

Selvitys kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoitusmalleista

22.5.2024

Työ- ja elinkeinoministeriön tilauksesta laatinut Owal Group. Tekijät:
Risto Karinen, Taru Aihinen, Jenna Siltala, Olli Oosi

Sisällys

SISÄLLYS.....	1
TIIVISTELMÄ	2
1 JOHDANTO	3
1.1 SELVITYKSEN TAUSTA, TAVOITTEET JA KYSYMYKSET	3
1.2 MENETELMÄT JA AINEISTOT	4
2 NYKYTILAN KUVAUS JA ARVIOINTI ERI TOIMIJOIDEN NÄKÖKULMASTA	6
2.1 NYKYTILAN KUVAUS.....	7
2.1.1 Työvoimakoulutuksena järjestetty kotoutumiskoulutus	8
2.1.2 Kotoutumissuunnitelmaan sisältyvät vapaan sivistystyön koulutukset	13
2.1.3 Muut aikuisten maahanmuuttajien kielitaitoa edistävät koulutukset	23
2.1.4 Huomioita koulutusten kustannuksista ja opiskelijoista	25
2.1.5 Huomioita tulosperusteisuuden hyödyntämisestä muussa koulutuksessa	29
2.2 NYKYISTEN KOULUTUSMUOTOJEN JA NIIDEN RAHOITUSMALLIEN TOIMIVUUS ERI TOIMIJOIDEN NÄKÖKULMASTA	34
2.2.1 Työvoimakoulutuksena järjestetty kotoutumiskoulutus	34
2.2.2 Vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutus ja luku- ja kirjoitustaidon koulutus	36
2.2.3 Muita haastatteluissa esitettyjä huomioita.....	37
2.3 KATSAUS MUIHIN MAIHIN	39
2.3.1 Ruotsi.....	39
2.3.2 Norja	41
2.3.3 Tanska	43
2.3.4 Alankomaat.....	46
2.3.5 Saksa	47
3 KOULUTUSTEN RAHOITUKSEN KEHITTÄMISVAIHTOEHDOT JA NIIDEN ARVIOINTI	49
3.1 KEHITTÄMISVAIHTOEHTOJEN KUVAUS	49
3.2 KEHITTÄMISVAIHTOEHTOJEN ARVIOINTI	58
4 POHDINTA JA SUOSITUKSET	64
4.1 POHDINTA	64
4.2 SUOSITUKSET	71
LÄHDELUETTELO	73

Tiivistelmä

Selvityksen tavoitteena arvioida, millaisia vaihtoehtoja on kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoituksen yksinkertaistamisessa sekä kotoutumiskoulutuksen rahoituksen muuttamisessa osin tulosperusteiseksi.

“Kunta keskiössä” -vaihtoehdossa rahoitus kootaan yhteen peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään ja suunnataan se kunnille, jotka vastaavat työvoima- ja kotoutumispalveluiden järjestämisestä ja ohjaavat rahoitusta kotoutumista ja kielitaitoa edistäviin koulutuksiin, joita voivat tuottaa kunnan niin halutessa kunnan omat tai ulkopuoliset toimijat.

“Kunta keskiössä valtion ohjaamana” -vaihtoehdossa perustettaisiin oma kotoutumiskoulutuksen määrärahamomentti. Rahoitus tulisi tällöin ministeriön (TEM) kautta kunnille, jotka ohjaisivat rahoitusta edelleen palveluiden tuottajille. “Kouluttaja keskiössä” -vaihtoehdossa koulutuksen toteuttajien tulisi hakea ministeriöltä (OKM) kotoutumiskoulutuksen järjestämis lupaa. Kunnassa tai laajemmalla alueella voisi olla yksi tai useampi luvan saanut toimija, joka toteuttaisi kotoutumista ja kielitaitoa edistäviä koulutuksia. Rahoitus tulisi näille järjestämis luvan omaaville toimijoille suoraan valtiolta erikseen määriteltävillä kriteereillä.

Selvityksessä laaditut kehittämisvaihtoehdot arvioitiin arviointikriteerien avulla (opiskelijälähtöisyys, joustavuus ja reagointikyky, kustannustehokkuus, järjestelmän ohjattavuus sekä laatu ja sen varmistaminen). Selvityksen lopussa esitetään selvityksen laatijan suositukset.

Selvityksen yhteydessä laadituista eri maiden esimerkeistä voidaan huomata, että painotus tulosperusteiseen rahoitukseen kotoutumista ja kielitaitoa edistävissä koulutuksissa on vahvistumassa.

1 Johdanto

Tässä luvussa esitetään selvityksen tausta, tavoitteet, selvityskysymykset sekä selvityksessä käytetyt aineistot ja menetelmät.

1.1 Selvityksen tausta, tavoitteet ja kysymykset

Tässä selvityksessä kuvataan aikuisten maahanmuuttajien kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoituksen ja rahoituksen seurannan nykytila vuodesta 2025 alkaen sisältäen arvion rahoituskokonaisuuden vahvuuksista ja heikkouksista eri toimijoiden, kuten kuntien, keskeisten ministeriöiden ja koulutuksen järjestäjien näkökulmasta.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan Suomeen kotoudutaan työllä. Hallitusohjelman mukaisesti kotoutumisjärjestelmä uudistetaan kotoutumiseen kannustavaksi, ja kotoutumislakiin ja -järjestelmään tehdään korjaukset, joissa painopistettä siirretään tulijan oikeuksia painottavasta järjestelmästä tulijan velvollisuuksia ja omaa vastuuta painottavaan järjestelmään. Hallitusohjelman mukaisen kotoutumiskoulutuksen toimeenpanemiseksi toteutetaan mm. kotoutumispalvelujen uudistus, jossa järjestelmää tehostetaan ja rahoitus kootaan yhteen kanavaan. Uudistuksen osalta edellytetään 15 miljoonan euron säästöä vuodesta 2027 alkaen (momentit 29.10.31, 32.30.51 ja 28.90.30).¹ Lisäksi hallitusohjelman mukaisesti muutetaan kotoutumiskoulutuksen järjestäjälle myönnettävä rahoitus osin tulosperusteiseksi.

Tämän selvityksen päätavoitteena on kuvata ja arvioida, millaisia vaihtoehtoja on rahoituksen yksinkertaistamisessa sekä kotoutumiskoulutuksen rahoituksen muuttamisessa osin tulosperusteiseksi. Selvityksessä huomioidaan rahoituksen seurannan sekä koulutusten tuotosten ja tulosten seurannan kysymykset tilanteessa, jossa rahoitus olisi hallitusohjelman mukaisesti yhdessä kanavassa ja rahoitus olisi osin tulosperusteinen.

Tässä selvityksessä tarkemmin tarkasteltavat kotoutumista ja kielitaitoa edistävät koulutukset ovat:

- » työvoimakoulutuksena järjestetty kotoutumiskoulutus,
- » vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutus ja luku- ja kirjoitustaidon koulutus,
- » aikuisten perusopetus.

Vapaan sivistystyön piirissä toteutetaan kotoutumiskoulutusta, luku- ja kirjoitustaidon koulutusta sekä muita kotoutumista ja kielitaitoa edistäviä koulutuksia. Vain osa ennen vuotta 2025 toteutetusta vapaan sivistystyön tarjoamasta koulutuksesta on ollut kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaista kotoutumiskoulutusta. Aikuisten perusopetus ei kuulu hallitusohjelmakirjausten mukaisiin yhteen tuotaviin rahoituksiin, mutta sitä tarkastellaan tässä selvityksessä siltä osin, kuin sillä on yhteyksiä aikuisten maahanmuuttaneiden koulutuspolkujen toteutumiseen ja palveluiden järjestämiseen. Aikuisten perusopetuksessa opiskelee maahanmuuttaneita ja myös kotoutuja-asiakkaita eli henkilöitä, joilla on voimassa oleva kotoutumissuunnitelma, jossa osallistumisesta aikuisten perusopetukseen on sovittu.

¹ Momentti 29.10.31 on vapaan sivistystyön momentti. Momentti 32.30.51 on julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen momentti, joka on lakannut vuoden 2024 lopussa työvoimapalveluiden rahoituksen siirryttyä osaksi kuntien peruspalveluiden valtionosuutta. Momentti 28.90.30 on valtionosuus kunnille peruspalvelujen järjestämiseen.

Työvoimapolveluita koskevan uudistuksen myötä vuoden 2025 alusta lähtien alkuvaiheen kotoutumiskoulutusta rahoitetaan erityisesti 1) kuntien peruspalvelujen valtionosuusmomentilta (28.90.30, valtiovarainministeriö) työvoimakoulutuksena järjestettävänä kotoutumiskoulutuksena, 2) valtion korvaukset kotoutumisesta -momentilta (32.50.30, työ- ja elinkeinoministeriö) työvoimakoulutuksena järjestettävänä kotoutumiskoulutuksena kansainvälistä suojelua saavien ja heihin rinnastettavien osalta (kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettut henkilöt) ja 3) vapaan sivistystyön momentilta (29.10.31, opetus- ja kulttuuriministeriö) vapaan sivistystyön oppilaitosten kotoutumiskoulutuksena sekä luku- ja kirjoitustaidon koulutuksena. Lopullista päätöstä hallitusohjelman mukaisesta rahoituksen yhteen kanavaan tuomisesta ei ole vielä tehty.

Selvitykselle asetetut kysymykset ovat seuraavat:

1. Miten kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoitusmallit tällä hetkellä toimivat eri organisaatioiden (kunnat, keskeiset ministeriöt ja koulutuksen järjestäjät) näkökulmasta?
2. Miten kotoutumista ja kielitaitoa edistävissä koulutuksissa tällä hetkellä seurataan rahoituksen käyttöä ja toiminnan tuotoksia ja tuloksia? Miten rahoituksen käytön sekä toiminnan tuotosten ja tulosten seurantaa voitaisiin kehittää?
3. Millaisia vaihtoehtoja on kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoituksen kanavien yhdistämiseksi, ja mitkä ovat eri vaihtoehtojen edut ja haitat?
4. Millaisia tulosperusteisia rahoitusmalleja on tällä hetkellä käytössä eri koulutusmuodoissa tai muissa julkisissa palveluissa? Millaisia vaihtoehtoja on kotoutumiskoulutuksen rahoituksen muuttamisessa osin tulosperusteiseksi?
5. Millaisilla järjestelyillä olisi mahdollista tuottaa tuloksellista kotoutumista ja kielitaitoa edistävää koulutusta nykyistä pienemmillä resursseilla?

Selvityksen keskeinen sisältö koostuu edellä olevien kysymysten mukaisesti kahdesta päätehtävästä eli nykytilan arvioinnista ja kehittämisvaihtoehtojen laadinnasta ja arvioinnista. Tässä raportissa nykytilan kuvaus ja arviointi esitetään luvussa kaksi. Nykytilan kuvaus ja arviointi keskittyy erityisesti koulutusten ja niiden nykyisten rahoitusmallien toimivuuteen eri organisaatioiden näkökulmasta, rahoituksen käytön ja toiminnan tuotosten ja tulosten seurannan toimintamalleihin, tulosperusteisten rahoitusmallien käyttöön eri koulutusmuodoissa sekä lyhyeen katsaukseen eri maista löydettävissä oleviin kotoutumiskoulutuksen rahoituksen malleihin, joista voitaisiin ottaa oppia Suomessa. Luvussa kolme esitetään laaditut kehittämisvaihtoehdot ja arvioidaan niitä tarkemmin määriteltujen arviointikriteerien avulla. Luvussa neljä esitetään selvityksen laatijan pohdinta vastauksina selvityskysymyksiin ja suositukset.

Selvitys on toteutettu syyskuun 2024 ja huhtikuun 2025 välillä. Selvityksen laadintaa on ohjannut työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntijoista koostunut ohjausryhmä. Selvityksen välituloksia esiteltiin kotoutumispalvelujen uudistamisen työryhmälle joulukuussa 2024.

1.2 Menetelmät ja aineistot

Selvityksessä käytiin läpi selvityksen kohteena olevia koulutuksia ja niiden rahoituksia koskevat kirjalliset aineistot sekä lainsäädäntö. Aineistona käytettiin lisäksi aiempia selvityksiä ja raportteja kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten muodostaman kokonaisuuden yleisestä toimivuudesta. Lisäksi tehtiin tilastotarkasteluita koulutuksia koskevasta määrällisestä datasta. Aineistona hyödynnettiin muun muassa työ- ja elinkeinoministeriön toimittamia

tilastoaineistoja työvoimakoulutuksessa toteutetusta kotoutumiskoulutuksesta sekä Opetushallituksen ylläpitämien opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmän raportteja.

Opiskelijatietona on käytetty vuoden aikana koulutuksessa olleiden eri henkilöiden määrää, ellei toisin ole ilmoitettu. Kustannustietona on vapaan sivistystyön (pl. opintokeskukset) osalta käytetty rahoitusjärjestelmästä saatavia toteutuneita kustannuksia. Opintokeskusten osalta on hyödynnetty opetus- ja kulttuuriministeriön erikseen toimittamia kustannustietoja. Lisäksi on tarkasteltu koulutuksen järjestämiseen talousarviossa varattuja määrärahoja. Vapaan sivistystyön osalta on tarkasteltu vain kotoutumissuunnitelmaan hyväksytyjen koulutusten kustannustietoja (100 % valtionosuus) ja opiskelijamääriä. Työvoimakoulutuksena toteutetun kotoutumiskoulutuksen kustannuksina on käytetty työ- ja elinkeinoministeriöltä saatua tietoa toimintaan kohdistetuista määrärahoista sekä toteutuneista kustannuksista. Työvoimakoulutuksena toteutetun kotoutumiskoulutuksen kustannuksissa on mukana arvonlisävero, ellei toisin ole mainittu.

Osana selvitystä toteutettiin haastatteluita ministeriöiden (työ- ja elinkeinoministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö ja valtiovarainministeriö), keskeisten virastojen (Opetushallitus ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset), kuntien ja työllisyysalueiden sekä koulutuksia toteuttavien toimijoiden (yksittäiset toimijat ja toimijoita edustavat liitot) asiantuntijoille. Haastatteluita toteutettiin yhteensä 29 kappaletta, ja niissä kuultiin yhteensä 37 henkilöä.

Osana selvitystä toteutettiin eräiden muiden maiden esimerkkien tarkastelu. Tarkastelun kohteeksi valikoitui alustavan kartoituksen jälkeen Ruotsi, Norja, Tanska, Alankomaat ja Saksa. Näiden maiden osalta käytiin läpi kirjallisia lähteitä ja toteutettiin asiantuntijahaastatteluita.

Käytettyjen menetelmien asettamat rajoitukset

Työvoimakoulutuksena toteutettavassa kotoutumiskoulutuksessa yksikkönä käytetään opiskelijatyöpäivää, joka kuvaa yhden henkilön osallistumista koulutukseen yhden päivän ajan. Kansanopistoissa yksikkönä käytetään opiskelijaviikkoa, kansalaisopistoissa, kesäyliopistoissa ja opintokeskuksissa puolestaan opetustuntia. Opiskelijatyöpäiviä, opiskelijaviikkoja ja opetustunteja ei ole mahdollista yhteismitallistaa luotettavasti siten, että annetun koulutuksen määrä olisi verrattavissa eri koulutuksen järjestäjätyyppien välillä. Tästä syystä selvityksessä on tarkasteltu koulutuksen määrää ja yksikkökustannuksia opiskelijatasolla.

Opiskelijakohtaisen tarkastelun heikkoutena kuitenkin on, ettei se huomioi eroja annettavan koulutuksen laajuudessa. Näin ollen tässä tarkastelussa näyttäytyy yhtäläisenä henkilö, joka on osallistunut muutaman kuukauden mittaiselle vähemmän intensiiviselle kurssille ja henkilö, joka on osallistunut vuoden mittaiseen intensiiviseen koulutukseen. Tarkastelu ei myöskään huomioi sitä, että osa henkilöistä keskeyttää koulutukset vain lyhyen osallistumisen jälkeen, jolloin heidän paikalleen kurssilla voi tulla uusi henkilö. Lisäksi vertailua hankaloittaa se, että koulutuksen järjestämismuodoissa on erilaiset toimintalogiikat. Esimerkiksi työvoimakoulutuksena järjestettyjen kotoutumiskoulutusten alkamis- ja päättymisajankohdat poikkeavat perinteisestä lukukausirytmistä. Näin ollen vuosittainen opiskelijamäärä sisältää käytännössä eri vaiheissa olevia opiskelijoita, eikä vuosittainen opiskelijamäärä siis kerro suoraan koulutuksen vuoden aikana suorittaneiden kokonaismäärää. Lisäksi sama henkilö voi vuoden aikana osallistua useaan eri koulutukseen. Näistä rajoituksista huolimatta tässä selvityksessä on päädytty käyttämään tätä tarkastelutapaa, koska aiemmissa selvityksissä kotoutumisen alkuvaiheen koulutusmuotojen kustannuksia ja koulutuksen määrää ei ole tarkasteltu samanaikaisesti rinnakkain. Tässä selvityksessä pyritään siis tältä osin muodostamaan koulutuksista kokonaiskuvaa, vaikka tällainen tarkastelu onkin edellä mainituista syistä vaikeaa. Vastaavaa tarkastelua ja eri koulutusmuotojen vertailua ei ole toteutettu aiemmin. Opiskelijat ja opiskelijoita eri koulutuksiin ohjaavat toimijat kohtaavat kuitenkin nimenomaan tämän koulutusten muodostaman kokonaisuuden, jossa näitä eri koulutuksia hyödyntäen tulisi pystyä luomaan mahdollisimman toimivia koulutus- ja työllistymispolkuja

maahanmuuttaneiden erilaisiin tarpeisiin. Tämän takia on tärkeää tarkastella koulutusten muodostamaa kokonaisuutta.

Tässä selvityksessä käytetty opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan koulutuksia käsittelevä tilastoaineisto jakautuu pääasiassa kolmeen osaan: vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutukseen, vapaan sivistystyön luku- ja kirjoitustaidon koulutukseen ja aikuisten perusopetukseen. Vapaan sivistystyön tilastoaineistossa on käytetty termiä ”kotoutumiskoulutus”, vaikka edellisten vuosien tilastoista ei ole erotettavissa kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaista kotoutumiskoulutusta. Kaikkea tämän termin alla toteutettua koulutusta ei siis voi pitää työvoimakoulutuksena järjestettyä kotoutumiskoulutusta vastaavana kotoutumiskoulutuksena, jossa noudatetaan kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita. Kestoltaan ja sisällöltään lähinnä toisiaan vastaavina voidaan pitää noin vuoden kestävää työvoimakoulutuksena järjestettyä kotoutumiskoulutusta ja kansanopistojen järjestämää noin vuoden kestävää kotoutumiskoulutusta. Tässä selvityksessä esitetään useissa eri yhteyksissä tämä kotoutumiskoulutus-termin käyttöön liittyvä ja aineistojen vertailtavuuteen vaikuttava huomio.

2 Nykytilan kuvaus ja arviointi eri toimijoiden näkökulmasta

Tässä luvussa kuvataan työvoimakoulutuksena järjestettyä kotoutumiskoulutusta, kotoutumissuunnitelmaan sisältyviä vapaan sivistystyön koulutuksia sekä muita aikuisten maahanmuuttajien kielitaitoa ja kotoutumista edistäviä koulutuksia, erityisesti aikuisten perusopetusta. Tämän jälkeen luvussa esitetään koulutusten, rahoitusmallien ja rahoituksen käytön ja toiminnan tuotosten ja tulosten seurannan toimivuuteen liittyviä huomioita eri toimijoiden näkökulmista. Lisäksi käsitellään tulospäätöksien eräissä muissa koulutusmuodoissa. Luvun lopussa esitetään havaintoja muista maista.

Kotoutumisen edistämisestä annetun lain (681/2023, jatkossa *kotoutumislaki*) mukaan kotoutumiskoulutuksena järjestetään kotoutuja-asiakkaalle henkilön tavoitteisiin, osaamiseen ja kotoutumisen palvelutarpeeseen perustuen suomen tai ruotsin kielen opetusta, ammatillisten tai muiden työelämässä tarvittavien valmiuksien opetusta, uraohjausta tai ammatillista suunnittelua ja ohjausta jatko-opintoihin, työllistymistä edistäviin palveluihin tai työmarkkinoille sekä muuta opetusta, joka edistää yhteiskunnallisia, kulttuurisia ja arjen kansalaistaitoihin liittyviä valmiuksia. Maahanmuuttajalle yksilöllisesti laaditussa kotoutumissuunnitelmassa sovitaan osallistumisesta kotoutumiskoulutukseen. Lain mukaan kunnan on ohjattava kotoutuja-asiakas, joka ei ole oppivelvollinen, osallistumaan kunnan tai muun tahon toteuttamaan kotoutumiskoulutukseen.

Kotoutumiskoulutus toteutetaan pääsääntöisesti työvoimakoulutuksena, mikä tukee suuntautumista työmarkkinoille. Kotoutumiskoulutusta voidaan kuitenkin järjestää myös omaehtoisena opiskeluna, mikä tarjoaa työvoimakoulutuksena järjestettävälle kotoutumiskoulutukselle erilaisia vaihtoehtoja ja vastaa siten maahanmuuttaneiden koulutustarpeisiin erilaisissa elämäntilanteissa. Omaehtoinen opiskelu on koulutusta, johon maahanmuuttaja hakeutuu itse tai johon kunta tai työvoimaviranomainen hänet ohjaa. Omaehtoinen opiskelu voi olla esimerkiksi vapaan sivistystyön oppilaitosten järjestämää koulutusta, luku- ja kirjoitustaidon koulutusta, aikuisten perusopetusta, tutkintokoulutukseen valmentavaa koulutusta (TUV), ammatillista koulutusta, lukiossa tapahtuvaa opiskelua tai korkeakoulutusta tai kolmannen sektorin järjestämää koulutusta.

Kotoutumiskoulutuksessa noudatetaan Opetushallituksen antamia kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita (Opetushallitus, 2022). Luku- ja kirjoitustaidon koulutusta järjestetään vapaan sivistystyön oppilaitoksissa ja osana aikuisten perusopetusta. Luku- ja kirjoitustaidon opetusta annetaan Opetushallituksen vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelmasuosituksen mukaisesti (Opetushallitus, 2017a).

Kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaisen kotoutumiskoulutuksen enimmäislaajuus on 80 opintopistettä. Koulutus kestää pääsääntöisesti yhden vuoden, mutta koulutuksen laajuus ja kesto voi vaihdella opiskelijan henkilökohtaisen opiskelusuunnitelman mukaisesti. Tavoitteena on tukea opiskelijan työllistymistä tai siirtymistä jatkokoulutukseen. Koulutuksella luodaan myös laajemmin edellytyksiä opiskelijoiden hyvinvoinnille ja yhdenvertaiselle asemalle yhteiskunnassa, vahvistetaan heidän osallisuuttaan sekä tuetaan vastuunottoa oman kotoutumisen edistämisestä. (Opetushallitus, 2022.) Kotoutumiskoulutuksen kielellisenä tavoitteena on, että kotoutuja-asiakas saavuttaa suomen tai ruotsin kielessä toimivan peruskielitaidon (B1.1.). Vuonna 2025 ja sen jälkeen alkaneissa kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita noudattavissa kotoutumiskoulutuksissa järjestetään suomen tai ruotsin kielitaidon päättötestaus osana kotoutumiskoulutusta.

Kotoutumiskoulutuksen opettajien osalta asetus opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista (986/1998) määrittää rehtoreiden ja opettajien kelpoisuusvaatimukset. Käytännössä mainitussa asetuksessa säädetään omaehtoisena toteutettavien koulutusten opettajien kelpoisuuksista. Työvoimakoulutuksena järjestetyn kotoutumiskoulutuksen osalta opettajan kelpoisuuksista ei ole säädetty lain tai asetuksen tasolla, vaan vuoden 2024 loppuun asti Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskusten) hankinnoissa on noudatettu valtakunnallisia hankinnan suosituksia. Nämä suositukset käsittelevät laatuun vaikuttavia tekijöitä kuten kotoutumiskoulutuksen henkilöstöä, S2-opettajia koskevia kriteerejä, muuta henkilöstöä koskevia kriteerejä, ruotsinkielisen kotoutumiskoulutuksen opettajakriteerejä, henkilöstön muutostilanteita, tiloja, koneita ja laitteita koskevia kriteerejä sekä kotoutumiskoulutukseen sisältyviä lisäpalveluja.

Vuoden 2024 loppuun saakka työvoimakoulutuksena järjestettyjä kotoutumiskoulutuksia on toteutettu ELY-keskusten kilpailuttamina hankintoina. Kotoutumiskoulutuksen hankinnoissa on noudatettu julkisia hankintoja sekä työvoima- ja kotoutumispalveluita ohjaavia lakeja, asetuksia ja ohjeita. Vuoden 2025 alusta alkaen kunnat vastaavat työvoimapalveluiden järjestämisestä.

2.1 Nykytilan kuvaus

Yhteenveto

- Työnhakijaksi rekisteröityneen kotoutuja-asiakkaan kotoutumiskoulutus toteutetaan pääsääntöisesti työvoimakoulutuksena. Vuoden 2025 alusta alkaen kunnat vastaavat työvoimapalveluiden järjestämisestä.
 - Vapaan sivistystyön piirissä toteutetaan kotoutumiskoulutusta, luku- ja kirjoitustaidon koulutusta sekä muita kotoutumista ja kielitaitoa edistäviä koulutuksia.
 - Aikuisten perusopetus on tavoitteiltaan ja sisällöiltään hyvin erilainen koulutus kuin muut tässä selvityksessä tarkastellut koulutukset. Kunnat voivat järjestää aikuisten perusopetusta ilman järjestämislupaa. Muut kuin kunnalliset oppilaitokset voivat järjestää aikuisten perusopetusta järjestämisluvalla.
-

Alla on kuvattu tarkemmin työvoimakoulutuksena järjestettävää kotoutumiskoulutusta, vapaassa sivistystyössä toteutettavaa kotoutumissuunnitelmaan sisältyvää koulutusta ja luku- ja kirjoitustaidon koulutusta sekä lyhyesti muita aikuisten maahanmuuttajien kielitaitoa edistäviä koulutuksia kuten aikuisten perusopetusta.

2.1.1 Työvoimakoulutuksena järjestetty kotoutumiskoulutus

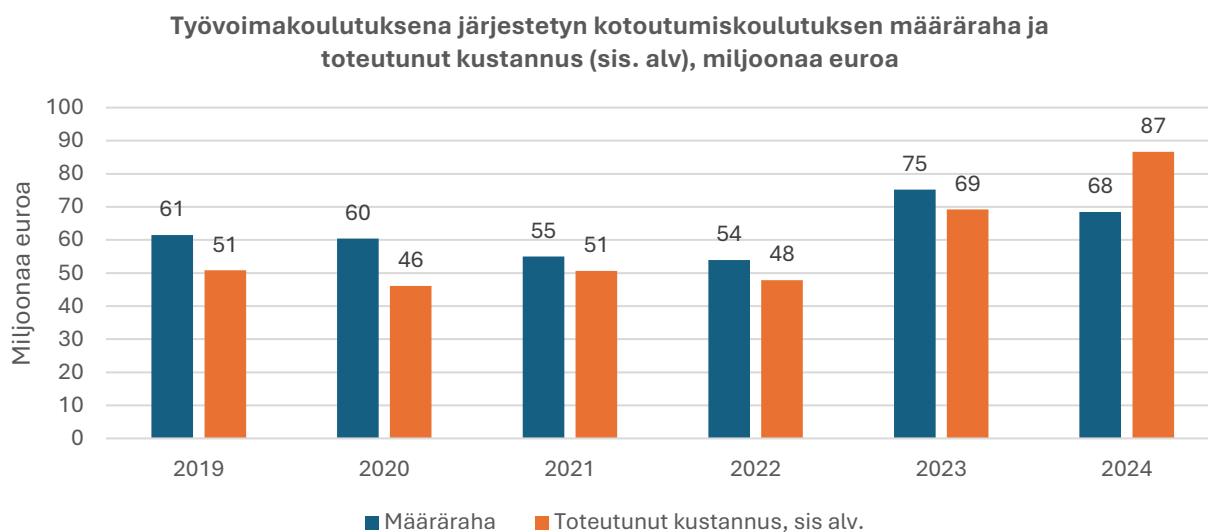
Työnhakijaksi rekisteröityneen kotoutuja-asiakkaan kotoutumiskoulutus toteutetaan pääsääntöisesti työvoimakoulutuksena, josta säädetään työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa (380/2023). Opiskelijoiden valitsemisesta työvoimakoulutukseen päättää koulutuksen järjestävä työvoimaviranomainen. Kotoutumiskoulutuksen opiskelijavalinnoissa painotus on yleensä uusissa työnhakija-asiakkaissa, joilla on voimassa oleva kotoutumissuunnitelma. Työvoimakoulutuksena toteutettavaan kotoutumiskoulutukseen voidaan kuitenkin ohjata myös asiakkaita, joilla ei ole enää oikeutta kotoutumissuunnitelmaan. Työvoimakoulutuksena järjestetty kotoutumiskoulutus on yleensä intensiivistä koulutusta, jota toteutetaan viitenä päivänä viikossa kokopäiväisenä opiskeluna.

Työvoimakoulutuksena järjestetyn kotoutumiskoulutuksen rahoitus noudattaa vuoden 2025 alusta lähtien työvoimapalvelu-uudistuksen rahoituksen logiikkaa. Työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen arvioitu kustannus rahoitetaan kunnille pääosin kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän vieraskielisyyskriteerin perusteella. Valtionosuusrahoitus on kunnille yleiskatteellista rahoitusta, eli kunnat voivat itse päättää, mihin valtionosuus käytetään kunnan talouden ja palvelutarpeen perusteella. Kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden (kansainvälistä suojelua saavat ja heihin rinnastettavat henkilöt) osalta kotoutumiskoulutuksen rahoitus on puolestaan jyvitetty osaksi kunnalle maksettavaa laskennallista korvausta, jolla on säädetty käyttötarkoitus.

Vuoden 2024 loppuun saakka työvoimakoulutuksina järjestettyjä kotoutumiskoulutuksia on toteutettu ELY-keskusten kilpailuttamina hankintoina. Toteuttajat ovat yleensä olleet useammalla alueella toimivia yksityisiä palveluntuottajia ja kuntien tai kuntayhtymien omistamia ammatillisten oppilaitosten yhteydessä toimivia osakeyhtiöitä. ELY-keskukset ovat voineet käyttää kotoutumiskoulutuksen järjestämiseen niille budjetoitua euromäärää enemmän tai vähemmän resursseja saman työvoimapalveluiden momentin sisällä. Vuoden 2025 alusta alkaen kunnat vastaavat työvoimapalveluiden järjestämisestä.

Työvoimakoulutuksina järjestettyjä kotoutumiskoulutuksia on toteutettu modulaarisesti (yleensä 3–4 moduulia) ja eri etenemistavoin (tukea tarvitsevien hitaamman oppimistahdin ryhmät, perusnopeudella etenevät ryhmät, nopeasti etenevien ryhmät). Lisäksi on toteutettu ruotsinkielisiä koulutuksia. Ohjaus ryhmiin on perustunut yleensä kielitaidon ja oppimisvalmiuksien lähtötasoarviointiin. Erityisesti niillä ELY-keskusalueilla, joilla on ollut enemmän osallistujia, on toteutettu erilaisia muita asiakassegmentointiin perustuvia ratkaisuja. Läsnaolokoulutusten lisäksi kotoutumiskoulutuksia on toteutettu verkkototeutuksina ja näiden yhdistelminä.

Valtion talousarviossa oli varattu vuodelle 2024 noin 68 miljoonaa euroa työvoimakoulutuksena toteutetulle kotoutumiskoulutukselle (sis. 17 milj. euroa Ukrainasta paenneille) (kuva 1). Vuonna 2023 määräraha oli noin 54 miljoonaa euroa, minkä lisäksi lisärahoitusta myönnettiin 21 milj. euroa Ukrainasta paenneille. Työvoimapalveluiden talousarviomomentti antoi ELY-keskuksille mahdollisuuden kohdentaa rahoitusta työvoimakoulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen siihen budjetoitua euromäärää enemmän tai vähemmän. Vuosina 2019–2023 toteutuneet kustannukset ovat olleet budjetoitua euromäärää pienemmät ja vuonna 2024 suuremmat.



Kuva 1. Työvoimakoulutuksena järjestetyn kotoutumiskoulutuksen määräraha ja toteutunut kokonaiskustannus vuosina 2019–2024

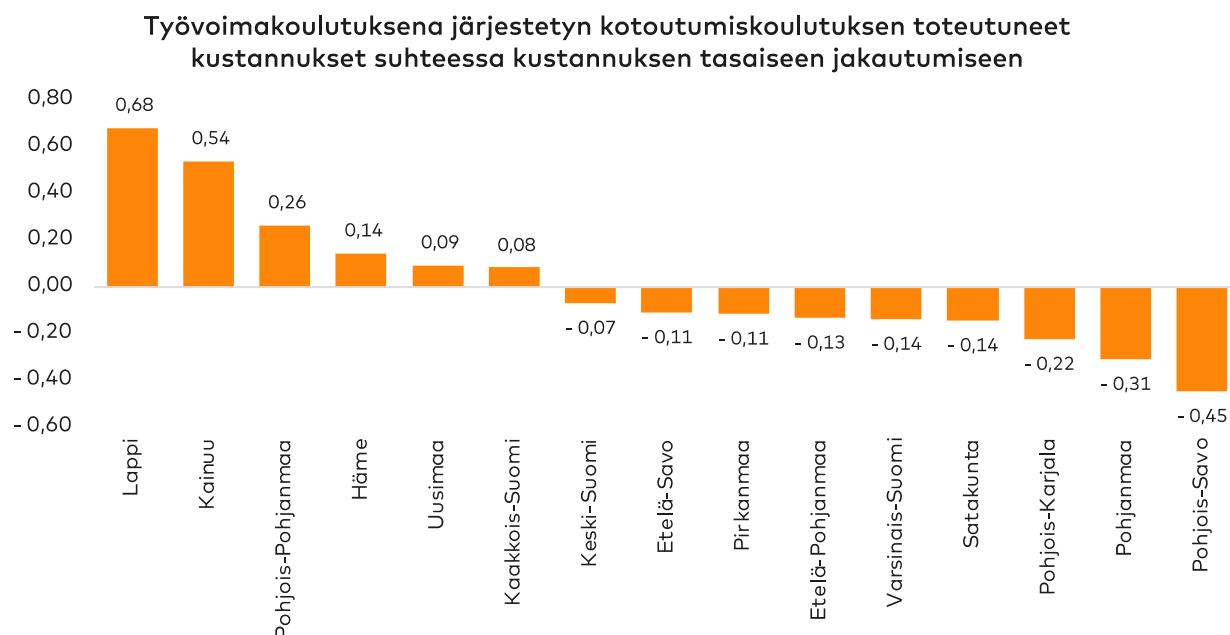
Työvoimapalveluissa laadittujen ensimmäisten kotoutumissuunnitelmien määrä heijastaa työnhakijaksi rekisteröityneiden uusien kotoutuja-asiakkaiden määrää ja siten antaa osittaisen kuvan alkuvaiheen kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten tarpeessa olevien henkilöiden määrästä alueella. Esimerkiksi vuonna 2023 työvoimapalveluissa laadittiin yli 19 000 ensimmäistä kotoutumissuunnitelmaa. On kuitenkin huomioitava, että kotoutumisen alkuvaiheen kielikoulutusten tarpeessa olevia asiakkaita on todennäköisesti tätä enemmän, koska monilla tarve näille koulutuksille ei rajoitu vain ensimmäisen kotoutumissuunnitelman laatimisvuoteen. Lisäksi ensimmäisiä kotoutumissuunnitelmia on laadittu työvoimapalveluiden lisäksi myös kunnissa, joten kotoutumissuunnitelmia on tässä esitettyä enemmän. Näitä kunnissa tehtyjä suunnitelmia on laadittu esimerkiksi työvoiman ulkopuolella oleville ja työssä käyville maahanmuuttaneille. Todennäköisesti näissä suunnitelmissa henkilöitä on ohjattu erityisesti vapaan sivistystyön järjestämiin koulutuksiin. Näiden kunnissa tehtyjen kotoutumissuunnitelmien täsmällistä määrää ja jakautumista ei ollut selvityksen tekijöiden tiedossa. Ainoa keino arvioida kunnissa tehtyjen kotoutumissuunnitelmien määrää on tarkastella kunnissa tehtyjä kotoutumislain mukaisia alkukartoituksia², joita laadittiin ennen vuotta 2025. Niitä tehtiin vuonna 2023 hieman yli 1000 henkilölle. On huomioitava, että kaikille alkukartoituksen saaneille ei ole välttämättä laadittu kotoutumissuunnitelmaa. Koska tieto on epävarmaa, sitä ei ole käytetty tässä selvityksessä.

Kuvassa 2 on tarkasteltu työvoimakoulutuksena toteutetun kotoutumiskoulutuksen toteutuneita kustannuksia suhteessa tilanteeseen, jossa kustannukset jakautuisivat tasaisesti alueen työvoimapalveluissa laadittujen ensimmäisten kotoutumissuunnitelmien mukaisesti³. Mikäli kustannukset jakautuvat tasaisesti suhteessa ensimmäisiin kotoutumissuunnitelmiin, on arvo 0. Kuvassa negatiivisen arvon saavat ne ELY-keskusalueet, joissa toteutuneet kustannukset ovat tasaista jakautumaa pienemmät. Kustannukset ovat selvästi tasaista jakautumista korkeammat Lapin ja Kainuun ELY-keskusten alueella. Kustannukset ovat tasaista jakaumaa korkeammat myös Pohjois-Pohjanmaan, Hämeen, Uudenmaan ja Kaakkois-Suomen ELY-keskusten alueilla. Kustannusten jakautumiseen alueiden välillä vaikuttaa jonkin verran se, millainen palvelurakenne ja palvelutarve alueella on. Huomioitavaa on, että koulutusten hinnat eroavat alueiden välillä. Esimerkiksi pitkät välimatkat voivat nostaa koulutuksen yksikköhintaa

² Vuoden 2025 alusta lukien alkukartoitus -termistä on luovuttu ja vuoden 2025 alusta voimaan tulleen kotoutumislain mukaan maahanmuuttajalle laaditaan osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi.

³ Työvoimakoulutuksena järjestetyn kotoutumiskoulutuksen kokonaiskustannus on ensin jaettu ensimmäisten kotoutumissuunnitelmien suhteessa ELY-keskuksille, jonka jälkeen tätä summaa on tarkasteltu suhteessa todelliseen ELY-keskuksen toteutuneeseen kustannukseen (toteutunut kustannus / tasaisesti jaettu kustannus).

Lapin ja Kainuun alueella. Kuvion perusteella ei siten voi tehdä päätelmiä koulutuksen järjestämisen kustannustehokkuudesta.

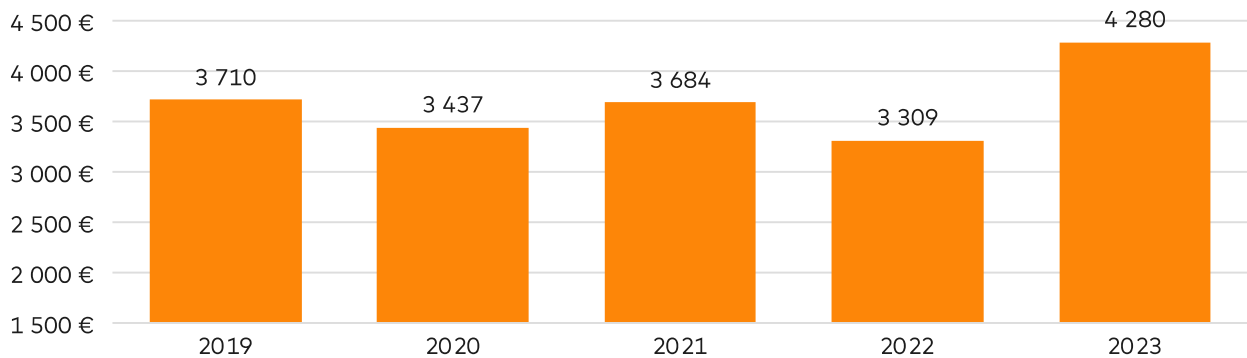


Kuva 2. Työvoimakoulutuksena järjestetyn kotoutumiskoulutuksen toteutuneet kustannukset suhteessa ensimmäisten kotoutumissuunnitelmien perusteella tasaisesti jaettuihin kustannuksiin ELY-keskuksittain vuonna 2023

Vuonna 2023 työvoimakoulutuksena toteutetussa kotoutumiskoulutuksessa oli vuoden aikana noin 16 000 osallistujaa⁴. Tämä tarkoittaa siis kaikkia kotoutumiskoulutuksessa vuoden aikana olleita eri henkilöitä. Opiskelijamäärän käyttöön liittyviä rajoituksia kuvattiin selvityksen aluvuossa 1.2. kohdassa ”Käytettyjen menetelmien asettamat rajoitukset”. Opiskelijoista lähes puolet on sijoittunut Uudellemaalle, 11 prosenttia Varsinais-Suomeen ja noin viisi prosenttia Pirkanmaalle. Työvoimakoulutuksena toteutetun kotoutumiskoulutuksen opiskelijakohtaiset kustannukset ovat vaihdelleet vuosien välillä. Esimerkiksi vuonna 2022 kustannukset olivat keskimäärin noin 3 300 euroa ja vuonna 2023 noin 4 300 euroa vuoden aikana koulutuksessa ollutta opiskelijaa kohden (kuva 3). Opiskelijakohtainen kustannus on laskettu jakamalla koulutuksen toteutuneet kokonaiskustannukset sisältäen arvonnäköveron vuoden aikana koulutuksessa olleiden eri henkilöiden määrällä.

