



Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 15/2018 Kotoutumiskoulutus

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan tuloksellisuus-tarkastuksesta 15/2018 Kotoutumiskoulutus.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen perusteella on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään raportoitaessa vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoista sekä viraston tarkastustoiminnan kohdentamisessa.

1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa selvitettiin, missä määrin tarkastuskertomuksessa esitetyt suositukset ovat toteutuneet. Tarkastuskertomuksessa annettiin kolme suositusta, joiden mukaan työ- ja elinkeinoministeriön tulisi:

1. Kehittää kotoutumiskoulutuksen vaikutusten seurantaan siten, että valtakunnallisiin tietojärjestelmiin kerättävää tietoa voitaisiin paremmin hyödyntää kotoutumiskoulutuksen suunnittelussa, ohjaamisessa ja vaikuttavuuden arvioinnissa.
2. Teettää arviointi kotoutumiskoulutuksen ja muiden kotouttamistoimenpiteiden vaikutuksista ja vaikuttavuudesta työllistymiseen sekä riittävän kielitaidon saavuttamiseen.
3. Järjestää kotoutujien kielitaidon testaaminen siten, että TE-hallinnolla olisi käytettävissään vertailukelpoista tietoa kielikoulutusta järjestävien palveluntuottajien tuloksellisuudesta maahanmuuttajien kielitaitotasotavoitteiden toteutumisessa.

Jälkiseurannan aineistona käytettiin työ- ja elinkeinoministeriöltä pyydettyä selvitystä. Lisäksi hyödynnettiin Valtioneuvoston selontekoa kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista (VNS 6/2021 vp).

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2 Jälkiseurannan havainnot

Kotoutumislain uudistaminen ja TE-palvelut 2024 -uudistus vaikuttavat myös kotoutumiskoulutukseen

Vastauksessaan VTV:n selvityspyyntöön työ- ja elinkeinoministeriö viittaa edellä mainittuun valtioneuvoston selontekoon (VNS 6/2021 vp) kuvaillessaan kotoutumislain uudistamista ja kotoutumiskoulutuksen kehittämistä yleisellä tasolla. Ministeriö nostaa esiin myös TE-palvelut 2024 -uudistuksen kaavailut vaikutukset kotoutumiskoulutuksen järjestämiseen.

Hallitus antoi kesäkuussa 2021 eduskunnalle valtioneuvoston selonteon kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista. Laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) uudistetaan kokonaisuudessaan selonteon eduskuntakäsittelyn pohjalta. Selonteko on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä.

Työ- ja elinkeinoministeriön vastauksen mukaan sekä kotoutumislain uudistus että työllisyyspalvelujen siirtyminen kunnille vaikuttavat kotoutumiskoulutukseen. Kotoutumislain uudistamista ja työvoimapalvelu-uudistusta koskevat hallituksen esitykset on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2022.

Työvoimapalvelu-uudistuksen myötä kunnat vastaisivat vuoden 2024 lopusta lähtien työvoimapalvelujen järjestämisestä. Kotoutumiskoulutusta toteutetaan työnhakijana oleville maahanmuuttajille pääasiassa työvoimakoulutuksena. Jatkossa myös työvoimakoulutuksen järjestämisvastuu olisi kunnilla.

Työvoimapalvelu-uudistus vaikuttaisi esimerkiksi kotoutumiskoulutuksen rahoitukseen ja seurannan järjestämiseen. Myös kotoutumislain kokonaisuudistuksessa on tarkoitus säätää kotoutumislain mukaisten palvelujen seurantaan liittyvistä viranomaisvastuista. Seuranta tehdään kunnan kotoutumista edistävien palvelujen (esim. kotoutumiskoulutuksen) yhdenvertaisesta saatavuudesta, vaikuttavuudesta ja rahoituksen riittävydestä.

Kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteet on uudistettu, ja ne on tarkoitus ottaa käyttöön asteittain syksystä 2022 lähtien. Uusissa opetussuunnitelman perusteissa on vahvistettu opiskelijan aiemman osaamisen ja tavoitteiden huomioimista, millä pyritään osaltaan lisäämään koulutuksen vaikuttavuutta. Lisäksi on tarkennettu koulutukseen sisältyvän arvioinnin ohjeistusta.

