivistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa.



Kunnan keskeinen tehtävä on luoda edellytykset sille, että maahanmuuttaja voi kokea kuuluvansa lähiyhteisöön ja vaikuttaa sen tulevaisuuteen. Samoin kunnan on kyettävä luomaan kaikille sen alueella asuville kokemus yhdenvertaisuudesta muiden ihmisten kanssa. Tämä edellyttää kunnan toiminnassa vahvaa eettistä perustaa rasismin torjumisessa ja yhdenvertaisuuden edistämisessä. Tämän tehtävän toteuttaminen edellyttää, että kunta tuottaa säännöllisesti tietoa kuntalaisten kokemuksista ja yhdenvertaisuudesta ja hyödyntää tietoa toiminnassaan. Nuorten hyvinvointikertomuksen kaltaiset tietoaineistot edistävät yhdenvertaisuutta ja tietoperustaista palvelujen johtamista. On myös tärkeää, että kuntien opetus-, nuoriso- ja kirjastotoimissa sitoudutaan monilukutaidon ja empatian edistämiseen sekä digitaalisen syrjäytymisen torjumiseen. Nämä seikat tulee huomioida esityksen perusteluissa.

Yleisperusteluissa sivulla 34 todetaan, että maahanmuuttajien osallisuuden lisäämiseksi nostetaan maahanmuuttajien omien järjestöjen toiminnan vahvistamista. Vapaaehtoistyön mahdollisuudet kotoutumisessa tulee huomioida vielä tätäkin laajemmin. Tämän vuoksi kohtaan tulee lisätä osallistuminen myös muuhun kansalaistoimintaan (kuin maahanmuuttajien omiin järjestöihin) tai sen kaltaiseen toimintaan.

Helsingin kaupunki kannattaa esityksen perusteluissa huomioitua kotoutujien osallistamista toiminnan suunnitteluun. Kohderyhmän osallistaminen toiminnan ja palveluiden suunnittelussa on olennaista kotouttamistoimenpiteiden onnistumisen kannalta.

Pykälässä 27 edellytetään kuntia nimeämään kotouttamisen yhteensovittamisesta vastaava kunnan viranomaisen sekä eri kotoutumista edistävistä palveluista vastaavien tahojen nimeämisen. Pykälässä ohjeistetaan sisällyttämään kotouttamisen tavoitteet kuntastrategiaan tai kotouttamisohjelmaan, jonka suunnittelussa tulisi ottaa huomioon kotouttamisen valtakunnalliset tavoitteet – ei alueellisia tai maakunnallisia tavoitteita. Tavoite on sinänsä kannatettava yhdenvertaisten palveluiden saatavuuden kannalta maakunnissa, mutta ei kunnioita kuntien ja maakuntien paikallista itsemääräämisoikeutta eikä kytkentää alueelliseen ja paikalliseen kehittämiseen.

6 luku Ilman huoltajaa maassa asuvaa lasta koskevat säännökset

Muutokset, joilla pyritään yhdenmukaistamaan toimintatapoja lastensuojelussa ja yksin maahan tulleiden huollossa, ovat kannatettavia.

40 § Ilman huoltajaa maassa asuvien lasten ja nuorten asumisen ja tuen sisältö



Esityksessä viitataan henkilöstön kelpoisuusvaatimuksissa kumottuun lakiin (272/2005). Turvapaikanhakijalasten yksityismajoitukseen sijoittamisen osalta tulisi noudattaa LS 81 pykälää jo nyt.

7 luku Rekisterisäännökset

Jatkovalmistelussa on harkittava, tulisiko laissa ottaa kantaa niiden henkilöiden tietojen luovuttamiseen, jotka saavat kielteisen turvapaikka-päätöksen.

51 § Oikaisuvaatimus ja valitus

1 momentin mukaan ”Jollei tässä laissa toisin säädetä, valtion, maakunnan tai sille palveluja tuottavan tahon tämän lain nojalla tekemään päätökseen saa vaatia oikaisua siten kuin hallintolain (434/2003) 7 a luvussa säädetään”. Päätöksentekijänä ei ole lainkaan mainittu kuntaa, joka esityksen 2 luvun 8§:n mukaisesti järjestää palveluita osana kunnallisia peruspalveluita. Uudenmaan maakunnan alueella järjestämistä vastuussa on myös kuntayhtymä. Esityksessä ei ole tässä kohtaa, eikä missään muuallakaan viittausta soveltamisalan osalta kuntayhtymään. Esityksessä tulisi lisäksi ottaa huomioon, millaisia tosiasiallisia mahdollisuuksia yksittäisellä palveluntuottajalla on käsitellä ja ratkaista sille mahdollisesti tehtäviä oikaisuvaatimuksia. Tältä osin olisi tarkoituksenmukaista, että oikaisua palveluntuottajan tekemään päätökseen haettaisiin maakunnalta tai kasvupalveluiden osalta Uudenmaan kuntayhtymältä.

Kuntiin sijoittamista koskevat säädökset

Helsingin kaupunki pitää yleisesti myönteisenä kuntaan ohjaamisen järjestelmän uudistamista. Nykyinen järjestelmä huomioi heikosti alueiden mahdollisuudet vastaanoton toteuttamiseen. Monien alueiden heikot kasvunäkymät lisäävätkin omaehtoisten muuttajien siirtymistä kasvukeskuksiin, erityisesti pääkaupunkiseudulle. Kuntien tämänhetkinen mahdollisuus valita vastaanotettavista henkilöistä kunnalle sopivimmat on puolestaan johtanut tilanteeseen, jossa lapsiperheet saavat helposti kuntapaikan ja nuoret, yksin tulleet henkilöt jäävät usein ilman kunta- paikkaa ja keskittyvät näin kasvukeskusten alueelle.

Lakiluonnokseen annettua erittäin lyhyttä lausumisaikaa ja lakiluonnoksen keskeneräisyyttä Helsingin kaupunki pitää kuitenkin valitettavana. Lausunnolla olevassa hallituksen esityksessä muotoilut ovat pääosin ehdollisia, ja ne koskevat yleisesti asioiden huomioimista tulevissa säädöksissä. Tämä jättää epäselväksi, kuinka kuntiin ohjaaminen tullaan käytännössä toteuttamaan.



Kuntaan muuton tasainen ohjaaminen on tärkeää. Tasaisen muuton pitkäkestoiseksi varmistamiseksi tulisi luoda malli, jossa henkilöt löytäisivät oman elämänsä kannalta pysyvämpiä ratkaisuja asettautua nykyistä pidemmäksi aikaan muuttokuntaan. Tämä saavutettaisiin turvamalla kohderyhmille soveltuvia palveluita, joustavia työmahdollisuuksia ja mielekkäitä koulutuspolkuja sekä osallisuuden kokemuksia.

Lisäksi Helsingin kaupunki korostaa, että lakiesityksessä tulee huomioida kunta tai kuntayhtymä kaikissa vaiheissa osapuolena strategian suunnittelussa, linjausten teossa ja niiden täsmentämisessä maakunnan ja muiden keskeisten toimijoiden lisäksi.

§ Kuntaan ohjaamisen valtakunnalliset tavoitteet

Helsingin kaupunki kannattaa kuntaan sijoittamisen strategisten linjausten tekemistä ja tavoitteiden asettamista osana aluekehittämistä koskevaa päätöksentekoa. Tällä hetkellä järjestelmä kykenee sijoittamaan kuntiin kuntapaikalla vain noin kolmasosan oleskeluluvan saaneista. Tämä on johtanut siihen, että suuri osa kansainvälistä suojelua saavista henkilöistä hakeutuu omaehtoisesti kasvukeskuksiin, erityisesti pääkaupunkiseudulle.

Strategian ja linjausten luomiseksi esitystä on kuitenkin täsmennettävä niin, että Uudenmaan kuntayhtymä on osallisena aluekehittämisen suunnittelussa ja valmistelussa yhdessä keskeisten ministeriöiden ja maakunnan kanssa Uudellamaalla.

Strategisten linjausten ja tavoitteiden lähtökohtana tulee esityksen mukaisesti käyttää muun muassa työllisyyttä, työvoimaa, koulutuspaikkoja, asuntoja sekä kotoutumista edistäviä palveluita koskevia seurantatietoja sekä mahdollisuuksia vastata eri ryhmien palvelutarpeisiin. Palveluiden ja niiden vaikuttavuuden seuraaminen ja huomioiminen kuntaan sijoittamisessa on näin ollen kannatettava periaate. On kuitenkin ongelmallista, jos tulevien linjausten perustaksi otetaan maakunnallinen palveluiden ja niiden vaikuttavuuden seurantajärjestelmä, sillä tarkoitukseen sopivaa järjestelmää ei ole olemassa. Mikäli valtakunnallinen tai maakuntatasoinen ohjausjärjestelmä luodaan tulevaisuudessa, tulee sen perustua myös kattavaan ja systemaattiseen tietoon ja sen perusteella tehtäviin linjauksiin. Järjestelmän luomisen tulee tapahtua valtion toimesta.

Esityksessä sekä linjausten valmistelussa tulee huomioida maakunnan alueella olevien vastaanotokeskuspaikkojen sekä ilman huoltajaa maassa olevien alaikäisten turvapaikanhakijoiden asuinyksiköiden määrän lisäksi myös alueella olevat yksityismajoituksessa asuvat henkilöt, joita Helsingissä on huomattava määrä. Yleisesti kuntapaikkalinjauksissa tulee ottaa huomioon jo pääkaupunkiseudulla ja erityisesti



Helsingissä olevien vieraskielisten huomattavan suuri osuus sekä alueen yleinen vetovoima muuhun maahan verrattuna.

§ Kuntaan ohjaamisen suunnittelu ja kehittäminen maakunnassa

Kuntiin ohjaaminen tulee esityksen mukaan sitoa osaksi alueen yleistä kehittämissuunnitelmaa. Edellä esitettyyn viitaten on kuitenkin tärkeää, että kunta ja kuntayhtymä ovat mukana alueellisten tavoitteiden suunnittelussa ja kehittämisessä. Suurten kaupunkien ja Uudenmaan kuntayhtymän tulee myös olla vahvasti mukana alueellista hyvinvointikertomusta täydentävän maahanmuuton ja kotouttamisen maakuntaohjelman luomisessa.

Helsingin kaupunki kannattaa mallia, jossa maakunta luo aina sopimuksen kunnan tai kuntayhtymän kanssa kansainvälistä suojelua saavien ohjaamisesta kuntaan.

Strategian ja mallin on kuitenkin vahvemmin kannustettava kaikkia alueen kuntia ottamaan laissa tarkoitettuja henkilöitä vastaan kuntapaikoilla, jotta vastuu kansainvälistä suojelua saavien vastaanotosta maakunnassa ei jää suurten kuntien vastuulle erityisesti pääkaupunkiseudulla. Tämän takaamiseksi on luotava järjestelmä, joka kannustaa pienempiä kuntia vastaanottoon, mutta joka samalla huomioi suurten kaupunkien maahanmuuton erityispiirteet. Myös tulevan korvausjärjestelmän ja mahdollisen bonusjärjestelmän tulee huomioida aikaisempaa paremmin suurten kaupunkien tarpeet.

§ Kuntaan ohjaaminen

Kuntapaikkasijoittelussa tulee esityksen mukaisesti huomioida paitsi alueen maahanmuuttajille suunnattujen palveluiden saanti, myös alueen työllistymismahdollisuudet ja kasvukyky. Sijoittelussa tulee kuitenkin huomioida myös alueella jo olevien maahanmuuttajien määrä sekä alueen vetovoima omaehtoisessa muutossa. Tämänhetkisen arvion mukaan vuonna 2015–2016 saapuneista oleskeluluvan saaneista turvapaikanhakijoista noin 80 prosenttia tulee hakeutumaan pääkaupunkiseudulle seuraavien viiden vuoden aikana.

Kansainvälistä suojelua saavien ohjaamisen kuntaan on aina perustuttava sopimukseen. Tämän vuoksi Helsingin kaupunki pitää erittäin ongelmallisena esityksen kirjausta maakuntien mahdollisuudesta ohjata kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä kuntiin ilman sopimusta. Nykymuodossaan esitys synnyttäisi rinnakkaiset järjestelmät, joissa maakunta toisaalta sopii kuntien kanssa sijoitettavien määrästä, mutta samalla voi mahdollisesti sijoittaa kuntaan myös ilman erillistä sopimusta. Kuntiin ohjaamisen kilpailuttaminen saattaa myös sirpaloittaa kuntapaikkajärjestelmää ja vaikeuttaa pitkän tähtäimen strategista suunnitte-



12.06.2017

lua kuntiin sijoittamisessa tasaisesti maakunnassa, jos ohjausjärjestelmä ei ole niin selkeä, että yksityinen palveluntuottaja voi sen toteuttaa.

Oleskeluluvan saaneelle turvapaikanhakijalle tarjottaisiin esityksen mukaan ohjeistusta kuntaan muuttamisesta. Esitys on kannatettava. Samalla tulee kuitenkin huomioida, että Helsingin maahanmuuttajamäärillä järjestelmällisen henkilökohtaisen muuttoneuvonnan järjestäminen vaatii huomattavia resursseja.

Käsittely

Vastaehdotus:

Otso Kivekäs:

Poistetaan kappaleet 77-79 (laki sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoamisesta)

Kannattaja: Nasima Razmyar

Kaupunginhallitus hyväksyi yksimielisesti Otso Kivekkään vastaehdotuksen mukaan muutetun esityksen.

Esittelijä

kansliapäällikkö
Sami Sarvilinna

Lisätiedot

Ilkka Haahtela, maahanmuutto- ja työllisyysasioiden päällikkö, puhelin: 09 310 25565
ilkka.haahtela(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Työ- ja elinkeinoministeriö, lausuntopyyntö 5.5.2017
- 2 Työ- ja elinkeinoministeriö, lausuntopyyntökysely
- 3 HE-luonnos laeiksi julkisista rekrytointi- ja osaamispalveluista, alueiden kehittämisen ja kasvupalveluiden rahoittamisesta ja yksityisistä rekrytointipalveluista sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta 5.5.2017
- 4 HE-luonnos laiksi kotoutumisen edistämisestä
- 5 Kuntaan ohjaamista koskevat pykälät hallituksen esityksessä laiksi kotoutumisen edistämisestä 30.5.2017

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Otteet

Ote

Työ- ja elinkeinoministeriö

Otteen liitteet

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Postiosoite

PL 10
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
kaupunginkanslia@hel.fi

Käyntiosoite

Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

Puhelin

+358 9 310 1641

Faksi

+358 9 655 783

Y-tunnus

0201256-6

Tilinro

F10680001200062637

Alv.nro

F102012566



Päätösehdotus

Kaupunginhallitus päättää antaa työ- ja elinkeinoministeriölle seuraavan lausunnon:

Lausunnon tiivistelmä

Esityksillä annetaan kasvupalveluiden sisällöille väljät puitteet ja mahdollistetaan palveluiden tarjoaminen monituottajamallilla palveluinnovaatioita hyödyntämällä. Ehdotetut säädökset edistävät keskeisiltä sisällöiltään kasvupalveluiden tehokkuutta. Joustavuutta lisää mahdollisuus toteuttaa työnhakijan palvelutarvearvio joko julkisena tai yksityisesti tuotettuna toimintana. Lausunnossa esitettävät yksityiskohtaiset muutosehdotukset koskevat palveluiden toteuttamista ja yhteensovittamista asiakasnäkökulmasta.

Palveluiden saannin takaamiseksi asiakkaille yksityistä tuotantoa tulee tarvittaessa voida täydentää julkisin palveluin. Eriyksen tärkeää on taata julkiselle toimijalle mahdollisuus tuottaa palvelutarvearvioinnin lisäksi palveluohjausta, jotta työnhakijaa voidaan lakiesityksissä edellytetyllä tavalla ohjata valinnanvapautensa käyttämisessä sekä varmistaa monialaisten palveluiden vaikuttavuus.

Tutkintotavoitteisen koulutuksen erottaminen kasvupalvelukoulutuksesta pitää sisällään riskejä. Palveluiden tarkoituksenmukainen yhteensovittaminen voi vaarantua, mikäli työpaikalla tapahtuvia palveluita ei kyetä joustavasti yhdistämään ammatilliseen koulutukseen. Tämän estämiseksi kasvupalveluiden järjestäjän tulee voida hankkia myös tutkintoihin ja osatutkintoihin johtavaa koulutusta.

Työnhaun aktiivimallin hallinnollisia kustannuksia ja vaikutuksia työnhakijoihin sekä työnantajien toimintaan ei ole esityksessä riittävästi huomioitu. Velvoitetyöllistämistä koskevat säännökset vanhentuvat maakuntaudistuksen myötä, minkä vuoksi ne tulee poistaa uudesta laista.

Yritystukien kokonaisuuden on oltava väljästi säännelty, jotta maakunnalla ja kuntayhtymällä on mahdollisuus ylläpitää tukijärjestelmää alueellisista tarpeista käsin. Helsingin kaupunki kannattaa esitystä starttirahan muuttamisesta yrityskohtaiseksi tueksi. Yritystukien kokonaisuuden on tuettava yrittäjäksi ryhtymistä eri muodoissaan, myös yhteis- sekä kasvuyrittäjyyttä.

Työttömyysturvatehtävien kokonaisuutta sekä työnhakijan palveluprosessia yksinkertaistavat muutokset ovat kannatettavia. Myös sosiaalisia yrityksiä koskevan lainsäädännön kumoaminen on esityksen nojalla perusteltua.



Nopea työllistyminen on oikea lähtökohta kotoutumisen edistämistä koskevaksi lainsäädännöksi. Uudenmaan kuntayhtymä on kuitenkin huomioitava esityksessä nykyistä vahvemmin. Maakunnan yhteensovittamistehtävää ja kotoutumisen palvelukokonaisuuden johtamista ei ole esityksessä riittävän selkeästi määritelty. Kuntaan osoittamisesta päätettäessä on lisäksi tärkeää, että sijoittaminen perustuu aina maakunnan ja kunnan keskinäiseen sopimukseen.

Laki julkisista rekrytointi- ja osaamispalveluista

Yleiset huomiot

Helsingin kaupunki pitää myönteisenä sitä, että esityksessä annettaisiin maakunnalle, Uudenmaan kasvupalvelukuntayhtymälle ja kasvupalveluiden palveluntuottajille laaja liikkumatila määritellä palveluiden sisällöt ja toteuttaa innovatiivisesti suunniteltuja palveluita. Esitetyillä uudistuksilla mahdollistetaan uudenlaisia palvelukonsepteja ja asiakaslähtöisemmät sekä tehokkaammat tavat tuottaa palveluita ja edistää työllisyyttä. Toiminnan tarkoituksenmukainen organisoituminen asiakastarpeiden pohjalta tulee olla mahdollinen myös monialaisissa palveluissa. Esitys työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain kumoamisesta keskeinen sisältö säilyttäen on näin ollen perusteltu.