⁴ Laskentapäivänä vuonna 2023 työvoimakoulutuksessa järjestettävässä kotoutumiskoulutuksessa oli 7 878 opiskelijaa (poikkileikkaustieto).

Työvoimakoulutuksena järjestetyn kotoutumiskoulutuksen opiskelijakohtainen kustannus (sis. alv)



Kuva 3. Työvoimakoulutuksena järjestetyn kotoutumiskoulutuksen opiskelijakohtainen kustannus (sis. alv) vuosina 2019–2023

Koulutusten hinnat vaihtelevat jonkin verran eri puolilla Suomea ja eri vuosina. Vuoden 2023 osalta yhden opiskelijatyöpäivän keskimääräiseksi hinnaksi muodostui noin 34 euroa (sis. alv). Tämän keskimääräisen hinnan avulla on myös mahdollista määritellä laskennallinen noin vuoden kestävä kotoutumiskoulutuksen keskimääräinen hinta, kun opiskelijatyöpäiviä on vuodessa laskennallisesti 251. Näin laskettuna opiskelijakohtainen hinta vuonna 2023 oli noin 8 500 euroa (sis. alv). (Laskentatapa: 34 €/opiskelijatyöpäivä × 251 opiskelijatyöpäivää/opiskelija.)

Vuoden 2025 alusta alkaen kotoutumiskoulutusten järjestämisvastuu on kunnilla ja työvoimaviranomaisilla, jotka myös päättävät sen tuottamistavasta.⁵ Kunnan tehtävien hoidon edellyttämien palvelujen tuottamisen vaihtoehtoina ovat tuottaa palvelu itse, perustaa kuntayhtymä, sopia tuottamisesta yhteistoiminnassa toisen kunnan tai kuntayhtymän kanssa, perustaa tai olla osakkaana osakeyhtiössä tai muussa yksityisoikeudellisessa yhteisössä ja hankkia palvelu valtiolta, muulta julkisyhteisöltä tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Useat kunnat ovat vuoden 2025 alussa ottaneet vastaan ELY-keskusten aiemmin tekemiä työvoimakoulutusten hankintasopimuksia, mutta joillakin alueilla kunnat ovat päättäneet toteuttaa työvoimakoulutuksena toteutetun kotoutumiskoulutuksen kunnan omassa oppilaitoksessa kuten kansalaisopistossa. Tässä vaiheessa on vielä vaikeaa ennakoida, missä määrin kunnat jatkossa järjestävät kotoutumiskoulutusta hankintamenettelyllä ja minkä verran puolestaan kunnan omissa oppilaitoksissa.

Vuoden 2024 loppuun saakka ELY-keskukset ovat seuranneet alueillaan hankintasopimusten toteutumista ja rahoituksen käyttöä sekä tuloksia. Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) on seurannut erityisesti käytettyjä rahamääriä, koulutuksen keskimääräisiä päivähintoja sekä asiakaskohtaisia vuosihintoja ELY-keskusalueiden tasolla sekä valtakunnallisesti. Lisäksi on toteutettu muuta seurantaa kuten esimerkiksi erillisseurantaa kotoutumiskoulutuksissa saavutetusta kielitaitotasosta. Lisäksi on seurattu laadittujen ensimmäisten kotoutumissuunnitelmien sekä kotoutumiskoulutuksessa aloittaneiden määrää ja sukupuolijakaumaa, vuosittaista opiskelijatyöpäivien määrää sekä työllistyneiden ja työttömäksi jääneiden määrää kolme kuukautta koulutuksen päättymisen jälkeen.

Tuloksina on seurattu erityisesti kotoutumiskoulutuksessa saavutettua kielitaitotasoa, jota on tarkasteltu osittain kotoutumiskoulutuksen ohjauksen ja hallinnoinnin tietojärjestelmän eli Koulutusportin avulla ja osittain manuaalisesti. TEM on toteuttanut ELY-keskuksille myös erilliskyselyjä saavutetusta kielitaitotasosta. Saavutetun kielitaitotason osalta vuoden 2025 alusta lukien yhteinen kotoutumiskoulutuksen kielitaidon päättötestaus tulee yhdenmukaistamaan kielitaidon arviointia. Kotoutumiskoulutuksen rahoituksen ja koulutuksen toteutuksen seurantaa tehdään vuoden 2025 alusta lähtien kuntien, työllisyysalueiden, ELY-keskusten kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskuksen) ja TEM:n toimesta.

⁵ HE 207/2022 vp (Säännöskohtaiset perustelut, laki työvoimapalveluiden järjestämisestä, 13 §:ää koskevat perustelut).

Käytännössä vuoden 2025 alusta lähtien työvoimakoulutuksena järjestettyyn kotoutumiskoulutukseen kohdistettuja resursseja seurataan pääasiassa kuntien lakisääteisen talousraportoinnin kautta. Kotoutumiskoulutukseen kohdistetut tuotot ja kulut merkitään kuntien talousraportoinnissa kotoutumiskoulutuksen palveluluokalle.

Kotoutumiskoulutuksen sisällöllisestä seurannasta vastaa KEHA-keskus. Seuranta toteutetaan osana muuta työvoima- ja kotoutumispalveluiden seurantaa. Seurannan kohteena ovat muun muassa asiakasmäärät, kotoutumiskoulutuksen keskimääräinen kesto, odotusajat koulutukseen, kielitaidon kehittyminen ja työllistyminen kotoutumiskoulutuksen jälkeen.

Valikoituja nostoja viimeaikaisista selvityksistä

Kotoutumiskoulutusta on tarkasteltu useissa viimeaikaisissa selvityksissä. Valtiontalouden tarkastusvirasto julkaisi vuonna 2018 tuloksellisuustarkastuskertomuksen kotoutumiskoulutuksista. Tarkastuksen kohteena oli oppivelvollisuusiän ylittäneiden maahanmuuttajien kotoutumiskoulutus sisältäen sekä työvoimakoulutuksen että omaehtoisen opiskelun. Kotoutumiskoulutuksen tuloksellisuutta arvioitiin koulutushankintojen taloudellisuuden, koulutusten kattavuuden ja koulutukseen ohjaamisen sujuvuuden näkökulmista. Koulutuksen vaikutuksia arvioitiin erityisesti koulutukseen osallistuneiden saavuttaman kielitaidon tason perusteella.

Kertomuksen mukaan 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.” (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2018a.) Erillisessä kotoutumiskoulutuksen tuloksellisuutta käsittelevässä tarkastusmuistiossa todettiin, että ”kotoutumiskoulutuksen yleisenä tavoitteena on, että henkilöt saavuttavat B1.1 kielitaitotason eli toimivan peruskielitaidon. Koulutuksen aikana saavutettava kielitaitotasotavoite voi kuitenkin vaihdella opiskelijan työllistymismahdollisuuksien ja ammatillisten jatkosuunnitelmien edellyttämällä tavalla, esimerkiksi korkeasti koulutettujen opiskelijoiden kohdalla. Siten tavoite on jossain määrin joustava.” (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2018b.) Tuloksellisuustarkastuskertomuksessa tehtiin lisäksi lukuisia huomioita seurannasta, tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta. Kertomuksen mukaan työvoimakoulutuksena järjestettävien kotoutumiskoulutusten hankinnat oli toteutettu suunnitelmallisesti ja kilpailutuksissa oli korostettu laatua. (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2018a.)

Tuloksellisuustarkastukseen tehtiin jälkiseuranta vuonna 2022. Tätä kuvaavassa raportissa käsiteltiin erityisesti kotoutumiskoulutuksen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden todentamista sekä aiemmin annetun tuloksellisuustarkastuskertomuksen suositusten toteutumista. Raportissa todetaan, että kotoutumiskoulutuksen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden uskottava arviointi edellyttää asetelmaa, jossa toimenpiteen kohteena olevalle ryhmälle on mahdollista luoda satunnaisesti valittu verrokkiryhmä. ”Satunnaistettujen koeasetelmien muodostaminen on usein kallista, aikaa vievää ja lainsäädännöllisesti vaikeaa. Vaikeus johtuu siitä, että kaikilla maahanmuuttajilla on samoin perustein oikeus osallistua palveluihin eikä uskottavaa verrokkiryhmää ole mahdollista muodostaa ilman kokeellisia tutkimusasetelmia.” Lisäksi raportissa todetaan, että työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen jälkeisen työllistymisen tai jatkopalveluihin sijoittumisen seurannan kannalta haasteita aiheuttaa se, että henkilön työllistymistä koskeva tieto on luotettavasti saatavissa vain Tilastokeskuksen rekistereistä. (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2022.)

Maahanmuuttaneiden koulutus- ja työllisyyspolkuja koskeneessa tutkimuksessa käsiteltiin tarkemmin kotoutumiskoulutusta ja eräitä tämän selvityksen kannalta relevantteja muita teemoja. Selvityksessä todetaan, että kotoutumiskoulutusten vaikuttavuutta on pyritty edistämään kannustinmalleilla, joilla tuetaan maahanmuuttajien siirtymistä koulutukseen tai työhön. Lisäksi tutkimuksessa todetaan, että omaehtoiseen koulutukseen ohjautumisessa on ollut paikallisesta palvelutarjonnasta johtuvia haasteita. Tutkimuksen mukaan kotoutumiskoulutuksen toimivuutta

edistäisi suurempi joustavuus sekä ajallisesti että paikallisen toimintaympäristön mukaisesti. ”Myös kotoutumiskoulutuksen huomiointi kuntien toiminnassa ja strategioissa, yhteistyörakenteiden systematisointi, opetusmenetelmien kehittäminen sekä kotoutumiskoulutuksen parempi nivominen jatkokoulutuspoluille sekä vapaa-ajan epävirallista kotoutumista tukevaan toimintaan parantaisi toimivuutta.” Tutkimuksessa esitettiin myös kriittisiä näkökulmia hankintamenettelyn vaikutuksista koulutusten laatuun. Tutkimuksen johtopäätöksissä todetaan, että kotoutumiskoulutus koetaan toimivaksi, moduulimalli hyväksi ja koulutuksen minimistandardit eli kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelma joustavaksi ja opetuksen laatua tukevaksi. (Kuntoutussäätiö, Demos Helsinki, Helsingin yliopisto, Oxford Research & Siirtolaisuusinstituutti, 2021.)

Kotoutumiskoulutuksen valtakunnallisessa kehittämistehtävässä (2021–2022) kartoitettiin kotoutumiskoulutuksen laatuun vaikuttavia seikkoja. Keskeisiksi laadun tekijöiksi tunnistettiin asiakaslähtöisyys, joustavuus, työelämälähtöisyys, yhteistyö eri tahojen kanssa, asiakkaiden ohjaus, kotoutumiskoulutuksen henkilöstö, resurssit, koulutuksen hinta, laatu, tulosperusteiset hankinnat, koulutuksessa käytettävät tilat, koneet ja laitteet sekä onnistuneeseen verkko-opetukseen liittyvät kysymykset. Näiden lisäksi keskeisiksi laadun tekijöiksi tunnistettiin koulutuksen seuranta, vaikuttavuus ja laadunvalvonta. Raportin mukaan työvoimakoulutuksena järjestetyssä kotoutumiskoulutuksessa keskeisiä vahvuuksia ovat työelämälähtöisyys, rahoituksen joustava käyttö alueellisiin ja paikallisiin tarpeisiin, erilaisten opiskelijoiden ja tarpeiden huomioiminen, kokeneet koulutuksenjärjestäjät, opetushenkilöstön korkea koulutus- ja osaamistaso, koulutuksen toteutuksen ja laadun seuranta sekä palauteen kerääminen opiskelijoilta. Keskeisimpiä kehittämiskohteita ovat asiakasohjauksen ja kotoutumisen alkuvaiheen koulutus- ja palvelutarjonnan kehittäminen kokonaisuutena, opetushenkilöstön työskentelyolosuhteista ja resursseista huolehtiminen, koulutuksen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden seurannan kehittäminen ja monipuolistaminen sekä opiskelijoiden näkemysten monipuolisempi kerääminen ja hyödyntäminen. Kehittämishankkeessa laadittiin myös yhdenmukaiset suositukset työvoimakoulutuksena toteutetun kotoutumiskoulutuksen hankinnoille. (Ruuskanen & Väänänen, 2022.)

Edellä mainittujen selvitysten lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö selvitti vuonna 2023 ELY-keskuksille ja työ- ja elinkeinotoimistoille (TE-toimistoille) suunnatulla kyselyllä kotoutumisen ja maahanmuuton alkuvaiheen koulutusten kokonaistarjontaa ja palvelukokonaisuuden toimivuutta. Kyselyn perusteella monilla ELY-keskusalueilla koulutusten tarjonta oli keskittynyt alueen suurimpaan kaupunkiin ja muutama muuhun kaupunkiin. Lisäksi koulutusta oli yleisesti ottaen tarpeisiin nähden liian vähän. Kyselyn vastausten mukaan koulutusmuotojen tai oppilaitosten välillä on kilpailua siitä, mihin opiskelijat menevät. TEM toteutti lisäksi kesällä 2024 kyselyn ELY-keskuksille. Tämän kyselyn mukaan ELY-keskusten hankkimissa kotoutumiskoulutuksissa vuosina 2022 ja 2023 kaikista koulutuksen loppuun suorittaneista 32 prosenttia saavutti vähintään taitotason B1.1. Tätä alemman kielitaitotason A2 saavutti noin 60 % kaikista kotoutumiskoulutuksen loppuun suorittaneista.

2.1.2 Kotoutumissuunnitelmaan sisältyvät vapaan sivistystyön koulutukset

Vapaan sivistystyön piirissä toteutetaan kotoutumiskoulutusta, luku- ja kirjoitustaidon koulutusta sekä muita kotoutumista ja kielitaitoa edistäviä koulutuksia. Vain osa tarkastelussa mukana olevasta vapaan sivistystyön tarjoamasta koulutuksesta on ollut kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaista kotoutumiskoulutusta. Tässä selvityksessä käytetään näiden vapaan sivistystyön toimijoiden järjestämien koulutusten kokonaisuudesta nimeä ”kotoutumissuunnitelmaan sisältyvät vapaan sivistystyön koulutukset” ja lyhyemmin ”kotoutumissuunnitelmaan sisältyvät koulutukset” ja joissain yhteyksissä pelkästään ”koulutukset”.

Tässä alaluvussa käsitellään vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutuksen ja vapaan sivistystyön luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen tilastoaineistoja. Vapaan sivistystyön edellisten vuosien tilastoaineistossa on käytetty termiä ”kotoutumiskoulutus”, vaikka tilastoista ei ole erotettavissa kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaista kotoutumiskoulutusta. Kaikkea tämän termin alla toteutettua koulutusta ei siis voi pitää

työvoimakoulutuksena järjestettyä kotoutumiskoulutusta vastaavana kotoutumiskoulutuksena, jossa noudatetaan kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita. Ennen vuotta 2025 kestoaltaan ja sisällöltään lähinnä toisiaan vastaavina voinee pitää noin vuoden kestävää työvoimakoulutuksena järjestettyä kotoutumiskoulutusta ja kansanopistojen järjestämää noin vuoden kestävää kotoutumiskoulutusta. Vuoden 2025 alusta alkaen vapaan sivistystyön kotoutumissuunnitelmaan sisältyvässä ja 100 % valtionosuuteen oikeuttavassa koulutuksessa on noudatettava kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita tai vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelmasuosittelusta. Alla esitetään useissa eri yhteyksissä tämä kotoutumiskoulutus-termin käyttöön liittyvä ja aineistojen vertailtavuuteen vaikuttava huomio.

Kotoutumissuunnitelmaan sisältyvien vapaan sivistystyön koulutusten toteuttajina ovat pääasiassa kuntaomisteiset kansalaisopistot, pääosin yksityiset kansanopistot sekä kesäyliopistot ja opintokeskukset. Vuonna 2023 kotoutumissuunnitelmaan sisältyvää koulutusta järjesti yhteensä 196 kansalaisopistoa, kansanopistoa, kesäyliopistoa ja opintokeskusta. Näistä 102 oli kunnan tai kuntayhtymän ylläpitämää ja 94 yksityisiä. Vapaan sivistystyön koulutuksen järjestämiseksi ylläpitäjällä tulee olla opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämä ylläpitämislupa. Vapaan sivistystyön toimijoiden järjestämä koulutus on keskeinen erityisesti ruotsinkielisessä kotoutumiskoulutuksessa ja luku- ja kirjoitustaidon koulutuksessa. Lisäksi vapaan sivistystyön toimijat järjestävät erityisryhmille suunnattua koulutusta, kuten esimerkiksi viittomakielisille suunnattua kotoutumiskoulutusta. Kotoutumiskoulutuksen ja luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen lisäksi vapaan sivistystyön oppilaitoksissa opiskelee maahanmuuttajia muussa kielenopetuksessa, joka ei ole tämän selvityksen piirissä. Lisäksi kansanopistot tarjoavat maahan muuttaneille oppivelvollisille nuorille oppivelvollisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaista koulutusta, jossa noudatetaan kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita.

Luku- ja kirjoitustaitoa voi opiskella aikuisten perusopetuksessa tai vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksessa. Vapaan sivistystyön oppilaitokset tarjoavat kaiken ikäisille ja eri elämäntilanteissa oleville aikuisille mahdollisuuksia luku- ja kirjoitustaidon opiskelulle. Vaihtoehtoja löytyy sekä kokopäiväisesti että osa-aikaisesti toteutettuna. Vapaan sivistystyön tarjoama luku- ja kirjoitustaidon koulutus perustuu vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelmasuositteluun (Opetushallitus, 2017a). Aikuisten perusopetuksen pääasiallinen kohderyhmä on 17–25-vuotiaat, jotka tarvitsevat perusopetuksen päättötodistuksen. Aikuisten perusopetusta käsitellään erikseen seuraavassa alaluvussa.

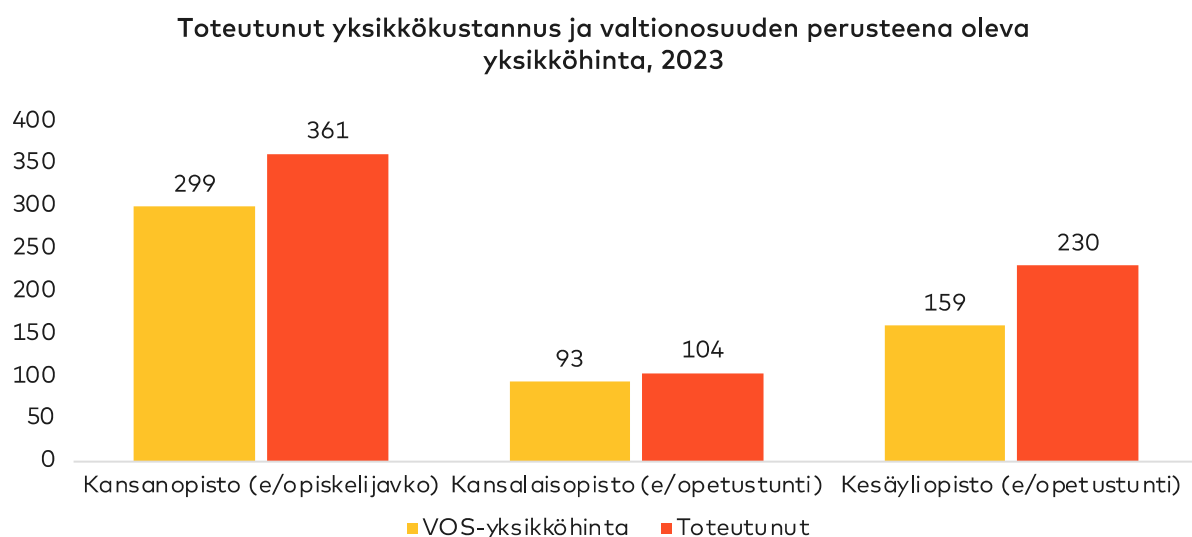
Vuoden 2024 loppuun saakka valtionosuutta myönnettiin 100 prosenttia laskennallisesta yksikkö hinnasta sellaiseen oppilaitoksen ylläpitäjän järjestämään koulutukseen, joka oli hyväksytty opiskelijan kotoutumissuunnitelmaan. Vuoden 2025 alusta alkaen vapaan sivistystyön koulutuksen ylläpitäjien 100 prosentin valtionosuuden saamisen edellytyksenä on se, että henkilöllä on voimassa oleva kotoutumissuunnitelma tai että viimeisen kotoutumissuunnitelman voimassaolon päättymisestä on kulunut korkeintaan yksi vuosi. Lisäksi koulutuksessa on noudatettava kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita tai vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelmasuosittelusta. 100 prosentin valtionosuuden piirissä olevat koulutukset ovat osallistujille maksuttomia. Valtionosuus on kansalaisopistojen, kansanopistojen ja kesäyliopistojen rahoituksessa 57 prosenttia ja opintokeskusten sekä liikunnan koulutuskeskusten rahoituksessa 65 prosenttia laskennallisesta valtionosuuden perusteesta (yksikkö hinnasta). Rahoitus määräytyy myönnettyjen suoritteiden perusteella. Mikäli opetusta järjestetään tätä enemmän, jäävät koulutuksen kustannukset kokonaan järjestäjän vastuulle.

Tässä selvityksessä tarkastellun vapaan sivistystyön koulutuksen valtionosuuden rahoitusjärjestelmä perustuu aikaisempaan suoritetehtumaan ja suoritteille määriteltyihin yksikkö hintoihin. Koulutuksen osalta rahoitus perustuu varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltävän vuoden, eli kahden vuoden takaiseen suoritetehtumaan, joka on saatavilla, kun kalenterivuoden rahoituslaskennat suoritetaan. Näin esimerkiksi vuoden 2024 vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutuksen (kotoutumissuunnitelmaan sisältyvät vapaan sivistystyön koulutukset) rahoitus perustui vuoden 2022 suoritetehtumaan ja nykyjärjestelmän mukaan vuoden 2027 rahoituksen perusteena olisivat vuoden

2025 toteutuneet suoritteet. Valtionosuusrahoitus osoitetaan yleiskatteellisena koulutusten ylläpitäjälle eli ylläpitämisluvan haltijalle. Rahoitusta ohjataan valtion talousarvion puitteissa. Myönnettävä rahoitus ja suoritemäärä skaalataan siten, ettei valtion talousarviossa varattu määräraha ylitä.

Laskennallisena yksikkönä kansanopistoissa on opiskelijaviikko ja muissa vapaan sivistystyön oppilaitosmuodoissa opetustunti. Toimijoille on eri yksikköhintoja, joiden perusteella niille myönnettävä valtionosuusrahoitus määräytyy. Vuonna 2024 kansanopistojen vapaan sivistystyön keskimääräinen yksikköhinta oli 305,53 euroa/opiskelijaviikko ja korottamattoman yksikköhinnan pohja-arvo oli 262,39 euroa/opiskelijaviikko. Kansalaisopistojen vapaan sivistystyön yksikköhinta vuonna 2024 oli 95,18 euroa/opetustunti. Kesäyliopistojen vapaan sivistystyön yksikköhinta vuonna 2024 oli 163,08 euroa/opetustunti. Opintokeskusten opintotoiminnan yksikköhinta vuonna 2024 puolestaan oli 166,77 euroa/opetustunti⁶ (132,88 euroa/opetustunti, alv 0). Vuoden 2024 yksikköhinnat perustuivat koronapandemiasta johtuen poikkeuksellisesti vuoden 2019 toteutuneisiin kustannuksiin. Yksikköhintoihin vaikuttaa valtiontalouden säästötoimet, mistä syystä yksikköhintoihin ei ole tehty joka vuosi kustannustason muutoksesta aiheutuvaa indeksitarkistusta. Suoritepäätökset tehdään valtion talousarvion rajoissa.

Vuonna 2023 valtionosuusrahoituksen perusteena oleva yksikköhinta kattoi noin 70–90 prosenttia vastaavan vuoden keskimääräisistä toteutuneista kustannuksista (kuva 4). Vuonna 2023 vapaan sivistystyön järjestäjille maksettu valtionosuus oli noin 84 prosenttia kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän koulutuksen toteutuneista kustannuksista (ml. ukrainalaisten kielikoulutus). Kansanopistojen kohdalla koulutuksen järjestäjät rahoittivat opetuksen kustannuksista 18 prosenttia, kansalaisopistojen kohdalla 10 prosenttia ja kesäyliopiston 27 prosenttia. Ero toteutuneiden kustannusten ja valtionosuusrahoituksen välillä voi johtua joko siitä, että koulutuksen järjestäjät ovat järjestäneet koulutusta enemmän kuin rahoitusta on myönnetty, tai siitä, että toteutuneet kustannukset ovat ylittäneet valtionosuuden perusteena olleen laskennallisen kustannuksen. Toteutuneiden kustannusten tiedot perustuvat Opetushallituksen rahoitusjärjestelmän raportteihin.



Kuva 4. Vapaan sivistystyön kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän koulutuksen toteutunut yksikkökustannus ja valtionosuuden perusteena oleva yksikköhinta vuonna 2023

Vapaan sivistystyön koulutusten tiedonkeruissa saadaan kotoutumissuunnitelmaan hyväksytyjen omaehtoisten koulutusten opiskelijoiden ja suoritteiden määrä ja samat tiedot erikseen lukutaitokoulutuksessa olevien sekä

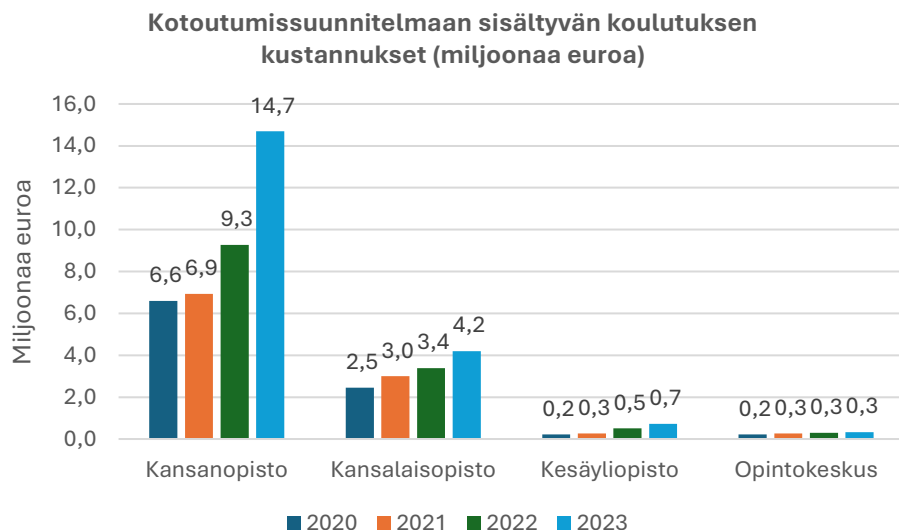
⁶ Opintokeskuksen yksikköhinta sisältää muista yksikköhinnoista poiketen arvonlisäveron.

Ukrainasta tulleiden tilapäisen suojelun piirissä olevien henkilöiden osalta. Nämä tiedot saadaan oppilaitoskohtaisesti ja maakuntatasolla.

Opetushallitus kerää koulutuksen kustannus- ja suoritetietoja valtionosuusjärjestelmän ylläpitoa, kustannusseurantaa ja koulutuksen arviointia varten. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmän laskenta perustuu koulutuksen järjestäjien ilmoittamiin tietoihin koulutuksen taloudesta ja toiminnasta. Raportointia tehdään kaksi kertaa vuodessa. Vuosittain myönnettävän valtionosuusrahoituksen määrä perustuu siis keskimääräisten kustannusten perusteella määräytyvään yksikköhintaan sekä oppilaitoksen kahden vuoden takaiseen takaisen opetuksen määrään (viimeisin saatavilla oleva kalenterivuosi). Rahoitus ja myönnettävä suoritemäärä skaalataan valtion talousarvion rajoissa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla vapaan sivistystyön momentilla 29.10.31 oli vuonna 2024 varattu kotoutumiskoulutukseen (kotoutumissuunnitelmaan sisältyvät koulutukset) yhteensä 17,33 miljoonaa euroa. Tästä 5 miljoonaa euroa oli Ukrainasta tulleiden kielikoulutuksen järjestämiseen ja 0,5 miljoonaa euroa ruotsinkielisen kotoutumiskoulutuksen lisäämiseen.

Kansanopistojen, kansalaisopistojen, kesäyliopistojen ja opintokeskusten kotoutumissuunnitelmaan sisältyvien vapaan sivistystyön koulutusten toteutuneet kustannukset⁷ olivat vuonna 2023 yhteensä 19,9 miljoonaa euroa (kuva 5). Valtaosa kustannuksista kohdistui kansanopistoihin, joiden kustannukset olivat vuonna 2023 yhteensä 14,7 miljoonaa euroa. Kesäyliopistojen ja opintokeskusten osuus kokonaisuudesta on pieni. Vapaan sivistystyön kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän koulutuksen yhteenlaskettu valtionosuus vuonna 2023 oli 16,8 miljoonaa euroa, josta 5 miljoonaa euroa kohdistui Ukrainasta tulleiden kielikoulutukseen. Tämä tarkoittaa sitä, että vuonna 2023 vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjien kotoutumissuunnitelmaan sisältyvien koulutusten kustannukset olivat 3,1 miljoonaa euroa korkeammat kuin niihin saatu valtionosuus.

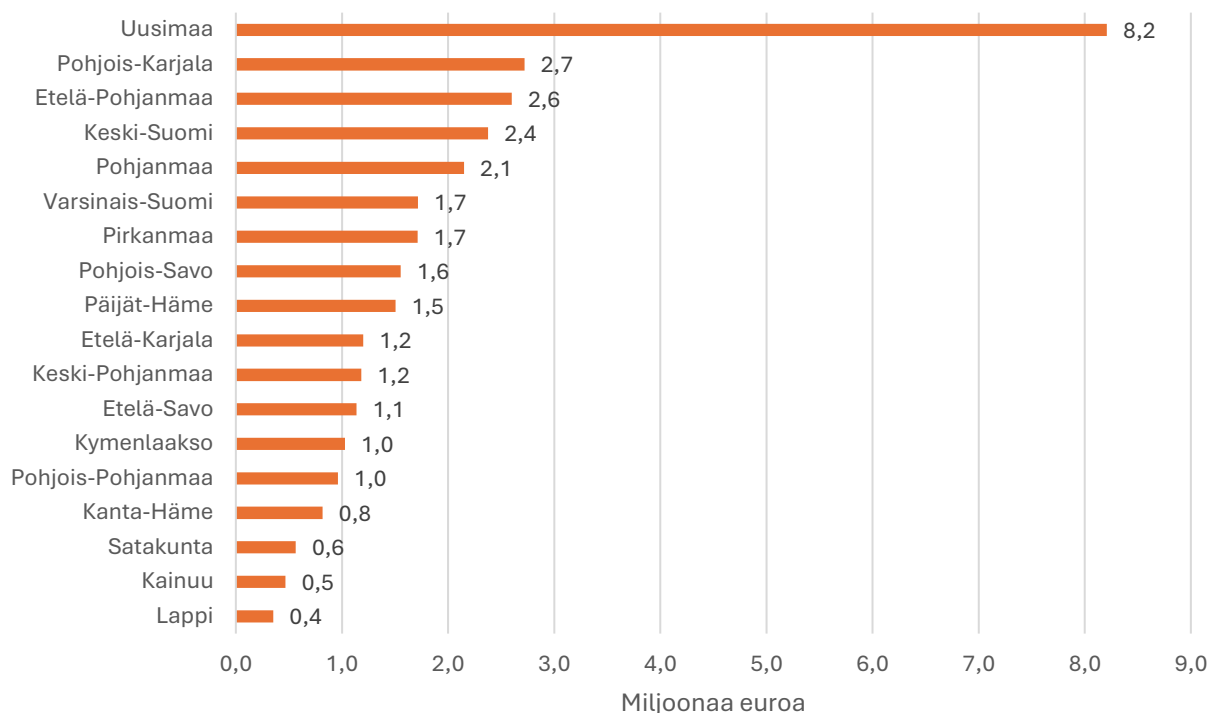


Kuva 5. Kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän koulutuksen kustannukset vapaassa sivistystyössä

Kotoutumissuunnitelmaan sisältyvien vapaan sivistystyön koulutusten kustannukset jakautuvat siten, että valtaosa kustannuksista syntyy Uudellamaalla, ja muista maakunnista kärjessä ovat Pohjois-Karjala ja Etelä-Pohjanmaa (kuva 6).

⁷ Kustannukset sisältävät TE-toimiston/kunnan viranomaisen hyväksymän kotoutumissuunnitelman mukaisen omaehtoisen koulutuksen kustannukset.

**Kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän koulutuksen toteutuneet kustannukset
maakunnittain, 2023 (miljoonaa euroa)**



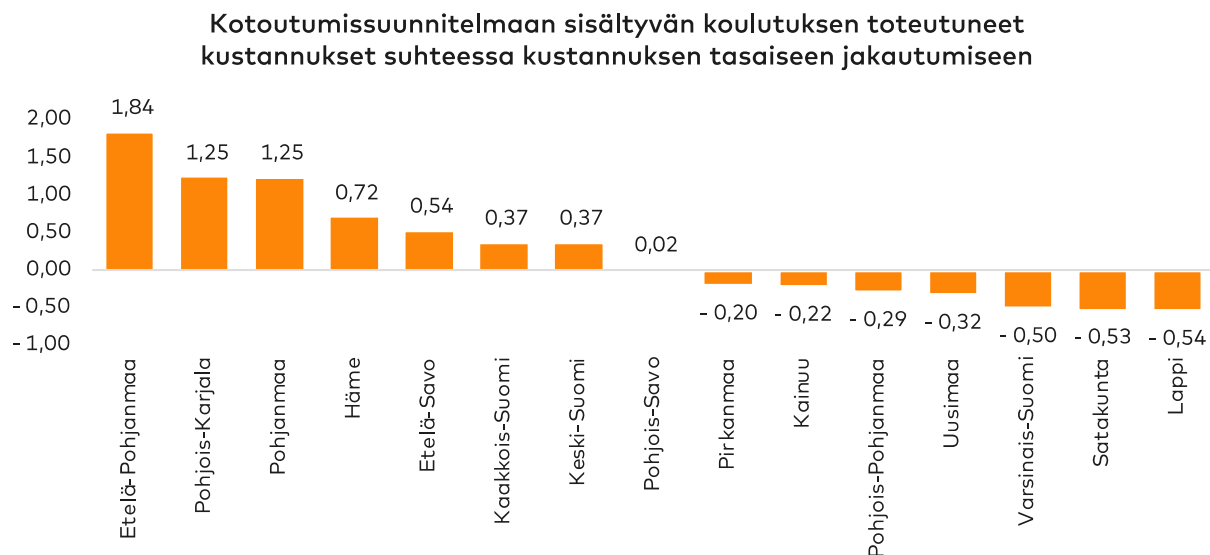
Kuva 6. Vapaan sivistystyön kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän koulutuksen toteutuneet kustannukset maakunnittain vuonna 2023

Kuten vastaavassa työvoimakoulutuksena toteutetun kotoutumiskoulutuksen tarkastelussa todettiin, työvoimapalveluissa laadittujen ensimmäisten kotoutumissuunnitelmien määrä heijastaa työnhakijaksi rekisteröityneiden uusien kotoutuja-asiakkaiden määrää ja siten antaa osittaisen kuvan alkuvaiheen kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten tarpeessa olevien henkilöiden määrästä alueella. On kuitenkin huomioitava, että kotoutumisen alkuvaiheen kielikoulutusten tarpeessa olevia asiakkaita on todennäköisesti tätä enemmän, koska monilla tarve näille koulutuksille ei rajoitu vain ensimmäisen kotoutumissuunnitelman laatimisvuoteen. Lisäksi ensimmäisiä kotoutumissuunnitelmia on laadittu myös kunnissa, joten kotoutumissuunnitelmia on tässä esitettyä enemmän. Näitä kunnissa tehtyjä suunnitelmia on laadittu esimerkiksi työvoiman ulkopuolella oleville ja työssä käyville maahanmuuttaneille. Todennäköisesti näissä suunnitelmissa henkilöitä on ohjattu erityisesti vapaan sivistystyön järjestämiin koulutuksiin. Näiden kunnissa tehtyjen kotoutumissuunnitelmien täsmällistä määrää ja jakautumista ei ollut selvityksen tekijöiden tiedossa. Ainoa keino arvioida kunnissa tehtyjen kotoutumissuunnitelmien määrää on tarkastella kunnissa tehtyjä kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010, kumottu 31.12.2024) mukaisia alkukartoituksia⁸. Niitä tehtiin vuonna 2023 hieman yli 1000 henkilölle. On huomioitava, että kaikille alkukartoituksen saaneille ei välttämättä ole laadittu kotoutumissuunnitelmaa. Koska tieto on epävarmaa, sitä ei ole käytetty tässä selvityksessä.

Alla kuvassa 7 on tarkasteltu vuoden 2023 vapaan sivistystyön kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän koulutuksen toteutuneita kustannuksia suhteessa tilanteeseen, jossa kustannukset jakautuisivat tasaisesti alueen

⁸ Vuoden 2025 alusta lukien alkukartoitus -termistä on luovuttu ja vuoden 2025 alusta voimaan tulleen kotoutumislain mukaan maahanmuuttajalle laaditaan osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi.

työvoimapalveluissa laadittujen ensimmäisten kotoutumissuunnitelmien mukaisesti⁹. Mikäli kustannukset jakautuvat tasaisesti suhteessa ensimmäisiin kotoutumissuunnitelmiin, on arvo 0. Kuvassa negatiivisen arvon saavat ne ELY-keskusalueet, joissa toteutuneet kustannukset ovat tasaista jakautumaa pienemmät. Etelä-Pohjanmaalla kustannukset ovat tasaiseen jakautumiseen nähden lähes kaksinkertaiset (1,84). Kustannusten jakautumiseen alueiden välillä vaikuttaa se, millainen palvelurakenne alueella on ja kuinka paljon opiskelijoita ohjautuu vapaassa sivistystyössä järjestettävän kotoutumiskoulutuksen piiriin. Kuva ei siten kuvaa kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän koulutuksen kustannustehokuutta, vaan kertoo enemmän siitä, millaiseksi palvelurakenne alueella on muodostunut.



Kuva 7. Vapaan sivistystyön kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän koulutuksen toteutuneet kustannukset suhteessa ensimmäisten kotoutumissuunnitelmien perusteella tasaisesti jaettuihin kustannuksiin ELY-keskuksittain vuonna 2023

Kuvassa 8 on tarkasteltu vapaassa sivistystyössä toteutetun kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän koulutuksen toteutuneita kustannuksia ja koulutuksen järjestämiseksi myönnetyn valtionosuuden jakautumista suhteessa tilanteeseen, jossa kustannukset ja valtionosuus jakautuisivat tasaisesti alueen työvoimapalveluissa laadittujen ensimmäisten kotoutumissuunnitelmien mukaisesti¹⁰. Mikäli nämä jakautuvat tasaisesti suhteessa ensimmäisiin kotoutumissuunnitelmiin, on arvo 0. Tässä tarkastelussa on niin ikään huomioitava yllä esitetyt varaukset ensimmäisten kotoutumissuunnitelmien käytön suhteen. Kuvassa negatiivisen arvon saavat ne ELY-keskusalueet, joissa toteutuneet kustannukset ovat tasaista jakautumaa pienemmät.

⁹ Vapaan sivistystyön kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän koulutuksen kokonaiskustannus on ensin jaettu ensimmäisten kotoutumissuunnitelmien suhteessa ELY-keskusten alueille, jonka jälkeen tätä summaa on tarkasteltu suhteessa todelliseen ELY-keskuksen alueella toteutuneeseen kustannukseen (toteutunut kustannus / tasaisesti jaettu kustannus).

¹⁰ Vapaan sivistystyön kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän koulutuksen kokonaiskustannus on ensin jaettu ensimmäisten kotoutumissuunnitelmien suhteessa ELY-keskusten alueille, jonka jälkeen tätä summaa on tarkasteltu suhteessa todelliseen ELY-keskuksen alueella toteutuneeseen kustannukseen (toteutunut kustannus / tasaisesti jaettu kustannus).