Työ- ja elinkeinoministeriön vastauksen mukaan Uudenmaan Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa on käynnissä työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen valtakunnallinen kehittämistyö, jonka puitteissa valmistellaan koulutuksen laatuksiteereitä. Lisäksi työvoimakoulutuksen hankintoja kehitetään valtakunnallisessa Hankinnat haltuun -hankkeessa.

Kotoutumiskoulutuksen vaikutusten seurannan kehittäminen kytkeytyy TE-palvelujen tietojärjestelmäudistukseen

Työ- ja elinkeinoministeriön vastauksessa todetaan, että kotoutumiskoulutukseen liittyvät tiedot vietään tällä hetkellä TE-hallinnon URA-tietojärjestelmään. Tietoja voidaan yhdistää muihin URA-järjestelmän tietoihin. Kotoutumisen edistäminen, mukaan lukien kotoutumiskoulutuksen seurannan kehittäminen, kytkeytyy käynnissä olevaan tietojärjestelmätyöhön, erityisesti TE-palvelujen asiakastietojärjestelmäkokonaisuuden kehittämiseen. Uusi järjestelmä korvaa myös nykyisen URA-järjestelmän.

TE-palvelujen uusi asiakastietojärjestelmä otetaan käyttöön asteittain vuosina 2022–2023, ja lopulliset kytkennät URA-järjestelmään puretaan vuoden 2024 loppuun mennessä, kun TE-palvelut siirtyvät kuntien vastuulle. Jatkossa työvoimakoulutusta, mukaan lukien kotoutumiskoulutusta ja kotoutumislain mukaisia omaehtoisia opintoja, seurataan kehitteillä olevien TE-palvelujen tietojärjestelmien avulla. Kotoutumiskoulutusten seurantaan liittyvää tiedonkeruuta kehitetään osana TE-palvelujen tietojärjestelmien kehittämistyötä. Samalla määritellään myös seurannan mittarit.

Kotoutumiskoulutuksia hallinnoidaan TE-palvelujen ja oppilaitosten käytössä olevassa Koulutusportti-järjestelmässä, johon myös tallennetaan kotoutumiskoulutuksessa saavutettuja kielitaitotasoja. Järjestelmä on rakennettu asiakasohjauksen tarpeita ajatellen, joten se ei tuota riittävän tarkkaa ja vertailukelpoista tietoa kotoutumiskoulutusten kehittämisen tueksi. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan käynnissä on selvityshanke, jossa kartoitetaan kotoutumisen tietojärjestelmäpalveluja ja Koulutusportti-järjestelmän kehittämistarpeita asiakasohjauksen, asiakaspalvelun ja tiedolla johtamisen näkökulmasta. Tavoitteena on kehittää järjestelmää ja integroida sen sisältöjä osaksi edellä mainittua TE-palvelujen asiakastietojärjestelmäkokonaisuutta.

Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriön vastauksen mukaan kansallisella tasolla kehitetään digitaalista jatkuvan oppimisen palvelukokonaisuutta, joka olisi käytössä koko yksilön elinkaaren ajan. Opetus- ja kulttuuriministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön yhteistyössä kehitettävän palvelukokonaisuuden pää tavoitteena on tukea sujuvia siirtymiä koulutuksen ja työelämän välillä. Maahanmuuttajat olisivat yksi tulevan palvelukokonaisuuden käyttäjäryhmä.

Kotoutumiskoulutuksen vaikutusten arviointi vaatii osaamista, resursseja sekä lainsäädännön huomioimista

Työ- ja elinkeinoministeriön vastauksessa todetaan, että uskottava vaikutusten arviointi edellyttää aina asetelmaa, jossa toimenpiteen kohteena olevalle ryhmälle on mahdollista luoda satunnaisesti valittu verrokkiryhmä. Jos tällaista ryhmää ei ole mahdollista luoda satunnaistamalla tai kvasikokeellisesti, voidaan hyödyntää kaltaistamismenetelmiä, joissa kontrolloidaan molempien ryhmien havaittavissa olevia ominaisuuksia. Vaikutusten osoittamiseksi ei siis riitä, että pystytään kertomaan, mikä on koulutukseen osallistuneiden työllistyminen tai kielitaidon taso koulutuksen jälkeen ja onko siinä tapahtunut muutoksia. Vaikutusten osoittamiseksi eivät riitä myöskään osallistujien omat arviot siitä, missä määrin koulutuksesta on ollut hyötyä työllistymisessä tai kielen oppimisessa.