Tarkemmat lakiluonnosta koskevat muutosehdotukset koskevat erityisesti aktiivisen työnhaun edellytystä, kasvupalvelukoulutuksen ja ammatillisen työvoimakoulutuksen järjestämistä ja yhteensovittamista, palveluohjauksen julkista tuottamista sekä velvoitetyöllistämistä.

Lain valmistelusta on huomautettava, että nykytilan arviointi on esityksessä jäänyt puutteelliseksi. Esityksen vaikutusten arviointi on lausuntovaiheessa vielä kesken, mitä on lausunnon antajan kannalta pidettävä epätyytyttävänä. Lausunnon antajalla ei siten ole mahdollisuutta antaa perusteltua kannanottoa esityksen vaikutusten arvioinnin osalta. Yksityiskohtaiset perustelut on osittain kirjoitettu hyvin yleisesti, ja perusteluissa on toistettu pykälän sanamuoto. Näiltä osin lausunnossa pyritään myös täydentämään perusteluja sekä esitettyä vaikutusarviota.

1 luku Yleiset säännökset

Lakiesityksen mukaan Uudenmaan kuntayhtymään sovellettaisiin, mitä laissa säädettäisiin maakunnasta. Säädos on selkeä ja korostaa kuntayhtymän maakuntaa vastaavaa vastuuta kasvupalveluiden kokonaisuudesta Uudellamaalla.

Lakiesitys on luonteeltaan mahdollistava ja antaa palveluille väljästi määritellyt puitteet. Maakunnilla ja kuntayhtymällä olisi nykyisiin työ- ja elinkeinotoimistoihin nähden laajemmat mahdollisuudet hankkia erisi-



sältöisiä palveluita ja palveluiden muodostamia kokonaisuuksia. Kasvupalveluiden järjestäjälle ja tuottajalle esityksessä annettu liikkumatila tukee monituottajamallin tarkoituksenmukaista toteuttamista. Maakuntien ja kuntayhtymän toiminnan tuloksellisuudelle on tärkeää, että palvelujen sisällöstä ei säädetä lailla nyt esitettyä tarkemmin.

Tuloksellisuuteen vaikuttaa olennaisesti myös asiakkaan saamien palveluiden saatavuus. Tämän varmistamiseksi lain 2 § 4 momentin palveluntuottajiin tuleekin yhtenä vaihtoehtona lisätä julkisen sektorin oma tuotanto. Helsingin kaupunki pitää tärkeänä julkisen sektorin oman tuotannon oikeuden säilyttämistä, koska markkinapuutetilanteen määrittelyminen käytännössä on vaikeaa, hallinnollisesti raskasta tai mahdotonta. Lainsäädännöllä ei tule muodostaa tarpeettomia esteitä yksityisesti tuotettujen kasvupalveluiden joustavalle täydentämiselle julkisesti tuotetuilla palveluilla esimerkiksi erityisryhmien, kuten vaikeasti työllistytävien kohdalla. Tämä olisi myös lain mahdollistavan hengen mukaista.

Julkisen tuotannon säilyttäminen on tärkeää myös maakuntien ja kuntayhtymän palveluhankintoihin liittyvän osto-osaamisen ylläpitämiseksi ja jotta palveluiden kustannustasoa voidaan vertailla ja kontrolloida. Sallimalla kasvupalveluviranomaisen oma palvelutuotanto vaikutetaan samalla välillisesti yksityisesti tuotettujen kasvupalveluiden kustannustehokkuuteen. Järjestäjän intressinä on aina, että palvelutuotanto on mahdollisimman kustannustehokasta ja laadukasta tuotantotavasta riippumatta. Helsingin kaupunki pyrkii lisäämään yksityistä palvelutuotantoa ja hyödyntämään markkinoita kasvupalveluiden tuottamisessa kaikissa tilanteissa.

2 luku Työnhakijan palveluprosessi

6 § Työhaun voimassaolon päättyminen

Helsingin kaupunki suhtautuu kriittisesti esitettyihin muutoksiin, joilla työnhakijoita veloitettaisiin hakemaan vähimmäismäärä työpaikkoja seitsemän päivän ja 12 viikon tarkastelujaksoilla. Perusteluina ovat erityisesti mallin hallinnollinen raskaus sekä mahdolliset kielteiset vaikutukset verotuloihin sekä työnantajien halukkuuteen ilmoittaa työpaikkoja.

Esitetty aktiivimalli ei huomioi työnhakijoiden yksilöllisiä tilanteita ja palvelutarpeita eikä edistä maakuntien itsenäisyyttä kasvupalveluiden järjestämisessä. Maakunnilla ja Uudenmaan kuntayhtymällä tulee olla mahdollisuus räätälöidä palvelut työnhakijan yksilöllisten tarpeiden perusteella, kuten muissa Pohjoismaissa.

Kasvupalveluiden tavoitteina tulee olla muun muassa kestävä julkinen talous, työllisyysasteen nostaminen, osaavan työvoiman ja työpaikko-



jen kohtaaminen ja työttömien pitkäkestoinen siirtyminen pois julkisilta tulonsiirroilta ansiotyöstä tai yritystoiminnasta saadun tulon piiriin. Esitysluonnoksen vaikutusarvion mukaan tutkimustulokset osoittavat, että etuuden saamisen tiukemmat ehdot ovat johtaneet työnhakijoita siirtymään pienempipalkkaiseen töihin tai muiden etuuksien saajiksi sekä työvoiman ulkopuolelle. On perusteltua olettaa, että muille etuuksille siirtyminen koskisi erityisesti henkilöitä, joiden työnhakutaidot ja valmiudet käyttää sähköisiä järjestelmiä ovat esimerkiksi heikon kielitaidon, fyysisten esteiden tai muiden syiden, kuten puuttuvan osaamisen vuoksi puutteelliset. Ehdotetuilla muutoksilla voisi näin ollen olla kielteisiä vaikutuksia verotulokertymään ja syrjäyttäviä vaikutuksia osalle työttömistä.

Esitetystä vaikutusarviosta poiketen on ilmeistä, että aktiivimalli vaatisi niin kasvupalveluviranomaiselta kuin työttömyysetuuden maksajalta huomattavia resursseja ja soveltuvaa tietojärjestelmää aktiivisen työhaun toteuttamista koskeviin selvityksiin, mikäli seurannassa edellytettäisiin työnhakijalta esimerkiksi haettujen työpaikkojen soveltuvuusedellytysten täyttymistä. Lisäksi viranomaisia työllistäisi niiden yksilöllisten olosuhteiden arviointi, joiden nojalla työnhakijalla olisi ollut oikeus olla hakematta työpaikkaa seitsemän päivän tarkastelujaksolla. Esitys on ristiriidassa muiden esillä olleiden muutosten kanssa, joilla vähennettäisiin TE-toimiston työttömyysturvan sanktiointiin liittyviä tehtäviä ja vapautettaisiin resursseja käytettäväksi ydintehtäviin, kuten työnvälitykseen ja työttömien osaamisen kehittämiseen.

Helsingin kaupunki pitää mahdollisena, että kaikkia koskeva työnhakuvelvoite vähentäisi työnantajien kiinnostusta ilmoittaa julkiseen työnvälitykseen avoimia työpaikkoja, joihin suuri määrä työnhakijoita hakisi täyttääkseen aktiivisen työhaun veloitteensa. Varsinkaan pienemmillä työnantajilla ei ole resursseja käsitellä suurta määrää työhakemuksia. Vähentynyt halukkuus ilmoittaa paikkoja julkisessa haussa voisi vaikuttaa kielteisesti työmarkkinoiden toimivuuteen ja työttömien sijoittumiseen työhön. Näistä syistä esitettyjä muutoksia ei voida pitää sellaisina, jotka edistävät työnhakijoiden osaamisen ja työpaikkojen kohtaantoa ja palveluiden järjestämiseen ja tuottamiseen varattujen voimavarojen tehokasta käyttöä.

8 § Palvelutarpeen arviointi

Palvelutarpeen arvioinnin menetelmät

Esityksen 8 § mukaan työnhakijan palvelutarpeen arviointi toteutettaisiin kolmen kuukauden välein. Palvelutarpeen arviointi voisi tapahtua muullakin tavoin kuin haastattelussa. Muutos on kannatettava siltä osin, kun se mahdollistaa tarvittaessa joustavammat ja yksilöllisemmät,



monikanavaiset toimintamallit palvelutarpeen arvioimiseksi. Samalla on kuitenkin varmistettava, ettei muutoksella tavoitella ensisijaisesti välittömiä kustannussäästöjä ja siksi epäsuorasti kannusteta siirtymään muihin kuin henkilökohtaiseen kontaktiin perustuviin palvelumuotoihin pitkäkestoisen vaikuttavuuden kustannuksella.

Työnhakijoiden määräaikaishaastatteluiden vaikuttavuutta perusteltiin hallituksen esityksessä 209/2016 henkilökohtaisen asioinnin merkityksellä työnhakijan työllistymiselle erityisesti työttömyyden alkuvaiheessa. Määräaikaishaastattelut ovat alkaneet vasta keväällä 2017, minkä vuoksi niiden tuloksellisuutta ei ole voitu arvioida vielä esitystä annettaessa. Tiivis henkilökohtainen palvelu on kuitenkin olennainen osa esimerkiksi Tanskan mallia. Myös Helsingin kaupungin kokemukset nuorten Ohjaamo- ja Respa-hankkeista sekä maahanmuuttajien osaamiskeskus-toiminnasta viittaavat siihen, että nykyjärjestelmässä on työnhakijoiden henkilökohtaisen palvelun kohdalla merkittävä palveluaukko. Mikäli kasvupalveluiden rahoitukseen esitetyt muutokset kannustavat kasvupalveluviranomaisia käyttämään jatkossa muita kuin henkilökohtaisia palvelukanavia, työllistymisen esteitä ja palvelutarpeita voi myös jäädä piiloon. Edellä esitetyistä syistä Helsingin kaupunki katsoo, että riittävät resurssit on varattava myös henkilökohtaiseen palveluun.

Palveluista sopimisen velvoittavuus

Palvelutarvearvion ja palveluista sopimisen velvoittavuuden arviointi on lakiesityksen pohjalta haastavaa. Esityksen mukaan työllistymissuunnitelmista luovuttaisiin ja jatkossa sovitut asiat tallennettaisiin asiakastietojärjestelmään. Parhaimmillaan työllistymissuunnitelmista ja erityisesti niiden määräaikaisesta tarkistamisesta luopuminen voi sujuvoittaa palveluprosessia sekä vähentää suunnitelmien seurantaan liittyvää viranomaistyötä. Palveluista sopiminen toteutettaisiin tällöin muilla tavoin 8 §:n mukaisesti.

Helsingin kaupunki toteaa, että palveluista sopimisen luonnetta tulee esityksessä kuitenkin olennaisesti täsmentää. Erityisesti on tarkennettava sitä, mikä olisi yhdessä sovittujen ja asiakastietojärjestelmään kirjattujen toimenpiteiden juridinen sitovuus tai niistä kieltäytymisen suhde työttömyysetuuden saamiseen. Samalla on arvioitava, onko kirjausten velvoittavuus eritasoinen, mikäli ne tekee viranomainen tai yksityisen kasvupalveluiden tuottajan edustaja. Työnhakijan palveluista sopiminen tulee tehdä tavalla, joka mahdollistaa palveluiden velvoittavuuden ja takaa asiakkaiden keskinäisen yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan toteutumisen mutta myös palveluprosessien joustavuuden.

Työllistymissuunnitelmien poistuessa myös maahanmuuttajien kotoutumissuunnitelmia koskevien säädösten osalta tulee selvittää, voidaanko



työllistämissuunnitelmia vastaava velvoite noudattaa kasvupalveluissa kotoutumissuunnitelmaa poistaa myös maahanmuuttaja-asiakkailta, jotka lakiesitys tällä hetkellä asettaisi eriarvoiseen asemaan.

Palvelutarpeen arvioiva taho

Esityksen mukaan palvelutarpeen voisi arvioida maakunta tai kuntayhtymä tai vaihtoehtoisesti palveluntuottaja. Helsingin kaupunki katsoo, että esitys mahdollistaa tältä osin joustavat toimintamallit. Kannatettavaa on myös, että maakunta tai kuntayhtymä voisi tehdä tarkempia arviointeja niille, joilla digitaalisen arvioinnin perusteella havaitaan esimerkiksi pitkäaikaistyöttömyyden riski tai viitteitä monialaisesta palvelutarpeesta.

Palvelutarvearvioon liittyviä säädöksiä tulee kuitenkin selkeyttää sen osalta, mikä on palvelutarpeen arvioinnin, asiakkaan informoinnin ja palveluohjauksen suhde toisiinsa. Niitä ei ole tarkoituksenmukaista täysin erottaa toisistaan, sillä käytännössä osana palvelutarvearviota tehdään palveluohjausta ja osana palveluohjausta päivitetään palvelutarvearviota. Esitystä tulee täydentää niin, että palvelutarvearvioinnin yhteydessä ja sen lisäksi julkisella toimijalle annetaan mahdollisuus tehdä myös palveluohjausta.

Riittävällä palveluohjauksella varmistetaan asiakkaiden tehokas ohjautuminen heille parhaiten soveltuviin palveluihin ja valinnanvapauden täysimääräinen hyödyntäminen.

9 § Monialaisen palvelutarpeen arviointi

Helsingin kaupunki pitää oikeansuuntaisena esitystä työllistymistä edistävistä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain eli TYP-lain kumoamisesta. Sisällyttämällä lain keskeinen sisältö rekrytointi- ja osamispalvelulain 9 §:ään parannetaan järjestäjän mahdollisuuksia toteuttaa vastaava monialainen palvelu haluamallaan tavalla etenkin uudessa tilanteessa, jossa sekä sosiaali- ja terveystieteiden että kasvupalveluiden tuotanto on hajautettu useille toimijoille. Kasvupalveluiden ja sosiaali- ja terveystieteiden palveluntuottajat tulee tarvittaessa velvoittaa osallistumaan asiakkaan palveluiden yhteensovittamiseen. Asia on ratkaistava lain jatkovalmistelussa.

Kansainvälisissä vertailuissa on todettu, että ulkoistettaessa palvelutuotantoa useille yksityisille toimijoille voi kokonaisvastuu palveluista hajaantua asiakkaan vahingoksi. Kasvupalvelut linkittyvät monialaisiin palvelupolkuihin useilla asiakasryhmällä nuorista pitkäaikaistyöttömiin. Esimerkiksi nuorille suunnatulla Ohjaamo-toiminnalla voidaan tukea asiakkaan elämäntilannetta kokonaisvaltaisesti asumisesta terveyteen, koulutukseen ja työllistymiseen ja pitkällä tähtäimellä ehkäistä esimer-



kiksi syrjäytymistä ja radikalisoitumista. Yhden luukun monialaista palvelukonseptia ja koulutuspolkuja työttömille maahanmuuttajille on kehitetty myös Helsingin kaupungin ylläpitämässä Stadin osaamiskeskuksessa.

Yksityinen kasvupalvelutuotanto ei yksinään ole riittävä Ohjaamotoiminnan kaltaisten, laaja-alaiseen hyvinvointiin tähtäävien palveluiden toteuttamiseen. Merkittävimmät riskit ovat asiakkaan palvelutarpeiden virheellinen arviointi, asiakkaiden valikointi tai palveluiden yksityisten kannattavuuslaskelmien vaikutus asiakkaan saamaan tukeen. Toteutuessaan nämä saattaisivat johtaa esimerkiksi asiakkaan jättämiseen vaille palvelua ja yhteiskunnalle pitkällä tähtäimellä huonoon lopputulokseen.

Johtopäätöksenä Helsingin kaupunki katsoo, että lakiin on lisättävä julkisen toimijan mahdollisuus palveluohjaukseen erityisesti silloin, kun sen yhteydessä tehdään palvelutarvearviointia. Näin varmistetaan, että Ohjaamotoiminnan kaltaiset monialaiset palvelumallit voidaan säilyttää.

3 luku Rekrytointi- ja osaamispalvelut

Helsingin kaupunki katsoo, että lain tulee mahdollistaa osaavan työvoiman saatavuus, ammatillinen liikkuvuus ja työttömien työllistymisen edistäminen myös koulutuksen keinoin.

Esityksen mukaan rekrytointipalveluina tarjottaisiin tietoa työvoiman saatavuudesta ja työtilaisuuksista, rekrytointiin ja työnhakuun liittyvää neuvontaa sekä työtilaisuuksien ja työnhakijoiden yhteensovittamista. Osaamispalveluina tarjottaisiin ammatinvalinta- ja uraohjausta, kasvupalvelukoulutusta. Rekrytointi- ja osaamispalveluina voitaisiin lisäksi tarjota muita rekrytointia ja työnhakua sekä henkilöasiakkaan osaamista kehittäviä palveluita sekä työkokeilua. Tältä osin sääntely tarjoaa palveluille riittävän väljät puitteet ja tukee uusien palveluiden ja toimintamallien kehittämistä.

Toisen asteen ammatillisen koulutuksen reformin myötä tutkintoon tai tutkinnon osan suorittamiseen johtava koulutus järjestettäisiin kuitenkin kasvupalvelukoulutuksen sijaan työvoimakoulutuksena, ja se rahoitettaisiin opetus- ja kulttuuriministeriön määrärahoista. Helsingin kaupunki kiinnittää huomiota muutokseen liittyviin riskeihin ja pitää tärkeänä, että asiakkaalle koulutus ja muut palvelut näyttäytyvät yhtenä kokonaisuutena rahoituksen alkuperästä riippumatta.

Kasvupalveluiden, ammatillisen osaamisen lisäämisen ja aikuiskoulutuksen on kytkeydyttävä tiiviisti yhteen. Työpaikoilla tapahtuviin palveluihin, kuten työkokeiluun ja palkkatuettuun työhön, on voitava integroi-



da joustavasti osaamisen tunnistamisen palveluita ja koulutuksia. Työnhakija hyötyy työnhaussa enemmän esimerkiksi oppilaitoksen myöntämästä osatutkinnosta kuin vastaavan sisältöisestä koulutuksesta, jonka vastaavuutta ammatillisiin opintoihin ei ole voitu arvioida. Osatutkinnot mahdollistavat myös väylän kokonaisten tutkintojen suorittamiseen. Tämä väylä on tärkeä vailla toisen asteen koulutusta oleville työttömille.

