



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Kotoutumiskoulutus



Tuloksellisuustarkastuskertomus
Kotoutumiskoulutus

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8093 (NID.)
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-430-9 (NID.)
ISBN 978-952-499-431-6 (PDF)
URN:ISBN:978-952-499-431-6
[HTTP://URN.FI/URN:ISBN:978-952-499-431-6](http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-431-6)

GRANO OY
HELSINKI 2018

TARKASTUSKERTOMUKSEN VALOKUVAT
LUKU 1 , VALOKUVAAJA VILJA PURSIAINEN, VTV
LUKU 2, VALOKUVAAJA TIINA PUPUTTI, VTV
LUVUT 3 JA 4, VALOKUVAAJA VILLE-VEIKKO HEINONEN, VTV

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 348/54/2016

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen kotoutumiskoulutusta koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään työ- ja elinkeinoministeriölle ja Opetushallitukselle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista työ- ja elinkeinoministeriölle ja Opetushallituksella on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2022.

Helsingissä 4. syyskuuta 2018

Marko Männikkö
ylijohtaja

Hannu Tervo
johtava tuloksellisuustarkastaja

Tarkastuksen kohteena oli oppivelvollisuusiän ylittäneiden maahanmuuttajien kotoutumiskoulutus. Koulutus toteutetaan pääsääntöisesti työvoimakoulutuksena, mutta se voidaan järjestää myös omaehtoisena opiskeluna.

Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida, miten tuloksellista TE-hallinnon järjestämä kotoutumiskoulutus ja siihen sisältyvä kielikoulutus on ollut. Kotoutumiskoulutuksen tuloksellisuutta arvioitiin koulutushankintojen taloudellisuuden, koulutusten kattavuuden ja koulutukseen ohjaamisen sujuvuuden näkökulmista. Koulutuksen vaikutuksia arvioitiin erityisesti koulutukseen osallistuneiden saavuttaman kielitaidon tason perusteella.

Kotoutumiskoulutuksissa tavoitteena olevaa kielitaitotasoa ei useinkaan saavuteta. Työssä ja jatko-opiskeluissa tarvittavan kielitaitotason (B1-taso) saavutti vuosina 2013–2016 vajaat 35 prosenttia kotoutumiskoulutuksen päättäneistä henkilöistä.

Kotoutumiskoulutusten vaikuttavuutta seurataan osallistujien työttömyysasteen avulla. Vuodesta 2017 alkaen on vuosittain asetettu valtakunnalliset ja alueelliset tavoitteet sille, kuinka suuri osa enimmillään koulutukseen osallistuneista on työttömänä kolme kuukautta koulutuksen päättymisen jälkeen. Koulutuksen suorittaneiden työttömyysastetta ei kuitenkaan voida yksinään pitää riittävänä mittarina kotoutumiskoulutuksen vaikuttavuuden seurannassa.

Valtion talousarvioesityksissä kotoutumiskoulutuksen hankintaan oli varattu vuosina 2015–2018 keskimäärin 82 miljoonaa euroa vuodessa. Maahanmuuttajien määrän kasvun seurauksena kotoutumiskoulutukseen varattuja talousarviomäärärahoja lisättiin 45 prosentilla vuonna 2016. Kotoutumiskoulutuksen suorittaneiden määrä kasvoi noin 35 prosenttia vuodesta 2015 vuoteen 2016.

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) vastaa kotouttamispolitiikan yleisestä kehittämisestä ja suunnittelusta sekä ohjaa ELY-keskuksia kotouttamiseen liittyvissä tehtävissä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset) vastaavat koulutuksen järjestämisestä alueillaan. Työ- ja elinkeinotoimisto (TE-toimisto) ohjaa maahanmuuttajan työvoimakoulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen tai hakeutumaan omaehtoiseen opiskeluun. Opetushallitus (OPH) antaa opetussuunnitelman perusteet aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutukseen.

Kotoutumiskoulutusten hankinnat on toteutettu suunnitelmallisesti ja niitä on ohjattu riittävästi

Kotoutumiskoulutusten hankinnat on toteutettu suunnitelmallisesti ja kilpailutuksissa on korostettu laatua. Opiskelijatyöpäivän hinta on hieman laskenut vuonna 2016.

TEM ohjaa ELY-keskuksia kotoutumiskoulutusasioissa pääasiassa hankintaohjeiden ja säädösten kautta. Tätä ohjausta voi pitää riittävänä. Työllä-

syyden hoitoon ja työvoimakoulutuksiin varatut rahat jaetaan TEM:n määrittämin kriteerein ELY-keskuksille kokonaissummana. ELY-keskuksille jää paljon harkintavaltaa sekä ammatillisen työvoimakoulutuksen että kotoutumiskoulutuksen hankinnoissa. Koulutushankintojen taloudellisuutta ei voitu luotettavasti arvioida käytettävissä olleen tiedon perusteella.

Koulutuksiin ohjaaminen on nopeutunut, mutta odotusajat vaihtelevat TE-toimistojen välillä

Kotoutumissuunnitelmia tehtiin työnvälitystilaston mukaan koko maassa 17 893 kappaletta vuonna 2016. Koska maahanmuuttaja-asiakkaiden ja alkukartoitusten määrää ei tilastoida, kotoutumissuunnitelmien kattavuutta ei voitu laskea.

Odotusajat sekä alkukartoitustestiin että koulutukseen ovat lyhentyneet vuodesta 2013 vuoden 2017 elokuun alkuun. Odotusaika koulutukseen lyheni vuodesta 2014 vuoteen 2016 reilusta 160 päivästä 80 päivään. Samaan aikaan sekä alkukartoitukseen että koulutukseen odottavien määrä on kasvanut selvästi. Odotusajat kuitenkin vaihtelevat TE-toimistojen välillä, eikä kaikilla alueilla ole saavutettu asetettuja aikatavoitteita. Koulutusjaksojen pituus on lyhentynyt, mutta maahanmuuttajan koulutuksiin käyttämä aika on samaan aikaan pidentynyt Koulutusportin tietojen perusteella.

Kotoutumiskoulutuksen toteutumista seurataan ELY-keskuksissa ja TE-toimistoissa loppuraporttien, valvontakäyntien ja säännöllisten kouluttajien tapaamisten avulla. Koulutusportti-tietojärjestelmä toimii sekä kotoutumiskoulutuksen että omaehtoisen opiskelun seurantavälineenä TE-toimistoissa. Tarkastuksen perusteella koulutusten operatiivinen seuranta ELY-keskuksissa ja TE-toimistoissa on toteutettu asianmukaisesti.

Ministeriö seuraa koulutuksen vaikuttavuutta osallistujien työttömyysasteen avulla

Kotoutumiskoulutukselle on asetettu vuonna 2017 ELY-kohtaiset vaikuttavuustavoitteet. Vaikuttavuutta mitataan koulutuksiin osallistuneiden työttömyysasteella.

TEM seuraa asiakasrekisteriin perustuvan työnvälitystilaston avulla kotoutumiskoulutukseen osallistuneiden pääsyä työhön ja jatkokoulutukseen kolme kuukautta koulutuksen jälkeen. Menettely on sama kuin ammatillisessa työvoimakoulutuksessa. Lisäksi TEM on selvittänyt vuosittain TE-palveluista sijoittumista käyttäen hyväksi Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastoa. Selvitys antaa paremman kuvan kotoutujien sijoittumisesta työhön, jatkokoulutukseen ja muihin TE-palveluihin, mutta sekään ei anna kattavaa kuvaa toimenpiteiden vaikuttavuudesta. Selvityksistä puuttuu vertailu niihin, jotka eivät ole olleet toimenpiteiden kohteena. TEM on myös teettänyt pi-

tempiaikaiseen seurantaan perustuvan ulkopuolisen arvioinnin TE-palvelujen vaikuttavuudesta maahanmuuttajien työmarkkina-asemaan. Selvitys kattoi myös kotoutumiskoulutuksen.

TEM ei ole arvioinut kotoutumiskoulutukseen osallistuneiden kielitaidon kehittymistä, vaikka kielen oppimista voi pitää edellytyksenä työhön tai jatkokoulutukseen pääsemiselle. Osallistujille tehdään kielitestejä, joiden tuloksia on raportoitu Koulutusportin tilastoraporteissa vuosittain.

Tarkastuksessa havaittiin, että kotoutumiskoulutuksissa tavoitteena olevaa kielitaitotasoa ei useinkaan saavuteta. Kielitaitotason B1 saavutti vuosina 2013–2016 vajaat 35 prosenttia kotoutumiskoulutuksen päättäneistä henkilöistä. Kielitaidon tasoa selittivät henkilön tausta, kielitaidon lähtötaso ja koulutuksen sisältö. Koulutuspalvelujen tuottajalla oli vaikutusta osallistujien saavuttamaan kielitaidon tasoon vielä senkin jälkeen, kun tärkeimmät henkilöiden taustaa ja koulutusjaksoa koskevat tiedot otettiin analyysissä huomioon. Työvoimakoulutuksessa oli hieman todennäköisempää saavuttaa parempi kielitaito kuin omaehtoisessa koulutuksessa.

Tarkastuksen perusteella TEM:llä ei ole käytössään riittävästi tietoa kotoutumiskoulutusten vaikutuksista maahanmuuttajien kielitaidon kehittymiseen eikä työllistymiseen.

Tarkastusviraston suositukset:

1. TEM:n tulisi kehittää kotoutumiskoulutuksen vaikutusten seurantaan siten, että valtakunnallisiin tietojärjestelmiin kerättävää tietoa voidaan paremmin hyödyntää kotoutumiskoulutuksen suunnittelussa, ohjauksessa ja vaikuttavuuden arvioinnissa.
2. TEM:n tulisi teettää arviointi kotoutumiskoulutuksen käytäntöjen ja muiden kotouttamistoimenpiteiden vaikutuksista ja vaikuttavuudesta työllistymiseen ja riittävän kielitaidon saavuttamiseen.
3. TEM:n tulisi järjestää kotoutujien kielitaidon testaaminen siten, että TE-hallinnolla olisi käytettävissä vertailukelpoista tietoa kielikoulutusta järjestävien palveluntuottajien tuloksellisuudesta maahanmuuttajien kielitaitotasotavoitteiden toteutumisessa.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	4
1 Mitä tarkastettiin	11
2 Miten suunnitelmallista ja taloudellista kotoutumiskoulutuksen järjestäminen on ollut?	13
2.1 Määrärahaa lisättiin maahanmuuttajien määrän kasvun seurauksena	13
2.2 Koulutushankinnat on toteutettu suunnitelmallisesti ja laatua korostaen	15
2.3 Opiskelijatyöpäivän keskihinta laski hieman samalla kun koulutushankinnat lisääntyivät	18
2.4 Koulutusmäärät kasvoivat ja koulutukset lyhenivät, mutta henkilöiden koulutuksiin käyttämä aika piteni	20
3 Miten onnistunutta ja sujuvaa kotoutumiskoulutukseen ohjaaminen on ollut?	27
3.1 Kotoutumissuunnitelma tehdään alkukartoituksen yhteydessä, odotusajat koulutuksiin ovat lyhentyneet	27
3.2 Uusien koulutusmallien käyttöönotto ei ole sujunut ongelmitta	30
3.3 Koulutusten toteutusta valvotaan ja seurataan aktiivisesti	31
4 Miten onnistuneesti koulutuksen tuloksellisuutta on seurattu ja vaikuttavuutta arvioitu?	33
4.1 Koulutuksen tuloksia ja vaikuttavuutta seurataan asiakasjärjestelmän tuottaman tiedon avulla	33
4.2 Osallistujat ovat olleet tyytyväisiä kotoutumiskoulutukseen	36
4.3 Kieltä opitaan mutta tavoitetaso jää usein saavuttamatta	37
4.4 Tuloksellisuudessa on eroja kotoutumiskoulutuksen koulutuspalvelujen tuottajien välillä	39
Liite: Miten tarkastettiin	42
Viitteet	46

oah



1 Mitä tarkastettiin

Tarkastuksen kohteena oli oppivelvollisuusiän ylittäneiden maahanmuuttajien kotoutumiskoulutus. Kotoutumiskoulutus on keskeinen toimenpide työikäisten maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi.

TEM:n hallinnonalalla kotoutumiskoulutuksen määrärahat sisältyvät momentille 32.30.51 (Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut). Valtion talousarvioesityksissä kotoutumiskoulutuksen hankintaan oli varattu vuosina 2015–2018 keskimäärin 82 miljoonaa euroa vuodessa.¹

Kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä sekä omaehtoiseen opiskeluun ohjaamisesta on säädetty laissa kotoutumisen edistämisestä (1386/2010). TEM on antanut TE-toimistoille ohjeen lain soveltamisesta.² Kuviossa 1 on esitetty keskeisten toimijoiden roolit kotoutumiskoulutuksen järjestämisessä.

Kotoutumiskoulutuksena järjestetään suomen tai ruotsin kielen opetusta, tarvittaessa luku- ja kirjoitustaidon opetusta sekä muuta opetusta, joka edistää työelämään ja jatkokoulutukseen pääsyä sekä yhteiskunnallisia, kulttuurisia ja elämänhallintaan liittyviä valmiuksia. Kotoutumiskoulutus toteutetaan pääsääntöisesti työvoimakoulutuksena, siten kuin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012) säädetään. Kotoutumiskoulutusta voidaan järjestää myös omaehtoisena opiskeluna.³ Omaehtoisena opiskeluna voidaan tukea opintoja, joista säädetään erityislaeissa (628/1998, 629/1998, 630/1998, 631/1998, 351/2003, 558/2009 ja 632/1998) tai muuta koulutusta, jos se täyttää kotoutumisen edistämislain (22 ja 23 §) mukaiset edellytykset. Omaehtoisen opiskelun tukemisen tukiajasta, seurannasta ja tietojen saannista on säädetty laissa julkisista työvoima- ja yrityspalveluista (6 luku, 4–9 §).

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, miten tuloksellista TE-hallinnon järjestämä kotoutumiskoulutus ja siihen sisältyvä kielikoulutus on ollut. Kotoutumiskoulutuksen tuloksellisuutta arvioitiin koulutushankintojen taloudellisuuden, koulutusten riittävyyden sekä koulutukseen ohjaamisen sujuvuuden näkökulmista. Koulutuksen vaikutuksia arvioitiin erityisesti koulutuksen suorittaneiden kielen oppimisella. Kotoutumiskoulutukseen rinnastettavaa omaehtoista opiskelua arvioitiin vain koulutukseen ohjaamisen sujuvuuden ja kielen oppimisen kannalta.

Maahanmuuttajien kotoutumiskoulutukseen kohdistuva tarkastus on osa teemaa ”Osaamisperustan vahvistaminen muuttuvilla työmarkkinoilla”. Teeman tavoitteena on tuottaa tietoa niiden toimenpiteiden vaikuttavuudesta, joilla pyritään parantamaan erityisesti peruskoulun varassa olevien, maahanmuuttajien sekä ikääntyvien koulutustasoa ja työmarkkinakelpoisuutta.

 **Työ- ja elinkeinoministeriö**
vastaa kotouttamispolitiikan yleisestä
kehittämisestä, suunnittelusta ja ohjauksesta



Kuvio 1: Toimijoiden roolit työvoimakoulutuksena järjestettävässä kotoutumiskoulutuksessa

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus



2 Miten suunnitelmallista ja taloudellista kotoutumiskoulutuksen järjestäminen on ollut?

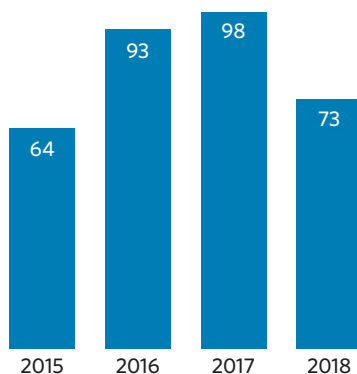
Kotoutumiskoulutuksen resursseja lisättiin vuonna 2016 maahanmuuttajien määrän äkillisen kasvun seurauksena. TEM ohjaa ELY-keskuksia kotoutumiskoulutusasioissa pääasiassa hankintaohjeiden ja säädösten avulla. Koulutushankinnat on toteutettu suunnitelmallisesti, ja kilpailutuksissa on korostettu laatua. Kotoutumiskoulutusten ja osallistujien määrä kasvoi vuodesta 2015 vuoteen 2016. Samaan aikaan myös opiskelijatyöpäivän hinta laski hieman. Koulutusten kesto on lyhentynyt viime vuosina, mutta henkilöiden koulutukseen käyttämä aika on hieman pidentynyt.