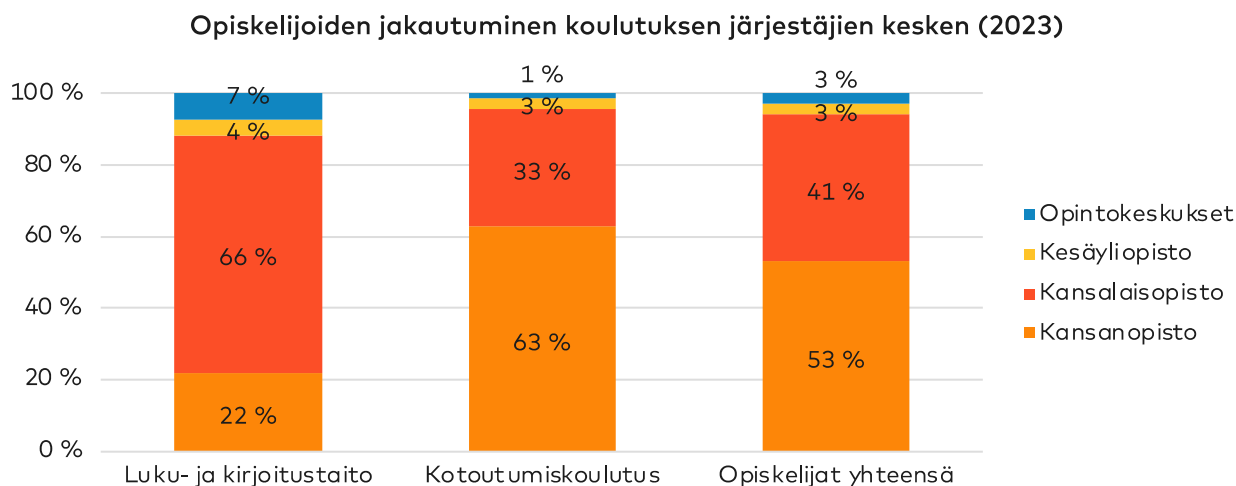
Kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän koulutuksen toteutuneet kustannukset ja myönnetty valtionosuus suhteessa tasaiseen jakautumiseen



Kuva 8. Vapaan sivistystyön kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän koulutuksen toteutuneet kustannukset ja koulutukseen myönnetty valtionosuus suhteessa ensimmäisten kotoutumissuunnitelmien perusteella tasaisesti jaettuihin kustannuksiin/valtionosuuteen ELY-keskusalueittain vuonna 2023

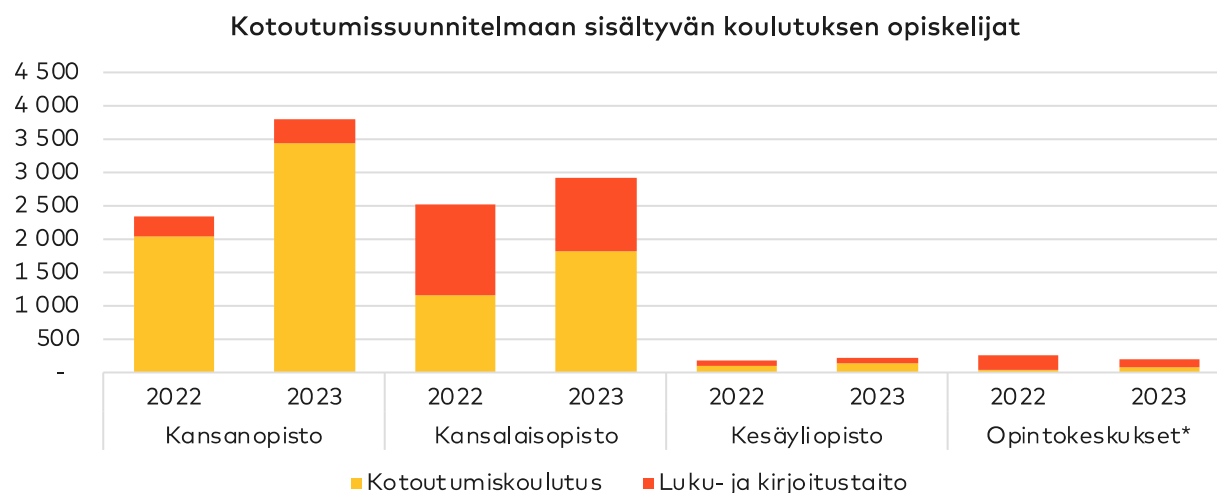
Etelä-Pohjanmaalla kustannukset ovat tasaiseen jakautumiseen nähden lähes kaksinkertaiset (1,84). Toisaalta vuonna 2023 alueelle kohdistuneet valtionosuudet vastasivat melko hyvin alueen tarvetta ensimmäisten kotoutumissuunnitelmien määrän perusteella. Pohjanmaan ELY-keskuksen alueelle puolestaan kohdistui tarpeeseen nähden lähes kaksinkertainen (1,83) määrä valtionosuutta vuonna 2023. Valtionosuuksien jakautumista tarkasteltaessa on kuitenkin huomioitava, että valtionosuus kohdistuu vapaan sivistystyön ylläpitäjille viimeksi päättynyttä vuotta edeltäneen vuoden toteumatietojen perusteella. Toisin sanoen vuoden 2023 valtionosuuden jakautumisen perusteena on vuonna 2021 järjestetyn koulutuksen määrä. Alueilla, joilla kotoutuja-asiakkaita on vähemmän, myös vaihtelu vuosien välillä voi olla suurta. Tämä osaltaan selittää sitä, miksi valtionosuuden ja kustannusten jakautumisen välillä on näin merkittäviä eroja joillakin alueilla. Lisäksi koulutuksen kustannusten jakautumiseen alueiden välillä vaikuttaa se, millainen palvelurakenne alueella on ja kuinka paljon opiskelijoita ohjautuu vapaassa sivistystyössä järjestettävän kotoutumiskoulutuksen piiriin. Lisäksi tähän vaikuttavat kuntien ja oppilaitosten erilaiset tilanteet ja yleiskatteellisen rahoituksen suuntaamisen tarpeet.

Kotoutumissuunnitelmaan sisältyvissä vapaan sivistystyön koulutuksissa oli vuonna 2023 noin 7 100 opiskelijaa, joista noin puolet opiskeli kansanopistoissa ja 41 prosenttia kansalaisopistoissa. Luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen opiskelijoista 66 prosenttia opiskeli kansalaisopistoissa ja 22 prosenttia kansanopistoissa (kuva 9).



Kuva 9. Vapaan sivistystyön kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän koulutuksen opiskelijoiden jakautuminen

Kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän koulutuksen opiskelijamäärät kasvoivat vuosien 2022–2023 välillä kaikkien koulutuksen järjestäjien kohdalla, erityisesti kansanopistojen järjestämässä koulutuksessa (kuva 10). Kesäyliopiston ja opintokeskusten osuus kotoutumissuunnitelman mukaisesta koulutuksesta on ollut pieni, noin 6 prosenttia yhteensä.

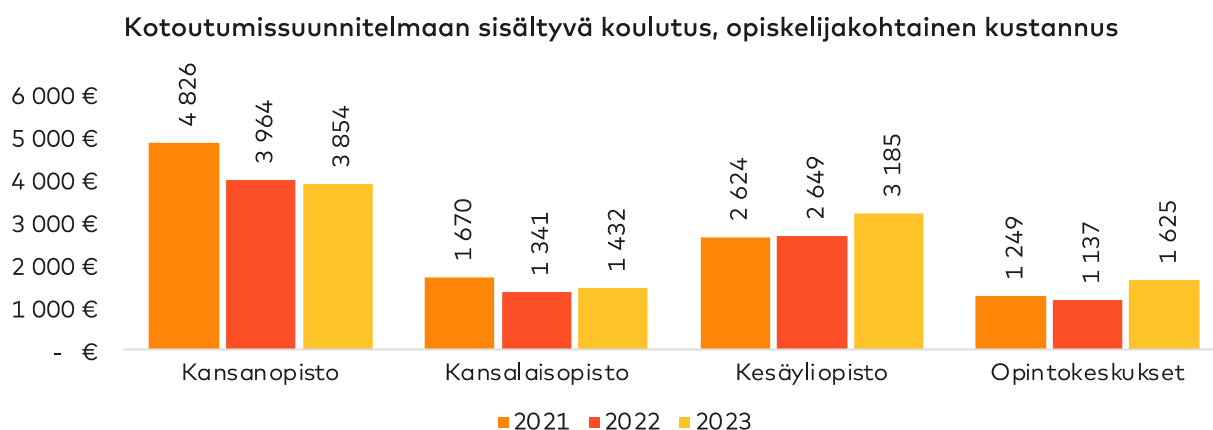


Kuva 10. Kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän koulutuksen opiskelijat vapaassa sivistystyössä.

Vuonna 2023 vapaassa sivistystyössä annettavan kotoutumissuunnitelman mukaisen koulutuksen opiskelijakohtainen kustannus vaihteli 1 400 euron ja vajaan 3 900 euron välillä sen mukaan, missä oppilaitosmuodossa opetus järjestettiin (kuva 11). Opiskelijakohtainen kustannus on laskettu jakamalla koulutuksen kokonaiskustannukset koulutukseen osallistuneiden opiskelijoiden määrällä. Kuten selvityksen alussa menetelmä- ja aineistokuvauksessa todettiin, työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen toteutumista seurataan opiskelijatyöpäivinä, kansanopistoissa toteutettavaa koulutuksen määrää seurataan opiskelijaviikoissa ja kansalaisopistoissa, kesäyliopistoissa ja opintokeskuksissa puolestaan opetustunteina. Opiskelijatyöpäiviä, opiskelijaviikkoja ja opetustunteja ei ole mahdollista yhteismitallistaa luotettavasti siten, että annetun koulutuksen määrää olisi

verrattavissa eri koulutuksen järjestäjätyyppien välillä. Tästä syystä selvityksessä on tarkasteltu koulutuksen määrää ja yksikkökustannuksia opiskelijatasolla.

Kuten selvityksen alussa todettiin, opiskelijakohtaisen tarkastelun heikkoutena kuitenkin on, ettei se huomioi eroja annettavan koulutuksen laajuudessa. Tarkastelu ei myöskään huomioi sitä, että osa henkilöistä keskeyttää koulutukset vain lyhyen osallistumisen jälkeen, jolloin heidän paikalleen kursilla voi tulla uusi henkilö. Lisäksi vertailua hankaloittaa se, että koulutuksen järjestämismuodoissa on erilaiset toimintalogiikat. Esimerkiksi työvoimakoulutuksena järjestettyjen kotoutumiskoulutusten alkamis- ja päättymisajankohdat poikkeavat perinteisestä lukukausirytmistä. Näin ollen vuosittainen opiskelijamäärä sisältää käytännössä eri vaiheissa olevia opiskelijoita, eikä vuosittainen opiskelijamäärä siis kerro suoraan koulutuksen vuoden aikana suorittaneiden kokonaismäärää. Lisäksi sama henkilö voi vuoden aikana osallistua useaan eri koulutukseen.



Kuva 11. Kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän koulutuksen opiskelijakohtaiset kustannukset vapaassa sivistystyössä

Keskimäärin kotoutumissuunnitelmaan sisältyvien vapaan sivistystyön koulutusten opiskelijakohtainen kustannus on ollut noin 2 700 euroa vuodessa vuosina 2021–2023. Opiskelijakohtainen kustannus on laskenut kansanopistoissa vuosien 2021–2023 välillä. Opiskelijakohtaiseen kustannukseen vaikuttaa koulutuksen laajuus ja intensiivisyys. Kansanopistot ovat kokopäiväistä opetusta antavia sisäoppilaitoksia. Lisäksi kansanopistojen tarjoama koulutus on yleensä pitkäkestoisempaa kuin esimerkiksi kansalaisopistojen. Näistä syistä opiskelijakohtaisia kustannuksia ei voi suoraan verrata toisiinsa oppilaitosmuotojen välillä.

Valikoituja nostoja viimeaikaisista selvityksistä

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) toteutti vuosina 2019–2020 arvioinnin, jossa tarkasteltiin maahanmuuttajien koulutuspolkujen nopeuttamiseen tähdänneiden uudistusten vaikutuksia vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksessa, aikuisten perusopetuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa. Arviointi kohdistui arvioimaan näissä koulutuksissa aiemmin tehtyjä muutoksia ja uudistuksia. Arvioinnin mukaan vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen ja aikuisten perusopetuksen valtionosuusjärjestelmät ovat toimivia. Arviointiraportissa todetaan, että maahanmuuttajien koulutuspolkujen sujuvoittamisessa avainasemassa on maahanmuuttajataustaisten opiskelijoiden perusosaamisen vahvistaminen ja koulutusmuotojen välisen tehtävänjaon selkiyttäminen suhteessa tähän. Lisäksi raportissa todetaan, että vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen ja aikuisten perusopetuksen tavoitteet ja kohderyhmä näyttäytyvät tulkinvaraisina ja osin päällekkäisinä. ”Koulutusten kohderyhmistä esiintyy erilaisia näkemyksiä, mikä heijastuu muun muassa siihen, millaiselle koulutuspolulle TE-toimisto tai muut koulutukseen ohjaavat tahot opiskelijan ohjaavat sekä alueellisiin ratkaisuihin siitä, mikä taho lukutaitokoulutusta järjestää. Myös opiskelijan kotoutumisstatus sekä koulutuspaikkojen alueellinen saatavuus määrittävät sitä, mihin koulutukseen opiskelija lopulta ohjataan.” (Karvi, 2020.)

Arvioinnissa tarkasteltiin myös rahoitusmallin toimivuutta vapaan sivistystyön piirissä sekä rahoituksen riittävyttä suhteessa koettuun resurssitarpeeseen. Arvioinnissa toteutetun järjestäjäkyselyn mukaan reilu neljännes järjestäjistä koki nykyisen rahoitusjärjestelmän melko toimivaksi. Järjestäjäkyselyn kohderyhmään kuuluneista järjestäjistä kyselyyn vastasi 67 vapaan sivistystyön järjestäjää (38 % kaikista järjestäjistä), kaikki 47 aikuisten perusopetuksen järjestäjää ja 73 ammatillisen koulutuksen järjestäjää (73 % kaikista järjestäjistä). ”Ilman rahoitusta koulutusta ei alueella olisi lainkaan. Kuitenkin lähes viidenneksessä vastauksista analysoitiin kriittisin sävyin rahoituksen kääntöpuolta. Järjestäjien taholta rahoitus koettiin koulutustarpeeseen ja kohderyhmän erityislaatuun nähden riittämättömäksi eikä se kaikilta osin mahdollistanut riittävän laadukkaan opetuksen järjestämistä. Koulutusta ei ollut mahdollista toteuttaa kestoltaan riittävän pitkänä eikä opiskelijoille ollut mahdollista tarjota riittävästi ohjausta ja tukipalveluja. Osa koulutuksen järjestäjistä oli joutunut täydentämään riittämätöntä valtionosuutta muulla rahoituksella (ns. omarahoitus), mikä puolestaan aiheutti rahoitusvajetta muuhun vapaan sivistystyön koulutustarjontaan.” Kyselyn mukaan viidennes järjestäjistä kritisoi sitä, että lukulaitokoulutuksen rahoituksen määräytymisperusteena toimivat kahden vuoden takaiset suoritteet. ”Koulutustarpeen ennakointimekanismiin kaivattiin selkeyttä sen sijaan, että se nykyisellään perustui liiaksi ”peräpeiliin katsomiseen.” (Karvi, 2020.)

Maahanmuuttaneiden koulutus- ja työllisyyspolkuja koskeneen VN TEAS -tutkimuksen mukaan rahoitusmallit vaikuttavat palveluiden välisiin siirtymiin. Tutkimuksen mukaan vuosina 2017–2018 toteutetut koulutusjärjestelmään, kotoutumiskoulutukseen ja maahanmuuttajien työllistymiseen liittyvät uudistukset olivat vaikuttaneet pääosin myönteisesti maahanmuuttaneiden koulutus- ja työllistymismahdollisuuksiin. ”Tämän tutkimuksen moninäkökulmaisen aineiston valossa uudistuksia pidettiin tarpeellisina, mutta toimeenpanon osalta tuli ilmi myös kriittisiä näkemyksiä. Nämä koskivat etenkin lukulaitokoulutusten pituutta ja järjestämistä sekä ammatillisissa kouluissa tarjottavaa kielellistä tukea. Tulos poikkeaa esimerkiksi Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen tutkimuksen tuloksista, joiden mukaan lukulaitokoulutuksessa, aikuisten perusopetuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa tehdyt uudistukset ovat toteutuneet varsin onnistuneesti, vaikka kehittämistarpeitakin ilmeni.” (Kuntoutussäätiö, Demos Helsinki, Helsingin yliopisto, Oxford Research & Siirtolaisuusinstituutti, 2021.)

Karvi toteutti vuonna 2022 maahanmuuttajien lukulaitokoulutuksen arvioinnin. Arviointi tuotti tietoa maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen suunnittelun, toteutuksen, arvioinnin ja kehittämisen tueksi koulutusta järjestäville oppilaitoksille, oppilaitosten ylläpitäjille sekä kansalliselle ohjausjärjestelmälle. Arviointi koski vapaata sivistystyötä ja aikuisten perusopetusta. Arviointi osoitti, että järjestäjäkenttä on monimuotoinen. Monin paikoin on onnistuttu luomaan hyvin toimivia ja vakiintuneita ohjauksen ja vuorovaikutuksen tapoja erilaisista oppilaitostyypeistä, eri hallinnonaloista, kirjavasta lainsäädännöstä ja alueellisista eroista huolimatta. Moni opettaja ja ohjaaja on erittäin sitoutunut työhönsä ja pyrkii tukemaan opiskelijoita myös tehtävänkuvansa ylittävissä asioissa. Monet opettajat korostivat oikeutta lukulaitokoulutukseen yhdenvertaisuuskysymyksenä. Arvioinnin mukaan opettajat kokivat työnsä edellytykset pääosin hyviksi. Työtä tuki muun muassa mahdollisuuden moniammatilliseen yhteistyöhön ja tukeen (kuraattori, koulupsykologi, opinto-ohjaaja). Selvityksen johtopäätöksissä todetaan muun muassa, että osaamisen arvioinnin menetelmät ja kriteerit ovat vaihtelevia, mikä saattaa opiskelijat eriarvoiseen asemaan ja aiheuttaa ohjaamista koulutuksiin, jotka eivät edistä opiskelijoiden oppimista ja että opiskelijoille, joiden oppiminen etenee hitaasti tai joilla on oppimisen vaikeuksia, ei ole tarjolla riittävästi tukea tai sopivia jatkopaikkoja. Lisäksi raportin suosituksissa ehdotetaan, että täysimittainen valtionosuusrahoitus tulee laajentaa koskemaan kaikkia lukulaitokoulutusta tarvitsevia, myös pidempään Suomessa olleita tai oleskelulupaa odottavia. Lisäksi ehdotetaan, että kotoutumissuunnitelmasta maksuttoman lukulaitokoulutuksen edellytyksenä tulee luopua ja tarkastella mahdollisuutta sitoa rahoitus opetussuunnitelmaan ja opetussuunnitelmasuosituksen. (Karvi, 2022.)

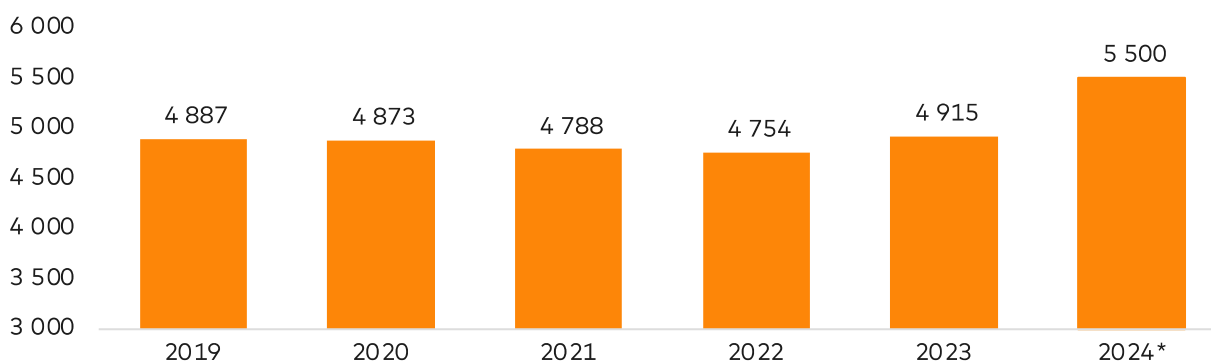
2.1.3 Muut aikuisten maahanmuuttajien kielitaitoa edistävät koulutukset

Edellä käsiteltyjen koulutusten eli työvoimakoulutuksena toteutettavan kotoutumiskoulutuksen ja vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutuksen ja luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen lisäksi on myös muita koulutuksia, jotka tukevat aikuisten maahanmuuttajien kotoutumista ja kielitaidon kehittymistä.

Tämän selvityksen kannalta merkittävin näistä koulutuksista on aikuisten perusopetus. On kuitenkin syytä korostaa, että aikuisten perusopetus on tavoitteiltaan ja sisällöiltään hyvin erilainen koulutus kuin muut tässä selvityksessä tarkastellut koulutukset. Aikuisten perusopetuksessa voi suorittaa perusopetuksen oppimäärän ja saada perusopetuksen päättötodistuksen, opiskella yksittäisiä perusopetuksen oppiaineita, korottaa perusopetuksen päättötodistuksen arvosanoja tai suorittaa aikuisten perusopetuksen alkuvaiheen opinnot kokonaan tai osittain. Aikuisten perusopetus koostuu kolmesta vaiheesta: lukutaitovaiheesta sisältäen luku- ja kirjoitustaidon opetusta, alkuvaiheesta ja päättövaiheesta. Jokaisella vaiheella on oma tuntijakonsa. Aikuisten perusopetuksen pääasiallinen kohderyhmä on 17–25-vuotiaat, jotka tarvitsevat perusopetuksen päättötodistuksen. Kunta voi järjestää aikuisten perusopetusta omalla päätöksellään ilman erillistä järjestämislupaa. Yksityiset opetuksen järjestäjät tarvitsevat järjestämisluvan. Opetuksessa noudatetaan aikuisten perusopetuksen opetussuunnitelman perusteita.

Vuonna 2024 opiskelijoita aikuisten perusopetuksessa oli noin 5 500, mikä on enemmän kuin aikaisempina vuosina (kuva 12). Aikuisten perusopetuksen opiskelijamäärä on pysynyt melko tasaisesti noin 4 900 opiskelijassa vuosina 2019–2023. Näissä luvuissa ovat mukana koko oppimäärää suorittavat henkilöt, mutta ei aineopiskelijoita. Aikuisten perusopetusta järjestetään vaihtelevasti eri alueilla. Lukutaitovaihetta ei tarjota kaikissa aikuisten perusopetusta järjestävissä oppilaitoksissa. Vuosien 2020–2024¹¹ aikana aikuisten perusopetuksessa opiskelleista yli 90 % oli vieraskielisiä (muu kieli kuin suomi, ruotsi tai saame). (Lähde: Opetushallinnon tilastopalvelu Vipunen.)

Aikuisten perusopetus, opiskelijat

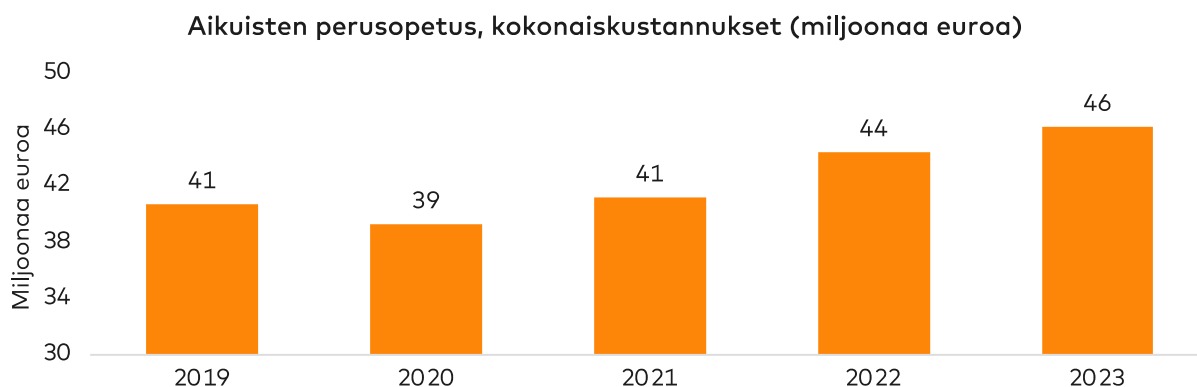


Kuva 12. Perusopetuksen oppimäärää suorittavat opiskelijat aikuisten perusopetuksessa vuosina 2019–2024 (Lähde: Vuodet 2019–2023 OPH, Kustannustilastot; vuosi 2024* OPH, Vipunen)

Aikuisten perusopetuksessa maksetaan valtionosuutta järjestäjille opiskelijoiden suorittamien kurssien perusteella. Koko perusopetuksen oppimäärää suorittavien kohdalla kurssikohtainen yksikköhinta oli vuonna 2023 327,33 euroa (yksityiset opetuksen järjestäjät 339,80 euroa). Aineopetuksen kohdalla vuoden 2023 yksikköhinta oli 325,07 euroa (yksityiset opetuksen järjestäjät 337,46 euroa). Aineopetukselle on asetettu kiinteä määräraha, mutta muuten aikuisten perusopetukselle on asetettu valtion talousarviossa arviomääräraha. Aikuisten perusopetuksen opiskelijamäärä on pysynyt vakaana vuosina 2019–2023, mutta opetuksen järjestämisen kokonaiskustannukset ovat vaihdelleet 39 miljoonasta eurosta 46 miljoonaan euroon (kuva 13). Kustannukset ovat nousseet noin 5,5 miljoonaa euroa (13,6 prosenttia) vuosien 2019–2023 välillä. Vastaavasti opiskelijakohtainen kustannus on noussut noin 8 000

¹¹ Tietoa ei ole käytettävissä vuodelta 2019.

eurosta 9 400 euroon (kuva 14). Kustannukset eivät sisällä aineopetuksen kustannuksia. Opiskelijakohtainen kustannus on haettu Opetushallituksen rahoitusjärjestelmän raporteista.



Kuva 13. Aikuisten perusopetuksen kokonaiskustannukset, 2019–2023



Kuva 14. Aikuisten perusopetuksen opiskelijakohtaiset kustannukset, 2019–2023 (lähde: OPH)

Tässä selvityksessä tarkasteltujen kotoutumissuunnitelmaan sisältyvien vapaan sivistystyön koulutusten lisäksi vapaan sivistystyön toimijat järjestävät myös muuta suomen ja ruotsin kielen opetusta maahanmuuttaneille. Näitä koulutuksia järjestetään osittaisella valtionosuusrahoituksella (57 % tai 65 %). Lisäksi maahanmuuttaneita ohjataan esimerkiksi tutkintokoulutukseen valmentavaan koulutukseen (TUVA) ja korkeakouluopintoihin valmentavaan koulutukseen. Luku- ja kirjoitustaidon opetusta ja eritasoisia suomen ja ruotsin kielen opintoja toteutetaan myös aikuislukioissa. Näitä koulutuksia ja niiden rahoitusmekanismeja ei ole tarkasteltu tässä selvityksessä. Lisäksi koulutuksia toteutetaan eräillä muilla TEM:n ja OKM:n pienemmillä määrärahoilla. Näitä rahoituksia on suunnattu esimerkiksi maahanmuuttajaätien aseman ja maahanmuuttajataustaisten naisten kotoutumisen, koulutuksen ja työllistymisen parantamiseen.

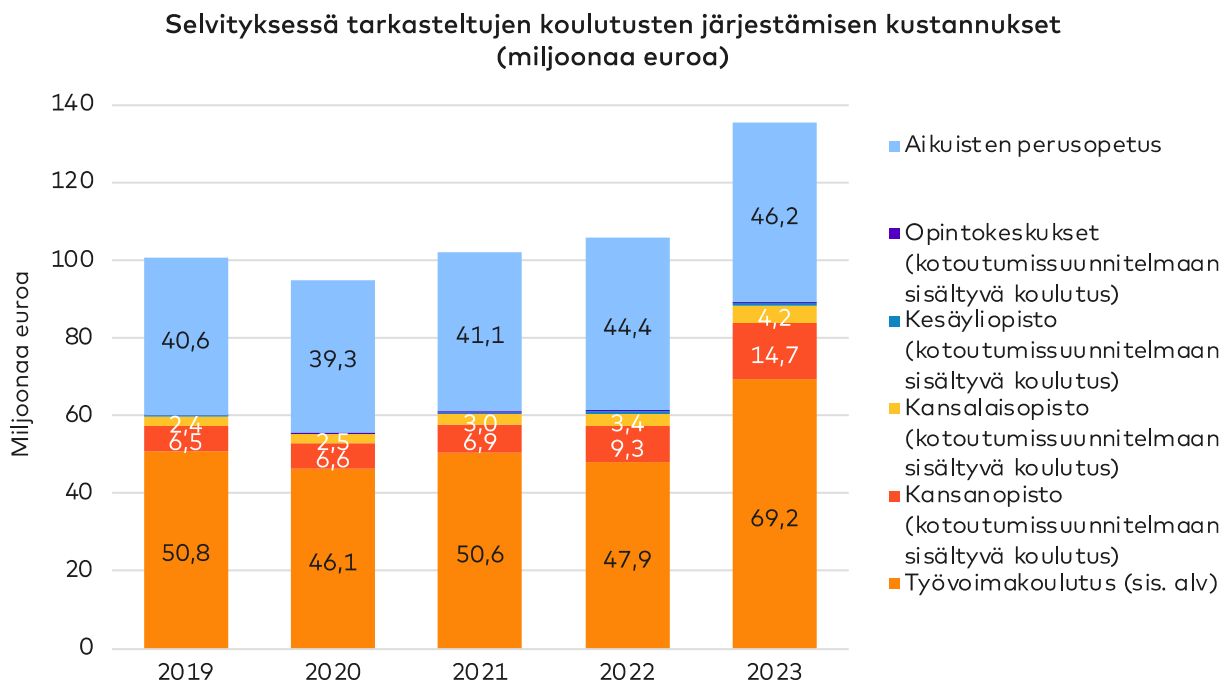
Valikoituja nostoja viimeaikaisista selvityksistä

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (Karvi, 2020) Maahanmuuttajien koulutuspolut -tutkimuksen yhteydessä toteuttaman kyselyn mukaan suurin osa järjestäjistä koki aikuisten perusopetuksen rahoituksen tukevan maahanmuuttajataustaisten opiskelijoiden koulutuspolkuja. Järjestäjäkyselyn kohderyhmään kuuluneista järjestäjistä kyselyyn vastasi kaikki 47 aikuisten perusopetuksen järjestäjää. Opettajakyselyyn vastasi 197 aikuisten perusopetuksen opettajaa. ”Järjestäjien avovastauksissa yleisin näkemys oli se, että aikuisten perusopetuksen

valtionosuusjärjestelmä toimii kokonaisuutena pääosin hyvin. Kurssiperusteinen rahoitus koettiin toimivaksi ja rahoituksen perustuminen kurssisuoritusten määrään on järjestäjien mukaan hyvä uudistus entiseen verrattuna. Valtionosuusjärjestelmän muuttuminen oli joustavoittanut koulutusten, ryhmien ja aloitusten suunnittelua oppijälhtöisemmäksi. Uusi järjestelmä koettiin oikeudenmukaisemmaksi ja kannustavammaksi. Rahoituksen koettiin kannustavan opiskelijan opintojen etenemisen tehostamiseen. Kurssimuotoinen rakenne ja rahoitus olivat mahdollistaneet yksilölliset koulutusratkaisut sekä henkilökohtaisten polkujen rakentamisen. Lisäksi rahoitusmalli oli tukenut joustavaa hakeutumista aikuisten perusopetukseen.” Yleisesti ottaen tutkimuksessa korostettiin, että koulutuspolun sujuvuus edellyttää eri koulutusmuotojen vastuiden kirkastamista ja opiskelijoiden perusosaamisen varmistamista. Tarkoituksenmukaisten koulutuspolkujen rakentaminen kaipaa eri lukutaitokoulutusten opiskelijaprofiilien selkiyttämistä ja erilaisille oppijoille tarvitaan joustavia opintopolkuja. (Karvi, 2020.) Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (Karvi, 2022) lukutaidon arvioinnin raportissa painotettiin vahvasti, että kaikilla aikuisilla tulisi olla mahdollisuus hankkia luku- ja kirjoitustaito maassaoloajasta riippumatta, tarpeeseen perustuen.

2.1.4 Huomioita koulutusten kustannuksista ja opiskelijoista

Kokonaisuudessaan työvoimakoulutuksena järjestetyn kotoutumiskoulutuksen ja kotoutumissuunnitelmaan sisältyvien vapaan sivistystyön koulutusten järjestämisen kustannukset ilman aikuisten perusopetusta ovat olleet noin 56–61 miljoonaa euroa vuosina 2019–2022 ja vuonna 2023 kustannukset olivat lähes 89 miljoonaa euroa (kuva 15). Aikuisten perusopetus mukaan luettuna koulutusten kokonaiskustannukset olivat vuonna 2023 noin 133 miljoonaa euroa. Tässä alaluvussa on kuitenkin syytä pitää mielessä, että aikuisten perusopetus on tavoitteiltaan ja sisällöiltään merkittävästi erilainen kuin muut tässä yhteydessä käsitellyt koulutukset. Lisäksi on huomioitava, että aikuisten perusopetusta järjestävät sekä kunnat että yksityiset oppilaitokset. Myös osa vapaan sivistystyön oppilaitoksista järjestää aikuisten perusopetusta.

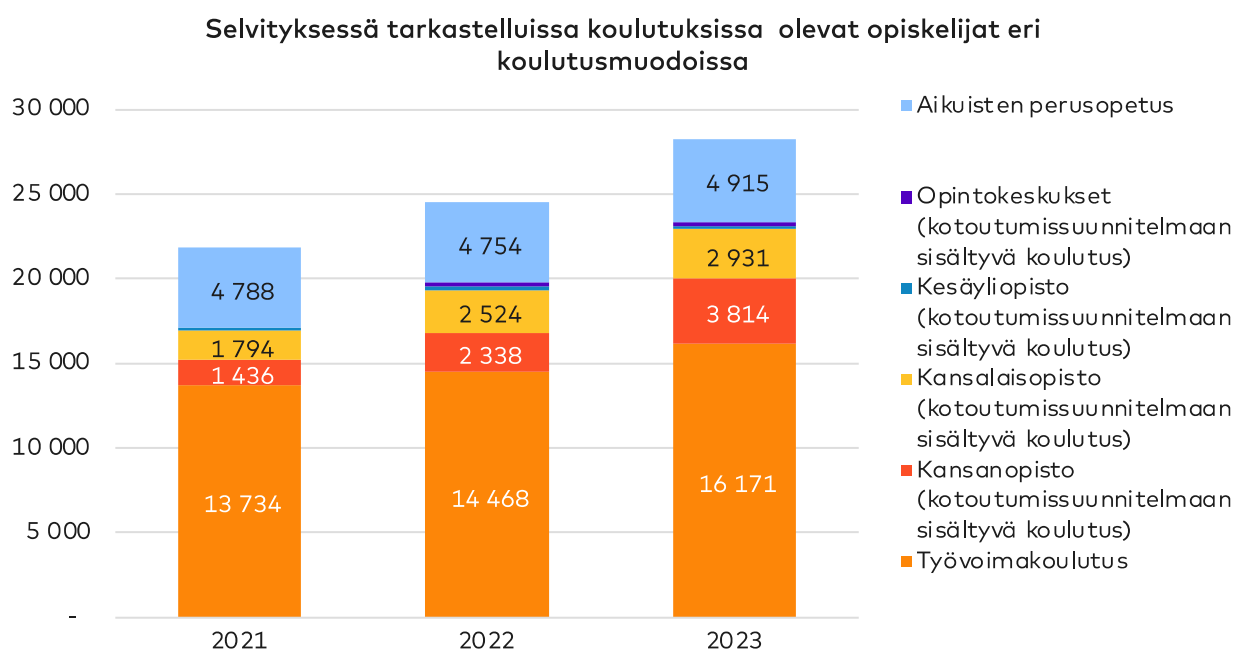


Kuva 15. Selvityksessä tarkasteltujen koulutusten järjestämisen kustannukset, 2019–2023

Työvoimakoulutuksena toteutetun kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä aiheutuneet kustannukset vastaavat melko hyvin niille vuosittain valtion talousarviossa varattuja määrärahoja. Ennen vuotta 2025 käytössä ollut työvoimapalveluiden talousarviomomentti antoi ELY-keskuksille mahdollisuuden kohdentaa rahoitusta

työvoimakoulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen siihen budjetoitua euromäärää enemmän tai vähemmän. Kuntien vapaan sivistystyön 100 prosentin valtionosuusrahoitus perustuu opetus- ja kulttuuriministeriön määrittämään laskennalliseen yksikköhintaan ja toteutuneiden suoritteiden määriin. Näin ollen vuosittain myönnettävä valtionosuusrahoitus ei vastaa täysin opetuksen järjestämisestä kyseisenä vuotena syntyneitä kustannuksia, sillä rahoituksen perusteena on aikaisempien vuosien toteumatiedot. Koulutuksen järjestäjät joutuvat kattamaan valtionosuusrahoituksen ja kustannusten välisen erotuksen muulla rahoituksella.

Opiskelijoita eri järjestäjien toteuttamissa koulutuksissa oli vuoden 2023 aikana noin 28 000¹², josta aikuisten perusopetuksen osuus on noin 5 000 opiskelijaa (kuva 16). Opiskelijamäärä kasvoi selvästi vuonna 2023 erityisesti työvoimakoulutuksena toteutettavassa kotoutumiskoulutuksessa sekä kansanopistoissa. Suurin osa kotoutumiskoulutuksesta on toteutunut työvoimakoulutuksena.



Kuva 16. Selvityksessä tarkastelluissa koulutuksissa olevat opiskelijat yhteensä eri koulutusmuodoissa vuoden aikana, 2021–2023

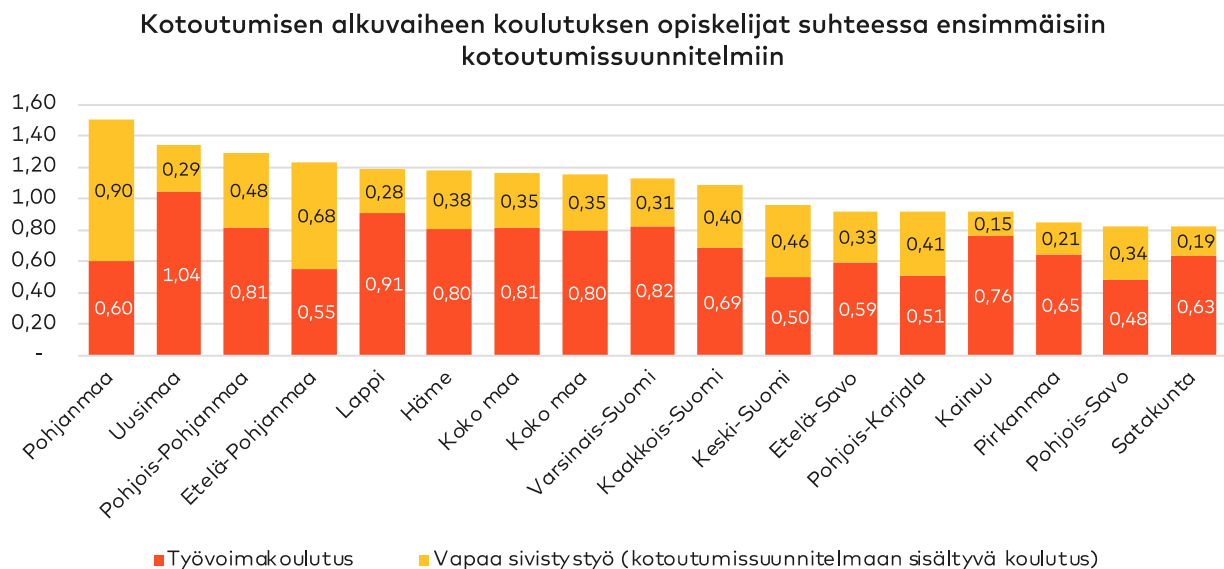
Koulutustarjonnan riittävyyttä voidaan tarkastella suhteessa työvoimapalveluissa laadittujen ensimmäisten kotoutumissuunnitelmien määriin. Kuten edellä on jo todettu, työvoimapalveluissa laadittujen ensimmäisten kotoutumissuunnitelmien määrä heijastaa työnhakijaksi rekisteröityneiden uusien kotoutuja-asiakkaiden ja siten alkuvaiheen kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten tarpeessa olevien henkilöiden määrää alueella, mutta tähän ensimmäisten kotoutumissuunnitelmien käyttöön liittyy useita varaumia, kuten esimerkiksi suunnitelman laatimisvuotta pidempi koulutustarve ja kunnissa tehtävät kotoutumissuunnitelmat.

Jos alla olevassa kuvassa 17 yhteenlaskettu arvo on alle 1, tarkoittaa se, että työvoimakoulutuksena ja vapaana sivistystyönä toteutetun kotoutumiskoulutuksen yhteenlaskettu opiskelijamäärä on ollut alueella pienempi kuin laadittujen ensimmäisten kotoutumissuunnitelmien määrä¹³. Tämä tarkastelu kertoo koulutustarjonnan riittävyydestä tai riittämättömyydestä, mikäli työvoimapalveluissa laadittujen ensimmäisten kotoutumissuunnitelmien määrää pidetään uskottavana mittarina alueen koulutustarpeesta. Ensimmäisiin kotoutumissuunnitelmiin suhteutettuna

¹² Mukana vuoden aikana koulutuksessa olleet eri opiskelijat. Sama henkilö on voinut olla sekä työvoimakoulutuksena järjestetyssä kotoutumiskoulutuksessa että erilaisissa vapaan sivistystyön järjestämissä koulutuksissa saman vuoden aikana.