Yksilöllisten koulutuspolkujen ja palveluiden joustavan yhteensovittamisen varmistamiseksi lakiehdotusta on muutettava niin, ettei kasvupalveluiden järjestäjän oikeutta koulutuspalveluiden ostamiseen rajata rahoituksen lähteeseen perustuen. Sen sijaan kasvupalvelukoulutuksena tulee voida hankkia myös tutkintoon tai osatutkintoon johtavaa koulutusta oppilaitoksilta voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti.

Edellä esitetyn vuoksi Helsingin kaupunki katsoo, että työttömille suunnattu tutkintoon johtava koulutus tulee ensisijaisesti säilyttää työ- ja elinkeinoministeriön hankintajärjestelmässä. Poikkeuksena tästä on luku- ja kirjoitustaidottomien maahanmuuttajien koulutus, jonka sijoittuminen opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle on perusteltua.

Kasvupalvelukoulutuksen opiskelijavalinta tulee lakiluonnoksessa esitetyn mukaisesti säilyttää maakunnalla tai Uudenmaan kuntayhtymällä. Kasvupalveluiden asiakkaina olevia työttömiä työnhakijoita tulee myös voida suosia tutkintoon johtavien koulutusten valinnassa heidän osaamisensa parantamiseksi ja työllistymisensä edistämiseksi, vaikka koulutusten rahoitus tulisikin opetus- ja kulttuuriministeriön määrärahoista.

4 luku Työkokeilu

Esityksen 13 § mukaan osaamispalveluna voitaisiin tarjota ”työkokeilua ja muita henkilöasiakkaan osaamista kehittäviä palveluita”. Perusteluisissa sivulla 102 viitataan työkokeilun käyttämiseen osaamisen kehittämiseen. Tämä tulee huomioida lakiluonnoksessa, jonka mukaan työkokeilua voitaisiin tällä hetkellä käyttää ainoastaan joko alan soveltuvuuden arviointiin tai työmarkkinoille paluun tukemiseen. Esitysluonnosta tulee täsmentää niin, että työkokeilun ja muiden työpaikalla toteutettavien palveluiden käyttäminen myös osaamisen kehittämiseen on mahdollista esimerkiksi silloin, kun työkokeilun aikana tunnistetaan osaamista tai suoritetaan tutkinnon osia. Vastaavasti työkokeilua tulee olla mahdollista käyttää myös ennakkojaksona oppisopimuskoulutukseen, jolloin siihen voidaan yhdistää opiskelualmiuksia parantavia opintoja.

27 § Muu työpaikalla järjestettävä palvelu

Mahdollistamalla kasvupalveluiden joustava toteuttaminen työpaikalla esityksen mukaisesti edistetään työttömien sijoittumista aitoon työympäristöön, vahvistetaan työelämätaitoja, ammatillista osaamista ja kon-



taktien muodostumista sekä tuetaan jatkotyöllistymistä. Palvelut tulee toteuttaa niin, etteivät työkokeilu tai muut työpaikalla järjestettävät palvelut syrjäytä työsuhteista työtä.

5 luku Työllistämisvelvoite

Esityksessä säilytettäisiin kuntien työllistämisvelvoite, jonka mukaan työnhakijan kotikunnan tulee järjestää kuuden kuukauden työjakso niille yli 57-vuotiaille työttömille, joiden oikeus palkansaajan työttömyyspäivärahaan päättyy enimmäisajan takia eikä heille ole pystytty järjestämään muuta työllistymistä edistävää palvelua.

Helsingin kaupunki katsoo, että velvoitetyön mielekkyyttä palvelumuotona on arvioitava kriittisesti ja palvelusta tulee ensisijaisesti luopua kokonaan.

Velvoitetyön tarkoitus on saada asiakas palaamaan työttömyyspäivärahalle. Tämän passivoivan tavoitteen vuoksi sitä ei tule pitää työllistymistä edistävänä palveluna tai kasvupalveluna. Velvoitetyöllistämiseen käytetyt määrärahat vähentävät kuitenkin muille työttömille suunnattujen palveluiden määrää. Vuonna 2016 Helsingin kaupunki työllisti noin 200 velvoitetyöllistettävää, ja lakimuutosten myötä määrän odotetaan kasvavan 300 henkilöön vuonna 2017. Nykyisen esityksen mukaisena toteutuessaan velvoitetyöllistettävien määrän ennakoidaan pysyvän vähintään samankaltaisena vuonna 2019. Määrää voivat nostaa työttömyyspäivärahan keston tehdyt leikkaukset sekä pitkäaikaistyöttömyyden keskittyminen ikääntyneille työnhakijoille.

Helsingin kaupungin työllisyyspalveluiden vaikuttavuusseurannan mukaan velvoitetyöllistämällä kunnan tehtäviin on erittäin vähäinen vaikutus asiakkaiden uudelleentyöllistymiseen. Velvoitetyöllistämisestä aiheutuu julkiselle sektorille kuitenkin merkittäviä kustannuksia TE-toimiston myöntämän palkkatuen ja kunnalle jäävien palkkakustannusten muodossa. Velvoitteen perusteella työllistettiin koko Suomessa noin 3 200 henkilöä vuonna 2016. Vuonna 2019 laki tulisi kattamaan valtakunnallisesti joitakin tuhansia työnhakijoita. Palvelun järjestäminen aiheuttaa sekä TE-toimistolle että kunnille merkittäviä hallinnollisia kustannuksia kohderyhmän kokoon nähden. Palvelusta ei ole tarvetta säätää lailla.

Suurin osa kunnan työllistämisvelvoitteen nojalla tarjoamista palkkatuetuista työpaikoista on ollut sosiaali- ja terveystyöpalveluiden avustavia tehtäviä. Helsingin kaupungin asiakkaina olleista velvoitetyöllistettävistä kaksi kolmasosaa työllistyi sosiaali- ja terveystyöalan tehtäviin vuonna 2016. Sosiaali- ja terveystyöpalveluiden siirtyessä uudistuksissa maakunnan järjestämistä vastuulle työllistämisvelvoitteen säilyttämiselle kunnalla ei ole perustetta.



Velvoitetyötä koskeva säädös on maakunta- ja kasvupalvelu-uudistus huomioiden vanhentunut, ja siitä tulee luopua. Jotta ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien asemaa ei heikennettäisi, oikeus työttömyyspäivärahan lisäpäiviin tulee ulottaa automaattisesti myös niihin työttömiin, joiden paluuta työttömyyspäivärahan piiriin edistetään nyt velvoitetyöllä. Ne asiakkaat, joiden tavoitteena on palata työelämään, tulee palvella heidän palvelutarpeensa mukaisissa kasvupalveluissa.

Mikäli kunnan työllistämisveloitteesta ei luovuta, on lakiesityksessä ehdottomasti täsmennettävä ehdot, joiden täyttyessä kunta voi todeta asiakkaan tarvitsevan ensisijaisesti muita palveluita ja työllistämisvelvoite raukeaa. Työllistämisvelvoite viittaa yksinomaan työsuhteiseen työhön eikä anna kunnalle mahdollisuutta ohjata asiakasta hänen palvelutarpeensa mukaisesti muihin palveluihin, kuten sosiaali- ja terveyspalveluihin. Tällä hetkellä myös asiakkaat, joiden työkyky on heikentynyt, joutuvat ottamaan vastaan velvoitetyön voidakseen päästä takaisin ansiosidonnaisen työttömyysturvan piiriin. Edellä esitetty toimeentulon turvaaminen ensisijaisesti lisäpäiväoikeutta laajentamalla parantaisi myös näiden työttömien asemaa.

Työllistämisvelvoitteen säilyessä se tulee sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistuksen myötä ulottaa esityksestä poiketen koskemaan myös maakuntia, joille tehtävät kunnilta siirtyvät. Velvoite tulee kohdentaa kuntien ja maakunnan uutta tehtävänjakoa vastaavassa suhteessa. Muussa tapauksessa ei kunnilla jatkossa tosiasiallisesti ole edellytyksiä lain vaatimaan työllistämiseen.

6 luku Erinäiset säännökset

Digitaalisuuden tuomia mahdollisuuksia on hyödynnettävä täysimääräisesti työnhakijoiden ja työpaikkojen kohtaannon edistämiseksi. Asiakkaiden anonymisoitujen tietojen julkaiseminen Työmarkkinatorissa voi luoda uusia mahdollisuuksia, joiden laajuuden arviointi on kuitenkin haastavaa, ennen kuin luonnos tietojärjestelmälaista on valmistunut.

Tietojensaannin (6 luku 32 §) osalta on lisäksi tarkistettava säännöksen yhteensopivuus EU:n tietosuoja-asetuksen kanssa. Säännös on hyvin yleisluontoinen ottaen huomioon, että sillä on vaikutuksia kansalaisten perusoikeuksissa turvattuun henkilötietojen suojaan (PL 10§). Väljät ja yksilöimättömät tietojensaantioikeudet eivät ole perustuslain kannalta mahdollisia edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin. Tarkkarajaisuus edellyttää pykälässä käytetyn ilmaisun ”järjestämisessä välttämättömät tiedot” määrittelemistä.

31 § Muutosturvan toteuttamiseen liittyvät maakunnan tehtävät

Postiosoite

PL 10
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
kaupunginkanslia@hel.fi

Käyntiosoite

Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

Puhelin

+358 9 310 1641

Faksi

+358 9 655 783

Y-tunnus

0201256-6

Tilinro

F10680001200062637

Alv.nro

F102012566



Muutosturva-toimintamallin tavoitteena on helpottaa tuotannollis-taloudellisesta syystä irtisanotun pääsyä uuteen työhön tai yrittäjyyteen. Palvelun toteuttamiseksi viranomaisen kartoittaa palvelutarpeen yhdessä työnantajan ja henkilöstön edustajien kanssa ja sovittaa työllistymistä edistävät palvelut (kasvupalvelut) yhteen työnantajan tarjoamien resurssien kanssa. Muutosturva on osoittautunut tehokkaaksi tavaksi tukea irtisanomisuhan alaisia jo ennen työttömyysjakson alkamista.

Esityksen mukaan suurissa irtisanomistilanteissa Suomen hakiessa Euroopan globalisaatorahaston rahoitusta EGR-asetuksen mukaisesti toimenpiteisiin maakunta hoitaisi julkisena hallintotehtävänä Euroopan globalisaatorahaston EGR:n hankkeiden alueellisen toimeenpanon. Koska tehtävä liittyy olennaisesti lakisääteisten kasvupalveluiden järjestämiseen, esitystä on täsmennettävä niin, että globalisaatorahaston hankkeiden toimeenpano osoitetaan Uudellamaalla yksiselitteisesti Uudenmaan kuntayhtymälle. Näin varmistetaan joustava reagointi isoissa irtisanomistilanteissa.

Laki alueiden kehittämisen ja kasvupalveluiden rahoittamisesta

Yleiset huomiot

Yrityksille myönnettävät tuet muodostavat keskeisen instrumentin uuden yritystoiminnan ja kasvun luomiselle. Rahoitusvälineiden kautta kasvupalvelut ja aluekehittäminen linkittyvät voimakkaasti toisiinsa. Jotta palvelut muodostaisivat mahdollisimman yhtenäisen kokonaisuuden, myös aluekehityksen tehtävät, mukaan lukien rakennerahastojen välittävän toimielimen tehtävät, tulee Uudellamaalla siirtää Uudenmaan kasvupalvelukuntayhtymälle. Asiasta on lausuttu alueiden kehittämistä ja kasvupalveluita koskevan lain yhteydessä 24.4.2017.

Maakuntauudistuksessa sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut ovat siirtymässä maakuntien vastuulle. Kuntien osuutta työmarkkinatukeen on perusteltu niiden roolilla sosiaali- ja terveystaloudellisten palveluiden tarjoajana, joten vastuu työmarkkinatuen osarahoituksesta tulee uudistuksessa siirtää palveluiden mukana sosiaali- ja terveystaloudellisia palveluita tarjoaville maakunnille. Työmarkkinatuen rahoitusosuuden säilyttäminen kunnilla heikentäisi lisäksi valtakunnallisesti kuntien edellytyksiä tarjota kasvupalveluita täydentäviä omia työllisyyspalveluitaan ja Uudellamaalla kuntien mahdollisuuksia yhdistää resurssiaan kasvupalveluiden rahoittamiseksi kasvupalvelukuntayhtymän kautta.

1 Luku Yleiset säännökset

Lakia sovellettaisiin kokonaisuudessaan Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmasta Kestävä kasvua ja työtä 2014–2020 rahoitettaviin sekä kansallisiin tukiin, maakunnan lisäksi myös työ- ja elinkeinominis-



teriön ja sosiaali- ja terveysministeriön myöntämiin tukiin erinäisten säädösten mukaisesti. Laissa säädettäisiin muun muassa yritykselle myönnettävistä tuista, palkkatuesta sekä tuista kehittämis- ja investointitoimintaan voittoa tavoittelemattomille oikeushenkilöille.

Lainsäädännöllä tulee varmistaa, että Uudenmaan kuntayhtymällä on käytössään kaikki mahdollisuudet rahoitusten ja tukien myöntämiseen maakuntiin verrattavasti. Kuntayhtymän tulee voida myöntää esimerkiksi erilaisia tukia kansainvälistymistoimintaan tai ulkomaisten kasvuyritysten houkuttelemiseksi alueelleen. Tämä voisi merkitä esimerkiksi palveluita yrityksille, jotka vasta harkitsevat sijoittumista Uudellemaalle. Tämän varmistamiseksi on asiaan liittyviin lakeihin tehtävä tarvittavat muutokset, jotta kuntayhtymä voisi esimerkiksi kuntalain estämättä myöntää tukea tai tarjota palveluita myös kunnan ulkopuoliselle, tarvittaessa ulkomaalaiselle, toimijalle.

Työllisyyspoliittisesta avustuksesta luopuminen esitetyn mukaisesti on perusteltua, sillä esimerkiksi järjestöt saavat kasvupalvelu-uudistuksessa selkeämmän palveluntuottajaroolin. Muutoksilla edistetään järjestötoiminnan kehittymistä ja vahvistumista. Ennen kaikkea palveluntuottaja-asemalla mahdollistetaan järjestöjen tarjoamien palveluiden kehittäminen innovatiivisemmin kuin muutaman vuoden aikajänteeseen perustuvalla, kriteereiltään tarkasti säädellyllä hankerahoituksella. Työllisyyspoliittisen avustuksen myöntämiskriteerit ovat myös olleet tarpeettoman rajaavat ja raportointimenettelyt raskaita. Maakunnan ja Uudenmaan kuntayhtymän harkintavaltaan tulee kuitenkin jäädä mahdollisuus myöntää erilaisia yleishyödyllisiä avustuksia halutessaan ja päättää itsenäisesti avustusten myöntämisen kriteereistä.

2 Luku Yritykselle myönnettävät tuet

Tukea yritystoiminnan käynnistämiseen ja kehittämiseen myönnettäisiin kansallisista varoista. Sen myöntäisi Uudellamaalla Uudenmaan kuntayhtymä alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain 18 §:n mukaisesti.

Yritystukien myöntämisen edellytyksistä, tuen käyttökohteista ja enimmäismäärästä on esityksen mukaan tarkoitus säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Kansallisen sääntelyn tulee olla väljää ja mahdollistavaa, jotta maakunnat ja Uudenmaan kuntayhtymä voivat asettaa tarkempia edellytyksiä tuen myöntämiselle sekä vaikuttaa muihin tuen myöntämistä koskeviin seikkoihin alueellisista tarpeistaan käsin. Lausunnossa tuodaan jäljempänä esiin seikkoja, jotka tulee huomioida asetusta annettaessa.

3 § Tuki yritystoiminnan käynnistämiseen ja kehittämiseen



Starttirahan korvaava tuki yritystoiminnan aloittamiseen

Helsingin kaupunki toteaa, että työttömyysturva- ja yritystukijärjestelmien tulee kannustaa yritystoimintaan. Aloittaville yrityksille myönnettävillä tuilla on merkittävä rooli uuden yritystoiminnan mahdollistamisessa. Yrityksille myönnettäviä tukia koskevat muutokset on sovittava yhteen työttömyysturvaan suunniteltujen muutosten kanssa, joiden mukaan yritystoiminnan päätoimisuutta ei arvioitaisi ensimmäisen neljän kuukauden aikana, jolloin yrittäjän olisi mahdollisuus saada tältä ajalta työttömyysturvaa (luonnos hallituksen esitykseksi laiksi työttömyysturvan muuttamisesta 4.5.2017).

Lakiehdotuksessa on ansiokkaasti kiinnitetty huomiota aloittavalta yritykseltä vaadittavan hallinnollisen työn pitämiseen vähäisenä. Aloittamisvaiheessa yrityksen on voitava keskittää kaikki huomionsa liiketoimintansa kehittämiseen. Nykylainsäädännön mukaan starttirahaa ei voida myöntää, jos päätoiminen yritystoiminta on aloitettu ennen tuen myöntämistä. Tämä on sitonut yrittäjän tarpeettomasti viranomaistoiminnan aikatauluihin ja on voinut pitkittää yritystoiminnan aloittamista. Yrityksen tulee esityksen mukaisesti voida aloittaa toimintansa omalla riskillään heti jätettyään hakemuksen, jo ennen tuen varsinaista myöntämistä.

Helsingin kaupunki kannattaa esitystä henkilöasiakkaille myönnettävän starttirahan muuttamisesta yritysکوhtaiseksi tueksi. Muutos korostaisi tuen merkitystä yritystoiminnan aloittamiselle ja kehittämiselle yrittäjän toimeentulon turvaamisen sijaan. Esityksen myötä sosiaalietuuteen verrattavissa olevasta starttirahasta siirryttäisiin kannattavalle yritykselle myönnettävään tukeen. Tällä periaatteellisella muutoksella voi olla myönteisiä vaikutuksia yrittäjän statukseen sekä yritystoimintaan sitoutumisen asteeseen. Lisäksi tuen maksaminen suoraan yritykselle edistäisi tuen käyttöä koskevaa huolellista harkintaa, jolloin yritys pyrkisi käyttämään tukea liiketoiminnan kehittämisen näkökulmasta mahdollisimman vaikuttavasti. Tuen määrässä on kuitenkin tärkeää voida ottaa huomioon yritystoiminnan edellyttämä kokonaistyöpanos silloin, kun yrityksessä työskentelee useita osakkaita.

Esityksen mukaan tukea voitaisiin myöntää yritykselle, jolla olisi edellytykset jatkuvaan kannattavaan toimintaan. Esityksessä on varmistettava nykyistä paremmin, että tukimuodoissa ja tuen myöntämisedellytyksissä huomioidaan myös kasvuyritysten erityispiirteet. Kansallisen kasvun tavoitteita toteuttavat ja työpaikkoja luovat erityisesti niin sanotut startup-yritykset, jotka hyödyntävät tai tuottavat digitalisaatioon ja uuteen teknologiaan perustuvia tuotteita ja ratkaisuja. Uuden luomisen haasteista johtuen startup-yrityksiin tarvitaan tyypillisesti kolmesta nel-



jään eri osaamisaluetta edustavaa perustajaosakasta, jotka tuovat yritykseen osaamistaan ja työpanostaan.

