

Työvoimapalvelut työmarkkinapolkujen muokkaajina

Esimerkkinä tapaustutkimukset kotouttamisen kentällä

LOTTA HAIKKOLA & TIINA SOTKASIIRA

Tutkimusten mukaan työikäisten maahanmuuttajien työllisyysaste on matalampi ja työttömyysprosentti korkeampi kuin valtaväestöllä. Oleskeluluvan virallisella perusteella ja lähtömaalla on vahva yhteys työllisyysasteeseen. (Busk & al. 2016; Krutova & al. 2016; Nieminen & al. 2015.) Suomessa työmarkkinoille integroituminen kestää kauan. Vasta kymmenen asumisvuoden jälkeen ulkomaalaistaustaisen väestön työllisyysaste alkaa lähentyä valtaväestöä. Näin tapahtuu ajan mittaan myös humanitaarisen perustein oleskeluluvan saaneiden kohdalla. (Nieminen & al. 2015.)

Julkisessa keskustelussa maahanmuuttajien työllistymisen hitaus on herättänyt huolta. Syiksi on esitetty esimerkiksi maahanmuuttajan osaamisen puutteita tai heidän kielitaitonsa, koulutuksensa, verkostojensa tai psyykkisten voimavarojensa vähäisyyttä. (HS 23.10.2013; HS 24.3.2017; HS 17.5.2017.) Ajattelutapa, jossa maahanmuuttajien heikkoa työllistymistä selitetään heidän rajallisilla resursseillaan, muistuttaa inhimillisen pääoman teorioita (*human capital theory*), jossa työmarkkinoilla tarvittavan pääoman ymmärretään viittavan yksilön tai ryhmän tietoihin, taitoihin ja kykyihin, kuten koulutukseen ja työkokemukseen. Tällöin työllistyminen nähdään prosessina, jossa tietynlainen osaaminen kohtaa (tai kohtaa huonosti) työmarkkinoiden tarpeet (Reyneri & Fullin 2010). Työllistymisen ongelmiin puututaan tarjoamalla kotouttamistomia, kuten kielikoulutusta, kursseja ja valmennuksia ja ammatillista koulutusta (Ahmad 2010, 73). Maahanmuuttajien kohdalla kohtaamattomuusongelman ratkaiseminen näyttääkin vaativan yhä uusia kotouttamisohjelmia, projekteja ja työllistymistä nopeuttavia toimia.

Yhteiskuntatutkimuksessa tällaista yksilöllistävää ajattelua on kritisoitu, koska se kääntää huomion pois työelämän ovista sulkevista rakenteellisista käytännöistä, kuten syrjinnästä. Tutkimusten mukaan pelkkä osaaminen tai sen puute ei yksin selitä työllistymistä, vaan siihen vaikuttaa laaja joukko tekijöitä, kuten oleskelulupakäytännöt ja rajapolitiikka, työmarkkinoiden rakenne, etnisen yhteisön sosioekonominen rakenne, verkostot, ennakkoluulot ja syrjintä ja hyvinvointivaltion institutionaaliset järjestelyt. (Ahmad 2005; Anderson 2010; Andersson & al. 2009; Carlson & al. 2012; Crul 2015; Larja & al. 2012; Portes & Rumbaut 2006; Reiz 2002). Yksilöiden ominaisuuksien sijaan tutkijat kehottavat keskittymään käytäntöihin ja mekanismeihin, jotka tuottavat haavoittuvuutta työelämässä (Wrede & al. 2010).

Tässä avauksessamme laajennamme tällaisen tarkastelun koskemaan maahanmuuttajien kotoutumisen tueksi rakennettuja palveluja. Analysoimme kotouttamispalveluja institutionaalisina käytäntöinä, jotka eivät vain kasvata inhimillistä pääomaa vaan myös muokkaavat työllistymisen polkuja tietynlaisiksi – eivätkä aina lyhyiksi tai tehokkaiksi (Sotkasiira 2017). Tarkastelussamme nojaamme väljästi Mary Douglassin (1986) ajatuksen inhimillisten käsitteiden ja kategorioiden institutionaalisesta sidonnaisuudesta. Käytännöt, joilla maahanmuuttajia palveluissa ohjataan, riippuvat instituutiosta vallitsevista luokittelun ja kategorisoinnin tavoista sekä instituution ajattelutavoista. Nämä puolestaan ovat sidoksissa institutionaaliseen kontekstiin, joka viittaa lainsäädäntöön, hallinnollisiin toimenpideohjeistuksiin ja organisaatioiden toimintamalleihin, joiden puitteissa palvelut toimivat (Haikkola & al. 2017). Toinen

käsitteellinen lähtökohtamme on katutason byrokratiat (Lipsky 1980). Siinä arjen palvelutilanteet ja käytännöt nähdään institutionaalisina kohtauksina, joissa politiikkalinjauksia aktiivisesti tuotetaan, ei vain panna käytäntöön. Katutason byrokratiat voivat olla täynnä ristiriitaisia tulkintoja ja käytännön reunaehtojen sanelemia ratkaisuja.