¹³ Koulutuksessa olleiden opiskelijoiden määrä on jaettu ensimmäisten kotoutumissuunnitelmien määrällä. Työvoimakoulutuksessa ja vapaassa sivistystyössä järjestetyn koulutuksen opiskelijamääriä ei ole tarkastelussa laskettu yhteen, vaan ne esitetään kuvassa 17 erikseen.

työvoimakoulutuksena järjestetyssä kotoutumiskoulutuksessa ja vapaan sivistystyön kotoutumissuunnitelmaan sisältyvässä koulutuksessa yhteensä tarkasteltuna on opiskelijoita 0,8–1,5 (opiskelijoita/ensimmäinen kotoutumissuunnitelma) ELY-keskusalueesta riippuen (kuva 17). Toteutetun koulutuksen määrä ei siis kokonaisuutena jakaudu tasaisesti ensimmäisten kotoutumissuunnitelmien perusteella arvioituun tarpeeseen nähden. Kuvan 17 mukaisessa tarkastelussa on mukana sekä työvoimakoulutuksena toteutettava kotoutumiskoulutus että vapaassa sivistystyössä järjestettävä kotoutumissuunnitelmaan sisältyvä koulutus. Keski-Suomen, Etelä-Savon, Pohjois-Karjalan, Kainuun, Pirkanmaan, Pohjois-Savon ja Satakunnan ELY-keskusten alueella opiskelijoita on vähemmän kuin alueella laadittuja ensimmäisiä kotoutumissuunnitelmia. Vastaavasti Pohjanmaalla opiskelijoita oli puolitoistakertainen määrä ensimmäisiin kotoutumissuunnitelmiin verrattuna. Koko maan tasolla työvoimakoulutuksena järjestetyssä kotoutumiskoulutuksessa oli 0,8 opiskelijaa/ensimmäinen kotoutumissuunnitelma ja vapaassa sivistystyössä järjestetyssä koulutuksessa 0,35 opiskelijaa/ensimmäinen kotoutumissuunnitelma. Pohjanmaalla ja Etelä-Pohjanmaalla koulutus painottuu selvästi muita ELY-alueita enemmän vapaassa sivistystyössä järjestettävään koulutukseen.



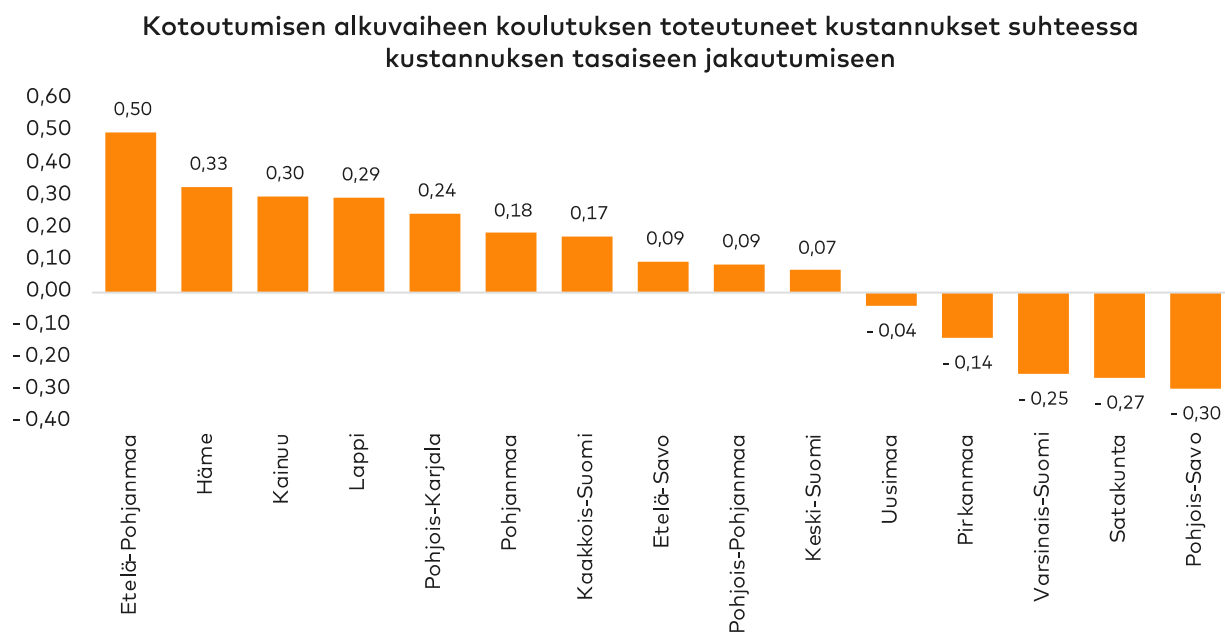
Kuva 17. Kotoutumisen alkuvaiheen koulutuksen opiskelijat suhteessa ensimmäisiin kotoutumissuunnitelmiin ELY-keskuksittain vuonna 2023

Kuvassa 18 on tarkasteltu työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen ja vapaassa sivistystyössä toteutetun kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän koulutuksen toteutuneita kustannuksia suhteessa tilanteeseen, jossa kustannukset jakautuisivat tasaisesti ensimmäisten kotoutumissuunnitelmien mukaisesti. Työvoimapaaluissa laadittujen ensimmäisten kotoutumissuunnitelmien määrä heijastaa työnhakijaksi rekisteröityneiden uusien kotoutuja-asiakkaiden määrää ja siten antaa osittaisen kuvan alkuvaiheen kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten tarpeessa olevien henkilöiden määrästä alueella. Kuten yllä jo todettiin, ensimmäisten kotoutumissuunnitelmien käyttöön liittyy kuitenkin useita varaumia kuten esimerkiksi suunnitelman laatimisvuotta pidempi koulutustarve ja kunnissa tehtävät kotoutumissuunnitelmat.

Mikäli kustannukset jakautuisivat tasaisesti, saisivat alueet arvon 0¹⁴. Kuvassa 18 negatiivisen arvon saavat ne ELY-keskusalueet, joissa toteutuneet kustannukset ovat tasaista jakautumaa pienemmät. Uudellamaalla kustannukset ovat tasaiseen jakautumiseen nähden lähes tasapainossa (-0,04). Etelä-Pohjanmaalle kohdistui vuonna 2023 lähes 50

¹⁴ Kotoutumisen alkuvaiheen koulutuksen kokonaiskustannus on ensin jaettu ensimmäisten kotoutumissuunnitelmien suhteessa ELY-keskusten alueille, jonka jälkeen tätä summaa on tarkasteltu suhteessa todelliseen ELY-keskuksen alueella toteutuneeseen kustannukseen (toteutunut kustannus / tasaisesti jaettu kustannus).

prosenttia enemmän kustannuksia, kuin ensimmäisten kotoutumissuunnitelmien määrän perusteella voisi olettaa. Vastaavasti Satakunnan ja Pohjois-Savon alueilla kustannukset olivat noin 30 prosenttia tasaista jakaumaa pienemmät. Rahoitus ei siis kokonaisuutena jakaudu tasaisesti ensimmäisten kotoutumissuunnitelmien perusteella arvioituaun tarpeeseen nähden. Huomioitava on kuitenkin se, että koulutuksen määrään ja kustannuksiin vaikuttaa lisäksi kotoutuja-asiakkaiden tarpeet, koulutusasiakkaiden määrä ja alueen palvelurakenne.

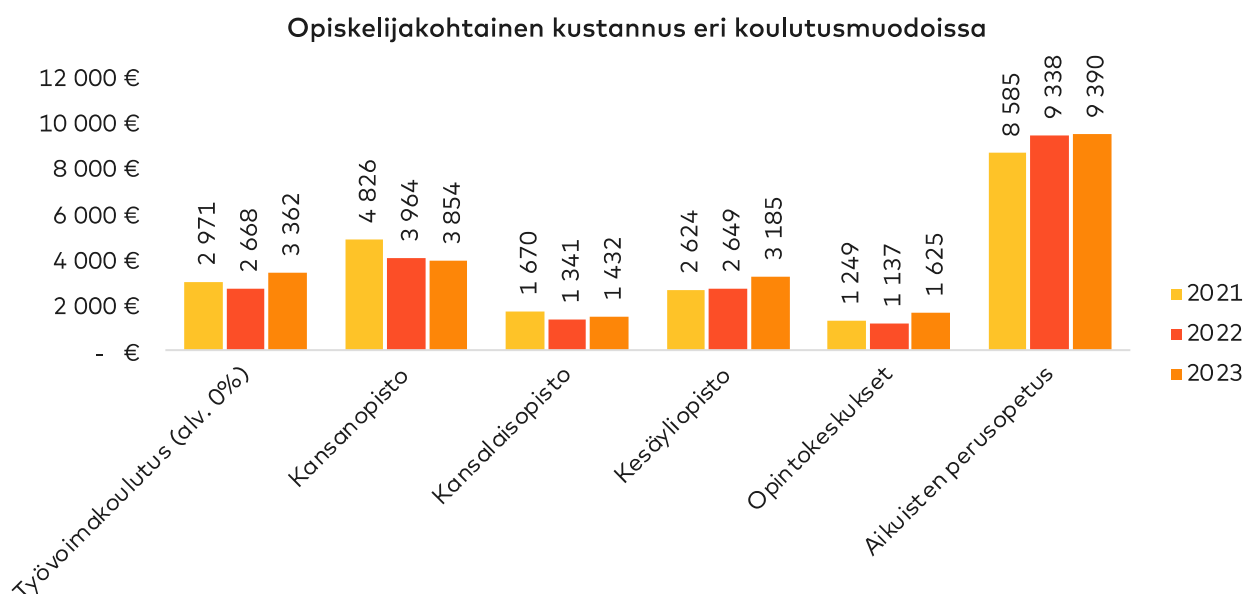


Kuva 18. Kotoutumisen alkuvaiheen koulutuksen toteutuneet kustannukset (työvoimakoulutus, vapaa sivistystyö) suhteessa ensimmäisten kotoutumissuunnitelmien perusteella tasaisesti jaettuihin kustannuksiin ELY-keskuksittain vuonna 2023

Kuvassa 19 on tarkasteltu työvoimakoulutuksena järjestetyn kotoutumiskoulutuksen, vapaan sivistystyön kotoutumissuunnitelman sisältävän koulutuksen ja aikuisten perusopetuksen opiskelijakohtaista kustannusta. Opiskelijakohtaisten kustannusten vertailussa on huomioitava, että koulutuksen tavoitteet, sisältö, laajuus, intensiivisyys ja kesto vaihtelee eri järjestämistapojen ja koulutusten järjestäjien välillä merkittävästi, mikä osaltaan selittää eroja opiskelijakohtaisissa kustannuksissa. Kuten edellä on todettu, kaikki vapaan sivistystyön koulutus ei ole kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaista. Lisäksi erityisesti aikuisten perusopetus eroaa merkittävästi niin tavoitteiltaan kuin sisällöllisesti muista koulutusmuodoista.

Koska eri järjestämistapojen (työvoimakoulutuksena järjestetty kotoutumiskoulutus tai vapaan sivistystyön kotoutumissuunnitelmaan sisältyvä koulutus) ja oppilaitosmuotojen mukaisia opintoja ei tilastoida yhteneväisesti (suoritteina käytetään opiskelijatyöpäiviä, opiskelijaviikkoja ja opetustunteja), ei tarkempaa vertailua ole näiden perusteella mahdollista tehdä. Opiskelijatyöpäiviä, opiskelijaviikkoja ja opetustunteja ei ole mahdollista luotettavasti yhteismitallistaa niin, että vertailu opetuksen määrän suhteen olisi mahdollista. Tästä syystä tässä selvityksessä eri järjestämistapoja ja oppilaitosmuotoja vertaillaan opiskelijakohtaisen kustannuksen avulla, vaikka myös siihen sisältyy haasteita. Opiskelijakohtaisen kustannuksen laskennassa on käytetty vuoden aikana koulutuksessa olleiden eri henkilöiden määrää. Tässä laskentatavassa on omat heikkoutensa, eikä laskentatapa kerro todellisia kustannuksia per opiskelija. Sama henkilö on vuoden aikana voinut osallistua sekä työvoimakoulutuksena järjestettyyn kotoutumiskoulutukseen että vapaan sivistystyön järjestämiin koulutuksiin ja mahdollisesti myös aikuisten perusopetukseen. Tämän ilmiön suuruutta on vaikea arvioida. Lisäksi opiskelijat ovat voineet osallistua koulutuksiin eri

pituisen ajan. Työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen kustannuksista on vähennetty arvonlisäveron osuus, jotta sen kustannukset ovat vertailukelpoisia muiden järjestämistapojen kanssa.



Kuva 19. Kotoutumisen alkuvaiheen koulutuksen ja aikuisten perusopetuksen opiskelijakohtaiset kustannukset eri koulutusmuodoissa, 2021–2023

Opiskelijakohtaisesti tarkasteltuna edullisinta kotoutumissuunnitelman mukainen koulutus on kansalaisopistossa ja opintokeskuksessa. Työvoimakoulutuksena, kansanopistossa ja kesäyliopistossa toteutetun kotoutumiskoulutuksen opiskelijakohtainen kustannus vaihteli vuonna 2023 vajaan 3 500 euron ja 3 900 euron välillä. Koulutusten opiskelijakohtaiseen kustannukseen vaikuttaa muun muassa opetuksen järjestämistapa ja laajuus ja intensiivisyys, joita opiskelijakohtainen kustannustarkastelu ei huomioi. Työvoimakoulutuksena järjestettävä kotoutumiskoulutus ja kansanopistojen järjestämä koulutus on usein pitkäkestoista, mikä mahdollisesti nostaa opiskelijakohtaista kustannusta verrattuna kansalaisopistoon, kesäyliopistoon tai opintokeskukseen. Aikuisten perusopetus on puolestaan tavoitteiltaan ja sisällöiltään hyvin erilainen, mikä vaikuttaa opiskelijakohtaiseen kustannukseen.

Kuten edellä on todettu, työvoimakoulutuksena toteutetun kotoutumiskoulutusten hinnat vaihtelevat jonkin verran eri puolilla Suomea ja vuosien välillä. Vuonna 2023 yhden opiskelijatyöpäivän keskimääräinen hinta oli noin 34 euroa (sis. alv). Tämän keskimääräisen hinnan avulla on mahdollista määrittellä laskennallinen noin vuoden kestävä kotoutumiskoulutuksen keskimääräinen hinta, kun opiskelijatyöpäiviä on vuodessa laskennallisesti 251. Näin laskettuna opiskelijakohtainen hinta vuonna 2023 oli noin 8 500 euroa (sis. alv) ($34 \text{ euroa/opiskelijatyöpäivä} \times 251 \text{ opiskelijatyöpäivää/opiskelija}$). Käytettäessä vuosittaista opiskelijamäärää, ei siis tule huomioiduksi se, että opiskelijat ovat voineet olla työvoimakoulutuksessa hyvin lyhyen tai pitkän ajan. Tämä siis pienentää kuvassa 19 esitettyä opiskelijakohtaista kustannusta suhteessa siihen, että tarkasteltaisiin koko koulutuksen suorittamisen hintaa (edellä mainittu noin 8 500 euroa). Samankaltainen ongelma voi sisältyä vapaan sivistystyön koulutuksiin.

2.1.5 Huomioita tulospäätelmien hyödyntämisestä muussa koulutuksessa

Tässä luvussa tarkastellaan lyhyesti ammatillisen koulutuksen sekä korkeakoulujen rahoitusmalleja tuloksellisuuden näkökulmasta. Alla käsitellään kunkin rahoitusmallin yhteydessä tuloksellisuutta siten kuin se on kyseisen rahoituskanavan yhteydessä määriteltä. Molempien alla käsiteltävien rahoitusmallien voi katsoa olevan ensi sijassa suoriteperusteisia rahoitusmalleja tämän selvityksen kysymyksenasettelun näkökulmasta.

Ammatillisen koulutuksen rahoitusmalli

Ammatillisen koulutuksen rahoitusmalli perustuu opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) ja ammatillisen koulutuksen rahoituksen laskentaperusteista annetun opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksen (1244/2020) mukaisiin linjoihin.

Ammatillisen koulutuksen rahoitus myönnetään järjestämisluvan omaavalle koulutuksen järjestäjälle. Ammatillisen koulutuksen järjestäjälle myönnetään laskennallisesti perusrahoitusta, suoritusrahoitusta ja vaikuttavuusrahoitusta kunkin rahoitusosuuden euromäärästä se osuus, joka vastaa koulutuksen järjestäjän suoritteiden suhteellista osuutta kyseisen rahoitusosuuden kaikkien koulutuksen järjestäjien suoritteista.

Kokonaisrahoituksesta erillisen strategiarahoituksen osuus on enintään 4 prosenttia (jolla edistetään opetus- ja kulttuuriministeriön ja korkeakoulujen yhteisesti rahoitusneuvotteluissa sovittuja tavoitteita) ja laskennallinen rahoitusosuus on vastaavasti vähintään 96 prosenttia. Laskennallisesta rahoitusosuudesta 70 prosenttia on opiskelijavuosiin pohjautuvaa perusrahoitusta, 20 prosenttia tutkintoihin ja niiden osiin perustuvaa suoritusrahoitusta (jonka osa voisi mieltää myös ”tuloksena”) sekä 10 prosenttia vaikuttavuusrahoituksena. Vaikuttavuus kattaa tässä työllistymistä, jatko-opintoihin siirtymistä ja opiskelijapalautetta sekä työelämän palautetta.¹⁵

Suoritus- ja vaikuttavuusrahoituksella sekä niiden laskennassa käytetyillä kertoimilla pyritään ohjaamaan ja kannustamaan koulutuksen järjestäjiä suuntaamaan toimintaa osaamistarpeita vastaavaksi sekä tehostamaan opintoprosesseja. Tämä tarkoittaa sitä, että rahoitusjärjestelmä on kokonaisuus, jossa erilaisilla ratkaisulla pyritään ohjaamaan koulutuksen järjestäjiä.

Vaikuttavuusosion jakautumisesta sen eri osiin ja niihin eri vuosina tehdyt muutokset säädetään asetustasolla. Voimassa olevan asetuksen (1244/2020) mukaan 10 prosentin vaikuttavuusrahoitus jakautuu kolmeen elementtiin: tutkinnon ja tutkinnon osia suorittaneiden työllistyminen ja jatko-opiskelu (7 %), opiskelijapalautte (1,5 %) ja työelämäpalautte (1,5 %). 10 prosentin vaikuttavuusrahoitus voi työllisyyspalveluiden tulos- ja vaikuttavuusperusteisiin hankintoihin tottuneen näkökulmasta näyttää pieneltä, mutta sen merkitystä on ammatillisen koulutuksen osalta kuitenkin eri aikoina nostettu. Tulososion tietolähteistä työllistyneitä ja jatko-opiskelijoita seurataan kerran vuodessa, ja se perustuu Tilastokeskuksen aineistoihin. Työelämäpalautteen osion hyödyntäminen osana rahoitusperusteita on verrattain uusi ja käynnistyi heinäkuussa 2021.

Työpaikkaohjaajien palautteen osuus laskennallisesta rahoituksesta on 1,125 prosenttia (eli noin ¾ työelämäpalautteen rahoituksesta). Vuonna 2024 tämä tarkoitti 24,2 miljoonaa euroa, joka on pieni osuus koko ammatillisen koulutuksen noin 2 miljardin kokonaisrahoituksesta. Palaute perustuu tutkinnoittain päättyneiden työpaikkajaksojen työpaikkaohjaajille tehtävään kyselyyn ja rahoitukseen vaikuttavat useat eri muuttujat kuten vastausten painotettu keskiarvo, vastaajien määrä sekä vastausosuuden perusteella tehtävä katokorjaus.

Työpaikkakyselyn eli työnantajien palautekyselyn osuus laskennallisesta rahoituksesta on 0,375 prosenttia (eli ¼ työelämäpalautteen rahoituksesta). Kysely lähetetään työpaikoille kahdesti vuodessa ja rahoitukseen vaikuttavat tällöin saatujen vastausten kalenteripäivien määrä, vastausten kysymysten painotetut keskiarvo ja kunkin järjestäjän suhteellinen osuus pistemäärästä. (Opetushallitus, 2024.)

Ammatillisen koulutuksen rahoitusmallin ja ohjausmallin kehittämistyö

Selvityshetkellä ammatillisen koulutuksen rahoitusperusteita ollaan uudistamassa siten, että uudet laskentaperusteet tulevat voimaan ensimmäistä kertaa varainhoitovuoden 2026 rahoitusta määrätessä. Rahoitusmallin muuttamisen

¹⁵ OKM:n visualisointi rahoituksesta: <https://okm.fi/documents/1410845/4045717/AKR+rahoitusjarjestelma.pdf/a8c01701-4cd3-decb-9f29-ff34cf59fcb8/AKR+rahoitusjarjestelma.pdf?t=1622114035049>

tavoitteena on, että se kannustaa järjestämään koulutusta tavalla, jossa opiskelijat suorittavat opintonsa loppuun, valmistuvat ja valmistumisen jälkeen työllistyvät tai siirtyvät jatko-opintoihin. Opiskelijavuosiin perustuvaa laskennallista rahoitusta lasketaan 70 prosentista 50 prosenttiin, tutkinnoista ja tutkinnon osien osaamispisteistä saatavaa rahoitusta nostetaan 20 prosentista 30 prosenttiin ja tutkinnon ja tutkinnon osia suorittaneiden työllistymisestä ja jatko-opiskelusta (korkeakoulu) saatavaa osuutta nostetaan seitsemästä prosentista 18 prosenttiin. Loppu kaksi prosenttia tulee opiskelija- ja työelämäpalautteesta (nykyisin kolme prosenttia). Tämän toivotaan painottavan erityisesti opintojen viimeistelyyn ja opintojen jälkeiseen sijoittumiseen liittyviä toimia. Lisäksi rahoitusmallista karsitaan pois erilaisia painotus- ja korotustekijöitä ja ylipäättään yksinkertaistetaan mallia. Opiskelijan aiempi koulutustaso huomioidaan uudella lähtötasokertoimella.

Lisäksi on käynnistymässä ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilu vuosien 2026–2033 ajaksi. Kokeiluun valitaan enintään 40 koulutuksen järjestäjää. Tarkoituksena on, että kokeiluun osallistuva koulutuksen järjestäjä saisi nykyistä vapaammin järjestää lähes kaikkia ammatillisia tutkintoja. Opetus- ja kulttuuriministeriö kävisi koulutuksen järjestäjän kanssa neuvottelut, joissa sovittaisiin tavoitteista ja toimenpiteistä koulutustarjonnan ja työmarkkinoiden kohtaannon sekä laadun varmistamiseksi. Lisäksi sovittaisiin toimista, joilla koulutuksen järjestäjä etenee tavoitteiden suuntaisesti. (Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2024 & haastattelut.)

Tuloksellisuus korkeakoulujen rahoitusmalleissa

Korkeakoulujen rahoitusmalleja on uudistettu vuosien saatossa. Kansainvälisesti ajatellen ne ovat suoritepainotteisia malleja, joissa keskiössä ovat suoritettut tutkinnot, joskin kansainvälisesti nämä usein mielletään korkeakoulujen kontekstissa ”tulospäätöksi” (outcome tai performance based) rahoitukseksi (Owal Group, 2016). Viimeisimmät uudistukset rahoitusmalleihin on tehty vuoden 2024 huhtikuussa. Uudistuksilla tuetaan yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen perustehtävien toteuttamista ja vahvistetaan korkeakoulujen strategiatyötä. Taulukkoon 1 (Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2024) on koottu uudistetun rahoitusmallin keskeiset elementit. Työllistymisen painopiste (ks. taulukko 1) on ollut joitakin prosentteja. Aiemmissa selvityksissä tätäkin on pidetty varsin korkeana esimerkiksi kansainvälisiin verrokkeihin nähden (esim. Owal Group, 2016) ja sen painoarvo on säilynyt rahoitusmallissa pitkään. Perusajatuksena on korkean koulutustason turvaaminen ja laadukas tutkimustoiminta, joka näkyy näiden teemojen vahvassa painottamisessa. Tässäkin on tärkeä huomata, että rahoitusmallin ajatellaan virallisessa kielenkäytössä olevan pääasiassa tulospäätöksi (outcome) rahoitus. Jälleen kysymys on siitä, mikä määrittää ja mielletään eri koulutusten keskeiseksi tavoitteeksi tulokseksi.

Taulukko 1. Korkeakoulujen rahoitusmallit (lähde: opetus- ja kulttuuriministeriö)

Teema	YO Kausi 2021–2024	YO Kausi 2025–2028	AMK Kausi 2021–2024	AMK Kausi 2025–2028
Koulutus	42 %	44 %	76 %	75 %
Uudet ensikertalaiset opiskelijat	-	3 %	-	3 %
Suoritettut alemmat korkeakoulututkinnot (YO) tai AMK tutkinnot (AMK)	11 %	11 %	56 %	56 %
Ylemmät korkeakoulututkinnot (YO)	19 %	19 %	-	-
Ammatillisessa opettajankoulutuksessa suoritettut opinnot (AMK)	-	-	2 %	2 %
Jatkuva oppiminen	4 %	3 %	8 %	5 %
Yhteistyöopinnot	1 %	1 %	1 %	1 %

Teema	YO Kausi 2021–2024	YO Kausi 2025–2028	AMK Kausi 2021–2024	AMK Kausi 2025–2028
Työllistyminen (työlliset 1 v valmistumisen jälkeen)	2 %	2 %	3 %	2 %
Työllistymisen laatu (uraseuranta)	2 %	2 %	3 %	3 %
Opiskelijapalaute	3 %	3 %	3 %	3 %
Tutkimus (YO) / TKI-toiminta (AMK)	34 %	37 %	19 %	20 %
Suoritetut tohtorin tutkinnot (YO)	8 %	9 %	-	
Julkaisut (AMK ml. taiteellinen toiminta, AV-aineistot, TVT-ohjelmat)	14 %	14 %	2 %	2 %
Kilpailtu kv. tutkimusrahoitus, pl. yritysrahoitus (YO)	6 %	7 %	-	-
Kotimaisilta ja ulkomaisilta yrityksiltä saatu tutkimusrahoitus ja muu kotimainen tutkimusrahoitus (SA, BF) (YO)	6 %	7 %	-	-
Ulkopuolinen T&K-toiminnan rahoitus (AMK)	-	-	11 %	12 %
Suoritetut ylemmät AMK-tutkinnot (AMK)	-	-	6 %	6 %
Koulutus- ja tiedepolitiikan tavoitteet (YO)/ koulutus- ja tutkimus- ja kehittämisspolitiikan tavoitteet (AMK)	24 %	19 %	5 %	5 %
Strategiaperusteinen rahoitus	15 %	10 %	5 %	5 %
Valtakunnalliset tehtävät (YO)	9 %	9 %	-	
YHTEENSÄ	100 %	100 %	100 %	100 %

Tulosperusteisuudesta yleensä

Edellä esitetyt rahoitusmallit kuvastavat osaltaan sitä, että tulosperusteisuuden käsite voi tarkoittaa eri asiaa riippuen siitä, mikä yhteiskunnallisesti mielletään tietyn koulutuksen tulokseksi. Koulutusjärjestelmässä ammatillisen koulutuksen sekä korkeakoulujen tuloksellisuus näyttäytyy erityisesti tutkintoina tai toimintona ja vain pienellä painoarvolla esimerkiksi työllistymisenä.

Selvityksen yhteydessä toteutetuissa haastatteluissa tuloksellisuus ymmärrettiin monin eri tavoin. Se voidaan nähdä tarkasteltavien koulutusten osalta kielen oppimisena, kotoutumisena, tutkintoon johtavaan koulutukseen siirtymisenä tai työllistymisenä. Toisaalta haastatteluissa esiintyy myös ajatus siitä, että tuloksellisuus on tarkastelun kohteena olevissa koulutuksissa vieläkin laajempaa kattaen esimerkiksi henkilön työllistymisedellytysten vahvistumista, minäpystyvyyden vahvistumista, suomalaisen yhteiskunnan parempaa tuntemista tai integroitumista omaan lähiyhteisöön oman kulttuuriyhteisön lisäksi.

Haastateltavien näkemys siitä, mikä pitäisi olla kotoutumiskoulutuksen tulos tai mitä sen tuloksellisuus on, vaihteli kahden ääripään välillä. Ensimmäisessä ääripäässä tuloksena näyttäytyy kotoutumiskoulutuksesta työllistyminen jonkin määritellyn ajanjakson kuluessa. Tällöin kielen oppiminen näyttäytyy toissijaisena. Toisessa ääripäässä on se, että koulutuksen tuloksellisuudeksi katsotaan se, että rahat on käytetty siihen, mihin lain säätäjä on ne määrännyt eli

kunkin koulutuksen säädeltyjen sisältöjen toteuttamiseen. Kielitaidon kehittyminen tai kielitaitotaso esiintyy myös haastatteluissa yhtenä mahdollisena tuloksena asettuen näiden kahden edellä mainitun väliin. Näiden lisäksi haastatteluissa tunnistettiin se, että tarvittaisiin myös muita mittareita, joilla voitaisiin kuvata kielitaitoa kehittävien koulutusten laajempia vaikutuksia osallistuneissa. Samalla tunnistettiin, että näitä mittareita ovat esimerkiksi erilaiset työkykyisyyden kehittymistä seuraavat mittarit, mutta koulutusten toteuttajilla ei ole resursseja ottaa niitä käyttöön.

Haastatteluissa käsiteltiin myös mahdollisuuksia lisätä kotoutumiskoulutusten tulosperusteisuutta. Useat niistä, joilla oli kokemusta kilpailutetuista hankinnoista, korostivat, että kiinteän korvauksen osuuden tulisi joka tapauksessa olla merkittävä, koska kaikki koulutukseen osallistuvat on pyrittävä saattamaan tietylle tasolle. Tästä johtuen kotoutumiskoulutusta ei nähty otollisimpana palveluna merkittävälle tulosperusteisuuden lisäämiselle.

Tulosperusteisuuden kannalta seurattavan tuloksen määrittelyä ei pidetty helppona. Useimmiten ehdotettiin kielitaidon kehittymistä lähtötasoon nähden sekä etenemistä tutkintoon johtavaan koulutukseen ja työllistymistä. Näiden lisäksi osa näki, että tuloksessa tulisi näkyä myös muita osallisuuden ja kotoutumisen elementtejä eli ymmärryksen kasvua ympäröivästä yhteiskunnasta ja kulttuurista sekä oman toimijuuden kasvua. Haastatteluissa tuotiin esiin, että toteutettavuuden kannalta on tärkeää, että tulos määritellään kahden tai kolmen mittarin avulla ilman liian monimutkaiseksi rakentuvaa seurantamallia. Moni haastateltava toi esiin, että kyse on hyvin heterogeenisestä joukosta, joista osan polku työmarkkinoille voi olla hyvin pitkä, vaikka osalle nopea työllistyminen olisikin mahdollista. Käytännössä voi kuitenkin olla vaikeaa rakentaa toimivaa seurantaa, joka huomioisi erilaiset lähtötasot, käytettävissä olevat resurssit sekä suhdanteet ja kykenisi erottamaan koulutuksen vaikutuksen muista tekijöistä.

Tuloksellisuutta pidettiin tärkeänä, mutta sen ohella korostettiin myös koulutuksen laatua ja laadunvarmistusta. Laadun nähtiin olevan muutakin kuin vain pelkkä mitattavissa oleva lopputulos kuten yksilön päättöttestauksella todennettava kielitaitotaso.

Kansainvälisesti tulosperusteisuus ei ole kielikoulutuksessa ollut niin suuressa roolissa kuin se on esimerkiksi työllisyyspalveluissa. Yleensä koulutuksen toteuttajien tuloksellisuuteen kannustava elementti on varmistettu muulla tavoin koulutuksen toteuttajan rahoitusjärjestelmässä. Palvelusetelit tai tuloksellisuuskannustimet ovat kaksi esimerkkiä erilaisista lähestymistavoista.

Palvelusetelimallissa asiakkaille on myönnetty tietty rahasumma kielikoulutuksen hankkimiseen. Asiakkaat voivat hankkia erilaisia kielikursseja ja -koulutuksia valitsemiltaan, mutta valtion hyväksymiltä, palvelujen tuottajilta. Tällaisia kokeiluja on ollut esimerkiksi osana Italian työllisyyspalveluja, joskin ne ovat osin korvautuneet ilmaisella kielikoulutustarjonnalla. Toiseksi esimerkiksi Ruotsissa ja Tanskassa on kokeiltu palkkioita onnistuneille oppijoille ja/tai heidän asuinkunnilleen. Tanskan kokeiluja ei ole vielä arvioitu, mutta Ruotsi lisäpalkkioilla oli ainoastaan pieniä vaikutuksia opiskelijoiden suorituskykyyn (kielen oppimiseen) ja lähinnä suurilla kaupunkiseuduilla (Aslund & Engdahl, 2012) ja kokeilu lopetettiin. Oppijan näkökulmasta käytetty tuloksellisuuselementti on ollut esimerkiksi alennuksen tarjoaminen opiskelijoille silloin, kun kurssit ovat olleet ainakin osittain maksullisia (esimerkiksi Itävalta). (ks. OECD, 2021, 23–24.)

Lisäksi on syytä todeta, että kielitaidon kehittäminen on yksi keskeinen osa palveluntuottajien ratkaisuja useiden maiden tulosperusteisissa työllisyyspalveluohjelmissa. Näistä esimerkkeinä voidaan mainita Work & Health (Iso-Britannia), KROM (Ruotsi) tai Jobactive (Australia).

2.2 Nykyisten koulutusmuotojen ja niiden rahoitusmallien toimivuus eri toimijoiden näkökulmista

Yhteenveto

- Työvoimakoulutuksena järjestetyn kotoutumiskoulutuksen vahvuudet yhdistyivät yleisesti kilpailutettujen hankintojen vahvuuksina pidettyihin tekijöihin, kuten joustavuuteen ja räätälöinnin mahdollisuuksiin sekä yleisesti työelämäsuuntautumiseen ja työelämäyhteyksien luomiseen. Kehittämiskohteina korostuivat resurssien riittämättömyys tarpeisiin nähden, opettajien saatavuuteen liittyvät ongelmat, hankintaosaamisen puutteet sekä laatuun ja pitkäjänteiseen kehittämiseen liittyvät haasteet.
- Vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutuksen ja luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen vahvuuksina nähtiin monipuolinen tarjonta, vakiintunut toiminta osana koulutusjärjestelmää, pitkäjänteinen kehittäminen ja joustavuus. Kehittämiskohteina korostuivat rahoituksen riittävyys asiakasmäärien ja -tarpeiden muuttuessa, tarjonnan alueellinen vaihtelu sekä työllistymispolkujen pituus.

Alla olevissa luvuissa on taulukoihin tiivistetty koulutusmuodoittain selvityksen yhteydessä tehtyjen haastatteluiden tuloksia. Haastatteluja toteutettiin yhteensä 29 kappaletta, ja niihin osallistui yhteensä 37 henkilöä. Esimerkiksi kuntakenttä tai koulutusten järjestäjien (toteuttajien) joukko on niin moninainen, että tehtyjen haastatteluiden ei sinänsä voi katsoa edustavan kaikkia toimijoita. Tässä alaluvussa on esitetty haastatteluissa esiin nostettuja näkemyksiä ottamatta kantaa niiden oikeellisuuteen. Keskenään eroavat ja ristiriitaisetkin näkemykset selittyvät osin sillä, että toimijat tarkastelevat selvityksen kohteena olevia koulutuksia eri tavoin, esimerkiksi joko työllistymisen, koulutuksen tai osallisuuden näkökulmista. Useat toimijat näkevät vahvuuksia ”omassa” toiminnassaan, mutta eivät niinkään jossain toisessa koulutuksessa. Kehittämiskohteita toki tunnustetaan myös omassa toiminnassa. Niin ikään eri käsitteet saavat eri sisältöjä. Esimerkiksi koulutuksen laatu ja se, mistä osatekijöistä se koostuu ja syntyy, voidaan ymmärtää ja nähdä eri tavoin.

Alla olevissa taulukoissa ei ole mukana kaikkia yksittäisiä haastatteluissa esiin tuotuja asioita vaan lähinnä useissa haastatteluissa toistuneet päähuomiot. Kunkin koulutusmuodon yhteydessä on esitetty sekä esiin tuotuja vahvuuksia että kehittämiskohteita. Näkemykset on esitetty toimijakategorioittain eli kuntien, valtionhallinnon (ministeriöt ja ELY-keskukset) ja koulutuksen järjestäjän (toteuttajan) mukaan. Siltä osin kuin yksittäisen toimijakategorian sisällä on erotettavissa tarkempia toisistaan eroavia tahoja, on nämä yksilöity tarkemmin.

2.2.1 Työvoimakoulutuksena järjestetty kotoutumiskoulutus

Työvoimakoulutuksena järjestetyn kotoutumiskoulutuksen vahvuudet yhdistyivät yleisesti kilpailutettujen hankintojen vahvuuksina pidettyihin tekijöihin, kuten joustavuuteen ja räätälöinnin mahdollisuuksiin sekä yleisesti työelämäsuuntautumiseen ja työelämäyhteyksien luomiseen. Joustavuudella viitattiin esimerkiksi siihen, että esiin nouseviin tarpeisiin voidaan reagoida sopimuksen ehtojen mukaisilla lisähankinnoilla. Lisäksi erityisesti ELY-keskusten haastatteluissa korostettiin hankintaosaamista ja ohjaavan tahon toiminnan merkitystä siinä, että opiskelijat ohjautuisivat mahdollisimman hyvin soveltuvaan koulutukseen. Koulutuksen toteuttajat korostivat haastatteluissa myös koulutusten osoitettua tuloksellisuutta, minkä nähtiin olevan seurausta koulutuksen laadusta. Seuraavassa on esitetty haastatteluissa tunnistettuja työvoimakoulutuksena järjestetyn kotoutumiskoulutuksen vahvuuksia.

Taulukko 2. Työvoimakoulutuksena järjestetyn kotoutumiskoulutuksen vahvuudet

Kunnat	Valtionhallinto (TEM, OKM ja OPH ja ELY-keskukset)	Koulutuksen järjestäjät (=toteutus) (oppilaitokset ja yksityiset toimijat)
Koulutusten työelämälähtöisyys	TEM ja ELY-keskukset:	Markkinaehtoiset toimijat:

Joustavuus ja reagointikyky: koulutuksia on mahdollista järjestää melko joustavasti ja voidaan reagoida nopeasti ostaen markkinoilta (edellyttää hankintaosaamista) Kunnilla on nykyisin kannustin hankkia tuloksellisia koulutuksia Mahdollisuus räätälöidä erilaisiin tarpeisiin ostopaikoilta	Nopeampi työsuuntautunut ja joustavasti käytettävä väylä Ohjaavan tahon (TE-toimisto/kunta/työvoimaviranomainen) toiminta oleellista (ohjaavan tahon toiminta voi olla vahvuus tai heikkous) Kunta voi hankkia omaa tuotantoa täydentävää koulutusta tarpeen mukaan Hankkiminen voidaan tehdä niin, että koulutuksen tuottajalle ei synny epätarkoituksenmukaista kannustinta pitää koulutuksessa henkilöitä, jotka voisivat siirtyä jo eteenpäin (tarvitaan hankintaosaamista)	Joustavuus, laatu ja osaaminen Tuloksellisuus, osoitetut tulokset seurannan perusteella
---	---	---

Kehittämiskohteina työvoimakoulutuksena järjestetyn kotoutumiskoulutuksen osalta kuntien haastatteluissa korostuivat resurssien riittämättömyys tarpeisiin nähden, opettajien saatavuuteen liittyvät ongelmat, hankintaosaamisen puutteet ja pitkäjänteisen kehittämisen haasteet. ELY-keskusten haastatteluissa korostettiin koulutusten tarkoituksenmukaista rytmitystä muihin koulutuksiin nähden ja työvoimakoulutuksen vaatavuutta opiskelijoille, mikä korostaa opiskelijoiden osuvaa ja tarkoituksenmukaista ohjausta. Haastatteluista tehtäessä ei ollut selkeää näkymää siihen, millaista kokonaisu seuranta työvoimakoulutuksena järjestetystä kotoutumiskoulutuksesta on mahdollista tehdä vuodesta 2025 lähtien. OKM:n ja OPH:n haastatteluissa tuotiin esiin erityisesti laatuun ja pitkäjänteiseen kehittämiseen liittyviä huolia ja riskejä, jotka korostuvat erityisesti silloin, kun kilpailutuksessa korostetaan vahvasti hintaa laadun sijaan. Samoja huolia tuotiin esiin kansanopistojen ja kansalaisopistojen haastatteluissa. Markkinaehtoisesti koulutuksia toteuttavat toimijat puolestaan jakoivat huolen vaihtelevasta hankintaosaamasta, resurssien riittämättömyydestä ja asiakasohjauksen ongelmista. Taulukossa 3 on esitetty haastatteluissa tunnistettuja työvoimakoulutuksena järjestetyn kotoutumiskoulutuksen kehittämiskohteita.