2.1 Määrärahaa lisättiin maahanmuuttajien määrän kasvun seurauksena

TE-toimistoissa tehtyjen haastattelujen perusteella rahaa ja henkilöresursseja saatiin riittävästi maahanmuuttajien palveluihin syksyllä 2015 tapahtuneen äkillisen maahanmuuttajien määrän kasvun seurauksena. Maahanmuuttaja-asiakkaiden määrä ei kuitenkaan lisääntynyt niin nopeasti kuin odotettiin, koska turvapaikkapäätösten tekeminen Maahanmuutovirastossa kesti oletettua kauemmin. Tämän takia vuoden 2015 syksyllä tullut suuri maahanmuuttajajoukko alkoi tulla TE-toimistojen asiakkaiksi vasta vuoden 2017 alkupuolella. Lisäraha saatiin liian aikaisin suhteessa asiakasmäärän kasvuun.⁴ Lisäraha voitiin kuitenkin käyttää jonojen purkamiseen.⁵

Haastatteluissa nousi esiin myös se, että jatkuvasti muuttuvaan asiakas-tilanteeseen on yleensäkin vaikea varautua ennakolta. Jos asiakasmäärä yllättäen kasvaa, se saattaa viivästyttää pääsyä kielitestiin tai koulutukseen.⁶

TEM:n hallinnonalalla kotoutumiskoulutuksen määrärahat sisältyvät momentille 32.30.51 (Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut). Valtion talousarvioon varatut kotouttamiskoulutuksen määrärahat olivat korkeimmillaan vuosina 2016 ja 2017. Tämä johtui varautumisesta turvapaikanhakijoiden määrän kasvun aiheuttamaan kotoutumiskoulutuksen kysynnän kasvuun. Kuviossa 2 on esitetty talousarviomäärärahat vuosina 2015–2018.



Kuvio 2: Kotoutumiskoulutukseen varatut määrärahat valtion talousarviossa vuosina 2015–2018, miljoonaa euroa, sis. ALV. Lähde: Valtion talousarvioesitykset

Vertailun vuoksi mainittakoon, että ammatillisen työvoimakoulutuksen hankintaan varattiin noin 106 miljoonaa euroa vuoden 2018 talousarviossa. Kotoutumiskoulutuksen osuus työvoimakoulutuksen kokonaismäärärahoista on siten noin 40 prosenttia. Työvoimakoulutuksiin osallistuvien toimeentulo maksetaan sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan pääluokasta.

Omaehtoisen opiskelun järjestämisestä aiheutuvat kustannukset kateetaan opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) hallinnonalan momenteilta. Kotoutumisen edistämislain mukaan omaehtoinen opiskelu on mahdollista perusopetuksessa, lukiossa, ammatillisessa koulutuksessa, ammatillisessa aikuiskoulutuksessa, ammattikorkeakoulussa, yliopistossa tai vapaan sivistystyön mukaisessa oppilaitoksessa.⁷

Ministeriö ohjaa koulutushankintoja määrärahaziintien, säädösten ja hankintaohjeiden avulla

Ministeriön toteuttama kotoutumiskoulutuksen ohjaus jättää koulutushankintojen toteuttamisessa paljon harkintavaltaa ELY-keskuksille. Riskinä ja toisaalta mahdollisuutena tässä on se, että eri alueilla voidaan painottaa koulutuksia eri tavalla. Ministeriön toteuttama ohjaus on tarkoituksenmukaista ottaen huomioon myös sen, että alueiden väliset erot toiminnan laajuudessa ovat huomattavat.

TEM on luopunut valtakunnallisesta työvoimakoulutuksen suunniteluohjeesta, koska koulutustarpeet vaihtelevat maakunnittain. Lähtökohdiana on, että TE-palvelujen toteutusta ohjaavat eduskunnan ja hallituksen linjaukset, TEM:n tulostavoitteet, muu substanssiohjaus, verkostoyhteistyö sekä alueelliset tarpeet.⁸

TEM ei myöskään pyri määrittelemään kiinteää rakennetta työvoimakoulutukseen vaan ohjaa pääsääntöisesti hankintaohjeilla ja muilla säädöksillä. Talousarvion ohjausmekanismi on se, että TE-hallinnolle asetetaan päämäärät ja tavoitteet esimerkiksi nuorisotyöttömyyden alentamiseen. Työvoimakoulutus on yksi keino saavuttaa tavoitteet, jotka ELY-keskusten tulee ottaa toiminnassaan huomioon.⁹

Kotoutumiskoulutukselle on määrärahaziintiö talousarviossa, ja se on myös ohjannut hankintoja varsin vahvasti, vaikka vuosittain ELY-keskuksille jaettavissa työllisyysmäärärahoissa työvoimakoulutuksiin kohdistettava raha ei ole korvamerkittyä.¹⁰

TE-toimistoissa tehdyissä haastatteluissa keskusteltiin kotoutumiskoulutukseen liittyvän toiminnan ohjaamisen menettelyistä ja toimivuudesta. Yleisesti todettiin, että ministeriön antama ohjaus ja ohjeistus ovat riittäviä. Sekä kotoutumisen edistämistä että julkisia työvoima- ja yrityspalveluja koskevasta laista on annettu omat soveltamisohjeet.¹⁶

Kotoutumiskoulutus on siirtymässä osaksi maakuntien kasvupalveluja

Lakia kotoutumisen edistämisestä ollaan maakuntauudistuksen myötä uudistamassa. Lakiluonnoksen¹¹ mukaan kotoutumiskoulutuksen järjestäminen siirtyy maakunnan vastuulle osana kasvupalveluja. Vuoden 2018 alusta alkaen aikuisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen järjestäminen siirtyi pääosin OKM:n vastuulle osaksi aikuisten perusopetusta ja vapaan sivistystyön koulutusta.¹²

Maakuntauudistuksessa momentin 32.30.51 (Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut) määräraha, joka sisältää työvoimakoulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen osoitetun määrärahan, siirtyisi osaksi maakuntien yleiskatteellista rahoitusta. Maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen kohdennettavan niin sanotun kasvupalvelurahoituksen jakokriteereit olisivat työttömät työnhakijat, työttömyysaste ja yritysten toimipaikat. Maakunta päättäisi itsehallintonsa nojalla saamansa valtion rahoituksen kohdentamisesta tehtäviensä hoitamiseen.¹³

Lakiluonnoksen (27 §) mukaan maakunnan on laadittava järjestämistä vastuulle kuuluvista kotoutumista edistävästä tehtävistä ja palveluista omaavalahtoahtjelma kotoutumisen seurannan toteuttamiseksi.

Lakiluonnoksen (38 §) mukaan TEM seuraa yhdessä muiden keskeisten ministeriöiden kanssa maakunnan järjestämistä vastuulla olevien kotoutumista edistävien palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyden toteutumista valtakunnallisesti ja maakunnittain. Lakiluonnoksessa (65 §) säädetään myös ELY-keskuksia sitovien sopimusten ja vastuuden siirtämisestä maakunnalle.¹⁴ Hallitus on antanut esityksen eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä 5.7.2018. Lain on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2021.¹⁵

2.2 Koulutushankinnat on toteutettu suunnitelmallisesti ja laatua korostaen

Jokainen ELY-keskus laatii vuosittain alustavan hankintasuunnitelman, johon sisältyy myös työvoimakoulutus. Hankintoja voidaan toteuttaa ympäri vuoden, mutta pääsääntöisesti ELY-keskukset järjestävät kaksi kertaa vuodessa isomman hankintakerroksen. Käytännössä näiden lisäksi tarvitaan täydentäviä hankintoja. Myös puitejärjestelyt ovat hankinnoissa yleisiä. ELY-keskukset saavat itsenäisesti päättää työvoimakoulutusten suuntaamisesta ja hankintamäärästä. OPH:n maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen¹⁷ sekä luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen¹⁸ opetussuunnitelman perusteet ovat sisällöllisesti ohjaavia dokumentteja, joita koulutuspalvelujen tuottajat eivät voi jättää noudattamatta tai joista ne eivät voi poiketa.¹⁹

ELY-keskuksille tehdyn kyselyn perusteella kotoutumiskoulutuksesta

tehdään joko oma hankintasuunnitelma tai suunnitelma tehdään osana työvoimakoulutuksen tai yleistä hankintasuunnitelmaa. Useat ELY-keskukset käyttävät kotoutumiskoulutusten hankinnoissa monen vuoden pituisia puitesopimuksia. Tällöin kunkin valitun puitesopimustoimittajan kanssa solmitaan ensin puitesopimus, joka koskee koko hankintakautta. Lisäksi jokaiselle hankintavuodelle tehdään erilliset hankintasopimukset. Esimerkiksi Uudenmaan ELY-keskuksen tekemissä sopimuksissa hankintakaudet ovat tyypillisesti 2–3 vuoden mittaisia, ja eri vuosina kilpailutetaan eri koulutuksia.

Useat ELY-keskukset ilmoittivat suunnittelewansa hankintoja yhteistyössä TE-toimiston kanssa. Kyselyn perusteella ELY-keskukset käyttävät hankintamäärien suunnittelussa pohjatietona koulutusten hankintamääriä edellisinä vuosina sekä edellisten vuosien toteutuneita ja tulevien vuosien ennakoituja asiakasmääriä TE-palveluissa. Tieto koulutustarpeista saadaan yleisimmin TE-toimistolta. Hankintamäärien suunnittelua hankaloittaa se, että tieto valtion tulevan vuoden talousarvion määrärahasta tulee usein vasta aivan loppuvuodesta. Toisaalta talousarvion määrärahaan saatetaan tehdä huomattavia lisäyksiä vuoden kuluessa.²⁰

Hankintakriteerijä on sovellettu ohjeiden mukaisesti

Kilpailuskriteerien soveltamista ja yhteneväisyyttä selvitettiin käymällä läpi ELY-keskuksista saadut kotoutumiskoulutusten hankinta-asiakirjat vuodelta 2016. Hankintapäätös saattoi olla myös kapasiteettihankinta aiemmalta vuodelta, jos vuodelta 2016 ei ollut kilpailutettua päätöstä. Asiakirjojen mukaan kaikki ELY-keskukset olivat kilpailuttaneet kotoutumiskoulutusten hankinnat TEM:n ohjeistuksen mukaisesti. Hankintojen kriteerit (vertailuindikaattorit painoarvoineen) oli tuotu esiin hankinta-asiakirjoissa. Hankintapäätöksistä liitteineen kävi myös ilmi kilpailutusprosessin eteneminen ja hankintakriteerien soveltaminen päätöksiä tehtäessä. Hankintapäätöksissä oli viitattu sekä hankintalakiin että TEM:n koulutushankinnoista antamaan ohjeeseen.

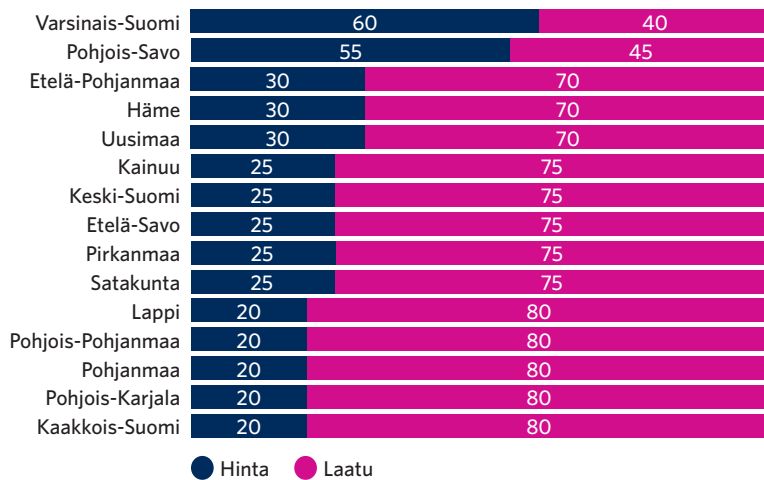
Kilpailuskriteerien painoarvot vaihtelivat jonkin verran ELY-keskuk-sittain. TEM on antanut ohjeen²¹ työvoimakoulutuksen hankintaan. Ohje sisältää sekä tarjousten hintavertailun tekemisen että laatukriteerit ja niiden käytön. Kriteerien painoarvoja ei ole ohjeistettu. Ohjeessa esitetty laatukriteerien kuvaus antaa kuitenkin kuvan siitä, minkälaisen tekijöiden avulla tarjouksia tulee ELY-keskuksissa vertailla.

Laatukriteereihin sisältyvät koulutussuunnitelman vastaavuus opetus-hallinnon tutkinnon perusteiden kanssa, opetushenkilöstön pätevyys ja kokemus, opetusmenetelmät, henkilökohtainen ohjaus, työssäoppimisjaksojen toteutus, yhteistyö työnantajien kanssa, koulutuksen toteuttajan työelämäverkostot, ohjauskäynnit, valvonta ja arviointi sekä aikaisempien koulutus-ten vaikuttavuustiedot ja asiakastytyväisyys. Osa kriteereistä on mitattavia ja perustuu aikaisemmista koulutuksista kerättyihin tietoihin.

Hankintapäätösten perusteella hinnan painoarvo kotoutumiskoulu-tusten hankinnoissa oli tyypillisesti 20–30 prosenttia (13/15 ELY-keskus-ta). Yhdessä ELY-keskuksessa hinnan painoarvo oli 60 prosenttia ja yhdes-sä 50 prosenttia mutta kaikissa vähintään 20 prosenttia. Laatua kuvaavilla kriteereillä oli tyypillisesti suuri painoarvo. Kriteerijä olivat muun muas-sa koulutussuunnitelman arviointi, opettajaresurssit, koulutuksen työelä-mäläheisyys, asiakastytyväisyys (koulutukseen osallistuneiden OPAL-pa-

Koulutushankinnoissa hinnan painoarvo oli 20-30 prosenttia

laute) sekä vaikuttavuus (osallistuneiden työttömyysaste kolme kuukautta koulutuksen päättymisestä sekä OPAL-palaute). OPAL-järjestelmä on TE-hallinnon työvoimakoulutuksen opiskelijapalautteen hallinnoinnin ja raportoinnin tietokantapohjainen sovellus. Suurin osa ELY-keskuksista (13/15) oli esittänyt päätöksissä myös laadullisten kriteerien painoarvot prosentteina. Suuressa osassa ELY-keskuksia tärkeimpiä laatuksiteerejä olivat koulutus-suunnitelman realismisuus tai toteutettavuus (12/15 ELY-keskusta) sekä opettajaresurssit ja opettajien pätevyys (12/15 ELY-keskusta). Laatuksiteerien määrät ja painoarvot vaihtelivat jonkin verran ELY-keskuksittain. Kuviossa 3 on esitetty hinnan ja laadun painoarvot ELY-keskuksittain.



Kuvio 3: Hinnan ja laadun painoarvo kotoutumiskoulutusten hankinnoissa ELY-keskuksittain. Lähde: ELY-keskusten hankintapäätökset

Viranomaiset tekevät yhteistyötä koulutusten hankinnassa ja seurannassa

Kotouttamispolitiikka on sisällöltään vahvasti monialaista ja edellyttää tiivistä yhteistyötä eri hallinnonalojen välillä niin valtakunnallisella kuin alue- ja kuntatasolla.²²

Tarkastuksen perusteella paikallistason toimijat tekevät yhteistyötä kotoutumiskoulutusten järjestämisessä. Tarkastuksessa ei selvitetty, onko yhteistyö riittävää koulutusten optimaalisen toteuttamisen näkökulmasta.

ELY-keskukset nimesivät hankinta-asioissa tärkeimmiksi yhteistyökumppaneiksi TE-toimiston (14/15 ELY-keskusta) sekä koulutuspalvelujen tuottajat (12/15 ELY-keskusta). Muita yhteistyökumppaneita olivat ESR-hankkeet, kunnat, TEM, toiset ELY-keskukset, kolmannen sektorin toimijat, Maahanmuuttovirasto, OPH ja OKM.

