

TYÖPERUSTEISEN MAAHANMUUTON EDISTÄMISEN
MAHDOLLISUUDET – VERTAILEVA TAPAUSTUTKIMUS
TAMPEREEN, KOTKAN JA VANTAAN KAUPUNGIN
MAAHANMUUTTOHALLINNOSTA

PETTERI KIVISTÖ

Tampereen yliopisto

Yhdyskuntatieteiden laitos

Kunnallispolitiikan
Pro gradu – tutkielma

Kevät 2007

Tampereen yliopisto

Yhdyskuntatieteiden laitos

KIVISTÖ PETTERI: Työperusteisen maahanmuuton edistämisen mahdollisuudet – Vertaileva tapaustutkimus Tampereen, Kotkan ja Vantaan kaupungin maahanmuuttohallinnosta

Kunnallispolitiikan pro gradu – tutkielma, 105 sivua
Kevät 2007

Pro gradu – tutkimuksessa selvitetään työperusteisen maahanmuuton onnistumisen edellytyksiä. Tutkimuksessa tutustutaan Tampereen, Vantaan ja Kotkan maahanmuuttohallinnon toimintaan kunnallisten julkaisujen ja kunnissa tehtyjen haastattelujen avulla. Tutkimuksessa selvitetään, miten maahanmuuttajatyö on kunnissa organisoitu ja miten työperusteisen maahanmuuton edistäminen on järjestetty. Tutkimuksessa kuvataan maahanmuuttotyön ohjaus- ja toimintamekanismeja, maahanmuuttajatyön verkostomaista luonnetta, ohjelmasuunnittelua sekä yhteistyön käytäntöjä. Tavoitteena on, että tuloksena olisi sovellettavaa, hyödynnettävää tietoa maahanmuuttotyön hyvistä käytännöistä ja nykytilasta.

Tutkimus toteutettiin laadullisena tutkimuksena, jonka tavoitteena oli vertailla kolmen kunnan maahanmuuttopolitiikkaa. Tutkimusongelma jakaantuu kahteen osaan. Ensiksi on tutkittu, mitkä ovat kuntien maahanmuuttopolitiikan toteuttamisen erot. Tämä jälkeen on pohdittu sitä, voiko näiden kuntien välisten maahanmuuttopolitiikan toteuttamisen erojen avulla selittää sitä, miksi kunnilla on erilaiset mahdollisuudet ja tarve edistää työperusteista maahanmuuttopolitiikkaa. Keskeisinä teemoina tutkimuksessa olivat: kunnan maahanmuuttopolitiikan lähtökohdat, käytännön maahanmuuttotyö, työperusteinen maahanmuuttajatyö, yhteistyö valtion työvoimahallinnon ja muiden kuntien kanssa ja kunnan maahanmuuttopolitiikan tulevaisuus. Tutkimuksen teoreettisena viitekehys on käytetty paikallisen hallinnan teorioita ja hallinnon rakenteiden järjestämisen hierarkia-verkostot-markkinat -problematiikka.

Tutkimuksessa selvisi, että kunnan maahanmuuttohallinnon järjestämisen rakenne selittää osittain sen käyttämiä maahanmuuton työtapoja. Näiden työtapojen ilmauksena ovat kunnan maahanmuuttohallinnon yhteistyön taso ja tavat valtion, aluehallinnon ja muiden toimijoiden kanssa. Muita työtapojen ilmauksia ovat maahanmuuton verkostomainen ja muu projektiyhteistyö. Työperusteisen maahanmuuton onnistumisen selittävinä olosuhdetekijöitä ovat kuntien resurssit, elinkeinoelämän työvoiman tarpeet, rakenteellinen työttömyys, kunnan sijainti sekä päättäjien, yritysten ja asukkaiden asenteet.

Loppupäätelminä tutkimuksessa esitettiin, että maahanmuuttotyön verkostomainen yhteistyö jatkuu kunnissa ja on välttämätöntä työn kokonaisvaltaisen luonteen vuoksi. Tätä verkostomaista maahanmuuttotyötä kunnan on täydennettävä strategisen suunnittelunsa mukaisilla maahanmuuttopoliittisilla valinnoilla, jotka ovat yhtäpitäviä aluesuunnittelun, valtion työvoimahallinnon suunnittelun ja kuntien hallintokuntien suunnittelun kanssa. Kunnat ja niiden maahanmuuttohallinto alkavat yhä enemmän edistää työperusteista maahanmuuttoa osallistamalla yritysten ja oman organisaationsa työvoiman rekrytointiponnisteluihin. Oleellista työperusteisen maahanmuuton onnistumiselle on, että maahanmuuttajille tarjotaan kunnalliset palvelut kunnan perusorganisaation palveluina. Kunnat tarjoavat tulevaisuudessa maahanmuuttajapalvelunsa yhä enemmän markkinamekanismin ohjaamina.

Asiasanat: työperusteinen, maahanmuutto, maahanmuuttaja, verkostot, projektit, kotouttaminen, markkinat, kunta, työhallinto

<i>Kuviot ja taulukot</i>	3
1. JOHDANTO	4
2. TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT	6
2.1. Tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat	6
2.1.1. Governance-malli	6
2.1.2. Hierarkiat, verkostot ja markkinat	7
2.1.3. Täydentävät teoriat ja mallit.....	11
2.2. Tutkimuksen maahanmuuttopoliittiset lähtökohdat	11
2.2.1. Yleiset lähtökohdat	11
2.2.2. Maahanmuuton malleja.....	12
2.3. Tutkimuksen tavoitteet	14
2.4. Tutkimusongelma	15
2.5. Tutkimuskysymykset	15
2.6. Menetelmänä laadullinen tutkimus	17
2.6.1. Tiedonhankinta ja aineisto	17
2.6.2. Tutkimuksen laadulliset perusteet	18
2.6.3. Analysointi ja tulkinta.....	20
2.6.4. Tutkimuksen rakenne.....	20
3. MAAHANMUUTON MÄÄRITELMÄT	21
3.1. Monet ovat maahanmuuton käsitteet	22
3.2. Maahanmuuttoa säätelevät lait ja tärkeimmät käytännöt	25
3.3. Kotoutuminen	27
3.4. Työperusteinen maahanmuutto	28
4. MAAHANMUUTTOON VAIKUTTAVAT TEKIJÄT	30
4.1. Maahanmuuttoon vaikuttavat dynaamiset tekijät	30
4.2. Maahanmuuttoon vaikuttavat institutionaaliset tekijät	35
4.2.1 EU-politiikka.....	35
4.2.2. Kansallinen maahanmuuttopolitiikka	36
4.2.2.1. Hallituksen maahanmuutto-ohjelma.....	36
4.2.2.2. Maahanmuuttohallinto Suomessa.....	37
4.2.2.3. Aluetaso.....	38
4.2.2.4. Paikallistason toimijat	39
5. HAASTATTELUT JA TULKINTA	42
5.1. Tutkimustyön suorittaminen ja aineisto	42
5.2. Kuntien maahanmuuttopolitiikan lähtökohdat	44
5.3. Käytännön maahanmuuttajatyö	51
5.4. Työperusteinen maahanmuuttajatyö	58
5.5. Yhteistyön teema	67

5.6 Tulevaisuus	72
5.6.1. Kunnan haasteet	73
5.6.2. Kuuluuko työperusteinen maahanmuutto kunnan toimialaan.....	74
5.6.3. Mitä pitäisi muuttaa?	75
6. JOHTOPÄÄTÖKSET	77
6.1. Kuntien väliset erot.....	77
6.2. Kuntien maahanmuuttopolitiikan olosuhde-erot.....	78
6.3. Kuntien maahanmuuttopolitiikan työtapojen erot	81
6.4. Kuntien maahanmuuttopolitiikan rakenteiden erot	86
7. PÄÄTELMÄT JA POHDINTAA	91
7.1. Olosuhdetekijät kunnan työperusteisen maahanmuuttopolitiikan selittäjinä	91
7.2. Maahanmuuton työtapojen erojen vaikutus työperusteisen maahanmuuton onnistumiselle	92
7.3. Hallinnolliset rakenteet.....	93
7.4. Maahanmuuttopoliittisten olosuhteiden, työtapojen ja rakenteiden seuraukset	95
8. LOPPUPÄÄTELMÄT.....	96
LÄHTEET.....	99

Kuviot ja taulukot

Kuvio 1: Ennuste työikäisen väestön (15-64) muutoksesta vuodesta 2004, koko maa.....	31
Kuvio 2 : Väestöllisen huoltosuhteen muutos vuodesta 2004, Pirkanmaa.....	32
Kuvio 3: Ulkomaalaisten määrän kehitys vuosina 1990-2005.....	33
Kuvio 4: Arvio ulkomaalaisten Suomeen muuton syistä 1990- ja 2000 –luvulla.....	34

1. JOHDANTO

Suomi ikääntyy ja työvoimaa tarvitaan vääjäämättä lisää sekä palvelu- että erityisosaamista vaativille aloille. Tämä ikääntyminen on Suomessa niin sanottujen ”suurten ikäluokkien” ikääntyessä hyvin nopeata. Euroopan Unionin maissa Suomen väestön ikääntymisvauhti on toiseksi nopeinta. Monissa kasvukeskusten ulkopuolisissa kunnissa työvoiman rekrytointi on tällä hetkellä todella vaikeata. Myös Suomen teollisuuden, yritystoiminnan ja asutuksen ydinalueilla työvoimavaje on hiipinyt muutamille aloille.

Valtio ohjaa kansallista maahanmuuttopolitiikkaa ohjelmaperusteisesti hallituksen maahanmuuttopoliittisella ohjelmalla. Tämän ohjelman lähtökohtana on kansallisen maahanmuuttopolitiikan muutos. Ohjelman keskeinen visio ja korostus on selkeästi työperäisen maahanmuuton edistäminen. Hallituksen maahanmuuttopoliittisen ohjelman (2005, 3) mukaan Suomessa on nyt tehty ensimmäinen maahanmuuttopoliittinen ohjelma, joka on poikkihallinnollinen ja kokonaisvaltainen. Ohjelmassa ei ole Saukkosen mukaan (2005, 3) määritelty, mistä maista nämä maahanmuuttajat tulisivat, mille aloille he sijoittuisivat ja mihin osaan Suomea he muuttaisivat. Ohjelma ei kerro sitä, riittävätkö kuntien koulutukselliset henkilöstöresurssit ja huolehtiiiko valtio tämän mittavan operaation edellyttämistä taloudellisista korvauksista kunnille. Pääosa kunnista on vasta aloittaneet humanitaarisin perustein kuntiin tulleiden maahanmuuttajien kotouttamisen. Nyt kuntiin tulisi työperusteisia maahanmuuttajia, vai tulisiko sittenkään.

Maahanmuuttajien määrä on Suomessa vielä vähäinen. Heidän väestöosuutensa on vain noin 2,5 % Suomen asukasmäärästä. Maahanmuuttajat ovat toistaiseksi tulleet Suomeen pääasiassa muilla kuin työperusteilla. Heidän työvoimaosuutensa on suurempi kuin keskimääräinen työvoimaosuus mutta vastaavasti työttömyys on kolminkertainen. Maahanmuuttajien työttömyysprosentti on laskenut huomasti viime vuosina. Ennusteiden mukaan maahanmuuttajien suhteellisen osuuden oletetaan nousevan 5,3 %:iin 10 vuodessa. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että heidän määränsä kaksinkertaistuisi nykyisestä. Vuonna 2016 maahanmuuttajia olisi näiden ennusteiden mukaan noin 350 000 henkilöä. Jos ennusteet eivät toteudu, työvoiman kysynnän ja tarjonnan tasapainon mallien mukaisesti rakennetut suunnitelmat eivät toimi. Forsanderin (2004, 55) mukaan Suomessa on nyt alkamassa heikkenevän huoltosuhteen kausi useita vuosikymmeniä kestäneen taloudellisesti hyvän huoltosuhteen jälkeen. Suuret ikäluokat ja lapsiluvun pieneneminen ovat taanneet edullisen

huoltosuhteen ja Suomesta voitiin rakentaa varakas pohjoismainen hyvinvointivaltio. Forsander ennakoi, että Suomi on siirtymässä heikkenevän hyvinvointivaltion aikaan, jossa julkisista säästöistä tulee jatkuva projekti. Työmarkkinat ja talous sopeutuvat niukkenevaan työvoimaan ja huollettavien määrän kasvuun. Tämä merkitsee sitä, että Suomessa täytyy luopua elintason ja hyvinvoinnin jatkuvan kasvun ihanteesta

Kasvukeskusten ympärille on Suomessa muodostunut työssäkäynnin suuralueita. Työvoiman saatavuus on vaikeutunut, mikä vaikuttaa yritysten investointihalukkuuteen ja niiden sijaintipäätöksiin. Yritykset saattavat siirtää toimintansa ulkomaille. Kun edistetään työperusteista maahanmuuttoa, pyritään vahvistamaan Suomen osaamis pohjaa ja turvaamaan muukin työvoiman riittävyys. Tutkimusten mukaan yhteiskunnan monikulttuuristuminen heijastuu usein yritteliäisyyden ja innovatiivisuuden lisääntymisenä.

Monissa maaseudun kunnissa palvelustrategia luominen on vaikeaa. Muuttotappioalueilla väestö on keskimääräistä vanhempaa ja työikäinen väestö vähenee muuttoliikkeen vaikutuksesta. Hoivapalvelujen tarve lisääntyy, mutta samalla työvoiman saatavuuden vaikeutuessa ja veropohjan kaventuessa palvelujen järjestämismahdollisuudet vaikeutuvat. Kunnille on kuitenkin työnnetty yleisvastuu maahanmuuttajien kotoutumisesta. Suomen kuntaliitto pitää tärkeänä maahanmuuttoasioiden hallinnon kokoamista yhteen ministeriöön ja kustannusvastuun tarkempaa selvittämistä. Jos maahanmuuttajien määrä kunnassa on vähäinen, kunnassa ei nähdä maahanmuuttoasioita ehkä kovinkaan tärkeäksi. Valtio - kuntasuhteen perusta on muuttunut. Koska valtiosuudet kuntien maahanmuuttotyöhön on tarkoitettu vain humanitaarisen maahanmuuton kustannusten korvaamisen, kotouttamislain velvoitteiden täyttäminen on ollut kuntien maahanmuuttotyössä tähän mennessä keskeistä. Jotkut kunnat ovat kuitenkin oman etunsa nimissä kehittäneet maahanmuuttopalveluitaan erillisen projektirahoituksen ja oman kunnallisen rahoituksensa avulla. Kuntien maahanmuuttajilleen tarjoamat palvelut ovat hyvin erilaisia.

Kuntasektorin maahanmuuttajatyötä ei ole kokonaisvaltaisesti juuri tutkittu. Koska kuntasektori on laaja ja heterogeeninen ja valtion maahanmuuttopolitiikan tavoitteet ovat olleet ristiriitaisia ja päällekkäisiä, tutkimusaiheen rajaaminen työperusteiseen maahanmuuttoon on ollut vaikeata. Kuntien maahanmuuttopolitiikan ohjausmekanismien kuvaaminen ja maahanmuuttoliittisten toimenpiteiden vaikutusten arvioiminen on ollut haastava tehtävä.

Suomessa maahanmuuttoa on rajoitettu vuosikymmeniä. Täytyykö Suomen nyt luopua ”portsarin sydämestä” ja aloittaa maahanmuuttajien vastaanottaminen.

2. TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT

Jaan tutkimukseni lähtökohdat teoreettisiin ja maahanmuuttopoliittisiin lähtökohtiin. Tämän luvun tavoitteena on se, että lukija saisi yleispiirteisen käsityksen tutkimukseni yleisestä viitekehystä. Teoreettisissa lähtökohdissa kerron niistä kunnallispoliittisista teorioista ja malleista, joita käytän apuvälineinä tutkimukseni tulosten selittämisessä luvussa 6 *Johtopäätökset*. Maahanmuuttopoliittisissa lähtökohdissa on selvitetty joitakin yleisiä maahanmuuton malleja.

2.1. Tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat

Luku jakaantuu Governance-teorian, hallinnollisten rakenteiden teorian ja tutkimustani täydentävien teorioiden yleisesittelyyn. Tutkimukseni yleisenä teoreettisena viitekehysenä on paikallisen hallinnan teoria. Teoria on deskriptiivinen ja sen kautta ilmiöitä voidaan tutkia myös empirian kautta.

2.1.1. Governance-malli

Termi Governance lähtee monimutkaisuuden ja kontingenttisuuden aikaansaamasta haasteesta: Organisaation toiminta ja hallinta ei ole yhden toimijan auktoriteettiin perustuvaa eikä minkään tietyn toimijan toiminnan tulosta, vaan useiden eri toimijoiden summa. Teoria on kehitetty, koska moderni hallinta edellyttää uudenlaista vuorovaikutusta hallinnon ja eri sidosryhmien (Stakeholders) välillä (Haveri 2006).

Yhteiskunnallisessa toiminnassa on viime vuosina korostunut omaehtoinen kehittäminen, verkostoituminen, markkinaperusteisuus sekä kansainvälistyminen. Eri toimijat ovat joutuneet rakentamaan monipuolisia verkostoja hallitakseen muutosta ja hyödyntääkseen ympäristössä olevia resursseja sekä vahvistaakseen omaa osaamistaan. Kunta on alkanut laajentaa toimintaansa perinteisen kunta-valtiosuhteen ulkopuolella ja mukaan on tullut kolmannen sektorin toimijoita. Yhteiskunnalliset muutokset ovat aiheuttaneet sen, että toimijoiden keskinäisriippuvuus on

lisääntynyt, teknologiapainottuneisuus kasvanut sekä kumppanuushallinta korostunut (Haataja 2003, 6).

Valtiota uhkaa kasvavassa määrin eriytyminen ja pirstaloituminen. Rhodes on kuvannut ilmiötä valtion ontoksi kovertumisena (hollowing out The State). Sanonta kuvaa tilannetta, missä valtion asemaa nakerretaan sen yläpuolelta, esimerkiksi kansainväliset riippuvuussuhteet ja Euroopan Unionin päätöksenteko, alapuolelta, esimerkiksi erityistarkoituksiin muodostetut hallintoelimet alue- ja paikallistasolla ja vielä sivuilta, esimerkiksi yritykset. Tämän tuloksena hallinto on muuttunut hallinnaksi. Tätä ei kuitenkaan tule ymmärtää siten, että valtio olisi vain passiivinen osapuoli. Tavallaanhan valtio itsekkin sallii tämän ontoksi kovertumisen. Valtio vain reagoi toimintaympäristön muutoksiin. Rhodes ei kuitenkaan kiistä, etteikö hierarkiaan perustuvaa hallintoa olisi yhä olemassa ja sitä tarvittaisi; pikemminkin hän haluaa tuoda sen rinnalle toisenlaisen, verkostoihin, kumppanuuteen ja niiden hallintaan liittyvän johtamistavan, joka pyrkii vastaamaan valtioon ja sen hallintorakenteisiin kohdistuviin haasteisiin. (Rhodes, 1996, 657, 661–663, ks. Kooiman, 5-6.)

Pierren (2000, 3) mukaan kehitystä voitaisiin kuvata siirtymisenä keskustavetoisesta keskustapakoiseen tapaan hallita. Mallin mukaan ennen pelkästään valtiolle, ja eritoten sen keskushallinnolle kuuluneet tehtävät jaetaan laajemmin yhteiskunnassa siten, että niitä toteutetaan eri toimijoiden välisenä yhteistyönä. Nämä toimijat ovat olleet maahanmuuttopolitiikassa alue- ja paikallistason kuntia, kuntien liittoutumia, valtion viranomaisia, kolmannen sektorin toimijoita yms. Ne toteuttavat maahanmuuttopoliittisia käytännön tavoitteitaan paikallisen hallinnan avulla. Tämä hallinta tarkoittaa Hirstin (2000, 18) mukaan uusien verkostojen, kumppanuuksien ja keskusteluareenoiden lisääntymistä sekä niihin liittyvää neuvottelevaa hallinnoinnin tapaa.

2.1.2. Hierarkiat, verkostot ja markkinat

Kaiken hallinnon yleisinä rakenteina pidetään Anttiroikon ym. (2004, 34) mukaan järjestelmiä, jotka pohjautuvat hierarkioihin, markkinoihin, verkostoihin tai paikallisiin yhteisöihin. Tässä tutkimuksessa en tarkastele paikallisia yhteisöjä, koska tarkastelunäkökulmana on kunnan rakenteen vaikutus maahanmuuttopolitiikkaan ja palveluihin.

Hierarkiat

Hallinnan hierarkiat edustavat perinteistä institutionaalisesti suuntautunutta hallinnan muotoa, joka korostaa sitä, että hallinto johtaa toimintapolitiikkaa ja hallinnon sisäiset suhteet ovat tärkeitä. Hierarkkiseen hallintaan liittyy edustuksellinen demokratia (Anttiroiko ym. 2004, 34). Hierarkian peruspiirre on se, että päätöksenteko on keskitetty organisaation huipulle. Hierarkialle on olennaista yksi päätöksentekijä, yhdensuuntainen viestintä ja tämän päätöksentekijän oikeus ratkoa tarvittaessa myös ristiriitoja. Hierarkian toteuttamiseen kuuluu valtaulottuvuus, kontrolli ja erilaisten sanktioiden uhka (Airaksinen & Haveri 2003, 33).

Hierarkiaa on helpompi selittää ja ymmärtää, jos vertaa sitä hallinnan käsitteeseen. Seuraava taulukko vertaa hallintoa ja hallintaa keskenään eräiden keskeisten piirteiden perusteella. Hallinnon (Government) organisointiperiaate on hierarkia.

Taulukko 1: Hallinnon ja hallinnan vertailu

	Hallinto (Government)	Hallinta (Governance)
Valtaulottuvuus	Julkisen sääntely- ja pakkovalan käyttö	Kehittämisen ja aloitevallan käyttö
Hallinnon pätehtävä	Kollektiivisten päätösten toimeenpano	Kollektiivisten kehittämissuunnitelmien toteuttaminen
Tehtäväaluepainotus	Viranomaistehtävä	Kehittämistehtävä
Organisointiperiaate	Hierarkia	Verkosto
Julkisyhteisö toimijana	Toteuttaja	Koordinoija
Näkökulma prosesseihin	Hallinnon sisäiset prosessit	Hallinnon ulkoiset suhteet
Resurssiulottuvuus	Hallinto-organisaation omat resurssit	Koko yhteisön ja toimintaympäristön resurssit
Kansalaisten rooli	Alamainen	Aktiivinen toimija
Suhde yrityselämään	Sääntelyn kohde	Kumppani

(Anttiroiko & Jokela 2002, 130)

Pierren (2000, 14 -21) mukaan uudet toimijat, vahvat verkostot ja niiden autonominen ja tehokkaampi toiminta on aiheuttanut hierarkkisen mallin osittaisen rapautumisen. Tätä murenemistä on aiheuttanut toisaalta spontaanit yhteiskunnalliset muutokset ja toisaalta tietoinen hallinnon desentralisaatio, joka on tehty lainsäädäntöteitse. Aluekehitys ja paikallisen omatoimisuuden korostaminen on osa tätä kehitystä. Hierarkiaan eivät kuulu pienemmät yksiköt,

monimuotoisuuden korostaminen, joustavuus tai toimijoiden epämuodolliset suhteet. Hierarkkiseen malliin kuuluu muodollisesti jaettu valta julkisen hallinnon ja markkinoiden välillä. Pierre on vakuuttunut siitä, että tämä malli on kuitenkin tärkeä ja elinvoimainen ja voi toimia vaihtoehtona hajanaiselle verkostolle .

Markkinat

Hallinnan markkinoiden (Anttiroiko ym. 2004, 34) perusta ilmaistaan teoriassa, joka korostaa yksilön omien valintojen tärkeyttä. Hallinnan markkinoita on toteutettu julkishallinnossa New Public Management (NPM) doktriinin avulla. Tämän hallintatavan perustana on ajatus ja käsitys palvelujen käyttäjien ja kuluttajien hyötyjen maksimoimisen ohjaamasta tehokkaasta julkisesta hallinnosta.

Osborne & Gaebler (1992, 81-83, 219-220) kuvaavat sitä, miten julkisen hallinnon toiminta muuttuu NPM -teorian mukaan yhä enemmän yhteiskunnassa kilpailua ja markkinoita aktivoivaksi ja innoittavaksi vaikuttajaksi. Silloin hallinnollinen toiminta ei ole enää toteavaa ja tilanneperusteisesta, vaan siitä tulee tulevaisuuden ongelmia ennakoiva ja ehkäisevä toimintaorganisaatio. Hallinto ei enää pyri tuottamaan kaikkia palveluja itse. Tämä hallinto rohkaisee kilpailua julkisten, yksityisten ja omien yritystensä välillä. Oletetaan, että kilpailun kautta toteutuu paremmin ihmisten tarpeiden ja tuotettujen palveluiden vastaavuus.

Markkinaehtoinen toiminta perustuu Sutelan (2003, 24 ja 63-64) mukaan parempiin resurssien kohdentamispäätöksiin, jotka tehdään markkinoiden ohjaamana. Kunnallisen toimintaympäristön kehityksessä voidaan erottaa palvelutoiminnan sisäinen ja ulkoinen markkinaehtoistuminen. Sisäisen toimintaympäristön muutos tarkoittaa sitä, että palvelun tuottaminen ja tilaaminen eriytetään tai liikelaitostetaan. Ulkoisten markkinoiden luominen taas merkitsee sitä, että kunta sallii toiminnan kohdentumisen täysin markkinasignaalien mukaisesti. Vielä silloinkin kunta valvoo sitä, että kuntalaiset saavat riittävästi hyödykkeitä. Tällöin kunta tavallaan delegoi ostovoimansa käyttöä suoraan kuntalaisille sen sijaan, että hyödykkeiden toimittamisesta kuntalaisille päätettäisiin poliittisen päätöksentekoprosessin kautta. Kuntasektorilla tätä markkinaohjautuvuutta voidaan lisätä useilla eri tavoilla. Markkinaohjauksen tunnuspiirteitä ovat vapaaehtoiset sopimussuhteet, valinnan vapaus ja kilpailu.

Verkostot

Verkko, verkosto, verkkoutuminen ja verkostoituminen ovat käsitteinä moniulotteisia, ja niille on jokseenkin vaikea antaa yksiselitteistä ja kattavaa määritelmää. Kuten Aatola (1998, 11) toteaa, kyseisiä käsitteitä käytetään niin käytännön yhteistoiminnan kuvaamiseen kuin retorisisina ilmaisuina ja symbolisina termeinäkin. Verkosto saattaa olla henkilöverkosto, organisaatioiden yhteistoiminnan tai sosiaalisten suhteiden muodostama verkosto, kuten myös yhteiskunnan infrastruktuurin tai muiden kommunikaatioväylien muodostama perusrakenne taikka yksinkertaisesti pelkkä yhteydenpitokeino tai -väylä.

Väntsin mukaan (1999, 73) verkostokäsitteellä on monenlaisia sisältöjä. Yleinen määritelmä verkostoista on se, että ne ovat suhteiden kombinaatioita, ihmisten ja organisaatioiden organisoitumista monisolmuisiin verkkomaisiin rakenteisiin. Verkostossa on useita osallistujia ja yhteistyö perustuu vapaaehtoisuuteen ja luottamukseen. Osallistujat ovat riippuvaisia toisistaan ja kokonaisuuden ohjaus riippuu osallistujien yhteisistä toimista ja valinnoista, jotka perustuvat neuvotteluihin. Kautosen (2004, 76) esittää, että verkostokäsitteeseen liittyy ajatus kumppanuudesta (partnership). Verkostonäkökulman perusoletuksena on, että toimijoiden välillä esiintyy vaihtosuhteita ja että nuo suhteet luovat keskinäistä riippuvuutta toimijoiden välille. Verkostosuhteiden motiivina on halu eri tahojen väliseen yhteistyöhön, jonka tavoitteena on molemminpuolinen etujen tavoittelu. Verkostosuhteet voivat rakentua joko organisaatioiden tai yksilöiden välille tai vaihtoehtoisesti organisaatioiden sisälle.

Haveri esitti luennoissaan (2006), että verkostojohdamisen teoriat ovat toistaiseksi suhteellisen kehittymättömiä. Tässä tutkimuksessa en näe tarpeelliseksi verkostojen olemuksen tarkkaa selvittämistä. Ne ovat governance-mallin mukaisesti tulleet kuntien vaihtoehtoiseksi työtavaksi, koska valtion maahanmuuttopoliittinen yleisohjaus ja resurssiohjaus on ollut riittämätöntä. Kunnat pyrkivät suoriutumaan mahdollisesti tärkeiksi maahanmuuttopoliittisista tehtävistä parhaalla mahdollisella tavalla. Silloin ne hyödyntävät verkostoja ja tekevät maahanmuuttoprojekteja.

2.1.3. Täydentävät teoriat ja mallit

Näiden keskeisten teorioiden lisäksi olen käyttänyt seuraavia teorioita: resurssi riippuvuuden teoria, transaktiokustannusten teoria, verkoston muotoutumisen ja organisaation menestystekijöiden arvioimisen teorioita ja -malleja. Näiden teorioiden avulla pyrin selittämään havaitsemieni maahanmuuttopoliittisten ilmiöiden taustaa ja sitä, ettei näiden tekijöiden selittäminen ja ymmärtäminen poikkea muiden hallinnollisten ilmiöiden selittämisestä.

Kaikki edellä mainitut teoriat ja mallit on esitelty lähdeviitteineen asian käsittelyn yhteydessä.

2.2. Tutkimuksen maahanmuuttopoliittiset lähtökohdat

Luku jakaantuu maahanmuuton yleisiin lähtökohtiin ja joihinkin maahanmuuttopolitiikkaa ja maahanmuuton motiiveja selittäviin malleihin. Tämän luvun tavoitteena on se, että lukija saa käsityksen maahanmuuttopolitiikan kompleksisuudesta ja siitä, että kaikki maahanmuuttajat eivät halua integroitua Suomen yhteiskuntaan.

2.2.1. Yleiset lähtökohdat

Maahanmuuttopolitiikka on käsitteenä hyvin laaja ja kompleksinen. Työperusteinen maahanmuuttopolitiikka on käsitteenä vain osa siitä. Vaikka valtio nyt pyrkiikin omien toimenpiteidensä ja ohjausmekanismiensa avulla edistämään työperusteista maahanmuuttoa, tilanne ei ole selkeä hallinnollisesti, toiminnallisesti tai rahoituksellisesti. Valtion maahanmuuttopolitiikkaa ja viranomaisia ohjaavat lainsäädäntö, hallinnolliset rakenteet, vakiintuneet työkäytännöt ja pääosin humanitaarista maahanmuuttoa varten luodut palvelut. Kuntien organisaatio- ja muut ratkaisut on rakennettu humanitaarisen maahanmuuton tarpeita varten. Jos kunnat alkavat edistää työperusteista maahanmuuttoa alueellaan, ne voivat käyttää tätä organisaatiota tai tehdä erillisen projektiorganisaation.

Koska maahanmuutto on melkoisen monitahoinen ilmiö, valtion viranomaisten maahanmuuttoasioiden käsittely on hajaantunut monille ministeriöille ja eritasoisille

organisaatioille. Kuntasektorilla maahanmuuttoasiat koskettavat kaikkia hallinnon aloja asumisesta päivähoitoon. Näitä tehtäviään kunnat hoitavat osaksi peruspalveluorganisaationsa avulla tai sitten niitä hoidetaan perustamalla maahanmuuton erillisprojekteja tai muiden työttömyyteen hoitoa tms. varten tehtyjen yleisten projektien yhteydessä. Tämän kehityksen kautta joihinkin kuntiin on rakentunut maahanmuuton erityispalvelujen laaja kirjo. Kun kunnat saavat valtionosuutta ainoastaan humanitaariseen maahanmuuton kustannuksiin ja ne ovat saattaneet rakentaa näitä erityispalveluita projekti- yms. rahoituksella, on saattanut syntyä epätarkoituksenmukaisia maahanmuuttopalveluja.

Maahanmuuttopalveluja tuottavien toimijoiden määrä on suuri. Erilaisia toimijoita ovat esimerkiksi kolmannen sektorin vapaaehtoistyötä tekevät, julkiset viranomaiset, erilaiset projektit ja maahanmuuton palveluja tuottavat yritykset. Kunnissa maahanmuuttotyötä tehdään yksin tai yhdessä erilaisten toimijoiden kanssa tai alueellisesti. Kunnat ovat heterogeenisiä ja niillä on erilaiset mahdollisuudet ohjata omaan toimintaympäristönsä.

2.2.2. Maahanmuuton malleja

Kansallisen tason maahanmuuttopolitiikka voidaan Forsanderin (2004, 59-108) mukaan jakaa karkeasti kolmeen malliin, joita ovat vierastyöläispolitiikka, integroiva maahanmuuttopolitiikka ja ”laizzes-faire” –politiikka. Nämä ovat typologioita, joiden avulla voidaan ymmärtää Suomenkin maahanmuuttopolitiikkaa.

Vierastyöläispolitiikan lähtökohtana on työvoiman tarpeen tyydyttäminen, joka vaikuttaisi talouteen mahdollisimman nopeasti. Vierastyöläiset tarjoavat veronsa ja työvoimansa työmarkkinoille, eivätkä kuluta yhteiskunnan palveluita. Mikäli yhteiskunnan tavoitteena on vastata työvoiman tarpeeseen lyhyellä tähtäimellä ja turvata hyvinvointivaltion rahoitus, on kannattavinta edistää tätä työperusteista, väliaikaista maahanmuuttoa.

Integroivan maahanmuuttopolitiikan mallin lähtökohtana se, että maahanmuuton kautta vahvistetaan taloutta ja kulttuurista monimuotoisuutta. Integroivan mallissa pyritään siihen, että maahanmuutolla olisi pitkäaikaisia, positiivisia yhteiskunnallisia vaikutuksia. Tämä tarkoittaa paitsi maahanmuuton lisäämistä, myös pysyvän maahanmuuton suosimista. Pysyvästi muuttavien maahanmuuttajien määrän lisääminen vaatii maahanmuuttajille suunnattujen peruspalveluiden järjestämistä. Integroivassa maahanmuuttopolitiikassa pyritään vaikuttamaan maahanmuuton keinoin väestön määrään, ikärakenteeseen sekä huoltosuhteeseen.

Laissez-faire –mallia on luonnehtinut pyrkimys valtion suvereniteettiin ja turvallisuusriskien hallintaan. Maahanmuuttopoliittinen päätöksenteko on reaktiivista ja tärkeätä on muuttuviin tilanteisiin reagoiminen. Maahanmuuttopolitiikassa ja kansalaisuuspolitiikassa ei ole siis määritelty selkeitä tavoitteita eikä suuntaviivoja, jolloin yhteiskunnan maahanmuuttopolitiikka on epämääräistä.

Millaisia typologioita tai malleja on kehitelty selittämään maahanmuuton motiiveja. Mika Raunio on kirjassaan *Suomi globaalitalouden osaajien valintojen kentällä* (2002, 41-44) kehittänyt seuraavat maahanmuuttajatyypit: globaalitalouden vaeltajat, vierailijat, elämänlaatumuuttajat ja sosiaalisten suhteiden vuoksi muuttavat.

Globaalitalouden vaeltajat harkitsevat muuttamista, jos maassa on olemassa kiinnostavia työ- ja uramahdollisuuksia. He liikkuvat maasta toiseen vuoden tai muutaman vuoden pituisissa jaksoissa. Globaalitalouden nomadeja eivät ole vain projektista tai komennustehtävästä toiseen kiertävät taitajat ja projektityöntekijät, vaan myös paikallisilta työmarkkinoilta ja vakituisesta työsuhteesta toiseen liikkuvat kansainvälistyneet työntekijät. Vaeltajien tavoitteena ei ole integroitua paikalliseen kulttuuriin vaan lähinnä sen globaalitalouden kulttuuriin. *Vierailijat* ovat globaalitalouden vaeltajia muistuttava joukko. He muuttavat työn perässä ulkomaille saadakseen kokemusta ja pääomaa, joita voi hyödyntää kotimaassa. Työkomennuksen jälkeen he palaavat kotimaahansa, johon oma identiteetti on kiinnittynyt. *Elämänlaatumuuttajat* harkitsevat muuttamista, jos oletetaan jonkin muun seudun tarjoavan selkeästi korkeamman elämänlaadun. He etsivät pysyvää asuinpaikkaa ja heidän tavoitteenaan on integroitua paikalliseen kulttuuriin. *Sosiaalisten suhteiden* vetämänä Suomeen hakeutuville on muodostunut erilaisten sosiaalisten suhteiden kautta vahva side. He haluavat integroitua, jos tämä sosiaalinen side on riittävän vahva.

Ketjumuutto voi parhaillaan auttaa maahanmuuttajia sopeutumaan uuteen kotimaahansa. Kun paikan päällä on yhteisöjä jotka jo tuntevat uuden maan tapoja ja olosuhteita, ei vastatulleiden tarvitse opetella kaikkea oman kokemuksensa kautta. Vanhat maahanmuuttajat ovat ehtineet luoda sosiaalisia ja kulttuurisia verkostoja, jotka ovat apuna uusien maahanmuuttajien työllistymisessä. Suomen maahanmuuttajilla ei ole yleensä tätä verkostoa takanaan. He ovat yleensä hyvin heterogeeninen ryhmä; he ovat lähtöisin useista eri maista ja kulttuureista (Martikainen 2003, 15).

2.3. Tutkimuksen tavoitteet

Yksi tutkimuksen tavoitteista on tutkia sitä, miten maahanmuuttotyö tutkittavissa kunnissa on kehittynyt, miten se on organisoitu ja millaisia erilaisia ohjausmekanismeja tai käytännön ratkaisuja kunnat käyttävät. Pyrin kuvaamaan näitä maahanmuuttotyön ohjaus- ja toimintamekanismeja, verkostoitunutta maahanmuuttotyötä, ohjelmasuunnittelua sekä yhteistyön käytäntöjä siten, että tulokseksi tulisi ainakin soveltavaa, hyödynnettävää tietoa maahanmuuttotyön hyvistä käytännöistä ja nykytilasta. Mielenkiintoni kohdistuu siihen, onko näissä tutkittavissa kunnassa tullut tarve määritellä oma kunnallinen maahanmuuttopolitiikka uudelleen, koska niiden toimintaympäristö on saattanut kokea nopeita muutoksia dynaamisesti ja institutionaalisesti. Ovatko tutkimukseni kunnat päätyneet tai ovatko ne tekemässä päätöstä työperusteisen maahanmuuttopolitiikan edistämisestä? Mitä tällainen päätös edellyttäisi kunnan hallinnon rakenteelta, millaiset työtavat olisivat parhaita mahdollisia ja liittykö kunnan olosuhteisiin ja sijaintiin tekijöitä, jotka helpottavat työperusteisen maahanmuuton edistämistä?