Satunnaistettujen koeasetelmien muodostaminen on usein kallista, aikaa vievää ja lainsäädännöllisesti vaikeaa. Vaikeus johtuu siitä, että kaikilla maahanmuuttajilla on samoin perustein oikeus osallistua palveluihin eikä uskottavaa verrokkiryhmää ole mahdollista muodostaa ilman kokeellisia tutkimusasetelmiä. Myös kvasikokeellisten tutkimusasetelmien laatiminen on vaikeaa ja monen politiikkatoimenpiteen kohdalla mahdotonta.

Työ- ja elinkeinoministeriön vastauksen mukaan ministeriössä on etsitty toimivia tapoja vaikutusten osoittamiseksi muun muassa konsultoimalla tutkijoita. Vuosina 2017–2019 kokeiltiin tutkijoiden kanssa yhteistyössä suunniteltua KOTO-SIB-hanketta, jonka rahoitus perustui vaikuttavuusinvestointeihin. Hankkeessa kotoutuja-asiakkaita ohjattiin erillisiin työelämälähtöisiin koulutuksiin, joissa koulutuksen ja työteon yhdistäminen oli mahdollista joustavasti. KOTO-SIB-hankkeeseen osallistuminen oli vapaaehtoista. Osa hakeneista arvottiin osallistujiksi ja osa päätyi verrokkiryhmäksi. Hankkeen tuloksia ei ole vielä voitu arvioida, mutta seurantatiedon perusteella ne vaikuttavat lupaavilta.

Kotoutumiskoulutuksen vaikutusten arvioinnissa on kuitenkin jouduttu tyytymään myös tieteellisesti vähemmän tiukkoihin kuvaileviin tilastollisiin menetelmiin ja tuloksellisuuden tutkimukseen. Arvioinneissa on pystytty esimerkiksi kuvaamaan, millaisia muutoksia eri ajankohtina aloittaneiden, kotoutumiskoulutuksen läpikäyneiden työelämäosallisuudessa on.

Työ- ja elinkeinoministeriön vastauksen mukaan kotoutumissuunnitelman saaneiden työikäisten koulutus- ja työllistymispolkuja sekä niiden tuloksellisuutta on selvitetty keväällä 2021 julkaistussa VN TEAS-selvityksessä. Tutkimuksessa verrattiin eri ajankohtina kotoutumissuunnitelman saaneiden sijoittumista palkkatyöhön kahdeksan vuotta suunnitelman saamisen jälkeen. Tutkimuksen tulokset vaikuttasivat tukevan sitä päätelmää, että kotoutumissuunnitelman jälkeinen miehille annettu kotoutumiskoulutus olisi muuttanut entistä tuloksellisemmaksi. Tuloksia tulkittaessa on huomioitava, että aikasarjojen perusteella ei voida kuitenkaan luotettavasti päätellä, liittyvätkö muutokset tutkimuksen perusjoukon ominaisuuksiin, ympäristötekijöihin, kuten työmarkkinoiden toimintaan, vai saatuihin kotoutumispalveluihin.

Erillisten tutkimusten lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö seuraa vastauksensa mukaan työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen jälkeistä työllistymistä ja palveluihin sijoittumista. Seurannan haasteena on, että TE-toimistolla ei ole useinkaan tietoa siitä, onko henkilö työllistynyt, sillä tiedon ilmoittaminen on henkilön oman aktiivisuuden varassa. Toisaalta Henkilön poistuminen palveluista ei välttämättä indikoi työllistymistä (voi poistua myös muista syistä), ja vastaavasti henkilö voi jäädä rekisteröityneeksi asiakkaaksi myös työllistymisen jälkeen (esim. työnhaku voi jatkua). Työllistymistieta on luotettavasti saatavissa vain Tilastokeskuksen rekistereistä. Tällä hetkellä selvitetään, miten Tilastokeskuksen rekistereissä olevia työllistymistietoja voitaisiin yhdistää TEM:n työnvälitystilaston tietoihin.

