



HE 96/2018 vp - SiV

Sivistysvaliokunta
Eduskunta

Hallituksen esitys laiksi kotoutumisen edistämisestä

Sivistysvaliokunta on pyytänyt muun muassa Opetushallitukselta lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi kotoutumisen edistämisestä. Opetushallitus toteaa lausuntoon seuraavaa:

Taustaa

Esitys perustuu hallituksen huhtikuussa 2016 tekemään linjaukseen maakunnalle siirtyvistä tehtävistä, ja siinä huomioidaan myös vuonna 2016 hyväksytyn valtion kotouttamisohjelman sekä vuonna 2016 hyväksytyn hallituksen kotouttamisen toimitasuunnitelman tavoitteet. Lain on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2021. Hallituksen esityksen mukaan kotoutumista edistäviä palveluita järjestettäisiin osana maakunnan järjestämistä olevia kasvupalveluita ja sosiaali- ja terveyspalveluita, kunnallisia peruspalveluita ja kansallista koulutusjärjestelmää sekä muina kotoutumista edistävänä palveluina. Maakunnalle säädettäisiin yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä, suunnittelusta ja seurannasta maakunnassa. Kunta säilyisi jatkossakin keskeisenä kotouttamisen toimijana eikä esityksellä muutettaisi kunnan yleisvelvoitetta vastata kunnan maahanmuuttaja-asukkaiden kotoutumista edistävien palveluiden suunnittelusta, kehittämisestä ja järjestämisestä kuntatasolla.

Kotouttamisen kehittämisen kannalta keskeiset ministeriöt määrittäisivät kukin omaa hallinnonalaansa varten kotouttamisen kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet osana hallinnonalaansa toiminnan ja talouden suunnittelua. Valtioneuvosto päättää kotouttamisen valtakunnallisesta kehittämisestä laatimalla valtion kotouttamisohjelman neljäksi vuodeksi kerrallaan.

Hallituksen esityksellä tavoitellaan kotoutumista edistävien palveluiden monimuotoisuutta ja saavutettavuutta vastaamaan eri maahanmuuttajaryhmien tarpeisiin samoin kuin maahanmuuttajien työllistymis- ja koulutuspolkujen nopeuttamista. Opetushallitus pitää näitä tavoitteita tärkeänä samoin kuin sitä, että hallituksen esityksen painopisteinä ovat maahanmuuttajien työllistymiseen tähtäävien toimenpiteiden lisäksi myös myönteisen asenneilmapiirin ja hyvien väestösuhteiden tavoitteiden huomioiminen ja maahanmuuttajien osallisuuden, hyvinvoinnin ja yhdenvertaisuuden edistäminen suomalaisessa yhteiskunnassa. Tavoite kaksisuuntaisesta kotoutumisesta ei ole vielä toteutunut. Hallituksen esityksessä tähän liittyviä toimenpiteitä ei kuitenkaan juurikaan säännellä, ja niiden suunnittelu ja toteutus jäävät enimmäkseen maakunnan ja kunnan harkinnan varaan. Tämä vaikuttaa kotoutumisen seurantaan ja siten sen kehittämiseen.

