

# Maahanmuuttajien työllistyminen

Taustatekijät, työnhaku ja työvoimapalvelut

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja  
Työ ja yrittäjyys  
6/2014



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ  
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET  
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY

ANTTI ERONEN – VALTTERI HÄRMÄLÄ – SIGNE JAUHAINEN –  
HANNA KARIKALLIO – RISTO KARINEN – ANTTI KOSUNEN –  
JANI-PETRI LAAMANEN – MARKUS LAHTINEN

# Maahanmuuttajien työllistyminen

Taustatekijät, työnhaku ja työvoimapalvelut

<b>Tekijät   Författare   Authors</b>  Pellervon taloustutkimus Ramboll Management Consulting  Antti Eronen, Valtteri Härmälä, Signe Jauhiainen, Hanna Karikallio, Risto Karinen, Antti Kosunen, Jani-Petri Laamanen ja Markus Lahtinen	<b>Julkaisu aika   Publiceringstid   Date</b> Helmikuu 2014  <b>Toimeksiantaja(t)   Uppdragsgivare   Commissioned by</b> Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy  <b>Toimielimen asettamispäivä   Organets tillsättningsdatum   Date of appointment</b>
<b>Julkaisun nimi   Titel   Title</b> Maahanmuuttajien työllistyminen – Taustatekijät, työnhaku ja työvoimapalvelut	
<b>Tiivistelmä   Referat   Abstract</b> <p>Pellervon taloustutkimuksen ja Ramboll Management Consultingin toteuttamassa tutkimuksessa selvitetään Suomeen muuttaneiden maahanmuuttajien osallistumista työmarkkinoille ja työvoimapalveluihin. Tutkimuksessa käytetään yksilötason rekisteriaineistoa vuosilta 2000–2010 ja haastatteluaaineistoa. Kaikista merkittävistä työllistymisen taustatekijöistä ei kuitenkaan ole saatavilla aineistoa. Suomen kielen taidolla on vaikutusta työllistymiseen, mutta tätä vaikutusta ei voida arvioida. Kielitaidon rekisteröintiä tulisikin kehittää.</p> <p>Erot työllisyysessä maahanmuuttajaryhmien välillä ovat suuria. Kansalaisuudella ja äidinkiellellä on yhteys työllisyyteen. Kansalaisuusryhmittäiset erot osallistumisessa työelämään viittaavat osin eroihin maahanmuuton syissä. Maahanmuuttajien työllisyystodennäköisyys alkaa laskea hyvin varhain – jo 37 ikävuoden jälkeen. Työllistymisen ongelmat eivät siten koske erityisesti ikääntyneitä maahanmuuttajia, vaan parhaassa työiässä olevia henkilöitä. Heitä tulisi tukea työelämää lähellä olevilla TE-toimiston palveluilla, ei pitkäkestoisilla koulutuksilla.</p> <p>Myös sukupuolten väliset erot työllisyysessä ovat merkittäviä. Miesten työllisyys on yleisesti ottaen korkeammalla tasolla kuin naisten, mutta maassaoloajan positiivinen vaikutus työllisyyteen on selvästi korkeampi naisilla kuin miehillä. Miesten työllisyyden kasvu välittömästi maahanmuuttoa seuraavien vuosien jälkeen on verrattain hidasta, kun taas naisten työllisyys kasvaa tasaisemmin ja pidempään. Näyttääkin siltä, että naisten työllistymistä on onnistuttu tukemaan miehiä paremmin. Erityisiä toimenpiteitä tulisi nyt vuorostaan kohdistaa työttömien ja työvoiman ulkopuolella olevien miesten työllisyyden parantamiseksi.</p> <p>Tutkimuksessa tarkasteltiin työllisyyttä toimenpiteiden jälkeen ja havaittiin merkittäviä eroja toimenpiteiden välillä. Osa eroista johtuu toimenpiteille asetetuista tavoitteista ja osallistujien taustoista. Yleisesti ottaen työllisyys toimenpiteen jälkeen on korkeinta toimenpiteissä, jotka vahvistavat suoraan työelämässä hyödynnettäviä taitoja. Tähän poikkeuksen tekee työharjoittelu, joka oli ammatikouluttamattomille työnhakijoille suunnattu palvelu ja jonka jälkeen työllisyys on matalalla tasolla.</p> <p>Haastatteluaaineiston avulla tarkastellaan muun muassa TE-toimistojen kykyä palvella maahanmuuttaja-asiakkaita. Erityisesti esille nousevat asiakkaan taitojen tunnistamisen ongelmat ja palvelutarjonnan heikko soveltuvuus henkilöille, joiden kotoutumisaika on kulunut umpeen tai jotka eivät kuulu työvoimaan. Odotusajat työnhakijaksi ilmoittautumisesta toimenpiteeseen osallistumiseen ovat olleet pitkiä, joskin ne ovat tarkastelujaksolla lyhentyneet. Maahanmuuttajien kohdalla pitkät odotusajat heikentävät kielitaidon ylläpitoa ja kehittymistä.</p> <p>TE-toimistoissa pyritään rakentamaan asiakkaille tarkoituksenmukaisia palveluketjuja, jotka johtavat toisiaan seuraavien palveluiden kautta osallistumiseen vapaille työmarkkinoille. Tutkimuksessa tällaisia ketjuja ei kuitenkaan pystytty tunnistamaan. Palveluketjujen rakentaminen edellyttää myös TE-toimistoissa riittäviä resursseja ja joustavuutta niiden käytössä. Vuoden 2013 TE-palvelu-uudistuksen vaikutukset TE-toimistojen kykyyn palvella maahanmuuttaja-asiakkaita ovat vielä epäselviä, mutta lyhyellä aikavälillä uudistuksen vaikutukset myös palveluketjujen rakentamiseen ovat olleet kielteisiä.</p> <p>Työ- ja elinkeinoministeriön yhdyshenkilö: Tieto-osasto/Matti Sihto, puh. 029 5048064</p>	
<b>Asiasanat   Nyckelord   Key words</b> Maahanmuuttajat, työllisyys, TE-palvelut	
<b>Painettu julkaisu   Inbunden publikation   Printed publication</b> <b>ISSN 1797-3554</b> <b>ISBN 978-952-227-827-2</b>	<b>Verkkopublication   Nätpublikation   Web publication</b> <b>ISSN 1797-3562</b> <b>ISBN 978-952-227-828-9</b>
<b>Kokonaissivumäärä   Sidoantal   Pages</b> 80	<b>Kieli   Språk   Language</b> <b>Hinta   Pris   Price</b> Suomi, Finska, Finnish      18 €
<b>Julkaisija   Utgivare   Published by</b> Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	<b>Kustantaja   Förläggare   Sold by</b> Edita Publishing Oy / Ab / Ltd

# Esipuhe

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja/Työ ja yrittäjyys -sarjan 6. niteenä julkaistaan Antti Erosen, Valtteri Härmälän, Signe Jauhiaisen, Hanna Karikallion, Risto Karisen, Antti Kosusen, Jani-Petri Laamasen ja Markus Lahtisen tutkimus ”Maahanmuuttajien työllistyminen - Taustatekijät, työnhaku ja työvoimapalvelut”.

Raportin tavoitteena on tutkia Suomeen muuttaneiden maahanmuuttajien osallistumista työmarkkinoille ja työvoimapalveluihin sekä työllistymiseen vaikuttavia tekijöitä. Tutkimus perustuu yksilötason rekisteriaineistoon vuosilta 2000–2010 ja haastatteluaineistoon. Raportti onkin seikkaperäisin tieteellisiä menetelmiä käyttävä aiheesta Suomessa tehty tutkimus. Se koostuu ekonometrisiä ja tilastollisia menetelmiä ja toisaalta yhteiskuntatieteellisiä menetelmiä hyödyntävistä, toisiaan tukevista ja täydentävistä osioista.

Tutkimuksen tulokset ja johtopäätökset synnyttävät varmaan keskustelua ja toimenpiteitä. Myös tutkimuksen kohtaamiin keskeisiin ongelmiin on syytä kiinnittää huomiota. Tutkimusaineistossa ei ole tietoa maahanmuuttajien kielitaidosta. Tiedot koulutuksesta ja ammatillisesta osaamisesta ovat myös puutteellisia. Kyseisten tietojen puute rajoittaa merkittävästi tutkimuksia maahanmuuttajien työllistymiseen vaikuttavista tekijöistä sekä toimenpiteitä työllistymisen edistämiseksi. Kielitaidon, koulutuksen ja ammatillisen osaamisen rekisteröintiä tulisikin kehittää.

Tutkimuksen ohjausryhmän puheenjohtajana ovat olleet tutkimusjohtaja Markus Lahtinen Pellervon tutkimuslaitoksesta ja työmarkkinaneuvos Matti Sihto työ- ja elinkeinoministeriöstä. Ryhmän jäseninä ovat toimineet maahanmuuttoasioiden johtaja Annika Forsander Helsingin kaupungista, EU-asiain päällikkö Erja Horttanainen Suomen Kuntaliitosta, johtava ekonomisti Kari Hämäläinen Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta, ylitarkastaja Paula Karjalainen työ- ja elinkeinoministeriöstä ja suunnittelija Olga Silfver Helsingin kaupungista.

Tutkimuksen ovat rahoittaneet työ- ja elinkeinoministeriö, Pellervon taloustutkimus, Suomen Kuntaliitto, Espoon, Helsingin ja Tampereen kaupungit sekä Uudenmaan liitto.

Helsingissä tammikuussa 2014

MATTI SIHTO  
*työmarkkinaneuvos  
työpolitiikan dosentti*

# Sisältö

Esipuhe.....	5
<b>1 Johdanto.....</b>	<b>9</b>
1.2 Tutkimuksen taustaa.....	9
1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja toteutus.....	10
<b>2 Taustaa maahanmuutosta.....</b>	<b>12</b>
2.1 Maahanmuuton kehitys Suomessa.....	12
2.2 Maahanmuuttajat työmarkkinoilla.....	16
2.3 Maahanmuuton taloudelliset hyödyt ja kustannukset.....	18
<b>3 Maahanmuuttajien työllistymistä ja kotoutumista edistävät palvelut.....</b>	<b>20</b>
3.1 Työvoimapalvelut.....	20
3.2 Kotoutumista edistävät palvelut.....	24
<b>4 Tutkimuksia työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuudesta.....</b>	<b>27</b>
<b>5 Tilastollinen analyysi.....</b>	<b>29</b>
5.1 Tutkimusaineiston kuvailua.....	29
5.2 Osallistuminen työmarkkinoille.....	32
5.3 Regressioanalyysi taustatekijöiden ja työllisyyden yhteydestä.....	37
5.4 Työnhakijaksi ilmoittautuminen ja toimenpiteisiin osallistuminen.....	41
5.5 Työllisyys toimenpiteisiin osallistumisen jälkeen.....	48
5.5.1 Koulutukset.....	49
5.5.2 Työllistämistoimenpiteet.....	51
5.5.3 Koulutus- ja työllistämistoimenpiteiden vertailua.....	53
5.5.4 Työllisyys toimenpiteiden jälkeen taustatekijöittäin.....	55
5.5.5 Taustatekijöiden osuus työllisyyseroissa toimenpiteiden jälkeen.....	60
<b>6 Maahanmuuttajat ja TE-toimistojen palvelukyky.....</b>	<b>62</b>
6.1 Haastattelujen toteutus.....	62
6.2 Maahanmuuttajat ja työmarkkinoiden rakenteet.....	63
6.3 TE-toimiston palvelut ja niiden uudistuminen.....	64
6.4 TE-palvelu-uudistuksen vaikutukset maahanmuuttaja-asiakkaiden palveluihin.....	66
6.5 Muut työllistymistä edistävät tekijät.....	67
6.6 Maahanmuuttajien eteneminen työuralla.....	69
6.7 Yhteenveto haastatteluiden keskeisimmistä havainnoista.....	70

<b>7</b>	<b>Johtopäätökset ja kehittämissuositukset</b> .....	71
	7.1 Yhteenveto tuloksista.....	71
	7.2 Kehittämisehdotuksia.....	73
	<b>Lähteet</b> .....	77

# 1 Johdanto

## 1.2 Tutkimuksen taustaa

Maahanmuuttajilla on tulevaisuudessa keskeinen asema työikäisen väestön määrän säilymisessä taloudellisen hyvinvoinnin edellyttämällä tasolla. Riittävä työvoiman tarjonta on välttämätön edellytys Suomen kansantalouden kasvulle pitkällä aikavälillä.

Suomessa asuvista ulkomaalaisista neljä viidestä on työikäisiä ja maahanmuuttajien ikärakenne onkin erityisen suosiollinen aktiiviselle työmarkkinoille osallistumiselle. Suomeen tulee myös paljon opiskelijoita. Suomeen muutetaan enemmän kuin täältä muutetaan pois, joten maahanmuutto lisää potentiaalista työvoiman määrää. Vaikka maahanmuuttajaväestö keskittyy suuriin kaupunkeihin ja kasvukeskusalueille, voi maahanmuutto olla tärkeä työvoimaa ylläpitävä tekijä myös monella muuttotappiopaikkakunnalla.

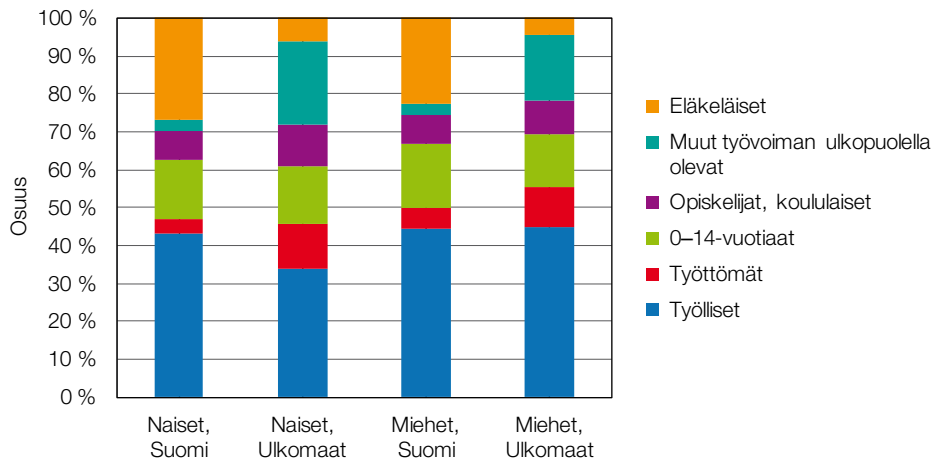
Maahanmuuttajien osuus Suomen väestöstä on kasvanut viimeisten vuosikymmenten aikana. Maahanmuuton taustalla olevat syyt vaihtelevat merkittävästi. Vajaa kolmannes oleskeluluvan saaneista maahanmuuttajista tulee Suomeen suoraan työpaikan perässä. Muut yleiset maahanmuuton syyt liittyvät perhesuhteisiin ja opiskeluun. Työperusteisia oleskelulupia myönnettiin vuonna 2012 noin nelinkertainen määrä turvapaikanhakijoiden oleskelulupiin verrattuna.

Työn teolla on suomalaisessa yhteiskunnassa keskeinen merkitys. Pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan jäsenyys ansaitaan työn teon kautta (Forsander 2009). Työn tekeminen ja työllistyminen ovat myös erittäin keskeisessä roolissa suomalaisessa maahanmuuttopolitiikassa ja kotoutumislainsäädännössä. Työ nostetaan usein edelleen maahanmuuttajan kotoutumisen parhaaksi takeeksi, vaikka yksilön työllisyystilanteen merkitys kotoutumispalveluihin pääsyn kannalta onkin pienentynyt lainsäädännössä viime vuosina. Suomeen saapuneiden maahanmuuttajien asenteet painottavat myös ajatusta työn keskeisyydestä. Maahanmuuttajabarometrin (2012) tulosten mukaan työ on maahanmuuttajien mielestä tärkein yksittäinen kotoutumisen osatekijä.

Maahanmuuttajien työllistymisen ja maassa oleskelun taloudelliset hyödyt ja kustannukset herättävät usein keskustelua. Hyötyjä tai kustannuksia on kuitenkin hyvin vaikea arvioida. Selvää on kuitenkin, että kansantaloudelle koitua taloudellinen hyöty kasvaa maahanmuuttajien työllisyyden parantuessa. Myös tästä syystä maahanmuuttajien osallistuminen työmarkkinoille on olennainen tutkimusteema.

Maahanmuuttajien kantaväestöön nähden alhainen työllisyysaste antaa mahdollisuuksia lisätä työvoiman määrää merkittävästi myös jo maassa olevien maahanmuuttajien keskuudessa. Suomessa opiskelleet ulkomaalaiset ovat korkeasti koulutettua työvoimaa. Työmarkkina-asema kansalaisuuden ja sukupuolen mukaan jaoteltuna on esitetty kuviossa.

**Kuvio 1.** Naisten ja miesten pääasiallinen toiminta vuonna 2011. Lähde: Tilastokeskus, Työssäkäynti.



## 1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja toteutus

Tutkimuksen tavoitteena on tarjota uutta tietoa maahanmuuttajien työllisyydestä ja työvoimapalveluiden toimivuudesta. Tutkimuksessa selvitetään maahanmuuttajien osallistumista suomalaisille työmarkkinoille. Tarkastelu keskittyy työnhakijoiksi ilmoittautuneiden maahanmuuttajien osallistumiseen työvoimapalveluihin ja näiden palveluiden saatavuuteen. Tilastoaineiston avulla analysoidaan maahanmuuttajien työllisyyden kehitystä koulutus- ja työllistämistoimenpiteiden jälkeen. Haastatteluaineiston perusteella kartoitetaan työvoimapalvelujen toimivuutta maahanmuuttajien osalta.

Tutkimuksessa käytetään Tilastokeskuksen toimittamaa yksilötason rekisteriaineistoa. Tutkimusaineisto on 50 prosentin otos vuosina 2000, 2001, 2005 ja 2006 Suomeen muuttaneista ulkomaan kansalaisista. Aineisto sisältää tietoja henkilöstä, hänen perheestään ja työmarkkinatilanteestaan maahanmuuttovuodesta vuoden 2010 loppuun saakka. Aineistoon sisältyvät maahantulijat, joilla on ollut aikomus oleskella maassa vähintään 12 kuukautta. Tilastokeskuksen rekisteriaineistoon on yhdistetty Työ- ja elinkeinoministeriön URA-tietokantaan rekisteröityjä tietoja henkilöiden työnhausta ja toimenpiteisiin osallistumisesta.

Aineiston analyysissä käsitellään maahanmuuttajien työmarkkinoille osallistumista ja työvoimapalvelujen käyttöä. Lisäksi tarkastellaan henkilöiden työllistymistä palveluihin osallistumisen jälkeen. Analyysissa aineistoa kuvaillaan jakaumien ja tunnuslukujen avulla. Taustatekijöiden yhteyttä työllisyyteen selvitetään regressioanalyysillä. Tutkimuksen aineisto ja menetelmät eivät mahdollista toimenpiteiden vaikuttavuuden tutkimista. Tilastollinen analyysi on toteutettu Pel-lervon taloustutkimuksessa.



Tutkimuksessa käytetty laadullinen aineisto koostuu TE-toimiston virkailijoiden ryhmähaastatteluista, jotka järjestettiin syksyn 2013 aikana. Haastattelussa haettiin tulkintoja tilastoaineiston analyysin tuloksille. Esiin nousseita kysymyksiä on hyödynnetty tilastollisen analyysin täydentämisessä. Haastattelussa arvioitiin lisäksi TE-toimiston palveluiden toimivuutta. Haastatteluiden yhteydessä käsitellään myös vuoden 2013 alussa voimaan astuneen lain julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta sekä samaan aikaan toteutetun TE-palvelu-uudistuksen mukanaan tuomia muutoksia. Nämä muutokset ajoittuvat tilastollisen tarkastelujakson jälkeen.

Tutkimushankkeessa toteutettiin yhdessä Helsingin kaupungin kanssa erillinen maahanmuuttajajärjestötoimijoille suunnattu Järjestöfoorumi-tilaisuus, jossa esiteltiin tutkimuksen havaintoja ja järjestettiin ryhmäkeskusteluja. Lisäksi tutkimuksen yhteydessä järjestettiin asiantuntijatyöpaja, jonka yhteydessä keskusteltiin sekä edellä esitetystä tilastollisen aineiston analyysistä että TE-toimistohaastatteluiden ja maahanmuuttajafoorumien annista. Laadullisen aineiston keräämisen ja analysoinnin toteutti Ramboll Management Consulting.

Luvussa 2 käsitellään tutkimuksen taustaa ja esitetään perustietoja maahanmuuttajista Suomessa. Maahanmuuttajille saatavilla olevan työvoimapalveluvalikoiman ja kotoutumiskoulutuksen perusteet esitellään luvussa 3. Luvussa 4 esitetään työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuudesta tehtyjen tutkimusten keskeisiä tuloksia. Luku 5 pitää sisällään rekisteriaineiston tilastollisen analyysin. Luvussa 5 raportoidaan laadullisen aineiston analyysi. Luku 6 sisältää tutkimuksen yhteenvedon ja tutkimuksen perusteella annettuja toimenpidesuosituksia.

# 2 Taustaa maahanmuutosta

## 2.1 Maahanmuuton kehitys Suomessa

Suomeen kohdistuvan maahanmuuton määrä on kasvanut merkittävästi 1990-luvulta lähtien. Historiallisesti katsoen maastamuutto on ollut Suomessa maahanmuuttoa merkittävämpi ilmiö. Maahanmuutto on ollut ajoittain suurelta osin paluumuuttoa. Maahanmuutto tulee kuitenkin muuttamaan suomalaista väestöpohjaa, joka on ollut itsenäisyyden ajan alusta aina 1900-luvun lopulle saakka hyvin homogeeninen (ks. Martikainen et al. 2013).

Vuoden 2012 lopussa Suomessa asui 195 511 ulkomaan kansalaista, mikä vastaa noin 3,6 prosenttia maan väestöstä. Muuta kieltä kuin suomea, ruotsia tai saamea äidinkielenään puhuvia henkilöitä asui maassa saman vuoden lopussa 266 949. Vieraskielisen väestön osuus koko maan väestöstä oli siten 4,9 prosenttia. Ulkomailla syntyneiden määrä oli kyseisenä vuonna noin 285 000 ja osuus koko väestöstä 5,3 prosenttia.<sup>1</sup>

Ulkomaalaistaustaisen väestön nopeaa kasvua kuvaa se, että vielä vuonna 1990 Suomessa asui vain hieman yli 26 000 ulkomaan kansalaista. Ulkomaan kansalaisten määrä on kahdessa vuosikymmenessä yli seitsenkertaistunut. Vieraskielisten määrä on kasvanut vielä nopeammin, ja heidän määränsä on samalla aikavälillä kymmenkertaistunut. Pelkästään 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä maahanmuuttajataustaisen väestön määrä kaksinkertaistui. (Tilastokeskus, Väestörakenne.) Vieraskielisiä on enemmän kuin ulkomaan kansalaisia, koska osa maahanmuuttajista saa ajan myötä Suomen kansalaisuuden.

Maahanmuuttajalle ei ole käytössä yhtenäistä määritelmää, vaan tilastotuotannossa sovelletaan tilastosta riippuen toisistaan poikkeavia luokituskäytäntöjä. Esimerkiksi työssäkäyntitilastossa maahanmuuttajia on mahdollista tarkastella vieraskielisyyden perusteella, kun taas OECD:n käyttämässä työvoimatutkimuksessa kriteerinä on syntymämaa. Väestörakennetta tarkasteltaessa maahanmuuttajista saadaan tietoa ulkomaan kansalaisuuden perusteella. Maahanmuuttajia tutkittaessa joudutaan käyttämään erilaisia määritelmiä riippuen kulloinkin käytössä olevasta tietolähteestä. Tämän tutkimuksen tutkimusaineistossa maahanmuuttajiksi on luokiteltu Suomeen muuttaneet henkilöt, jotka ovat olleet muuttohetkellä ulkomaan

---

<sup>1</sup> Yksikään näistä luvuista ei kuitenkaan kerro suoraan ulkomaalaistaustaisen väestön määrää. Käyttökelpoisin luku on yleensä vieraskielisen väestön määrä. On kuitenkin huomattava, että vieraskielisyys kriteerinä jättää ruotsalaista alkuperää olevat maahanmuuttajat huomiotta. OECD:n työllisyys- ja työttömyysasteet on laskettu ulkomailla syntyneestä väestöstä. Suomessa on yleensä käytetty vieraskielisyyttä maahanmuuttajuuden indikaattorina. Molemmissa lähestymistavoissa on omat ongelmansa. Vieraskielisyyteen nojaaminen jättää maan kolmanneksi suurimman maahanmuuttajaryhmän – ruotsalaiset (8500 henkeä v. 2012 (OECD, 2013) – kokonaan huomiotta. Toisaalta se myös sisällyttää maahanmuuttajin toisen polven maahanmuuttajia. Syntymämaahan perustuva jako sisällyttää maahanmuuttajiin myös Suomessa asuvia suomalaista alkuperää olevia henkilöitä, jotka ovat syntyneet maan rajojen ulkopuolella.

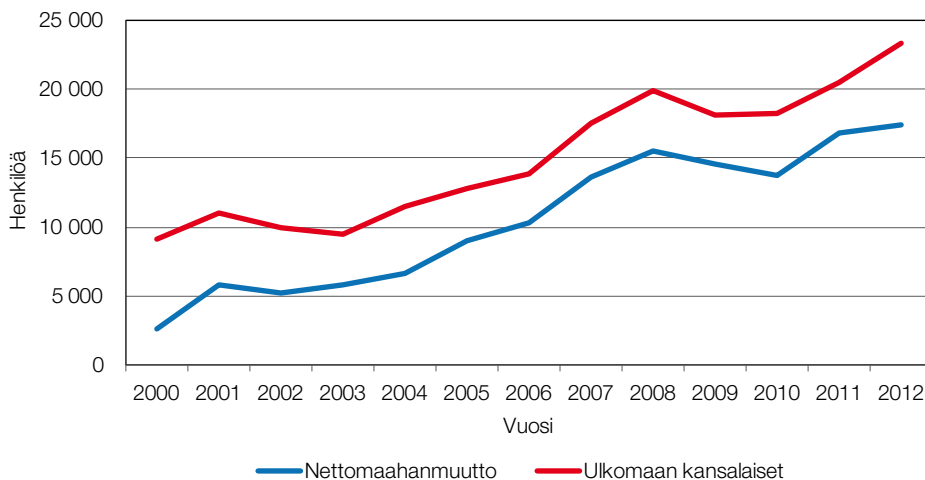
kansalaisia. Maahanmuuttajiksi eivät ole siten tulleet luetuksi kotimaahan palanneet Suomen kansalaiset.

Maahanmuutto on 1990-luvun alusta alkaen lisääntynyt nopeasti, mutta ulkomailähtöisen väestön määrä on Suomessa kuitenkin kansainvälisesti tarkasteltuna edelleen hyvin pieni. Esimerkiksi Sveitsissä ja Australiassa maahanmuuttajien osuus väestöstä on noin neljännes ja Kanadassa noin viidennes. Yhdysvalloissa, Ruotsissa, Saksassa ja Norjassa maahanmuuttajia on noin 10 prosenttia. Tanskassakin ulkomailähtöisen väestön määrä on Suomea korkeampi: noin kahdeksan prosenttia. Keskimäärin OECD-maissa maahanmuuttajien osuus väestöstä oli vuonna 2011 13,2 prosenttia. (OECD 2013.)

Maahanmuutto on tasaisesti lisääntynyt koko 2000-luvun ajan, lukuun ottamatta pientä notkahdusta vuosina 2009–2010. Oletettavasti näinä vuosina hidastunut maahanmuutto oli seurausta vuoden 2008 finanssikriisin aiheuttamasta taantumasta. Seuraavissa kuvioissa maahanmuuttoa on kuvattu muuttajien kansalaisuuden perusteella. Kansalaisuudet on ryhmitelty maantieteellisiin luokkiin. Luvuissa ei ole mukana Suomeen ulkomailta muuttaneita Suomen kansalaisia, joiden osuus maahanmuutosta on vuositasolla huomattava.

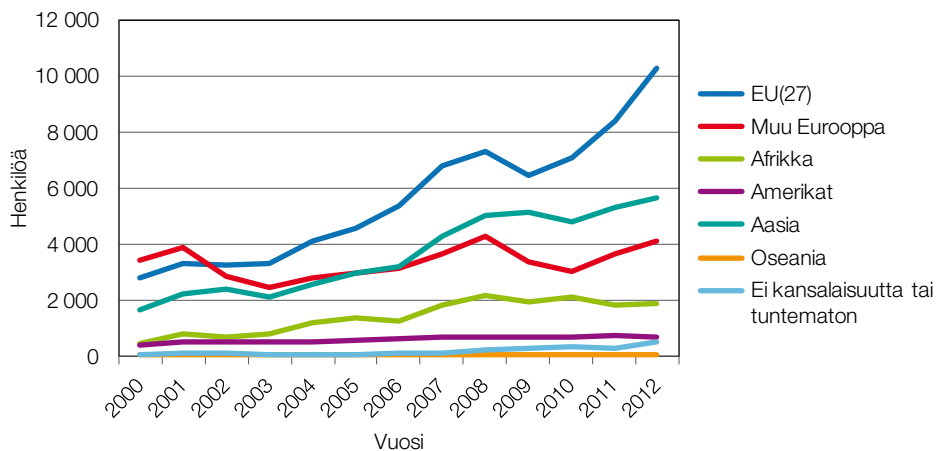
Kuviosta (Kuvio 2) voidaan havaita sekä nettomaahanmuuton että ulkomaan kansalaisten muuton Suomeen kasvaneen voimakkaasti 2000-luvun kuluessa. Vuonna 2012 maahanmuuttaneita oli yhteensä 31 278 henkilöä. Edellä mainitusta joukosta 7 944 henkilöä oli Suomen kansalaisia ja 23 334 ulkomaiden kansalaisia. Maasta muutti saman vuoden aikana yhteensä 13 845 henkilöä, joista 9 619 oli Suomen kansalaisia ja 4 226 ulkomaiden kansalaisia. Nettomaahanmuutto käsitti siten yhteensä 17 433 henkilöä. (Tilastokeskus, muuttoliike.)

**Kuvio 2.** Nettomaahanmuutto ja maahan muuttaneet ulkomaan kansalaiset v. 2000–2012. Lähde: Tilastokeskus, muuttoliike.



Kaksi kolmesta Suomeen muuttavasta ulkomaan kansalaisesta on Euroopan maiden kansalaisia (Kuvio 3). EU-kansalaisten osuus on ollut jatkuvassa kasvussa ja vuonna 2012 EU-kansalaiset käsittivät jo miltei 45 prosenttia kaikista maahan muuttaneista. Euroopan Unionin ulkopuolisesta Euroopasta oli peräisin samana vuonna hieman alle 20 prosenttia maahanmuuttajista. Tämä ryhmä koostuu pääasiassa Venäjän kansalaisista. Aasialaisten muuttajien osuus nousi tasaisesti aina vuoteen 2009 saakka, mutta on ollut sen jälkeen laskussa. Aasialaisten osuus muuttaneista oli vuonna 2012 noin 25 prosenttia. Afrikkalaisten osuus nousi myös vuoteen 2009 asti, mutta on sen jälkeen laskenut noin 8 prosenttiin. Toisin kuin Aasialaisten kohdalla, myös Afrikasta lähtöisin olevien maahanmuuttajien absoluuttinen lukumäärä on ollut viime vuosina hienoisessa laskussa. Amerikan mantereilta ja Oseaniasta lähtöisin olevien siirtolaisten osuus on pysynyt pienenä ja oli vuonna 2012 alle neljä prosenttia kaikista maahan muuttaneista ulkomaan kansalaisista.

**Kuvio 3.** Maahanmuuttajien lukumäärä kansalaisuuden mukaan maanosaluokittain v. 2000–2012. Lähde: Tilastokeskus, muuttoliike.



Vaikka maahanmuuttajaväestön määrä onkin Suomessa pieni, ovat paikalliset vaihtelut väestön määrässä suuria. Esimerkiksi Helsingin ja Vantaan asukkaista 12 prosenttia oli vieraskielisiä vuoden 2013 alussa. Espoossa vieraskielisiä asukkaita oli 11 prosenttia ja koko Helsingin seudulla 10 prosenttia. Muualla Suomessa vieraskielisen väestön osuus oli noin kolme prosenttia. Helsinki, muut suuret kaupungit ja kaupunkien lähiseudut vetävät yleensäkin maahanmuuttajaväestöä puoleensa - koko maan vieraskielisestä väestöstä 28 prosenttia asui vuonna 2013 Helsingissä ja 48 prosenttia pääkaupunkiseudulla. (Helsingin kaupungin tietokeskus 2013.) Maahanmuuttajien sijoittumista kasvukeskusten läheisyyteen ohjaa muuta maata positiivisempien työllisyysnäkökymien lisäksi myös ulkomaalaisyhteisöjen olemassa olo.

