

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja • Alueet • 2022:14

Selvitys alueellisista maahanmuuttostrategioista



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2022:14

Selvitys alueellisista maahanmuuttostrategioista

Sari Pitkänen, Minna Mayer, Mikko Valtakari

Työ- ja elinkeinoministeriö Helsinki 2022

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Työ- ja elinkeinoministeriö

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use. Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-327-768-7

ISSN pdf: 1797-3562

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

SITRA

Julkaisun on rahoittanut Suomen itsenäisyyden juhlarahasto (Sitra)

Selvitys alueellisista maahanmuuttostrategioista

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2022:14		Teema	Alueet
Julkaisija	Työ- ja elinkeinoministeriö		
Tekijä/t	Sari Pitkänen, Minna Mayer, Mikko Valtakari	Sivumäärä	72
Kieli	suomi		
Tiivistelmä	<p>MDI Public Oy toteutti syksyllä 2021 työ- ja elinkeinoministeriön ja Sitran toimeksiannosta selvityksen alueellisista maahanmuuttostrategioista.</p> <p>Selvityksessä tarkasteltiin ensinnäkin sitä, onko maakunnissa linjattu maahanmuuttopolitiittisia linjauksia ja millä tarkkuudella. Noin puolessa maakunnista oli joko laadittu tai laadinnassa maakunnallinen maahanmuutto-ohjelma. Lakisääteisiä kotouttamisohjelmia on tehty kuntatasoisten lisäksi seutukunnallisesti ja maakunnallisesti. Maahanmuutto-ohjelmissa ja kotouttamisohjelmissa on usein huomioitu koulutus- ja työperäinen maahanmuutto omana teemanaan.</p> <p>Toisena tehtävänä oli selvittää, onko maahanmuuttopolitiikka linkitetty muuhun maakunnalliseen strategiseen kehittämistyöhön. Kaikissa vuosien 2022–2025 maakuntaohjelmissa on kirjattu tavoitteeksi maahanmuuttajien kotoutumisen tukeminen sekä koulutus- ja työperäisen maahanmuuton edistäminen. Talent Boost -toimenpideohjelman myötä maakunnissa on huomioitu kansainvälisten osaajien houkuttelu ja asettautuminen.</p> <p>Selvityksessä kartoitettiin myös sitä, onko koulutus- ja työperäinen maahanmuutto nivottu osaksi erilaisia elinvoimastrategioita tai muita suunnitelmia. Koulutus- ja työperäinen maahanmuutto on huomioitu kaikkien ELY-keskusten sekä korkeakoulujen tulossopimuksissa, mutta eroa siinä, miten laajasti kirjaukset on tehty. Talent Boost -toiminta ja siitä rahoitettavat hankkeet näkyvät samoin vaihtelevasti maakuntien strategioissa ja suunnitelmissa.</p>		
Asiasanat	alueet, aluekehitys, aluepolitiikka, maahanmuutto, koulutus, työperäinen maahanmuutto, strategiat, ohjelmat, maakunnat		
ISBN PDF	978-952-327-768-7	ISSN PDF	1797-3562
Julkaisun osoite	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-768-7		

Utredning om regionala invandringsstrategier

Arbets- och näringsministeriets publikationer 2022:14		Tema	Regionerna
Utgivare	Arbets- och näringsministeriet		
Författare	Sari Pitkänen, Minna Mayer, Mikko Valtakari	Sidantal	72
Språk	finska		

Referat

Hösten 2021 gjorde MDI Public Oy på uppdrag av arbets- och näringsministeriet och Sitra en utredning om regionala invandringsstrategier.

I första hand utreddes det vilka invandringspolitiska riktlinjer som dragits upp i landskapen och hur exakta de är. I ungefär hälften av landskapen har ett program för invandring redan utarbetats, eller så är det under arbete. Lagstadgade program för integrationsfrämjande har utarbetats förutom på kommunnivå även inom ekonomiska regioner och landskap. Utbildnings- och arbetsrelaterad invandring behandlas ofta som ett eget tema i programmen för invandring och integrationsfrämjande.

Ytterligare var uppgiften att utreda om invandringspolitiken är länkad till något annat strategiskt utvecklingsarbete i landskapet. Enligt alla landskapsprogram för 2022–2025 är målet att stödja integrationen av invandrare och att främja utbildnings- och arbetsrelaterad invandring. I och med åtgärdsprogrammet Talent Boost har man i landskapen börjat ta hänsyn till att locka internationella experter och underlätta deras etablering.

I utredningen kartlades också hur utbildnings- och arbetsrelaterad invandring beaktas i olika livskraftsstrategier eller andra planer. Utbildnings- och arbetsrelaterad invandring har beaktats i högskolors och i alla närings-, trafik- och miljöcentralers resultatavtal, men i varierande grad. Likaså Talent Boost-verksamheten och de projekt som finansieras av den syns i varierande grad i landskapens strategier och planer.