Opetushallitus selvitti yläkoululaisten, lukiolaisten ja ammattiin opiskelevien nuorten näkemyksiä kulttuurisesta moninaisuudesta ja avarakatseisuudesta syksyllä 2017 Fountain Parkin toteuttamassa kyselyssä. Sukupuoli, äidinkieli ja koulutustausta vaikuttavat siihen, kuinka avarakatseisia nuoret ovat ja miten he mieltävät kulttuurisen moninaisuuden. Tytöt ja pojat, kuten myös suomen- ja ruotsinkieliset, suhtautuivat kulttuurisen moninaisuuteen eri tavalla. Tytöistä 88 prosenttia piti itseään joko erittäin tai jokseenkin avarakatseisina, pojista 64 prosenttia. Pojista 10 prosenttia ei pitänyt itseään lainkaan avarakatseisena, kun tytöistä näin koki vain 2 prosenttia. Kulttuurisen moninaisuuden lisääntyminen herättää tytöissä selvästi myönteisempiä tunteita: 57 prosenttia näki asian kiinnostavana tai innostavana, kun pojista näin teki 31 prosenttia. Suomenkielistä noin kaksi viidestä piti asiaa kiinnostavana tai innostavana, ruotsinkielisistä näin teki kolme viidestä. Alle 10 prosenttia nuorista koki kulttuurisen moninaisuuden lisääntymisen pelottavana tai ärsyttävänä; pojista näin koki 17 prosenttia, tytöistä 8 prosenttia. Monet pelkoa tai ärsyyntymistä kokevista perustelivat tuntemuksiaan rikosten lisääntymisellä tai terrorismin uhalla. Asenteissa ei näytä tapahtuneen suuria muutoksia vuodesta 2013, jolloin tehtiin vastaava selvitys.

Lisäksi on erittäin keskeistä, että väestön ikääntymisen myötä Suomen työmarkkinat tulevat tarvitsemaan olemassa olevien työvoimareservien lisäksi aktiivista, suunnitelmallista ja kohdennettua työperusteista maahanmuuttoa tukemaan työmarkkinoiden toimivuutta ja talouden kasvua. Samaan aikaan on kuitenkin tarpeen panostaa Suomessa asuvien maahanmuuttajien, kuten tutkinto-opiskelijoiden ja muista syistä muuttaneiden osaamisen nykyistä parempaan hyödyntämiseen työmarkkinoilla, yritysten kasvussa, kansainvälistymisessä ja innovaatiotoiminnassa. Maahanmuuttajaväestön ikärakenne on kantaväestöä nuorempi ja maahanmuuton merkitys työvoiman tarjontaan ja tätä kautta tulevien vuosikymmenien huoltosuhteeseen on merkittävä edellyttäen, että tulijat pääsevät työmarkkinoille.

Myös ulkomaalaisten osaajien siirtyminen Suomeen investointien houkuttelemiseksi on tärkeää. Osaava, monipuolinen työvoima edistää työmarkkinoiden monimuotoisuutta ja innovatiivisuutta sekä Suomen houkuttelevuutta osaavan työvoiman kohdemaana. Monikulttuuriset kaupungit luovat usein kasvualustaa innovatiivisen ja luovan taloudellisen ja muun toiminnan kehittymiselle. Lisäksi maahanmuuttajat tuovat mukanaan uusia toimintatapoja sekä kansainvälisiä osaamisverkostoja ja pääomaa sekä monipuolistavat suomalaista kielivarantoa. Tällä hetkellä yritykset hyödyntävät melko rajallisesti kansainvälistymisessään ja viennin edistämisessään Suomessa asuvien maahanmuuttajien lähtömaatuntemusta ja verkostoja. Kasvu- ja innovaatiopolitiikan välineitä hyödyntämällä voidaan entistä tehokkaammin tukea maahanmuuttajia työllistymään ja työllistämään itsensä sekä luomaan uusia työpaikkoja monimuotoisella osaamisella ja globaaleilla verkostoilla. Maahanmuuttajien merkitys erilaisissa innovaatioyhteisöissä ja kasvuyrityssektorin kansainvälistymisessä onkin koko ajan kasvanut. Työllisyys-, koulutus-, elinkeino-, innovaatio- ja aluepolitiikka sekä maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikka ovat poikkihallinnollisia politiikkalohkoja, joilla kansainvälisen liikkuvuuden lisääntyessä on yhä enenevässä määrin yhteneväisiä toimintatapoja ja tavoitteita.

