

Lausunto

14.10.2022

Eduskunta
Sivistysvaliokunta
Siv@eduskunta.fi

Asia Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi
Viite HE 208/2022 vp, lausuntopyyntö 11.10.2022

Kansalaisopistojen liitto kiittää mahdollisuudesta lausua kotoutumisen edistämisestä. Lakiesityksen tavoitteet ovat kunnianhimoiset ja vaativat tiivistä yhteistyötä eri tahoilta. Liiton mielestä on tärkeää nivoa isoja kokonaisuuksia, kehittämistoimenpiteitä ja eri asioita koskevia uudistuksia yhteen. Monialaisuus, eri tahojen toimiva yhteistyö sekä asiakkaiden ja opiskelijoiden henkilökohtaistaminen ovat lähtökohtia, joita kohti pitää ponnistella – kunhan ne tehdään järkevässä aikataulussa ja riittävät resurssit turvaten.

On todettava, että esityskokonaisuudessa on monta kohtaa, joissa onnistumista on vahdittava tarkkaan. Hyvinvointialueiden toiminnan käynnistyminen vuonna 2023 ja työllisyyspalveluiden siirto kunnille vuonna 2025 aiheuttavat isoja muutoksia koko yhteiskuntaan. On hyvä muistaa, että vanhoista toimintatavoista poisoppiminen on myös usein vaikeinta oppimista. Edellä mainitusta huolimatta Kansalaisopistojen liitto painottaa, että kotouttamista ja kotoutumista on kehitettävä Suomessa kokonaisuutena. Kotoutumisen yhdenvertaisuutta on kasvatettava sekä siihen liittyvää suunnittelua, toimeenpanoa, vaikutuksia ja seurantaan tehostettava merkittävästi nykyisestä.

Kuntien alkuvaiheen kotoutumisohjelma ja vapaan sivistystyön lukutaitokoulutus osana sitä - korjaus- ja kehittämistoimenpiteitä kaivataan

Hallintovaliokunta toteaa mietinnössään (HaVM 10/2022 vp), että ”kielitaidon edistäminen on kotoutumispalveluiden kehittämisessä ensiarvoisen tärkeää. Tarjolla tulee olla myös ruotsin kielen opintoja, joilla saavutetaan töissä tarvittava ruotsin kielen taito. Myös työtä ja kielikoulutusta yhdistäviä kotoutumiskoulutuksen muotoja on tarpeen edelleen kehittää.” Valiokunta jatkaa, että ”...kotoutumiskoulutuksen hankintojen tueksi valmistellaan valtakunnalliset laatukriteerit ... sekä luodaan uusia malleja eri maahanmuuttajaryhmien paremmaksi huomioimiseksi koulutuksen järjestämisessä. Lisäksi vaikuttavuuden arviointia ja seurantaan kehitetään myös lukutaitokoulutuksessa ja muussa vapaan sivistystyön maahanmuuttajakoulutuksessa.”

Kansalaisopistojen liitto pitää erinomaisena, että myös Kansallinen arviointineuvosto Karvi toteuttaa parhaillaan maahanmuuttajien lukutaitokoulutuksen arviointia. Arviointi tuottaa tietoa maahanmuuttajien lukutaitokoulutuksen suunnittelun, toteutuksen, arvioinnin ja kehittämisen tueksi koulutusta järjestäville oppilaitoksille, oppilaitosten ylläpitäjille sekä kansalliselle ohjausjärjestelmälle. Tuloksia odotetaan loppuvuodesta 2022.

Kansalaisopistojen rooli kotoutumisen tukemisessa ei rajaudu pelkästään lukutaitoon, vaan laaja-alaisesti perustaitojen, kielitaidon ja yhteiskunta- ja työelämävalmiuksien kouluttamiseen. Hallintovaliokunta painottaa edelleen, että ”vapaan sivistystyön oppilaitosten roolia tulee vahvistaa kotoutumisen edistämässä kokonaisuutena”. Valiokunta viittaa tältä osin eduskunnan hyväksymään kannanottoon, jossa edellytetään hallituksen huolehtivan vapaan sivistystyön osuuden kasvattamisesta kotouttamisessa (EK

