



KUNNTO KUNTO

TIIVISTELMÄ

EDELLÄKÄVIJÄLLÄ EI OLE ESIKUVIA

Esiselvitys toimintamalleista koulutuksen järjestäjien, yritysten ja kuntien välisessä yhteistyössä työperäistä maahanmuuttoa ja kansainvälisiä rekrytointeja koskien

Edelläkävijällä ei ole esikuvia

Timo Karkola, ammattikasvatusneuvos

Esiselvityksen kohteena olivat erilaiset toimintamallit koulutuksen järjestäjien, yritysten ja kuntien yhteistyölle työperäistä maahanmuuttoa ja kansainvälisiä rekrytointeja koskien. **Perimmäisenä vaikuttavuuspäämääränä on tukea ja parantaa yritysten ja kuntien elinvoimaisuutta ja kilpailukykyä sekä toimintaedellytyksiä työmarkkinoiden muutoksessa.** Esiselvityksen sisältämistä case-kuvauksista ja johtopäätöksistä on konkreettista hyötyä niille kunnille (elinkeinotoimi ja työllisyyden hoito sekä kehitysyrityt), jotka ovat vasta muovaamassa rooliaan työperäisen maahanmuuton verkostoissa ja prosesseissa.

Esiselvityksessä keskitytään ammattiosaajiin ja pysyvään työvoimaan. Siksi korkeasti koulutetut maahanmuuttajat ja suomalainen korkeakoulusektori, pakolaispoliittisista syistä maahan saapuvat yksilöt ja perheet sekä kausi- ja komennustutyöntekijät tms. suljettiin tarkastelun ulkopuolelle.

Esiselvityksen keskiössä kuntasektorilta ovat niiden elinkeino- ja työllisyydenhoidon vastuualueet. Ne voidaan nähdä eräänlaisessa ”verkonkutojan” roolissa ammattiosaajien kv-rekrytoinnin prosessissa niin yritysten tarpeiden tunnistamisen kuin monimuotoisten palveluiden järjestämisen ja tuottamisen näkökulmista. Tavoitteena on vahvistaa em. roolia, mutta myös korostaa kuntien välillä tapahtuvaa vertaisoppimista.

Ammattiosaajien kv-rekrytointiprosessien keskeisiä toimijaryhmiä ovat henkilöstöpalvelualan yritykset ja ammatillisen koulutuksen järjestäjät. Esiselvitys korostaa näiden molempien ryhmien asemaa ja roolia nimenomaan palveluiden järjestäjänä ja tuottajana kysyntälähtöisesti. Kv-rekrytoinnin käynnistäminen korvaamaan koulutuksen järjestäjän pieneneviä opiskelijamääriä alhaisen syntyvyyden ja/tai muuttotappioalueilla (so. ”opiskelijapula”) ei ole tässä esiselvityksessä noudatettavan vastuullisuuden tai etiikan mukainen motiivi.

Väestörakenteen ja huoltosuhteen muutokset vaikuttavat merkittävästi kuntatalouteen ja kuntien mahdollisuuksiin toteuttaa niillä olevat lakisääteiset tehtävät, puhumattakaan kykyyn investoida elinvoimaisuutta kehittäviin infrastruktuuri-, yritys- ja työllisyyspalveluihin. Onnistuminen työperäisessä maahanmuutossa ja kv-rekrytoinneissa on kuntien sekä alueen elinkeinoelämän ja muiden työnantajien yhteinen intressi.

Kuntien toimintakulttuuria työperäisessä maahanmuutossa ja kv-rekrytoinneissa on leimannut tietynlainen varovaisuus ja reaktiivisuus: kuntien palvelut ikään kuin ”odottavat”, että ihminen eli tässä tapauksessa maahanmuuttaja kyselee asettautumis- ja peruspalveluiden perään tai tulee niitä hakemaan. Tässäkin asiassa on toki suuria strategisia ja toiminnallisia eroja kuntakentän piirissä.

Positiivista kehitystä työperäisen maahanmuuton kehittämiseksi edustavat niin maahanmuuttokoordinaattorien virkojen perustaminen kuin maahanmuuttajien osaamiskeskus-toimintakin. Osaamiskeskuksissa TE-palvelut, kunnat ja oppilaitokset ohjaavat asiakkaita joustavasti sopivaan koulutukseen ja työmarkkinoille. Palvelua olisi syytä kehittää ja laajentaa koskemaan myös keskisuuria ja pieniä kuntia erilaisten yhteistyöjärjestelyjen kautta.