Tutkimusten mukaan joka viides korkea-asteen suorittanut ulkomaalaistaustainen työllinen toimii työntekijäammateissa, kun suomalaistaustaisilla vastaava osuus on alle viisi prosenttia. Suomessa asuvat kansainväliset osaajat ovatkin vielä pitkälti hyödyntämätön resurssi innovaatioiden ja kasvun vauhdittamisessa. Esimerkiksi

Ruotsissa tehdyissä selvityksissä on todettu maahanmuuttajien palkkaamisen johtavan viennin ja tuonnin kasvuun. Kansainväliseen osaamiseen liittyvät palvelut eivät ole muodostuneet rakenteelliseksi osaksi yritysten kasvun ja kansainvälistymisen palveluita. Kansainvälisten osaajien monialaista osaamista ja verkostoja tulee hyödyntää työmarkkinoille ohjaamisessa ja yritysten kasvussa ja kansainvälistymisessä nykyistä tehokkaammin. Niin ikään maahanmuuttajien yrittäjyyttä on tarpeen vahvistaa. Jo nyt moni maahanmuuttaja ryhtyy yrittäjäksi ja etenkin pääkaupunkiseudulla maahanmuuttajataustainen yrittäjyys on laajaa ja kasvussa. Yrittäjyyttä edistämällä voidaan tukea maahanmuuttajien pääsyä työmarkkinoille ja hyödyntää heidän osaamistaan uusien työpaikkojen luomisessa. Valtioneuvoston Talent Boost -toimintapohjelman tavoitteena on vahvistaa yritysten kasvua ja kansainvälistymistä yhteensovittamalla maahanmuutto-, elinkeino-, innovaatio- työllisyys-, ja koulutuspolitiikkaa kasvua tukevaksi kokonaisuudeksi.

Yksityiskohtaiset huomiot

Hallituksen esityksessä todetut maakunnan kasvupalveluiden, sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä kunnallisten peruspalveluiden ja kansallisen koulutusjärjestelmän ja muiden kotoutumista edistävien palveluiden yhteensovittamisvastuu jää esityksessä hyvin yleiseksi kirjaukseksi. Tämä jättää käytännön toteutukseen paljon harkinnanvaraa, joka pahimmillaan voi tarkoittaa yhteensovittamisen vaatiman tiedonvaihdon ja muun yhteistyön riittämättömyyttä ja vaihtelevuutta. Opetushallituksen näkemyksen mukaan laissa tulisi tästä syystä määritellä selkeästi yhteensovittamisen tavat ja vastuut. Esimerkiksi kuntien sitoutumisen perheiden ja muiden kuin ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten kotoutumissuunnitelmien laatimiseen tulisi olla velvoittavampaa. Niin ikään tulisi painottaa selkeämmin henkilöstön osaamista palveluiden laadun takaamiseksi. Maakuntien yleis- ja yhteensovittamisvastuu mahdollistaisi kuitenkin Opetushallituksen näkemyksen mukaan maahanmuuton elinkeinopoliittisten näkökulmien huomioimisen ja maahanmuuttajien osaamisen hyödyntämisen maakunnan kehittämisessä. Järjestöjen, elinkeinoelämän ja muun kansalaisyhteiskunnan rooli kotoutumisen edistämisessä on merkittävä, ja hallituksen esityksen voidaan tulkita tavoittelevan kotouttamisen kumppanuuksia lisäämistä ja vahvistamista.