Tutkimushankkeet kirjoituksen taustalla

Kirjoitus perustuu kahteen työllistämisen ja kotouttamisen kentillä toteutettuun tapaustutkimukseen. Lotta Haikkolan tutkimus on etnografinen tutkimus nuorille aikuisille suunnatuissa työvoimamahallinnon ja kunnan työllistämispalveluissa, joissa suuri osa asiakkaista oli maahanmuuttajia. Sen aineisto on kerätty kahdessa paikallisessa TE-toimistossa ja yhdessä kunnallisessa ohjauspalvelussa pääkaupunkiseudulla. Aineisto koostuu havainnoinneista asiakastapaamisista, työntekijöiden haastattelusta, epävirallisista keskusteluista heidän kanssaan sekä havainnoinneista nuorille suunnatuissa työllistymistä tukevista tilaisuuksissa (mesut, tiedotustilaisuudet). Tiina Sotkasiiran tarkastelu taas pohjaa tutkimukseen, joka koskee ensisijaisesti Suomessa ja Yhdysvalloissa asuvien somalialaisten tilannetta. Hän haastatteli Pohjois-Karjalassa asuvia maahanmuuttajia sekä maahanmuuttajien parissa kotouttamistyötä tekeviä viranomaisia ja kansalaistoimijoita. Molemmat tutkimukset keskittyvät henkilöihin, joilla on kotouttamis- ja työvoimapaalveluihin oikeuttava oleskelulupa.

Sekä kotouttamisen että työllistymisen kentät ovat laajoja, eri toimijoiden välisiä verkostoja, jotka eivät rajaudu tiettyyn paikkaan, viranomaisiin tai politiikkasektorin alle. Niillä on pitkälti siirrytty uuden julkishallinnan (*new public governance*) mukaisiin organisaatioihin ja käytäntöihin, joissa painopiste on organisaatioita läpileikkaavissa ja yhdistävissä verkostoissa sekä erilaisissa neuvottelu- ja ohjaussuhteissa (Osborne 2006). Pääkaupunkiseudulla työllisyyteen keskittyvät kotouttamispalvelut kanavoituvat pääasiassa TE-toimistojen kautta, joista työnhakijat ohjataan eri palveluntuottajien tarjoamiin, useimmiten kilpailutettuihin toimenpiteisiin. Pohjois-Karjalassa kunnat vastaavat TE-toimistojen ohella maahanmuuttajapalveluista, mutta suunnitteilla on myös seudullinen kotouttamisen toimintamalli ja kotouttamisasioiden keskus. Kumpikin tutkimushanke on edetessään konstruoinut oman tutkimuskentän-

sä. Hankkeissa kotouttaminen ja työllistyminen rakentuivat sekä tilanteissa, joissa työllistyvät tai kotoutuvat henkilöt kohtasivat erilaisten instituutioiden edustajia, että toisaalta niissä kansalaistoimijoista koostuvissa verkostoissa, joissa he liikkuvat. Kotoutumisen ja työllistymisen kentät ovat myös merkittäviltä osin päällekkäisiä.

Seuraavassa kuvaamme tapoja, joissa palveluissa tunnistetaan ja ei tunnisteta osaamista ja ohjataan asiakkaita erilaisille palvelupoluille. Tavoitteenamme on analysoida ja tehdä näkyväksi käytäntöjä, jolla hyvinvointivaltio tasa-arvoistamisen sijasta voi tuottaa eriarvoisuutta ja epävarmuutta (Nordberg 2015).

Korkeakoulutettujen toisteiset polut työelämään

Inhimillisen pääoman teorian mukaan koulutus on yksi keskeisimmistä työmarkkina-asemaa määrittelevistä tekijöistä. Tästä huolimatta korkeakoulutetut maahanmuuttajat eivät työllisty koulutustaan vastaaviin töihin, ja työllistyminen on maahanmuuttajille Suomessa vaikeaa hyvästä koulutuksesta huolimatta (Kyhä 2011; ks. Arendt & al. 2016; Krutova & al. 2016).

