



Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot

2/2018 Kansainvälistä suojelua saavien kuntiin osoittaminen sekä kuntakorvausjärjestelmän kehittäminen

353/54/2016

Työ- ja elinkeinoministeriö, 21.12.2017.

Valtiovarainministeriö, 2.1.2018.

Sisäministeriö, 2.1.2018.



Viite: Valtiontalouden tarkastusviraston lausuntopyyntö 28.11.2017 Dnro 353/54/2017

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN LAUSUNTO; TARKASTUSKERTOMUSLUONNOS KANSAINVÄLISTÄ SUOJELUA SAAVIEN KUNTAAN OSOITTAMINEN SEKÄ KUNTAKORVAUSJÄRJESTELMÄN KEHITTÄMINEN

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksen luonnoksesta kansainvälistä suojelua saavien kuntaan osoittaminen sekä kuntakorvausjärjestelmän kehittäminen. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemykset ovat pääosin yhteneväisiä tarkastusviraston esittämien havaintojen kanssa.

Tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnoksessa on käytetty lähteenä luonnosta (5.5.2017) hallituksen esitykseksi laiksi kotoutumisen edistämisestä. Lausuntokierroksen kommenttien ja maakuntauudistukseen ja sote-uudistukseen liittyvien hallituksen esitysluonnosten muutosten myötä myös hallituksen esitysluonnokseen laiksi kotoutumisen edistämisestä on tullut muutoksia muun muassa kuntaan ohjaamisen ja rekisterisäännösten osalta. Muutoksia voi tulla vielä myös tähänhetkiseen luonnokseen. Lausunnon liitteenä on uusin hallituksen esitysluonnos laiksi kotoutumisen edistämisestä (liite 1).

Lisäksi ministeriö esittää lausuntonaan joitakin yksityiskohtaisia huomioita tarkastuskertomusluonnoksesta:

Tarkastusviraston kannanotot (s. 2)

Vuosien 2015 ja 2016 määrärahoista on laskettu momentin 32.70.30 (Valtion korvaukset kotouttamisesta, A, nimi 1.1.2017 lukien, aiemmin valtion korvaukset kunnille, A) ja momentin 32.70.03 (Maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edistäminen, S 2v) määrärahat kotouttamiseen käytetyiksi määrärahoiksi. Vuoden 2017 osalta tarkastusluonnoksessa esitetty määräraha sisältää ilmeisesti myös muita kotoutumisen edistämiseen käytettäviä määrärahoja eli siltä osin luvut eivät ole vertailukelpoisia. Vuoden 2017 valtion talousarviossa kotouttamiseen varattiin em. momenteille noin 234 miljoonaa euroa, josta valtion korvaukset kotouttamisesta ovat 232 miljoonaa euroa. Lisäksi kotoutumisen edistämiseen liittyviä määrärahoja on muun muassa momentilla 32.30.51 (Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut, S 2v) kotoutumiskoulutuksen osalta sekä OKM:n momenteilla.

1 Mitä tarkastettiin/ Taustatietoa kotouttamisesta ja siihen liittyvistä käsitteistä (s. 8)

Työ- ja elinkeinoministeriön alaisten ELY-keskusten tehtävänä on muun muassa kuntaan osoittamisen laatimisen ja toimeenpanon osalta on virheellinen pykäläviitta. Tehtävä perustuu kotoutumislain 37 § 1 momenttiin.

2.2 Kuntiin osoittamisessa on ollut useita ongelmia/ Kunnissa korvauksia on pidetty riittämättöminä (s. 15)

Työ- ja elinkeinoministeriö ehdottaa, että kappale Sylvia-hankkeen tuista kirjoitetaan yleisempään muotoon, koska kappaleesta puuttuu osa tiedoista. Lisärahoituksen osalta tekstin voisi muotilla seuraavasti:

