

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Asia: VNS 6/2021 vp Valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista

Asiantuntijalausuntopyyntö 4.2.2022 hallintovaliokunnan kokoukseen 25.2.2022 teemana kotoutumisen edistämistoimenpiteiden vaikuttavuus

Valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijalausunto Valtioneuvoston selonteosta kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista (VNS 6/2021 vp)

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta kirjallista asiantuntijalausuntoa kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeita koskevasta valtioneuvoston selonteosta (VNS 6/2021 vp).

Selonteolla suunnataan kotoutumisen kehittämistä ja pohjustetaan kotoutumista ohjaavan lainsäädännön kokonaisuudistusta. Tavoitteena on edistää maahanmuuttajien työllisyyttä ja osallisuutta sekä nopeuttaa kotoutumista kaikissa prosessin vaiheissa kiinnittäen huomiota etenkin kotoutumisen alkuvaiheeseen ja vahvistaa hyviä väestösuhteita ja kumppanuuksia. Selonteon esityksillä vastataan toimintaympäristön muutosten, kuten globaalin muuttoliikkeen, työn murroksen sekä Suomen väestön demografiset muutokset ja niihin liittyvien ilmiöiden, vaikutuksiin kotoutumisessa. Selonteon ehdotuksilla on yhteys useisiin valmistelu- ja toimeenpanovaiheissa oleviin uudistuksiin, muun muassa sosiaali- ja terveystalouden uudistukseen, hyvinvointialueiden toiminnan käynnistymiseen, kuntien uusiin tehtäviin ja jatkuvan oppimisen uudistukseen sekä PMI Marinin hallituksen tekemiin työllisyyttä edistäviin toimiin. Selonteossa vastataan eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnön TrVM 6/2018 vp kannanottoehdotuksiin ja voimassa olevan hallitusohjelman kotoutumista koskevien linjausten toimeenpanoon. Selonteon esitykset on tarkoitus toteuttaa laatimalla toimeenpanosuunnitelma ja uudistamalla lainsäädäntöä. Selonteon esitysten vaikutuksia eri maahanmuuttajaryhmiin arvioidaan kolme vuotta kotoutumisen lainsäädäntöuudistuksen jälkeen.

Tarkastusvirasto toteaa, että valtioneuvoston selonteossa esitetään kattava tilannekuva kotoutumiseen liittyvistä tekijöistä ja niiden viime vuosien kehityksestä sekä perusteellinen kuvaus kotoutumisen edistämisen tavoitteista ja ehdotetuista toimenpiteistä. Ehdotuksissa on otettu huomioon monipuolisesti maahanmuuttajien kotoutumisessa tunnistetut epäkohdat ja tarpeet sekä eri vastuutahojen ja toimijoiden tehtävät ja niissä havaitut kehittämistarpeet.

Tässä lausunnossa tarkastusvirasto kiinnittää huomiota kotoutumisen uudistamisen valtiontaloudelliseen merkitykseen, kotoutumisen edistämistoimenpiteiden suhteeseen valmistelussa ja käynnissä oleviin uudistuksiin sekä selonteon ehdotuksiin viraston tarkastushavaintojen pohjalta. Yhteenvetona voidaan todeta, että kotoutumisen lainsäädännön kokonaisuudistuksen ja toimeenpanosuunnitelman valmisteluvaiheessa kotouttamisen toimenpiteiden työllisyysvaikutukset ja vaikutukset julkiseen talouteen tulee arvioida huolellisesti. Suurin osa selonteossa ehdotetuista toimenpiteistä liittyy useisiin valmistelussa ja toimeenpanossa oleviin laajoihin uudistuksiin, joilla on merkittäviä vaikutuksia lähes kaikkiin kotoutumisen edistämiseen osallistuviin keskeisten toimijoiden toimivaltuuksiin ja tehtäviin. Ris-

kinä on, että useat samanaikaiset uudistukset vaarantavat kotoutumistoimien jatkuvuuden ja vaikeuttavat uudistusten toimeenpanoa. Tarkastusvirasto pitää selonteossa esitettyjä kotoutumisen edistämisen linjauksia ja ehdotuksia yleisesti ottaen kannatettavina.

Kotoutumisen uudistamisen valtiontaloudellinen merkitys

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että selonteossa käsitellään varsin niukasti kotoutumisen uudistamisen rahoitusta ja valtiontaloudellista merkitystä. Selonteossa todetaan, että rahoitustarpeita koskevat asiat käsiteltäisiin ja niistä päätettäisiin valtiontalouden menokehityksen puitteissa valtion talousarviossa ja julkisen talouden suunnitelmassa sovittaen ne yhteen muiden julkisen talouden menotarpeiden kanssa. Lisäksi selvitetäisiin kunnille lainsäädännöllä annetuista uusista kotoutumista edistävästä tehtävistä aiheutuvien kustannukset ja niiden korvaamisen tarkoituksenmukaiset ja kustannustehokkaat rahoitustavat. Selonteossa esitetyistä muutoksista aiheutuisi myös lisäkustannuksia työ- ja elinkeinohallinnolle ja opetushallinnolle.