Maahanmuuton voimistumisen lisäksi maahanmuuttajissa ja ilmiössä yleensä on tapahtunut suuria muutoksia viimeisten kahden vuosikymmenen aikana. 1990-luvulla maahanmuutto miellettiin voimakkaasti yhtäältä humanitäärisin perustein suoritettavaksi pakolaisten vastaanotoksi ja toisaalta entisen Neuvostoliiton alueelta tapahtuvaksi inkeriläisväestön paluumuutoksi. Uudelle vuosituhan- nelle tultaessa maahanmuuton on yhä enemmän käsitetty tapahtuvan myös muilla perusteilla. Ennen kaikkea työperusteisen maahanmuuton lisääminen on koettu tärkeäksi. Taustalla on väestön vanhenemisen mukanaan tuoma työvoiman tarve. Maahanmuuttajien työpanosta tarvitaan työikäisten väestön osuuden kasvattamiseksi ja valtion verotulojen kerryttämiseen tulevana vuosina. Työperusteinen muutto onkin huomattavasti lisääntynyt. Vuonna 2012 Suomessa myönnettiin yhteensä 17 157 oleskelulupaa, joista 34 prosenttia perhesiteen, 32 prosenttia opiskelun ja 29 prosenttia työntönteon perusteella (Sisäasiainministeriö 2013).

Maahanmuuttoa ei aina ole tarkoitettu pysyväisluontoiseksi ratkaisuksi. Osa muuttoliikkeestä on tilapäistä työperusteista maahanmuuttoa. Tilapäisyys on kuitenkin ongelmallinen käsite, ja tilapäiseksi aiottu oleskelu saattaa kestäessään muuttua pysyväisluontoiseksi (von Hertzen-Oosi et al. 2009). Tämä ns. siirtotyöläisten joukko on kasvanut viime vuosikymmenen aikana oleskelu- ja matkustus- rajoitusten poistussa, ja kehityskulun odotetaan jatkuvan samansuuntaisena. Pelkästään Suomessa tilapäisesti työssä olevien EU-kansalaisten määräksi arvioidaan vuositasolla noin 50 000 henkilöä (Sisäasiainministeriö 2013). Luotettavaa tilasto- tietoa työntekijöiden määrästä ei kuitenkaan ole saatavilla. Viime vuosikymmenen lopulla maahan muuttaneiksi tilastoitiin noin 20 000 työikäistä henkilöä vuosittain. Tilastoissa maahanmuutto merkitsee yli vuoden yhtämittaisesti jatkunutta oleskelua maassa ja maistraatille tehtyä ilmoitusta muutosta. Tilapäisiä työntekijöitä on vuositasolla Suomessa siis noin kaksinkertainen määrä verrattuna varsinaisiin maahanmuuttajiin. Todennäköistä kuitenkin on, että osa maahanmuuttajiksi rekisteröidyistä on saapunut maahan alun perin tilapäisenä työvoimana, ja varsinainen maahanmuutto on tapahtunut tilapäiseksi aiotun oleskelun muututtua pysyväis- luontoisemmaksi. Edellä mainituissa lukumäärissä on siten todennäköisesti tiettyä päällekkäisyyttä, siten että tilapäisestä oleskelusta siirrytään pysyväisluontoiseen ”maahanmuuttajuuteen”. (von Hertzen-Oosi et al. 2009.)

Maahanmuuttajien asettumista uuteen kotimaahansa ja työllistymistä pyri- tään avustamaan niin sanotuilla kotouttamistoimenpiteillä. Kotoutuminen on 1990-luvulla kehitetty integraatio-sanan suomenkielinen vastine. Kotoutumisella viitataan yhtäältä maahanmuuttajan integroitumiseen yhteiskuntaan ja toisaalta myös yhteiskunnan muuttumiseen vuorovaikutuksellisessa suhteessa maahanmuu- ton ja maahanmuuttajien kanssa. Kotoutumista edistävä ja sääntelevä laki säädettiin vuonna 1999 ja uudistettiin kokonaisuudessaan vuonna 2011. Kotoutumislaissa maahanmuuttajille pyritään antamaan myös mahdollisuus ylläpitää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Yhteiskunnan muutos ja sopeutuminen maahanmuuttajaväestöön on noussut entistä tärkeämmäksi kysymykseksi. (Saukkonen 2013.)

## 2.2 Maahanmuuttajat työmarkkinoilla

Maahanmuuttajaväestön työvoimapotentiaali on korkea. Väestön ikärakenne on kantaväestöön verrattuna nuori, sillä neljä viidestä maahanmuuttajasta on työikäikäisiä. (Tilastokeskus, väestörakenne; Myrskylä 2013.) Työvoimapotentiaaliin lukeutuvat työikäisten maahanmuuttajien lisäksi myös heidän lapsensa.

Työikäisten maahanmuuttajien työllisyysaste on kantaväestöä matalampi ja työttömyysprosentti korkeampi. OECD:n käyttämän työvoimatutkimuksen lukujen mukaan Suomen ulkomailla syntyneen väestön työllisyysaste vuonna 2012 oli 63,8 prosenttia ja työttömyysaste 14,2 prosenttia. Vastaavat osuudet Suomessa syntyneelle väestölle vuonna 2012 olivat 69,6 ja 7,5 prosenttia. (OECD 2013.)

Työvoimatutkimus on haastatteluperusteinen tilastoaineisto, joka toteutetaan kaikissa OECD-maissa samalla tavalla. Työvoimatutkimuksen luvut ovat myös Suomessa viralliset työllisyys- ja työttömyysasteet. Suomessa käytetään kuitenkin usein työssäkäyntitilastoa työvoimatutkimuksen sijaan kuvaamaan ulkomaalaisten työllisyyttä ja työttömyyttä (esim. Myrskylä 2013). Työssäkäyntitilasto on rekisteripohjainen aineisto ja se valmistuu huomattavasti työvoimatutkimusta hitaammin. Vuonna 2011 työssäkäyntitilaston mukaan vieraskielisten keskuudessa työttömien osuus oli 21,1 prosenttia ja suomen, ruotsin ja saamenkielisten keskuudessa 9,0 prosenttia (Tilastokeskus, työssäkäynti).

Varsinkin työttömyyslukuja käsiteltäessä on kuitenkin syytä muistaa, että työtömäksi työnhakijaksi ilmoittautuminen on osoitus jonkinlaisesta integroitumisesta yhteiskuntaan. Suomen ulkomaalaisväestön työllisyysaste on noin prosenttiyksikön Euroopan keskiarvoa alempi, mutta työttömyysasteen ero kantaväestöön verrattuna erityisen korkea (Walter & Butschek 2013). Suuri osa maahanmuuttajaväestön työvoimapotentiaalista jää siten Suomessa tällä hetkellä käyttämättä.

Maahanmuuttajat ovat myös varsin hyvin koulutettuja. Vuonna 2006 ulkomaalaisista työnhakijoista perusasteen koulutus oli 30 prosentilla, keskiasteen koulutus 29 prosentilla ja korkea-asteen koulutus 23 prosentilla. Tunteamattomaksi koulutusaste on jäänyt 17 prosentin osalta ulkomaalaisista työnhakijoista. On kuitenkin havaittu, että koulutustaso jää rekisteröimättä erityisesti korkeasti koulutettujen osalta. Sarvimäki (2010) arvioikin Suomen maahanmuuttajaväestön olevan varsin korkeasti koulutettua verrattuna esimerkiksi muihin Pohjoismaihin.

Maahanmuuttajan sisäänpääsy suomalaisille työmarkkinoille vaikeuttaa se, ettei olemassa olevien taitojen ja tutkintojen hyödyntäminen Suomessa ole välttämättä yksinkertaista. Ulkomailla suoritettujen tutkintojen rinnastaminen suomalaisiin tutkintoihin ei ole ongelmaton, ja tutkinnon laatu voi olla työnantajalle epäselvä. Samantapainen ongelma koskee myös ulkomailla hankittua työkokemusta. Suomalaisten tutkintojen tapaan, työntajien on havaittu arvostavan ennen kaikkea Suomessa hankittua työkokemusta.

Muuttohetkellä taloudessa vallitsevan suhdanteen vaikutus maahanmuuttajan työllistymiseen on merkittävä ja pitkäkestoinen (Åslund & Rooth 2003). Maahan

saapumisen hetkellä vallinnut huono työllisyystilanne on tutkimuksen ruotsalaisen aineiston perusteella havaittavissa alhaisempana työllisyytenä ja pienempinä tuloina vielä vuosien kuluttua. Heikkenevien työllisyysnäköymien aikana maahanmuuttamisen negatiiviset vaikutukset työllistymiseen kestävät ainakin 5–7 vuotta. Valtakunnallisen ja paikallisen työmarkkinatilanteen heikkous maahantulohetkellä heijastuu maahanmuuttajien työllisyyteen ja ansiotasoon ainakin vuosikymmenen ajan. Lisäksi viivästyksiset työllistymisessä heti maahantulon jälkeen saattavat vaikeuttaa työllistymistä vielä useiden vuosien kuluttua. (Åslund & Rooth 2003.)

Länsi-Euroopan maita uhkaa lähitulevaisuudessa työvoimapula, ja samanaikaisesti vähän koulutusta ja kielitaitoa vaativien teollisten työpaikkojen tarjonta vähenee. Länsi-Euroopassa perinteisesti siirtotyövoimaa hyödyntäneiden teollisuustyön alojen työpaikkojen kadotessa nyky-siirtolaiset tarvitsevat entistä enemmän ”kulttuurisesti spesifiä” osaamista. Teollisuustyön vaatimat kulttuuriset taidot ovat tyypillisesti vähäisiä. Sen sijaan ilman erityistä muodollista koulutusta suoritettavat palvelualojen työtkin vaativat tiettyjä kulttuurisia resursseja. Tämän päivän tyypilliset aloitustyöpaikat vaativat maahanmuuttajatyöntekijältä siten tyypillisesti enemmän kulttuurisesti spesifiä tietämystä kuin ennen. Tästä syystä maahanmuuttajatyövoiman hyödyntämisessä on määrän sijasta yhä enemmän kyse myös laadusta ja taidoista, joita on hyvin vaikeaa hankkia kohdemaan ulkopuolella. (Forsander 2002.)

Maahanmuuttajaväestö on hyvin heterogeeninen. Maahanmuuttajien taustat ja osaaminen vaihtelevat suuresti. Ryhmään sisältyy sekä työn perässä Suomeen muuttavia kansainvälisiä huippuasiantuntijoita että kansainvälistä suojelua tarvitsevia pakolaisia ja heidän perheenjäseniään. Maahanmuuttajaväestön heterogeenisyys käy ilmi myös sukupuolten ja ikäluokkien välisistä eroista. Erityisesti maahanmuuttajanaisten asema on noussut viime aikoina huomion kohteeksi. Osittain naiset voivat olla hyvin heikossa asemassa, ja heidän pääsynsä kotoutumista tukevien toimenpiteiden pariin vaikeaa. Myös maahanmuuttajanaisten työttömyysaste on miehiä korkeampi ja työllisyysaste matalampi. Maahanmuuttajanaisten asema vaihtelee paljon heidän taustansa mukaan, mutta usein naiset kuitenkin tarvitsevat erityisiä toimenpiteitä kotoutumisen edistämiseksi. (Valtioneuvosto 2008.)

Myös nuorten asema on vaikea. Peruskoulun päättävillä maahanmuuttajataustaisilla nuorilla on havaittu olevan erityisen korkea riski jäädä koulutuksen ulkopuolelle. Maahanmuuttajanuoret myös suuntautuvat kantaväestöä useammin ammatilliseen koulutukseen. Korkeakoulutuksessa muiden kuin suomen- ja ruotsinkielisten osuus oli vuonna 2005 yli puolta kotimaisten kielten puhujia pienempi, ja muunkielisten mahdollisuuksia osallistua korkeakouluopintoihin onkin pidetty huolestuttavan heikkona. Maahanmuuttajanuoret tarvitsevatkin erityistä tukea opintojen suorittamiseen. Lisäksi heidän taustansa ja tarpeensa vaihtelevat suuresti. Ilman peruskoulutodistusta jääneiden nuorten mahdollisuudet päästä jatko-opintoihin ovat heikot. (Valtioneuvosto 2008.)

Toisen sukupolven asemasta Suomessa tiedetään yleisesti kuitenkin varsin vähän. Huomattava on, että kyseessä ovat suomalaisessa yhteiskunnassa kasvaneet

ja suomalaisen koulujärjestelmän läpikäyneet henkilöt. Heillä on siten hyvin erilaiset mahdollisuudet toimia suomalaisessa yhteiskunnassa kuin aikuisena saapuvilla maahanmuuttajilla. Toisen polven maahanmuuttajat ovat vielä pääasiassa nuoria ja työelämän ulkopuolella. Heidän integroitumisensa yhteiskuntaan ja työelämään tulee kuitenkin olemaan merkittävä kysymys lähitulevaisuudessa. (Martikainen et al. 2013.)

## 2.3 Maahanmuuton taloudelliset hyödyt ja kustannukset

Maahanmuuttajien työllisyys on hyvin riippuvaista talouden suhdannekehityksestä. Suotuisissa taloudellisissa oloissa, jolloin työvoimaan kohdistuu voimakasta kysyntää, on työllistyminen huomattavasti helpompaa kuin hiipuvan talouskasvun vallitessa. Työvoiman kysynnän heikentyessä maahanmuuttajien on kantäväestöä vaikeampaa saada työtä. Tässä mielessä maahanmuuttajien tilanne rinnastuu esimerkiksi nuoriin, joiden työllistyminen on myös varsin riippuvaista taloudessa vallitsevasta suhdanteesta. (ks. esim. Forsander 2013.)

Maahanmuuttajien työllistymisen ja maassa oleskelun kustannukset herättävät usein keskustelua. Näitä kustannuksia on esimerkiksi Sarvimäen (2013) mukaan hyvin vaikea arvioida. Selvää on kuitenkin se, että kustannukset pienenevät työllisyyden parantuessa. Työllisyystilanteen ollessa hyvä muodostuvat maahanmuuttajien työpanoksen vaikutukset lopulta julkisen talouden kannalta positiivisiksi.

Maahanmuuttajien julkiselle taloudelle aiheuttamia kustannuksia on pyritty arvioidaan myös Ruotsissa. Kansantaloudelle aiheutuva kustannus tai hyöty on vahvasti riippuvainen maahanmuuttajien ikärakenteesta ja siitä, viettävätkö he myös koko vanhuutensa uudessa kotimaassaan. Vuoden 1995 tilanteeseen perustuvien laskelmien tuloksissa maahanmuuttajasta aiheutuva kustannus vaihtelee 200 000 kruunun hyödystä aina 1,5 miljoonan kruunun rasitteeseen saakka<sup>2</sup>. Suurimman hyödyn rahassa mitattuna kohdamaa saa 20–30-vuotiaista maahanmuuttajista. Suurin taloudellinen rasite sen sijaan muodostuu eläkeikää lähestyvistä maahanmuuttajista ja lapsista. Pienilläkin myönteisillä muutoksilla maahanmuuttajien työllisyydessä sen sijaan on laskelmien mukaan varsin suuria positiivisia vaikutuksia taloudelle. (Storresletten 2003.)

Maahanmuuttajien työllisyys paranee uudessa kotimaassa vietetyn ajan pidentyessä. Myös sukupuolten väliset erot työllisyydessä kaventuvat. Vaikka Suomeen asettuneiden maahanmuuttajien tulojen on havaittu kasvavan huomattavan nopeasti ensimmäisten maassa vietettyjen vuosien aikana, eivät heidän tulonsa kuitenkaan keskimäärin saavuta kantäväestön tulotasoa. Maahanmuuttajanaisten kantäväestön tuloihin suhteutettu tulotaso jää lisäksi selvästi jälkeen maahanmuuttajamiesten vastaavasti muodostetusta tulotasosta. Maahanmuuttajat saavat myös

---

2 Vastaavat summat euroissa ovat vuoden 2013 lopun vaihtokursilla mitattuna n. 22 000 euroa ja n. 165 000 euroa.



kantaväestöä enemmän tulonsiirtoja varsinkin välittömästi maahanmuuttoa seuraavina vuosina. Kotitaloudet, joissa ainakin mies on taustaltaan maahanmuuttaja alitavat 20 vuoden kuluessa kantaväestöstä muodostetun alemmaa koulutustasoa edustavan vertailuryhmän saamien tulonsiirtojen määrän. Kotitalouksien, joissa ainakin nainen on maahanmuuttaja kohdalla tulonsiirtojen taso vaikuttaa jäävän pysyvästi kantaväestöstä muodostettujen vertailukotitalouksien tulonsiirtojen tasoa korkeammaksi. (Sarvimäki 2010.)

Muodostetut arviot maahanmuuttajien vastaanottajamaan taloudelle aiheuttamista hyödyistä ja rasitteista ovat kautta linjan suuntaa-antavia. Selvää kuitenkin on, että työllistyminen on ratkaisevassa asemassa maahanmuuton taloudellisten hyötyjen kannalta. Mitä suurempi osa maahanmuuttajista työllistyy pysyvästi, ja mitä nopeammin työllistyminen tapahtuu, sitä suuremmiksi muodostuvat kansantalouden kokemat taloudelliset hyödyt. Maahanmuuton vaikutuksista työmarkkinoihin on kuitenkin ristiriitaisia tutkimustuloksia.

Sarvimäen (2013) mukaan osittain ristiriitaisista tutkimustuloksista huolimatta voidaan kuitenkin olettaa, ettei maahanmuutto olennaisesti heikennä kantaväestön työmarkkina-asemaa. Maahanmuuttajien työllistyminen ei välttämättä syrjäytä kantaväestöä työpaikoilta, eikä näiden kahden ryhmän työvoima ole välttämättä toistensa substituutteja. Vaikeasti työllistyvät maahanmuuttajat sijoittuvat yleensä vähäistä koulutusta vaativille aloille. Työvoiman tarjonnan lisääntyminen suorittavissa työtehtävissä voi, sen sijaan, että se yksinkertaisesti syrjäyttäisi kantaväestöä kyseisistä töistä, myös ruokkia taloudellista aktiivisuutta ja luoda siten myös vahvempia kulttuurisidonnaisia valmiuksia vaativia työpaikkoja.

Maahanmuuttajien työllistymistä ja integroitumista uuteen yhteiskuntaan voi lähestyä useista eri näkökulmista. Valitettavan usein kaikkia näitä näkökulmia leimaa maahanmuuton näkeminen jollakin tavoin ongelmien lähteenä. Aina 1990-luvulle asti tällainen näkökulma oli leimaa-antava Suomen viralliselle maahanmuuttopolitiikallekin. Maahanmuuton merkitys ilmiönä on kuitenkin kasvanut dramaattisesti 90-luvulta lähtien, maahanmuuttajien määrä on lisääntynyt voimakkaasti ja myös virallinen suhtautuminen maahanmuuttoon on muuttunut. Maahanmuutto nähdään yhä useammin yhteiskuntaa kohtaavien taloudellisten haasteiden ratkaisemisen mahdollistavana tekijänä.

# 3 Maahanmuuttajien työllistymistä ja kotoutumista edistävät palvelut

## 3.1 Työvoimapalvelut

Nykyinen laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (28.12.2012/916) astui voimaan vuoden 2013 alussa. Laissa TE-toimistojen palveluvalikoima uudistettiin kauttaaltaan. Varsinaisia uusia toimenpiteitä ei kuitenkaan perustettu, vaan vanhoista toimenpiteistä muodostettiin uusia kokonaisuuksia ja osa käytössä olleista toimenpiteistä lakkautettiin sellaisenaan. Tämän tutkimuksen tilastoaineisto sijoittuu 2000-luvun ensimmäiselle vuosikymmenelle ja siten edellisen lain voimassaoloaikaan. Edellinen työvoimapolitiikkaa säännellyt laki (30.12.2002/1295) tuli voimaan vuonna 2003. Se oli luonteeltaan sitä edeltäneiden useiden lakien kodifikaatio ja se sisälsi useita rinnakkaisia ja päällekkäisiä toimenpiteitä (HE 133/2012 vp). Lakia uudistettiin voimassaoloaikansa varrella useasti. Tässä yhteydessä esitetään tiivis kuvaus lakien mahdollistamasta toimenpidevalikoimasta erityisesti maahanmuuttaja-asiakkaiden kohdalla ja käydään lyhyesti läpi nykyisen lain mukanaan tuomia uudistuksia.

Vuoden 2013 alussa tehdyn uudistuksen yhteydessä työ- ja elinkeinotoimistoihin perustettiin kolme palvelulinjaa: työnvälitys- ja yrityspalvelut, osaamisen kehittämispalvelut ja tuetun työllistämisen palvelut (Räisänen 2013). Uusi palveluvalikoima lopetti vanhat tietyille asiakasryhmille suunnatut palvelulinjat TE-palveluissa. Näin ollen myöskään minkäänlaista erityisesti maahanmuuttajien palveluihin keskittynyttä linjaa ei ole enää käytössä. Maahanmuuttajat ohjataan muiden asiakkaiden tavoin ja asiakkaan tilanteesta riippuen alkukartoituksen jälkeen jollekin edellä mainituista palvelulinjoista. Nykyisen TE-palveluvalikoiman yhtenä tavoitteena onkin maahanmuuttajien olemassa olevien työelämävalmiuksien parempi hyödyntäminen, sen sijaan, että maahanmuuttaja-asiakas ohjattaisiin ”automaattisesti” kieli- tai muihin maahanmuuttajille suunnattuihin koulutuksiin ja valmennuksiin. (Korhonen 2013.)

Nykyinen palveluvalikoima mahdollistaa henkilöasiakkaalle tarjottavaksi työnvälityspalveluiden lisäksi tieto-, neuvonta-, ammatinvalinta- ja uraohjauspalveluita sekä valmennuksia ja kokeiluja, työvoimakoulutusta, työttömyysetuudella tuettua omaehtoista opiskelua, palkkatukea sekä yritystoiminnan aloittamista ja kehittämistä tukevia palveluita. Vuoden 2013 uudistuksen yhteydessä työhönhakuvalmennuksista, ohjaavasta koulutuksesta, ohjauksellisista ryhmistä ja ammattialalle, yrittäjyyteen sekä oppisopimukseen valmentavasta koulutuksesta ja työhönvalmennuksesta muodostettiin yhteensä kolme kokonaisuutta: työhönhakuvalmennus, ura- valmennus ja työhönvalmennus.

Nykyisen palveluvalikoiman mukaista työnhakuvalmennusta käytetään asiakkaan työnhakutaitojen ja omatoimisen työnhaun valmiuksien parantamiseen. Uravalmennuksen tavoitteena puolestaan on asiakkaan ammatinvalinnan tukeminen ja uravaihtoehtoihin liittyvien kysymysten ratkaiseminen. Uravalmennus pyrkii ottamaan huomioon asiakkaan osaamisen sekä työkokemuksen ja työelämän vaatimukset. Pyrkimyksenä on realististen uravaihtoehtojen kartoittaminen ja asiakkaan oppimismotivaation vahvistaminen. Kuten työnhakuvalmennuksessa niin myös uravalmennuksessa pyrkimyksenä on asiakkaan hakeutuminen joko työhön tai ammatilliseen koulutukseen. Valmennusten sisällöt ovat muokattavissa asiakkaan tarpeiden mukaan.

Työhönvalmennuksen on suunniteltu tukevan asiakkaan siirtymistä työhön. Valmennus toteutetaan työhönvalmentajan henkilökohtaisena palveluna. Työhönvalmentaja etsii asiakkaan kanssa työpaikkaa ja tukee asiakasta työhön sijoittumisessa ja työssä pysymisessä työpaikan löydyttyä. Työhönvalmentajan palveluita voidaan tarjota myös työnantajalle.

Edellisessä laissa oli käytettävissä olleista työharjoittelusta, työelämävalmennuksesta ja työkokeilusta, on nykyisessä laissa jäljellä enää työkokeilu. Työkokeiluun on kuitenkin sisällytetty piirteitä kolmesta edellä mainitusta palvelusta, mutta sen soveltamisala poikkeaa niistä merkittävästi. Edellisen lain toimenpiteistä työharjoittelu oli suunnattu alle 25-vuotiaille ammattikouluttamattomille nuorille. Työelämävalmennuksen kohderyhmänä taas olivat asiakkaat, joilla oli jo hankittu ammatillinen koulutus. Käytännössä edellä mainittuja toimenpiteitä on käytetty varsin moninlaisilla tavoilla, ja myös tavoilla joihin niitä ei ollut tarkoitettu. Esimerkiksi työelämävalmennus oli usealle vastavalmistuneelle nuorelle keino hankkia työkokemusta, mutta siitä muodostui myös monelle työnantajalle keino kompensoida vastavalmistuneen työntekijän matalampaa tuottavuutta. (HE 133/2012 vp.)

Edellä mainituista toimenpiteistä varsinkin työharjoittelu oli maahanmuuttajaasiakkaiden kannalta tärkeä palvelu. Nykymuotoista työkokeilua ei kuitenkaan voida enää käyttää samalla tavoin kielitaidon kohentamiseen kuin vanhaa työharjoittelua. Työkokeilu ei myöskään kelpaa työkokemuksen vahvistamiseen, kuten työelämävalmennus teki. Nykymuotoinen työkokeilu voidaan yhdistää muihin TE-toimiston järjestämiin valmennuksiin, tai se voidaan järjestää itsenäisenä toimenpiteenä ja palvelunn tavoitteena on tukea asiakkaan ammatinvalintaan ja uravaihtoehtoihin liittyviä päätöksiä, sekä asiakkaan paluuta työmarkkinoille.

Kaiken kaikkiaan TE-toimiston tarjoamissa palveluissa on korostunut työvoimapolitiittisena aikuiskoulutuksena järjestetty ammatillinen koulutus. Kuitenkin maahanmuuttajien osalta valmentavalla työvoimakoulutuksella, joka ei liity tai tähtää suoraan ammattiin, on ollut paljon korostuneempi rooli. Tämä johtuu erityisesti siitä, että maahanmuuttajille tärkeät kotoutumispalvelut järjestettiin pääosin valmentavana työvoimakoulutuksena. Valmentava työvoimakoulutus piti sisällään lähinnä ohjausta ja valmennusta, joilla ”edistetään ja tuetaan ammatilliseen työvoimakoulutukseen ja muihin työvoimapolitiittisiin osallistumista”. Maahanmuuttajien

osalta oli kuitenkin usein mielekästä puhua varsinaisesta koulutuksesta esimerkiksi kielikurssien ja muiden suomalaisen yhteiskuntaan integroitumiseen tähtäävien toimenpiteiden kohdalla. (HE 133/2012 vp.)

Myös työnhakijan oma-aloitteista kouluttautumista TE-toimiston tarjoamien palveluiden ulkopuolella voidaan tukea työttömyysetuudella. Omaehtoisen kouluttautumisen tapauksessa, työnhakija hankkii itse koulutuspaikan ja TE-toimisto tekee päätöksen kouluttautumisen tukemisesta ja valvoo koulutuksen edistymistä. Etuuden tavoitteena on kannustaa työnhakijoita ja työttömyysuhan alla olevia kehittämään ammatillista osaamistaan siten, että työllistyminen helpottuu tai työttömyysuhka väistyy. Työttömyysetuudella tapahtuva omaehtoinen opiskelu on ollut merkitykseltään huomattava erityisesti maahanmuuttajien osalta. Luotettavia tietoja omaehtoiseen koulutukseen osallistuvien maahanmuuttaja-asiakkaiden määrästä ei kuitenkaan ole käytettävissä (Valtioneuvosto 2008).

Työvoimakoulutuksena voidaan myös järjestää yleissivistäviä opintoja, sekä tukea omaehtoista peruskoulu- ja lukiotasoista opiskelua. Pääsääntöisesti TE-toimiston asiakkaat suorittavat peruskoulu- ja lukio-opintoja omaehtoisena opiskeluna, jota tuetaan työttömyysetuudella. Tavoitteena yleissivistävien opintojen suorittamiselle on se, että niiden suorittaminen tukee työnhakijan siirtymistä edelleen ammatilliseen koulutukseen. Maahanmuuttaja-asiakkaiden kannalta olennaista on ollut erityisesti aikuisille suunnattu perusopetus, johon on viime vuosikymmenen vaihteessa osallistunut noin 1000 henkilöä vuosittain, joista kaksi kolmasosaa on ollut maahanmuuttajia. Itsenäinen opiskelu on työnhakijoiden keskuudessa usein myös sivutoimista, eli opiskeluun kuluu aikaa alle 25 tuntia viikossa, jolloin opiskelu ei muodosta estettä työttömän työnhakijan statuksen saamiselle. (HE 133/2012 vp.)

Aikuisille maahanmuuttajille järjestetään ammatillista koulutusta sekä työvoimapolitiittisena että omaehtoisena koulutuksena. Maahanmuuttajien osalta erityisesti oppisopimuskoulutus on muodostunut merkittäväksi ja siitä saadut kokemukset ovat hyviä. (Valtioneuvosto 2008.)

Maahanmuuttajien osalta merkittäviä ovat myös yrittäjyyspalvelut. Starttirahalla pyritään tukemaan henkilön työllistymistä ja yrityksen perustamista, sekä turvaamaan yrittäjän toimeentuloa yrityksen toiminnan käynnistämisen aikana. Starttirahaa voidaan myöntää joko työttömälle työnhakijalle tai työlliselle yritystä perustavalle. Starttirahan kesto määritellään tapauskohtaisesti, mutta kauden enimmäiskesto oli vuoteen 2008 saakka 10 kuukautta, josta alkaen enimmäiskestoja jatkettiin 18 kuukauteen asti.

Vuonna 2005–2010 myönteisen starttirahapäätöksen saaneiden henkilöiden joukossa toteutetun tutkimuksen (Stenholm & Aaltonen 2012) perusteella joka neljäs työttömänä yrittäjäksi ryhtyneistä ja starttirahaa saaneista ryhtyi yrittäjäksi muiden työllistymismahdollisuuksien puutteen pakottamana. Kaikista starttirahaa saaneista ”pakkoyrittäjiä” oli viidennes. Kolme neljästä perusti yrityksen yksin. Starttirahalla perustettujen yritysten toiminta alkaa tutkimuksen mukaan laskea neljännen toimintavuoden jälkeen. Vuonna 2007 perustetuista yrityksistä kaksi kolmesta

oli vielä vuonna 2010 toiminnassa. Sen sijaan kaksi vuotta aikaisemmin aloittaneista yrityksistä toiminnassa oli enää kaksi yritystä viidestä. Starttirahaan ja yrittäjyyteen yleensä liittyykin riski yritystoiminnan loppumisesta. Yritystoiminnan loppuminen ei toisaalta välttämättä tarkoita yrittäjän jäämistä työttömäksi.

Suomalaisille työmarkkinoille ensimmäistä kertaa pyrkivien maahanmuuttajien kohdalla on merkittävää, että uudessa palveluvalikoimassa on lievennetty palkkatuetun työn ehtoja. Ehtojen lieventämisellä on pyritty osittain kompensoimaan työelämävalmennuksen ja työharjoittelun poistamista TE-toimiston palveluista. Palkkatukea voi nykyisen lain mukaan saada myös määräaikaiselle työsuhteelle, kun vanhassa laissa tukea myönnettiin vain toistaiseksi voimassa oleviin työsuhteisiin. Palkkatuen ehtojen lieventäminen on toinen lainsäädännön yksityiskohdista, joissa erityisesti maahanmuuttajien tarpeet on otettu lain valmistelussa esille. Toinen pääasiassa maahanmuuttajien tarpeisiin säädetty lain kohta on aikuisten peruskoulutuksen tukemisen työttömyysetuudella mahdollistaminen. Näin maahanmuuttaja-asiakas voi suorittaa työttömyysetuudella tuettuja perusopintoja vaikka varsinainen kotoutumisaika olisi jo kulunut umpeen. (Korhonen, haastattelu 3.9.2013.)

Lisäksi TE-toimistot tarjoavat työnantajapalveluina koulutuksia, joilla pyritään vastaamaan työnantajan henkilöstötarpeisiin. Rekrykoulutukset ovat työnantajien henkilöstötarpeisiin räätälöityjä koulutuksia, joihin osallistuvat opiskelijat saavat koulutuksessa pätevyyden ammattiin tai työtehtävään. Tavoitteena on koulutuksen hyväksyttävästi suorittaneiden suora työllistyminen koulutuksen tilanteen työnantajan palvelukseen. Yleensä rekrykoulutuksen kesto on 3–9 kuukautta. TE-toimistot tarjoavat myös täsmä- ja muutuskoulutuksia tilanteissa, joissa yrityksessä tapahtuvat muutokset vaativat henkilöstön uudelleen kouluttautumista työpaikan säilyttämiseksi tai työllistymismahdollisuuksien parantamiseksi.

Maahanmuuttajat ohjautuvat eri palveluihin kuin kantaväestö. Ulkomaan kansalaisten keskuudessa ovat vanhan työvoimapolitiikkaa säännelleen lain mukaisista TE-toimiston palveluista korostuneet erityisesti valmentava työvoimakoulutus sekä vanhan lain mukaiset työharjoittelu ja työelämävalmennus. Useampi kuin neljä viidestä TE-toimiston ulkomaalaisesta asiakkaasta osallistui vuonna 2010 edellä mainittuihin toimenpiteisiin. Suomen kansalaisten keskuudessa toimenpiteiden painopiste on sen sijaan ammatillisessa työvoimakoulutuksessa ja tukityöllistämässä, joihin osallistuu yli puolet kaikista työvoimapolitiikkaan toimenpiteisiin osallistuneista Suomen kansalaisista. Ulkomaan ja Suomen kansalaisten osallistumista erilaisiin toimenpiteisiin selittää osaltaan se, että maahanmuuttajat osallistuvat tyypillisesti kotoutumissuunnitelman alaisiin kielikoulutuksiin ja muihin suomalaiseen yhteiskuntaan ja työelämään valmentaviin koulutuksiin joita järjestettiin valmentavana työvoimakoulutuksena. Nämä koulutukset ovat usein vasta ensimmäisiä askelia matkalla työllistymiseen, ja tästä syystä työvoimapolitiikkien aktiivitoimenpiteiden työllistävyys jää maahanmuuttajien osalta kantaväestöä huonommaksi. Näin ollen työllistyminen työvoimapolitiikkien aktiivitoimenpiteiden jälkeen on Suomen ja ulkomaan kansalaisia verratessa erilaista. Vuonna 2010 suomalaisista työllistyi toimenpidettä seuranneiden

kolmen kuukauden aikana noin 26 prosenttia, mutta ulkomaan kansalaisista hieman alle 14 prosenttia. Eroa selittävät edellä käsitellyt erot siinä mihin toimenpiteisiin ulkomaalaiset ja Suomen kansalaiset osallistuvat. (Sihto et al. 2010.)