Päätavoitteena on tutkia kolmen maahanmuuttopoliittisen kärkikunnan avulla työperusteisen maahanmuuton onnistumisen edellytyksiä. Toisin sanoen: miten maahanmuuttajatyö on kunnissa organisoitu ja miten se vastaa tavoitteisiin sekä miten työperusteisen maahanmuuton edistäminen sen eri osa-alueilla on kunnissa järjestetty. Kunnallisen maahanmuuttopolitiikan selvittämisen jälkeen siirryn työperusteisen maahanmuuton tutkimiseen. Alkuolettamukseni on, että koska kokonaisvaltainen yhteiskunnallinen suunnittelu ja sen maahanmuuttopoliittinen osan strategiat eivät ohjaa kunnan omaa strategista suunnittelua ja sen maahanmuuttopolitiikan organisointi- ja ohjausmekanismien rakentamista, kunnat ovat kehitelleet omia maahanmuuttopolitiikan tekemisen välineitään. Koska maahanmuuttajatyön tekemiseen on tarjottu vähän resursseja, kunnat ovat verkostoituneet yhteisen intressin ajamina. Lisäksi oletan, että maahanmuuttajatyötä tehdään yhteiskuntapolitiikan muissa organisaatioissa ja kunnissa osin päällekkäisesti ja ehkä tehottomastikin. Syitä tähän voi olla useita. Lainsäädännössä on puutteita, kunnallista maahanmuuttajatyötä on vaikea yhdistää työvoimaviranomaisten toimenpiteisiin ja monen kunnan välinen maahanmuuttotyön projektin kasaamisen ja sen perustelevaaminen on vaikeaa.

2.4. Tutkimusongelma

Tutkin kolmen kunnan maahanmuuttopolitiikkaa haastattelujen ja kunkin kunnan kunnallisten asiakirjojen avulla. Tutkimuksen tarkoituksena on valittujen teemojen kautta ymmärtää mahdollisimman syvällisesti näiden kuntien maahanmuuttopolitiikan todellisuutta.

Tutkimusongelmani jakaantuu kahteen osaan:

1. Mitkä ovat kuntien maahanmuuttopolitiikan toteuttamisen erot.
2. Voiko näiden kuntien välisten maahanmuuttopolitiikan toteuttamisen erojen avulla selittää sitä, miksi kunnilla on erilaiset mahdollisuudet ja tarve edistää työperusteista maahanmuuttopolitiikkaa.

Tavoitteenani on löytää kuntien maahanmuuttopolitiikan erojen avulla yksinkertaiset kriteerit tai selittävät tekijät, joiden avulla voisin arvioida tutkittavina olevien kuntien työperusteisen maahanmuuton edistämisen mahdollisuuksia.

2.5. Tutkimuskysymykset

Kunnissa, kuten muissakin organisaatioissa, mennyt kehitys ja tehdyt päätökset vaikuttavat nykytilanteeseen. Kunnan alueella harjoitettavaa maahanmuuttopolitiikkaa toteutetaan pääosin kotoutumisohjelmassa mainittujen politiikkalinjausten ja toimenpidekokonaisuuksien kautta, joten tutkimusta varten selvitän tarkemmin kotoutumisohjelman luonteen, sen sijoittuminen kunnan muiden strategisten ohjelmien kokonaisuuteen ja ohjelman päivitystarpeen tällä hetkellä. Hyödyllistä on selvittää kotoutumisohjelman laatimisen verkostosto ja prosessi, eli käytännössä se, mitkä organisaatiot ja toimijat osallistuvat ohjelmatyöhön ja miten tämä työ etenee. Tästä tiedontarpeesta muotoutuu tutkimuskysymys numero 1

Tutkimuskysymys 1: Mitkä ovat kunnan maahanmuuttopolitiikan lähtökohdat?

Kunnan nykyinen maahanmuuttohallinto ja palvelut ovat se perusta, jonka pohjalta voi arvioida myös työperusteisen maahanmuuton onnistumisen edellytyksiä kunnissa. Työmuodot ja palvelut ovat samat, vaikka ne suunnattaisiin työperusteisille muuttajille. Kun selvitän kunnan maahanmuuttopolitiikan käytännön työtä, mielenkiintoni kohteina ovat käytännön työssä tapahtuneet muutokset, kunnan maahanmuuttotyön verkosto, järjestöjen ja kolmannen sektorin osallistuminen maahanmuuttotyöhön sekä maahanmuuttotyön tuloksien ja siihen varattujen määrärahojen seuraaminen. Haastateltavilta tiedustelen heidän käsityksiään valtiosuusjärjestelmästä ja muista maahanmuuttoliittisten toimenpiteiden rahoittamisen kanavista

Tutkimuskysymys 2: Miten kunnat tekevät käytännön maahanmuuttotyötä?

Seuraavaksi haluan selvittää työperusteisen maahanmuuton toimenpiteitä tai suunnitelmia kunnissa. Mitkä ovat kunkin kunnan työperusteisen maahanmuuton painotukset, suunnitelmat ja työtavat. Kysyn haastateltavilta heidän käsityksensä työvoimavajeesta ja kunnan tarvetta osallistua yritysten ulkomaisen työvoiman rekrytointiin ja mikä on kunnan oma rekrytointipolitiikka. Omina alateemoina ovat maahanmuuttajille suunnatut tiedotustoimenpiteet, erityisen työllisyysverkon mahdollinen perustaminen maahanmuuttajien työllistymistä varten sekä asenteiden merkitys paikallisen työperusteisen maahanmuuttopolitiikan edistämässä.

Tutkimuskysymys 3: Miten kunnan työperusteinen maahanmuuttajatyö on järjestetty kunnissa tai millaisia suunnitelmia kunnalla on sen järjestämiseksi?

Kunnat tuskin pystyvät edistämään työperusteista maahanmuuttoa vain omien voimavarojensa avulla. Yhteistyön pääteemassa käsittelen niitä kunnan ratkaisuja ja päätöksiä, joilla se osallistuu maahanmuuttopolitiikan ja erityisesti työperusteisen maahanmuuttopolitiikan edistämiseen. Tätä yhteistyötä kunnat saattavat tehdä pääasiassa alueperusteisesti tai yhdessä työhallinnon organisaatioiden kanssa. Erityisenä alateemana on kotoutumissuunnitelman laatimisen yhteistyö kunnan ja työvoimatoimiston välillä

Tutkimuskysymys 4: Miten kunnat onnistuvat yhteistyössä?

Lopuksi on aina hyvä pyrkiä hahmottamaan tulevaisuutta. Viimeisenä tutkimuskysymyksenä on kunnan maahanmuuttopolitiikan haasteet sen tulevat muutokset. Mielenkiintoisia kysymyksiä ovat: Mikä olisi se mahdollinen ideaalinen tilanne tai edellytykset, joilla kunkin kunnan maahanmuuttopolitiikasta saataisiin mahdollisimman paljon hyötyä kunnalle. Kysyn maahanmuuttokoordinaattoreilta, kuuluuko työperusteisen maahanmuuton edistäminen heidän mielestään ylipäätään kunnan tehtäviin ja millä edellytyksillä. Koska haastateltavat ovat maahanmuuton ammattilaisia, haluan heidän lyhyen arvionsa kansallisen työperusteisesti painottuneen maahanmuuttopolitiikan menestymisen mahdollisuuksia Suomessa.

Tutkimuskysymys 5: Mikä on Suomen tai kuntanne maahanmuuttopolitiikan tulevaisuus?

2.6. Menetelmänä laadullinen tutkimus

Tämän luvun tarkoituksena on selvittää tutkimukseni case-kuntien valinnan perusteet. Sen lisäksi kerron tutkimukseni perustuvan laadulliseen tutkimukseen ja sen, miten tutkimukseni tulosten analysointi tehtiin teemoittelun avulla.

2.6.1. Tiedonhankinta ja aineisto

Valitsin tutkittaviksi kunniksi ja haastattelupaikkakunniksi maahanmuuttopoliittisen ohjelmasuunnittelun merkittävimpiä kuntia Suomessa. Valituiksi tulivat Tampereen, Kotkan ja Vantaan kaupungit. Perusteluina olivat lähinnä seuraavat tekijät: Näissä kaupungeissa maahanmuuttopolitiikan suunnittelun ja toteuttamisen aktiivisuus on kohtuullisen korkea. Niissä maahanmuuttajien määrä tai heidän suhteellinen osuutensa on suuri kunnan väestöstä Suomen mittakaavassa. Vaikka edelliset kriteerit eivät näissä tutkittavissa kunnissa toteutuisikaan, työperusteisesti muuttaneiden maahanmuuttajien merkitys esimerkiksi asiantuntijatehtävissä paikalliselle elinkeinoelämälle voi olla tärkeä tai sitten kaupunki on valinnut työperusteisen maahanmuuton edistämisen hyvin tärkeäksi kunnan kehittämisen teemaksi. Kunnissa on tämän johdosta kehitelty paikallisen yleisen maahanmuuttopolitiikan suunnittelun ja toteuttamisen niin sanottuja parhaita käytäntöjä ja hyviä työtapoja tai sitten erityisesti työperusteisen maahanmuuton

edistämisen edellyttämiä palveluita. Vaikka monet keskisuuret ja pienet kunnat saattaisivat olla hyvinkin tutkimuksen kannalta mielenkiintoisia, niiden tutkiminen on jouduttu jättämään tutkimuksen ulkopuolelle tutkimusteknisistä syistä. Tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella yhden kunnan maahanmuuttopolitiikan todellisuutta mahdollisimman syvällisesti teemahaastattelujen keinoin.

Jokaisessa kunnassa haastateltiin kunnan maahanmuuttohallinnosta ja kotouttamistoimenpiteistä vastaavaa maahanmuuttokoordinaattoria sekä paikallisen työvoimahallinnon edustajaa. Tämän lisäksi haastattelin sekä Vantaalla ja Tampereella kunnan keskushallinnon tai elinkeinotoimen viranhaltijaa, jolle kuuluivat kunnan työllisyyden hoitaminen ja rekrytointi. Haastattelujen tulosten purkamisessa hyödynnettiin kunnallisia julkaisuja. Kerron tarkemmin haastattelujen käytännön toteuttamisesta alaluvussa 5.1. *Tutkimustyön suorittaminen ja aineisto.*

2.6.2. Tutkimuksen laadulliset perusteet

Tämä tutkimus on laadullinen tutkimus. Kvalitatiiviselle tutkimukselle on Hirsijärven ym. (2001, 23-25) mukaan ominaista kokonaisvaltainen tiedonhankinta, ihmisen tutkiminen, induktiivinen analyysi, tarkoituksenmukainen kohdejoukko, ainutlaatuisuus ja laadullisten metodien käyttö. Laadullisessa tutkimuksessa on aina tavallaan kyse tapauksesta. Tapaustutkimus voidaan määritellä Yin mukaan (1987, 23-25) empiiriseksi tutkimukseksi, jossa tutkitaan nykyajassa tapahtuvaa ilmiötä todellisessa elämäntilanteessa, sen omassa ympäristössä. Yleensä tapaustutkimus kohdistuu yhteen tapaukseen mutta myös usean tapauksen tutkimukset ovat mahdollisia. Tapaus voi olla Koskisen ym. (2005, 33) mukaan myös toiminnallinen, kuten prosessi tai rakenteellinen ominaisuus. Tapaustutkimuksessa tapaus ei ole otos jostain isommasta joukosta eikä sillä pyritä tilastolliseen yleistämiseen. Sen sijaan tapausta tutkitaan kontekstisidonnaisesti. Silloin huomioidaan paikalliset, ajalliset ja sosiaaliset kontekstit. Tutkimuksessa ei kysytä niinkään, kuinka yleistä jokin on, vaan kuinka tämä jokin tapahtuu, kuinka se on ollut mahdollista. Tapaustutkimuksen kannalta on kiinnostavampaa perehtyä jonkin ilmiön toimintalogiikkaan ja ilmiön muotoutumisen prosessiin kuin selvittää kuinka yleinen ilmiö on. Syrjälän ym. (1994, 15) mukaan tapaustutkimus on mahdollista toteuttaa myös kahden tai useamman tapauksen vertailuna. Tällöin vertaillaan usein kahta tai useampaa organisaatiota tai jotain tiettyä toimintaa niissä.

Tapaustutkimuksen käsitteitä ovat analyyttinen induktio ja aineistolähtöisyys. Tutkimuksellinen lähtökohta on silloin analysoitava tapaus, ei niinkään yleistävä teoria. Tapaustutkimuksen taustalla on oltava teoreettinen orientaatio, tutkimus ei voi olla vain kohteensa empiiristä kuvailua. Tutkimuksen tulokseksi ei tule tilastollisesta tietoa, vaan analyyttisesti yleistettyä tietoa. Silloin tapaustutkimus tuottaa uusia käsitteellistämisen tapoja, jotka auttavat jonkin ilmiön syvällisemmässä ymmärtämisessä. Nämä tuloksena syntyneet käsitteellistämisen tavat voivat toimia analyyttisen ajattelun välineinä myös muissa vastaavanlaisissa yhteyksissä ja konteksteissa. Silloin niillä voi olla siirrettävyyssarvoa, vaikka ne eivät olisikaan suoraan yleistettävissä, kun siirrytään kontekstista toiseen (Jokinen & Juhila 1996, 16-49).

Tässä tutkimuksessa on käytetty tutkimusmenetelmänä haastattelua. Hirsijärven & Hurmeen (2001, 42-44) mukaan haastattelu on päämäärähakuista toimintaa ja sen tarkoituksena on kerätä informaatiota. Sillä on siis ennalta määrätty tarkoitus. Haastattelija aloittaa keskustelun, ohjaa ja johdattelee sitä. Tässä tutkimuksessa sovellettiin teemahaastattelun tekniikkaa. Hirsijärven ym. (2000, 195) mukaan teemahaastattelussa haastattelijan on tiedettävä keskustelun aihealueet, mutta tarkkoja kysymyksiä ei tarvitse esittää. Eskolan mukaan (1998, 153 ja 179) teemahaastattelurungon rakentamisessa voidaan käyttää aiemmista tutkimuksista kerättyjä teoreettisia näkemyksiä ja omaa kokemusta. Teemahaastattelurungon luominen on mielestäni jo eräänlaista aineiston esiluokittelua. Teemoittelu on suositeltava aineiston analysointitapa jonkin käytännöllisen ongelman ratkaisemisessa, koska haastattelusta voi poimia käytännöllisen tutkimusongelman kannalta olennaista tietoa. Joskus jo haastattelun kuvailu riittää tutkimuksen ongelmien vastaukseksi ja haastattelurunkoa voi käyttää lähes sellaisenaan analyysin jäsennyksenä

Tutkimuksessa pyrittiin Koskisen ym. (2005, 55-145) mukaan ottamaan huomioon se, että julkisuuteen tulee vain osa organisaation ja ”eliitin” papereista ja niissäkin on vain osa tiedoista. Koska kirjallisesta aineistosta saa helposti ylivilallisen, ylirationaalisen, kaunistellun ja sekä päätöskeskeisen kuvan maailmasta tai tutkittavasta ilmiöstä, pyrin tässä tutkimuksessa paneutumaan kirjallisen aineiston ja haastattelun vertailuun sekä haastattelun kriittiseen käsittelyyn. Koskisen käsite reaktiivisuus tarkoittaa sitä, että haastattelussa ja tutkimuksessa on aina huomioitava (yritys)salaisuuksien ja strategioiden, viestintä- ja protokollakysymysten ja poliittinen konteksti. Tässä tutkimuksessa kyseessä on kuitenkin niin sanottu eliittihaastattelu, jossa haastateltavalla on mukana virallisen linjan mukaista puhetta, kliseitä, stereotyyppisiä, ohjelmajulistuksia. Johtajien yksi tehtävä on pitää yllä tällaisia ”agendoja”. Lähtökohtani oli se, että maahanmuuttopolitiikassa

kyseessä on ”hajautunut tieto”, jossa tieto hajautuu usealle eri ihmiselle mutta osaaminen piilee paremminkin niissä prosesseissa, joilla tätä tietoa hallitaan.

2.6.3. Analysointi ja tulkinta

Aineiston analyysissä on menetelmänä käytetty teemoittelua, joka pohjautuu tekemieni teemahaastattelujen teemoihin. Tämän lisäksi aineiston analyysissä tuli esiin muita teemoja, joihin kuuluivat myös alkuperäisten teemojen väliset yhteydet. Haastattelujen analyysi oli tutkimuksessani haastatteluaineiston luokittelua erilaisten haastattelun sisältöä mielestäni parhaiten kuvaavien sanojen avulla. Tämän tekniikan avulla järjestin haastatteluaineiston uudestaan, jolloin alkuperäisestä teemahaastattelurungosta muodostui haastattelun sisältöä mielestäni paremmin kuvaava aineiston uusi järjestys. Tämän uudelleen muodostuneen haastatteluaineiston luokittelin jälleen kerran, jolloin luokittelun kriteerinä olivat haastattelukuntien välisiä eroja koskevat sisällön ilmaukset. Nämä ilmaukset esitetään vertailutaulukoissa johtopäätökset, luku 6, jossa olen luokitellut kuntien väliset maahanmuuttopolitiikan eroavaisuudet. Tässä analyysinvaiheessa järjestin nämä kuntien välisiä eroja kuvaavat ilmaukset myös näitä eroja mielestäni parhaiten selittävien kriteerien perusteella. Nämä kriteerit olivat: Olosuhteet, työtavat, hallinnollinen rakenne ja näistä edellä mainituista selittävästä tekijöistä johtuvat kunnan maahanmuuttopolitiikan seuraukset. Näiden taulukoiden ilmaukset ovat osittain päällekkäisiä ja ehkä hieman eri tason ilmauksia. Näiden taulukoiden jälkeen pyrin takaisin kokonaisuuteen, synteesiin, jolloin johtopäätöskappaleen pohdiskeluissa tulkitsin ilmiötä uudelleen teoreettisesti. Tässä aineiston analyysissäni vaihtelivat peräkkäin, päällekkäin ja lomittain aineiston kuvailu, luokittelu ja yhdistely. Pyrin vahvaan (thick) kuvailuun, mutta siinä en täysin mielestäni onnistunut. Kuvailussa oli tärkeitä asiayhteyttä kuvaavan tiedon, eli kontekstittiedon keräämiseen

2.6.4. Tutkimuksen rakenne

Tutkimus on jaettu kahdeksaan päälukuun. Tutkimuksen ensimmäisessä johdantoluvussa esittelen tutkimuksen yleistä taustaa. Kerron, mikä herätti kiinnostukseni tutkimuksen aihetta kohtaan ja sen, miksi tutkimus on mielestäni tärkeä.

Luvut kaksi, kolme ja neljä ovat tutkimukseni viitekehys. Jaan tämän viitekehysten tutkimuksen teoreettiseen viitekehykseen ja maahanmuuton viitekehykseen. Luvussa kaksi jaan tutkimukseni lähtökohdat teoreettisiin ja maahanmuuttopolitiittisiin lähtökohtiin. Teoreettisessa viitekehyyksessä

paneudun paikallisen hallinnan käsitteeseen ja hierarkia-verkostot-markkinat -problematiikkaan. Maahanmuuttopoliittisissa lähtökohdissa kerron maahanmuuton yleisistä lähtökohdista ja joistakin maahanmuuttopoliittikkaa ja maahanmuuton motiiveja selittävistä malleista. Tässä luvussa esittelen myös tutkimukseni tavoitteet, tutkimusongelman ja siitä johdetut tutkimuskysymykset. Kerron laadullisen tutkimukseni tiedonhankinnasta ja aineistosta sekä tekemäni analysoinnin ja tulkinnan perustelut.

Luvut kolme ja neljä ovat tutkimukseni maahanmuuttopoliittinen viitekehys. Luku kolme kertoo maahanmuuton määritelmistä ja käsitteistä sekä työperusteisesta maahanmuutosta. Luvussa neljä selvitetään koko maahanmuuttoon sekä erityisesti työperusteiseen maahanmuuttoon vaikuttavat dynaamiset ja institutionaaliset tekijät. Luvussa selvitetään lainsäädännöllinen tai muu työperusteiseen maahanmuuttoon liittyvä viranomaisten toiminta. Luvussa lähtökohtana on valtion maahanmuuttopoliittinen ohjelma, jonka jälkeen mainitaan kunnan kannalta keskeiset maahanmuuttopoliittiset toimijat.

Luvussa viisi kerrotaan tekemistäni haastatteluista, niiden analyysistä ja tulkinnasta. Luvun alaluvut jakautuvat luvussa kaksi esitettyjen tutkimuskysymysten mukaisesti. Luku sisältää lisäksi tutkittavien kuntien maahanmuuttopoliittisten olosuhteiden kuvailua.

Luvuissa kuusi ja seitsemän vastaan esittämiini tutkimuskysymyksiin. Luvussa kuusi paneudun kuntien maahanmuuttopoliittisten erojen selvittelyyn. Luku jakaantuu näihin selittäviin tekijöihin, joita ovat hallinnon rakenteet, maahanmuuttopoliittiset työtavat ja olosuhdetekijät. Luvussa seitsemän teen näistä edellä mainituista tekijöistä yleisempiä päätelmiä. Luvussa kahdeksan on tutkimukseni loppupäätelmät, jossa on kerrottu tavallaan yhteenvetona aivan keskeisimmät tulokset. Tutkimuksessani **ei ole** liitteenä teemahaastattelurunkoa, koska olen selvittänyt tutkimukseni keskeiset teemat luvussa 2.5. *Tutkimuskysymykset*.

3. MAAHANMUUTON MÄÄRITELMÄT

Tämä luku jakaantuu maahanmuuton määritelmiin ja käsitteisiin. Tässä luvussa kerron myös maahanmuuttoa määrittelevistä keskeisimmistä laeista ja työlupakäytännöstä. Syvennän

maahanmuuton viitekehystä selvittämällä kotoutumisen ja työperusteisen maahanmuuton dynamiikan.

3.1. Monet ovat maahanmuuton käsitteet

Suomessa asuvat maahanmuuttajat voidaan jakaa kansalaisuuden, äidinkielen tai syntymävaltion mukaan. Ulkomaalaisia oli 31.12.2005 yhteensä noin 114 000, vieraskielisiä, joiden äidinkielenä ei ole suomi, ruotsi tai saame, noin 144 000 ja ulkomailla syntyneitä 177 000 henkilöä. Ulkomailla syntyneistä osa on suomalaisia paluumuuttajia ja vieraskielisistä osa on saanut Suomen kansalaisuuden (Työministeriön julkaisu 2006: Maahanmuuttoasiat vuonna 2005.)

Koska maahanmuuttaja- ja joidenkin kuntien käyttämän käsitteen mukainen monikulttuurisuustyö kohdistuu varsin suureen määrään erilaisessa juridisessa asemassa oleviin henkilöihin ja henkilöryhmiin, lienee syytä tarkastella tällä hetkellä Suomessa käytössä olevaa käsitteistöä. Termistö on työvoimaministeriön yleiskirjeen mukainen. Osa käsitteistä liittyy humanitaariseen maahanmuuttoon. Seuraava jaottelu on Tampereen kotoutumisohjelman (2005, 4-6) mukainen:

Maahanmuuttaja on yleiskäsite, jota käytetään kuvaamaan kaikkia Suomaan maahan muuttaneita henkilöitä.

Suomen oikeuden kannalta *ulkomaalainen* on henkilö, joka ei ole Suomen kansalainen. Ulkomaalainen voi siis olla jonkin toisen maan kansalainen tai kansalaisuutta vailla oleva, esimerkiksi turisti, liikemies, tai pitkäaikaisessa tarkoituksessa maahan muuttanut siirtolainen, pakolainen tai turvapaikanhakija.

Siirtolainen on henkilö, joka muuttaa pysyvässä tarkoituksessa toiseen maahan hankkiakseen sieltä toimeentulonsa. Siirtolaisia eivät ole esimerkiksi opiskelijat tai turistit.

Siirtotyöntekijä hakeutuu toiseen maahan hankkiakseen elantonsa, mutta ei asetu maahan pysyvästi.

YK:n pakolaisen oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen mukaan *pakolainen* on

henkilö, joka asuu tällä hetkellä kotimaansa ulkopuolella ja jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa kotimaassaan vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen, tai poliittisen mielipiteen johdosta. Esimerkiksi sota, luonnonkatastrofi tai köyhyys eivät ole YK:n määritelmän mukaisia pakolaisasemaan oikeuttavia syitä. Pakolaisiksi kutsutaan Suomessa yleensä myös henkilöitä, jotka ovat saaneet jäädä maahan suojelun tarpeen vuoksi tai humanitaarisista syistä.

Turvapaikanhakija on henkilö, joka pyytää suojaa ja oleskeluoikeutta vieraasta maasta. Turvapaikkahakemus on jätettävä maahan tullessa tai mahdollisimman pian maahan tulon jälkeen. Turvapaikanhakijan pakolaisuus todetaan vasta hakemukseen annetulla päätöksellä, joten tulisi välttää pakolainen sanaa ennen kuin päätös on annettu.

Kiintiöpakolainen on henkilö, jolla on YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun myöntämä pakolaisen asema ja jolle on myönnetty maahantulolupa vuosittain valtion tulo- ja menoarvion on yhteydessä päätettävän pakolaiskiintiön puitteissa.

Paluumuuttaja, joka ei ole pakolainen, on ulkosuomalainen, joka on asunut Suomen rajojen ulkopuolella ja palaa takaisin Suomeen. Heitä ovat esimerkiksi Ruotsin suomalaiset, Viron ja entisen Neuvostoliiton suomalaisen, mm. inkeriläiset jne.

Annika Forsander (2004, 5) on kehittänyt seuraavan maahanmuuttoperusteita koskevan yksityiskohtaisen typologian:

Työperusteinen maahanmuutto

- a) Asiantuntijamuutto
- b) Muun ammattitaitoisen työvoiman muutto
- c) Keikkatyöläiset
- d) Yrittäjät
- e) Kansainvälinen harjoittelu
- f) Au-pairit ja muut kotitaloustyöntekijät
- g) Sesonkityövoima

Perheperustainen maahanmuutto

- a) Kansainvälinen perheenmuodostus: Suomen kansalaisten ja Suomessa asuvien ulkomaalaisten aviopuolisoiden ja muiden perheenjäsenten maahanmuutto
- b) Kansainvälinen perheenyhdistäminen: Muista syistä maahan tulleiden maahanmuuttajien perheenyhdistäminen ja avioituminen ulkomaalaisen puolison kanssa

Etnisperustainen muutto

- a) Inkerinsuomalaisten ja perheenjäsenten maahanmuutto
- b) Nykyisten tai entisten Suomen kansalaisten paluumuutto

Opiskeluun perustuva muutto

- a) Tutkinto-opiskelijat
- b) Opiskelijavaihto

Pakolaiset

- a) Turvapaikkaprosessissa olevat
- b) Oleskeluluvan saaneet turvapaikanhakijat
- c) Kiintiöpakolaiset

Eläkeläisten muuttoliike

- a) Eläkkeelle jääneiden nykyisten tai entisten Suomen kansalaisten paluumuutto
- b) Suomen kansalaisten rotaatiomuutto “etelän” ja Suomen välillä
- c) Maahanmuuttajataustaisten rotaatiomuutto lähtömaan ja Suomen välillä

Laiton tai dokumentoimaton muutto

- a) Oleskeluluvan tai viisumin ylittäjät
- b) Ihmiskaupan uhrin
- c) Maahan jääneet kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneet
- d) Dokumentoimattomasti maassa oleva ja työskentelevä työvoima

Edellä oleva typologia kuvaa vain maahanmuuttoperusteiden moninaisuutta. Epäilemättä muuttopäätöksen tehneen Suomeen tulevan maahanmuuttajan motiivit ovat sekoittautuneita ja kaksi tai useampaa perustetta voi yhdistyä. Tutkimustani varten typologia on liian yksityiskohtainen. Tutkimuksessani keskityn työperusteiseen maahanmuuttoon, jolloin sitä erottavana käsitteenä tästä on humanitaarinen maahanmuutto.

3.2. Maahanmuuttoa säätelevät lait ja tärkeimmät käytännöt

Tärkeimpiä maahanmuuttajien oikeusasemaan vaikuttavia lakeja ovat: Ulkomaalaislaki (301/2004), Kansalaisuuslaki (359/2003), Kotikuntalaki (201/1994) ja Laki ja asetus maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (483/1999). Ulkomaalaislain tärkein työperusteista maahanmuuttoa koskeva säännöstö on työlupajärjestelmä. Monen kunnan maahanmuuttopolitiikkaa määrittelee myöskin kotoutumiseen saatavien valtionosuuskorvausten taso.

Laki ja asetus maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (483/1999) on tärkeä laki sekä maahanmuuttajien että kunnan kannalta. Lakia kutsutaan yleisesti *kotoutumislaki*ksi. Lain alkuperäisenä tavoitteena oli säädellä lähinnä humanitaarista maahanmuuttoa. Kunnat ovat kehittäneet lain tavoitteiden ja määräysten pohjalta myös muilla perusteilla maahan tulleille maahanmuuttajille palveluja. Työhallinnon julkaisun numero 263 (2000, 22) mukaan kotouttamislain piiriin kuuluvat ne maahanmuuttajat, joilla on kotikunta Suomessa. Lain perusteella viranomaiset, lähinnä työvoimahallinto ja kunta, tarjoavat maahanmuuttajille yksilöllisiä toimenpiteitä kolmen vuoden aikana, jos he ovat työttömiä työnhakijoita tai sosiaalitoimiston asiakkaita. Tämän lain perusteella kunnat saavat myös valtionkorvauksia pakolaisten tai heihin verrattavien maahanmuuttajien sekä inkeriläisten paluumuuttajien vastaanotosta aiheutuviin kustannuksiin kolmen vuoden ajalta. Valtion osuuden maksamisen peruste alkaa, kun maahanmuuttaja on rekisteröitynyt kunnan jäseneksi. Tähän lakiin perustuvat myös kunnalliset kotouttamisohjelmat.

Kotikuntalaki (201/1994) määrittelee nimensä mukaisesti Suomessa asuvien henkilöiden, myöskin maahanmuuttajien, kotikunnan. Yksityisen henkilön kannalta tärkein kotikuntaan liittyvä vaikutus

on kunnan jäsenyys. Kunnan jäsenyyteen liittyvistä oikeuksista tärkeimpiä ovat äänioikeus kunnallisvaaleissa ja kunnallisissa kansanäänestyksissä, vaalikelpoisuus kunnan luottamustoimiin, oikeus kunnallisvalituksen tekemiseen sekä tärkeimpänä oikeus kunnan palvelujen käyttämiseen. Keskeisimpiä kunnallisia palveluita ovat sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut sekä opetus- ja kulttuuritoimen palvelut. (Työhallinnon julkaisu 325, 18.) Merkittävä osa suomalaisesta sosiaaliturvasta on asumisperusteista, joka rahoitetaan verovaroin ja sosiaalivakuutusmaksuin.

Ulkomaalaislain tärkein työperusteista maahanmuuttoa koskeva säännös koskee työlupajärjestelmää. Määräaikaisesti Suomessa oleskelevien ulkomaalaisten voidaan arvioida viime vuosina aloittaneen vuosittain noin 30 000 erilaista työtekojaksoa. Nämä ovat olleet pääosin sesonkiaikaan sijoittuvia maatilatalouden lyhytaikaisia työlupia. Työhallinnon julkaisun numero 325 (2000, 22) mukaan Suomen maahanmuuttopoliittikan periaatteena työlupia myönnettäessä on ollut se, ettei ulkomaista työvoimaa tule käyttää työvoimareservinä, johon turvaututtaisiin työvoimapulana aikana ja joka velvoitettaisiin lähtemään maasta työllisyystilanteen huonontuessa. Työryhmän ehdotuksessa hallituksen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi (2005, 12) kritisoidaan kuitenkin sitä, että järjestelmä on monimutkainen ja vaikeaselkoinen. Työnteko-oikeutta koskevat säännökset ovat yksityiskohtaisia mutta tulkinnanvaraisia. Monissa EU-maissa työlupakäytäntöä on muutettu joustavammaksi, koska Euroopan unionin maissa vallitsee jo ankara kilpailu osaavasta työvoimasta.

Työministeriö päätti keskittää työlupa-asioiden hoidon vuonna 2006 kolmeen yksikköön tämän palvelun parantamiseksi. Näin pyritään takaamaan paremmin päätösten yhtenäisyys, laatu ja palvelun nopeus. Työlupayksiköt toimivat Vantaalla, Tampereella ja Lappeenrannassa.

Kunnat kattavat sekä lakisääteisten että harkinnanvaraisten palvelujen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset osin kuntien omilla vero- ja muilla tuloilla, osin valtiolta saaduilla valtionosuuksilla sekä maksutuloilla (Työhallinnon julkaisu 325, 45). Suomen kuntaliiton kannanoton mukaan myös muut kuin humanitaarisin perustein maahan muuttaneet tarvitsevat kuntien järjestämiä palveluja. Asumisperusteisen peruspalvelujärjestelmän vuoksi myös heille kuuluvat mm. koulu-, päivähoito-, terveydenhuolto-, vammaishuolto yms. palvelut, jotka ovat pääosin kuntien kustantamia. Kuntaliitto edellyttääkin, että valtionosuusjärjestelmä uudistetaan siten, että maahanmuuttajat tulisi huomioida erityisenä laskennallisena kustannustekijänä sosiaali- ja terveydenhuollossa ja valtionosuutta korottavana tekijänä opetustoimessa. (Suomen kuntaliiton maahanmuuttopoliittiset linjaukset 2004, 6.)

Valtionosuusviranomaiset ovat arvioineet, ettei edes tämän humanitaarisen (pakolaisperusteisen) maahanmuuton kustannuksiin saatu valtionosuus kata kuin kolmanneksen kunnan todellisista kustannuksista. Humanitaarisesta maahanmuutosta aiheutuu lisäkustannuksia kunnille paljon tätä kolmea vuotta pidemmältä ajalta. Kun maahanmuuttajien suhteellinen osuus vaihtelee kunnissa erittäin paljon (0,1 - 10 % kunnan väestöstä), kunnat joutuvat maahanmuuttajista aiheutuvien kustannusten osalta hyvin eriarvoiseen asemaan. Vallitseva valtionosuusjärjestelmä on saattanut aiheuttaa sen, että maahanmuuttoon liittyvät kehitys- yms. hankkeet ovat valtaosin erityisrahoituksella tehtyjä kertaluonteisia projektihankkeita. Tällä hetkellä esimerkiksi Vantaan kaupunki on pilottikuntana selvittämässä maahanmuuttajien aiheuttamia todellisia lisäkustannuksia kunnallistalouteen.

3.3. Kotoutuminen

Monesti maahanmuuttopoliittisessa keskustelussa tai selvityksissä käytetään *kotouttamisen* tai *kotoutumisen* käsitteisiin. Hallituksen maahanmuuttopoliittisen ohjelman (2005, 7) mukaan kotoutumisella tarkoitetaan maahanmuuttajien yksilöllistä kehitystä, jonka tavoitteena on se, että he voivat osallistua työelämään ja muuhun yhteiskunnan toimintaan. Samalla kotoutumisen tavoitteena on se, että maahanmuuttaja säilyttäisi oma kielensä ja kulttuurinsa. Kotoutumista voidaan tarkastella myös kaksisuuntaisena keskinäisen mukautumisen prosessina. Silloin kotoutumiseen osallistuvat maahanmuuttajien lisäksi työ- ja muut lähiyhteisöt sekä koko yhteiskunta.

Aikaisemmin käytettiin käsitettä *kotouttaminen*, jolla tarkoitettiin maahanmuuttajiin kohdistettuja yhteiskuntapoliittisia toimenpiteitä. Käsitteellä *kotoutuminen* halutaan korostaa maahanmuuttajan aktiivista roolia oman kotoutumisensa suuntaajana. Maahanmuuttaja ei ole pelkästään toimenpiteiden passiivinen kohde, vaan kyse on aktiivisesta vuorovaikutuksesta.

Kotoutuminenkin voidaan vielä jakaa osakäsitteisiin. Euroopan neuvosto on julkaissut teoksen *Measurement and Indicators of Integration* (1997), jossa kotoutumisen osa-alueiksi on määritelty taloudellinen, poliittinen, sosiaalinen ja kulttuurinen kotoutuminen. Taloudellinen kotoutuminen merkitsee, että maahanmuuttaja saavuttaa uudessa kotimaassaan muuta väestöä vastaavan työllisyyden, tulot, koulutuksen ja asumistason. Poliittisella kotoutumisella puolestaan tarkoitetaan sitä, että maahanmuuttaja osallistuu uuden yhteiskunnan poliittiseen toimintaan esimerkiksi seuraamalla tiedotusvälineitä, äänestämällä, hakemalla kansalaisuutta ja järjestäytymällä.

Sosiaalista kotoutumista ovat muun muassa kielitaito ja suhteet valtaväestöön. Kulttuurinen kotoutuminen merkitsee uuden yhteiskunnan omaan etniseen alakulttuurin kotoutumista. (Manninen, 2005, 7–8.)

3.4. Työperusteinen maahanmuutto

Suomen hallituksen maahanmuutto-ohjelman tavoite on työperusteisen maahanmuuton edistäminen. Millaista tämä työperusteinen maahanmuutto olisi? Koska ohjelma ei sitä lausu, tarkastelen asiaa kuvailemalla jo maassa olevien maahanmuuttajien yleisiä ominaisuuksia ja työmarkkina-asemaa.

Maahanmuuttajat ovat nuorempia ja koulutetumpia kuin suomalaiset keskimäärin. Kansalaisuusryhmittäin tarkasteltuna Suomen ulkomaalaisten ikärakenne vaihtelee paljon. Lasten suhteellinen määrä on ollut korkea sellaisissa kansalaisryhmissä, jotka ovat pääasiassa tulleet maahan pakolaisina sekä perheen yhdistämisen kautta. (Tilastokeskus 2005, 10). Suomeen muuttaa vuosittain myös erityisesti Ruotsista paluumuuttajia, jotka ovat pääasiassa iäkkäämpää väestönosaa. Suomeen muuttajat ovat yleensä parhaassa työiässä olevia 20-34-vuotiaita, joiden joukossa on paljon perheellisiä. Ulkomaan kansalaisten ikärakennetta hallitsevat 25-39-vuotiaat. Ikärakenteiden selvä ero on otettava huomioon väestöllisiä tunnuslukuja laskettaessa (Nieminen 2004.) Suomalaisen väestön vastaavaa ikärakennetta hallitsevat 45-57-vuotiaat.

Ulkomaalaisten koulutustaso eroaa suomalaisten koulutustasosta. Kun Suomen kansalaisista noin 30 prosentilla on perusasteen tutkinto, on vastaava luku ulkomaalaisten kohdalla kaksinkertainen. Keskiasteen tutkinnon suorittaneita on puolestaan suomalaisissa puolta enemmän: Keskiasteen tutkinto on suomalaisilla 41,3 prosentilla ja ulkomaalaisilla noin 21,8 prosentilla on. Korkea-asteen tutkinnon on suorittanut noin viidennes ulkomaalaisista ja neljännes Suomen kansalaisista. Korkeakoulutettujen osuus on huomattava erityisesti ukrainalaisten (34 %), kiinalaisten (29,8 %), saksalaisten (28,3 %) ja venäläisten (27,7 %) kohdalla. Matalasti koulutettuja taas on erityisesti pakolaisryhmissä. (Tilastokeskus 2005a, 33). Osa pakolaisista on tullut maista, joiden koulutusjärjestelmä poikkeaa länsimaisesta. Näissä tapauksissa koulutus jää tuntemattomaksi.