Työllisyys- ja kotouttamispalveluiden henkenä kuitenkin on, että osaaminen siirtyy mutkattomasti ja työvoimapaalvelut tarjoavat aiemman osaamisen tunnistamista ja osaamiselle perustuvaa yksilöllistä ja joustavaa ohjausta (TE-palvelut 2017). Haastateltavat saattoivat kuitenkin kertoa kokemuksistaan täysin päinvastaista tarinaa. Eräs haastateltava, jolla oli maisterin tutkinto ja pitkä asiakaspalvelukokemus entisessä kotimaassaan, kuvaa tuntemuksiaan:

Kun muutin tänne, niin tuntui kuin syntyisin uudestaan vauvana. Minun piti rakentaa itseni alusta lähtien uusiksi [”build myself up again”]. Vaikka olinkin opiskellut [synnyinmaassani], niin tuntui, että tarvitseen suomalaisen tutkinnon. Vaikutti siltä, että kenellekään ei ollut mitään merkitystä sillä, että minulla oli jo tutkinto [synnyinmaastani]. Se ei merkinnyt mitään, joten minun piti kouluttautua uudelleen. Oppia uusi kieli. Rakentaa itseni uudestaan, jotta olisin sopiva aloittamaan työt. Siihen menee aikaa ja se vaatii kovaa työtä. Olen päättäväinen, mutta toisaalta tuntuu, että kotimaassani olisin... Siellä minulla oli ammatti. Ihmiset tunsivat minut. Minulla oli maine eli minulle ei tuottanut vaikeuksia löytää töitä tai pyytää palkankorotusta. Täällä olin taas lähtökuopissa ja minun pitää rakentaa itseni alusta lähtien. (käännös kirjoittaja 2)

Havainnointiaineistoon sisältyy kuvauksia vuo-

rovaikutustilanteista, joissa asiakkaiden osaamisesta neuvotellaan ja käydään kamppailuja työvoimapalvelujen arjessa. Esimerkiksi käy kotouttamisperiodin alkukartoitukseen saapunut asiakas:

Virkailija katselee asiakkaan toimittamia todistuksia ja toteaa, että asiakkaalla on lähtömaasta kaupalliseen alaan liittyvä kandidaatitason tutkinto ja myös jonkinlaista työkokemusta, josta työtodistus. Virkailija esittelee asiakkaalle mahdollisia polkuja suomalaisille työmarkkinoille ja kehottaa yhtenä vaihtoehtona asiakasta pyrkimään liiketalouden tutkintonsa rinnastamiseen tavoittelemalla tradenomin tutkintoa. Sitä varten tarvitaan ensin kielitaito B2.1, jonka saavuttaminen kestää noin kaksi vuotta. Samalla virkailija mainitsee, että kielikoulutukseen on vähintään kuuden kuukauden jono.

Tilanteessa tutkinto ja työkokemus tunnustetaan, mutta näitä vastaavaa työnhakua ei edes ehdoteta, koska ulkomaisella tutkinnolla ei TE-toimiston näkökulmasta ole arvoa ilman kielitaitoa ja tutkinnon suomalaistamista. Sen sijaan toivottu polku työmarkkinoille muodostuu tutkinnon rinnastamisen kautta, mikä käytännössä vaikuttaisi vaativan koko tutkinnon suorittamista uudelleen. Odotuksineen ja kielikoulutuksineen työllistyminen häämöttää pisimmillään noin viiden kuuden vuoden päässä.

De-skilling ja työntekijäammatteihin ohjaaminen

Vaihtoehtoiseksi reitiksi työelämään palveluisa tarjottiin usein taitojen alentamista (*de-skilling*) työntekijäammattiin kouluttautumalla. Eräs työntekijä kertoo, kuinka hän on ohjannut maahanmuuttajataustaisia opiskelijoita unohtamaan aiemman koulutuksensa ja hakeutumaan vähemmän koulutusta vaativalle alalle, jolla olisi mahdollista saada töitä:

Kun olin paljon tekemisissä venäläisten kanssa, niin [huomasin, että] aika monella venäläisellä maahanmuuttajalla, kun ne tulee Suomeen ja on yleensä korkeakoulututkinto, niin ne ajattelevat, että no enhän minä nyt lähde mihinkään siivojaksi. Tai enhän minä nyt voi ammattiopistoonkaan lähteä, että se on niinku alempi koulutus. (...) Muutamat ovat sitten myöhemmin sanoneet minulle, että kyllä sinä olet oikeassa, kun sanoit minulle, että nyt unohda se oma se korkeakoulututkinto, että nyt vaan mene opiskelemaan sitä perusasiaa ja saat sillä tavalla töitä. Koska, jos se kielitaito on, mikä nyt yleensä on. No, aikuisena, kun tulee, suomi, se on aika vaikea oppia, jos alusta vielä aloittaa. Etä varmaan korkeakoulutetut ehkä eivät saa oman alan töitä välttämättä. Pitää tehdä sitä työtä, mitä on tarjolla.