TE-toimiston palveluvalikoimassa ei ole kotoutumiskoulutusta lukuun ottamatta eroa maahanmuuttajien ja kantaväestön palveluiden välillä. Kotoutumiskoulutus onkin ainoa maahanmuuttajaspesifi palvelu, ja myös sen sisältö on useiden muiden TE-toimiston tarjoamien palveluiden tavoin muokattavissa asiakkaan tarpeiden mukaiseksi.

## 3.2 Kotoutumista edistävät palvelut

Kotouttamiskoulutuksen käyttöönotto on ollut yleiseurooppalainen trendi. Useissa maissa, kuten Tanskassa, Saksassa, Alankomaissa ja Itävallassa, ohjelmiin osallistuminen on pakollista kaikille kolmansista maista saapuville maahanmuuttajille. Pakollisen kotouttamisohjelman maissa ohjelman suorittaminen on ehtona pysyvän oleskeluluvan saamiselle. Joissakin maissa oleskeluluvan saamiseksi on lisäksi suoritettava ohjelmaan liittyvä lopputesti, tällainen loppukoe on käytössä muun muassa Tanskassa. Suomen lisäksi myös Ruotsissa kotouttamisohjelmat ovat ainakin osittain vapaaehtoisuuteen pohjautuvia, eikä oleskelulupa ole ehdollinen ohjelmaan osallistumiselle tai sen suorittamiselle. (Nekby 2008.) Suomessa henkilö, jolle kotoutumissuunnitelma laaditaan, on kuitenkin suunnitelman laatimisen jälkeen velvoitettu noudattamaan sitä. Noudattamatta jättämisestä seurauksena on kotoutumistuen menetyt.

Kotoutumislaki ohjaa kotouttamista ja määrittelee eri toimijoiden vastuualueet kotouttamistoimenpiteissä. Nykyinen laki kotoutumisen edistämisestä (kotoutumislaki) astui voimaan vuoden 2011 syyskuussa. Näin ollen tämän tutkimuksen kontekstissa relevantti on edellinen kotouttamislaki (laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta, 493/1999) vuodelta 1999. Vuoden 1999 laki säädettiin aikana, jolloin maahanmuuton katsottiin perustuvan nykyistä voimakkaammin pakolaisuudelle ja muille humanitaarisille syyille. (Valtioneuvosto 2008.) Viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana käsitys maahanmuutosta ilmiönä muuttui kuitenkin nopeasti. Pakolaisuudesta ja paluumuutosta siirryttiin painottamaan työperusteisen maahanmuuton merkitystä. Muutokset ilmiössä ja sen käsittämisessä aiheuttivat myös paineita lainsäädännön kehittämiseksi, mikä näkyi kotouttamislakiin taajasti tehtyinä muutoksina. Lainsäädännössä, sekä maahanmuuttajien kotouttamis- ja työllistämistoimissa, tapahtuneiden muutosten vuoksi 2000-luvun alussa saapuneet maahanmuuttajat kohtasivat jossain määrin erilaisen palvelut, kuin vuosikymmenen puolivälissä saapuneet maahanmuuttajat.

Kotoutumislain ja sitä edeltäneen kotouttamislain tavoitteena on edistää maahanmuuttajien kotoutumista ja tasa-arvoa. Yhteiskunta tarjoaa kotoutumista edistääkseen erilaisia palveluja, kuten esimerkiksi koulutusta, neuvontaa ja ohjausta. Käytännössä maahanmuuttajien kotoutumisen tukemisesta ja ohjaamisesta vastaavat paikallistasolla TE-toimistot ja kunnat. Kunnille kuuluu paikallistason yleis- ja yhteensovittamisvastuu kotouttamisen suunnittelusta, kehittämisestä ja

seurannasta. Kunnalle myös kuuluu työvoimaan kuulumattoman maahanmuuttajan kotouttamisesta huolehtiminen. Työttömiksi työnhakijoiksi ilmoittautuneiden maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisestä ja työllistämisestä vastaa pääasiallisesti TE-toimisto. (Valtioneuvosto 2008.)

Alkukartoitus voidaan laatia työnhakijaksi ilmoittautuvalle maahanmuuttajalle tai työvoimaan kuulumattomalle maahanmuuttajalle, jos hänen katsotaan siitä hyötyvän. Alkukartoituksen laatijana toimii TE-toimisto tai kunta riippuen siitä kuuluko henkilö, jolle suunnitelma laaditaan, työvoimaan. Alkukartoituksen perusteella maahanmuuttajalle laaditaan kotoutumissuunnitelma, jonka tarkoituksena on sopia maahanmuuttajan ja hänen perheensä kotoutumista edistävästä toimenpiteistä yhdessä maahanmuuttajan, tämän kotikunnan ja TE-toimiston kanssa. Työllisille maahanmuuttajille kotoutumissuunnitelmia ei pääasiassa laadita, eikä suunnitelma ole pakollinen myöskään työttömille tai työvoiman ulkopuolella oleville maahanmuuttajille. Suunnitelman laatimisen jälkeen henkilö, jolle suunnitelma on laadittu, on kuitenkin velvollinen noudattamaan sitä. Suunnitelma on henkilökohtainen ja se voi sisältää esimerkiksi kielikoulutusta, työllistymiseen tähtääviä työvoimapolitiittisia toimenpiteitä, omaehtoista koulutusta, työharjoittelua, työelämävalmennusta ja ammatinvalinnan ohjausta. Lähinnä pakolaisten kohdalla tulevat kysymykseen myös kuntoutustoimenpiteet. Kotoutumissuunnitelman yhtenä tärkeänä tavoitteena on myös tiedon jakaminen suomalaisesta yhteiskunnasta ja elämästä Suomessa. Kotoutumissuunnitelma voi sisältää myös työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin rinnastettavia toimenpiteitä, eli käytännössä opiskelua ja koulutusta.

Omaehtoista opiskelua kotoutujille järjestävät muiden muassa aikuislukiot, kansalais- ja työväenopistot ja yliopistot. Ideana on, että maahanmuuttaja voi täydentää koulutustaan tai hankkia Suomessa elämisen kannalta tarpeellisia taitoja opiskelemalla itsenäisesti työmarkkina- ja toimeentulotuen avulla. (ks. esim. Hämäläinen & Sarvimäki 2008.)

Käytännössä maahanmuuttajien kotoutumiskoulutus on aikuiskoulutuksen muoto joka perustuu sekä erityislainsäädännölle maahanmuuttajien kotouttamisesta että opetushallituksen ohjeistukselle. Opetushallitus antoi ensimmäisen ohjeistuksen kotoutumiskoulutuksen sisällöistä jo vuonna 2001. Vuodesta 2012 lähtien maahanmuuttajien kielikoulutuksessa on noudatettava Opetushallituksen julkaisemia aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen sekä luku- ja kirjoitustaidon opetussuunnitelmien perusteita (Opetushallitus 2012a; Opetushallitus 2012b). Pääsääntöisesti kotoutumiskoulutusta järjestetään aikuisille maahanmuuttajille työvoimakoulutuksena.

Merkittäviä muutoksia edelliseen kotouttamislakiin tehtiin vuonna 2006, kun lakia uudistettiin laajentamalla maahanmuuttajien oikeuksia kotoutumistoimenpiteisiin ja säätämällä eri toimijoiden vastuista tarkemmin. Samalla oikeus kotoutumissuunnitelmaan säädettiin alkavan jo 2 kuukauden yhtäjaksoisen työttömyyden tai toimeentulotuen varassa olon jälkeen. Ennen vuoden 2006 uudistusta oikeus kotoutumissuunnitelmaan muodostui vasta työttömyyden kestätyä viiden

kuukauden ajan. Oikeus kotoutumissuunnitelmaan jatkui 3 vuotta ensimmäisestä kotikunnan väestötietojärjestelmään kirjautumisesta lähtien. Myöhemmin oikeutta kotouttamissuunnitelmaan jatkettiin tiettyjen ehtojen vallitessa kahdella vuodella. (Pehkonen 2006; Hämäläinen & Sarvimäki 2008.)

Kotouttamistoimenpiteet oli vuonna 2011 voimaan astuneeseen nykyiseen kotoutumislakiin saakka rajattu koskemaan vain työttömiä työnhakijoita ja toimeentulotuen varassa eläviä. Tällainen rajausta jätti kotouttamispalveluiden ulkopuolelle monia, jotka eivät syystä tai toisesta kuuluneet työvoimaan. Vuoden 2011 syyskuussa voimaan tulleen uuden kotoutumislain piiriin sen sijaan kuuluvat kaikki maahanmuuttajat. Myös työvoimaan kulumattomalle maahanmuuttajalle voidaan siten laatia kotoutumissuunnitelma, jos hänen katsotaan siitä hyötyvän. Tavoitteena onkin neuvonta- ja kotouttamispalveluiden tarjoaminen mahdollisimman monelle maahanmuuttajalle. Myös maahanmuuttajataustaiset lapset ja työn vuoksi muuttaneiden puoliset on otettu laissa huomioon.

Kotouttamistoimenpiteiden tavoitteena on tarjota maahanmuuttajalle välineet omaehtoiseen toimintaan suomalaisessa yhteiskunnassa. Kotoutumislain ja sen toteutuksen ihanteena on aktiivinen, oma-aloitteinen ja kotoutunut maahanmuuttaja. Yhteiskunnan velvollisuudeksi jää kotoutumisen tukeminen ja kotoutumisen mahdollistaminen.

Moni kotouttamistoimenpiteisiin osallistunut maahanmuuttaja kuitenkin pitää toimenpiteiden hyötyjä oman kotoutumisensa kannalta kyseenalaisina. Tilanne ei edes vaikuta suuresti muuttuneen 2000-luvun alun ja vuosien 2009 ja 2010 välillä. Jokisaaren (2006) vuosia 2001–2003 käsittelevässä tutkimuksessa kotouttamistoimenpiteet näyttäytyivät lähinnä hallinnollisena toimenpiteenä, jonka merkitystä maahanmuuttajan on vaikea ymmärtää ja josta on hänen integroitumiselleen suomalaisen yhteiskuntaan varsin vähäistä hyötyä. Kotoutumissuunnitelman idea maahanmuuttajan elämää uudessa kotimaassa viitoittavana suunnitelmana ei Jokisaaren mukaan toteutunut. Siitä huolimatta, että suunnitelman laatimisen ja kotouttamistoimenpiteiden taustalla tulkitaan olevan vahva intressi maahanmuuttajan itsenäisen toiminnan tukemiselle, näyttäytyvät kotouttamistoimet vain maahanmuuttajaan kohdistettuina toimenpiteinä, jotka eivät anna hänelle tarpeellisia mahdollisuuksia vaikuttaa itse oman elämänsä suuntaan Suomessa.

Maahanmuuttajien heikko tietämys kotoutumissuunnitelman ja -lain olemassaolosta ja suhteellisen suuri tyytymättömyys kotouttamistoimenpiteisiin näkyvät myös maahanmuuttajabarometrin (2012) tuloksissa. Miltei 80 prosenttia tutkimukseen haastatelluista ei ollut tutustunut kotoutumislakiin lainkaan ja viidennes vastaajista ei tiennyt onko heille tehty kotoutumissuunnitelmaa. Niistä vastaajista, joille kotoutumissuunnitelma oli tehty, miltei puolet ei osannut sanoa oliko suunnitelmasta ollut heille hyötyä. Tosin kaksi viidestä vastaajasta myös arvioi, että suunnitelmasta oli ollut heille hyötyä. On kuitenkin huomattava, että ennen vuotta 2011 maahan tulleet työlliset henkilöt eivät olleet oikeutettuja kotoutumissuunnitelmaan, eikä heidän tietämyksensä suunnitelmasta voi olettaakaan olleen korkea.



# 4 Tutkimuksia työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuudesta

Työmarkkinatoimenpiteiden kansainvälisessä vaikuttavuustutkimuksessa on viime aikoina korostunut luonnollisten koeasetelmien ja satunnaistettujen toimenpiteohjelmien käyttö. Tällainen tutkimusasetelma takaa, että tulokset ovat luotettavia, koska toimenpiteisiin valikoitumista voidaan kontrolloida. Heikkoutena on, että toimenpiteiden satunnaistaminen ei useinkaan ole eri syistä mahdollista ja monet tutkimukset ovatkin yksinkertaisten, lyhytkestoisten ja halpojen toimenpiteiden vaikutusarviointeja. Viimeaikainen esimerkki tällaisesta vaikutusarviotutkimuksesta on Créponin et al. (2013) tutkimus, jossa tutkitaan työnhaussa avustamisen (job search assistance) vaikutusta työllistymiseen Ranskassa.

Walter ja Butschek (2013) tutkivat useissa eurooppalaisissa maissa tehtyjä tutkimuksia aktiivisten työmarkkinatoimenpiteiden vaikuttavuudesta. Tutkimuksen johtopäätöksenä todetaan, että ainoastaan yksityiselle sektorille sijoittuvilla työllistämistoimenpiteillä voidaan luotettavasti katsoa olevan positiivisia lyhyen aikavälin vaikutuksia työttömien maahanmuuttajien työllistymiselle. Vaikka koulutuksilla ei heidän analyysinsä perusteella voi luotettavasti katsoa olevan positiivisia lyhyen aikavälin vaikutuksia, ovat koulutusten vaikutukset pitkällä aikavälillä kuitenkin myönteisiä.

Myös Tanskassa on todettu palkkatukien ja harjoittelujen toimivan parhaiten maahanmuuttajien työllistämisessä. Erityisesti yksityisellä sektorilla suoritetuilla harjoittelu-/tukityöjaksoilla on havaittu olevan merkittäviä positiivisia vaikutuksia maahanmuuttajien työllistymiseen. (Libig 2007.)

Maahanmuuttajien kohdalla vaikuttaviksi toimenpiteiksi on pitkälti havaittu samat toimenpiteet, joiden vaikutukset myös kantaväestön keskuudessa ovat hyviä. Kaikkein parhaat työllistymistulokset on havaittu olevan lähellä varsinaista työelämää olevilla toimenpiteillä, esimerkiksi palkkatuilla ja harjoitteluilla. Tulokset näiden toimenpiteiden osalta ovat hyviä varsinkin silloin, kun tuettu työ on tapahtunut yksityisellä sektorilla. Maahanmuuttajien on myös havaittu hyötyvän tehostetuista työnhakuun liittyvistä neuvonta- ja tukipalveluista. Tällaiset palvelut korvaavat osaltaan maahanmuuttajien puuttuvia verkostoja ja tietoja työmarkkinoista ja ovat siten erityisesti maahanmuuttajille hyödyllisiä. (Nekby 2008.)

Nopeiden pakollisten toimien on todettu lyhentävän työttömyyskauden pituutta Tanskassa. Graversenin (2008) tutkimassa kokeilussa osa työttömistä ohjattiin nopeasti työttömyyden alettua työllistäviin toimenpiteisiin, joiden muoto muuttui työttömyyden pitkittyessä. Nopeutettuihin toimenpiteisiin osallistuneet työllistyivät selvästi vertailuryhmää nopeammin. Työttömäksi jääneelle henkilölle ilmoitettiin

kirjeitse alle kahden viikon kuluessa työttömyyden alusta pakolliseen toimenpiteeseen ohjaamisesta. Itse pakollinen toimenpide oli työnhakukoulutus, joka alkoi noin 5-6 viikkoa työttömyyden alkamisen jälkeen. Vaikka nopea puuttuminen lisäsin työvoimaviranomaisten työn määrää ja aiheutti siten kustannuksia, olivat kokonaisyhdyt nopeutetuista toimenpiteistä silti positiivisia. Työttömyyskauden lyhentyessä työttömyystukimenot pienenevät ja verotulot kasvoivat. Tutkimuksessa ei kuitenkaan tutkittu kantaväestöä ja maahanmuuttajia erikseen, eikä näiden toimenpiteiden vaikutuksesta erityisesti maahanmuuttajiin ole siten tietoa käytettävissä.

Myös toimenpiteisiin joutumisen uhalla on siten havaittu olevan myönteisiä lyhyen aikavälin vaikutuksia työllistymiselle. Jos asiakas ei koe työvoimaviranomaisen hänelle osoittamaa toimenpidettä mielekkääksi tai hyödylliseksi, hän koettaa mahdollisuuksien mukaan työllistyä jo ennen toimenpiteen alkua. (Nekby 2008.) Toisaalta uhkaan ja vaatimuksiin perustuvien työllistämistoimenpiteiden on osoitettu toimivan huonosti niiden työnhakijoiden kohdalla, joiden asema työmarkkinoilla on vaikea. Lisäksi tällaiset toimenpiteet voivat siirtää ihmisiä matalaa osaamista vaativiin ja matalapalkkaisiin työpaikkoihin sekä epävakaisiin työsuhteisiin. (Eicchorst & Konle-Seidl 2008.)

Kaikissa Pohjoismaissa käytössä olevia kotoutumissuunnitelmia ja -koulutuksia on taloustieteellisessä tutkimuksessa osin kritisoitu tehottomuudesta. Niiden työllistämisaikutukset ovat epäselviä ja lisäksi kotoutumiskoulutukseen osallistumisen on varsinkin Tanskassa todettu estävän työllistymistä koulutuksen keston aikana. Tanskan malli kotouttamiskoulutusten osalta eroaa Suomesta, Ruotsista ja Norjasta kuitenkin siten, että Tanskassa suurimalle osalle maahanmuuttajista kotoutumiskoulutuksen suorittaminen on pakollista ja ehtona pysyvän oleskeluluvan saamiselle. Myös sosiaalietuuksien saaminen on Tanskassa vahvasti ehdollista toimenpiteisiin osallistumiselle, mutta toisaalta työn vastaanottamista on pyritty suosimaan siten, ettei kannustinloukkuja pääsisi syntymään. (Libig 2007.) On kuitenkin huomattava, että vaikei kotoutumiskoulutuksen välitön tavoite ole työllistyminen, saattaa koulutukseen osallistuminen silloin, kun se lykkää työnhakua tarpeettomasti, vaikuttaa työllistymiseen pikemminkin kielteisesti kuin myönteisesti.

Kotoutumissuunnitelmiin liittyvä näyttö on kuitenkin osittain ristiriitaista. Hämäläisen ja Sarvimäen (2013) tutkimuksen tulosten mukaan Suomessa vuonna 1999 säädetyn kotouttamislain vaikutukset maahanmuuttajaväestön asemaan ovat kuitenkin olleet myönteisiä. Tutkimus toteutettiin vertailemalla ennen ja jälkeen lain voimaantulon saapuneiden maahanmuuttajien pärjäämistä yhteiskunnassa. Mittareina toimivat mm. työllisyysluvut, saadut sosiaalietuudet ja ansiotulot. Sillä osalla maahanmuuttajista, jotka saapuivat Suomeen aikana jolloin he olivat oikeutettuja kotoutumista tukeviin toimenpiteisiin, keskeiset mittarit viittasivat heidän pärjäävän paremmin kuin ne maahanmuuttajat, jotka saapuivat aikana jolloin kotouttamislaki ei ollut voimassa. Myönteinen vaikutus saavutettiin tutkimuksen mukaan muokkaamalla työvoimakoulutuksen sisältöjä erityisesti maahanmuuttajille sopiviksi. Käytännössä tämä tarkoitti kielikoulutuksen huomattavaa lisäämistä.

# 5 Tilastollinen analyysi

## 5.1 Tutkimusaineiston kuvailua

Tutkimuksen tilastoaineistoon on poimittu satunnaisotannalla 50 prosenttia vuosina 2000, 2001, 2005 ja 2006 Suomeen muuttaneista ulkomaan kansalaisista. Otoshenkilöistä on tiedot maahanmuuttovuodesta vuoteen 2010 asti. Muuttaneiksi tilastoituvat ja aineistoon sisältyvät maahantulijat, joilla on ollut aikomus oleskella maassa vähintään 12 kuukautta. Näin ollen tilapäisesti maassa oleskelleet, kuten suurin osa vaihto-opiskelijoista ja komennustyöntekijöistä, eivät sisälly aineistoon. Tutkimusaineisto sisältää tietoja henkilöstä, hänen perheestään ja työmarkkinatilanteestaan. Tilastokeskuksen rekisteriaineistoon on yhdistetty myös Työ- ja elinkeinoministeriön rekisteritietoja työnhausta ja toimenpiteisiin osallistumisesta.

Taulukossa on aineiston henkilömäärä muuttovuoden mukaan (Taulukko 1). Suomeen muutti tutkimusvuosina yhteensä runsaat 45 000 ulkomaan kansalaista. Tutkimusaineistossa on 22 515 eri henkilöä. Muuttaneiden lukumäärä on kasvanut selvästi vuodesta 2000 vuoteen 2006. Naisia ja miehiä on koko aineistossa lähes yhtä paljon, mutta miehiä on vuosien 2005 ja 2006 muuttajissa hieman enemmän kuin naisia. Taulukossa on myös muuttaneiden ikäjakauma. Tutkimusaineistossa 80 prosenttia on muuttovuonna 15–64-vuotiaita. Yli 64-vuotiaita on muutama prosenttia vuosittain. Vuosina 2000 ja 2001 muuttaneista hieman suurempi osa on alle 15-vuotiaita kuin vuosina 2005 ja 2006 muuttaneista.

**Taulukko 1.** Aineisto muuttovuosittain.

vuosi	henkilöitä	0–14-vuotiaita	15–64-vuotiaita	yli 64-vuotiaita	naisia
2000	4 329	21 %	76 %	4 %	51 %
2001	5 352	21 %	76 %	3 %	50 %
2005	6 115	16 %	81 %	2 %	48 %
2006	6 719	15 %	83 %	2 %	47 %
yhteensä	22 515	18 %	80 %	3 %	49 %

Kuviossa on esitetty maahanmuuttajien määrä maaryhmittäin ja maahantulovuoden muka (Kuvio 4). Maahanmuuttajat on jaettu kansalaisuutensa perusteella kahdeksaan ryhmään. Virolaiset ja venäläiset ovat omina ryhminään. Muut ryhmät on muodostettu maantieteellisten alueiden mukaan. Lähi-idän maat ja Afganistan on luokiteltu Länsi-Aasian ryhmään. Itä-Aasiaan kuuluvat esimerkiksi Kiina ja Intia. Somalia kuuluu Saharan eteläpuoliseen Afrikkaan.

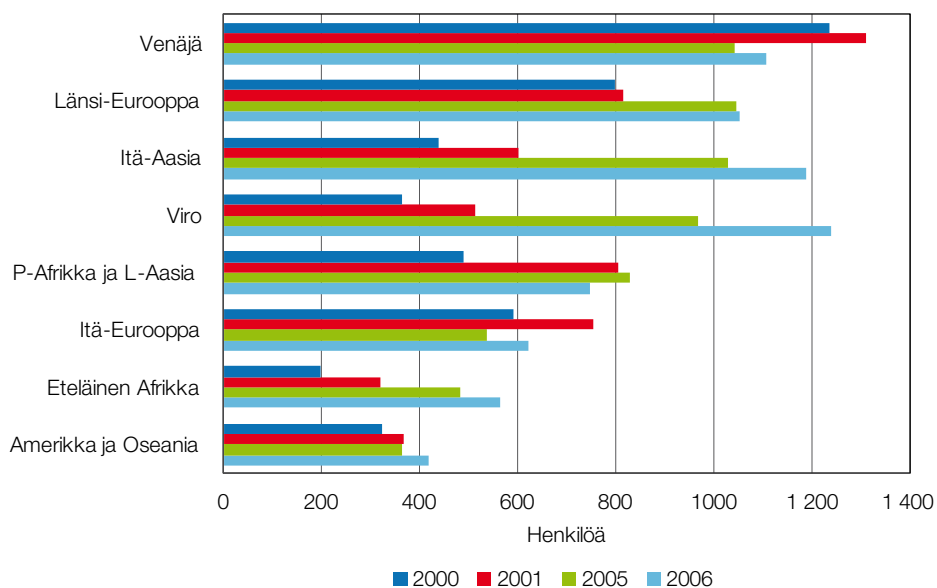
Venäläisten osuus maahanmuuttajista on pysynyt kaikkina otosvuosina korkeana. He olivat tutkimusaineistossa suurin ryhmä vuosina 2000, 2001 ja 2005

muuttaneista. Virolaisten maahanmuuttajien määrä lisääntyi 2000-luvulla voimakkaasti. Vuonna 2006 maahan tulleista virolaiset olivat suurin ryhmä. Virolaisten lisäksi myös Itä- ja Etelä-Aasiasta lähtöisin olevien maahanmuuttajien määrä on ollut kasvussa. Myös Saharan eteläpuolisesta Afrikasta lähtöisin olevien maahanmuuttajien määrä on kasvanut otosvuosien välillä tasaisesti.

Länsi- ja Itä-Euroopasta, Kaakkois-Aasiasta ja Pohjois-Afrikasta sekä Amerikoista ja Oseaniasta lähtöisin olevien maahanmuuttajien lukumäärä on samalla tasolla eri otosvuosina. Maahanmuuttajien määrä kasvoi vuosina 2000–2006, joten useiden maaryhmien muuttajamäärät ovat myös olleet kasvussa. Poikkeuksen muodostavat Venäjältä ja Itä-Euroopasta lähtöisin olevat maahanmuuttajat, joita on vuosina 2005 ja 2006 Suomeen tulleiden joukossa jonkin verran vähemmän kuin vuosikymmenen alussa.

Taulukossa on esitetty kansalaisuusryhmien sukupuolijakauma (Taulukko 2). Tutkimusaineistossa on miehiä ja naisia lähes yhtä paljon. Sukupuolijakauma vaihtelee kuitenkin merkittävästi maaryhmittäin. Naisten osuus on suurin, 62 prosenttia, Venäjältä muuttaneiden joukossa. Myös Aasiasta muuttaneista naisia on selvästi enemmän kuin miehiä. Länsi-Euroopasta ja Afrikasta muuttaneiden joukossa on miehiä selvästi enemmän kuin naisia. Virosta, Amerikasta ja Itä-Euroopasta muuttaa suurin piirtein yhtä paljon naisia ja miehiä.

**Kuvio 4.** Kansalaisuusluokat maahanmuuttovuosittain.

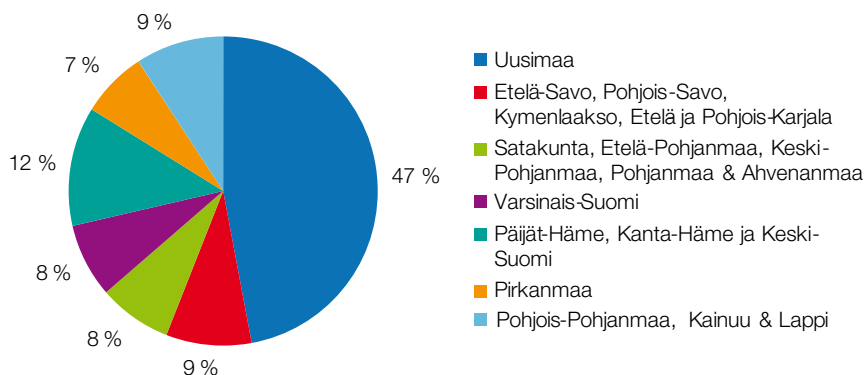


**Taulukko 2.** Miesten ja naisten osuudet kansalaisuusluokittain tutkimusaineistossa.

Kansalaisuus	Miehet	Naiset
Venäjä	38 %	62 %
Itä-Aasia	44 %	56 %
Viro	48 %	52 %
Amerikat, Oseania ja tuntematon	48 %	52 %
Itä-Eurooppa ja ent. NL	49 %	51 %
Saharan eteläpuoleinen Afrikka	58 %	42 %
Pohjois-Afrikka & Länsi-Aasia	61 %	39 %
Länsi-Eurooppa	67 %	33 %
Yhteensä	51 %	49 %

Kuviosta nähdään, että suuri osa maahan muuttaneista on sijoittunut kasvukeskusseuduille ja erityisesti Uudellemaalle (Kuvio 5). Tutkimuksen aineistossa Uudellemaalle asettuneiden osuus on 47 prosenttia.

**Kuvio 5.** Asuinmaakunnat maahanmuuttovuonna.



Tutkimusaineistoon sisältyy myös tieto henkilöiden koulutuksesta. Erittäin suurelle osalle maahanmuuttajista (79 %) ei ole merkitty tutkintotietoa muuttovuonna. Tämä johtuu pitkälti siitä, että rekisteriin merkitään yleensä vain Suomessa suoritettut tutkinnot. Ulkomaisista tutkinnoista on tieto yleensä vain, mikäli henkilö on hyväksytynyt tutkinnon Suomessa.

Tutkinnon suorittaneiden osuus kasvaa maassaoloajan kuluessa. Toisena maassaolovuonna perusastetta korkeampi tutkinto on 30 prosentilla maahanmuuttajista. Vastaavasti 70 prosentilla ei ole rekisteriin merkittynä peruskouluastetta korkeampaa tutkintoa. Tutkinnon suorittaneiden määrä kuitenkin kasvaa. Tutkimusaineistossa olevista yhdeksän vuotta Suomessa asuneista puolella on perusastetta korkeampi tutkinto.

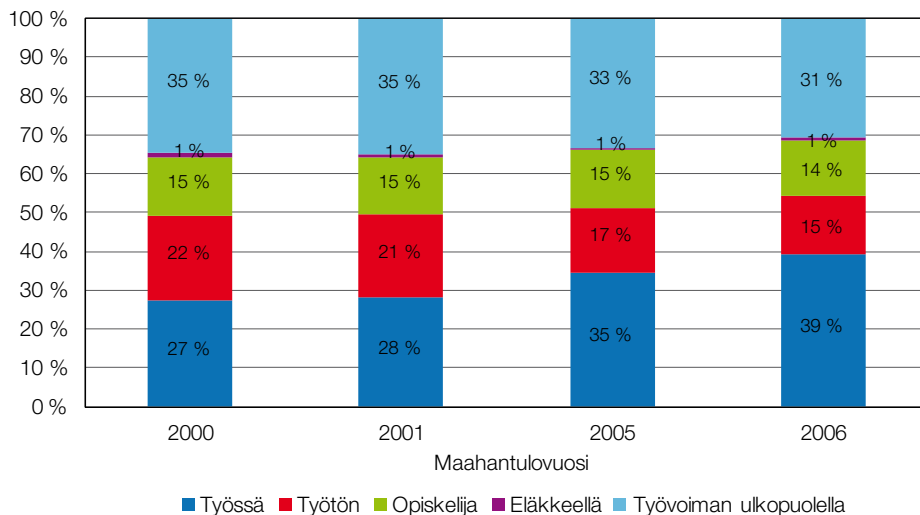
## 5.2 Osallistuminen työmarkkinoille

Kuviossa on esitetty 18–64-vuotiaiden maahanmuuttajien työmarkkinatila maahanmuuttovuonna (Kuvio 6). Henkilön työmarkkinatila (pääasiallinen toiminta) määritellään vuoden lopun tilanteen mukaan eri rekistereistä saatavia tietoja käyttäen. Tutkimusaineiston rekisterilähteet ja pääasiallisen toiminnan luokitus ovat samat kuin Tilastokeskuksen Työssäkäyntitilastossa<sup>3</sup>.

Työvoimaan kuuluvia luokkia ovat työlliset ja työttömät. Työvoiman ulkopuolella ovat opiskelijat, eläkeläiset, varusmiehet ja muut työvoiman ulkopuolella olevat. Muita työvoiman ulkopuolella olevia ovat henkilöt, jotka eivät kuulu työvoimaan eivätkä mihinkään muuhun työvoiman ulkopuoliseen luokkaan. Työvoiman ulkopuolisten osuus on korkea 63 vuotta täyttäneillä maahanmuuttajilla, koska heille maksettiin maahanmuuttajien erityistukea, jos he eivät olleet oikeutettuja eläkkeeseen. Heitä ei luokiteltu eläkeläisiksi vaan työvoiman ulkopuolelle.

Työllisten osuus oli vuosina 2000 ja 2001 Suomeen muuttaneilla alle 30 prosenttia. Vuosina 2005 ja 2006 muuttaneista työllisiä oli noin 35 prosenttia. Myös työttömien osuus vaihtelee maahanmuuttovuoden mukaan, pienimmillään 15 prosenttia ja suurimmillaan 22 prosenttia. Opiskelijoita oli 15 prosenttia ja muulla tavoin työvoiman ulkopuolella oli yli 30 prosenttia. Eläkkeellä oleviksi luokiteltiin maahanmuuttovuoden lopussa vain prosentti maahanmuuttajista.