1990-luvulla maahanmuuttajien työttömyysaste oli jopa 50-60 %. Vielä nytkin maahanmuuttajien työttömyysaste vaihtelee suuresti kansallisuuden mukaan. Työvoimaministeriön selvitysten mukaan (Maahanmuuttoasiat vuonna 2005, 3) työvoimatoimistoissa oli vuoden 2005 aikana keskimäärin 28

300 ulkomaalaista työnhakijaa, joista työttömiä oli 14 400. Tämä vastasi arviolta 28 prosentin työttömyysastetta. Maahanmuuttajat ovat toisaalta hyvin heterogeeninen ryhmä. Eri maista tulleiden maahanmuuttajien työllisyysasteet poikkeavat suuresti toisistaan. Forsanderin (2002, 44) mukaan maahanmuuttajien heikkoon työllisyystilanteeseen johtaneet syyt liittyivät osaksi maahanmuuttajien omiin resursseihin: heidän työpanoksensa tai osaamisensa eivät ole kysytyjä työmarkkinoilla. Maahanmuuttajilta puuttuvat myös omat verkostot, koska Suomeen ei ole aikaisemmin värvätty ulkomaista työvoimaa. Suomessa ei ole vanhoja maahanmuuttajayhteisöjä tai -verkostoja jotka voisivat opastaa vastatulleet uusiin oloihin. Toisaalta maahanmuuton piikki ajoittui vaikeaan ajankohtaan; Suomessa oli paha lama 1990-luvun alkupuoliskolla.

Työhallinnon julkaisun mukaan maahanmuuttajien korkean työttömyyden lisäksi heillä on toinen keskeinen työmarkkinaongelma. Heidän työvoimaan kuulumisen aste on alhainen. Ulkomaan kansalaisten työllisyysaste oli vuoden 2003 lopussa keskimäärin 55%, mikä on noin 14% matalampi kuin Suomen kansalaisilla. Maahanmuuttajien alhaisempi työvoimaan kuuluvuus johtuu mm. siitä, että maahanmuuttajaväestössä on suhteellisesti enemmän lapsiaan kotona hoitavia äitejä (Työhallinnon julkaisun numero 320, 2004, 35.)

Maahanmuuttajien työmarkkina-asemaa ovat luonnehtineet samat asiat kuin muuta työmarkkinoiden marginaalia. Maahanmuuttajilla vuotottelevat pätkätyöt, työttömyys ja työhallinnon koulutus- ja työllistämistoimenpiteet. Pitkäaikaistyöttömien kovaan ytimeen kuuluu työikäisistä maahanmuuttajista arviolta kymmenen prosenttia. Tyypillistä maahanmuuttajien urakehitykselle on se, että he saavat aluksi matalan sisääntulokynnyksen työpaikat palvelualojen matalapalkkatöissä. Näistä sisääntuloaloista maahanmuuttajat voivat siirtyä uratikkailla eteenpäin, kun kielitaito, ammattitaito ja sosiaaliset suhteet kehittyvät (Forsander 2004, 30). Lisäksi työllistäviä aloja ovat usein opetus- ja sosiaaliala. Niiden tarjoamat tehtävät saattavat olla etnospesifejä, eli sidoksissa siihen, että työntekijä osaa kohderyhmänsä kieltä. Teollisuuden työllistävä vaikutus on edelleen kohtuullisen hyvä ja hoitoalan työllistävyys on kasvussa. Hoitoalan muodolliset kelpoisuusvaatimukset nostavat työllistämiskynnystä (Forsander 2004, 50). Maahanmuuttajien työmarkkina-asema ja tulotaso vakiintuvat melko hitaasti. Kansainvälisten ja suomalaisten tutkimusten mukaan vakiintuminen kestää noin 10 vuotta. (Pohjanpää ym. 2000, 20).

Jo maassa olevista maahanmuuttajista on siis vaikea löytää sellaisia irrallisia työvoimareservejä, joilla vastata työvoiman tarpeeseen. Miten paljon maahanmuuttajia sitten tarvittaisiin ja mille aloille? Ennusteita on laadittu työpaikkojen määrän kehityksestä ja työvoimahallinnon alueellinen

ennakointipalvelu pyrkii laatimaan ainakin lyhyen aikavälin ennusteita työvoimantarpeesta toimialoittain. Nämä ennusteet ovat kuitenkin alueellisia ja vaihtelevat suuresti maan eri osissa, joten niihin ei ole tässä yhteydessä mahdollista puuttua. Työnantajat ovat raportoineet nopeasti lisääntyvästä työvoiman rekrytointiongelmista tietyillä ammattialoilla. Forsanderin (2004, 155-158) mukaan nettomaahanmuuton pitäisi olla nykyisen 10 000 hengen sijasta 14 000 henkeä vuosittain, jotta väestön määrä pysyisi nykyisellä tasolla. Maahanmuutto, jolla työikäisen väestön osuus pysyisi nykyisellä tasolla, vaatisi noin 20 000 hengen nettomaahanmuuttoa vuosittain.

Olisiko maahanmuuttajia sitten tulossa? Lähestyn kysymystä aluksi siten, että ensinnäkin maahanmuutosta vain noin 60 prosenttia on ollut ulkomaan kansalaisten maahanmuuttoa. Maasta muuttavien ja myös maahanmuuttajien joukossa Suomen kansalaisten osuus on ollut suuri. Tämä muuttoliike on siis suurelta osin suhteellisen hyvin koulutettujen suomalaisten väliäikaista oleskelua ulkomailla. Työvoima 2020-työryhmän väliraportin mukaan työperusteisen maahanmuuton toteutunut trendi viimeisen viiden vuoden aikana on nouseva, mutta koostuu suurimmalta osin lyhytaikaisista muutoista. (Työvoima 2020 -työryhmän väliraportti, 2002). Ollaan siis erittäin kaukana siitä erilaisten skenaarioiden ja suunnitelmien hahmottelemasta tilanteesta, että Suomeen muuttaisi pysyväisluonteisesti tuhansittain helposti työmarkkinoille kiinnittyviä maahanmuuttajia. Näitä suunnitelmia eivät tue trendien mukaan tehtävät ennusteet, eivät maahanmuuttoa kanavoivat poliittiset tai hallinnolliset päätökset, eivät lähialueiden maastamuuttoa koskevat ennusteet, eivätkä edes tilastotiedot maahanmuuttajaväestön sijoittumisesta työmarkkinoille.

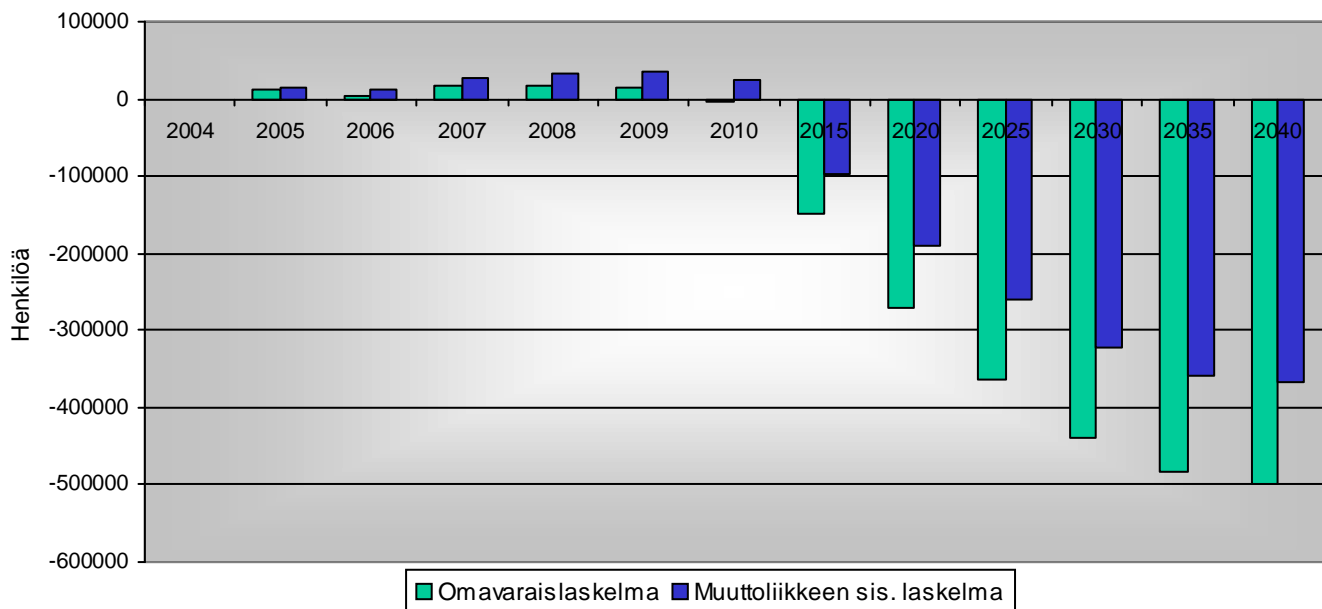
4. MAAHANMUUTTOON VAIKUTTAVAT TEKIJÄT

Tämä luku selvittää maahanmuuttoon sekä erityisesti työperusteiseen maahanmuuttoon vaikuttavat dynaamiset ja institutionaaliset tekijät. Dynaamiset tekijät kertoo niistä yhteiskunnallisista muutoksista, jotka vaikuttavat työperusteisen maahanmuuton kehittymiseen. Institutionaalisissa tekijöissä selvitetään työperusteiseen maahanmuuttoon liittyvä viranomaisten toiminta. Luvun lähtökohtana on valtion maahanmuuttopoliittinen ohjelma, jonka jälkeen mainitaan kunnan kannalta keskeiset maahanmuuttopoliittiset toimijat.

4.1. Maahanmuuttoon vaikuttavat dynaamiset tekijät

Euroopassa väestö vanhenee nopeammin kuin muualla maailmassa, mutta Suomessa muutos tapahtuu vielä tätä Euroopan kehitystä nopeammin. Lähivuosina suuret ikäluokat eläköityvät ja valtion, kunnan ja yksityiseltä sektorilta poistuu kymmeniätuhansia työpaikkoja. Jo nyt työmarkkinoilta poistuu enemmän väkeä kuin sinne tulee. (Työryhmän ehdotus hallituksen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi 2005, 6). Seuraavassa kuviossa on arvioitu työikäisen väestön muutosta sekä omavaraislaskelmana ja laskelmana, johon sisältyy muuttoliikkeen nettovaikutus.

Kuvio 1: Ennuste työikäisen väestön (15-64) muutoksesta vuodesta 2004, koko maa



Tilastokeskus, väestöennuste 2004. Taulukon laati Juhani Turtiainen. Pirkanmaan TE-keskus

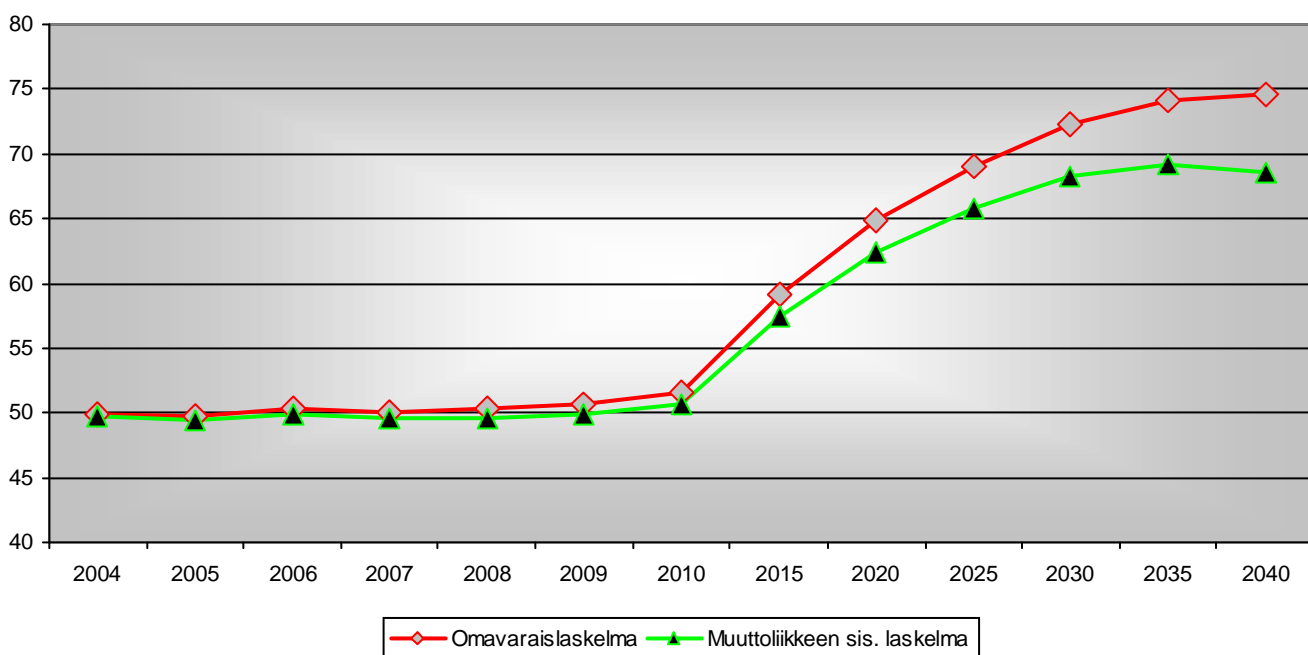
1990-luvun laman jälkeen pitkään staattisina pysyneet työvoimamarkkinat alkoivat muuttua: Alueellinen keskittyminen oli voimakasta ja alueiden väliset erot alkoivat kasvaa. Tämän kehityksen yhteydessä on samalla tapahtunut lokalisaatiota eli alueellista erikoistumista. Työpoliittisen tutkimuksen numero 245 (2003, 189) mukaan kasvukeskusten ympärille muodostuu työssäkäynnin suuralueita. Työvoiman saatavuus vaikeutuu, mikä vaikuttaa yritysten

investointihalukkuuteen ja sijoittumiseen. Tämän kehityksen vuoksi osa yrityksistä sijoittaa toimintansa ulkomaille.

Suikkasen ym. (2001, 28) mukaan monissa maaseudun kunnissa palvelustrategian luominen on vaikeaa. Muuttotappioalueilla väestö on keskimääräistä vanhempaa ja työikäinen väestö vähenee muuttoliikkeen vaikutuksesta. Hoivapalvelujen tarve lisääntyy, mutta samalla työvoiman saatavuus vaikeutuu. Kun vielä kunnan kunnallistaloudellinen veropohja kapenee, palvelujen järjestämismahdollisuudet heikkenevät. Työhallinnon julkaisun numero 263 (2000, 25) mukaan joillain seuduilla työikäinen väestö on ikääntynyt jo pitkän aikaa. Työvoiman vähenemisen vuoksi pienenee myös työllisten osuus väestöstä. Suomessa huoltosuhte heikkenee seuraavan 30 vuoden aikana keskimäärin 50 prosentista 70 prosenttiin. Väestö keskittyy kasvukeskuksiin, ja siksi huoltosuhte vaihtelee voimakkaasti eri puolilla maata. Myös maahanmuuttajat näyttävät keskittyvän kasvukeskuksiin: Forsanderin (2004, 55) mukaan aluepoliittisesti maahanmuuttajat keskittyvät suurimpiin kaupunkeihin, erityisesti pääkaupunkiseudulle. Suomessa ulkomaalaisväestöstä noin puolet asuu Uudellamaalla ja noin 70 prosenttia asuu Turku-Tampere linjan eteläpuolella. Pakkokeinot eivät edesauta alueellisesti tasapainoisempaan sijoittumiseen.

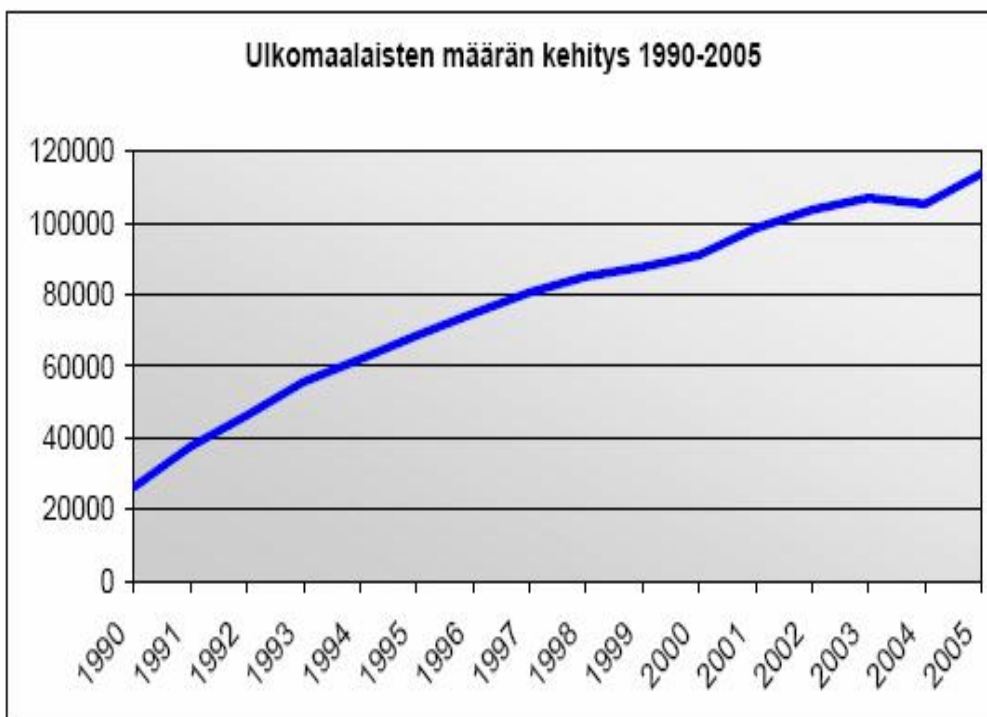
Myös huoltosuhteen muutosta voidaan tarkastella taulukon avulla. Myös seuraavassa kaviossa on huomioitu muuttoliikkeen vaikutus.

Kuvio 2 : Väestöllisen huoltosuhteen muutos vuodesta 2004, Pirkanmaa



Ulkomailla syntyneiden osuus koko Suomen väestöstä on nyt noin 3 %. Ulkomaan kansalaisia asuu eniten pääkaupunkiseudulla, jossa heidän suhteellinen osuutensa väestöstä on noin 6 %. Maahanmuuttajien määrät ovat viidessätoista vuodessa moninkertaistuneet. Vuonna 1990 maahanmuuttajia oli n. 20 000 henkilöä, kun taas tällä hetkellä luku on jo noin 170 000 henkilöä (Työryhmän ehdotus hallituksen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi 2005, 6.) Kun vastaavia lukuja sitten verrataan Euroopan unioniin kuuluviin maihin, Suomessa on suhteellisesti toiseksi vähiten maahanmuuttajia. Vaikka maahanmuuttajien absoluuttiset ja suhteelliset määrät ovatkin moniin Euroopan maihin pieniä, heidän määränsä on kuitenkin moninkertaistunut 15 vuodessa. Parhaiten tämäkin kehitys tulee esille kuvion avulla.

Kuvio 3: Ulkomaalaisten määrän kehitys vuosina 1990-2005



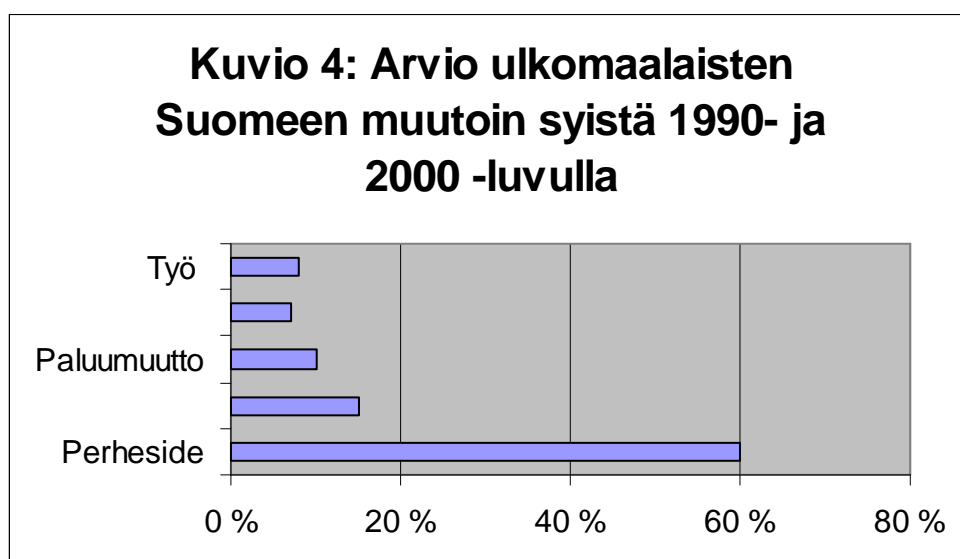
Maahanmuuttoasiat vuonna 2005. Työministeriön julkaisu 2006

Kuitenkin maahanmuutto vaikuttaa jo merkittävästi väestönkasvuun: Forsanderin (2004, 57) mukaan vuonna 2003 Suomen väkiluku kasvoi 13 437 hengellä, josta luonnollisen väestönlisäyksen osuus oli vain reilu puolet, eli 7 634. vuonna 2003 nettomaahanmuutto aiheutti 43 prosenttia väestönlisäyksestä. Mikäli nykyinen ulkomailla syntyneen väestön lisäys jatkuu, vuonna 2015 Suomen väestöstä 4,1 prosenttia olisi syntynyt ulkomailla.

Suomeen suuntautuva maahanmuutto on kansainvälisesti erittäin vähäistä. Kyse ei ole vain absoluuttisista vaan myös suhteellisista maahanmuuttoluvuista. Maahanmuuttajaväestö on kuitenkin lisääntynyt Suomessa nopeammin kuin useammassa muussa OECD-maassa. Tältä osin Suomi on samassa seurassa kuin monet muut myöhäiset maahanmuuttomaat, kuten Japani, Irlanti, Italia ja Unkari. (SOPEMI 2003.)

Maahanmuuttopolitiikka on yksi niistä keinoista, joita voidaan käyttää pyrittäessä hallitsemaan globalisaatiota. Työperusteista maahanmuuttoa edistämällä voidaan pyrkiä vahvistamaan Suomen osaamispohjaa ja turvaamaan muukin työvoiman riittävyys. Tutkimusten mukaan yhteiskunnan muuttuminen monikulttuurisemmaksi heijastuu usein yritteliäisyyden ja innovatiivisuuden lisääntymisenä. Osaamispohjaisena mutta suhteellisen pienenä taloutena Suomi on riippuvainen kansainvälisestä tutkimus- ja teknologiaosaamisestaan. Maahanmuuttajia ei tarvita ainoastaan osaavaksi työvoimaksi Suomessa toimivien yritysten palvelukseen, vaan myös uuden yritystoiminnan käynnistäjiksi, työllistäjiksi ja globaalien verkostojen ylläpitäjiksi (Työryhmän ehdotuksen hallituksen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi 2005, 8).

Suomeen suuntautuvan maahanmuuton syyt ovat toistaiseksi olleet lähinnä humanitaariset syyt, joihin voidaan laskea kuuluvaksi perheiden yhdistäminen. Asiantuntijat arvioivat maahanmuuttajien määrän liki kaksinkertaistuvan vuoteen 2020 mennessä, jolloin heidän määränsä olisi yli 300 000 henkilöä. Suurin osa tulevista maahanmuuttajista tulee Suomeen työn vuoksi. (Suihkonen, 32).



Lähde: työministeriön arvio. Ulkomaalaisten vuosittainen nettomuutto 5 000 – 9 000.

4.2. Maahanmuuttoon vaikuttavat institutionaaliset tekijät

Tässä luvussa kerrotaan maahanmuuttoon vaikuttavasta EU-politiikasta ja kansallisesta maahanmuuttopolitiikasta ja -hallinnosta. Selitän myös kunnan maahanmuuttopolitiikan kannalta keskeisimmät toimijat: aluetason päätöksenteko, työvoimatoimistot ja yritykset. Luvun lopussa kerron kunnan maahanmuuttoliittisestä toimintaympäristöstä.

4.2.1 EU-politiikka

Globalisoituvassa maailmassa myös maiden keskinäisriippuvuus lisääntyy. Kansallista maahanmuuttopolitiikkaa ei voida suunnitella yksin kansallista lähtökohdista, vaan sen on sovittava kansainväliseen viitekehukseen. Keskeinen viitekehys myös maahanmuuttopolitiikan kannalta on Euroopan unioni. EU-jäsenyyden aikana näkökulma Suomen maahanmuuttopolitiikassa on siirtynyt valvontapainotteisuudesta kokonaisvaltaisempaan suuntaan. Lisäksi maahanmuuttopolitiikka liittyy usein myös lähtömaiden, kauttakulkumaiden sekä muiden maahanmuuttajia vastaanottavien maiden yhteistyöhön (Työryhmän ehdotus hallituksen maahanmuuttoliittiseksi ohjelmaksi, 2005, 7).

Euroopan Unionin jäsenmaana Suomi käsittelee maahanmuutto- ja turvapaikkakysymyksiä entistä enemmän päätöksentekoportaissa. Oikeusnormien porrastus etenee niin, että ensiksi tulevat tärkeimmät säännökset, kuten maitten väliset perussopimukset. Perussopimuksien jälkeen maahanmuuttoliittiseen päätöksentekoon vaikuttavat EU:n tuomioistuin, EU:n asetukset ja EU:n direktiivit. Näiden jälkeen vaikuttavat asioihin Suomen perustuslaki, lait, asetukset, valtioneuvoston päätökset, ministeriön päätökset ja lääninhallitus. Vasta näiden jälkeen huomioidaan kuntakohtaiset säännöt. (Jaakkola & Amberla 1995, 11).

Euroopan unionin vaikutus Suomen maahanmuuttoasioihin on näkynyt rakennerahasto-ohjelmien erillisprojekteissa. Monet näistä projekteista ovat olleet humanitaariseen maahanmuuttoon liittyviä, mutta niiden avulla suurimmat kunnat ja muut toimijat ovat pystyneet kehittämään maahanmuuttajille liittyviä palveluitaan, luomaan maahanmuuttoon liittyviä hyviä käytäntöjä ja perustamaan maahanmuuttohallinnon organisaatioita. Juuri tällä hetkellä monet alueperusteisesti yhteistoiminnassa olevat kunnat ja muut toimijat ovat käynnistämässä työperusteisen maahanmuuton edistämisen projekteja. Nämä yhteistyöliittoutumat ovat hyvin erilaisia, mutta yleensä ne koostuvat kunnista, kuntien aluetason yhteistyöelimistä, valtion alue- ja

paikallishallinnosta, elinkeinoelämän järjestöistä, yrityksistä ja erilaisista kolmannen sektorin toimijoista

4.2.2. Kansallinen maahanmuuttopolitiikka

4.2.2.1. Hallituksen maahanmuutto-ohjelma

Suomen hallitus hyväksyi hallituksen maahanmuuttopoliittisen ohjelman 19.10.2006. Soraisen (2006, 1) mukaan ohjelman tärkein muutos aikaisempaan verrattuna on varautuminen näköpiirissä oleviin työvoiman saatavuusongelmiin kehittämällä erityisesti työperusteista maahanmuuttoa. Tätä päätaavoitetta tukevat seuraavat ohjelman keskeisimmät teemat: Opastusjärjestelmän luominen, kotouttamisjärjestelmän ohjauksen tehostaminen ja väestöryhmien välisten etnisten suhteiden parantaminen. Ohjelman tavoitteina on huolehtia jatkossa edelleen siitä, että Suomi tulevaisuudessakin kykenee hoitamaan humanitaariset ja muut kansainväliset sitoumuksensa. Pääpaino on kuitenkin työperusteisen maahanmuuton edistämisessä.

Maahanmuuttopoliittinen ohjelma sisältää yhteensä 34 erilaista politiikkalinjausta toimenpiteineen. Useat ohjelmassa esitetyt politiikkalinjaukset edellyttävät vielä lisävalmistelua. Tämä valmistelu tarkoittaa ohjelman toimeenpanoa varten arvioitavat tarkemmat kustannukset, kustannusten jakautumisen eri vastuutahojen ja toimijoiden välillä ja näiden vastuutahojen konkreettisen nimeämisen sekä toimenpiteitä tekevät yhteistyökumppanit ja erilaiset yhteistyömuodot. Toimeenpano-ohjelmassa myös määritellään aikataulut toimenpiteiden toteuttamiseksi. Maahanmuuttopoliittisen ohjelman toimeenpano edellyttää eri toimijoiden, kuten valtionhallinnon eri alojen, kuntien sekä työmarkkina- ja muiden järjestöjen keskinäisen yhteistyön jatkuvaa kehittämistä. (Sorainen 2006, 1).

Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma pyrkii määrittelemään ja ohjeistamaan nimenomaan valtion ohjausvaltaan kuuluvien organisaatioiden maahanmuuttopolitiikkaa ja toimenpiteitä. Ohjelman toteuttamisen lähtökohta on se, että myöhemmin tehdään maahanmuutto-ohjelman tavoitteiden perusteella erityinen täytäntöönpano-ohjelma. Tämän jälkeen valtion ja Suomen Kuntaliiton neuvottelujen pohjalta kuntasektorin maahanmuuttopoliittiset velvoitteet täsmentyvät. Tämän yhteydessä kunnat odottavat jonkinlaista maahanmuuttajatyön valtiosuusjärjestelmän muutosta. Jotkut maahanmuuttopoliittisen ohjelman politiikkalinjaukset koskevat myös kuntia. Poliittikkalinjaus numero 17 esittää kotouttamisjärjestelmän ohjauksen tehostamistavoitteen.

Kotouttamisen ohjaus kuuluu kunnan tehtäviin, ja tätä ohjausta kunta tekee kotouttamisohjelmansa perusteella. Muut politiikkalinjaukset velvoittavat kuntia lähinnä paikallistason asenneilmapiirin muuttamiseksi myönteisemmäksi lisääntyvää maahanmuuttoa kohtaan. Keinoina ohjelma mainitsee verkostoituneen projekti- tai muun yhteistoiminnan usean erilaisen toimijan välillä, hyvien käytäntöjen levittämisen kunnissa sekä maahanmuuttajien rekrytoinnin lisäämisen kuntien palvelukseen, mikä toimisi hyvänä esimerkkinä yksityiselle sektorille (Työryhmän ehdotus hallituksen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi 2005, 35.)

4.2.2.2. Maahanmuuttohallinto Suomessa

Pakolaiskiintiön kohdentaminen, turvapaikanhakijoiden vastaanotto, kotouttaminen, ulkomaalaisten työntekoon liittyvät kysymykset sekä etnisten suhteiden edistämisen ja syrjinnän ja rasismien vastaisten toimien koordinointi kuuluvat Suomessa työministeriölle (Sorainen 2007, 34). Työministeriön alaisuudessa toimivat TE-keskukset ja työvoimatoimistot. Näiden organisaatioiden tehtäviä on selvitetty alaluvuissa 4.2.1.3. (Aluetaso) ja 4.2.1.4. (Paikallistaso).

Sisäministeriölle kuuluvat maahantulo- ja maastalähtöpolitiikka, kansalaisuus sekä EU-asioiden koordinointi. Ulkomaalaisvirasto vastaa sisäministeriölle kuuluvan politiikkalohkon toimeenpanosta. Sisäministeriön alaisilla rajaviranomaisilla ja poliisilla on lukuisia tehtäviä maahanmuuttopolitiikan toimeenpanossa (Sorainen 2007, 34).

Eräitä maahanmuuton oman alansa toimeenpanoon liittyviä asioita kuuluu myös sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle sekä opetushallitukselle. Opetusministeriö vastaa maahanmuuttajien koulutus- ja kulttuuripalveluista ja on toinen keskeinen vastuutoimija myös yhdenvertaisuuden edistämässä ja syrjinnän ehkäisyssä. Opetushallitus vastaa maahanmuuttajien koulutusasioista ja ulkomaalaisten tutkintojen tunnustamisesta. Oikeusministeriö vastaa oikeusturva- ja syrjintäasioista. Ympäristöministeriö vastaa asumiseen liittyvistä asioista (Tuomarila 2005, 33).

Suomessa sisäasiainhallinnon keskeinen asema maahanmuuttoasioissa juontuu kaukaa menneisyydestä ajalta, jolloin maahanmuuttopolitiikan sijaan puhuttiin muukalaisista, näiden luetteloinnista ja valvonnasta. Työ- ja sosiaaliministeriöille sai maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyviä tehtäviä myöhemmän pakolaispolitiikan aikana. Tällä hetkellä maahanmuuttoasioiden hallinto on kehitys- ja muutostilassa. Maahanmuuttoon liittyvissä kysymyksissä juuri hyväksytty hallitusohjelma näyttää muuttavan monia asioita. Ulkomaalaisvirasto muuttuu

maahanmuuttovirastoksi ja kaikki maahanmuuttoasiat siirtyvät sisäministeriölle, jossa niitä johtaa tulevaisuudessa erityinen maahanmuutto- ja Eurooppaministeri. Näitä tulevia muutoksia ei kuitenkaan ole mahdollista käsitellä tässä yhteydessä.

Koko maahanmuuttotoiminnan perustan muodostavat yhteistyöverkostot maakunta-, lääni- ja kuntatasolla. Kunnilla on käytännössä yleisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisesta.

4.2.2.3. Aluetaso

Alueellisella tasolla kuntien välinen yhteistyö on lisääntymässä. Kuntien välinen yhteistyö voi toimia joko alue- tai asiaperusteiden mukaan. Alueperusteisesta yhteistyöstä kannattaa mainita maakunnat ja seutukunnat. Maakuntaliitto on tärkeä tehtäessä isompia linjapäätöksiä, esimerkiksi haettaessa isojen maahanmuuttoprojektien rahoitusta. Maakuntaliitoissa toimii myös tärkeitä kunnallisalan vaikuttajia.

Sisäministeriö on jakanut Suomen kunnat alueellisten kehittämisohjelmien toteuttamiseksi 79 seutukuntaan. Tällä perusteella on määritelty myös sekä EU:n alueelliset tavoitte- että kansalliset yritystuen tukialueet. Seutukunnat on pyritty muodostamaan pääosin toiminnallisien perusteiden eli käytännössä kuntien välisen yhteistyön ja työssäkäynnin perusteella. Seutukunnat ovatkin monessa tapauksessa kaupunkiseutuja tai pienehköjen kaupunkikeskusten ja niitä ympäröivän maaseudun muodostamia kokonaisuuksia. (Laamanen 2001, 8.)

Kuntien väliset aluetason yhteistyöelimet ovat olleet erityisen tärkeitä rakennerahasto-ohjelmien mahdollistamissa maahanmuuttoon liittyvissä erillisprojekteissa. Monet näistä projekteista ovat liittyneet humanitaariseen maahanmuuttoon, mutta niiden avulla kunnat ja muut toimijat ovat pystyneet kehittämään maahanmuuttajille suunnattuja palveluitaan, luomaan maahanmuuttoon liittyviä hyviä käytäntöjä ja kehittämään maahanmuuttohallintoaan. Tällä hetkellä on käynnistymässä monia työperäisen maahanmuuton edistämiseen liittyviä alueellisia yhteistyöhankkeita, esimerkiksi Punkalaitumen ja Tampereen hankkeet.

Lääninhallitukset ja TE-keskukset kuuluvat valtion aluehallintoon. Lääninhallituksen maahanmuuton tehtävät lisääntyvät tulevien tehtäväjärjestelyjen vuoksi. Lääninhallitusten tehtävinä ovat maahanmuuttajien kotoutumista edistävien ja tukevien toimenpiteiden sekä palveluiden suunnitteluun, ohjaukseen ja valvontaan osallistuminen. Erityisesti tärkeä kunnan

maahanmuuttohallinnon kannalta on lääninhallituksen tehtävä, joka velvoittaa lääninhallituksen arvioimaan kuntien vastuulla olevien maahanmuuttajille tarjottavien sosiaali-, terveys- ja opetuspalvelujen saatavuutta ja laatua (Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto, 2005 .)

TE-keskusten työvoimaosastot vastaavat kuntien ja työvoimatoimistojen sekä vastaanottokeskusten ohjauksesta, työvoimapalvelujen kehittämisestä ja työllisyyden edistämisestä. TE-keskus huolehtii myös maahanmuuttajien kotouttamistehtävien, tarjottavien työvoimapalveluiden ja työlupa-asioden, maahantuloon liittyvien vastaanottotehtävien, sekä etnisen tasa-arvon ja syrjimättömyyden edistämisen ohjauksesta. TE-keskus on mukana monissa maahanmuuttoon liittyvissä EU-hankkeissa joko vastuullisena toteuttajana tai osallistujana (Työministeriön ohje O/18/2002TM.)

Myös muut elinkeinoelämän, opetuksen, kunnan elinkeinotoimen, koulutuksen sekä sosiaali- ja terveystoimen ja vapaaehtoissektorin toimijat ovat saattaneet ryhmittyä alueperusteisesti. Tämä alueellistumiskehitys on näkynyt alueellisten maahanmuuttajaprojektien ja erityisesti juuri nyt työperusteisten maahanmuuttajien alueellisten opastamis-, kotouttamis-, perehdyttämisen- ja rekrytointipalvelujen projektien käynnistymisenä.

4.2.2.4. Paikallistason toimijat

Paikallistasolla on monia toimijoita. Tämän tutkimuksen kannalta tärkeimpiä ovat yritykset, paikalliset työvoimatoimistot ja kunnat.

Yritykset

Kuntaliiton maahanmuuttopoliittinen linjaus korostaa yritysten vastuuta ulkomaalaisten työntekijöiden kotoutumisen tukemisesta. Suomen kuntaliiton maahanmuuttopoliittisen linjauksen (2004, 10) mukaan on tärkeää, että myös yksityinen sektori edistää maahanmuuttajien, erityisesti työhön tulevien ja heidän perheenjäsentensä kotoutumista. Kielikoulutuksen järjestäminen ja Suomi-tietouden antaminen ennen maahan muuttoa helpottaisi perheiden sopeutumista yhteiskuntaan ja suomalaiseen kulttuuriin. Yritykset voisivat ottaa vastuuta työntekijöidensä ja näiden perheenjäsenten kielikoulutuksesta. Jotta korkeasti koulutetut ulkomaalaiset kiinnostuisivat Suomeen muuttamisesta, riittävän tiedon antaminen Suomen yhteiskuntajärjestelmästä on tärkeää.

Monet yritykset ovat jo pitkään huolehtineet osaajiensa perehdytyksestä työyhteisöön, kielikoulutuksesta ja muusta opastamisesta. Huippuyritysten lisäksi myös palvelualojen sekä metalli- yms. perusteollisuuden yritykset ovat yrityksen sijainnin mukaan yhä enemmän kiinnostuneita maahanmuuttajien rekrytoinnista. Ympäri maata on myös tekeillä yhteistyöprojekteja, joissa joko saman alan tai saman alueen yritykset ovat muodostaneet yhteistyöliittoutumia julkisen talouden kanssa.

Työvoimatoimistot

Työvoimatoimistot ovat tärkeitä maahanmuuttoasioissa kuntien yhteistyökumppaneina. Monilla työvoimatoimistoilla on paikallinen toimipiste kunnan alueella, ja se toimii paikallisena työvoimahallintoviranomaisena ja hoitaa monia maahanmuuttajien kotouttamistehtäviä.

Työvoimatoimisto

- tarjoaa työnantajille perustyönantajapalveluita, joihin kuuluu myös maahanmuuttajien työllistäminen
- huolehtii työikäisten maahanmuuttajien kotouttamisesta
- tekee kunnan kanssa yhteistyötä kunnallisten kotouttamisohjelmien ja maahanmuuttajien kotouttamissuunnitelmien laatimisessa.

Työministeriön ohjeen (O/10/2006 TM , 3) mukaan työvoimatoimistolla on päävastuu työikäisten kotouttamisesta. Maahanmuuttajien työllistymistä edistäviä toimenpiteitä ovat ohjaaminen avoimiin työpaikkoihin sekä työvoimapolitiiseen aikuiskoulutukseen ja muihin ammatillista kehittymistä tukeviin palveluihin. Lisäksi maahanmuuttajia ohjataan omaehtoisena koulutuksena työvoimakoulutusta rinnastettavaan koulutukseen sekä työmarkkinatoimenpiteisiin.