Yhteistyömuotoina mainittiin kokoukset, seminaarit, tiedottaminen, kokemusten vaihtaminen, kehittämistarpeiden esiin tuominen ja hyvien käytäntöjen levittäminen. TEM:n ja muiden ELY-keskusten kanssa kerrottiin keskusteltavan myös eri hankintamalleista ja koulutusten sisältöpäivityksistä. OPH on ollut mukana TEM:n järjestämissä seminaareissa, ja se on järjestänyt myös omia seminaareja.

ELY-keskukset toivat kyselyssä esiin myös sen, että koulutuspalvelujen tuottajien kanssa tehtävässä yhteistyössä koulutusten suunnittelu on rajat-

tu yhteistyön ulkopuolelle, koska kaikkia tarjouskilpailussa mahdollisesti mukana olevia tuottajia tulee kohdella tasapuolisesti.

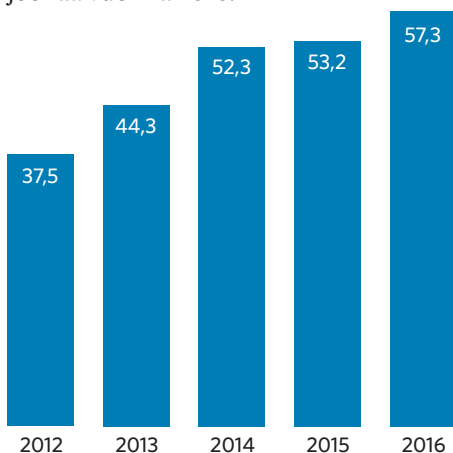
Yhteistyön muotona mainittiin myös toimiminen osana erilaisia alueellisia ja valtakunnallisia verkostoja. Osaava Suomi -verkosto mainittiin valtakunnallisena TEM:n koordinoimana verkostona, jossa on mukana edustajat kaikista ELY-keskuksista. Alueellisina yhteistyön foorumeina tuotiin esiin erilaiset yhteistyö- ja kehittämisryhmät sekä ennakoitiverkostot. Osaava Suomi -verkosto nousi esiin myös TE-toimistojen haastatteluissa yhteistyön foorumina.

TE-toimistot ilmoittivat tärkeimmiksi yhteistyökumppaneikseen ELY-keskukset, koulutuspalvelujen tuottajat, työnantajat sekä kunnan sosiaalitoimen. Kouluttajien ja työnantajien välinen yhteistyö on mainittu myös koulutushankintojen laatukriteereissä, eli TEM kannustaa toimijoita yhteistyöhön myös ohjeiden avulla.²³

2.3 Opiskelijatyöpäivän keskihinta laski hieman samalla kun koulutushankinnat lisääntyivät

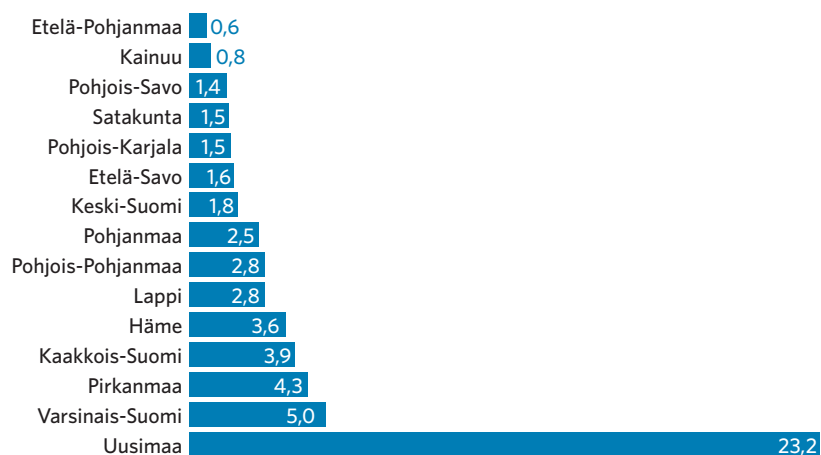
Tarkastuksessa selvitettiin kotoutumiskoulutusten hankintakustannukset vuosina 2012–2016. Hankintakustannusten perusteella opiskelijatyöpäivän arvonlisäverolliseksi hinnaksi saatiin 40 euroa vuonna 2016. Hinta on laskenut noin viisi prosenttia vuodesta 2015 vuoteen 2016. Tarkastuksessa tehdyn vertailun perusteella kotoutumiskoulutuksen hinta asettuu lähelle lukiokoulutuksen hintaa. Tällä perusteella voidaan arvioida, että työvoimakoulutuksena järjestettävä kotoutumiskoulutus on samassa hintaluokassa kuin muu vastaavantyyppinen koulutus.

Tarkastuksessa tehtiin ELY-keskuksille selvityspyyntö, jossa pyydettiin tietoja kotoutumiskoulutusten määristä ja kustannuksista vuosina 2012–2016. Kotoutumiskoulutuksen toteutuneet hankintakustannukset (ilman arvonlisäveroa) olivat koko maassa noin 57 miljoonaa euroa vuonna 2016, mikä vastaa noin 71 miljoonaa euroa arvonlisäverollisena (kuvio 4). Koko maassa kotoutumiskoulutuksen opiskelijatyöpäiviä toteutui noin 1,8 miljoonaa vuonna 2016.²⁴



Kuvio 4: Kotoutumiskoulutuksen hankinnat vuosina 2012–2016 ELY-keskuksissa yhteensä, miljoonaa euroa ilman ALV:tä, vuoden 2016 hinnoin. Lähde: ELY-keskusten selvitykset

Kuviossa 5 on esitetty ELY-keskusten selvitysten perusteella lasketut kotoutumiskoulutuksen hankintakustannukset ELY-keskuksittain vuonna 2016. Kustannusten perusteella noin 40 prosenttia koulutushankinnoista tehtiin Uudenmaan ELY-keskuksen alueella.

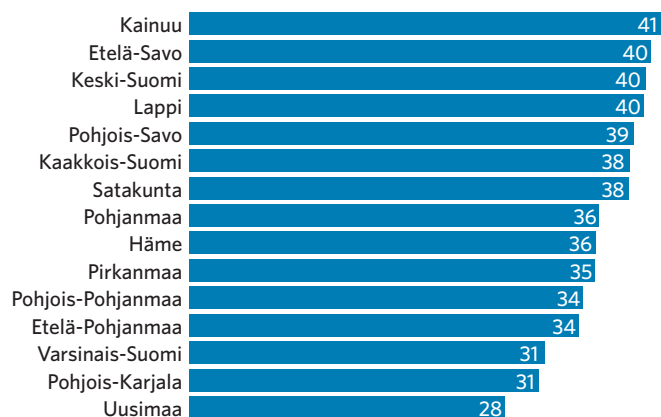


Kuvio 5: Kotoutumiskoulutushankinnat ELY-keskuksittain vuonna 2016, miljoonaa euroa ilman ALV. Lähde: ELY-keskusten selvitykset

ELY-keskusten ilmoittamien hankintakustannusten ja opiskelijatyöpäivien määrien perusteella laskettiin kotoutumiskoulutuksen opiskelijatyöpäivän keskihinta. Saatu hinta oli noin 40 euroa arvonlisäverollisena, eli sama kuin TEM:n ilmoittama, vuoden 2018 valtion talousarvioesityksen valmistelussa käytetty hinta. Opiskelijatyöpäivän veroton keskihinta vuonna 2015 oli noin 34 euroa, mikä vastaa 42 euroa arvonlisäverollisena.²⁵

Kotoutumiskoulutuksen opiskelijatyöpäivän keskihinta on siis alentunut noin viisi prosenttia vuodesta 2015 vuoteen 2016. Hinnan laskuun voi olla osasyynä volyymin kasvu. Kotoutumiskoulutus on edullisinta Uudellamaalla, missä myös hankintamäärät ovat suuria (kuviot 5 ja 6).

Kotoutumiskoulutus oli edullisinta Uudellamaalla



Kuvio 6: Opiskelijatyöpäivän keskihinta kotoutumiskoulutuksessa ELY-keskuksittain vuonna 2016, euroa ilman ALV:tä. Lähde: ELY-keskusten selvitykset

Kotoutumiskoulutuksen taloudellisuutta arvioitiin vertaamalla sen keskimääräistä verotonta hintaa tutkintoon johtavan koulutuksen verottomiin yksikköhintoihin.²⁶ Vuonna 2016 työvoimakoulutuksena järjestettävä kotoutumiskoulutus oli lähes saman hintaista kuin lukiokoulutus ja hieman halvempaa kuin lukiokoulutukseen valmistava koulutus mutta huomattavasti halvempaa kuin ammatillinen peruskoulutus. Ammatillisen peruskoulutuksen hinnat vaihtelevat huomattavasti ammattialoittain, mutta ei ole perustetta verrata kotoutumiskoulutusta johonkin yksittäiseen ammattialaan. Hinnat on esitetty taulukossa 1. Kotoutumiskoulutuksen opiskelijatyöpäivän veroton hinta (32,34 euroa/opiskelijatyöpäivä) on muutettu vuosihinnaksi kertomalla se opiskelijatyöpäivien määrällä, 190:llä. Lukiokoulutuksen rahoituksen piiriin on sisällytetty syksystä 2014 alkaen maahanmuuttajille ja vieraskielisille järjestettävä lukiokoulutukseen valmistava koulutus.

Taulukko 1: Työvoimakoulutuksena järjestetyn kotoutumiskoulutuksen opiskelijakohtainen keskihinta ja eräiden tutkintoon johtavien koulutusten verottomat yksikköhinnat vuonna 2016

Koulutuksen tyyppi	Euroa/opiskelija/vuosi
Kotoutumiskoulutus	6 144
Lukiokoulutus	6 148
Lukiokoulutukseen valmistava koulutus	7 439
Ammatillinen peruskoulutus	10 465

2.4 Koulutusmäärät kasvoivat ja koulutukset lyhenivät, mutta henkilöiden koulutukseen käyttämä aika piteni

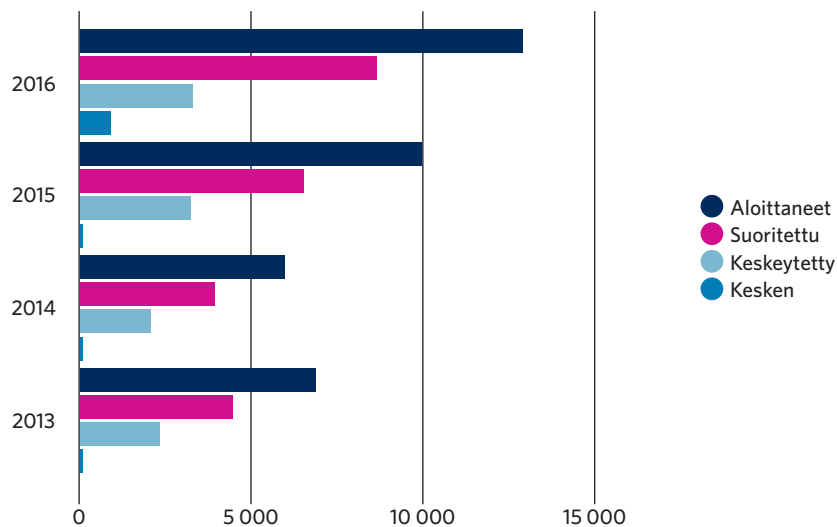
Kotoutumiskoulutukseen osallistuneiden määrä ja järjestettyjen koulutusten määrä ovat kasvaneet

Aloitettujen kotoutumiskoulutusten ja omaehtoisten opiskelujaksojen määrä kasvoi vuodesta 2015 vuoteen 2016. Aloitetuista, työvoimakoulutuksena toteutetuista kotoutumiskoulutuksista keskeytyi noin 35 prosenttia vuosina 2013–2016.

Kuviossa 7 on kuvattu työvoimakoulutuksena järjestettyjen kotoutumiskoulutusten aloitettujen, suoritettujen ja keskeytettyjen koulutusten määrä vuosina 2013–2016 koulutuksen aloitusvuoden mukaan. Tiedot on poimittu Koulutusportti-tietokannasta. Vuosina 2013 ja 2014 Koulutusportti-tietokanta ei ollut käytössä vielä kaikissa Suomen TE-toimistoissa, joten osa vuosien 2013–2015 määrän kasvusta johtuu siitä, että järjestelmän käyttö laajeni kaikkiin TE-toimistoihin. Suurimmissa kaupungeissa järjestelmä on ollut käytössä lähes täysimittaisesti koko mainitun ajanjakson. Kuvioista 7 nähdään, että aloitettujen kotoutumiskoulutusten määrä on kasvanut vuodesta 2015 vuoteen 2016. Vuonna 2016 Koulutusportti-tietokannan tietojen perusteella aloitettiin lähes 13 000 koulutusta, kun vuonna 2015 koulutuksia aloitettiin vajaa 10 000. Suoritettujen koulutusten osuus aloitetuista koulutuksista oli koko tarkastelujaksolla noin 65 prosenttia. Toisin sanoen noin 35 prosenttia aloitetuista koulutuksista keskeytyi vuosina 2013–2015 (kes-

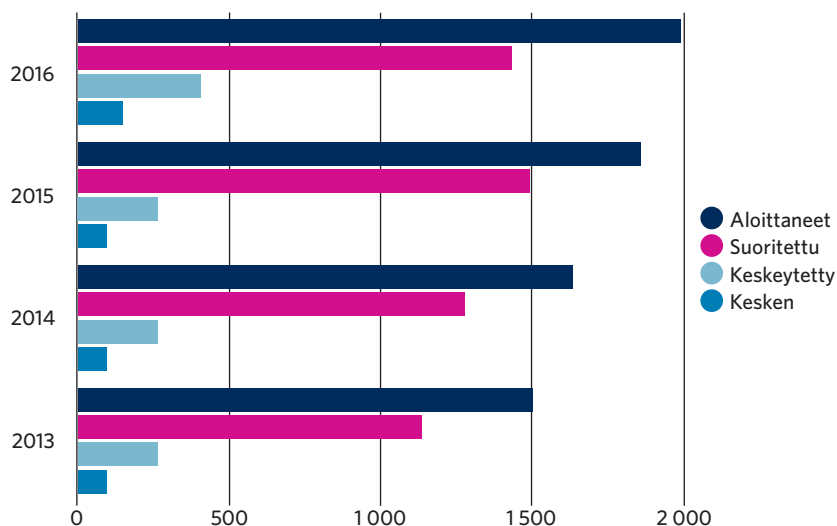
Noin 35 prosenttia aloitetuista kotoutumiskoulutuksista keskeytyi

keytysten syyt luvussa 3). Vuonna 2016 aloitetuista koulutuksista oli vuoden 2017 elokuuhun mennessä suoritettu noin 67 prosenttia. Vuonna 2016 alkaneista koulutuksista kesken olevien koulutusten osuus oli elokuussa 2017 noin 7 prosenttia, kun se aiempina vuosina alkaneiden koulutusten osalta oli noin prosentin luokkaa.²⁷



Kuvio 7: Koulutusportti-tietokannassa käsiteltyjen työvoimakoulutuksena järjestettyjen kotoutumiskoulutusten aloitettujen, suoritettujen, keskeytettyjen ja kesken olevien koulutusten määrä vuosina 2013–2016 koulutusten aloitusvuoden perusteella. Lähde: Koulutusportti-tietokanta

Omaehtoisena kotoutumiskoulutuksena aloitettujen koulutusten määrä on myös kasvanut vuosina 2013–2016. Vuonna 2016 koulutuksia aloitettiin vajaat 2 000. Omaehtoisissa koulutuksissa koulutusten keskeyttäminen ei ole aivan yhtä yleistä kuin työvoimakoulutuksessa. Vuosina 2013–2015 aloitetuista koulutuksista keskeytyi keskimäärin 15 prosenttia. Vuonna 2016 aloitetuissa koulutuksissa prosenttiosuus nousi 20 prosenttiin.²⁸

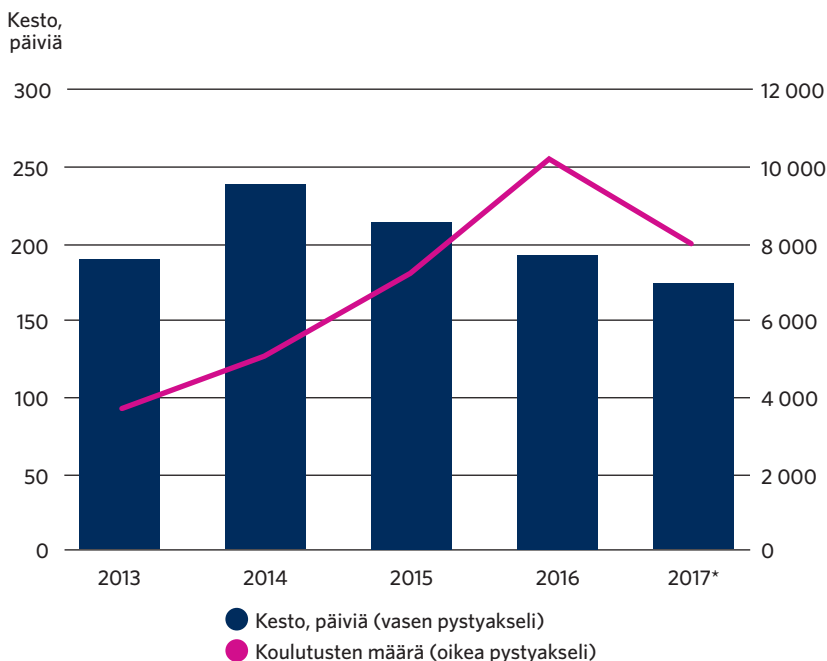


Kuvio 8: Koulutusportti-tietokannassa käsiteltyjen omaehtoisten kotoutumiskoulutusten aloitettujen, suoritettujen, keskeytettyjen ja kesken olevien koulutusten määrä vuosina 2013–2016 koulutusten aloitusvuoden perusteella. Lähde: Koulutusportti-tietokanta

Kotoutumiskoulutukset ovat lyhentyneet, mutta henkilöiden koulutukseen käyttämä aika on pidentynyt

Valtion kotouttamisohjelman²⁹ yhtenä tavoitteena on lyhentää kotoutumiskoulutusta ja nopeuttaa kotoutujien polkua työelämään. Koulutusportin tilastoaineiston analyysin mukaan kotoutumiskoulutukset ovat lyhentyneet vuodesta 2014 alkaen. Tilastoaineiston analyysin mukaan koulutukset (kurssit) siis keskimäärin lyhenivät, mutta toisaalta henkilöiden koulutukseen käyttämä aika piteni. Tarkastuksessa käytettävissä olleen aineiston perusteella ei voitu selvittää, onko kotoutujien polku työelämään nopeutunut, pysynyt ennallaan vai hidastunut.