Kuntapaikkojen tarjoamista tukeva lisärahoitus on osaltaan saattanut edistää kuntien kykyä ottaa vastaan pakolaisia, mutta asiaa ei ole selvitetty tarkemmin. Vuoden 2013 lopusta toimineesta Sylvia-hankkeesta on maksettu 20 000 euroa pakolaisten vastaanoton aloittaville tai kiintiötään korottaville kunnille, jotka ovat tehneet määrällisen kuntapaikkapäätöksen vähintään 20 kuntapaikasta. Vuoden 2015 suuren turvapaikanhakijamäärän vuoksi otettiin käyttöön vuonna 2016 myös bonusrahat isomman kuntapaikkamäärän myöntäville kunnille. Ajalla 1.1.2016 – 28.2.2017 tehdystä 150 kuntapaikan päätöksestä kunta sai 100 000 euron bonusrahan ja 200 kuntapaikan päätöksestä 175 000 euroa. Lisäksi hankkeesta on maksettu kunnille laskennallisen korvauksen lisäosaa kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden vastaanotosta ja lisätukea kiireellistä uudelleensijoitusta tarvitsevien kiintiöpakolaisten vastaanotosta. Kuntien hallukkuuteen tehdä sopimuksia on mahdollisesti vaikuttanut myös se, että tietoisuus kuntapäätäjien keskuudessa on kasvanut siitä, että sopimus on korvausten saamisen edellytys.

Mikäli bonusrahaa saavien kuntien määrät ja laskennallisen lisäosan suuruus halutaan laittaa tarkemmin, määrät ja summat täytyy eritellä vuotuisten rahoituskierrosten mukaisesti:

Bonusrahaa maksettiin vuoden 2016 rahoituskierroksella vuonna 2015 tehdyistä päätöksistä 16 kunnalle 20 000 euroa ja vuoden 2017 rahoituskierroksella ajalla 1.1.2016–28.2.2017 tehdyistä päätöksistä 56 kunnalle 20 000 euroa ja 6 kunnalle 100 000 euroa.

Laskennallisen korvauksen lisäosan suuruus oli vuoden 2016 rahoituskierroksella, joka koski kuntaan muuttoja vuonna 2015, alle 7-vuotiaista 1 428 euroa ja 7 vuotta täyttäneistä 700 euroa. Vuoden 2017 rahoituskierroksella, joka koski kuntaan muuttoja vuonna 2016, laskennallisen korvauksen lisäosan suuruus alle 7-vuotiaista oli 684,50 euroa ja 7 vuotta täyttäneistä 233 euroa.

Taulukon 3 otsikossa momentin 32.70.30 nimi on virheellinen. Momentti on 1.1.2017 lukien Valtion korvaukset kotouttamisesta, arviomääräraha, aiemmin momentti oli Valtion korvaukset kunnille, arviomääräraha.

Vuoden 2013 talousarvion momentin 32.70.30 osalta saatiin lupa ylittää määräraha 7 140 000 eurolla (TEM/1931/02.01.06/2013, 12.2.2014). Vuoden 2014 määrärahakirjeen mukainen myöntö on 94 680 000 euroa (TEM/93/02.01.07/2014, 3.2.2015). Taulukossa esitetty määrärahakirjeen mukainen myöntö 110 880 000 euroa sisältää myös luvan ylittää määräraha 16 200 000 eurolla (TEM/333/02.01.06/2014). Vuoden 2016 osalta puuttuu tieto määrärahakirjeestä (TEM/1/02.01.07/2016, 13.1.2017). Taulukossa on myös muita virheitä, jotka ovat korjattuna erillisessä liitteessä (liite 2).

Momentin 32.70.30 määrärahan määrä perustuu arvioon korvausten piirissä olevien henkilöiden määrästä. Aiempina vuosina arviomääräraha on ollut alimitoitettu, ja määrärahaan on jouduttu hakemaan ylityslupaa. Parin viimeisen vuoden aikana määrärahaa on jäänyt käyttämättä, mutta määrä on aiempaa paremmin vastannut tarvetta. Vuonna 2015 maksatustehtävien siirtyminen KEHA-keskukselle viivästytti maksatuksia

jonkin verran, jolloin kaikkia korvaushakemuksia ei saatu käsiteltyä vuoden 2015 aikana.

3.1 Kuntakorvausjärjestelmän ohjausta ja valvontaa on kehitetty ja toteutettu asianmukaisella tavalla/ Laskennallisten korvausten maksatus automatisoitiin vuonna 2016 (s. 21)

Työ- ja elinkeinoministeriö on valmistellut yhteistyössä KEHA-keskuksen ja Migrin kanssa laskennallisten korvausten manuaalin, jossa järjestelmät, rajapinnat, tietolähteet ja prosessi on kuvattu. Manuaali on tarkastettavana asianosaisilla viranomaisilla, minkä jälkeen se voidaan jakaa käyttäjille.

Kansainvälistä suojelua saavien kuntiin ohjaamiseen liittyvät toimijat ja ehdotetut muutokset s. 24)

Tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnoksessa on käytetty lähteenä luonnosta (5.5.2017) hallituksen esitykseksi laiksi kotoutumisen edistämisestä. Hallituksen esitysluonnokseen laiksi kotoutumisen edistämisestä on tullut muutoksia. Muutoksia voi tulla vielä myös tämänhetkiseen luonnokseen, joka on lausunnon liitteenä.