Hallituksen esityksen mukaan (13 §) kasvupalveluiden maahanmuuttaja-asiakkaiden osalta tulee varmistaa maahanmuuttajien muiden asiakkaiden kanssa yhdenvertainen asema sekä kokonaisvaltaisen ja tarvittaessa monialaisen palvelutarpeen kannalta tarkoituksenmukaisin palveluihin pääsy ja ohjautuminen. Kasvupalveluissa järjestettävään kotoutumissuunnitelmaan voisi edelleen sisältyä maahanmuuttajan yksilölliseen tarpeeseen perustuen paitsi kotoutumiskoulutusta myös aikaisemmin hankitun osaamisen tunnistamista ja tutkinnon tunnustamista, ammatillista kotoutumiskoulutusta, työkyvyn edistämistä sekä kotoutumiskoulutuksen jälkeistä oppilaitosten kanssa yhteistyössä tehtävää ohjausta maahanmuuttajalle parhaiten sopivalle koulutuspolulle, ml sujuvien siirtymien varmistaminen ammatilliseen koulutukseen, pätevöitymiskoulutuksiin sekä muihin mahdollisiin koulutusta ja työllistymistä yhdistäviin palvelumalleihin, muihin kasvupalveluihin tai työmarkkinoille. Opetushallitus pitää tärkeänä, että huomiota kiinnitetään kotoutumiskoulutuksen jälkeiseen nivelvaiheeseen sekä viranomaisten ja muiden toimijoiden väliseen yhteistyöhön. Kotoutumiskoulutuksen jälkeinen nivelvaihe on osoittautunut kriittiseksi pisteeksi mm. yhteiskunnallisen osallisuuden ja syrjäytymisen ehkäisyn näkökulmasta.

Hallituksen esityksen mukaan (luku 4.2.4) maahanmuuttajien koulutuspolkuja voitaisiin suunnitella siten, että maahanmuuttajien osaamista voitaisiin tunnistaa ja täydentää joustavasti kasvupalveluiden ja oppilaitosten yhteistyönä. Tällä edistettäisiin oikealle koulutuspolulle ohjautumista sekä nopeaa työllistymistä vastaamaan suomalaisten työmarkkinoiden tarpeita samoin kuin maahanmuuttajien osaamisen hyödyntämistä osana alueiden elinvoiman ja kansainvälistymisen kehittämistä. Samalla esityksellä vahvistettaisiin tarvittaessa moniammatillista palvelutarpeen arviointia ja palveluiden järjestämistä kokonaisvaltaisesti hallinnonalojen rajat ja palveluntuottajien palvelutarjonta tarvittaessa ylittäen. Opetushallitus pitää tärkeänä sitä, että osaamisen tunnistamista tehdään aktiivisesti yhdessä koulutuksen järjestäjien kanssa, jotta koulutuspolut lyhenisivät ja nopea siirtyminen työelämään olisi mahdollista.

Opetushallitus näkee, että maahanmuutolla on merkittävä vaikutus alueiden kansainvälistymis- ja elinvoimakehitykseen. Etenkin kansainvälisten osaajien osaamista ja verkostoja hyödyntämällä voidaan edistää eri alueiden yritysten kasvua, kansainvälistymistä ja innovaatiopohjaa. Erityisesti koulutusviennin näkökulmasta on tärkeää osaavan työvoiman saatavuus ja integroituminen työelämään. Vientiyritykset tarvitsevat kohdealueiden kielen, kulttuurin ja liiketoimintakulttuurin osaamista niillä alueilla, joille vientitoiminnot eli kehitysyhteistyön toimenpiteet ulottuvat. Olennaista on siten tunnistaa osaajat ja myös tarjota erityisiä koulutusviennin kehittämisohjelmia, koulutusta ja harjoittelumahdollisuuksia, jotka vahvistavat maahanmuuttajien osaamista näillä osaamisalueilla.

Työllisyyteen vaikuttava tekijä on ollut myös se, jos maahanmuuttaja etenkin kotoutumisaikana maahanmuuttajat on osallistunut ammatilliseen työvoimakoulutukseen. Seurantatutkimuksen mukaan ammatillisesti suuntautuneeseen työvoimakoulutukseen osallistuu kuitenkin vain alle kymmenen prosenttia kotoutujista. Ammatillisesti suuntautunut työvoimakoulutus on tutkimuksissa todettu työllistymisen kannalta vaikuttavaksi työvoimapolitiittiseksi toimenpiteeksi.

