

Tarkastusvaliokunta

Valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista (VNS 6/2021 vp): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Sari Haavisto, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Antti Kaihovaara, työ- ja elinkeinoministeriö
- tutkijatohtori Jaakko Harkko, Helsingin yliopisto
- erikoissuunnittelija Lea Savolainen, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- koulutuspäällikkö Frans Winsten, Stadin osaamiskeskus
- asiantuntija Sari Pitkänen, Aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI
- erikoistutkija, VTT Sirkku Varjonen, Kuntoutussäätiö
- vanhempi asiantuntija Kaisa Schmidt-Thomé, Demos Helsinki
- kriisikeskus Monikan johtaja Natalie Gerbert, Monika-Naiset liitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Suomen Kuntaliitto

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Johdanto

Eduskunta hyväksyi tammikuussa 2019 kotouttamista koskevan kannanoton, joka perustui tarkastusvaliokunnan kotouttamisen toimivuutta koskevaan mietintöön (TrVM 6/2018 vp). Kananotossa edellytetään muun muassa, että hallitus laatii kokonaisvaltaisen toimenpideohjelman kotouttamistoimien uudistamistarpeista ja toteutettavista uudistuksista sekä antaa toimenpideohjelman eduskunnalle selontekona vuoden 2020 loppuun mennessä.

Valiokunnan lausunto TrVL 2/2021 vp

Hallitus antoi eduskunnalle kesäkuussa 2021 selonteon kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista (VNS 6/2021 vp). Selonteossa vastataan eduskunnan hyväksymään kannanottoon, joka perustuu edellä mainittuun tarkastusvaliokunnan mietintöön sekä pääministeri Marinin hallituksen ohjelman kotoutumista koskevien linjausten toimeenpanoon.

Tarkastusvaliokunnan työ kotouttamisteeman parissa alkoi vuonna 2017, jolloin valiokunta käynnisti tutkimushankkeen, jonka tavoitteena oli maahanmuuttajien kotouttamistoimenpiteiden toimivuuden selvittäminen. Valiokunta käsitteli tutkimuksen tuloksia, kuuli asiantuntijoita ja kertoi oman käsityksensä kotouttamisen toimivuudesta mietinnössään, johon sisältyy lukuisia toimenpide-ehdotuksia. Eduskunta hyväksyi valiokunnan mietinnön (TrVM 6/2018 vp) perusteella 11 kannanottokohtaa, joista ensimmäisessä edellytetään, että hallitus laatii kokonaisvaltaisen toimenpideohjelman kotouttamistoimien uudistamistarpeista ja toteutettavista uudistuksista. Muissa kannanottokohdissa edellytetään muun muassa, että hallitus huolehtii kotouttamisen merkittävästä nopeuttamisesta ja että maahanmuuttajataustaiset naiset asetetaan kotouttamispalveluiden erityiseksi kohderyhmäksi. Hallituksen antama kotoutumisselonteko on vastaus ensimmäiseen kannanottokohtaan, ja tarkastusvaliokunta ehdottaakin mietinnössään (TrVM 8/2021 vp) tämän kannanottokohdan poistamista.

Kotoutumisselontekoa koskevassa lausunnossaan hallintovaliokunnalle tarkastusvaliokunta nostaa esille seuraavat keskeisiksi katsomansa teemat, jotka koskevat kotoutumiskoulutuksen laadun parantamista sekä maahanmuuttajanaisten työllistymiseen liittyviä haasteita.

Kotoutumiskoulutuksen laadun parantaminen

Valiokunta linjasi mietinnössään (TrVM 6/2018 vp), että Suomen kotouttamisjärjestelmä on uudistettava, kotouttamisprosesseja on nopeutettava, kotouttamistoimenpiteiden velvoittavuutta on lisättävä ja kotouttamistoimenpiteiden vaikuttavuutta on parannettava. Valiokunta katsoi, että merkittävää nopeuttamista tarvitaan kaikissa prosesseissa oleskelulupahakemuksen käsittelystä kotouttamiseen ja työmarkkinoille siirtymiseen.

Asiantuntijakuulemisissa kävi ilmi, että kotoutujien kielikoulutuksen tulokset jäävät edelleenkin vaatimattomiksi ja vaihtelevat voimakkaasti koulutukseen osallistujan taustan mukaan. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan 1.1.—6.10.2021 pääkaupunkiseudun kotoutumiskoulutuksen päättövaiheen suorittaneista henkilöistä 35 prosenttia saavutti vähintään tavoitteena olevan, toimivaa peruskielitasoa kuvaavan tason B1.1 suomen kielessä.