Toisaalta osa aineiston maahanmuuttajista pyrki työntekijäammatteihin tai matalapalkka-aloille juuri siksi, että he olettivat työllistyvänsä niille nopeasti ilman pitkiä koulutuksia. Tällöin kyse oli joko alistumisesta siihen, että koulutusta vastaavaa työtä ei saa tai hakeutumisesta omaa työhistoriaa vastaavalle alalle. Ongelma oli kuitenkin, että suomalaisilla työmarkkinoilla myös näiden ammattien katsotaan vaativan ammatillisen, usein Suomessa hankitun, koulutuksen. Nuorta rakennus ja remontointialalle pyrkivää miestä ohjataan kolmivuotiseen koulutukseen:

Virkailija ehdottaa kerta toisensa jälkeen kolmivuotista ammatillista tutkintoa. Hän on hyvin avulias ja tarjoutuu selvittämään koulutusta tarjoavia oppilaitoksia ja niiden vapaita paikkoja välittömästi. Asiakas vaikuttaa turhautuneelta. Hän on käynyt jo vuoden maahanmuuttajien valmistavaa koulutusta (*mava*) ja haluaa nyt töihin. Tapaamisesta jää kuitenkin käteen vain paikka kerran viikossa olevalla suomen kielen kursilla.

Kouluttautumisen vaade ei Suomessa koske pelkästään maahanmuuttajia. Esimerkiksi Katja Komonen (2001, 81) on esittänyt, että perinteinen suomalainen työyhteiskunta on korvautunut koulutusyhteiskunnalla, jossa ilman koulutusta tapahtuva siirtyminen työelämään on paitsi mahdotonta, myös ei-hyväksyttävää. Tässäkin aineistossa työvoimaviranomaiset olivat ylipäättään haluttomia tukemaan asiakkaita työhaussa ilman koulutusta tai tutkinnon suomalaistamista. Tällöin kyse oli halusta suojata työnhakijaa. TE-toimisto näki erityisesti maahanmuuttajaspesifit työntekijätyöt prekaareina töinä, jotka eivät tarjoa mahdollisuutta urakehitykseen.

Lisäksi kenttätyössä tuli vastaan tilanteita, joissa asiakkaita kehoitettiin olemaan hakematta töitä, koska heidän koulutuksensa oli puutteellista. Tällöin asiakkaat jäivät vaille apua työnhakuun:

Nuori nainen ilmaisee haluavansa pyrkiä laitoshuoltajan työhön, mahdollisesti oppisopimuskoulutuksen kautta. Virkailija kuitenkin ohjaa asiakkaan nuorille suunnattuun 30 päivän valmennuskurssille, jolla voi "tutustua siivoustyöhön". Hänen mukaansa asiakkaan "kielitaidon pitää kohentua". Virkailija painottaa, että kurssin jälkeen asiakkaan tulee välittömästi ottaa yhteyttä TE-toimistoon ja varata aika. Asiakkaan vaatiessa useamman kerran he kuitenkin etsivät myös laitoshuoltajan avoimia työpaikkoja, joita löytyy kolme.

Tutkinnon pakollisuuden ja kielitaidon vajavaisuuden yhdistelmästä syntyy erityinen limbo. Edellä kuvatun asiakkaan virallinen, testattu kielitaito ei riitä ammatilliseen opiskeluun. Toisaal-

ta hänen kolmivuotinen kotoutumisperiodinsa on ohitse, minkä vuoksi TE-toimisto ei voi tarjota kielikursseja, jolloin virkailijalle jää hyvin vähän mahdollisuuksia tukea asiakasta. Tämän seurauksena henkilö jää kurssikierteeseen vailla selkeää, palvelujen avulla tapahtuvaa ulospääsyä ja apua työnhakuun.

Työttömyysturva ja ”kurssirummutus”

Toisaalta kurseille ohjaaminen liittyy myös työmarkkinaetuksia säätelevään lainsäädäntöön ja virkailijoiden työtä ohjaaviin ohjeistuksiin. Työttömyysturvan säädösten takia harva nuori tai työnhakija, jolla ei ole työhistoriaa Suomessa, on oikeutettu työmarkkinatukeen ilman toimenpiteisiin osallistumista. Kun kotouttamistyötä tekevät lisäksi toteuttavat TE-palvelujen linjausta siitä, että koulutus on ensisijainen työmarkkinoille sijoittumisen kanava, tuloksena on alla kuvattu ”kurssirummutus”. Kentällä oli kuitenkin vaikea nähdä, miten runsaat kurssit tukevat asiakkaan työllistymistä. Kuten edeltävästä kenttäpäiväkirjaotteesta käy ilmi, virkailija saattaa jopa painottaa, kuinka kurssin jälkeen on tärkeää palata TE-palveluihin.

Motivaatiosta työllistyminen ei tutkimuksiin osallistuneiden haastateltavien mukaan jää kiinni, sillä maahanmuuttajataustaiset työvoimapolvelujen asiakkaat halusivat töihin mahdollisimman nopeasti. Päinvastoin, ongelma näyttää osittain olevan juuri tämä nopeus. Työllistyminen ilman suomalaista tutkintoa ei sovi TE-toimiston institutionaalisiin rajoihin ja ohjeistuksiin, joilla tähdätään osaamisen kartuttamiseen, täydentämiseen ja päivittämiseen (TEM 2013). Samalla se tuntuu ylittävän myös moraalaisia rajoja kouluttautumisen välttämättömyydestä (Komonen 2011). Ilman koulutusta työllistyvä astuu syrjään hallinnon luomalta kotoutuspolulta.