**Kuvio 6.** Pääasiallinen toiminta maahanmuuttovuoden lopussa, 18–64-vuotiaat.

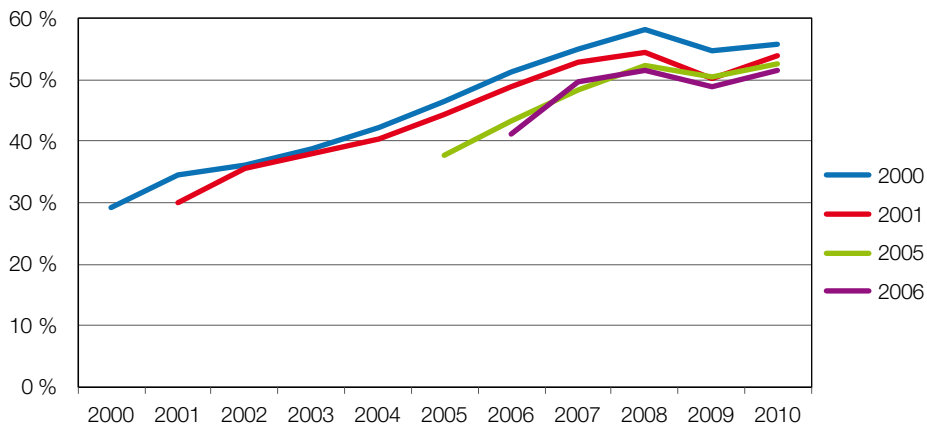


3 Pääasiallisen toiminnan luokituksesta tarkemmin: Suomen virallinen tilasto (SVT): Työssäkäynti (verkkojulkaisu), saatavissa: [www.stat.fi/til/tyokay/kas.html](http://www.stat.fi/til/tyokay/kas.html).

Työllisyystilanne paranee selvästi maassaoloaikana (Kuvio 7). Työllisten osuus on kasvanut jokaisella neljällä kohortilla tyypillisesti 5 prosenttiyksikköä vuodessa. Myönteinen kehitys tosin pysähtyi kaikilla kohorteilla vuonna 2009, oletettavasti johtuen finanssikriisistä. Samana vuonna myös koko väestön työllisyysaste heikkeni selvästi.

Kuvioista havaitaan, että myöhempinä vuosina maahan tulleista selvästi suurempi osa on työllisenä muuttovuoden lopussa (Kuvio 6 ja Kuvio 7). Työperusteinen maahanmuutto on kasvanut 2000-luvun kuluessa. Suhdannetilanne on myös ollut parempi myöhempinä maahantulo vuosina, joten maahantulijat ovat voineet työllistyä helpommin. Todennäköisesti parempi työmarkkinatilanne on myös houkuttellut enemmän työperusteista maahanmuuttoa.

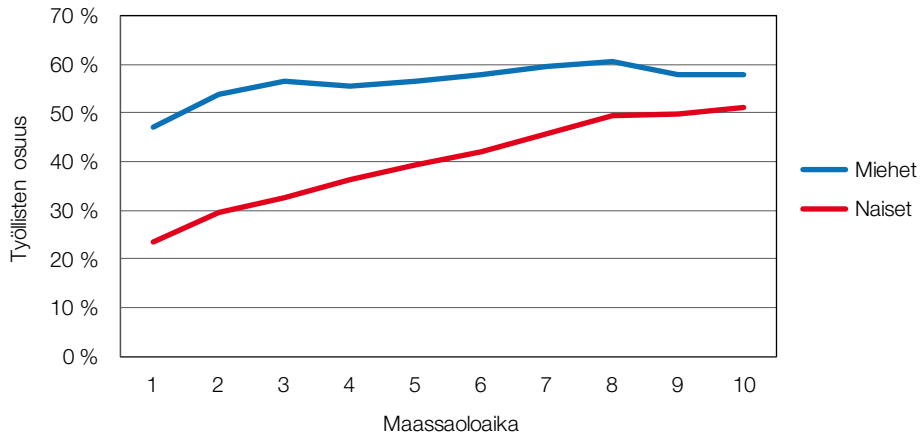
**Kuvio 7.** Työllisten osuus 18–64-vuotiaista maahanmuuttovuosittain vuosina 2000–2010.



Työllisyydessä on havaittavissa merkittäviä eroja sukupuolten välillä. Miesten työllisyysosuus (47 %) on ensimmäisenä maassaolovuonna huomattavasti naisten (23 %) osuutta korkeampi (Kuvio 8). Työllisten osuus kasvaa molemmilla sukupuolilla ensimmäisten kolmen maassaolovuoden aikana. Tämän jälkeen työllisyyden nopea nousu taittuu miehillä, ja työllisten osuus jää noin 60 prosentin tasolle. Naisten työllisyys sen sijaan kohenee koko 10 vuoden tarkastelujakson ajan, ja työllisten osuus ylittää 50 prosenttia kahdeksantena maassaolovuonna. Tarkastelujakson loppupäässä sukupuolten välinen ero työllisyydessä on noin 7–8 prosenttiyksikköä.

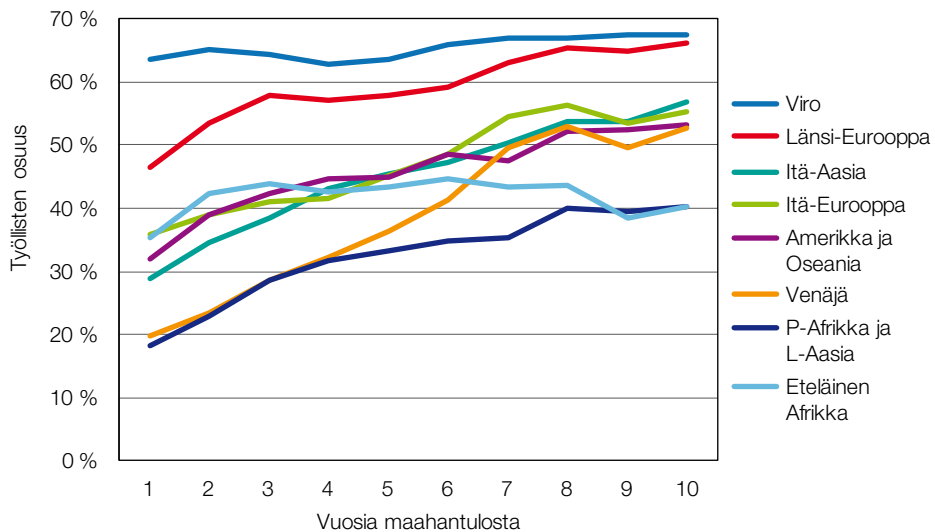
Naisten työllisyyden kohentuminen näkyy luonnollisesti myös työvoiman ulkopuolella olevan väestön osuuden pienentymisenä. Työvoiman ulkopuolella olevien naisten osuus vähenee puoleen 10 vuoden aikana. Miesten kohdalla työvoiman ulkopuolella olevien osuus on pienempi eikä se vähene samoin kuin naisilla.

**Kuvio 8.** Työllisten osuus 18–64-vuotiaista sukupuolen ja maassaoloajan mukaan.



Kuvioissa on tarkasteltu eroja työllisten osuudessa sukupuolten ja kansalaisuusryhmien välillä (Kuvio 8 ja Kuvio 9). Kuvioissa on vaaka-akselilla vuodet, jotka henkilö on asunut Suomessa. Tutkimusaineisto sisältää neljänä eri vuonna Suomeen muuttaneita. Kuvioissa on yhdistetty kaikki neljä maahantulovuotta. Tutkimusaineiston tiedot ovat vuoteen 2010 asti, joten eri vuosina Suomeen muuttaneiden maassaoloaika vaihtelee. Esimerkiksi yli kuusi vuotta Suomessa asuneita ovat vain 2000 ja 2001 Suomeen muuttaneet. Kuviot eivät kerro vuosina 2005 ja 2006 muuttaneiden työllisyyden myöhemmästä kehityksestä. Lisäksi työllisten osuus on laskettu maassa asuvien joukosta eikä maasta poistuneita ole otettu huomioon.

**Kuvio 9.** Työllisten osuus kansalaisuusryhmittäin ja maassaoloajan mukaan.





Työllisten osuudessa on maaryhmien välillä huomattavia eroja (Kuvio 9). Työllisten osuus on selvästi korkein virolaisilla. Virolaisista työllisiä on jo ensimmäisenä maassaolovuotena 64 prosenttia, ja osuus nousee 67 prosentin tasolle kuudentena maassaolovuotena. Virolaisten maahanmuutto on pääsääntöisesti työperusteista. Virolaisten korkeaa työllisten osuutta selittää osittain se, että heidän kohdallaan vuosien 2005–2006 maahantulokohortit ovat huomattavasti vuosien 2000–2001 maahantulokohortteja suurempia. Vuosikymmenen puolivälin parempi työllisyystilanne näkyy erityisesti virolaisten kohdalla huomattavan korkeana työllisyytenä jo maahantulovuonna.

Länsieurooppalaisten työllisyys on keskimääräistä yleisempää mutta ensimmäisinä maassaolovuosina on kuitenkin virolaisia vähäisempää. Länsieurooppalaisista maahanmuuttajista osa on opiskelijoita tai muuten työvoiman ulkopuolella. Länsi-Euroopasta lähtöisin olevien maahanmuuttajien kohdalla työttömyys on erittäin vähäistä. Kymmenen vuoden Suomessa asumisen jälkeen noin 65 prosenttia on työllisiä.

Itä-Euroopasta, Itä-Aasiasta, Pohjois- ja Etelä-Amerikasta sekä Oseaniasta tulevien maahanmuuttajien työllisyys on ensimmäisenä maassaolovuotena noin 30–35 prosenttia. Työllisyys kehittyy näissä ryhmissä varsin tasaisesti ja saavuttaa noin 55 prosentin tason tarkastelujakson loppupuoliskolla. Työllisten osuus kasvaa nopeasti itäaasialaisilla, joiden joukossa varsinkin työvoiman ulkopuolelta siirrytään nopeasti työvoimaan. Itä-Aasiasta muuttaneiden joukossa on myös paljon opiskelijoita. Opiskelijoiden osuus maassaolon ensimmäisinä vuosina on hieman alle 20 prosenttia. Amerikan mantereilta sekä Oseaniasta lähtöisin olevien maahanmuuttajien joukossa työvoiman ulkopuolella olo on myös varsin tyyppillistä. Itäeurooppalaisten maahanmuuttajien työttömyysaste on koko tarkastelujakson jonkin verran korkeampaa kuin muissa edellä kuvatuissa ryhmissä.

Venäläisten sekä länsiaasialaisten ja pohjoisafrikkalaisten työllisyysosuudet ovat heti muuton jälkeen selvästi matalimmat aineistossa. Venäläisiä muutti Suomeen selvästi enemmän 2000-luvun alussa kuin vuosikymmenen puolivälissä, joten vuosikymmenen alun huonompi taloustilanne voi vaikuttaa venäläisten työllisyysosuu-teen. Työllisten osuus kasvaa venäläisten kohdalla kuitenkin huomattavan nopeasti. Seitsemän maassaolovuoden lopussa puolet venäläisistä on työllisiä. Venäläisten ryhmästä lähes kaksi kolmasosaa on naisia, joten muita työvoiman ulkopuolella olevia on paljon. Venäläisten joukossa on myös paljon opiskelijoita (20 %). Opiskelusta ja työvoiman ulkopuolelta siirrytään ajan kuluessa työhön.

Länsiaasialaisten ja pohjoisafrikkalaisten maahanmuuttajien työllisyyskehitys on huomattavasti venäläisiä hitaampaa. Tähän ryhmään kuuluu myös humanitäärisistä syistä Suomeen muuttaneita. Länsiaasialaisten ja pohjoisafrikkalaisten joukossa sekä työvoiman ulkopuolella oleminen että työttömyys on verrattain yleistä. Heidän joukossaan on varsinkin maassaolon alkuvaiheessa paljon opiskelijoita. Vaikeista lähtökohdista huolimatta työllisyyskehitys jatkuu kuitenkin nousevana koko tarkastelujakson ajan.

Saharan eteläpuoleisesta Afrikasta saapuvien maahanmuuttajien työllisyyskehitys on poikkeuksellista muihin ryhmiin verrattuna. Maahantulon jälkeisinä vuosina työllisten osuus kyseisessä ryhmässä on verrattain korkea, ja työllisyyden kehitys noususuuntaista. Nousu kuitenkin pysähtyy kolmen vuoden maassaolon jälkeen alle 45 prosentin tasolle. Tarkastelujakson lopulla Saharan eteläpuoleisesta Afrikasta lähtöisin olevien maahanmuuttajien työllisyys on samalla tasolla kaakkoisaasialaisten ja pohjoisafrikkalaisten kanssa, vaikka viimeksi mainitun ryhmän lähtötaso on vain puolet Saharan eteläpuolisesta Afrikasta lähtöisin olevien tasosta. Tämän ryhmän alhaista työllistymistä selitetään yleensä pakolaistaustalla ja kulttuurisilla tekijöillä sekä naisten osalta erityisesti kotiäitiydellä. Myös ryhmän kokemaa rasismia työmarkkinoilla on nostettu esiin (Open Society Foundation 2013).

Suomeen muutetaan monin eri perustein ja perusteet vaihtelevat eri kansalaisuusryhmien välillä. Maahanmuuton peruste näkyy myös työllisyyden kehityksessä. On varsin luonnollista, että esimerkiksi suomalaisten puolisona maahan muuttaneet naiset saattavat olla ensimmäisinä vuosinaan työvoiman ulkopuolella. Naisten osuus vaihtelee merkittävästi kansalaisuusryhmittäin (Taulukko 2). Myös opiskelijoilla työllisyyden kehitys on samankaltainen. Opiskelijat työllistyvät pääsääntöisesti vasta opintojen päätyttyä.

Pakolaisina tai turvapaikanhakijoina maahan tulevien ihmisten tausta saattaa olla hyvin vaikea lähtökohta osallistua työmarkkinoilla. Tällöin välitön työllistyminen ei useinkaan ole mahdollista, vaan tie työmarkkinoille kulkee esimerkiksi kotoutumiskoulutuksen, kuntouttavien toimenpiteiden ja ammatilliseen tutkintoon johtavien opintojen kautta.

Tutkimusaineisto antaa mahdollisuuden seurata henkilöiden työmarkkinatilanteen muutoksia useamman vuoden aikana. Henkilöiden työmarkkinatilan perusteella on laskettu, kuinka monena vuonna henkilö on ollut työssä tai opiskele-massa ensimmäisen viiden vuoden aikana. Työmarkkinatilasta on tieto vain vuoden lopussa, joten taulukosta ei voi päätellä, ovatko henkilöt työskennelleet tai opiskelleet koko viiden vuoden ajan. Henkilö on voinut siirtyä työmarkkinatilasta toiseen useitakin kertoja. Lyhyemmät työjaksot tai työttömyysjaksot vuoden aikana eivät näy tässä muuttujassa.

Kaikista työikäisenä maahan muuttaneista 22 prosenttia on ollut työssä tai opiskele-massa koko viiden vuoden ajan (Taulukko 3). Yhteensä 13 prosenttia on ollut kaikkina viitenä vuotena työttömänä tai työvoiman ulkopuolella. Viiden vuoden aikana tutkimusaineistosta poistuneita<sup>4</sup> on 17 prosenttia. Erot miesten ja naisten välillä ovat merkittävät. Viitenä vuotena työssä tai opiskele-massa olleiden osuus on miehillä (28 %) selvästi naisia (16 %) korkeampi.

---

4 Aineistosta poistuneiden joukossa on sekä maasta muuttaneita että kuolleita.

**Taulukko 3.** Osallistuminen ensimmäisen 5 maassaolovuoden aikana, vuodet jolloin henkilö on ollut työssä tai opiskellessa.

	Miehet	Naiset	Yhteensä
0	8 %	17 %	13 %
1	8 %	14 %	11 %
2	9 %	13 %	11 %
3	12 %	12 %	12 %
4	15 %	12 %	13 %
5	28 %	16 %	22 %
Poistunut maasta	20 %	15 %	17 %
Yhteensä	100 %	100 %	100 %

### 5.3 Regressioanalyysi taustatekijöiden ja työllisyyden yhteydestä

Työllisyys riippuu muuttovuoden ja Suomessa asuttujen vuosien lisäksi henkilöiden ominaisuuksista ja asuinalueen työmarkkinoista. Erilaisten tekijöiden yhteyttä työllisyyteen voidaan kuvata selittämällä työllisyyden todennäköisyyttä regressiomallilla. Taulukossa on esitetty aineiston 18–64-vuotiaille henkilöille estimoidun työllisyysregressiomallin tulokset (Taulukko 4). Analyysien yhteydessä huomattiin joidenkin tekijöiden vaikuttavan eri tavoin naisten ja miesten työllisyyteen. Tämän vuoksi regressiomalli estimoitiin myös erikseen naisille ja miehille. Näitä tuloksia kommentoidaan tekstissä olennaisilta osiltaan.

Analyyseissä käytetään lineaarista todennäköisyysmallia. Näin ollen luokittelusteikollisten muuttujien (kaikki muut tekijät paitsi ikä) kertoimet voidaan tulkita eroina työllisyyden todennäköisyydessä (tai työllisten osuudessa) kyseisen luokan ja vertailuluokan ( $v$ ) välillä. Regressiomallissa on otettu huomioon runsaasti erilaisia keskenään korreloituneita tekijöitä. Näin saadaan arviot yksittäisten tekijöiden ja työllisyyden yhteydelle, kun muut mallissa huomioidut tekijät on vakioitu. Esimerkiksi sukupuolen vaikutus miesten osalta ( $0,143 = +14,3$  prosenttiyksikköä) on tulkittava miesten eroksi naisiin verrattuna silloin, kun muut tekijät (esimerkiksi kansalaisuus ja vuosi) eivät muutu. Miesten työllisyys on siis keskimäärin 14,3 prosenttiyksikköä korkeammalla kuin naisten, ja tähän vaikutukseen ei sisälly se, että miehet ja naiset eroavat toisistaan myös muiden tekijöiden osalta<sup>5</sup>.

Jotkin regressiomallin muuttujat ovat täysin tai lähes erottamattomassa yhteydessä toisiinsa, esimerkiksi kansalaisuusryhmä ja kieli. Molempien muuttujien kertoimet on otettava huomioon tulosten tulkinnassa. Pääsääntöisesti kuitenkin

5 Pelkkä miesten ja naisten keskimääräinen ero työllisyydessä sisältää sukupuolen vaikutuksen lisäksi kaikkien niiden tekijöiden vaikutuksen, joiden suhteen miehet ja naiset ovat erilaisia. Regressiomallissa sukupuolen vaikutuksesta siis ikäänkuin "puhdistetaan" muiden tekijöiden vaikutus.

voidaan tarkastella yksittäisten tekijöiden vaikutuksia ajattelemalla muiden pysyvän vakiona.

Työllisyys riippuu merkittävästi henkilön iästä. Työllisyys paranee 37 ikävuoteen asti ja kääntyy sen jälkeen tasaiseen laskuun. Työllisyys kääntyy laskuun melko nuorilla. Työllisyysosuus on keskimäärin 37 prosenttiyksikköä korkeampi 37-vuotiailla kuin 64-vuotiailla. Nuorten heikompi työllisyys johtuu oletettavasti opiskelusta ja vanhempien eläkkeelle siirtymisestä. Työllisyys riippuu suuresti myös sukupuolesta. Miesten työllisyys on keskimäärin 14 prosenttiyksikköä korkeampi kuin naisten.

Kuvailevassa tarkastelussa havaittiin, että työllisyysosuus vaihtelee eri vuosien, maahantulokohorttien ja maassaoloajan mukaan. Regressiomallissa otetaan huomioon yksilökohtaisia taustatekijöitä, jotka saattavat olla kuvailevassa tarkastelussa havaittujen erojen taustalla. Aikaan liittyvillä muuttujilla näyttää olevan merkitystä työllisyyden kannalta, joskin vain maassaoloaika aiheuttaa tilastollisesti merkitseviä eroja. Aineiston myöhempinä vuosina maahan tulleet ovat työllistyneet aiemmin tulleita paremmin. Verrattuna ensimmäiseen kohorttiin, vuonna 2000 tulleisiin, vuosina 2005–2006 tulleiden työllisyys on ollut n. 3–5 prosenttiyksikköä ja vuonna 2001 tulleidenkin puolisen prosenttiyksikköä parempi. Nämä erot eivät tosin ole tilastollisesti merkitseviä eivätkä koske miehiä. Eri vuosien välillä on jonkin verran eroja työllisyydessä, joskaan nämäkään eivät ole tilastollisesti merkitseviä. Työllisyys näyttää hitaasti kohenevan vuoteen 2008 asti, jonka jälkeen finanssikriisin vaikutus näkyy n. 6 prosenttiyksikön pudotuksena vuonna 2009. Vuoteen 2010 mennessä työllisyys oli pudonnut 7 prosenttiyksikköä vuodesta 2008. Vuoteen 2008 jatkunut työllisyyden koheneminen koskee lähinnä miehiä, mutta finanssikriisin negatiivinen vaikutus on jokseenkin samansuuruinen miehillä ja naisilla.

Maassaoloaika on regressiomallin perusteella merkittävin työllisyyteen yhteydessä oleva ajallinen tekijä. Jokainen maassa vietetty vuosi lisää henkilöiden keskimääräistä työllisyysosuutta noin 3 prosenttiyksiköllä. Maassaoloaika on selvästi tärkeämpi tekijä naisille kuin miehille. Naisten työllisyys kasvaa maassaolovuosien mukana yli 4 prosenttiyksikköä vuodessa kun taas miehillä vain noin 1,5 prosenttiyksikköä. Kuvailevassa tarkastelussa (luku 5.2) havaittiin samansuuntainen ero miesten ja naisten välillä. Mahdollisia syitä tällä erolle voivat olla esimerkiksi miesten ja naisten erilaiset maahantulon syyt. Laajemmin taustalla voivat vaikuttaa myös yhteiskunnan rakenteet, jotka yhtäältä tukevat ja toisaalta edellyttävät naisten osallistumista työmarkkinoille. Mallissa on otettu huomioon erot lapsiluvussa, joten lapsien lukumäärä ei suoraan selitä sukupuolten välillä havaittua eroa työllisyyden kehityksessä.

Kansalaisuusryhmien (maahantulo vuoden kansalaisuus) ja kieliryhmien välillä on eroja työllisyydessä. Työllisyys on korkeinta Viron kansalaisilla ja englantia tai ruotsia äidinkielenään puhuvilla ja alinta Pohjois-Afrikan valtioiden kansalaisilla ja somalin kieltä puhuvilla.

Maahanmuuttajien työllisyydessä on merkittäviä eroja myös Suomen alueiden välillä. Korkeinta työllisyys on ollut Ahvenanmaalla ja heikointa Keski-Suomessa.

Ero näiden maakuntien välillä on 29 prosenttiyksikköä. On kuitenkin huomattava, että useammassa maakunnassa työllisyys on lähes yhtä heikkoa kuin Keski-Suomessa, kun taas Ahvenanmaan työllisyys on yli 10 prosenttiyksikköä korkeampi kuin minkään Manner-Suomen maakunnan. Manner-Suomen maakunnista entisen Itä-Uudenmaan maakunnassa on korkein työllisyys.

Siviilisäädyllä näyttää olevan tilastollisesti merkitsevä yhteys työllisyyteen siten, että naimattomien työllisyys on hieman korkeampi kuin naimisissa olevien ja eronneiden. Siviilisäädyn merkitys on erilainen naisille ja miehille. Naimisissa olevat miehet ovat selvästi muita miehiä useammin työssä kun taas naisille naimisissa olo on yhteydessä muita siviilisäätyjä alempaan työllisyyteen.

Työllisyys on merkittävästi korkeampaa, mikäli henkilöllä on puolisona Suomen kansalainen. Suomalainen puoliso nostaa maahanmuuttajamiesten työllisyyttä yli 9 prosenttiyksikköä ja naisten työllisyyttä yli prosenttiyksikön<sup>6</sup>. Suurempi lasten lukumäärä näyttää olevan yhteydessä alhaisempaan työllisyyteen: Henkilöiden, joilla on neljä tai useampia lapsia työllisyys on noin 22 prosenttiyksikköä alemmalla tasolla kuin henkilöiden, joilla ei ole lapsia. Jokainen lapsi (neljänteen asti) laskee työllisyystodennäköisyyttä useita prosenttiyksiköjä.

Parempi koulutustaso on yhteydessä korkeampaan työllisyyteen. Ylemmän korkeakoulututkinnon tai tutkijakoulutuksen suorittaneilla työllisyys on noin 5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin näitä alemmilla tutkintotasoilla. On kuitenkin muistettava, että saatavilla oleva koulutustieto on erittäin puutteellinen. Tämä selittänee sen, että koulutustiedon puuttuminen henkilöltä on yhteydessä 3,3 prosenttiyksikköä korkeampaan työllisyyteen kuin enintään alempi ammattikorkeakoulututkinto. Myös Matti Sarvimäen (2010) havaintojen mukaan on todennäköistä, että koulutustaso jää rekisteröimättä erityisesti korkeasti koulutetuilta.

---

6 Suomalaisen puolison omaavista suuri osa on naisia, jotka ovat Venäjän, Viron tai jonkin Länsi-Euroopan maan kansalaisia tai miehiä, jotka ovat jonkin Länsi-Euroopan, Lähi-idän tai Saharan eteläpuolisen Afrikan maan kansalaisia.

**Taulukko 4.** Regressioanalyysi työllisyyteen yhteydessä olevista tekijöistä. \*\*\*, \*\*, \* = tilastollisesti merkitsevä 1 %:n, 5 %:n ja 10 %:n merkitsevyystasolla. Taulukosta puuttuvat muuttujat asuinmaakunta, havaintovuosi ja maahanmuuttovuosi.(v) = vertailuryhmä. N = 115 509.

Muuttuja	Kerroin		Muuttuja	Kerroin	
Ikä	0,038	***	Kansalaisuus		
Ikä <sup>2</sup>	-0,001	***	Ei tietoa (v)	0	
Mies	0,143	***	Venäjä	0,054	***
Nainen (v)	0		Viro	0,207	***
Sivillisääty		Itä-Eurooppa	0,098	***	
Naimaton	0,016	***	Ent. Neuvostoliitto	0,064	***
Naimisissa tai vast.	0,001		Ent. Jugoslavia	-0,045	***
Eronnut (v)	0		Pohjois-Afrikka	-0,200	***
Leski tai ei tietoa	0,014		Eteläinen Afrikka	0,049	***
Ei suomal. puolisoa (v)	0		Koillis-Aasia	-0,056	***
Suomal. puoliso (mies)	0,094	***	Kaakkois-Aasia	-0,029	*
Suomal. puoliso (nainen)	0,013	***	Länsi-Aasia	-0,098	***
Lasten lkm		Oseania	-0,039		
Ei lapsia	0,218	***	Pohjois-Amerikka	-0,055	***
1 lapsi	0,184	***	Etelä-Amerikka	-0,069	***
2 lasta	0,151	***	Länsi-Eurooppa	0,024	
3 lasta	0,075	***	Ruotsi	0,043	*
4 lasta	-0,009		Äidinkieli		
> 4 lasta (v)	0		Ei tietoa	-0,103	***
Koulutus			Englanti	0,023	
Keskiaste	-0,004		Kurdi	-0,126	***
Alin korkea-aste (v)	0		Muu	0,002	
Alempi korkeakoulututk.	0,009		Persia	-0,093	***
Ylempi korkeakoulututk.	0,053	***	Venäjä	-0,074	***
Tutkijankoulutus	0,043	***	Somali	-0,284	***
Ei tietoa	0,033	***	Ruotsi (v)	0	
Vuosia maassa					
Muuttovuosi (v)	0				
1	0,055	***			
2	0,076	***			
3	0,111	***			
4	0,154	***			
5	0,193	***			
6	0,221	***			
7	0,235	***			
8	0,263	***			
9	0,306	***			
10	0,330	***			

## 5.4 Työnhakijaksi ilmoittautuminen ja toimenpiteisiin osallistuminen

Suomeen muuttamisen syyt vaihtelevat. Luvussa 5.2 havaittiin, että osa maahanmuuttajista tulee suoraan työhön. Sen sijaan osa muuttaa muista syistä ja käyttää erilaisia palveluja päästäkseen työmarkkinoille. Tutkimusaineiston avulla voidaan tarkastella työnhakijaksi ilmoittautumista ja toimenpiteisiin osallistumista. Työnhakijaksi on ilmoittautunut tarkastellun ajanjakson aikana 60 prosenttia työikäisenä Suomeen muuttaneista (Taulukko 5). Naisista työnhakijaksi ilmoittautui suurempi osuus kuin miehistä.

Maahanmuuttajien tapauksessa erityisen ajanjakson toimenpiteisiin ohjautumisen kannalta muodostaa kotoutumisaika (yleensä 3 vuotta asuinkuntaan kirjautumisesta). Taulukossa on tarkasteltu maahantulijoiden ensimmäisen työnhakujakson alkamista maassaoloajan mukaan (Taulukko 5). Kaikista työikäisenä muuttaneista 51 prosenttia ilmoittautui työnhakijaksi kolmen ensimmäisen maassaolovuoden aikana. Työnhakijoina olleista suurin osa aloitti ensimmäisen työnhakujaksonsa jo maahantulovuoden aikana.

On huomattava, että aineisto sisältää vain maahantulovuoden mutta ei maahantulo-päivää. Maahantulosta työhaun alkuun kuluva aikaa ei siis voi täsmällisesti laskea tutkimusaineistosta. Aineistosta voidaan kuitenkin havaita, että työhaun alku painottuu selvästi maahantulovuoteen ja sitä välittömästi seuraaviin vuosiin. Kaiken kaikkiaan 60 prosenttia otoksen maahanmuuttajista ilmoittautui työnhakijaksi otosajanjaksolla, ja heistä joka kuudes aloitti ensimmäisen työnhakujaksonsa vasta kolmen maassaolovuoden jälkeen, eikä siten todennäköisesti ollut kotoutumisaikana tarjottavien kotoutumispalveluiden piirissä. Aineisto ei sisällä tietoa kotoutumissuunnitelmien laatimisesta, joten tässä tarkastelussa on käytetty kolmen vuoden aikaa laissa säädetyn kotoutumisajan pituuden perusteella.

**Taulukko 5.** Työnhakijaksi kolmen vuoden kuluessa maahanmuutosta ja myöhemmin ilmoittautuneet

	Ei työnhakua	Työnhaku 3 vuoden aikana	Työnhaku myöhemmin
Mies	48 %	42 %	9 %
Nainen	31 %	59 %	10 %
Yhteensä	40 %	51 %	10 %

Otosajankohtaan mennessä päättyneille työnhakujaksolle on merkitty aineistossa päättymissyä. Päättymissyä oli 10 prosentissa jaksoista työpaikan saaminen itse, 3 prosentissa välittäminen avoimille työmarkkinoille ja 9 prosentissa siirtyminen työvoiman ulkopuolelle. Valtaosalle (71 %) jaksoista päättymissyäksi on merkitty ”muu syy tai ei tietoa”. Merkittävä osa henkilöistä, joilla jaksojen päättymissyäksi oli merkitty ”muu syy tai ei tietoa” palasi työnhakijaksi melko pian. Seuraavalla jaksolla

seuraavana päivänä jatkoi 6 prosenttia, viikon kuluessa 25 prosenttia ja kahden kuu-  
kauden kuluessa 50 prosenttia.

Toimenpiteisiin on osallistunut 73 prosenttia työnhakijaksi ilmoittautuneista  
(Taulukko 6). Työvoimakoulutuksia ja työllistämisyksiköitä on aineistossa yhteensä  
39 750. Toimenpiteissä olleilla oli keskimäärin 4,8 toimenpidetapausta koko tarkaste-  
luajanjaksona. On kuitenkin huomattava, että aineistossa osa toimenpiteistä jakau-  
tuu useampaan peräkkäiseen jaksoon, esimerkiksi saman koulutuksen eri osiot.

**Taulukko 6.** Työnhakijaksi ilmoittautuneiden ja toimenpiteisiin osallistuneiden  
osuudet tutkimusaineistossa.

	ei työnhakua ei toimenpiteitä	työnhaku ei toimenpiteitä	työnhaku toimenpiteet
Kaikki	40 %	16 %	44 %
Työnhakijaksi ilmoittautuneet		27 %	73 %
n	7 098	2 952	7 840

Taulukossa on esitetty koulutusten ja työllistämistoimenpiteiden lukumäärät toi-  
menpidetyypeittäin (Taulukko 7). Merkittävä osa toimenpidetapaustoista on koulutuk-  
sia, joille ei ole määritelty tavoiteammattia (39,1 %). Koulutukset on luokiteltu sen  
mukaan, onko niille määritelty tavoiteammatti vai ei. Kotoutumiskoulutus kuuluu  
luokkaan, jossa tavoiteammatti ei ole määritelty. Nämä toimenpiteet ovat maahan-  
muuttajien kohdalla suurin toimenpidetapauskategoria. Työharjoittelu on toiseksi yleisin  
toimenpide (27,4 %). Ammatillisen koulutuksen osuus on 7,7 prosenttia kaikista toi-  
menpiteistä. Luokkaan työllistäminen ja palkkatuet (sisältäen osa-aikaisän ja yhdis-  
telmätuet) kuuluvia toimenpiteitä on 6,9 prosenttia.