Edellisen kymmenen vuoden aikana nettomaahanmuutto on ollut vuosittain noin 15 000 henkilöä. Jos nettomaahanmuutto kasvaisi puolella, pysyisi väkiluku lähes muuttumattomana vuoteen 2060 asti. Valtiovarainministeriön laskelmien mukaan tämä vähentäisi julkisen talouden kestävyysvajetta 0,4 %-yksiköllä suhteessa bruttokansantuotteeseen, jos maahan muuttaneet työllistyvät yhtä hyvin kuin maassa oleva väestö. Lisäksi maahanmuuttajien kotoutumisella on vaikutuksia taloudelliseen huoltosuhteeseen, työmarkkinoihin, hyödykkeiden ja palveluiden kysyntään sekä eläketurvan rahoitukseen. Tarkastusviraston vuonna 2019 julkaiseman katsauksen¹ mukaan maahanmuuton suorat kustannukset valtiolle syntyvät pääasiassa turvapaikkaprosessin kuluista, kotouttamis- ja työllistämistoimenpiteistä sekä sosiaaliturvaetuksista. Maahanmuuton taloudellisia vaikutuksia voidaan hallita kustannustehokkailla prosesseilla, oikea-aikaisilla palveluilla, hillitsemällä kustannuksia lainsäädännön keinoin sekä edistämällä verotuloja lisäävää maahanmuuttajien työllistymistä.

Tarkastusvirasto korostaa, että kotoutumisen lainsäädännön kokonaisuudistuksen ja toimenpanosuunnitelman valmisteluvaiheessa kotouttamisen toimenpiteiden työllisyysvaikutukset ja vaikutukset julkiseen talouteen tulee arvioida huolellisesti.

Kotoutumisen edistämistoimenpiteiden suhde käynnissä oleviin uudistuksiin

Tarkastusvaliokunnan mietinnön mukaan kotouttamisen toimivuuden parantamiseksi ja nopeuttamiseksi kotouttamispalveluiden kokonaisvastuu tulee siirtää kunnille sekä ryhtyä toimiin viranomaisten ja kolmannen sektorin välisen työnjaon määrittämiseksi.

Selonteossa esitetään, että päävastuu työmarkkinoille pyrkivien työikäisten kotoutumisohjelman järjestämisestä olisi työllisyyspalveluilla, joiden siirtoa kuntiin valmistellaan tapahtuvaksi vuoden 2024 aikana. Työvoimapalveluiden asiakkaana olevien maahanmuuttajien kotoutumisprosessin kehittämisessä otettaisiin huomioon hallituksen työllisyyspalveluiden uudistamista koskevat päätökset (muun muassa palkkatuki uudistus, osatyökykyisten työllistymisen edistäminen) sekä pohjoismaisen työvoimapalveluiden mallin toimeenpano. Myös jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskukselle olisi maahanmuuttajien palveluihin liittyviä tehtäviä. Kunnalla olisi vastuu työvoiman ulkopuolella olevien työikäisten kotoutumisen ohjaamisesta palveluihin ja koulutukseen. Kunnalle esitetään lisäksi kokonaisvastuuta koordinoita kotoutumisen edistämistä ja palveluiden yhteensovittamista sekä huolehtia siitä, että kotoutuja-asiakkaan palvelutarve tulee kokonaisvaltaisesti arvioiduksi. Lisäksi esitetään kohderyhmä-, kunta- ja aluerajat ylittävässä yhteistyössä toteutettavien järjestämismallien hyödyntämistä sekä toimia yhteistyön varmistamiseksi hyvinvointialueiden kanssa.

Selonteon esitysten lähtökohtana on vahva monitoimijainen yhteistyö, johon osallistuvat muun muassa keskeiset ministeriöt, ELY-keskukset ja muut alueelliset toimijat, kunnat, koulutuksen järjestäjät, palveluntuottajat, KELA, työnantajat sekä järjestöt ja uskonnolliset ja muut yhteisöt. Keskeistä on, että kotoutumisen edistämisen palveluita yhteen sovitetaan muun muassa työ- ja elinkeinopalveluiden, koulutusjärjestelmän sekä sote- ja lapsi- ja perhepalveluiden kanssa huomioiden työnantajien tarpeet ja järjestöjen toiminta. Myös kotoutumisen kumppanuusohjelmayöllä vahvistettaisiin paikallisen, alueellisen ja valtakunnallisen kotoutumistoimien välistä yhteyttä. Järjestöjen toiminta kytkettäisiin nykyistä järjestelmällisemmin kotoutumisen edistämisen politiikka- ja strategiatyön valmisteluun, toimeenpanoon ja seurantaan valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Hallituskausittain laadittava valtion kotouttamisohjelma ja työ- ja elinkeinoministeriön johdolla kokoontuva ministeriöiden välinen kotouttamisen yhteistyöryhmä vahvistaisivat kotoutumisen kokonaisvaltaista edistämistä.