Taulukko 3. Työvoimakoulutuksena järjestetyn kotoutumiskoulutuksen kehittämiskohteet

Kunnat	Valtionhallinto (TEM, OKM ja OPH ja ELY-keskukset)	Koulutuksen järjestäjät (=toteutus) (oppilaitokset ja yksityiset toimijat)
Rahoituksen riittämättömyys (jonot) Opettajien (S2) saatavuuteen liittyvät ongelmat Hankintaosaamisen puutteet (hintaa vs. laatu ja kokeiltujen tulospalkkiomallien haasteet) Lyhyet hankintakaudet ja pitkäjänteisen kehittämisen haasteet	TEM ja ELY-keskukset: Koulutusten tarkoituksenmukainen rytmitys tärkeä (koskee muitakin kuin työvoimakoulutuksena toteutettuja kotoutumiskoulutuksia) Osallistujille vaativa (ohjauksen osuvuus tärkeää) Kokonaisu seuranta haastavaa vuodesta 2025; rahoituksen seuranta todennäköisesti korostuu OKM ja OPH: Kilpailutetut hankinnat ovat luonteeltaan epävarmoja eivätkä mahdollista koulutuksen ja kouluttajien osaamisen pitkäjänteistä kehittämistä	Kansanopistot, kansalaisopistot ja muut koulutuksia järjestävät oppilaitokset: Kritiikkiä työvoimakoulutuksena toteutettujen kilpailutusten hintapainotteisuudesta, koulutusten laadusta ja opettajien kelpoisuudesta. Markkinaehtoiset toimijat: Hankintaosaaminen vaihtelee Resurssien riittävyys ja lisäresurssien saamisen ajoitus suhteessa tarpeisiin Asiakasohjauksen heikkoudet (esimerkiksi niin, että koulutukseen ohjaaja ei ota asiantuntemuksensa perusteella riittävästi kantaa henkilön kannalta parhaiten soveltuvaan koulutukseen, mutta myös virheellinen

	Järjestäminen osana pysyvää koulutusjärjestelmää varmistaisi laadun toteutumisen	ohjaus, esim. luku- ja kirjoitustaidottomien ohjautuminen työvoimakoulutuksena toteutettaviin kotoutumiskoulutuksiin)
--	--	---

2.2.2 Vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutus ja luku- ja kirjoitustaidon koulutus

Kuntien näkökulmasta vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutuksen ja luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen vahvuuksia ovat monipuolinen tarjonta erilaisiin tarpeisiin, paikallistuntemus ja toimivat vakiintuneet yhteistyöverkostot. OKM:n ja OPH:n näkökulmasta vapaa sivistystyö toimii osana vakiintunutta koulutusjärjestelmää omine lainsäädäntöineen, laadunvarmistuksineen, vaatimuksineen ja seurantoineen. Koulutuksen järjestäjät (toteuttajat) nostivat lisäksi esiin erityisesti pitkäjänteisen kehittämisen, toimivat olemassa olevat rakenteet ja prosessit, rahoituksen määräytymisen selkeyden sekä kyvyn palvella moninaisissa tilanteissa olevia henkilöitä joustavasti. Rahoituksen määräytyminen noudattelee vapaan sivistystyön vakiintuneita käytäntöjä. Taulukossa 4 on esitetty haastatteluissa tunnistettuja vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutuksen ja luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen vahvuuksia.

Taulukko 4. Vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutuksen ja luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen vahvuudet

Kunnat	Valtionhallinto (TEM, OKM ja OPH ja ELY-keskukset)	Koulutuksen järjestäjät (=toteutus) (oppilaitokset ja yksityiset toimijat)
Suurempi tarjonta vaihtoehtoja opiskelijoiden erilaisiin tarpeisiin Paikallinen osaaminen sekä monipuoliset verkostot ja yhteistyösuhteet	OKM ja OPH: Osa koulutusjärjestelmää noudattaen koulutuksen prosesseja ja laadunvarmistuksen keinoja Kelpoisuus, osaaminen ja pitkä kokemus	Kansanopistot, kansalaisopistot ja muut koulutuksia järjestävät oppilaitokset: Verkoston laajuus Kyky reagoida paikallisiin ja alueellisiin tarpeisiin Osaaminen ja kokemus, lainsäädäntö ja toimivat rakenteet, rahoituksen selkeys ja ennakoitavuus (vrt. kilpailutetut hankinnat) Erityisryhmien koulutus, ylipäänsä heikommassa asemassa olevien koulutus Yhteistyön toimivuus TE-toimiston, kunnan ja oppilaitosten välillä (voi olla vahvuus tai kehittämiskohde, alueilla erilaisia tilanteita) Oppilaitosten sisällä synergioita "kotoaikaisten" ja "ylikotoaikaisten" koulutusten välillä (muu maahanmuuttajille suunnattu kielikoulutus)

Kuntien haastatteluissa vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutuksen ja luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen haasteina esiin nousivat erityisesti jatkopolkujen sujuvuus koulutuksen jälkeen, kokemukset laadun vaihteluista sekä yleisesti kokonaiskuvan puuttuminen siitä, mitä kaikkea koulutusta eri toimijat tarjoavat ja millaisiin tarpeisiin ja siitä, missä määrin eri tarpeita omaavat opiskelijat ovat tarpeitaan vastaavassa koulutuksessa. Valtionhallinnon haastatteluissa huomiota kiinnitettiin lisäksi eri koulutusmuotojen koulutusten keskinäiseen rytmitykseen sekä riittämättömään reagointiin muuttuviin opiskelijamääriin ja tarpeisiin. Koulutuksen järjestäjät (toteuttajat) kritisoivat rahoituksen riittävyyttä kasvaneisiin tarpeisiin nähden, rahoituksen muutoksiin sisältyvää oppilaitosten omaa riskiä sekä eri

koulutusmuotojen välisten yhteyksien ja koordinoinnin puutteita. Markkinaehtoiset toimijat puolestaan arvioivat koulutus- ja työllisyyspolkujen olevan vapaassa sivistystyössä pitkiä. Lisäksi kiinnitettiin huomiota siihen, että eri koulutusten tarjonta vaihtelee alueittain, eikä tällä tarjonnan kattavuudella välttämättä ole riittävän suoraa yhteyttä eri koulutusta tarvitsevien, kuten esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidon koulutusta tarvitsevien, määrän kanssa, minkä johdosta työvoimakoulutuksena toteutettaviin kotoutumiskoulutuksiin ohjautuu liian heikon luku- ja kirjoitustaidon omaavia. Taulukossa 5 on esitetty haastatteluissa tunnistettuja vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutuksen ja luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen kehittämiskohteita.

Taulukko 5. Vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutuksen ja luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen kehittämiskohteet

Kunnat	Valtionhallinto (TEM, OKM ja OPH ja ELY-keskukset)	Koulutuksen järjestäjät (=toteutus) (oppilaitokset ja yksityiset toimijat)
Koulutus- ja työllisyyspolut pitkiä tai niistä ei ole riittävästi tietoa Laadun vaihtelu Kunnilla ei kokonaiskäsitystä tarjonnasta ja resurssien allokaatiosta eri tarpeisiin Pelkoa siitä, että asiakkaita ohjataan koulutuksiin niin, että lähinnä minimoidaan lyhyen aikavälin kustannuksia kunnalle, mutta ei huomioida riittävästi sitä, mikä on tarkoituksenmukaista esimerkiksi työllistymisen kannalta pidemmällä aikavälillä.	TEM ja ELY-keskukset: Odotusajat, vaihteleva laatu (opettajien kelpoisuusasetuksesta huolimatta), eri koulutusmuotojen rytmytyksen vaikeudet (lukukausirytmii) Puutteellinen kyky reagoida muuttuviin asiakasmääriin ja asiakkaiden tarpeisiin, koska rahoitus perustuu aiempiin toteumiin Väliinputoajia vapaan sivistystyön koulutusten ja työvoimakoulutuksena toteutetun kotoutumiskoulutuksen välillä (liian heikko luku- ja kirjoitustaito työvoimakoulutukseen mutta ei riittävää luku- ja kirjoitustaidon koulutusta tarjolla) Polkujen pituus OKM ja OPH: Resurssit eivät riittäviä vastaamaan tarpeisiin, vaan toimintaa toteutettu osin omarahoituksella. Rahoituksen suoriteperusteisuuden aiheuttama takautuva ”hissiliike”, joka ei välttämättä mahdollista sitä, että koulutusta kyetään toteuttamaan tarvittava määrä.	Kansanopistot, kansalaisopistot ja muut koulutuksia järjestävät oppilaitokset: Rahoituksen riittävyys (100 % valtionosuus ei riitä kattamaan todellisia kuluja) Tuloksellisuuden seurannan kehittäminen Eri koulutusmuotojen väliset yhteydet (esim. opiskelijoiden siirrot työvoimakoulutuksena toteutettuun kotoutumiskoulutukseen) Markkinaehtoiset toimijat: Koulutus- ja työllisyyspolkujen pituus Tarjonnan vaihtelut alueellisesti

2.2.3 Muita haastatteluissa esitettyjä huomioita

Useat haastateltavat toivat esiin, että kokonaiskuvan hahmottaminen edellä kuvattujen koulutusten muodostamasta kokonaisuudesta on vaikeaa erityisesti sen osalta, onko asiakasohjauksessa kyetty tekemään oikeita ratkaisuja ja saatu ihmiset ohjattua heille tarkoituksenmukaisiin koulutuksiin. Eri rahoituslähteistä saatu rahoitus on sisältänyt erilaisia seuranta- ja raportointivelvoitteita, mutta niiden avulla on vaikeaa arvioida sitä, millaisia asiakastuloksia on saavutettu. Haastatteluissa esitettiin myös huomioita siitä, että eri toimijoiden välillä on osin yhteensovittamattomia näkökulmaeroja siitä, miten kotoutumiskoulutusta ja sen sisältöjä tulisi tarkastella. Osa näki, että pitkään jatkuneet

näkökulmaerot ovat seurausta siitä, missä määrin kotoutumiskoulutusta arvioi osana kansalaistaitoja ja yhteiskunnassa välttämätöntä perusosaamista ja missä määrin sitä puolestaan tarkastelee välineenä tutkintoon johtavaan koulutukseen ja/tai väylänä työmarkkinoille.

Koska vuoden 2025 alusta alkaen kunnat ovat vastanneet työllistymistä edistävästä palveluista, moni haastateltava peilasi tätä parhaillaan tapahtuvaa muutosta työvoimakoulutuksina järjestettävien kotoutumiskoulutusten aiempaan järjestämistapaan. Useat kuntien edustajat näkivät positiivisena sen, että rahoitus ja päätöksenteko siirtyvät käytännössä ”läheemmäksi asiakasta”. Kunnat voivat ottaa huomioon alueensa erityispiirteet kuten elinkeinorakenteen ja asiakasprofiilin. Lisäksi kunnilla nähtiin olevan hyvät mahdollisuudet tehdä yhteistyötä paikallisten toimijoiden kuten yritysten, muiden työnantajien ja eri oppilaitosten kanssa. Lisäksi korostettiin joustavuutta ja mahdollisuutta luoda eheitä koulutus- ja työllisyyspolkuja yhteistyössä eri toimijoiden kanssa.

Kuntien edustajien haastatteluissa tuotiin esiin, että kunnat ovat sitoutuneita yleisesti kotoutumisen ja työllistymisen edistämiseen jo rakenteellisista kannustimista eli käytännössä työttömyydestä johtuvista kustannuksista ja niiden jakautumisesta johtuen. Tämän tulisi parhaimmillaan jo itsessään johtaa siihen, että kunnat panostavat aiempaa enemmän kaikkien palveluiden mukaan lukien kotoutumiskoulutusten tuloksellisuuteen.

Kotoutumiskoulutuksen rahoituksen yhteen tuominen nosti haastatteluissa esiin kysymyksiä siitä, mitä kaikkea rahoitusta tähän tarkasti ottaen sisällytettäisiin. Lisäksi haastatteluissa pohdittiin sitä, miten työvoimakoulutuksena järjestettävä kotoutumiskoulutus ylipäättensä kehittyä vuoden 2025 alusta lähtien siihen kohdennetun rahoituksen siirryttyä osaksi kuntien peruspalveluiden valtionosuutta (yleiskatteellista rahoitusta).

Haastatteluissa nostettiin esiin huolenaiheita liittyen työvoimakoulutuksena toteutettavaan kotoutumiskoulutukseen vuoden 2025 työvoimapalvelu-uudistuksen järjestelyiden mukaisesti. Rahoituksen riittävyys huolestutti monia, erityisesti kuntien edustajia. Lisäksi esiin nostettiin osaavien opettajien saatavuus. Muutamassa haastattelussa esitettiin huolia siitä, että palveluntuotannossa voidaan suosia paikallisia toimijoita (esimerkiksi kuntien omaa tuotantoa tai in house -ratkaisuja) silloinkin, kun kannattaisi etsiä muita ratkaisuja. Vaikka paikallisuus nähtiin uuden järjestämistavan vahvuutena, osa haastatelluista oli huolissaan palveluiden pirstaloitumisesta. Pienemmissä kunnissa voi olla vaikea järjestää riittävän laajaa ja monipuolista palvelutarjontaa, kun maantieteellinen tarkastelu kattaa laajemman työllisyysalueen ja palveluiden järjestämisessä ”suuruuden ekonomialla” on merkitystä. Haastatteluissa keskusteltiin siitä, mitä siirtyminen yleiskatteelliseen rahoitukseen tarkoittaa sen osalta, kuinka paljon rahoitusta koulutuksen järjestämiseen ylipäättensä kunnissa päätetään suunnata. Osa oli huolissaan siitä, pystytäänkö yleiskatteellisella rahoituksella myös kehittämään palveluja.

Haastatellut esittivät lisähuomioita siitä, että nykyinen pakolaistaustaisille suunnattu laskennallinen korvaus kohdistuu kuntakentälle hyvin eri tavalla kuin valtionosuuksien yleiskatteellinen rahoitus huomioiden pienempien kuntien tärkeän roolin kiintiöpakolaisten vastaanottajina. Mikäli pakolaistaustaisia ei erikseen huomioitaisi tehtävien ratkaisujen yhteydessä, voisi muutoksista seurata kannustimien vähentyminen kiintiöpakolaisten vastaanottoon. Ylipäättensä haastateltaville oli epäselvää, miten laskennallisten korvausten ”erillisjärjestelmälle” kävisi tuotaessa rahoituksia yhteen kanavaan.

Erityisesti kuntien haastatteluissa korostettiin sitä, että kunnilla ja työllisyysalueilla olisi tärkeää olla kokonaisnäkemyks rahoituksesta ja sen kohdentumisesta sekä kyky johtaa, ohjata ja kehittää kotoutumiskoulutusten järjestämistä. Haasteita järjestämiselle aiheuttavat myös alueelliset erot ja ajassa vaihtelevat opiskelijavolyymit ja tarpeet.

Haastatteluissa korostettiin, että yleisesti ottaen erityisen tärkeää on onnistua kotoutumispalveluiden kuten kotoutumiskoulutusten järjestämisessä siellä, missä suurin osa maahanmuuttajista on eli isommissa kaupungeissa. Tämän takia jatkossa tehtävät ratkaisut ja resurssien allokointi tulisi tehdä niin, että tämä on mahdollista.

Aikuisten perusopetuksen osalta haastatteluissa esitettiin kysymyksiä siitä, kenelle aikuisten perusopetus on erityisesti suunnattu ja miten tämä toteutuu käytännössä eri puolilla Suomea. Osa toivoi aikuisten perusopetukseen ohjaamiselle tiukempia ja selkeämpiä kriteerejä. Aikuisten perusopetukseen sisältyvän luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen osalta esiin tuotiin myös huomioita päällekkäisyyksistä vapaan sivistystyön luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen välillä.

Haastatteluissa keskusteltiin myös mahdollisuuksista hyödyntää valtionavustuksia kotoutumiskoulutuksen rahoituksen yhteydessä, mutta tätä pidettiin yleisesti ottaen hallinnollisesti raskaana menettelynä. Osa haastatelluista pohti myös, miten valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistus ja sen aikataulu tulee yleisemmin vaikuttamaan maahanmuuton ja kotoutumisen rahoitukseen.

2.3 Katsaus muihin maihin

Tässä luvussa kuvataan lyhyesti Ruotsin, Norjan, Tanskan, Alankomaiden ja Saksan kotoutumista ja kielitaitoa edistäviä koulutuksia. Tarkasteltujen maiden kotoutumisen edistämisen lainsäädäntö ja palvelut poikkeavat sekä toisistaan että Suomesta. Eri maista on nostettu esiin erityisesti sellaisia huomioita, jotka ovat kiinnostavia Suomen näkökulmasta.

2.3.1 Ruotsi

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävät koulutukset yleisesti

Ruotsissa kielikoulutus on keskeinen osa kotouttamisohjelmaa (etableringsprogrammet). Ohjelman tavoitteena on, että osallistuja oppii ruotsin kielen mahdollisimman nopeasti, löytää työpaikan ja saavuttaa taloudellisen omavaraisuuden. Ohjelman kohderyhmänä ovat 20–65-vuotiaat, jotka ovat hiljattain saaneet oleskeluluvan pakolaisena, suojelun tarpeessa olevana tai pakolaisen tai suojelun tarpeessa olevan perheenjäsenenä. Kotouttamisohjelma koostuu yksilöllisesti räätälöidyistä toimenpiteistä ja tuesta. (Arbetsförmedlingen.)

Ruotsin kieli maahanmuuttajille (svenska för invandrare, SFI) on keskeinen osa kotouttamisohjelmaa, joskin se toimii myös itsenäisenä koulutuksena ja sen kohderyhmä on kotouttamisohjelman kohderyhmää laajempi. Lain¹⁶ mukaan kaikki vähintään 16-vuotiaat maahanmuuttajat, jotka ovat kirjoilla Ruotsin kunnassa ja joilla ei ole ruotsin kielen perustaitoja, ovat oikeutettuja ilmaiseen kielikoulutukseen. Kielikoulutuksen tavoitteena on antaa maahanmuuttajille riittävä ruotsin kielen taito arki- ja työelämään ja yhteiskunnassa toimimiseen. Henkilön kotoutumisen edistämiseen voi sisältyä myös yhteiskuntaorientaatiota ja työmarkkinaosaamisen kehittämistä.

SFI:ssä on neljä kurssia (A, B, C ja D) ja kolme opintopolkua (1, 2 ja 3). Se, mihin opintopolkuun opiskelija sijoitetaan, riippuu opiskelijan aiemmasta koulutustaustasta. Ruotsissa on kansallinen kartoitusmateriaali, jota koulutuksessa voidaan hyödyntää aloitusvaiheessa perustason luku- ja kirjoitustaidon kartoittamiseen. Opintopolku 1 on suunnattu opiskelijoille, joilla on lyhyt tai ei lainkaan koulutustaustaa. Tällä opintopolulla on kurssit A, B, C ja D. Luku- ja kirjoitustaidon opetusta voidaan järjestää joko integroituna A-kurssiin tai erikseen ennen A-kurssin aloittamista. Opintopolku 2 on suunnattu opiskelijoille, joilla on luku- ja kirjoitustaito ja jonkinlainen aiempi koulutustausta, ja se aloitetaan kurssista B. Opintopolku 3 on suunnattu opiskelijoille, joilla on pidempi koulutustausta ja se aloitetaan kurssista C. Eri opintopolut alkavat eri kurseista, mutta kaikilla opintopoluilla viimeinen kurssi on D, jonka suorittaminen vastaa suunnilleen tasoa B1. (SOU, 2022.)

Kurssien tavoitteet ovat samat riippumatta siitä, millä opintopolulla opiskelija aloittaa. SFI:ssä ei ole määriteltyä ruotsin kielen taitotason tavoitetta, vaan tavoitteena on saavuttaa työpaikan saamiseen riittävä kielitaso. Opetusmenetelmät sen sijaan vaihtelevat. (Oxford Research, 2023.) Koulutuksessa tulisi huomioida opiskelijoiden yksilölliset tarpeet ja sen perusteella yksilöllistää opetusta, mutta Skolinspektionenin tekemän selvityksen mukaan

¹⁶ Skollagen (2010:800); Förordning (2011:1108) om vuxenutbildning

useissa kunnissa on puutteita opetuksen yksilöllistämässä. Haasteita tuottaa erityisesti koulutettujen opettajien puute. (SOU, 2022; Skolinspektionen, 2024.)

Koulutusta tulee tarjota vähintään 15 opetustuntia viikossa. Vuodesta 2022 lähtien kursseja ei ole arvioitu arvosanoin, vaan niistä saa vain arvion ”hyväksytty” tai ”hylätty”. (SOU, 2022.)

SFI:lle ei ole asetettu tiukkaa enimmäiskestoaikaa kansallisella tasolla. Koulutuksen pituus vaihtelee yksilöllisesti opiskelijan lähtökohdista ja opintopolusta riippuen. Vuonna 2022 viiden opiskeluvuoden jälkeen 89 prosenttia kaikista opiskelijoista oli suorittanut kurssin D. Tämä vaihteli opintopolkujen mukaan: opintopolulla 1 aloittaneista kurssin D oli viiden opiskeluvuoden jälkeen suorittanut 70 prosenttia opiskelijoista. Vastaavat osuudet opintopoluilla 2 ja 3 olivat 84 prosenttia ja 95 prosenttia. Joissakin kunnissa on kuitenkin otettu käyttöön paikallisia ”suuntaa antavia” aikarajoja, kuten kursseille määritellyt maksimikestot, mutta näissäkin tapauksissa opiskelijoiden tilannetta arvioidaan yksilöllisesti, ja opintoja voidaan tarvittaessa jatkaa esimerkiksi kolmen kuukauden jaksoissa. (Skolverket, 2024.)

SFI:n jälkeen ruotsin kielen opintoja voi jatkaa esimerkiksi kunnallisessa aikuiskoulutuksessa (Komvux). Monet kunnat tarjoavat myös kieli- ja ammattiopinnot yhdistäviä yhdistelmäkoulutuksia henkilöille, joilla on perustaidot ruotsin kielestä hankittuna. Näihin opintoihin opiskelijat voivat hakea tavallista opintorahaa tai -lainaa. (Celik, Persson & Karlsson, 2020.)

Opettajien pätevyysvaatimuksena on 30 opintopistettä ruotsista toisena kielenä. Tämä vaatimus koskee kuitenkin vain opiskelijoiden arviointia; opettaa voi ilman pätevyysvaatimuksen täyttymistä. (Oxford Research, 2023).

Kunnat ovat vastuussa koulutuksen järjestämisestä. Ne voivat järjestää koulutusta itse tai hankkia sen muilta palveluntuottajilta. Vuonna 2022 toteutetusta koulutuksesta noin puolet oli julkisten palveluntarjoajien tuottamaa ja noin puolet yksityisten ja voittoa tavoittelemattomien palveluntarjoajien tuottamaa. (Skolverket, 2022).

Kunta on vastuussa myös muilta järjestäjiltä hankkimansa koulutuksen laadusta. Ruotsin kouluvirasto Skolinspektionen seuraa koulutuksen toteuttamista ja sen laatua. Skolinspektionen vierailee koulutuksen järjestäjien luona tarkistaakseen koulutuksen laatua. (SOU, 2022; Skolinspektionen, 2024.)

Ruotsissa on SFI:n lisäksi muita kielikoulutuksia, joista yksi keskeinen on ollut kansanopistoissa annettava ruotsin kielen opetus Svenska från dag ett. Koulutus on suunnattu turvapaikanhakijoille, joilla on oleskelulupa ja jotka odottavat kuntaan sijoittamista. Koulutuksen tavoitteena on vahvistaa osallistujien ruotsin kielen taitoa ja yhteiskuntatietoutta sekä edistää osallistumista työ- ja yhteiskuntaelämään. Koulutusta on suunnattu erityisesti Ukrainasta tulleille pakolaisille. (Folkbildningsrådet, 2022.)

Rahoitus

Kunnat vastaavat SFI:n rahoituksesta ja saavat tähän valtiolta korvausta. Kuntien ilmoittamat SFI:n kustannukset vaihtelevat suuresti kuntien välillä. SFI:n kokonaiskustannukset olivat vuonna 2020 noin 3,7 miljardia kruunua (n. 324,9 miljoonaa €). Keskimääräiset kustannukset opiskelijaa kohden ovat nousseet, vuonna 2011 summa on ollut noin 39 600 kruunua (n. 3 509 €) ja vuonna 2020 noin 54 200 kruunua (n. 4 802 €) kokopäiväistä opiskelijaa kohden (SOU, 2022.)

Koulutuksen järjestäjille maksetaan suoritettujen kurssien mukaisesti. (Oxford Research, 2023.) Kunnat saavat rahoitusta valtiolta opiskelijamäärien perusteella. Lisäksi kunnat voivat saada lisärahoitusta erityistarpeisiin, kuten turvapaikanhakijoiden koulutukseen¹⁷.

¹⁷ <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-stimulans-av-sfi-2024>

Ruotsissa on tarkasteltu mahdollisuuksia lisätä tulosperusteisia elementtejä koulutuksen rahoitukseen. Vuonna 2022 toteutettiin selvitys tulosperusteisesta SFI-pengistä. Malli on tällä hetkellä suunnittelu-/valmisteluvaiheessa. Tarkoituksena on kokeilla mallia vuosina 2025–2027 ja ottaa valtakunnallisesti käyttöön vuonna 2028, mikäli kokeilut onnistuvat. SFI-pengiä maksettaisiin koulutuksen tarjoajille. Rahoitus perustuu koulutuksen tuloksiin, erityisesti kielitaidon kehittymiseen. Selvityksessä on esitetty, että 1 % SFI:n kokonaiskustannuksista jaettaisiin tulosperusteisesti koulutuksen järjestäjille. Koulutuksen järjestäjät, jotka ovat saavuttaneet parempia tuloksia, saisivat suuremman osuuden rahoituksesta. SFI-peng maksettaisiin nykyisten korvausten lisäksi. Valtio maksaa rahoituksen kunnille, jotka maksavat koulutuksen järjestäjille. Valtion virasto Statistiska centralbyrån vastaisi kokonaiskustannusten ennakkoinnista ja lopullisen rahoitussumman määrittelemisestä vuosittain. Tulosperusteinen malli aiheuttaisi selvityksen mukaan hallinnollisia lisäkustannuksia kunnille. Tämä katettaisiin valtion lisärahoituksella. (SOU, 2022.)

Svenska från dag ett -koulutusta rahoitetaan valtionavustuksella, jota Folkbildningsrådet jakaa hyväksytyille koulutuksen järjestäjille. Koulutuksen rahoituksesta 30 prosenttia perustuu osallistujien määrään (1 000 kruunua per osallistuja, n. 90 euroa) ja 70 prosenttia oppituntien määrään (350 kruunua per tunti, n. 30 euroa). (Folkbildningsrådet, 2022.) Vuonna 2024 ei ole ollut tähän koulutukseen suunnattua rahoitusta, sillä koulutukseen suunnatut varat oli jo käytetty ja hallitus ei myöntänyt koulutukselle lisärahoitusta.¹⁸

2.3.2 Norja

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävät koulutukset yleisesti

Norjan kielikoulutuksesta on säädelty Norjan Introduksjonsloven -laissa¹⁹. Kielikoulutus on osa kotoutumisohjelmaa (introduksjonsprogram), jonka päätavoitteena on auttaa maahanmuuttajia hankkimaan perustaidot ja vahvistaa heidän mahdollisuuksiaan löytää töitä ja osallistua yhteiskuntaan. Ohjelmaan kuuluu norjan kielen koulutuksen lisäksi muun muassa yhteiskuntaorientaatiota ja työhön tai koulutukseen suunnattuja toimenpiteitä.

Kotoutumisohjelman kohderyhmän muodostavat pakolaiset ja heidän perheenjäsenensä sekä humanitaarisin perustein oleskeluluvan saaneet sekä heidän perheenjäsenensä. Lain mukainen oikeus ja velvollisuus koulutukseen koskee 18–55-vuotiaita, jotka on sijoitettu kuntaan Norjan kotouttamis- ja monimuotoisuusviraston (IMDi) ja kunnan sopimuksen perusteella.

Vuonna 2021 voimaan astuneen uuden kotoutumislain myötä jokainen osallistuja laatii kunnan yhteyshenkilön kanssa yksilöllisen kotoutumissuunnitelman, jossa määritellään henkilökohtainen tavoite kotoutumisohjelmalle. Ohjelman tarkka sisältö pyritään teoriassa räätälöimään yksilöllisiin tarpeisiin, mutta käytännössä se riippuu usein siitä, mitä kunta todellisuudessa pystyy tarjoamaan. Uuden kotoutumislain tavoitteena on helpottaa koulutuksen suorittamista niille maahanmuuttajille, joilla ei ole muodollista koulutusta. Osana ohjelmaa on mahdollista suorittaa perusasteen tai toisen asteen koulutus.

Keskeinen osa kotoutumisohjelmaa on norjan kieli ja yhteiskuntatieto (Opplæring i norsk og samfunnskunnskap). Koulutuksen tavoitteena on, että aikuiset maahanmuuttajat hallitsevat norjan kielen ensimmäisten Norjassa vietettyjen vuosien jälkeen riittävän hyvin voidakseen työllistyä ja osallistua yhteiskuntaan. Kielikoulutuksen suorittaminen tai vastaava kielitaidon osoittaminen on edellytys pysyvän oleskeluluvan ja Norjan kansalaisuuden saamiselle.

Norjan kieli ja yhteiskuntatieto on keskeinen osa kotoutumisohjelmaa, mutta se toimii myös itsenäisenä koulutusohjelmana, ja sen kohderyhmä on kotoutumisohjelman kohderyhmää laajempi. Kohderyhmän muodostavat

¹⁸ <https://press.newsmachine.com/pressrelease/view/studieforbunden-inga-pengar-till-svenska-fran-dag-ett-i-varpropositionen-38874>

¹⁹ Introduksjonsloven <https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/2003-07-04-80>

äskettäin Norjaan saapuneet 18–67-vuotiaat maahanmuuttajat, joilla on pysyvään oleskeluun oikeuttava oleskelulupa, mukaan lukien Norjassa asuvien maahanmuuttajien ulkomaalaiset perheenjäsenet sekä Norjan ja Pohjoismaiden kansalaisten perheenjäsenet. EEA/EFTA-sopimusten nojalla Norjassa oleskelevat henkilöt eivät kuitenkaan ole velvollisia osallistumaan kielikoulutukseen, sillä he eivät kuulu kotoutumislain piiriin eivätkä näin ollen ole oikeutettuja maksuttomaan kielikoulutukseen. Pysyvään oleskeluun oikeutetut kolmansien maiden työperäiset maahanmuuttajat ovat velvollisia osallistumaan koulutukseen 300 tunnin ajan ja heille koulutus on maksullinen.

Koulutukseen oikeutettujen tulee hakeutua heti kuntaan asettautumisen jälkeen koulutukseen. Koulutuksen kesto riippuu osallistujan taustasta, ja se kestää 1,5 vuodesta kolmeen vuoteen. Uuden kotoutumislain mukaisesti koulutuksen tavoitteena on saavuttaa vähimmäistaso norjan kielen osaamisessa. Aiemmin vaatimuksena oli suorittaa tietty määrä koulutustunteja. Ohjeellinen kielitaidon vähimmäistaso on B1 kaikissa kielitaidon osa-alueissa (suullinen, kuuntelu, kirjoittaminen ja lukeminen). Osallistujilla, joilla ei ole toisen asteen koulutusta, ohjeellinen vähimmäistaso on alhaisempi (B1 suullinen, A2 kirjallinen). Yliopistoon pääsyä tavoittelevat tarvitsevat tason B2.

Koulutukselle on asetettu kielitasoon liittyviä tavoitteita, joskin nämä ovat joustavia, ja niitä arvioidaan yksilöllisesti opiskelijoiden taustan mukaan. Koulutuksen tavoitteena on, että 90 prosenttia osallistujista saavuttaa vähintään B1-tason suullisessa kokeessa ja 60 prosenttia kirjallisessa kokeessa. Tätä tasoa ei kuitenkaan olla saavutettu, ja vuonna 2023 osallistujista 55 prosenttia saavutti B1-tason suullisessa kokeessa ja 45–48 prosenttia kirjallisessa kokeessa. Selvityksessä on havaittu, että pidempi koulutusaika lisää erityisesti heikomman koulutustaustan opiskelijoiden mahdollisuuksia saavuttaa korkeampi kielitaito. Selvityksen mukaan niillä, jotka ovat suorittaneet pidemmän koulutuksen, on suurempi todennäköisyys saavuttaa B1-taso kuin lyhyemmän koulutuksen saaneille. Selvityksen mukaan henkilöt, jotka saavuttivat koulutuksessa B1/B2-tason, ovat paremmassa asemassa työmarkkinoilla kuin A1/A2-tason saavuttaneet. (Lunde & Lysen, 2022.)

Pohjoismaiden kotoutumiskoulutuksista toteutetun selvityksen mukaan Norjassa epämuodollisella koulutuksella on keskeisempi rooli kuin muissa Pohjoismaissa, sillä Norjassa kaikilla maahanmuuttajilla ei ole oikeutta muodolliseen kielikoulutukseen. Epämuodollisen koulutuksen nähdään siis täydentävän muodollista koulutusta. Selvityksen mukaan kielitaidon kehittymistä ei juurikaan seurata epämuodollisessa kielenopetuksessa. (Oxford Research, 2023.)

Yksi esimerkki Norjan muista kielikoulutuksista on työmarkkinoille tutustumiseen suunnattu Jobbsjansen²⁰. Koulutuksen tavoitteena on lisätä maahanmuuttajanaisten työllisyysastetta. Koulutus on suunnattu ensisijaisesti maahanmuuttajanaistille, jotka ovat työmarkkinoiden ulkopuolella, eivätkä saa täydentäviä julkisia tukia tai osallistu muihin kieli- tai työmarkkinakoulutuksiin. Koulutusta hallinnoi Norjan kotouttamis- ja monimuotoisuusvirasto (IMDi). Ohjelmaa räätälöidään osallistujien tarpeisiin vastaavaksi, mutta suurin osa osallistujista käy kielikursseilla ja on työharjoittelussa.

Rahoitus

Valtio rahoittaa kotoutumishojelman ja Norjan kieli ja yhteiskuntatieto -koulutuksen. Norjan IMDi hallinnoi rahoitusta työ- ja sosiaaliministeriön puolesta. Näiden rahoitus sisältää kaksi keskeistä valtion avustusta kunnille: integraatiotuki ja kielikoulutustuki. Integraatiotukea myönnetään pakolaisia vastaanottaville kunnille ja se on pakolaista kohden määräytyvä perusavustus. Tuki kattaa pakolaisten vastaanottamiseen ja kotoutumiseen liittyviä kuluja vastaanottovuonna ja neljänä seuraavana vuonna. Se jaetaan vastaanotettua pakolaista kohden viiden vuoden ajalle kaikille pakolaisia vastaanottaville kunnille. Kielikoulutustukea myönnetään kunnille norjan kielen koulutuksen ja yhteiskuntatiedon rahoittamiseksi kohderyhmään kuuluville aikuisille pakolaisille. Tämä avustus koostuu kahdesta osasta: henkilökohtainen avustus, joka jaetaan kolmen vuoden ajalle ja jonka määrä vaihtelee henkilön alkuperämaan mukaan, sekä perusavustus, joka annetaan pienille ja keskisuurille kunnille kohdejoukkoon kuuluvien määrän mukaan.

²⁰ <https://www.imdi.no/tilskudd/jobbsjansen/>

Rahoitus on suunniteltu kattamaan keskimääräiset lisäkustannukset riippumatta todellisista kustannuksista. Työ- ja sosiaaliministeriö seuraa sitä, miten avustukset keskimäärin kattavat kuntien menoja ja tarkistaa avustusten ohjeistuksia.

Sama rahoitusmuoto on pääasiallinen rahoitusmuoto myös tilanteissa, joissa maahanmuuttajaryhmien määrät ja tarpeet muuttuvat nopeasti. Aiempina vuosina näissä tilanteissa valtio on tarjonnut lisäksi erityisavustuksia vastaamaan tiettyihin haasteisiin. Esimerkiksi Venäjän hyökkäyssodan alkamisen jälkeen pakolaisten määrä kasvoi merkittävästi. Valtio tarjosi korvauksia tilanteisiin, joissa kunnat olivat rakentaneet kapasiteettia tiettyä määrää pakolaisia varten, mutta vuoden lopussa heille ei osoitettu odotettua määrää pakolaisia. Erityisavustuksen tavoitteena oli vähentää kuntien taloudellista riskiä.

Norjassa ei suoranaisesti ole tulos- tai suoritusperusteista rahoitusta. Kunnat saavat avustuksia kiinteillä määrillä, jotka on tarkoitettu kattamaan keskimääräiset lisäkustannukset riippumatta todellisista kuluista. Kunnat kantavat sekä riskin että hyödyn: korkea työllisyys vähentää kuntien kustannuksia erityisesti sosiaalipalveluiden ja -etuuksien tarpeen pienentyessä. Haastateltavien mukaan tulosperusteista rahoitusta on pohdittu Norjassa pitkään, mutta maassa ei ole vielä otettu käyttöön tulosperusteisia elementtejä. Tulosperusteisuutta on pohdittu etenkin, kun on havaittu, että osa kunnista ei käytä rahoitusta täysin siihen, mihin ne on tarkoitettu. Osa kunnista kokee, että rahoituksen pitäisi olla suurempi, kun taas osa kunnista ei käytä kaikkea saamaansa rahoitusta.

Jobbsjansen-koulutuksen toteuttamiseksi kunnat voivat hakea IMDiltä avustusta koulutuksen toteuttamiseen. Vuonna 2025 koulutukseen on varattu 169,8 miljoonaa Norjan kruunua (n. 15 miljoonaa euroa).²¹ Kuntien tulee kuitenkin kattaa omarahoituksella vähintään 20 prosenttia koulutuksen kustannuksista.

2.3.3 Tanska

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävät koulutukset yleisesti

Tanskassa keskeisin kielikoulutus on Danskuddannelse. Koulutuksesta säädetään integraatiolaissa²² ja laissa tanskanopetuksesta aikuisille maahanmuuttajille²³. Sen tavoitteena on, että aikuiset maahanmuuttajat hankkivat mahdollisimman nopeasti oleskeluluvan saamisen jälkeen tanskan kielen taidon ja voivat työllistyä. Koulutus sisältää opetusta tanskan kielestä ja kulttuurista sekä Tanskan yhteiskunnasta ja työmarkkinoista.

Koulutukseen tehtiin merkittävä uudistus vuonna 2017. Uudistuksen tavoitteena oli tehdä tanskan kielen opetuksesta työelämälähtoisempää, joustavampaa ja kustannustehokkaampaa. Uudistuksen myötä koulutukseen lisättiin muun muassa työelämään liittyvien taitojen opetusta ja rajoitetumpia aikarajoja koulutuksen suorittamiseen. Keskeinen osa reformia oli myös rahoitukseen liittyvät muutokset. (Ramboll, 2020.)

Kaikilla maahanmuuttajilla on oikeus osallistua kielikoulutukseen. Kunnan on tarjottava tanskan kielen opetusta 18 vuotta täyttäneille ulkomaalaisille, mikäli he ovat kirjoilla tanskalaisessa kunnassa. Oleskeluoikeuden perusteesta riippuu kuitenkin se, millaista tanskan kielen opetusta kunnan on tarjottava. Osallistumisen pakollisuus on sidottu tukien saamiseen – jos saa sosiaalitukia, pitää osallistua koulutukseen. Ulkomaalaisille suunnattua kielikoulutusta koskevassa laissa²⁵ erotetaan toisistaan I-kurssilaiset ja S-kurssilaiset. I-kurssilaisia ovat pakolaiset ja pakolaisten perheen yhdistämisen kautta tulleet. I-kurssilaiset osallistuvat kielikoulutukseen osana kotoutumisohjelmaa, ja osallistuminen on heille pakollista. S-kurssilaisia ovat maahan muuttaneet työntekijät ja opiskelijat. S-kurssilaisille tarjotaan mahdollisuutta osallistua koulutukseen, mutta osallistuminen ei ole heille pakollista. S-kurssilaisten tulee maksaa 2 000 Tanskan kruunun (n. 270 €) suuruinen vakuusmaksu osallistumisesta. Vakuusmaksu maksetaan

²¹ <https://www.imdi.no/tilskudd/jobbsjansen/>

²² Bekendtgørelse af lov om integration af udlændinge i Danmark (integrationsloven) <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2020/1146>

²³ Bekendtgørelse af lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl. <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2022/1372>

moduulia kohden. He saavat kuitenkin rahan takaisin, mikäli he suorittavat moduulikokeen säädettyjen määräaikojen puitteissa.

Danskuddannelse sisältää kolme kokonaisuutta (Danskuddannelse 1–3), joille ohjautuminen tapahtuu henkilön aiemman osaamisen mukaan. Kunta tai kunnan työvoimatoimisto arvioi maahanmuuttajan aiemmat taidot ja tarpeet ja ohjaa heidät oikeaan koulutukseen. Lopullinen sijoitus ja moduulin valinta suoritetaan kielikoulutusta tarjoavassa oppilaitoksessa. (Udlændinge- og Integrationsministeriet, 2020.)

Jokainen kokonaisuus (Danskuddannelse 1–3) koostuu 5–6 moduulista. Jokaisen moduulin jälkeen on moduulitesti, joissa testataan opiskelijoiden kielitaitoa neljällä osa-alueella: suullinen viestintä, kuuntelu, lukeminen ja kirjoittaminen. Tarkoituksena on varmistaa, että opiskelija on saavuttanut moduulin oppimistavoitteet ja voi edetä seuraavalle moduulille. Jokaisen kokonaisuuden lopussa järjestetään lisäksi loppukoe.

Ensimmäinen kokonaisuus (Danskuddannelse 1) on tarkoitettu niille maahanmuuttajille, jotka eivät osaa lukea ja kirjoittaa omalla äidinkielellään tai jotka eivät hallitse latinalaista kirjoitusjärjestelmää. Tavoitteena on antaa opiskelijalle sellaiset suulliset ja kirjalliset perustaidot, että tämä pärjää yhteiskunnassa ja työmarkkinoilla. Ensimmäinen kokonaisuus päättyy loppukokeeseen (Prøve i Dansk 1), jonka tavoitetaso on kirjallisen osaamisen A2-taso ja suullisen osaamisen B1-taso.

Toinen kokonaisuus (Danskuddannelse 2) on tarkoitettu niille maahanmuuttajille, joilla on lyhyt koulutustausta kotimaastaan. Tavoitteena on antaa kyky ymmärtää, puhua ja kirjoittaa tanskaa niin hyvin, että maahanmuuttaja pärjää yhteiskunnassa ja työmarkkinoilla ja pystyy osallistumaan työmarkkinakoulutukseen. Toinen kokonaisuus päättyy loppukokeeseen (Prøve i Dansk 2), jonka tavoitetaso on B1-taso.

