

Asia: VN/33963/2024

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten uudistaminen

Sivistysala ry:n (myöhemmin Sivista) tavoitteena on, että Suomi on parhaiten koulutettujen ihmisten hyvinvoiva, avoin ja vetovoimainen maa, jossa osaamisella ja luovuudella tehdään parempaa maailmaa. Sivista pitää kotoutumista ja kielitaitoa edistävää koulutusta ensisijaisesti koulutuspolitiikan ja osaamisjärjestelmän kysymyksenä, ei vain työvoimapalvelun välineenä.

Sivista vastustaa esitystä, jossa vapaan sivistystyön kotoutumis- ja lukutaitokoulutusta koskeva sääntely puretaan ja koulutus siirretään järjestettäväksi työvoimakoulutuksena. Vapaan sivistystyön oppilaitoksilla, kuten kansanopistoilla ja kansalaisopistoilla, on vakiintunut ja pedagogisesti vahva rooli erityisesti heikoimmassa asemassa olevien maahanmuuttajien kouluttamisessa: lukutaito, perustaidot, arjen toimijuus ja yhteiskuntaan kiinnittyminen rakentuvat useimmiten vaiheittain, ja niissä korostuvat ohjaus, oppimisen tuki ja matalan kynnyksen saavutettavuus. Vapaan sivistystyön oppilaitoksilla on olemassa olevat tilat, henkilöstö, laitteet ja osaaminen kotoutumis- ja kielikoulutuksen tarjoamiseen. Näitä voimavaroja pitäisi maksimaalisesti hyödyntää alasajon asemeasta.

Esitetty sääntelymuutos merkitsisi lukutaitokoulutuksen irrottamista sille luontaisesta koulutuspoliittisesta viitekehyksestä. Lukutaitokoulutusta maahan muuttaneille aikuisille järjestetään vapaassa sivistystyössä ja osana aikuisten perusopetusta. Vapaan sivistystyön lukutaitokoulutusta voidaan järjestää voimassa olevan kotoutumislain mukaisesti kotoutumiskoulutuksena. Opetushallitus on antanut vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelmasuosituksen (2017). Vapaasta sivistystyöstä annetun lain mukaan vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelmasuosituksen noudattaminen on yksi 100 prosentin valtionosuusrahoituksen edellytys, josta säädetään vapaasta sivistystyöstä annetun lain 9 §:ssä. Vapaan sivistystyön rooli lukutaito- ja kotoutumiskoulutuksessa on rakennettu lainsäädäntöön ja ohjaukseen pitkäjänteisesti. Esitetty muutos on siksi selkeä poikkeus aiemmasta poliittisesta

linjasta, jossa vapaan sivistystyön osaamista ja resursseja on nimenomaisesti haluttu hyödyntää kotoutumisessa.

Lukutaitokoulutuksen laadun ja tavoitteellisuuden tae on ollut kytkentä lain 1 §:n mukaiseen yleiseen sivistystehtävään. Lukutaitokoulutusta koskevan sääntelyn kumoaminen murentaa tämän lainsäädännöllisen ankkurin ja on ristiriidassa lain tarkoituksen kanssa. Jos vapaan sivistystyön 100 prosentin valtionosuusrahoitteinen kotoutumiskoulutus poistetaan ja koulutus järjestetään työvoimakoulutuksena palveluntuottajamallissa ja työvoimakoulutuksen hankintojen kautta, koulutuksen jatkuvuus ja pedagoginen laatu riippuvat kilpailutuksen ehdoista ja sopimuskausista.