Tarkastusvirasto yhtyy selonteossa esitettyyn käsitykseen siitä, että kotoutumispalveluiden järjestämistä koskevia lopullisia linjauksia ei ole mahdollista tehdä irrallaan hallituskaudella käynnissä olevasta työllisyyden edistämisen rakenteiden uudistamisesta ja sote-palveluiden rakenneuudistuksesta. Suurin osa selonteossa ehdotetuista toimenpiteistä liittyy valmistelussa ja toimeenpanossa oleviin laajoihin uudistuksiin, kuten TE-palvelut 2024- uudistus, PMI Sanna Marinin hallituksen työllisyyttä edistävät toimet, sosiaali- ja terveystalouden uudistus ja hyvinvointialueiden toiminnan käynnistäminen, jatkuvan oppimisen uudistus sekä sosiaaliturvauudistus. Uudistuksilla on merkittäviä vaikutuksia lähes kaikkien kotoutumisen edistämiseen osallistuvien toimijoiden toimivaltuuksiin ja tehtäviin. Riskinä on, että useat samanaikaisesti tai peräkkäin toteutettavat laajat uudistukset vaarantavat kotoutumistoimien jatkuvuuden. Lisäksi valmistelun kiire voi johtaa puutteellisiin vaikutusarviointeihin ja tulkinnanvaraisiin säädöksiin. Jos ohjausvastuita ei ole määritelty selkeästi eikä ohjauksessa käytettävä tietopohja ole tarpeeksi kattava ja laadukas, uudistuksen toimeenpano hankaloituu.ⁱⁱ

Tarkastusviraston havaintoja selonteon ehdotuksista

Selonteon ehdotus: Valmistellaan kotoutumisohjelma, jolla selkeytetään kotoutumisen alkuvaihetta, tuetaan kotoutumisen tarve- ja työelämälähtöisyyttä, edistetään kotoutumista edistävien palveluiden nykyistä parempaa saatavuutta ja toimivuutta sekä sujuvia siirtymiä erityisistä kotoutumispalveluista työelämään, koulutukseen ja muihin palveluihin.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan kotoutumisprosessi käynnistyy alkukartoituksella, joka on käynnistettävä kahden kuukauden kuluessa asiakkuuden alkamisesta tai alkukartoitusta koskevasta pyynnöstä. Kahden viikon kuluessa alkukartoituksesta aloitetaan yksilöllisen kotoutumissuunnitelman laatiminen asiakkaalle. Maahanmuuttajalla on oikeus kotoutumissuunnitelmaan, mikäli hän on rekisteröitynyt työttömäksi työnhakijaksi tai saa jatkuvaluonteisesti toimeentulotukea. Myös alaikäiselle ilman huoltajaa saapuneelle ja oleskeluluvan saaneelle kotoutumissuunnitelma on aina laadittava. Kotoutumissuunnitelmaan voi sisältyä kieliopintoja, omaehtoista opintoja ja muita kotoutumista sekä työllistymistä edistäviä toimenpiteitä ja palveluja. Kotoutumissuunnitelman laatineen tahon (kunnan tai TE-toimiston) on seurattava suunnitelman etenemistä.

Selonteossa ehdotetun kotoutumisohjelman kohderyhmänä olisivat sekä työttömänä työnhakijana olevat maahanmuuttajat että työvoiman ulkopuolella olevat maahanmuuttajat, kuten kotona lapsia hoitavat äidit. Nykytilanteesta poiketen kohderyhmään kuuluisivat myös kansainvälistä suojelua saavat henkilöt ja heidän perheenjäsenensä. Kotoutumisohjelmaan osallistuvien maahanmuuttajien kanssa laadittaisiin henkilökohtainen kotoutumissuunnitelma, jota olisi velvollisuus noudattaa. Kotoutumisohjelman johdantojaksolla vahvistettaisiin kohderyhmien varhaista yhteyttä työvoimapalveluihin. Kotoutumisohjelman aikana ja sen päätyttyä sovittaisiin myös tarpeen mukaan kotoutujan ohjautumisesta sote- ja koulutuspalveluihin.

Työvoimakoulutuksena hankittava kotoutumiskoulutus ja sen osana järjestettävät kieliopinnot ovat keskeisiä palveluja kotoutumisen edistämiseksi. Selonteossa esitetään kotoutumiskoulutuksen lähtötasoja ja päättöarvioinnin yhdenmukaistamista ja kansallisen mallin kehittämistä suomeksi ja ruotsiksi. Mikäli työvoimapalveluiden asiakkaana oleva maahanmuuttaja ei olisi työllistynyt kotoutumisohjelman päättyessä, laadittaisiin työllistymissuunnitelma, jossa sovittaisiin jatkotoimista hänen työllistymisensä edistämiseksi. Lisäksi kotoutumisohjelmassa kehitettäisiin kielikoulutukseen osallistumismahdollisuuksia tarpeen mukaan myös pidempään maassa asuneille maahanmuuttajille. Voimassa olevassa kotoutumislaisissa kotoutumiskoulutuksen kielelliseksi tavoitteeksi on määritelty toimiva peruskielitaito, joka vastaa eurooppalaisen kielitaitoasteikon tasoa B1.1. Mikäli maahanmuuttajan kielitaitotaso jäisi ohjelman päättyessä alle toimivan peruskielitaidon, ohjelman päättyessä sovittaisiin jatkotoimista kielitaidon kehittämiseksi esimerkiksi työllistymissuunnitelmassa.