Toisaalta ongelmana haastateltujen virkailijoiden mukaan on yksinkertaisesti se, että sopivia työpaikkoja on niukasti tarjolla. Tällöin osaamisen vahvistaminen tai maahanmuuttajan resurssiin panostaminen ei tuota tulosta, koska työtä ei ole. Erään sosiaalityöntekijän arvio omien pakolaistaustaisten asiakkaidensa työllistymisestä Pohjois-Karjalan prekaareiksi tunnistetuilla työmarkkinoilla on synkkä:

Niin, mikä se kotoutuminen sitten on? Meillä on äitejä, ketkä on tullu perheen yhdistämisprosessin kautta ja heti Suomeen tultuaan on alkanut tulla uutta vauvaa, jon-

ka perään tulee uutta vauvaa ja menee kolme vuotta ja neljä vuotta ja ei oo yhtään suomen kielen kurssia käyty. Niin en mie voi väittää, että he pääsisivät kotoutumaan. Samalla sitten heidän puolisonsa, ne miehet, jotka pyörivät sen kurssirummutuksen läpi ja harjoittelu-paikkojen läpi, niin he eivät vain pääse työllistymään.

Kotoutumispalveluissa kouluttamattomat ihmiset voivat joutua tilanteeseen, jossa heidän tulee aikuisiässä ensimmäistä kertaa omaksua opiskelutekniikat, opiskelijan identiteetti ja taloudelliset realiteetit. Tämä vaatii huomattavaa sitoutumista ja voimia pitkään koulutuspolkuun samalla kun totuttautuu elämään Suomessa. Riski koulutusten keskeyttämiseen on suuri.

Johtopäätöksiä: tarkempi huomio palvelujen käytäntöihin

Inhimillisen pääoman teoriat olettavat, että globaalissa kapitalismissa osaaminen siirtyy helposti kontekstista toiseen, etenkin jos se on työmarkkinoilla relevanttia (Arendt & al. 2016). Omia aineistojamme luonnehti kuitenkin lähinnä moninkertainen, ei vain työnantajien, vaan myös työvoimapolveluiden tuottama ristiriitatilanne, jossa osaaminen ja tutkinnot tunnistetaan, mutta mitätöidään. Tutkintojen rinnastamisen esteet eivät siis ole vain hallinnollisia ja byrokraattisia, vaan ne liittyvät myös tapaamme arvottaa osaaminen.

Avauksessa osoitamme, että työvoima- ja kotouttamispolvelut lisäävät inhimillistä pääomaa ja työmarkkinavalmiuksia mutta myös rakenteistavat työuria. Maahanmuuttajien kotimaassaan hankkimaa osaamista jää työvoimapolveluissa myös tunnistamatta. Jos se tunnistetaan, osaaminen pitää kuitenkin useimmiten suomalaistaa. Kotimaassaan ammattiaan harjoittaneelta voi kestää vuosia ennen kuin hänet katsotaan osaamisensa ja koulutuksensa puolesta valmiiksi edes yrittämään pääsyä Suomen työmarkkinoille. Työmarkkinoilla vaadittavat taidot tai inhimillinen pääoma eivät ole neutraaleja, vaan sukupuolitettuja, luokkaperustaisia sekä rodullistettuja ja siten eriarvoistavia (Guo 2015). Arkisessa kanssakäymisessä helposti piiloon jäävä logiikka, jossa ulkomainen osaaminen koetaan vähempiarvoiseksi tai jopa arvottomaksi, synnyttää toisteisia ja moninkertaisia koulutuspolkuja.

Rodullistamisesta kertoo myös se, että työllistymisen vaikeudet koskevat myös suomalaisista yliopistoista valmistuneita EU- ja ETA-alueiden ulkopuolelta muuttaneita ihmisiä (Mankki & Sip-

polu 2015, 204). Lupausta koulutusta vastaavasta työstä on vaikeasti lunastettavissa tilanteissa, jossa tutkimusten mukaan työmarkkinat segmentoituvat edelleen eivätkä muuttajat työllisty koulutustaan vastaaviin töihin. (Nieminen & al. 2015; Näre 2013.) Osa työmarkkinoista myös toimii kotouttamispalvelujen ulkopuolella, eikä esimerkiksi alihankintaketjujen kautta kulkevassa rekrytoinnissa osaamista välttämättä edes vaadita (Mankki & Sippola 2015; Könönen 2015).