Kunnat

Kunnilla on keskeinen asema oman alueensa ja aluekehityksen vuoksi laajemmankin alueen maahanmuuttopolitiikan muotoutumisessa ja toteuttamisessa. Tämä asema kunnalla on jo kotouttamislain säädösten perusteella. Kunnat toimivat maahanmuuttajillekin suunnattujen erityis- ja peruspalvelujen tuottajana sekä monien maahanmuuttokysymyksiin keskittyvien projektien käynnistäjänä, ylläpitäjänä ja toteuttajana. Kunnalla on suurena työnantajana omat työvoiman rekrytointitarpeensa, joiden tavoitteena on varmistaa kuntalaisille tarkoitettujen peruspalvelujen tuottaminen.

Kotouttamislain mukaan kunnilla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä, suunnittelusta ja seurannasta. Kunta ja työvoimatoimisto järjestävät maahanmuuttajille kotoutumista edistäviä ja tukevia toimenpiteitä ja palveluja yhdessä muiden toimijoiden kanssa. Maahanmuuttajien kotouttamisen sekä turvapaikanhakijoiden vastaanoton yleinen kehittäminen, suunnittelu, ohjaus, seuranta ja yhteensovittaminen kuuluu työministeriölle. Kotouttamislakia on muutettu viisi kertaa. Viimeisin muutos astui voimaan 2.1.2006. (Työministeriön julkaisu 2005, 2).

Kotouttamislain (483/1999) mukaan kunta laatii kotouttamisohjelman yhteistyössä paikallisten viranomaisten kanssa. Ohjelma sisältää suunnitelman kotouttamisen tavoitteista, toimenpiteistä, voimavaroista ja yhteistyöstä sekä etnisen tasa-arvon ja hyvien etnisten suhteiden edistämisestä. Toteuttamisohjelmaa laadittaessa ja toteutettaessa kunnan tulee kuulla maahanmuuttajia, kansalaisjärjestöjä, työntekijä- ja työnantajajärjestöjä sekä mahdollisuuksien mukaan muita paikallisia tahoja.

Suomen kuntaliiton maahanmuuttopoliittisen linjauksen (2004, 8) mukaan valtion ja kuntien välisestä kustannustenjaosta tarvitaan kattava selvitys ja sen perusteella maahanmuuttoon liittyvistä valtionosuuskorvauksista on tehtävä linjanvetopäätös. Kuntien vastuulla olevat maahanmuuttoon palvelut, niiden laajuus ja kustannukset tulee koota yhteen, ja niistä tulee neuvotella peruspalveluohjelman ja peruspalvelubudjetin yhteydessä rahoitusperiaatteen pohjalta. Kuntaliitto edellyttää, että maahanmuuttajille järjestettävistä palveluista aiheutuvat lisäkustannukset tulee korvata kunnille täysimääräisesti todellisten kustannusten perusteella.

Kunnat ja kuntayhtymät työllistävät yhteensä noin 430 000 henkeä. Suomen Kuntaliiton laskelmien mukaan kunnat tarvitsevat vuoteen 2010 mennessä noin 150 000 uutta työntekijää palvelukseensa. Erityisesti sosiaali- ja terveysaloilla on tulevaisuudessa suuria ongelmia uuden henkilöstön rekrytoimisessa. Tämä johtunee osittain alan koulutusjärjestelmän puutteista, mutta myös siitä, että sosiaali- ja terveysalan työtehtäviä ei voi keskittää määrättömästi edes aluetason keskuksiin. Eläkkeelle siirtyviä henkilöitä korvaavien työntekijöiden lisäksi näillä aloilla tarvitaan uusia työntekijöitä huolehtimaan vanhenevien suomalaisten hoidosta ja hoivasta. Suomen kuntaliiton maahanmuuttopoliittisen linjauksen (2004, 15) mukaan työvoiman niukkuus ja kilpailu työvoimasta on myös alueellinen ja paikallinen kysymys. Alueiden ja kuntien talouden perustan turvaaminen edellyttää osaavaa työvoimaa hallinnossa, yrityksissä ja järjestöissä. Laadittaessa maahanmuuttoa

koskevia valtakunnallisia selvityksiä ja strategioita pitäisi huomioida eri alueiden työvoimatarpeet. Maahanmuuttoa koskeviin selvityksiin ja toimenpide-ehdotuksiin tulee siis sisällyttää myös alueelliset analyysit.

Kunnalla on myös omat velvoitteensa alueensa työllisyyden hoidossa. Kunnan tehtävää työllisyyden hoidossa voisi luonnehtia siten, että kunta on elinkeinojen kehittäjä seudullisesti tai vähintään paikallisesti. Kunta huolehtii osaltaan työvoiman riittävästä saatavuudesta. Tässä tehtävässä kunnallisissa oppilaitoksissa ja muussa opetuksessa koulutetaan ennakoivasti työvoimaa yritysten tarpeisiin. Tämä edellyttää strategista yhteistyötä kunnan, elinkeinoelämän ja oppilaitosten kesken. (Kuntaliitto 2002, 3.) Yksittäisten kuntien rekrytointitarve vaihtelee vielä huomattavasti maan eri osissa. Työvoimareserviksi luokitellaan yleisesti ammattitaitoiset työttömät työnhakijat, ikääntyvät työssä jatkajat, maahanmuuttajat, opiskelijat ja muut työvoiman ulkopuolella olevat työkäiset (Työvoima 2020 -työryhmä 2002, 30).

5. HAASTATTELUT JA TULKINTA

5.1. Tutkimustyön suorittaminen ja aineisto

Mikä on maahanmuuttotyön ja työperusteisen maahanmuuton edistämisen todellisuus tutkimukseen valituissa vertailukunnissa? Pyrin etsimään tämän vastauksen haastattelujen avulla. Jokaisessa kunnassa haastateltiin kunnan maahanmuuttohallinnosta ja kotouttamistoimenpiteistä vastaavaa maahanmuuttokoordinaattoria sekä paikallisen työvoimahallinnon edustajaa. Tämän lisäksi haastattelin sekä Vantaalla ja Tampereella kunnan keskushallinnon tai elinkeinotoimen viranhaltijaa, jolle kuuluivat kunnan työllisyyden hoitaminen ja rekrytointi. Kotkassa tähän ei ollut mahdollisuutta

Jokaiselle kunnan maahanmuuttohallinnon maahanmuuttokoordinaattorille tai sitä vastaavalla virkanimikkeellä olevalle viranhaltijalle esitettiin pääteemoihin ja niiden alateemoihin liittyvät kysymykset. Ennen haastatteluja heiltä oli kysytty sähköpostitse kunnan yleistä maahanmuuttohallintoa taustoittavat kysymykset. Lisäksi sähköpostitse pyrittiin selvittämään kotoutumisohjelmien ja käytännön työn tekemisen verkostot ja yhteistyökumppanit. Nämä haastattelut kestivät 2-3 tuntia.

Koska työvoimaviranomaiset ovat työperusteisen maahanmuuton edistämisen kannalta hyvin keskeinen sidosryhmä, haastattelin myös työvoimahallinnon edustajia. Heille esitin pääteemaluettelon mukaiset ”työperusteisuus” ja ”yhteistyö” -teemoihin liittyvät kysymykset. Näissä kysymyksissäni keskityin heidän käsityksiinsä valtion työvoimaviranomaisen omasta ohjausjärjestelmästä sekä yhteistyön merkityksestä ja tasosta paikallisen kunnan kanssa. Työhallinnon edustajien haastatteluilla pyrin saamaan tutkimukseeni valtiollisen työvoimapolitiittisen maahanmuuttohallinnollisen näkemyksen, joka saattaa erota kuntien käsityksistä. Myös heiltä kysyttiin ohjelmasuunnitteluun ja käytännön työn verkostoitumiseen ja yhteistyöhön liittyviä kysymyksiä. Kotkassa ja Vantaalla vastaajina olivat työvoimatoimiston johtajat, Tampereella haastattelin kotouttamisohjelman laatimiseen osallistuneen työvoimatoimiston edustajan ja TE-keskuksen maahanmuuttoprojekteista vastaavan viranhaltijan. Nämä haastattelut kestivät noin tunnin.

Tampereella ja Vantaalla haastattelin lisäksi ne viranhaltijat, joiden tehtäviin kuuluvat kaupungin työllisyyden hoitaminen ja rekrytointipolitiikka. Näillä lyhyehköillä tunnin haastatteluilla pyrittiin saamaan keskushallinnon tai elinkeinotoimen ”ääni” mukaan kuntakuvaukseen. Kotkassa tällaiseen haastatteluun ei ollut mahdollisuuksia, sillä kunnan elinkeinotoimi toimii alueperusteisesti kuntien yhteisenä yrityksenä ja kunnan henkilöstöhallinto hoitaa työllisyysasiat. Kaikkiaan haastattelunauhoituksia tuli 15 tuntia, yhteensä yhdeksältä haastateltavalta. Haastattelut onnistuivat hyvin ja monen haastattelun osalta aikataulukysymykset keskeyttivät haastateltavien mielestä monien mielenkiintoisten teeman syventämisen. Haastattelujen saaminen ja suorittaminen oli tämän tutkimuksen helpoin tehtävä. Haastateltavat suhtautuivat haastatteluun aika vakavasti. En havainnut välinpitämätöntä asennetta, paremminkin haastattelijajoutui valitettavasti monen teeman käsittelyn osalta keskeyttämään ehkä todella syvälle menevän analyysin

Haastatteluja on niin sanotun ”triangulaation” periaatteiden mukaisesti täydennetty tutustumalla seuraaviin kuntakohtaisiin asiakirjoihin:

Vantaa:

- Vantaan monikulttuurisuusohjelma (kotouttamisohjelma)
- Vantaan monikulttuurisuusohjelma seurantaraportti
- Tutkimus: ”Ulkomailta rekrytoidaan jo: Selvitys yritysten palvelutarpeista ulkomailta palkattavien työntekijöiden rekrytoinneissa

- Suomen kuntaliiton julkaisema artikkeli: ” Maahanmuutto- ja monikulttuurisuustyön haasteet kunnissa – esimerkkinä Vantaa”
- Tutkimus maahanmuuttajille suunnattujen palveluiden kehittymisestä Vantaalla

Tampere

- Tampereen maahanmuutto-ohjelma 2004-2010
- Tampereen kaupunkiseudun strategia 2016
- Tampereen kaupunkiseudun työpoliittinen toimintaohjelma
- Pirkanmaan TE-keskuksen julkaisuja 7: Maahanmuuttajista tärkeä osa pirkanmaalaisista työvoimaa?

Kotka

- Kotkan maahanmuutto-ohjelma 2004-2010
- Kotkan maahanmuutto-ohjelman seurantaraportti
- Kotkan – Haminan seudun työllisyysstrategia 2006 – 2010
- Kaakkois-Suomen maahanmuutto-ohjelma.

Suoritan haastattelujen analyysin siten, että kukin tutkimuskysymys (luku 2.5.) on oma pääteemansa, joka puretaan haastattelupaikkakunnittain. Tähän pääteeman purkamiseen on yhdistetty tutkimuskysymysten muut alateemat. Johtopäätös-osassa (luku 6) esitän taulukoiden muodossa kuntien välisen maahanmuuttopolitiikan erot. Taulukkomuotoa perustelen sen havainnollisuudella. Näissä pääteemoittain rakentuviissa luvuissa pyrin erottamaan haastateltavien ja asiakirjojen tosiasiatiedot mahdollisesti suorittamistani tulkinnoista. Näitä tulkintoja ei välttämättä voi erottaa kunkin kunnan maahanmuuttopolitiittisen taustan kuvailusta ja ehkä myös tosiasiatiedoista. Silloin nämä tosiasiatiedot ja kuvailut selittävät tulkintaa. Tavoitteena on kuvailla ja selittää kunkin kunnan maahanmuuttopolitiikkaa mahdollisimman kattavasti.

5.2. Kuntien maahanmuuttopolitiikan lähtökohdat

Kunnan alueella harjoitettavaa maahanmuuttopolitiikkaa toteutetaan pääosin kotouttamisohjelmassa mainittujen politiikkalinjausten ja toimenpidekokonaisuuksien kautta, joten pääteeman *maahanmuuttopolitiikan lähtökohdissa* pyrin selvittämään kotouttamisohjelman luonnetta, sen

sijoittumista kunnan muiden strategisten ohjelmien kokonaisuuteen ja ohjelman päivitystarvetta tällä hetkellä. Esitin myös kysymyksiä kotouttamisohjelman laatimisen verkostosta ja prosessista, eli käytännössä siitä, mitkä organisaatiot ja toimijat osallistuvat ohjelmatyöhön ja miten tämä työ etenee.

Tampere

Tampereella kaupungin strategiseen johtamisjärjestelmään kuuluvat kaupunkistrategia ja sitä toteuttavat kaupunginhallituksen toteutusohjelmat sekä tuotanto-organisaatioiden tuotantostrategiat. Järjestelmää tukevat tilaajalautakuntien palvelujen hankintasuunnitelmat sekä lautakuntien ja tuotanto-organisaatioiden väliset palvelusopimukset. Maahanmuuttajatyötä ohjaava kotouttamisohjelma on osa näitä kaupunginhallituksen toteutusohjelmia. Ensimmäinen kotouttamisohjelma tehtiin vuonna 2000.

Tampereen maahanmuuttajaväestön osuus kuntalaisista oli vuoden 2005 lopussa 2,9 %. Suurimmat maahanmuuttajaryhmät ovat venäläiset, virolaiset ja afgaanit. Tampereen keskeisyyttä alueensa maahanmuuttajapolitiikassa kuvastaa se, että koko Pirkanmaan ulkomaalaisista Tampereella asuu 72 %. Maahanmuuttajien keskittyminen Tampereelle aiheuttaa sen, että Tampereen maahanmuuttopoliittiset ratkaisut vaikuttavat koko Pirkanmaan maahanmuuttopoliittikkaan.

Tampere on tehnyt suuren organisaatiouudistuksen vuoden 2007 alussa. Kaupungin palvelut ja niiden kilpailuttaminen toteutetaan niin sanotun tilaaja-tuottajamallin mukaisesti. Maahanmuuttoasiat ja samalla muidenkin kunnallisten palveluiden tuottaminen jaetaan seuraavien asiakokonaisuuksien ja niitä hoitamaan nimettyjen tilaaja-lautakuntien tehtäviksi: Lasten ja nuorten palvelut, osaamis- ja elinkeinopalvelut, elämänlaatu- ja sivistyspalvelut, toimintakykyä ja terveyttä edistävät palvelut, ikäihmisten palvelut ja yhdyskuntapalvelut. Tampereen kotouttamisohjelman jaottelu, tavoitteet ja tulosvastuut on toteutettu tällä periaatteella.

Koordinaattorin mukaan Tampereen maahanmuuttopoliittisen suunnittelun ja toteuttamisen lähtökohta ja tavoite on se, että humanitaarisilla perusteilla kaupunkiin tulleille maahanmuuttajille suunnattavat palvelut ovat mahdollisimman vähän erityispalveluita. Ainoastaan tehostettu opastus tai informaatio normaalipalvelujen piiriin olisi ”erityistä” työperusteisesti kaupunkiin tulleille maahanmuuttajille räätälöityä palvelua. Tampereella pyrkimyksenä on maahanmuuttajille tarjottavien palvelujen valtavirtaistaminen, jolloin he käyttäisivät vain normaaleja kunnallisia peruspalveluja.

Tampereen koordinaattori tunnustaa, että ”ei ole varmuutta, auttaako prosessijako maahanmuuttotyön ohjaamista.” Kun prosessibudjetointi otetaan käyttöön ottamisessa tulosalueiden (tulokorttien) seuranta tehostuu. Silloin myös maahanmuuttotyöhön käytettyjen määrärahojen seuranta saattaa parantua. Tilaaja-tuottajamallin toivotaan tuovan työhön strategisia elementtejä ja se ymmärretään kaupungissa maahanmuuttotyön ja muun palvelutarjonnan suureksi haasteeksi.

Tulkintani mukaan maahanmuuttajille tarjottavien palvelujen kokonaisuuden hahmottaminen kotouttamisohjelman perusteella on erittäin vaikeata, koska ohjelmassa määritellään vain palvelujen saajat kohderyhmittäin ja tavoitetilat yleisellä tasolla. Tampereen kotouttamisohjelman tavoitteena on se, että näihin ohjelmassa ilmaistuihin maahanmuuttopoliittisiin tavoitteisiin päästään prosessimaisen tulosseurannan kautta, joka läpäisisi koko organisaation.

Tampereen kotouttamisohjelman laatimisprosessi on sisältänyt yleiskeskusteluja ja kuulemisvaiheita eri osapuolten kesken, mutta pääosin se on valmisteltu sisäisenä virkamiestyönä. Tämä korostaa keskusjohdon merkitystä kotouttamisohjelman sisällössä. Ohjelma ei ole sovittanut ehkä erilaisia näkökohtia yhteen. Toisaalta ohjelma saadaan sisäisesti yhdenmukaisemmaksi ja selkeämmäksi organisaatiomuutosvaiheessa olevassa työyhteisössä. Kun koordinaattorilta kysyttiin kotouttamisohjelman sisältöön vaikuttaneiden toimijoiden tärkeyttä, vastauksessa korostui valtion yleisohjauksen, kaupunginjohtajan ja yleensäkin kaupungin virkamiehistön, työvoimatoimiston ja maahanmuuttaja-aktiivien vaikutus. Alueellisella suunnittelulla tai yhteistoiminnalla, TE-keskuksella, kaupunginvaltuustolla, elinkeinoelämän järjestöillä ja yrityksillä sekä muilla toimijoilla, kuten Kansaneläkelaitoksella, poliisilla tai kolmannen sektorin järjestöillä oli vain hyvin vähäinen vaikutus kotouttamisohjelman sisältöön.

Tämä tulos vahvistaa sen tulkintaani, että Tampereen kotouttamisohjelman laatimisen lähtökohtana ovat kunnallishallinnolliset prosesseihin, budjettiin ja seurantaan liittyvät tarpeet. Kotouttamisohjelman tavoitteena eivät ole olleet sellaisen keskustelun herättäminen, miten maahanmuuttopolitiikkaa suunnataan Tampereella tai millaisia maahanmuuttopoliittisia painopisteitä valitaan. Kotouttamisohjelma ei myöskään toimi informaatiolähteenä ja sen hyväksyy kaupunginhallitus. Se on muutaman asiantuntijan työn tulos ja monet yhteistyötahot on sivuutettu sen valmistelussa. Tämän vuoksi valtion yleisohjauksen, kaupunginjohtajan ja maahanmuuttaja-aktiivien merkitys korostuu. Ehkä seuraava kotouttamisohjelmakierros on erilainen, mikäli organisaatiouudistuksen edellyttämä uudistukset ovat onnistuneet.

Tampereella ohjelman laatimisen verkosto on hyvin ohut. Kun haastateltaessa koordinaattoria työvoimahallinnon edustajien osallistumisesta ohjelman laatimiseen, hänen puheessaan korostuivat kunnallisen itsehallinnon argumentit, kunnan viranhaltijoiden toimintaa ohjaava asema, keskushallinnon politiikkaote, alueellisen yhteistyön vähäisyys sekä maahanmuuttaja-aktiivien merkittävä panos suunnittelussa. Tätä toimintaotettaan koordinaattori perusteli sillä, että ”verkostomainen työtapa ei kannata, koska toiminta muuttuu koko ajan”. Keskushallinnon mukaan yrityksillä tai elinkeinoelämän järjestöillä ei ole merkittävää vaikutusta kotouttamisohjelman laatimisessa tai sisällössä, koska kotouttamisohjelmalla ei ole voimakasta kytkentää työvoiman saatavuuteen. Elinkeinoitoimen haastateltava totesi: ”Humanitaariset maahanmuuttajat eivät ole yritysten näkökulmasta potentiaalista työvoimaa, siis, tarkennan, heitä ei nähdä potentiaalisena työvoimana”

Paikallisen työvoimahallinnon edustajan mukaan ohjelmatyön laatiminen vaikutti ”sekavalta” kaupungin organisaatiomuutoksen vuoksi, eikä hän ymmärtänyt työvoimahallinnon asemaa tässä työssä. Toinen työvoimahallinnon edustaja lisäsi, että ”kaikkein ohjelmatyöhön vaikuttivat henkilökysymykset, ja tämän vuoksi hyviä toimijoita jäi pois”. Työvoimahallinto, aktiiviset kolmannen sektorin järjestöt ja jopa kunnan oma sisäinenkin maahanmuuttotyöhön liittyvä organisaatio kritisoi, kun he eivät päässeet mukaan ohjelmatyöhön.”

Kotka

Kotkan kaupungin maahanmuuttopolitiikan strateginen lähtökohta on työperusteisen maahanmuuton edistäminen ja hyödyntäminen kaupungin kasvupolitiikassa. Kaupunki hoitaa toki lakisääteiset humanitaariseen maahanmuuttoon liittyvät tehtävät. Koordinaattorin mukaan tämä tavoite hyväksyttiin, kun havaittiin, että hyvin suuri osa Kotkan maahanmuuttajista jäi kaupungin maahanmuuttoliittisten toimenpiteiden ulkopuolelle. Tämä strategisen painopistealueen valitseminen näkyy kaikessa suunnittelussa ja muussa ohjelmatyössä: Kaupunki-, palvelu-, henkilöstö-, elinkeino-, työllisyys- ja seutustrategiassa. Kaupunkistrategiassa työperusteinen maahanmuutto on määritelty kriittiseksi menestystekijäksi.

Kotkan maahanmuuttoliittisen ohjelman seurantaraportin (2006, 2) mukaan maahanmuuttajat ovat kääntäneet Kotkan väkiluvun ensimmäistä kertaa kasvuun kolmeenkymmeneen vuoteen. Kotkan väkiluvusta 2,6 % eli 1407 henkilöä oli vuonna 2005 ulkomaan kansalaisia. He tulevat 71

eri maasta ja puhuvat 55 eri kieltä äidinkielenään. Kymmenessä vuodessa ulkomaan kansalaisten määrä on kasvanut Kotkassa 1000 hengellä. Noin 60 % Kotkan maahanmuuttajista tulee Venäjältä tai entisen Neuvostoliiton alueilta ja heidän suhteellinenkin osuutensa maahanmuuttajista kasvaa jatkuvasti.

Kotkan - Haminan seutu muodostaa n 90 000 tuhannen asukkaan seutukunnan. Kotkan kaupungin asukkaat ovat tästä määrästä noin 62,2 %, mikä on noin 55 000 asukasta. Ehkä pienen asukaspuhjan vuoksi Kotkan maahanmuuttopoliittisessa ohjelmaperusteisessa suunnittelussa korostuu alueperusteinen yhteistyö Pääosa maahanmuuttohallinnon viranhaltijoista on erilaisten projektien henkilöstöstä. Alueellinen elinkeino-yhtiö Cursor huolehtii monista maahanmuuton ja erityisesti työperusteisen maahanmuuton projekteista. Yhtiöllä on erityinen maahanmuutto-osasto Venäjän yhteyksien hoitamista varten. Kotkan maahanmuuttopoliittisen ohjelman seurantaraportin (2006, 10) mukaan ” Kotkan vetovoimaisuustekijöitä ulkomaalaisia työntekijöitä rekrytoitaessa ovat kaupungin sijainti itärajan ja pääkaupunkiseudun läheisyydessä, kaupungin kansainvälinen ja merellinen imago sekä viihtyisä ja turvallinen asuinympäristö”.

Tulkintani mukaan Kotkan kuntaedun painotukset korostuvat kaupungin maahanmuuttopolitiikassa, koska koordinaattorin mukaan ” maahanmuuttajat nähdään nyt kunnan *elinvoimaisuuden* kysymyksenä, ei enää ihmisten auttamisena.” Kotkassa kotouttamisohjelma on tehty päättäjiä varten. Koordinaattori kertoo, että ”teemme sellaisen lyhyen raportin, että rivivaltuutettukin jaksaa sen lukea. Meidän ohjelmatyömme tärkein kohderyhmä ovat päättäjät, heidät pitää saada sitoutettua tavoitteisiin.”

Kotkan kaupungin selkeänä tavoitteena on siis työperusteisen maahanmuuton edistäminen. Kun tämä tavoite on hyväksytty, se on edellyttänyt tulkintani mukaan kaksinaapaisen käsiteparin ”humanitaarinen” ja ”työperusteinen” -maahanmuuttajakäsitteiden yhdistämistä. Kotkan kaupungin tavoitteena on projektimaista työtettä hyväksikäyttäen tarjota kaikille maahanmuuttajille samat palvelut. Myös Kotkan tavoitteena on maahanmuuttajapalveluiden valtavirtaistaminen. Kaupunki on jopa harkinnut sitä, että se jättää humanitaarisen maahanmuuton asioiden käsittelyn ohjelmasuunnittelunsa ulkopuolelle. Kaupungin maahanmuuttopolitiikassa korostuu tulkintani mukaan selkeästi hyödyn ja kaupungin edun huomioiminen. Kotkan kaupunki toteuttaa tulkintani mukaan tavallaan niitä maahanmuuttopolitiikan periaatteita, jotka ilmaistaan hallituksen maahanmuuttopolitiittisessa ohjelmassa. Tämän vuoksi kaupungilla on tavallaan etulyöntiasema.

Kunnan kotouttamisohjelmassa on voimakas työperusteisuuden ja alueyhteistyön korostaminen. Kotkan kaupunki seuraa maahanmuuttotyön toteutumista vain niiden toimenpiteiden osalta, joihin se voi vaikuttaa. Kunnan maahanmuuttopoliittinen suunnittelu on toteutettu strategisen suunnittelun periaatteiden mukaisesti. Sen eri tasoina ovat aluetason suunnittelu, monenkeskinen paikallistason suunnittelu (valtio, kunta ja muut toimijat) ja lopuksi kunnan sisäinen hallintokuntatason suunnittelu.

Kotkan kotouttamisohjelman laatimisen lähtökotana ovat olleet luottamushenkilöiden ja muiden toimijoiden sitouttaminen maahanmuuttopoliittisiin tavoitteisiin ja käytännön työhön. Kotkassa suunnitteluun osallistuivat kaupungin oman organisaation lisäksi edustajat Kansaneläkelaitoksesta, lääninhallituksesta, poliisista, yliopistosta, ammattikorkeakoulusta, työvoimatoimistosta ja TE-keskuksesta. Tulkintani mukaan Kotkan kaupungin ohjelmateon verkosto näytti hyvin laajalta ja monipuoliselta. Elinkeinoelämän eri järjestöiltä pyydettiin ohjelmateon yhteydessä lausuntoja, mutta koordinaattorin mukaan ”näiden lausuntojen taso oli aika heikko, joten yritys yhteistyö ei ole ohjelmaperusteista, vaan pikemminkin projektiyhteistyötä. Yritykset vaikuttavat elinkeino- ja työllisyysstrategiaan ja sitä kautta maahanmuuttoasioiden ohjelmasuunnittelu tulee heidän osaltaan hoidetuksi.” Luottamushenkilöiden sitoutumisesta ohjelmaan maahanmuuttokoordinaattori totesi, että ”puoluekannasta riippumatta päätöksentekijät ovat ymmärtäneet, että työperusteinen maahanmuutto on meidän menestystekijä, kuten kotkan satama oli 90-luvulla ja on edelleen.”

Vantaa

Vantaan kaupungin kotouttamisohjelmaa kutsutaan ”monikulttuurisuusohjelmaksi”, millä halutaan korostaa sitä, että Vantaan väestö koostuu *pysyvästi* monista kielellisistä ja kulttuurisista ryhmistä. Vantaan monikulttuurisuusohjelman (2004, 2) mukaan Vantaan maahanmuuttajatyö muodostuu kolmesta osasta: maahanmuuttajien kotouttaminen, kulttuurisen monimuotoisuuden kehittäminen sekä rasismien ja etnisen syrjinnän vastainen toiminta. Vantaa on aloittanut maahanmuuttajatyönsä kehittämisen jo 1990-luvun alussa ja maahanmuuttajille tarjottavien palvelujen määrä ja laatu on hyvin laaja muihin tutkimukseni kuntiin nähden. Vantaalla lähtökohtana on ollut humanitaarisen maahanmuuton palvelujen kehittäminen. Vantaan monikulttuurisuusohjelmassa näkyy valtakunnallinen yhteistyö ja tutkimustoiminta. Suomen hallitus, sen ministeriöt ja niiden sektorikohtainen ohjaus on lähellä. Kunnan ja valtion ohjaussuhteisiin kuuluu myös se, että Vantaan kaupungin kehittämät maahanmuuttajapalvelut ovat saattaneet ohjata paremminkin kansallista maahanmuuttopolitiikkaa.

Vantaan maahanmuuttopoliittisen ohjelman (2003, 55) mukaan pääkaupunkiseudulla asuu yli 40 % Suomen ulkomaalaistaustaisesta väestöstä, joten tämä alue joutuu kohtaamaan monikulttuuristuvan yhteiskunnan haasteet ja mahdollisuudet muuta Suomea nopeammin. Vantaan maahanmuuttajaväestön osuus koko kunnan väestöstä on pitkälti yli 6 prosenttia. Joissakin alasteen koulujen luokissa maahanmuuttajalasten osuus on 20-40 prosenttia. Vantaalla asuu lisäksi suuri ruotsia äidinkielenään puhuva kielivähemmistö sekä perinteisten vähemmistökulttuurien edustajia, kuten romaneja. Somalivähemmistön määrä on suuri.

Myös Vantaalla on tehty organisaatiouudistuksia. Yhtenä strategisena tavoitteena vuodelle 2003 oli vastaanottotoiminnan tarkoituksenmukainen jako maahanmuuttajien yhteispalvelutoimiston ja alueiden välillä. Vantaalla on luotu sosiaali- ja terveystoimen viisi alueellista maahanmuuttajille tarkoitettu palvelupistettä. Vantaan yhteispalvelutoimisto huolehtii keskitetyistä maahanmuuttajapalveluista sekä palvelee niitä maahanmuuttajia, joille Vantaa on ensimmäinen kotikunta Suomessa. Tulkintani mukaan toiminta on ollut hyvin löyhästi sidoksissa sosiaali- ja terveystoimen muuhun toimintaan. Maahanmuuttajatyötä on kehitetty osittain intuitiivisesti, ilman selkeitä tulevaisuusnäkömiä tai sitomista sosiaali- ja terveystoimen muuhun toimintaan.

Vantaalla on todella laajat ja monipuoliset maahanmuuttajapalvelut. Palvelutarjonnassaan kaupunki hyötyy pääkaupunkiseudun läheisyydestä. Maahanmuuttajille suunnatussa palvelutarjonnassa ovat tavallaan mukana Helsingin ja Espoon palvelut. Vantaan monikulttuurisuusohjelman (2004, 49) kunnianhimoisena tavoitteena oli koko maahanmuuttajaväestön saaminen tarjottavien toimenpiteiden ja toimintojen piiriin.

Vantaan monikulttuurisuusohjelman tekemiseen osallistuvien toimijoiden määrä ja kirjo on hyvin laaja. Neuvottelukuntaan kuului liki 20 eri yhteistyötahojen edustajaa. Neuvottelukunta on Suomen kunnallisliiton artikkelin mukaan (2004, 77) kaupunginhallituksen asettama toimielin, joka on koottu eräänlaisella kolmikantaperiaatteella luottamushenkilöistä, asiantuntijoista ja virkamiehistä. Tämän lisäksi asiantuntijat ja poliisin, työvoimahallinnon ja Kansaneläkelaitoksen edustajat tuovat tarpeellista laaja-alaisuutta. Neuvottelukuntaan kuuluva virkamieskunta edustaa maahanmuuttajien vastaanottotoimintaa, kaupunginkansliaa, sivistys-, sosiaali- ja teknistä tointa. Neuvottelukunta perusti useita työryhmiä. Näiden työryhmien kautta neuvottelukunnan työhön osallistui runsaat sata asiantuntijaa. Kaikissa ryhmissä oli mukana maahanmuuttajataustaisia jäseniä.

Vantaan kaupunki pohtii maahanmuuttajille tarjottavien palveluiden määrän ja laadun muuttamista. Vantaa on tulkintani mukaan tullut maahanmuuttopalveluissaan jonkinlaiseen valintatilanteeseen. Vantaan koordinaattori toteaa maahanmuuttajille tarjottavista palveluista näin: ”Vantaan kaupungissa on todettu se, että kaupungin monikulttuurisuusohjelma on toiveiden tynnyri”. Vantaalla on kehitelty hyvin erilaisia maahanmuuttajapalveluita monia verkostoja ja projektimaista työtettä hyväksikäyttäen. Tarjottavat palvelut saattavat olla päällekkäisiä ja silloin niiden vaikuttavuudesta ei ole varmuutta. Koordinaattorin mukaan maahanmuuttajille tarjottavat erityispalvelut ovat ”hirttosilmukka”, joihin ei vastaisuudessa ole enää varaa. Vantaan tavoitteena on strategisen suunnittelun ja painopisteiden asettamisen avulla karsia ylimääräisiä rönsyjä maahanmuuttopalveluista ja niiden tuottamistavasta. Toiveena on luoda jonkinlaisia palvelukokonaisuuksia, jotka tehtäisiin maahanmuuttajien palvelutarpeiden luokittelun avulla.

Vantaan koordinaattori selvitti, että heidän monikulttuurisuusohjelmansa on ainakin periaatteiden julistus, joka jonkin verran jäsentää toimintoja. Vantaalla on aina nähty, että maahanmuuttoasiat ovat koko kaupungin kysymys, eivätkä ne kuulu pelkästään sosiaali- ja terveystoimen tehtäviksi. Tämä periaatteellisuus voi johtua siitäkin, että Vantaalla maahanmuuttopoliittinen keskustelufoorumi on hyvin laaja ja ohjelmassa on huomioitu monet näkökohdat. Kuitenkin Vantaankin haluaa valtavirtaistaa maahanmuuttajapalvelunsa. Koordinaattori kiteytti tämän sanoman näin: ” Seuraava ohjelma tulee olemaan vähemmän yksityiskohtainen ja strategisempi. Kun ohjelmasta tulee strategisempi, siitä tulee enemmän myöskin hallintokuntia velvoittavampi. Vähemmän tekstiä, vähemmän yksityiskohtia, kriittisiin painopistealueisiin keskittyminen”.

5.3. Käytännön maahanmuuttajatyö

Kunnan maahanmuuttopoliitiikan käytännön työssä painopisteinä ovat olleet kotouttamislain ja –asetuksen mukaisten velvoitteiden täyttäminen. Tätä käytännön työtä on ohjannut osittain valtionosuusrahoitus ja ministeriöiden yleisohjaus. Työhallinnon tehtävänä on aikuisten maahanmuuttajien kotouttaminen, joten paikallisten työvoimatoimistojen merkitys on yleensä suuri. Kunnat ovat saaneet maahanmuuttotyöhönsä lisää resursseja erilaisen projektirahoituksen avulla

Perustelen käytännön maahanmuuttajatyön tutkimista sillä, että kunnan nykyinen maahanmuuttohallinto ja sen tarjoamat maahanmuuttajapalvelut ovat se perusta, jonka pohjalta voi arvioida myös työperusteisen maahanmuuton onnistumisen edellytyksiä kunnissa. Työmuodot ja palvelut ovat samat, kyse on vain niiden suuntaamisesta työperusteisille muuttajille. Kun selvitin

kunnan maahanmuuttopolitiikan käytännön työtä, mielenkiintoni kohteina olivat käytännön työssä tapahtuneet muutokset, kunnan maahanmuuttotyön verkosto, järjestöjen ja kolmannen sektorin osallistuminen maahanmuuttotyöhön sekä maahanmuuttotyön tuloksien ja siihen varattujen määrärahojen seuraaminen. Haastateltavilta tiedusteltiin heidän käsityksiään valtiosuusjärjestelmästä ja muista maahanmuuttopoliittisten toimenpiteiden rahoittamisen kanavista.

Tampere

Käytännön maahanmuuttajatyön tehostamisessa Tampere luottaa organisaatiouudistuksensa tuomaan aktivoitumiseen. Tampereen kotouttamisohjelman (2006, 4) mukaan siirtyminen tilaajatuottajamalliin antaa mahdollisuuden aktivoida yhteistyötä eri järjestöjen kanssa myös kotouttamisessa. Ohjelman mukaan kaupungin eri yksikötkin voivat käyttää maahanmuuttajapalvelujen tuottajina entistä enemmän maahanmuuttajajärjestöjä ja muita järjestöjä.

Tulkintani mukaan käytännön työssään Tampere on hoitanut pääosin kotouttamislain mukaiset humanitaariseen maahanmuuttoon liittyvät tehtävänsä, jotka ovat myös maahanmuuttokoordinaattorin pääasiallisena huolena. Tampereella korostetaan voimakkaasti keskusjohdon näkemystä ja otetta maahanmuuttotyöhön. Tampere toivoo tilaajatuottajamallin soveltamisen ratkaisevan monet maahanmuuttajillekin tarjottavien palvelujen tuottamisen käytännön ongelmat. Koordinaattorin seuraava lainaus osoittaa selkeää uskoa tähän toiveeseen: ”Meidän kotouttamisohjelmamme on kuin tilaajan käsikirja, jonkinlainen Biltema - käsikirja. Tällä tavalla myös pienet yrittäjät ja maahanmuuttajajärjestöt pääsisivät myymään opastamisen ja ohjaamisen maahanmuuttajapalveluita. Sen pitäisi lisätä myös muiden palvelutarjoajien määrää”.

Havaintoni mukaan kaupungin osallistuminen projekteihin ja muu verkostoyhteistyön on vertailukuntia vähäisempää. Työhallinto sitä vastoin tekee vilkasta yhteistyötä järjestöjen kanssa koulutuksen, harjoittelupaikkojen ja omankielisen neuvonnan osalta.

Tampereen kotouttamisohjelma (2006, 6) toteaa käytössä olevasta valtiosuusjärjestelmästä, että kotouttamislain mukaisesti kunnalla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu kotouttamisen kehittämisestä, suunnittelusta ja seurannasta. Tähän on saatu valtion rahoitusta vain kunnassa alle kolme vuotta asuneiden pakolaisten osalta. Tämä laskennallisen korvauksen summa on ohjelman mukaan pysynyt samana 1980-luvun lopulta lähtien eikä sekään kata edes varsinaisen

kohderyhmänsä kunnalle aiheuttamia kustannuksia. Kunnan kotouttavia palveluja ei voi kuitenkaan jakaa puhtaasti kuntalaisten oleskelulupien statusmerkintöjen mukaan. Ohjelma perustelee toiminnan laajentamisen tarvetta sillä, että myös kotouttamislaki olettaa, että kunnat järjestävät kotouttavia toimia niin, että ne kohdistuvat myös muihin kuin puhtaasti pakolaiskiintiössä vastaanotettuihin kuntalaisiin.

Tämän jo kotouttamisohjelmassa selkeästi ilmaistun Tampereen maahanmuuttohallinnon kannanoton koordinaattori toi esille myöskin haastattelussa: ”Kotouttamislain hyväksymisen yhteydessä v. 1999 valtion edustajat lupasivat eduskunnassa käydyssä keskustelussa, että kotouttaminen ei tule tuomaan kunnille lisäkustannuksia, mikä ei pitänyt alkuunkaan paikkaansa. Tämä on aiheuttanut kuntien nuivan suhtautumisen valtion hankkeisiin ja tämä koskee varsinkin pieniä kuntia. Tampereella on pakko tehdä jotain, koska tekemättömyys tulisi kalliiksi. Uusi valtion maahanmuuttopoliittinen ohjelmakin tuo kunnille lisätehtäviä, valtio vain olettaa, että kunnat oman etunsa nimissä järjestävät alueellista opastamista työperusteisille maahanmuuttajille”. Valtionosuudet ja niiden riittämättömyys on selvästi vähentänyt Tampereen halua yhteistyöhön erilaisissa maahanmuuttohankkeissa.