Kotoutumisohjelman enimmäiskestoksi määriteltäisiin kaksi vuotta nykyisen 3-5 vuoden sijasta. Ohjelman varsinainen kesto olisi kuitenkin yksilöllinen ja tavoitteeksi tulisi lähtökohtaisesti asettaa kahta vuotta lyhempi aika. Ohjelman enimmäiskesto voitaisiin myös pidentää kahdesta vuodesta enintään kahdella vuodella hyvin perustellusta syystä. Kotoutumisohjelma tulisi käynnistää mahdollisimman nopeasti ja viimeistään kolmen vuoden kuluttua siitä, kun maahanmuuttaja on saanut ensimmäisen oleskeluluvan tai kun hänen oleskeluoikeutensa on rekisteröity. Ohjelman alkamista voitaisiin siirtää tai se voitaisiin keskeyttää tilapäisen esteen vuoksi.

Kotoutumiskoulutuksen arvioinnin yhtenäistämällä taataan kotoutumiskoulutuksen tasalaatuisuus ja oppimistulosten vertailukelpoisuus. Valtakunnallinen päättöarvio toimisi myös yleisesti hyväksyttynä kielitaitoarviona opiskelijalle jatko-opintoihin hakemisen, työnhaun ja kielitaidon kehittämisen tukena. Tavoitteena on, että kotoutumiskoulutuksen päättöarvioinnin tulokset voidaan kirjata jatkuvan oppimisen digitaaliseen palveluun. Näin arviointitieto olisi käytettävissä kotoutumiskoulutuksen jatko-ohjauksessa. Lisäksi erillisellä tutkimushankkeella selvitetäisiin kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän koulutuksen kohdentumista ja vaikuttavuutta. Samalla kehitettäisiin menetelmiä säännölliseen kotoutumissuunnitelman mukaisen koulutuksen vaikuttavuuden arviointiin.

Näillä toimilla selonteossa vastataan tarkastusvaliokunnan mietinnön kannanottoehdotuksiin koskien oleskelulupahakemusten nopeuttamista, kotoutumiskoulutuksen keston lyhentämistä, maahanmuuttajanaisten ottamista kotouttamispalveluiden erityiseksi kohderyhmäksi, kotoutumiskoulutuksen kielipintojen uudelleen järjestelmistä sekä kotoutumiskoulutuksen vaikutusten arviointia.

Tarkastusvirasto pitää selonteon kotoutumisohjelmaan liittyviä ehdotuksia kannatettavina ja toimivina. Ne vastaavat hyvin viraston tarkastusten havaintoja ja johtopäätöksiä.

Kotoutumiskoulutusta käsittelevässä tarkastuksessa (15/2018)ⁱⁱⁱ todettiin, että vuosina 2013–2016 vaajaat 35 prosenttia kotoutumiskoulutuksen päättäneistä henkilöistä saavutti vaadittavan kielitaitotason. Tarkastusvirasto suositti, että työ- ja elinkeinoministeriön tulisi teettää arviointi kotoutumiskoulutuksen käytäntöjen ja muiden kotouttamistoimenpiteiden vaikutuksista ja vaikuttavuudesta työllistymiseen ja riittävän kielitaidon saavuttamiseen sekä järjestää kotoutujien kielitaidon testaaminen siten, että TE-hallinnolla olisi käytettävissä vertailukelpoista tietoa kielikoulutusta järjestävien palveluntuottajien tuloksellisuudesta maahanmuuttajien kielitaitotasotavoitteiden toteutumisessa. Valtioneuvoston selonteossa esitetyt kehittämistoimet maahanmuuttajille työvoimakoulutuksena annettavasta kotoutumiskoulutuksesta ovat kannatettavia ja melko hyvin linjassa tarkastuksen suositusten kanssa.

Selonteossa tuodaan esiin, että työvoimapalvelujen ohella kotoutumisohjelmalla on vahva yhteys sosiaaliturvaetuuksiin. Nykyisen lainsäädännön velvoittavuutta koskevat säädökset säilytettäisiin. Jos maahanmuuttaja kieltäytyy ilman pätevää syytä kotoutumissuunnitelman laatimisesta, sen tarkistamisesta tai osallistumasta kotoutumissuunnitelmassa sovittuun toimenpiteeseen, hänen oikeuttaan työttömyysetuuteen voidaan rajoittaa tai toimeentulotukea alentaa siten kuin laeissa säädetään. Jos toimeentulotuen hakija ei ilmoittaudu työnhakijaksi, toimeentulotuen perusosan suuruutta voidaan alentaa.