Tarjolla olevat polut – jo todennetun osaamisen suomalaistaminen ja *de-skilling* – pidentävät työmarkkinoille pääsyä, koska ne edellyttävät työnhakijalta uutta pitkäköö kouluttautumista. Kotouttamispolun kautta kulkevien työllisyysaste jää muuton jälkeisinä vuosina väistämättä matalaksi. Samalla kumpikin polku ajaa maahan muuttaneet pitkäksi aikaa pienituloisuuteen ja epävarmaan elämäntilanteeseen. Ongelmia tulee vastaan erityisesti siinä vaiheessa, kun kotoutumisrahalla opiskelu loppuu ja henkilön tulisi jatkaa opintoja yleisellä opintotuella. Aikuisilla maahanmuuttajilla voi olla muita huollettavanaan eikä heillä useinkaan ole säästöjä, joiden varaan opintojen aikaisista taloudenpitoa voisi suunnitella. Vaikuttaa siltä, että näissä tilanteissa työvoimapalveluilla on varsin vähän tarjottavaa asiakkailleen. Ripeä työllistyminen edellyttää pikemminkin irtiottoa ”kurssirummutuksesta” ja hypäämistä tyhjän päälle omien voimavarojen ja suhteiden varaan, ja mahdollisesti epävarmoihin työmarkkina-asemiin.

Aiemmissa arvioinneissa on todettu, että kotouttamistoimien piiriin pääsy itsessään parantaa muuttajan asemaa (Sarvimäki & Hämäläinen 2010) ja että työmarkkinoille pääsy edistää parhaiten toimet, jotka tehoavat myös normaalipalveluissa, kuten palkkatuki ja ammatillinen koulutus (esim. Aho & Mäkiäho 2017; VATT-työryhmä 2014). Toisaalta uskoa näihin toimenpiteisiin on problematisoitu (Ahmad 2005; Wrede & al. 2010). Avauksemme tarkentaa aiemman tutkimuksen tuottamaa kuvaa. Kuvaamiamme palvelujärjestelmän käytäntöjä on vaikea tavoittaa kvantitatiivisella tutkimuksella, jonka perusteella voi syntyä yksinkertaistava oletus, että mitä nopeammin henkilö hakeutuu ja pääsee palvelujen asiakkaaksi (esim. kielikurssille), sitä nopeammin hän saavuttaa tiedot ja taidot, joiden avulla hän löytää töitä, pysyy töissä ja etenee työurallaan. Etnografinen tutkimus kuitenkin paljastaa, että työvoimapalveluiden käytäntöihin on sisäänrakennettu mekanismeja ja oletuksia, jotka voivat hidastaa työ-

markkinoille pääsyä.

Katutason byrokratioina (Lipsky 1980) tarkasteltuna työllistymis- ja kotoutumispalvelujen kenttä, jolla asiakkaat navigoivat, ei ole lähtökohdaltaan neutraali. Niissä tehokkaiksi aiotuista poliittikkalinjauksista, joissa osaaminen siirtyy su-lavasti, muokkautuu arkisia ratkaisuja, joissa sekoittuvat institutionaaliset ohjeet ja säännökset, etuuskien saamista säätelevä työmarkkinalainsäädäntö ja työntekijöiden tulkinnat osaamisesta sekä paikallinen konteksti, jossa esimerkiksi koulutuksia voi olla tarjolla sattumanvaraisesti. Käytäntöjä ei kuitenkaan useinkaan tarkastella kriittisesti, vaan kehittämistoiveet ja -tarpeet osoitetaan maahanmuuttajille. Pohjimmiltaan tutkimuksemme herättävät kysymään, pitääkö työllistymisen polun aina kulkea täydentävän tai uudelleen koulutuksen kautta? Monissa tapauksissa kyse ei ole osaamisen puutteesta, vaan siitä, että se on hankittu väärässä paikassa tai on kiinni väärässä kehossa.

Työllistymisen ongelmat on osittain tunnistettu ja kehitteillä on uusia tapoja jouduttaa työllistymistä (TEM 2017). Keskeisimpänä keinona on nähty koulutuksen siirtäminen työpaikoille, mikä myötäilee koko ammatillisen koulutuksen uudistamislinjaa. Lisäksi ratkaisuksi eriarvoisuuteen esitetään useimmiten palveluja. Tällöin jää huomaamatta, että palvelut itsessään voivat uusintaa eriarvoisia rakenteita (Nordberg 2015). Palvelujen kehittäminen jää puolitehden, ellei tunnisteta, että osaaminen ei siirry, koska osaaminen ei ole neutraalia, vaan osa valtarakennetta, jossa ulkomainen osaaminen on usein alempiarvoista. Ihmillisen pääoman saaminen laajasti käyttöön vaatii myös käytännön ratkaisuja, kuten aikaa työnhakijan ja häntä työhaussa auttavan yhdenvertaiseen kohtaamiseen, kotouttamistyötä tekevien kouluttamista sekä monipuolisia ja aktiivisia yhteyksiä erilaisiin yrityksiin, jotka pystyvät hyödyntämään olemassa olevaa osaamista. Lisäksi kotouttamis- ja töllisyyspalveluissa työtä tehdään erittäin vähäisillä resursseilla.