**Taulukko 7.** Toimenpiteiden lukumäärät ja osuudet tutkimusaineistossa.

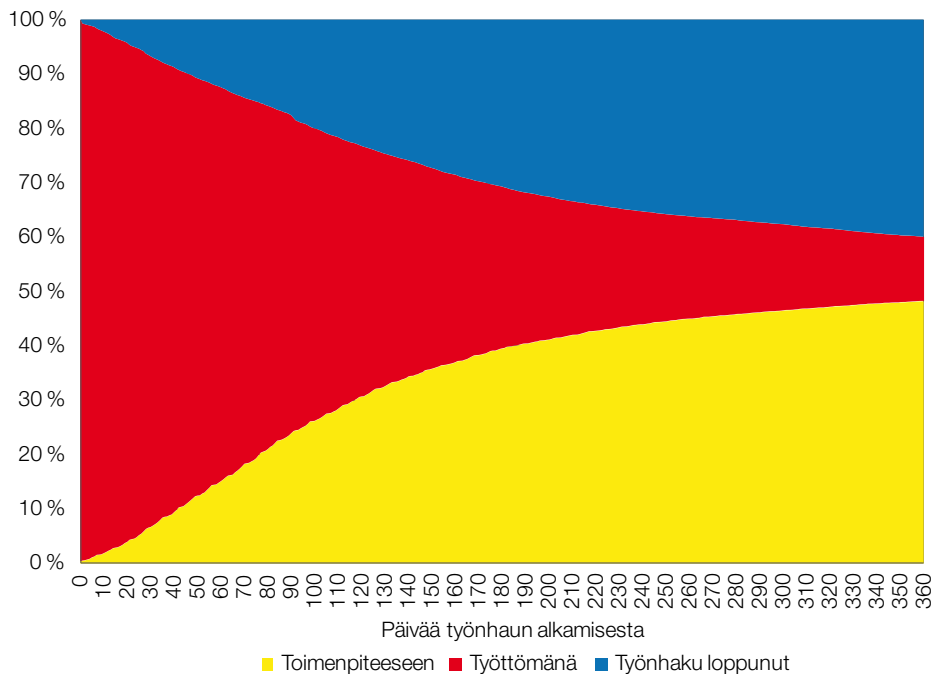
	Lukumäärä	%
Koulutus, ei tavoiteammattia	15556	39,1 %
Työharjoittelu	10911	27,4 %
Koulutus, tavoiteammatti	3058	7,7 %
Työllistäminen ja palkkatuet	2723	6,9 %
Muu koulutus	2529	6,4 %
Työelämävalmennus	1819	4,6 %
Työnhakukoulutus	1505	3,8 %
Starttiraha	683	1,7 %
Oppisopimus	452	1,1 %
Rekry- tai yrityskoulutus	429	1,1 %

Kuviossa on tarkasteltu aineiston työnhakijoiden päätymistä toimenpiteisiin  
(Kuvio 10). Kuviossa on mukana kultakin työnhakijana olleelta henkilöltä hänen



ensimmäisen työnhakujaksonsa alkamisvuosi. Työnhaun katsotaan johtaneen toimenpiteeseen, jos toimenpide on alkanut viimeistään työnhakujakson katkeamista seuraavana päivänä. Huomataan, että toimenpiteisiin siirtyminen eli toimenpiteeseen päätyneiden osuuden kasvu vähenee ajan kuluessa. Samoin vähenee työnhaun päättyminen (muista syistä kuin toimenpiteistä johtuen). Kun työnhaun alkamisesta on kulunut vuosi, 48 prosenttia oli päässyt toimenpiteeseen, 40 prosentilla työnhaku oli päättynyt ja 12 prosenttia oli edelleen työnhakijana ilman, että olisi päätenyt missään vaiheessa toimenpiteeseen.

**Kuvio 10.** Työnhaun aloittaneiden päättyminen toimenpiteisiin ja työnhaun päättyminen. Päivää työnhaun alkamisesta, ensimmäisen työnhaun ensimmäinen vuosi.



Taulukossa on laskettu keskimääräiset odotusajat ensimmäisellä työnhakujaksolaan (tai viimeistään sen päättymistä seuraavana päivänä) toimenpiteisiin päätyneillä (Taulukko 8). Odotusajan keskiarvo oli 160 päivää. Mediaaniaika oli 103 päivää, mikä tarkoittaa, että puolet työnhakijoista odotti pidempään. Odotusajat ovat keskimäärin hieman lyhentyneet tarkasteluajanjaksolla<sup>7</sup>. Odotusajat ovat lyhyempiä myöhemmin maahan tulleilla. Toisaalta odotusajat ovat sitä pidempiä, mitä vähemmän aikaa henkilöt ovat olleet Suomessa.

<sup>7</sup> Taulukossa ei ole esitetty aineiston viimeisiä vuosia 2008–2010, koska näille lasketut odotusajat vääristyvät alaspäin johtuen aineiston päättymisestä ennen kuin pidempään odottavat päätyvät toimenpiteisiin.

Olettaen, että toimenpiteisiin pääsyä odottavat henkilöt ovat olleet kotouttamistoimenpiteiden piirissä, ovat odotusajat lyhenemisestä huolimatta kuitenkin varsin pitkiä. Vuonna 1999 säädetty kotouttamislaki edellytti, että henkilö, jolle on laadittu kotoutumissuunnitelma, pääsee toimenpiteeseen viiden kuukauden kuluessa työtömyyden alusta. Vuonna 2006 odotusaika lyhennettiin laissa kahteen kuukauteen. Vaikka odotusajat ovat tutkimusajanjaksolla lyhentyneet, on lyheneminen ollut selvästi pienempää kuin lakiin kirjatut muutokset olisivat edellyttäneet.

On kuitenkin huomattava, että kyseisiin lukuihin vaikuttaa henkilöiden poistuma työnhakujaksolta muualle kuin varsinaisiin toimenpiteisiin, esimerkiksi työllistyminen. Pidempään maassa olleilla keskimääräinen odotusaika on lyhyt osittain myös siksi, että hyvän työllistyvyyden vuoksi moni pitkään maassa ollut ehtii työllistyä ennen toimenpiteeseen pääsyä<sup>8</sup>. Sen sijaan vain vähän aikaa maassa olleista suurempi osa jää työnhakijoiksi pidemmäksi aikaa, mikä näkyy myöhäisempänä keskimääräisenä siirtymisenä toimenpiteisiin.

Kuviossa tarkastellaankin toimenpiteisiin pääytymistä suhteessa niiden henkilöiden määrän, jotka eivät ole poistuneet työnhakujaksolta (esim. työllistyneet) (Kuvio 11)<sup>9</sup>. Kuvio osoittaa, että vähemmän aikaa maassa olleet päätyvät toimenpiteisiin nopeammin kuin kauemmin maassa olleet. Tämä voi johtua siitä, että äskettäin maahan tulleet pääsevät vielä kotoutumiseen liittyvien toimenpiteiden piiriin. Erittäin maahantulovuonna työnhakijoiksi ilmoittautuneiden toimenpiteisiin pääsy on nopeampaa kuin myöhemmin ilmoittautuneiden.

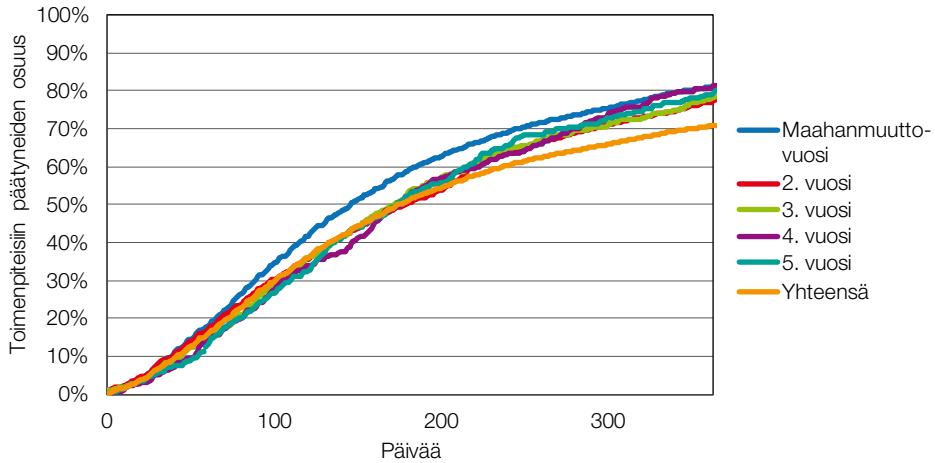
**Taulukko 8.** Keskimääräinen odotusaika toimenpiteisiin, toimenpiteisiin päätyneet, päivää työnhakun aloittamisesta. Ensimmäinen työnhaku.

Vuosi	Päivää	Muuttovuosi	Päivää	Maassaoloaika	Päivää
2000	172	2000	163	0	169
2001	184	2001	169	1	152
2002	154	2005	158	2	141
2003	127	2006	150	3	125
2004	122			4	101
2005	163				
2006	151				
2007	136				

8 Tätä voidaan valaista esimerkin avulla: Verrataan kahta työnhakijaa, joista toinen työllistyy 10 päivän ja toinen sadan päivän kuluttua. Jotta molemmat päätyisivät toimenpiteeseen ennen työllistymistään, ensimmäisen työnhakijan odotusajan täytyy olla 0-10 päivää ja toisen 0-100 päivää. Näin parempi työllistyvyyttä rajaa mahdollisia odotusaikojia lyhyemmiksi.

9 Toimenpiteisiin pääytymisen suhteuttaminen työnhakuaan jatkaviin huomioiden, että odotusaika on ns. oikealta sensuroitu (right-censored) muuttuja, koska työnhakut voivat päättyä muistakin syistä kuin toimenpiteiden vuoksi. Esitetty graafinen analyysi on variantti ns. Kaplan-Meier -estimoinnista.

**Kuvio 11.** Toimenpiteisiin päätyneiden osuus niistä, joiden työnhaku ei päättynyt. Maassaoloajan mukaan. Ensimmäinen työnhaku.



Taulukossa (Taulukko 9) on tarkasteltu koulutus- ja työllistämistoimenpiteissä olleiden palaamista toimenpiteisiin jaksojen päättymisen jälkeen. Toisinaan henkilöillä on useita toimenpiteitä käynnissä samaan aikaan; toimenpiteistä 1,7 prosenttia jatkuu vielä kun henkilö aloittaa seuraavan toimenpidejakson. 12,9 prosenttia jatkaa seuraavaan toimenpiteeseen seuraavana päivänä ja 6,4 prosenttia kolmen päivän kuluttua edellisen toimenpiteen päättymisestä (suurimmassa osassa näistä tapauksista seuraava toimenpide käynnistyy viikonlopun jälkeen). Hieman yli puolet toimenpiteisiin osallistuneista palaa toimenpiteiden pariin viimeistään kolmen kuukauden kuluttua edellisen toimenpiteen päättymisestä. Joka viides toimenpiteeseen osallistunut ei palaa toimenpiteisiin lainkaan tarkasteluajanjakson aikana.

**Taulukko 9.** Toimenpiteisiin palaaminen

	Toimenpiteitä	%	Yhteensä %
Päällekkäiset	673	1,7	1,7 %
1–3 päivää	8063	20,3	21,8 %
Enintään 1 kk	6250	15,7	37,4 %
Enintään 3 kk	6078	15,3	52,6 %
Enintään vuosi	6790	17,2	69,6 %
Yli vuosi	3963	10,4	79,5 %
Ei palannut	8209	20,7	100,0 %

Seuraavassa tarkastellaan sitä, kuinka usein toimenpiteisiin osallistuvat henkilöt päätyvät useampia erityyppisiä toimenpiteitä sisältäviin toimenpideketjuihin. Peräkkäiset toimenpiteet on luokiteltu kuuluvaksi samaan ketjuun niiden väliin jäävien

paluuajkojen perusteella. Toimenpideketju siis koostuu toimenpiteistä, joiden väliin jää tässä tarkastelussa enintään 31 päivää. Jos edellisestä toimenpiteestä on enemmän kuin 31 päivää, henkilön katsotaan aloittaneen uudessa toimenpiteiden ketjussa. Seuraavassa taulukossa on luokiteltu toimenpidepolkuja (yksi toimenpide tai useampia peräkkäisiä toimenpiteitä) sellaisiin, joissa esiintyy yksi tai useampi samaan toimenpideluokkaan kuuluva toimenpide ja sellaisiin, joissa esiintyy eri luokkiin kuuluvia toimenpiteitä (Taulukko 10).

Taulukossa vasemmassa sarakkeessa on ketjut, joissa on vain yhtä toimenpidetyyppiä (yksi tai useampi toimenpide). Suurin osa toimenpiteistä ei liity toiseen toimenpiteeseen 31 päivän kuluessa. Taulukossa olevista havainnoista 16091 sisältää vain yhden toimenpiteen. Useista toimenpiteistä muodostuvia ketjuja on noin kolmannes. Puolet näistä ketjuista on sellaisia, joissa henkilöt palaavat samaan toimenpidetyyppiin kuin mistä ovat aiemmin lähteneet.

Selkeitä toimenpidejatkumia, jotka koostuvat eri toimenpidetyypeistä ja joihin osallistuisi merkittävä osa työnhakijoista, ei kyetä tunnistamaan (Taulukko 10). Oikeassa sarakkeessa on useampia toimenpidetyyppejä sisältäviä ketjuja ensimmäisen toimenpiteen mukaan luokiteltuna. Yleisimpiä eri toimenpidetyyppejä sisältäviä ketjuja ovat sellaiset, missä henkilö on osallistunut ensin koulutukseen (ei tavoiteammattia) ja sen jälkeen työharjoitteluun tai toisinpäin. Työvoimakoulutusta ja työharjoittelua sisältävät ketjut ovat todennäköisesti yleisiä jo siksin, että kyseessä ovat kaksi yleisintä toimenpideluokkaa. Starttiraha, rekrytointi- ja yrityskoulutus sekä oppisopimus ovat pienimmät toimenpideluokat ja näitä toimenpiteitä ei ole esitetty taulukossa.

Toimenpiteiden liittymistä toisiinsa voidaan tarkastella myös muuttamalla toimenpiteiden väliin jäävää aikaa. Kun toimenpiteiden väli on enintään 3 päivää (viikonloppu), vain kahdeksassa prosentissa tapauksista ketju sisältää erilaisia toimenpiteitä. Lopuissa 92 prosentissa tapauksista henkilöt osallistuvat yhteen tai useampaan saman toimenpideluokan toimenpiteeseen. Kun samaan toimenpideketjuun kuuluviksi katsotaan toimenpiteet, joiden välillä on enintään 185 päivää (26 viikkoa + viikonloppu), 37 prosenttia ketjuista sisältää useampia erilaisia toimenpiteitä. Selkeiden toimenpideketjujen harvinaisuuden vuoksi myöhemmin tarkastellaan toimenpiteiden jälkeistä työllisyyttä jokaiselle toimenpideluokalle erikseen erittelemättä toimenpideketjuja.

**Taulukko 10. Toimenpideketjut tutkimusaineistossa.**

Ketjussa yksi toimenpide tai useampi samaan toimenpidetyyppiin kuuluva toimenpide			Ketjussa useampaa erilaista toimenpidettä		
Toimenpide	lkm	osuus	Toimenpide	lkm	osuus
Koulutus (ei tavoiteammattia)	9181	37 %	Koulutus (ei tavoiteammattia) + työharjoittelu (+ muu)	970	4 %
			Koulutus (ei tavoiteammattia) + muu	910	4 %
Työharjoittelu	4568	18 %	Työharjoittelu + muu	675	3 %
			Työharjoittelu + koulutus (ei tavoiteammattia) (+ muu)	652	3 %
Muu koulutus	1349	5 %	Muu koulutus + muu	302	1 %
Koulutus (tavoiteammatti)	1854	7 %	Koulutus (tavoiteammatti) + muu	248	1 %
Työnhakukoulutus	893	4 %	Työnhakukoulutus + muu	278	1 %
Työelämävalmennus	882	4 %	Työelämävalmennus + muu	134	1 %
Työllistämiset	970	4 %	Työllistämiset + muu	75	0 %
Yhteensä	20524	83 %	Yhteensä	4245	17 %

Työnhakijaksi ilmoittautumista ja toimenpiteisiin osallistumista voidaan tarkastella suhteessa ensimmäisen vuoden työmarkkinatilaan (Taulukko 11). Taulukosta havaitaan, että ensimmäisenä vuonna työllisenä olleista 63 prosenttia ei ilmoittaudu työnhakijaksi koko maassaoloaikana. Maahantulovuoden lopussa työttömänä olleet ilmoittautuvat kaikki työnhakijoiksi ja heistä 86 prosenttia osallistuu toimenpiteisiin. Ensimmäisenä vuonna opiskelijana olleista merkittävä enemmistö ilmoittautuu työnhakijaksi ja osallistuu toimenpiteisiin jossain vaiheessa maassaoloaikanaan. Samoin työvoiman ulkopuolella olleista suurin osa ilmoittautuu työnhakijaksi.

Työnhakijaksi ilmoittautumista voidaan tarkastella myös suhteessa myöhempään työmarkkinatilaan (Taulukko 12). Henkilöistä, jotka eivät koko maassaoloaikana ilmoittaudu työnhakijoiksi, 43 prosenttia on työllisenä viidennen vuoden lopussa. Noin kolmannes on poistunut maasta ja viidennes on työvoiman ulkopuolella. Henkilöistä, jotka ovat ilmoittautuneet työnhakijoiksi mutta eivät ole osallistuneet toimenpiteisiin, lähes puolet on viidennen vuoden lopussa työllisenä. Työnhakijaksi ilmoittautuneet ja toimenpiteisiin osallistuneet jakautuvat työmarkkinatiloihin viidennen vuoden lopulla siten että 34 prosenttia on työllisenä, 26 prosenttia työttömänä, 17 prosenttia opiskelijoina, 19 prosenttia muuten työvoiman ulkopuolella ja 4 prosenttia on poistunut maasta.

Tarkastelun perusteella voidaan päätellä, että työvoimapalveluja käyttävät henkilöt ovat heikossa asemassa työmarkkinoilla. Toimenpiteisiin osallistuneista merkittävä osa on työttömänä viidentenä vuonna. Suoraan työhön tulleet maahanmuuttajat eivät luonnollisesti tarvitse palveluja vastaavassa laajuudessa. Samoin lyhyemmäksi aikaa Suomeen muuttaneet ja sitten maasta poistuneet ovat selvästi edustettuina ryhmässä, joka ei ilmoittaudu työnhakijaksi.

**Taulukko 11.** Työnhaku maahanmuuttovuoden työmarkkinatilan mukaan.

Työmarkkinatila maahanmuuttovuonna	ei hakua	haku ei tp	haku tp	yht
Työllinen	63 %	22 %	15 %	100 %
Työtön	0 %	14 %	86 %	100 %
Opiskelija	24 %	9 %	67 %	100 %
Työvoiman ulkopuolella	42 %	16 %	42 %	100 %

**Taulukko 12.** Työmarkkinatila viidentenä maassaolovuonna työhaun mukaan.

Työmarkkinatila 5. maassaolovuonna	ei hakua	haku ei tp	haku tp
Työllinen	43 %	49 %	34 %
Työtön	0 %	9 %	26 %
Opiskelija	4 %	7 %	17 %
Työvoiman ulkopuolella	22 %	20 %	19 %
Poistuneet	31 %	14 %	4 %
Yhteensä	100 %	100 %	100 %

## 5.5 Työllisyys toimenpiteisiin osallistumisen jälkeen

Seuraavassa tarkastellaan avoimille työmarkkinoille työllistymistä koulutus- ja työllistämistoimenpiteiden päätyttyä. Tutkimusaineistossa on jokaiselle vuodelle vuoden lopun tieto otoshenkilöiden työmarkkinatilasta. Laskemalla kulunut aika toimenpiteiden päättymisen ja seuraavien vuodenvaihteiden välillä voidaan tarkastella toimenpiteissä olleiden työllisyyttä toimenpiteistä kuluneiden aikojen suhteen.

Avoimilla työmarkkinoilla työssäolo on laskettu Tilastokeskuksen tuottamasta pääasiallisen toiminnan tiedosta. Tätä tietoa on korjattu määrittelemällä ei-työllisiksi myös ne, jotka ovat olleet mittaushetkellä työllistämistoimenpiteissä. Näin on saatu laskettua nimenomaan avoimilla työmarkkinoilla työskentelevien osuus toimenpiteistä poistuneista. Monet toimenpiteistä poistuneista palaavat myöhemmin koulutuksiin ja työllistämistoimenpiteisiin. Analyyseja tulkittaessa onkin syytä muistaa, että osa ei-työllisistä on toimenpiteiden piirissä.

Työ- ja elinkeinoministeriö on seurannut toimenpiteisiin osallistuneiden työhön sijoittumista 3 kk ja 6 kk toimenpiteiden päättymisen jälkeen (Sihto et al. 2012). Käsillä oleva aineisto antaa mahdollisuuden tarkastella työhön sijoittumista myös päivätasolla ja pidemmällä aikavälillä. Työllisyystieto on aineistossa vain vuoden lopulta, mutta TEM:n laskelmissa on kyetty tarkastelemaan työllisyyttä minä tahansa vuodenaikana. Vuoden lopun tieto aiheuttaa sen, että esimerkiksi kolme kuukautta toimenpiteen jälkeen laskettu työllisyysluku koskee vain syyskuussa

päättäneitä toimenpiteitä. Vastaavasti esimerkiksi 6 kuukauden jälkeinen työllisten osuus koskee vain kesäkuussa päättäneitä toimenpiteitä<sup>10</sup>.

On hyvä huomata, että vertailtaessa eri toimenpiteiden jälkeisiä työllisyysosuuksia toisiinsa, erot saattavat johtua osin osallistujien erilaisuudesta lukuisten taustatekijöiden suhteen. Esimerkiksi kotoutumiskoulutusta myönnetään useimmiten äskettäin maahan tulleille, kun taas esimerkiksi starttirahaa saavat ovat usein vietäneet maassa jo joitakin vuosia. Näin ollen koulutusten ja starttirahojen jälkeisten työllisyysosuuksien ero voi johtua muun muassa siitä, että henkilöt ovat olleet maassa eri ajan.

Yleinen havainto analyyseista on, että toimenpiteiden jälkeisten ensimmäisten kuukausien työllisyystilanne ennakoii työllisyystilannetta myöhemminkin, vielä vuosien kuluttua. Vain harvoissa tapauksissa eri ryhmien tai eri toimenpiteistä poistuneiden keskinäinen työllisyysvertailu tuottaa erilaiset johtopäätökset eri aikajän-teillä. Esimerkiksi työllistämistoimenpiteistä poistuneiden työllisyys on jonkin ver-ran korkeampi kuin koulutuksista poistuneiden, tarkasteltiinpa työllisyyttä sitten päiviä, kuukausia tai vuosia toimenpiteen päättymisen jälkeen.

## 5.5.1 Koulutukset

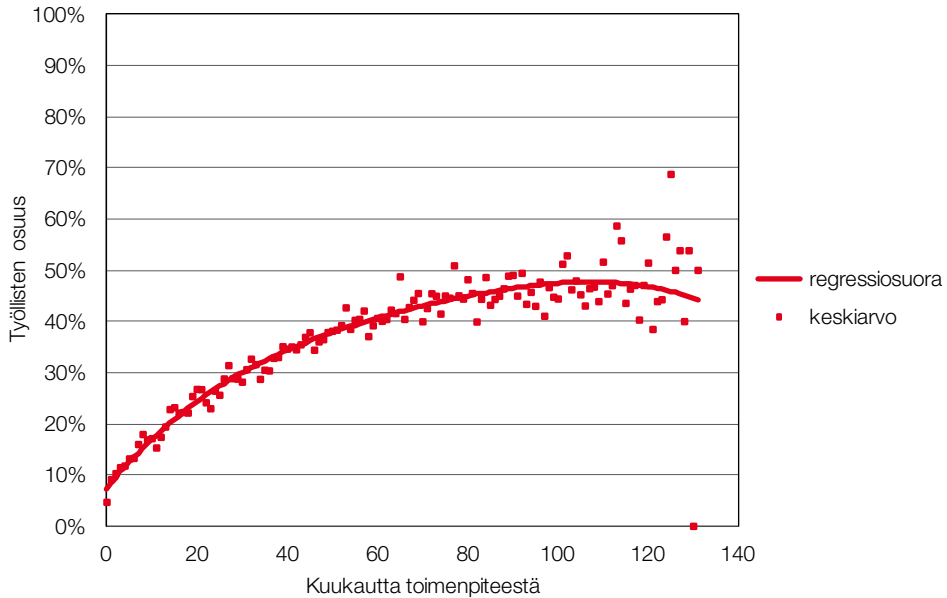
Kuviossa (Kuvio 12) on esitetty avoimilla markkinoilla työssä olevien osuus koulu-tuksesta poistumisesta kuluneen ajan suhteen aineiston sisältämille koulutuksille. Kuviossa on laskettu keskimääräinen työssä olevien osuus toimenpiteiden päättymi-sen jälkeisinä kalenterikuukausina. Lisäksi kuvioon on sovitettu regressiokäyrä (nel-jannen asteen polynomi) kuvaamaan työllisyyden keskimääräistä kehitystä ajassa<sup>11</sup>. Aineisto sallii työllisten osuuksien laskemisen aina 131 kuukauteen (lähes 11 vuotta) asti<sup>12</sup>.

10 Tämän vaikutusta tuloksiin tarkasteltiin vertaamalla tuloksia Sihton et al. (2012) tuloksiin. Tässä tutkimuksessa lasketut 3 kk ja 6 kk työllisten osuudet ovat erittäin lähellä ko. raportissa esitettyjä, joten mittausajankohdan vaikutuksen tuloksiin voidaan olettaa olevan pieni.

11 Regressiokäyrät (regressiosovitteet) on estimoitu päivätason aineistosta. Regressiokäyriä on käytetty, jotta voidaan havainnollistaa työllisyyden kehitystä ajassa. Joissakin kuvioissa kuukausikeskiarvojen hajonta olisi suurta johtuen vähäisestä tapausten määrästä, joten havainnollisuuden vuoksi vain regressiokäyrät on esitetty. Neljännen asteen polynomifunktio on riittävän joustava, jotta työllisyysosuuksien aikatrendien muutokset saadaan kuvioissa esille.

12 Joissakin kuvioissa on regressiokäyrän lisäksi esitetty myös työllisyyden kuukausikeskiarvot pisteinä. Varsinkin pitkän ajan kuluttua toimenpiteestä jotkin yksittäiset pisteet eroavat merkittävästi käyrästä saaden ääriarvoja (ääritapauksissa 0% tai 100%). Tämä johtuu siitä, että nämä kuukausikeskiarvot koostuvat vain muutamasta henkilöstä, jolloin satunnaisuuden rooli on suuri.

**Kuvio 12.** Työllisten osuus koulutustoimenpiteiden jälkeen.



Kuviosta nähdään, että työllisyys kasvaa tasaisesti koulutuksen jälkeen (Kuvio 12). Kasvu on sitä hitaampaa, mitä kauemmin koulutuksesta on kulunut. Koulutuksen päättymiskuukauden lopussa vain noin 5 prosenttia koulutetuista on työssä, kun taas seuraavan kuukauden loppuun mennessä osuus on noussut jo 9 prosenttiin. Kolmen kuukauden kuluttua työssä on 11 prosenttia ja puolen vuoden kuluttua 13 prosenttia. Kahden vuoden kuluttua koulutuksesta tämä osuus on kaksinkertaistunut ja 26 prosenttia koulutetuista on työssä. Pitkällä aikavälillä koulutustoimenpiteisiin osallistuneiden työllisyys jää alle 50 prosenttiin. Kuten myöhemmin nähdään, erilaisissa koulutuksissa olevien välillä on merkittäviä eroja sekä lyhyen että pitkän aikavälin työhön sijoittumisessa.

Kuviossa (Kuvio 13) työhön sijoittumisen kehitys on esitetty erikseen eri koulutustyypeille koulutuksen päättymistä seuraavan viiden vuoden (60 kk) aikana. Joitakin harvinaisempia toimenpideluokkia on yhdistetty, koska aineistossa on vain vähän niihin kuuluviin toimenpiteisiin osallistuneita. Tarkasteluajanjakso on lyhyempi kuin kuviossa 1, koska pidemmän tähtäimen koulutustyyppittäiset keskiarvot ovat hyvin vaihtelevia johtuen vähäisestä havaintojen määrästä. Tämä siksi, että aineistossa on erittäin vähän yli 5 vuotta maassa olleita jotka ovat suorittaneet harvinaisempia koulutuksia.

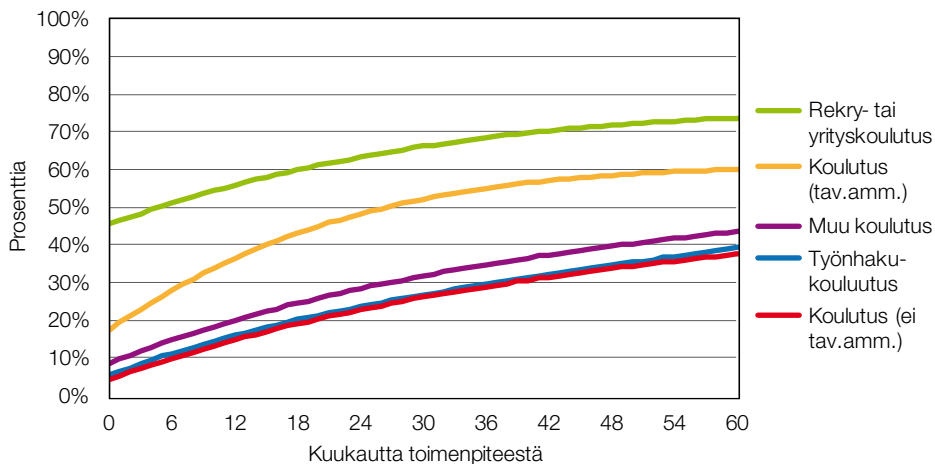
Työllisyys kehittyy melko samalla tavalla työnhakukoulutusten, koulutusten (ei tavoiteammattia) ja luokkaan "muu koulutus" kuuluvien koulutusten jälkeen, joskin "muiden koulutusten" jälkeinen työllisyys on pysyvästi noin 4 prosenttiyksikköä korkeammalla tasolla. Valmentaviin ja työnhakukoulutuksiin osallistuneiden työllisyys on



puolen vuoden kuluttua koulutuksesta kasvanut noin 5 prosentista noin 11 prosenttiin. Viiden vuoden kuluttua koulutuksesta työllisyys on noussut 40 prosentin tuntumaan.

Kuviosta (Kuvio 13) ilmenee, että työllisyystilanne on selvästi parempi koulutusten (tavoiteammatti) sekä rekrytointikoulutusten ja yrityskoulutusten jälkeen. Ammattiin tähtäävien koulutusten jälkeen työllisyys kasvaa nopeammin kuin muiden koulutusten jälkeen ja asettuu neljän vuoden kuluttua noin 60 prosentin tasolle. Välittömästi rekrytointi- ja yrityskoulutusten jälkeen työssä on noin 45 prosenttia osallistujista. Työllisten osuus näihin toimenpiteisiin osallistuneiden keskuudessa nousee nopeasti ja on puolen vuoden kuluttua noussut noin 50 prosenttiin ja vuoden kuluttua noin 56 prosenttiin. Viiden vuoden kuluttua rekrytointi- tai yrityskoulutuksen päättymisestä työssä on 74 prosenttia osallistujista. Pidemmällä tähtäimellä nousu jatkuu päättyen 10 vuoden kuluttua noin 85 prosentin tasolle. Rekrytointi- ja yrityskoulutusten tavoitteiden ja sisällön huomioon ottaen korkea työllisyys ja työllisyyden kasvu ei ole yllättävää.

**Kuvio 13.** Työllisten osuus koulutusten jälkeen toimenpiteittäin.



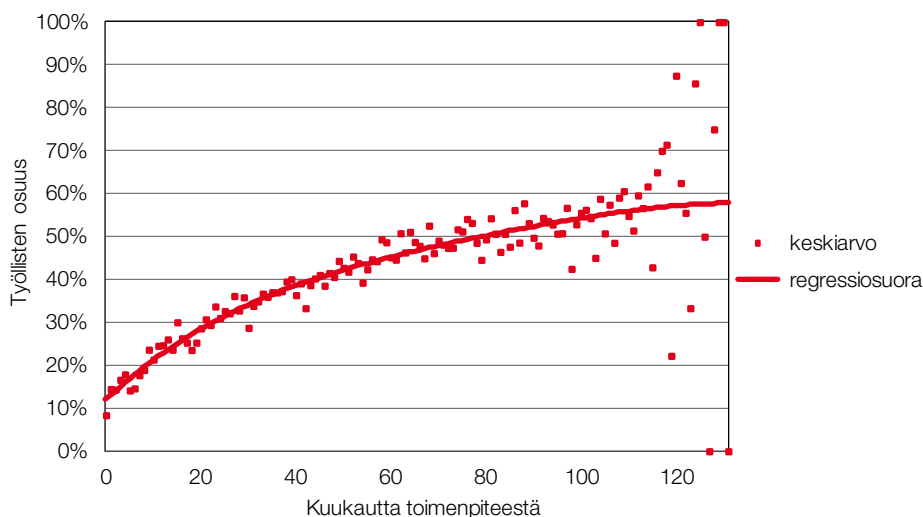
### 5.5.2 Työllistämistoimenpiteet

Kuviossa (Kuvio 14) on esitetty työllisyyden kehitys työllistämistoimenpiteiden jälkeen. Olennaista analyysin kannalta on, että osa päättyneistä työllistämisyksyksistä jatkuu myöhemmin. Tämä on merkitty aineistoon. Tällaisista useampaan osaan jaetuista toimenpiteistä on työllistymisanalyseissa käytetty vain viimeisintä, toimenpidetkokonaisuuden päättävää jaksoa. On huomattava, että useammasta osasta koostuvia toimenpidetkokonaisuuksia ei kyetä tunnistamaan, mikäli jatkumistietoa ei ole merkitty aineistoon (esimerkiksi koulutuksissa tällaista merkintää ei ole). Tällöin toimenpidetkokonaisuuden jatkuminen vaikuttaa alentavasti toimenpiteen

jälkeiseen työllisyyteen. Tämä vaikutus on luonnollisesti sitä pienempi, mitä kauemmin toimenpiteen päättymisestä on kulunut.