Valtioneuvosto hyväksyy kerran vaalikaudessa valtion kotouttamisohjelman myös maakuntauudistuksen jälkeen. Tältä osin nykyistä säädöstä ei esitetä muutettavaksi.

4.1. Maakuntauudistus muuttaisi kansainvälistä suojelua saavien kuntiin ohjausta (s.26)

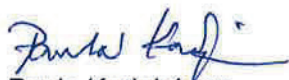
Maahanmuuttoon ja kotouttamiseen liittyviä tehtäviä hoidetaan osaksi laajennetuilla toimialueilla seitsemässä ELY-keskuksessa, mutta kotouttamiseen liittyviä tehtäviä hoidetaan kaikissa ELY-keskuksissa. Esimerkiksi kuntiin osoittaminen on kaikkien ELY-keskusten vastuulla.

4.2 Maakuntauudistus yksinkertaistaisi kuntakorvausjärjestelmää (s. 28)

Luonnoksessa todetaan, että korvaukset maakunnalle ja kunnalle maksaisi maakuntien talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus. Työ- ja elinkeinoministeriö esittää, että tämä lause poistettaisiin, koska asian valmistelu on kesken ja maksatustaho tulee todennäköisesti olemaan muu kuin luonnoksessa esitetty.



Sonja Hämäläinen
Maahanmuuttojohtaja, ryhmäpäällikkö



Paula Karjalainen
Neuvotteleva virkamies

Liitteet	Liite 1: Luonnos hallituksen esitykseksi kotoutumisen edistämisestä (21.12.2017) Liite 2: Teknisluontoiset korjausehdotukset
Tiedoksi	Kansliapäällikkö Gustafsson TEM Erityisavustaja Arvola TEM Osastopäällikkö Timonen TEM Osastopäällikkö Pihlman TEM Tarkastusneuvos Niemi TEM Maahanmuuttajien kotouttaminen ryhmä TEM



2.1.2018

Valtiontalouden tarkastusvirasto
Dnro 353/54/2017

Lausuntopyyntö tarkastuskertomusluonnoksesta Kansainvälistä suojelua saavien kuntiin osoittaminen sekä kuntakorvausjärjestelmän kehittäminen

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa tarkastuskertomusluonnoksesta Kansainvälistä suojelua saavien kuntiin osoittaminen sekä kuntakorvausjärjestelmän kehittäminen. Lausuntonaan valtiovarainministeriö toteaa seuraavaa:

Valtiovarainministeriöllä ei ole huomautettavaa tarkastuskertomukseen tai sen kannottoihin. Tarkastuskertomuksessa on otettu huomioon maakuntauudistus ja sen vaikutukset kattavasti.

Valtiovarainministeriö haluaa muistuttaa, että työ- ja elinkeinoministeriön kotouttamisen kuntakorjausjärjestelmän lisäksi kunnat saavat peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän kautta korvausta ulkomaalaistaustaisista asukkaista. Heti kun maahanmuuttajille on määritelty väestötietorekisterissä kotikunta, ovat he mukana peruspalvelujen valtionosuuden laskennassa (ainakin asukasluku ja vieraskielisyyskerroin). Valtionosuudet määräytyvät noin vuoden viiveellä eli esim. 31.12.2017 tilanne on perusteena vuoden 2019 valtionosuuksille.

Tarkastuskertomuksen luvussa 4.2 käydään läpi maakuntauudistuksen vaikutuksia kuntakorvausjärjestelmään. Uudistuksen jälkeen osa nykyisin kunnalle korvattavista kustannuksista maksettaisiin maakunnalle osana yleiskatteista rahoitusta. Raportissa todetaan tämän yksinkertaistavan korvausjärjestelmää merkittävästi. Riskinä todetaan se, että kotouttamisnäkökulma hämärtyy määrärahojen yleiskatteellisuuden ja maakuntien tehtävien laajuuden vuoksi. Valtiovarainministeriö toteaa, että nykyisin sosi-aali- ja terveydenhuoltoon sekä varhaiskasvatukseen maksettava peruspalvelujen valtionosuus on myös kunnille yleiskatteista rahoitusta eikä vastaavanlaista ongelmaa eri tehtävien välillä ole ainakaan mainittavammin esiintynyt. Toki valtionosuus nykyisellään kattaa vain noin neljäsosan tehtävien kokonaiskustannuksista, mutta kokemuksia rahoituksen yleiskatteellisuudesta voidaan pitää suuntaa-antavina.