Mitä uudenlainen proaktiivisuus voisi merkitä ja edellyttää kunnilta? Ainakin sitä, että kunnilla olisi ajantasainen tilannekuva väestö-, työvoima- ja työvoimatarpeiden kehityksestä sekä työperäisen maahanmuuton ja kv-rekrytointien mahdollisuuksista alueen elinvoimaisuuden kehittämisessä. Tilannekuvan tulisi heijastua kuntastrategiassa päätettäviin päämääriin ja tavoitteisiin kunnan kehittämiseksi sekä keinoihin niihin pääsemiseksi. Konserniohjauksen tulisi jakaa osa tavoitteista ja tehtävistä kuntakonsernin eri yksiköiden vastuulle ja osa kilpailumarkkinatoimijoiden vastuulle sekä vastata itse hankejohtamisen kehittämisestä.

Suomi tarvitsee pikaisesti työperusteisen maahanmuuton kansallisen vision, jaetut päämäärät sekä strategian päämääriin pääsemiseksi ja mittarit edistymisen seuraamiseksi. Keskustelun työperusteisesta maahanmuutosta ja kv-rekrytoinneista tulisi perustua tutkittuun tietoon ja ajantasaiseen tilannekuvaan. Kotimainen säädösvalmistelu ja sen vaikutusten arviointi tulee toteuttaa jatkossa aiempaa monimuotoisemman yhteiskunnan ja työelämän näkökulmasta. Tämä tukee mm. ammatillisen koulutuksen lainsäädännön soveltamista EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta tulevan työvoiman tarpeisiin.

Kaikkien maahanmuuttajien, niin humanitaarisista kuin työperusteisistakin syistä tulleiden osaaminen on kyettävä tunnistamaan ja hyödyntämään täysmääräisesti. Monilta työpaikoilta puuttuu kuitenkin osaaminen ja kulttuuri työperäisen maahanmuuton ja kv-rekrytointien hyödyntämiseen ja maahanmuuttajien integroimiseen osaksi työyhteisöä.

Kansallisen vision ja päämäärien puuttuessa työperäistä maahanmuuttoa koskeva arjen kehittämistyö on jäänyt projektiluontoiseksi ja hankevetoiseksi ikään kuin olettaen, että kohtaanto-ongelmassa olisi kyse ohimenevästä tilasta työmarkkinoilla. Hankerahoitus ei kuitenkaan luo yhteiskuntaan työperäistä maahanmuuttoa tukevia pysyviä rakenteita, ohjausjärjestelmää tai palveluja, eikä tue verkostojen ja ekosysteemiajattelun kehittymistä. Työperäiseltä maahanmuutolta haettu vaikuttavuus edellyttää toimijoiltaan myös erikoistumista sekä jatkuvaa ja volyymiltaan riittävän suurta palvelutuotantoa.

Työperusteisen maahanmuuton alueellisilta verkostoilta ja prosesseilta puuttuu usein omistajuus. Ennakointiin sekä alueelliseen strategia- ja hanketyöhön riittää kyllä tulijoita, mutta kun pitäisi ”kääriä hihat” ja tuottaa palveluja yksittäisen työnantajan ja maahanmuuttajan kohtaamiseksi, osaavia ja halukkaita tekijöitä on vähän. Lisäksi Suomen työperäiseltä maahanmuutolta puuttuu ”puhelinnumero”.

TE-palvelu-uudistus 2024, lähinnä työllisyyspalveluiden siirto kunnille (työllisyysalueille) ei sinänsä paranna prosessien tai palveluiden laatua, vaikuttavuutta tai tehoa. Kuntaliiton ja kuntien tulisi yhteistyössä keskeisten sidosryhmiensä kanssa määritellä ja pilotoida kokonaisvaltaisia palvelupolkuja maahanmuuttajille; niin pakolais- ja työperusteisille kuin yrittäjillekin. Palvelupolut räätälöitäisiin huomioiden kansainväliset esimerkit sekä suurten, keskisuurten ja pienten suomalaisten kuntien erilaiset toimintaolosuhteet ja mahdollisuudet. Public-private partnership -periaatteella järjestettyjen palvelujen nykyistä laajempi hyödyntäminen maahanmuuttajien kv-rekrytoinneissa sekä asettautumis-, kotoutumis- ja työnvälityspalveluiden järjestämisessä saattaa parantaa ko. palvelujen laatua, vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta.