Kolmas kokonaisuus (Danskuddannelse 3) on suunnattu maahanmuuttajille, joilla on keskipitkä tai pitkä koulutustausta, kuten ammatillinen koulutus, lukiokoulutus tai korkea-asteen koulutus. Tavoitteena on tarjota kielitaito, jonka turvin maahanmuuttaja pystyy osallistumaan aktiivisesti yhteiskuntaan, toimimaan koulutustaan vastaavissa tehtävissä ja osallistumaan jatko-opintoihin. Kolmas kokonaisuus päättyy loppukokeeseen (Prøve i Dansk 3), jonka tavoitetaso on B2-taso. Lisäksi sen lopussa voi suorittaa korkeimman tason kokeen (Studieprøven), jonka tavoitetaso on C1-taso, joka antaa edellytykset hakea korkeakouluopintoihin. Huomionarvoista on se, että kansalaisuuden saamisen edellytyksenä on hyväksytty suoritus tanska 2 tai 3 kokeesta, tanska 1 kokeesta saatu hyväksytty suoritus voi toimia perustana vain pysyvän oleskeluluvan myöntämiselle. (Udlændinge- og Integrationsministeriet, 2020.)

Opetus on lain mukaan järjestettävä niin, että se on mahdollista käydä tavanomaisen työajan ulkopuolella kolmen vuoden kuluessa. Koulutusta voi järjestää myös kokopäiväisenä. I-kurssilaisten koulutuksessa on keskimäärin enintään 15 opetustuntia viikossa. Kurssit 1–3 vastaavat kukin laajuudeltaan noin 1–2 vuoden kokopäiväistä koulutusta. Koulutuksen maksimisuoritus aika on viisi vuotta. Kunta voi kuitenkin tarvittaessa yksittäistapauksissa päättää osallistujan mahdollisuudesta jatkaa koulutusta myös viiden vuoden jälkeen. S-kurssilaisten osalta koulutus kestää enintään 3,5 vuotta.

Pätevillä opettajilla tulee olla suoritettuna vähintään 60 opintopistettä tanska toisena kielenä -opintoja ja heillä pitää olla kokemusta opettamisesta. (Oxford Research, 2023.)

Kunnat ovat vastuussa kielikoulutuksen järjestämisestä. Kunta voi toteuttaa koulutusta monin eri tavoin. Kunta voi toteuttaa koulutusta itse tai hankkia sitä yksityisiltä tai julkisilta toimijoilta. Yleisin tapa toimia on koulutuksen kilpailutus. Kunnat kilpailuttavat säännöllisesti koulutuksen järjestäjiä ja valitsevat hinnan ja laadun perusteella sopivat järjestäjät. (Ramboll, 2020.)

Kuntien vastuulla on varmistaa ja seurata, että koulutuksen järjestäjät noudattavat lakia ja muita vaatimuksia. Lisäksi kuntien pitää raportoida ministeriölle rahoituksen käyttöä ja suoritteita. Tanskassa on käytössä yksityisen toimijan ylläpitämä tarkastusjärjestelmä eri rahoitusten seuraamiseen, ja tätä käytetään myös maahanmuuttajille suunnattujen palveluiden seurantaan.

Tanskassa monet maahanmuuttajat opiskelevat Danskuddannelsin sijaan aikuiskoulutuksessa. Tämän tavoitteena on parantaa aikuisten perustaitoja, jotta he pystyisivät osallistumaan muihin koulutusohjelmiin ja selviytymään työelämästä. Aikuiskoulutukseen osallistuminen vaatii kuitenkin, että osallistuja osaa tanskan kielen perusteet.

Rahoitus

Kunnat saavat valtiolta rahaa Danskuddannelsen koulutuksen järjestämiseen. Kunta saa rahaa kunkin moduulin testin suorittamisesta määrättyjen moduulikohtaisten taksojen mukaan. Vuoden 2017 reformin jälkeen valtio ei enää kompensoi kunnille S-kurssilaisten koulutuskustannuksia. (Ramboll, 2020.)

Kunnat maksavat koulutuksen tarjoajille moduulikohtaisten taksojen mukaan. Moduulikohtaisten taksojen tarkoitus on kattaa kaikki opetuksen tarjoajan kustannukset. Moduulikohtaiset taksat ovat laskeneet noin 30 % vuosina 2008–2019.

Tämä kehitys on ollut seurausta muun muassa siitä, että vuonna 2010 poistettiin valtakunnallisesti asetetut suositellut hintahaarukat koulutuksen toteuttamiselle, mikä johti kilpailun lisääntymiseen ja suurentuneisiin hintaeroihin eri toimijoiden välillä. Tämä on johtanut reformia tarkastelleen selvityksen mukaan siihen, että osa kielikeskuksista on alkanut keskittyä laadun sijaan enemmän kustannuksiin, sillä ne joutuvat kilpailemaan enemmän hinnalla. Selvityksessä todetaan, että nämä muutokset ovat lisänneet painetta kuntien kustannustietoisuuteen, ja jotkut kunnat ovat ryhtyneet tiukempiin säästötoimiin. Tämä on selvityksen mukaan johtanut siihen, että jotkut kielikeskukset pyrkivät tehostamaan toimintaa esimerkiksi yhdistämällä eri tasoisia ryhmiä ja vähentämällä lähiopetusta, mikä on heikentänyt opetuksen pedagogista laatua. Nykyinen malli painostaa kielikeskuksia saamaan opiskelijat läpäisemään moduulikokeet mahdollisimman nopeasti. (Ramboll, 2020.)

Koulutuksen rahoitusjärjestelmää muutettiin vuonna 2016. Ennen muutosta kielikeskukset saivat 50 prosenttia maksusta moduulin alkaessa ja loput 50 prosenttia moduulin suorittamisen jälkeen. Uudistuksen jälkeen kielikeskukset saavat moduulin alussa 30 prosenttia rahoituksesta ja 70 prosenttia, kun opiskelijat ovat läpäisseet moduulikokeen. (Ramboll, 2020.)

Valtio rahoittaa aikuiskoulutuksen. Maassa on 29 aikuiskoulutuskeskusta, jotka ovat voittoa tavoittelemattomia organisaatioita. Nämä ovat ministeriön osoittamia ja se valvoo niiden toimintaa. Näiden rahoitus perustuu kokoaikaisten opiskelijoiden määrään. Opiskelijamäärän tarkistuspäivä on kerran vuodessa. Tanskassa on viime vuosina ollut haasteita rahoituksen toimivuuden osalta. Maassa on useita tilanteita, joissa maahanmuuttaja ei pysty etenemään Danskuddannelsissa ja menee sen sijaan aikuiskoulutukseen. Näissä tilanteissa kunta käytännössä säästää rahaa ja valtio joutuu maksamaan koulutuksen. Tämä on herättänyt haastateltavien mukaan maassa laajaa keskustelua aikuiskoulutuksen ja Danskuddannelsin välisestä suhteesta. Maassa on pohdinnassa muun muassa se, pitäisikö kielikoulutus siirtää täysin kunnilta valtiollisiin aikuiskoulutuskeskuksiin.

Tanskassa on aiemmin ollut opiskelijoilta perittäviä koulutusmaksuja, mutta näiden on havaittu vaikuttavan osallistumismääriin. Vuosien 2018–2020 välillä S-kurssilaisilta perittiin vakuusmaksun lisäksi osallistumismaksu, joka oli 2 000 Tanskan kruunua aloitettua moduulia kohden. Kun tämä osallistumismaksu poistettiin, havaittiin 78 prosentin lisäys koulutukseen osallistuvien S-kurssilaisten määrässä. (Oxford research, 2023; Udlændinge- og integrationsministeriet, 2021.)

2.3.4 Alankomaat

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävät koulutukset yleisesti

Alankomaiden kotoutumislain²⁴ mukaan kotoutumiskoulutuksen tavoitteena on varmistaa, että maahanmuuttajat hankkivat riittävät tiedot ja taidot osallistuakseen täysipainoisesti yhteiskuntaan. Lain mukaan kotoutumisvelvollisuus ja näin ollen velvollisuus osallistua kotoutumiskoulutukseen on pitkäaikaisesti maassa asuvilla 16–67-vuotiailla henkilöillä, pois lukien EU-kansalaiset.

Koulutus jakautuu kolmeen eri oppimispolkuun, joihin ohjaaminen perustuu maahanmuuttajan taustaan, motivaatioon ja potentiaaliin. Kunnat tekevät alkukartoituksen, jossa arvioivat maahanmuuttajan oppimiskyvyn ja lähtökohdat koulutukselle. Tämän pohjalta kunnat määrittelevät yksilöllisen kotoutumissuunnitelman, joka sisältää heille sopivan oppimispolun. (Riksoverheid, 2020.)

Ensimmäinen reitti on B1-polku, jonka tavoitteena on kielitaidon kehittäminen vähintään B1-tasolle. Kielikoulutuksen lisäksi polkuun voi sisältyä muun muassa työharjoittelua. Mikäli opiskelija ei saavuta B1-tasoa merkittävästä yrityksestä huolimatta, hänelle voidaan sallia A2-tason kielikokeen suorittaminen.

Toinen polku on koulutusreitti (Onderwijsroute), jonka tavoitteena on valmistaa opiskelija Alankomaiden keskiasteen koulutukseen tai korkeakoulutukseen. Kurssi sisältää kielikoulutuksen lisäksi opintoja muista aineista, kuten matematiikkaa, englantia ja tietoteknisiä taitoja. Kielitaidon osalta tavoitteena on vähintään B1-taso. Tämä reitti on suunnattu erityisesti nuorille (alle 28-vuotiaat) opiskelijoille, joilla on edellytyksiä menestyä jatkokoulutuksessa.

Kolmantena polkuna on itseohjautuvuuden reitti (Zelfredzaamheidsroute, Z-route), jonka tavoitteena on auttaa opiskelijoita kehittämään heidän itsenäistä toimintakykyänsä yhteiskunnassa. Reitti on tarkoitettu henkilöille, joille B1- tai koulutusreitti eivät ole realistisia. Reitillä keskitytään käytännön taitoihin ja kielen perusosaamiseen (esim. A1-taso). Tämä reitti ei sisällä kielikoetta, mutta opiskelijat saavat todistuksen koulutuksen suorittamisesta.

Maahanmuuttajilla on maahantulon jälkeen kolme vuotta aikaa suorittaa kotoutumisprosessi, josta yhden osan muodostaa yhden oppimispolun suorittaminen. Tarpeen vaatiessa maahanmuuttajille voidaan kuitenkin myöntää lisää aikaa prosessin suorittamiseen.

Vastuu kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä on kunnilla. Kunnat voivat hankkia koulutuksen joko julkisilta tai yksityisiltä palveluntarjoajilta. Pääsääntöisesti kunnat ostavat muilta koulutuksen tarjoajilta, eivätkä itse järjestä koulutusta.

Kunnat seuraavat koulutuksen toteutumista ja palveluntarjoajien tulee noudattaa asetettuja laatustandardeja. Keskeisenä laadunvarmistuksen työkaluna toimii kansallinen laatuvaatimus *Blik op Werk* -sertifikaatti. Sertifikaatti takaa, että koulutusta tarjoavat toimijat täyttävät tietyt vaatimukset muun muassa koulutuksen laadun ja henkilöstön pätevyyksien osalta. Sertifioituja oppilaitoksia auditoidaan säännöllisesti ja auditointiin kuuluu muun muassa luokkahuonevalvontaa ja taloudellista auditointia. Kunnilla on velvollisuus hankkia koulutusta vain sertifioiduilta toimijoilta. Kunnat voivat tämän lisäksi määrittää omia laatukriteerejä. (Riksoverheid, 2020.)

Rahoitus

Alankomaiden valtioneuvosto määrittelee kotoutumiselle kokonaisbudjetin, jota rahoitetaan sosiaali- ja terveysministeriön kotoutumiseen varatuista määrärahoista. Rahoitusta jaetaan turvapaikan vastaanotosta vastaavalle valtiolliselle keskusvirastolle (COA), koulutuksen hallinnollisista tehtävistä vastaavalle valtiolliselle virastolle (DUO) ja kunnille. Turvapaikanhakijan saapuessa Alankomaihin, hän hakee turvapaikkaa COA:lta, ja

²⁴ Wet inburgering 2021 <https://wetten.overheid.nl/BWBR0044770/2023-01-01>

väliaikana ennen kunnallisen majoituksen järjestämistä COA tarjoaa valmistelevaa integraatiotoimintaa ja esimerkiksi kielikoulutusta ja saa näihin kahden eri rahavirran kautta rahoitusta. DUO puolestaan saa rahoitusta hallinnollisten kulujen rahoittamiseen sekä kotoutumiskoulutuksen lainojen myöntämiseen.

Kunnat saavat valtiolta rahoitusta kotoutumispalveluiden järjestämiseen sekä kotoutumiseen liittyvien lakisääteisten velvollisuuksien hoitamiseen. Kotoutumiskoulutuksen järjestäminen sisältyy tähän rahoitukseen. (Riksoverheid, 2020.)

Rahoitus jakautuu etukäteen jaettavaan budjettiin ja jakamattomaan budjettiin. Etukäteen jaettava rahoitus kohdennetaan kunnille niiden kotoutumistehtävän laajuuden ja ennustetun kotoutumisvelvollisten määrän perusteella. Kunnat, joissa on suurempi määrä kotoutumisvelvollisia saavat suhteellisesti enemmän rahoitusta. Pieni osa budjetista jätetään aluksi jakamatta ja se jaetaan myöhemmin suorituksiin perustuen. Tämä osa rahoituksesta perustuu kuntien todellisiin tuloksiin, kuten kotoutumiskoulutuksen suorittaneiden määrään. Tämä suoritusperusteinen osuus ei ole vielä ollut käytössä, sillä vuonna 2021 päivitetyn lain mukaisesta kotoutumiskoulutuksesta ei ole vielä valmistunut tarpeeksi osallistujia. Suoritusperusteinen osuus on suunniteltu otettavaksi käyttöön asteittain, ja se voi muodostaa 10 % kokonaisbudjetista. (Riksoverheid, 2020.)

Budjetti tarkistetaan vuosittain toteutuneen kotoutumisvelvollisten määrän mukaan. Tarkoituksena on parantaa budjetin ja kotoutumistarpeiden vastaavuutta. Budjetin korjaus tapahtuu aikaisintaan kuusi kuukautta toteutusvuoden päättymisen jälkeen. Mukautus voi olla kunnille joko positiivinen tai negatiivinen. (Riksoverheid, 2020.)

Kurssin maksullisuus osallistujalle riippuu hänen asemastaan. Kunta maksaa pakolaisten koulutuksen kustannukset. Muut maahanmuuttajat ovat velvollisia kustantamaan kotoutumiskoulutuksen. He voivat hakea lainaa valtiolta koulutuksesta syntyvien kulujen kattamiseen. Lainassa on kymmenen vuoden takaisinmaksuaika, mutta lainasta voi saada osittaisen hyvityksen, jos opiskelija valmistuu ajallaan saavuttaen tavoitetason. (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.)

2.3.5 Saksa

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävät koulutukset yleisesti

Saksassa merkittävin kotoutumiskoulutus on Integrationskurse. Sen tavoitteena on edistää maahanmuuttajien integroitumista ja sosiaalista osallistumista. Sen lisäksi maassa on erityisiä ammattikohtaisia kielikursseja, joiden tavoitteena on edistää maahanmuuttajien ammattikohtaista kieliosaamista.

Koulutuksen kohderyhmänä ovat kaikki maahanmuuttajat, jotka aikovat pysyä Saksassa pitkään. Kotoutumiskoulutus on pakollinen vastasaapuneille humanitaarisille maahanmuuttajille, perhe- ja työperäisille maahanmuuttajille, jotka tulevat EU:n ulkopuolisista maista eivätkä hallitse saksaa riittävästi, sekä pitkäaikaisille asukkaille, joilla on erityisiä kotoutumistarpeita ja jotka saavat sosiaalietuuksia. Esimerkiksi EU-kansalaisilla on vapaaehtoinen oikeus osallistua integraatiokurssille, mutta heille ei ole asetettu osallistumisvelvoitetta. Maahanmuuttajia ei velvoiteta saavuttamaan tiettyä kielitaitotasoa määräajassa saapumisen jälkeen. (OECD, 2024.)

Liittovaltion maahanmuutto- ja pakolaisviraston (BAMF) mukaan kurssin maksullisuus riippuu kohderyhmästä. Normaalisti opiskelijan tulee maksaa 2,29 euroa jokaisesta oppitunnista. Näin ollen koulutuksen kestäessä 700 tuntia on opiskelijan kurssimaksu 1 603 euroa. Mikäli opiskelija saa työttömyyskorvausta tai toimeentulotukea tai on haastavassa taloudellisessa tilanteessa, hän voi hakea vapautusta kurssimaksusta. Suuri osa opiskelijoista ei maksa koulutuksesta, sillä vain noin 20 prosenttia opiskelijoista maksaa itse koulutuksestaan. (BAMF.)

Opiskelijoiden on suoritettava ennen kurssin alkamista arviointitesti, jonka tulosten perusteella heidät ohjataan sopivaan koulutukseen. Testitulosten pohjalta opiskelija voidaan ohjata myös erityiseen eri ryhmille suunnattuun

koulutukseen. Jos opiskelija osallistuu koulutukseen vapaaehtoisesti, hän saa itse valita lisensoitujen koulutuksenjärjestäjien joukosta, minkä tahon järjestämän koulutuksen hän suorittaa. Opiskelija voi etsiä lähellä olevia kursseja BAMF:n ylläpitämällä BAMF-NAVi nettisivustolla²⁵. Mikäli opiskelijalle osallistuminen on pakollista, hänet voidaan ohjata paikallisella tasolla tiettyyn koulutukseen.

Koulutus koostuu kielikurssista ja orientaatiokurssista. Maahanmuuttajat saavat yleensä 600 oppituntia (45 minuuttia per tunti) kielenopetusta. Kielikurssi koostuu peruskielikurssista (300 oppituntia) sekä jatkokielikurssista (300 oppituntia). Kielikurssi päättyy kielitestiin (DTZ), joka sisältää sekä kirjallisen että suullisen kokeen. Opiskelija voi saada 300 lisätuntia kielen opetusta, mikäli hän on osallistunut säännöllisesti kurssille, muttei läpäise kielitestiä tasolla B1. Orientaatiokurssin osuus on 100 oppituntia, ja siellä käsitellään muun muassa Saksan oikeudellista järjestelmää, historiaa ja kulttuuria. Orientaatiokurssi päättyy ”Elämä Saksassa” -testiin (LiD). Mikäli opiskelija suorittaa hyväksytysti sekä kieli- että orientaatiokurssin lopputestit, hän saa sertifiikaatin koulutukseen osallistumisesta. Koulutus on pääasiallisesti tarkoitettu suoritettavaksi kokoaikaisesti, mutta myös osa-aikaisia kursseja on tarjolla. Kokoaikainen koulutus kestää noin 8–9 kuukautta. (BAMF.)

Normaalin kotoutumiskoulutuksen lisäksi on erityisiä koulutuksia, jotka kestävät jopa 1 000 oppituntia. Näitä ovat muun muassa luku- ja kirjoitustaidon kurssit, vanhemmille, nuorille aikuisille ja vammaisille henkilöille suunnatut kotoutumiskoulutukset. Lisäksi on yhteensä 500 tuntia kestävä intensiivikurssi nopeille oppijoille. (BAMF.)

Kotoutumiskoulutuksen lisäksi Saksa on vuodesta 2016 lähtien tarjonnut ammattikohtaisia kielikursseja. Näiden kurssien kohderyhmänä ovat sosiaalielityksiä saavat henkilöt, jotka ovat työttömiä, työnhakijoita tai työharjoittelijoita, ja jotka ovat suorittaneet oppivelvollisuuden ja hallitsevat saksan kielen B1-tasolla. Työssä käyvät maahanmuuttajat ovat myös oikeutettuja näihin kursseihin, mutta heidän on maksettava 50 % kustannuksista, jos heidän tulonsa ylittävät tietyn rajan. Näillä kursseilla tarjotaan työelämään räätälöityä kieliopetusta, kuten sähköpostien kirjoittamista ja työpaikkaviestintää. Tarjolla on myös erikoiskursseja muun muassa lääketieteen ammatillisen pätevyyden tunnustamista hakeville henkilöille sekä henkilöille, jotka tarvitsevat alakohtaista saksan kielen osaamista teknisillä tai kaupallisilla aloilla. (OECD, 2024.)

Kotoutumiskoulutus on liittovaltion vastuulla. Tämä on historiaan perustuva tapa ja siitä on haluttu pitää kiinni, vaikka esimerkiksi lasten perusopetus on osavaltioiden vastuulla. Tavoitteena on varmistaa se, että kaikille maahanmuuttajille tarjotaan laadukasta koulutusta riippumatta siitä, missä he asuvat.

Koulutuksia järjestävät paikalliset kielikeskukset. Järjestäjinä on säätiöpohjaisia ja yksityisiä koulutuksen järjestäjiä. Jotta voi järjestää kotoutumiskoulutusta, pitää olla liittovaltion virastolta (BAMF) hankittu lisenssi. Lisenssin saamiseksi järjestäjän tulee vakuuttaa, että sillä on muun muassa pätevät opettajat ja koulutuksen järjestämiseen sopivat tilat. Kun järjestäjä on saanut lisenssin, se voi tarjota koulutusta. BAMF säätelee lisenssin omaavien järjestäjien määrää ja avaa lisenssin hakumahdollisuuden 3–5 vuoden välein. Hakumahdollisuuksien välillä lisensoijia voidaan myöntää vain esimerkiksi alueellisen tarpeen vaatiessa.

Haastateltavat painottivat koulutuksen laatua ja kertoivat, että tästä on ollut paljon keskustelua Saksassa. Haastateltavat nostivat esiin, että BAMF painottaa kielen oppimista ennen työllistymistä, sillä heillä on kokemuksia siitä, että kielen oppimisen yhdistäminen työntekoon ei ole onnistunut kovin hyvin. Yhtenä keskeisenä laatuun liittyvänä asiana nostettiin esiin opettajien pätevyys laadun takeena. Saksassa on käyty isoa keskustelua opettajien pätevyyyksistä, ja esiin on noussut huolta opettajien kriteerien vähentämisestä kohtaan.

²⁵ <https://bamf-navi.bamf.de/en/>

Rahoitus

Koulutuksen rahoituksesta vastaa liittovaltion tasolla toimiva maahanmuutto- ja pakolaisvirasto BAMF, työministeriö ja sisäministeriö. Vuonna 2021 koulutuksen järjestäjille maksettiin 4,40 euroa yhden henkilön oppituntia kohden kotoutumiskoulutuksessa ja 4,64 ammatillisessa koulutuksessa. Koulutuksen järjestäjät voivat hakea rahoitusta 100 järjestetyn oppitunnin jälkeen. (OECD, 2024.)

Haastateltavat kokivat rahoituksen näkökulmasta toimivana ja tehokkaana sen, että vastuu on liittovaltiolla ja lisensoidut toimijat järjestävät koulutusta. Erityisen toimivana tätä pidettiin esimerkiksi tilanteissa, joissa opiskelijamäärät lisääntyvät nopeasti. Koulutuksen järjestäjät pystyvät lisäämään kurssimääriä, ja BAMF maksaa heille toteutuneiden tuntien mukaan lisää rahaa.

Saksassa kannustetaan kurssien menestykselliseen suorittamiseen korvaamalla 50 % kustannuksista, jos maahanmuuttajat läpäisevät kurssin loppukokeen kahden vuoden sisällä kurssille hyväksymisestä. (OECD, 2024.) Haastateltavien mukaan Saksassa on pohdittu myös tulosperusteisia kannustimia koulutuksen järjestäjille, mutta haasteita on tuottanut kriteerien määrittäminen. Maassa on huomattu, että kielitestien tulokset ovat selvässä yhteydessä opiskelijan koulutustaustaan ja motivaatioon. Näin ollen koetaan haastavana se, että mikäli tulosperusteisuus olisi sidottu esimerkiksi tietyn kielitason saavuttamiseen, koulutuksen järjestäjien väliset erot voisivat syntyä siitä, että toisille järjestäjille ohjautuisi enemmän alhaisemman koulutustason ja motivaation opiskelijoita kuin toisille järjestäjille.

3 Koulutusten rahoituksen kehittämismvaihtoehdot ja niiden arviointi

Tässä luvussa esitetään laaditut rahoituksen kehittämismvaihtoehdot ja arvioidaan niitä viiden arviointikriteerin (opiskelijälähtöisyys, joustavuus ja reagointikyky, kustannustehokkuus, ohjattavuus sekä laatu ja sen varmistaminen) avulla.

3.1 Kehittämismvaihtoehtojen kuvaus

Yhteenveto

- Ensimmäinen kehittämismvaihto (1A) on nimetty ”Kunta keskiössä” -vaihtoehdoksi. Tässä vaihtoehdossa rahoitus kootaan yhteen kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään ja se suunnataan kunnille, jotka vastaavat työvoima- ja kotoutumispalveluiden järjestämisestä. Kunnat ohjaavat rahoitusta eri kotoutumista ja kielitaitoa edistäviin palveluihin, joita voivat tuottaa eri toimijat (kunnan omat/ulkopuoliset toimijat).
- Toinen kehittämismvaihtoehto (1B) on nimetty ”Kunta keskiössä valtion ohjaamana” -vaihtoehdoksi. Vaihtoehdossa perustettaisiin oma kotoutumiskoulutuksen määrärahamomentti. Rahoitus tulisi tällöin ministeriön (TEM) kautta kunnille, jotka ohjaisivat rahoitusta edelleen palveluiden tuottajille vaihtoehdon 1A tapaan.
- Kolmannessa ”Kouluttaja keskiössä” -kehittämismvaihtoehdossa koulutuksen toteuttajien tulisi hakea ministeriöltä (OKM) kotoutumiskoulutuksen ja luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen järjestämislupaa.

Rahoitus tulisi näille järjestämisluvan omaaville toimijoille suoraan valtiolta erikseen määriteltävillä kriteereillä.

Tässä selvityksessä esitetyt kehittämisvaihtoehdot on luotu syksyn 2024 kuluessa. Rahoituksen yhteen tuomista koskevat kehittämisvaihtoehdot ovat yhteydessä kotoutumispalveluiden kokonaisuudistuksessa tehtäviin muihin ratkaisuihin. Näin ollen tässä selvityksessä esitetyt kehittämisvaihtoehdot tulee yhteensovittaa esimerkiksi muihin kotoutumiskoulutuksen kehittämistä koskeviin ratkaisuihin. Kaikkia näitä seikkoja ei tarkastella kattavasti tässä selvityksessä.

Kaikissa alla esitetyissä kehittämisvaihtoehdoissa on pyritty huomioimaan hallitusohjelmakirjaukset, eli kehittämisvaihtoehdoissa pyritään kokoamaan rahoitusta yhteen kanavaan ja lisäämään osittaista tulosperusteisuutta. Kaksi ensimmäistä kehittämisvaihtoehtoa perustuvat kunnan keskeiseen rooliin rahoituksen saajana ja palveluiden järjestäjänä. Tästä syystä nämä vaihtoehdot on esitetty vaihtoehtoina 1A ja 1B. Kolmas kehittämisvaihtoehto perustuisi koulutusten järjestäjien saamiin järjestämislupiin ja rahoitukseen (vaihtoehto 2).

Seuraavaksi kuvataan tarkemmin kaikkia kehittämisvaihtoehtoja. Jokaisessa esitetyssä kehittämisvaihtoehdossa on lukuisia yksityiskohtia, joiden toteuttaminen edellyttää tarkempaa suunnittelua ja joita ei tässä raportissa ole mahdollista kattavasti analysoida. Tässä kuvattujen kehittämisvaihtoehtojen avulla on myös mahdollista luoda muita uusia ratkaisuvaihtoehtoja yhdistelemällä eri vaihtoehtojen yhteydessä esitetyjä asioita. Lisäksi on selvää, että kehittämisvaihtoehtojen tarkentamista on syytä tehdä kotoutumispalveluiden kokonaisuudistuksen yhteydessä tehtävien poliittisten ratkaisujen tarkentuessa.

Ensimmäinen kehittämisvaihto (1A) on nimetty ”Kunta keskiössä” -vaihtoehdoksi. Tässä vaihtoehdossa rahoitus kootaan yhteen peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään ja suunnataan se kunnille, jotka vastaavat työvoima- ja kotoutumispalveluiden järjestämisestä. Kunnat ohjaavat rahoitusta kotoutumista ja kielitaitoa edistäviin koulutuksiin, joita voivat tuottaa kunnan niin halutessa eri toimijat (kunnan omat/ulkopuoliset toimijat). Tämä ratkaisu noudattelisi käytännössä työvoimapalvelu-uudistuksen yhteydessä jo tehtyä ratkaisua, jonka mukaisesti osa työvoimakoulutuksena toteutettavan kotoutumiskoulutuksen rahoituksesta on jo mukana peruspalveluiden valtionosuudessa.

Lisäksi osa työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen kustannuksista korvataan tällä hetkellä valtion korvaukset kotoutumisesta -momentilta (32.50.30, TEM). Tältä momentilta korvataan kotoutumiskoulutuksen kustannukset kansainvälistä suojelua saavien ja heihin rinnastettavien osalta (kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetut henkilöt). Oletettavasti kehittämisvaihtoehdossa 1A laskennalliset korvaukset (momentti 32.50.30, TEM) työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen osalta voisi yhdistää peruspalvelujen valtionosuuteen, mikäli määräävä peruste on yhden rahoituskanavan aikaansaaminen. Tämän ratkaisun vaikutuksia erityisesti kuntien haluun vastaanottaa pakolaisia tulisi kuitenkin arvioida erikseen. Lisäksi tällä ratkaisulla voisi olla negatiivisia vaikutuksia yleisemminkin resurssien määrään ja kotoutumiskoulutuksen järjestämiseen kunnissa, joille maksetaan laskennallista korvausta. Vaikutusta voi olla erityisesti pieniin kuntiin, joille rahoitus kohdentuu laskennallisen korvauksen kautta kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momentin mukaisista henkilöistä, kun taas kuntien valtionosuusjärjestelmässä vieraskielisyyskriteerin mukaan määrittyvä rahoitus kohdistuu usein suurempiin kuntiin.

Toisaalta tämä kansainvälistä suojelua saavia koskeva erillisrahoitus suunnataan jo nykyisin kunnille, joten vaikka kyse ei ole valtion päässä yhdestä rahoituskanavasta, on sen saaja lopulta sama eli kunta. Tätä kotoutumislain kokonaisuudistuksen yhteydessä tehtyä erilliskorvausta on perusteltu sekä sillä, että rahoitus on nopeasti käytettävissä, että sillä, että se kohdistuisi valtionosuusrahoitusta suuremmin niihin kuntiin, joihin pakolaiset muuttavat. Lisäksi rahoitus seuraa mukana, mikäli pakolainen muuttaa toiseen kuntaan maahantulon alkuvaiheessa.

Koska kehittämisvaihtoehto 1A perustuu jo tehtyyn työvoimapalvelu-uudistukseen, varsinainen muutos kohdistuisi käytännössä siihen osaan rahoitusta, joka tällä hetkellä suunnataan opetus- ja kulttuuriministeriöstä vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutukseen ja luku- ja kirjoitustaidon koulutukseen (kotoutumissuunnitelmaan sisältyvät koulutukset). Tämä rahoitus tuotaisiin osaksi peruspalveluiden valtionosuutta, jossa työvoimakoulutuksena toteutetun kotoutumiskoulutuksen rahoitus muiden kuin kansainvälistä suojelua saavien ja heihin rinnastettavien henkilöiden osalta jo nykyisin on.

Osana peruspalvelujen rahoitusta kyseessä olisi yleiskatteellinen rahoitus kunnille. Kyse olisi toimijaneutraalista rahoituksesta, joka ei suuntautuisi suoraan palveluja tuottavalle toimijalle vaan kunnalle. Kunta tekisi halutessaan yhteistyötä muiden kuntien kanssa esimerkiksi työllisyysalueen tai jonkin muun yhteistyöjärjestelyn puitteissa. Tällä kunnalle suunnatulla kokonaisrahoituksella kunta tai kuntien sopiman keskinäisen yhteistyöjärjestelyn mukainen toimija järjestäisi erilaista kotoutumiskoulutusta, luku- ja kirjoitustaidon koulutusta ja muuta tarvittavaa koulutusta siinä määrin, kun se katsoo alueellaan olevan erilaisia koulutustarpeita. Kunta voisi tuottaa palveluja itse tai hyödyntää haluamiaan toimijoita in-house-tuotantona tai kilpailuttamalla, jolloin kilpailuihin voisivat osallistua eri oppilaitokset, kuten vapaan sivistystyön oppilaitokset, ammatilliset oppilaitokset osakeyhtiöidensä kautta sekä yritykset ja muut toimijat.

Kehittämisvaihtoehto noudattelee siis pitkälti jo tehdyn työvoimapalvelu-uudistuksen mukaista tilaa vuoden 2025 alusta lähtien. Työvoimapalvelu-uudistuksen myötä kuntien rahoitusvastuu työttömyysetuusmaksuista varhentuu ja kasvaa, mikä toimisi tässä kehittämisvaihtoehdossa keskeisenä ajurina tarkoituksenmukaisten palveluiden järjestämiselle. Tehty ratkaisu siis jo sisältää työvoimakoulutuksena toteutettavan kotoutumiskoulutuksen. Näin ollen kehittämisvaihtoehdon hyödyt ja riskit ovat pääosin jo olemassa työvoimakoulutuksena toteutettavan koulutuksen osalta. Tältä osin muutos olisi siis merkittävämpi nimenomaan nykyisin vapaalle sivistystyölle suunnatun rahoituksen osalta.

Kehittämisvaihtoehto (1B) on nimetty ”Kunta keskiössä valtion ohjaamana” -vaihtoehdoksi. Vaihtoehdossa perustettaisiin oma kotoutumiskoulutuksen määrärahamomentti. Rahoitus tulisi tällöin ministeriön (TEM) kautta kunnille, jotka ohjaisivat rahoitusta edelleen palveluiden tuottajille vaihtoehdon 1A tapaan. Tässä kehittämisvaihtoehdossa työvoimapalvelu-uudistuksen rahoituksen yhteydessä tehtyä ratkaisua muutettaisiin, sillä työvoimakoulutuksena toteutetun kotoutumiskoulutuksen rahoitus tulisi niin ikään siirtää tähän yhteen kanavaan kerättävään rahoitukseen. Muutos koskisi siis sekä nykyistä peruspalvelujen valtionosuutta että vapaalle sivistystyölle suunnattua rahoitusta. Muutos edellyttäisi myös sen ratkaisemista, miksi yhden työvoimapalvelun muodon (työvoimakoulutuksena toteutettu kotoutumiskoulutus) rahoitus poikkeaisi muiden työvoimapalvelujen rahoitusmallista.

Lisäksi kuten yllä vaihtoehdon 1A yhteydessä todettiin, oletettavasti tässä yhteydessä laskennalliset korvaukset (momentti 32.50.30, TEM) työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen osalta (kansainvälistä suojelua saavien ja heihin rinnastettavien osalta eli kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetut henkilöt) voisi yhdistää tähän muodostettavaan uuteen määrärahamomenttiin, mikäli määräävä peruste on yhden rahoituskanavan aikaansaaminen valtion päässä. Tämän ratkaisun vaikutuksia erityisesti kuntien haluun vastaanottaa pakolaisia tulisi kuitenkin arvioida erikseen. Lisäksi tällä ratkaisulla voisi olla negatiivisia vaikutuksia yleisemminkin resurssien määrään ja kotoutumiskoulutuksen järjestämiseen kunnissa, joille maksetaan laskennallista korvausta. Vaikutusta voi olla erityisesti pieniin kuntiin, joille rahoitus kohdentuu laskennallisen korvauksen kautta kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momentin mukaisista henkilöistä, kun taas kuntien valtionosuusjärjestelmässä vieraskielisyyskriteerin mukaan määrittävä rahoitus kohdistuu usein suurempiin kuntiin.

Kuten aiemmin jo todettiin, toisaalta on yhtä lailla mahdollista perustella, että tämä kansainvälistä suojelua saavia koskeva erillisrahoitus nykyään jo suunnataan kunnille, joten vaikka kyse ei ole yhdestä ja samasta rahoituskanavasta, on sen saaja lopulta sama eli kunta.

Kolmannessa ”Kouluttaja keskiössä” -kehittämismallivaihtoehdossa koulutuksen toteuttajien tulisi hakea ministeriöltä (OKM) kotoutumiskoulutuksen ja luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen järjestämislupaa. Rahoitus tulisi näille järjestämisluvan omaaville toimijoille suoraan valtiolta erikseen määriteltävillä kriteereillä. Kunnan alueella voisi olla yksi tai useampi luvan saanut toimija, joka toteuttaisi kotoutumiskoulutuksia. Syksyn 2024 aikana tehdyt linjaukset järjestämistavasta eli siitä, että kotoutumispalveluiden kokonaisuudistuksessa noudatetaan samaa palveluiden järjestämisen tapaa kuin työvoimapalveluiden järjestämisessä eli rahoitus suunnataan järjestämisvastuussa oleville kunnille, tarkoitti käytännössä sitä, että Kouluttaja keskiössä -vaihtoehdon käsittely on jätetty tässä selvityksessä vähemmälle huomiolle, sillä se ei ole yhteensopiva tämän linjauksen kanssa.

Alla olevissa taulukoissa on esitetty rahoituksen päälogiikka ja rahoituskanava (taulukko 6), rahoituksen määräytymisperuste (taulukko 7), resurssien allokointi kunnassa (taulukko 8), palveluiden tuotannon ja laadun kysymyksiä (taulukko 9) sekä tulosperusteisuuden ja seurannan mahdollisuuksia (taulukko 10) kaikissa edellä esitetyistä kehittämismallivaihtoehdoissa.

Kehittämismallivaihtoehdot on laadittu jatkokeskustelun ja -valmistelun tueksi. Vaihtoehtoja on kuvattu pääpiirteittäin, ei yksityiskohdittain.

Taulukko 6. Rahoituksen päälogiikka ja rahoituskanava

Tarkastelun kohde	1A. Kunta keskiössä	1B. Kunta keskiössä valtion ohjaamana	2. Kouluttaja keskiössä
Rahoituksen päälogiikka	Yhteen koottu rahoitus tulisi yleiskatteellisena ja laskennallisena peruspalvelujen valtionosuutena jokaiseen kuntaan. Kunta päättäisi rahoituksen tarkemmasta kohdentamisesta koulutuksen järjestämiseen, halutessaan yhteistyöjärjestelyssä muiden kuntien kanssa.	Yhteen koottu rahoitus tulisi ministeriön (TEM) omalta määrärahamomentilta yleiskatteellisena jokaiseen kuntaan tai mikäli mahdollista, kuntayhtymälle tai muulle kuntien yhteenliittymälle. TEM myöntäisi järjestämiseen rahoitusta valtion talousarvion määrärahan rajoissa. Kunta päättäisi rahoituksen tarkemmasta kohdentamisesta koulutuksen järjestämiseen, halutessaan yhteistyöjärjestelyssä muiden kuntien kanssa.	Yhteen koottu rahoitus tulisi valtiolta järjestämisluvan saaneille järjestäjille. Järjestämis lupien myöntäminen perustuisi omaan kotoutumiskoulutusta koskevaan lakiin. Järjestäjä voisi olla julkinen tai yksityinen oppilaitos tai yritys tai muu toimija. Luvan tulisi todennäköisesti olla laaja-alainen, jotta sen puitteissa voisi järjestää erilaisia tarvittavia koulutuksia. Lupia myönnettäisiin alueittain tarvittava määrä. OKM myöntäisi järjestämiseen rahoitusta valtion talousarvion määrärahan rajoissa. Rahoitus myönnettäisiin suoraan luvan saaneille, jotka toimisivat alueellisella järjestämisvastuulla ja yhteistyössä muiden koulutusmuotojen kanssa.
Rahoituskanava	Valtionosuutena (VM) ja mahdollisesti erityisiin muihin esiin nouseviin äkillisiin tarpeisiin valtionavustuksina (mahdollisesti TEM).	Ministeriön (TEM) oma määrärahamomentti.	Ministeriön (OKM) oma määrärahamomentti tai jokin muu ratkaisu (esim. OKM+VM).