Kotka

Kotkan kaupungin suhtautuminen käytännön maahanmuuttajatyöhön lähtee kumppanuuden käsitteestä. Asia on ilmaistu kaupungin kotouttamisohjelmassa (2003, 6) siten, että eri toimijoiden välisen yhteistyön kehittäminen ja ylläpitäminen on kaupungin vastuulla. Kotkan kaupungin tärkeimpiä yhteistyökumppaneita maahanmuuttajatyössä ovat poliisi, työvoimaviranomaiset, KELA, työntekijä- ja työnantajaosapuolet, yritykset, koulutusorganisaatiot, seurakunnat, kansalaisjärjestöt, maahanmuuttajayhteisöt ja tiedotusvälineet. Koordinaattorin mielestä maahanmuuttohallinnon yhteistyö kaupungin eri toimialojen kanssa vaatii vielä kehittämistä.

Kotkan käytännön maahanmuuttotyössä on tulkintani mukaan korostunut projektimainen työote. Projektien avulla Kotka on saanut maahanmuuttotyöhönsä tarvittavia resursseja. Maahanmuuttajille tarjottavien palvelujen kehittämisen ohella koordinaattori painotti maahanmuuttoprojektityön toista näkökulmaa: ”Projektityön aikana maahanmuuttoasiat saivat yhä laajempaa ymmärrystä päättäjien ja asukkaiden taholta ja samalla tapahtui maahanmuuttopalveluiden ”substanssikehitystä”, toisin sanoen pystyttiin nostamaan maahanmuuttopalveluiden laatua”. Haastattelussa maahanmuuttokoordinaattori myönsi, että projektien avulla kaupunkiin hankittiin rahaa

maahanmuuttotyöhön. Kotkan projektityössä painottuu selkeästi kunnan edun huomioiminen. Käytännön maahanmuuttajatyössä ovat korostuneet kunnan ja jonkin toisen osapuolen kahdenväliset kontaktit sekä pienimuotoinen ”matalan organisaatiotason yhteistyö”. Yhteistyötä tehdään seurakuntien, aktiivisten maahanmuuttajajärjestöjen, muiden ympäristökuntien ja tiedotusvälineiden kanssa. Verkostomainen yhteistyö pyritään kokoamaan suuremman perustettavan järjestön ja kulttuuritalon (Monikulttuurinen toimintakeskus Mylly) sisälle.

Kotkan kaupungilla on vastuu maahanmuuttotyön verkostomaisen toiminnan ylläpitämisestä. Koordinaattorin mukaan ”maahanmuuttotyön verkosto syntyy silloin, kun jokainen saa työstä lisäarvoa. Verkostoja tarvitaan ja käytetään siksi, että maahanmuuttotyö on niin laaja asia ja koskettaa jokaisella tasolla monia hallintokuntia. Kaupunki ei voi toimia yksin. Verkostojen vahvin ”työrukkanen” on maahanmuuttotoimikunta. Verkostojen hallitseminen on mahdoton tehtävä”.

Myös Kotkassa käytännön maahanmuuttotyöhön vaikuttaa organisaatiomuutos: Sosiaali- ja terveyslautakunta on saanut pakolaisten vastaanoton tehtävät, jolloin se huolehtii pakolaisten vastaanottokeskuksen ja tulkikeskuksen toiminnasta. Koordinaattori hoitaa koko kaupungin maahanmuuttotyötä, joka siis yhä enemmän painottuu työperusteisen maahanmuuton edistämiseen. Tulkintani mukaan Kotkassa humanitaarinen maahanmuuttotyö on eräänlaista sosiaalityötä.

Kotkalla on maahanmuuttajatyönsä seurantaan varten hyvin kattavat tilastot maahanmuuttajista usealla eri tavalla. Kotkan kotouttamisohjelman seurantaraportin (2006, 40) mukaan maahanmuuttotoimikunta antaa vuosittain raportin maahanmuutto-ohjelman toteutumisesta kaupunginhallitukselle ja -valtuustolle. Raportti sisältää tekstiosan ja tilastot: kieli- ja kansallisuustilastot, väestömuutostiedot, vastaanotetut pakolaiset ja paluumuuttajat, ikärakenteen, työllisyyttä, koulutusta ja työttömyyttä kuvaavat tiedot, asumisen kaupunginosittain ja muita tilastoja. Vaikka seuranta näyttääkin kattavalta, siinä on vielä puutteita. Koordinaattorin mukaan kehittämistä on ainakin kotoutumisuunnitelmien sekä koulutuksen ja työllistymisen seuraamisessa. Koordinaattorin mielestä näiden tärkeiden seurantatietojen puutteiden vuoksi paikallinen työvoimatoimisto voisi tehostaa toimintaansa. Kotkassa käytiin maahanmuuttoasioiden budjettitason seuraamisesta kiivas väittely, mutta koordinaattorin helpotukseksi määrärahatason tarkasta seurantavelvoitteesta luovuttiin. Maahanmuuttoasioiden raportointi perustuu koordinaattorin mukaan siihen, miten yksittäiset hallintokuntien vastuulla olleet toimenpiteet ovat toteutuneet. Mittareita ja tilastoaineistoja, joista voisi osoittaa tiettyjä kehityskulkuja, kuten

maahanmuuttajien saamien palvelujen riittävyyttä, yhdenvertaisuuden toteutumista tai työllistymisen kehitystä, ollaan vasta luomassa.

Valtion maahanmuuttoon rahoituksesta koordinaattorin kommentit myötäilevät Tampereen koordinaattorin näkökantoja. Kotkan kaupunki on kuitenkin osallistunut moniin maahanmuuttoprojekteihin ja saanut sen avulla rahoitusta omaan maahanmuuttajatyöhönsä. Kaupungin maahanmuuttopolitiikan tavoitteiden toteuttamiselle on tärkeitä maahanmuuttajien suomen kielen opetuksen riittävyys. Koska työvoimahallinnon opetustarjonta on ollut liian vähäistä, ja kaupungin resurssit ovat rajalliset, maahanmuuttokoordinaattori esittää tärkeän kehittämistoimen: ”Eri ministeriöiden väliset kuviot pitäisi selkeyttää. Nyt on kyseessä viidakko. Maahanmuuttajille pitäisi luoda jonkinlainen ”takuu” siitä, että he saisivat ajoissa tarvitsemiaan toimenpiteitä. Työvoimahallinto antaa maahanmuuttajille kielinopetusta, mutta opintosetelijärjestelmä voisi korvata sitä. Opetussetelin käyttö laajentaisi myös palvelutarjontaa. Kotkassa on riittävästi koulutuksenjärjestäjiä, jos vain tiedettäisiin, että joku, esimerkiksi opintosetelin muodossa, maksaa koulutuksesta.” Kotkan työvoimahallinnon edustaja myöntää avoimesti nämä puutteet: ”Meidän kielikoulutus- ja ohjaavaan työhön tarvittavista resursseista on puutteita. Tilanne ei ole ollut siedettävä, minun kai täytyy alkaa ryhtyä taas kerjuumatkoille.”

Vantaa

Vantaan kaupungin monikulttuurisuusohjelmassa (2002, 65) on mainittu se, miten kaupunki toteuttaa maahanmuuttotyötä. Kaupunki tekee maahanmuuttotyötä, sen suunnittelua ja maahanmuuttajakysymysten seurantaan hyvin toimivan verkoston avulla. Tämä verkosto toimii eri tehtäväalueilla, joihin kuuluvat alueelliset viranomaiset ja muut yhteistyötahot. Näitä verkostoon kuuluvia yhteistyökumppaneita ovat maahanmuuttajajärjestöt ja -yhteisöt, muut kansalaisjärjestöt, eri alueiden asukkaiden edustajat ja seurakuntien ja muiden uskonnolliset yhteisöt. Tätä yhteistyötä Vantaan maahanmuuttohallinto on todella tehnyt. Käynnissä on lukuisia maahanmuuttoon liittyviä projekteja, joissa valtio on mukana osarahoittajana ja osallistujana. Vantaalla on käynnissä projekteja, jotka ovat jatkuneet yksinomaan kaupungin oman rahoituksen turvin. Koordinaattori pystyi haastattelussa nimeämään useita virallisia tai epävirallisempia maahanmuuttotyön verkostoja. Monikulttuurisuusohjelma (2002, 45) vuodelta 2002 edellyttää kuudentoista erilaisen työryhmän perustamista. Osa näistä työryhmistä on perustettu, osa on todettu tarpeettomiksi. Nämä työryhmät, verkostot ja projektit menevät osaksi käsitteellisesti päällekkäin.

Vantaan monikulttuurisuusohjelma (2002, 3) toteaa jo vuonna 2002 seuraavista Vantaan kaupungin maahanmuuttotyön ongelmista: ”Vantaalla aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutus järjestetään tällä hetkellä pääosin erilaisilla projektirahoituksilla ja työvoimahallinnon rahoituksella. Kotoutumiskoulutukseen suunnattujen määrärahojen riittämättömyys nykytasolla on tuonut lisäkustannuksia, koska maahanmuuttajien on lähes mahdotonta edetä opinnoissaan tasolta toiselle. Pitkittynyt opintojen alkamisen odottaminen ja aikaisemmin jo opitun unohtaminen saa maahanmuuttajat käymään samoja kursseja useampaan kertaan. Nykyinen järjestelmä ei vastaa riittävästi maahanmuuttajien palvelutarpeisiin eikä tue riittävästi maahanmuuttajien kotoutumista. Kotoutumista tukevan palveluprosessin vastuunjako on epäselvä.”

Tulkintani mukaan näistä Vantaan maahanmuuttotyön haasteista ei ole päästy eroon. Tilanne on varmasti sama muissa Suomen kunnissa. Ilmeisesti nämä projektipainotteisuuden, työvoimahallinnon pätkittäisen koulutustarjonnan ja rahoituksen vuorottelu sekä vastuunjakokysymysten ratkaisemisen vaikeudet jatkuvat. Vantaalla käytännön työssä korostuu laajojen verkostojen ja työryhmien hyödyntäminen. Kaikenlaiseen maahanmuuttotyöhön sovelletaan projektimaista työtettä. Tämän vuoksi Vantaa kaupungilla saattaa olla kiire virtaviivaistaa maahanmuuttajaorganisaatiotaan ja jopa yhdistää ja karsia annettavia palveluita. Koordinaattori ilmaisee seuraavassa lainauksessa maahanmuuttajapalvelujen valtavirtaistamisen syyn: ”Yhdenvertaisuussuunnitelma on otettu juuri käyttöön Vantaalla. Työperusteisten maahanmuuttajapalvelujen tarve on ilmeinen ja asia on tullut esille ”ryminällä”. Isot massat aiheuttavat meillä maahanmuuttajapalveluiden valtavirtaistamistarpeen. Ei voida rakentaa enää maahanmuuttajien omaa palvelumaailmaa. Tämä rakenne vie vähitellen mahdollittomaan tehtävään. Tällä hetkellä olemme joutuneet projekteilla pyörittämään toimintoja”.

Vantaan monikulttuurisuusohjelman seurantaraportin (2005, 77) valmisteluun ovat osallistuneet kymmenet henkilöt. Jotkut seurantaraportin osiot ovat käyneet läpi varsin monivaiheisen käsittelyn. Seurantaraporttia ovat olleet valmistelemissa yhdenvertaisuusryhmä, työllisyysverkosto, kaupungin eri palvelualueiden viranhaltijat, monikulttuurisuusasiain yhdyshenkilöt ja yhteisöjen ja järjestöjen sekä maahanmuuttajajärjestöjen työryhmien jäsenet. Raportista on muodostunut moniääninen, monien toimijoiden pohdinnan ja valmistelun tulos. Tästä on seurannut, että raportin painotukset ovat erilaisia ja siinä käytetyt mittarit eivät ole yhteismitallisia. Raportissa on jonkin verran päällekkäisyyksiä. Tulkintani mukaan Vantaan suurin kehittämistoimi monikulttuurisuusohjelmansa päivityksen yhteydessä on ohjelmansa ”kokonaisremontti”, jonka tavoitteena tulisi olla maahanmuuttotyön tuloksellisuuden seurannan parantaminen.

Vantaalla maahanmuuton erilaiset projektit ja käytännön työote on korostunut verkostotyön lähes täydellisenä hyödyntämisenä. Vantaan maahanmuuttajahallinto kokee omat verkostonsa ”rahanarvoiseksi” resurssiksi, joka sitten myydään tietyille projekteille. Koordinaattori ilmaisee asian näin: ” Jos valtakunnalliset projektit, esimerkiksi Väestöliiton Kotipuu-projekti, tarvitsevat kohderyhmän, niin koordinaattori kokoaa paikallisen verkoston ja tällä tavalla saadaan resursseja meidän maahanmuuttotyöhön ja asukkaille. Vantaa on kuuluisa tästä ja meille tarjotaan projekteja. Verkostot on meidän tärkeimpiä resurssejamme. Meillä projekteja varten ei tarvitse koota verkostoa, vaan tavallaan myymme valmiin verkoston projektille. Tällä tavalla viranomaiset oppivat meiltä monikulttuurisuusasioita ja me saamme vastapainoksi resursseja.”

Tämän hienon yhteistyön toisenlainen vaikutus saattaa olla se, että valtionhallinnon merkitys Vantaan maahanmuuttopolitiikan muotoutumiseen on suuri. Koordinaattorin mukaan ”Ministeriöt vaikuttavat käytännössä paljon meidän maahanmuuttotyöhön, koska määrärahojen vähyydestä johtuen monet työmuodot ovat projektipohjaisia ja ministeriöt johtavat sitä. Valtion ohjaus tulee ns. kyökin kautta.” Tämän valtionohjauksen tai -konsultoinnin hyvä puoli on toki se, että Vantaa hyötyy valtionhallinnon asiantuntijakonsultoinnista, pääkaupunkiseudun läheisyydestä ja pilottikunnan asemastaan.

Vantaalla vapaaehtoissektorin ja muiden järjestöjen yhteiselimeksi on koottu 400:n järjestön hallinnointia varten ”katto-organisaatio”, Vantaan järjestörinki. Tämän ringin yhteydessä toimivat myöskin Vantaan 10 maahanmuuttajajärjestöä. Mielenkiintoinen kehittämistoimi on uusi kokeilu, jossa Vantaan kaupunki pyrkii ostamaan näiltä maahanmuuttajajärjestöiltä kotouttamispalveluita. Tulkintani mukaan myös Vantaa pyrkii suuntaamaan toimintaansa varovasti hieman markkinaperusteiseen suuntaan. Vantaan työtoimisto ostaa työvoimahallinnon haastateltavan mukaan kolmannen sektorin ja maahanmuuttajajärjestöjen palveluita, jopa projektitukien muodossa, jos niiden toiminta liittyy integraatiotavoitteiden ja muiden työhallinnon tavoitteiden toteuttamiseen.

Vantaan koordinaattori toteaa lopuksi, että maahanmuuttoon tarvittavien resurssien puute on ”pakottanut” verkostotyöhön ja projektien jonkinlaisen haalimiseen. Hänen mukaansa verkostotyö luo kunnalle sitä lisäarvoa, mitä ei ole muuten saatavissa. Verkostotyö vie aikaa ja voimia, mutta se on ainoa tapa tehdä työtä näillä resursseilla. Koordinaattori esittää, että kunnan pitäisi saada valtiosuutta maahanmuuttajien suhteellisen osuuden perusteella. Vantaa on Kuntaliiton case-

kaupunki tutkimuksessa, jossa selvitetään maahanmuuttajatyön todellisia kustannuksia. Koordinaattori lisää, että työministeriön tutkimus maahanmuuttajien vähäisestä kunnallisten palvelujen käytöstä ei aivan pidä paikkaansa. Vantaalle tulee muista maista kuntaan suuntautuvan maahanmuuton lisäksi paljon maahanmuuttajia muista kunnista. Nämä maahanmuuttajat eivät välttämättä ole kotoutuneet ja se maksaa. Koordinaattorin mukaan hallintokuntien maahanmuuttotyön kustannusten selvittäminen on tärkeä peruste tehdä muutoksia. Vantaan tavoite on luoda strategiaan painopistealueisiin ja tiettyihin prosesseihin perustuva maahanmuuton nykyistä parempi suunnittelu- ja seurantajärjestelmä.

5.4. Työperusteinen maahanmuuttajatyö

Kolmas teema oli työperusteisen maahanmuuton toimenpiteet tai suunnitelmat kunnissa. Tämän teeman avulla selvitän aluksi sen, mitkä ovat kunkin kunnan työperusteisen maahanmuuton painotukset, suunnitelmat ja työtavat. Kysyn haastateltavilta heidän käsityksistään työvoimavajeesta, tarpeesta osallistua yritysten ulkomaisen työvoiman rekrytointiin ja kunnan omasta rekrytointipolitiikasta. Omina alateemoina ovat tiedotustoimenpiteet maahanmuuttajille, erityisen työllisyysverkoston mahdollinen perustaminen maahanmuuttajien työllistymistä varten sekä asenteiden merkitys paikallisen työperusteisen maahanmuuttopolitiikan edistämässä.

Tampere

Tampereen kotouttamisohjelman (2006, 2) mukaan Tampere vetää puoleensa niin kansallisia kuin kansainvälisiäkin yrityksiä ja osaajia. Kaupunki huolehtii monipuolisen ja kilpailukykyisen elinkeino-, koulutus- ja tutkimusrakenteen kehittymisestä. Pirkanmaan TE-keskuksen julkaisun numero 74 (2004, 20) mukaan Tampereen työllisyysstrategian päätavoitteiden saavuttamiseksi tärkeimpiä strategisia linjauksina ovat ensisijaisesti työvoiman saatavuuden parantaminen ja vasta toissijaisesti rakennetyöttömyyden purkaminen. Näiden jälkeen tulevat työllisyyttä tukeva ennakoitointitoiminta sekä maahanmuuttajien työllisyyden edistäminen. Työvoiman saatavuuden parantamisessa työperusteinen maahanmuutto nähdään yhtenä työvoiman saatavuuden osa-alueena

Tulkintani mukaan sekä Tampereen kaupunki että Pirkanmaan TE-keskus asettavat työvoiman saatavuuden turvaamisen tärkeimmäksi tavoitteeksi. Rakennetyöttömyyden purkaminen ja Tampereen seudulla asuvien maahanmuuttajien työllistämisen tavoitteet ovat ehkä toissijaisia. Tampereen kaupunkiseudun työpoliittisen toimintaohjelman (2004, 44) mukaan rakennetyöttömyys

ja sen aiheuttama syrjäytymisuhka koskee läheisesti myös maahanmuuttajia, joiden työttömyysaste on viime vuosina alentunut, mutta on yli kaksi kertaa korkeampi kuin Suomen kantaväestön.

Tampereen seudun työnantajilla on ollut viime aikoina vaikeuksia palkata henkilöstöä terveydenhoitoaloille, metalli- ja konepajan työpaikkoihin ja palvelualoille (Turtiainen, 2007). Tämä ilmiö on vaivannut pidempään Pirkanmaan reuna-alueen kuntia. Tampereen elinkeinotoimen haastateltava tunnusti, että ”Olemme Tampereen seudulla työvoimavajeen tunnistamisen ja tunnustamisen osalta pahasti ”jälkijunassa”, vasta nyt ollaan aidosti lähdetty lisäämään oppisopimuskoulutusta ja muita toimia mutta se ole vielä systemaattista työtä selkeän suunnitelman mukaisesti”. Kaupungin eri toimialoilla ollaan vasta tekemässä henkilöstösuunnitelmia, jotka huomioivat maahanmuuttajien rekrytoimisen. Paikallisen työvoimahallinnon haastateltava kertoi, että Euroopan rakennerahaston työhallinnon valtakunnalliset ja alueelliset strategiset linjaukset on tehty, mutta ne eivät ole jalostuneet käytännön toimenpiteiksi.

Mitä palveluita Tampereen kaupunki sitten tarjoaa työperusteisesti muuttaneille? Kotouttamisohjelmassa (2006, 30) painotetaan kulttuurikeskus Unipointin osuutta tiedottamisessa, jonkinlaisia intensiiviesittelyitä, oppaita, ohjevihkosia ja internetsivustoja. Tampereen koordinaattori luonnehtii Tampereen opastuspalveluita näin: ”Opastaminen on kunnan kannalta passiivisempaa kuin kotouttaminen, siinä opastetaan tietylle ”luukulle”, annetaan tieviittoja, kuin ehkä talutetaan perille.” Tulkintani mukaan Tampereelle työperusteisesti muuttaneilta ja sen perusteella opastettavilta edellytetään omatoimisuutta. Kunnan palveluihin linkitetyt infopankki-palvelut ovat kunnan opastuspalvelujen kannalta tärkeitä, sillä kunnan omien maahanmuuttajille tarjottavien nettipalvelujen päivitys ei henkilöstövaihdosten vuoksi toimi. Koordinaattorin mukaan kunnan maahanmuuttajille tarjottavat internet-sivustot ovat ”puolivirkeitä”. Tulkintani on, että Tampereen maahanmuuttohallinnon mielestä työperusteiset maahanmuuttajat ovat pääosin valtionhallinnon toimenpiteiden vastuulla.

Työvoimahallinnon haastateltava toivoi kunnalta aloitteellisuutta matalan organisaatiotason opastus- ja neuvontatehtävissä. Työvoimatoimistoon ohjautuu hänen mukaansa nykyisellään liikaa kyselyitä muista kuin työvoimapoliittisista kysymyksistä. Varsinkin työperusteisten maahanmuuttajat ja opiskelijat tuntuvat jäävän Tampereen kaupungin tiedottamisessa väliinputoajiksi. Työvoimahallinnon edustaja ihmetteli myös oman hallinnonalansa vähäistä opastusta tiedottamiskysymyksissä: ”Ministeriön toivoisin enemmän osallistuvan opastus- ja neuvontatehtäviin. Nytkin väännämme omin voimin monia erilaisia esitteitä.”

Moniin suurempiin kuntiin on perustettu erityinen maahanmuuttajien työllistymistä edistävä *työllisyysryhmä*. Monissa työllisyysryhmissä on kuntien maahanmuuttohallinnon ja elinkeinotoimen, työvoimahallinnon, palvelukeskusten, elinkeinoelämän järjestöjen, yritysten ja erillisten projektien edustajia. Tampereella ei ole erityistä työllisyysverkostoa. Tampereen kaupunkiseudun työpoliittinen yhteistyöryhmä toimii yhteistyöelimenä työpoliitikassa. Tampereen kaupunkiseudun työpoliittisen toimintaohjelman 2005 - 2012 erään SWOT -analyysin mukaan (2004, 49) nykyisinä Tampereen seudun työvoimapolitiittisina heikkouksina voidaan pitää mm. sitä, että ”aidon verkostoitumisen puute työllisyysasioiden hoidossa, proaktiivisen työvoimapolitiikan puuttuminen ja se, että matalan osaamisen työpaikkoja ei löydy riittävästi.”

Kun ohjelmatasolta laskeudutaan käytännön tasolle, näkökulma muuttuu. Tampereen maahanmuuttokoordinaattorin mielestä maahanmuuttajia varten perustettava työllisyysverkosto ei ole tarpeen, sillä työllistyminen on aina yksilökysymys. Työvoimahallinnolla on työllisyysverkosto tai oikeastaan erillisiä pienimuotoisia tietyn ammattialan maahanmuuttajakoulutuksen projekteja. Näitä ovat esimerkiksi Maamark-projekti, lähihoitajakoulutus, lääkärinkoulutus ja Oiva-väylä. Projekteissa käsitellään aina työelämävalmiuksia ja työllistymiskysymyksiä. Tampereen kaupungin maahanmuuttohallinto tai elinkeinotoimi ei ole näissä projekteissa mukana. Tulkintani mukaan Tampereen kaupungin ja paikallisen työvoimahallinnon yhteistyö maahanmuuttajien työllistymiskysymyksissä näyttää hyvin ohuelta. Työpoliittisen toimintaohjelman maininta, että työperusteisen maahanmuuton edistäminen on tärkeä tavoite, riittänee strategisena linjauksena, mutta ei luo konkreettisia toimenpiteitä.

Työvoimaperusteisen maahanmuuton edistämistä ja jo täällä olevien maahanmuuttajien työllistämistä voidaan tarkastella myöskin rekrytointikysymyksenä. Ensinnäkin kunnalla on yleinen vastuu alueensa kehittämisestä ja elinkeinoelämän työllistämistarpeiden huomioimisesta. Kunta voi osallistua yritysten rekrytointiponnistuksiin joko suoraan tai tukemalla sitä välillisesti. Toiseksi kunnan on huolehdittava suurena työnantajana ja palvelutuottajana oman työvoimansa rekrytinnista. Kunta voi omalla rekrytointipolitiikallaan toimia esimerkkinä ja luoda myönteistä asenneilmapiiriä maahanmuuttajien rekrytointia kohtaan.

Tampereen koordinaattorin mukaan ” Työperusteisen maahanmuuton asiat kuuluvat valtio- ja ministeriötasolle, ei yksittäiselle kunnalle. Kunnan ei kannata sekaantua rekrytointeihin.” Elinkeinotoimen haastateltavan kanta oli toinen ”Kunnan pitää totta kai houkutella työperusteisia

maahanmuuttajia rekrytoimalla ja tukea yritysten rekrytointia kaikilla tavoilla. Kunnallahan on kaikki instrumentit: asunnot, kulttuuri, kaikki. Jos halutaan, että hyvinvointi jatkuu, yrityksillä täytyy olla osaavaa työvoimaa, joka myöskin viihtyy täällä. Osaajien houkuttelu on nyt ykkösasia, vasta myöhemmin kannattaa aloittaa muu rekrytointi. ”

Tulkintani mukaan Tampereen maahanmuuttohallinnon ja elinkeinotoimen työnjako on selkeä. Maahanmuuttohallinto huolehtii kotouttamistehtävistä ja elinkeinotoimi taas työperusteisen maahanmuuton edistämisestä. Nämä hallinnonalat tekevät varmasti yhteistyötä.

Elinkeinotoimen haastateltava toteaa Tampereen kaupungin oman organisaation rekrytointipolitiikasta, että kaupunki ei ole toiminut mallikelpoisesti ja myöntää kaupungin käyttämättömän mahdollisuuden toimia esimerkkinä rekrytoinneissa. Hän lisää, että ” Tampereen kaupunki ei ole todellakaan paneutunut riittävästi työperusteisen maahanmuuton edistämiseen. Tampereen kaupunki voisi olla itse aktiivisempi rekrytoija omaan palvelukseensa. Meidän koordinaattorit eivät ole osanneet toimia siten, että toimialojen sisällä tehtäisiin rekrytointipäätöksiä”. Myös työvoimahallinnon edustajat ihmettelevät kaupungin nuivaa asennetta, sillä kaupungin omassa strategiassahan maahanmuuttajien työllistyminen on nostettu tärkeäksi tavoitteeksi. Työvoimahallinnon molempien haastateltavien kritiikki kaupungin toimintaa kohtaan on tiivistettävissä seuraavasti: ”Tampereen kaupungin palvelukseen on vaikeampi päästä työsuhteeseen tai harjoittelijaksi kuin yksityiselle sektorille”. Työvoimahallinto ei edes haastateltavien mielestä mielellään rekrytoi maahanmuuttajia kaupungin palvelukseen, poikkeuksena tästä ehkä liikennelaitos.

Työvoimahallinnon edustajat kritisoivat myöskin oman hallinnonalansa toimintaa: ”Työhallinto on alkuvaiheessa maahanmuuttajien välittämisessä työpaikkoihin. Maahanmuuttajien työllistyminen tapahtuu työvoimahallinnon koulutusten kautta, jolloin heidän työllistymisensä on kytköksissä työvoimapolitiittisiin koulutuksiin. Tulokset ovat hyviä vain kohdennetussa koulutuksessa, johon osallistuu pelkästään maahanmuuttajia. Työnvälityksen kautta maahanmuuttajat eivät työllisty.”

Kotka

Kotkan kotouttamisohjelma vuodelta 2002 (2002, 2) kiteytti kunnan työperusteiset maahanmuuttopoliittiset tavoitteet. Ohjelman mukaan ”lähitulevaisuudessa tulee maassamme olemaan työvoimapolitiittisiä tavoitteita useilla eri aloilla. Maahanmuuttajista tulee silloin merkittävä osa työllistä

väestöä. Maahanmuuttajat ovat tärkeä mahdollisuus myös silloin, kun haetaan koulutettuja tai koulutettavia ihmisiä harvinaisemmille koulutusaloille, joissa on vähän hakijoita, mutta niiden tulevaisuudessa työvoimatarpeet ovat suuret”. Kaakkois-Suomen maahanmuutto-ohjelman (2006, 22) mukaan erilaiset selvitykset osoittavat, että venäläisten yritysten tieto- ja palvelutarve Suomesta on suuri. Ohjelma korostaa, että venäjänkielisen materiaalin, palvelujen ja koulutuksen tarjoaminen hyödyttää Kotkan seutua. Työvoimahallinnon edustajien mukaan kaupunki toimii työperusteisen maahanmuuton edistämässä hyvin itsenäisesti. Koska kaupunki on koonnut osaamis pääomaa työperusteisen maahanmuuton edistämässä ja työvoimahallinto käyttääkin kunnan edustajien asiantuntemusta hyväksi erilaisissa maahanmuuttoprojekteissa.

Kotkan kaupungissa on käynnissä monia työperusteista maahanmuuttoa edistäviä projekteja. Niitä hallinnoi kaupungin maahanmuuttohallinnon puolesta pääosin alueellinen elinkeino-yhtiö Cursor. Koordinaattorin mukaan ”Kehittämisyhtiö Cursor melkein elää Pietarin alueella. Heillä on siellä oma toimistonsa, jonka tavoitteena on elinkeinoelämän yhteistyö venäläisten kanssa. Nyt myös maahanmuuttajien rekrytointi on tullut työmuodoksi”. Kotkan kaupunki pyrkii kokoamaan voimavaroja panostamalla alueelliseen yhteistyöhön sekä elinkeinotoimessa että maakuntaliitto- ja seudullisessa kuntayhteistyössä.

Kotkan kaupungin maahanmuuttohallinnon edustaja toteaa, että maahanmuutto-ohjelman mainitsema opastusjärjestelmän perustaminen on valtionhallinnon tehtävä. Kaupunki on tehnyt vuosia yhteistyötä paikallisten tiedotusvälineiden kanssa, joilla saattaa olla myös ”kunnallisen tiedotusvälineiden rooli”. Uusina tiedottamisen muotoina ovat jo lähtömaassa aloitettavat venäjänkieliset neuvontapalvelut, joissa hyödynnetään tietoteknologiaa.

Kotkassa toimii löyhä työllisyysverkosto, jonka tavoitteena on maahanmuuttajien työllistymisen, koulutuksen ja kielitaidon edistäminen. Sen ovat muodostaneet kunnan maahanmuuttohallinto, oppilaitokset, työvoimahallinto, oppisopimustoimisto ja erilaiset projektit. Myöhemmin tähän työllisyysverkostoon on tullut mukaan myös elinkeinotoimen kehittämisyhtiö Cursor. Kotkan maahanmuuttokoordinaattorin mukaan tämä työllisyysverkosto ei toimi organisoidusti, sillä työttömyys on Kotkan seudulla vielä niin suuri, ettei maahanmuuttajia varten kannata rakentaa ”erillistä palikkaa”. Työvoimahallinnon haastateltava oli samaa mieltä. Hänen mukaansa tällainen työllisyysverkosto syntyy ihan luontaisesti, jolloin muodollista organisaatiota ei tarvitse rakentaa.

Kotkan koordinaattori toteaa, että työvoimavaje alkaa ”levitä” Kotkan seudulla yhä useammalle alalle. Kotkan seudun yhteisessä työllisyysstrategiassa osaavan työvoiman saatavuus on keskeinen asia. Koordinaattorin mukaan kuntalaisten ja yritysten asenteiden muutos on tärkeää, kun hoidetaan työllisyysvajetta. ”Mitä enemmän maahanmuuttajia on työpaikoilla, kunnassa tai yrityksissä, sitä enemmän he antavat hyvän myönteisen esimerkin, jolloin kynnykset rekrytointiin madaltuu koko ajan”. Tulkintani mukaan Kotkassa on ollut aikaisemmin voimakas rakennetyöttömyys, jonka hoitaminen on nähty ensisijaiseksi tavoitteeksi. Nyt huomio on kiinnittynyt työperusteisen maahanmuuton edistämiseen.

Kotkan kaupunki on osallistunut rekrytointitoimintaan jo muutaman vuoden. Tämä rekrytointitoiminta kohdistuu sekä oman organisaation että yritysten työvoimatarpeiden täyttämiseen. Työvoimahallinto ei ole mukana tässä toiminnassa. Koordinaattorin kertoman mukaan tänä vuonna (2007) inkeriläisten paluumuutto on rekrytointityön pääkohteena. Tämä on hänen mielestään työperusteista muuttoa, vaikka siinä taustalla on mukana paluumuuton status. Rekrytointitoimenpiteitä on kohdistettu myös Venäjän Pietariin ja Viron Tallinnaan. Matkat on toteutettu työvoimahallinnon projektituella ja niihin liittyy tarkasti kohdennettu rekrytointi työvoimapula-aloille, osaamiskartoitukset ja räätälöity yksilökohtainen opastus- ja neuvontatyö. Kotkalla ei ole mahdollisuuksia kokonaisvaltaiseen rekrytointiohjelmaan toiminnan pienimuotoisuuden ja henkilöstöressurssien vähäisyyden vuoksi. Kotka panostaa yksilötason ohjaus- ja neuvontapalveluihin.

Kun kysyin sitä, miten kaupungissa on huolehdittu maahanmuuttajataustaisten rekrytoinnista kaupungin oman organisaation palvelukseen, koordinaattori totesi, että Kotkassa ei ole erityistä henkilöstöhallinnon palvelua, joka huolehtisi maahanmuuttajien työhön perehdyttämisestä. Maahanmuuttajataustaisten työntekijöiden määrää ei ole laskettu, mutta joillakin aloilla heitä on hyvin paljon. Näitä aloja ovat opetus-, terveydenhoito- ja siivousala. Joissakin hallintokunnissa kielteiset asenteet hidastavat maahanmuuttajien rekrytointia.

Tulkintani mukaan Kotkan kaupungin maahanmuuttohallinto on tehnyt johdonmukaista työtä, jolla pyritään vaikuttamaan siihen, että asukkaiden, luottamushenkilöiden ja elinkeinoelämän asenteet olisivat positiivisempia työperäisen maahanmuuton edistämistä kohtaan. Tärkeimpiä yhteistyökumppaneita ovat poliisihallinto, työmarkkinaosapuolet ja tiedotusvälineet. Poliisilla on edustus maahanmuuttohallinnon ohjelmatyössä ja rasistiseen toimintaan on kiinnitetty huomiota. Tiedotusvälineet ovat kaupungille tärkeä yhteistyökumppani maahanmuuttoon liittyvien

myönteisten asenteiden eteenpäinviemisessä. Lehdissä kerrotaan hyviä esimerkkejä maahanmuuttajien onnistuneesta kotoutumisesta. Lehdissä on ollut myös venäjänkielisiä kolumneja. Yleisönosaston negatiivinen mielipidekirjoittelu on ollut vähäistä. Eniten asenteisiin on vaikuttanut se, että maahanmuuttajat nähdään nyt ”elinvoimaisuuden” kysymyksenä, ei enää niin sanottuna ”auttamisena”. Kotkan työhallinnon haastateltava määritteli oman hallinnonalansa osuuden asennemuutoksessa: ”Työperusteisen maahanmuuton edistämässä työmarkkinaosapuolen asenteet ovat tärkeitä, tarvitaan rohkaisevia kokemuksia. Hallinnollisten systeemien täytyy olla tarpeeksi sujuvia.”

Vantaa

Vantaan kaupungin monikulttuurisuusohjelman (2002, 44-45) mukaan kaupungin maahanmuuttajien työllisyyttä tukevien toimien päätavoite on pitkäaikaistyöttömyyden vähentäminen ja pysyvän työelämästä syrjäytymisen ehkäiseminen. Vaikka tämä tavoite on edelleen tärkeä, sen rinnalle on tullut myös muita tavoitteita. Vantaan koordinaattori selvittää, että: ”Kaupungin kansainvälistymisstrategiaan kuuluu oleellisesti työperusteisen maahanmuuton edistäminen. Kyse ei ole enää viirien vaihdosta. Ohjaus- ja neuvontapalvelut täytyy järjestää matalammalla kynnyksellä, eivätkä ne enää voi olla linkittyneitä sosiaali- ja terveystoimeen. Vantaan kaupungin perussapluunasta täytyy päästä irti.” Myös Vantaalla työperusteiseen maahanmuuttoon liittyvä termi on opastaminen. Vantaalla pyritään erityisen asiakasanalyysin avulla määrittelemään, missä vaiheessa ja miten paljon maahanmuuttaja tarvitsee tukea. Vantaalla on äskettäin tehty tutkimus ”Ulkomailta rekrytoidaan jo”. Selvitys kartoittaa yritysten palvelutarpeita ulkomailta palkattavien työntekijöiden rekrytoinneissa. Tulkintani mukaan tämä tutkimus vauhdittaa eri viranomaisten yhteisiä toimenpiteitä, joilla pyritään edistämään työperäisen maahanmuuttoa. Vaikka yhden tutkimuksen todelliset vaikutukset näihin toimiin saattavat olla vähäiset, havaintojeni mukaan tällä tutkimuksella on merkittävä vaikutus Vantaan maahanmuuttopolitiikan suuntautumiseen.

Vantaalla pohditaan maahanmuuttohallinnon organisaation uudistamista. Tulkintani mukaan tämä organisaatiouudistus olisi tehtävä muutenkin, mutta työperusteisen maahanmuuton edistämisen tavoite kiirehtii näitä toimenpiteitä. Vantaan työvoimahallinnon haastateltava otti tähän asiaan. Hän toivoi työperusteisen maahanmuuton hallinnollisista selkeyttämistä: ”Erilaisia työryhmiä pitäisi paketoita Vantaalla enemmän yhteen. Työryhmiä on liikaa ja työ on hajautunut. Monet tekevät työllisyystyötä: työhallinto, kunta ja vielä sen eri projektit sekä neuvottelukunta erikseen ja vielä

kunnan työllisyysryhmä sekä palvelukeskus”. Vantaan kaupungin keskushallinnon haastateltavan mukaan kaupungin huomio työperusteiseen maahanmuuttoon ei ole riittävä, mutta toimet ovat lisääntymässä virinneen seutuyhteistyön johdosta. Myös työvoimahallinnon haastateltava oli samaa mieltä: ”Huomio työperusteiseen maahanmuuttoon ei ole riittävä, koska kyseessä on liian uusi asia, sen ympärillä vielä paljon tahkotaan.” Tämä haastateltava epäili työvoimapulan todellisuutta. Samalla hän kritisoi Suomen kansallista maahanmuuttopolitiikkaa: ”En tiedä tässä maassa mitään niin sekavasti hoidettua asiaa kuin maahanmuuttajapolitiikka, mitä on palloteltu taholta toiselle. Hallinnon sekavuus on sanoin kuvaamatonta. Yhteiskunnassa on näköjään hyvinkin ristiriitaisia prosesseja meneillään.”