Kotoutumisen osaamiskeskus seuraa maahanmuuttajaväestön kotoutumisen tilaa indikaattoritietokantoihin perustuvalla tiedontuotannolla. Tästä aineistosta saadaan yleiskuva siitä, miten Suomeen muuttaneet ulkomaalaistaustaiset työllistyvät ja asettuvat yhdenvertaiseksi osaksi suomalaista yhteiskuntaa.

Kaikki maahan muuttaneet eivät ole kotoutumislain perusteella oikeutettuja kotoutumiskoulutukseen, ja kotoutumisprosessi jatkuu myös kotoutumisen alkuvaiheen toimenpiteiden päätyttyä. Siksi kotoutumisen seurannassa on tärkeää kerätä tietoa myös koko ulkomaalaistaustaisesta väestönosasta. Vuonna 2020 julkaistiin kotoutumisen kokonaiskatsaus.

Työ- ja elinkeinoministeriön vastauksen mukaan kotoutumislain uudistuksen jälkeen alkuvaiheen palveluita ja kotoutumiskoulutuksen jälkeistä työllistymistä tullaan seuraamaan sekä kansallisella että alueellisella tasolla. Kotoutumiskoulutuksen jälkeistä työllistymistä voidaan seurata esimerkiksi tarkastelemalla sitä, kuinka moni kotoutuja on siirtynyt työmarkkinoille tietyn ajanjakson kuluttua kotoutumispalvelujen piiriin hakeutumisesta. Huomioon tulee kuitenkin ottaa edellä esitetyt, henkilön työllistymisen seurantaan koskevat haasteet, jotka tekevät työllistymisen seurannasta puutteellista. Työ- ja elinkeinoministeriön on tarkoitus erillisselvitysten avulla seurata myös kotoutumispalvelujen laatua ja käynnissä olevan kotoutumislain uudistamisen vaikutuksia kotoutumiskoulutukseen. Lain kokonaisuudistuksen toimeenpanon toteutumista ja toimivuutta on tarkoitus arvioida lain oltua voimassa kolme vuotta.

Kotoutujien kielitaidon testaamiseen on tarkoitus kehittää valtakunnallinen malli

Työ- ja elinkeinoministeriön vastauksen mukaan kielitaidon päättötestaukselle on tarkoitus kehittää valtakunnallisesti yhdenmukainen malli. Mallia käytettäisiin kattavasti kotoutumiskoulutuksessa, ja se tuottaisi valtakunnallisesti vertailukelpoista tietoa koulutuksessa saavutettavista suomen ja ruotsin kielitaitotasosta. Mallin kehittämisestä ja ylläpidosta vastaisi Opetushallitus. Kotoutumislain uudistuksessa lakiin on tarkoitus lisätä säännökset päättötestauksen toteuttamisesta kotoutumiskoulutuksen osana ja viranomaisvastuista testin ylläpidossa ja kehittämisessä. Lisäksi kotoutumislaisissa säädettäisiin nykyistä vastaavasti kotoutumiskoulutuksen kielitaidon tavoitetasosta. Digitaalisten ratkaisujen valmistelussa huomioidaan myös päättötestausten tulosten hyödyntäminen.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida, miten tuloksellista TE-hallinnon järjestämä kotoutumiskoulutus ja siihen sisältyvä kielikoulutus on ollut. Tuloksellisuutta arvioitiin koulutushankintojen taloudellisuuden, koulutusten kattavuuden ja koulutukseen ohjaamisen sujuvuuden näkökulmista.

Koulutuksen vaikutuksia arvioitiin erityisesti koulutukseen osallistuneiden saavuttaman kielitaidon tason perusteella. Tarkastuksessa havaittiin, että kotoutumiskoulutuksissa tavoitteena olevaa kielitaitotasoa ei useinkaan saavutettu. Tarkastuksen perusteella TEM:llä ei ollut käytössään riittävästi tietoa kotoutumiskoulutusten vaikutuksista maahanmuuttajien kielitaidon kehittymiseen eikä työllistymiseen.

Hallitus antoi kesäkuussa 2021 eduskunnalle valtioneuvoston selonteon kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista. Laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) uudistetaan kokonaisuudessaan selonteon eduskuntakäsittelyn pohjalta.