35/2018 vp). Valiokunta kannattaa vapaan sivistystyön koulutusta koskevaa toimenpide-ehdotusta, jonka mukaan ”huolehditaan kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän vapaan sivistystyön kotouttavan koulutuksen rahoituksen riittävydestä koulutustarpeeseen nähden. Saadun selvityksen mukaan esimerkiksi vapaan sivistystyön UMAKO-lukutaitokoulutuksen valtionrahoitus ei kansalaisopistoissa nykyisellä rahoitusmallilla kata tosiasiallisia kustannuksia. Maksuttoman vapaan sivistystyön koulutuksen ulottamista luku- ja kirjoitustaidon koulutusta ja perustaitojen vahvistamista tarvitseville henkilöille, joilla ei ole oikeutta kotoutumissuunnitelmaan, on syytä... selvittää. Kotoutumisajan ylittäneiden maahanmuuttajien koulutustarpeeseen vastaaminen vapaassa sivistystyössä edellyttää riittävän rahoituksen turvaamista”.

Lukutaitokoulutuksen sisältöjä ja rahoitusta on syytä tarkastella kokonaisvaltaisesti, koska rahoituspohja on muun muassa Julkisen talouden suunnitelman 2023–2026 myötä kasvamassa ja se on kuluvan vuoden alusta eriytetty vapaan sivistystyön muusta rahoituksesta. Liitto pitää lähtökohtaisesti kestävämmänä, että tukipalveluja tarvitsevan, vaativalle kohderyhmälle suunnatun opetuksen valtionrahoitus ei kansalaisopistoissa nykyisellä rahoitusmallilla kata tosiasiallisia kustannuksia. Koska kansalaisopistojen opetustunnin valtionosuus on vapaan sivistystyön oppilaitosmuodoista matalin, vapaan sivistystyön UMAKO-koulutukseen myönnetty 100 % valtionosuus ei kata suoritteiden kustannuksia kansalaisopistoissa kuin noin 75-prosenttisesti. **UMAKO-koulutukseen tarvittaisiin siis uusi, oma ja erillinen todellisiin kustannuksiin pohjautuva laskennallinen tunti- tai minimihinta valtionosuusjärjestelmään koskemaan kaikkia oppilaitosmuotoja.**

Liitto kiinnittää huomioita myös siihen, että lukutaitokoulutuksen rahoitusperusteita olisi tarpeen **kehittää myös suoritteiden järkevän määrän osalta**: opistojen saamien epätarkoituksenmukaisten (liian pienten) tuntimäärien perusteella toimintaa ei voida kehittää ja suunnitella pitkäjänteisesti. Pieniä tuntimääriä saaneet kansalaisopistot eivät voi toteuttaa UMAKO-koulutusta lain hengen mukaisesti (esimerkiksi vuonna 2021 14 opistoa sai alle 100 opetustuntia).

Kansalaisopistojen liitto haluaa nostaa osana kotoutumishjelmaa esille myös **lukutaitokoulutuksen tilastoinnin**. Sitä on syytä tarkentaa, koska opetuksessa olevien lukumäärän ja etenemisen ja vaikuttavuuden seurannan haasteena on, että nykyisessä opetushallinnon tiedonkeruussa näitä **opiskelijoita ei eritellä tarkemmin, koska rahoituksen peruste on kaikille sama**. Samansisältöiset koulutukset, joiden pohjana käytetään Opetushallituksen opetussuunnitelmasuosittelusta vuodelta 2017, tuotetaan vapaan sivistystyön eri oppilaitoksissa kuitenkin eri hinnoilla vapaan sivistystyön perusvaltionosuusjärjestelmään pohjautuen.