Lukutaitokoulutus ei ole luonteeltaan pelkkä työvoimapalvelu, vaan se muodostaa perustan myöhemmälle oppimiselle, jatko-opinnoille ja työllistymiselle. Esitetty muutos kaventaa koulutuksen tarkoitusta ja lisää keskeyttämis- ja katkosriskiä juuri niillä ryhmillä, joille koulutus on erityisen tarpeellista. Muutos koskisi laajaa oppilaitosverkostoa ja merkittävää opiskelijamäärää, ja sillä on siten välittömiä vaikutuksia koulutuksen saavutettavuuteen ja jatkuvuuteen valtakunnallisesti. Esitys heikentää myös oppivelvollisuuden suorittamista, sillä esityksen jälkeen kansanopistoissa ei jatkossa enää olisi vapaasta sivistystyöstä annetun lain nojalla rahoitettavaa lukutaitokoulutusta. Esityksessä todetaan, että oppivelvollisuuslain 5 §:n 2 momentin mukainen koulutus (kansanopistojen järjestämä koulutuspolku) poistuisi, mikä poistaisi käytännössä yhden olemassa olevan väylän maahanmuuttajataustaisten oppivelvollisten kielitaidon vahvistamiseen. Tämä heikentää erityisesti nivelvaihetta perusopetuksesta toisen asteen koulutukseen, jossa riittävä suomen tai ruotsin kielen taito on keskeinen edellytys opintojen etenemiselle ja tutkinnon suorittamiselle. Esityksen mukaan oppivelvollinen, joka on suorittanut perusopetuslaissa tarkoitetun perusopetuksen ja jolta puuttuu perusopetuksen jälkeisen koulutuksen suorittamiseksi riittävä suomen tai ruotsin kielen taito, voitaisiin jatkossa ohjata oppivelvollisuuslain 5 §:n 1 momentin mukaisesti aikuisten perusopetukseen. Sivista katsoo, että tämä ei kuitenkaan ole riittävä ratkaisu muutoksen aiheuttamiin puutteisiin, ja että muutos heikentäisi maahanmuuttajien koulutusta ja kotoutumista Suomeen.

Sivista esittää, että esityksessä tulee luopua vapaan sivistystyön kotoutumis- ja lukutaitokoulutusta koskevan sääntelyn purkamisesta. Eri lakien kotoutumis- ja lukutaitokoulutusta koskevia pykälä ei tule kumota, eikä koulutusta tule siirtää työvoimakoulutuksen piiriin. Kotoutumiskoulutuksen kehittäminen tulee tehdä nykyjärjestelmän vahvuuksia vahvistaen: selkeyttämällä ohjausta, varmistamalla koulutuspolkujen jatkuvuus ja parantamalla yhteistyötä työvoimaviranomaisten kanssa, mutta säilyttäen koulutuksen perusta, opetussuunnitelmaperustaisuus ja oppilaitosverkon rooli koulutuksen järjestäjänä.

Kotoutumisen edistämisen rahoituksen säästöt

Sivista toteaa, että esityksestä puuttuu määrällinen ja eritelty arvio vaikutuksista yksityisten oppilaitosten toimintaan. Arviossa tulee eritellä vähintään vaikutukset valtionosuusrahoituksen määrään, oppilaitosten investointikykyyn, henkilöstöön, kiinteistöjen ylläpitoon sekä koulutustarjonnan alueelliseen saatavuuteen. Esityksessä todetaan, että ehdotuksen vaikutukset oppilaitosten ja niiden ylläpitäjien talouteen olisivat suuret. Ehdotuksella arvioidaan olevan

vaikutusta erityisesti yhdistysten ja säätiöiden ylläpitämien kansanopistojen talouteen. Rahoitusjärjestelmän muutos vaarantaa seudullisesti merkittävien oppilaitoskampusten säilymisen, mitä ei esityksessä ole riittävästi arvioitu. Sivista pitää esitettyjä säästöjä ja rahoitusratkaisua ongelmallisina, koska ne kohdistuvat suoraan koulutuksen saatavuuteen, laatuun ja ennakoitavuuteen. Ehdotettu rahoitusmalli, jossa rahoitus ohjataan kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen, vaarantaa rahoituksen oikeudenmukaisuuden, sillä yleiskatteinen rahoitus altistaa kotoutumiskoulutuksen muiden lakisääteisten menojen paineelle. Mahdollinen rahoituksen päällekkäisyys tulee korjata kohdentamalla rahoitusta ja vastuuta oikein, ei purkamalla toimivaa koulutusmuotoa ja sen rahoitusperustaa. Kotoutumiskoulutuksen rahoitus ei voi olla "kuntatalouden muiden menojen jälkeen katsottava erä", jos tavoitteena on nopeuttaa työllistymistä ja vahvistaa kielitaitoa.

Sivista toteaa, että valtionosuusrahoitus on mahdollistanut vapaan sivistystyön oppilaitoksille valtakunnallisesti kattavan ja saavutettavan koulutustarjonnan. Rahoituspohjan nopea mureneminen ja siirtyminen epävarmoihin kuntien ostopalveluihin vaarantaa oppilaitosverkoston elinvoimaisuuden sekä osaamispääoman säilymisen alalla. Tämä on myös toimeenpanoriski: jos koulutustarjontaa ajetaan alas jo ennen uuden mallin vakiintumista, syntyy katkoja ja kustannuksia, joita ei esityksessä ole riittävästi arvioitu. Ostopalvelujen kilpailutuksessa lakisääteistä koulutusta järjestävät toimijat, jotka noudattavat opetusalan työehtosopimuksia, eivät pysty kilpailemaan hinnoittelulla konsulttiyritysten kanssa.