Kotoutumissuunnitelmaan sisältyvä omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella mahdollistaa koulutusjärjestelmän palveluiden laaja-alaisen hyödyntämisen osaamisen kehittämisessä. Kotoutumissuunnitelman päättymisen jälkeen työnhakijan omaehtoista opiskelua ei voida tukea työttömyysetuudella kotoutumislaisa säädettyllä tavalla, mutta julkisista työvoima- ja yrityspalveluista säädetyn lain mukaan työttömyysetuudella voidaan tukea 25 vuotta täyttäneen henkilön omaehtoista päätoimista opiskelua. Tuettavia koulutuksia eivät kuitenkaan ole esimerkiksi kieliopinnot ja ammatilliseen koulutukseen valmentava koulutus. Jos työttömyysetuudella tuetut päätoimiset opinnot ovat kesken kotoutumisajan päättyessä, oikeus työttömyysetuuteenkin päättyy. Selonteossa ehdotetaan, että lainsäädäntöä selkeytettäisiin siten, että kaikkien työnhakijoiden koulutustarpeeseen perustuvan omaehtoisen opiskelun tukemiseen sovellettaisiin yhtenäisiä, yhteen lakiin koottuja säännöksiä, joissa olisi otettu huomioon maahanmuuttajien erityistarpeet.

Selonteossa kiinnitetään huomiota siihen, että sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuun siirryttyä hyvinvointialueille tulee tarkastella sitä, miten henkilötietojen siirto järjestetään kunnissa kotoutumissuunnitelmasta ja asiakasohjauksesta vastaavalle taholle, jotta tämä voisi rekisteritietoja hyödyntäen tavoittaa ja ohjata asiakkaan palveluihin. Perhevapaita ja etuusjärjestelmää kehitettäessä tulee huomioida myös maahanmuuttajien tarpeet.

Selonteon mukaan Suomeen työhön ja opiskelemaan muuttavien kotoutumista edistäviä toimia kehitettäisiin edelleen osana Talent Boost -toimintaohjelmaa, jonka kohderyhmänä ovat yritysten kasvun ja kansainvälistymisen sekä TKI-toiminnan kärki- ja kasvualojen ja työvoimapulasta kärsivien alojen kanalta olennaiset erityisasiantuntijat, työntekijät, opiskelijat ja tutkijat. Lisäksi hallitus on päättänyt, että erityisosajien ja startup-yrittäjien sekä heidän perheenjäsentensä oleskelulupahakemukset tulee käsitellä kahdessa viikossa, mikä edellyttää usealle hallinnonalalle ulottuvien eri oleskelulupien hakuprosessien kokonaiskehittämistä ja –ohjausta.

Tarkastusviraston vuonna 2021 Tampereen yliopiston työelämän tutkimuskeskukselta tilaamassa Työperäisen maahanmuuton kannustimet ja esteet -selvityksessä^{iv} todetaan, että maahantulon käytäntöjen uudistaminen parantaisi työntekijöiden saantia paikallisiin työvoimatarpeisiin, ja erityisesti asiantuntijoiden, yrittäjien ja opiskelijoiden maahantuloa on pyritty helpottamaan lupamenettelyjen muutoksilla. Oleskelulupajärjestelmän automatisointia ja oleskelulupaehtoja voitaisiin tehdä läpinäkyvämmiksi samalla kun prosesseja nopeutetaan ja kehitetään. Kansainvälisen rekrytoinnin kehittämisessä potentiaalia on erityisesti yritysten verkostoitumisessa. Työperäinen maahanmuutto lisää sekä työelämän käytäntöjen että julkisten palvelujen räätälöintitarvetta. Tarkastusvirastossa on käynnissä vuonna 2022 työperusteiseen maahanmuuttoon liittyvä tarkastus, jonka tavoitteena on arvioida työperusteisen maahanmuuton toimenpiteitä ja tavoitteita, hallinnollisten prosessien tehokkuutta ja asiakaslähtöisyyttä sekä viranomaisten välisen yhteistyön toimivuutta. Lisäksi selvitetään erityisesti sosiaali- ja terveysalaa ja sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijöiden maahantuloon liittyviä kysymyksiä.

Tarkastusvirasto pitää selonteossa esitettyjä sosiaalietuuksiin liittyviä linjauksia ja säädösmuutosehdotuksia sekä kotoutumisohjelman kestoon liittyviä periaatteita kannatettavina.

Selonteon ehdotus: Kehitetään peruspalveluita ja yleistä koulutusjärjestelmää, jolla parannetaan yhteiskunnan kykyä vastata maahanmuuttajaväestön tarpeisiin ja mahdollisuuksia hyödyntää kaikille suunnattuja palveluita maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen tukena.

Selonteossa vastataan tarkastusvaliokunnan mietinnön kannanottoehdotukseen siitä, että maahanmuuttajien työllistymistä tukevien palvelujärjestelmien ja -rakenteiden toimivuutta parannetaan vastaamaan myös työllistävien yritysten tarpeita. Selonteon esitykset kohdistuisivat etenkin työvoimapalveluihin, koulutusjärjestelmän eri tasoihin sekä sote-palveluihin. Kohderyhmänä olisivat myös eri syistä haavoittuvassa asemassa olevat maahanmuuttajat. Selonteossa esitetään lisättävän palkkatuetun työn

ja työkokeilujen hyödyntämistä maahanmuuttajien työllistymisessä sekä kieliopintojen yhteensovittamista työvoimapalvelujen kanssa. Myös työelämän monimuotoisuutta kehitettäisiin erilaisilla toimenpiteillä. Lisäksi maahanmuuttajien yrittäjyyttä edistäisi ammatillisen koulutuksen ja kotouttamiskoulutuksen nykyistä joustavampi yhteen sovittaminen. Yhtenä toimenpiteenä kehitettäisiin edelleen ammatillisen koulutuksen yhteisten tutkinnon osien suorittamistapoja siten, että ne soveltuvat nykyistä paremmin aikuisopiskelijoille ja maahanmuuttajille.