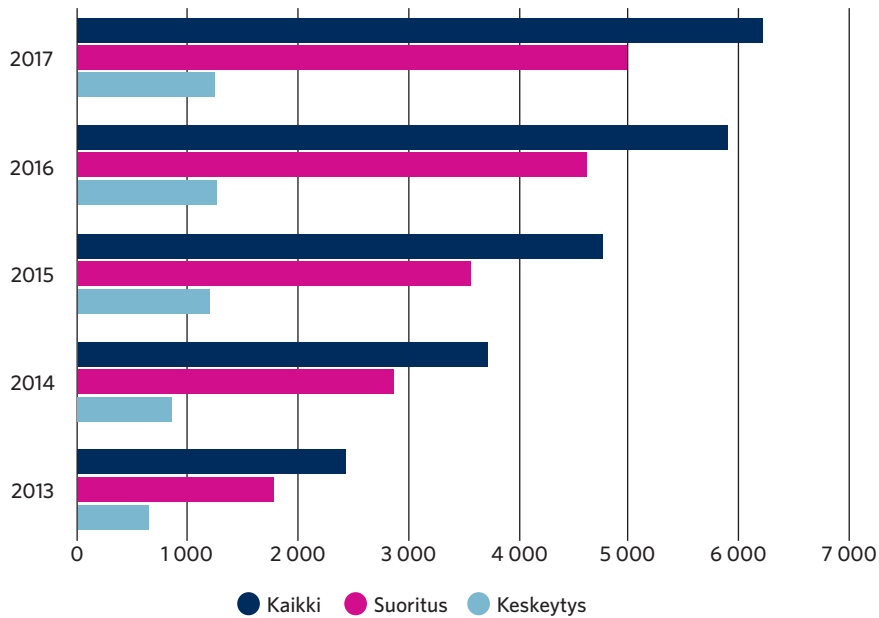
Koulutusportissa käsiteltyjen, suoritettujen kotoutumiskoulutusten keskimääräinen kesto on vuodesta 2014 lähtien lyhentynyt tasaisesti (ks. kuvio 9). Vuonna 2014 päättyneissä noin 5 000 koulutuksessa keskimääräinen kesto oli noin 240 päivää. Vuonna 2016 koulutusten pituus oli lyhentynyt 192 päivään, kun samaan aikaan koulutusten määrä oli noussut vajaaseen 10 200 koulutukseen. Vuoden 2017 osalta kuviossa on elokuun alkuun mennessä päättyneet koulutukset. Näissä koulutuksissa kesto edelleen lyheni.³⁰



Kuvio 9: Koulutusportissa käsiteltyjen suoritettujen kotoutumiskoulutusten (työvoimakoulutus- ja omaehtoinen koulutus) kesto ja lukumäärä vuosina 2013–2017 koulutuksen päättymisvuoden mukaan (lähde: Koulutusportti-tietokanta). * Vuoden 2017 osalta ainoastaan koulutukset, jotka päättyivät 8.8.2017 mennessä

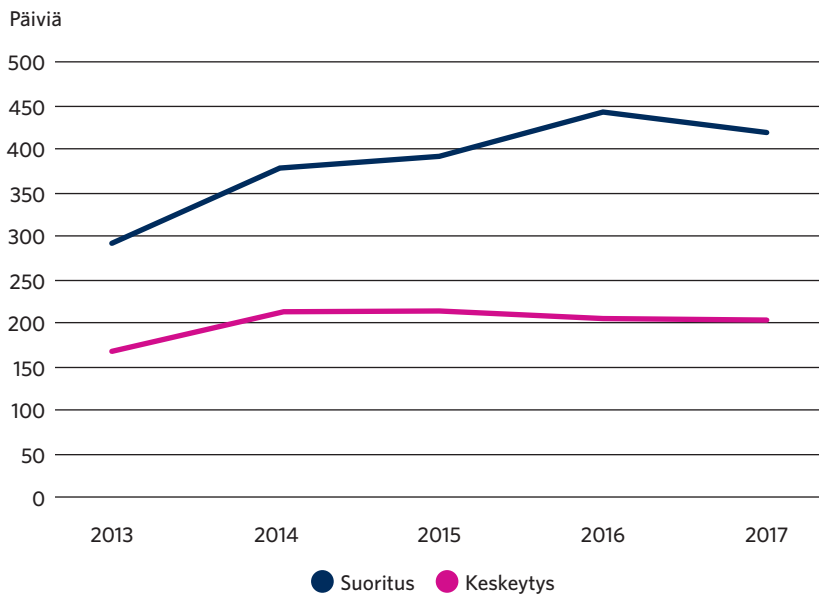
Edellä kuvattiin kotoutumiskoulutusta yksittäisten koulutusten tai koulutusjaksojen suhteen. Kun tarkasteltiin koulutuksia henkilöittäin, havaittiin, että henkilöiden koulutukseen käyttämä aika on pidentynyt ja koulutusjaksojen määrä kasvanut. Henkilö on voinut osallistua useampaan eri koulutukseen tai koulutusjaksoon. Tarkastelussa ei voida tehdä jaottelua kotoutumiskoulutuksen ja omaehtoisen koulutuksen suhteen. Kuviossa 10 on kuvattu kotoutumiskoulutuksen päättäneiden henkilöiden lukumäärää

koulutuksen päätymissyyden perusteella vuosina 2013–2017. Vuoden 2017 tiedot ovat jälleen vain elokuulle 2017 asti. Tarkasteluvuoden jälkeen henkilöillä ei ole Koulutusportti-tietokannassa enää aloitettuja koulutuksia. Kuvios- ta nähdään, että kotoutumiskoulutuksen päättäneiden henkilöiden määrä on kasvanut tasaisesti vuodesta 2013. Vuonna 2016 koulutuksen päätti suoritus- runsaan 4 600 henkilöä ja keskeytykseen vajaan 1 300 henkilöä.³¹



Kuvio 10: Kotoutumiskoulutuksen päättäneiden henkilöiden määrä koulutuksen päätty- misvuoden ja päättymisen syyn mukaan vuosina 2013–2017 (vuosi 2017 elokuun alkuun mennessä päättyneet koulutukset). Lähde: Koulutusportti-tietokanta

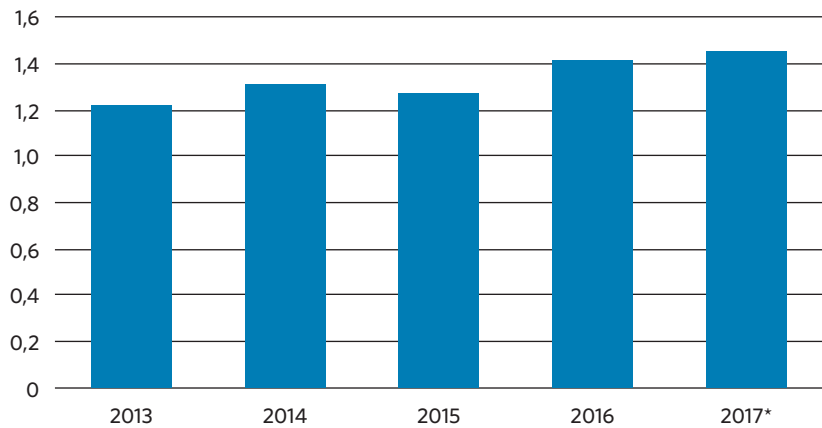
Kuviossa 11 on esitetty kotoutumiskoulutuksen kokonaiskesto henkilöillä, joilla koulutus päättyi joko suoritukseen tai keskeytykseen vuosina 2013–2017. Kokonaiskestoissa henkilöille on laskettu yhteen jokaisen erillisen jakson pituus ensimmäisestä aloitetusta koulutusjaksosta viimeiseen. Koulutukseen käytetty aika on pidentynyt jatkuvasti. Vuonna 2016 päättyneissä koulutuksissa henkilöillä kului koulutukseen keskimäärin vajaat 450 päivää eli noin vuosi ja 3 kuukautta. Keskeytykseen päättäneiden koulutusten käytetty aika oli keskimäärin 200 päivää vuosina 2014–2016.³²



Kuvio 11: Kotoutumiskoulutuksen (työvoimakoulutus ja omaehtoinen koulutus) keskimääräinen kesto päivissä koulutuksen vuosina 2013–2016 päättäneillä ja keskeyttäneillä henkilöillä. Lähde: Koulutusportti-tietokanta

Kuviossa 12 on esitetty keskimääräinen koulutusjaksojen määrä kotoutumiskoulutuksen päättäneillä vuosina 2013–2016. Mukana ovat kaikki ensimmäisestä aloitetusta koulutuksesta viimeiseen koulutukseen asti. Joillakin henkilöillä osa jaksoista on lyhytkestoisia kartoitusjaksoja. Kuviosta nähdään, että jaksojen määrä on lisääntynyt erityisesti vuodesta 2016, jolloin uudet koulutusmallit otettiin käyttöön. Henkilöillä, joiden koulutus päättyi ennen vuotta 2016, koulutusjaksoja oli 1,2–1,3. Vuonna 2016 koulutuksen päättäneillä jaksoja oli enemmän, keskimäärin 1,4.³³

Jaksojen määrä



Kuvio 12: Keskimääräinen koulutusjaksojen määrä kotoutumiskoulutuksen vuosina 2013–2016 päättäneillä henkilöillä. Lähde: Koulutusportti-tietokanta

Määrät ovat kasvaneet myös työnvälitystilaston mukaan, mutta ne ovat huomattavasti suurempia kuin Koulutusportin tietokannasta saadut. Aina-kin osittain ero selittyy sillä, että työnvälitystilastossa kotoutumiskoulutuksen suorittanut voi olla myös yhden moduulin suorittaja.



TE-palvelut

tjänster | services

Ma-pe 9-16

Mån-fre 9-16

Mon-Fri 9-16

te-palvelut.fi

3 Miten onnistunutta ja sujuvaa kotoutumiskoulutukseen ohjaaminen on ollut?

Kotoutumissuunnitelmia tehtiin työnvälitystilaston mukaan koko maassa 17 893 kappaletta vuonna 2016. Työnvälitystilastosta ei saa tietoa maahanmuuttaja-asiakkaiden määrästä, joten kotoutumissuunnitelmien kattavuutta ei voitu laskea. Alkukartoitus ja kotoutumissuunnitelma tehdään tyypillisesti samalla käynnillä TE-toimistossa. Kielitestin ja koulutukseen ohjaamisen välisessä odotusajassa oli alueiden välillä huomattavia eroja vuonna 2016 eikä kaikilla alueilla päästy asetettuihin tavoitteisiin.

Kotoutumiskoulutuksen seuranta toteutetaan koulutusten loppuraporttien ja säännöllisten tapaamisten avulla. Lisäksi TE-toimistossa on käytössä sähköinen Koulutusportti-tietojärjestelmä koulutuksiin ohjaukseen ja seurantaan sekä sähköiset palautejärjestelmät, OPAL ja ARVI. Seuranta on toteutettu tarkoituksenmukaisesti.

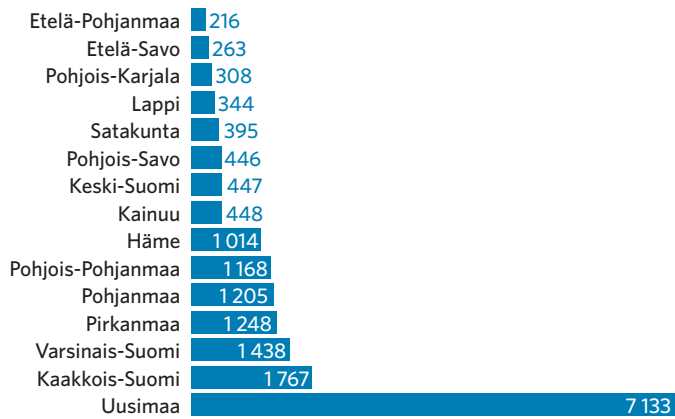
3.1 Kotoutumissuunnitelma tehdään alkukartoituksen yhteydessä, odotusajat koulutuksiin ovat lyhentyneet

Kotoutumiskoulutusten tuloksellisuuden näkökulmasta tärkeitä asioita ovat maahanmuuttajan osaamisen tunnistaminen ja sopivaan koulutukseen ohjaaminen, ohjaamisprosessin sujuminen ilman pitkiä odotusaikoja sekä riittävän ja laadukkaan koulutuksen tarjoaminen.

Kotoutumissuunnitelmia tehtiin työnvälitystilaston mukaan koko maassa 17 893 kappaletta vuonna 2016. Koska työnvälitystilastosta ei saa tietoa maahanmuuttaja-asiakkaiden määrästä vastaavana ajankohtana, kotoutumissuunnitelmien kattavuutta ei tarkastuksessa voitu selvittää. Työnvälitystilastosta saa tiedon vain ulkomaalaisten asiakkaiden määrästä, joka oli 93 541 vuonna 2016.

Uusia TE-toimistojen maahanmuuttaja-asiakkaita rekisteröitiin Koulutusporttiin 12 357 vuonna 2016. Vuonna 2015 vastaava luku oli 10 635, eli asiakasmäärä kasvoi noin 16 prosenttia. Koulutusportin tilastoraportin (2016) mukaan asiakasmäärän kasvu on huomattava, mutta ei poikkeuksellinen. Koulutusportissa julkaistuihin testeihin ja kartoituksiin ohjattiin 10 160 TE-toimistojen asiakasta vuonna 2016. Vuonna 2015 vastaava luku oli 7 933, eli määrä kasvoi 28 prosenttia.³⁴

Kuviossa 13 on esitetty vuonna 2016 tehtyjen kotoutumissuunnitelmien määrät ELY-keskuksittain. Noin 40 prosenttia suunnitelmista tehtiin Uudellamaalla. Muuten kotoutumissuunnitelmat jakautuivat melko tasaisesti eri alueille siten, että kuutta ELY-keskusta voi luonnehtia niiden tekemisen suhteen keskisuureksi ja kahdeksaa pieneksi.