Seuraavassa on ote lukutaitokoulutuksen työryhmän loppuraportin esipuheesta siitä, mitä uudella koulutuksella tavoiteltiin kesällä 2017: ”Uuden maahanmuuttajille tarkoitetun koulutuksen keskeisenä **sisältönä olisivat luku- ja kirjoitustaidon ja suomen/ruotsin kielen taidon opinnot ja muut kotoutumislain tavoitteiden mukaiset sisällöt**. Opintoja voitaisiin yhdistää toiminnallisiin sisältöihin. Koulutuksen kohderyhmänä olisivat erityisesti henkilöt, jotka **tarvitsevat joustavia ja/tai osa-aikaisia koulutusmahdollisuuksia kuten kotivanhemmat** ja henkilöt, joiden arvioidaan tarvitsevan erityisesti toiminnallista opiskelua. Osa-aikainen koulutus **soveltuisi myös työssä käyville**. Koulutuksesta ei perittäisi **opiskelijamaksuja, mikäli se sisältyy maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmaan**. Kotoutumisajan ylittäneiden osallistumista edistettäisiin opintoaseteliavustuksilla. Ehdotus vahvistaisi **vapaan sivistystyön eri oppilaitosmuotojen roolia** maahanmuuttajien **kotouttamisessa**. Uusi koulutus paitsi vastaisi luku- ja kirjoitustaidon koulutukseen tällä hetkellä osallistuvien tarpeisiin **myös tavoittaisi ja palvelisi kohderyhmiä, jotka tällä hetkellä jäävät koulutuksen ulkopuolelle**. Lisäksi esitys loisi koulutuksen kehittämiselle entistä paremmat edellytykset, kun koulutuksen rahoituksen ennakoitavuus kasvaisi. Edelleen esitys lisäisi koulutuksen järjestäjien ja **kotoutumissuunnitelmien laatimisesta vastuussa olevien tahojen yhteistyötä**.”

OECD kiinnitti vuonna 2018 toteutetussa Suomen kotoutumispolitiikkaa koskeneessa arvioinnissa huomiota muun muassa **maahanmuuttajataustaisten muuta väestöä matalampaan työllisyysasteeseen ja työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien kotoutumispalveluiden etäisyyteen työelämästä**.

OECD:n Suomen kotoutumisjärjestelmää **koskeneessa kritiikissä on erityisesti nostettu esiin tarve kehittää maahanmuuttajanaisten kotoutumisen työelämälähtöisyyttä**. Kansalaisopistojen liitto tukee vahvasti ajatusta siitä, että erityisesti kotona lapsia hoitavien vanhempien tavoittamista ja osallistumista palveluihin on välttämätöntä lisätä. Maahanmuuttajanaisten kotoutumisen ja työllistymisen tehostamisella on sekä lyhyen että pitkän aikavälin vaikutuksia myös muun muassa maahanmuuttajien lasten ja nuorten kotoutumiseen. Tutkimustulosten pohjalta on arvioitu, että ulkomaalaistaustaisten lasten kotoutumisen edellytyksiä voitaisiin parantaa lisäämällä heidän vanhempia työllisyyttä ja kehittämällä kielitaitoa.

Kotoutumissuunnitelman kestoa esitetään lyhennettäväksi kahteen vuoteen. Kansalaisopistojen liiton mielestä on tärkeää, että maahanmuuttajien mahdollisuuksia kehittää osaamistaan ei lähtökohtaisesti heikennetä, vaan pikemminkin niille luodaan riittävät edellytykset. Tähän on esityksen mukaan tarkoitus päästä kirjaamalla kunnan tai TE-viranomaisen tekemään kotoutumissuunnitelmaan palveluita osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin perustuen maahanmuuttajan yksilöllisen tarpeen mukaisesti. **Lähtökohtana olisi, että suunnitelmaan sisällytetyistä palveluista muodostuisi tarkoituksenmukaisia ja tarvelähtöisiä palvelukokonaisuuksia.** Tällä pyrittäisiin varmistamaan, ettei kotoutumisprosessiin synny palveluihin ja koulutukseen pääsyn mahdollisten odotusaikojen lisäksi tarpeettomia viiveitä. Lisäksi edellytettäisiin, että kunta tekee kotoutuja-asiakkaita ohjatessaan kotoutumisprosessin sujuvuuden varmistamiseksi yhteistyötä koulutusta ja palveluita tuottavien tahojen, kuten koulutuksen järjestäjien, varhaiskasvatuspalveluiden, hyvinvointialueen ja järjestöjen kanssa.

Liitto tukee myös vapaan sivistystyön lain 9 §:n 2 momentin koskevaa esitystä, joka mahdollistaisi maahanmuuttajan opiskelun maksutta vapaan sivistystyön oppilaitoksessa jatkossa vuoden kotoutumissuunnitelman päättymisen jälkeen. Kotoutumissuunnitelman kesto ei aina nykyisessä mallissa ole ollut riittävä vastaamaan koulutukseen osallistuvien osaamistarpeisiin. Liitto pitää kannatettavana, että lainsäädännössä huomioidaan mahdollisuus opiskella kotoutumissuunnitelman päättymisen jälkeen silloin, kun koulutustarve aidosti jatkuu.