Sivista esittää, että kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksen rahoitus tulee säilyttää koulutusjärjestelmässä erillisenä, ennakoitavana ja vaikuttavuuden edellytykset turvaavana rahoituksena. Vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutuksen rahoitusperustaa ei tule purkaa eikä leikata, vaan se tulee turvata ja tarvittaessa korjata kustannusvastaavaksi, jotta koulutuksen laatu, ohjausresurssi ja alueellinen kattavuus voidaan säilyttää.

Kotoutumisen tavoitteet ja velvoittavuuden lisääminen

Sivista suhtautuu myönteisesti tavoitteeseen nopeuttaa maahanmuuttajien työllistymistä, mutta katsoo, että velvoittavuuden lisäämisen on oltava tasapainossa tosiasiallisten koulutusmahdollisuuksien kanssa. Velvoitteiden kiristäminen ilman riittävää, saavutettavaa ja laadukasta koulutustarjontaa johtaa käytännössä väliinputoamiseen ja pitkittää työllistymistä. Kotoutumisen onnistuminen edellyttää, että koulutuspolut ovat pitkäjänteisiä ja sisältävät myös perustaidot ja arjen toimijuuden, eivät vain lyhyen aikavälin työllistymispainetta.

Erityisen ongelmallisena Sivista pitää aikuisten perusopetuksen omaehtoisen opiskelun tukemisen ikärajoja. Esityksessä todetaan, että 30 vuoden ikäraja koskee kotoutumislain mukaista omaehtoista opiskelua työttömyysetuudella, ja esityksen vaikutusarvioissa kuvataan, että aikuisten perusopetuksen opiskelijoista merkittävä osa on yli 30-vuotiaita. Käytännössä tämä luo merkittävän kannustinloukun ja tosiasiallisen esteen kouluttautumiselle niille yli 30-vuotiaille, joilta puuttuu perusopetuksen oppimäärä. Monilla maahanmuuttajilla tarve perusopetuksen suorittamiseen ja perustaitojen vahvistamiseen voi realisoitua vasta myöhemmin elämäntilanteen muuttuessa

(esimerkiksi kotivanhemmilla lasten kasvaessa, tai henkilöillä, joilla on ollut terveydellisiä tai oppimisvaikeuksiin liittyviä esteitä). Iän perusteella tehtävä raja ei poista tarvetta, vaan siirtää sen eteenpäin ja heikentää edellytyksiä jatko-opintoihin ja työllistymiseen.

Sivista esittää, että aikuisten perusopetuksen ja muiden perustaitoja vahvistavien opintojen tulee olla kotoutujille tosiasiallisesti saavutettavia iästä riippumatta, eikä tukijärjestelmää tule rajata pääsääntöisesti alle 30-vuotiaisiin. Lisäksi velvoittavuuden lisäämisen rinnalla on turvattava oikeus riittävään koulutustarjontaan: osallistumisvelvollisuutta ei tule kiristää tilanteessa, jossa koulutukseen pääsy ei ole tosiasiallisesti mahdollista alueellisten erojen, paikkapulan tai elämäntilanteen vuoksi. Kotoutumisen tavoitteiden tulee sisältää työllisyyden ohella kielitaito ja perustaidot sekä yhteiskuntaan kiinnittymistä vahvistava osallisuus, jotta järjestelmä ei kavennu lyhyen aikavälin suoritteiksi.

Hallitus asettaa itsensä ristiriitaan ruotsinkielisen kotoutumisen tavoitteiden osalta. Samalla kun tavoitteeksi asetetaan ruotsinkielisen kotoutumisen nostaminen 5–10 prosenttiin, esitys purkaa ne vakiintuneet vapaan sivistystyön rakenteet, jotka tätä koulutusta tällä hetkellä tehokkaimmin järjestävät. Sivista esittää, että ruotsinkielisen kotoutumiskoulutuksen järjestäjäverkoston turvaamiseksi vapaan sivistystyön järjestämisedellytykset säilytetään ja rahoitus varmistetaan pysyvästi, ei vain määräaikailla siirtymäratkaisuilla.