Vantaan kaupungin hyvät käytännöt maahanmuuttajatyössä ovat jo mainitut valmiin verkoston myyminen maahanmuuton pilottikokeiluihin ja projekteihin sekä kotouttamispalveluiden ostaminen maahanmuuttajajärjestöiltä. Työvoimahallinnon haastateltava näkee hyvinä käytäntöinä työvoimahallinnon ja kunnan väliset erinomaiset yhteistyösuhteet, tarkkojen maahanmuuttotilastojen tekemisen sekä esimerkiksi byrokratiatalkoot työvoimahallinnon ja poliisin välillä työlupakäytännöissä. Ennakointipalvelu eli työpaikkojen tulevan kehityksen arviointi ammattialoittain on haastateltavan mukaan edelleenkin vain epävarmaa tulevaisuuden ennustamista. Tulkintani mukaan Vantaa on toistaiseksi onnistunut maahanmuuttopolitiikassaan kaupungin maahanmuuttopoliittisen innovatiivisuuden avulla, mutta työperusteisen maahanmuuton edistäminen edellyttää maahanmuuttohallinnon organisaatiouudistusta ja alueyhteistyötä.

Työperusteisen maahanmuuton alueyhteistyö on käynnistynyt. Vantaan keskushallinnon haastateltavan mukaan pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelma on toteuttanut ”Seudullisen Monikulttuurisen Tietopalvelukeskuksen”, Selma –projektin, joka paransi maahanmuuttotyötä tekevien viranomaisten yhteistyötä ja maahanmuuton tiedotuspalveluita. Työn tuloksena syntyi tietopankki, johon on kerätty koko pääkaupunkiseudun ajankohtainen suomen kielen koulutustarjonta yhden ja yhtenäisen tasoluokituksen alle. Pääkaupunkiseudun vahva alueellinen kuntarypäs aloittaa kuntien henkilöstölle, maahanmuuttajille ja työnantajille suunnatun opastus- ja neuvontapalvelun. Keskushallinnon haastateltavan mukaan tämä opastuspalvelu olisi internet-pohjainen ja siinä olisi liittymä ulkomaalaisviraston oleskelulupiin. ”Pääkaupunkiseutu toteuttaa verkkopalvelun työperusteisille maahanmuuttajille yhteistyössä kauppakamarin, Kansaneläkelaitoksen ja työhallinnon kanssa.” Tätä palvelua täydentää koordinaattorin mukaan matalan organisaatiotason neuvontapalveluiden lisääminen, joka toteutetaan jo kotoutuneiden maahanmuuttajien toimesta. Tulkintani mukaan pääkaupunkiseutu aloittaa opastuspalvelunsa

kehittelyn odottamatta tai ehtimättä odottaa valtionhallinnon toimenpiteitä. Hallitushan on maahanmuuttopoliittisessa ohjelmassaan asettanut tällaisen opastuspalvelun kehittämisen työperusteisen maahanmuuton edistämisen keskeiseksi temaksi.

Vantaan kaupungissa kaupungin oma henkilöstötoimisto ja työvoimatoimisto seuraavat tarkasti työvoimatarpeen muuttumista. Työvoimapula on hiipinyt koordinaattorin mukaan jo kaupungin ”omiin toimintoihin” ja oppisopimuskoulutusta on alettu järjestää lähihoitajien, auton asentajien, kirjaston sekä keittiöalan henkilöstön kouluttamiseksi ja palkkaamiseksi. Myös elinkeinoelämä on havahtunut siihen, että joidenkin alojen asiantuntijatehtäviin on vaikeata saada työntekijöitä. Vantaan seudun vahvuutena on tulkintani mukaan pääkaupunkiseudun alueen mahdollistama laaja palvelutarjonta ja paikkakunnan työvoimahallinnon työlupajaoston aktiivinen neuvontamahdollisuus. Kaupungin palveluksessa olevan maahanmuuttajataustaisen henkilöstön työsuhteiden osuus on noin 2 prosenttia, vaikka heidän väestöosuutensa on n. 6 %. Harjoittelumahdollisuuksia ja tuettuja väliaikaisia työpaikkoja tarjotaan toki runsaasti. Koordinaattorin mukaan kaupungin maahanmuuttajataustaisen työntekijöiden seurantaraportti ei toimi. Tulkintani mukaan Vantaa on toistaiseksi keskittynyt suurehkon humanitaarisin perustein kuntaan tulleiden maahanmuuttajien työllistämiskysymyksiin, jolloin elinkeinoelämä on hoitanut huippuosaajiansa rekrytoinnin ja opastamisen.

Vantaan kaupunki on perustanut erillisen maahanmuuttajien työllistämisen verkoston. Kotouttamisohjelman seurantaraportin (2004 52 ja 53) mukaan maahanmuuttajien työllisyysverkosto on muodostunut pysyväksi yhteistyöverkostoksi kaupungin viranomaisten, työhallinnon ja eri projektien välillä. Verkostoon on osallistunut yhteensä 12 erilaista toimijaa.

Koordinaattorin mukaan juuri valmistunut yhdenvertaisuussuunnitelma pyrkii vaikuttamaan siihen, että kuntalaiset suhtautuisivat positiivisemmin maahanmuuttajia kohtaan. Vantaalla luottamushenkilöiden asenteet ovat muuttuneet, sillä juuri nyt työperusteisen maahanmuuton edistäminen koetaan tärkeäksi. Tämä näkyy myös määrärahavaroituksissa. Myönteisten asenteiden takana Vantaallakin hyötynäkökohtien korostuminen, työperusteinen maahanmuutto on koordinaattorin mukaan nyt ”in”, kun taas humanitaarinen maahanmuutto aletaan kokea ehkä ”rasitteeksi”. Yritystenkin asenteet ovat alkaneet muuttua, sillä he tarvitsevat yksinkertaisesti työvoimaa.

5.5. Yhteistyön teema

Yhteistyön pääteema käsittelee niitä kunnan ratkaisuja ja päätöksiä, joilla se osallistuu maahanmuuttopolitiikan ja erityisesti työperusteisen maahanmuuttopolitiikan edistämiseen. Tätä yhteistyötä kunnat tekevät pääasiassa alueperusteisesti tai yhdessä työhallinnon organisaatioiden kanssa. Erityinen alateema on kotouttamissuunnitelman laatimisen yhteistyö kunnan ja työvoimatoimiston välillä.

Tampere

Tampereen kaupunkiseudun työpoliittisessa toimintaohjelmassa (2005, 30) 2005 - 2012 ennakoitaan jo seutukuntien ja jopa kuntien välistä kilpailua työvoimasta. Ohjelman mukaan Tampereen kaupunkiseudun tulee harjoittaa aktiivista maahanmuuttopolitiikkaa. Maahanmuuton lisäksi on huomioitava Suomen rajojen sisäpuolella tapahtuva maassamuutto. Kilpailu osaavasta työvoimasta tulee kovenemaan myös seutukuntien välillä. Erääksi uhkatekijäksi työohjelman (2005, 40) eräässä SWOT -analyysissä todetaan seuraava uhkatekijä: ”Resurssien heikentyessä ja työvoiman vähetessä sekä yritysten siirtyessä ulkomaille, alkaa kilpailu kaupunkiseudun sisällä”.

Käytännön yhteistyö on monesti yksittäisiä projekteja. Tampereen koordinaattorin kanta maahanmuuttoon liittyvään projektityöhön ilmenee seuraavassa lainauksessa: ”Kotouttamistoimet eivät voi olla projekteja. Emme tee projekteja sinne tänne, kuten työvoimahallinto toivoisi. Maahanmuuttopuolella kunnat ovat tosi itsenäisiä, kotouttavan tuen lisäksi hallituksella ei juuri ole kontrollinvälineitä”. Kun kysyin kunnan ja työvoimahallinnon mahdollista yhteistyötä ja sitä, että ne tekisivät maahanmuuton yhteisen palvelukokonaisuuden, koordinaattori totesi, että kunnan päättävältään kuuluu se, mihin hankkeisiin kunta lähtee mukaan. Koordinaattorin mielestä kotouttamislaissa mainittu kunnan velvollisuus yhteen sovittaa maahanmuuton toimintojen on ristiriitainen ilmaisu, koska kunta on kuitenkin sen varassa, mitä muut toimijat tekevät. Jos työvoimahallinto päättää esimerkiksi supistaa suomen kielen koulutusta, kunnan täytyy sopeutua tähän. Yhteistyökysymyksissä Tampereen edustajien kommentoissa korostui voimakkaasti jopa vastakkainasettelu työvoimahallintoon päin. Haastatteluissa käytettiin sanontoja: ”kontrollivälineet, kunnan itsenäisyys, sanktiot, ei näkemystä ja pettymys”. Tampereen elinkeinotoimen haastateltava arvosteli paikallista työvoimahallintoa strategisen otteen puutteesta: ”Paikallisessa työvoimahallinnossa ei ole strategista näkemystä työperusteisen maahanmuuton edistämiseksi”.

Olemme kaupungissa pettyneitä heidän panokseensa. Työhallinnolle on sälytetty liikaa muita kuin työnvälitystehtäviä. Työministeriöllä on liikaa sosiaalipoliittisia tehtäviä.”

Työhallinnon haastateltavien kommenteissa korostettiin, että käytännössä yhteistyö kaupungin kanssa toimii hyvin. Haastateltavat ilmaisivat pettymyksensä ohjelma- ja suunnitteluyhteistyöhön. Toimintojen yhteensovittamisesta haastateltava totesi: ”En ymmärrä, mitä ministeriö on tarkoittanut sillä, että kunnalla on maahanmuuttotyön yleinen yhteensovittamisvastuu. Sen pitäisi olla yhdessä suunnittelua ja tekemistä. Myös johtajien pitäisi sitoutua tällaiseen strategiatyöhön. Jos Tamperetta ajatellaan kansainvälisenä kaupunkina, nämä maahanmuuttaja-asiat pitäisi ottaa vakavammin.” Toisaalta työperusteisen maahanmuuton edistämiseksi nähtiin hyviä yhteistyömahdollisuuksia kunnan elinkeinotoimen kanssa. Työhallinnon haastateltavat esittivät monta tulevaa yhteistyön tiivistämisen ja parantamisen kohdetta kunnan kanssa.

Kun haastattelussa käsiteltiin Tampereen kaupungin alueyhteistyötä maahanmuuttoasioissa, koordinaattori totesi, että hänen mielestään TE-keskus on oikea maahanmuuttajatyön aluekoordinaattori. Ongelmana on vain se, että maahanmuuttotyö on hyvin ”työministeriövetoista ja ministeriö on keskittynyt liikaa pakolaisasioihin. Lääninhallitus ei ole ollut hänen mukaansa tarpeeksi mukana ohjelmatyössä ja sen pitäisikin ottaa aktiivisempi rooli. Työhallinnon haastateltava totesi, että heillä on yhä enemmän yhteistyötä lääninhallituksen sosiaali- ja koulutusosaston kanssa. Maakuntaliitto on tärkeä yhteistyökumppani tehtäessä isompia linjapäätöksiä, isojen maahanmuuttoprojektien rahoituslinjauksista.

Tulkintani Tampereen kaupungin maahanmuuton alueyhteistyöstä on se, että kaupungilla ei ole juuri aluetason yhteistyötä tai sitten se ei ehkä koe tällaista yhteistyötä tarvitsevänsä. Tämä saattaa olla ymmärrettävää, sillä Tampere on kokonsa, resurssiensa ja elinkoelämänsä monipuolisuuden vuoksi hyvin ylivoimainen toimija lähikuntiin verrattuna. Kuntayhteistyön Tampereelle antama lisäarvo saattaa ainakin maahanmuuttoasioissa olla vähäinen. Yhteistyön tiivistäminen merkitsisi ehkä vain velvoitteiden lisääntymistä. Tulkintani kaupungin ja työvoimahallinnon yhteistyöstä seuraava: Yhteistyö Tampereen kaupungin ja työvoimahallinnon välillä voisi olla toimivampaa.

Kotka

Kun kysyin yhteistyöstä, Kotkan koordinaattorin vastauksessa painottuivat työvoimahallinnon toiminnan puutteet ja valtionhallinnon riittämätön taloudellinen tuki kunnan maahanmuuttohallinnon toiminnalle. Maahanmuuttajien työllistymisen ja annetun työllisyyskoulutuksen todellisten vaikutusten seuranta koettiin hankalaksi ongelmaksi: ”Suomen kielen opetusta on liian vähän, tällä alueella työvoimahallinto ei ole tehnyt tarpeeksi työtä. Maahanmuuttajien koulutusjärjestelmämme on kunnan resurssien riittämättömyyden vuoksi työvoimahallinnon tarjoama työvoimapolitiittinen koulutus. Tässä odotusajat ovat liian pitkät. ESR-projektirahoituksella saatiin viisi kurssia lisää. Ne eivät kuitenkaan paikkaa perustavaa laatua olevaa vajetta.” Yhteisen palvelukokonaisuudesta haastateltava totesi, ettei hän näe sitä tarpeelliseksi, koska toimenpiteet, toimijat, ylläpitäjät ja tilanteet maahanmuuttohallinnossa muuttuvat niin nopeasti, ettei tällaisen kokonaisuuden kokoaminen ole järkevää.

Tulkintani mukaan Kotkan kaupungin ja paikallisen työvoimahallinnon mahdolliset yhteistyöongelmat olivat hyvin tavanomaisia kahden organisaation välisiä vaikeuksia sopia työkäytännöistä vähäisten taloudellisten ja henkilöstöresurssien vallitessa. Kotkan työvoimatoimistolla on vaikeuksia maahanmuuttajista kertovan tilastotiedon tuottamisessa ja riittävien maahanmuuttoon tarkoitettujen taloudellisten resurssien hankkimisessa. Ne saattavat johtua siitä, että työvoimatoimiston omat henkilöstöresurssit ovat vähäisiä. Kotkan kaupungin tavoite työperäisen maahanmuuton edistämisestä edellyttää yhteistyötä TE-keskuksen ja työlupajaoston kanssa. Nämä virastot sijaitsevat toisilla paikkakunnilla, Kouvolassa ja Lappeenrannassa. Yhteistyöongelmat eivät siten ole niinkään kunnan ja paikallisen työvoimahallinnon välillä, vaan työvoimahallinnon omien toimenpiteiden ja organisaatioiden välillä.

Kaakkois-Suomen maahanmuutto-ohjelmassa (2005, 3) todetaan, että Kymenlaakson Liitto ja Etelä-Karjalan Liitto laativat yhteisen laajan maahanmuuttajaohjelman. Se sisältää mm. seuraavat osiot: kotouttaminen ja sosiaalinen tuki, yhdenvertaisuus ja syrjintä, koulutus, työelämä, tiedotus, tutkimustoiminta sekä yhteistyö eri toimijoiden kesken. Maahanmuuttajaohjelma on yksi Kaakkois-Suomen hyvinvointistrategian kuudesta kärkihankkeesta. Tämä maakuntaliittopohjainen suunnitteluinstrumentti esittää seudullisten maahanmuutto-ohjelmien laatimisen veloitteet: Ohjelman kohta 15 (2005, 13) mukaan: ”Kartoitetaan pikaisesti koko maahanmuuttajien aikuiskoulutustoiminta Kaakkois-Suomessa ja tehdään selvityksen jälkeen mahdollisesti tarvittavat

toimenpide-ehdotukset päällekkäisyyksien ja katvealueiden poistamiseksi ” ja kohdan 18 (2005, 39) mukaan ”Koska maahanmuutto kohdistuu erityisesti Kaakkois-Suomen asutuskeskuksiin, olisi kuntakohtaisten kotouttamisohjelmien päivittämisen sijasta mielekkäämpää laatia seudulliset maahanmuutto-ohjelmat. Seudullisista ohjelmista muodostetaan sitten koko Kaakkois-Suomen maahanmuuttostrategia.” Kaakkois-Suomen maahanmuutto-ohjelma antoi yksityiskohtaiset ohjeet näiden seudullisten suunnitelmien tekemistä varten. Kotkan - Haminan seudullinen suunnitelma on valmistunut tänä vuonna (2007), mutta tässä tutkimuksessa siihen ei ole mahdollisuutta tarkemmin tutustua.

Tulkintani mukaan Kotkan kaupunki tekee vilkasta yhteistyötä maahanmuuttoasioissa yksittäisten kuntien, seutukunnan ja maakunnan kanssa. Valtion aluetason yhteiskumppaneina esille tulivat lisääntynyt yhteistyö läänin kanssa, projektiyhteistyö TE-keskuksen kanssa sekä maakuntaliittojen yhteistyönä valmistunut Kaakkois-Suomen maahanmuutto-ohjelmaa. Koordinaattorin mukaan kaupungin maahanmuuttohallinto konsultoi Kotkan - Hamina seudun kuntia ja järjestää seudulliset maahanmuuttohallinnon tietoyhteydet. Kotka on kiitettävästi yhdenmukaistanut strategisia maahanmuuttopoliittisia linjauksiaan maakuntaliiton ja seutukunnan kautta kaupungin strategiaksi. Tähän kokonaisuuteen liittyvät kaupungin omien hallintokuntien palvelustrategiat. Toimintaan liittyy vielä seudullinen elinkeinotoimi, joten tämä harmonisointi ainakin maahanmuuttoasioissa näyttää olevan erinomaisesti hoidettu.

Vantaa

Kun kysyin yhteistyöasioista, Vantaan koordinaattorinkin vastauksessa painottuivat työvoimahallinnon toiminnan puutteet ja valtionhallinnon riittämätön taloudellinen tuki kunnan maahanmuuttohallinnon toimintaan. Koordinaattorin mukaan ” Suomenkielen koulutus on täysin ”levällään”, mikä on raskain osuus maahanmuuttotyössä. Meillä ”Selma”, pääkaupunkiseudun maahanmuuttajien koulutusportaali, on yritys koota koulutustarjonta yhteen. Rinnasteinen koulutus ei ole enää oikein ”hanskassa”. Ongelmana valtion ja kunnan välisessä yhteistyössä ovat työvoimapoliittiset palvelut, jotka ovat epäselviä maahanmuuttajille. ”Polut” (maahanmuuttajien eteneminen kielikoulutuksen, ammatillisen koulutuksen sekä työelämävalmiuksien edistämisen sopivassa vuorottelussa, lisäys haastattelijalle) ovat epäselviä ja satunnaisia ja palvelukeskuksen osuus on vielä täsmentymättä tässä kokonaisuudessa. Maahanmuuttajat eivät tiedä, kuka pääsee, mihin pääsee, missä järjestyksessä mihinkin koulutukseen ja minkäkin palvelun piiriin.

Työvoimapolitiittinen koulutus tehdään kahden vuoden volyymihankintana, jonka aikana tarpeet muuttuvat. Maahanmuuttaja-asiakas ei voi suunnitella polkuaan”.

Huolimatta tästä aiheellisesta työvoimahallintoon suunnatusta kritiikistä, tulkintani on, että Vantaalla kaupungin ja paikallisen työvoimahallinnon yhteistyö on pohjimmiltaan toimivaa. Sekä kaupungin että työvoimahallinnon edustajien haastatteluissa korostuvat molemminpuolisen arvostuksen ilmaukset tai vähintään toisen osapuolen ymmärrys tämän vaikeassa työssä maahanmuuttoasioissa. Yhteistyön astetta kuvastaa se, työvoimahallinnon edustajan lausunto on sellaisenaan liitetty kunnan omiin lausuntoihin. Yhteistyön ongelmina ovat suomen kielen koulutus, työvoimapolitiittisten palveluiden epämääräisyys ja ohjaus- ja neuvontapalveluiden riittämättömyys. Vantaan kaupunki on kehittänyt hyvin monipuoliset maahanmuuttajapalvelut, joiden lähtökohtana on ollut humanitaarinen työ. Vaikka työvoimahallinnonkin päätehtävä on ollut ainakin toistaiseksi kotouttava työ, ei niinkään maahanmuuttajien työnvälitystehtävä, kahden erillisen organisaation toimet saattavat olla ristikkäisiä ja päällekkäisiä. Vantaan seudulla kaupungin ja työvoimahallinnon toimet olisivat tulkintani mukaan jopa yhdistettävissä.

Työvoimahallinnon haastateltavan mukaan ”Vantaan monikulttuurisuusohjelma on malliesimerkki siitä, miten viranomaiset ja poliitikot tekevät parhaimmillaan yhteistyötä ohjelmasuunnittelussa. Vantaan monikulttuurisuusohjelma on hyvä työväline ”mammuttimaisuudestaan” huolimatta. Kunta siis kantaa tässä työssään päävastuun omille veronmaksajilleen. Työvoimatoimistolle kuuluu aikuisten kotouttaminen ja siinä ei ole ristiriitaa kunnan tehtävien kannalta.”

Pääkaupunkiseudun kuntien yhteishankkeesta perustaa opastuspalvelu käsiteltiin Vantaan kaupungin kohdalla pääteema ”työperusteinen maahanmuutto” –kohdalla.

Tulkintani mukaan pääkaupunkiseudun kuntien vahvuus ja itsenäisyys vaikuttaa niiden maahanmuuttopolitiikkaan. Kukin kunta on pystynyt itsenäisesti hoitamaan maahanmuuttajien kotouttamistehtävät ja tarjonnut heille omat kunnalliset palvelut. Yhteistyön arvo on kuitenkin lisääntynyt, sillä maahanmuuttajien määrät alkavat olla pääkaupunkiseudulla aika suuria. TE-keskuksen roolin koordinaattori näki Vantaalla aika pienenä. Pääkaupunkiseutu koetaan sekä kaupungin että työvoimahallinnon edustajien haastatteluissa yhtenäisenä työssäkäyntialueena ja siksi työperusteisen maahanmuuton edistäminen muidenkin kunnallisten palvelujen tavoin pitäisi hoitaa yhteisesti. TE-keskus on oikea taho koordinoimaan alueellista toimintaa, koska kuntarajat ja

määrärahat eivät koordinaattorin mukaan ole toiminnan yhteensovittamisen esteenä. Vantaan kaupungilla on omat yhteistyökanavat myös ministeriöihin.

Kotouttamissuunnitelmat

Etukäteen tutkimukseni teemoja ja haastattelukysymyksiä laatiessani kuvittelin, että kunnan ja työvoimahallinnon yhteistyönä maahanmuuttajille tehtävä ”kotouttamissuunnitelman” on tärkeä instrumentti, kun arvioidaan näiden organisaatioiden yhteistyön tasoa.

Kotoutumissuunnitelmien tavoitteet eivät tulkintani mukaan toimi. Kotoutumissuunnitelmia ei aina tehdä yhteistyössä työvoimahallinnon ja kunnan edustajan kesken. Työvoimahallinnon ja kuntien välillä nämä suunnitelmat eivät siirry tai välity. Kuntien välillä ei ole yhteistoimintaa siten, että kotoutumissuunnitelmat siirtyisivät kunnasta toiseen maahanmuuttajan vaihtaessa asuinpaikkaansa. Suunnitelmien tekeminen ja sen toteutumisen seuraaminen riippuu yksittäisten viranhaltijoiden aktiivisuudesta. Osaamiskartoituksia tehdään projektien yhteydessä, mutta projektien päättyessä kerätyt tiedot jäävät pääosin hyödyntämättä. Suomessa ei ole kehitetty edes yhtenevää kotoutumissuunnitelmapohjaa, jotta edes tehdyt suunnitelmat olisivat jollain tavalla keskenään vertailtavissa. Maahanmuuttajan omasta aktiivisuudesta riippuu hyvin paljon, tehdäänkö hänelle suunnitelma ja osaako hän vaatia itselleen suunnitelmaan kirjattuja toimenpiteitä. Organisaatioiden atk-järjestelmät ja tulkinnat salassapitosäännöksistä vaihtelevat.

5.6 Tulevaisuus

Lopuksi on aina hyvä ainakin pyrkiä hahmottamaan tulevaisuutta. Tässä pääteemassa haastateltavat saivat mahdollisuuden miettiä kunnan maahanmuuttopolitiikan haasteita ja sen tulevia muutoksia. Heille esitettiin kysymykset: Mikä olisi ideaalinen tilanne tai millä edellytyksillä kunkin kunnan maahanmuuttopolitiikka olisi vielä paremmin hoidettavissa ja kuuluuko työperusteisen maahanmuuton edistäminen ylipäätään kunnan tehtäviin ja millä edellytyksillä. Lisäksi haastateltavat arvioivat kansallisen työperusteisesti painottuneen maahanmuuttopolitiikan menestymisen mahdollisuuksia Suomessa. Tämä oli selvästi haastattelujen mielenkiintoisin tema.

Tulevaisuus-pääteeman osalta puran vastaukset kysymyksittäin ja kunnittain

5.6.1. Kunnan haasteet

Tampere

Koordinaattorin mukaan Tampereen kaupungin suurin haaste maahanmuuttajatyössä on tilaaja-tuottajamallin mukainen strategista työtä korostavan kotoutumisohjelman toimivuus käytännössä. Hän painottaa sitä, että Tampereella ei ole vielä tarvetta pohtia työperusteista maahanmuuttoa, mitä hän perustelee Tampereen vahvalla elinkeinorakenteella. Tästä lausunnosta hieman poiketen elinkeinotoimen haastateltava korosti työvoimatarpeen ennakkoinnin huomioimista päätöksenteossa sekä tarvetta saada työvoimamarkkinoiden etujärjestöjen ja maahanmuuttajajärjestöjen edustajat mukaan työperusteisen maahanmuuton edistämisen kehittämistöimiin.

Kotka

Maahanmuuttokoordinaattori listaa seuraavat Kotkan maahanmuuttohallinnon tärkeimmät kehityshankkeet:

- seudullisuus ja maahanmuuton työnjaon luominen kuntien välillä
- venäjänkielisen neuvontapalvelu käyttöön ottaminen, joka aloitetaan jo lähtömaassa ja jonka tukena ovat tietoteknologiapalvelut Kotkasta käsin.
- monikulttuurisuushanke Myllyn onnistuminen, johon kuuluu sekä kulttuuritalon rakentaminen, että maahanmuuttajajärjestöjen kokoaminen
- hallintokuntien saaminen mukaan maahanmuuttajatyöhön, jolloin saataisiin lisää henkilöstöresursseja ohjaus- ja neuvontapalveluihin oman organisaation sisällä.

Vantaa

Vantaan tärkeimmät haasteet ovat koordinaattorin mukaan strategista painopisteen muutos sosiaali- ja terveystieteiden kotouttavasta toiminnasta kunnan edun mukaiseen maahanmuuttotyöhön. Ohjelmasuunnittelu täytyy hänen mukaansa uudistaa tämän ajattelun mukaisesti. Uuden neuvottelukunnan asiantuntijoiksi pyritään saamaan henkilöitä, jotka ymmärtävät paremmin yritysten rekrytointitarpeita. Haasteita ovat myöskin pääkaupunkiseudun yhteistyö, yhteistyö työnantajien kanssa, keskitetyn internet-palvelun saaminen ja oman henkilöstön perehdytys. Maahanmuuttajapalvelujen valtavirtaistamistavoitteen taustalla on tutkimus, joka pyrkii selvittämään mm. sitä, miten maahanmuuttajat otetaan vastaan kunnan peruspalveluissa. Vantaalla on tarkoitus kartoittaa eri maahanmuuttajien palvelutarpeet asiakassegmenteittäin ja yrittää löytää asiakasryhmittäin räätälöityjä polkuja ja palveluita. Koordinaattorin mukaan Vantaa haluaa eron

projektipätkistä, jolloin maahanmuuttotyö olisi pitkäjänteisempää kehittämistyötä. Pitkäjänteiseen ja tavoitteelliseen monikulttuurisuustyöhön pitää kuitenkin saada pysyviä rakenteita.

5.6.2. Kuuluuko työperusteinen maahanmuutto kunnan toimialaan

Tampere

Tampereen koordinaattorin mielestä hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma on enemmänkin ”tahtotiloja”, eli sitä, mihin maahanmuuttopolitiikassa pitäisi pyrkiä, kuin kuntaa velvoittava asiakirja. Hän ei usko, että työperäistä maahanmuuttoa pystytään valtion toimilla lisäämään, sillä maahanmuutto on enemmän riippuvainen yritysmaailmasta ja sen toimista. Myös Tampereen työvoimahallinnon näkemys työperäisen maahanmuuton lisääntymisestä oli aika pessimistinen. Uusista EU-maista ei tulisi maahanmuuttajia ja Venäjällä palkat alkavat nousta. Hänen mielestään kansallista maahanmuuttopolitiikkaa on pakko tehdä, ettei Suomesta tulisi ”halvan vuokratyövoiman maa”.

Kotka

Tähän kysymykseen Kotkan koordinaattori vastasi, että ainoastaan lähialueilta voi tulla työperusteista maahanmuuttoa. Kotkan kaupungissa työperusteisen maahanmuuton edistämisen osallistuminen on selkeästi osa kunnan harjoittamaa väestöpolitiikkaa ja myöskin kunnan etu. Tässä tehtävässä kunnan ei tarvitse kuitenkaan tehdä kaikkea. Kotkan työhallinnon haastateltavan mukaan taas työperusteista maahanmuuttoa voi tulla mutta ” Työmarkkinoiden tarve on keskeistä, se on lähtökohta. Hallituksen päätöksillä voidaan vaikuttaa järjestelmän toimivuuteen, kuinka helppoa tai vaikeata tänne on tulla.”

Vantaa

Vantaan maahanmuuttokoordinaattori uskoo, että työperäinen maahanmuutto lisääntyy pääasiassa lähialueilta mutta ei niin paljon kuin hallitus kuvittelee. Työperusteinen maahanmuutto kasvaa siksi, koska työntekijöitä tullaan yhä enemmän tarvitsemaan. Hallituksen maahanmuuttopoliittisesta ohjelmasta hän totesi, että ohjelman tekeminen on hyvä asia, mutta täytäntöönpano-ohjelma valtion rahoituksesta puuttuu. Vantaan keskushallinnon ja työvoimahallinnon haastateltavien vastaukset

olivat mielenkiintoisia: Molempien haastateltavien mielestä ”maakunnissa” on vielä työvoimareserviä, jota ei ole vielä huomioitu.

Kun kysyin Vantaan koordinaattorilta, kuuluuko työperäisen maahanmuuton edistäminen kunnan toimialaan, hän totesi sen olevan strateginen päätös, joka kuuluu kunnanvaltuuston päätösvaltaan. Keskushallinnon haastateltavan mukaan työperusteisen maahanmuuton edistäminen on ensisijaisesti valtion tehtävä ja että joka tapauksessa Vantaan ei kannata toimia yksinään.

Kysyttäessä Vantaan koordinaattorilta, kuuluuko työperäisen maahanmuuton edistäminen kunnan toimialaan, hän toteaa diplomaattisesti, että se on strateginen päätös ja kuuluu kunnanvaltuuston päätösvaltaan. Keskushallinnon haastateltavan mukaan työperusteisen maahanmuuton edistäminen ensisijaisesti on valtion tehtävä ja että joka tapauksessa Vantaan ei kannata toimia yksinään, vaan pääkaupunkiseudun yhteistyön puitteissa.

5.6.3. Mitä pitäisi muuttaa?

Tampere

Tampereen koordinaattorin näkemyksen mukaan kunnan ei pidä ”sotkeentua” työperäisen maahanmuuton rekrytointiprosesseihin. Hän painotti, että yritysten ja maahanmuuttajia palkkaavien työnantajien pitäisi ottaa asiasta lisävastuuta: ”Työnantajien pitäisi kantaa osavastuu oman henkilöstön kotiutumisesta, varsinkin jos rekrytoivat”. Hän lisäsi, että kunta voisi kantaa isommankin operatiivisen vastuun, jos rahoitus olisi kunnossa. Ruotsissakin maahanmuuttoon saatavat valtion korvaukset ovat kolminkertaiset Suomeen verrattuna.

Kun Tampereen maahanmuuttohallinnon edustajalta kysyttiin maahanmuuttotyön tulevaisuuden ideaalista rakentumisesta kunnassa, hänen huomionsa kiinnittyi toiveisiin tulevan organisaatiomallin toimivuudesta ja vuoden 2007 aloittavan neuvottelukunnan edustuksesta ja kokoonpanoista. Hänen toiveena on, luottamushenkilöorganisaatio sitoutuisi enemmän strategiseen ohjelmatyöhön ja neuvottelukuntaan nimettäisiin poliittisin perustein maahanmuuttajataustaisia henkilöitä.

Kotka

Kotkan ideaalissa maahanmuuton mallissa korostuu verkostomainen, ”kestävään kehitykseen” pohjautuva maahanmuuttotyö, joka tulevaisuudessa yhä enemmän käyttäisi perusorganisaation

palveluita. Tämä maahanmuuttajapalveluiden valtavirtaistamistavoite edellyttäisi sitä että normaalit kunnalliset palvelut toimisivat paremmin myös maahanmuuttajaväestön palveluina

Kotkan koordinaattori sekä työvoimahallinnon edustaja edellyttivät maahanmuuttajia rekrytoivien yritysten ottavan tulevaisuudessa yhä isomman vastuun kotouttamistoimista myös perheenjäsenten osalta. Oman henkilöstön perehdyttäminen maahanmuuttajatyöhön on elintärkeää. ”Järjestämäämme monikulttuurisuus- yms. koulutukseen tulevat aina samat ihmiset, tieto ei valu organisaatiossa alaspäin. Tällaista koulutusta pitää järjestää työyhteisön puitteissa.” Kotkan työhallinnon edustaja esitti seuraavan kehittämistoimenpiteen: ”Meille kuuluu selkeästi työllistymiseen ja työnvälitykseen liittyvät tehtävät, mutta kouluttamiseen kokonaisuus voisi olla enemmän kuntatason kysymys.”

Vantaa

Vantaalla tulevaisuuden ideaalissa maahanmuuton mallissa korostuu nykyisenkaltaisen verkostomaisen työn jatkuminen hallitummassa muodossa, jolloin palvelutuotannon hajanaisuus poistuisi. Työtä ohjaisi poliittisten korkean tason päätöksentekijöiden tekemät strategiset valinnat. Vantaan koordinaattori korosti, että valtion vastuulla on rahoittaa työperusteinen maahanmuutto. Työnjakoa valtion ja kunnan välillä pitää selkeyttää. Työnantajien panosta pitäisi lisätä maahanmuuttoasioissa mutta realiteetti on se, että he ovat kiinnostuneita asiasta vain, kun tarvitsevat työvoimaa.

Työvoimahallinnon haastateltavan mukaan työhallinnon haasteena on hallinnollisesti ja byrokraattisesti mahdollisimman selkeän järjestelmän aikaansaaminen. Tähän järjestelmään kuuluisi työnantajien sitouttaminen työperäisen maahanmuuton kustannuksiin työlupaan liitettävällä maksulla. Tällä hetkellä yritykset huolehtivat vain erikois- ja asiantuntijatehtäviin tulevan henkilöstönsä koulutuksesta ja perehdyttämisestä. Myös hän tähdensi sitä, että normaalipalvelut pitäisi saada toimimaan, jolloin maahanmuuton erityispalveluita ei tarvitsisi enää rakentaa. Siksi kunnissa olevan henkilöstön perehdytys on eräs tärkeimpiä asioita.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimusongelmani jakaantui kahteen osaan:

1. Mitkä ovat kuntien maahanmuuttopolitiikan toteuttamisen erot.
2. Voiko näiden kuntien välisten maahanmuuttopolitiikan toteuttamisen erojen avulla selittää sitä, miksi kunnilla on erilaiset mahdollisuudet ja tarve edistää työperusteista maahanmuuttopolitiikkaa.

Tässä tutkimukseni vaiheessa siirryn analyysivaiheesta synteisiin. Tutkimukseni tuloksina esitän, että tutkittavien kuntien väliset erot työperusteisen maahanmuuton edistämässä voidaan selittää havaitsemieni yleisten kriteerien tai näitä kuntien välisiä eroja kuvaavien ilmausten avulla. Nämä kriteerit olivat: Kunnan maahanmuuttoliittiset olosuhteet ja työtavat sekä kunnan maahanmuuttohallinnon hallinnollinen rakenne. Olen koonnut havaitsemani kuntien väliset maahanmuuttopolitiikan erot selvyyden vuoksi taulukkomuotoon.

6.1. Kuntien väliset erot

Olosuhdetekijöitä ovat valtion ohjaus ja resurssit verrattuna kuntien resursseihin, elinkeinoelämän työvoiman tarpeet, rakenteellinen työttömyys, kunnan sijainti ja asenteet. *Työtavat* liittyvät osaksi valittuun rakenteeseen. Mikäli hallinnon rakenteessa on valittu verkosto, se selittää osaksi myös työtapoja. Tässä tutkimuksessa pidän työtapoina sitä, mikä on kunnan yhteistyön taso ja tapa millä se toimii valtion, aluehallinnon ja muiden toimijoiden kanssa sekä tilastointia ja maahanmuuttoliittisten tavoitteiden toteutumisen seuraamisen tarkkuutta. *Rakennetekijöinä* ovat kunnan maahanmuuttohallinnon jakaminen sen rakentumisen perusteella hierarkioihin, markkinoihin tai verkostoihin tai sitten näistä rakennetekijöistä johdettuihin kuntien toimenpiteisiin. Olen vielä tässä tuloksien esittämisen ja selittämisen vaiheessa käyttänyt kunnallispoliittisten teorioiden ja –mallien apua. Perustelen tätä tutkimuksellista ratkaisua sillä, että teorioiden ja mallien esittäminen vielä tässä vaiheessa kuitenkin **havainnollistavat tekemiäni johtopäätöksiä.**

Koska kyse on kuntien välisten erojen vertailusta, taulukoihin on koottu vain nämä havaitsemani erot. Näiden kuntien maahanmuuttopolitiikalla on toki paljon enemmän yhteisiä piirteitä kuin eroja. Olen tehnyt kuitenkin sen tutkimuksellisen ratkaisun, että näitä eroja arvioimalla pystyn paremmin tarkastelemaan työperusteisen maahanmuuttopolitiikan edistämisen mahdollisuuksia Suomen kunnissa.

6.2. Kuntien maahanmuuttopolitiikan olosuhde-erot

Tampere	Kotka	Vantaa
Alueellinen asema		
Pirkanmaan ”veturikunta”: Ylivoimainen toimija Tampereen seudun kuntien joukossa	Pienen aluekeskuksen ”kärkikunta”. Kooltaan kolmannes vertailukunnista. Resurssit selkeästi pienempiä	Pääkaupunkiseudun ”vauraiden” kuntien tapaan itsenäinen toimija. PKS-seudun laaja ”palvelukirjo”.
Suurimmat maahanmuuttajaryhmät		
Venäläiset ja virolaiset sekä muut ”humanitaarisin” perustein tulleet. Tärkeitä ovat aasialaistaustaiset maahanmuuttaja-asiantuntijat. Asiantuntijamuuttoa.	Venäläiset sekä muut entisestä Neuvostoliitosta tulleet ”paluumuuttajat” ovat ylivoimaisesti tärkein ryhmä. Ketjumuuttoa.	Paljon humanitaarisin perustein tulleet. Somalivähemmistö. Maahanmuuttajien lähtökohtamaiden ”kirjo” on suuri. Ketjumuuttoa.
Maahanmuuttajaväestön osuus kunnan väestöstä		
Maahanmuuttajaväestö 2,9 %	Maahanmuuttajaväestö 2,6 %	Maahanmuuttajaväestö yli 6 %
Työvoimavaje		
Työvoimavaje vielä vähäistä tai sitä ei ole tunnistettu.	Työvoimavaje on todellista ja saattaa estää alueen kehittymisen.	Työvoimavaje tulossa ongelmaksi monilla aloilla.
Asenteet		
Yhdenvertaisuussuunnitelma. Asenteet tulevat muuttumaan.	Tiedotusvälineet, poliisi yms. ovat tärkeitä yhteistyökumppaneita, kun pyritään muokkaamaan luottamushenkilöiden, yritysten ja asukkaiden asenteita maahanmuuttajia kohtaan.	Yhdenvertaisuussuunnitelma ja laaja maahanmuuttajatyö muuttavat myös asenteita.
Käytännön maahanmuuttopolitiikan taloudelliset reunaehdot		
Taloudellinen ajattelu hallitsee käytännön maahanmuuttopolitiikkaa	Taloudelliset mahdollisuudet ohjaavat käytännön maahanmuuttopolitiikan tekemistä.	Taloudellisten rajoitusten havaitseminen pakottaa organisaatioiden virtaviivaistamiseen ja palvelujen valtavirtastamiseen.