Taulukko 7. Rahoituksen määräytymisperuste

Tarkastelun kohde	1A. Kunta keskiössä	1B. Kunta keskiössä valtion ohjaamana	2. Kouluttaja keskiössä
Rahoituksen määräytymisperuste	Osana peruspalvelujen valtionosuutta. Rahoituksen kokonaismäärä määräytyisi valtionosuuskriteerien mukaisten edellisen vuoden tietojen perusteella (esimerkiksi vieraskielisyyskriteerin perusteella).	Rahoitus jaettaisiin mahdollisimman ajantasaista tarvetta, suoritteita ja tuloksia kuvaavien tietojen perusteella. Tarvetta kuvaavia kriteereitä voisivat olla esimerkiksi työikäinen ulkomaalaista syntyperää oleva väestö, työnhakijana olevat ulkomaalaiset, ensimmäisten	Rahoitus jaettaisiin pääosin laskennallisin perustein (suoritteet + tulokset). Rahoitus voisi perustua aiemmin toteutuneisiin suoritteisiin ja tulokseen perustuvaan osioon, mikäli sellainen seuranta kyetään laatimaan (tulos: kielitaito ja työllistyminen sekä koulutukseen siirtyminen jollain seurannan piirissä olevalla aikajänteellä;

		kotoutumissuunnitelmien määrä ja pakolaisuuden perusteella kunnassa olevat. Lisäksi allokaation määräytymisessä voisi olla mukana tulokseen perustuva osio, mikäli sellainen seuranta kyetään laatimaan (tulos: kielitaito ja työllistyminen sekä koulutukseen siirtyminen jollain seurannan piirissä olevalla aikajänteellä; tavoiteprosenttiosuus opiskelijoista, joka saavuttaa asetetut tulokset). Voisi edellyttää jonkinlaisia laskennallisia kertoimia luku- ja kirjoitustaidottomien kouluttamiseen ja alueille, joissa on vähän maahanmuuttajia, jotta koulutuksen järjestäminen olisi mahdollista ja taloudellisesti kannattavaa.	tavoiteprosenttiosuus opiskelijoista, joka saavuttaa asetetut tulokset).
--	--	--	--

Taulukko 8. Resurssien allokointi kunnassa

Tarkastelun kohde	1A. Kunta keskiössä	1B. Kunta keskiössä valtion ohjaamana	2. Kouluttaja keskiössä
Resurssien allokointi kunnassa	Kunta kartoittaisi kunnassaan olevat palvelutarpeet ja päättäisi resurssien allokoinnista (esimerkiksi eri asiakassegmenteille ja palvelupoluille) luotuihin palveluihin (ml. yhteistyöjärjestelyt kuntien välillä). Kunnalla tulisi olla kykyä tarkastella tarpeita ja hoitaa asiakkaiden ohjaus tarkoituksenmukaisiin palveluihin sisältäen tarpeiden kartoituksen, koulutustarjottimen ja ohjauksen soveltuvaan koulutukseen. Allokaatiossa tulisi kunnissa huomioida myös ruotsinkielisen kotoutumiskoulutuksen tarve. Erikseen tulisi kansallisesti tarkastella erityisryhmiä, kuten esimerkiksi viittomakielisiä.	Kunta kartoittaisi oman kunnan palvelutarpeet ja päättää resurssien allokoinnista (esimerkiksi eri asiakassegmenteille ja palvelupoluille) luotuihin palveluihin (ml. yhteistyöjärjestelyt kuntien välillä). Valtio (TEM) voi kuitenkin vaikuttaa rahoituksen ohjautumiseen eri tarpeisiin. Kunnalla tulisi olla kykyä tarkastella tarpeita ja hoitaa asiakkaiden ohjaus tarkoituksenmukaisiin palveluihin sisältäen tarpeiden kartoituksen, koulutustarjottimen ja ohjauksen soveltuvaan koulutukseen. Allokaatiossa tulisi kunnissa huomioida myös ruotsinkielisen kotoutumiskoulutuksen tarve.	Kunta ei allokoisi resursseja koulutuksiin, vaan koulutuksen järjestäjät (toteuttajat) järjestävät koulutuksia parhaaksi katsomallaan tavalla saamansa järjestämisluvan ja rahoituksen puitteissa. Kunta vaikuttaisi koulutusten järjestämiseen erityisesti omien luvan omaavien oppilaitostensa kautta.

		Erikseen tulisi kansallisesti tarkastella erityisryhmiä, kuten esimerkiksi viittomakielisiä.	
--	--	--	--

Taulukko 9. Palveluiden tuotanto ja laatu

Tarkastelun kohde	1A. Kunta keskiössä	1B. Kunta keskiössä valtion ohjaamana	2. Kouluttaja keskiössä
Palveluiden tuotanto ja laatu	Kunta päättäisi palveluiden järjestämisestä ja tuotannon tavoista (esimerkiksi mitä koulutusta tuotetaan kunnan omissa oppilaitoksissa, mitä alueella olevissa muissa oppilaitoksissa ja mitä hankitaan markkinoilta). Laadunvarmistaminen tapahtuisi hankinnoissa tai omana tuotantona tehdyssä koulutuksessa hankkijan/järjestäjän toimesta ja sen määrittelemien keinoin (vrt. työvoimakoulutusten hankinta). Palveluiden järjestämisen helpottamiseksi voitaisiin valtion toimesta luoda akkreditoitumisjärjestelmä, johon hyväksytyt toimijat täyttäisivät tiettyjä laadullisia ja muita tarkemmin määriteltäviä ehtoja. Palveluiden hankkimisen näiltä toimijoilta tulisi olla kunnille mahdollisimman yksinkertaista. Vaihtoehtona laadun varmistamisessa olisi opettajan pätevyyden määrittely lainsäädännössä (vrt. esim. laki vapaasta sivistystyöstä ja yleisesti koulutusta koskeva lainsäädäntö). Pitkäjänteisen laadun kehittämisen mahdollisuudet riippuisivat osin siitä, missä määrin koulutus tapahtuisi olemassa olevien oppilaitosten toimesta ja missä määrin erityisesti lyhyillä hankinnoilla markkinoilta sekä hankintojen toteuttamistavasta (laadun huomiointi).	Kunta päättäisi palveluiden järjestämisestä ja tuotannon tavoista (esimerkiksi mitä koulutusta tuotetaan kunnan omissa oppilaitoksissa, mitä alueella olevissa muissa oppilaitoksissa ja mitä hankitaan markkinoilta). Laadunvarmistaminen tapahtuisi hankinnoissa tai omana tuotantona tehdyssä koulutuksessa hankkijan/järjestäjän toimesta ja sen määrittelemien keinoin (vrt. työvoimakoulutusten hankinta). Palveluiden järjestämisen helpottamiseksi voitaisiin valtion toimesta luoda akkreditoitumisjärjestelmä, johon hyväksytyt toimijat täyttäisivät tiettyjä laadullisia ja muita tarkemmin määriteltäviä ehtoja. Palveluiden hankkimisen näiltä toimijoilta tulisi olla kunnille mahdollisimman yksinkertaista. Vaihtoehtona laadun varmistamisessa olisi opettajan pätevyyden määrittely lainsäädännössä (vrt. esim. laki vapaasta sivistystyöstä ja yleisesti koulutusta koskeva lainsäädäntö). Pitkäjänteisen laadun kehittämisen mahdollisuudet riippuisivat osin siitä, missä määrin koulutus tapahtuisi olemassa olevien oppilaitosten toimesta ja missä määrin erityisesti lyhyillä hankinnoilla markkinoilta sekä hankintojen toteuttamistavasta (laadun huomiointi).	Järjestämisluvan saaneet organisaatiot päättäisivät koulutusten järjestämisestä ja voisivat täydentää palvelujaan hankkimalla niitä ulkopuolelta, mikäli tämä on lupaehtojen puitteissa mahdollista. Koulutuksen järjestäjän kykyä ja edellytyksiä laadukkaan koulutuksen tuottamiseksi arvioitaisiin järjestämisluvan hakuprosessissa ja mahdollisesti järjestämislupaan liittyvissä myöhemmissä tarkasteluissa. Pitkäjänteinen laadun kehittäminen olisi mahdollista, koska luvanhaltijoilla olisi ennakoitavissa oleva näkymä toiminnan jatkumiseen.

Taulukko 10. Seuranta ja tulospäruusteisuus

Tarkastelun kohde	1A. Kunta keskiössä	1B. Kunta keskiössä valtion ohjaamana	2. Kouluttaja keskiössä
Seuranta	Keskeinen hyöty kotoutumiskoulutuksen rahoituksen kokoamisessa kuntien peruspalveluiden valtionosuuteen olisi se, että kaikki kotoutumiskoulutuksen rahoitus saataisiin saman seurannan piiriin. Valtionosuusjärjestelmässä rahoituksen toteutumista seurataan vuoden 2025 alusta lähtien kuntien lakisääteisen talousraportoinnin kautta palveluluokkien avulla. Kotoutumissuunnitelmaan sisältyvään kotoutumiskoulutukseen kohdistetut tuotot ja kulut merkitään kuntien talousraportoinnissa omalle palveluluokalle, jolle kirjataan kaikki itse tuotettu kotoutumiskoulutus sekä palvelun ostona hankittu kotoutumiskoulutus sisältäen mm. vapaan sivistystyön oppilaitoksissa, aikuislukiossa tai muissa yksiköissä toteutetun koulutuksen. Palveluiden tuotantoa (asiakkaiden määrä eri koulutuksissa ja suoritteet, odotusajat koulutuksiin) ja asiakkaiden etenemistä (erityisesti kielitaito, työllistyminen ja siirtyminen jatkokoulutukseen) tulisi seurata kunnan (tai yhteistyöjärjestelyn esim. kuntayhtymän) toimesta. Valtio seuraisi tuloksia yleisesti kuntien talousraportoinnin kautta ja kotoutumisen seurannan yhteydessä (KEHA-keskus).	Määrärahan seuranta tulisi rakentaa erillisesti, mikä lisäisi merkittävästi hallinnollista työtä. Kehittämisvaihtoehto edellyttäisi hallinnollista työtä niin valtionhallinnossa kuin kunnissa suhteellisen pienen rahoituksen erillisjärjestelyjen toteuttamiseksi. Kyse olisi erillisestä seurantajärjestelmästä (vrt. 1A, joka rakentuu olemassa olevan valtionosuusjärjestelmän ja kotoutumisen seurannan varaan). Kehittämistyössä tulisi toki pyrkiä hyödyntämään esimerkiksi kotoutumisen seurantaa. Palveluiden tuotantoa (asiakkaiden määrä eri koulutuksissa ja suoritteet, odotusajat koulutuksiin) ja asiakkaiden etenemistä (erityisesti kielitaito, työllistyminen ja siirtyminen jatkokoulutuksiin) seurattaisiin kunnan (tai yhteistyöjärjestelyn esim. kuntayhtymän) ja myös valtion toimesta kuntien talousraportoinnin perusteella, jotta voitaisiin varmistaa rahoituksen käyttö siihen, mihin se on tarkoitettu. Lisäksi seurantaa tehtäisiin kotoutumisen seurannan yhteydessä (KEHA-keskus).	Rahoituksen ja suoritteiden seurannassa voitaisiin hyödyntää esimerkiksi nykyisiä vapaan sivistystyön käytäntöjä, mutta lisäksi tulisi pystyä tarkastelemaan esimerkiksi koulutuksessa aikaansaatuja tuloksia ja mahdollisesti myös yhdistämään näitä tietoja kuntien työvoimapalveluiden ja työnhakijoiden tietoihin. Näin seurannassa pystyttäisiin nykyistä paremmin seuraamaan laadun ja tuloksellisuuden kehittymistä. Kyse olisi erillisestä seurantajärjestelmästä (vrt. 1A, joka rakentuu olemassa olevan valtionosuusjärjestelmän ja kotoutumisen seurannan varaan). Palveluiden tuotantoa ja asiakkaiden etenemistä (kielitaito, eteneminen) seurattaisiin järjestäjän ja valtion toimesta. Kuntakohtainen seuranta tulisi rakentaa erikseen nykyisen järjestelmän päälle.
Tulos-perusteisuus	Kuntien itsehallinto ja valtionosuusjärjestelmä rajaavat valtion mahdollisuuksia kotoutumispalveluiden ohjaamiseen nykyistä tulospäruusteisemmiksi. Kunnat	Tulospäruusteisuus voisi toteutua sekä valtion myöntämässä rahoituksessa että kunnan tekemissä hankinnoissa.	Tulospäruusteisuus voisi toteutua jossain määrin rahoituksessa, mikäli sitä koskeva seuranta kyetään laatimaan. Tämä edellyttäisi merkittävää hallinnollista työtä ja järjestelmäkehittämistä.

Tarkastelun kohde	1A. Kunta keskiössä	1B. Kunta keskiössä valtion ohjaamana	2. Kouluttaja keskiössä
	päätteisivät itsehallintonsa puitteissa omista ratkaisuihstaan. Tulosperusteisuus sisältyy jo lähtökohtaisesti tähän kehittämismvaihtoehtoon ja työvoimapalvelu-uudistukseen siten, että kunnat hyötyvät toimintansa tehokkuudesta ja tuloksellisuudesta mm. työllisyyspalveluiden kannustinmallin kautta. Lisäksi kunta voisi halutessaan tehdä kotoutumiskoulutuksen hankintoja tulosperusteisesti.	Tulosperusteisuus toteutuisi tarkemmin määriteltävin osin jo ministeriön allokoidessa rahoitusta eri kuntiin tarpeen ja tulosten perusteella. Tämä edellyttäisi merkittävää hallinnollista työtä ja järjestelmäkehittämistä. Lisäksi tulisi arvioitavaksi se, missä määrin lakisääteisiä palveluja koskevassa kuntien rahoituksessa voi olla tulosperusteisuutta mukana. Lisäksi kunta voisi halutessaan tehdä kotoutumiskoulutuksen hankintoja tulosperusteisesti.	Tulosperusteisuus voisi olla yksi osa valtion rahoituksen määritymistä järjestämisluvan saaneille koulutuksen järjestäjille (vrt. ammatillinen koulutus ja korkeakoulutus).

3.2 Kehittämisvaihtoehtojen arviointi

Yhteenveto

- Kehittämisvaihtoehtojen arvioinnissa käytetään viittä kriteeriä: opiskelijälähtöisyys, joustavuus ja reagointikyky, kustannustehokkuus, ohjattavuus sekä laatu ja sen varmistaminen.
- Kehittämisvaihtoehtojen arvioinnissa näiden arviointikriteerien kautta kuvattujen huomioiden lisäksi muita vaikutuksia kuten esimerkiksi vaikutuksia erimuotoisten organisaatioiden toimintaan ja niiden toimintaedellytyksiin.

Edellä esitettyjen kehittämisvaihtoehtojen 1A, 1B ja 2 arvioinnissa käytetään alla esitettyjä viittä kriteeriä:

- » Opiskelijälähtöisyys: Opiskelijoiden kielitaidon kehittyminen ja eteneminen töihin tai koulutukseen sekä erityisryhmien ja -tarpeiden huomiointi. Opiskelijoiden erilaisten tarpeiden nykyistä parempi huomiointi tulisi olla tehtävien uudistusten tärkein lähtökohta.
- » Joustavuus ja reagointikyky: Kyky kanavoida koulutusten resursseja muuttuvia asiakasmääriä ja tarpeita vastaavasti sekä rahoitusmallin soveltuvuus rahoituksen määrän muutoksiin.
- » Kustannustehokkuus: Rahoitus ohjautuu tehokkaasti opiskelijoiden koulutukseen, ja hallinnollisen työn määrä on mahdollisimman vähäinen.
- » Järjestelmän ohjattavuus: Koulutusten järjestämistä voidaan seurata, arvioida, ohjata ja johtaa tulosten eli opiskelijoiden etenemisen perusteella koulutuksen järjestäjän (toteuttajan), kunnan/työvoimaviranomaisen ja/tai valtion tasolla.
- » Laatu ja sen varmistaminen: Koulutusten laatua on mahdollista varmistaa ja kehittää.

Kunkin arviointikriteerin kautta muodostetut havainnot esitetään alla omina taulukoinaan (taulukot 11–15).

Taulukko 11. Opiskelijälähtöisyys

Arviointikriteeri	1A. Kunta keskiössä	1B. Kunta keskiössä valtion ohjaamana	2. Kouluttaja keskiössä
Opiskelijälähtöisyys	Palveluiden osuvuus riippuu kunnasta (+yhteistyöjärjestelystä), jolla on vapaus järjestää palvelut parhaaksi katsomallaan tavalla yleiskatteellisella rahoituksella. Voi johtaa rahoituksen suuntaamiseen muualle, epäyhtenäisiin toimintatapoihin ja yhdenvertaisuutta koskeviin ongelmiin. Kunta voi päätyä suosimaan omia toimintojaan siinäkin tapauksessa, että ne eivät ole opiskelijoiden tarpeiden kannalta parhaita, jättää hyödyntämättä eri oppilaitosten osaamista tai hankkia koulutusta vain hintaa vahvasti korostaen. Kunnan on kyettävä luomaan opiskelijälähtöinen tarjonta, joka tukee eri kohderyhmien etenemistä koulutus- ja työllistymispoluilla - tähän erikokoisilla kunnilla on erilaiset mahdollisuudet. Rahoitus pirstaloituu, mikäli kunnat eivät tee yhteistyötä. Pieni rahoitusosuus ei muutoin kuin yhteistyötä tekemällä mahdollista opiskelijälähtöisyyttä, erityisesti pienemmissä kunnissa. Todennäköisesti myös työllisyysaluerajat ylittävää yhteistyötä tarvitaan eri kohderyhmien tarpeita vastaavien palveluiden järjestämiseksi. Rahoituksen on oltava myös kokonaisuudessaan riittävä sekä laskennallisesti valtionosuutena että myös todellisuudessa kunnan toimintaan osoittamina resursseina. Käytännössä kunnassa/kuntien yhteistyöjärjestelyssä tulisi olla keskitetty/yhtenäinen ohjaustoiminto, joka ohjaisi opiskelijat oikeisiin koulutuksiin (laajasti kaikki	Valtio ohjaa kotoutumiskoulutuksen rahoitusta kuntiin ja voisi jossain määrin vaikuttaa sen allokointiin. Rahoitus olisi kuitenkin kunnille yleiskatteellista, joten sen kohdentaminen tapahtuisi kunnissa. Palveluiden osuvuus on yhdistelmä valtion kykyä allokoida rahoitus tarkoituksenmukaisesti kuntiin ja kunnan kykyä järjestää palvelut tarpeiden mukaan. Opiskelijälähtöisyys riippuisi paljon kunnan päätöksistä (ks. huomiot 1A). Käytännössä kunnassa/kuntien yhteistyöjärjestelyssä tulisi olla keskitetty/yhtenäinen ohjaustoiminto, joka ohjaisi opiskelijat oikeisiin koulutuksiin (laajasti kaikki kotoutumiskoulutusta tarvitsevat). Lisäksi ministeriön tarkempien jakokriteerien tulisi olla opiskelijälähtöisyyden mahdollistavia eli niiden tulisi reagoida riittävästi tarpeiden kasvuun tai vähenemiseen. Rahoitus pirstaloituu, mikäli kunnat eivät tee yhteistyötä. Pieni rahoitusosuus ei muutoin kuin yhteistyötä tekemällä mahdollista opiskelijälähtöisyyttä, erityisesti pienemmissä kunnissa. Todennäköisesti myös työllisyysaluerajat ylittävää yhteistyötä tarvitaan eri kohderyhmien tarpeita vastaavien palveluiden järjestämiseksi. Rahoituksen on oltava myös kokonaisuudessaan riittävä sekä laskennallisesti valtionosuutena että myös todellisuudessa kunnan toimintaan osoittamina resursseina.	Koulutuksen järjestäjä järjestää koulutuksia järjestämislupansa ja saamansa rahoituksen puitteissa saatavilla olevien tietojen ja näkemystensä mukaan. Opiskelijälähtöisyyden huomioinnin tulisi vaikuttaa järjestämislupien myöntämiseen. Voi johtaa siihen, että järjestämisluvun haltija järjestää sitä, mitä pystyy ja osaa eikä sitä, mitä asiakkaat ja kunta tarvitsevat. Toisaalta malli mahdollistaisi opetuksen pitkäjänteisen kehittämisen. Riskinä on tuotantolähtöinen toiminta opiskelijälähtöisyyden sijasta. Opiskelijälähtöisyys kuitenkin riippuisi osin siitä, missä määrin kunta / työvoimaviranomainen vastaa opiskelijavalinnoista ja ohjaa eteenpäin eri koulutusmuotoihin. Myös omaehtoisen koulutuksen roolin määrittely vaikuttaisi opiskelijälähtöisyyden toteutumiseen. Mallin yksityiskohdista riippuen ainakin osa koulutuksista (tai mahdollisesti kaikki koulutukset) olisivat työnhakijoiden näkökulmasta omaehtoisia koulutuksia. Maahanmuuttaneiden kyvyt hakeutua itsenäisesti heille sopiviin omaehtoiisiin koulutuksiin vaihtelevat.

	kotoutumiskoulutusta tarvitsevat). Lisäksi olisi tärkeää kyetä ennakoimaan koulutustarpeita eli käytännössä kuntaan kohdistuvaa muuttoliikettä eri maahantuloperustein. Erikseen tulisi määritellä, miten ratkaistaisiin esim. erityisryhmien koulutus.	Erikseen tulisi määritellä, miten ratkaistaisiin esim. erityisryhmien koulutus.	
--	---	---	--

Taulukko 12. Joustavuus ja reagointikyky

Arviointikriteeri	1A. Kunta keskiössä	1B. Kunta keskiössä valtion ohjaamana	2. Kouluttaja keskiössä
Joustavuus ja reagointikyky	Rahoitus tulee yleiskatteellisina valtionosuuksina kuntiin. Kunta (+yhteistyöjärjestely) voi näissä puitteissa sinänsä reagoida joustavasti havaitsemiinsa tarpeisiin ja niiden muutoksiin. Todennäköisesti valtionosuuden kriteerit eivät kuitenkaan reagoisi nopeasti äkillisiin muutoksiin palvelutarpeissa ja maahan muuttaneiden määrissä. Tästä johtuen rahoitus ei välttämättä kohdistuisi tehokkaasti alueellisesti ja ajallisesti nopeastikin vaihtelevan tarpeen mukaisesti. Tällaisissa tilanteissa voitaisiin tarvita joitain muita rahoitusinstrumentteja, esimerkiksi pakolaisten määrän kasvaessa äkillisesti voimakkaasti. Tähän voisi vastata säilyttämällä laskennallisessa korvauksessa kotoutumiskoulutuksen rahoituksen niiden henkilöiden osalta, joista sitä maksetaan. Joustavuus ja reagointikyky olisi todennäköisesti parempi, mikäli yhteistyötä kuntien välillä tehdään laajasti, jolloin palvelutarjonta olisi laajempaa ja kustannustehokkaammin järjestettyä. Osin joustavuus riippuisi kuntien päätöksenteon toimivuudesta ja kuntien välisistä yhteistyö- ja sopimusjärjestelyistä.	Järjestelmä perustuu määrärahaan, jonka allokontiin kuntiin TEM voi vaikuttaa (esim. äkilliset muutokset lukumäärissä tai tarpeissa). Lisäksi kunta voi määrärahan puitteissa järjestää havaitsemiaan tarpeita vastaavia palveluja. Joustavuus ja reagointikyky riippuisi siis rahoituksen allokaation kriteereistä ja mahdollisimman ajantasaisesta tiedosta. Joustavuus ja reagointikyky olisi todennäköisesti parempi, mikäli yhteistyötä kuntien välillä tehdään laajasti, jolloin palvelutarjonta olisi laajempaa ja kustannustehokkaammin järjestettyä. Osin joustavuus riippuisi kuntien päätöksenteon toimivuudesta ja kuntien välisistä yhteistyö- ja sopimusjärjestelyistä. Joustavuus ja reagointikyky riippuisivat myös kunnan kyvystä järjestää palvelut tarkoituksenmukaisesti eli esimerkiksi oman tuotannon, in-house -toiminnan ja markkinoilta hankitun koulutuksen yhdistelmänä. Joustavuus ja reagointikyky liittyvät myös rahoitusmekanismin kykyyn seurata mahdollisimman reaaliaikaisesti maahanmuuttajamääriä (tai jotain	Järjestelmä perustuu järjestämisluvan haltijoiden reagointikykyyn järjestämisluvaehtojen puitteissa. Suoritteiden mukainen takautuva rahoitus reagoi hitaasti ja puutteellisesti muutoksiin tarpeissa. Ongelma voi olla samankaltainen kuin kehittämisvaihtoehdossa 1A, jossa rahoituksen kriteerit eivät reagoi muutoksiin nopeasti. Kehittämisvaihtoehdossa 2 rahoitus olisi kuitenkin suunnattu luvanhaltijoille, joten jos opiskelijaryhmät ja niiden tarpeet muuttuvat nopeasti, olisi uudelleen suuntaus tehtävä koulutusjärjestelmän sisällä, kun taas kehittämisvaihtoehdossa 1A kyse olisi isommasta vieraskielisyyteen perustuvasta kuntien peruspalveluiden rahoituskokonaisuudesta, jonka sisällä uudelleen suuntaaminen tehtäisiin. Teoriassa joustavuutta voisi lisätä sillä, että valtion tasolla tehtäisiin päätös määrärahan suurentamisesta äkillisissä muutostilanteissa, jolloin kouluttajilla olisi varmuus myöhemmin saatavan rahoituksen suuruudesta (vrt. luvussa 2.3.5 esitetty Saksassa käytetty toimintamalli).

	Joustavuus ja reagointikyky riippuisivat myös kunnan kyvystä järjestää palvelut tarkoituksenmukaisesti eli esimerkiksi oman tuotannon, in-house -toiminnan ja markkinoilta hankitun koulutuksen yhdistelmänä. Joustavuus ja reagointikyky liittyvät myös rahoitusmekanismin kykyyn seurata mahdollisimman reaaliaikaisesti maahanmuuttajamääriä (tai jotain erityistä segmenttiä kuten tällä hetkellä erikseen seurataan pakolaisia osana laskennallisten korvausten maksamista kunnille). Laskennallisten korvausten yhdistämistä yhteen kanavaan tai pitämistä nykyisen kaltaisena erillisratkaisuna käsiteltiin tämän luvun alussa kehittämisvaihtoehtojen kuvauksen yhteydessä.	erityistä segmenttiä kuten tällä hetkellä erikseen seurataan pakolaisia osana laskennallisten korvausten maksamista kunnille). Laskennallisten korvausten yhdistämistä yhteen kanavaan tai pitämistä nykyisen kaltaisena erillisratkaisuna käsiteltiin tämän luvun alussa kehittämisvaihtoehtojen kuvauksen yhteydessä.	
--	---	--	--

Taulukko 13. Kustannustehokkuus

Arviointikriteeri	1A. Kunta keskiössä	1B. Kunta keskiössä valtion ohjaamana	2. Kouluttaja keskiössä
Kustannustehokkuus	Mahdollistaa kustannustehokkaan järjestämisen, mikäli kunnalla on hankintaosaamista ja omaa tuotantoa (eri asiakassegmenteille tarpeita vastaavat ratkaisut omana tuotantona tai hankintoina markkinoilta). On kuitenkin huomioitava, että asiakkaiden tarkoituksenmukainen ohjaus edellyttää resursseja. Lisäksi on huomioitava, että kilpailuttaminen edellyttää resursseja niin hankintaa tekevältä kuin siihen osallistuvilta. Mikäli koulutuksia hankitaan markkinoilta, on riskinä pelkkä hintakilpailu, mikäli hankkija ei osaa riittävästi huomioida laatua kilpailuttamisessa (ks. laatu ja sen	Mahdollistaa kustannustehokkaan järjestämisen, mikäli kunnalla on hankintaosaamista ja omaa tuotantoa (eri asiakassegmenteille tarpeita vastaavat ratkaisut omana tuotantona tai hankintoina markkinoilta). On kuitenkin huomioitava, että asiakkaiden tarkoituksenmukainen ohjaus edellyttää resursseja. Lisäksi on huomioitava, että kilpailuttaminen edellyttää resursseja niin hankintaa tekevältä kuin siihen osallistuvilta. Mikäli koulutuksia hankitaan markkinoilta, on riskinä pelkkä hintakilpailu, mikäli hankkija ei osaa riittävästi huomioida laatua kilpailuttamisessa (ks. laatu ja sen	Kustannustehokkuus perustuu järjestämisluvanhaltijoiden palvelutarjonnan kokonaisuuden kustannustehokkuuteen. Pysyvät rakenteet voivat kuitenkin helposti lisätä kustannuksia, jos niitä ei voida hyödyntää tehokkaasti mahdollisiin nopeastikin muuttuviin määriin ja tarpeisiin, mikä heikentäisi koko järjestelmän kustannustehokkuutta. Toisaalta järjestämisluvamalli todennäköisesti rakentuisi valtion tasolla määriteltyihin yksikköhintoihin, joiden tulisi olla sellaiset, että ne mahdollistaisivat koulutusten laadukkaan toteutuksen.

	varmistaminen). Epäonnistuneet kilpailutukset voivat myös pitkittää hankintaprosesseja. Rahoitus pirstaloituisi pieniin osiin, mikä vaikeuttaisi järjestämistä niissä kunnissa, joihin rahaa ohjautuisi vähän, mikäli kunnat eivät tee yhteistyötä. Kustannustehokkuus edellyttää kuntien ja todennäköisesti myös työllisyysalueiden välistä yhteistyötä. Valtion kannalta kustannustehokas, koska järjestelmä toimisi ilman merkittävää hallinnollista työtä (vrt. vaihtoehdot 1B ja 2.). Hallinnollista työtä kuitenkin syntyisi, mikäli malliin rakennettaisiin akkreditointijärjestelmä (ks. laatu ja sen varmistaminen).	varmistaminen). Epäonnistuneet kilpailutukset voivat myös pitkittää hankintaprosesseja. Rahoitus pirstaloituisi pieniin osiin, mikä vaikeuttaisi järjestämistä niissä kunnissa, joihin rahaa ohjautuisi vähän, mikäli kunnat eivät tee yhteistyötä. Kustannustehokkuus edellyttää kuntien ja todennäköisesti myös työllisyysalueiden välistä yhteistyötä. Malli edellyttäisi erillisen rahoitusjärjestelmän luomista ja merkittävää työpanosta (TEM/KEHA-keskus/VM). Lisäksi hallinnollista työtä syntyisi, mikäli malliin rakennettaisiin akkreditointijärjestelmä (ks. laatu ja sen varmistaminen).	Järjestämislupamalli edellyttää hallinnollisia resursseja keskushallinnossa ja lupaa hakevissa toimijoissa. Mallin yksityiskohdista riippuen ainakin osa koulutuksista (tai mahdollisesti kaikki koulutukset) olisivat työnhakijoiden näkökulmasta omaehtoisia koulutuksia. Omaehtoisten koulutusten operointi aiheuttaa työvoimaviranomaisille hallinnollista työtä todennäköisesti enemmän kuin työvoimakoulutusten hallinnointi. Ylipäättänsä koulutuksiin osallistujien ohjauksen ratkaisut edellyttäisivät resursseja.
--	--	--	---

Taulukko 14. Järjestelmän ohjattavuus

Arviointikriteeri	1A. Kunta keskiössä	1B. Kunta keskiössä valtion ohjaamana	2. Kouluttaja keskiössä
Ohjattavuus	Kunta voi aidosti ohjata palveluiden järjestämistä. Edellyttää panostusta sekä asiakkaiden ohjaukseen että palveluiden seurantaan ja ohjaamiseen. Valtion ohjausvaikutus perustuisi erityisesti työvoimapalvelu-uudistuksen mukaisesti kuntien kannustimiin järjestää palvelut tehokkaasti ja tuloksellisesti.	Valtio ohjaa rahoituksen kokonaismäärän ja sen allokaation kautta, mutta osin myös sisällöllisesti tarkempien rahoituskriteerien ja seurannan avulla. Kunta ohjaa palveluiden järjestämistä. Edellyttää panostusta kunnassa sekä asiakkaiden ohjaukseen että palveluiden seurantaan ja ohjaamiseen. Valtion tulisi luoda malli koko järjestelmän seurantaan ja ohjaamiseen, mikä edellyttäisi merkittävää hallinnollista työtä.	Valtio ohjaa järjestämislupien myöntämisen ja rahoituksen kokonaismäärän kautta. Kunnat ohjaavat lähinnä sitä kautta, missä määrin kuntaomisteiset oppilaitokset hakevat järjestämislupia ja mitä koulutuksia kuntaomisteiset toimijat toteuttaisivat.

Taulukko 15. Laatu ja sen varmistaminen

Arviointikriteeri	1A. Kunta keskiössä	1B. Kunta keskiössä valtion ohjaamana	2. Kouluttaja keskiössä
Laatu ja sen varmistaminen	Malliin olisi hyödyllistä luoda kaikille yhteinen laadun varmistus, sillä muuten kyse on kuntatasoisista ratkaisuksista ja rakenteista. Kotoutumiskoulutus ei välttämättä toteutuisi valtakunnallisesti yhtenäisesti ilman erityistä huomiota laadun varmistamiseen. Laadun heikentyminen on riski erityisesti, jos päätöksenteossa tarkastellaan vain palvelun järjestämisestä seuraavia välittömiä kustannuksia ja niistä saatavia säästöjä. Toisaalta kunnilla on työvoimapalvelu-uudistuksen myötä vahvat kannustimet edistää työllisyyttä. Vaihtoehtona voisi olla valtion toteuttama akkreditointijärjestelmä, johon hakeutumista edellyttäisiin koulutustoimijoilta (tai osalta niistä, mikäli hyväksyttäisiin tietyt toimijat ilman akkreditoitumista). Kunnat voisivat hankkia näiltä toimijoilta suoraviivaisemmin palveluja. Tämä edellyttäisi panostusta järjestelmän laadintaan, ylläpitoon ja seurantaan. Toinen vaihtoehto voisi olla määritellä kotoutumiskoulutuksessa edellytetty opetushenkilöstön pätevyys lainsäädännössä. Laadun kannalta oleellista on, että osaavia opettajia on saatavilla kotoutumiskoulutukseen. Lähtökohtana on kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden noudattaminen.	Malliin olisi hyödyllistä luoda kaikille yhteinen laadun varmistus, sillä muuten kyse on kuntatasoisista ratkaisuksista ja rakenteista. Kotoutumiskoulutus ei välttämättä toteutuisi valtakunnallisesti yhtenäisesti ilman erityistä huomiota laadun varmistamiseen. Vaihtoehtoina voisi olla akkreditointijärjestelmä tai lainsäädännön tarkentaminen (kuten kehittämisvaihtoehdossa 1A). Laadun kannalta oleellista on, että osaavia opettajia on saatavilla kotoutumiskoulutukseen. Lähtökohtana on kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden noudattaminen.	Laadun varmistaminen tapahtuu ensisijaisesti järjestämislopajärjestelmän kautta eli esimerkiksi luvan saamisen ehtoina ja luvan ehtojen toteutumisen seurannassa. Tähän voi yhdistyä opettajan pätevydestä säättäminen lainsäädännössä. Laadun kannalta oleellista on, että osaavia opettajia on saatavilla kotoutumiskoulutukseen. Lähtökohtana on kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden noudattaminen.

Kehittämisvaihtoehtojilla olisi edellä esitetyissä taulukoissa arviointikriteerien kautta kuvattujen huomioiden lisäksi muitakin vaikutuksia, kuten esimerkiksi vaikutuksia erimuotoisten organisaatioiden toimintaan ja niiden toimintaedellytyksiin eri puolilla Suomea. Toimijaneutraali rahoitus (mallit 1A ja 1B) kohdistuisi kunnalle, joten vaikutukset eri toimijoihin ja niiden toimintaedellytyksiin riippuisivat pitkälti siitä, millaisia koulutusten järjestämiseen liittyviä ratkaisuja kunnissa tehtäisiin. Vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutuksen ja luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen rahoituksen yhdistäminen muuhun kunnille suunnattuun kotoutumiskoulutuksen rahoitukseen vaikuttaisi vapaan sivistystyön oppilaitoksiin vähentäen niiden suoraan saamaa rahoitusta.

Muutoksen tarkemmat vaikutukset vapaan sivistystyön eri toimijoihin riippuisivat siitä, missä määrin vapaan sivistystyön oppilaitokset toteuttaisivat yhteen kootun rahoituksen mukaista kotoutumiskoulutusta ja siitä, missä määrin kunnat järjestäisivät koulutuksia omana tuotantona ja missä määrin kunnat puolestaan hankkisivat kotoutumiskoulutusta yksityisiltä toimijoilta kilpailuttamalla. Vapaan sivistystyön toimijoissa on sekä kuntaomisteisia että yksityisiä toimijoita. Oletettavasti suurimmat vaikutukset vaihtoehtojissa 1A ja 1B kohdistuisivat vapaan sivistystyön yksityisiin kansanopistoihin, varsinkin, mikäli kunta ei päätyisi hankkimaan niiltä koulutuksia kilpailutusten kautta tai nämä toimijat eivät osallistuisi kilpailutuksiin.

4 Pohdinta ja suositukset

Tässä luvussa esitetään selvityksen laatijan pohdinta ja suositukset selvityksen kokonaisaineiston analyysin pohjalta.

4.1 Pohdinta

Alla esitetty pohdinta on jäsennelty tutkimuskysymysten mukaisesti. Pohdinnan jälkeen esitetään selvityksen laatijan suositukset.

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoitusmallien toimivuus

1. Miten kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoitusmallit tällä hetkellä toimivat eri organisaatioiden (kunnat, keskeiset ministeriöt ja koulutuksen järjestäjät) näkökulmasta?

Työvoimakoulutuksena toteutettavaa kotoutumiskoulutusta on vuoden 2025 alusta lukien toteutettu työvoimapalveluja koskevan kokonaisratkaisun mukaisesti kuntien ja kuntien muodostamien työllisyysalueiden järjestämänä. Tältä osin mallin toimivuudesta saadaan kokonaisuudessaan lisätietoa ja kokemuksia työvoimapalvelu-uudistuksen käytännön toimeenpanon edetessä. Työvoimakoulutuksena järjestettävää kotoutumiskoulutusta voidaan toteuttaa kunnan omana tuotantona, hankintamenettelynä tai in house -hankintana.

Vuoden 2024 loppuun saakka työvoimakoulutusten hankinnat toteutettiin ELY-keskusten kilpailuttamina. Tämän selvityksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa kritisoitiin erityisesti työvoimakoulutuksena järjestetyn kotoutumiskoulutuksen rahoituksen riittämättömyyttä kokonaisuudessaan, mikä heijastuu esimerkiksi jonotusaikoina koulutukseen. Kilpailutettujen koulutusten laadun osalta esitettiin sekä positiivisia että negatiivisia näkemyksiä. Erityisesti kritisoitiin vahvasti hintaan perustuvia hankintoja, millä viitattiin lähinnä hinnan ja laadun painoarvoihin hankinnassa. Haastatellut kuitenkin tunsivat vaihtelevasti hankintoihin liittyviä käytäntöjä ja menettelytapoja yksityiskohtaisesti, joten on vaikeaa arvioida, missä määrin näkemykset perustuivat mielikuviin ja missä määrin

työvoimakoulutuksena järjestettyjen kotoutumiskoulutuksen tarkempaan tuntemukseen. Esimerkiksi hankinnoissa määritellyt vähimmäisvaatimukset ovat niin ikään osa laadun varmistusta riippumatta siitä, mikä on hinnan ja laadun painoarvon jakauma. Yleisesti ottaen hankintaosaamisen merkitystä kuitenkin korostettiin useassa haastattelussa. Erityinen huolenaihe työvoimakoulutuksena järjestettyjen kotoutumiskoulutuksen osalta tulevaisuudessa liittyy kotoutumiskoulutuksen opettajien saatavuuteen.

Vapaan sivistystyön oppilaitosten näkökulmista vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutukseen ja luku- ja kirjoitustaidon koulutukseen suunnattu rahoitus toimii pääosin hyvin vakiintuneiden käytäntöjen mukaisesti. Näiden toimijoiden haastatteluissa keskeinen kritiikki suuntautui erityisesti rahoituksen riittämättömyyteen kokonaisuudessaan sekä toimijoiden omaan riskiin toimia koulutuksen toteuttajina ilman varmuutta siitä, millainen määräraha on tulevaisuudessa käytössä. Kuntien ja ELY-keskusten haastatteluissa kritisoitiin puolestaan puutteellista näkymää paikallisen ja alueellisen koulutustarjonnan kokonaisuuteen ja koulutusten toteutukseen, koulutusten vaihtelevaa laatua ja eri koulutusmuotojen rytmityksen vaikeuksia, yleisesti pitkiä koulutus- ja työllisyyspolkuja ja puutteellista kykyä reagoida muuttuviin maahanmuuttajamääriin ja koulutustarpeisiin, koska rahoitus perustuu aiempiin toteumiin.

Kokonaisuutena työvoimakoulutuksena järjestetty kotoutumiskoulutus ja vapaassa sivistystyössä toteutettava kotoutumissuunnitelmiin sisältyvä koulutus ei jakaudu alueellisesti tasaisesti tai tarkoituksenmukaisesti, mikäli palvelutarvetta arvioidaan ensimmäisten kotoutumissuunnitelmien määrän perusteella. Alueellisia eroja on havaittavissa koulutuksen järjestämistavoissa sekä kustannusten ja rahoituksen jakautumisessa alueiden välillä. Erojen taustalla vaikuttaa todennäköisesti erilaiset palvelutarpeet sekä se, millaiseksi koulutuksen järjestämisen käytänteet ovat alueella muodostuneet. Koulutusten tarjonta siis vaihtelee alueittain, eikä tällä tarjonnan kattavuudella välttämättä ole riittävän suoraa yhteyttä eri koulutusta tarvitsevien määrän kanssa. Tässä selvityksessä tehtyyn tarkasteluun ensimmäisten kotoutumissuunnitelmien perusteella liittyy kuitenkin rajoitteita, jotka on esitetty aiemmin tässä raportissa.