Tekemiemme huomioiden pohjalta väitämme, että erilaisia työmarkkinapolkuja muokkaavia tekijöitä on syytä tarkastella aiempaa kokonaisvaltaisemmin. Kvalitatiivinen, instituutioiden ja käytäntöjen logiikkaan pureutuva tutkimus avaa uusia näkökulmia työmarkkina-asemien tutkimiseen. Tällaisen tutkimuksen kautta työllistymisestä ja sen esteistä muodostuu syvällisempi ja laajalaisempi kuva.

KIRJALLISUUS

- Ahmad, Akhlaq: Getting a job in Finland. The social networks of immigrants from the Indian subcontinent in the Helsinki metropolitan labour market. Helsinki: Helsingin yliopisto, 2005.
- Ahmad, Akhlaq: "Voisin tietysti palkata heitä mutta..." Työmarkkinoiden sosiokulttuurinen sidonnaisuus. S. 72–92. Teoksessa Wrede, Sirpa & Nordberg, Camilla (toim.): Vieraita työssä. Helsinki: Palmenia, 2010.
- Aho, Simo & Mäkiäho, Ari: Maahanmuuttajat ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 26/2017. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, 2017.
- Arendt, Jacob & Nielsen Chantal & Jakobsen, Vibeke: The importance of origin and destination country skills for labour market attachment of immigrants from Pakistan, Iran and Turkey. *Birduc Journal of Migration Research* 6 (2016): 2, 72–80.
- Anderson, Bridget: Migration, immigration controls and the fashioning of precarious workers. *Work, Employment and Society* 24 (2010): 2, 300–317.
- Andersson, Fredrik & Burgess, Simon & Lane, Julia: Do as the Neighbors Do: The Impact of Social Networks on Immigrant Employment. Bonn: IZA, 2009.
- Busk, Henna & Jauhiainen, Signe & Kekäläinen, Antti & Nivalainen, Satu & Tähtinen, Tuuli: Maahanmuuttajat työmarkkinoilla – tutkimus eri vuosina Suomeen muuttaneiden työurista. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia. Helsinki: Eläketurvakeskus, 2016.
- Carlson, Benny & Magnusson, Karin & Rönnqvist, Sofia: Somalier på arbetsmarknaden. Stockholm: Fritzes, 2012.
- Crul, Maurice: Super-diversity vs. assimilation: how complex diversity in majority –minority cities challenges the assumptions of assimilation. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 42 (2015): 1, 1–15.
- Douglas, Mary: How institutions think. Syracuse: Syracuse University Press, 1986.
- Guo, Shibao: The colour of skill: contesting a racialised regime of skill from the experience of recent immigrants in Canada. *Studies in Continuing Education* 37 (2015): 3, 263–250.
- HS (24.3.2017): Turvapaikanhakijat eivät työllisty – etenkin Irakista ja Somaliasta tulevien työllisyys on hyvin heikko. <http://www.hs.fi/talous/art-2000005139833.html> (luettu 31.5.2017).
- HS (17.5.2017): Työministeri Lindström haki USA:sta mallia maahanmuuttajien työllistämiseksi – ”On väärää auttamista, että tehdään kaikki valmiiksi” <http://www.hs.fi/politiikka/art-2000005213813.html> (luettu 31.5.2017).
- HS (23.10.2013): Työministeri: Maahanmuuttajat työllistyvät liian hitaasti. <http://www.hs.fi/ura/art-2000002682998.html> (luettu 31.5.2017)
- Haikkola, Lotta & Näre, Lena & Lähteenmaa, Jaana: Tunnistamisen institutionaaliset kontekstit. S. 53–77. Nuoret työttömät aktivointitoimenpiteissä. Teoksessa Aaltonen, Sanna & Kivijärvi, Antti (toim.): Nuoret aikuiset hyvinvointipalvelujen käyttäjinä ja kohteina. Helsinki: Nuorisotutkimusseura & Nuorisotutkimusverkosto, 2017.
- Komonen, Katja: Työn moraalista koulutuksen moraaliiin. S. 70–85. Teoksessa Kuure, Tapio (toim.): Aikuistumisen pullonkaulat. Nuorten elinolosuhteet -vuosikirja 2001. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, Nuorisosaiaien neuvottelukunta, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, 2011.
- Krutova, Olga & Lipiäinen, Liudmila & Koistinen, Pentti: Patterns of Integration. A Longitudinal View of the Labour Market Attachments of Immigrants in Finland. *Nordic Journal of Migration Studies* 6 (2016): 2, 102–114.
- Kyhä, Henna: Koulutetut maahanmuuttajat työmarkkinoilla. Tutkimus korkeakoulututkinnon suorittaneiden maahanmuuttajien työllistymisestä ja työurien alusta Suomessa. Turku: Turun yliopisto, 2011.
- Könönen, Jukka: Tilapäinen elämä, joustava työ. Rajat maahanmuuton ja työvoiman prekarisaation mekanismeina. Joensuu: Itä-Suomen yliopisto, 2015.
- Larja, Liisa & Warius, Johanna & Sundbäck, Liselott & Liebkind, Karmela & Kandolin, Irja & Jäsinskaja-Lahti, Inga: Discrimination in the Finnish Labour Market. An Overview of and Field Experiment on Recruitment. Työ- ja elinkeinoministeriö, 2012. <https://yhdenvertaisuus-fi-bin.directo.fi/@Bin/defdc549494ddfe6ed4031f8708cdf/1507884793/application/pdf/469926/discrimination-in-the-finnish-labour-market.pdf> (luettu 13.10.2017)
- Lipsky, Michael: Street-level Bureaucracies. Dilemmas of the Individual in Public Service. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- Mankki, Laura & Sippola, Markku: Maahanmuuttajat suomalaisilla työmarkkinoilla: intersektionaalisuus ja ”hyvä kansalainen” työmarkkina-aseman määrittäjänä. *Työelämän tutkimus* 13 (2015): 3, 193–208.
- Nieminen, Tanja & Sutela, Hanna & Hannula, Ulla: Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014. Helsinki: Tilastokeskus, Työterveyslaitos, Kotouttamisrahoisto, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2015. https://tilastokeskus.fi/ajk/julkistamiskalenteri/kuvailusivu_fi.html?ID=1616 (luettu 13.10.2017)
- Nordberg, Camilla: Invisibilised Visions: Migrant mothers and the reordering of citizenship in a Nordic welfare state context. *Nordic Journal of Migration Research* 5 (2015): 2, 67–74.
- Näre, Lena: Ideal Workers and Suspects: Employers’ Politics of Recognition and the Migrant Division of Care Labour in Finland. *Nordic Journal of Migration Research* 3 (2013): 2, 72–81.
- Osborne, Stephen: The New Public Governance? The Public Management Review 8 (2006): 3, 377–387.
- Portes, Alejandro & Rumbaut, Ruben: Immigrant America: A Portrait. Berkeley: University of California Press, 2006.
- Reiz, Jeffrey G: Host Societies and the Reception of Immigrants: Research Themes, Emerging Theories