Liitto tukee vahvasti ajatusta maksuttoman lukutaitokoulutuksen ulottamisesta harkintaan perustuen jatkossa **myös henkilöille, joilla ei ole vielä laadittu kotoutumissuunnitelmaa tai joiden kotoutumisaika on jo ylittynyt.** Kotoutumisajalla matalan koulutustason määräaikaisiin töihin työllistyneet saattavat jäädä koulutuksen ja työelämän ulkopuolelle puutteellisen kieli- tai luku- ja kirjoitustaidon vuoksi. **Lukutaitokoulutuksen nykyisessä rahoitusmallissa ilman voimassa olevaa kotoutumissuunnitelmaa olevat osallistujat vähentävät koulutukseen suunnattua valtionosuutta.** Rahoitusmalli ei myöskään jousta kesken lukuvuoden satunnaisten opiskelijoiden kohdalla lukutaitokoulutusten järjestämiseen: suoritteet myönnetään kerran vuodessa kahden vuoden takaisten tietojen perusteella.

On tärkeää huomata, että **lukutaitokoulutuksen vapaan sivistystyön eri oppilaitosmuotojen suoritteet eivät ole keskenään vertailukelpoisia**, mikä vaikeuttaa merkittävästi koulutuksen kokonaisvaikuttavuuden arviointia. Vaikka uuden koulutusmallin tavoitteena oli vahvistaa vapaan sivistystyön **eri oppilaitosmuotojen** roolia kotouttamisessa, näin ei ole kuitenkaan tapahtunut.

CASE: Ukrainalaisten kotouttaminen ei toimi kansalaisopistoissa osana lukutaitokoulutusta

Kuluvana vuonna UMAKOsta (lukutaitokoulutuksen suomen/ruotsin kielen taidon opinnoista) on keskusteltu paljon osana ukrainalaisten kotouttamistarpeita. Kansalaisopistojen liiton tuore selvitys kertoo, että **ukrainalaisille on tehty erittäin vähän kotoutumissuunnitelmia eri puolilla maata**, mikä tarkoittaa, etteivät he voi opiskella maksuttomasti UMAKO-rahoitetuissa koulutuksissa. Eduskunnan jo hyväksymä, 1,5 miljoonan euron lisätalousarvion mukainen rahoitus jaetaan kuitenkin nimenomaan UMAKO-järjestelmän kautta perustuen 20.9.2022 tilastotietoihin. Opetushallituksen kyselyssä kysyttiin kotoutumissuunnitelmiin sisältyvistä koulutuksista. Kansalaisopistojen liiton selvityksessä puolestaan kysyttiin kaikesta ukrainalaisille vuoden 2022 aikana tarjotusta koulutuksesta. Selvityksestä ilmenee, että kyselyyn vastanneet kansalaisopistot ovat 20.9.2022 mennessä toteuttaneet **kaksi kertaa enemmän opetusta normaalilla 57 %:n**

valtionosuudella kuin mitä on voitu toteuttaa UMAKO-koulutuksena. Koska opetustunneista vain 57 % on katettu valtionosuudella, ovat opistot pääasiassa joutuneet itse kattamaan puuttuvan rahoitusosuuden (61,5 % kyselyyn vastanneista). 9,6 % vastanneista on joutunut perimään opiskelijamaksuja suoraan ukrainalaisilta. **57 %:n valtionosuudella rahoitetussa opetuksessa on ollut noin 7 kertaa enemmän opiskelijoita kuin UMAKO-koulutuksessa.** Kansalaisopistojen liitto kaipaa ukrainalaisten kotouttamiseen lisää 57 %:n suoritteita (opetustunteja) tai kohdennettuja, sataprosenttisesti rahoitettuja opintoseteleitä.

SANNASIRKKU AUTIO
Sannasirkku Autio
Puheenjohtaja

JAANA NUOTTANEN
Jaana Nuottanen
Toiminnanjohtaja