Työllisten osuus toimenpiteessä olleista on 7 prosenttia päättymiskuukauden lopussa ja osuus kaksinkertaistuu seuraavan kolmen kuukauden kuluessa. Työllisyys kasvaa tämän jälkeen edelleen, mutta kasvun nopeus hidastuu. Vuoden kuluttua toimenpiteestä työllisyys on 27 prosenttia ja viiden vuoden kuluttua 45 prosenttia. Vielä pidemmällä tähtäimellä työllisten osuus näyttäisi lähestyvän 55 prosenttia.

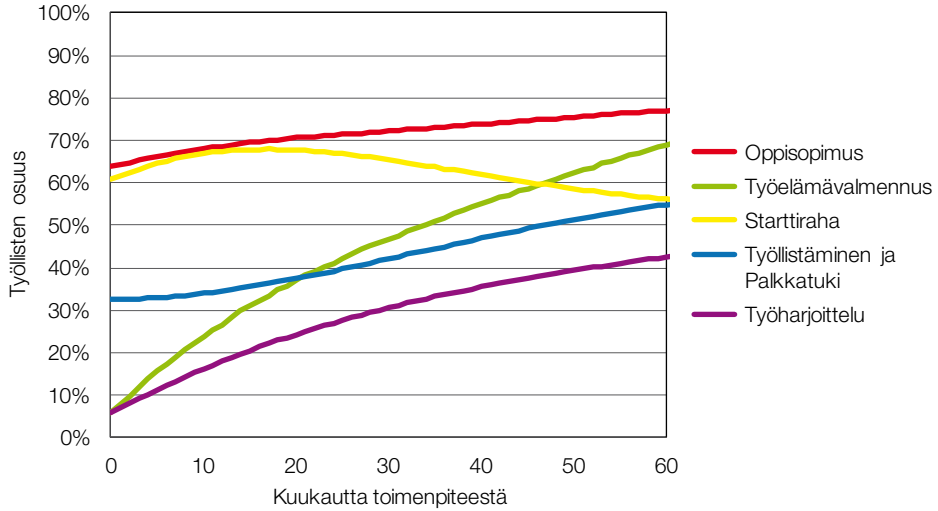
**Kuvio 14.** Työllisten osuus työllistämistoimenpiteiden jälkeen.



Kuten koulutustyyppien, myös erilaisten työllistämistoimenpiteiden välillä on eroja työhön sijoittumisessa. Kuvioista nähdään, että työllisyys on välittömästi toimenpiteen jälkeen heikointa työharjoittelussa ja työelämävalmennuksessa ja korkeinta oppisopimuskoulutetuilla ja starttirahaa saaneilla (Kuvio 15). Työllisyys puolestaan kasvaa nopeimmin työelämävalmennetuilla, starttirahaa saaneilla ja työllistettynä olleilla (ryhmä sisältää työllistettyinä, palkkatuella, yhdistelmätuella ja osa-aikalisällä olleet).

Ero työllisyyden kasvussa työelämävalmennukseen osallistuneiden ja työharjoittelussa olleiden välillä selittyyneen osallistujien erilaisilla ominaisuuksilla ja erityisesti eroilla koulutustasossa. Ammatillisen koulutuksen suorittaneet eivät kuuluneet edellisessä TE-palveluvalikoimaa säädelleessä laissa työharjoittelun piiriin, vaan heidät ohjattiin työelämävalmennukseen. Starttirahaa saaneiden työllisyys on korkeimmillaan noin kahden vuoden kuluttua, mutta työllisyys alkaa tämän jälkeen hitaasti laskea. Lasku jatkuu noin kuudenteen vuoteen asti. Oppisopimuskoulutettujen työllisyys sen sijaan nousee ensimmäiset viisi vuotta ollen viiden vuoden kuluttua oppisopimuksesta noin 80 prosentin tasolla.

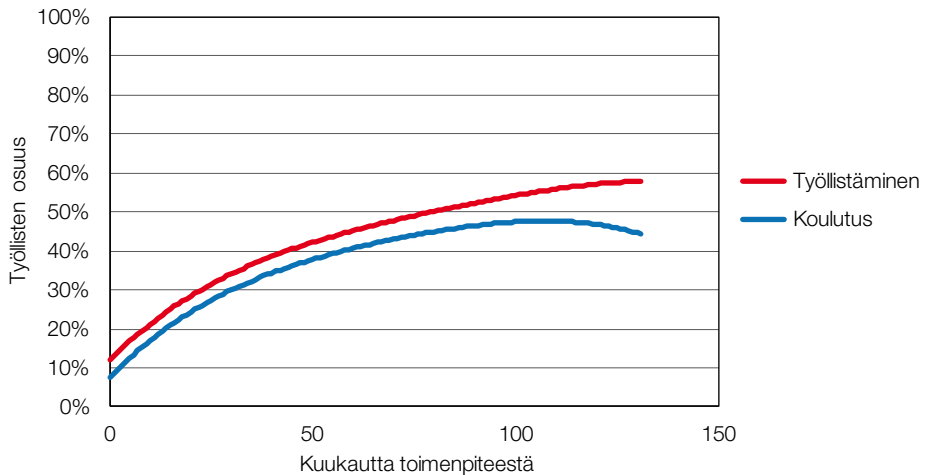
**Kuvio 15.** Työllisyys työllistämistoimenpiteiden jälkeen toimenpiteittäin.



### 5.5.3 Koulutus- ja työllistämistoimenpiteiden vertailua

Kuviossa (Kuvio 16) on vertailtu kaikkien koulutukseen ja työllistämistoimenpiteeseen osallistuneiden työllisyyden kehitystä toimenpiteiden jälkeen. Työllisyys on välittömästi toimenpiteen jälkeen hieman korkeammalla tasolla työllistämistoimenpiteissä kuin koulutuksissa olleiden joukossa. Tämä ero säilyy ja kasvaa hitaasti toimenpiteen päättymisestä kuluneen ajan kasvaessa.

**Kuvio 16.** Työllisten osuus toimenpiteen jälkeen, koulutukset ja työllistämiset.

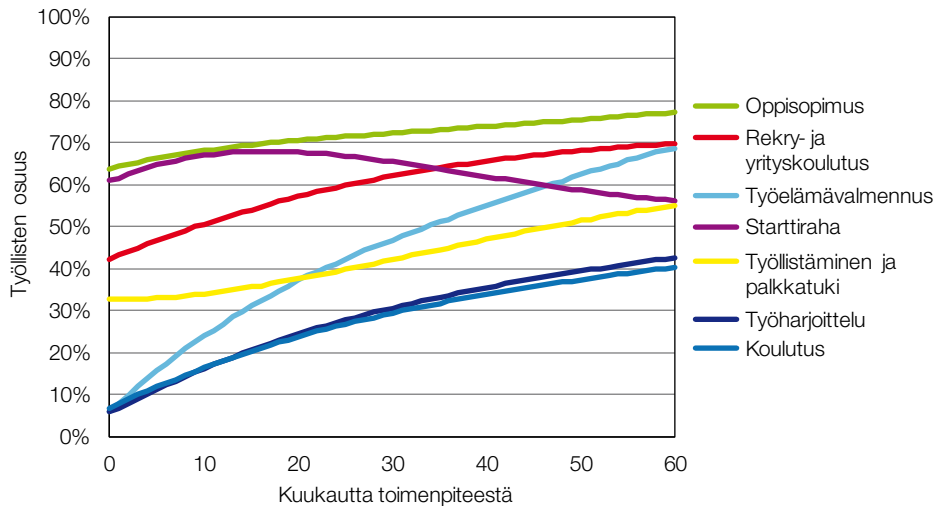


Edellä esitettyjen toimenpidetyyppikohtaisten työllisyystarkastelujen valossa työhön sijoittumisessa on merkittäviä eroja erilaisten koulutusten ja työllistämistoimenpiteiden välillä. Onkin mielekästä verrata erilaisia toimenpidetyyppejä toisiinsa (Kuvio 17). Kuviossa on yhdistetty harvinaisempia koulutus- ja työllistämistoimenpideluokkia ja sellaisia toimenpideluokkia, joiden jälkeinen työllisyyskehitys on aieman tarkastelun perusteella samankaltaista. Nähdään, että työllisyyskehitys työharjoittelun ja koulutusten, jotka eivät ole rekrytointi- tai yrityskoulutuksia, jälkeen on hyvin samankaltaista. Viiden vuoden kuluttua näihin osallistuneiden henkilöiden työllisyys on noin 40 prosentin tasolla. Työelämävalmennukseen osallistuneiden työllisyys alkaa samalta tasolta kuin koulutuksissa ja työharjoittelussa olleiden, mutta kasvaa huomattavasti nopeammin saavuttaen noin 70 prosentin tason viiden vuoden kuluttua.

Rekrytointikoulutuksen ja oppisopimuksen jälkeen työllisyys kasvaa suunnilleen samaa vauhtia kuin työharjoittelun ja muiden koulutusten, mutta lähtötaso on viimeksi mainittuihin toimenpiteisiin verrattuna merkittävästi korkeampi. Varsinaisten työllistämistoimenpiteiden jälkeen (työllistämistyöt, palkkatuki, yhdistelmätuki ja osa-aikalisä) työllisyys kasvaa hieman nopeammin kuin esimerkiksi työharjoittelun jälkeen, mutta kasvu näyttäisi jatkuvan vain noin 3,5 vuoden ajan. Starttirahan erityispiirteenä on, että työllisyys kasvaa vain parin vuoden ajan ja kääntyy sitten laskuun. Kehitys tosin on varsin luonnollinen, koska yritystoimintaan liittyy aina riski yritystoiminnan päättymisestä. Yleisesti starttirahalla perustettujen yritysten toiminnan on havaittu vähenevän voimakkaasti neljännen toimintavuoden jälkeen (Stenholm & Aaltonen 2012).

Kaikissa toimenpideluokissa työllisyyden kasvu on sitä nopeampaa, mitä vähemmän aikaa toimenpiteestä on kulunut. Tulosten tulkinnassa on muistettava, että erilaisiin toimenpiteisiin valikoituu erilaisia henkilöitä, ja osa työllisyyskehityksen eroista johtuu tästä. Todennäköistä on esimerkiksi se, että starttirahaa saaneet ovat olleet maassa kauemmin kuin vaikkapa koulutuksissa olleet. Näin ollen edellisten työllistymisen todennäköisyys on jo tästä syystä jälkimmäisiä korkeampi.

**Kuvio 17.** Työllisyys eri toimenpidetyyppien jälkeen, koulutukset ja työllistämiset.



#### 5.5.4 Työllisyys toimenpiteiden jälkeen taustatekijöittäin

Keskimääräisessä työllisyydessä on merkittäviä eroja eri maahanmuuttajaryhmien välillä, kuten aiemmin on havaittu. Seuraavassa tarkastellaan näitä eroja toimenpiteiden jälkeen. Tuloksia esitellään tässä vain olennaisilta osin ja keskeisimpien taustatekijöiden suhteen<sup>13</sup>.

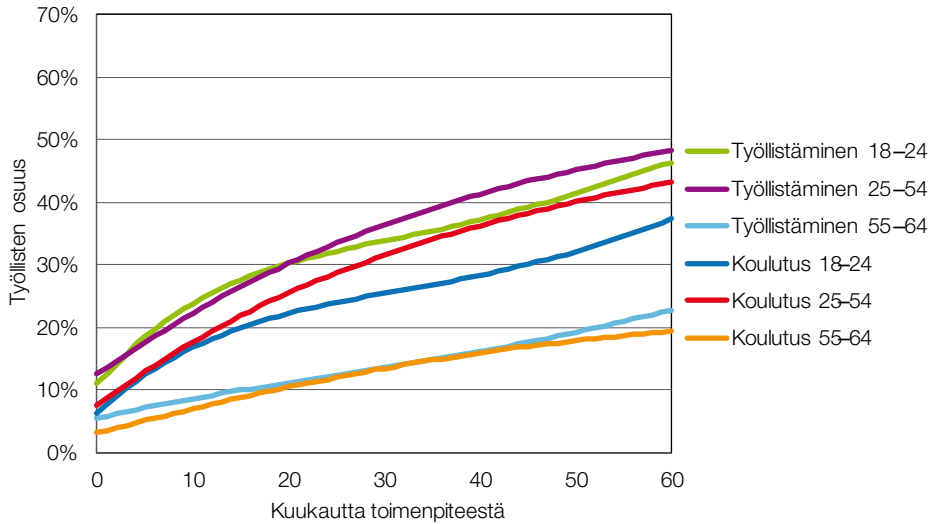
Kuviossa on tarkasteltu koulutusten ja työllistämistoimenpiteiden jälkeistä työllisyyttä ikäryhmittäin (Kuvio 18). Kaksi ikäryhmää erottuu muista sekä koulutusten että työllistämistoimenpiteiden jälkeisessä työllisyyskehityksessä: nuoret (18–24 v.) ja ikääntyneet (55–64 v.). Nuorilla työllisyyskehitys on alussa melko nopeaa, mutta hidastuu merkittävästi parin vuoden kuluttua. Ikääntyneillä taas työllisyys alkaa verraten alhaiselta tasolta ja kasvaa hitaasti.

Vanhimmilla, 55–64-vuotiailla, työllisyyskehitys on muita ikäryhmiä heikompaa sekä työllistämisten että koulutusten jälkeen. Tarkasteltaessa eroja 25–54-vuotiaiden ryhmän sisällä, voidaan havaita, että nuoremmilla ikäluokilla työllisyys kasvaa toimenpiteen jälkeen nopeasti ja myöhemmin hitaammin, kun taas vanhemmilla työllisyys kasvaa tasaisemmin vuosien kuluessa toimenpiteestä (ei kuvassa). Erot ikäluokkien välillä 25–54-vuotiaiden ryhmässä siis tasoittuvat ajan myötä. Aiemmin havaittiin, että koulutuksen päättäneiden työllisyys on jonkin verran alhaisempaa kuin työllistämistoimenpiteen päättäneiden. Sama näyttäisi kuvion perusteella pätevän kaikissa ikäluokissa (Kuvio 18). Havaittavissa oleva ero eri toimenpiteisiin

13 Työllisyyskehitystä tarkasteltiin analyyseissä laajasti taustatekijöittäin. Tässä raportissa on pyritty esittämään keskeisimmät ja selkeimmin esiin nousseet tulokset. Analyyseissa aineiston henkilöt on jaettu taustatekijöiden suhteen sellaisiin luokkiin, että jokaisessa (esim. ikä) luokassa on riittävästi henkilöitä, jotta johtopäätöksiä voidaan pitää luotettavina.

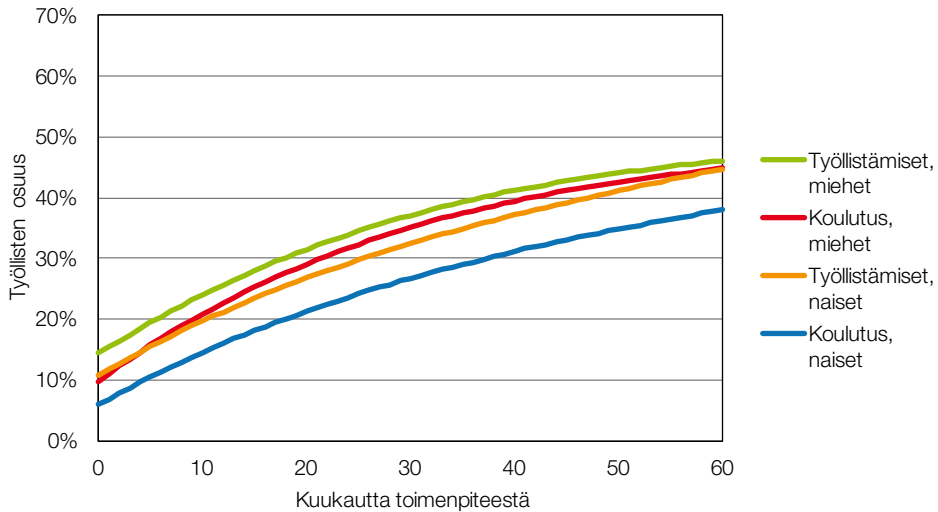
osallistuneiden välillä tosin tasoittuu ajan kuluessa, koska koulutuksessa olleiden työllisyys kasvaa nopeammin kuin työllistettyinä olleiden.

**Kuvio 18.** Työllisten osuus ikäryhmittäin toimenpiteen jälkeen.



Tarkasteltaessa toimenpiteiden jälkeistä työllisyyskehitystä sukupuolittain, johtopäätökset ovat samanlaiset kuin edellä esitettiin regressiomallin tulosten yhteydessä. Miesten työllisyys on yleisesti korkeammalla tasolla kuin naisten. Tämä ero nähdään kuviossa myös koulutusten ja työllistämistoimenpiteiden jälkeen (Kuvio 19). Ensimmäisen noin 3 vuoden ajan työllisyysero miesten hyväksi hieman kasvaa, mutta alkaa tämän jälkeen supistua. Naisten työllisyyden kasvu jatkuu kuitenkin miesten työllisyyttä tasaisemmin ja pidempään. Erityisesti huomioitavaa on se, että työllistämistoimenpiteisiin osallistuneiden naisten osalta työllisten osuus miltei saavuttaa 5 vuoden kuluessa miesten tason. Kehitys jatkuu myös 60 kuukauden tarkastelun jälkeen samankaltaisena ja noin 6 vuoden kohdalla työllisten osuus työllistämistoimenpiteisiin osallistuneiden naisten joukossa ylittää työllistämistoimenpiteisiin osallistuneiden miesten työllisyyden tason.

**Kuvio 19.** Työllisten osuus toimenpiteiden jälkeen sukupuolittain.



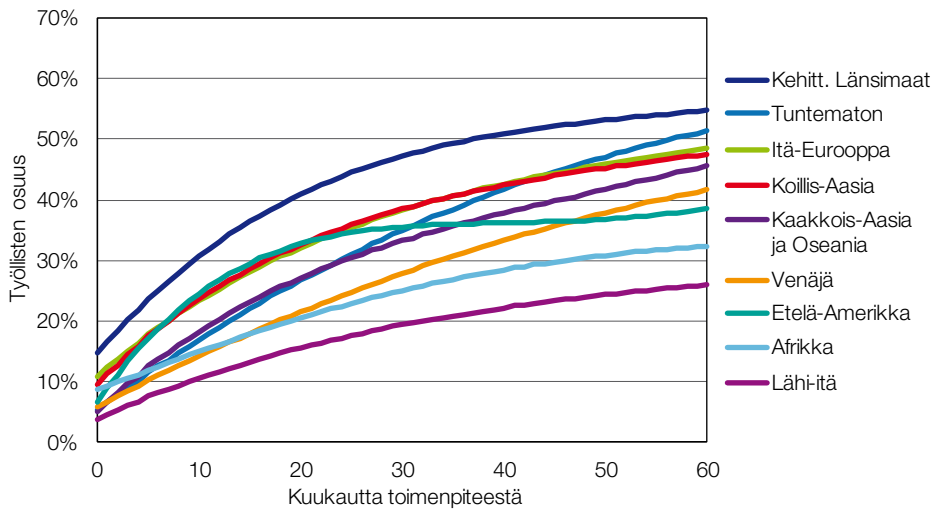
Kansalaisuuksien välillä on selviä eroja työllistymisessä toimenpiteiden jälkeen, ja erot ovat tyypillisesti sitä suuremmat, mitä pidempi aika toimenpiteen päättymisestä on kulunut. Kuvioissa (Kuvio 20) (Kuvio 21) on tarkasteltu työllisten osuutta koulutusten ja työllistämistoimenpiteiden jälkeen. Henkilöt on jaettu maahanmuuttovuoden kansalaisuuden mukaan ryhmiin. Työllisyys on toimenpiteiden jälkeen selvästi korkeinta kehittyneiden länsimaiden (sis. luokat Ruotsi, Länsi-Eurooppa, Pohjois-Amerikka) kansalaisilla. Muista ryhmistä poiketen heidän työllisyyskehityksensä näyttäisi miltei pysähtyvän pari vuotta työllistämistoimenpiteen jälkeen<sup>14</sup>. Koulutuksen jälkeen vastaavaa pysähtymistä ei ole havaittavissa. ”Länsimaista” tulleita hieman heikompi tilanne välittömästi toimenpiteen jälkeen on Itä-Euroopan (luokat Itä-Eurooppa, Viro, entinen Jugoslavia, entinen Neuvostoliiton alue pl. Venäjä) ja Koillis-Aasian maiden kansalaisilla. Heidän työllisyytensä nousee kuitenkin melkein yhtä nopeasti kuin kehittyneistä länsimaista tulleiden.

Heikointa työllisyystilanne ja -kehitys on Lähi-idän valtioiden kansalaisilla. Myös venäläisten työllisyys on heikkoa välittömästi toimenpiteiden jälkeen, mutta heidän työllisyytensä kasvaa kohtuullisen nopeasti. Koulutusten jälkeen venäläisten työllisyys ohittaa korkeammalta lähtötasolta aloittaneiden afrikkalaisten työllisyyden noin 1,5 vuoden kuluttua koulutuksesta. Työllistämistoimenpiteiden jälkeen venäläisten työllisyys saavuttaa suunnilleen samassa ajassa afrikkalaisten työllisyyden ja pysyy tämän jälkeen samalla tasolla. Vertailtaessa koulutuksia ja työllistämistoimenpiteitä kansalaisuusryhmittäin yksi selkeästi havaittavissa oleva ero

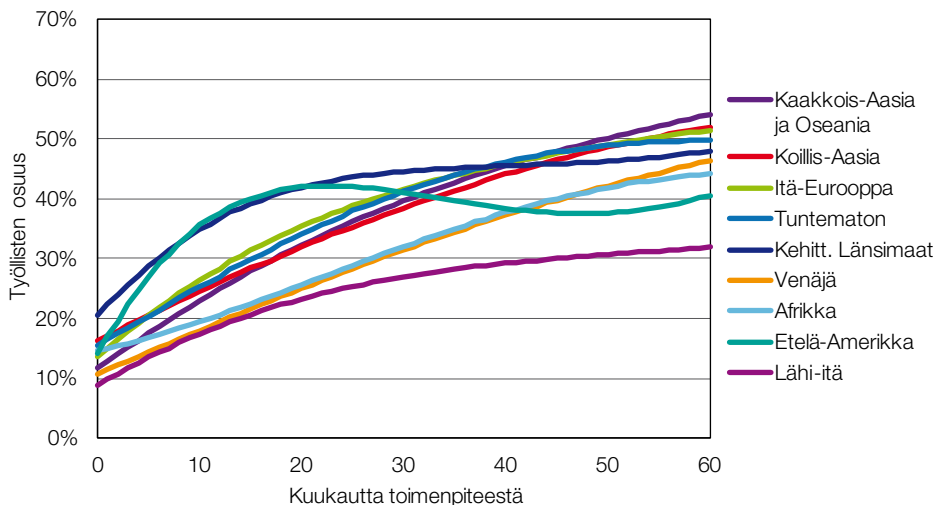
<sup>14</sup> Vastaava työllisyyden kasvun pysähtyminen on havaittavissa Etelä-Amerikan maiden kansalaisilla sekä koulutusten että työllistämisten jälkeen. Tässä ryhmässä on kuitenkin verraten vähän henkilöitä, joten havainnosta ei voitane vetää yhtä vahvoja johtopäätöksiä kuin muiden ryhmien kohdalla.

liitty afrikkalaisten valtioiden kansalaisina Suomeen tulleiden työllisyyskehitykseen. Heidän työllisyyskehityksensä näyttää olevan selvästi suotuisampaa työllistämistoimenpiteiden kuin koulutusten jälkeen. Tarkempi tarkastelu osoittaa, että tämä pätee lähinnä Saharan eteläpuolisesta Afrikasta tulleisiin. Kuten aiemminkin, on toki muistettava että erot saattavat johtua erilaisten henkilöiden valikoitumisesta erilaisiin toimenpiteisiin.

**Kuvio 20.** Työllisten osuus toimenpiteen jälkeen kansalaisuuksittain, koulutukset.



**Kuvio 21.** Työllisten osuus toimenpiteen jälkeen kansalaisuuksittain, työllistämiset.

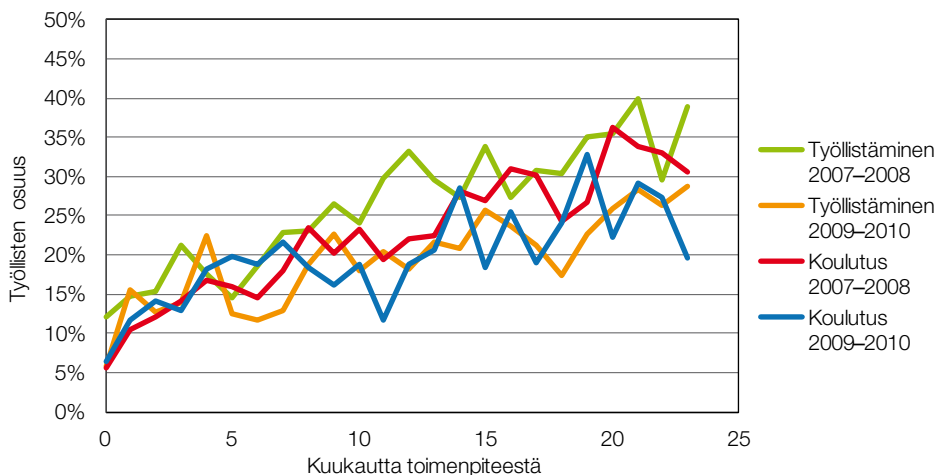




Edellä regressioanalyysin tuloksista nähtiin, että finanssikriisin seurauksena aineiston maahanmuuttajien työllisyys laski noin 6–7 prosenttiyksikköä. Kuviossa (Kuvio 22) on tarkasteltu toimenpiteiden jälkeistä työllisyyskehitystä ennen finanssikriisiä (vuodet 2007–2008) ja finanssikriisin puhjettua (vuodet 2009–2010). Toimenpiteistä on tarkasteltu niitä, jotka ovat päättyneet näiden kahden ajanjakson aikana. Toimenpiteiden jälkeistä työllisyyttä voidaan aineiston puitteissa tarkastella vain 24 kuukauden (kuukaudet 023) ajan, koska viimeinen työllisyyshavainto on vuoden 2010 lopusta. Toimenpiteiden joukko on pienempi kuin aiemmissa analyyseissa, mikä hankaloittaa työllisyyskehityksen havainnollistamista. Tämän vuoksi esitetään kuukausittaiset työllisyysosuudet trendikäyrien sijaan.

Voidaan havaita, että finanssikriisin aikana toimenpiteistä poistuneiden työllisyyskehitys on ollut heikompaa kuin vuosina 2007–2008 poistuneiden. Havainto voidaan varmistaa erilaisia trendisovitteita kokeilemalla. Koulutuksen päättäneille finanssikriisin vaikutus on hyvin vähäinen, mutta työllistämisyksiköille se voidaan selvästi havaita<sup>15</sup>. Ero kahden ajanjakson välillä näkyy sitä selvemmin, mitä enemmän aikaa toimenpiteiden päättymisestä on kulunut. Muutaman kuukauden sisällä toimenpiteiden päättymisestä työllisyys on vielä melko samanlaista. Työllistämistoimenpiteiden tapauksessa työllisyysosuudet erkanevat toisistaan selvästi jo puolen vuoden kuluttua toimenpiteestä ja finanssikriisin aikana työllistämistoimenpiteiden päättäneiden työllisyys on jokaisena kuukautena vuosina 2007–2008 toimenpiteensä päättäneitä alemmalla tasolla. On huomattava, että regressioanalyysin perusteella vuodet 2007–2008 ovat olleet työllisyysmielessä poikkeuksellisen hyviä. Näin ollen finanssikriisin voidaan katsoa vaikuttaneen negatiivisesti toimenpiteensä päättäneiden työllisyyteen, mutta tätä vaikutusta ei voida pitää erityisen suurena.

**Kuvio 22.** Finanssikriisin vaikutus työllisyyteen toimenpiteen jälkeen.



15 Tämä tulos on yhteneväinen Sihton et al. (2012) havaintojen kanssa. Niiden mukaan työllistyminen tukityöllistämistoimien jälkeen on parempaa alueilla, joilla on parempi yleinen työllisyystilanne. Heidän raportissaan vastaava yhteys ei ole yhtä vahva tai välttämättä edes samansuuntainen muiden toimenpiteiden (koulutusten) kohdalla.

## 5.5.5 Taustatekijöiden osuus työllisyyseroissa toimenpiteiden jälkeen

Edellä on todettu, että toimenpiteiden jälkeinen työllisyys ja työllisyyskehitys riipuvat sekä osallistujien ominaisuuksista (ikä ja kansalaisuus) että muista taustatekijöistä (yleinen taloustilanne) ja lisäksi tekijöistä, joita tässä tutkimuksessa ei ole pystytty analysoimaan (muun muassa kielitaito, koulutus ja osaaminen). Näin ollen toimenpiteiden päättymisen jälkeen lasketut työllisyysluvut eivät suoraan kerro toimenpiteiden tehokkuudesta. Seuraavassa tarkastellaan lyhyesti sitä, mikä osa toimenpiteiden jälkeisistä työllisyyseroista selittyy osallistujien taustatekijöillä ja muilla aineistossa olevilla tekijöillä.

Yksinkertaistaen voidaan ajatella, että henkilön työllisyys esimerkiksi 6 kuukautta toimenpiteen jälkeen muodostuu kolmen asian summana: toimenpiteen vaikutus työllisyyteen, havaittujen taustatekijöiden vaikutus työllisyyteen ja havaitsemattomien taustatekijöiden vaikutus työllisyyteen. Seuraavassa poistetaan eri toimenpiteiden jälkeisistä työllisyyseroista havaittujen taustatekijöiden vaikutukset. Näin ollen jäljelle jäävät erot johtuvat joko havaitsemattomista taustatekijöistä tai toimenpiteiden välisistä tehokkuuseroista.

Taustatekijöiden vaikutus poistetaan estimoimalla työllisyyden todennäköisyyttä selittävä lineaarinen regressiomalli. Lineaariset todennäköisyydsmallit estimoidaan erikseen koulutusten ja työllistämistoimenpiteiden jälkeen ja erikseen eri aikaviiveille, yhteensä 20 mallia. Selitettävänä muuttujana on työllisyys avoimilla työmarkkinoilla. Selittävinä muuttujina ovat toimenpidetyyppejä kuvaavat muuttujat ja lisäksi kontrollimuuttujat (Taulukko 13 sarake B). Selittävinä tekijöinä ovat samat taustatekijät kuin aiemmin esitettyssä työllisyysregressiomallissa (luku 5.3).

Taulukossa<sup>16</sup> on esitetty erilaisten koulutusten ja työllistämistoimenpiteiden väliset erot työllisyydessä (A), kun toimenpiteestä on kulunut 0, 3, 6, 12 ja 24 kuukautta (Taulukko 13). Toisessa sarakkeessa (B) näistä eroista on poistettu taustatekijöiden vaikutus. Koulutuksia verrataan työnhakukoulutuksiin ja työllistämistoimenpiteitä oppisopimuskoulutuksiin<sup>17</sup>.

Taulukon luvuista voidaan havaita, että esimerkiksi rekrytointi- tai yrityskoulutuksen käyneiden työllisyys 3 kk toimenpiteen jälkeen on 30 prosenttiyksikköä korkeampi kuin työnhakukoulutuksen käyneiden. Vastaava ero supistuu 23 prosenttiyksikköön kun huomioidaan taustatekijöiden vaikutus työllisyyteen.

<sup>16</sup> Taulukkoon liittyvät regressiotulokset ovat saatavissa tutkimuksen toteuttajalta.

<sup>17</sup>

**Taulukko 13.** Toimenpiteiden väliset erot toimenpiteen päättäneiden työllisyydessä 0, 3, 6, 12 ja 24 kk toimenpiteen jälkeen 18–64-vuotiailla: verrattuna vertailutoimenpiteeseen (v). A = taustatekijöiden vaikutusta ei huomioitu. B = taustatekijöiden vaikutus huomioitu.

	0 kk		3 kk		6 kk		12 kk		24 kk	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Koulutukset										
Työnhakukoul. (v)										
Koul. (ei tav. amm.)	-3%	-3%	5%	2%	-6%	-5%	1%	0%	-3%	4%
Koul. (tav. amm.)	3%	2%	23%	17%	19%	16%	24%	17%	23%	5%
Rekry- / yrityskoul.	31%	26%	30%	23%	50%	44%	39%	31%	28%	11%
Muu koulutus	-2%	-3%	12%	6%	-1%	-5%	10%	3%	3%	5%
Työllistämiset										
Oppisopimus (v)										
Starttiraha	-2%	-2%	-38%	-39%	-8%	-10%	1%	4%	9%	6%
Työelämävalm.	-60%	-54%	-72%	-59%	-57%	-43%	-27%	-24%	-21%	-34%
Työharjoittelu	-63%	-60%	-73%	-66%	-61%	-56%	-46%	-35%	-38%	-26%
Työllistäminen	-29%	-25%	-44%	-39%	-35%	-34%	-22%	-15%	-11%	-4%

Joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta eri toimenpiteiden jälkeiset erot työllisyydessä pienenevät (ovat lähempänä nollaa) kun taustatekijät on huomioitu. Toisaalta eri toimenpiteiden keskinäinen järjestys pysyy pitkälti samana. Näin ollen voidaan sanoa, että työllisyserot eri toimenpiteiden jälkeen johtuvat osin siitä, että eri toimenpiteisiin valikoituu erilaisia henkilöitä. Toisaalta eri toimenpiteiden jälkeiset työllisyserot eivät läheskään kokonaan selity osallistujien havaituilla taustatekijöillä. On muistettava, että jäljelle jäävät erot (B) sisältävät sekä havaitsemattomien tekijöiden että toimenpiteiden tehokkuuden vaikutuksen. Näitä kahta ei voida luotettavasti erottaa toisistaan ilman (aitoa tai ns. luonnollista) koeasetelmaa.