TE-palvelujen uusi asiakastietojärjestelmä on tarkoitus ottaa käyttöön asteittain vuosina 2022–2023, ja kytkennät nykyiseen URA-järjestelmään on tarkoitus purkaa vuoden 2024 loppuun mennessä, kun TE-palvelut siirtyvät kuntien vastuulle.

Kotoutumiskoulutuksen seurannan kehittäminen kytkeytyy käynnissä olevaan tietojärjestelmätyöhön. Samassa yhteydessä on tarkoitus kehittää kotoutumiskoulutusten seurantaan liittyvää tiedonkeruuta ja määritellä myös seurannan mittarit.

Kotoutumiskoulutuksia hallinnoidaan TE-palvelujen ja oppilaitosten käytössä olevassa Koulutusportti-järjestelmässä. Käynnissä on selvityshanke, jossa kartoitetaan Koulutusportin kehittämistarpeita. Tavoitteena on integroida järjestelmän sisältöjä osaksi kehitteillä olevaa TE-palvelujen asiakastietojärjestelmää.

Kotoutumiskoulutuksen vaikuttavuuden arviointi on vaativaa. Uskottava arviointi edellyttää asetelmaa, jossa toimenpiteen kohteena olevalle ryhmälle on mahdollista luoda satunnaisesti valittu verokki-ryhmä. Satunnaistettujen koeasetelmien muodostaminen on usein kallista, aikaa vievää ja lainsäädännöllisesti vaikeaa. Vaikeus johtuu siitä, että kaikilla maahanmuuttajilla on samoin perustein oikeus osallistua palveluihin eikä uskottavaa verokkiryhmiä ole mahdollista muodostaa ilman kokeellisia tutkimusasetelmia.

Työ- ja elinkeinoministeriössä on etsitty toimivia tapoja kotoutumiskoulutusten vaikutusten osoittamiseksi muun muassa konsultoimalla tutkijoita. Vaikutusten arvioinnissa on jouduttu tyytymään myös tieteellisesti vähemmän tiukkoihin menetelmiin ja kuvailevaan tuloksellisuuden tutkimukseen.

Työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen jälkeisen työllistymisen tai jatkopalveluihin sijoittumisen seurannan kannalta haasteita aiheuttaa se, että henkilön työllistymistä koskeva tieto on luotettavasti saatavissa vain Tilastokeskuksen rekistereistä. Käynnissä on sen selvittäminen, miten Tilastokeskuksen rekistereissä olevia työllistymistietoja voitaisiin yhdistää TEM:n työnvälitystilaston tietoihin Tilastokeskuksessa.

Kotoutumislain uudistuksen jälkeen alkuvaiheen palveluita ja kotoutumiskoulutuksen jälkeistä työllistymistä seurataan sekä kansallisella että alueellisella tasolla. Uuden kotoutumislain oltua voimassa kolme vuotta arvioitaisiin lain kokonaisuudistuksen toimeenpanon toteutumista ja toimivuutta erillisselvityksellä.

Kielitaidon päättötestaukselle on tarkoitus kehittää valtakunnallisesti yhdenmukainen malli. Mallia käytettäisiin kattavasti kotoutumiskoulutuksessa, ja se tuottaisi valtakunnallisesti vertailukelpoista tietoa koulutuksessa saavutettavista suomen ja ruotsin kielitaitotasosta. Mallin kehittämistä ja ylläpidosta vastaisi Opetushallitus. Kotoutumislain uudistuksessa lakiin on tarkoitus lisätä säännökset päättötestauksen toteuttamisesta kotoutumiskoulutuksen osana sekä viranomaisvastuista testin ylläpidossa ja kehittämisessä. Lisäksi kotoutumislaisissa säädettäisiin nykyistä vastaavasti kotoutumiskoulutuksen kielitaidon tavoitetasosta. Digitaalisten ratkaisujen valmistelussa huomioidaan myös päättötestausten tulosten hyödyntäminen.

Jälkiseurannan perusteella tarkastuskohteessa on tapahtunut tarkastuksen suositusten suuntaista kehitystä. Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Anna-Liisa Pasanen
johtaja, Turvallinen ja hyvinvoiva yhteiskunta

Hannu Tervo
johtava tuloksellisuustarkastaja

JAKELU Työ ja elinkeinoministeriö