Nykyisin starttiraha voidaan myöntää useammalle yrittäjälle samanaikaisesti. Startup-yrityksen ensimmäisen digitaalisen tuotteen pilottiversion kehittäminen kestää Helsingin kaupungin yrityspalveluita tarjoavan NewCo Helsingin kokemusten mukaan pääsääntöisesti yli kaksitoista kuukautta. Ensimmäisen tuloja tuottavan kaupallisen version tuominen markkinoille on mahdollista kolmannen toimintavuoden aikana tai parhaimmillaan toisen toimintavuoden jälkimmäisellä puoliskolla.

Edellä mainituista seikoista johtuen Helsingin kaupunki katsoo ensinnäkin, että aloittavan yrityksen saaman tuen tulisi vastata tasoltaan yritykseen kiinnittyvien henkilöiden muutoin saamaa tukea. Näin tulisi olla silloin, kun se on yrityksen toiminnan näkökulmasta perusteltua eli kun yritystoiminnan luonteen voitaisiin katsoa edellyttävän kaikkien osakkaiden työpanosta. Käytännössä esimerkiksi peruspäivärahan suuruinen tuki ei ole riittävä yritystoimintaan kannustamiseksi, erityisesti ottaen huomioon sen, että merkittävä osa potentiaalisista uusien yritysten perustajista nauttii työttömyysaikana ansiosidonnaista työttömyysturvaa. Kasvuyritysten toiminnan erityispiirteet tulee ottaa huomioon myös tuen enimmäiskestossa.

Tukea tulee voida myöntää yhtiömuodosta riippumatta, myös toiminnalla toimivalle yritykselle ja osuuskunnalle.

Yritystuen kesto

Nykyinen starttiraha myönnetään kuuden kuukauden jaksoina. Tuki maksetaan kerran kuussa jälkikäteen saajan tekemän maksatushakemuksen perusteella. Startup-yrityksen tunnusmerkit täyttävälle yritykselle tulisi liiketoiminnan suunnitelmallisen kehittämisen takaamiseksi mahdollistaa tarvittaessa muita uusia yrityksiä pidempi tukiaika. Myös tuen maksatuksen tulisi voida tapahtua pidemmissä jaksoissa. Nykykäytäntö jaksotuksineen ja kuukausittaisine maksatushakemuksineen lisää tuotamatonta työtä eikä palvele kehitettävän liiketoiminnan tarpeita. Ensimmäisen, enintään kahdentoista kuukauden tukijakson lisäksi tulee olla mahdollisuus myöntää jatkotuki perustelluista syistä.

Yritykselle myönnettävien tukien käyttötarkoitus

Tukea on esityksen mukaan saatavissa yritystoiminnan käynnistämiseen sekä kehittämiseen. Näistä yritystoiminnan kehittämiseen tarkoitettun tuen käyttötarkoitus on esitysluonnoksessa määritelty tarpeettoman suppeasti.



Kehittäminen sisältää mahdollisuuden ostaa julkisen tahon subventoi-
maan hintaan analyysi-, asiantuntija- ja koulutuspalveluita erilaisilta pal-
veluntarjoajilta. Ulkopuolisilta saadut asiantuntija- ja muut palvelut eivät
kuitenkaan välttämättä tuota kansainvälisille markkinoille tähtääville uu-
sille yrityksille kestävästä kilpailuetua. Uudet yritykset tarvitsevat asian-
tuntijapalveluiden lisäksi tukea palkatakseen ammattilaisia, jotka evät
ainoastaan analysoi tarpeita, vaan kykenevät jokapäiväisessä työssä
toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet perustajatiimin tukena.

Edellä mainittu huomioiden esitystä tulee muuttaa niin, että mahdollis-
tetaan kehittämistuen myöntäminen laajasti yritystoiminnan kehittämi-
seen. Tuen tulee voida olla käytettävissä asiantuntijapalveluiden han-
kinnan lisäksi myös yrityksen kilpailukykyä lisääviin rekrytointeihin ja
muihin tuotannontekijöihin.

Esityksessä Uudenmaan kuntayhtymä on määritelty 2 luvun 2 §:ssä 15
kohdassa. Tässä yhteydessä olisi parempi käyttää viittausta siihen la-
kiin, jossa kuntayhtymä on määritelty, kuten pykälän 14. kohdassa on
maakunnan osalta tehty.

3 Luku Voittoa tavoittelemattomalle oikeushenkilölle myönnettävät tuet kehittämis- ja investointitoimintaan

Esityksen 3 luvun 12 §:ssä säädettäisiin tuen siirtämisestä toiselle tuet-
tavan hankkeen toteuttamista varten. Pykälän 1 momentissa on kuiten-
kin säädetty tuen myöntämisen edellytyksestä. Tässä kohtaa lienee ol-
lut tarkoitus säätää tuen siirtämisen edellytyksestä.

4 Luku Palkkatuki

Yksityisen sektorin työnantajalle myönnetty palkkatuki sekä palkkatuki
oppisopimuskoulutukseen ovat olleet tehokkaimpia välineitä työnhaki-
joiden työllistymisen edistämiseksi. Jotta varmistetaan työttömien työn-
hakijoiden pääsy tarpeensa mukaisesti palveluihin määrärahatilanteen
estämättä, esityksen perusteluihin on lisättävä mahdollisuus rahoittaa
palkkatuen kustannuksia peruspäivärahasta myös vuoden 2018 jäl-
keen.

7 Luku Euroopan unionin rakennerahastoja koskevat erityissäännökset

Rakennerahastotehtäviä ei tule lainsäädännöllä keskittää mihinkään
maakuntaan, vaan niistä tulee vastata jokaisessa maakunnassa itse-
näisesti. Tehtäviä voidaan keskittää ainoastaan, jos maakunnat vapaa-
ehtoisesti sopivat siitä keskenään. Toissijaisesti mahdollisen keskittä-
misen on tapahduttava volyymin perusteella suuriin maakuntiin tai Uu-
denmaan kuntayhtymään.



Laki yksityisistä rekrytointipalveluista

Esitetyt lakimuutokset, joilla päivitetään kansalliset säädökset vastaamaan EU-lainsäädäntöä ja kansainvälisiä sopimuksia, ovat perusteltuja.

Laki sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoamisesta

Sosiaalisia yrityksiä koskevan lain tavoitteena on ollut luoda työmahdollisuuksia erityisesti työttömille ja vajaakuntoisille. Toimintamallin tavoitteena on ollut edesauttaa pitkäaikaistyöttömien siirtymistä avoimille työmarkkinoille ja mahdollistaa pysyvämpi työpaikka vammaisille henkilöille. Esityksen perusteluissa todetaan, etteivät laille annetut tavoitteet ole toteutuneet, sillä muihin yrityksiin nähden yli kaksinkertainen osuus palkkatukityön päättäneistä henkilöistä on ollut työttömänä sosiaalisessa yrityksessä toteutuneen jakson jälkeen. Sosiaalisen yrityksen status ei myöskään ole lisännyt yritysten palveluiden kysyntää. Kaikki ehdot täyttävät yritykset eivät ole myöskään halunneet hakea sosiaalisen yrityksen statusta, koska sillä on arvioitu olevan jopa negatiivinen vaikutus yrityksen asemaan kilpailussa.

Esitetyt perustelut tukevat sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoamista. Vaikeasti työllistyvien työllistymistä voidaan edistää tehokkaammin esimerkiksi julkisten hankintojen sosiaalisia kriteereitä käyttämällä. Hankintojen työllistämisehtoa soveltamalla tuetaan samalla työpaikkojen monimuotoisuutta sosiaalisista yrityksistä annettua lainsäädäntöä laajemmin. Sosiaalista vastuuta toteuttaville yrityksille puolestaan jää edelleen mahdollisuus hakea esimerkiksi erilaisia yhteiskuntavastuullisen toiminnan sertifikaatteja.

Sosiaalisista yrityksistä annettua lakia kumotessa ei tule heikentää pitkäaikaistyöttömille myönnettävän palkkatuen yleisiä ehtoja.

Laki työttömyysturvalain muuttamisesta

1 luku Yleiset säännökset

Työttömyysturvaan liittyvien tehtävien keskittäminen entistä vahvemmin Kansaneläkelaitokselle sekä työttömyyskassoille selkeyttää asiakkaan palveluprosessia ja parantaa maakuntien ja kuntayhtymän mahdollisuuksia keskittyä kasvupalvelutehtävien hoitamiseen. Kannatettavia ovat myös väljennykset, joiden mukaan muutkin kuin laissa luetellut, maakunnan tai palveluntuottajan järjestämät rekrytointia ja osaamista edistävät palvelut luetaan työllistymistä edistäviksi palveluiksi.

Lakiluonnoksessa on edellytetty työllistymistä edistävän palvelun kestävän vähintään neljän tuntia päivässä, jotta siihen osallistumisesta voi-



daan myöntää kulukorvausta tai osallistumatta jättämistä sanktioida työttömyysturvan menettämisen uhalla. Seurauksena voi olla, että työnhakijan sitoutuminen esimerkiksi kestoltaan lyhempiin, matkustamista edellyttäviin ja siten kuluja aiheuttaviin ohjaus- tai valmennustapaamiisiin vähenee, mikä todennäköisesti nostaisi palvelun tuottamisen kustannuksia. Muutos saattaisi myös ohjata palveluntuottajia järjestämään turhaan päivittäiseltä kestoltaan pitempiä palveluita. Esitys soveltuisi heikosti myös digitaalisten palveluiden järjestämiseen.

Työttömyysturvan tulee tukea yksityisen palvelutuotannon vapautta valita tehokkaat ja tulokselliset palvelutavat ja edistää asiakkaiden pääsyä ja sitoutumista palveluihin palvelumuodosta riippumatta. Tästä syystä Helsingin kaupunki katsoo, että palvelun kestoa koskevasta tuntimääräisestä edellytyksestä tulee luopua.

2 luku Etuuden saamisen yleiset työvoimapoliittiset edellytykset

Esityksen 8 a §:n mukaisesta aktiivisen työnhaun edellytyksestä lausutaan tarkemmin rekrytointi- ja osaamispalveluita koskevan lain yhteydessä kohdassa Työnhakijan palveluprosessi.

Esityksessä ei ole arvioitu, kuinka suuren muutoksen työttömien käyttäytymisessä aktiivisen työnhaun edellytys saisi aikaan suhteessa siitä aiheutuviin kustannuksiin. Kasvupalvelut säilyisivät esityksen mukaan velvoittavina aktiivisen työnhaun edellytyksestä riippumatta, sillä työnhakijalla olisi työttömyysetuuden menettämisen uhalla velvollisuus osallistua työllistymistä edistävään palveluun. Velvoittavat palvelut määriteltäisiin voimassa olevaa lainsäädäntöä kattavammin sisältämään myös muut rekrytointia tukevat ja osaamista kehittävät palvelut (työttömyysturvalain 2 a luku, 12 § ja 1 luku, 5 §). Koska työnhakijoiden velvollisuuksia näin ollen laajennetaan jo esityksellä nykyisestä, ei aktiivista työnhakua koskevalle säätelylle ole tarvetta.

Vaikka aktiivisen työnhaun velvoitetta ei esityksestä poiketen tule ulottaa kaikkiin työttömiin, tilannekohtaisesti voisi olla tarpeen sopia aktiivisen työnhaun seurannasta tehostetusti tietyllä aikavälillä esimerkiksi työnhakuvalmennuksen yhteydessä. Tietojärjestelmään tulee näin ollen sisällyttää mahdollisuus raportoida työpaikkojen hakemisesta.

2 a luku Työvoimapoliittisesti moitittava menettely

Mahdollistamalla esityksen mukaisesti irtisanoutuminen niin sanotusta nollatuntityösopimuksesta ilman työttömyysturvaseuraamuksia parannetaan työttömyysturvalain oikeudenmukaisuutta tilanteissa, joissa työtä ei tosiasiallisesti ole tarjolla.



Helsingin kaupunki kannattaa esitettyä muutosta työvoimapoliittisesti moitittavasta menettelystä johtuvan korvauksettoman määräajan alkamisesta myöhennetyksi 30 päivän jälkeen niin, että työnhakijalla on mahdollisuus korjata menettelynsä ja välttää työttömyysetuuden menetyks, mikäli työllistyy ennen työttömyysturvaseuraamuksen voimaantuloa. Vastaava toimintatapa on ollut kansainvälisissä vertailuissa, ja sen on todettu lisäävän työllistymisiä.

9 luku Työttömyysetuudella tuettu työnhakijan omaehtoinen opiskelu

Ammattirakenteen muutoksen keskellä on tärkeää ylläpitää ja lisätä työvoiman osaamista sekä tukea ammatillista liikkuvuutta. Työnteon ja osaamisen kehittämisen opiskelemalla tulee lähtökohtaisesti olla kannattavaa passiiviseen työttömyyteen nähden. Valmistelussa tulee arvioida tarkemmin sitä, onko omaehtoisen opiskelun ajalta maksettavan kulukorvauksen poistuminen vuoden 2017 alussa uusilta aloituksilta vähentänyt omaehtoisen opiskelun käyttöä. Mikäli muutoksella on ollut kielteisiä vaikutuksia, esitystä tulee muuttaa niin, että kulukorvaus palautetaan.

Lausuntopyynnön ulkopuolelle jäävässä hallituksen esitysluonnoksessa laiksi työttömyysturvain muuttamisesta 4.5.2017 esitetään opintojen laajuuden selvittämisestä luopumista niin, että opintoja pidettäisiin lähtökohtaisesti päätoimisina. Ammatillisen koulutuksen reformin tavoitteena kuitenkin on, että opintoja voidaan suorittaa joustavasti, vaihteittain ja myös osa-aikaisesti. Tämän vuoksi on tärkeää, että jokaisen työnhakijan tilanne ja opintojen päätoimisuus arvioidaan yksilöllisesti, sillä arviolla on vaikutusta mahdollisuuteen opiskella työttömyysetuudella. Nyt esitetty muutos voisi johtaa opiskelun taloudellisten edellytysten heikkenemiseen niin nuorilla kuin aikuisopiskelijoilla ja vähentää halukkuutta hakeutua sivutoimisten opintojen pariin.

13 luku Tietojen saamista ja luovuttamista koskevat säännökset

Esitysluonnoksen mukaan maakunta tai kuntayhtymä antaisi hakijalle päätöksen työttömyysturvaseuraamuksista. Tällä hetkellä TE-toimisto antaa Kelalle tai työttömyyskassalle sitovan työvoimapoliittisen lausunnon, jonka perusteella maksaja tekee päätöksen työttömyysturvan maksamisesta tai katkaisemisesta. Vasta maksajan antama päätös on valituskelpoinen. Esityksen mukaan työvoimapoliittisesta lausunnosta luovuttaisiin. Muutosten yhtenä tarkoituksena on vähentää kasvupalveluviranomaisen työttömyysturvaan liittyviä tehtäviä ja viranomaisen päällekkäistä työtä. Uudistuksessa on varmistettava, ettei etuuden maksajalle sekä kasvupalveluviranomaiselle tulisi päällekkäisiä tehtäviä. Näin olisi, mikäli myös maksajan olisi edelleen annettava päätös etuuden maksun muutoksista.



Laki kotoutumisen edistämisestä

Yleiset huomiot

Helsingin kaupunki pitää myönteisenä hallituksen esityksen vahvaa painotusta työ- ja elinkeinopolitiikkaan, kansainvälisyyteen sekä osallisuuteen. Osallistumisen avulla maahanmuuttajille tarjoutuu mahdollisuus vaikuttaa muun muassa heille kohdennettujen palvelujen suunnitteluun ja toteutukseen.

Maakuntaudistus kasvupalvelulakeineen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistus tulevat muuttamaan maahanmuuttajien kotouttamiseen osallistuvien viranomaisten ja muiden toimijoiden roolia ja tehtäviä huomattavasti. Sosiaali- ja terveyspalvelujen siirtyessä maakunnalle myös työnjako maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyvien palvelujen järjestämisessä muuttuu. Maakunnasta tulee kotoutumista edistävien toimien suunnittelun ja järjestämisen keskeisin toimija.

Helsingin kaupunki katsoo, että hallituksen esityksestä tulisi selkeämmin ilmetä myös ne mekanismit, joilla kotoutumisen palvelukokonaisuutta johdetaan ja ohjataan. Harkintavaltaa jää paljon toimijoille ja riskinä on, että kotouttamistoimijoiden kenttä ja palvelut pirstaloituvat entistään. Palveluja järjestettäessä tulee ennen kaikkea varmistua eri toimijoiden, toisin sanoen maakunnan, kaupungin, kuntayhtymän ja yksityisten palveluntuottajien yhteistyön sujuvuudesta niin, että eri palveluntuottajien järjestämät toimenpiteet tukevat toisiaan ja niistä muodostuu selkeä kokonaisuus maahanmuuttajan kotoutumisen tueksi. Kotouttamispalvelujen kokonaisehittämissä kannalta on tärkeää, että kaupunki ja kunnat ovat mukana kotouttamisen kehittämisen keskeisissä yhteistyöelimissä.

Lain yleisperusteluissa on kattavasti tuotu esiin maakunnan vastuut ja velvoitteet sekä maakunnan yhteistyövelvoite kunnan ja muiden viranomaisten kanssa. Perusteluissa ei kuitenkaan ole riittävästi tuotu esiin havaittuja epäkohtia, niiden syitä eikä perusteita sille miksi lainsäädäntö tulee uudistaa. Tämä johtunee osittain siitä, että suomalaisen kotouttamispolitiikan käytännön toteutuksessa politiikan koordinoinnissa sekä seurannassa ja arvioinnissa on ollut suuria puutteita, joita lakiehdotuksen yleisperusteluissa avataan.

Lain perusteluosassa tulee tuoda vahvemmin esiin maahanmuuttajien rooli ja merkitys koko maan, erityisesti pääkaupunkiseudun ja Uudenmaan kasvulle ja kilpailukyvyille sekä julkisen talouden kestävyydelle.

Helsingin kaupunki pitää myönteisenä, että yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnissa on otettu julkisten toimintojen ohella esille kansalaisyhteiskunnan rooli. Kolmannella sektorilla ja muilla kotouttamisen kump-



panuuksilla on oleellinen rooli sekä viranomaispalvelujen täydentäjänä että maahanmuuttajien osallisuuden ja yhteiskunnallisen yhteenkuuluvuuden edistäjänä. Vapaaehtoistoiminnan tarjoamat mahdollisuudet tulee huomioida hallituksen esityksessä vielä nykyistä laajemmin.

