Opetus- ja kulttuuriministeriö
Suunnittelupäällikkö Kirsi Kangaspunta

24.9.2018

Eduskunnan tarkastusvaliokunta
Tiistai 25.9.2018 klo 12.30

Asia: O 10/2017 vp Kotouttamisen toimivuus

Asiantuntijalausunto

Valiokunnan kysymykset: Kuinka arvioitte maahanmuuttajien kotouttamisen onnistumista työllistymisen näkökulmasta ja mikä on näkemyksenne mukaan tärkein toimenpide, jolla edistetään maahanmuuttajien työllistymistä ja työelämävalmiuksia samalla edistäen maahanmuuttajien kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan.

Kotouttamisen onnistumisen osalta viittaan OECD:n raporttiin[1], josta eräitä nostoja jäljempänä. Tärkeimpiä toimenpiteitä ovat näkemykseni mukaan seuraavat:

> Jokaiselle oleskeluluvan saavalle tarjotaan mahdollisuus suomen kielen opiskeluun työmarkkinastatuksesta riippumatta. Käytännön toimintamallina laajennetaan maahanmuuttajien osaamiskeskus –tyyppistä koulutuksen, työllistymisen ja kuntoutuksen palvelut yhdistävää toimintaa.
>
> Maahanmuuttajaoppilaiden ja –opiskelijoiden opiskelun tukea vahvistetaan. Suomen/ruotsin kielen opiskelumahdollisuuksia lisätään, kielitietoista opetusta kehitetään ja kielitaidon kehittymistä seurataan systemaattisesti kaikilla koulutusasteilla.

Toteutettuja uudistuksia

Opetus- ja kulttuuriministeriön sektorilla on tehty lyhyen ajan sisällä useita lainsäädäntöä, rakenteita ja rahoitusta koskevia uudistuksia maahanmuuttajien ja maahanmuuttajataustaisten koulutuksen kehittämiseksi. Erityisesti on toteutettu toimia koulutus- ja työllistymispolkujen nopeuttamiseksi ja tukemiseksi. Aikuisten perusopetus on uudistettu kokonaisuudessaan. Kotivanhempien koulutusmahdollisuuksia on parannettu uudella vapaan sivistystyön koulutuksella; kansanopistoihin, kansalaisopistoihin ja muuhun vapaaseen sivistystyöhön luotiin uusi koulutusmalli erityisesti luku- ja kirjoitustaidon ja suomen kielen opiskeluun. Ammatilliseen koulutukseen pääsyä on edistetty joustavoittamalla kielitaitovaatimuksia. Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän ja henkilökohtaisen tuen mekanismien on määrä tukea mm. opintoihin integroitavaa kielenopetusta. Vastuukorkeakoulut huolehtivat korkeakoulutettujen maahanmuuttajien osaamisen dokumentoinnista sekä näiden ohjaamisesta soveltuvien opintojen pariin.

Kunnille on annettu eväitä nopeaan reagointiin maahanmuuttajien määrän kasvaessa - rahoitusjärjestelmä on nyt huomattavasti valmiimpi tilanteeseen, jossa oppilas- tai opiskelijamäärät muuttuvat nopeasti.

[1] Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Finland, OECD 2018

Syksyllä 2015 osa kunnista oli vaikeassa tilanteessa, kun lasten määrä kasvoi yhtäkkiä poikkeuksellisen paljon. Kunnalla oli velvollisuus järjestää oppivelvollisuusikäisille perusopetusta, mutta valtion peruspalvelujen rahoitus oli tulossa kunnalle ikäluokkien kasvun perusteella vasta parin vuoden viiveellä. Myöskään aikuisten perusopetuksen rahoitus ei ottanut huomioon nopeita muutoksia. Perusopetukseen valmistavan koulutuksen opetuksen rahoitusta muutettiin niin, että perusteena ovat läsnäolokuukaudet ja aikuisten perusopetuksen rahoitusta niin että perusteena ovat suoritetut kurssit.

OECD:n arvio kotoutumispolitiikan onnistumisesta

Äskettäin 5.9.2018 julkistettiin OECD:n Suomen kotouttamispolitiikan onnistumista koskeva raportti. Useimmat edellä kuvatuista koulutusta koskevista uudistuksista ovat tulleet voimaan vasta vuoden 2018 alusta lukien eikä niiden vaikutusta ole vielä voitu ottaa huomioon raportissa.

Seuraavassa raportista kolme nostoa, jotka perustelevat osaltaan lausunnon alussa esitettyä arviota siitä, mitkä olisivat jatkossa tärkeimpiä kotoutumista edistäviä toimenpiteitä.