Valtiosihteeri kansliapäällikkönä sijaisena,
Alivaltiosihteeri



Tuomas Saarenheimo

Osastopäällikön sijaisena,
Hallitusneuvos



Auli Valli-Lintu

2.1.2018

tuloksellisuustarkastus@vtv.fi

Lausuntopyyntö 28.11.2017 (Dnro 353/534/2017)

Lausunto VTV:n tarkastuskertomusluonnokseen kansainvälistä suojelua saavien kuntiin osoittamisesta sekä kuntakorvausjärjestelmän kehittämisestä

Valtion talouden tarkastusvirasto on pyytänyt sisäministeriöltä lausuntoa tarkastuskertomusluonnokseen koskien kuntiin osoittamista ja kuntakorvausjärjestelmän kehittämistä. Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida vuosien 2012-2016 viiteaineiston perusteella, onko kansainvälistä suojelua saavien kuntiin osoittaminen toteutettu tuloksekkaalla tavalla ja onko kotouttamisen kuntakorvausjärjestelmän ohjaus ja valvonta järjestetty asianmukaisesti. Lisäksi tarkastuksessa selvitettiin, miten valmisteilla olevat hallinnon uudistukset tulevat kuntaan ohjaamiseen ja korvausjärjestelmään vaikuttamaan.

Kuntaan siirrytään tällä hetkellä ELY-keskusten neuvottelemille kuntapaikoille, vastaanottokeskusten avustamana tai hankkimalla asunto itsenäisesti. ELY-keskusten neuvottelemien kuntapaikkojen tarjonta ei kuitenkaan ole ollut riittävää. Sisäministeriö katsoo, että valtakunnallisen kuntapaikkatavoitteen tulee vastata oleskeluluvan saavien arvioitua vuotuista määrää. Keskeisiä maahanmuuton olettamia, kuten myönteisen oleskeluluvan saaneiden vuotuista määrää, käytetään laskentaperusteina talousarvion valmistelussa.

Mitä nopeammin luvan saanut henkilö pääsee kuntaan muuttamaan, sitä nopeammin henkilö pääsee pois vastaanottopalveluiden piiristä laajempien kuntapalveluiden piiriin. Sillä on vaikutusta myös vastaanottopalveluiden kustannuksiin niitä alentavasti. Vastaanottokeskusten vuotuinen yksikkökustannus on vuoden 2018 talousarvioesityksessä 19 200 euroa / henkilö. Kuntaan siirtymisen tavoiteaika on kaksi kuukautta oleskeluluvan tiedoksiannosta. Odotusaika on kuitenkin ollut keskimäärin kolme kuukautta. Sinällään vastaanottokeskuksesta kuntaan siirtyminen on vuoden alusta hieman piristynyt. Myönteisen päätöksen saaneiden henkilöiden määrä vastaanottokeskuksissa on vuoden aikana merkittävästi laskenut ja on tällä hetkellä n. 600.

VTV:n raportin mukaan kuntapaikoille siirtymisen hitauteen vaikuttaisi se, etteivät vastaanottokeskukset Maahanmuuttoviraston kuntaan siirtymisen ohjeesta huolimatta olisi systemaattisesti tehneet UMAREK-järjestelmän kautta kuntapaikkahakemuksia ELY-keskuksille. Asiaan on kiinnitetty huomiota myös sisäministeriössä. Maahanmuuttoviraston vuotta 2018 koskevaan tulostavoiteasiakirjaan on em. johdosta kirjattu erityiseksi toimenpiteeksi kuntiin sijoittumista koskevien käytäntöjen seuranta yhtenäisyyden turvaamiseksi vastaanottokeskuksissa.

VTV on tarkastellut raportissa myös hallinnon uudistuksen vaikutuksia kuntaan ohjaamiseen. Kotoutumisen edistämisestä annettua lakia koskevassa hallituksen esityksen luonnosversiossa on määritetty selkeästi, että maakunta on päävastuussa kuntaan ohjaamisessa. Lakiesityksen luonnoksessa on määritetty myös vastaanottokeskusten avustama työ kuntaan muutossa maakunnan kuntaan ohjaamisen tukena. Lakiluonnoksen mukaan kuntaan ohjaamisen valtakunnalliset tavoitteet ja painopisteet vahvistettaisiin osana aluekehittämispäätöstä. Maakunnan olisi kotouttamisen suunnittelussaan otettava huomioon myös kuntaan ohjaamisen valtakunnalliset tavoitteet ja toimenpiteet samoin kuin määriteltävä kuntaan ohjaamisen menettelytavat ja vastuutahot maakunnassa.