Alkuvaiheen palveluprosessin muutokset

Sivista korostaa, että kotoutumisen alkuvaiheen palveluprosessi ratkaisee pitkälti sen, eteneekö henkilö nopeasti oikeaan koulutukseen vai ajautuuko hän odottamaan ja katkoksiin. Uudistuksessa on varmistettava, että osaamisen tunnistaminen, opiskeluvalmiuksien arviointi ja ohjaus koulutukseen tapahtuvat viiveettä. Vapaan sivistystyön oppilaitoksilla on vahvaa käytännön osaamista heikon lähtötason arvioinnista, lukutaitovaiheen pedagogiikasta ja yksilöllisestä ohjauksesta, ja tätä osaamista tulee hyödyntää järjestelmällisesti osana alkuvaiheen prosessia. Sivista esittää, että vapaan sivistystyön asiantuntemusta tulisi hyödyntää nykyistä laajemmin jo osaamisen tunnistamisessa ja alkukartoituksessa. Oppilaitoksilla on syvällistä osaamista erityisesti sellaisten henkilöiden arvioinnissa, joilla on puutteelliset opiskeluvalmiudet tai luku- ja kirjoitustaito.

Sivista esittää, että alkuvaiheen palveluprosessiin tulee kirjata velvoittavasti saumaton koulutuspolku yhteistyössä koulutuksen järjestäjien kanssa niin, että myös vapaan sivistystyön kotoutumis- ja lukutaitokoulutus säilyy keskeisenä ohjauskohteena. Ohjauksen tulee perustua valtakunnallisesti yhdenmukaisiin kriteereihin, jotta alueellinen eriarvoisuus ei kasva ja koulutukseen ohjautuminen ei muodostu hankintalähtöiseksi vaan oppijan tarpeen mukaiseksi ratkaisuksi. Lisäksi on varmistettava, että koulutukseen pääsy tapahtuu ilman pitkiä viiveitä ja että prosessi sisältää konkreettiset keinot ehkäistä tyhjiä jaksoja, sillä katkokset heikentävät vaikuttavuutta ja lisäävät kustannuksia.

Muut huomiot

Sivista katsoo, että kotoutumiskoulutus on ensisijaisesti koulutuspolitiikkaa. Kotoutumiskoulutuksen valtakunnallinen ohjaus ja kehittäminen tulee koota opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle osaksi koulutusjärjestelmää. Kotoutumiskoulutus, erityisesti lukutaito- ja perustaitovaihe, edellyttää opetussuunnitelmaperustaisuutta, opettajaosaamisen kehittämistä, laadunohjausta ja ennakoitavaa rahoitusjärjestelmää, joita voidaan varmistaa johdonmukaisimmin OKM:n koulutusohjauksen kautta. TEM:n rooli on luonteva työvoimapalveluiden ja työllistymistä tukevien palvelujen kokonaisuudessa, mutta koulutuksen ohjauksen vieminen TEM-vetoiseksi lisää riskiä kaventaa kotoutumista työvoimapolitiittiseksi toimenpiteeksi ja heikentää koulutuspolkujen jatkuvuutta.

Sivista korostaa myös ruotsinkielisen kotoutumiskoulutuksen turvaamista. Ruotsinkielinen koulutusverkosto on Suomessa kapea ja on nojannut merkittävästi yksityismuotoiseen vapaan sivistystyön tarjontaan. Sivista katsoo, että rahoitusmuutokset ja järjestämisvastuun siirrot vaarantavat kielellisten oikeuksien toteutumisen, mikäli alueellisten ruotsinkielisten oppilaitosten toimintaedellytykset heikkenevät. Siksi ruotsinkielisen koulutuksen turvaamiseksi on säilytettävä vahva koulutusjärjestelmäratkaisu ja ennakoitava rahoitus, ei heikennettävä sitä.

Sivista katsoo, että kotoutumislain uudistuksessa on välttämätöntä turvata yksityisten koulutuksen järjestäjien asema ja vapaan sivistystyön erityisluonteen säilyminen. Koulutus on vaikuttavin keino edistää kotoutumista, ja toimiva järjestelmä edellyttää monipuolista, laadukasta ja ennakoitavaa rahoitus- ja järjestäjäpohjaa.

Sivista esittää, että kotoutumiskoulutuksen koulutuspoliittinen ohjaus, laadunhallinta ja rahoitus siirretään opetus- ja kulttuuriministeriölle ja että työ- ja elinkeinoministeriön rooli kohdistuu työvoimapalveluihin ja työllistymistä tukeviin palveluihin.

Sandroos Aleks
Sivistysala ry