Yhteistyön luonne työvoimahallinnon kanssa		
Voimakas vastakkainasettelu valtion paikallishallinnon kanssa. Kunnallisen itsehallinnon korostus.	Kunnan tarpeiden korostaminen mutta toimivaa yhteistyötä valtion paikallishallinnon kanssa. Työvoimahallinnon toiminnassa puutteita.	Liki ”saumaton” yhteistyö valtion paikallishallinnon kanssa. Myös kunnallisen itsehallinnon painotuksia, koska kunnalla on ollut resurssit järjestää

Kuntien erottavia olosuhdetekijöitä oli aika vähän. Tampereella on Tampereen seudun alueellisen ”veturikunnan” asema. Tampere on itsenäinen toimija ja sillä on taloudellisesti melko vakaa asema. Tämän vuoksi kaupunki ei ole innostunut yhteistyöstä valtion paikallisen työvoimahallinnon tai alueperusteisesti muiden kuntien kanssa. Mikäli Tampereen resurssit olisivat vähäisempiä, tällainen yhteistyö olisi tärkeätä.

Tampere on ollut toistaiseksi kiinnostunut ”globaalitalouden muuttajista” tai ”vierailijoista”, jotka ovat tulleet sen vahvan elinkeinoelämän osajiksi. Koska nämä ryhmät vaihtavat työpaikkaa ja maata helposti, Tampereen työperusteisen maahanmuuton edistäminen on ollut toistaiseksi yritysten omien toimenpiteiden varassa tai heidän kotouttamisensa on jätetty tekemättä. Tällä perusteella Tampereen on vaikea edistää työperäistä maahanmuuttoa.

Kotka panostaa lähialueiden ”elämänlaatumuuttajiin”, koska tämä ryhmä saattaa harkita muuttamista Kotkan seudulle, jos he olettavat sen tarjoavan selkeästi korkeamman elämänlaadun tai paremman elämäntapaa vastaavan ympäristön kuin heidän nykyinen asuinseutunsa Venäjällä. Elämänlaatumuuttajat etsivät pysyvää asuinpaikkaa ja heidän tavoitteenaan on integroitua paikalliseen kulttuuriin. Koska Kotkaan on muodostunut jo kohtuullinen venäläisyhteisö, lähialueilta on tullut tai on tulossa Kotkaan maahanmuuttajia myös sosiaalisten suhteiden” vetäminä. Kotkan on helppo edistää työperäistä maahanmuuttoa Venäjältä ja Virosta, koska kaupungin sijainti on Venäjän ja viron läheisyydessä on edullinen ja ketjumuutto tuo alueelle muutoinkin maahanmuuttajia.

Vantaa on harjoittanut jo pitkään muihin vertailukuntiin nähden mittavaa maahanmuuttopolitiikkaa ja sinne on hakeutunut maahanmuuttajia muualta Suomesta erilaisten sosiaalisten suhteiden vetämänä. Näitä sosiaalisia suhteita ja verkostoja on syntynyt avo- tai avioliiton, sukulaissuhteiden, ystävien ja työtovereiden kautta. Näiden ryhmien mahdollisuudet integroitua paikkakunnalle riippuvat muuton aiotusta pysyvyydestä. Vantaan on helppo lisätä maahanmuuttajiensa määrää

pääkaupunkiseudun läheisyyden ja maahanmuuttajayhteisöjen luonnollisen ketjumuuton seurauksena. Vantaan kaupungin suuri haaste on se, tuoko tämä maahanmuuttajaväestön lisääntyminen työmarkkinoille sopivaa väkeä.

Eräs johtopäätös olosuhdetekijöiden vaikutuksesta on se, että kunnat eivät koe rakennetyöttömyyden hoitamista tärkeäksi tai ne eivät usko sen olevan hoidettavissakaan. Sekä Tampereen kaupunki että Pirkanmaan TE-keskus asettavat työvoiman saatavuuden turvaamisen tärkeimmäksi tavoitteeksi. Kotka haluaa edistää työperusteista maahanmuuttoa. Ainoastaan Vantaalla sekä työvoimahallinnon että kunnan haastateltavat uskoivat, että kaikkia työvoimareservejä ei ole vielä otettu huomioon.

Tampereen mielestä valtionosuudet ja niiden riittämättömyys edes kotouttamislain mukaisiin humanitaarisen maahanmuuton tehtäviin on tärkeä taloudellinen tekijä. Se vähentää kunnan halukkuutta yhteistyöhön erilaisissa valtion maahanmuuttohankkeissa. Nykyinen järjestelmä lienee sellainen, että lisäresursseja maahanmuuttoasioihin on saatavissa valtion kautta vain osallistumalla erilaisiin projekteihin. Ellei niihin lähde mukaan, valtion tuen taso pysyy vähäisenä. Valtion hallinnon edustajat ovat pitkälti olettaneet, että kunnat rahoittavat maahanmuuton toimenpiteitä oman etunsa nimissä. Seuraukset tästä valtion rahanjakopolitiikasta ovat selkeästi todettavissa: Jotkut kunnat ovat lähteneet ”projektimylyyn” ja pyrkineet parantamaan maahanmuuttajapalveluita tätä kautta. Pääosa kunnista on pysynyt maahanmuuttoprojekteista sivussa tai osallistunut niihin hyvin muodollisesti. Projekteihin mukaan lähteneet kunnat saattavat jättää kertaluonteisen projektin rakenteet ja palvelut sellaisenaan elämään muiden maahanmuuttopalveluiden joukkoon.

Osa kunnista on oman etunsa nimissä tai muilla perusteilla kehittänyt maahanmuuttajapalveluita rahoituksellaan ja projektirahoituksella. Lopputulos on se, että maahanmuuttajille annettavat palvelut vaihtelevat hyvin voimakkaasti maan eri kunnissa, joten kuntalaisina maahanmuuttajien asema on epätasa-arvoinen.

Johtopäätökseni on, että Suomen kuntaliiton pyrkimys selvittää sekä humanitaarisen että työperusteisen maahanmuuttotyön todelliset kustannukset tarkoittaa sitä, että:

Nykyinen kustannusten jakojärjestelmä maahanmuuttajatyöhön on tullut ”tiensä päähän”, kunnat eivät enää hyväksy järjestelmän puutteiden epäkohtia, mikä vinouttaa maahanmuuttajatyötä.

Työperusteisen maahanmuuton edistämistavoitteen vuoksi valtionosuusjärjestelmän puutteet on korjattava, jotta tämä työ voitaisiin hoitaa kunnissa tyydyttävästi.

Mielenkiintoista on asenteiden ja ehkä käsitteiden muuttuminen maahanmuuttajakäsitteen sisällä. Vielä muutama vuosi sitten ”elintasopakolainen”, eli työperusteinen maahanmuuttaja oli kielteisesti latautunut käsite ja suosittiin humanitaarista maahanmuuttoa. Nyt asenteet näyttävät kiepahtaneet päinvastaisiksi. Kaikissa kunnissa koettiin, että asenteet ovat vähitellen menneet myönteisempään suuntaan.

6.3. Kuntien maahanmuuttopolitiikan työtapojen erot

Tampere	Kotka	Vantaa
Kotouttamisohjelman tärkein vastaanottajaryhmä		
Ohjelma tehdään sisäisenä virkamiestyönä hallinnollisia tarpeita varten.	Ohjelma tehdään päättäjiä varten selkeänä ”lukupakettina”	Ohjelma tehdään laajan toimijajoukon ehdoilla, toiminnan koko kirjon esittely
Maahanmuuttopolitiikan tärkein vaikuttajataho		
Keskushallinnon ja ”johtajuuden korostus”	Maahanmuuttohallinnollinen korostus, jossa mukana eri strategiatasot	Verkostojen, projektien ja maahanmuuttoaktiivien korostus
Valtavirtaistamistavoitteen perustelut		
Kaikille samat palvelut.	Resursseja ei muuhun.	Organisaation uudistamistarve
Yhteistyö valtion viranomaisten kanssa ohjelmasuunnittelussa		
Yhteistyö vähäistä.	Hyvät yhteistyösuhteet valtion paikallishallinnon kanssa. Työvoimatoimiston palveluissa puutteita.	Erinomaiset yhteistyösuhteet valtion paikallishallinnon kanssa
Maahanmuuttopolitiikan perustelut		
Maahanmuuttoasiat suppean virkamieseliitin kysymys.	Maahanmuuttoasiat seudullinen ”elinvoimaisuuden” kysymys	Maahanmuuttoasiat koko kaupungin kysymys.
Maahanmuuton ohjelmasuunnittelun tavoite		
Oman henkilöstön sitouttaminen kunnan sisäiseen maahanmuuttopolitiikkaan.	Toimijoiden sitouttaminen seudulliseen maahanmuuttopolitiikkaan.	Sitoutuneiden toimijoiden toimenpiteiden esittely
Maahanmuuttohallinnon henkilöstön määrä		
Vähän henkilöstöä, mutta valtavirtaistaminen ja prosessit tuovat lisäresursseja.	Maahanmuuttotyö muutaman henkilön varassa, mutta alueellisuus, projektit ja verkostot tuovat lisää voimavaroja.	Maahanmuuttotyössä runsaasti henkilöstöä ja projektit ja verkostot tuovat vielä lisää voimavaroja.

Maahanmuuttoprojektit		
Vähän erilaisia kunnallisia maahanmuuttoprojekteja.	Kunnalle resursseja tuovia projekteja haetaan aktiivisesti.	Kaikki projektit otetaan vastaan: kansallisen maahanmuuttopolitiikan, maahanmuuttopalvelujen sisällön yms. kehittäminen.
Maahanmuuttajatyön vaikutusten ja talouden seuraaminen		
Toive prosessien aikaansaamasta maahanmuuttoon käytettyjen varojen tarkemmasta seurannasta.	Maahanmuuttajatyön erikseen kootut tarkat tilastot. Ei erillisiä mittareita. Oman maahanmuuttotyön seuraaminen toiminnoittain.	Tarkka yksityiskohtainen seurantatieto ”hukkuu” aineiston paljouteen ja strategisen suunnittelun puutteisiin.
Opastaminen		
Työperusteisesti muuttaneiden ”opastettavien” oltava omatoimisia.	Työperusteisesti muuttaneita opastetaan henkilökohtaisesti ”kädestä pitäen”.	Työperusteisesti muuttaneita varten ollaan perustamassa alueellinen internet-pohjainen palveluportaali. Kaupungin maahanmuuttotyö hoitaa muun opastamisen.
Yhteistyön perusta		
Kunnan osallistuminen projekteihin vähäistä, ei luonnollista yhteistyötä.	Kunnan osallistuminen projekteihin tavoitehakuista.	Yhteistyötä ”opittu” lukuisten projektien jälkeen.
Kolmannen sektorin merkitys maahanmuuttajatyössä kuntien vertailussa		
Kolmas sektori ei ole tärkeä.	Kolmas sektori pyritään saamaan mukaan.	Kolmas sektori tärkeä.
Työllisyysverkosto		
Verkosto ei ole tarpeen. Työvoimahallinnolla omat vastaavat verkostot.	Maahanmuuttajia varten perustettava työllisyysverkosto syntyy luonnollisesti, lähtökohtana käytännön tarpeet.	Erillinen työllisyysverkosto on olemassa, mutta sen toiminta päällekkäistä joidenkin työryhmien ja projektien kanssa.
Mitä työperusteisen maahanmuuton edistäminen on nyt		
Tärkeätä ”huippuosaajien” rekrytointikysymykset.	Tärkeään on ollut työvoiman kapeikkoalojen paikkaamiseksi tehty kohdennettu työperusteinen ”täsmätyö”.	Tärkeää on ollut kaupungin maahanmuuttajien työllistäminen ja integroiminen.
Yhteistyön luonne maahanmuuttopoliittisessa alueellisessa suunnittelussa		
Alueellisen maahanmuuttopolitiikan ilmaukset ”luonnosmaisina” ja pinnallisia.	Alueellinen maahanmuuttopoliittinen strategiasuunnittelu erinomaista, mutta ilmaiset eivät ole vielä täysin siirtyneet käytäntöön	Alueellinen suunnittelu on alkavaa pääkaupunkiseudun yhteistyötä.

Governance-malli selittää yleisesti kuntien maahanmuuttopolitiikan rakentumisen. Kokonaisvaltainen yhteiskunnallinen suunnittelu ja sen strateginen maahanmuuttopolitiikka eivät ole ohjanneet kunnan omaa strategista maahanmuuttopoliittista suunnittelua. Kunnat ovat kehittäneet omaa maahanmuuttopolitiikkaansa vähitellen ja resurssipulan vallitessa verkostoituneet yhteisen intressin ajamina. Maahanmuuttajatyötä tehdään päällekkäisesti ja ehkä tehottomastikin. Syitä tähän voivat olla mm. lainsäädännön ja ohjelmasuunnittelun puutteet ja se, että maahanmuuttajatyötä on vaikea tehdä työhallintoviranomaisten ja kunnan yhteistyönä.

Governance-mallin elementit toteutuvat Suomenkin maahanmuuttopolitiikassa. Kansainvälistyminen tarkoittaa työperusteisen maahanmuuton lisääntymistä ja heidän rekrytointiaan asiantuntijatehtäviin ja yhä enemmän muihin tehtäviin. Maahanmuuttopolitiikan omaehtoinen kehittäminen on kunnissa ollut välttämättömyys, sillä aikaisempi kansallinen maahanmuuttopoliittinen ohjelmasuunnittelu ja varsinkin maahanmuuton valtiosuusjärjestelmän jälkeenjääneisyys on johtanut siihen, että kunnat ovat joutuneet oman etunsa nimissä tekemään omat paikalliset maahanmuuttopoliittiset ratkaisunsa. Tämä toiminta on laajentunut perinteisen kunta-valtio-suhteen ulkopuolelle. Kolmannen sektorin toimijoiden määrä on jatkuvasti tämän tutkimuksen havaintojen ja työvoimahallinnon tekemän kotouttamistutkimuksen seurantakyselyn (2005, 44) mukaan lisääntynyt. Toimijoiden keskinäisriippuvuus, tietoteknologian hyödyntäminen ja kumppanuushallintaan liittyvät verkoston ylläpidon vaikeudet korostuivat Kotkan ja Vantaan koordinaattoreiden vastauksissa. Pääkaupunkiseutu aloittaa maahanmuuttajille tarkoitetun opastuspalvelunsa kehittämisen odottamatta tai ehtimättä odottaa valtionhallinnon toimenpiteitä. Hallitushan on maahanmuuttopoliittisessa ohjelmassaan asettanut tällaisen opastuspalvelun kehittämisen työperusteisen maahanmuuton edistämisen keskeiseksi temakseen.

Maahanmuuttopolitiikan päätöksentekotilanteet, joissa on Governance-teorioiden mukaisesti niin sanottuja ilkeitä (wicked Problems) ongelmia. Ilkeät ongelmat ovat ongelmia ilman ratkaisuja, niihin on vain väliaikaisia ja epätäydellisiä ratkaisuja (Ribbel & Webber 1973, 155-169.) Voidaan ajatella, että Suomessa ikärakenteen muutos, työikäisten suhteellisen osuuden vähentyminen ja iäkkäiden osuuden määrän mukanaan tuoma palvelutarpeen lisääntyminen, verotulojen vähentyminen, huoltosuhteen muuttuminen on tällainen ilkeä ongelma Suomen kunnille. Tämä päätöksentekotilanne toteutuu jo nyt kasvukeskusten ulkopuolella ja pian myös kasvukeskuksissa. Koska ongelmaa ei pystytä ratkaisemaan kunnissa väestöpoliittisin ja muilla keinoin, on yhtäkkiä herätty vaatimaan työperäisen maahanmuuton lisäämistä. Koska voimavarat ovat vähäiset ja kaikki

mahdollinen on koottava yhteen, maahanmuuttopolitiikan toteuttamisen välineeksi tulee verkostomainen toimintatapa.

Verkostot ja verkostomainen toimintatapa ovat Linnamaan ja Sotaraudan (2004, 33-34) mukaan tyypillisiä nykyisessä useita toimijoita käsittävässä, ohjelmaperusteisessa aluekehittämistyössä. Verkostonäkökulma on tuonut maahanmuuttopolitiikan alueelliseen kehittämiseen uusia ajattelu- ja toimintamalleja. Sitä voidaan pitää maahanmuuttopolitiikan laaja-alaisena sateenvarjomaisena kehityssuuntana. Verkostojen merkitys on korostunut nimenomaan monimutkaisuuden ja muutoksen hallinnan keinona. Kotkan kaupunki on pystynyt maahanmuuttopolitiikassaan pystynyt hyödyntämään tämän ohjelmaperusteisen aluekehittämistyön idean hyvin. Vantaa on sitä aloittamassa.

Työtapojen erojen selittäjäksi esitän nyt Pfeifferin ja Salancikin (1978) resurssiriippuvuusteorian. Haverin mukaan (2006, luennot) organisaation menestys riippuu oleellisesti niistä resursseista (valta, vaikutusvalta, tieto, taito, raha, materiaali, asiakaskontaktit, yms.), joita sillä on käytettävissään. Kun kuntaorganisaatio pyrkii muutosten hallintaan ja oman resurssiperustansa vahvistamiseen maahanmuuttopolitiikan tapaisen kompleksisen ja monimutkaisen ilmiön hoitamisessa, se pyrkii laajentamaan yhteistyötä strategiseksi oikeaksi katsomissaan asioissa. Organisaatioiden keskinäinen riippuvuus resurssien vaihdon vuoksi lisääntyy ja organisaatioiden välille syntyy erilaiset vaihdantasuhteet.

Maahanmuuttopolitiikassa Tampere ei pääosin vielä koe näiden vaihdantasuhteiden luomista tarpeelliseksi maahanmuuttoliittisten toimijoiden kanssa tai katsoo markkinamekanismin korvaavan ne. Vantaalla on paikallisesti monipuoliset vaihdantasuhteet, mutta alueellisesti se on vasta aloittanut resurssiperustansa vahvistamisen strategiksi katsomiensa koulutus- ja opastuspalveluiden yhteistyön luomisessa alueperusteisessa yhteistyössä. Kotkan strateginen suunnittelu läpäisee alue- ja paikallistason monitasosuunnittelun periaatteiden mukaisesti. Myös verkostokäsitteeseen liittyy Väntsin mukaan (1999, 73) ajatus kumppanuudesta (partnership) ja toimijoiden välisistä vaihtosuhteista. ja että nuo suhteet luovat keskinäistä riippuvuutta toimijoiden välille. Kautosen mukaan (1991, 76) verkostosuhteiden motiivina yhteistyöhön tarve, jolloin päämääränä on omien etujen tavoittelu.

Koska resurssiriippuvuusteorian mukaisesti asema verkostossa määräytyy kontrollissa olevien resurssien perusteella, esimerkiksi Kotka on ilmaissut selkeästi halunsa olla

maahanmuuttopoliittisen verkoston ylläpitäjä. Kotka toivoo voivansa olla seutukunnan maahanmuuttopoliittisen tietovaraston kokoaja, hoitaja ja ylläpitäjä. Kotkan haastateltavat kertoivat myös, että maahanmuuttajien työllistymistä varten tarkoitettu työllisyysverkosto syntyy luontaisesti, jolloin muodollista organisaatiota ei tarvitse rakentaa. Kotkassa sellainen käytännössä toimiikin. Koordinaattori, työvoimahallinto ja koulutusasiat. Kotka verkostoituu, koska kunnalla on vähäiset maahanmuuttohallinnon henkilöstöresurssit, alueyhteistyö tuo lisää voimavaroja, maahanmuuttajia on vielä suhteellisen vähäinen määrä, verkostomainen tapauskohtainen epävirallinen yhteistyö on välttämättömyys ja toimijoita on vertailukuntiin nähden vähän.

Verkostot tai verkostojohtaminen voi toimia paikallisen hallinnan välineenä. Koordinaation teorian mukaan vaihdon väline tai pikemminkin vaihdon perusta on luottamus, konfliktien hallinnan koordinaationvälineenä on diplomatia ja organisaation kulttuurin toiminnan peruslähtökohta on vastavuoroisuus (Haveri, 2006). Koska Kotkan ja Vantaan kaupungit ovat valinneet verkostot maahanmuuttopalvelujensa tuotantomuodoksi, kaupunkien maahanmuuttopolitiikassa yhteistyösuhteiden luottamus, diplomatia ja vastavuoroisuus korostuu.

Yritän arvioida tutkittavien kuntien onnistumista maahanmuuttopolitiikassaan organisaatioteorian avulla. Hannuksen (2004, 59–85) mukaan julkishallinnon organisaation tehokas toimintastrategia sisältää seuraavan kuuden elementin mallin:

- *visio eli strateginen tavoitetila*, joka kuvaa innostavasti millainen organisaatio aikoo olla esimerkiksi kolmen - viiden vuoden kuluttua
- *palvelumalli*, joka muodostaa organisaation strategisen johtamisen ytimen ja pitää sisällään vuorovaikutteiset sekä asiakas- ja palvelustrategian että strategiset voimavarat
- *asiakas- ja palvelustrategia*, jossa asiakkaat ja tuotetut palvelut on määritetty ja palvelukanavat valittu sekä jossa on annettu asiakaslupaus hyödyistä, jonka organisaatio voi tarjota asiakkailleen
- *strategiset voimavarat*, jotka koostuvat organisaation rakenteesta ja kumppaneista, osaamisesta ja teknisestä kyvykkyydestä sekä aineellisista ja aineettomista voimavaroista
- *kriittiset menestystekijät*, strategiset tavoitteet ja niiden mittarit, joita sovelletaan strategian käytäntöön viemisessä, tavoitteiden asettamisessa ja toteutumisen seurannassa
- *strategiset toimenpiteet, kehittämisohjelmat ja projektit*, joiden avulla nykytilanteesta edetään kohti tavoitetilaa ja päämäärää.

Kotka on nähdäkseni selkeimmin toteuttanut oman organisaationsa toimintastrategian elementit maahanmuuttopolitiikassaan. Kotkan kaupungilla on **selkeä visio**, työperusteisen maahanmuuton

toteuttaminen, ja se on inventoinut strategiset voimavaransa, määritellyt kriittiset menestystekijät ja luonut tätä visiota edistävät strategiset toimenpiteet, kehittämisohjelmat ja projektit. Kaupungille työperusteisen maahanmuuton edistäminen on elinvoimaisuuden kysymys ja kaikki projekteihin, verkostomaiseen työhön ja kumppanuuteen liittyvät toimenpiteet edistävät sitä, että Kotkan kuntaetu toteutuisi mahdollisimman hyvin. Nämä strategiset linjaukset eivät ole Kotkassa toteutuneet käytännön tason toimenpiteinä. Kunnan strategisen suunnittelun pohja on kuitenkin vahva muihin kuntiin verrattuna.

Mikään kunta ei ole mielestäni täysin onnistunut maahanmuuttajapalveluiden valtavirtaistamisesta. Tämä edellyttäisi henkilöstön maahanmuuton osaamisen vahvistamista. Jos kuntia verrataan sillä perusteella, miten ne ovat pystyneet hyödyntämään maahanmuuttohallintonsa taloudelliset ja henkilöstöresurssit, Kotka on selkeä menestyjä ja Vantaa ei ole täysin onnistunut. Jos ajatellaan potentiaalisia, todellisia mahdollisuuksia, Vantaalla on maahanmuuttopoliittisten palveluiden sisällön kehittäjän etu, jos kunta vain pystyy maahanmuuttohallinnon organisaation ja palveluiden uudistamiseen. Jos taas ajatellaan maahanmuuttoasioiden hoitamisen onnistumista vähänkin pidemmällä tähtäimellä, Tampereen tilaaja-tuottajamalliin ja prosessien seuraamiseen liittyvät uudistukset ovat mielestäni tulevaisuuden maahanmuuttopolitiikan hoitamisen malli. Kotkan malli on paras nyt, Vantaan aivan lähitulevaisuudessa ja Tampereen malli taas on ainoa mahdollinen tulevaisuudessa.

6.4. Kuntien maahanmuuttopolitiikan rakenteiden erot

Tampere	Kotka	Vantaa
Maahanmuuttopolitiikan suunnitteluperiaatteet		
Strategisen suunnittelun periaatteet ja toiminnan jakaminen prosesseihin.	Strategisen suunnittelun periaatteet ja eri toiminnot	Ohjelmasuunnittelun periaatteet ja toiminnot, projektit, prosessit, ihmiset jne...
Maahanmuuttohallintoon vaikuttava organisaatiouudistus		
Organisaatiouudistus tehty. Hierarkiamallista tilaaja-tuottajamalliin.	Humanitaariset tehtävät sosiaalitoimelle.	Organisaatiouudistus tekemättä. Maahanmuuttotehtävät alueellisella sos. ja terveystoimella. Keskitetty yhteispalvelu. Eri toimintojen osauudistuksia.

Maahanmuuttopalveluiden organisointitapa		
Hierarkisen mallin markkinaperusteinen sovellutus.	Hierarkia- ja verkostomallin yhdistelmä	Selkeä verkostomalli.
Maahanmuuttopolitiikan strategiat		
Maahanmuuttopolitiikan strategiat luomatta, käytännön toimet muihin nähden vähäisiä	Maahanmuuttopolitiikan luodut strategiat eivät ole siirtyneet käytännön toimintoihin.	Maahanmuuttopolitiikan strategiat luomatta, käytännön toimet laajoja, päällekkäisiä ja jopa ristikkäisiä.
Strategisen suunnittelun eri tasot		
Kaupunkistrategian vaikutus maahanmuuttajapolitiikkaan	Maahanmuuttajastrategioiden vaikutus monen toimijan strategiseen suunnitteluun.	Maahanmuuttopolitiikka määrittelee itsenäisesti työnsä sisällön.
Maahanmuuttohallinnon suuri haaste		
Haasteena organisaatiouudistuksen onnistuminen	Haasteena pysykö Kotkan seutu yleensä elinvoimaisena ja auttaako työperusteisen maahanmuuton korostaminen tässä tavoitteessa.	Haasteena strategisen suunnittelun aloittaminen ja maahanmuuttopoliittisten painopisteiden määrittely.
Maahanmuuttopolitiikan haaste		
Maahanmuuttopolitiikan merkityksen arvioiminen kaupungin kehittämisessä.	Kohdennetun ja matalan organisaatiotason työperusteisen maahanmuuton edistämisen onnistuminen.	Suuren maahanmuuttajaväestön integroitumisen onnistuminen.
Maahanmuuttopolitiikan aktivointi		
Organisaatiouudistus ja markkinaperusteisuus luo aktiivisuutta maahanmuuttajapalveluihin.	Monen toimijan yhdenmukainen maahanmuuttopoliittinen strateginen suunnittelu ja henkilökohtainen työpanos luo kunnan edun mukaista tulosta.	Positiivinen valintatilanne: Laajoista ja laadukkaista maahanmuuttajapalveluista valittava kunnan edun mukaiset palvelukokonaisuudet
Käytännön maahanmuuttajatyön ohjaus		
Keskushallinnon voimakas painotus käytännön maahanmuuttajatyöhön.	Strategisen suunnittelun, kunnanvaltuuston ja koordinaattorin työn voimakas painotus käytännön maahanmuuttajatyöhön.	Kunnan strategisesta suunnittelusta erillisen maahanmuuttohallinnon painotukset.
Kotouttamistoimista vastaava hallinto		
Kunnan maahanmuuttohallinto hoitaa kotouttamistoimet, hajautettu ”prosessien” sisälle.	Kotouttamistoimet kuuluvat sosiaali- ja terveyssektorille.	Kotouttamistoimet kuuluvat alueellisesti eriytetyle sosiaali- ja terveystoimen pisteisiin.
Maahanmuuttotyön verkostoituminen		
Verkostomainen toiminta kehittyi organisaatiouudistuksen ja tilaaja-tuottajamallin aiheuttaman ”euron” ohjaamana.	Kaupunki vastuussa verkostomaisen toiminnan ylläpitämisestä. Verkosto on mahdollon hallita.	Verkostomaisen toiminnan ”dysfunktiot” selkeästi havaittavissa.

Maahanmuuttotyön verkoston perustelu		
Verkostot syntyvät tarvittaessa, markkinat ohjaavat.	Kunta tarvitsee verkostoja, koska yksi taho ei voi toimia.	Maahanmuuttopolitiikka ”elää” verkostoista.
Kenelle työperusteisen maahanmuuttopolitiikan edistäminen kuuluu		
Työperusteisen maahanmuuton edistäminen kuuluu elinkeinotoimelle.	Tämä edistämistehtävä kuuluu osaksi maahanmuuttohallinnolle (suuret linjat) mutta toimet seudulliselle elinkeinoyhtiölle	Vantaa ei ole ratkaissut, mikä toimitin hoitaa edistämistehtävät, nyt niitä hoitavat kaikki.

Pyrin seuraavaksi arvioimaan sitä, miten kunnallisen hallinnon rakentuminen hierarkioista, markkinoista ja verkostoista vaikuttaa maahanmuuttopolitiikkaan. Avukseni otan Oliver Williamsonin (1975) transaktiokustannusten teorian. Hänen mukaansa (Haveri, 2006) hierarkiat ja markkinat ovat vaihtoehtoisia instrumentteja transaktioiden, vaihtosuhteiden, hallintaan (Governance Mecanisms). Teorian mukaan haluttu hyödyke, tässä tapauksessa maahanmuuttajille tarjottavat palvelut, joko tehdään itse tai ostetaan markkinoilta. Tausta-ajatuksina on rajoitettu rationaalisuus ja opportunisti, eli päätöksenteko Suomen maahanmuuttoliittisen nopean muutoksen aiheuttamassa epävarmuudessa ja yksityisen maahanmuuttajapalveluita tarjoavan yrityksen oman edun maksimoinnin antama paras tulos.

Tampere edustaa nähdäkseni NPM -teorian mukaista kehitysajattelua kunnallisten palvelujensa tuottamisessa. Tampereen hallinnollinen toiminta on muuttunut kilpailua ja markkinoita hyödyntäväksi toiminnaksi. Tampere ei enää pyri tuottamaan kaikkia palveluja itse. Maahanmuuttajapalvelun tuottaminen ja tilaaminen on eriytetty tilaajaorganisaatioiden hoitamaksi toiminnaksi. Tuottajat ovat joko yksityisiä liikeyrityksiä tai Tampereen kaupungin omia liikelaitosmaisesti järjestettyjä yhtymiä. Kunta on markkinaehtoistanut sisäisen toimintaympäristönsä, jolloin se toki valvoo maahanmuuttajapalvelujen tuottamista mutta sallii markkinoiden vaikutuksen. Kunta ei delegoi ostovoimaansa suoraan kuntalaisille, vaan näille yrityksille. Vapaaehtoiset sopimussuhteet sekä valinnan vapaus ja kilpailu ovat keskeisiä Tampereen mallin piirteitä.

Verkostot käsitetään yleisesti tämän teorian mukaisesti välivaiheeksi siirryttäessä hierarkioista markkinoihin. Maahanmuuttopolitiikassaan Tampere on tehnyt tämän siirtymän suoraan markkinaperusteiseen suuntaan. Tämä siirtymän Tampere on tehnyt hallinnollisesti organisaatiouudistuksen avulla. Tampereen maahanmuuttopolitiikka on kehittynyt ilman verkostoja, jolloin näiden verkostojen aikaansaama maahanmuuttoliittinen osaaminen, toimijoiden

sitoutuminen ja maahanmuuttopalveluiden sisällön kehittyminen on jäänyt tekemättä. Tampere tuottaa maahanmuuton palvelunsa itse. Maahanmuuttajapalveluiden valtavirtaistaminen eli maahanmuuttajapalveluiden hoitaminen yhä enemmän normaalien kunnallisten peruspalvelujen yhteydessä, tarkoittaa käytännössä strategista valintaa itse tekemisestä. Tampereen ratkaisu on mielestäni markkinaperusteinen malli, jonka taustalla on vahva kunnallinen hierarkia. Tampereen ratkaisut ovat hyvin mielenkiintoisia ja onnistuessaan näyttävät suuntaa maahanmuuttopoliittisten palvelujen järjestämisestä Suomessa.

Kotkan kaupungin mahdollisuudet siirtyä markkinaperusteiseen malliin näyttävät vaikeilta. Kotkan seudun maahanmuuttopoliittisten palvelujen tarjonta saattaa olla liian vähäistä. Kotkan kaupungin valinta on hierarkia- ja verkostomallin yhdistelmä sekä maahanmuuttopoliittisen strategisen suunnittelun harmonisoiminen. Tämä näyttää Kotkan kaupungin ainoalta vaihtoehdolta. Kotkan kaupunki on valinnut verkostot, mutta pyrkii hierarkisempaan malliin.

Vantaan kaupungin paikallinen ja alueellinen maahanmuuttopalveluiden tarjonta on runsas. Maahanmuuttopoliittista osaamista ja sitoutuneita toimijoita on paljon. Vantaalla on vain hyviä vaihtoehtoja, mikäli kaupunki tekee poliittiset päätökset maahanmuuttopoliittikan painopistealueista ja saa päätökset käytäntöön. Vantaan kaupunki on valinnut verkostot.

Verkostojohtamisen haasteena on Virran (2000, 71) mukaan eri toimijoiden välisen "riippumattoman keskinäisriippuvuuden" hallinta, johtamisen ulottaminen myös oman organisaation ulkopuolisiin asioihin sekä monimuotoisuuden, monimutkaisuuden ja hajanaisen toimijakentän yleinen hallinta. Verkostojohtamisen lähtökohtana on hajautettu auktoriteetti ja kollektiivisen vastuun korostaminen. Uusikylän (1999, 62-63) mukaan tätä voidaan pitää samanaikaisesti sekä verkoston vahvuutena että sen heikkoutena. Hajautettu vastuu edistää verkoston jäsenten sitoutumista kollektiiviseen toimintaan, mutta ongelmien ilmaantuessa niiden korjaajien määrittely voi osoittautua ongelmalliseksi. Samalla hajautettu vastuu lisää myös niin sanottujen vapaamatkustamisen mahdollisuuksia ja opportunistin riskiä verkoston toimijoiden keskuudessa.

Kun edellä mainittua Virran käsitettä riippumattoman keskinäisriippuvuuden hallinnasta alkaa pohtia, ymmärtää Kotkan kaupungin koordinaattorin näkemyksen siitä, että verkoston hallinta on liki mahdoton tehtävä. Verkostojen hyödyntäminen on Kotkan kaupungille maahanmuuttopoliittikan ainoa mahdollisuus, mikäli kunta aikoo toteuttaa strategisen suunnittelun maahanmuuttopoliittiset

visiot. Monimutkaisen ja kompleksisen maahanmuuttopolitiikan hoitaminen sekä verkoston hallinnan vaikeudet asettavat Vantaan kaupungin maahanmuuttohallinnolle haasteita.

Verkostojen yhteydessä kohdataan Väntsin (1999, 74) mukaan kuitenkin usein sama ongelma kuin organisoitujen hierarkioidenkin kohdalla: Toiminta irtaantuu sille asetetuista tavoitteista ja alkaa toteuttaa ei-aiottuja sivutoimintoja. Jatkuessaan riittävän pitkään sivutoiminnot saattavat olla dysfunktionaalisia ja haitata verkoston toimintaa siinä määrin, että toiminnalle asetettujen pääasiallisten tavoitteiden saavuttaminen muodostuu mahdottomaksi. Ongelmia saattavat aiheuttaa myös yhteistoiminnan järjestämiseen liittyvät käytännölliset ratkaisut, kuten toiminnan hallinta ja johtaminen, valta- ja vastuurakenteiden luominen sekä tietynasteisen autonomian takaaminen verkoston jäsenorganisaatioille.

Uusikylä (1999, 58) jakaa verkostoitumisen ongelmat kolmeen pääryhmään: 1) professionaaliskulttuuriset ongelmat, 2) resurssiongelmat ja 3) tietosuojongelmat. Professionaaliskulttuuriset ongelmat liittyvät erilaisiin organisaatiokulttuureihin ja eri ammattiryhmien jakamiin erilaisiin sosiaalista todellisuutta koskeviin tulkintoihin. Resurssiongelmillä tarkoitetaan puolestaan rajoittuneita toimintaresursseja ja tietosuojongelmilla erilaisia asiakastietojen luovuttamiseen ja viranomaisten salassapitovelvollisuuksiin liittyviä ongelmia. Kyseiset ongelmat aiheuttavat joko yhdessä tai erikseen sen, että verkostorakenne alkaa muuntua laaja-alaisesta ja tiiviistä vuorovaikutusjärjestelmästä kohti keskittyneempää ja väljempää rakennetta. Näin verkostoon syntyy rakenteellisia aukkoja, jotka lisäävät niin informaatiokatkoksia kuin yksittäisten toimijoiden dominanssiakin verkostossa. Tietynasteinen eriytymiskehitys on kuitenkin luonnollista, ja verkoston toiminnan kannalta usein jopa välttämätöntä. Totaalisen tiivis vuorovaikutusjärjestelmä on usein käytännössä mahdoton hallita ja edesauttaa siten verkoston tehottomuutta. Toisaalta lisääntyvä eriytymiskehitys kuitenkin vähentää verkostoyhteistyön ulkopuolelle jäävien tahojen motivaatiota ja yhteistyöhalukkuutta. Tämä puolestaan kiihdyttää eriytymistä ja luo ajan myötä eräänlaisen verkoston rapautumisen pahan kehän.

Vaikka Vantaalla toki saattaa olla tietosuojongelmia esimerkiksi työvoimahallinnon kanssa ja resurssiongelmia, pääasialliset syyt kaupungin maahanmuuttopoliittisen työn hajautumiseen voivat olla edellä mainitut professionaaliskulttuuriset ongelmat. Kun kunta on sitouttanut maahanmuuttopoliittiseen työhön hyvin erilaisia toimijoita, näiden toimijoiden projektit, verkostot ja työryhmät ovat saattaneet muodostaa oman maahanmuuttopoliittisen sosiaalista todellisuutta koskevat tulkinnat. Vantaalla on selkeästi havaittavissa mielestäni verkoston rapautuminen.

Verkoston vuorovaikutusjärjestelmä alkaa olla mahdotonta hallita ja verkoston tehottomuus on ilmeistä. Maahanmuuttopoliittisen verkoston ulkopuolelle jääneiden motivaatio ja yhteistyöhalukkuus saattaa olla vähäistä. Verkostoon osallistuvat alkavat toimijat alkavat olla kyllästyneitä. Nyt Vantaa on havainnut myöskin maahanmuuttotyön resurssiongelman, koska koordinaattori korosti alueellisen yhteistyö tärkeyttä.