Selonteossa esitetyt toimenpiteet tukevat tarkastusviraston viraston tarkastusten havaintoja ja johtopäätöksiä.

Tarkastusviraston vuonna 2021 tekemän Yrittäjäkoulutus osana ammatillista työvoimakoulutusta -tarkastuksen (8/2018) jälkiseurannan^v mukaan työvoimakoulutusten vaikutusten arvioimisessa ja erityisesti toimintaa kuvaavien seurantamittareiden asettamisessa on vielä parantamisen varaa. VTV suosittelee tarkastuksessa työ- ja elinkeinoministeriötä kehittämään tavoiteasetantaa ja seurantamittaristoa sekä varmistamaan, että yrittäjäkoulutuksen ja yleisesti ammatillisen työvoimakoulutuksen seurantatiedot ovat kattavia ja yhdenmukaisia. Tarkastuksessa työvoimankoulutuksen annetun yrittäjäkoulutuksen vaikuttavuus arvioitiin melko vaatimattomaksi. Yrittäjäkoulutuksen vaikuttavuutta lisäisi se, että koulutus suunnattaisiin henkilöille, joilla on jo selkeä suunnitelma ja motivaatio ryhtyä yrittäjäksi.

Ammatillisen koulutuksen reformi -tarkastuksessa (2/2021)^{vi} todettiin, että reformin vaikutus oppilastuen ja ohjauksen resursoinnin vahvistamiseen on ollut ilmeinen. Opiskelijalle tarjotaan valinnanmahdollisuuksia ja opetusjärjestelyitä sovitetaan opiskelijoiden yksilöllisiin elämäntilanteisiin. Opiskelijalähetyisyyttä vahvistavia toimenpiteitä ovat olleet erityisesti käytännöt, joilla on organisoitu ja vahvistettu opiskelijaohjausta ja uraneuvontaa. Opiskeluvaikeudet tunnistetaan aiempaa tarkemmin, mutta niihin vaikuttavat myös henkilökohtaiset elämänhallinnan puutteet sekä oppilaan maahanmuuttotaustaan, esimerkiksi kielitaitoon, liittyvät tekijät. Henkilökohtaistamisen yhteydessä reformin toimeenpanossa on kiinnitetty huomiota myös erityisen tuen toimenpiteisiin. Reformin yhdeksi epäkohdaksi tarkastuksessa todettiin ammatillisen koulutuksen rahoituksen painottuminen tutkintoihin ja tutkinnon osiin. Ammattiopistot eivät juurikaan järjestä koulutusta, joka ei tähtää tutkintoon, koska se ei ole kannattavaa. Kuitenkin tietyillä -aloilla ja työvoimapolitiittisten toimien tukena olisi tarve ammattiopistojen järjestämälle täydennys- tai lisäkoulutukselle.

Peruskoulutukseen liittyen tarkastusviraston vuonna 2019 tekemän Maahanmuuttajaoppilaat ja perusopetuksen tuloksellisuus -tarkastuksen (12/2015) jälkiseurannan^{vii} mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus ovat kehittäneet maahanmuuttajataustaisten nuorten saamaa perusopetusta, pyrkineet suuntaamaan lisäresursseja suomen ja ruotsin kielen opetukseen sekä järjestämään lisätukea heikoimmin menestyville maahanmuuttajaoppilaille.

Tarkastusvirastossa on alkamassa eräitä työllisyyttä edistäviä toimia käsittelevän tarkastuksen suunnittelu, jonka alustavana tavoitteena on arvioida sitä, ovatko valitut työllisyyttä edistävät toimenpiteet (esim. tulosperusteinen rahoitussopimus, työkokeilu, oppisopimuskoulutus, aikuiskoulutustuki sekä omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella) toimivia ja kustannustehokkaita säädöspohjan ja käytössä olevien toimintatapojen perusteella ja edistävätkö ne kohderyhmiensä työllistymisen edellytyksiä.

Selonteon ehdotus: Vakinaistetaan ja vahvistetaan ohjausta ja neuvontaa kaikille Suomeen muuttaneille, jolla vahvistetaan tiedon lisäämistä suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta ja kaikkien kohderyhmien tavoittamista tarkoituksenmukaisiin palveluihin ja kotoutumista edistävään toimintaan.