Kuntien rooli työvoiman saatavuuden edistämisessä nousi esiin osana Kuntaliiton strategian päivittämistä alkuvuodesta 2022. Tämän selvityksen keskeinen tavoite on ollut tuottaa ajantasaisia ja konkreettista tilannetietoa niistä keinoista, joilla kunnat voivat tukea työvoiman saatavuutta kv rekrytoinnin onnistumista edistämällä. Selvityksen lähtökohta oli ennen kaikkea luoda pohjaa aihealueen jatkokehittämiselle kunnissa ja Kuntaliitossa. Konkreettisuuden takaamiseksi prosessi kytkettiin toteutuneisiin rekrytointiprosesseihin ja niiden onnistumisen kuvaamiseen rekrytoinnin kohteena olleiden henkilöiden, heidän työnantajien ja prosessiin osallistuneiden tahojen näkökulmasta. Tehtyjen rajausten avulla selvityksen laajuus ja aikataulu puristettiin kolmen henkilötyökuukauden työpanosta vastaavaksi.

Selvityksen tekijäksi valittiin ammattikasvatusneuvos Timo Karkola. Sopimus työn toteuttamisesta solmittiin lokakuun 2022 alussa. Sopimuksen mukaisesti tulokset olivat Kuntaliiton käytettävissä 31.12.2022.

Esiselvityksen johtopäätökset

Suomi tarvitsee pikaisesti työperusteisen maahanmuuton kansallisen vision, jaetut päämäärät sekä strategian päämääriin pääsemiseksi ja mittarit edistymisen seuraamiseksi. Keskustelun työperusteisesta maahanmuutosta ja kv-rekrytoinneista tulee perustua tutkittuun tietoon ja ajantasaiseen tilannekuvaan. Kotimainen säädösvalmistelu ja sen vaikutusten arviointi tulee toteuttaa jatkossa aiempaa monimuotoisemman yhteiskunnan ja työelämän näkökulmasta. Tämä tukee mm. ammatillisen koulutuksen lainsäädännön soveltamista EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta tulevan työvoiman tarpeisiin.

Suomen ja suomalaisten työpaikkojen on yhdessä löydettävä vastaukset kysymyksiin, mitkä kansalliset ja alueelliset tekijät voivat muodostua kansainvälisen tason vetovoimatekijöiksi, millaiset työpaikat houkuttelevat maahanmuuttajia sekä miten saada heidät integroitua ja pidettyä maassamme. Keskustelua ei tule käydä mekanistisista lähtökohdista, kyse on uusista suomalaisista.

Kaikkien maahanmuuttajien, niin humanitaarisista kuin työperusteisistakin syistä tulleiden osaaminen on kyettävä tunnistamaan ja hyödyntämään täysmääräisesti. Monilta työpaikoilta puuttuu kuitenkin osaaminen ja kulttuuri työperäisen maahanmuuton ja kv-rekrytointien hyödyntämiseen ja maahanmuuttajien integroimiseen osaksi työyhteisöä.

Kansallisen vision ja päämäärien puuttuessa työperäistä maahanmuuttoa koskeva arjen kehittämistyö on jäänyt projektiluontoiseksi ja hankevetoiseksi ikään kuin olettaen, että kohtaanto-ongelmassa olisi kyse ohimenevästä tilasta työmarkkinoilla. Hankerahoitus ei kuitenkaan luo yhteiskuntaan työperäistä maahanmuuttoa tukevia pysyviä rakenteita, ohjausjärjestelmää tai palveluja, eikä tue verkostojen ja ekosysteemijattelun kehittymistä. Työperäiseltä maahanmuutolta haettu vaikuttavuus edellyttää toimijoiltaan myös erikoistumista sekä jatkuvaa ja volyymiltaan riittävän suurta palvelutuotantoa.