1 luku Yleiset säännökset

1 § Lain tarkoitus

Esitetyt kotoutumislain lähtökohdat, tavoitteet ja toimenpiteet ovat kannatettavia. Helsingin kaupunki pitää myönteisenä esityksen laajaa näkemystä kotoutumisesta erityisesti maahanmuuttajien nopean työllistymisen näkökulmasta. Myös tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden lähtökohdat ovat oikeita.

Sosiaali- ja terveysasiat huomioidaan esityksessä nykysäättelyä vahvemmin. Monialaisella palvelujen välisellä yhteistyöllä on tarkoitus edistää maahanmuuttajan integroitumista suomalaiseen yhteiskuntaan. Haasteena on kuitenkin asiakaslähtöisen yhteistyön kytkeminen palvelujen toteuttamiseen.

Esitys selkeyttää lain soveltamisalaa ja korostaa kotouttamisen laaja-alaisuutta, kun myös EU-kansalaisten todetaan nykyistä selkeämmin kuuluvan lain kohderyhmään. Lakiesityksessä viitataan myös nuorisolain mukaisiin alle 29-vuotiaisiin, niin suoraan kuin perheidensä jäseninä ja esimerkiksi koululaisina, opiskelijoina, työntekijöinä ja kuntien asukkaina.

2 luku Kotoutumista edistävät palvelut

Kotoutumista edistäviä palveluja järjestettäessä tulee kiinnittää erityistä huomiota maakunnan, kunnan ja yksityisten palveluntuottajien yhteistyöhön niin, että eri palveluntuottajien järjestämät toimenpiteet tukevat toisiaan ja niistä muodostuu selkeä kokonaisuus kotoutumisen tueksi. Jos kotoutuja ei pysty valitsemaan palveluntuottajaa itse, on viranomaisen avustettava häntä valitsemaan omaan tilanteeseensa parhaiten soyvät palvelut. Tämän varmistamiseksi kasvupalvelu-uudistuksessa on tärkeää säilyttää julkisen toimijan mahdollisuus tarjota asiakkaille palveluohjausta lausunnon kohdassa 4 esitetyn mukaisesti. Henkilökohtaiseen neuvontaan ja ohjaukseen on varattava myös riittävät resurssit.

Kotoutumista edistäviä palveluja järjestettäessä tulee varmistaa, että palvelut ovat tasapuolisesti kaikkien käytössä myös erityisryhmiin kuuluvien maahanmuuttajien osalta.

7 § Kotoutumista edistävien palveluiden tavoitteet



Säädös on tavoitteellinen eikä vastaa sisällöltään ja kieliasultaan lakitekstiä, ja siten se kuuluisi ennemminkin yleisperusteluihin. Lakiluonnoksen 1.3.2017 päivätyssä versiossa pykälään sisältyi viittaus siitä, että palvelujen tavoitteena on tukea maahanmuuttajien työllistymistä ja yrittäjyyttä. Lain perusteluissa sivulla 59 todetaan, että maahanmuuttajien työllistymistä, yrittäjyyttä ja osallisuutta tukemalla edistettäisiin myös maakunnan ja kunnan elinvoimaisuutta ja kansainvälisyyttä sekä yritysten kasvua ja kansainvälistymistä. Mikäli pykälä sisällytetään lopulliseen lakitekstiin, tulee yrittäjyys lisätä siinä mainittuihin tavoitteisiin.

9 § Neuvonta ja ohjaus

Laissa on tärkeää säätää perustiedon antamisesta maahan muuttaville henkilöille esityksen mukaisesti. On kuitenkin tarkennettava, mikä viranomaistaho käytännössä vastaa perustietoaineiston saatavuudesta ja jakelusta. Epäselväksi jää myös, mikä taho huolehtii siitä, että henkilö tulee viranomaisten palveluiden piiriin.

Erityisesti maahanmuuton alkuvaiheeseen liittyy runsaasti neuvonta- ja ohjaustarvetta. Viranomaispalveluiden sujuvuudella on merkitystä myös osaajien houkuttelulle ja perheen asettautumiselle. Kunnan, maakunnan ja kuntayhtymän palveluiden ohella maahanmuuttaja käyttää maassaolon alkuvaiheessa usein myös esimerkiksi verohallinnon, maahanmuuttoviraston ja Kelan palveluita. Lain perusteluissa tulee täsmentää, mitä tarkoitetaan viranomaispalveluiden matalalla kynnyksellä ja asiakaslähtöisyydellä. Helsingin kaupunki katsoo, että perusteluihin tulee sisällyttää kaikkien maahanmuuttoon liittyvien viranomaispalveluiden kehittäminen mahdollisimman pitkälle yhden luukun periaatteella. Esimerkkinä tulee lain perusteluosassa mainita kansainväliset verrokkit sekä kehitteillä oleva International House Helsinki -konsepti, jonka tavoitteena on koota maahanmuuton alkuvaiheen kannalta keskeiset viranomaispalvelut sekä pääkaupunkiseudun kaupunkien palvelut saman katon alle Tanskan mallin mukaisesti.

10 § Alkukartoitus

Helsingin kaupunki kannattaa selkeää linjausta siitä, että alkukartoituksessa selvitetään myös maahanmuuttajan osaaminen sekä työllistymis- ja opiskeluvälmiudet. Maahan muuttaneiden henkilöiden osaaminen tulee saada näkyväksi riippumatta osaamisen hankintatavasta. Tämä osaltaan nopeuttaa kotoutumista sekä työelämään pääsyä.

Mikäli alkukartoituksen sisällöstä säädetään tarkemmin asetuksella, on tärkeää, että myös asetus toimitetaan lausuttavaksi.

11 § Alkukartoituksen järjestäminen



Alkukartoituksen sisältö

Helsingin kaupunki huomauttaa, että voimassa olevaa lakia säädetäessä kritisoitiin alkukartoituksen järjestämistä silloin, kun sen perusteella tehtävässä kotoutumissuunnitelmassa ei taata kotoutujalle oikeuksia saada tarvitsemiaan palveluja. Lisäksi sitä koskeva säätely nähtiin tarpeettomaksi silloin, kun palveluja järjestetään perustuen sellaiseen lainsäädäntöön, joka edellyttää palvelutarpeen arvioinnin tekemistä ennen palvelun järjestämistä. Tämän vuoksi on tärkeää, että alkukartoituksen tekemisen peruste ja tavoite kirkastetaan uudessa sääntelyssä.

Esityksen mukaan alkukartoitukset tultaisiin pääsääntöisesti tekemään maakunnan toimesta joko kasvupalveluissa tai sosiaali- ja terveystalveluissa. Pääkaupunkiseudulla kasvupalveluna laadittavasta alkukartoituksesta vastaisi kasvupalvelukuntayhtymä. Kansainvälistä suojelua saaneen henkilön osalta alkukartoitus tapahtuisi yhteistyössä kunnan kanssa.

Helsingin kaupunki katsoo, että alkukartoituksessa selvitettävät asiat, kuten maahanmuuttajan osaaminen, työhistoria ja kielitaito ovat luonteeltaan sellaisia, että ne tulevat parhaiten selvitetyksi kasvupalveluissa. Tämän vuoksi esitystä tulee muuttaa niin, että alkukartoitus tehdään ensisijaisesti kasvupalveluna kaikille työikäisille maahanmuuttajille. Kasvupalveluna tehtävään alkukartoitukseen voidaan liittää maakunnan sosiaali- ja terveystalveluja ja kunnan palveluja tarvittaessa.

Alkukartoituksen yhteydessä ei ole mainittu terveydentilan kartoitusta. Terveystalvelun palvelujen tarpeiden arviointi on mainittu lain perusteluissa, mutta nämä palvelut ehdotetaan mainittavaksi myös pykälässä 11. Pykälän 11 ensimmäisessä momentin toisessa kohdassa tulisi todeta, että ”mikäli alkukartoitusta ei tehdä 1. kohdan mukaisena kasvupalvelussa”. Nyt nämä kohdat menevät päällekkäin – henkilö on sekä työtön että kohdan 2 mukainen ja hänelle on myönnetty oleskelulupa suojelun perusteella.

Alkukartoituksen harkinnanvaraisuus

Perustelujen muotoilu, jonka mukaan alkukartoitus voitaisiin järjestää ”pyynnöstä, jos maakunta tai kunta arvioisi maahanmuuttajan sitä tarvitsevan” jättää tulkinnanvaraa sille, miten tämä pyyntö ja arvio käytännössä toteutuisi ja mihin arviointi alkukartoituksen tarpeesta perustuu. Lakiehdotuksen mukaan alkukartoitus olisi harkinnanvarainen myös perhesiteen perusteella maahan saapuville puolisoille ja perheenjäsenille. Osa perheenjäsenistä voi kuitenkin itsekin olla asunut Suomessa vasta vähän aikaa, olla heikossa työmarkkina-asemassa ja sen johdosta ajoittain toimeentulotuen tarpeessa. Lisäksi monet perheenjäsenistä



tulevat samoista lähtömaista tai muuten vastaavista olosuhteista kuin kansainvälistä suojelua saavat henkilöt, joille kuitenkin säännöksen mukaan tehtäisiin alkukartoitus sosiaalipalveluna yhdessä kunnan kanssa.

Edellä esitetyistä syistä Helsingin kaupunki katsoo, että alkukartoitus tulee pääsääntöisesti tehdä jokaiselle maahanmuuttajalle. Tällä varmistetaan, että maahan muuttavan nopeaa kotoutumista edistetään parhain mahdollisin tavoin.

Esityksessä on täsmennettävä, kuinka käytännössä tapahtuu alkukartoitukseen ohjaaminen, jos henkilöllä ei ole kunnan palvelujen tarvetta. Kotona lasta hoitavia vanhempia tulee lisäksi informoida mahdollisuuksista päästä alkukartoitukseen.

12 § Kotoutumissuunnitelma

Kotoutumissuunnitelmia koskeva lainsäädäntö tulee yhteensovittaa rekrytointi- ja osaamispalveluista annettavan lainsäädännön kanssa siltä osin, kun asia koskee työikäisiä maahanmuuttajia. Kasvupalvelulainsäädännössä esitetään työllistymissuunnitelmista luopumista. Helsingin kaupunki ehdottaa vastaavasti kotoutumissuunnitelmista luopumisen selvittämistä kasvupalveluiden asiakkaiden osalta. Ei ole perusteltua asettaa maahanmuuttajia eriarvoiseen asemaan siltä osin, että suunnitelma olisi nimenomaisesti kotoutujaa velvoittava. Kotoutumissuunnitelman teosta kieltäytyminen tai sen noudattamatta jättäminen voi johtaa työttömyysetuuden menetykseen ja toimeentulotuen alentamiseen. Jos suunnitelmia tehtäisiin osin harkinnanvaraisesti, ei voitaisi myöskään varmistaa, että velvoittavuus koskisi samassa tilanteessa olevia maahanmuuttajia yhdenvertaisesti (ks. 17 §).

Mikäli kotoutumissuunnitelmat säilytetään, tulee niiden olla sellaisia, ettei niillä aseteta kotoutujille muista maahanmuuttajista ja kasvupalveluiden ollessa kyseessä muista työttömistä poikkeavia velvoitteita.

Helsingin kaupunki huomauttaa lisäksi, että kotoutumissuunnitelmat, samoin kuin alkukartoitukset, ovat käytännössä olleet sisällöltään suppeampia kuin mitä säännöksissä niiden sisällöstä kerrotaan.

Kotoutumissuunnitelman laatiminen perheelle ja alaikäiselle

Erilaisten yksilöllisten ja perheiden suunnitelmien yhdistäminen esityksen mukaisesti yhdeksi kotoutumissuunnitelmaksi on lähtökohtaisesti kannatettavaa. Perheen kotoutumissuunnitelman laatimiseen ja toteutukseen jää paljon harkintavaltaa. Lapset ovat osana perheiden yhteistä kotoutumissuunnitelmaa, jolloin yhteistyö eri tahojen kanssa muodostaa kotoutumisprosessin kokonaisuuden. Esityksessä tulee kuitenkin



kin tarkentaa, minkä tahon vastuulla suunnitelmien laatiminen tai niiden laatimisesta päättäminen on.

Kotoutumissuunnitelman tekeminen niille alaikäisille maahanmuuttajille, joille kotoutumissuunnitelmaa ei tehtäisi lakisääteisesti aina, jää lakiehdotuksessa epäselväksi. Lain perusteluissa tulee ottaa tarkemmin kantaa tilanteisiin, joissa alkukartoitus ja mahdollinen kotoutumissuunnitelma olisi syytä tehdä. Kansainvälistä suojelua saavat ja alaikäiset tunnistetaan lakiesityksessä sosiaalihuoltolain mukaisiksi erityistä tukea tarvitseviksi lapsiksi ja henkilöiksi. Tämän johdosta niin alkukartoituksen kuin kotoutumissuunnitelman järjestäminen näille henkilöille toteutettaisiin sosiaalipalveluna. Kotoutumisen edistämisestä annettavaa lakia ja kuntien yksilöhuollon toteuttamiseen rinnastuvien toimenpiteiden suhdetta on jatkossa kytkettävä myös sosiaalihuoltolain sääntelyyn.

Tiedonsaanti kotoutumissuunnitelmasta

Pykälässä 12 mainitaan, että kaikkien viranomaisten tulee saada tietoon asiakkaan kotoutumissuunnitelma. Tämä on tärkeää asiakaslähöisten palvelujen tuottamiseksi. Esityksestä ei kuitenkaan tule esiin se, millä tavalla voidaan varmistaa, että kaikki tarvittavat viranomaiset saavat asiakkaan kotoutumissuunnitelman tietoonsa. Ainakaan tällä hetkellä tällaista tietojärjestelmää ei ole valmiina.

15 § Kotoutumissuunnitelman laatiminen, kesto ja tarkistaminen

Esityksessä määritellään, että kotoutumissuunnitelma tulisi laatia viimeistään kuukauden kuluessa alkukartoituksen laatimisesta, kuitenkin viimeistään kolmen vuoden kuluessa ensimmäisen oleskeluluvan myöntämisestä tai oleskeluoikeuden rekisteröimisestä. Helsingin kaupunki katsoo, että kotoutumissuunnitelman teolle ei tule asettaa takarajaa, vaan suunnitelman teko tulee sitoa asiakkaan tarpeeseen. Henkilöllä voi olla kotoutumissuunnitelman tarve myös yli kolmen vuoden kulltua alkukartoituksesta. On kuitenkin hyvä, että kotoutumisaikaa on mahdollista pidentää tietyillä perusteilla. Kasvupalveluiden asiakkailla kotoutumissuunnitelman tarpeellisuus tulee kokonaisuutena arvioida erikseen.

Pykälän 15 kolmannen momentin mukaan maakunnan ja kunnan olisi seurattava kotoutumissuunnitelman toteutumista. Kunnalle ei kuitenkaan tule asettaa velvollisuutta seurata sellaista kotoutumissuunnitelmaa, jossa määriteltyjen palveluiden järjestäminen on yksin maakunnan tai kuntayhtymän vastuulla.

16 § Maahanmuuttajan velvollisuus noudattaa kotoutumissuunnitelmaa



Säädöksen mukaan henkilön toimeentulotukea voitaisiin alentaa, jos henkilö kieltäytyisi kotoutumissuunnitelman laadinnasta, sen tarkistamisesta tai osallistumasta kotoutumissuunnitelmassa yksilöidysti sovitun palveluun.

Mikäli kyseessä olisi työkäinen ja työvoimaan kuuluva toimeentulotukea hakeva henkilö, Kela ohjaisi henkilön kasvupalvelujen piiriin ja sitä kautta kotoutumissuunnitelman tekoon. Tällöin suunnitelman teosta kieltäytyminen voisi johtaa myös työttömyysetuuden menetykseen ja toimeentulotuen alentamiseen. Näin ei kuitenkaan olisi muiden kotoutujien, maahanmuuttajien tai työttömien henkilöiden kohdalla, sillä hallituksen esitysluonnoksessa rekrytointi- ja osaamispalveluista esitetään työllistymissuunnitelmista luopumista.

Samoin mikäli yli 65-vuotias, opiskelija tai kotona lastaan hoitava vanhempi hakisi toimeentulotukea, ei kunnalla eikä maakunnalla esityksen mukaan olisi velvoitetta tehdä hänelle kotoutumissuunnitelmaa eikä häntä itseään myöskään voitaisi velvoittaa sitä pyytämään, jolloin myöskään toimeentulotuen alentaminen ei tulisi kyseeseen. Lisäksi säädöksessä jää epäselväksi se, miten Kela saisi tietoonsa henkilölle mahdollisesti tehdyn kotoutumissuunnitelman, jonka toteuttamisesta henkilö kieltäytyy.

Edellä esitetyt näkökohdat myös puoltavat sitä, että kotoutumissuunnitelmien teosta tai niiden velvoittavuudesta luovuttaisiin. Mikäli suunnitelmat säilytetään, ei niistä tule muutoin säätää erityisen sitovasti.

17 § Kotoutumiskoulutus

Pykälän perusteluissa tulee mainita myös sosiaalinen kuntoutus ja viitata sosiaalihuoltolakiin: sosiaalisen kuntoutuksen toteuttaminen henkilölle heti kotoutumisen alkuvaiheessa voi nopeuttaa koulutukseen ja työelämään etenemistä.

18 § Kotoutumiskoulutuksen järjestäminen

Kotoutumiskoulutus järjestettäisiin rekrytointi- ja osaamispalveluista annetun lakiehdotuksen mukaan pääsääntöisesti kasvupalvelukoulutuksena. Helsingin kaupunki pitää erittäin tärkeänä, että linjaus säilytetään, jotta varmistetaan kotoutumiskoulutuksen työelämälähtöisyys ja edistetään maahanmuuttajien nopeaa työllistymistä. Koska kotoutuja ohjataan lähtökohtaisesti kasvupalveluna tapahtuvaan kotoutumiskoulutukseen, tulee myös alkukartoitus järjestää kasvupalveluviranomaisen toimesta.

Myös osaamisen tunnistamista tulee esityksen mukaisesti toteuttaa jo kotoutumiskoulutuksessa. Tämän varmistamiseksi kotoutumiskoulutuk-



sen järjestäjillä tulee olla valmiuksia eri alojen ammatillisen osaamisen tunnistamiseen. Eri alojen ammatillista osaamista voivat tunnistaa ja tunnustaa ammatillisen koulutuksen järjestäjät. Näin ollen kasvupalvelukoulutusta tulee voida tarvittaessa hankkia myös ammatilliselta oppilaitokselta. Kotoutumiskoulutuksen vaikuttavuuden varmistamiseksi on kasvupalvelukoulutuksena voitava hankkia myös tutkintoon johtavaa koulutusta. Asiaa on käsitelty myös lausuntopyynnön kysymyksen 5 kohdalla.