Kiinnostavaa sinänsä on, että koulutusten laatu esitettiin kritiikin kohteeksi niin työvoimakoulutuksena toteutetuissa kotoutumiskoulutuksissa kuin vapaan sivistystyön koulutuksissa. Vastaavasti haastatteluissa molempia puolustettiin niin ikään vetoamalla laatuun, joko opettajien pätevyysvaatimuksiin tai eri keinoin määritellä laatua osana hankintoja. Toisin sanoen laatu ja sen varmistaminen on monin tavoin pitkään jatkuneen keskustelun - ja jopa vastakkainasettelun - ytimessä. Laadun ohella toinen keskeinen keskustelu koskee asiakastuloksia eli sitä, mitä tiedetään kielenoppimisesta ja opiskelijoiden etenemisestä koulutus- ja työllisyyspoluilla. Näihin liittyy kuitenkin tietopuutteita, koska esimerkiksi vapaan sivistystyön seurantajärjestelmä ei ole kohdistunut näin määriteltyihin tuloksiin.

Kaikilla tässä selvityksessä tarkastelluilla koulutuksilla on oma lainsäädäntönsä, rahoituksensa, seurantamallinsa ja ohjauksen ja toiminnan logiikkansa. Kokonaisuudessaan nykyinen rahoitusmalli, jossa rahoitusta kohdennetaan eri lähteistä eri käyttötarkoituksiin ja eri toimijoille ei tämän selvityksen aineiston perusteella kuitenkaan mahdollista kokonaisvaltaista asiakaslähtöistä koulutusten järjestämistä ja tarkoituksenmukaiseen koulutukseen ohjaamista. Alueellinen tai paikallinen tarjonta ei välttämättä vastaa tarpeita eikä sen koordinointi ole helppoa, mikä heijastuu asiakasohjaukseen ja palveluiden osuvuuteen. Koko toiminnan ohjaaminen ja kehittäminen kunnan tasolla tai valtakunnallisesti ei vaikuta kovinkaan helpolta. Tämä ei tarkoita sitä, että ei olisi olemassa paikallisia tai alueellisia toimivia ratkaisuja, mutta erilliset rahoituskanavat, seurannan järjestelmät ja toimintamallit joka tapauksessa luovat haasteita palvelutarjonnan ja opiskelijoiden tarpeiden yhteensovittamiselle.

Rahoituksen käytön ja toiminnan tuotosten ja tulosten seuranta

2. Miten kotoutumista ja kielitaitoa edistävissä koulutuksissa tällä hetkellä seurataan rahoituksen käyttöä ja toiminnan tuotoksia ja tuloksia? Miten rahoituksen käytön sekä toiminnan tuotosten ja tulosten seurantaa voitaisiin kehittää?

Vuoden 2024 loppuun saakka ELY-keskukset ovat seuranneet alueillaan hankintasopimusten toteutumista ja rahoituksen käyttöä sekä tuloksia. TEM on seurannut erityisesti käytettyjä rahamääriä, koulutuksen keskimääräisiä päivähintoja sekä asiakaskohtaisia vuosihintoja ELY-keskusalueiden tasolla sekä valtakunnallisesti. Lisäksi on toteutettu muuta seurantaa, kuten esimerkiksi erillisseurantaa kotoutumiskoulutuksessa saavutetusta kielitaitotasosta. Lisäksi on seurattu laadittujen ensimmäisten kotoutumissuunnitelmien määriä, koulutuksessa aloittaneiden määriä ja sukupuolijakaumaa, vuosittaista opiskelijatyöpäivien määrää sekä työllistyneiden ja työttömäksi jääneiden määrää kolme kuukautta koulutuksen päättymisen jälkeen. Tuloksina on seurattu erityisesti saavutettua kielitaitotasoa, jota on tarkasteltu Koulutusportti-tietojärjestelmän avulla ja manuaalisesti. TEM on toteuttanut ELY-keskuksille myös erilliskyselyjä saavutetusta kielitaitotasosta. Saavutetun kielitaitotason osalta vuoden 2025 alusta lukien yhteinen kotoutumiskoulutuksen osana järjestettävä kielitaidon päättötestaus tulee yhdenmukaistamaan kielitaidon arviointia sekä työvoimakoulutuksena että omaehtoisina koulutuksina toteutettavien, kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita noudattavien koulutusten osalta. Kotoutumiskoulutuksen rahoituksen ja koulutuksen toteutuksen seurantaa tehdään vuoden 2025 alusta lähtien kuntien, KEHA-keskuksen ja TEM:n toimesta.

Vapaan sivistystyön koulutusten seuranta on niin ikään vakiintunutta, ja sitä on kehitetty viime vuosina. Vapaan sivistystyön koulutuksen valtionosuuden rahoitusjärjestelmä perustuu aikaisempaan suoritetehtäviin ja suoritteille määriteltäviin yksikköhintoihin. Koulutuksen osalta rahoitus perustuu varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltävän vuoden, eli kahden vuoden takaiseen suoritetehtäviin, joka on saatavilla, kun kalenterivuoden rahoituslaskennat suoritetaan. Näin esimerkiksi vuoden 2024 vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutuksen (kotoutumissuunnitelmaan sisältyvät vapaan sivistystyön koulutukset) rahoitus perustui vuoden 2022 suoritetehtäviin ja nykyjärjestelmän mukaan vuoden 2027 rahoituksen perusteena olisivat vuoden 2025 toteutuneet suoritteet. Valtionosuusrahoitus osoitetaan yleiskatteellisena koulutusten ylläpitäjälle eli ylläpitämisluvan haltijalle. Rahoitusta ohjataan valtion talousarvion puitteissa. Myönnettävä rahoitus ja suoritemäärä skaalataan siten, ettei valtion talousarviossa varattu määräraha ylitä.

Laskennallisena yksikkönä kansanopistoissa on opiskelijaviikko ja muilla vapaan sivistystyön toimijoilla opetustunti. Opetushallitus kerää koulutuksen kustannus- ja suoritetietoja valtionosuusjärjestelmän ylläpitoa, kustannusseurantaa ja koulutuksen arviointia varten. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmän laskenta perustuu koulutuksen järjestäjien ilmoittamiin tietoihin koulutuksen taloudesta ja toiminnasta. Raportointia tehdään kaksi kertaa vuodessa. Raportointi ei koske koulutusten tuloksia, kuten esimerkiksi saavutettua kielitaitoa tai opiskelijoiden jatkopolkuja.

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten järjestämisen kokonaisuuden seuranta, ohjaaminen ja johtaminen on kuitenkin vaikeaa, sillä kullakin koulutusmuodolla on omat vakiintuneet seurantamallinsa, jotka eivät ole helposti yhteensopivia kokonaiskuvan muodostamiseksi. Tämä koskee niin kuntatasoa, koulutuksen toteuttajien tasoa kuin valtakunnankin tasoa. Koulutusten muodostamasta kokonaisuudesta ja sen tuloksellisuudesta onkin kaiken kaikkiaan vaikeaa muodostaa kokonaiskuvaa. Tämä tuskin helpottaa asiakasohjausta tai asiakkaiden mahdollisuuksia hakeutua tarkoituksenmukaisimpaan koulutukseen. Eri selvitysten mukaan asiakkaiden ohjaaminen tai ohjautuminen erilaisiin alkuvaiheen koulutuksiin on ollut osittain epätarkoituksenmukaista. Opiskelijoiden väärin ohjautumisesta on havaintoja useissa eri tavoin rajatuissa ja kohdennetuissa selvityksissä, joita tarkasteltiin osana tätä selvitystä. Näin ollen epätarkoituksenmukaista polutusta paikallisella tai alueellisella tasolla voinee pitää enemmän järjestelmän

ominaisuutena kuin minkään yksittäisen koulutusmuodon tai koulutusten tuottamistavan ongelmana. Ohjauksen ongelmiin vaikuttavat tietysti monet tekijät, mutta rahoituksen riittävyys ja monikanavaisuus eivät ainakaan ole edesauttaneet tarkoituksenmukaisten palvelupolkujen luomista. Koulutustarjonta myös vaihtelee eri puolilla maata, eikä välttämättä kohdennu alueille samassa suhteessa kuin maahanmuutto tai kotoutumiskoulutuksen tarve. Näistä seikoista ja resurssien yleisestä riittämättömyydestä johtuen syntyy esimerkiksi jonoja tarjolla oleviin kotoutumista ja kielitaitoa edistäviin koulutuksiin.

Tarkoituksenmukainen kokonaisu seuranta edellyttäisi mahdollisuutta erotella ja seurata kotoutumiskoulutukseen suunnattua rahoitusta ja sen kustannusten kehitystä kuntatasolla ja kansallisesti. Tämän selvityksen kehittämisvaihtoehdossa 1A tämä tapahtuisi kuntien talousraportoinnin kautta samalla tavalla kuin muussa kuntien peruspalvelujen valtionosuusrahoituksessa. Kehittämisvaihtoehdossa 1B (erillinen kotoutumiskoulutuksen määrärahamomentti) seuranta voisi perustua niin ikään kuntien talousraportointiin, mutta varsinkin mikäli rahoitukseen liittyisi jokin tulosperusteinen elementti tai muita erityisiä rahoituksen myöntämisen kriteerejä, tulisi tätä varten luoda oma seurantamekanismi esimerkiksi olemassa olevien kotoutumisen indikaattoreiden avulla. Tällöin voisi kuitenkin esittää kysymyksen, tulisiko tällaisen erillisseurannan kohdistua vain kotoutumiskoulutukseen vai kotoutumislain mukaisten palvelujen toteutukseen laajemmin. Lisäksi on oleellista, että rahoituksen ja tulosten seurannan menetelmät toimivat sekä kuntatasolla että valtakunnallisesti ilman merkittävää manuaalista seurantaan kohdistuvaa työtä.

Rahoituksen kanavien yhdistämisen vaihtoehdot ja niiden arviointi

3. Millaisia vaihtoehtoja on kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoituksen kanavien yhdistämiseksi, ja mitkä ovat eri vaihtoehtojen edut ja haitat?

Selvitystyön yhteydessä laadittiin kolme kehittämisvaihtoehtoa rahoituskanavien yhdistämiseksi. Näistä keskityttiin kehittämisvaihtoehtoihin 1A ja 1B. Syksyn 2024 aikana tehdyt linjaukset järjestämistavasta eli siitä, että kotoutumispalveluiden kokonaisuudistuksessa noudatetaan samaa palveluiden järjestämisen tapaa kuin työvoimapolkujen järjestämisessä eli rahoitus suunnataan järjestämisvastuussa oleville kunnille, tarkoitti käytännössä sitä, että kehittämisvaihtoehdon 2 eli Kouluttaja keskiössä -vaihtoehdon käsittely on jätetty tässä selvityksessä vähemmälle huomiolle, sillä se ei ole yhteensopiva tämän linjauksen kanssa.

Kehittämisvaihtoehto 1A tarkoittaisi käytännössä sitä, että yleiskatteelliseen kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen tuotaisiin mukaan vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutuksen ja luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen rahoitus. Työvoimakoulutuksena toteutettu kotoutumiskoulutus on jo vuoden 2025 alusta lähtien ollut osa kuntien peruspalvelujen valtionosuusrahoitusta. Kehittämisvaihtoehto 1B edellyttäisi käytännössä sitä, että vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutuksen ja luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen rahoituksen lisäksi myös työvoimapolkuina toteutettavien kotoutumiskoulutusten rahoitus tulisi irrottaa nykyisestä valtionosuusjärjestelmästä osaksi uutta määrärahamomenttia.

Molemmissa kehittämisvaihtoehdoissa oma erillinen kysymyksensä olisi pakolaisista ja heihin rinnastettavista henkilöistä maksettavien kotoutumislain mukaisten laskennallisten korvausten yhdistäminen yhteen rahoituskanavaan ja tällaisen ratkaisun vaikutukset esimerkiksi kuntien halukkuuteen vastaanottaa pakolaisia. Kuten tässä raportissa on todettu, tätä tulisi tarkastella tarkemmin erikseen.

Kehittämisvaihtoehdon 1A etuna on sen pohjautuminen merkittävältä osin jo tehtyyn työvoimapolku-uudistuksen järjestämistaparatkaisuun sekä työvoimapolku-uudistuksessa rakennettuihin rahoituksen ja toiminnan seurannan mekanismeihin. Kehittämisvaihtoehto tukeutuu vahvasti kuntien itsehallintoon ja paikalliseen kykyyn tunnistaa ja ratkaista erilaisia tarpeita sekä kuntien yleisiin kannustimiin edistää kotoutumista ja työllistymistä.

Kehittämisvaihtoehdon yksityiskohtainen etujen ja haittojen arviointi tässä selvityksessä käytettyjen arviointikriteerien näkökulmasta riippuu monelta osin siitä, millaisia kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten järjestämisen ratkaisuja eri kunnissa tehtäisiin. Näiden järjestämiskäytösten arviointi on näin ollen lähtökohtaisesti vaikeaa, sillä työvoimapolvelu-uudistus on ollut voimassa vasta vuoden 2025 alusta lukien. Luonnollisesti myös kuntien peruspalvelujen valtionosuusrahoituksen riittävyys kokonaisuudessaan ja se, missä määrin sitä suunnattaisiin kielitaitoa ja kotoutumista edistäviin palveluihin, vaikuttaisivat merkittävästi palveluiden saatavuuteen, toimivuuteen ja koulutuksella aikaan saataviin tuloksiin.

Kehittämisvaihtoehdon 1B etuna on pyrkimys luoda ohjauksen ja seurannan mahdollistava toimintamalli kotoutumiskoulutukseen suunnatulle rahoitukselle. Tätä voi perustella sillä, että se on merkittävin kotoutumista edistävä palvelu ja koulutus, jonka tarkoituksenmukainen ja yhdenvertainen toteutuminen on keskeinen kansallinen kysymys. Rahoitus olisi tässäkin kehittämisvaihtoehdossa kuitenkin kunnille yleiskatteellista, joten sen suuntaaminen eri tarpeisiin ja koulutuksiin tapahtuisi kunnissa. Kehittämisvaihtoehdon toteuttaminen edellyttäisi joka tapauksessa isompia muutoksia nykytilaan: vapaan sivistystyön rahoituksen yhteen tuomisen lisäksi tulisi työvoimapolvelu-uudistuksesta ”irrottaa” työvoimakoulutuksena järjestetyn kotoutumiskoulutuksen rahoitus. Lisäksi erillisen momentin luominen, käyttöönotto ja seuranta edellyttäisi merkittävää hallinnollista työtä.

Kehittämisvaihtoehtojen arvioinnin perusteella on joka tapauksessa oleellista kiinnittää erityistä huomiota laadun varmistamiseen. Kotoutumiskoulutukseen ja sen laadukkaaseen ja riittävän yhtenäiseen toteutukseen tulisi hajautetussa kuntavetoisessa järjestelmässä kiinnittää erityistä huomiota. Kehittämisvaihtoehtojen 1A ja 1B yhteydessä esitettiin kaksi tapaa koulutuksen laadun varmistamisen vahvistamiseksi: koulutusta toteuttavien toimijoiden akkreditoitumisjärjestelmä ja lainsäädännölliset keinot kuten esimerkiksi opetushenkilöstön kelpoisuuden täsmentäminen. Lisäksi on tärkeää varmistaa järjestäjän tasolla kotoutumiskoulutuksen opetus suunnitelman perusteiden noudattaminen muiden laatua ylläpitävien seikkojen lisäksi. Kunnat ovat tämän osalta jo nyt keskeisessä roolissa.

Työvoimapolveluiden kuntiin siirron yhteydessä käyttöön otetut seurannan välineet ja mekanismit koskevat myös työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen järjestämistä. Jatkokehittämisessä olisi kuitenkin tärkeää arvioida näiden riittävyttä kotoutumiskoulutuksen järjestämisessä ja sen tuloksellisuuden kehittämisessä.

Kokonaisuudessaan kehittämisvaihtoehtojen 1A ja 1B toteutettavuuteen vaikuttaa myös käynnissä oleva valtionosuusjärjestelmän uudistus sekä se, mitä nykyiselle laskennallisten korvausten mallille näissä kehittämisvaihtoehdoissa tehtäisiin kotoutumiskoulutuksen rahoituksen osalta. Molemmissa kehittämisvaihtoehdoissa on siis lukuisia tarkemmin määriteltäviä kohtia ja erikseen ratkaistavia kysymyksiä.

Kehittämisvaihtoehtojen arvioinnissa käytettyjen kriteerien (opiskelijalähtöisyys, joustavuus ja reagoitakyky, kustannustehokkuus, järjestelmän ohjattavuus, laatu ja sen varmistaminen) toteutumiseen vaikuttaa molemmissa kehittämisvaihtoehdoissa 1A ja 1B valittu järjestämisen tapa. Kunta on molemmissa kehittämisvaihtoehdoissa avainroolissa, joskin vaihtoehdossa 1B järjestelmän ohjattavuuteen vaikuttaa ministeriön toiminta määrärahan jakamisessa ja seurannassa, varsinkin jos siihen onnistuttaisiin lisäämään tulospohjaisia elementtejä. Huomionarvoista kuitenkin on, että vaihtoehtojen välillä on vaikeaa tehdä eroa arviointikriteerien avulla, sillä kyse on kuntatasolla tapahtuvasta lainsäädännön implementaatiosta. Tuomalla rahoitusta yhteen kanavaan ei siis suoraan voida taata sitä, että saataisiin järjestettyä opiskelijalähtöisempää, joustavammin reagoivaa, kustannustehokasta, ohjattavaa ja laadukasta kotoutumiskoulutusta. Näiden toteutuminen olisi molemmissa kehittämisvaihtoehdoissa vahvasti sidoksissa kuntatasolla tehtäviin ratkaisuihin.

Erityisen oleellista kuntatasolla olisi, että järjestämistä koskevassa päätöksenteossa tärkeimpänä kriteerinä olisivat osuva kotoutumiskoulutuksen kohderyhmien tarpeiden tunnistaminen ja sen pohjalta tapahtuva opiskelijalähtöinen – siis ei organisaatiolähtöinen – palvelutarjonta sekä toteutuksen ja tulosten seurantaan pohjautuva palvelutarjonnan ja koulutusten kehittäminen. Keskeisintä tulisi olla opiskelijoiden eteneminen koulutus- ja työllistymispoluilla eikä se, kuinka pitkään henkilö on jossain tietyssä palvelussa tai jonkin toimijan koulutuksessa. Koulutusten tuotantotapoja koskevien ratkaisujen tulisi olla tälle opiskelijalähtöisyyden toteuttamiselle alisteisia. Tällainen toimintatapa mahdollistaisi myös parhaiten tulosperusteisuuden hyödyntämisen palveluja hankittaessa. Lisäksi koulutusten järjestämiseen on suunnattava riittävästi resursseja.

Tulosperusteisuus ja kotoutumiskoulutus

4. Millaisia tulosperusteisia rahoitusmalleja on tällä hetkellä käytössä eri koulutusmuodoissa tai muissa julkisissa palveluissa? Millaisia vaihtoehtoja on kotoutumiskoulutuksen rahoituksen muuttamisessa osin tulosperusteiseksi?

Eräitä Suomessa käytössä olevia tulosperusteisia rahoitusmalleja on kuvattu lyhyesti luvussa 2.5. Käytännössä suurin osa tulosperusteisista malleista liittyy joko hankittuihin palveluihin tai yhtenä elementtinä tiettyjen koulutuksen järjestäjille myönnettyjen rahoitusten painokertoimiin tai laskentaperusteisiin. Tuloksellisuudesta tai hyvästä suorituskyvystä on eri maissa palkittu myös koulutuksen järjestäjää ja/tai kotoutujaa, kuten luvun 2.3. havainnoissa tuodaan esiin.

Kotoutumiskoulutuksen rahoituksen vahvempi muuntaminen tulosperusteiseksi toimii niissä rahoitusmalleissa, joissa rahoitus kohdentuu jollekin koulutuksen toteuttajalle tai järjestäjälle tai koulutus hankitaan hankintamenettelyjen puitteissa. Tämäkin edellyttää sitä, että tulosperusteisuus on rakennettu rahoituksen tai seurannan kriteereihin. Käytännössä nämä ovat ne mekanismit, joihin tulosperusteisuus voidaan yhdistää helpoiten. Myös mallissa, jossa rahoitus kohdentuu kuntaan, voidaan teoriassa ajatella, että osa rahoituksen määräytymisperusteesta pohjautuisi edellisen vuoden tuloksiin (samaa tapaan kuin esimerkiksi ammatillisen koulutuksen vaikuttavuusrahoitus, korkeakoulujen vaikuttavuusrahoitus tai Ruotsissa suunnitellut kokeilut, ks. luku 2.3) tai rahoituksesta varattaisiin osa tulosperusteiseen kannustinrahoitukseen (kuten esimerkiksi Alankomaiden ja Saksan esimerkeissä). Kaikki nämä toteutustavat ovat mahdollisuuksia lisätä tulosperusteisuutta riippuen siitä, millainen kokonaisrahoitusmalli otetaan käyttöön. Tällöin tulisi kuitenkin tarkastella, miten tällainen tulosperusteisuuden lisääminen olisi yhteensovitettavissa kuntien lakisääteisten palveluiden toteuttamisen ja kunnallisen itsehallinnon kanssa.

Tulosperusteisuuden lisäämiselle on siis periaatteessa useita erilaisia tapoja rahoitusjärjestelmästä riippumatta. Kansainvälisistä esimerkeistä voidaan huomata, että painotus tulosperusteiseen rahoitukseen kotoutumiskoulutuksessa tai niiden kaltaisissa kielikoulutuksissa on vahvistumassa. Teoreettisina vaihtoehtoina voidaan tunnistaa ainakin seuraavat:

- » Tulosperusteisuus rahoituksen myöntämisen edellytyksenä järjestäjälle/kunnalle (edellyttää lähtötason määrittämistä sekä valitun maksettavan tuloksen määrittelyä ja seurantaa) – toisaalta työvoimapalveluiden uudistuksen rahoitusmalli ja valtionosuusrahoitus ohjaa ainakin osittain jo tähän kannustinmallin avulla.
- » Tulosperusteisuus osana hankintamenettelyä.
- » Tulosperusteisuus erillisenä ”kannustinrahoituksena” koulutuksen toteuttajalle (budjettivaraus).

- » Tulospäruusteisuus korvauksessa kotoutujalle kotoutumiskoulutuksesta silloin, kun kyseessä on palvelusetelijärjestelmä tai järjestelmä, jossa kotoutuja valitsee akkreditoidusta palveluntuottajasta sen, kenen koulutukseen hän osallistuu (ks. Saksan esimerkki luvussa 2.3).

Tulospäruusteisuuden kehittäminen missä tahansa edellä kuvatuista vaihtoehtoista ja tarkemmasta mallista riippumatta edellyttää koulutuksen tavoitteiden selkeää määrittämistä (= mikä kaikki määritellään tulokseksi), tuloksellisuuden painoarvon määrittämistä ja jäsentämistä (esimerkiksi prosenttien kautta ajateltuna) sekä kokeilemista ja testaamista käytännössä. Tuloksina voi hahmottaa saavutetun kielitaitotason, kielitaitotason kehityksen, tutkintoon johtavaan koulutukseen siirtymisen, työllistymisen ja työssä pysymisen tai laajemman kotoutumisen tai erilaisia muita pehmeitä/laadullisia tuloksia, kuten vaikkapa minäpystyvyyden kehittymisen. Usein näiden erilaisten valintojen läpikäynti, keskustelu, painottaminen ja määrittely on ensisijaisesti rahoittajan tehtävä. Haastattelujen ja kansainvälisten esimerkkien perusteella on tärkeää varata aikaa painotusten kokeiluun käytännössä ja varauduttava muuttamaan niitä tarvittaessa, mikäli tällaista haluttaisiin kehittää.

Suomessa työvoimapalveluiden ja kotoutumislain kokonaisuudistukseen liittyvän rahoitusmallin voidaan kuitenkin jo itsessään ajatella olevan tulospäruusteinen: kannustava rahoitusmalli ja kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä ohjaavat kuntia toteuttamaan lakisääteisiä tehtäviään mahdollisimman tehokkaasti. Kuntiin kohdistuvissa rahoituksissa tulee aina huomioida perustuslain edellytykset kuntien itsehallinnosta sekä rahoitusperiaate eli se, että kuntien lakisääteisen tehtävän rahoittamista ei voida jättää kunnille "avoimeksi" tai sellaiseksi että kunnille laskennallisesti myönnettävää rahoitusta vähennettäisiin joillakin periaatteilla. Lisäksi tulospäruusteisuuden sisällyttäminen erillisen pienen tehtäväkokonaisuuden rahoitukseen tuskin kannustaisi kuntia merkittävästi suhteessa nykyiseen peruspalvelujen rahoituskokonaisuuteen. Tällöinhän voisi samalla perusteella pohtia, miksei näin toimittaisi esimerkiksi kaikkien työllisyyttä edistävien palvelujen kohdalla.

Koulutuksen tuottaminen pienemmillä resursseilla

5. Millaisilla järjestelyillä olisi mahdollista tuottaa tuloksellista kotoutumista ja kielitaitoa edistävää koulutusta nykyistä pienemmillä resursseilla?

Yleiskatteellisen, valtionosuutena maksettavan rahoituksen peruslogiikka nojaa kuntien kannustimiin järjestää sellaisia palveluja, jotka johtavat työllistymiseen. Hallitusohjelman kirjauksen mukaan kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten kokonaisuudistuksen säästötavoite on 15 miljoonaa euroa vuodesta 2027 alkaen. Tuleville vuosille sovittujen säästöjen suuruus on niin iso, ettei rahoituksen tuominen yhteen kanavaan luo suoraan sellaisia synergiahyötyjä, jotka kompensoisivat tehtäviä säästöjä.

Tässä selvityksessä ei tarkasteltu kattavasti muita mahdollisia järjestelyjä säästöjen aikaansaamiseksi, mutta periaatteellisina vaihtoehtoina voidaan pitää koulutuksen tuottamista nykyistä pienemmällä yksikköhinnalla, koulutuksen rajaamista nykyistä suppeammalle kohderyhmälle ja koulutuksen osittaista maksullisuutta (ainakin osalle kohderyhmästä) tai näiden vaihtoehtojen yhdistelmiä. Eri maista on tunnistettavissa näistä esimerkkejä. Näiden lisäksi voinee ajatella, että parhaillaan käynnissä oleva työvoimapalveluiden kehittäminen kunnissa voi parhaimmillaan johtaa opiskelijoiden tarpeiden entistä parempaan tunnistamiseen ja ohjauksen parantumiseen sekä palvelutarjonnan nykyistä parempaan koordinaatioon ja kehittämiseen sekä koulutus- ja työllisyyspolkujen joustavoittamiseen ja nopeutumiseen kokonaisuudessaan. Edellä mainittujen vaihtoehtojen lisäksi on mahdollista luoda kannustimia koulutuksen järjestäjille tai opiskelijoille, mutta näiden merkitys tuskin olisi riittävä säästöjen aikaansaamiseksi vuodesta 2027 alkaen. Huomionarvoista on, että taidoiltaan ja oppimiskyvyltään heterogeenisen opiskelijaryhmän tarvitseman kielitaidon saavuttamista ei kuitenkaan voi nopeuttaa tai tehostaa loputtomasti. Tarvitaan myös laadukasta koulutusta. Oma erillinen kysymyksensä on kotoutumiskoulutuksen vuosittaisen tarpeen kehittyminen

tulevina vuosina. Tämä riippuu Suomeen kohdistuvan maahanmuuton määrästä. Lisäksi kotoutumiskoulutuksen kannalta keskeistä on se, että opettajia on saatavilla niillä alueilla ja kunnissa, joissa kotoutumiskoulutuksen tarpeet ovat. Myös kuntien ja työllisyysalueiden välisellä yhteistyöllä ja esimerkiksi kotoutumiskoulutusten verkkototeutuksilla voidaan myötävaikuttaa osaltaan koulutusten riittävyyteen ja saatavuuteen erityisesti määrärahojen pienentyessä.

Lisäksi tiedetään tutkimuskirjallisuuden perusteella, että lisäpanostukset kotoutumiskoulutukseen ovat tuottaneet merkittäviä myönteisiä vaikutuksia kaikissa niissä tapauksissa, joista on tähän mennessä pystytty tekemään uskottava vaikuttavuusarvio. Hanna Pesolan ja Matti Sarvimäen mukaan nämä ”tulokset viittaavat siihen, että kotoutumiskoulutuksesta leikkaaminen todennäköisesti heikentää maahanmuuttajien hyvinvointia ja vaikuttaa kasvavien tulonsiirtojen ja menetettyjen verotulojen takia negatiivisesti julkiseen talouteen.” Lisäksi he toteavat, että ”osa kotoutumiskoulutuksen kaltaisten toimenpiteiden hyödyistä syntyy pitkän ajan kuluessa ja niitä voi olla vaikea mitata. Kustannukset sen sijaan syntyvät nopeasti ja niiden havaitseminen on kohtuullisen helppoa. Tämä epäsymmetrisuus kustannusten ja hyötyjen ajoittumisessa on tärkeää pitää mielessä kotoutumispolitiikan hyödyllisyyttä arvioitaessa.” (Pesola, Sarvimäki & Virkola, 2024.) Näin ollen kotoutumiskoulutuksen resurssien pienentämisellä, koulutuksen rajaamisella suppeammalle kohderyhmälle tai koulutuksen keston, sisältöjen ja laadun heikentämisellä olisi oletettavasti negatiivisia vaikutuksia kotoutumiseen pidemmällä aikavälillä. Säästöjen sijaan voisi argumentoida niinkin päin, että kotoutumiseen tulisi suunnata lisää resursseja, sillä panostukset kotoutumista edistävien palveluiden toimeenpanoon ja niiden resursointiin ovat Suomessa olleet liian vähäisiä. (Saukkonen, 2020.)

4.2 Suositukset

1. Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoitusten tuominen yhteen kanavaan on jo tehtyjen ratkaisujen (työvoimapalvelu-uudistus vuoden 2025 alusta lähtien) johdosta toteutettavissa parhaiten osana peruspalvelujen valtionosuusrahoitusta (kehittämisvaihtoehto 1A). Erillisen määrärahan luominen kotoutumista ja kielitaitoa edistäville koulutuksille (kehittämisvaihtoehto 1B) edellyttäisi merkittävää hallinnollista työtä. Kehittämisvaihtoehto 2 ei puolestaan ole yhteensopiva tehdyn linjauksen kanssa. Linjauksen mukaan kotoutumispalveluiden kokonaisuudistuksessa noudatetaan samaa palveluiden järjestämisen tapaa kuin työvoimapalveluiden järjestämisessä, eli rahoitus suunnataan järjestämisvastuussa oleville kunnille. Vaihtoehtojen välille on kuitenkin vaikeaa tehdä eroa arviointikriteerien avulla, sillä kyse on kuntatasolla tapahtuvasta lainsäädännön implementaatiosta. Tuomalla rahoitusta yhteen kanavaan ei siis suoraan voida taata sitä, että saataisiin järjestettyä opiskelijalähtoisempää, joustavammin reagoivaa, kustannustehokasta, ohjattavaa ja laadukasta kotoutumiskoulutusta.
2. Rahoituksen tuominen yhteen kanavaan ja sen suuntaaminen suoraan kuntiin mahdollistaa sen, että kunnilla on mahdollisuus luoda asiakastarpeita vastaava kokonaistarjonta, joka auttaa luomaan opiskelijoille eheämpiä koulutus- ja työllisyyspolkuja. Kunnan toiminta on ratkaisevassa roolissa tämän mahdollisuuden toteuttamisessa. Onnistuminen edellyttää kunnalta kykyä ja resursseja tunnistaa tarpeita, järjestää palveluja tarkoituksenmukaisella tavalla ja ohjata opiskelijoita tarpeita vastaaville poluille.
3. Rahoituksen kokoamisella hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti yhteen kanavaan tavoitellaan muun muassa sitä, että kuntien saaman rahoituksen käytön seuranta olisi mahdollista sekä kuntakohtaisesti että valtakunnallisesti. Noudatettaessa jo tehtyä työvoimapalvelu-uudistuksen ratkaisua, rahoitusta seurattaisiin kuntien talousraportoinnin kautta. Lisäksi koulutusten toteutumista seurataan sisällöllisesti KEHA-keskuksen seurannan avulla osana työvoima- ja kotoutumispalvelujen seurantaa. Mikäli yhteen tuodaan laajasti kotoutumista ja edistävien koulutusten rahoitus, olisi kaikki rahoitus saman seurannan piirissä kuntatasolla ja valtakunnallisesti.

4. Tulospäruusteisuuden lisääminen koulutuksiin on parhaiten toteutettavissa kuntien hankintojen yhteydessä, mikäli ne itse näkevät tämän tarpeelliseksi alueensa kohderyhmän koulutustarpeiden kannalta. Kunnat tekevät päätökset tuotantotavoista kunnallisen itsehallinnon puitteissa. Kunnilla on jo tehtyjen ratkaisujen myötä (työvoimapalvelu-uudistus vuoden 2025 alusta lähtien) kannustin edistää nopeaa työllistymistä.
5. Tässä selvityksessä esitettyjen kehittämisvaihtoehtojen arvioinnin perusteella on joka tapauksessa tärkeää kiinnittää erityistä huomiota kotoutumiskoulutusten laadun varmistamiseen. Koulutuksen laatu ymmärretään eri tavoin, mikä näkyy selvästi tässä selvityksessä tarkasteltuja koulutuksia koskevassa keskustelussa. Käsitusten yhtenäistäminen ja konkreettiset toimenpiteet laadun kehittämiseksi ovat tästäkin syystä erityisen tärkeitä. Tässä selvityksessä esitettyjen kehittämisvaihtoehtojen yhteydessä esitettiin kaksi tapaa kotoutumiskoulutuksen laadun varmistamisen vahvistamiseksi: koulutusta toteuttavien toimijoiden akkreditoitumisjärjestelmä ja lainsäädännölliset keinot kuten esimerkiksi opetushenkilöstön kelpoisuuden täsmentäminen. Lisäksi on tärkeää varmistaa järjestäjän tasolla kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden noudattaminen muiden laatua ylläpitävien seikkojen lisäksi.
6. Pakolaisten ja heihin rinnastettavien henkilöiden laskennallisten korvausten samaan rahoituskanavaan yhdistämisen vaikutukset tulisi arvioida erikseen, erityisesti sen kannalta, miten se vaikuttaisi kuntien halukkuuteen vastaanottaa pakolaisia. Lisäksi tällä ratkaisulla voisi olla negatiivisia vaikutuksia yleisemminkin resurssien määrään ja kotoutumiskoulutuksen järjestämiseen kunnissa, joille maksetaan laskennallista korvausta. Vaikutusta voi olla erityisesti pieniin kuntiin, joille rahoitus kohdentuu laskennallisen korvauksen kautta kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momentin mukaisista henkilöistä, kun taas kuntien valtionosuusjärjestelmässä vieraskielisyyskriteerin mukaan määrittyvä rahoitus kohdistuu usein suurempiin kuntiin. Tämä voisi osaltaan vaikuttaa myös maan sisäiseen muuttoliikkeeseen pienemmistä kunnista suuriin kaupunkeihin.

Lähdeluettelo

Arbetsförmedlingen. <https://arbetsformedlingen.se/for-arbetssookande/extra-stod/stod-a-o/etableringsprogrammet>

Aslund, O. & Engdahl, M. (2012). *The Value of Earning for Learning: Performance bonuses in immigrant language training*. IZA Discussion Paper No. 7118, IZA, Bonn, Germany.

BAMF. Federal Office for Migration and Refugees.

<https://www.bamf.de/EN/Themen/Integration/ZugewanderteTeilnehmende/Integrationskurse/InhaltAblauf/inhaltblauf-node.html>

Celik, S., Persson, J., & Karlsson, L. (2020). *Maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolut Ruotsissa. Kolmen toimenpiteen kartoitus*. Valtioneuvoston kanslia. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:41. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-920-2>

Folkbildningsrådet. (2022). *Särskilda villkor för Svenska från dag ett och Vardagssvenska i studieförbund 2023*. Diariennr: 22/00604.

Karvi. (2020). *Maahanmuuttajien koulutuspolut. Arviointi vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksesta, aikuisten perusopetuksesta ja ammatillisen koulutuksen kielitaitovaatimusten joustavoittamisesta*. Kansallisen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 11:2020.

Karvi. (2022). *Aikuisena luku- ja kirjoitustaitoa oppimassa; Arviointi maahanmuuttajien lukutaitokoulutuksesta*. Kansallisen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 27:2022.

Kuntoutussäätiö, Demos Helsinki, Helsingin yliopisto, Oxford Research & Siirtolaisuusinstituutti. (2021). *Maahanmuuttaneiden koulutus- ja työllisyyspolut*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:29.

Lunde, H. & Lysen, J. (2022) *Norskprøveresultater og arbeidsmarkedsstatus. Tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet*. Statistisk sentralbyrå. Rapporter 2022/7.

https://www.ssb.no/utdanning/voksenopplaering/artikler/norskproveresultater-og-arbeidsmarkedsstatus/_/attachment/inline/8c8af47e-9ac7-4c85-a4fb-918ff5eb652f:f3257a899bfc7de0836f81887bb9907d0f2e737f/RAPP2022-07.pdf

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. <https://www.inburgeren.nl/en/paying-for-integration/index.jsp>

OECD. (2021). *Language Training for Adult Migrants. Making Integration Work*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/02199d7f-en>

OECD. (2024). *State of Immigrant Integration – Germany*. OECD Publishing. [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/migration/Sii2024--Germany%20\(ENG\)%20--%20v6%20\(FINAL%20with%20bookmarks\).pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/migration/Sii2024--Germany%20(ENG)%20--%20v6%20(FINAL%20with%20bookmarks).pdf)

Opetushallitus. (2017a). *Vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelmasuositus*.

Opetushallitus. (2017b). *Aikuisten perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet*.

Opetushallitus. (2022). *Kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteet*.

Opetushallitus. (2024). *Ammatillisen koulutuksen rahoitus*.

<https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/Ammatillisen%20koulutuksen%20rahoitus%202024.pdf>

Opetus- ja kulttuuriministeriö. (2024). *Ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen rahoitusmallit vuodesta 2025 alkaen*. OKM: 11.4.2024.

<https://okm.fi/documents/1410845/4392480/Ammattikorkeakoulujen+ja+yliopistojen+rahoitusmallit.pdf/2475ffd6-c8fd-7389-5826-609c4ce10d6f/Ammattikorkeakoulujen+ja+yliopistojen+rahoitusmallit.pdf?t=1712829018346>

Owal Group Oy. (2016). *Yliopistolakiuudistuksen vaikutusten arviointi: Loppuraportti 30.6.2016*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:30.

Oxford Research. (2023). *Language Training Services for Adult Immigrants in the Nordic Countries – A comparative study*. TemaNord 2023:512. <https://pub.norden.org/temanord2023-512/>

Pesola, H., Sarvimäki, M. & Virkola, T. (2024). *Mitä oikeastaan tiedämme maahanmuuttajien kotoutumispolitiikan vaikuttavuudesta?* Labore, T&Y 4/2024.

Rambøll. (2020). *Evaluering af danskuddannelsesreformen 2017*.

https://uim.dk/media/ca1fvj3g/rapport_evalueringen-af-danskuddannelsesreformen-2017.pdf

Riksoverheid. (2020). *Memorie van toelichting*.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/04/memorie-van-toelichting-wetsvoorstel-wet-inburgering>

Ruuskanen, L. & Väänänen A-M. (2022). *Kotoutumiskoulutuksen laadukkaan toteutuksen elementtejä*. Uudenmaan ELY-keskus, Kainuun ELY-keskus & Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus 12/2022.

Ruuskanen, L. & Väänänen A-M. (2022). *Suosituksia kotoutumiskoulutuksen hankintoihin*. Uudenmaan ELY-keskus, Kainuun ELY-keskus & Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, 2022.

Saukkonen, P. (2020). *Suomi omaksi kodiksi – Kotouttamispolitiikka ja sen kehittämismahdollisuudet*. Gaudeamus.

Skolinspektionen. (2024). *Redovisning av regeringsuppdrag*. SI 2023:7614.

<https://www.skolinspektionen.se/globalassets/02-beslut-rapporter-stat/granskningsrapporter/regeringsrapporter/redovisning-av-regeringsuppdrag/2024/sfi/granskning-av-sfi.pdf>

Skolverket. (2024). *Studieavbrott och genomströmning i sfi*. Rapport 2024:3.

<https://www.skolverket.se/publikationsserier/rapporter/2024/studieavbrott-och-genomstromning-i-sfi>

SOU. (2022). *Betänkande av Utredningen om sfi-peng till utbildningsanordnare*. SOU 2022:17.

<https://www.regeringen.se/contentassets/627e748e8c35462da1504e04a90d5afa/en-modell-for-att-mata-och-belona-progression-inom-sfi-sou-202217/>

Udlændinge- og Integrationsministeriet. (2020). *Aktiviteten hos udbydere af danskuddannelse for voksne udlændinge m.fl. i 2020*. <https://integrationsbarometer.dk/tal-og-analyser/filer-tal-og-analyser/danskuddannelserne-filer/Aktivitetenhosudbydereafdanskuddannelseforvoksneudlndingem.fl.2020.pdf>

Udlændinge- og integrationsministeriet. (2021). *Flere udlændinge få danskundervisning efter afskaffet brugerbetaling*.
<https://www.uim.dk/nyhedsarkiv/2021/december/flere-udlaendinge-faar-danskundervisning-efter-afskaffet-brugerbetaling/>

Valtionalouden tarkastusvirasto. (2018a). *Tuloksellisuuskertomus: Kotoutumiskoulutus*. Tarkastuskertomukset 15/2018.

Valtionalouden tarkastusvirasto (2018b). *Tarkastusmuistio: Kotoutumiskoulutuksen tuloksellisuus*. Liittyy tarkastukseen: Kotoutumiskoulutus.

Valtionalouden tarkastusvirasto. (2022). *Kotoutumiskoulutus, jälkiseurantaraportti*. Tarkastuskertomus 15/2018.