# 6 Maahanmuuttajat ja TE-toimistojen palvelukyky

## 6.1 Haastattelujen toteutus

TE-toimiston palveluiden ja maahanmuuttajien tarpeiden kohtaamista on kartoitettu tässä tutkimuksessa haastatteluaineiston avulla. Haastatteluissa arvioitiin TE-toimiston palveluiden toimivuutta. Haastatteluissa haettiin tulkintoja tilastoaineiston analyysin tuloksille. Esiin nousseita kysymyksiä on hyödynnetty tilastollisen analyysin täydentämisessä.

Haastatteluiden yksi tavoite on ollut selvittää henkilökunnan näkemyksiä siitä, millaiseksi maahanmuuttaja-asiakkaiden tilanne tulee muodostumaan 2013 alusta voimaan tulleen TE-hallinnon uudistuksen jälkeen. Edellä esitelty tilastollinen analyysi kuvaa vuosina 2000, 2001, 2005 ja 2006 Suomeen muuttaneiden maahanmuuttajien saamia palveluita vuoteen 2010 asti. Tilastollisessa analyysissä ei ole voitu huomioida vuoden 2013 TE-palvelu-uudistusta ja sen vaikutuksia työvoimapalveluiden sisältöihin ja tarjontaan.

Aineisto kerättiin TE-toimistojen henkilökunnan ryhmähaastattelulla. TE-toimistojen ryhmähaastatteluita järjestettiin neljä kappaletta. Kaksi tilaisuutta pidettiin Uudenmaan TE-toimiston Helsingin keskustan toimipisteessä ja yksi Espoon toimipisteessä. Neljäs ryhmähaastattelutilaisuus toteutettiin Pirkanmaan TE-toimiston Tampereen toimipisteessä. Ryhmähaastatteluihin osallistui henkilökuntaa eri palvelulinjoilta yhteensä noin 25 henkeä.

Tilaisuuteen ilmoittautuneille henkilöille toimitettiin etukäteen materiaali, johon oli listattu tärkeimmät keskusteluteemat sekä edellisissä luvuissa kuvatun tilastoaineiston alustavaa tulkintaa. Tutkijat esittelivät tilaisuuksissa etukäteen toimitetun aineiston. Keskustelua käytiin seuraavien kolmen teeman kautta:

1. Mitkä tekijät vaikuttavat maahanmuuttajien työllisyyteen?
2. Miten TE-toimiston palvelut tukevat maahanmuuttajien työllistymistä?
3. Miten TE-palvelu-uudistus on vaikuttanut TE-toimistojen palvelukykyyn maahanmuuttaja-asiakkaiden kohdalla?

TE-toimistojen henkilökunta sai tuoda vapaasti esiin näkemyksiään. Tutkijat ohjasivat keskustelua lisäkysymyksillä. TE-toimistojen henkilökunnan näkökulma maahanmuuttajien työllisyyteen rakentuu niiden maahanmuuttajien kautta, jotka ovat TE-toimiston asiakkaita.

TE-toimistojen henkilökunnan haastatteluiden lisäksi tutkimushankkeessa toteutettiin yhdessä Helsingin kaupungin kanssa Järjestöfoorumi -tilaisuus, jossa esiteltiin tutkimuksen havaintoja ja järjestettiin ryhmäkeskusteluja. Tilaisuus oli tarkoitettu

maahanmuuttajajärjestöjen edustajille, ja keskusteluissa nousi vahvasti esiin maahanmuuttajien omat näkemykset työllisyyteen vaikuttavista tekijöistä sekä TE-toimiston palveluista. Lisäksi tutkimuksen yhteydessä järjestettiin asiantuntijatyöpaja, jossa keskusteltiin tilastollisen analyysin ja TE-toimiston virkailijoiden haastatteluiden tuloksista ja niiden tulkinnasta.

Keskusteluiden sisältöä on pidetty esillä tutkimuksen muissa vaiheissa ja ne ovat ohjanneet jonkin verran tilastoanalyysin sisältöä. TE-toimistojen henkilöstö korosti muun muassa aineiston tulkinnan vaikeutta tilanteessa, jossa maahanmuuttajien kielitaidosta, osaamisesta tai maahantuloperusteesta ei ole olemassa selkeää tietoa.

## 6.2 Maahanmuuttajat ja työmarkkinoiden rakenteet

TE-toimistojen henkilökunta lähestyy maahanmuuttajien asemaa suomalaisilla työmarkkinoilla oman työnsä kautta. Tämän vuoksi keskusteluissa korostuivat maahanmuuttajien työllistymisen esteet ja edellytykset. Yksi lähtökohta, johon TE-toimistojen toiminnan on sopeuduttava, ovat muuttuvat suomalaiset työmarkkinat. Tutkimuksen luvussa 2.2 todettiin, että vähän koulutusta ja kielitaitoa vaativat teolliset työpaikat vähenevät jatkuvasti. Samalla vähän muodollista koulutusta vaativat palvelualan tehtävät edellyttävät kuitenkin sellaisia kulttuurillisia resursseja, joita maahanmuuttajilla ei välttämättä ole.

TE-toimistojen henkilökunta nosti kaikissa keskusteluissa esiin sellaisten työmarkkinoiden puutteen, joihin voisi päästä kiinni vähäisellä koulutuksella ja kielitaidolla. Henkilökunnan näkemyksen mukaan muodollinen pätevyys korostuu vahvasti suomalaisilla työmarkkinoilla ja rekrytointiin liittyy aina selkeitä tuotto-odotuksia. Yhä useammat työpaikat edellyttävät koulutusta ja erityisosaamista, mikä asettaa monen maahanmuuttajan työllistymiselle selkeitä haasteita. Haasteellisimpia ryhmiä ovat ne, joilla on heikko luku- ja kirjoitustaito tai muuten vähäinen koulutustausta. TE-hallinnon näkökulmasta maahanmuuttajien työllistymispolku voi olla hyvin pitkä.

Järjestöfoorumissa käydyissä keskusteluissa nostettiin myös esille, ettei Suomessa osata aina tunnustaa, tunnistaa ja arvostaa ulkomailla hankittua koulutusta ja työkokemusta. Tämän tutkimuksen tilastollisessa analyysissä henkilön koulutustason tai osaamisen merkitystä ei voitu puutteellisten tietojen johdosta suoraan osoittaa. Niiden osalta, joilla koulutustiedot olivat saatavilla, ylempi korkeakoulututkinto tai tutkijakoulutus yhdistyi parempaan työllisyyteen, kuten esitettiin luvussa 5.3.

Toisaalta maahanmuuttajat ovat suomalaisten työmarkkinoiden näkökulmasta erittäin heterogeeninen ryhmä. TE-toimistojen virkailijat tunnistavat myös englanninkielisten työmarkkinoiden olemassaolon, vaikka ne eivät juuri näykään TE-toimistojen arjessa. Tosin viime vuosien aikana TE-toimistoissa on havaittu uusi maahanmuuttajataustaisten työnhakijoiden ryhmä, joka on tottunut työskentelemään englanninkielisessä työympäristössä (esimerkiksi IT-sektori). Tällä ryhmällä voi vaikeuksia työllistyä uudelleen ilman suomen kielen taitoa.

Englanninkieliset työmarkkinat eivät pääsääntöisesti palvele TE-toimiston asiakaina olevia maahanmuuttajia. Henkilökunta korosti, että suomen kielen hallinta on avain työmarkkinoille. Tähän liittyen keskusteltiin paljon myös työnantajien kielitaitoon liittyvistä odotuksista, joiden nähtiin olevan paikoitellen liian korkeita. Kielitaidon merkitystä pidettiin yleisesti keskeisenä työllistymistä edistävänä tekijänä. Tätä ei tässä tutkimuksessa kuitenkaan voida todentaa, koska tilastollisen aineiston otokseen kuuluvien henkilöiden kielitaidosta ei ole riittäviä tietoja. Sekä TE-toimistojen ryhmähaastatteluissa että Järjestöfoorumissa korostettiin, että kieltä olisi paras oppia työnteon yhteydessä.

Tilasto- tai haastatteluaineiston perusteella ei ole mahdollista sanoa, missä määrin työmarkkinoilla esiintyy syrjintää maahanmuuttajia kohtaan. Selvää on kuitenkin, että sekä työnantajien että työnhakijoiden asenteet ja ennakkoluulot vaikuttavat työllistymiseen. Esimerkiksi maahanmuuttajien korkea ikä voi vaikeuttaa työllistymistä entisestään. Luvussa 5.3 esitetty tilastollisen analyysin havainto siitä, että työllisyys paranee vain 37 vuoden ikään saakka, viittaa siihen, että maahanmuuttajien osalta ikään liittyvät ongelmat työmarkkinoilla todella ovat kantavaes- töä suurempia.

Tilastollisen analyysin perusteella naisten ja miesten työllisyydessä on merkit- täviä eroja. TE-toimistojen ryhmähaastatteluissa työllisyyseron nähtiin johtuvan ennen kaikkea siitä, että naiset jäävät useammin lasten kanssa kotiin kuin miehet. Lisäksi tämä korostuu tietyissä kulttuureissa enemmän kuin toisissa. Naiset saat- tavat siten suuntautua työelämään ja hakeutua palveluihin piiriin vasta myöhem- min, mikä myös selittää sitä, miksi naisten työllisyysaste ajan kuluessa saavuttaa selvästi miesten työllisyysastetta. Regressioanalyysin perusteella voidaan kuiten- kin sanoa, että miesten ja naisten työllisyydessä on eroja myös, kun perheen lapsi- luku on otettu huomioon.

TE-toimistojen virkailijat kokivat osittain ongelmallisena sen, että pitkään kotona olleet äidit voivat hakeutua palveluiden piiriin vasta pitkän ajan kuluttua maahantu- lon jälkeen. Myönteisenä kehityksenä pidettiin kuntien tarjoamia matalan kynnyk- sen palveluja, joissa kieliopetukseen on yhdistetty lastenhoitoa. Toisaalta luvussa 5.2 esitettiin, että naisten työllisyys paranee tasaisesti pitkällä aikavälillä, mikä voi tarkoittaa, että pidempikään poissaolo työmarkkinoilta ei estä naisten työllistymistä myöhemmin. Kotona lasten kanssa olemista pidetään hyväksyttävänä syynä toisin kuin poissaoloa työmarkkinoilta muista syistä tai pidempiaikaista työttömyyttä.

## 6.3 TE-toimiston palvelut ja niiden uudistuminen

Tilanteessa, jossa työmarkkinat eivät mahdollista sellaisten maahanmuuttajien työl- listymistä, joilla on vähän osaamista tai heikko koulutustausta, TE-hallinnon tehtä- vänä on auttaa ihmisiä hankkimaan näitä edellytyksiä. Ryhmähaastatteluissa kes- kusteltiin niiden palveluiden toimivuudesta, joita TE-toimistot voivat hyödyntää maahanmuuttajataustaisten asiakkaiden tukemisessa.

TE-toimistojen edustajat korostivat, että maahanmuuttajien työllistymisen edistäminen edellyttää yksilön tarpeista lähtevää, usein pitkäjänteistä, työskentelyä. Haastatteluissa korostettiin erityisesti palvelujen yhteisvaikutusta, joka käytännössä tarkoittaa tarkoituksenmukaisia palveluketjuja. Aiempina vuosina tämä tarkoitti usein sitä, että kotoutumiskoulutuksen jälkeen henkilö ohjattiin työharjoitteluun tai työelämävalmennukseen, jonka jälkeen pyrittiin löytämään palkkatukipaikka tai esimerkiksi paikka ammatillisessa työvoimakoulutuksessa. Hyvänä esimerkkinä eri toimenpiteiden polutuksesta pidetään myös pääkaupunkiseudun aiesopimuksen mukaista pyrkimystä, jossa kielikoulutusta on seurannut mahdollisuus työharjoitteluun kaupunkiorganisaatioissa.

Luvussa 5.4 käsiteltiin työnhakijaksi ilmoittautumista ja eri toimenpiteisiin osallistumista. Tässä yhteydessä analysoitiin tilastoaineiston kautta sitä, miten toimenpiteet ketjuuntuvat. Tilastoaineiston analyysin perusteella ei voida puhua kovinkaan selkeistä ketjuista. Lisäksi maahanmuuttajat osallistuvat osin vähäisessä määrin sellaisiin toimenpiteisiin (kuten esimerkiksi ammatilliseen koulutukseen), joiden jälkeen työllisyystilanne paranee muita toimenpiteitä enemmän. Onnistuneiden toimenpideketjujen korostuminen haastatteluissa voi tarkoittaa sitä, että TE-toimistojen henkilöstö lähestyy asiaa erityisesti niiden asiakkaiden kautta, joille on tarkoituksenmukaista rakentaa pitkiä ketjuja.

Yhtenä keskeisenä palveluiden järjestämiseen liittyvänä ongelmana haastatteluissa nostettiin esiin käytettävissä olevien resurssien puute. Erityisesti tilanne näkynyt kotoutumiskoulutuksessa, johon syntyi tarpeettoman pitkiä jonotusaikoja. Kotoutumiskoulutus on useimman henkilön ensimmäinen palvelu, eikä se johda suurimmalla osalla osallistujista suoraan työllistymiseen, vaan tarjoaa pikemminkin pohjan seuraaville toimenpiteillä. Tämän vuoksi on erityisen tärkeää, että maahanmuuttajat pääsevät aloittamaan kotoutumiskoulutuksessa nopeasti ja joustavasti. Luvussa 5.4 todettiin työnhaun aloittamisesta ensimmäiseen toimenpiteeseen liittyvän jonotusajan lyhentyneen 2000-luvun edetessä, mutta edelleen se vaikuttaa melko pitkältä. Tämän kehityksen seuraamista pidettiin tärkeänä TE-toimistojen ryhmähaastatteluissa. Muutenkin henkilökunnan näkökulmasta eri toimenpiteiden väliin jäävät odotusajat ovat turhauttavia, koska esimerkiksi henkilön kielitaito voi heikentyä nopeasti.

Ryhmähaastatteluissa nousi säännöllisesti esille myös ne tilanteet, joissa kotoutumisajan päättymisen jälkeen asiakkaiksi tuleville maahanmuuttajille ei ole tarjolla selkeitä palveluita, vaikka heidän kielitaitonsa on esimerkiksi uudelleen työllistymisen kannalta puutteellista. Nykyinen laki (JTYPL) ei estä järjestämästä kielikoulutusta pidempään maassa olleille, vaikka henkilö ei olisikaan enää kotoutumislain piirissä. Kyse on pitkälti siitä, miten palvelut tuotteistaan ja kuinka rajalliset resurssit kohdennetaan. Henkilöitä, jotka tulevat ensimmäistä kertaa TE-toimiston asiakkaiksi pidempään jo maassa oltuaan, ei kuitenkaan ole kovin paljon. Luvussa 5.4 todettiin, että tutkimusaineistossa työnhakijoina olleista suurin osa aloitti ensimmäisen työnhakujaksonsa jo maahanmuuttovuonna.

Lainsäädännön uudistumisen myötä aiemmin käytössä olleet toimenpiteet työharjoittelu ja työelämävalmennus korvattiin työkokeilulla. Tätä muutosta käsiteltiin kaikissa ryhmähaastatteluisa. Luvussa 5.5 raportoidun tilastoanalyysin perusteella kyseessä on merkittävä asia, sillä työllistämistoimenpiteet, erityisesti työelämävalmennus, näyttävät johtavan monia muita toimenpiteitä selkeämmin osallistujien työllistymiseen.

TE-toimiston henkilökunnalla oli tässä vaiheessa erilaisia näkemyksiä työkokeilusta. Työharjoittelu ja työelämävalmennus olivat osan mielestä hyviä tapoja hankkia maahanmuuttajille työkokemusta ja kehittää heidän kielitaitoaan. Työkokeilu on luonteeltaan erilainen instrumentti, mikä osan haastateltavia mielestä heikentää mahdollisuuksia rakentaa maahanmuuttajille tarkoituksenmukaista palveluketjua kotoutumiskoulutuksen jälkeen. Maahanmuuttajat tarvitsisivat palvelua, joka auttaisi heitä kartuttamaan työkokemusta suomalaisilta työmarkkinoilta. Periaatteessa tätä aukkoa on tarkoitus paikata ainakin osittain palkkatukitoimenpiteillä, joiden tarjontaa on uudessa laissa pyritty lisäämään. Lisäksi kyse on myös mahdollisimman hyvin toimivasta työnvälityksestä. Nykyisen palveluvalikoiman tarkoituksenmukaisuus maahanmuuttajien työllisyyden parantamisessa jää kuitenkin nähtäväksi.

Toisaalta osa haastateltavista näki, että nykyuotoinen työkokeilu on poistanut niitä ongelmia, joita työelämävalmennuksen ja työharjoittelun käyttöön liittyen on tunnistettu. Toimenpiteiden kautta saatettiin työllistää työttömiä korvaamaan henkilöiden palkkaamista varsinaiseen työsuhteeseen. Lisäksi toimenpiteissä nähtiin ongelmana se, että tietyt henkilöt saattoivat jäädä ”pyörimään” sellaisiin työharjoittelujaksoihin, jotka eivät edistäneet heidän edelleen työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Kuten 5.4 todettiin myös tilastollinen analyysi osoittaa, että usein työharjoittelua seuraa toinen työharjoittelu.

Sekä TE-toimistojen henkilökunnan ryhmähaastatteluisa että Järjestöfoorumissa pidettiin tärkeänä mahdollisuutta kehittää kotoutumiskoulutusta ammatillisempaan suuntaan, jolloin koulutussisältöihin rakennettaisiin enemmän työllistymistä tukevia elementtejä. Tämä on tärkeää myös siitä näkökulmasta, että kuten luvussa 5.4 osoitettiin, on kotoutumiskoulutus monelle käytännössä ainoa toimenpide. Myös nykyistä parempien mahdollisuuksien tehdä töitä osa-aikaisesti kotoutumiskoulutuksen yhteydessä nähtiin parantavan työllistymistä. Haastatteluisa ja erityisesti Järjestöfoorumissa nostettiin esiin myös etuusjärjestelmän monimutkaisuus ja sen osin passivoiva vaikutus. Esimerkiksi tutkintoon johtavaan koulutukseen osallistuminen ei välttämättä ole taloudellisesti kannattavaa.

## 6.4 TE-palvelu-uudistuksen vaikutukset maahanmuuttaja-asiakkaiden palveluihin

Lainsäädännön uudistumisen rinnalla TE-palvelu-uudistus on vuoden 2013 alusta lähtien muuttanut TE-toimistojen organisaatiota, palvelupisteitä, asiakasprosesseja ja asiointikanavia. TE-toimistojen ryhmähaastatteluisa käsiteltiin uudistuksen vaikutuksia erityisesti maahanmuuttaja-asiakkaiden näkökulmasta.



TE-palvelu-uudistuksen alun vaikeudet ovat käytännössä vaikeuttaneet palveluketjujen rakentamista, sillä osassa TE-toimistoja ja ELY-keskuksia on ollut ongelmia palveluhankintojen toteuttamisessa. Koulutus- ja työllistämistoimenpiteiden hankinta on saattanut viivästyä, eikä palveluita ole pystytty tarjoamaan kaikille niitä tarvitseville.

Toisaalta esimerkiksi kotoutumiskoulutukseen varattuja määrärahoja on onnistuttu kansallisella tasolla nostamaan, joten osa TE-toimistojen edustajista arvio tilanteen olevan osin paradoksaalinen: periaatteessa resursseja palveluiden järjestämiseen on aiempaa enemmän, mutta resursseja ei saada täysimääräisesti hyödynnettyä.

TE-toimistojen käytännön toiminnan osalta palvelu-uudistus on aiheuttanut vaikeuksia, joita on osin onnistuttu ratkaisemaan vuoden jälkimmäisellä puoliskolla. Vanhojen asiakkuuksien sijoittaminen nykyisille palvelulinjoille, asiakasvastaullinen palvelun toteuttaminen ja asiakkuuksien siirtyminen tarvittaessa linjalta toiselle eivät ole sujuneet ongelmitta. TE-toimistoissa ei myöskään aina ole ollut erityistä resurssia suunnata nimenomaan maahanmuuttaja-asiakkaiden palvelukokonaisuuden tarkasteluun ja kehittämiseen.

Kotoutumisen alkuvaiheeseen liittyvien palveluiden järjestämisen ohella isompi kysymys on se, miten palvelulinjat yleensä kykenevät palvelemaan maahanmuuttaja-asiakkaita siinä kuin muitakin toimiston asiakkaita. Tämän osalta haastatellut virkailijat arvelivat edelleen tarvittavan sekä osaamisen kehittämistä että asennetason muutoksia. Pyrkimyksenä on, että asiakas saa tarvitsemiaan palveluja, mutta maahanmuuttaja-asiakkaiden osalta on osattava myös huomioida tiettyjä erityisiä kysymyksiä, jotka liittyvät maahantulon perusteisiin ja esimerkiksi erilaisiin oleskelulupiin.

Erityistä huolta sekä TE-toimiston virkailijoiden että Järjestöfoorumin osallistujien joukossa koettiin siitä, että TE-toimiston asiointi siirtyy entistä enemmän sähköiseen muotoon ja puhelimitse tapahtuvaksi. Käytännön tasolla tämä on erityisen haastavaa niille asiakkaille, joiden kielitaito on näiden palvelukanavien näkökulmasta puutteellinen. Niin ikään arveltiin, että kasvatusten tapahtuvan palvelun merkitys on osalle maahanmuuttaja-asiakkaille erityisen tärkeä. Toisaalta myönnettiin, että henkilökohdalliseen palveluun ei ollut riittävästi mahdollisuuksia ennen uudistustakaan.

## 6.5 Muut työllistymistä edistävät tekijät

TE-toimiston henkilökunnan ryhmähaastatteluissa ja Järjestöfoorumilla keskusteltiin myös sellaisista maahanmuuttajien työllistymiseen vaikuttavista tekijöistä, joihin TE-hallinto ei suoraan voi vaikuttaa. Järjestöfoorumin osallistujat olivat realistisia sen suhteen, että TE-toimistot ovat vain yksi tekijä työn löytymisessä.

Tärkeässä roolissa on henkilön oma osaaminen ja aktiivisuus sekä toisaalta työnantajan osaamisen tarve, asenteet ja osin myös kannustimet maahanmuuttajan palkkaamiseen - olettaen että työpanoksen tuottavuus ei välttämättä heti alusta pitäen esimerkiksi kielitaidon puutteista johtuen ole samalla tasolla kantaväestön kanssa. Keskusteluissa esitettiinkin mielipiteitä siitä, että työllistymisen edistämisen osalta

vaikuttavampia toimenpiteitä voidaan tehdä työmarkkinoiden rakenteiden tasolla kuin vaikkapa kotoutumiskoulutuksen tai yleisesti TE-toimiston palveluiden kehittämisen tasolla. Työnantajille suunnattujen verohelpotusten tai porrastetun alkuvaiheen palkkauksen arveltiin olevan tehokkaampia tapoja vaikuttaa työnhakijoiden työllistymiseen kuin perinteisten TE-hallinnon palveluiden. Järjestöfoorumissa arveltiin tiedon lisäämisen, kiintiöiden (esimerkiksi julkisissa organisaatioissa) ja esimerkiksi nimettömän työnhaun myös myötävaikuttavan työllisyyden paranemiseen.

Järjestöfoorumissa todettiin myös, että kaikenlaista työnantajien ja maahanmuuttajien välistä kohtaamista tapahtuu liian vähän. Foorumin osallistujat arvelivat, että työnhakijoiden perustiedoissa voi olla puutteita esimerkiksi sen suhteen, miten työelämä tai työelämään hakeutuminen Suomessa toimii. Työnhaku itsessään muuttuu koko ajan ja on kasvavassa määrin monikanavaista ja teknistyvää. TE-toimistojen ryhmähaastatteluuissa tätä pidettiin yhtenä konkreettisena haasteena maahanmuuttajien työnhaussa. Niin ikään todettiin, että erilaisesta kulttuurista tulleille tulee viestiä selkeästi, että periaatteessa kaikkien oletetaan osallistuvan työmarkkinoille ja että tähän on olemassa erilaisia yksilöitä ja perheitä tukevia julkisia palveluja.

Lisäksi järjestöfoorumin osallistujat korostivat, että TE-hallinnon tulisi aktiivisesti pyrkiä luomaan matalan kynnyksen työllistymismahdollisuuksia myös muille kuin työvoimapula-aloille ja niin sanottuihin perinteisiin maahanmuuttajien sisään-tuloammatteihin työmarkkinoilla. Kun työvoimapula ei ole akuutti, on työnantajilla todennäköisesti vähemmän kokemuksia maahanmuuttajista työvoimana. Tällöin korostuvat myös työnantajien asenteet ja tiedot. Foorumissa peräänkuulutettiin ensimmäisen rekrytoinnin merkitystä myös työnantajaa rohkaisevana. Myös medialla voi olla oma roolinsa hyvien kokemusten ja esimerkkien välittäjänä rekrytoinneista - muuallakin kuin perinteisillä työvoimapula-aloilla. TE-hallinnon palvelut nähdään, pyrkimyksistä huolimatta, edelleen suurille massoille suunnattuina. Tällöin maahanmuuttajat mielletään helposti yhtenäiseksi asiakasryhmäksi, eikä esimerkiksi korkeasti koulutettujen henkilöiden kysymyksiä osata välttämättä käsitellä tarkoituksenmukaisella tavalla.

Erityisesti keskustelua järjestöfoorumissa herätti erilaisen kielikoulutustarjonnan riittävyys. Koulutustarjonta koettiin sirpaleiseksi. Se palvelee huonosti esimerkiksi edistyneempiä opiskelijoita. Ongelmaksi koettiin myös se, että julkisten virkojen pätevyysvaatimuksena olevan niin sanotun virkamiesruotsin hyväksyttävän tason saavuttaminen on vaikeaa. Lisäksi työnteon ja kielikoulutuksen yhteensovittaminen koettiin käytännössä vaikeaksi.

Järjestöfoorumissa osallistujat korostivat oman arkikokemuksensa kautta sosiaalisten verkostojen merkitys työllistymisessä. Merkittävä osa työpaikoista ei edes välity julkisen työvoimapalvelun kautta. TE-toimistojen haastatteluuissa tuotiin myös esiin näkemyksiä maahanmuuttajien virallisten ja epävirallisten yhteisöjen merkityksestä tietojen - oikeiden tai väärin - välittäjänä. Nämä verkostot voivat sekä

edistää että hankaloittaa työllistymistä tai työuralla etenemistä. Niin ikään eri yhteisöiden nähtiin vaikuttavan myös siihen, mitkä alat tai ammatit koetaan ”oman yhteisön” edustajille mahdollisiksi. Toisaalta, keskusteluissa nähtiin erilaiset vapaamuotoiset yhteisöt myös mahdollisiksi työllistymisen edistäjiksi sekä ensimmäisten työpaikkojen että työuralla etenemisen osalta.

Niin ikään järjestöfoorumien osallistujat korostivat hyviä kokemuksia, joita on saatu erilaisista mentorointiohjelmista. Näissä usein hankerahoituksella tehdyissä ohjelmissa kokeneempi työelämässä oleva henkilö on toiminut keskustelukumppanina ja myös ovien avajaina. Lisäksi foorumissa pohdittiin sekä Suomessa hankittujen tutkintojen että ulkomailla hankittujen tutkintojen rinnastamisen merkitystä. Ylipäätään sekä järjestöfoorumien osallistujat että TE-toimiston henkilökunta peräänkuuluttivat oppilaitoksilta vastuuta siitä, että ulkomaalaiset tutkinto-opiskelijat saavat todelliset mahdollisuudet kehittää kielitaitoa opiskeluidensa yhteydessä ja siten työllistyä suomalaisille työmarkkinoille.

## 6.6 Maahanmuuttajien eteneminen työuralla

Järjestöfoorumissa keskusteltiin myös työuralla etenemisestä. Osallistujat kokivat, että aiemmin maahan tulleet (ns. ensimmäinen sukupolvi) eivät olleet yhtä rohkeita siirtymään eteenpäin urallaan kuin heidän lapsensa. Etenemisen osalta korostettiin samoja asioita kuin ylipäätään työllistymisen yhteydessä: suomalaista tutkintoa, täällä hankittua työkokemusta, pätevyysvaatimukset täyttävää osaamista sekä hyvää kielitaitoa. Eteneminen erityisesti edellyttää myös ”hiljaista tietoa” siitä, miten eri aloilla edetään ja miten työpaikoista kuullaan ja miten niitä haetaan. Tällöin korostuvat sosiaaliset ja/tai ammatilliset verkostot, jotka eivät rajoitu omaan kulttuuri- tai kieliryhmään. Kuten kappaleessa 3.2. todettiin, maahanmuuttajat myös hyötyvät erityisesti sellaisista työllistymistä edistävästä toimenpiteistä, jotka kasvattavat sosiaalisia ja ammatillisia verkostoja.

Etenemistä saattaa vaikeuttaa myös se, että usein maahanmuuttajien työkokemus muodostuu määräaikaisista pätkätoista, mikä ei välttämättä edistä vaativampien tehtävien hakemista tai saamista.

Työuralla etenemistä tukee myös se, jos työyhteisöt ylipäätään ymmärtävät monimuotoisuuden johtamista ja hallintaa. Kyse ei saa olla vain siitä, että monikulttuurinen työyhteisö selviytyy tai pärjää yhdessä, vaan nimenomaan siitä, miten työyhteisön monimuotoisuus auttaa saavuttamaan organisaation tavoitteita ja tuo erilaisia hyötyjä. Eteneminen nähtiin järjestöfoorumissa tärkeäksi myös siitä näkökulmasta, että mitä enemmän maahanmuuttajia on esimiehinä, päällikköinä ja johtajina, on tällä vaikutusta myös toisten työnhakijoiden ensimmäisen työpaikan saamiseen. Alakohtaisia eroja luonnollisesti myös on, esimerkiksi kansainvälisyys ja muiden kulttuurien, kielten ja markkinoiden tuntemus koskettaa eri aloilla toimivia yrityksiä ja muita organisaatioita eri tavoin. Organisaatioiden koko vaikuttaa myös – isojen organisaatioiden on todennäköisesti helpompi tukea niin yksilöä kuin koko yhteisöä.

Viime kädessä uralla etenemisen nähtiin olevan riippuvainen työntekijän omasta aktiivisuudesta ja tavoitteista sekä verkostoista. Työnantajan määrätietoinen tuki ja panos tarvitaan työntekijöiden osaamisen, mukaan lukien esimiesosaamisen, kasvattamiseen.

## 6.7 Yhteenveto haastatteluiden keskeisimmistä havainnoista

Seuraavaan taulukkoon on koottu yhteenvetona keskeisimmät TE-toimistojen ryhmähaastatteluista sekä Järjestöfoorumista esiin nousevat havainnot.

- Työnhakijoille, joilla on matala koulutus- ja osaamistaso, on vähän kysyntää suomalaisilla työmarkkinoilla. Tämä vaikuttaa osaan maahanmuuttajista.
- Suomalaisilla työmarkkinoilla arvostetaan Suomessa hankittua työkokemusta ja muodollista koulutusta. Aiemmin opitun tunnistamisen ja tunnustamisen ei arvioida toimivan riittävän hyvin. Kielitaitoa pidetään avaimena työmarkkinoille.
- TE-toimistojen henkilökunta korostaa toimenpiteiden tarkoituksenmukaisen ketjuttamisen merkitystä. Tämä ei kuitenkaan vastaa tilastollisen analyysin havaintoon siitä, että ajallisesti lähekkäin sijoittuvia eri toimenpiteitä voidaan aineistossa tunnistaa vain vähän.
- Palveluita tulisi haastatteluiden mukaan saada entistä enemmän saada niille kohderyhmille, jotka ovat työvoiman ulkopuolella (esim. kotona lasten kanssa olevat vanhemmat).
- Haastatteluissa nousivat säännöllisesti esille tilanteet, joissa kotoutumisajan päättymisen jälkeen asiakkaiksi tuleville maahanmuuttajille ei ole tarjolla selkeitä palveluita, vaikka heidän kielitaitonsa on esimerkiksi uudelleen työllistymisen kannalta puutteellista.
- TE-toimistojen henkilökunta näkee keskenään osin eri tavoin, mitä merkitystä uudistuneen lainsäädännön palveluvalikoiman muutoksilla on maahanmuuttajien työllistämisen edistämiseksi. Osa korostaa, että maahanmuuttajat tarvitsevat tukimuodon, joka auttaa kartuttamaan työkokemusta Suomessa ja kehittämään työhön liittyvää kielitaitoa, ja kokevat että tältä osin nykyisessä palveluvalikoimassa on aukko.
- TE-palvelu-uudistus on haastatteluiden perusteella hidastanut työvoimapalveluiden hankintaa, mikä vaikuttaa tämän hetken asiakkaiden palveluketjujen rakentamiseen. Maahanmuuttaja-asiakkaiden palvelun toimivuus kaikilla TE-toimiston palvelulinjoilla ei myöskään ole itsestäänselvyys. Lisäksi henkilökunta on huolissaan siitä, miten sähköiset palvelut ja puhelinpalvelut toimivat maahanmuuttajien asiointikanavia.