20 § Kotoutumista edistävien palvelujen yhteensovittaminen

Lakiehdotuksen mukaan maahanmuuttajien kotoutumisen edistämistä vastaisi jatkossa pääsääntöisesti maakunta kasvupalveluissa ja sosiaali- ja terveystalvissa. Tässä tulisi tuoda esille pääkaupunkiseudun erilliskratkaisu ja se, että kohdat, joissa viitataan maakunnan kasvupalveluihin, pätevät myös pääkaupunkiseudun erilliskratkaisun osalta. Näin ollen osa alkukartoituksista ja kotoutumissuunnitelmista voitaisiin laatia kuntayhtymän toimesta kasvupalveluna, osa maakunnan toimesta maakunnallisena sosiaalipalveluna, jolloin osa palveluista hankittaisiin markkinoilta, osa maakunnan tai kunnan liikelaitokselta, osa virkamies-työnä.

Maakunnan mahdollisuudet käyttää valtaa toiminnan yhteensovittamisessa ovat jääneet lakiesityksessä epämääräisiksi. Esityksestä ei ilme-ne, millä välineillä maakunta tosiasiallisesti yhteensovittaa palvelukoko-naisuudet.

3 luku Kotoutumisen edistäminen maakunnassa

Esityksen mukaan maakunnalla olisi yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotoutumisen suunnittelusta, kehittämisestä ja seurannasta maakunnassa.

Lain perusteluissa tulee huomioida Uusimaa ja Uudenmaan kasvupalveluiden erilliskratkaisu, josta säädetään aluekehittämisen- ja kasvupalvelulain yhteydessä annettavassa laissa Uudenmaan erilliskratkaisusta. Maahanmuuton volyymit ovat Uudellamaalla muusta maasta poikkeavat. Yksinomaan pääkaupunkiseudulla asuu lähes puolet kaikista Suomen vieraskielisistä. Maahanmuuttajataustaisten ryhmien työllisyysaste on kuitenkin ollut selvästi kantaväestöä matalampi. Työllistymisen edistäminen onkin yksi merkittävimmistä maahanmuuttoon liittyvistä kysymyksistä. Maahanmuuttoa tulee hyödyntää nykyistä vahvemmin elinvoiman kasvattamiseksi, osaavan työvoiman saannin varmistamiseksi ja huoltosuhteen ylläpitämiseksi.

Helsingin kaupunki katsoo, että lakiesityksen painotukset työhön ja osaamiseen ovat tästä näkökulmasta täysin oikeansuuntaisia. Uuden-



maan erilliskäytöksellä tuetaan esityksessä asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

Uudenmaan erilliskäytöksessä kasvupalvelut kytketään alueen suurten kaupunkien elinvoiman edistämisen välineisiin ja erityisosaamiseen maahanmuuttajien palveluissa. Näin sillä edistetään alueen merkittävän ulkomaalaistaustaisen väestön työllisyys- ja yrittäjyyspotentiaalin aiempaa tehokkaampaa hyödyntämistä. Maahanmuuttajien perustamat yritykset muodostavat jo tällä hetkellä kolmasosan Helsingin kaupungin yrityspalveluiden NewCo Helsingin kautta perustettavista uusista yrityksistä, ja Helsingissä on lisäksi elinvoimainen kansainvälinen startup-ekosysteemi. Uusimaa ja erityisesti pääkaupunkiseutu houkuttelee muuta Suomea enemmän kansainvälisiä erityisosaajia ja kansainvälisiä opiskelijoita. Maahanmuutolla tulee pystyä vastaamaan myös alueen yritysten työvoimatarpeisiin alueellisen ja kansallisen kasvun varmistamiseksi.

Kaikki maahanmuuttajat eivät ole helposti työllistyviä. Siksi kasvupalveluissa tulee huomioida erilaiset maahanmuuttajaryhmät ja heille räätälöidyt palvelut. Uudellamaalla kotoutumiseen erikoistuneiden palveluntuottajien määrä mahdollistaa eri ryhmien tarpeisiin parhaiten vastaavat palvelut työllistymisen edistämiseksi.

Osa maahanmuuttajataustaisista henkilöistä tulee tarvitsemaan kasvupalveluiden ohella tai niiden sijaan myös sosiaali- ja terveystalvueluita ja muita palveluita. Näiden yhteensovittaminen kuntayhtymän kasvupalveluiden kanssa on tärkeää. On odotettavissa, että valtakunnallisesti sosiaali- ja terveystalvueluiden sekä kasvupalveluiden yhteensovittaminen muodostuu väistämättä haasteeksi silloinkin, kun molemmista on vastuussa maakunta. Uudenmaan maakunnan ja kasvupalvelukuntayhtymän sujuvalla yhteistyöllä voidaan kuitenkin edistää tehokkaasti maahanmuuttajien kokonaisvaltaista kotoutumista ja kiinnittymistä suomalaisen yhteiskuntaan sekä työelämään.

4 luku Kotoutumisen edistäminen kunnissa

Esityksessä viitataan kuntien kotouttamisvastuuseen ja kuntien kotouttaviin peruspalveluihin. Esityksessä tulee selkiyttää sitä, mikä on kunnan peruspalveluiden, maakuntapalveluiden ja kuntayhtymän välinen vastuu kotouttamisen toteuttamisessa. Pykälän 24 § mukaan maakunnalle tai maakunnille asetettaisiin maahanmuuttoasioiden yhteistyöryhmä. Voimassa olevassa laissa (31 §) monialaisesta yhteistyöstä paikallistasolla säännellään hyvinkin tarkasti. Hallituksen esityksen peruste- luosassa tulisi olla nykylainsäädäntöä vastaavasti maininta paikallista- son yhteistyöryhmän muodostamisesta ja toiminnan tavoitteista.



27 § Kunnan kotoutumisen edistämisen suunnittelun ja kehittämisen sisältö

Kunta säilyisi jatkossakin keskeisenä kotouttamisen toimijana, eikä esityksellä muutettaisi kunnan yleisvelvoitteita vastata kunnan maahanmuuttaja-asiakkaiden kotoutumisen edistävien palveluiden suunnittelusta, kehittämisestä ja järjestämisestä kuntatasolla.

Esityksessä mainitut ryhmät ovat maakuntaudistuksen toteutuessa kuitenkin käytännössä usein maakunnan sosiaali- ja terveystalvueluiden asiakkaita: kotivanhemmat, ikääntyneet ja pitkäaikaissairaat tavoitetaan usein sosiaali- ja terveystalvuelujen kautta. Esityksessä tuleekin tarkemmin määritellä, miten käytännössä kunnan palveluihin ohjaaminen tapahtuu ja mitkä voivat olla mainittuja kunnan palveluita näiden ryhmien osalta.

Esityksen mukaan työvoiman ulkopuolella olevien koulutus on kunnan tehtävä. Tämä edellyttää kunnan ja maakunnan välistä tiivistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa.

Kunnan keskeinen tehtävä on luoda edellytykset sille, että maahanmuuttaja voi kokea kuuluvansa lähiyhteisöön ja vaikuttaa sen tulevaisuuteen. Samoin kunnan on kyettävä luomaan kaikille sen alueella asuville kokemus yhdenvertaisuudesta muiden ihmisten kanssa. Tämä edellyttää kunnan toiminnassa vahvaa eettistä perustaa rasismien torjumisessa ja yhdenvertaisuuden edistämisessä. Tämän tehtävän toteuttaminen edellyttää, että kunta tuottaa säännöllisesti tietoa kuntalaisten kokemuksista ja yhdenvertaisuudesta ja hyödyntää tietoa toiminnassaan. Nuorten hyvinvointikertomuksen kaltaiset tietoaineistot edistävät yhdenvertaisuutta ja tietoperustaista palvelujen johtamista. On myös tärkeää, että kuntien opetus-, nuoriso- ja kirjastotoimissa sitoudutaan monilukutaidon ja empatian edistämiseen sekä digitaalisen syrjäytymisen torjumiseen. Nämä seikat tulee huomioida esityksen perusteluissa.

Yleisperusteluissa sivulla 34 todetaan, että maahanmuuttajien osallisuuden lisäämiseksi nostetaan maahanmuuttajien omien järjestöjen toiminnan vahvistamista. Vapaaehtoistyön mahdollisuudet kotoutumisessa tulee huomioida vielä tätäkin laajemmin. Tämän vuoksi kohtaan tulee lisätä osallistuminen myös muuhun kansalaistoimintaan (kuin maahanmuuttajien omiin järjestöihin) tai sen kaltaiseen toimintaan.

Helsingin kaupunki kannattaa esityksen perusteluissa huomioitua kotoutujien osallistamista toiminnan suunnitteluun. Kohderyhmän osallistaminen toiminnan ja palveluiden suunnittelussa on olennaista kotouttamistoimenpiteiden onnistumisen kannalta.



Pykälässä 27 edellytetään kuntia nimeämään kotouttamisen yhteensovittamisesta vastaava kunnan viranomaisen sekä eri kotoutumista edistävistä palveluista vastaavien tahojen nimeämisen. Pykälässä ohjeistetaan sisällyttämään kotouttamisen tavoitteet kuntastrategiaan tai kotouttamisohjelmaan, jonka suunnittelussa tulisi ottaa huomioon kotouttamisen valtakunnalliset tavoitteet – ei alueellisia tai maakunnallisia tavoitteita. Tavoite on sinänsä kannatettava yhdenvertaisten palveluiden saatavuuden kannalta maakunnissa, mutta ei kunnioita kuntien ja maakuntien paikallista itsemääräämisoikeutta eikä kytkentää alueelliseen ja paikalliseen kehittämiseen.

6 luku Ilman huoltajaa maassa asuvaa lasta koskevat säännökset

Muutokset, joilla pyritään yhdenmukaistamaan toimintatapoja lastensuojelussa ja yksin maahan tulleiden huollossa, ovat kannatettavia.

40 § Ilman huoltajaa maassa asuvien lasten ja nuorten asumisen ja tuen sisältö

Esityksessä viitataan henkilöstön kelpoisuusvaatimuksissa kumottuun lakiin (272/2005). Turvapaikanhakijalasten yksityismajoitukseen sijoittamisen osalta tulisi noudattaa LS 81 pykälää jo nyt.

7 luku Rekisterisäännökset

Jatkovalmistelussa on harkittava, tulisiko laissa ottaa kantaa niiden henkilöiden tietojen luovuttamiseen, jotka saavat kielteisen turvapaikkapäätöksen.

51 § Oikaisuvaatimus ja valitus

1 momentin mukaan ”Jollei tässä laissa toisin säädetä, valtion, maakunnan tai sille palveluja tuottavan tahon tämän lain nojalla tekemään päätökseen saa vaatia oikaisua siten kuin hallintolain (434/2003) 7 a luvussa säädetään”. Päätöksentekijänä ei ole lainkaan mainittu kuntaa, joka esityksen 2 luvun 8§:n mukaisesti järjestää palveluita osana kunnallisia peruspalveluita. Uudenmaan maakunnan alueella järjestämisvastuussa on myös kuntayhtymä. Esityksessä ei ole tässä kohtaa, eikä missään muuallakaan viittausta soveltamisalan osalta kuntayhtymään. Esityksessä tulisi lisäksi ottaa huomioon, millaisia tosiasiallisia mahdollisuuksia yksittäisellä palveluntuottajalla on käsitellä ja ratkaista sille mahdollisesti tehtäviä oikaisuvaatimuksia. Tältä osin olisi tarkoituksenmukaista, että oikaisua palveluntuottajan tekemään päätökseen haettaisiin maakunnalta tai kasvupalveluiden osalta Uudenmaan kuntayhtymältä.

Kuntiin sijoittamista koskevat säädökset

Postiosoite

PL 10
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
kaupunginkanslia@hel.fi

Käyntiosoite

Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

Puhelin

+358 9 310 1641

Faksi

+358 9 655 783

Y-tunnus

0201256-6

Tilinro

F10680001200062637

Alv.nro

F102012566



Helsingin kaupunki pitää yleisesti myönteisenä kuntaan ohjaamisen järjestelmän uudistamista. Nykyinen järjestelmä huomioi heikosti alueiden mahdollisuudet vastaanoton toteuttamiseen. Monien alueiden heikot kasvunäkymät lisäävätkin omaehtoisten muuttajien siirtymistä kasvukeskuksiin, erityisesti pääkaupunkiseudulle. Kuntien tämänhetkinen mahdollisuus valita vastaanotettavista henkilöistä kunnalle sopivimmat on puolestaan johtanut tilanteeseen, jossa lapsiperheet saavat helposti kuntapaikan ja nuoret, yksin tulleet henkilöt jäävät usein ilman kunta- paikkaa ja keskittyvät näin kasvukeskusten alueelle.

Lakiluonnokseen annettua erittäin lyhyttä lausumisaikaa ja lakiluonnoksen keskeneräisyyttä Helsingin kaupunki pitää kuitenkin valitettavana. Lausunnolla olevassa hallituksen esityksessä muotoilut ovat pääosin ehdollisia, ja ne koskevat yleisesti asioiden huomioimista tulevissa säädöksissä. Tämä jättää epäselväksi, kuinka kuntiin ohjaaminen tullaan käytännössä toteuttamaan.

Kuntaan muuton tasainen ohjaaminen on tärkeää. Tasaisen muuton pitkäkestoiseksi varmistamiseksi tulisi luoda malli, jossa henkilöt löytäisivät oman elämänsä kannalta pysyvämpiä ratkaisuja asettautua nykyistä pidemmäksi aikaan muuttokuntaan. Tämä saavutettaisiin turvaamalla kohderyhmille soveltuvia palveluita, joustavia työmahdollisuuksia ja mielekkäitä koulutuspolkuja sekä osallisuuden kokemuksia.

Lisäksi Helsingin kaupunki korostaa, että lakiesityksessä tulee huomioida kunta tai kuntayhtymä kaikissa vaiheissa osapuolena strategian suunnittelussa, linjausten teossa ja niiden täsmentämisessä maakunnan ja muiden keskeisten toimijoiden lisäksi.

§ Kuntaan ohjaamisen valtakunnalliset tavoitteet

Helsingin kaupunki kannattaa kuntaan sijoittamisen strategisten linjausten tekemistä ja tavoitteiden asettamista osana aluekehittämistä koskevaa päätöksentekoa. Tällä hetkellä järjestelmä kykenee sijoittamaan kuntiin kuntapaikalla vain noin kolmasosan oleskeluluvan saaneista. Tämä on johtanut siihen, että suuri osa kansainvälistä suojelua saavista henkilöistä hakeutuu omaehtoisesti kasvukeskuksiin, erityisesti pääkaupunkiseudulle.

Strategian ja linjausten luomiseksi esitystä on kuitenkin täsmennettävä niin, että Uudenmaan kuntayhtymä on osallisena aluekehittämisen suunnittelussa ja valmistelussa yhdessä keskeisten ministeriöiden ja maakunnan kanssa Uudellamaalla.

Strategisten linjausten ja tavoitteiden lähtökohtana tulee esityksen mukaisesti käyttää muun muassa työllisyyttä, työvoimaa, koulutuspaikkoja, asuntoja sekä kotoutumista edistäviä palveluita koskevia seurantatieto-



ja sekä mahdollisuuksia vastata eri ryhmien palvelutarpeisiin. Palveluiden ja niiden vaikuttavuuden seuraaminen ja huomioiminen kuntaan sijoittamisessa on näin ollen kannatettava periaate. On kuitenkin ongelmallista, jos tulevien linjausten perustaksi otetaan maakunnallinen palveluiden ja niiden vaikuttavuuden seurantajärjestelmä, sillä tarkoitukseen sopivaa järjestelmää ei ole olemassa. Mikäli valtakunnallinen tai maakuntatasoinen ohjausjärjestelmä luodaan tulevaisuudessa, tulee sen perustua myös kattavaan ja systemaattiseen tietoon ja sen perusteella tehtäviin linjauksiin. Järjestelmän luomisen tulee tapahtua valtion toimesta.

Esityksessä sekä linjausten valmistelussa tulee huomioida maakunnan alueella olevien vastaanottokeskuspaikkojen sekä ilman huoltajaa maassa olevien alaikäisten turvapaikanhakijoiden asuinyksiköiden määrän lisäksi myös alueella olevat yksityismajoituksessa asuvat henkilöt, joita Helsingissä on huomattava määrä. Yleisesti kuntapaikkalinjauksissa tulee ottaa huomioon jo pääkaupunkiseudulla ja erityisesti Helsingissä olevien vieraskielisten huomattavan suuri osuus sekä alueen yleinen vetovoima muuhun maahan verrattuna.

§ Kuntaan ohjaamisen suunnittelu ja kehittäminen maakunnassa

Kuntiin ohjaaminen tulee esityksen mukaan sitoa osaksi alueen yleistä kehittämissuunnitelmaa. Edellä esitettyyn viitaten on kuitenkin tärkeää, että kunta ja kuntayhtymä ovat mukana alueellisten tavoitteiden suunnittelussa ja kehittämisessä. Suurten kaupunkien ja Uudenmaan kuntayhtymän tulee myös olla vahvasti mukana alueellista hyvinvointikertomusta täydentävän maahanmuuton ja kotouttamisen maakuntaohjelman luomisessa.

Helsingin kaupunki kannattaa mallia, jossa maakunta luo aina sopimuksen kunnan tai kuntayhtymän kanssa kansainvälistä suojelua saavien ohjaamisesta kuntaan.

Strategian ja mallin on kuitenkin vahvemmin kannustettava kaikkia alueen kuntia ottamaan laissa tarkoitettuja henkilöitä vastaan kuntapaikoilla, jotta vastuu kansainvälistä suojelua saavien vastaanotosta maakunnassa ei jää suurten kuntien vastuulle erityisesti pääkaupunkiseudulla. Tämän takaamiseksi on luotava järjestelmä, joka kannustaa pienempiä kuntia vastaanottoon, mutta joka samalla huomioi suurten kaupunkien maahanmuuton erityispiirteet. Myös tulevan korvausjärjestelmän ja mahdollisen bonusjärjestelmän tulee huomioida aikaisempaa paremmin suurten kaupunkien tarpeet.

§ Kuntaan ohjaaminen



Kuntapaikkasijoittelussa tulee esityksen mukaisesti huomioida paitsi alueen maahanmuuttajille suunnattujen palveluiden saanti, myös alueen työllistymismahdollisuudet ja kasvukyky. Sijoittelussa tulee kuitenkin huomioida myös alueella jo olevien maahanmuuttajien määrä sekä alueen vetovoima omaehtoisessa muutossa. Tämänhetkisen arvion mukaan vuonna 2015–2016 saapuneista oleskeluluvan saaneista turvapaikanhakijoista noin 80 prosenttia tulee hakeutumaan pääkaupunkiseudulle seuraavien viiden vuoden aikana.