Valtiontalouden tarkastusviraston vuonna 2018 julkaistun kotoutumiskoulutusta koskevan tarkastuskertomuksen mukaan vuosina 2013—2016 B1-tason saavutti vajaat 35 prosenttia kotoutumiskoulutuksen päättäneistä henkilöistä. Tarkastuskertomuksen mukaan keskimääräinen saavutetun kielitaidon taso laski hieman vuodesta 2013 vuoteen 2016. Todennäköisesti suurin syy tähän on ollut se, että koulutuksen alkaessa myös lähtötaso on ollut keskimäärin hieman heikompi.

Kotoutumiskoulutuksen tavoitteena on, että henkilöt saavuttavat B1.1-kielitaitotason. B1-taso on peruskielitaidon taso, joka jaotellaan tasoihin B1.1 (toimiva peruskielitaito) ja B1.2 (sujuva peruskielitaito). Kielitaitoa arvioidaan osa-alueittain: kuullun ymmärtäminen, puhuminen, luetun ymmärtäminen ja kirjoittaminen. Arvio saavutetusta kielitaidosta on yleisarvio, joka muodostuu

Valiokunnan lausunto TrVL 2/2021 vp

keskiarvona edellä mainituista kielitaidon osa-alueista. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan kielitaitoprofiili voi vaihdella opiskelijasta riippuen. On melko tavallista, että vieraan kielen opiskelijan ymmärtämistaidot ovat paremmat kuin tuottamistaidot, ja esimerkiksi kirjoittamisen taitotaso saattaa joillakin opiskelijoilla olla heikompi kuin vaikkapa kuullun ymmärtämisen ja puhumisen taso.

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan kielitaidon riittävyys riippuu pitkälti siitä, mikä alan tehtäviin henkilö on suuntaamassa ja tarvitseeko hän työllistyäkseen myös esimerkiksi ammatillisia opintoja. On mahdollista, että henkilö työllistyy kotoutumiskoulutuksen käytyään tai jo koulutuksen aikana, vaikka kielitaito olisi tavoitetasoa B1.1 heikompi. Toisaalta taas asiantuntijatehtäviin pääsy voi edellyttää lähes äidinkielen tasoista C-tason kielitaitoa, jonka saavuttaminen vie vuosia.

Vaikka tavoitetason mukaisen kielitaidon saavuttaneiden osuus kotoutumiskoulutuksessa on keskimäärin matala, eräät osallistujaryhmät saavuttavat tason muita paremmin. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan pääkaupunkiseudun korkeakoulutettujen päättövaiheen koulutuspolun osallistujista 76 prosenttia saavutti tavoitetason, joka korkeakoulutetuilla on hieman yleisempi taso korkeampi B1.2. Myös Valtiontalouden tarkastusviraston kotoutumiskoulutusta koskevassa tarkastuksessa havaittiin, että koulutukseen osallistujan taustatekijät selittävät kielikoulutuksen tuloksia. Tarkastuskertomuksen mukaan naiset, nuoremmat ikäryhmät ja maassa pidempään olleet saavuttivat todennäköisemmin korkeamman kielitaitotason. Myös koulutustaustalla, kansallisuudella ja koulutuspalveluiden tuottajalla oli yhteys tulokseen.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että kotoutumiskoulutuksessa tavoitekielitaitotason saavuttaneiden osuus on vaatimaton, eikä tilanne ole viime vuosina parantunut. Tavoitetason saavutti vuonna 2021 edelleen noin 35 prosenttia kotoutumiskoulutukseen osallistuneista. Osuus oli sama kuin VTV:n vuosiin 2013—2016 kohdistuneen tarkastuksen tulos. Vaikka jotkut osallistujaryhmät, erityisesti korkeakoulutetut, saavuttavat kielitaitotavoitteen varsin usein, keskimäärin koulutuksen tuloksia on pidettävä heikkoina.

Eduskunta edellyttää valiokunnan mietintöön (TrVM 6/2018 vp) perustuvassa kannanotossaan, että hallitus ryhtyy toimiin kotoutumiskoulutuksen kieliopintojen uudelleen järjestämiseksi, jotta opetuksen laatu turvataan ja oppimistulokset paranevat vastaamaan niille asetettuja oppimistavoitteita sekä työelämän kielitaitovaatimuksia. Lisäksi eduskunta edellyttää, että hallitus lisää oleskeluluvan saaneen maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän kielikoulutuksen velvoittavuutta siten, että kielikoulutukseen sisältyy kielitaitoa mittaava koe.

Kotoutumisselonteossa hallitus esittää, että kotoutumiskoulutuksen hankintojen tueksi valmistellaan valtakunnalliset laatukriteerit, kehitetään tulosperusteisia hankintoja ja koulutusten verkko-toteutuksia sekä luodaan uusia malleja eri maahanmuuttajaryhmien paremmaksi huomioimiseksi koulutuksen järjestämisessä. Kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteet päivitetään ja otetaan selonteon mukaan käyttöön vuonna 2022. Edelleen hallitus esittää kotoutumiskoulutuksen lähtötaso- ja päättöarvioinnin yhdenmukaistamista ja kansallisen mallin kehittämistä suomeksi ja ruotsiksi. Lisäksi kehitettäisiin vaikuttavuuden arviointia ja seurantaa myös lukutaitokoulutuksessa ja muussa vapaan sivistyksen maahanmuuttajakoulutuksessa.

Valiokunnan lausunto TrVL 2/2021 vp

Riittävä kielitaito on edellytys suomalaisessa yhteiskunnassa toimimiselle ja usein myös työllistymiselle. Valiokunta painottaa, että kotoutumiskoulutuksen kielikoulutuksen laatua ja vaikuttavuutta on parannettava niin, että tavoitetason saavuttavien osuus kasvaa merkittävästi. Mahdollisesti tarvittavia tukitoimia on tarjottava oikea-aikaisesti, jotta maahanmuuttajan kotoutuminen ei viivästy koulutuksen puutteiden vuoksi.

Valiokunta pitää erityisen tärkeänä, että kotouttamistoimenpiteet ovat laadukkaita ja vastaavat maahan muuttaneen tarpeisiin. Tarpeetonta odottamista toimenpiteiden nivelvaiheissa tulee välttää. Mikäli tarvittavaa kielitaitoa ja muita kotoutumistuloksia ei saavuteta, tarve kotouttamispalveluille jatkuu tavoiteajan jälkeenkin. Heikot kotoutumistulokset ovat ongelma niin kotoutuvan yksilön kuin yhteiskunnankin kannalta. Valiokunta korostaa, että toimenpiteitä suunniteltaessa tulee lähtökohtana olla oikea-aikaisuus ja vaikuttavuus.

Valiokunta pitää tärkeänä, että toimia kieli- ja muun koulutuksen vaikuttavuuden parantamiseksi jatketaan. Heikkojen oppimistulosten syyt tulee selvittää. Koulutukseen osallistumisen tulee olla velvoittavaa ja oppimistulokset tulee mitata. Koulutuksia hankkivien tahojen tulee painottaa laatua ja vaikuttavuutta hankinnan kriteereinä. Nykyisessä kotoutumiskoulutuksen toteutusmallissa palveluntuottajien on mahdollista saada osassa koulutuksista tulospalkkioita. Tulospalkkioiden kriteereinä voivat olla esimerkiksi kolme kuukautta koulutuksen jälkeen ei-työttömänä olevien osuus tai vähintään puoli vuotta kestävään työsuhteeseen työllistyneiden osuus. Tulisi selvittää, millä edellytyksillä myös koulutuksissa saavutetut kielitaitotulokset voitaisiin huomioida hankintapäätöksissä.

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan eräs maahan muuttaneiden koulutus- ja työllisyyspolkujen pullonkaula on osaamisen puutteellinen tunnistaminen ja tunnustaminen. Maahan muuttaneiden osaamisesta ei saada kattavaa kuvaa. Osaamiskartoituksiin on eri toimijoilla erilaisia malleja, eivätkä toimijat saa tietoa toistensa tekemistä kartoituksista. Tämä johtaa päällekkäisen työn tekemiseen ja siihen, ettei maahanmuuttajien osaamista saada parhaalla tavalla hyödynnettyä. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan tarvittaisiinkin tietojärjestelmä, joka palvelisi kaikkia toimijoita ja niiden välistä tiedonvaihtoa riippumatta siitä, minkä organisaation asiakkaana maahanmuuttaja on.

Valiokunta painottaa, että maahanmuuttajien osaaminen on kartoitettava tavalla, joka mahdollistaa tiedonvaihdon eri toimijoiden välillä. Osaamisen hyödyntäminen ei onnistu, mikäli toimijoilla ei ole tietoa maahan muuttaneiden osaamisesta.

Valiokunnan kuulemat asiantuntijat toivat esille esimerkkejä toimivista maahanmuuttajille suunnatuista palveluista. Helsingissä on muuhun Suomeen verrattuna tarjolla runsaasti kunnan ja järjestöjen tarjoamia kotoutumista tukevia palveluita. Stadin osaamiskeskuksen toiminta käynnistyi vuonna 2016 Helsingin kaupungin eri toimialojen, Stadin ammatti- ja aikuisopiston sekä työ- ja elinkeinoministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön yhteistyönä. Stadin osaamiskeskus on osa työllisyyden kuntakokeilua.

Syksyllä 2021 valmistuneen vaikuttavuusarvioinnin mukaan Stadin osaamiskeskus on pystynyt kehittämään maahanmuuttajille joustavasti palveluita, joita ei ole ollut aiemmin tai joihin on ollut vaikea päästä. Osaamiskeskukseen on ohjattu asiakkaita, jotka eivät ole kotoutuneet riittävästi

Valiokunnan lausunto TrVL 2/2021 vp

aiempina vuosina palveluissa olleiden puutteiden, kuten kotoutumiskoulutuksen riittämättömyyden, vuoksi. Osaamiskeskuksen asiakkaille on tehty monialainen ja laaja osaamiskartoitus, ja suomen kielen opetus on yhdistetty kaikkiin asiakaspolun vaiheisiin. Arvioinnin mukaan osaamiskeskuksen toiminta on ollut vaikuttavaa. Keskeisten asiakasryhmien työttömyysjaksot ovat lyhentyneet ja pitkäaikaistyöttömyys on vähentynyt. He ovat myös ohjautuneet työttömyyden aikana tehokkaammin aktiivisen työvoimapolitiikan palveluihin, esimerkiksi koulutuksiin, valmennuksiin tai palkkatukityöhön, sen sijaan että olisivat ainoastaan olleet työttömyysetuuksien piirissä ilman aktiivitoimia.

Valiokunta pitää myönteisenä, että toimivia palveluita on tarjolla. On kuitenkin huolestuttavaa, että puutteet kotoutumiskoulutuksessa aiheuttavat lisäpalveluiden tarvetta. Stadin osaamiskeskuksen asiakkaista noin kolme neljäsosaa on tehdyn arvioinnin mukaan kotoutumisajan ylittäneitä. Kotoutumisaika on tällä hetkellä pääsääntöisesti kolme vuotta, ja tietyin edellytyksin sitä voidaan pidentää viiteen vuoteen. Toisaalta osalla Stadin osaamiskeskuksen asiakkaista kotoutumisaika on jäänyt lyhyemmäksi esimerkiksi työllistymisen tai perhevapaalle siirtymisen vuoksi.

Osaamiskeskuksen arvioinnin yhteydessä haastatellut asiakkaat olivat muuttaneet Suomeen keskimäärin kahdeksan vuotta sitten, mutta heidän suomen kielen taitonsa oli edelleen heikko. Tämä kertoo arvioinnin mukaan siitä, että ennen Stadin osaamiskeskusta käytetyt palvelut eivät olleet riittäviä asiakkaiden kielitaidon kehittämiseksi eivätkä kotoutumisessa. Valiokunta korostaa, että tehokkaita ja maahanmuuttajan yksilölliset tarpeet huomioivia palveluita on tarjottava heti kotoutumispolun alussa eikä vasta kotoutumisajan ylityttyä.

Maahanmuuttajanaisten kotoutuminen ja työllistyminen

Eduskunta edellyttää valiokunnan mietintöön (TrVM 6/2018 vp) perustuvassa kannanotossaan, että hallitus ryhtyy viivytyksettä toimiin maahanmuuttajataustaisten naisten työllistymisen edistämiseksi. Maahanmuuttajanaiset tulee asettaa kotouttamispalveluiden erityiseksi kohderyhmäksi.

Kotoutumisselonteossa hallitus esittää, että maahanmuuttajanaiset asetettaisiin työllisyyspolitiikan erityiskohderyhmäksi. Heidän työllisyyttään edistettäisiin myös EU-rahoituksella toteutettavilla hankkeilla. Lisäksi valmisteltaisiin toimialakohtaisia työllistymispaketteja tukemaan myös työvoiman ulkopuolella olevien naisten siirtymistä työvoimapalveluihin.

Selonteossa esitettyyn kotoutumishjelmaan sisältyisi johdantojakso, joka olisi yhteinen työnhakijoille ja työvoiman ulkopuolella oleville. Yhteisen johdantojakson hyödyllisyyttä perustellaan sillä, että kotouttamispalveluiden erottelu työnhakijoiden ja työvoiman ulkopuolella olevien palveluihin heikentää kotoutumisen työelämälähtöisyyttä. Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD on kritisoinut Suomea "kahden polun järjestelmästä", jossa työvoiman ulkopuolella olevien ja työnhakijoiden kotouttamispalvelut on eriytetty. Eriyttäminen on ongelmallista, sillä kotoutujien tilanteet voivat muuttua. Työvoiman ulkopuolella kotoutumisprosessin alkuvaiheessa oleva henkilö saattaa myöhemmin olla työnhakija. Erityisesti kotona lapsia hoitavat naiset jäävät nykyjärjestelmässä helposti pitkäksi aikaa työelämälähtöisten palveluiden ulkopuolelle, vaikka työllistyminen voi tulla heille ajankohtaiseksi myöhemmin.