1. Raportissa kiinnitetään kiinnittää huomiota maahanmuuttajien ja Suomessa syntyneiden työllisyysasteiden suureen eroon. Ero kantaväestön työllisyysasteeseen on viidenneksi suurin tarkastelluista 21 maasta ja yli kaksinkertainen OECD-keskiarvoon verrattuna. Erot lähtömaittain ja oleskeluluvan syyn mukaan ovat suuria. Erityisesti naisten työllisyysaste on heikko. OECD huomauttaa, että kuntien kautta kotoutuvien (henkilöt, jotka eivät ole oleskeluluvan saadessaan työnhakijoita) mahdollisuus saada suomen kielen opetusta ja muita työllistymiseen orientoivia palveluja on merkittävästi heikompi kuin työhallinnon kautta kotoutuvien.

Maahanmuuttajanaisten asemaan työmarkkinoilla on syytä kiinnittää huomiota erityisesti siksi, että heidän työllisyysstatuksensa on yhteydessä lasten, erityisesti tyttöjen, myöhempiin koulutus- ja uraratkaisuihin.

Tehokkaaksi käytännön toimintamalliksi ja yhteistyörakenteeksi, jota OECD:n arviossa ei vielä ole mukana, on osoittautunut Helsingin kaupungin käynnistämä Stadin osaamiskeskus, joka yhdistää koulutuksen, työllistymisen ja kuntoutuksen palvelut aikuisille maahanmuuttajille. Rakenne vastaa hyvin myös Tarkastusvaliokunnan raportissa esiin nostetun joustavan palvelukokonaisuuden tunnusmerkkejä. Osaamiskeskus järjestää mm. tehostettua, yksilöllistä osaamisen kartoitusta ja ohjausta 12 kielellä. Osaamiskeskuksessa toimii työ- ja elinkeinotoimiston henkilöitä, ja osa asiakkaista työllistyy myös suoraan. Osa hyödyntää Stadin ammattioppilaitoksen monipuolisia koulutuspalveluja, joihin osaamiskeskus voi suoraan ohjata maahanmuuttajia. Osaamiskeskus myös tukee asiakkaita koulutukseen tai työhön siirryttäessä esimerkiksi kieliongelmissa.

Osaamiskeskus on palvellut kahden toimintavuoden aikana 2100 asiakasta. Suurin osa asiakkaista on ollut kotoutumisajan ylittäneitä, joilla on pitkittynyt työttömyys tai puuttuva kotoutumiskoulutus. Tulokset ovat hyviä. Opintoihin on sijoittunut 50%, työhön (ml oppisopimus) 22% ja muihin palveluihin (palautuneet TE-toimistoon, TYPiin, terveyspalveluihin) 19% . Maasta poistuneita tai poistettuja on 9%. Merkittävä osa asiakkaista on ollut pitkäaikaistyöttömiä ja kotoutumisajan ylittäneitä. Kuluneen vuoden alusta Stadin osaamiskeskus on lisäksi ohjannut luku- ja kirjoitustaidottomia helsinkiläisiä maahanmuuttajia luku- ja kirjoitustaidon koulutuksiin. Kevään aikana näihin ohjattiin 180 asiakasta ja samalla purettiin syksyllä 2017 TE-toimistoon kertynyt luku- ja kirjoitustaidon koulutusten asiakasjono.

2. OECD kiinnittää huomiota myös maahanmuuttajalasten heikompiin oppimistuloksiin perusopetuksessa. Heikot tulokset näyttävät liittyvän selkeästi puutteisiin suomen kielen taidossa.

Kunnille ja muille opetuksen järjestäjille jaetuissa erityisissä tasa-arvoavustuksissa yhtenä myöntöperusteena on ollut vieraskielisten osuus. Lisäksi koko koulun osallistamista suomen kielen taidon vahvistamiseen eli kielitietoista opetusta on edistetty esimerkiksi täydennyskoulutuksella. Näiden toimien vaikutuksia ei vielä pystytä arvioimaan. OECD ehdottaa, että kouluissa seurattaisiin kielitaidon kehittymistä ja ongelmiin puututtaisiin nykyistä systemaattisemmin.

3. OECD:n selvitys kiinnittää huomiota myös siihen, että työllistyessään maahanmuuttajataustaiset ovat kantaväestöä useammin tehtävissä, joihin ovat ylikoulutettuja.

Koulutusta koskevassa lainsäädännössä lähdetään siitä, että opiskelijalla on oikeus saada aikaisempi osaaminen hyväksiluettua. Aina tämä ei kuitenkaan täysmääräisesti toteudu. On kuitenkin huomattava, että ammattipätevyyksistä päättävät alakohtaiset viranomaiset, esimerkiksi Valvira terveydenhuollossa. Opetushallitus päättää ulkomaisen tutkinnon antamasta kelpoisuudesta tehtävään, johon Suomessa edellytetään tietyn tasoinen korkeakoulututkinto. Opetushallitukselle onkin määräaikaisesti lisätty määrärahoja tutkintojen tunnistamiseen. Oppilaitoksissa ja korkeakouluissa käytännön hyväksilukemista voidaan edistää edelleen esimerkiksi täydennyskoulutuksella ja toimijoiden välisellä yhteistyöllä. Katseita on kuitenkin käännettävä myös työnantajien suuntaan, sillä he viime kädessä arvioivat osaamista tehdessään rekrytointipäätöksiä.