2.1.2018

Kuntaan ohjautumisen sujuvuuden kannalta on sisäministeriön mielestä tärkeää, että menettelyt ja vastuutahot määritetään selkeästi, erityisesti painottaen maakunnan vastuuta kuntaan ohjaamisesta. Myös kuntaan sijoitettavien kotoutumisen edellytykset ao. maakunnassa tulee varmistaa.

Hakijamäärien kasvaessa paine avustettuun kuntaan muuttoon kasvaa ja kohdistuu vastaanottojärjestelmään ja sen henkilöstöön. On huomioitava, että tällä hetkellä puretaan vielä vuoden 2015 turvapaikkatilanteesta syntynyttä ruuhkaa. Vastaanottojärjestelmässä olevista asiakkaista (n. 13 000) suurin osa (n. 11 000 asiakasta) on saanut kielteisen turvapaikkapäätöksen. Pääosa kielteisen päätöksen saaneista on valittanut päätöksestään hallinto-oikeuksiin. Se pitkittää sekä turvapaikkaprosessia että vastaanottokeskuksissa oleskelua ja lisää riskiä levottomuuksiin ja häiriökäyttäytymiseen. Asiakastyö vastaanottokeskuksissa kohdistuukin luonnollisesti tähän ryhmään.

Raportissa on viitattu myös työ- ja elinkeinoministeriön tilaamaan esiselvitykseen "Sujuvasti kuntaan". Sisäministeriö toteaa, että esiselvityksen vaihtoehtoisia kuntasijoitusmalleja käsiteltiin ja arvioitiin työ- ja elinkeinoministeriön johdolla poikkihallinnollisesti. Myös sisäministeriö osallistui työskentelyyn. Esiselvitysraportti on ollut käytettävissä kotoutumisen edistämisestä annetun lain kuntaan ohjaamista koskevien pykäläehdotusten laatimiseksi.

Sisäministeriö ja Maahanmuuttovirasto jatkavat vuoden 2018 tulossopimuksen mukaan yhteistyötä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan kanssa kiintiöpakolaisten ja oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden kuntiin sijoittumisessa ja muuton tukemisessa. Aluehallinnon uudistuessa on tärkeää, että alueellinen yhteistyö ja tiedonvaihto eri toimijoiden (uudet maakunnat, vastaanottokeskukset, Maahanmuuttovirasto) kesken tulisi edelleen jatkamaan kuntaan ohjaamisen ja kotoutumistoimien piiriin pääsyn sujuvoittamiseksi. Myös maakuntien välinen yhteistyö on tärkeää. Haasteeksi vastaanottojärjestelmälle muodostuu kuitenkin kuntiin sijoittamisen käytäntöjen organisointi ja sopiminen 18 uuden maakunnan kanssa. Olemassa olevia hyviä alueellisia käytäntöjä tulee jatkossakin hyödyntää ja kehittää.

Tarkastusvirasto on esittänyt suosituksia työ- ja elinkeinoministeriölle. Sisäministeriö pitää niitä kannatettavina. Suosituksen 2 mukaista kuntiin ohjausta ja tiedonvaihtoa toteutetaan alueellisten yhteistyöryhmien puitteissa. UMA-järjestelmän ja -rekisterin kehittäminen on ohjauksen ja tiedonkulun turvaamiseksi suositeltavaa. Suositusten 3 ja 4 toteutumista on taas edistetty osana kotoutumisen edistämisestä annetun lain valmistelua sisäministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön yhteistyönä. Sisäministeriön mielestä myös laskennallisten korvausten maksamisen automatisointiin ja sen edistämiseen tulee kiinnittää huomiota. Vastuutaho UMA-järjestelmän mahdollisen kehitystyön kustannusten kattamiseksi on kuitenkin määritettävä.

Osastopäällikkö, ylijohdaja Jorma Vuorio

Neuvotteleva virkamies Tiina Snellman

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Sisäministeriö 02.01.2018 klo 08:41. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

2.1.2018

Jakelu

tuloksellisuustarkastus@vtv.fi
olli-pekka.luoto@vtv.fi

Tiedoksi

HKO/Aalto, Kananen
Maahanmuutto-osaston johto ja esittelijät