Valiokunnan lausunto TrVL 2/2021 vp

Työvoimatutkimuksen mukaan vuonna 2020 ulkomaan kansalaisten työllisyysaste naisten osalta oli 52,6 prosenttia ja ulkomailla syntyneiden naisten (joista osa voi olla Suomen kansalaisia) 60 prosenttia. Suomessa syntyneiden Suomen kansalaisten työllisyysaste naisten osalta oli 71,5 prosenttia. Työllisyysasteet vaihtelevat voimakkaasti kansalaisuuden mukaan. EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten työllisyysaste naisten osalta oli 41,3 prosenttia, kun EU-maiden kansalaisten (pl. Suomen kansalaiset) naisten työllisyysaste oli 74,1 prosenttia eli korkeampi kuin Suomessa syntyneiden Suomen kansalaisuuden omaavien naisten. Naiset, joilla on ulkomaan kansalaisuus, ovat suomalaisia naisia useammin työvoiman ulkopuolella eli esimerkiksi kotona hoitamas-
sa lapsia tai opiskelemassa.

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan maahan muuttaneet naiset ovat koulutetumpia kuin maahan muuttaneet miehet. Samoin naisten suomen/ruotsin kielen taito on parempi kuin miesten. Nämä tiedot perustuvat Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen vuosina 2018—2019 toteuttamaan FinMonik-kyselytutkimukseen, jossa kerättiin edustavalla otoksella tietoja Suomen ulkomaalaistaustaisen aikuisväestön (18—64-vuotiaat) hyvinvoinnista, terveydestä ja näiden taustatekijöistä. Asiantuntijakuulemisen perusteella mahdollinen selitys siihen, että naisten työllisyys on korkeammasta koulutuksesta huolimatta heikompi kuin miesten, ovat sukupuolen mukaan segregoituneet työmarkkinat. Eräillä naisvaltaisilla aloilla, kuten kasvatus-, sosiaali- ja terveysaloilla, kielitaidon merkitys on suurempi kuin joillakin miesvaltaisilla aloilla. Samoin näillä aloilla tutkinnon tunnustamiseen liittyy sääntelyä, joka voi hankaloittaa lähtömaassa hankitun osaamisen hyödyntämistä Suomessa.

Maahan muuttaneet naiset muodostavat asiantuntijakuulemisen mukaan hyvin heterogeenisen ryhmän. Ongelmien kasautuminen asettaa tiettyjä naisryhmiä erityisen haavoittuvaan asemaan. Sellaiset tekijät kuin pakolaisena Suomeen tuleminen, lyhyt tai kokonaan puuttuva koulutus, terveyshaasteet, koettu väkivalta, epätasainen hoivavastuun jakautuminen, suuri lasten määrä ja etninen tausta lisäävät työllistymisvaikeuksien ja työmarkkinoiden ulkopuolelle jäämisen riskiä. Mitä heikommassa yhteiskunnallisessa asemassa nainen on, sitä tärkeämpiä ovat erityisesti naisille kohdistetut palvelut.

Tällaisissa kotoutumispalveluissa tunnistetaan sukupuolen merkitys ja huomioidaan kokonaisvaltaisesti naisen eri elämänvaiheet. Naisille kohdennettuja kotoutumisen tukipalveluja ei ole saatavilla valtakunnallisesti. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla erityisesti naisille suunnattuja kotoutumispalveluja tuottavat lähinnä järjestöt projektituotoisella rahoituksella.

Valiokunta painottaa, että maahanmuuttajanaisten työllistymiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota ja työllistymisen esteitä purettava. Työelämälähtöisiä kotouttamispalveluja tulee tarjota myös työmarkkinoiden ulkopuolella oleville naisille.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Tarkastusvaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto TrVL 2/2021 vp

Helsingissä 8.12.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Outi Alanko-Kahiluoto vihr
varapuheenjohtaja Merja Mäkisalo-Ropponen sd
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Veijo Niemi ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Pia Viitanen sd

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

tutkija Tallamaria Maunu
valiokuntaneuvos Nora Grönholm