- and Methodological Issues. *International Migration Review* 36 (2002): 4, 1005–1019.
- Reyneri, Emilio & Fullin Giovanna (2010) Labour Market Penalties of New Immigrants in Old and New Receiving West European Countries. *International Migration* 49 (1) 31–54.
- Sarvimäki, Matti & Hämäläinen, Kari: Assimilating Immigrants. The Impact of an Integration Program. CReAM DP No. 19/10. London: University College London. http://www.cream-migration.org/publ_uploads/CDP_19_10.pdf (luettu 13.10.2017)
- Sotkasiira, Tiina: Inklusiota kiihdyttämässä. Havain- toja kotouttamisen kentältä. S. 120-139. Teok- sessa Eskelinen, Teppo & Harjunne, Hannele & Hirvonen, Helena & Jokinen, Eeva (toim.): Te- hostamistalous: Jyväskylä: SoPhi, 2017.
- TEM: TE-palvelujen asiakkuuslinjaukset. Kir- je 10.12.2013. http://www.kotouttaminen.fi/files/39093/TE-palvelujen_asiakkuuslinjauk- set_101213.pdf (luettu 25.8.2016.)
- TEM: Maahanmuuttajien koulutuspolkujen no- peuttaminen ja joustavat siirtymät loppura- portti ja toimenpide-esitykset. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, 2017. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-238-5>. (luettu 13.10.2017)
- TE-palvelut: Asiakkaana TE-palveluissa, internet-sivu. http://www.te-palvelut.fi/te/fi/nain_asioid_kans- samme/te_palvelut/asiakkaana_tepalveluissa/in- dex.html (luetut 13.10.2017)
- VATT-työryhmä: Maahanmuuttajien integroitu- minen Suomeen. Helsinki: Valtion taloudellin- en tutkimuskeskus, 2014. [http://vatt.fi/docu- ments/2956369/3012221/j67.pdf/6655011a- d0f4-4e9b-a01e-5dd5274514ad](http://vatt.fi/documents/2956369/3012221/j67.pdf/6655011a- d0f4-4e9b-a01e-5dd5274514ad) (luettu 13.10.2017)
- Wrede, Sirpa, Nordberg, Camilla & Forsander, Anni- ka: Etnistyyvä eriarvoisuus ja keinot kohti tasa- arvoa. S. 274–283. Teoksessa Wrede, Sirpa & Nor- dberg, Camilla (toim.): Vieraita työssä. Helsinki: Palmenia, 2010.