Tarkastusvaliokunnan mietinnössä edellytettiin, että hallitus lisää turvapaikanhakijan vastaanottopalveluihin sisältyvän opintotoiminnan velvoittavuutta. Selonteon mukaan esikotouttavaa toimintaa vastaanottokeskuksissa tulee edelleen kehittää mm. tarjoamalla turvapaikanhakijoille tehokkaampaa ohjausta ja neuvontaa sekä lakisääteistä työ- ja opintotoimintaa jo ennen oleskeluluvan saamista. Luvansaaneet turvapaikanhakijat ohjataan kotoutumis- ja työllisyyspalvelujen piiriin nopeasti, mikä edellyttää

vastaanottokeskusten, kuntien sekä ELY-keskusten yhteistyön kehittämistä, lisäämistä ja ohjausta tukevan tietopohjan ja tiedonvaihdon kehittämistä. Vastaanottokeskuksen alueella järjestettävään työ- ja opintotoimintaan osallistuminen on vastaanottokeskuksen asiakkaille velvoittavaa, ja kieltäytyminen voi johtaa vastaanottorahan vähentämiseen.

Tarkastusviraston vuonna 2018 tekemän Kotouttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa -tarkastuksen (3/2014) jälkiseurannan^{viii} mukaan vuonna 2014 perustettu Kotouttamisen osaamiskeskus on lisännyt tiedostusta muun muassa kunnan velvollisuudesta järjestää sosiaali- ja terveyspalveluja turvapaikanhakijoille sekä terveystarkastuksista, ja tarjonnut työvälineitä maahanmuuttajien kanssa työskenteleville sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisille. Kotona lapsiaan hoitavien vanhempien kotoutumista edistävää toimintaa ja ohjausta on lisätty ja kotona lapsia hoitaville vanhemmille on järjestetty kieli- ja yhteiskuntakoulutusta. Jälkiseurannan perusteella kotoutumisen asiakirjoissa otetaan aiempaa paremmin huomioon kotoutujan sosiaali- ja terveyspalvelujen tarve. Jälkiseurannan perusteella työ- ja elinkeinoministeriön tulisi lisätä alkukartoituksia ja kotoutumissuunnitelmia koskevaa ohjausta ja tiedotusta.

Selonteossa todetaan, että lähtökohtaisesti kansainvälistä suojelua saavien ja muiden turvapaikkamennettelyssä oleskeluluvan saaneet ohjataan kuntapaikoille. Neuvoteltuja kuntapaikkoja jää kuitenkin vuosittain käyttämättä. Kuntaan siirtymisen prosessia sujuvoitaisi myös se, että kuntapaikoille ohjattaisiin kiintiöpakolaiset, ilman huoltajaa tulleet alaikäiset ja ne luvansaaneet, jotka tarvitsevat vahvempaa tukea kuntaan siirtymisessä. Muut luvansaavat muuttaisivat kuntaan itsenäisesti, jolloin vastaanottokeskus voi tarjota asiakkaalle ohjausta ja neuvontaa asumiseen liittyvän tuen tarpeissa ja muuton järjestämisessä. Selonteon mukaan kunnilla ei kuitenkaan ole tietoa siitä, kuinka paljon kotoutumissuunnitelmaan oikeutettuja kunnassa on ja keitä he ovat. Työvoiman ulkopuolella olevista systemaattisimmin palveluita pystytään tarjoamaan etenkin kiintiöpakolaisille, joiden osalta kunta usein saa etukäteistiedon kuntaan muutosta. Kotoutumisprosessin ja yhteistyön sujuvuuden parantamiseksi tulee kehittää myös asiakastietojen kirjaamiseen ja välittämiseen käytettäviä tietojärjestelmiä.

Selonteossa esitetyt havainnot luvansaaneiden kansainvälistä suojelua saavien kuntaan ohjaamisen tilanteesta vastaavat hyvin tarkastusviraston Kansainvälistä suojelua saavien kuntiin osoittaminen sekä kuntakorvausjärjestelmän kehittäminen -tarkastuksen (2/2018)^{ix} johtopäätöksiä. Vuosien 2012–2016 aikana vuosittainen kuntapaikkatavoite koko maassa toteutui heikosti, ja kuntaan sijoituksen odotusaiakatavoite vastaanottokeskuksissa ylittyi useana vuonna. Sekä vastaanottokeskusten avustama että oleskeluluvan kansainvälisen suojelun perusteella saaneiden hakeutuminen kuntiin itsenäisesti on ollut selkeästi yleisempää kuin muutto ELY-keskusten neuvottelemille kuntapaikoille. Kuntapaikkajärjestelmä toimii sujuvasti kiintiöpakolaisten kohdalla, koska Suomeen saapuessaan he sijoittuvat suoraan heidät vastaanottaviin kuntiin. Alueelliset yhteistyöryhmät ovat parantaneet ELY-keskusten, vastaanottokeskusten ja Maahanmuuttoviraston välistä yhteistyötä.

Kotoutumisen seurantajärjestelmä ja kehittämistoimenpiteiden vaikutusten arviointi

Selonteon mukaan työ- ja elinkeinoministeriön kotouttamisen osaamiskeskus ylläpitää kotoutumisen seurantajärjestelmää. Rekisteripohjaiset tiedot päivitetään vuosittain ja kyselypohjaiset tiedot neljän vuoden välein. Seurantajärjestelmän pohjalta julkaistaan kotoutumisen kokonaiskatsaus hallituskausittain eli neljän vuoden välein. Lisäksi kotouttamisen osaamiskeskus ylläpitää vuosittain päivitettävää tilastotietokantaa, joka koostaa tilastotietoa maahanmuuttajataustaisen väestön rakenteesta, työssäkäynnistä, perheistä, asumisesta ja muuttoliikkeestä, ja tuottaa säännöllisesti tilastotietoa ulkomaalaisien työttömyydestä ja työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin osallistumisesta.

Kehittämistoimenpiteiden vaikutuksia arvioitaisiin toimeenpanon edetessä ja kehitettäisiin vaikuttavuuden arviointia. Tällä hetkellä ei ole mahdollistaa tuottaa valtakunnallisia indikaattori- ja tilastotietoja kuntasektorin kotoutumispalveluista ja -poluista, sillä kunnilla ei ole käytössään valtakunnallista yhte-

näistä rekisteriä, johon kotoutumista koskevaa tietoa tallennettaisiin eikä kuntien käyttämällä tietojärjestelmillä ole rajapintoja keskenään tai valtion viranomaisten tietojärjestelmien kanssa. Myös Maahanmuuttoviraston ylläpitämien tietojärjestelmien tietojen yhdistäminen työ- ja elinkeinoministeriön asiakastietojärjestelmien tietoihin on lainsäädännöllisten ja teknisten rajoitusten vuoksi mahdollista lähinnä erillistoimeksiantoina.

Selonteossa todetut puutteet kotoutumisen indikaattori- ja tilastotietojen keruussa on havaittu myös vuonna 2018 julkaistuissa tarkastusviraston tarkastuksissa. Kansainvälistä suojelua saavien kuntiin osoittaminen sekä kuntakorvausjärjestelmän kehittäminen -tarkastuksessa todettiin, että Maahanmuuttoviraston ylläpitämä turvapaikanhakijoiden vastaanoton asiakasrekisteri ei kaikilta osin ole toiminnut vastaanottokeskusten, ELY-keskusten ja kuntien välisessä yhteistyössä. Tarkastusvirasto suositti jo tuolloin, että työ- ja elinkeinoministeriö arvioi kansainvälistä suojelua saavien kuntiin ohjaamisen ja sijoittumisen seurannan mittareiden toimivuuden ja edistää tietojärjestelmien kehitystyötä.

Kotoutumiskoulutusta käsittelevässä tarkastuksessa todettiin, että kotoutumiskoulutukseen osallistuvien työttömyysastetta ei voida yksinään pitää riittävänä mittarina kotoutumiskoulutuksen vaikuttavuuden seurannassa. Koska maahanmuuttaja-asiakkaiden ja alkukartoitusten määrää ei tilastoida, kotoutumissuunnitelmien kattavuutta ei voida arvioida. Tarkastusvirasto suositti, että työ- ja elinkeinoministeriön tulisi kehittää kotoutumiskoulutuksen vaikutusten seuranta siten, että valtakunnallisiin tietojärjestelmiin kerättävää tietoa voidaan paremmin hyödyntää kotoutumiskoulutuksen suunnittelussa, ohjaamisessa ja vaikuttavuuden arvioinnissa.

Tarkastusvirasto toteuttaa edellä mainittujen tarkastusten jälkiseurannan vuonna 2022.

Lisätietoja

Johtaja Anna-Liisa Pasanen, anna-liisa.pasanen@vtv.fi; 040 733 2503

ⁱ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2019. [Katsaus: Maahanmuuton suoria ja välillisiä taloudellisia vaikutuksia voidaan hallita monin keinoin.](#)

ⁱⁱ Valtiontalouden tarkastusviraston [vuosikertomus eduskunnalle 2021](#).

ⁱⁱⁱ Valtiontalouden tarkastusvirasto. [Kotoutumiskoulutus](#). Tarkastuskertomus 15/2018.

^{iv} [Työperäisen maahanmuuton kannustimet ja esteet – katsaus kirjallisuuteen ja politiikkatoimiin](#). Valtiontalouden tarkastusviraston selvitykset 1/2021.

^v Valtiontalouden tarkastusvirasto 2021. [Jälkiseurantaraportti tarkastuksesta Yrittäjäkoulutus osana ammatillista työvoimakoulutusta](#) (8/2018).

^{vi} Valtiontalouden tarkastusvirasto. [Ammatillisen koulutuksen reformi](#). Tarkastuskertomus 2/2021.

^{vii} Valtiontalouden tarkastusvirasto 2019. [Jälkiseurantaraportti tarkastuksesta Maahanmuuttajaoppilaat ja perusopetuksen tuloksellisuus](#) (12/2015).

^{viii} Valtiontalouden tarkastusvirasto 2018. [Jälkiseurantaraportti tarkastuksesta Kotouttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa](#) (3/2014).

^{ix} Valtiontalouden tarkastusvirasto. [Kansainvälistä suojelua saavien kuntiin osoittaminen sekä kuntakorvausjärjestelmän kehittäminen](#) (2/2018).