Kansainvälistä suojelua saavien ohjaamisen kuntaan on aina perustettava sopimukseen. Tämän vuoksi Helsingin kaupunki pitää erittäin ongelmallisena esityksen kirjausta maakuntien mahdollisuudesta ohjata kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä kuntiin ilman sopimusta. Nykymuodossaan esitys synnyttäisi rinnakkaiset järjestelmät, joissa maakunta toisaalta sopii kuntien kanssa sijoitettavien määrästä, mutta samalla voi mahdollisesti sijoittaa kuntaan myös ilman erillistä sopimusta. Kuntiin ohjaamisen kilpailuttaminen saattaa myös sirpaloittaa kunta-paikkajärjestelmää ja vaikeuttaa pitkän tähtäimen strategista suunnittelua kuntiin sijoittamisessa tasaisesti maakunnassa, jos ohjausjärjestelmä ei ole niin selkeä, että yksityinen palveluntuottaja voi sen toteuttaa.

Oleskeluluvan saaneelle turvapaikanhakijalle tarjottaisiin esityksen mukaan ohjeistusta kuntaan muuttamisesta. Esitys on kannatettava. Samalla tulee kuitenkin huomioida, että Helsingin maahanmuuttajamäärillä järjestelmällisen henkilökohtaisen muuttoneuvonnan järjestäminen vaatii huomattavia resursseja.

Esittelijän perustelut

Maakuntaudistuksen yhteydessä on valmisteilla uudistus, jossa työ- ja elinkeinotoimistojen nykyiset tehtävät sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yrityspalvelut koottaisiin maakunnallisiksi kasvupalveluiksi. Kasvupalveluiden järjestämisen ja aluekehittämisen tehtävien on tarkoitus siirtyä maakunnille 1.1.2019. Uudellamaalla kasvupalveluiden järjestämisvastuu kuuluisi maakunnan sijaan Uudenmaan kuntayhtymälle, jonka perustaisivat pääkaupunkiseudun kaupungit. Aluekehittämisen tehtävät kuuluisivat kuitenkin Uudenmaan maakunnalle.

Hallituksen esitysluonnokset 4.5.2017 koskevat maakunnan ja kuntayhtymän järjestämisvastuulle kuuluvien julkisten kasvupalveluiden sisällöllisiä puitteita, aluekehittämis- ja kasvupalvelurahoituksen myöntämistä, työttömyysturvan toimeenpanon tehtävänjakoa sekä kotoutumisen edistämistä. Laeissa ei säädettäisi palveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta. Niistä säädettäisiin valmisteilla olevassa laissa alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista.

Esitysten keskeinen sisältö

Postiosoite

PL 10
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
kaupunginkanslia@hel.fi

Käyntiosoite

Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

Puhelin

+358 9 310 1641

Faksi

+358 9 655 783

Y-tunnus

0201256-6

Tilinro

FI0680001200062637

Alv.nro

FI02012566



Luonnos hallituksen esitykseksi rekrytointi- ja osaamispalveluista, alueiden kehittämisen ja kasvupalveluiden rahoittamisesta sekä muista uudistukseen liittyvistä laeista

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki rekrytointi- ja osaamispalveluista, laki alueiden kehittämisen ja kasvupalveluiden rahoittamisesta sekä laki yksityisistä rekrytointipalveluista. Laeilla korvattaisiin laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta, laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta, laki alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta ja laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi. Sosiaalisista yrityksistä annettu laki kumottaisiin.

Rekrytointi- ja osaamispalveluita koskevan lain keskeisenä sisältönä olisi työnhakijan palveluprosessin sekä rekrytointi- ja osaamispalveluiden määrittely. Rekrytointipalveluina tarjottaisiin työnantaja- ja henkilöasiakkaiden työnvälityspalveluita. Osaamispalveluna tulisi järjestää ammatinvalinta- ja uraohjausta sekä työvoimakoulutuksen korvaavaa kasvupalvelukoulutusta. Kaikista palveluista ei säädettäisi erikseen laissa, vaan maakunta voisi hankkia työnhakua ja osaamista kehittäviä palveluja harkintansa mukaan. Laissa olisi säännökset työllistämismuutoksesta, jonka mukaan työttömän työnhakijan kotikunnan tulisi viime kädessä järjestää työtä lain tarkoittamalle ikääntyneelle työttömälle. Lisäksi laissa säädettäisiin työhaun päättymisestä, mikäli työnhakija ei ilmoita vähintään seitsemän päivän välein aktiiviseen työnhakuun liittyvistä toimista.

Lakia alueiden kehittämisen ja kasvupalveluiden rahoittamisesta sovellettaisiin kansallisiin ja rakennerahasto-ohjelmasta rahoitettaviin tukiin. Laissa uudistettaisiin voimassa olevaa lainsäädäntöä sen keskeinen sisältö säilyttäen ja koottaisiin samaan lakiin kansallisista varoista ja rakennerahastovaroista rahoitettavia palveluja koskevia säännöksiä. Lisäksi laissa säädettäisiin yritykselle myönnettävistä tuista yritystoiminnan käynnistämiseen ja kehittämiseen sekä kehittämis- ja investointihankkeisiin. Yritykselle myönnettävä tuki toiminnan käynnistämiseen korvaisi työ- ja elinkeinotoimiston myöntämän starttirahan, jota on voitu myöntää yritystoimintaa aloittavalle luonnolliselle henkilölle.

Lisäksi esitetään muutoksia lakiin työttömyysturvasta sekä joihinkin asiaan liittyviin lakeihin. Esityksessä ehdotetaan työ- ja elinkeinotoimistoille nykyisin kuuluvien työttömyysturva- ja vuorotteluvapaajärjestelmän toimeenpanoon liittyvien tehtävien siirtämistä työttömyyskassojen ja Kansaneläkelaitoksen sekä maakuntien hoidettavaksi. Lisäksi työttömyysturvan seuraamusjärjestelmää muutettaisiin siten, että keskeistä jatkossa olisi työnhakijan aktiivisen työhaun seuraaminen.



Luonnos hallituksen esitykseksi kotoutumisen edistämisestä

Uudella lailla kotoutumisen edistämisestä kumottaisiin voimassa oleva laki. Lain tarkoituksena olisi edistää kotoutumista ja hyviä väestösuhteita. Laissa säädettäisiin kotoutumisen edistämisestä ottaen huomioon maakunta-, sosiaali- ja terveydenhuolto- sekä aluekehitys- ja kasvupalvelu-uudistusten edellyttämät muutostarpeet. Laissa säädettäisiin viranomaisen tehtävistä ja yhteistyöstä kotoutumisen edistämisessä sekä kotouttamisen yhteensovittamisesta ja seurannasta hallinnon eri tasoilla.

Esityksen mukaan kotoutumista edistäviä palveluita järjestettäisiin maakunnan kasvupalveluissa ja sosiaali- ja terveyspalveluissa, kunnallisissa peruspalveluissa ja kansallisessa koulutusjärjestelmässä sekä muina palveluina. Maakunnalle säädettäisiin yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä maakunnassa. Esityksellä ei muutettaisi kunnan yleisvelvoitetta vastata kotoutumista edistävien palveluiden suunnittelusta, kehittämisestä ja järjestämisestä kuntatasolla.

Lausuntopyyntö ja lausunnon käsittely

Työ- ja elinkeinoministeriö on 5.5.2017 pyytänyt Helsingin kaupungilta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi rekrytointi- ja osaamispalveluista, alueiden kehittämisen ja kasvupalveluiden rahoittamisesta sekä muista asiaan liittyvistä laeista sekä luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kotouttamisen edistämisestä. Lausuntopyyntöä on täydennetty 30.5.2017 kotoutumisen edistämistä koskevan lain osalta. Lausuntopyyntöön tulee vastata 16.6.2017 kello 16.15 mennessä. Lausuntoa on pyydetty kyselylomakkeella tai vaihtoehtoisesti sähköpostitse osoitteeseen kirjaamo@tem.fi. Kaupunginkanslian elinkeino-osasto huolehtii kaupunginhallituksen antaman lausunnon toimittamisesta määräraajassa sähköpostitse.

Helsingin kaupungin hallintosäännön 9 luvun 1 §:n 7 kohdan mukaan pormestarin tehtävänä on tehdä esityksiä ja antaa kaupunginhallitukselta pyydettyjä lausuntoja sekä huolehtia näihin rinnastettavista muista tehtävistä, jollei asiaa sen periaatteellisen tai taloudellisen merkityksen johdosta ole saatettava kaupunginhallituksen käsiteltäväksi. Nyt annettava lausunto on sen periaatteellisen merkityksen vuoksi käsiteltävä kaupunginhallituksessa.

Lausunto on valmisteltu kaupunginkanslian elinkeino-osastolla. Kaupunginkanslian oikeuspalvelut-yksikkö on osallistunut lausunnon valmisteluun. Lisäksi kaupunginhallituksen lausuntoa varten on pyydetty lausunto sosiaali- ja terveysvirastolta, opetusvirastolta, varhaiskasvatustalolta sekä nuorisosiainkeskukselta.



Esittelijä

kansliapäällikkö
Sami Sarvilinna

Lisätiedot

Ilkka Haahtela, maahanmuutto- ja työllisyysasioiden päällikkö, puhelin: 09 310 25565
ilkka.haahtela(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Työ- ja elinkeinoministeriö, lausuntopyyntö 5.5.2017
- 2 Työ- ja elinkeinoministeriö, lausuntopyyntökysely
- 3 HE-luonnos laeiksi julkisista rekrytointi- ja osaamispalveluista, alueiden kehittämisen ja kasvupalveluiden rahoittamisesta ja yksityisistä rekrytointipalveluista sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta 5.5.2017
- 4 HE-luonnos laiksi kotoutumisen edistämisestä
- 5 Kuntaan ohjaamista koskevat pykälät hallituksen esityksessä laiksi kotoutumisen edistämisestä 30.5.2017

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Otteet

Ote

Työ- ja elinkeinoministeriö

Otteen liitteet

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Tiedoksi

Kaupunginkanslia
Sosiaali- ja terveystoimiala
Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala
Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala

Päätöshistoria

Varhaiskasvatusvirasto 19.5.2017

HEL 2017-005574 T 03 00 00

Helsingin varhaiskasvatusvirasto antaa seuraavan sisältöisen lausunnon.

Lakiesitysluonnoksen mukaan kunta säilyisi jatkossakin keskeisenä kotoittamisen toimijana eikä esityksellä muutettaisi kunnan yleisvelvoitet-

Postiosoite

PL 10
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
kaupunginkanslia@hel.fi

Käyntiosoite

Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

Puhelin

+358 9 310 1641

Faksi

+358 9 655 783

Y-tunnus

0201256-6

Tilinro

FI0680001200062637

Alv.nro

FI02012566



12.06.2017

ta vastata kunnan maahanmuuttaja-asukkaiden kotoutumista edistävien palveluiden suunnittelusta, kehittämisestä ja järjestämisestä kuntatasolla. Laissa määriteltäisiin kunnan kotouttamisen suunnittelun ja kehittämisen sisältö. Sekä maakunnan että kunnan tulisi edistää kotoutumista monialaisena yhteistyönä.

Esityksen mukaan valtio maksaisi laskennallista korvausta kansainvälistä suojelua saavien vastaanotosta ja kotoutumista edistävien palvelujen järjestämisestä kunnille. Valtion kunnille maksamien erityiskustannusten korvaamisesta pääosin luovuttaisiin ja ne siirrettäisiin maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen.

Esitetyt kotoutumislain lähtökohdat, tavoitteet ja toimenpiteet ovat Helsingin varhaiskasvatusviraston näkemyksen mukaan kannatettavia. Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus ovat kotoutumisen lähtökohtia ja monialaisella palvelujen välisellä yhteistyöllä edistetään integroitumista suomalaiseen yhteiskuntaan. Lapset ovat osana perheiden yhteistä kotoutumissuunnitelmaa, jolloin yhteistyö eri tahojen kanssa muodostaa kotoutumisprosessin kokonaisuuden.

Varhaiskasvatuspalvelut tukevat omalta osaltaan luontevasti lasten ja perheiden kotoutumista. Leikkipuistotoiminta luo puitteet perheiden kohtaamiseen, tutustumiseen ja keskusteluun. Leikkipuistoissa tapahtuva työ lapsiperheiden kanssa, kotivanhempien kielikurssit ja kielikerhot lapsille ja heidän vanhemmilleen tarjoavat kotoutumista tukevaa toimintaa laaja-alaisesti.

Varhaiskasvatus antaa lapsille mahdollisuuden toimintaan vertaisryhmässä tukien suomen kielen oppimista. Lapsiryhmässä järjestetään lapsia osallistavaa pedagogista toimintaa, joka ottaa huomioon lapsen vahvuudet ja kiinnostuksen kohteet sekä kulttuuri-identiteetin. Yksilöllinen lapsen ja huoltajien kanssa laadittava varhaiskasvatussuunnitelma varmistaa kasvun, kehityksen ja oppimisen tuen.

Lakiesitysluonnos ei aseta varhaiskasvatukselle nykyisestä poikkeavia velvoitteita. Varhaiskasvatuspalvelut osana kunnan järjestämiä peruspalveluita ovat yhtenä tekijänä ja yhteistyökumppanina monialaisessa perheiden kotoutumisprosessissa.

Lisätiedot

Nina Onufriew, varhaiskasvatuksen asiantuntija, puhelin: 310 42550
nina.onufriew(a)hel.fi
, puhelin

Nuorisosiainkeskus Nuorisotoimenjohtaja 19.5.2017

HEL 2017-005574 T 03 00 00

Postiosoite

PL 10
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
kaupunginkanslia@hel.fi

Käyntiosoite

Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

Puhelin

+358 9 310 1641
Faksi
+358 9 655 783

Y-tunnus

0201256-6

Tilinro

FI0680001200062637
Alv.nro
FI02012566



Helsingin kaupungin nuorisoasiainkeskus pitää hallituksen esitystä laiksi kotoutumisen edistämisestä tärkeänä.

Lakiesityksessä viitataan lapsiin ja nuoriin, nuorisolain mukaisesti alle 29-vuotiaisiin, niin suoraan kuin perheidensä jäsenenä ja esimerkiksi koululaisina, opiskelijoina, työntekijöinä ja kuntien asukkaina. Nuorisoasiainkeskus pitää tätä tärkeänä.

Helsingissä asuvien vieraskielisten nuorten asema on monin tavoin heikompi kuin ns. valtaväestössä. Maahanmuuttajataustaiset nuoret kokevat muita enemmän syrjintää ja yksinäisyyttä. Koulutuksen ja työn ulkopuolella olevien vieraskielisten nuorten osuus on moninkertainen verrattuna suomen- ja ruotsinkielisiin nuoriin.

On tärkeää, että nuoret nähdään erilaisissa rooleissaan yhteiskunnan jäsenenä, palvelujen käyttäjinä ja kunnan asukkaina. Kunnan keskeinen tehtävä myös jatkossa on luoda edellytykset sille, että ihminen voi kokea kuuluvansa lähiyhteisöönsä ja voivansa vaikuttaa sen tulevaisuuteen. Kotoutumisen näkökulmasta paikallisyhteisöön kiinnittyminen on usein jopa helpompaa kuin kansallisen identiteetin vahvistaminen. Samoin kunnan on kyettävä luomaan kaikille sen alueella asuville kokemus yhdenvertaisuudesta muiden ihmisten kanssa. Tämä edellyttää kunnan toiminnassa vahvaa eettistä perustaa rasismin torjumisessa ja yhdenvertaisuuden edistämisessä. Tämän tehtävän toteuttaminen edellyttää, että kunta tuottaa ja käyttää säännöllisesti tietoa kunnan jäsenten kokemuksista ja yhdenvertaisuudesta. Helsinki näkee, että nuorten hyvinvointikertomuksen kaltaiset tietoaineistot edistävät yhdenvertaisuutta ja tietoperustaista palvelujen johtamista.

Kotoutuminen edellyttää toimia sekä maahanmuuttajien mutta myös valtaväestön kanssa. Helsingin nuorisoasiainkeskus näkee tärkeänä, että kuntien opetus-, nuoriso- ja kirjastotoimissa sitoudutaan monilukutaidon ja empatian edistämiseen sekä digitaalisen syrjäytymisen torjumiseen.

Nuorisoasiainkeskus näkee tärkeänä sen, että kotoutuminen perustuu maahanmuuttajien vahvaan omaan osallisuuteen. Valtion kotouttamisohjelmassa yhtenä tavoitteena on maahanmuuttajien osallisuuden lisääminen vapaa-ajan toiminnassa. Nuorisolain mukaisesti nuorisotyön rooli nuorten kotouttamisessa perustuu samoihin periaatteisiin kuin lakiesitys. Lakiesityksessä todetut yhdenvertaisuuden ja hyvien väestösuhteiden edistäminen ja syrjimättömän ilmapiirin varmistaminen, osallisuuden ja vertaissuhteiden vahvistaminen sekä monialaisen, poikkihallinnollisen yhteistyön tekeminen ovat kaikki keskeisiä nuorisotyössä.



12.06.2017

Nuorten kotoutumista edistää myös Helsingin hallinnon uudistus, jossa vapaa-ajan palvelut kootaan yhdeksi toimialaksi. Näin ollen nuorisotyön, kirjaston, kulttuurin ja liikunnan yhteistyö tiivistyy ja kohdennetun ja kotouttavan työn mahdollisuudet ja välineet monipuolistuvat. Helsinki näkee, että nuorisotoimella on merkittävä rooli luoda valmiuksia ja osaamista kotoutumiseen myös liikunta- ja kulttuuritoiminnassa.

Lakiesityksessä toteutuu laajasti ottaen yhdenvertaisuuden edistämisen henki, jonka mukaan myös toteutetaan ja kehitetään nuorisotyötä edelleen eteenpäin Helsingissä.

Lisätiedot

Sini Perho, suunnittelija, puhelin: 310 71596
sini.perho(a)hel.fi

Sosiaali- ja terveystoimi 19.5.2017

HEL 2017-005574 T 03 00 00

Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimen vastaukset otsikossa mainittuun lausuntopyyntöön on kirjattu oheiseen liitteeseen.