Kuvio 13: Vuonna 2016 tehdyt kotoutumissuunnitelmat ELY-keskuksittain. Lähde: Työnvälitystilasto

Maahanmuuttajien koulutukseen ohjaus on organisoitu eri tavalla riippuen TE-toimiston koosta ja asiakasmäärästä. Palveluprosessi etenee kuitenkin melko samalla tavalla eri toimistoissa, koska TEM on ohjeistanut palveluprosessin kotoutumisen edistämislakiin perustuen.³⁵

Haastateltujen mukaan kotoutujan palveluprosessissa TE-toimistossa olennaista on kotoutujan henkilökohtainen kohtaaminen ja ohjaaminen. TE-toimistossa asiat hoidetaan tarvittaessa tulkin avulla. Alkukartoituksessa käydään läpi muun muassa asiakkaan työhistoria, koulutus ja maahantuloaika. Samalla kartoitetaan ammatti- ja kielitaitoa. Myös koulutuksen aloittamista käydään läpi ja selvitetään tulevaisuuden tavoitetta.³⁶

Kotoutumisen edistämislain mukaan alkukartoitus tulee käynnistää kahden kuukauden kuluessa TE-toimiston asiakkuuden alkamisesta ja kotoutumissuunnitelma tulee laatia kahden viikon kuluttua alkukartoituksen tekemisestä.³⁷ Kunnat järjestävät alkukartoituksen niille, jotka eivät ilmoit-taudu TE-toimiston asiakkaiksi. Kuntien osuus alkukartoituksista on kuitenkin jäänyt pieneksi, koska suurin osa maahanmuuttajista ilmoittautuu TE-toimistojen asiakkaiksi.

Haastateltujen mukaan kotoutumissuunnitelma tehdään TE-toimistossa jo alkukartoituksen yhteydessä yleensä samalla käynnillä. Kotoutumissuunnitelma tarkoittaa käytännössä sitä, että alkukartoituksessa läpikäytyt asiat kirjataan järjestelmään ja todetaan, että kotoutumisaika alkoi. Kaikille pyritään kertomaan, miten ja missä järjestyksessä asiat tulevat etenemään.³⁸

Alkukartoitus ja kotoutumissuunnitelma tehdään yleensä samalla käynnillä

Omaehtoiseen opiskeluun ohjaaminen on joustavaa Koulutusportin avulla

Omaehtoiseen opiskeluun ohjaamisesta on säädetty kotoutumisen edistämislaisissa ja TEM on antanut TE-toimistoille ohjeen lain soveltamisesta.³⁹

Haastateltujen mukaan ohjeessa on esitetty kaikki peruskriteerit, mutta joissakin asioissa joutuu käyttämään myös harkintaa. Kun TE-toimisto tekee harkinnan omaehtoiseen opiskeluun ohjaamisesta, käytössä on erilaiset kriteerit sen mukaan, millaisesta koulutuksesta tai asiakkaasta on kysymys. On omat kriteerit sille, kuka voidaan ohjata esimerkiksi ammatilliseen koulutukseen, kuka taas peruskouluun tai lukioon. Kriteerit ovat kotoutumisajalla oleville väljemmät kuin muille maahanmuuttajille, mutta kriteerit ja harkinnanvaraisuus pätevät joka tapauksessa. Kielikoulutukseen oh-

jaamisessa harkintaa ei juuri tarvita, koska koulutus on yleensä pakollista.⁴⁰

Haastatteluihin nostettiin esiin myös se, että kotoutumiskoulutukseen asiakkaat valitaan ilman hakua, mutta omaehtoiseen opiskeluun pitää itse hakeutua. Jos alueella ei ole rahaa järjestää riittävästi kotoutumiskoulutusta, voidaan asiakkaita ohjata enemmän omaehtoiseen opiskeluun.

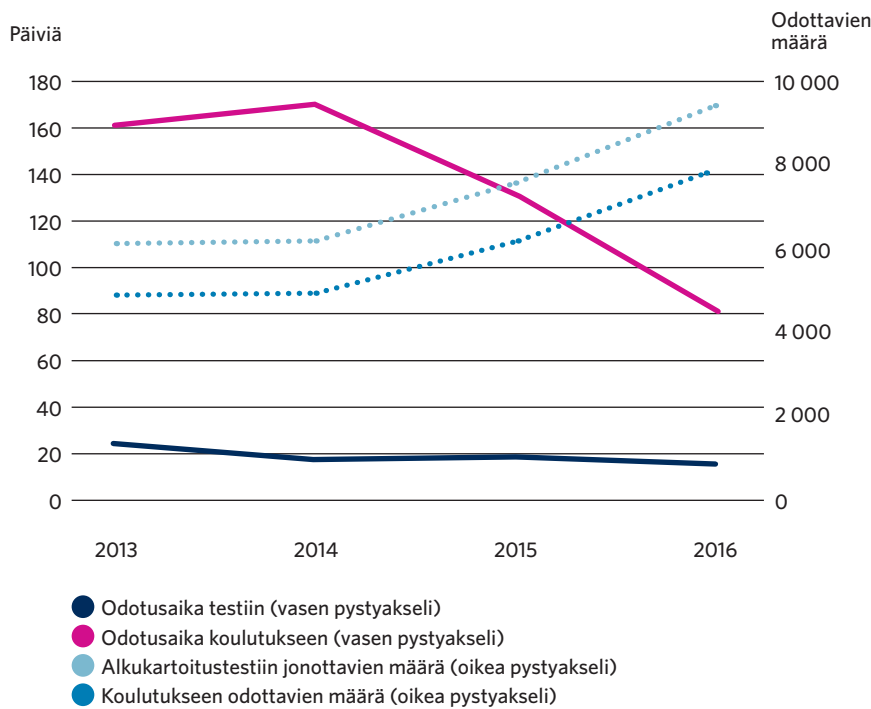
Kotoutumistuella tapahtuvaan omaehtoiseen koulutukseen ohjaamisesta on tullut aiempaa joustavampaa Koulutusportin avulla. Yhtä asiakasta koskeva dokumenttien toimittaminen on vähentynyt. Osa asioista voidaan hoitaa Koulutusportissa, jolloin ohjaus on helpompaa sekä TE-toimiston, oppilaitoksen että asiakkaan näkökulmasta. Myös omaehtoista opiskelua seurataan TE-toimistossa. Siihen on nimetty omat vastuuasiantuntijat. Seuranta tapahtuu Koulutusportin kautta.⁴¹

Odotusajat koulutuksiin ovat lyhentyneet mutta vaihtelevat TE-toimistojen välillä

Kotoutumisen edistämislain (14 §) mukaan maahanmuuttaja ohjataan haakeutumaan koulutukseen tai muuhun kotoutumista ja työllistymistä edistävään toimenpiteeseen kuukauden kuluessa kotoutumissuunnitelman laatimisesta. Jos lasketaan mukaan edellä esitetyt aikarajat alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman tekemisestä, pitäisi asiakas ohjata koulutukseen kolmen ja puolen kuukauden (noin 105 päivää) kuluessa asiakkuuden alkamisesta. Valtion kotouttamisohjelmassa vuosille 2016–2019⁴² asetettiin erityiseksi tavoitteeksi kotoutumiskoulutukseen pääsyn nopeuttaminen siten, että koulutus alkaa viimeistään kahden kuukauden kuluessa kielitaidon lähtötason arvioinnista.

Koulutusportin tietojen perusteella lain koulutukseen ohjaamisessa edellyttämiin aikarajoihin on keskimäärin päästy vuonna 2016, mutta alueiden välillä on huomattavia eroja odotusajoissa.

Kotoutumiskoulutuksen lisääntyneet resurssit näkyvät lyhentyneinä odotusaikoina. Odotusajat sekä alkukartoitustestiin että koulutukseen ovat lyhentyneet vuodesta 2013 vuoden 2017 elokuun alkuun. Odotusaika koulutukseen lyheni vuodesta 2014 vuoteen 2016 reilusta 160 päivästä 80 päivään (ks. kuvio 14). Samaan aikaan kuitenkin sekä alkukartoitukseen että koulutukseen odottavien määrä on Koulutusportti-tietojärjestelmän tietojen perusteella kasvanut selvästi. Odotusajoissa oli huomattavat erot TE-toimistojen välillä. Suurista TE-toimistoista pisimmät odotusajat olivat Uudenmaan ja Varsinais-Suomen alueilla. Pirkanmaalla ne puolestaan olivat selvästi koko maan keskiarvon alapuolella.⁴³



Kuvio 14: Alkukartoitukseen ja koulutukseen odottavien määrä ja odotusaika vuosina 2013–2016. Lähde: Koulutusportti-tietojärjestelmä

3.2 Uusien koulutusmallien käyttöönotto ei ole sujunut ongelmitta

Valtion kotouttamisohjelman yhtenä tavoitteena oli, että vuoden 2016 aikana otetaan käyttöön uudet, muuttuneet kotoutumiskoulutuksen mallit. Mallien kuvattiin olevan toteutustavoiltaan monipuoliset, työelämälähtöiset ja ammatillisia valmiuksia kehittävät. Yhtenä syynä mallien käyttöönotolle todettiin tuleville vuosille ennakoitu kotoutumiskoulutuksen kysynnän kasvu.⁴⁴ Kotoutumiskoulutuksen aiempi malli perustui sille ajatukselle, että ensin opitaan kieli ja sen jälkeen ammatti.⁴⁵

ELY-keskuksille tehdyssä kyselyssä tuli esiin, että uudet kotoutumiskoulutuksen mallit oli maaliskuussa 2016 otettu käyttöön 13:lla ELY-alueella ja vuoden 2016 loppuun mennessä kaikilla 15:llä ELY-alueella.

Uusien koulutusmallien käyttöönoton kokemuksista keskusteltiin TE-toimistojen käynneillä. Kahdessa TE-toimistosta nostettiin esiin ongelmia, jotka aiheutuivat uusien koulutusmallien käyttöönotosta, muun muassa työmäärän lisääntyminen ja huoli toiminnan tuloksellisuuden huononemisesta. Muissa kahdessa TE-toimistossa kerrottiin asiakkaiden koulutukseen ohjaamisen sujuneen hyvin.⁴⁶

TEM:ssä haastatellut asiantuntijat kertoivat, että uusien koulutusmallien tavoitteena on, että asiakkaat siirtyvät kotoutumiskoulutuksesta eteenpäin mahdollisimman nopeasti ja kehittävät kielitaitoa esimerkiksi ammatillisten opintojen ohessa. Kun kotoutumiskoulutuksia ryhdytään toteuttamaan nykyistä moninaisemmilla tavoilla, tulee harkittavaksi, onko kielitaitotason seuraaminen enää järjestettävissä luotettavasti, koska ihmiset ovat koulutuksessa hyvin eripituisia jaksoja.⁴⁷

Uudet koulutusmallit otettiin käyttöön vuonna 2016

TE-toimistojen kotoutumiskoulutuksiin ohjaamiseen on kehittynyt hyviä käytänteitä, joita ei pitäisi hukata, kun kotoutumiskoulutus siirtyy maakuntien vastuulle osaksi kasvupalveluja. Hyviä käytänteitä ovat esimerkiksi moduulikoulutusmalli, Testipiste ja Koulutusportti.⁴⁸ Koulutusportti on TE-toimistojen ja kotoutumiskoulutusta sekä kielitaidon testausta järjestävien organisaatioiden välinen asiakastiedon välitysjärjestelmä. Testipiste on aikuisten maahanmuuttajien kielitaidon arviointikeskus, joka hoitaa kielitestit valtakunnallisesti.

3.3 Koulutusten toteutusta valvotaan ja seurataan aktiivisesti

Koulutusten operatiivinen seuranta ELY-keskuksissa ja TE-toimistoissa on tarkastuksessa käytettävissä olleen tiedon perusteella toteutettu tarkoituksenmukaisesti. Seuranta ja valvonta ovat jatkuvaa ja säännöllistä, ja sitä toteutetaan monin eri menettelyin.

ELY-keskus pyytää kouluttajalta kotoutumiskoulutusten loppuraportit laskutuksen yhteydessä. Raportit lähetetään myös TE-toimistolle. Raporteissa kuvataan koulutuksen sujuminen ja sisältö. Koulutusten maksatukset hoitaa ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus).

ELY-keskuksille tehdyssä kyselyssä valvonnan välineenä mainittiin ELY-keskuksen ja TE-toimiston asiantuntijavierailut ja laatukäynnit kouluttajien luona kerran tai kaksi kertaa vuodessa. Käyntien tarkoituksena on seurata, toteutuuko koulutus tarjouspyynnössä ja tarjouksessa esitetyn mukaisesti.

Seurannan välineenä kyselyssä mainittiin palvelun toteutukseen liittyvät, säännöllisesti järjestettävät yhteistyökokoukset palvelun tuottajien, TE-toimiston yhdyshenkilöiden ja ELY-keskuksen asiantuntijoiden kesken. Seurannan välineinä mainittiin myös kotoutumiskoulutuksen ohjausryhmät. Niissä on edustettuna ELY-keskuksen ja TE-toimiston lisäksi koulutuspalvelujen tuottajat, kuntien sosiaalityö ja opiskelijat. TE-toimisto seuraa koulutuksia myös jatkuvasti osana normaalia asiakasvalintaa ja -ohjausta.

Lähes kaikki ELY-keskukset ilmoittivat säännöllisen OPAL-palautteen yhdeksi kotoutumiskoulutuksen seurannan välineeksi. TE-toimistolle toimitetaan asiakkaasta myös ARVI-palautte, joka näkyy URA-järjestelmässä.⁴⁹

OPAL-järjestelmä on TE-hallinnon tietokantapohjainen työvoimakoulutuksen opiskelijapalautteen hallinnoinnin ja raportoinnin sovellus. Palautetiedot antavat koulutuksen järjestäjille, hankkijoille ja opiskelijoita koulutukseen ohjaaville sekä myös muille intressitahoille tietoa työvoimakoulutuksen ja valmennusten laadusta ja vaikuttavuudesta. OPAL-järjestelmän yhteydessä on toiminut vuodesta 2011 alkaen henkilöarvioinnin kirjaamisen ARVI-järjestelmä, jonka avulla työvoimakoulutuksen kouluttaja-asiantuntija antaa sähköisesti henkilökohtaisen arvion koulutukseen tai valmennukseen osallistuvasta.⁵⁰

Jälkikäteisen seurannan välineenä kyselyssä mainittiin myös URA-järjestelmästä saatava tieto siitä, kuinka suuri osa koulutukseen osallistuneista on työttömänä kolme kuukautta koulutuksen päättymisen jälkeen. Hankinta-asiakirjojen läpikäynnissä kävi ilmi, että useassa ELY-keskuksessa oli koulutustarjouksia vertailtaessa käytetty tietoa koulutukseen osallistuneiden työttömyysasteesta.

TE-toimisto seuraa koulutuksia jatkuvasti



Työ- ja elinolosuhteiden parantaminen

4 Miten onnistuneesti koulutuksen tuloksellisuutta on seurattu ja vaikuttavuutta arvioitu?

TEM seuraa kotoutumiskoulutuksen vaikuttavuutta lähinnä asiakasrekisterin tuottaman tilastotiedon ja asiakaspalautteen avulla. Seurantamittareiden puutteet ovat ministeriön tiedossa. Ministeriö on tehnyt myös selvityksiä, joiden avulla se arvioi asiakkaiden sijoittumista TE-palvelujen jälkeen. Lisäksi TEM on teettänyt pitempiaikaiseen seurantaan perustuvan ulkopuolisen arvioinnin siitä, miten TE-palvelut vaikuttavat maahanmuuttajien työmarkkina-asemaan. Ministeriö ei ole arvioinut eri kotouttamistoimenpiteiden merkitystä osana toimenpiteiden kokonaisuutta.

Kotoutumiskoulutuksen osallistujille tehdään kielitestejä, joiden tuloksia on raportoitu Koulutusportin tilastoraporteissa vuosittain. Ministeriö ei ole selvittänyt tai teettänyt ulkopuolista arviointia kotoutumiskoulutukseen osallistuneiden kielitaidon kehittymisestä. Tarkastuksessa havaittiin, että kotoutumiskoulutuksissa tavoitteena olevaa kielitaitotasoa ei useinkaan saavuteta. Koulutuspalvelujen tuottajien välillä oli eroja osallistujien saavuttaman kielitaidon tasossa. Työvoimakoulutuksessa oli hieman todennäköisempää saavuttaa parempi kielitaito kuin omaehtoisessa koulutuksessa.