Työperusteisen maahanmuuton alueellisilta verkostoilta ja prosesseilta puuttuu usein omistajuus. Ennakointiin sekä alueelliseen strategia- ja hanketyöhön riittää kyllä tulijoita, mutta kun pitäisi ”kääriä hihat” ja tuottaa palveluja yksittäisen työnantajan ja maahanmuuttajan kohtaamiseksi, osaavia ja halukkaita tekijöitä on vähän. Lisäksi Suomen työperäiseltä maahanmuutolta puuttuu ”puhelinnumero”.

Nuoresta toimintakulttuurista ja alan nopeasta kasvusta johtuen kv-rekrytointien eettisyyteen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Työperäisen maahanmuuton ja etenkin yksittäisen maahanmuuttajan esineellistämisen piilee merkittävä eettinen riski. Maahanmuuttajat arvonlisän tuottajina ovat usein alihyödynnettyjä eli he työskentelevät kantaväestöön verrattuna useammin koulutustaan vastaamattomissa töissä. Hukkaamme kansallisella tasolla huomattavan määrän potentiaalia.

Pelkkä lakisääteisten perustehtävien hyväkään hoito ei riitä kunnille niiden toimintaympäristön muutoksessa, eri sidosryhmien odotusten ja vaatimusten kasvaessa sekä kuntien nykyisessä taloudellisessa tilanteessa. Kunnilla on työperäisen maahanmuuton ja kv-rekrytointien prosesseissa nykyisellään merkittävä tukirooli mm. alueellisten työvoimatarpeiden ennakoinnin sekä asettautumispalveluiden osa-alueilla. Mutta kunnat pystyvät paljon parempaan.

TE-palvelu-uudistus 2024, lähinnä työllisyyspalveluiden siirto kunnille (työllisyysalueille) ei sinänsä paranna prosessien tai palveluiden laatua, vaikuttavuutta tai tehoa. Kuntaliiton ja kuntien tulisikin yhteistyössä keskeisten sidosryhmiensä kanssa määritellä ja pilotoida kokonaisvaltaisia palvelupolkuja maahanmuuttajille; niin pakolais- ja työperusteisille kuin yrittäjillekin. Palvelupolut räätälöitäisiin huomioiden kansainväliset esimerkit sekä suurten, keskisuurten ja pienten suomalaisten kuntien erilaiset toimintaolosuhteet ja mahdollisuudet. Public-private partnership -periaatteella järjestettyjen palvelujen nykyistä laajempi hyödyntäminen maahanmuuttajien kv-rekrytoinneissa sekä asettautumis-, kotoutumis- ja työnvälityspalveluiden järjestämisessä saattaa parantaa ko. palvelujen laatua, vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta.

Ammatillisen koulutuksen nykyistä rahoitusjärjestelmää ei ole suunniteltu, eikä rahoituksen määrää mitoitettu ajatellen EU- ja ETA-alueen ulkopuolisen työperusteisen maahanmuuton kasvavia tarpeita. Tämä erityinen tarve tulisi ottaa huomioon ohjaus- ja rahoitusjärjestelmää kehitettäessä. Ammatillisen koulutuksen järjestäjien toiminnan tarkoituksessa ja strategiassa tulisi alleviivata työperäisen maahanmuuton kasvavaa roolia niiden toiminnassa; tässä kunnat voivat toimia ”kirittäjinä” osana omistajaohjaustaan.

Ammatillisen koulutuksen järjestäjien keskeinen kehittämishaaste on lisätä opettajien osaamista ja tarjota heille sellaisia pedagogisia ”työkaluja”, jotka tukevat maahanmuuttajien integroitumista ja opiskelua oppilaitoksessa. (Työperäisten) maahanmuuttajien tarpeisiin vastaamisesta on vähitellen tultava oppilaitosten ”uusi normaali”.

Suomessa sosiaali- ja terveysala, etenkin viranomaiset, suhtautuvat varsin pidättyvästi EU-/ETA-alueen ulkopuolella suoritettujen sairaanhoitaja- ja lähihoitajatutkintojen tunnustamiseen. Maailmanlaajuinen kysyntä ohjaa työvoimavirrat kuitenkin sinne, missä ko. osaamista arvostetaan tai missä jo olemassa olevan osaamisen tunnistamis- ja tarvittava täydennyskoulutusprosessi ovat mahdollisimman tehokkaita. Maailman onnellisimman kansan on kyettävä tässäkin parempaan.