Lisätiedot

Näkki Tarja, työvoimapäällikkö, puhelin: 310 42970
tarja.nakki(a)helo.fi

Opetusvirasto 18.5.2017

HEL 2017-005574 T 03 00 00

Helsingin kaupungin opetusvirasto antaa seuraavan lausunnon kaupunginhallitukselle:

Helsingin kaupungin opetusviraston toteaa, että lakiuudistus, jossa nykyiset työvoima- ja yrityspalvelut uudistetaan kasvupalveluiksi ja siirretään perustettavien maakuntien järjestämisvastuulle, on merkittävä.

Alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevan lakiehdotuksen 16 §:n mukaan maakunnallisina kasvupalveluina voidaan järjestää rekrytointeja ja osaamista koskevia palvelukokonaisuuksia ja ehdotetussa laissa säädettäisiin edellä tarkoitettuun palvelukokonaisuuteen kuuluvista rekrytointi- ja osaamispalveluista.



Alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevan lakiehdotuksen 25 §:n mukaan Uudenmaan maakunnassa kasvupalveluiden järjestäminen kuuluisi maakunnan sijasta pääkaupunkiseudun kuntien muodostamalle kuntayhtymälle. Uudenmaan maakunnassa rekrytointi- ja osaamispalveluiden järjestämisestä vastaisi siten kuntayhtymä, johon sovellettaisiin, mitä ehdotetussa laissa säädettäisiin maakunnasta. Asiasta säädettäisiin 25 §:n 2 momentissa.

Helsingin kaupungin opetusvirasto pitää hyvänä, että pääkaupunkiseudun erityispiirteet on tunnistettu. Alueella on paljon asukkaita ja hyvin monikulttuurinen väestörakenne. Erillisratkaisu on kannatettava. Tärkeää on varmistaa, että kasvupalveluihin sijoittuvat toiminnot eivät pirstaloidu ja että asiakkaiden kokonaisvaltaiset palvelupolut voidaan turvata. Kasvupalveluiden ja aikuiskoulutuksen on kytkeydyttävä tiiviisti yhteen. Pääkaupunkiseudun erityispiirteet edellyttävät myös koulutuksenjärjestäjältä erilaista toimintaa kuin maakunnassa. Palveluntarpeet ovat erilaiset.

Ehdotetussa laissa julkisista rekrytointi- ja osaamispalveluista palvelut olisi määritelty osin väljemmin kuin nykyiset julkiset työvoima- ja yrityspalvelut. Maakunnilla olisi nykyisiin työ- ja elinkeinotoimistoihin nähden laajemmat mahdollisuudet hankkia erisältöisiä palveluita ja palvelujen muodostamia kokonaisuuksia. Hankintaosaamisen merkitys korostuu. Kuntayhtymässä on oltava myös koulutuspalvelujen hankintaosaamista.

Laki julkisista rekrytointi- ja osaamispalveluista

Lain alle sijoittuvat työnhakijan palvelutarpeen arviointi, monialaisen palvelutarpeen arviointi, rekrytointipalvelut, osaamispalvelut, ammatinvalinta- ja uraohjaus sekä kasvupalvelukoulutus. Lain vaikutukset koulutuksen järjestäjien toimintaan ovat merkittävät. Ehdotetun kaltaisen laki ei jatkossa mahdollista koulutuksenjärjestäjille toimintatapoja, joita Helsingin kaupungin ylläpitämässä Stadin aikuisopistossa on viime vuosina kehitetty työttömille ja maahanmuuttajataustaisille helsinkiläisille.

Stadin aikuisopiston työelämä- ja oppisopimuspalveluissa sekä Stadin aikuisopiston osaamiskeskuksessa on rakennettu kohderyhmälle yhden luukun palvelua ja palvelupolkuja, joissa asiakas saa mahdollisimman laajan palvelun yhdestä paikasta. Erityisesti osaamiskeskuksessa on onnistuneesti pilotoitu mallia, jossa on yhdistetty nykyisen TE-hallinnon, sosiaalitoimen ja opetustoimen palvelut maahan muuttaneiden työllistymisen edistämiseksi.

Lakiehdotuksessa kuvattu palveluiden hajauttaminen eri toimijoille ei ole asiakaslähtöistä. Mikäli ammatinvalinta- ja uraohjaus sekä kasvu-



palvelukoulutukset hajaantuvat useille toimijoille, kokonaisuus on hajainen. Työkokeilut linkittyneenä koulutukseen ovat olleet erinomainen työllistämisen muoto. Työkokeilu, joka on voitu opinnollistaa, on madaltanut yritysten kynnystä rekrytoida. Ne ovat toimineet ennakkopaksoina oppisopimuskoulutukseen. Tämä yhteistyö on tärkeää säilyttää.

8 § Työnhakijan palvelutarpeen arviointi ja 9 § Monialaisen palvelutarpeen arviointi

Pääkaupunkiseudun monikulttuurinen väestö, joista osa on kielitaidottomia, luku- ja kirjoitustaidottomia sekä heikoilla digitaadoilla varustettuja, ei voi hyödyntää digitaalisia palveluita.

Palvelutarvetta arvioitaessa tulee kartoittaa työnhakija-asiakkaan osaaminen. Se ei selviä haastattelemalla vaan siihen tarvitaan osaamisen tunnistamisen ammattilaisten (koulutuksenjärjestäjien) osaamista aidoissa toimintaympäristöissä. Tästä toiminnasta on kannustavia kokemuksia Stadin aikuisopiston Osaamiskeskuksesta ja Työelämä- ja oppisopimuspalveluista. Kun palvelutarpeen tunnistamisessa havaitaan osaamisen vaje, voidaan saman tien tarjota räätälöity koulutuspalvelu. Osaamista tulee tarkastella suhteessa työelämän tarpeisiin, ei vain tutkinnon perusteissa määriteltyihin ammattitaitovaatimuksiin.

Tärkeää on työnhakijan työllistymisen rinnalla varmistaa työntekijän työkykyä ylläpitävät palvelut, kuntouttavat sosiaali- ja terveystyöpalvelut.

On hyvä, että jatkossa asiakkaan valinnanvapaus lisääntyy ja lainsäädännössä huomioidaan sellaiset henkilöt, joilla on muita heikommat edellytykset valinnanvapauden käyttämiseen ilman ohjausta.

12 § Rekrytointipalvelut ja 13 § Osaamispalvelut

Jotta rekrytointipalvelut toimivat hyvin, on tunnettava sekä työnhakija-asiakkaan tarpeet ja osaaminen että työnantajan työvoimatarpeen ja osaamisen vaje. Tähän tarvitaan koulutuksenjärjestäjien osaamista ja kumppanuuden rakentamista. Stadin aikuisopistossa on kokemusta kumppanuuksien rakentamisesta, työelämätreeneistä ja työelämävalmennuksista, joissa on onnistuneesti saatettu yhteen asiakkaita ja työnantajia.

On kannatettavaa, että laissa tunnistetaan osaamispalvelut ja niiden merkitys työllistymiselle ja hyvinvoiville alueille. Koulutuksen järjestäjien tulee olla osa osaamispalveluita tuottavaa verkostoa. Verkosto voi tuottaa ammatinvalinta- ja uraohjauksesta lähteviä palveluja työnhakija-asiakkaille ja tuottaa yrityksille lisäarvoa, yritystoiminnan kasvua ja kansainvälistymisen mahdollisuuksia.



Onnistuneen työvoimakoulutuksen toteutuksessa verkostoyhteistyön rooli korostuu.

14 § Ammatinvalinta- ja uraohjaus

Ammatinvalinta- ja uraohjauksessa on huomioitava työnhakija-asiakkaan tarpeiden ja työelämän työvoimatarpeiden kohtaaminen. Ohjaus ei voi toimia irrallaan rekrytointi- ja osaamispalveluista.

15 § Kasvupalvelukoulutus ja 16 § Opiskelijavalinta

Kasvupalvelukoulutus on kilpailutettua koulutusta. Jotta koulutuksenjärjestäjä voi osallistua kilpailutuksiin, sen tulee olla yhtiö. Tämä rajaa koulutuksenjärjestäjien mahdollisuuksia olla mukana kasvupalvelujen toteuttamisessa.

Laissa ei kuvata kasvupalvelukoulutuksen tavoitteita yritysten näkökulmasta. Kasvupalvelukoulutuksen tulisi vastata yritysten osaamisen kehittämistarpeisiin ja työvoimatarpeisiin, jotta koulutus edistäisi työnhakijan työllistymistä.

On tärkeää, että koulutuksenjärjestäjä on mukana kasvupalvelukoulutusten opiskelijavalinnassa. Soveltuvuuskokeiden sijasta on kannatettava laajempi osaamiskartoitus.

19 § Koulutukseen liittyvä työssäoppiminen

Työssäoppiminen tulisi suunnitella samalla tavalla kuin ammatillisen koulutuksen lakiin tuleva koulutussopimus ja oppisopimus. Tällöin eri hallinnonalojen toiminnot ja termit yhtenäistyvät ja työelämän on helpompaa vastaanottaa työssäoppijoita.

21 § Työkokeiluun ohjaaminen ja 27 § Muu työpaikalla järjestettävä palvelu

Työkokeilua voidaan käyttää myös ennakkojaksona oppisopimuskoulutukseen ja siihen voidaan yhdistää opiskelualmiuksia parantavia opintoja. Työkokeilussa hankittu osaaminen voidaan tunnistaa ja tunnustaa osaksi tutkintoa.

32 § Tiedonsaantioikeus

Kaikkien kasvupalveluissa toimivien keskinäinen olennaisten tietojen saantioikeus on tärkeää, jotta palvelu saadaan sujuvaksi ja asiakasta parhaiten palvelevaksi.

1.2 Laki alueiden kehittämisen ja kasvupalveluiden rahoittamisesta



Lakiesityksessä ei tule selvästi esiin uudistuksen vaikutukset palveluiden tuottamiseen. Miten jatkossa turvataan osaamisen kehittämisen palveluiden rahoitus?

15 § Palkkatuki ja 16 § Palkkatuen myöntämisen yleiset edellytykset

Hyvä, että palkkatuki säilyy työllistämisen edistämisen keinona. Jatkosakin on turvattava se, että palkkatuki mahdollistaa työttömien työllistymisen myös oppisopimuskoulutuksella. On tärkeää, että myöntämisprosessi ja yhteistyö koulutuksenjärjestäjän kanssa ovat sujuvia ja ketteriä.

1.3 Laki yksityisistä rekryointipalveluista

Kaikki toimet, jotka kannustavat opiskelu- tai työpaikan hakemiseen, ovat kannatettavia. Erilaisia tukiloukkuja tulisi myös purkaa. Työnteon ja opiskelun tulisi aina olla kannattavaa. Palveluiden tuottamisen tapa tulee aina olla asiakaslähtöistä.

Lakipaketti koskee laajasti pääkaupunkiseudun palvelujen järjestämistä ja olennaista on palvelukokonaisuuksien luominen turvaamaan osaamisen kehittymistä ja työllisyyden tukemista.

Laki kotoutumisen edistämisestä

Yleisesti:

Esitetyt kotoutumislain lähtökohdat, tavoitteet ja toimenpiteet ovat Helsingin kaupungin opetusviraston näkemyksen mukaan kannatettavia. Laaja näkemys kotouttamisesta, että se on paljon muutakin kuin kotoutumiskoulutus, on myös Helsingin kaupungin opetusviraston näkemyksen mukaista. Esitykseen tarvitaan kuitenkin selkiyttämistä maakunnan, kuntayhtymän ja kunnan vastuisiin. Haasteellisena Helsingin kaupungin opetusvirasto näkee myös monialaisen, asiakaslähtöisen yhteistyön toteuttamisen hajautetusti pääkaupunkiseudulla.

§ 1

Helsingin kaupungin opetusvirasto kannattaa yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa ovat kotoutumisen lähtökohtina ja että monialaisella yhteistyöllä edistetään kotoutumista. Kunnan ja kuntayhtymän tehtävät jäävät esityksessä osittain epäselviksi. Lähtökohta, että toimeentulon etuudet eivät ole sidottu kotoutumissuunnitelmaan, on hyvä.

§ 9 Neuvonta ja ohjaus

On hyvä, että laissa säädetään perustiedon antamisesta maahan muuttaville henkilöille. Tarkennusta tarvitaan kuitenkin siihen, mikä taho käy-



tännössä vastaa perustietoaineiston jakelusta ja saatavuudesta. Puhutaan myös muusta neuvonnasta ja ohjauksesta. Molemmat ovat erittäin keskeisiä maahanmuuttajien kotouttavassa työssä. Nyt esitettyjen muutosten myötä ne edelleen korostuvat. Lakiesityksessä mainitaan, että viranomaiset huolehtivat perustiedon jakelusta, mutta epäselväksi jää, mikä taho huolehtii siitä, että henkilö tulee viranomaisten palveluiden piiriin.

§ 10 Alkukartoitus

Helsingin kaupungin opetusvirasto pitää hyvänä alkukartoituksen selkeää linjausta sekä perheen alkukartoitusta. Maakunta- ja pääkaupunkiseudun erillisratkaisussa pääkaupunkiseudun kuntayhtymä vastaa maahanmuuttajan osaamisen ja palvelutarpeen arvioinnista. Helsingin kaupungin opetusvirasto kannattaa näkemystä, että selvitetään maahanmuuttajan osaaminen. Maahan muuttaneiden henkilöiden osaaminen tulee saada näkyväksi riippumatta osaamisen hankintatavasta. Tämä osaltaan nopeuttaa kotoutumista sekä työelämään pääsyä. Kansainvälistä suojelua saaneen henkilön osalta mainitaan, että alkukartoitus tapahtuu yhteistyössä kunnan kanssa. Tässä yhteydessä olisi myös määriteltävä, miten käytännössä tapahtuu alkukartoitukseen ohjaaminen, jos henkilöllä ei ole kunnan tai kuntayhtymän palvelujen tarvetta.

11 §

Lakiesityksen mukaisesti laissa säädettäisiin kotoutumissuunnitelman sisällöstä. Esitetyt kotoutumissuunnitelman sisällöt ovat kannatettavia. Kaikkien maahanmuuttajien osalta tulee huolehtia osaamisen kartoittamisesta ja ammatillisen osaamisen tunnistamisesta sekä tarpeen mukaan tunnustamisesta.

Kotoutumissuunnitelmassa mainitaan, että kaikkien viranomaisten tulee saada tietoon asiakkaan kotoutumissuunnitelma. Tämä on erittäin tärkeää asiakaslähtöisten palvelujen tuottamiseksi. Eri palveluja tuottavien viranomaisten tiedossa tulee olla olennaiset tiedot asiakkaasta. Esityksestä ei tule esiin, millä tavalla voidaan varmistaa, että kaikki tarvittavat viranomaiset saavat asiakkaan kotoutumissuunnitelman tietoonsa. Nykytilanteessa tällaista järjestelmää ei ole käytössä.

15 § Kotoutumissuunnitelman kesto, laatiminen ja tarkastaminen

Laissa määriteltäisiin, että kolmen vuoden kuluessa alkukartoituksesta tulee tehdä kotoutumissuunnitelma. Kotoutumissuunnitelman tekemistä ei tulisi sitoa aikaan vaan asiakkaan tarpeeseen. Henkilöllä voi olla kotoutumissuunnitelman tarve myös yli kolmen vuoden kuluttua alkukartoituksesta. On kuitenkin hyvä, että kotoutumisaikaa on mahdollista pidentää tietyillä perusteilla.



On kannatettavaa, että lakiesityksessä puhutaan viranomaisyhteistyöstä. Toisaalta esityksestä ei käy ilmi, mitä viranomaista tarkoitetaan, kun sanotaan, että yhteistyö on viranomaisen vastuulla. Mikä taho kunnassa voi todellisuudessa seurata kotoutumissuunnitelman toteutumista? Esityksen mukaan kunta ja maakunta seuraavat sitä.

Nuorten osalta lakiesityksessä mainitaan, että oppivelvollisuuden suorittaminen tai oppivelvollisuusiän ylittäneiden osalta henkilön omat velvoitteet ovat sitovia. Opetusviraston näkemyksen mukaan nuorten tarpeet ja haasteellinen tilanne koulutusjärjestelmässä tulisi ottaa erityisesti huomioon. Myös oppivelvollisuusiän ylittäneillä on tarvetta kotouttamiseen. Helsinkiin muuttaa muualta paljon nuoria, jotka ovat tulleet Suomeen oppivelvollisuusiän loppuvaiheessa ja käyneet Suomessa muutaman vuoden koulua. Heidän tilanteensa palvelu- ja koulutuspolulla on haasteellinen, ja myös heidän kotoutumisen tarpeestaan tulee huolehtia. Myös eri toimeentulon muotojen tulee mahdollistaa tämä.

18 § Kotoutumiskoulutuksen järjestäminen

Kotoutumiskoulutuksen lähtökohdaksi on kannatettavaa, että tuetaan maahanmuuttajan hyvinvointia ja osallisuutta, ja että osaamisen tunnistamista toteutetaan jo kotoutumiskoulutuksessa. Kotoutumiskoulutuksen järjestäjillä tulee siten olla valmiuksia ammatillisen osaamisen tunnistamiseen eri alojen osalta, mikä tulee ottaa huomioon kouluttajien valinnassa. Eri alojen ammatillista osaamista voivat tunnistaa ja tunnustaa ammatillisen koulutuksen järjestäjät.

4 luku Kotoutumisen edistäminen kunnassa

Esityksessä puhutaan kuntien kotouttamisvastuusta ja kuntien kotouttavista peruspalveluista. Tähän tarvitaan tarkempaa määrittelyä, mikä taho kunnassa vastaa tulevaisuudessa kotouttamisesta maakuntamallin ja pääkaupunkiseudun kuntayhtymän toteutuessa. Tulisi selkiyttää, mikä on kunnan peruspalveluiden, maakuntapalveluiden ja kuntayhtymän välinen vastuu kotouttamisen toteuttamisessa.

§ 27 Kunnan kotoutumisen edistämisen suunnittelun ja kehittämisen sisältö

Esityksen mukaan työvoiman ulkopuolella olevien koulutus on kunnan tehtävä. Tämä edellyttää kunnan ja maakunnan välistä tiivistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa. Esityksessä mainitut ryhmät ovat maakuntamallin toteutuessa käytännössä usein maakunnan asiakkaita: kotivanhemmat, ikääntyneet ja pitkäaikaissairaat tavoitetaan usein sosiaali- ja terveyspalvelujen kautta. Tulisikin määritellä, miten käytännössä kunnan palveluihin ohjaaminen tapahtuu ja mitkä voivat olla mainittuja kunnan palveluita näiden ryhmien osalta.



Lisätiedot

Anna Mari Leinonen, toimialarehtori, puhelin: 310 86470
annamari.leinonen(a)hel.fi

Riikka Merimaa-Jovanovic, erityissuunnittelija, puhelin: 310 64636
riikka.merimaa-jovanovic(a)hel.fi