4.1 Koulutuksen tuloksia ja vaikuttavuutta seurataan asiakasjärjestelmän tuottaman tiedon avulla

Tavoitteita on asetettu työllistymiselle ja kielen oppimiselle

Kotoutumisen edistämislain mukaan oppivelvollisuusiän ylittäneelle maahanmuuttajalle järjestetään kotoutumiskoulutuksena suomen tai ruotsin kielen ja tarvittaessa luku- ja kirjoitustaidon opetusta sekä muuta opetusta, joka edistää työelämään ja jatkokoulutukseen pääsyä sekä yhteiskunnallisia, kulttuurisia ja elämänhallinnan valmiuksia.⁵¹

Tavoitteena on, että kotoutumiskoulutuksen aikana saavutetaan kielitaitotaso B1.1, joka kuvaa työssä ja jatko-opiskeluissa tarvittavaa kielitaitoa.

Kotoutumiskoulutukselle on asetettu myös työllistymistavoitteet vuonna 2017. Tavoitteen saavuttamista mitataan laskemalla, mikä on työttömiksi jääneiden osuus koulutuksen suorittaneista kolme kuukautta koulutuksen päättymisen jälkeen. Tarkastuksen perusteella kotoutumiskoulutukselle asetetut tavoitteet työllistymisestä ja kielen oppimisesta ovat tarkoituksenmukaisia. TEM seuraa asiakkaiden sijoittumista kotoutumiskoulutuksen jälkeen asiakasjärjestelmän tuottaman tiedon perusteella. Seuranta tuottaa tietoa, joka tukee asiakkaiden ohjaamista muihin TE-palveluihin. Seuranta ei kuitenkaan tuota tietoa palvelujen vaikuttavuudesta.

Kotoutumiskoulutukseen osallistuneiden työllisyystilanne tilastoidaan kolmen kuukauden kuluttua jokaisen koulutusjakson (moduulin) suoritta-

misen jälkeen. TEM:n asiantuntijat totesivat haastattelussa, että käytäntö on toimiva ammatillisessa työvoimakoulutuksessa, mutta sopii huonosti lyhytaikaiseen koulutukseen ja moduuleina toteutettavaan kotoutumiskoulutukseen. Kotoutumiskoulutuksen osallistujia voidaan valita samalla kertaa joko useampaan peräkkäin toteutettavaan moduuliin tai vain yhteen. Kolmen kuukauden jälkeen tapahtuva seuranta tehdään aina sen koulutusjakson jälkeen, johon asiakas on aikanaan valittu.⁵²

TE-hallinnon tilastojärjestelmä tulkitsee siis kotoutumiskoulutuksen koulutusjaksot (moduulit) itsenäisiksi koulutuksiksi. Siten tieto sijoittumisesta kolme kuukautta koulutuksen jälkeen voi kuvata myös tilannetta yhden jakson suorittamisen jälkeen. Ministeriö seuraa tätä indikaattoria ja on myös asettanut sitä koskevat tavoitteet ELY-keskuksille. Vaikka indikaattorin puutteet ovat tiedossa, sen avulla halutaan seurata, paraneeko asiakkaiden polutus eli edelleenohjaaminen jonkin TE-palvelun jälkeen. TE-hallinnossa asiakkailla katsotaan olevan erilaisia polkuja kohti työelämää.⁵³

TEM:ssä haastatellut asiantuntijat totesivat, että ministeriö seuraa maahanmuuttajien kotouttamista vain yleisellä tasolla, joten tiedonsaanti yksittäisestä palvelusta, kuten kotoutumiskoulutuksesta on vähäistä. Seurantajärjestelmää kuitenkin kehitetään parhaillaan. Ministeriöstä on saatu tarkastuksen aikana sähköpostilla seurannan kehittämistä koskevia luonnoksia.⁵⁴

Uudenmaan ELY-keskus on keväällä 2018 teettänyt selvityksen kotoutumiskoulutuksen uusista malleista Turussa ja pääkaupunkiseudulla. Toimeenpantujen kotoutumiskoulutusmallien tulokset eivät selvityksen käytössä olleen kapean tilastoaineiston perusteella eronneet aiemmin toteutetuista kotoutumiskoulutuksista.⁵⁵ Koska selvitys perustui kapeaan tilastoaineistoon ja on tehty melko pian uusien mallien käyttöönoton jälkeen, se ei ole riittävä arviointi uusien mallien toimivuudesta.

Työllistymistavoitteen seuranta tukee asiakkaiden ohjaamista palveluihin

Valtion talousarviossa on esitetty tavoite kolme kuukautta kotoutumiskoulutuksen jälkeen työttömänä olevien enimmäisosuudesta ensimmäisen kerän vuonna 2017. Tavoite vuodelle 2017 oli alle 34 prosenttia ja vuodelle 2018 alle 31 prosenttia. Vuonna 2016 toteutuma oli 31 prosenttia, ja vuonna 2015 toteutuma oli 34 prosenttia. Näille vuosille ei ollut asetettu tavoitetta.⁵⁶

Työnvälitystilastosta on saatavissa tiedot omaehtoisen opiskelun päättäneiden ulkomaalaisten asiakkaiden sijoittumisesta työmarkkinoille, koulutukseen ja TE-palveluihin. Koska tilastoon ei kirjata päättymisen syytä, lukeutuu päättäneiden ryhmään myös opiskelun keskeyttäneet. Maahanmuuttajia ei eritellä muista ulkomaalaisista, mutta omaehtoisen opiskelun tukimuoto (työttömyysetuus tai kotouttamistuki) mahdollistaa omaehtoisen opiskelun päättäneiden jakamisen kahteen ryhmään. Tämä tieto on saatavissa vasta vuodesta 2015 alkaen.⁵⁷

Työnvälitystilaston mukaan kaikista kotoutumistuella omaehtoisen opiskelun päättäneistä oli kolme kuukauden jälkeen työttömänä noin 27 prosenttia vuonna 2016. Omaehtoisen opiskelun jälkeen työttömäksi jääneiden osuudelle ei ole asetettu ylärajatavoitetta.

TE-hallinnon tilastoseuranta tuottaa tietoa siitä, mihin asiakkaat kotoutumiskoulutuksen jälkeen ovat sijoittuneet. Seuranta ei kuitenkaan tuota

Seuranta ei tuota tietoa koulutuksen vaikuttavuudesta

tietoa kotoutumiskoulutuksen tai siihen rinnastettavan omaehtoisen opiskelun vaikuttavuudesta.

Seurantatietojen perusteella vain harvat työllistyvät kotoutumiskoulutuksen jälkeen. Siksi on tärkeää, että kotoutujat osataan ohjata oikeisiin jatkopalveluihin. Tässä mielessä työttömäksi jääneiden osuus on mittarina toimiva, koska se kertoo niiden osuuden, jotka eivät ole kotoutumiskoulutuksen jälkeen missään palvelussa. Samanlaista seuranta tehdään myös muiden TE-palvelujen asiakkaista.

TEM on selvittänyt vuosittain asiakkaiden sijoittumista TE-palvelujen jälkeen

TEM on selvittänyt vuosittain ihmisten sijoittumista TE-palvelujen asiakkuuden jälkeen. Selvitys on kattanut myös kotoutumiskoulutuksen. Viimeisin raportti⁵⁸ syyskuulta 2016 kuvaa vuoden 2014 tilannetta. Raportti on ilmestynyt parin vuoden viiveellä, koska siinä on yhdistetty TEM:n työnvälitystilaston tiedot Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastoon. Raportista saa luottavamman kuvan siitä, mihin kotoutumiskoulutuksen jälkeen sijoitutaan kuin työnvälitystilaston seurantatiedoista. Vuoden 2015 tiedoista ei ole tehty selvitystä. Valtioneuvoston kanslia julkaisi raportin⁵⁹ työvoimapalvelujen kohdistumisesta ja niihin osallistuvien työllistymisestä maaliskuussa 2018.

TEM:n selvityksen mukaan kotoutumiskoulutukseen osallistuneista oli sijoittunut yleisille työmarkkinoille noin kahdeksan prosenttia kolme kuukautta koulutuksen päättymisen jälkeen vuonna 2014. Ammatilliseen työvoimakoulutukseen osallistuneista noin 32 prosenttia oli työllistynyt avoimille työmarkkinoille vastaavana aikana.⁶⁰

Ero sijoittumista kuvaavissa tunnusluvuissa on suuri, mutta kuvastanee enemmän eroja eri ryhmien työllisyysasteissa kuin eri koulutusten vaikuttavuudessa. Maahanmuuttajien työllisyysaste on tutkimustulosten perusteella alhaisempi kuin kantaväestöllä mutta kohoaa maassaolovuosien myötä.⁶¹ Kotoutumiskoulutus ei myöskään ole ammatillista työvoimakoulutusta vaan pikemminkin kielen oppimiseen painottuvaa yleissivistävää koulutusta, joten siihen osallistuneista ei voi odottaa kovin suuren osan työllistyvän heti koulutuksen jälkeen.

Vertailun vuoksi mainittakoon, että Tilastokeskus tekee arvioita vasta valmistuneiden työllistymisestä vuoden kuluttua valmistumisen jälkeen. Koulutustilastojen perusteella vastavalmistuneiden työllisyys on heikentynyt jo viiden vuoden ajan ja heikkeni myös vuonna 2015. Toisen asteen ammatillisen koulutuksen suorittaneista 65 prosenttia oli työssä vuoden kuluttua koulutuksen jälkeen. Vastaava luku korkeakoulututkinnon suorittaneilla oli 80 prosenttia ja kaikilla tutkinnon suorittaneilla 65 prosenttia.⁶²

TEM on teettänyt tutkimuksen maahanmuuttajille tarjottujen TE-palvelujen vaikuttavuudesta

TEM on teettänyt vuonna 2017 rekisteriaineistoihin perustuvan arviointitutkimuksen maahanmuuttajille tarjottujen työvoimapalvelujen vaikuttavuudesta niillä maahanmuuttajilla, joille oli tehty kotoutumissuunnitelma vuoden kuluessa maahantulosta. Tutkimuksen kohteena olivat ne maahanmuuttajat, joille suunnitelma oli tehty vuosina 2003 ja 2008. Tutkimuksen mukaan kotoutumiskoulutus oli yleisin ensimmäinen toimenpide, jo-

hon maahanmuuttajat osallistuivat (65 prosenttia vuoden 2008 ryhmässä). Kaikista kolmivuotisella seurantajaksolla alkaneista toimenpiteistä selvästi yli puolet oli kotoutumiskoulutusta ja noin 30 prosenttia harjoittelujaksoja tai valmennusta. Muihin toimenpiteisiin osallistui kotoutumisjaksolla vain pieni osa kohderyhmästä.⁶³

TE-toimistoissa tehdyissä haastatteluissa tuli esiin, että maahanmuuttajille on kotoutumiskoulutuksen lisäksi tarjolla paljon erilaisia TE-palveluja.⁶⁴ Palvelujen käytöstä ei kuitenkaan saatu tarkastuksessa seurantaan perustuvaa tietoa. TEM:n asettaman maahanmuuttajien koulutuspolkujen nopeuttamista selvittäneen työryhmän raportissa esitettiin lukuisia suosituksia koulutuspolkujen nopeuttamiseen. Yksi suositus oli, että maahanmuuttajien ohjaamista myös muihin TE-palveluihin kuin kotoutumiskoulutukseen pitäisi tehostaa.⁶⁵ Muihin TE-palveluihin ohjaaminen ei siis ollut työryhmän mielestä vuonna 2017 vielä riittävää.

Edellä mainitussa vaikuttavuusarvioinnissa tarkasteltiin myös kotouttamistoimenpiteisiin osallistuneiden työllistymistä. Varsinaiseen seurantaan kuuluneista noin neljännes oli työssä koko seurantavuoden 2007 tai 2012, noin neljännes osan vuodesta ja hieman yli puolet ei ollut työssä lainkaan. Tulos ei kuvaa kaikkien maahanmuuttajien työllistymistä.⁶⁶

TEM:n tekemät ja teettämät selvitykset ja tutkimukset osoittavat sen, että ministeriö on arvioinut kotoutumiskoulutuksen vaikuttavuutta työllistymiseen osana TE-palvelujen seurantaa ja arviointia. Tarkastuksessa kävi ilmi, että ministeriö on selvillä käytettyjen seurantamittareiden puutteista. Vaikka ministeriö seuraa maahanmuuttajien kotoutumista, ei yksittäisten toimenpiteiden, kuten kotoutumiskoulutuksen vaikuttavuudesta, ole paljonkaan seurantatietoa käytettävissä. Yksittäisen toimenpiteen vaikuttavuuden arviointi ei liene edes järkevää, ja siksi ministeriön tulisi tehdä kokonaisarviointi, jossa arvioitaisiin eri toimenpiteiden merkitystä osana kokonaisuutta.

Vaikuttavuutta työllistymiseen on arvioitu erilliselvyksillä

4.2 Osallistujat ovat olleet tyytyväisiä kotoutumiskoulutukseen

Kotoutumiskoulutukseen osallistuneiden asiakastyytyväisyyttä mitataan OPAL-palautekyselyllä.⁶⁷ Palautteen perusteella maahanmuuttajat ovat olleet tyytyväisiä kotoutumiskoulutukseen. Vuonna 2016 palautekyselyyn vastanneista 88 prosenttia antoi koulutukselle yleisarvosanaksi hyvän tai erinomaisen. Kysely tehtiin 8 283 opiskelijalle, joista 85 prosenttia vastasi kyselyyn. Kysely kattoi 495 koulutusta.⁶⁸

Maahanmuuttajat olivat tyytyväisiä saamaansa kotoutumiskoulutukseen kaikilla kyselyn osa-alueilla, joita olivat oppimisympäristö, koulutuksen toteutus ja sisältö sekä koulutuksen hyödyt ja jatkosuunnitelma. Joissakin tutkimuksissa on tosin tuotu esiin, että maahanmuuttajilta on vaikea saada kriittistä palautetta kotoutumiskoulutuksesta.⁶⁹

Tarkastuksessa tehdyssä kyselyssä lähes kaikki ELY-keskukset (14/15) ilmoittivat seuraavansa koulutuksia myös OPAL-palautteen avulla. OPAL-palaute oli mukana myös vaikuttavuutta ja asiakastyytyväisyyttä kuvaavassa hankinnan laatukriteerissä.

4.3 Kieltä opitaan mutta tavoitetaso jää usein saavuttamatta

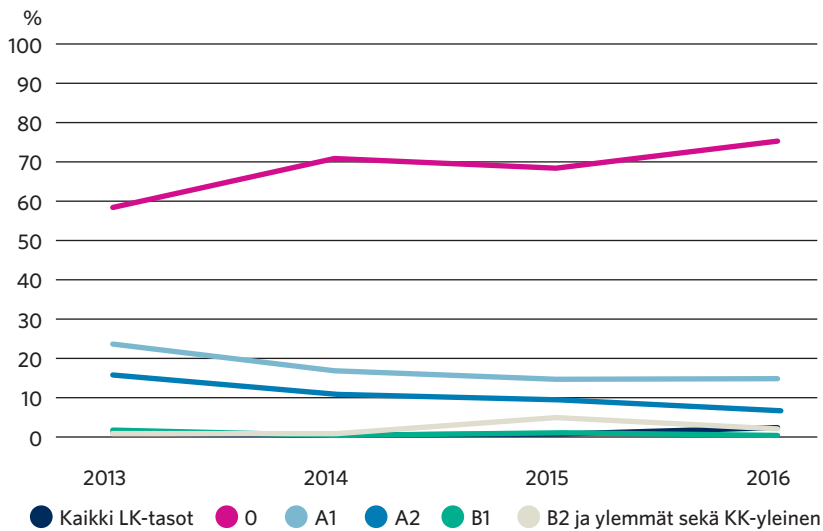
TEM:n asiantuntijoiden haastattelussa nousi esiin, että maahanmuuttaja-asiakkaiden kielitaidon testaaminen ei ole nykyisellään systemaattista. Pääsääntöisesti asiakkaat ohjataan kielitestiin, mutta käytännöt vaihtelevat eri puolilla maata. TE-toimistojen asiantuntijat arvioivat testin tarpeen ja kirjaavat tietoja kielitaidosta URA-järjestelmään.⁷⁰ Koulutusportin vuosiraporttien perusteella kielitestejä tehdään ja tuloksia kirjataan Koulutusporttiin.⁷¹

TEM asetti vuonna 2016 Maahanmuuttajien koulutuspolkujen nopeuttaminen ja joustavat siirtymät -työryhmän. Tarkoituksena oli miettiä konkreettisia toimintamalleja, joilla maahanmuuton ja kotoutumisen sovitut linjaukset saadaan vietyä käytäntöön ja rajapinnat toimiviksi. Erityistä huomiota tuli kiinnittää TE-hallinnon ja koulutuksen järjestäjien välisiin rajapintoihin ja yhteistyöhön.