# 7 Johtopäätökset ja kehittämissuositukset

## 7.1 Yhteenveto tuloksista

Tässä tutkimuksessa on selvitetty maahanmuuttajien osallistumista suomalaisille työmarkkinoille. Tarkastelu keskittyy työnhakijoiksi ilmoittautuneiden maahanmuuttajien osallistumiseen työvoimapalveluihin ja näiden palveluiden saatavuuteen. Tilastoaineiston avulla analysoidaan maahanmuuttajien työllisyyden kehitystä koulutus- ja työllistämistoimenpiteiden jälkeen. Haastatteluaineiston perusteella kartoitetaan työvoimapalvelujen toimivuutta maahanmuuttajien osalta nykytilanteessa, jossa sekä lainsäädäntö että TE-toimistojen palvelumalli on merkittävästi uudistunut.

Tutkimuksen aineistona on Tilastokeskuksen ja TEM:n rekistereistä koottua yksilötason aineistoa. Aineistoon poimittiin 50 prosenttia vuosina 2000, 2001, 2005 ja 2006 Suomeen muuttaneista ulkomaan kansalaisista. Lisäksi tietoa kerättiin haastatteluilta TE-toimistoissa ja maahanmuuttajien järjestöfoorumissa.

Tutkimusaineistossa ei ole tietoa maahanmuuttajien kielitaidosta. Tiedot koulutuksesta ja ammatillisesta osaamisesta ovat myös puutteellisia. Koulutuksen vaikutuksen henkilön työllisyyden todennäköisyyteen voidaan kuitenkin sanoa olevan positiivinen eli työllisyys on todennäköisempää koulutuksen parantuessa. Maahanmuuttajat myös opiskelevat Suomessa asuessaan. Kymmenen vuoden tarkasteluajanjakson lopulla yli puolella maahanmuuttajista on joko Suomessa suoritettu tai suomalaiseseen tutkintoon rinnastettu perusasteen korkeampi koulutus.

Eroja maahanmuuttajien välillä on tarkasteltu muuttohetken kansalaisuuden perusteella, mikä tuo esiin maahanmuuttajaväestön monimuotoisuuden. Kansalaisuusryhmittäiset erot osallistumisessa työelämään ovat suuria ja ne viittaavat osin myös todennäköisiin eroihin maahanmuuton syissä. Esimerkiksi virolaisten joukossa työllisyys on heti muuttovuodesta lähtien korkealla tasolla ja maahanmuutto vaikuttaa vahvasti työperusteiselta. Lähi-idästä ja Afrikasta kotoisin olevista maahanmuuttajista työllisiä on alle 50 prosenttia. Työllisyyseroja taustalla olevia tekijöitä ei kuitenkaan voitu luotettavasti analysoida kielitaidon, koulutuksen ja osaamisen rekisteröinnissä olevien puutteiden takia.

Miesten ja naisten työllisyydessä on merkittäviä eroja. Maassaoloajan vaikutus on selvästi myönteisempää naisten kuin miesten työllisyydelle. Miesten osalta työllisyys on alkuvaiheessa kuitenkin selvästi korkeammalla tasolla kuin naisilla. Vuosien kuluessa työllisten naisten osuus kasvaa nopeammin kuin miehillä, mutta ei saavuta miesten tasoa tarkastelujakson aikana. Naisten työllisyys kasvaa yli 4 prosenttiyksikköä vuodessa ja miesten noin 1,5 prosenttiyksikköä, kun muiden taustatekijöiden vaikutus otetaan regressioanalyyssissä huomioon. Jos henkilön pääasiallista

toimintaa tarkastellaan viiden ensimmäisen maassaolovuoden aikana, miehistä 28 prosenttia on ollut työssä tai opiskelemassa kaikkina vuosina, mutta naisista kaikkina vuosina on työelämään tai opintoihin on osallistunut vain 16 prosenttia. Tämä voi kertoa siitä, että miehistä suurempi osa muuttaa Suomeen työperusteisesti.

Tutkimuksessa todettiin, että maahanmuuttajien työllisyyden todennäköisyys alkaa laskea jo 37 ikävuoden jälkeen. Ikä on huolestuttavan alhainen. Työllistymisen ongelmat eivät siten koske erityisesti ikääntyneitä maahanmuuttajia, vaan parhaassa työiässä olevia henkilöitä.

Muuttovuodella on myös merkitystä henkilön työllisyyden kannalta. Tutkimusaineiston analyysissä nousi esille, että myöhempinä vuosina 2005 ja 2006 Suomeen muuttaneista suurempi osa oli työssä maahanmuuttovuoden lopussa kuin aiemmin muuttaneista. Eron taustalla ovat muutokset eri vuosien muuttajajoukkojen taustoissa, esimerkiksi kansalaisuuksissa ja maahantuloperusteissa. Myös ajankohdan työllisyystilanteella on merkitystä.

Muuttoliikkeessä on aina virtoja kahteen suuntaan. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että samanaikaisesti muutetaan Suomeen ja Suomesta pois. Tutkimusaineiston maahanmuuttajista 17 prosenttia oli poistunut rekisteristä viiden vuoden kuluessa maahantulosta. Maastamuutto oli hieman yleisempää miesten kuin naisten kohdalla. Maasta muuttaneet ilmoittautuivat myös keskimääräistä harvemmin työnhakijaksi.

Tutkimuksessa tarkasteltiin myös TE-toimiston palveluiden käyttöä. Työkäisenä Suomen muuttaneista 60 prosenttia ilmoittautui työnhakijaksi. Selvä enemmistö ilmoittautui kolmen ensimmäisen vuoden aikana. Työnhakijaksi ilmoittautuneista 73 prosenttia osallistui toimenpiteisiin. Odotusaika työnhakijaksi ilmoittautumisesta toimenpiteeseen on pitkä, keskiarvo koko tarkastelujaksolta on 160 päivää ja mediaani 103 päivää. Odotusajat ovat kuitenkin lyhentyneet tarkastellun ajanjakson aikana.

Odotusaikoja pidentää esimerkiksi palveluiden vähäinen tarjonta. Tarjonnan vähäisyys tarkoittaa, että henkilöä ei voida suoraan tai kohtuullisen ajan kuluessa ohjata tarkoituksenmukaiseen toimenpiteeseen. Pitkät odotusajat työnhakijaksi ilmoittautumisesta toimenpiteisiin osallistumiseen uhkaavat nopean alun periaatetta. Ongelmia voi aiheuttaa myös se, ettei asiakkaalle pystytä kotoutumiskoulutuksen jälkeen tarjoamaan jatkopalveluita. Monen kohdalla esimerkiksi kielitaito heikkenee odottamisjaksojen aikana.

TE-toimiston palvelut perustuvat osittain toimenpiteiden ketjuttamisen ajatukseen. Ideana on asiakkaan sujuva siirtyminen palvelusta seuraavaan ja lopulta avoimille työmarkkinoille. Tutkimuksessa ei kuitenkaan pystytty tunnistamaan tarkoituksenmukaisia ketjuja.

Työllisyys toimenpiteiden jälkeen vaihtelee merkittävästi toimenpiteiden välillä. Osa eroista johtuu siitä, että toimenpiteillä on erilaiset tavoitteet ja kohderyhmät. Ammatilliseen työvoimakoulutukseen, rekrytointikoulutukseen ja oppisopimuskoulutukseen osallistuneista merkittävä osa on työssä toimenpiteen jälkeen tai

työllistyy kohtalaisen ajan kuluessa. Yleisesti ottaen työllisyys toimenpiteen jälkeen on luonnollisesti korkeinta niissä toimenpiteissä, suoraan työelämässä hyödynnettäviä taitoja. Tosin tähän poikkeuksen tekee työharjoittelu, joka oli ammattikouluttamattomille (nuorille) työnhakijoille suunnattu palvelu ja jonka jälkeen työllisyysosuus on matalalla tasolla.

Toteutetuissa haastatteluissa TE-toimistojen henkilökunta korosti toimenpiteiden tarkoituksenmukaisen ketjuttamisen merkitystä. Tämä ei kuitenkaan vastaa tilastollisen analyysiin havaintoon siitä, että toimenpideketjuja voidaan aineistossa tunnistaa vain vähän. Haastatteluissa nousivat myös säännöllisesti esille tilanteet, joissa kotoutumisajan päättymisen jälkeen asiakkaiksi tuleville maahanmuuttajille ei ole tarjolla selkeitä palveluita, vaikka heidän kielitaitonsa on esimerkiksi uudelleen työllistymisen kannalta puutteellista.

TE-toimistojen henkilökunta näki keskenään osin eri tavoin, mitä merkitystä uudistuneen lainsäädännön palveluvalikoiman muutoksilla on maahanmuuttajien työllistämisen edistämiseksi. Osa korostaa, että maahanmuuttajat tarvitsevat tukimuodon, joka auttaa kartuttamaan työkokemusta Suomessa ja kehittämään työhön liittyvää kielitaitoa. Tältä osin nähdään, että nykyisessä palveluvalikoimassa on aukko. Nykyisenmuotoista työkokeilua ei voida käyttää kielitaidon kohentamiseen ja työkokemuksen hankkimiseen toisin kuin vanhan palveluvalikoiman työharjoittelua ja työelämävalmennusta käytettiin. Periaatteessa tätä aukkoa on tarkoitus paikata ainakin osittain palkkatukitoimenpiteillä, joiden tarjontaa on uudessa laissa pyritty lisäämään. Lisäksi kyse on myös mahdollisimman hyvin toimivasta työnvälityksestä. Nykyisen palveluvalikoiman tarkoituksenmukaisuus maahanmuuttajien työllisyyden parantamisessa jää kuitenkin nähtäväksi. Työkokeilu on tietysti mahdollinen palvelu, mikäli maahanmuuttaja-asiakkaan osalta on syytä selvittää ammatinvalinta- ja uravaihtoehtoja tai kyse on henkilön paluusta työmarkkinoille.

TE-palvelu-uudistus on haastatteluiden perusteella hidastanut työvoimapalveluiden hankintaa, mikä vaikuttaa tämän hetken asiakkaiden palveluketjun rakentamiseen. Maahanmuuttaja-asiakkaiden palvelun toimivuus kaikilla TE-toimiston palvelulinjoilla ei myöskään ole itsestäänselvyys. Lisäksi henkilökunta on huolissaan siitä, miten sähköiset palvelut ja puhelinpalvelut toimivat maahanmuuttajien asiointikanavia.

## 7.2 Kehittämisehdotuksia

### **Erilaisten kohderyhmien erityiset tarpeet**

- Erityisiä toimenpiteitä tulisi kohdistaa työttömien ja työvoiman ulkopuolella olevien miesten työllisyyden parantamiseksi. Heidän paluunsa työmarkkinoille pidempien työttömyysjaksojen tai työvoiman ulkopuolella olemisen jälkeen voi olla naisia vaikeampaa. Tämä tulisi huomioida myös esimerkiksi ESR-rahoituksen kohdentamisessa tulevalle rakennerahastokaudella.

- Myös yli 40-vuotiaille työnhakijoille tulisi suunnata erityisiä toimenpiteitä. Vanhempia työttömiä työnhakijoita on myös kyettävä motivoimaan työelämää lähellä olevilla TE-toimiston palveluilla, ei pitkäkestoisilla koulutuksilla.
- Myös Suomessa pidempään olleille pitäisi pystyä tarjoamaan kielitaitoa parantavia palveluja osana TE-toimiston palveluja. Esimerkiksi kotoutumisajan ylittänyt työttömäksi jäänyt maahanmuuttaja voi muutoin olla tilanteessa, että puutteellinen kielitaito on este työllistymiselle. Kyse on toisaalta resurssin suuntaamisesta tähän tarpeeseen ja toisaalta palvelun tuotteistamisesta. TE-hallinnon tulee kehittää kielitaidon parantamista mahdollistavia toimenpiteitä osana työllistämiseen tähtääviä muita palveluja niille asiakkaille, joille puutteellinen kielitaito muodostaa esteitä työllistymiselle.
- Lasten kanssa kotona olevien vanhempien mahdollisuuksiin saada kielen opetusta tulee kiinnittää erityistä huomiota. Erityisesti kuntien ja vapaan sivistystyön oppilaitosten tulee pyrkiä rakentamaan sellaista kielitarjontaa, joka palvelisi tätä kohderyhmää.

### **Palveluiden ja palveluketjujen kehittäminen**

- Tämän tutkimuksen tarkastelussa TE-hallinnon toimenpiteet eivät pyrkimyksistä huolimatta muodosta aina loogisia palveluketjuja, vaan toimenpiteiden väliin jäävät ajanjaksot ovat kohtalaisen pitkiä ja valtaosa toimenpiteistä on yksittäisiä. Palveluvalikoiman nyt uudistuttua uuden lain myötä, on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että palveluiden muodostamat ketjut rakentuvat systemaattisesti ja todella vievät osallistujia kohti työmarkkinoita ja työllistymistä.
- Työmarkkinoita ja työllistymistä lähellä oleviin palveluihin osallistuu suhteellisesti vähemmän maahanmuuttajia kuin työmarkkinoista kaukana sijaitseviin palveluihin. Toisaalta tämä on luonnollista, koska kotoutumiskoulutus on monelle maahanmuuttajalle tärkeä osa kotoutumista ja työllistymis- tai opiskelupolkujen aloittamista. On kuitenkin oleellista, että maahanmuuttajia saadaan enenevässä määrin työelämää lähellä oleviin palveluihin yksilöllisistä tarpeista riippuen. Tätä tulee myös erityisesti seurata TE-toimiston palveluiden uudistusten jatkoseurannassa. Lisäksi on syytä varmistaa riittävien edellytysten syntyminen ketjun aiempien palveluiden tuloksena.
- Edelleen tulee kiinnittää huomiota odotusaikojen lyhentämiseen niin ilmoittautumisesta ensimmäiseen palveluun kuin eri palveluiden välillä. Maahanmuuttajien kohdalla odotusajat ovat erityisen kriittisiä muun muassa kielitaidon ylläpidon ja kehittämisen näkökulmasta.
- Nopea alku on erityisen tärkeä, mitä korostetaan vahvasti myös voimassa olevassa kotoutumislaisissa. Perustiedon jakamisella, neuvonnalla ja ohjauksella, alkukartoituksella ja kotoutumissuunnitelman laadinnalla pyritään johdonmukaiseen etenemiseen nopeasti maahantulon jälkeen. Kotoutumiskoulutuksella on usealle tärkeä rooli kielen oppimisen sekä työllistymis- ja koulutuspolkujen käynnistäjänä.



- Kotoutumiskoulutuksen tulisi olla mahdollisuuksien mukaan jo työelämäläh- töistä, jotta se henkilön tarpeiden mukaan toimisi osana palveluketjua ja mah- dollistaisi siirtymisen työelämää lähempänä oleviin palveluihin. Vastaavasti niissä palveluissa, joihin kotoutumiskoulutuksesta siirrytään, tulee olla mah- dollisuuksia erityisesti kielitaidon parantamiseen, koska kotoutumiskoulutus on kuitenkin melko lyhyt aika kielitaidon hankkimiseen.
- Palveluketjujen rakentaminen edellyttää myös TE-toimistoissa riittäviä resurs- seja ja joustavuutta niiden käytössä.
- Monella maahanmuuttajalla voi olla osaamista, mutta ei välttämättä rinnastet- tavaa tutkintoa. Aiemmin opitun tunnistamiseen ja tunnustamiseen on luotava riittävät mahdollisuudet.

### **Kielikoulutuksen kehittäminen**

- Kielikoulutusta pitäisi olla paikallisesti tarjolla eri tasoilla ja erilaisina aikoina. Myös nopeammin eteneville ja edistyneille tulisi tarjota koulutusta. Toisaalta on varmistettava kielen oppimisen polut myös niille, joilla ei ole riittävää luku- ja kirjoitustaitoa. Koulutusorganisaatioiden tulee koordinoida kurssien tarjon- ta ja vaihteistusta.
- Työn ohella tapahtuva kielen oppiminen liittyy myös työperusteisen maahan- muuton edellytyksien kehittämiseen. Kyse on työnantajan, yksilön ja koko yhteiskunnan yhteisestä intressistä. Työnantaja hyötyy kielitaidon kehittämi- sestä sekä henkilön todennäköisesti paremmasta sitoutumisesta. Yksittäisen henkilön kotoutuminen helpottuu kielitaidon parantuessa sekä hänen mahdol- lisuutensa edetä uralla paranevat. Yhteiskunta hyötyy esimerkiksi, kun mah- dollisen työttömyyden jälkeen henkilön mahdollisuudet työllistyä uudelleen nopeasti paranevat mahdollisesti. Työllistyminen nopeasti uudelleen myötä- vaikuttaisi myös siihen, että osaava työvoima ei muuta pois maasta.

### **TE-toimistojen toimintakulttuurin ja asiainnin kehittäminen**

- TE-toimiston palveluiden kehittämisen lisäksi tarvitaan TE-toimistoissa uuden- laista toimintakulttuuria, jossa toimintaa suunnitellaan, kehitetään ja arvioi- daan johdonmukaisesti ja tuloksiin perustuen. Tämä edellyttää, että tällaiseen kehittämistyöhön on käytettävissä riittävästi resursseja.
- Edelleen on varmistettava, että maahanmuuttajat saavat tarvitsemaansa pal- velua kaikilla TE-toimiston palvelulinjoilla. Tämä edellyttää myös palveluosaa- miseen panostamista.
- Lisäksi on varmistettava, että siirryttäessä entistä enemmän sähköisiin pal- veluihin, huomioidaan myös ne asiakkaat, joiden kielitaito on puutteellinen. Tämä tarkoittaa sekä selkosuomen huomioimista sähköisten palveluiden kehittämisessä että riittävien resurssien varaamista tarvittaessa myös kasvo- tusten tapahtuvaan palveluun.

### **Yhteistyö toimijoiden välillä**

- Paikallisesti ja alueellisten kuntien ja TE-toimistojen tulisi pyrkiä yhteisiin sopimuksiin yhteisistä tavoitteista ja lisäpanostuksista kotoutumisen ja työllistymisen osalta pääkaupunkiseudun aiesopimuksen tapaan.

### **Tietojen kerääminen ja jatkotutkimusideoita**

- Tietojen keräämistä kuntiin muuttavien maahanmuuttajien koulutustasosta ja suoritetusta koulutuksesta, osaamisesta ja kielitaidosta tulisi mahdollisuuksien mukaan pyrkiä kehittämään, esimerkiksi vapaaehtoisen tietojen keräämisen avulla. Tällä hetkellä sekä tutkimuksen että palveluiden kehittämisen näkökulmasta käytössä ei ole kovin kattavaa tietoaineistoa.
- Koulutus, osaaminen ja kielitaito ovat työllistymisen kannalta keskeisiä tekijöitä, mutta niitä koskevien tietojen ollessa puutteellisia on korostunut kansalaisuuden, äidinkielen ja lähtömaan mukaiset tarkastelut, mikä ei anna kovin hyvää kuvaa näin laadittujen ryhmien sisäisestä erilaisuudesta. Maahanmuuttajien työllisyyden tarkastelua olisi hyvä jatkaa siten että ainakin henkilöiden suomen kielen taidosta olisi käytettävissä tietoa.
- Jatkossa tulisi mahdollisuuksien mukaan kehittää myös palveluiden vaikuttavuuden mittaamista. Esimerkiksi sellaisissa tilanteissa, joissa kokeillaan uusia koulutussisältöjä tai -muotoja, tulisi tutkimuksellinen näkökulma huomioida alusta pitäen. Esimerkiksi kielikoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen yhdistämiseen on varattu jatkossa erillisiä resursseja. Tässä yhteydessä tulisi varmistaa myös vaikuttavuuden todentaminen. Käytännössä tämä edellyttää hyvää yhteistyötä ja koordinaatiota ministeriön, ELY-keskuksen, TE-toimiston ja tutkijoiden kesken.
- Tässä tutkimuksen aineisto ei sisällä toisen sukupolven maahanmuuttajia. Näiden henkilöiden määrä työmarkkinoilla kasvaa tulevina vuosina. Tutkimukseen perustuvaa tietoa tästä ryhmästä tarvitaan lisää.
- Maahanmuuttajien maastamuutto on laajuudeltaan merkittävää, mutta ilmiötä ei tunneta kovin tarkasti. Jatkossa tulisi tarkemmin tutkia, ketkä muuttavat ja mistä johtuen, jotta voitaisiin arvioida mahdollisuuksia pitää ainakin osaa tästä työvoimasta pidempään maassa.

# Lähteet

Crépon, B., Duflo, E., Gurgand, M., Rathelot, R. and Zamora, P. (2013). Do Labor Market Policies have Displacement Effects? Evidence from a Clustered Randomized Experiment. *Quarterly Journal of Economics*, 128(2), 531-580.

Eicchorst, W. & Konle-Seidl, R. 2008. Contingent Convergence: A Comparative Analysis of Activation Policies. IZA Discussion Paper No. 3905.

Forsander, A. 2002. Glocalizing capital and labor - old structures, new challenges. Teoksessa: Forsander, A. (ed.) *Immigration and Economy in the Globalization Process. The Case of Finland*. Sitra Reports series 20. Sitra. 81-118.

Forsander, A. 2009. Integration through the Nordic welfare state - Does work make you into a real Finn. Teoksessa: Blomberg, Forsander, Kroll, Salmenhaara & Similä (ed.) *Sameness and Diversity. The Nordic Welfare State Model and the Integration of Immigrants on the Labour Market*. Research Institute Swedish School of Social Science University of Helsinki. 71-81.

Graversen, B. 2008: From Unemployment to Work: Early activation can be very effective. Teoksessa: Ilmakunnas, Seija; Junka, Teuvo & Uusitalo, Roope (toim.): *Vaikuttavaa tutkimusta - Miten arviointitutkimus palvelee päätöksenteon tarpeita?* VATT, 2008. 39-54.

HE133/2012. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

von Hertzen-Oosi, N. & Harju, H. & Haake, N. & Aro, T. 2009. Ulkomaalaisten tilapäinen työnteko Suomessa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ- ja yrittäjyys. 37/2009.

Hämäläinen, K. & Sarvimäki, M. 2008. Vuoden 1999 kotouttamislain vaikutusarviointi. Teoksessa: Ilmakunnas, S., Junka, T. & Uusitalo, R. (toim.): *Vaikuttavaa tutkimusta - Miten arviointitutkimus palvelee päätöksenteon tarpeita?* VATT.

Libig, T. 2007. The Labour Market Integration of Immigrants in Denmark, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 50, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/233783261534>

Maahanmuuttajabarometri 2012, Ramboll.

Nekby, Lena: Active labor market programs for the integration of youths and immigrants into the labor market. *The Nordic experience*, 2008.

OECD (2013): *International Migration Outlook 2013*, OECD Publishing. [http://dx.doi.org/10.1787/migr\\_outlook-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2013-en)

Open Society Foundations 2013. Somalis in Helsinki. Saatavilla: <http://www.opensocietyfoundations.org/reports/somalis-helsinki>

Opetushallitus 2012a. Aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteet 2012. Opetushallitus, Määräykset ja ohjeet 2012:1.

Opetushallitus 2012b. Aikuisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon opetussuunnitelman perusteet 2012. Opetushallitus, määräykset ja ohjeet 2012:2.

Pehkonen, A. 2006. Immigrants' Paths to Employment in Finland. *Finnish Yearbook of Population Research*, 42 (2006), pp. 113-128.

Sarvimäki, M. 2010. Maahanmuuton taloustiede: lyhyt johdatus. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* - 106. vsk. 3/2010- 253-270.

Sarvimäki, M. & Hämäläinen, K. Integrating Immigrants. The Impact of a Costless Policy Reform. October 2013. Saatavilla: <http://hse-econ.fi/sarvimaki/>

Stenholm, P. & Aaltonen, S. 2012. Yrittäjyyden edistäminen starttirahalla. Starttirahajärjestelmän vaikuttavuus ja toimivuus. *Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys*, 36/2012.

Sihto, M. & Tuomaala, M. & Sardar, P. 2012. Työvoimapolitiisilta toimenpiteiltä sijoittuminen vuonna 2010. Tem-analyyseja 42/2012. Työ- ja elinkeinoministeriö.

Sisäasiainministeriö 2013. Maahanmuuton vuosikatsaus 2012.

Storesletten, K. 2003. Fiscal Implications of Immigration - A Net Present Value Calculation. *Scandinavian Journal of Economics* 105. 487-506.

Valtioneuvosto 2008. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle kotouttamislain toimeenpanosta.

Valtioneuvosto 2013. Valtioneuvoston periaatepäätös maahanmuuton tulevaisuus 2020-strategiasta.

Åslund, O. & Rooth, D-O. 2007. Do When and Where Matter? Initial Labor Market Conditions and Immigrant Earnings. *Economic Journal* 117. 422-448.

<b>Tekijät   Författare   Authors</b>  Pellervon taloustutkimus Ramboll Management Consulting  Antti Eronen, Valtteri Härmälä, Signe Jauhainen, Hanna Karikallio, Risto Karinen, Antti Kosunen, Jani-Petri Laamanen och Markus Lahtinen	<b>Julkaisu-aika   Publiceringstid   Date</b> Februari 2014  <b>Toimeksiantaja(t)   Uppdragsgivare   Commissioned by</b> Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy  <b>Toimielimen asettamispäivä   Organets tillsättningsdatum   Date of appointment</b>
<b>Julkaisun nimi   Titel   Title</b> Invandrarnas sysselsättning – bakgrundsfaktorer, arbetsökning och TE-tjänster	
<b>Tiivistelmä   Referat   Abstract</b> <p>I den här forskningen utreds invandrarnas, som flyttat till Finland under åren 2000, 2001, 2005 och 2006, deltagande i arbets- och näringsbyråns tjänster och arbetsmarknaden. I sysselsättningstalen efter sysselsättnings- och utbildningsåtgärder finns det signifikanta skillnader mellan de olika åtgärderna. I allmänhet är sysselsättningen högst efter de åtgärder som erbjuder färdigheter som direkt krävs i arbetslivet. En del av skillnaderna beror dock på skillnader i deras målsättning och i deltagarnas bakgrund.</p> <p>I forskningen undersöks invandrarnas sysselsättning i relation till bakgrundsfaktorerna. Skillnaderna i sysselsättningen mellan de olika invandrargrupperna är stora och exempelvis nationalitet och modersmål har ett samband med sysselsättningen. Också skillnader i sysselsättning mellan könen är signifikanta. Sysselsättningen bland män ligger i allmänhet på högre nivå än bland kvinnor, men vistelsetidens positiva verkan på sysselsättningen är betydligt högre bland kvinnor än bland män. Ökningen av sysselsättningen bland män omedelbart under de följande åren efter inflyttningen är jämförelsevis långsamt, då kvinnornas sysselsättning däremot växer jämnare och fortsätter längre. Sannolikheten för invandrarnas sysselsättning börjar dock minska mycket tidigt – redan efter 37 års ålder.</p> <p>I forskningen utnyttjas utöver analysen av statistikmaterialet även intervjumaterial och undersöker bland annat TE-byråns förmåga att tjäna invandrarkunder. Kundgruppens mångformighet ställer utmaningar för arbets- och näringsbyråerna. I synnerhet framkommer problem med identifiering av kundens kunskap, samt tjänsteutbudets lämplighet, för invandrare vars integrationstid har redan gått ut eller som inte tillhör arbetskraften. Väntetider från anmälan som arbetslös arbetssökande till den första tjänsten har varit långa, även om de har aningen minskat under forskningsperioden.</p> <p>TE-byråerna strävar efter att konstruera meningsfulla servicekedjor, som skulle leda till tjänster som logiskt följer varandra och att kedjan slutligen leder till deltagandet på arbetsmarknaden. I forskningen kunde man trots inte identifiera sådana kedjor. Inverkan av nyordningen av arbets- och näringsbyråns förmåga att betjäna invandrarkunder är ännu oklar, men åtminstone på kort sikt har nyordningens påverkan varit negativa på byggandet av tjänstekedjor.</p> <p>Kontaktperson vid arbets- och näringsministeriet: Avdelningen för kunskapshaantering/Matti Sihto, tfn 029 5048064</p>	
<b>Asiasanat   Nyckelord   Key words</b> Invandrare, sysselsättning, TE-tjänster	
<b>Painettu julkaisu   Inbunden publikation   Printed publication</b> <b>ISSN</b> 1797-3554 <b>ISBN</b> 978-952-227-827-2	<b>Verkkajulkaisu   Nätpublikation   Web publication</b> <b>ISSN</b> 1797-3562 <b>ISBN</b> 978-952-227-828-9
<b>Kokonaissivumäärä   Sidoantal   Pages</b> 80	<b>Kieli   Språk   Language</b> <b>Hinta   Pris   Price</b> Suomi, Finska, Finnish      18 €
<b>Julkaisija   Utgivare   Published by</b> Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	<b>Kustantaja   Förläggare   Sold by</b> Edita Publishing Oy / Ab / Ltd

<b>Tekijät   Författare   Authors</b>  Pellervon taloustutkimus Ramboll Management Consulting  Antti Eronen, Valtteri Härmälä, Signe Jauhiainen, Hanna Karikallio, Risto Karinen, Antti Kosunen, Jani-Petri Laamanen and Markus Lahtinen	<b>Julkaisu-aika   Publiceringstid   Date</b> February 2014  <b>Toimeksiantaja(t)   Uppdragsgivare   Commissioned by</b> Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy  <b>Toimielimen asettamispäivä   Organets tillsättningsdatum   Date of appointment</b>	
<b>Julkaisun nimi   Titel   Title</b> Employment of Immigrants and the role of active labour market policy measures		
<b>Tiivistelmä   Referat   Abstract</b> <p>The main objective of this study is to research the employment of immigrants. The study focuses on participation in integration programme and other employment services. Micro-level register data from 2000 to 2010 and interview-based qualitative data are used in this study.</p> <p>The differences in employment between different immigrant groups are significant. For example, there is a statistical relationship between nationality and employment probability. In general, employment among immigrants begins to decline at very early age – already after 37 years of age.</p> <p>The gender differences in employment probability are significant as well. Employment among men is higher than among women. However, women's employment improves faster than men's during person's residency in Finland. The growth of men's employment is slow after the first few years in the country, whereas employment among women is growing faster and longer.</p> <p>There are significant differences in employment between different labour market services. In general, employment proportion is at the highest level after the services that are closest to the work life. This result may partly be caused by the differences in the goals of the services and in the participants' backgrounds.</p> <p>The interviews are utilized in studying the TE offices ability to serve immigrant customers. The heterogeneity of this customer group is a challenge for the TE offices. In particular, there are problems that concern the identification of previous education and work experience. Also, the arrangement of services for customers, who arrive to TE office for the first time after their integration period, is problematic. Waiting time from job seeker's registration to the first service has been long. However, waiting time has slightly decreased during the research period.</p> <p>TE offices seek to link services to each other in order to form a meaningful and cohesive set of measures that eventually leads to labour market participation. However, in this study such interlinked sets of services could not be identified. The long term impact of labour policy reform of 2013 on TE office's ability to organize services for the immigrant customer remains unclear. However, in a short run, the effects have been negative.</p>  Contact person within the Ministry of Employment and the Economy: Knowledge management department/ Matti Sihto, tel. +358 29 5048064		
<b>Asiasanat   Nyckelord   Key words</b> Immigrants, employment, active labour market policy measures		
<b>Painettu julkaisu   Inbunden publikation   Printed publication</b> <b>ISSN</b> 1797-3554 <b>ISBN</b> 978-952-227-827-2	<b>Verkkojulkaisu   Nätpublikation   Web publication</b> <b>ISSN</b> 1797-3562 <b>ISBN</b> 978-952-227-828-9	
<b>Kokonaissivumäärä   Sidoantal   Pages</b> 80	<b>Kieli   Språk   Language</b> Suomi, Finska, Finnish	<b>Hinta   Pris   Price</b> 18 €
<b>Julkaisija   Utgivare   Published by</b> Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	<b>Kustantaja   Förläggare   Sold by</b> Edita Publishing Oy / Ab / Ltd	

# Maahanmuuttajien työllistyminen – Taustatekijät, työnhaku ja työvoimapalvelut

Tutkimuksessa tarkastellaan maahanmuuttajien työllisyyttä ja osallistumista työvoimapalveluihin. Erot työllisyydessä maahanmuuttajaryhmien ja sukupuolten välillä ovat merkittäviä. Miesten työllisyys on yleisesti ottaen korkeammalla tasolla kuin naisten, mutta maassaoloajan positiivinen vaikutus työllisyyteen on selvästi korkeampi naisilla kuin miehillä. Maahanmuuttajien työllisyystodennäköisyys alkaa laskea jo 37 ikävuoden jälkeen.

Asiakasryhmän monimuotoisuus asettaa TE-toimistoille haasteita. Odotusajat työnhakijaksi ilmoittautumisesta toimenpiteeseen osallistumiseen ovat olleet pitkiä, joskin ne ovat tarkastelujaksolla hieman lyhentyneet. Vuoden 2013 TE-palvelu-uudistuksen vaikutukset TE-toimistojen kykyyn palvella maahanmuuttaja-asiakkaita ovat vielä epäselviä, mutta ainakin lyhyellä aikavälillä uudistuksen vaikutukset muun muassa palveluketjujen rakentamiseen ovat olleet kielteisiä.

Tätä julkaisua myy:  
Netmarket  
Edita Publishing Oy  
[www.edita.fi/netmarket](http://www.edita.fi/netmarket)  
[asiakaspalvelu.publishing@edita.fi](mailto:asiakaspalvelu.publishing@edita.fi)  
Puhelin 020 450 05  
Faksi 020 450 2380

Painettu  
ISSN 1797-3554  
ISBN 978-952-227-827-2

Verkojulkaisu  
ISSN 1797-3562  
ISBN 978-952-227-828-9



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ  
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET  
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY