Kuntoutussäätiö: Sirkku Varjonen, Riikka Shemeikka, Farid Ramadan
Demos Helsinki: Kaisa Schmidt-Thomé, Leena Alanko
Helsingin yliopisto: Jaakko Harkko

6.10.2021

Maahan muuttaneiden koulutus- ja työllisyyspolut

Tarkastusvaliokunta on pyytänyt esittelyä tutkimuksesta **Maahan muuttaneiden koulutus- ja työllisyyspolut (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:29).**

Esittelyn pohjaksi tarkastusvaliokunta on muotoillut kolme kysymystä:

1. **Miten maahanmuuttajien koulutus- ja työllisyyspalvelut toimivat tällä hetkellä ja miten niitä olisi mahdollista parantaa?**

2. **Millaisia erilaisia ryhmiä maahanmuuttajissa on ja miten heidän palvelutarpeensa eroavat?**

3. **Millaista tukea työnantajat tarvitsevat maahanmuuttajien työllistämisessä?**

Esitämme seuraavassa tiivistetyt vastaukset näihin kysymyksiin. Nostamme vastauksissa lähempään tarkasteluun tutkimusryhmän näkemyksen mukaan keskeisimmät asiat. Itse raportista löytyy tarkempia tietoja kustakin esitetystä kysymyksestä. Tutkimusryhmästä tulee kolme asiantuntijaa esittelemään tutkimusta käsittelyn suullisessa osioon 7.10. Linkki tutkimukseen on alla.

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163095/VNTEAS_2021_29.pdf?sequence=1&isAllowed=y

1. Miten maahanmuuttajien koulutus- ja työllisyyspalvelut toimivat tällä hetkellä ja miten niitä olisi mahdollista parantaa?

1.1 Kotoutumissuunnitelman saaneiden siirtyminen palveluihin rekisteriaineiston perusteella

Tutkimusta varten tehdyn rekisteritutkimuksen mukaan vuosina 2007–2017 kotoutumissuunnitelman sai lähes 82 000 henkilöä.

Kotoutumissuunnitelman saaneiden koulutus-, palvelu- ja työllistymispolkuja, eli erilaisia työmarkkinatilanteeseen liittyviä kehityskulkuja analysoitaessa kotoutujat voitiin jakaa kolmeen pääluokkaan. Enemmistö eli 60 prosenttia maahan muuttaneista siirtyi kotoutumissuunnitelman laatimisen jälkeen kotouttamispalveluihin, 25 prosenttia siirtyi koulutukseen tai työhön ja 15 prosenttia jäi koulutuksen, työn ja palveluiden ulkopuolelle. Naiset ohjautuvat useammin NEET-uralle ja miehet suoraan työhön tai koulutukseen. Neljä vuotta

kotoutumissuunnitelman saamisen jälkeen miehistä noin 40 prosenttia ja naisista hieman alle 30 prosenttia oli palkkatyössä. Omaehtoinen opiskelu oli kaikkein yleisin kotoutumiskoulutukseen yhdistetty toimenpide. Kotoutumiskoulutuksen kanssa toteutettu työvoimakoulutus, työkokeilu ja arvioinnit olivat yhteydessä parempaan työllistymiseen lyhyellä aikavälillä.

1.2 Koulutus- ja työllisyyspalvelujen pullonkaulat

Tunnistimme selvityksessä eri aineistojen analyysin synteesin perusteella kaikkiaan **viisi koulutus- ja työllistymispolkujen pullonkaulaa** eli sellaista yhteiskunnallista ilmiötä tai palvelujärjestelmiin liittyvää epäkohtaa, jotka olennaisella tavalla hidastavat tai estävät maahan tulleiden kouluttautumista tai työllistymistä. **Palvelujen toimivuuden näkökulmasta keskeisimpiä pullonkauloja on kolme:**

- **osaamisen puutteellinen tunnistaminen ja tunnustaminen,**
- **koulutus- ja työllistymispalveluiden riittämätön tarjonta**
- **palveluiden asiakaslähtöisyyden puute**

Lisäksi esiin nousivat maahan muuttaneiden toimeentuloon liittyvät haasteet sekä kielteiset asenteet maahan muuttaneita kohtaan.

1.3 Miten koulutus- ja työllisyyspalveluja olisi mahdollista parantaa?

Raportissa eritellään yhdeksän haastetta ja suositukset niiden ratkaisemiseksi. Suositukset on esitelty tarkemmin raportissa alkaen s. 148. **Esittelemme tässä lausunnossa tarkemmin lihavoidut kohdat 1, 3, 6, ja 8. Kohta 9 liittyy työnantajiin ja siihen liittyvät suositukset on esitelty tämän lausunnon viimeisessä kysymyksessä.**

Maahanmuuttajien koulutus- ja työllisyyspolkujen keskeiset haasteet ja suositukset niiden ratkaisemiseksi:

1. **Osaamisesta ei saada kattavaa kuvaa. –> Systematisoidaan osaamisen kartoittamista ja parannetaan sen kattavuutta.**
2. Osaamisen kartoituksesta syntyvä tieto siirtyy huonosti koulutusasteelta toiselle ja organisaatioiden välillä. –> Luodaan yhtenäinen tietojärjestelmä, joka palvelee toimijoiden välistä tiedonvaihtoa
3. **Kotoutumiskoulutus ei toteudu kaikkien asiakasryhmien kannalta tarkoituksenmukaisesti**. –> Lisätään kotoutumiskoulutuksen joustavuutta, jotta se soveltuu paremmin erilaisiin elämäntilanteisiin ja tarpeisiin.
4. Poluilla etenemisen pullonkauloja on monia ja ne koskettavat eri asiakasryhmiä eri tavoin. –> Otetaan eri asiakasryhmien tarpeet palvelujen kehittämisessä järjestelmällisemmin huomioon ja parannetaan toimijoiden kokonaiskuvaa palveluista.

5. Alueelliset erot kotoutumispalvelujen tarjonnassa ovat suuria, mikä asettaa asiakkaat eriarvoiseen asemaan. –> Ylläpidetään palvelutarjonnan ja niiden kysynnän alueellista tilannekuvaa ja yhteistyöfoorumeita.
6. **Asiakkaiden tarpeita ei riittävästi huomioida koulutus- ja työllisyyspalvelujen suunnittelussa ja toteutuksessa** –> Hyödynnetään enemmän asiakaspalautetta ja vahvistetaan asiakkaiden toimijuutta palvelujen käyttäjinä ja niiden kehittäjinä.
7. Perustyötä tekevien ammattilaisten osaaminen vaihtelee. Maahanmuuttotyöhön liittyvä osaaminen saattaa keskittyä harvoille ammattilaisille. –> Vahvistetaan organisaatioiden kykyä vastata asiakaskunnan monimuotoisuuteen
8. **TE-palvelut eivät riittävästi tue maahan muuttaneita työllistymispoluilla**. –> Järjestellään TE-palveluita palvelemaan maahan muuttaneita tehokkaammin.
9. **Työnantajilla voi olla korkea kynnys työllistää maahan muuttaneita**. –> Kannustetaan ja tuetaan työnantajia maahanmuuttajien työllistämisessä. (Esitelty tarkemmin lausunnon kysymyksen 3 vastauksessa.)

Haaste 1. Yksilön osaamisesta ei saada kattavaa kuvaa. –> Systematisoidaan osaamisen kartoittamista ja parannetaan sen kattavuutta.

- Kehitetään osaamiskartoitusta osana kotoutumiskoulutusta
- Kehitetään ja levitetään kevyitä osaamisen tunnistamisen malleja ja hyödynnetään olemassa olevia tietojärjestelmiä.
- Kartoitetaan asiakkaan osaamista polun eri vaiheissa. Esimerkiksi tunnistetaan ammattialakohtaista osaamista eri yhteyksissä kuten opintojen henkilökohtaistamisen yhteydessä (esim. tietylle alalle hakeutuessa) sekä työpaja- tai osaamiskeskustoiminnassa. Otetaan työnantajat mukaan työvoimapalveluissa ja oppilaitoksissa toteutettavaan osaamisen tunnistamisen prosessiin ja lisätään työelämälähtöisiä opintoja ja osatutkintoja osaamisen täydentämiseksi. Näin voidaan myös parantaa osaamisen ja työmarkkinoiden tarpeen kohtaantoa.
- Liitetään varhaisessa vaiheessa tapahtuvaan osaamisen tunnistamiseen kieli-, koulutus- ja työkokemuksen selvittämisen lisäksi tarvittaessa kartoitus elämäntilanteesta sekä työ- ja toimintakyvystä. Järjestetään tarvittaessa ohjaus riittävien palveluiden, kuten sosiaali- ja terveyspalvelujen, piiriin.

Haaste 3. Kotoutumiskoulutus ei toteudu kaikkien asiakasryhmien kannalta tarkoituksenmukaisesti. –> Lisätään kotoutumiskoulutuksen joustavuutta, jotta se soveltuu paremmin erilaisiin elämäntilanteisiin ja tarpeisiin.

- Tunnistetaan kotoutumiskoulutuksen yhteydessä työ- ja toimintakyvyn tuen tarve ja mahdolliset oppimisvaikeudet sekä ohjataan opiskelija riittävän, monialaisen tuen piiriin.
- Taataan mahdollisuus omatahtiseen oppimiseen ja joustoon kotoutumissuunnitelman voimassaoloajan puitteissa, jos esimerkiksi työ- ja toimintakyvyn haasteet niin vaativat.
- Helpotetaan perhevapaalla olevien kotoutujien osallistumista kotoutumiskoulutukseen järjestämällä heille soveltuvia opiskelumahdollisuuksia (esim. koulutusta, jonka yhteydessä on järjestetty lastenhoito).
- Tehdään kotoutumiskoulutuksiin osallistuminen käytännössä mahdolliseksi myös niille, joiden kotoutumissuunnitelma ei ole enää voimassa. Tätä voivat tarvita esimerkiksi kotona lapsia hoitaneet vanhemmat tai nopeasti työuralle siirtyneet henkilöt, joiden työsuhde päättyy, ja joilla silloin on tarvetta esimerkiksi kieliopintoihin uudelleen työllistymisen tueksi.
- Lisätään luku- ja kirjoitustaitokoulutuksen saatavuutta.
- Laajennetaan ja monipuolistetaan kielikoulutusten tarjontaa siten, että se soveltuu paremmin erilaisille asiakasryhmille ja erilaisiin elämäntilanteisiin, kuten esimerkiksi kotoutumisajan ylittäneille, työelämän ulkopuolella oleville, työssäkäyville, korkeasti koulutetuille sekä henkilöille, joilla on heikot opiskeluvalmiudet.
- Helpotetaan työn ja opiskelun yhdistämistä (mm. oppisopimukset, palkkatuki, ja kotoutumiskoulutuksen aikainen työskentely)

Haaste 6. Asiakkaiden tarpeita ei riittävästi huomioida koulutus- ja työllisyyspalvelujen suunnittelussa ja toteutuksessa –> Parannetaan asiakaspalautteen keräämistä ja hyödyntämistä. Vahvistetaan asiakkaiden toimijuutta palvelujen käyttäjinä ja niiden kehittäjinä.

- Parannetaan TE-palveluiden seurantaa, asiakaspalautteen keruuta ja palautteen hyö-dyntämistä kehittämistyössä. Käytetään palautteen keruussa eri kanavia, esimerkiksi fokusryhmiä, kyselyitä, asiakasraateja ja kokemusasiantuntijoita. Varmistetaan, että palautetta on mahdollista antaa palveluntarjoajasta riippumatta, anonyymisti ja pal-velun saamisen vaarantumatta.
- Parannetaan palvelupolkujen käyttäjälähtöisyyttä kehittämällä työllisyys- ja koulu-tuspalveluita yhdessä palveluiden käyttäjien kanssa esim. palvelumuotoilun mene-telmin. Hyödynnetään lisäksi myös olemassa olevaa tutkimustietoa ja muuta palve-lupolkuja koskevaa tietoa.
- Vahvistetaan palveluntuottajien työelämän ja palvelujärjestelmän tuntemusta yli sektorirajojen.
- Tuetaan palveluntuottajien ohjauksellista työotetta.
- Lisätään maahan muuttaneiden tietämystä esimerkiksi osaamisen tunnistamisen portfolioista ja muista itsenäisesti käytettävistä ”osaamistodistuksista” työnhaun tukena.
- Hyödynnetään esimerkiksi palvelusetelien käyttöä asiakkaan palvelupoluilla

Haaste 8. TE-palvelut eivät riittävästi tue maahan muuttaneita työllistymispoluilla. –> Järjestetään TE-palveluiden työtä uudelleen, jotta työntekijöiden on mahdollista palvella maahan muuttaneita tehokkaammin.

- Varmistetaan TE-toimistojen riittävä resursointi ja organisoidaan työ niin, että aidosti yksilöllinen ohjaus olisi käytännössä mahdollista.
- Organisoidaan TE-toimiston työ siten, että asiakas voisi pääsääntöisesti asioida saman virkailijan kanssa, jolloin hänen osaamisensa ja tarpeensa voidaan paremmin huomioida ja hänelle voidaan tarjota tarkoituksenmukaista ohjausta asiakassuhteen alusta alkaen.
- Lisätään TE-palveluiden joustavuutta ja virkailijan tilannekohtaisen harkinnan mahdollisuutta, jotta asiakkaan osaaminen saadaan hyödynnettyä työmarkkinoilla nopeasti.
- Kartutetaan ja syvennetään TE-palveluissa esim. virkailijoiden erikoistumisen kautta eri ammattialoja koskevaa osaamista, jotta asiakkaille voidaan tarjota heitä hyödyttävää tukea.

2. Millaisia erilaisia ryhmiä maahanmuuttajissa on ja miten heidän palveluntarpeensa eroavat?

Tutkimuksen kohderyhmänä olivat laajasti ottaen sellaiset työikäiset maahanmuuttajat, jotka olivat ainakin pidemmällä aikavälillä suuntautumassa kohti työelämää. Tämä kohderyhmä jaettiin tutkimuksessa seuraaviin segmentteihin:

1) nopeasti työhön pyrkivät,
2) korkeasti koulutetut,
3) ammatilliseen koulutukseen suuntaavat,
4) henkilöt, jotka tarvitsevat perustaitojen vahvistamista,
5) henkilöt, joilla on työ- ja toimintakyvyn haasteita,
6) työvoiman ulkopuolella olevat (esim. kotivanhemmat)

Nostamme raportissamme esiin yllä luetelluista **erityisinä väliinputoajina 2 ryhmää**: toisaalta korkeasti koulutetut ihmiset, toisaalta henkilöt, joilla on työ- ja toimintakyvyn haasteita.

Korkeasti koulutetut

Osa korkeakoulututkinnon suorittaneista maahan muuttaneista päätyy koulutustaan vastaamattomiin tehtäviin, jossa oman alan verkostot eivät kasva eikä oman alan työkokemus kerry. Oman alan työsuhteita puolestaan leimaavat harjoittelut, pätkätyöt ja työsuhteiden lyhytkestoisuus. Syynä haastavaan työmarkkinatilanteeseen nähtiin työnantajien ylimitoitetut suomen kielen taitovaatimukset sekä se, että se, että ulkomailta hankittua koulutusta voi aina hyödyntää suomalaisilla työmarkkinoilla.

Korkeasti koulutetuille ei myöskään ole juuri ollut saatavilla heille räätälöityä kotoutumiskoulutusta pääkaupunkiseutua lukuun ottamatta.

Kansainväliset englanninkielisissä tutkinto-ohjelmissa opiskelevat opiskelijat tunnistettiin myös erityiseksi ryhmäksi, jonka palveluihin tulisi kiinnittää nykyistä paremmin huomiota. Heille soveltuvia suomen kielen opintoja ei ole riittävästi saatavilla, työllistymistä edistävät palvelut ovat riittämättömät ja yhteydet työelämään jäävät helposti vähäisiksi. Olisikin tärkeää että tämä ryhmä pääsisi intensiivisten työllistymistä edistävien palvelujen piiriin jo opintojen aikana.

Henkilöt, joilla on työ- ja toimintakyvyn haasteita

Henkilöt, joilla on työ- ja toimintakyvyn haasteita, nousivat asiantuntijoiden ja tapaustutkimusten haastatteluissa hyvin usein esiin ryhmänä, joiden tarpeisiin nykyinen palvelujärjestelmä ei kykene vastaamaan. Heikentynyt työ- ja toimintakyky voi johtua maahanmuuttotaustaan liittyvistä tekijöistä tai aivan muista syistä. Haasteet voivat ilmetä palveluissa esimerkiksi vaikeuksina oppia, muistamisen ongelmina, keskittymisvaikeuksina tai fyysisen työkyvyn alenemana.

Työvoiman ulkopuolella olevilla on tutkimusten (mm. Oivo & Kerätär 2018) mukaan vaikeampi saada sosiaali- ja terveyspalveluita kuin työelämässä olevilla, eikä TE-toimistoilla eikä oppilaitoksilla ole mahdollisuuksia tarjota kuntoutuspalveluita niitä tarvitseville maahanmuuttajille. Tällä hetkellä palvelut, jotka on kohdennettu henkilöille, joilla on työ- ja toimintakyvyn haasteita, järjestetään usein projektien puitteissa hankerahoituksella.

Tähän ryhmään kuuluvat ihmiset käyvät tyypillisesti paljon erilaisia kursseja ja osallistuvat työllistymisen tukitoimiin, mutta heidän etenemisensä koulutus- ja työllisyyspoluilla on hankalaa. Erityisen tuen tarvetta on paljon. Jos työkyky ei riitä kokopäiväseen työskentelyyn tai kaikkiin työtehtäviin, vaadittaisiin työnantajalta joustavuutta ja halua mukauttaa työtehtäviä sopivaksi. Asiantuntijoiden haastattelujen mukaan isommilla paikkakunnilla työllistyminen voi olla mahdollista esimerkiksi omien verkostojen kautta muiden maahanmuuttajien yrityksiin, kaupan alalle tai kaupungin asukastalojen ja järjestöjen avulla. Lisäksi uusilla vahvemmin tuetuilla kotoutumiskoulutusmalleilla, joita on kehitetty vapaan sivistystyön oppilaitoksissa ja ainakin Uudenmaan ELY-keskuksen alueella, pyritään tarjoamaan entistä parempia koulutus- ja työllistymispolkuja maahanmuuttajille, joilla on työ- ja toimintakyvyn haasteita.

3. Millaista tukea työnantajat tarvitsevat maahanmuuttajien työllistämisessä?

MAKO-hankkeemme toimeksianto ei sisältänyt juuri tätä tutkimuskysymystä, emmekä täten keränneet aineistoa esimerkiksi haastattelemalla työnantajia. Muun aineistomme sekä aiemman tutkimuksen pohjalta tulkitsemme kuitenkin, että tukea työnantajille tarvitaan. Maahan muuttaneiden fokusryhmäkeskusteluihin ja työpajoihin osallistuneet toivat nimittäin esiin, etteivät pääse näyttämään kykyjään, kun jo haastatteluun tuntuu olevan vaikea päästä. Työnantajien pitäisi siis päästä vapautumaan omien ennakkoluulojensa kahleista. Esimerkiksi rekrytointiprosessien anonymisoimisella voitaisiin vauhdittaa maahan muuttaneiden työllistymistä. Toinen keskeinen kynnys liittyy hakijoilta edellytettävään kielitaitoon. Työnantajia pitäisi kannustaa tarkoituksenmukaisiin kielitaitovaatimuksiin eli kehottaa miettimään tapauskohtaisesti, mikä vaatimustaso on milloinkin sopiva. Monen maahan muuttaneen näkökulmasta puutteelliseen kielitaitoon vetoaminen vaikuttaa pelkältä tekosyyltä olla palkkaamatta ulkomaalaistaustaisia ihmisiä. Tämä on myös aiemman tutkimuksen valossa merkittävä seikka. Taloustutkimuksen (2020) selvityksen mukaan työnantajat, jotka olivat rekrytoineet maahanmuuttajia, eivät pitäneet hyvää suomen kielen taitoa yhtä tärkeänä kuin ne, jotka eivät olleet maahanmuuttajia rekrytoineet.

Raporttimme yhteenvedossa todetaan siis, että työnantajilla voi olla korkea kynnys työllistää maahan muuttaneita, ja että tätä kynnystä on pyrittävä madaltamaan esimerkiksi

- Organisoimalla yhdenvertaisemman ja moninaisemman työelämän edistämiseksi valtakunnallisia kampanjoita, joissa työntekijä- ja työnantajajärjestöt ovat näkyvästi mukana. Kampanjan kohteina voi olla esim. rekrytointisyrjintä ja ns. juniorisaation kitkeminen. Juniorisaatiolla tarkoitetaan ilmiötä, jossa toisessa maassa urapolulla jo edennyt ammattilainen voi toistuvasti tulla palkatuksi tehtäviin, joissa hän rinnastuu vasta-alkajiin.

Sen lisäksi tuomme raportissa esiin, miten maahan muuttaneita työllistävillä työpaikoilla voidaan tukea työnantajia – esimerkiksi seuraavilla tavoilla:

- Luomalla työnantajille kannusteita maahan muuttaneiden rekrytointiin, esimerkiksi tarjoamalla tukea tai kompensaatiota siihen, että työntekijä voi osallistua työajalla kielikoulutuksiin.

- Tiedottamalla työnantajia palveluista, jotka tukevat maahan muuttaneiden työssäkäyntiä. Esimerkkejä näistä palveluista ovat työnantajaa ja työntekijää tukevat työhönvalmentajan palvelut, työolosuhteiden järjestelytuki sekä kansainvälinen työyhteisö –valmennus.