Työryhmän loppuraportissa⁷² esitettiin 35 toimenpidettä, joilla pyritään muun muassa siihen, että eri vaiheissa kertynyt tieto maahanmuuttajan osaamisesta ja kielitaidosta siirtyisi toimijalta toiselle nykyistä paremmin. Tämä helpottaisi ohjautumista jatko-opintoihin tai työmarkkinoille. Kielen oppimisesta ja kielitaidon arvioinnista annettiin neljä suositusta, joista voi päätellä, että kielen opetukseen ja kielitaidon testaamiseen liittyvissä käytännöissä on vielä kehitettävää. Työryhmän asettaminen ja sen tekemä työ ovat toimenpiteenä hyviä asioita.

Kotoutumiskoulutuksen alussa kieltä täysin osaamattomien osuus on kasvanut

Koulutusportin tietojen mukaan suurimmalla osalla kotoutumiskoulutuksen päättäneistä suomen tai ruotsin kielen taitotaso oli koulutusjakson alkaessa määritelty tasolle 0, eli henkilöt eivät osanneet lainkaan suomea tai ruotsia. Tähän ryhmään kuuluvien osuus on kasvanut vuodesta 2013 vuoteen 2016 noin 15 prosenttiyksiköllä. Vuonna 2016 kotoutumiskoulutuksen päättäneistä noin 74 prosentilla lähtötaso oli 0. Myös niiden henkilöiden osuus kasvoi hieman, joille suositeltiin luku- ja kirjoitustaidon opetusta. Vuonna 2016 heitä oli noin 1,5 prosenttia. Sen sijaan niiden henkilöiden osuus oli pienentynyt, joilla oli jo jonkin tasoinen suomen tai ruotsin kielen taito.⁷³

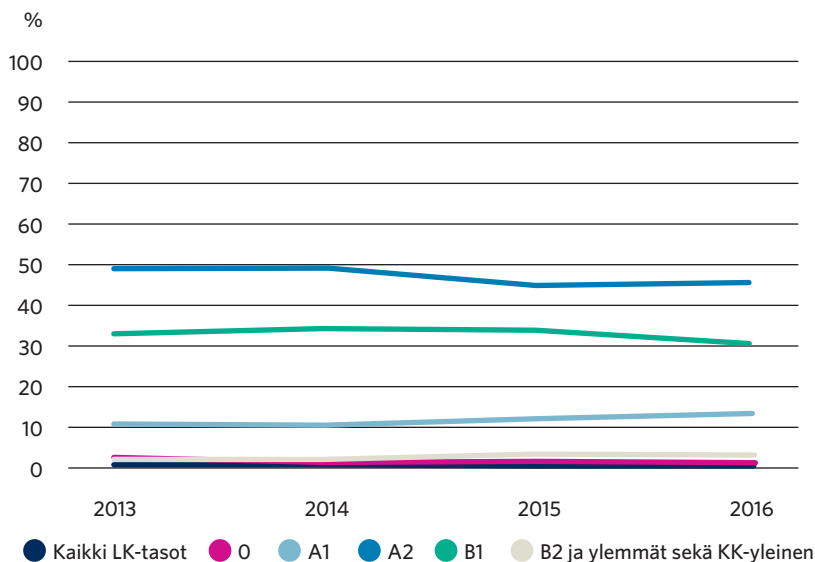


Kuvio 15: Kotoutumiskoulutuksen vuosina 2013–2016 päättäneiden kielitaidon taso koulutuksen alkaessa. Lähde: Koulutusportti-tietokanta

Kielitaidon taso koulutuksen päättyessä ei yllä koulutuksen tavoitetasoon

Kotoutumiskoulutuksen tavoitteena on, että henkilöt saavuttavat B1.1-kielitaitotason. Kuten kuviosta 16 nähdään, B1-tason saavutti vuosina 2013–2016 vajaat 35 prosenttia kotoutumiskoulutuksen päättäneistä henkilöistä. Vuonna 2016 päättäneissä koulutuksissa osuus oli muutaman prosenttiyksikön pienempi. Noin puolella koulutuksen päättäneistä kielitaidon taso oli A2. Tällä tasolla henkilö ymmärtää selkeää ja yksinkertaistettua puhetta, joka käsittelee tuttuja ja jokapäiväisiä asioita. Henkilö myös pystyy kirjoittamaan suppeita ja yksinkertaisia tekstejä jokapäiväisistä asioista. Noin 10 prosentilla koulutuksen päättäneistä taitotaso oli tätäkin heikompi. Nii- tä henkilöitä, joiden taitotaso ylitti tason B1, oli koulutuksen päättäneistä vain muutama prosentti. Kuten kuviosta nähdään, on saavutetun kielitaidon taso keskimäärin hieman laskenut. Todennäköisesti suurin syy tähän on ollut se, että koulutuksen alkaessa myös lähtötaso on ollut keskimäärin hieman heikompi.⁷⁴

B1-tason saavutti vajaat 35 prosenttia kotoutumiskoulutuksen päättäneistä



Kuvio 16: Kotoutumiskoulutuksen vuosina 2013–2016 päättäneiden suomen tai ruotsin kielen taitotaso koulutuksen päättyessä. Lähde: Koulutusportti-tietokanta

4.4 Tuloksellisuudessa on eroja kotoutumiskoulutuksen koulutuspalvelujen tuottajien välillä

Tarkastuksessa arvioitiin tilastollisesti kotoutumiskoulutuksen koulutuspalvelujen tuottajien tuloksellisuutta osallistujien saavuttaman kielitaidon tason perusteella. Analyysissa osallistujan koulutusjaksolla saavutettua kielitaidon tasoa selitetään hänen taustallaan (sukupuoli, ikä, maassaoloaika, kansallisuus, koulutus, kielitaidon lähtötaso), itse koulutusta kuvaavilla tekijöillä (koulutustyyppi ja koulutuksen kesto) sekä niin sanotulla koulutuspalvelujen tuottajakohtaisella vakiolla. Tuottajakohtainen vakio kuvaa koulutuspalvelujen tuottajan vaikutusta, ja se voidaan tulkita palvelujen tuottajan tuottamaksi lisäarvoksi, koska analyysissa on otettu huomioon osallistujan kielitaidon lähtötaso. Mallit estimoituin ordered logit -malleina.⁷⁵

Estimoinneissa käytetty aineisto kattoi 80 prosenttia vuosien 2013–2016 koulutusjaksoista, yhteensä 38 074 jaksoa. Analyysissa koulutusjaksolla tarkoitetaan yksittäisen osallistujan aloittamaa koulutusta. Koska kyse on nimenomaan koulutusjaksoista, yksittäisellä maahanmuuttajalla voi olla aineistossa useampi koulutusjakso joko samalla tai jollakin toisella koulutuspalvelujen tuottajalla. Mukana ovat niin työvoima- kuin omaehtoinen koulutuksen jaksot, joista Koulutusportti-tietojärjestelmässä on tieto osallistujan koulutuksen aloitus- ja päättymispäiväyksestä (joko suoritus tai keskeytys), kielitaidon lähtötasosta ja saavutetusta tasosta sekä tärkeimmät taustatiedot Tilastokeskuksen rekistereistä. Aineistossa on kaikki Koulutusportti-tietojärjestelmässä olevat kotoutumiskoulutuksen koulutustyyppit erilaisia kartoituksia lukuun ottamatta. Koulutuspalvelujen tuottajia oli aineistossa 74. Osa palvelujen tuottajista karsiutui pois toiminnan pienen koon vuoksi. Suurin syy karsiutumiseen oli kuitenkin se, ettei henkilölle löytynyt rekistereistä tärkeimpiä taustatietoja.⁷⁶

Kielitaidon tasoa selittivät oletetusti henkilön tausta, kielitaidon lähtötaso ja koulutuksen sisältö

Selitysmallien tulokset olivat oletusten mukaisia. Naisilla oli miehiä hieman suurempi todennäköisyys saavuttaa korkeampi kielitaidon taso, kun taustaa ja koulutusjaksoa kuvaavat tekijät oli vakioitu. Maahanmuuttajan ikä vaikutti siten, että nuoremmat saavuttivat vanhempia henkilöitä todennäköisemmin korkeamman kielitaidon tason. Pitkä maassaoloaika lisää todennäköisyyttä sille, että henkilö saavuttaa korkean kielitaidon tason. Aiempien tutkimusten tapaan henkilön kansallisuus ja koulutustausta ovat yhteydessä saavutettuun kielitaidon tasoon. Vertailuryhmänä viimeksi mainitussa olivat koulutusjaksot, joissa osallistujalla ei ollut aiempaa koulutusta. Näitä jaksoja oli noin 4 prosenttia. Erityisesti korkeakouluopinnot tai korkeakoulututkinto lisäsivät todennäköisyyttä saavuttaa korkea kielitaidon taso.

Koulutusjakson tyypillä on myös vaikutusta saavutettuun kielitaidon tasoon. Vertailuryhmänä oli ryhmä ”kotoutumiskoulutus, perus”, jollaisia oli hieman vajaa puolet koulutusjaksoista. Nopeassa kotoutumiskoulutuksessa, yleiseen kielitutkintoon tähtäävässä koulutuksessa, lukiokoulutukseen valmistavassa koulutuksessa ja lukiokoulutuksessa osallistujalla oli suurempi todennäköisyys saavuttaa korkeampi kielitaidon taso.

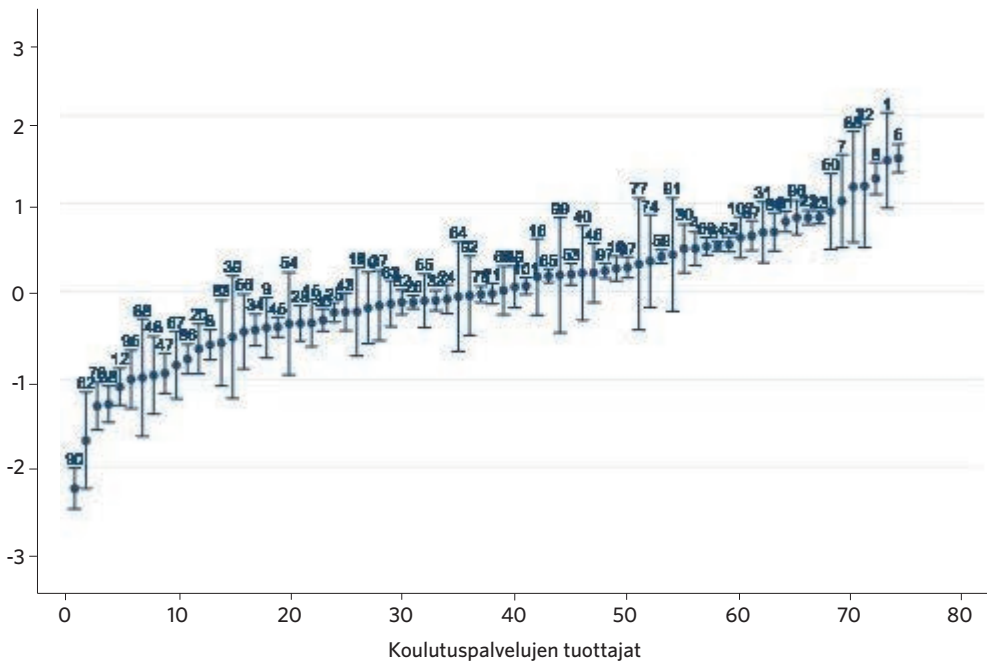
Työvoimakoulutuksessa, joka kattoi 81 prosenttia kaikista aineiston koulutusjaksoista, on todennäköisempää saavuttaa hieman parempi kielitaito kuin omaehtoisessa koulutuksessa. Mitä pidempi koulutusjakson pituus oli, sitä todennäköisempää oli saavuttaa korkea kielitaidon taso.⁷⁷ Kielitaidon taso on myös hieman noussut vuodesta 2013, kun kontrolloidaan kaikki edellä mainitut tekijät.

Työvoimakoulutuksessa hieman parempi kielitaito kuin omaehtoisessa opiskelussa

Koulutuspalvelujen tuottajilla oli vaikutusta saavutettuun kielitaidon tasoon

Koulutuspalvelujen tuottajilla on vaikutusta osallistujien saavuttamaan kielitaidon tasoon vielä senkin jälkeen, kun tärkeimmät henkilöiden taustaa ja koulutusjaksoa koskevat tiedot oli otettu huomioon. Seuraavassa tarkastellaan vielä lähemmin koulutuspalvelujen tuottajille laskettuja vaikutuksia eli koulutuspalvelujen tuottajan tuottamaa niin sanottua arvonlisää viisuaalisesti. Kuviossa 17 on koulutuspalvelujen tuottajat järjestetty vaikutuksen suuruuden perusteella. Kuvion pystyjanat kuvaavat koulutuspalvelujen tuottajan vaikutuksen luottamusväliä. Koska kyseessä on klusteroimaton keskivirhe, on tulos suuntaa antava. Jos keskivirheet klusteroidaan, saattaa joidenkin koulutuspalvelujen tuottajien luottamusväli kasvaa. Pystyakselin negatiiviset arvot kuvaavat sitä, että kyseisen palvelun tuottajan jaksolla saavutettu kielitaidon taso jää keskimääräistä alhaisemmaksi ja positiiviset arvot sitä, että kielitaidon taso on keskimääräistä parempi.⁷⁸

Koulutuspalvelujen tuottajien vaikutus



Kuvio 17: Koulutuspalvelujen tuottajan vaikutus saavutettuun kielitaidon tasoon, kun koulutukseen osallistujan tausta, kielitaidon lähtötaso, koulutusjakson tyyppi ja pituus on vakioitu

Kuten kuviosta 17 nähdään, koulutuspalveluiden tuottajien välillä on ero saavutetussa kielitaidon tasossa. Joidenkin palvelun tuottajien koulutusjaksoilla on todennäköisempää, että osallistujat saavuttavat keskimääräistä heikomman kielitaidon tason, kun vakioidaan osallistujien tausta, lähtötaso ja koulutusjakson ominaisuudet. Samalla tavoin joidenkin koulutuspalveluiden tuottajien jaksoilla on todennäköisempää, että saavutetun kielitaidon taso on keskimääräistä korkeampi. Joukossa on kuitenkin myös koulutuspalveluiden tuottajia, joilla kertoimen luottamusväli on niin suuri, ettei se ole tilastollisesti merkitsevä.

Kun palvelujen tuottajien vaikutusta tarkastellaan vielä tuottajan koon mukaan (taulukko 2), nähdään, että se on keskimäärin heikompi niillä palvelun tuottajilla, joilla jaksoja on ollut tarkastelujaksolla korkeintaan 250. Sen sijaan suuremmilla palvelujen tuottajilla, joilla jaksoja on ollut enemmän kuin 1 000, osallistujat saavuttavat todennäköisemmin keskimääräistä korkeamman kielitaidon tason.⁷⁹

Suurilla koulutuspalvelujen tuottajilla oli hieman parempi vaikutus kielitaitoon

Taulukko 2: Koulutuspalvelujen tuottajien vaikutus tuottajan koon mukaan (koulutusjaksojen määrällä mitattuna)

Koulutusjaksojen määrä	Koulutuksen järjestäjien lkm	Järjestäjän vaikutuksen keskiarvo
≤ 250	38	-0,145
251-500	13	-0,004
501-1000	11	0,132
>1000	12	0,284

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja min-käläisiä rajoituksia tuloksiin liittyy.

Tarkastuksen tavoite ja hyödyntäminen

Tarkastuksen tavoitteena on arvioida, miten onnistunutta TE-hallinnon järjestämä, oppivelvollisuusiän ylittäneiden maahanmuuttajien kotoutumiskoulutus ja siihen sisältyvä kielikoulutus on ollut.

Tarkastuksen tuloksia voidaan hyödyntää kehitettäessä kotoutumiskoulutuksen järjestämistä sujuvammaksi ja vaikuttavammaksi. Tarkastuksessa havaittuja hyviä käytäntöjä voidaan levittää eri puolille maata. Tuloksia voidaan mahdollisesti hyödyntää myös valmisteltaessa kotoutumiskoulutukseen liittyvien tehtävien siirtymistä ELY-keskuksilta ja TE-toimistoilta maakunnille.

Tarkastuksen kohde

Tarkastuksen kohteena oli ELY-keskusten, TE-toimistojen sekä TEM:n toiminta, joka liittyy kotoutumiskoulutuksen suunnitteluun, hankintaan ja järjestämiseen, koulutukseen ohjaamiseen, seurantaan ja valvontaan sekä koulutuksen vaikutusten arviointiin ja kehittämiseen.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot työ- ja elinkeinoministeriöltä sekä Opetushallitukselta, jotka kaikki antoivat lausunnon. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset, kriteerit, aineistot ja menetelmät

Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa tarkastusasetelmasta ja tarkastuskriteereistä pyydettiin palaute TEM:stä.

Tarkastuskysymykset, tarkastuskriteerit, aineisto ja menetelmät on kuvattu seuraavalla aukeamalla.

Tarkastuskysymykset ja niiden osakysymykset

1. Miten suunnitelmallista, taloudellista ja tuloksellista kotoutumiskoulutusten hankinta ja järjestäminen on ollut?
 - Miten paljon koulutuksia ELY-keskusten alueilla on järjestetty, miten paljon niissä on ollut oppilaita ja miten paljon rahaa hankintoihin on käytetty?
 - Miten suunnitelmallisesti kotoutumiskoulutuksen hankinnat on toteutettu ja kilpailutettu?
 - Miten TEM ohjaa ELY-keskuksia ja TE-toimistoja koulutushankinnoissa?
 - Miten maahanmuuttajien määrän kasvu on vaikuttanut koulutusmäärärahoihin ja TE-toimistojen henkilöstön määrään?
 - Miten viranomaisten välinen yhteistyö on toiminnut koulutusten hankinnassa ja järjestämisessä?

2. Miten onnistunutta ja sujuvaa kotoutumiskoulutukseen ja omaehtoiseen opiskeluun ohjaaminen on ollut?
 - Miten sujuvaa alkukartoitusten ja kotoutumissuunnitelmien tekeminen TE-toimistoissa on ollut?
 - Joutuvatko asiakkaat odottamaan koulutukseen pääsyä?
 - Liittyykö koulutukseen ohjaamiseen merkittäviä ongelmia?
 - Minkälaisia kokemuksia uusien koulutusmallien käyttöönotosta on saatu TE-toimistoissa?
 - Minkälaisin menettelyin koulutusten toteuttamista seurataan ja valvotaan ELY-keskuksissa ja TE-toimistoissa?
 - Miten TEM on kehittänyt kotoutumiskoulutusta?

Tarkastuksen kriteerit, aineistot ja menetelmät

Kriteerit:

Koulutuksen suunnittelu-, hankinta- ja valvontatehtävien tuloksellinen ja taloudellinen hoitaminen ELY-keskuksissa. Kriteerien lähteenä käytettiin TEM:n ohjeita hankinnoista⁸⁰ sekä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja asetuksen soveltamisesta⁸¹ sekä laissa kotoutumisen edistämisestä⁸² säädettyjä ELY-keskusten ja TEM:n tehtäviä.

Aineistot:

Työnvälitystilasto, ELY-keskusten tiedot koulutuksen hankintakustannuksista v. 2012–2016, koulutuksen hankintapäätökset v. 2016, kysely ELY-keskuksille koulutushankintojen käytännöistä, asiantuntijoiden haastattelut TE-hallinnossa, TE-hallinnon tuottamat asiakirjat sekä aiheesta tehdyt selvitykset ja arvioinnit.

Analyysimenetelmät:

Asiakirja-aineistoon sovellettiin sisällönanalyysia ja numeeriseen aineistoon kuvailevaa tilastollista analyysia. Haastattelut tehtiin puolistrukturoituina teemahaastatteluina ja analysoitiin laadullisin menetelmin käyttäen apuna NVivo-ohjelmaa.

Kriteerit:

Alkukartoitusten ja kotoutumissuunnitelmien tekemiseen sekä koulutukseen ohjaamiseen liittyvien tehtävien hyvä hoitaminen TE-toimistoissa. Kriteerien lähteenä käytettiin laissa kotoutumisen edistämisestä säädettyjä TE-toimistojen tehtäviä, TEM:n ohjeita kotoutumisen edistämislain soveltamisesta⁸³ sekä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja asetuksen soveltamisesta.

Aineistot:

Työnvälitystilasto, Koulutusportin vuosiraportit 2015 ja 2016, asiantuntijoiden haastattelut TE-toimistoissa, TE-hallinnon tuottamat asiakirjat sekä aiheesta tehdyt selvitykset ja arvioinnit.

Analyysimenetelmät:

Numeeriseen aineistoon sovellettiin kuvailevaa tilastoanalyysia ja asiakirja-aineistoon sisällönanalyysia. Haastattelut tehtiin puolistrukturoituina teemahaastatteluina ja analysoitiin laadullisin menetelmin käyttäen apuna NVivo-ohjelmaa.

3. Miten hyvin TE-hallinto on seurannut kotoutumiskoulutuksen tuloksellisuutta ja arvioinut vaikeuttavuutta?
 - Miten onnistuneesti TE-hallinto on seurannut ja arvioinut koulutuksen tavoitteiden saavuttamista?
 - Kuinka tyytyväisiä osallistujat ovat olleet koulutukseen?
 - Millä menettelyillä kielen oppimista on seurattu TE-hallinnossa?
 - Miten hyvin kielen oppiminen on seurannut ja tehdyn tilastoanalyysin perusteella onnistunut?

Kriteerit:

Laissa kotoutumisen edistämisestä säädetty TE-hallinnon kotouttamisen edistämistehtävät ja kotoutumiskoulutuksen tavoitteet sekä valtion kotouttamisohjelmassa esitetyt kotoutumiskoulutuksen kehittämistavoitteet.

Aineistot:

Koulutusportin opiskelijakohtainen rekisteriaineisto, muut rekisteriaineistot, työnvälitystilasto; asiantuntijoiden haastattelut TE-hallinnossa; TE-hallinnon tuottamat asiakirjat sekä aiheesta tehdyt selvitykset ja tutkimukset.

Analyysimenetelmät:

Rekisteriaineistoihin sovellettiin tilastollista analyysia, työnvälitystilaston aineistoon kuvailevaa tilastoanalyysia ja asiakirja-aineistoon sisällönanalyysia. Haastattelut tehtiin puolistrukturoituna teemahaastatteluna ja analysoitiin laadullisin menetelmin käyttäen apuna NVivo-ohjelmaa.

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus alkoi 13.2.2017 ja päättyi 13.6.2018. Tarkastusaineisto hankittiin elokuun 2017 loppuun mennessä. Kysely ja tietopyyntö ELY-keskuksille tehtiin maaliskuussa ja haastattelut TE-toimistoissa toukokuussa 2017. Tarkastuksessa käytetty rekisteriaineisto käsiteltiin syyskuussa ja lähetettiin Tilastokeskukseen yhdistettäväksi muihin tietoihin. Aineisto saatiin takaisin analysoitavaksi joulukuussa 2017. Tilastollisen analyysin aineisto ja menetelmät on kuvattu erillisessä tarkastusmuistiossa.⁸⁴

Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa keskusteltiin TEM:n kotoutumiskoulutuksesta vastaavien asiantuntijoiden kanssa tarkastusasetelmasta ja -kriteereistä. Ministeriön käynnillä saatiin myös ELY-keskusten niiden asiantuntijoiden yhteystiedot, joille kysely ja tietopyyntö kotoutumiskoulutusten hankinnoista lähetettiin. TE-toimistoista valittiin käyntien kohteeksi yksi suuri, kaksi keskisuurta ja yksi pieni toimisto. TE-toimistoissa haastateltaviksi valittiin kotoutumiskoulutuksesta vastaavia asiantuntijoita ja keski-johtoa. Haastateltavina oli yhteensä 28 henkilöä TE-hallinnon eri tasoilta.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava tuloksellisuustarkastaja Hannu Tervo, johtava tuloksellisuustarkastaja Tanja Kirjavainen ja johtava tuloksellisuustarkastaja Osmo Halonen. Tanja Kirjavainen teki ja raportoi rekisteriaineistojen tilastollisen analyysin. Tarkastusta ohjasi tuloksellisuustarkastuspäällikkö Anna-Liisa Pasanen. Tarkastuskertomuksen laadun varmisti tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen.

Tarkastuksen tuloksiin liittyvät rajoitukset ja varaukset

Alueellisesti tarkastus kattoi kaikki ELY-keskukset, ajallisesti vuodet 2012–2016. Tilastollinen tarkastelu kattoi kaikki Koulutusportin rekisteriin vuosina 2012–2016 kirjatut TE-toimistojen maahanmuuttaja-asiakkaat. Kuntien toimet kotoutumiskoulutuksen järjestämisessä rajattiin tarkastuksen ulkopuolelle.

- 1 HE 30/2015 vp, HE 118/2015 vp, HE 88/2016 vp, HE 134/2016 vp, HE 106/2017 vp.
- 2 TEM 642/07.10.02/2015.
- 3 Laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010).
- 4 Haastattelut TE-toimistoissa.
- 5 Suullinen tiedonanto, TEM 5.6.2018.
- 6 Haastattelut TE-toimistoissa.
- 7 Laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010), 22–24 §.
- 8 Haastattelu TEM.
- 9 Haastattelu TEM.
- 10 Haastattelu TEM.
- 11 Laki kotoutumisen edistämisestä, luonnos 21.12.2017.
- 12 HE 96/2018 vp.
- 13 HE 35/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alueiden kehittämistä ja kasvupalveluista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- 14 Laki kotoutumisen edistämisestä, luonnos 21.12.2017.
- 15 HE 96/2018 vp.
- 16 Haastattelut TE-toimistoissa.
- 17 Aikuisten maahanmuuttajien kotoutuskoulutuksen opetussuunnitelman perusteet 2012. OPH, määräykset ja ohjeet 2012:1.
- 18 Aikuisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen opetussuunnitelman perusteet 2012. OPH, määräykset ja ohjeet 2012:2.
- 19 Haastattelu TEM.
- 20 Kysely ELY-keskuksille.
- 21 TEM/2855/03.01.05/2012.
- 22 HE 35/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alueiden kehittämistä ja kasvupalveluista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- 23 Haastattelut TE-toimistoissa.
- 24 ELY-keskusten antamat selvitykset.
- 25 Sähköpostitiedonanto, TEM 6.9.2017; HE 35/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alueiden kehittämistä ja kasvupalveluista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- 26 Ks. <http://www02.oph.fi/asiakkaat/rahoitus/yh16.html>.
- 27 Tarkastusmuistio, www.vtv.fi/julkaisut.
- 28 Tarkastusmuistio, www.vtv.fi/julkaisut.
- 29 Valtion kotouttamisohjelma vuosille 2016–2019.
- 30 Tarkastusmuistio, www.vtv.fi/julkaisut.
- 31 Tarkastusmuistio, www.vtv.fi/julkaisut.
- 32 Tarkastusmuistio, www.vtv.fi/julkaisut.
- 33 Tarkastusmuistio, www.vtv.fi/julkaisut.
- 34 Koulutusporttijärjestelmän tilastoraportit 2015 ja 2016.
- 35 Haastattelut TE-toimistoissa.
- 36 Haastattelut TE-toimistoissa.
- 37 Laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010); Valtioneuvoston asetus kotoutumisen edistämiseen liittyvästä alkukartoituksesta (570/2011).
- 38 Haastattelut TE-toimistoissa.
- 39 TEM 642/07.10.02/2015.
- 40 Haastattelut TE-toimistoissa.
- 41 Haastattelut TE-toimistoissa.
- 42 Valtion kotouttamisohjelma vuosille 2016–2019.
- 43 Tarkastusmuistio, www.vtv.fi/julkaisut.
- 44 Valtion kotouttamisohjelma vuosille 2016–2019.
- 45 Valtion kotouttamisohjelma, hallituksen painopisteet vuosille 2012–2015. TEM julkaisuja 27/2012.
- 46 Haastattelut TE-toimistoissa.
- 47 Haastattelu TEM.
- 48 Haastattelut TE-toimistoissa.

- 49 Kysely ELY-keskuksille; haastattelut TE-toimistoissa.
- 50 OPAL ja ARVI yleiskuvaus 2016.
- 51 Laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010), 20 §.
- 52 Haastattelu TEM.
- 53 Ks. Bartis, I. (toim.) (2010): Maahanmuuttajataustaisen ohjaus koulutuksessa ja työelämässä, s. 59–61. Helsingin yliopisto Koulutus- ja kehittämiskeskus Palmenia.
- 54 Haastattelu TEM.
- 55 Selvitys kotoutumiskoulutuksen malleista Turussa ja pääkaupunkiseudulla, huhtikuu 2018. Uudenmaan ELY-keskus ja Owal Group.
- 56 Valtion talousarvioesitys 2017, s. 647; Valtion talousarvioesitys 2018.
- 57 TEM sähköpostitiedonanto 2.6.2017.
- 58 Palveluista sijoittuminen 2013 ja 2014. TEM analyysseja 74/2016.
- 59 Työvoimapalvelujen kohdistuminen ja niihin osallistuvien työllistyminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 19/2018.
- 60 Palveluista sijoittuminen 2013 ja 2014, s. 9. TEM analyysseja 74/2016.
- 61 Busk, H., Jauhiainen, S., Kekäläinen, A., Nivalainen, S., Tähtinen, T. (2016). Maahanmuuttajat työmarkkinoilla, tutkimus eri vuosina Suomeen muuttaneiden työurista. ETK tutkimuksia 6/2016. Esitelmä Tilastokeskuksen seminaarissa ”Maahanmuuttajien työllistyminen ja kotoutuminen tilastoissa” 16.11.2016.
- 62 Koulutustilastot 2017. Tilastokeskus.
- 63 Maahanmuuttajat ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuus, s. 38–40. TEM julkaisuja 26/2017.
- 64 Haastattelut TE-toimistoissa.
- 65 Maahanmuuttajien koulutuspolkujen nopeuttaminen ja joustavat siirtymät -työryhmän loppuraportti. TEM julkaisuja 36/2017.
- 66 Maahanmuuttajat ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuus, s. 47–48. TEM julkaisuja 26/2017.
- 67 Ks. OPAL ja ARVI yleiskuvaus 2016.
- 68 Palautekyselyn tulokset saatu TEM:stä.
- 69 Ks. Pöyhönen, S., Tarnanen, M., Kyllönen, T., Vehviläinen, E., Rynkänen, T. (2009): Kielikoulutus maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksessa, s. 24–25. Jyväskylän yliopisto Soveltavan kielitutkimuksen keskus.
- 70 Haastattelu TEM.
- 71 Koulutusportti-järjestelmän tilastoraportit 2015 ja 2016. Uudenmaan ELY-keskus.
- 72 Maahanmuuttajien koulutuspolkujen nopeuttaminen ja joustavat siirtymät -työryhmän loppuraportti. TEM julkaisuja 36/2017.
- 73 Tarkastusmuistio, www.vtv.fi/julkaisut.
- 74 Tarkastusmuistio, www.vtv.fi/julkaisut.
- 75 Tarkastusmuistio, www.vtv.fi/julkaisut.
- 76 Tarkastusmuistio, www.vtv.fi/julkaisut.
- 77 Tarkastusmuistio, www.vtv.fi/julkaisut.
- 78 Tarkastusmuistio, www.vtv.fi/julkaisut.
- 79 Tarkastusmuistio, www.vtv.fi/julkaisut.
- 80 TEM ohje työvoimakoulutuksen hankinnasta (TEM/2855/03.01.05/2012).
- 81 TEM ohje julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja asetuksen soveltamisesta (TEM/1198/03.10.02/2013 sekä TEM/2579/00.03.05.02/2016).
- 82 Laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010).
- 83 TEM ohje kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) soveltamisesta TE-toimistoissa (TEM/642/07.10.02/2015).
- 84 Tarkastusmuistio, www.vtv.fi/julkaisut.



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321, [WWW.VTV.FI](http://www.vtv.fi)

ISBN 978-952-499-431-6 (PDF)