7. PÄÄTELMÄT JA POHDINTAA

7.1. Olosuhdetekijät kunnan työperusteisen maahanmuuttopolitiikan selittäjinä

Olosuhdetekijät ovat tärkeitä selittäviä tekijöitä kunnan työperusteisen maahanmuuton edistämisen kannalta. Tampere ja Vantaa voivat hyödyntää elinkeinoelämänsä monipuolisuuden vuoksi niin sanottua asiantuntijamuuttoa. Kotkan edullinen asema itärajan läheisyydessä ja sinne syntynyt venäläinen yhteisö täydentää itseään ketjumuuton avulla. Myös Vantaa voi pääkaupunkiseudun asemassaan hyödyntää ketjumuuttoa, mutta saako se työmarkkinoiden kannalta ”sopivia” maahanmuuttajia. Tampereen halua alueyhteistyöhön vähentää sen lähikuntia selkeästi merkittävämpi asema.

Työvoimavajeen tunnistaminen ja tunnustaminen luo mahdollisuudet työperusteisen maahanmuuton edistämiseen. Kotka on tunnustanut tämän tilanteen jo vuonna 2002 ja kaupunki on harjoitellut sille sopivia työperusteisen maahanmuuton edistämistoimia muita vertailukuntia kauemmin. Kotkan kaupungin toimia ohjaavat myös rajallisten taloudellisten resurssien kohdentaminen kunnan edun kannalta sen maahanmuuttopolitiikassaan määrittelemään ydintehtävään, työperusteisen maahanmuuton edistämistehtävään. Vantaalla tehty tutkimus ”Ulkomailta rekrytoidaan jo” epäilemättä herätti kaupungin luottamuselimet ja hallinto-organisaation nopeisiin työperusteisen maahanmuuton edistämistoimenpiteisiin. Koska kaupungin maahanmuuttajaväestö on suuri ja Vantaalla on kehittyneet maahanmuuttajapalvelut ja alan osaamista, sillä on hyvät mahdollisuudet edistää työperäistä maahanmuuttoa. Tampere on aloittanut työperusteisen maahanmuuton projektin ja tekee parhaillaan (kevät 2007) vastaavaa selvitystä. Koska Euroopan maat, maiden väliset alueet

ja alueiden kunnat kilpailevat työperusteisten maahanmuuttajien saamiseksi työmarkkinoidensa palvelukseen, niillä toimijoilla on etulyöntiasema, jotka ovat aloittaneet tämän työn.

Yhteistyö taso valtion paikallisten työhallintoviranomaisten kanssa on oleellista työperusteisen maahanmuuton edistämisen onnistumiselle. Kotkassa ja Vantaalla tämä yhteistyö toimii, mutta Kotkassa paikallisen työvoimahallinnon resurssien vähyys vähentää työn tuloksellisuutta.

Luottamushenkilöiden, yrittäjien ja asukkaiden asenteet työperäisen maahanmuuton edistämistä kohtaan ovat ehkä se toimintalohko, johon kunnan on helpompi vaikuttaa. Hallituksen maahanmuuttopoliittisessa ohjelmassa korostetaan sitä, että kunta voi omilla toimillaan muuttaa paikallisia asenteita positiivisemmaksi työperusteista maahanmuuttoa kohtaan. Kotka on tehnyt tätä työtä pitkäjänteisesti jo vuosia. Tämä asennemuutos on näkynyt kunnan päätöksenteko-organisaation sitoutumisena työperusteiseen maahanmuuttopoliittikkaan. Myös Vantaan asenteet ovat muokkautuneet positiivisiksi pitkään harjoitetun maahanmuuttajatyön ja muun kanssakäymisen vuoksi.

7.2. Maahanmuuton työtapojen erojen vaikutus työperusteisen maahanmuuton onnistumiselle

Maahanmuuttajapalveluiden valtavirtaistamistavoite on tärkeä työperusteisen maahanmuuton onnistumiselle. Mikäli kuntaan tulee työperusteisia maahanmuuttajia, heille ei ole mahdollisuutta järjestää laajoja erityispalveluita. Kotkan mahdollisuudet edistää työperusteista maahanmuuttoa näyttävät erinomaisilta, sillä maahanmuuttopoliittinen strateginen suunnittelu läpäisee aluetason, elinkeinoelämän, paikallisen valtionhallinnon ja kaupungin oman suunnittelun. Tampere on ratkaissut asian siten että työperusteisen maahanmuuton palvelut hoidetaan kuntaorganisaation yleisten prosessien sisällä. Tämä maahanmuuttajapalveluiden hajauttaminen on mielenkiintoinen kokeilu, mutta sen toteutuminen vie vielä aikaa. Vantaan valtavirtaistamistavoitteen toteutuminen vaatii vielä paljon organisaation uudistamistyötä.

Mikään kunta ei ole mielestäni onnistunut valtavirtaistamistavoitteeseensa liittyvästä henkilöstönsä maahanmuuton osaamisen vahvistamisessa. Jos kuntia verrataan sillä perusteella, miten ne ovat pystyneet hyödyntämään maahanmuuttohallintonsa taloudelliset ja henkilöstöresurssit, Kotka on selkeä menestyjä ja Vantaa ei ole täysin onnistunut. Jos ajatellaan potentiaalisia, todellisia mahdollisuuksia, Vantaalla on maahanmuuttopoliittisten palveluiden sisällön kehittäjän etu, jos

kunta vain pystyy maahanmuuttohallinnon organisaation ja palveluiden ”remonttiin”. Jos taas ajatellaan maahanmuuttoasioiden hoitamisen onnistumista vähänkin pidemmällä tähtäimellä, Tampereen tilaaja-tuottajamalliin ja prosessien seuraamiseen liittyvät uudistukset ovat mielestäni tulevaisuuden maahanmuuttopolitiikan hoitamisen malli. Kotkan malli on paras nyt, Vantaan aivan lähitulevaisuudessa ja Tampereen malli taas on ainoa mahdollinen tulevaisuudessa.

Kotkan työperusteinen maahanmuuttotyö on suunnattu juuri työvoimapulasta kärsiville aloille, mutta ongelmana on paikallisen työvoimahallinnon ennakointipalvelun puutteet. Työperusteisia maahanmuuttajia opastetaan henkilökohtaisesti, mikä on osoittautunut kokemusten mukaan lähes ainoaksi tavaksi tehdä tuloksellista maahanmuuttajatyötä. Kotka hakee työllisyysperusteisia maahanmuuttoprojekteja aktiivisesti ja tavoitehakisesti ja tekee niitä yhteistyössä kumppanuusperiaatteiden mukaisesti alueellisesti, valtion paikallishallinnon ja kolmannen sektorin kanssa. Vantaalla maahanmuuttotyössä on runsaasti henkilöstöä ja projektit ja verkostot tuovat vielä lisää voimavaroja. Kaupunki edistää työperusteista maahanmuuttoa, mutta sen toimet ovat päällekkäisiä ja sekoittuvat muiden toimijoiden, projektien ja verkostojen erilaisiin tavoitteisiin. Pääkaupunkiseudun opastusportaalin luominen vie vielä aikaa, mutta Vantaalla on resursseja myös työperusteisten maahanmuuttajien opastamisen täsmätyöhön. Vantaan projektiosaaminen mahdollistaa selkeiden työperusteisten maahanmuuttoprojektien aloittamisen yhteistyössä valtion hallinnon ja kolmannen sektorin kanssa. Tampereen kaupungin työperusteisen maahanmuuttopolitiikan edistämisen mahdollisuudet näyttävät heikoimmilta vertailukuntiin nähden.

7.3. Hallinnolliset rakenteet

Kunnan hallinnollisen rakenteen valitseminen vaikuttaa myös maahanmuuttopolitiikan ja sitä kautta työperusteisen maahanmuuttopolitiikan edistämisen onnistumiseen. Tampere maahanmuuttajapalveluiden tuottaminen oli aikaisemmin järjestetty hierarkkisen mallin mukaisesti. Hierarkiamallista Tampere siirtyi tilaaja-tuottajamalliin, joka on suunnannut maahanmuuttopalvelujen tuottamisen markkinaperusteiseen suuntaan. Kaupunki on tavallaan ohittanut verkostomaisen työskentelytavan. Kotka on nähdäkseni hierarkia- ja verkostomallin yhdistelmä ja Vantaa selkeä verkostomalli.

Tampereen organisaatiouudistus on tehty. Tampereella kaupunkistrategia vaikuttaa maahanmuuttopolitiikkaan ja kaupunkistrategian painotuksista johtuen kunnan oman

maahanmuuttopolitiikan strategia on luomatta. Tämän vuoksi työperusteisen muuttopolitiikan merkityksen arvioimista kaupungin kehittämisessä ei ole vielä tehty. Tampere olettaa, että organisaatiouudistus ja markkinoiden mukaantulo luovat aktiivisuutta maahanmuuttajapalveluihin ja lisäävät verkostomaista yhteistyötä. Organisaatiouudistuksen, maahanmuuttajapalveluiden hajauttamisen ja perusorganisaation osallistuminen maahanmuuttajapalvelujen tuottamiseen ovat Tampereen maahanmuuttajapalveluiden onnistumisessa keskeisiä kysymyksiä. Näkemykseni kuitenkin on, että hallinnolliset toimet harvoin vireyttävät toimintaa.

Kotka on uudistanut maahanmuuttajapalveluitansa siten, että kotouttamistoimista huolehtii sosiaali- ja terveystoimi ja työperäisen maahanmuuton edistämisestä elinkeinotoimi. Kaupungin maahanmuuttohallinto osallistuu molempien sektoreiden toimintaan strategisen suunnittelun tasolla. Koska tämä strateginen suunnittelu on hoidettu, maahanmuuttajapolitiikka vaikuttaa monen toimijan strategiseen suunnitteluun, jopa kaupunkistrategiaan. Koska tähän kaupunkistrategiaan on selkeästi määritelty työperusteisen maahanmuuton edistämistavoite, kohdennettu ja matalan organisaatiotason työperusteisen maahanmuuton edistämisen on onnistunut ja monen toimijan yhdenmukainen maahanmuuttopoliittinen työpanos luo kunnan edun mukaista tulosta. Vaikka verkostomainen työtapa onkin mahdotonta hallita, kaupunki kokee vastuunsa verkostomaisen toiminnan ylläpitämisestä. Maahanmuuttopoliittisen toimintansa osalta kaupunki on nähdäkseni sopiva sekoitus hierarkkista ja verkostomaista mallia.

Vantaan kaupungin maahanmuuttopalvelujen tuottamisen kokonaisvaltainen organisaatiouudistus on tekemättä, vaikka osauudistuksia onkin tehty. Kotouttamistehtävät hoitaa alueellisella sosiaali- ja terveystoimi ja keskitetyt maahanmuuttajapalvelut yhteispalvelutoimisto. Vantaalla on keskitytty erilaisten maahanmuuttopalvelujen ja niiden laadukkaiden sisältöjen luomiseen. Koska maahanmuuttopolitiikan keskitetyt strategiat ovat luomatta, käytännön toimet saattavat olla laajoja, päällekkäisiä ja jopa ristikkäisiä. Maahanmuuttopolitiikan eri toimijoilla on erilaisia maahanmuuttopoliittisia painotuksia ja ne saattavat jopa määritellä itsenäisesti työnsä sisällön. Kunnan maahanmuuttopolitiikka elää verkostoista, mutta tämän verkostomaisen toiminnan ”dysfunktiot” ovat selkeästi havaittavissa. Koska kaupungin maahanmuuttopolitiikan painotukset ovat määrittelemättä, Vantaa ei ole ratkaissut, kuuluuko työperusteisen maahanmuuton edistäminen kunnan maahanmuuttohallinnon toimialaan ja mikä toimielin hoitaisi näitä edistämistehtäviä. Nyt niitä hoitavat kaikki mahdolliset toimielimet.

7.4. Maahanmuuttopoliittisten olosuhteiden, työtapojen ja rakenteiden seuraukset

Tässä alaluvussa olen selvittänyt vain Kotkan maahanmuuttopoliittisten olosuhteiden, työtapojen ja rakenteiden vaikutukset ja seuraukset. Kunta on tulkintani mukaan toiminut työperusteisen maahanmuuton edistämisen kannalta niin hyvin, että tässä mainitut seuraustekijät ovat vain johdonmukaisesti noudatetun maahanmuuttopolitiikan lopputulos.

Tampere	Kotka	Vantaa
Maahanmuuttopalveluiden määrä kuntien vertailussa		
Vähäiset kunnalliset maahanmuuttajapalvelut.	Vähäiset, mutta tarkasti kohdennetut maahanmuuttajapalvelut.	Laajat, mutta tarkemmin kohdentamattomat maahanmuuttajapalvelut.
Työperusteisen maahanmuuttopolitiikan toteuttaminen		
Tampere on aloittanut ja ”harjoittelee” työperusteista maahanmuuttopolitiikkaa.	Toteuttaa hallituksen maahanmuuttopoliittisen ohjelma lähtökohtia ja on edennyt tätä pidemmälle	On toteuttanut työperusteista maahanmuuttopolitiikkaa, vaikka lähtökohta onkin humanitaarinen
Kuuluuko työperusteisen maahanmuuton edistäminen kunnalle		
Maahanmuuttopolitiikka kotouttamisen hoitamista, työperusteisen maahanmuuton edistäminen ei kuulu kunnan toimialaan.	Maahanmuuttopolitiikka ja sen työperusteisuuden edistäminen on Kotkalle ”elinvoimaisuuden” kysymys.	Maahanmuuttopolitiikka on ”monikulttuurisen yhteiskunnan” luomista. Työperusteisuus tulee voimakkaasti kunnan toimialaksi, kunnanvaltuusto saa päättää asiasta.
Miten työperusteisen maahanmuuton edistäminen tullaan hoitamaan kunnassa		
Tampereen maahanmuuttohallinnon ja elinkeinotoimen ristiriitaiset käsitykset kunnan osallistumisesta yritysten maahanmuuttajien rekrytointiin.	Kunta osallistuu yritysten toimenpiteisiin maahanmuuttajien rekrytoinneissa.	Kunnan tulee päättää kantansa em. asiaan.
Suhtautuminen hallituksen maahanmuuttopoliittiseen ohjelmaan.		
Epäluulo kansallista maahanmuuttopolitiikkaa kohtaan	On jo toteuttanut kansallista työperusteisesti korostunutta politiikkaa.	Ei ole ratkaissut kantaansa suhtautumisessaan.
Maahanmuuttohallinnon työn lähtökohta		
Kotouttamislaki ja-asetus: Humanitaarisen maahanmuuton tehtävät	Humanitaaristen tehtävien lisäksi työperusteisen maahanmuuton korostus	Tekee sekä humanitaarisen, että työperusteisen maahanmuuton tehtäviä limittäin

Maahanmuuttopolitiikan johtava kehitysajatus		
Prosessit kehittävät maahanmuuttotyötä. Kotouttamisohjelma on tilaajan käsikirja. Kuntaetu.	Voimavarojen kokoaminen kaikilta tasoilta. Äärimmäinen kuntaetu.	Hyvät ihmiset tekevät ”laadukasta” maahanmuuttajatyötä. Maahanmuuttajaetu.
Kuntalaisten yhdenvertaisuustavoite		
Kuntalaisten yhdenvertaisuus = samat palvelut kaikille kuntalaisille	Kuntalaisten yhdenvertaisuus = samat palvelut, mutta maahanmuuttajien erityistarpeiden huomioiminen	Kuntalaisten yhdenvertaisuus = maahanmuuttajien erityistarpeet jopa etualalla, paljon erityispalveluita.

Kun kunnan strateginen suunnittelu ja kunkin toiminnon painopisteiden määrittely tehty huolellisesti, kunta pystyy suorittamaan valitsemansa tehtävät optimaalisesti. Kotkan kaupungilla on vähäiset, mutta kaupungin painopisteiden mukaiset tarkasti kohdennetut maahanmuuttajapalvelut. Lähtökohtana on tarjota maahanmuuttajille samat palvelut kuin muillekin kuntalaisille, mutta kaupunki huomioi kuitenkin maahanmuuttajien erityistarpeet. Kotka toteuttaa hallituksen maahanmuuttopoliittisen ohjelma lähtökohtia ja on edennyt tätä pidemmälle. Kotkan strateginen valinta on se, että maahanmuuttopolitiikka ja sen työperusteisuuden edistäminen on ”elinvoimaisuuden” kysymys ja kunta kokoaa voimavaroja tätä päämäärää kohti kaikilta tasoilta. Toiminnan lähtökohtana on kuntaedun huomioiminen. Kaupunki osallistuu maahanmuuttajien rekrytointitoimenpiteisiin yhdessä yritysten kanssa. Se pyrkii myös huolehtimaan oman organisaation työvoimatarpeista.

8. LOPPUPÄÄTELMÄT

Maahanmuuttotyön verkostomaisen yhteistyön jatkuminen kunnissa on välttämätöntä työn kokonaisvaltaisen luonteen vuoksi. Verkostomaista maahanmuuttotyötä kunnan on täydennettävä strategisen suunnittelunsa mukaisilla valinnoilla. Kuntastrategia ja maahanmuuttostrategia pitävät olla samansisältöisiä. Kunaan kannattaa luoda oman kuntaetunsa mukainen maahanmuuttopoliittinen strategia. Kunnan omaan maahanmuuttopoliittiseen strategiaan on syytä sisällyttää aluesuunnittelu ja yhteistyö valtion aluetason sekä paikallisen työvoimahallintoviranomaisten kanssa.

Työperusteisen maahanmuuton edistäminen lisääntyy kunnissa. Yritysten ja kuntien työvoimapula lisääntyy ja asenteet työperusteista maahanmuuttoa kohtaan muuttuvat positiivisemmiksi.

Yhteistyökumppaneita etsitään myös hallinnon ja kunnan ulkopuolelta ja edellytetään muutoksia toimijoiden keskinäisissä liittoutumisissa Maahanmuuttopolitiikan toimijoiden piiri laajenee ja yhteistyötä tehdään yhä enemmän yli hallinto- ja kuntarajojen. Todellista merkitystä on kasvukeskuskuntien työperusteisen maahanmuuton edistämisen toimenpiteillä, jotka voivat levitä näiden kuntien ympäristöön. Työperusteisen maahanmuuton vastaanottoa varten kannattaa luoda yleinen palvelukokonaisuus, jota suuremmat kunnat voivat hyödyntää. Kunnat tulevat osallistumaan työperusteisen maahanmuuton rekrytointitoimenpiteisiin joko välillisesti tai suoraan. Koska työperusteinen maahanmuutto lisääntyy, valtiosuusjärjestelmää on korjattava kunnan maahanmuuttajien suhteellista osuutta painottavaan suuntaan. Työperusteisen maahanmuuton edistäminen vaatii erillisiä projekteja, joihin liittyy kielikoulutusta, työelämävalmiuksien parantamista, ammattivalmiuksien parantamista tai uudelleen koulutusta, työelämään tutustumista ja yksilöllisiä neuvonta- ja ohjaustoimenpiteitä.

Työhallinnon täytyy pitäytyä omassa alkuperäisessä työnvälitystehtävässään ja kotoutumiseen liittyviä opastus-, neuvonta- ja koulutustehtäviä tulee siirtää kunnan tehtäviksi korvausta vastaan. Työntajien vastuuta rekrytoimiensa maahanmuuttajien kotouttamisessa tulisi lisätä erilaisin työyhteisön sisäisin toimenpitein. Työnantajat pitäisi saada mukaan vähintään rekrytoimansa maahanmuuttajahenkilökunnan kotouttamistoimenpiteisiin. Yritysten toiveena on ”Ulkomailta rekrytoidaan jo” -tutkimusten mukaan (2006, 43) keskitetyn neuvontapalvelun perustaminen, mikä tukee rekrytointeja. Työperusteiset maahanmuuttajat tarvitsevat tietoa eri viranomaisten ja alueen kuntien palveluista sekä työelämän pelisäännöistä. Lisäksi tarvitaan palveluita, jotka tukevat Suomeen asettumista. Suomalaiset yritykset tarvitsevat valmennusta ulkomailta tulevien työntekijöiden kohtaamiseen.

Tutkimuksessa mukana olevien kuntien tavoitteena on maahanmuuttajille tarjottavien palvelujen valtavirtaistaminen. Tällöin maahanmuuttajapalvelut tuotetaan yhä enemmän normaalien kunnallisten peruspalvelujen piirissä. Maahanmuuttajapalveluiden valtavirtaistamistavoite on tärkeä työperusteisen maahanmuuton onnistumiselle. Mikäli kuntaan tulee työperusteisia maahanmuuttajia, heille ei ole mahdollisuutta järjestää laajoja erityispalveluita. Maahanmuuttajia varten ei voida rakentaa omaa palvelumaailmaa. Vantaa pyrkii määrittelemään maahanmuuttajien palvelutarpeet asiakassegmenteittäin ja yrittää löytää asiakasryhmittäin räätälöityjä polkuja ja palveluita. Tämä tarkoittaa projektien vähittäistä vähentämistä, mikäli edellä mainittu työperäisten maahanmuuttajien vastaanoton palvelukokonaisuus saadaan luotua. Valtavirtaistamistavoite

edellyttää suuria panoksia kuntien nykyisen henkilöstön koulutuksessa, jotta henkilöstön maahanmuuton osaaminen vahvistuisi.

Analyysissä jaoin työperusteisen maahanmuuton onnistumisen edellytykset rakennetekijöihin (hierarkia, verkostot ja markkinat), työtapoihin ja olosuhteisiin. Hallinnollinen malli määrittää pitkälti työtapoja: Hierarkkinen malli pystyy harvoin luomaan verkostomaisia työtapoja ja sitä kautta mahdollisuuksia verkostomaiseen työtapaan. Koska näihin verkostoihin ja projekteihin ei osallistuta, alueellinen suunnittelu ja yhteistyö valtion viranomaisten kanssa jää kehittymättä. Tämä yhteistyön puute voi johtua myös olosuhdetekijöistä, joista tärkeimmät ovat uutta työvoimaa vähän tarvitseva elinkeinoelämä, riittävä taloudelliset resurssit sekä alueperusteisesta yhteistyöstä saatava vähäinen hyöty. Jos kunta ei osallistu maahanmuuton projekteihin, maahanmuuttoon saatavat ohjaus- ja taloudelliset resurssit jäävät kunnan oman innovatiivisuuden varaan. Verkosto ovat yleisesti kehittäneet maahanmuuttajille tarjottavien palvelujen sisältöjä ja lisänneet maahanmuuton osaamista. Tähän osaamiseen liittyy maahanmuuttopoliittisten toimien vaikutusten arviointi. Näitä kaikkia hallinnollisia malleja yhdistää kunnan maahanmuuttopoliittisen strategisen suunnittelun taso, jolloin kunta arvioi, miten se voi hyödyntää mainittuja maahanmuuttoon liittyviä olosuhdetekijöitä ja työtapoja.

Kunnallishallinnossa on käynnissä useita ja osin erisuuntaisia prosesseja. Kaikki tutkimuksessa olevat kunnat etsivät maahanmuuttopoliittikkansa tehokkuutta rakennetason muutoksilla, hajauttamisella, muuttamalla yksiköiden välisiä ohjaussuhteita ja lupajärjestelmiä (Haveri 2002, 10). Tampere on muuttanut maahanmuuttohallinnon organisaatiojärjestelmäänsä byrokraattisesta mallista markkinaperusteisen suuntaan. Tampere on myös hajauttanut rakennettaan siten, että ohjaussuhteina toimivat maahanmuuttajille tarjottavien palveluiden sisällön määrittely, kilpailu ja sopimussuhteet. Vantaalla on toteutettu organisaatiotason hajauttaminen, jolloin komentoperusteisesta ja johtajakeskeisestä johtamisesta ja maahanmuuttajapalveluiden tuottamisesta on siirrytty hajautetumpaan ja verkostomaisempaan organisaatioon. Vantaalla verkostomaisen organisaation dysfunktiot ja maahanmuuttopalveluiden tulosten seuraamisen vaikeudet aiheuttavat strategisen suunnittelun ja organisaatiouudistuksen tarpeen. Tämä ei tarkoita byrokraattiseen malliin siirtymistä, koska maahanmuuttotyön verkosto säilyttää asemansa. Kuitenkin Vantaalla hierarkiaportaisiin ja sääntöihin perustuvaa maahanmuuttopoliittikan ohjausta todennäköisesti lisätään ja päätösvaltaa keskitetään organisaation ylemmille hierarkiatasoille. Kotkan järjestelmässä on puutteita, mutta se on nähdäkseni parhaiten onnistunut yhdistämään kompleksisen maahanmuuttajapolitiikan vaatimat edellytykset: verkostomainen

maahanmuuttajatyö, jota ohjaa maahanmuuttohallinto, strateginen suunnittelu ja käytännönläheinen maahanmuuttajatyö. Hierarkkinen malli vielä hyvin käyttökelpoinen hallinnon malli. Vaikka sitä ei sen puhtaassa muodossaan noudateta missään Suomen kunnista, se tulee varmasti säilymään organisaation ytimenä, sillä sekä markkinamalli ja verkostomalli tulevat tarvitsemaan monitahoisessa maahanmuuttotyössä selkeät ohjaussuhteet.

LÄHTEET

Aatila, E. (1997) Siirtolaisperheen sosiaalisten suhteiden muodostuminen Suomessa : case-study tutkimus venäläisen siirtolaisperheen sosiaalisten suhteiden muodostumisesta. Erikoistyö : Tampereen yliopisto. Opettajankoulutuslaitos. Lastentarhanopettajakoulutus.

Airaksinen, J & Haveri A. (2003) Artikkelit Networks and Hierarchies in Inter-municipal Co-operation – Are Networks really light and flexible and Hierarchies sticy and rigid. Konferenssipaperi.

Anttiroiko, A. & Jokela, T. (2004) Kuntien paikalliset hallintosuhteet. Teoksessa A. Rynänen (toim.) Kuntien oikeus itsehallintoon. Tampere: Tammer-paino Oy.

Antttiroiko A., Haveri A., Karhu V., Rynänen A., Siitonen P. (2003) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia, Tampereen Yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. Tampereen yliopistopaino Oy-Juvenes Print, Tampere 2003.

Anttoroiko A., Mälkiä M., Savolainen R. (2004) eTransformation in Governance: New Directions in Government and Politics. Hershey : Idea Group , 2004.

Viitattu 15.3.2007

<http://www.netLibrary.com/urlapi.asp?action=summary&v=1&bookid=87293>

Eskola, J. & Suoranta, J. (1998) Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere. Vastapaino.

Euroopan neuvosto (1997) Measurement and indicators of integration, Community Relations Series, Euroopan neuvosto 1997

Forsander, A. (2000) Työvoiman tarve ja maahanmuuttopolitiikka. Teoksessa Trux Marja-Liisa (toim.) Aukeavat ovet – kulttuurien moninaisuus Suomen elinkeinoelämässä. WSOY: Juva 2000.

Forsander, A. (2004) Maahanmuuton merkitys väestönkehityksen kannalta. Teoksessa Väestönkehitykseen vaikuttaminen - tulisiko syntyvyyttä ja maahanmuuttoa lisätä? Tulevaisuusselonteon raportti 3. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 31/2004

Tulostettu 22.10.2006

http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2004/j31-vaestoekehitykseen-vaikuttaminen_/pdf/fi.pdf

Haataja T. (2003) Seudulliseen työllisyydenhoitoon?. Tampereen Yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Pro gradu tutkielma.

Hannus J. (2004) Strategisen menestyksen avaimet. Tehokkaat strategiat, kyvykkyydet ja toimintamallit. ProTalent Oy. Gummeruksen Kirjapaino Oy. Jyväskylä.

Haveri, A. (2006). Luennot 2006. Tampereen yliopisto. Yhdyskuntatieteiden laitos. Kunnallispolitiikka.

Haveri, A. 2002. Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa. Hallinnon tutkimus 1/2002 Viitattu 31.5.2007

<http://www.uta.fi/jarjestot/hts/htsis02.htm>

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2001) Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino.

Hirsjärvi, S., Remes, P., Sajavaara, P. (2000) Tutki ja kirjoita. Helsinki. Tammi.

Hirst, P. (2000) Democracy and Governance. In: Pierre, Jon (ed.) Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy. New York. Oxford University Press.

Jaakkola, A. & Amberla, S. (toim.) (1995). Mikä status - Mikä oikeus. EU:n ohjauskeinoista ja henkilöiden oikeuksista sosiaali-, terveys- ja työvoimapaalveluihin Suomessa. Gummeruksen kirjapaino Oy. Jyväskylä.

Jokinen A. & Juhila K. (1996) Merkitykset ja vuorovaikutus : poimintoja asunnottomuuspuheiden kulttuurisesta virrasta. Väitöskirja. Tampereen yliopisto. Sosiaalipolitiikan laitos.

Kaakkois-Suomenmaahanmuuttoohjelma (2005)

Tulostettu 13.3.2007

<http://www.kunnat.net/attachment.asp?path=1;29;121;43719;95188;119479>.

Kansalaisuuslaki (2003) 16.5.2003/359.

Kantonen S. (2004) Päijät-Hämeen yhteistyöryhmä rakennerahasto-ohjelmien hallinnoinnissa. Kolmikantayhteistyön ja rakennerahastolain tavoitteiden toteutumisen tarkastelua. Tampereen yliopisto. Poliitiikan tutkimuksen laitos. Pro gradu –tutkielma.

Kautonen, M. (1991) Yritysten aineettoman toimintaympäristön kehittämisestä: esimerkkinä Lahden keskusseutu. Tampereen yliopisto, aluetieteen laitos. Sarja B 59. Tampere

Koskinen I., Alasuutari P., Peltonen T. (2005) Laadulliset menetelmät kauppatieteissä Vastapaino. Tampere 2005. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä

Kooiman, J. (1993) Governance and governability: Using complexity, dynamics and diversity. Modern Governance. New Government – Society Interactions. London: Sage

Kotkan – Haminan seudun työllisyysstrategia 2006 – 2010. (2007)

Viitattu 1.2.2007

<http://www.kotka.fi/index.asp>

Kotkan maahanmuutto-ohjelma 2004-2010 (2003) Kaupunginvaltuusto 22.10.2003.
Tulostettu 12.12.2006

<http://www.kunnat.net/attachment.asp?path=1;29;121;43719;95188;95214>.

Kotkan maahanmuutto-ohjelman seurantaraportti (2006)

Tulostettu 2.2.2006

http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;121;43719;95188

Kotikuntalaki (1994) 11.3.1994/201.

Kunnat ja laajentuva Euroopan unioni (2003). Suomen kuntaliiton julkaisu. Maahanmuutto- ja monikulttuurisuusyön haasteet kunnassa – esimerkkinä Vantaa.

Viitattu 2.1.2007

www.kunnat.net/kirjakauppa

Laamanen, E. (toim.) (2001) Seutuyhteistyön suunta. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (1999)
9.4.1999/493.

Manninen, M. (2005) Katsaus kotoutumistutkimukseen. Työministeriö. Maahanmuuttoasiaa nro 5.

Maahanmuuttoasiat vuonna 2005 (2006) Työministeriön julkaisu

Tulostettu 14.11.2006

http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/04_maahanmuutto/toimintasuu.pdf

Martikainen H. (2003) Miten kouluttajat Vasama-projektissa tukevat maahanmuuttajia työllistymisprosessissa. Laurea-ammattikorkeakoulu. Sosiaalialan yhteispalvelutoimisto. Opinnäytetyö.

Nieminen M. (2004) Maahanmuuttajien ikärakenne poikkeaa valtaväestöstä

Tulostettu 21.12.2006

http://www.stat.fi/tup/tietoaika/tilaajat/ta_08_04_nieminen.html

Osborne D. & Gaebler T. (1992) Reinventing Government. Reading. Addison-Wesley, Massachusetts, USA 1992.

Pfeiffer J. & Salancik G.R. (1978) The external Control of Organisations: A resource dependence Perspective. New York : Harper & Row , cop. 1978

Pierre, J & Peterrs G.B. (2000) Governance, Politics and the State. Basingstoke : Macmillan , 2000 Political Analysis Series

Pirkanmaan TE-keskuksen julkaisuja 74 (2004) .Maahanmuuttajista tärkeä osa pirkanmaalaista työvoimaa? Pirkanmaan työvoima- ja elinkeinokeskus
Net Effect Oy.Tampere.

Raunio, M. (2002) Suomi globaalitalouden osajien valintojen kentällä. Ulkomaalaisten huippuosajien mielikuvat ja todellisuudet suomalaisessa työ- ja kaupunkiympäristössä. Tampereen yliopisto. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö, Sente-julkaisuja 15/2002

Rhodes, R. A. W. (1996), *The New Governance: Governing without Government*. Political Studies, vol. 44/4. Norwich: Political Studies Association.

Ribbel, H. & Webber M. (1973) *Dilemmas in a General Theory of Planning*. Policy Sciences, Vol. 4. Elsevier Scientific Publishing Company. Amsterdam.

Saukkonen, P. (2005) Silmät kiinni ja toivotaan parasta – kommentteja työryhmän ehdotukseen hallituksen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi. ETMU-päivät 28.-29.10.2005

Tulostettu 9.8.2006

http://www.valt.helsinki.fi/staff/psaukkon/publications/Maahanmuuttopoliittinen_ohjelma_2005.pdf.

SOPEMI (2003): *Trends in International Migration*. Paris: OECD:

Sotarauta, M. & Linnamaa, R. (1999) Johtajuus kaupunkiseudun kehittämisessä: verkostojen johtamisen osa-alueet ja huomion kohteet. Teoksessa Sotarauta, M. (toim.) *Kaupunkiseutujen kilpailukyky ja johtaminen tietoyhteiskunnassa*. Suomen Kuntaliitto. Acta 106. Helsinki.

Sotarauta, M. & Linnamaa, R. (1999). Kehittäjäverkostojen pullonkaulat ja verkostojen johtaminen: Esimerkkinä kuntien elinkeinopoliittinen yhteistyö. Tampereen yliopisto, alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Tampere.

Sorainen, O. (2006) Muistio 6.10.2006. Työministeriö.

Sorainen, O. (2007) Maahanmuuttoasioiden hallintomallit Pohjoismaissa. Artikkelit Monitorilehdessä, numero 1, 2007.

Suihkonen, M. (2007) TE-keskuksessa toivotaan maahanmuuttopoliittiselle ohjelmalle riittäviä resursseja. Artikkelit Monitorilehdessä, numero 1, 2007.

Suikkanen, A., Linnakangas, R., Martti, S. ja Karjalainen A. (2001) Siirtymien palkkatyö. Sitran raportteja 16. Hakapaino Oy, Helsinki 2001.

Suomen kuntaliiton maahanmuuttopoliittiset linjaukset (2004). Suomen kuntaliiton hallituksen kokous 2.6.2004.

Tulostettu 4.6.2005

<http://www.kunnat.net/attachment.asp?path=1;29;121;43719;68677>.

Sutela, M. (2003) *Sosiaali- ja terveyspalveluiden ulkoistaminen. Oikeudelliset reunaehdot*. Edita Publishing Oy. Helsinki 2003.

Viitattu 31.5.2007

<http://bookstore.ellibs.com/book/325>

Tampereen kaupunkiseudun strategia 2016 (2005)

Tulostettu 2.2.2007

http://www.tampereenseutu.fi/@Bin/1539159/Tampereen_kaupunkiseutu_2016.pdf.

Tampereen kaupunkiseudun työpoliittinen toimintaohjelma (2005)

Tulostettu 2.2.2007

https://www.pirkanmaanennakointipalvelu.info/micaj_storage/8285B5BA8758B1F3831F0D53ADEB2D30/7495/Tampereen%20kaupunkiseudun%20tyopoliittinen%20toimintaohjelma.pdf

Tuomarla, I. (2005). Kovaa kiistaa kahden toimijan mallista. Artikkelit Monitori-lehdessä numero 2, 2005.

Tilastokeskus (2005). Ulkomaalaiset ja siirtolaisuus 2004. Väestö 2005:9. Helsinki.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto (2005) 18.11.2005. 15/2005 vp.

Tulostettu 2.4.2007

http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/tyvl_15_2005_p.shtml.

Työhallinnon julkaisu numero 263 (2000). Joustavaan työlupamenettelyyn Työministeriö 2000. Helsinki.

Työhallinnon julkaisu 325 (2003). Työvoiman rekrytointimahdollisuudet EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta. Työministeriö 2003.

Työhallinnon julkaisu 320 (2003). Ulkomaisen työvoiman hankinta. Projektin loppuraportti. Työministeriö 2003.

Työministeriön julkaisu (2006) Maahanmuuttoasiat vuonna 2005;

Tulostettu 4.11.2006.

http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/04_maahanmuutto/toimintasu.pdf.

Työministeriön julkaisu (2005) Miten kunnat kotouttavat?. Kotouttamislain toimeenpanon seurantakyselyn tuloksia vuodelta 2005.

Tulostettu 11.11.2006

http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/04_maahanmuutto/03_kotoutuminen/kuntaseuranta05.pdf.

Työpoliittinen tutkimus 245 (2003) Osaamisen ja täystyöllisyyden Suomi: Työvoima 2020. Työministeriön loppuraportti, Helsinki 2003. Hakapaino.

Työvoima 2020 -työryhmän väliraportti (2002) Työministeriö. Helsinki 2002

Työryhmän ehdotus hallituksen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi (2005)

Tulostettu 9.7.2006

[Http://www.mol.fi/99-pdf](http://www.mol.fi/99-pdf).

Työministeriön ohje O/10/2006 TM. (2006) Ohje maahanmuuttajien kotouttamisesta, kotouttamissuunnitelmasta ja kotoutumistuesta 20.4.2006.

Tulostettu 11.11.2006

<http://www.finlex.fi/data/normit/25737-O102006TM.pdf>.

Työministeriön ohje O/18/2002 TM. (2002) Ohje työvoima- ja elinkeinokeskusten tehtävistä maahanmuuttajien kotouttamiseen, vastaanottoon sekä maahanmuuttajien työvoimapalveluihin liittyvissä asioissa 28.10.2002.

Tulostettu 11.11.2006

<http://www.finlex.fi/pdf/normit/14111-O182002TM.pdf>

Ulkomaalaislaki (2004) 30.4.2004/301.

Ulkomailta rekrytoidaan jo (2006). Selvitys yritysten palvelutarpeista ulkomailta palkattavien työntekijöiden rekrytoinneissa. Kari Kananen Urban II –yhteisöaloiteohjelma.

Uusikylä, P. (1999) Verkosto valintana. Teoksessa Virtanen, P. (toim.). 1999. Verkostoituva asiakastyö. Kirjayhtymä. Helsinki.

Vantaan kaupungin monikulttuurisuusohjelma (2002)

Tulostettu 1.1.2007

http://www.vantaa.fi/i_liitetiedosto.asp?path=1;135;137;1623;5804;12593.

Vantaan kaupungin monikulttuurisuusohjelma seurantaraportti (2004)

Tulostettu 1.1.2007

http://www.vantaa.fi/i_liitetiedosto.asp?path=1;135;137;1623;5804;12593.

Virta, S. (2001) Poliisi, turvallisuusyhteistyö ja turvallisuusverkot. Tampereen yliopisto, hallintotieteen laitos. Turvallisuushallinto A 26. Tampere.

Väntsi, R. (1999) Yrityksen verkostoitumisen oikeustaloustieteellisistä perusteista. Tampereen yliopisto. Yrityksen taloustieteen ja yksityisoikeuden laitos. Sarja A 3, tutkielmia ja raportteja 74. Tampere.

Yin, R. (1987). Case Study Research: design and methods. NewburyPark, CA: SAGE Publications. Williamson. The Economic Institutions of Capitalism. New York: FreePress