Hallituksen esityksessä ei kiinnitetä huomiota siihen, että viime vuosina vieraskielisten opiskelijoiden osuus sekä ammatillisessa että lukiokoulutuksessa on kasvanut huomattavasti. Ammatillisessa koulutuksessa osuus on kuitenkin kasvanut nopeammin. Vuodesta 2010 vuoteen 2015 ammatillisen koulutuksen vieraskielisten opiskelijoiden osuus kasvoi 53 prosenttia ja lukiokoulutuksen vieraskielisten opiskelijoiden määrä kasvoi 34 prosenttia.

Hallituksen esityksen mukaan (luku 4.2.4) kotoutumista edistävien toimijoiden vastuiden muuttuessa työ- ja elinkeinoministeriöltä ja muilta ministeriöiltä ja aluehallinnolta edellytetään riittävää maakunta- ja kuntatason informaatio-ohjausta. Maahanmuuttajaväestön tarpeiden huomioon ottaminen edellyttää viranomaisten osaamistason nostoa sekä ammatillisessa peruskoulutuksessa että täydennyskoulutuksella. Myös yksityisten palveluntuottajien osaamisesta kotoutumisen edistymisessä tulee varmistua. Opetushallitus pitää erityisen hyvänä, että viranomaisten riittävän osaamistason varmistamiseen kiinnitetään huomiota, jotta maahanmuuttajataustaiset ohjautuisivat tarkoituksenmukaisille koulutuspoluille.



Aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutus

Aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutus tullaan hallituksen esityksen mukaan järjestämään osana maakuntien kasvupalveluita. Kun kotoutumiskoulutus Suomessa aloitettiin vuosikymmeniä sitten, hankintana toteutettava koulutus oli tarkoituksenmukaista, kun koulutusta pystyttiin suuntaamaan niille alueille, joilla kulloinkin oli koulutustarvetta. Tällä hetkellä aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen tarve on kuitenkin jatkuva, joten hankintakoulutus ei ole enää perusteltua. Nykyiseen hankintaprosessiin menee paljon aikaa sekä koulutuksen toteuttajilta että hallinnolta. Lisäksi kotoutumiskoulutuksen toteuttaminen ei sovellu kilpailuttamismenettelyyn, koska tällöin koulutuksen jatkuvuudesta ja opettajien osaamisesta ei pystytä huolehtimaan. Tästä syystä kotoutumiskoulutuksen olisi syytä olla osa koulutusjärjestelmää, jolloin koulutuksen rahoitus voitaisiin hoitaa valtionosuutena ja opiskelijat voitaisiin ottaa koulutukseen ilman odotusaikoja. Näin voitaisiin huolehtia myös koulutuksen laadusta, kun sen opettajakelpoisuudesta voitaisiin säätää. Hankintakoulutuksessa vaatimukset sekä hinnan ja laadun suhde vaihtelevat ELY-keskusten välillä. Myös koulutuksen järjestäjien yhteinen kehittämistyö on vaikeaa, kun ne kilpailevat keskenään koulutuksen hankinnoista. Samoin erityisen hankalaa on ollut tiedonsiirto eri työvoimakoulutusten välillä.

Taloudelliset vaikutukset

Opetushallitus pitää hallituksen taloudellisten vaikutusten kuvausta puutteellisena. Maakuntien sekä työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla olevia taloudellisia vaikutuksia lukuun ottamatta hallituksen esityksessä todetaan, että valtion talousarviossa kotoutumista edistävät määrärahat on budjetoitu usean ministeriön pääluokkaan. Kuluja onkin haastavaa arvioida nykyjärjestelmässä, kun vaikutuksia on niin monelle eri hallinnonalalle. Opetushallitus esittääkin, että maahanmuuttoa ja maahanmuuttajien kotoutumista koskevaan budjetointiin voisi olla tarkoituksenmukaista soveltaa ns. ilmiöpohjaisen budjetoinnin mallia.