Nyckelord regionerna, regional utveckling, regionpolitik, invandring, utbildning, arbetskraftsinvandring, strategier, program (planer), landskap

ISBN PDF 978-952-327-768-7 **ISSN PDF** 1797-3562

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-768-7>

Report on regional immigration strategies

Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2022:14	Subject	Regions
Publisher	Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland	

Author(s)	Sari Pitkänen, Minna Mayer, Mikko Valtakari	Pages	72
Language	Finnish		

Abstract

In autumn 2021, MDI Public Oy carried out a study on regional immigration strategies, which was commissioned by the Ministry of Economic Affairs and Employment and the Finnish Innovation Fund Sitra.

The report examined whether Finland's regions have produced guidelines on immigration policy and to what extent. About half of the regions have created or are in the process of creating a regional immigration programme. In addition to statutory integration programmes at municipal level, such programmes have been drawn up sub-regionally and regionally. Immigration and integration programmes often consider education-based and work-based immigration as a separate theme.

The report also assessed whether immigration policy is linked to other strategic development work at regional level. All regional programmes for 2022–2025 include the objective of supporting the integration of immigrants and promoting education-based and work-based immigration. Due to the Talent Boost programme, the regions are paying more attention to attracting immigrants and settling them.

Finally, the report evaluated the incorporation of education-based and work-based immigration into different vitality strategies or other plans. The performance agreements of all ELY Centres and higher education institutions contain entries on education-based and work-based immigration but their scope differs. The regional strategies and plans also reflect the Talent Boost activities and the projects funded from them to a varying degree.

Keywords	regions, regional development, regional policy, immigration, education, labour migration, strategies, programmes (plans), counties
-----------------	--

ISBN PDF	978-952-327-768-7	ISSN PDF	1797-3562
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

URN address	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-768-7
--------------------	---

Sisältö

Lukijalle	8
1 Johdanto	9
1.1 Selvityksen tausta	9
1.2 Selvityksen tavoitteet ja toteuttaminen.....	11
2 Maahanmuutto väestöennusteiden valossa	15
3 Maahanmuuton edistämistä ja toteutumista koskevat näkemykset	21
3.1 Kuntakyselyn tuloksia maahanmuuttoteemoihin liittyen	21
3.2 Maahanmuuttostrategioita koskevan asiantuntijakyselyn tuloksia	22
4 Maahanmuuttoon suoraan liittyvät maahanmuuttopoliittiset linjaukset	29
4.1 Strateginen valmius maahanmuuton edistämiseen	29
4.2 Maakunnalliset maahanmuutto-ohjelmat	33
4.2.1 Maakunnallisten maahanmuutto-ohjelmien ohjausvaikutus	36
4.3 Kuntien kotouttamisohjelmat.....	38
4.3.1 Kuntien kotouttamisohjelmien ohjausvaikutus	41
5 Maahanmuuttopolitiikan linkittyminen muuhun maakunnalliseen strategiseen ohjelma- ja kehittämistyöhön	44
5.1 Maahanmuuttopolitiikan linkittyminen maakunnalliseen strategiseen kehittämistyöhön	44
5.1.1 Maakuntaohjelmat ja muu alueellinen kehittämistyö	45
5.1.2 Maakuntaohjelmien ja muun alueellisen kehittämistyön merkitys kotoutumisen edistämisen tukena	50
5.2 Maakunnallinen muuttopolitiikka kansainvälisten opiskelijoiden ja työvoiman houkuttelussa ja asettautumisessa.....	52
5.2.1 Kansainvälisten opiskelijoiden houkuttelu ja asettautuminen	52
5.2.2 Kansainvälisen työvoiman houkuttelu ja asettautuminen.....	54
6 Koulutus- ja työperäisen maahanmuuton nivoutuminen osaksi elinvoimastrategioita tai muita viranomaissuunnitelmia	58
6.1 ELY-keskuskohtainen maahanmuuton liikennevalokartta	58
6.2 Dokumenttien sisällöllinen analyysi	61

7	Selvityksen johtopäätökset ja kehittämissuhteet	65
7.1	Onnistuminen maahanmuuton edistämässä	65
7.2	Haasteet maahanmuuton edistämässä	66
7.3	Kehittämissuhteet	68
	Liitteet	71
	Lähteet	72

LUKIJALLE

Kestävä väestökehitys ja julkisen talouden rahoituspohja sekä osaavan työvoiman saata-
vuus luovat hyvinvointia. Koulutus- ja työperusteinen maahanmuutto on yksi keino vah-
vistaa edellä mainittuja hyvinvointia tukevia rakenteita. Osaajien maahanmuutolla voi-
daan edistää kansantalouden ja tuottavuuden kasvua, uusien työpaikkojen, yritysten ja
innovaatioiden syntymistä sekä pääomien houkuttelua.

Väestön ikääntyminen asettaa suomalaiset alueet hankalien haasteiden eteen. Tämän sel-
vityksen tavoitteena on ollut laajentaa ja syventää kotimaista keskustelua koulutus- ja
työperusteisesta maahanmuutosta aluekehittämisen ja kaupunkien kehittämisen näkö-
kulmasta luomalla kokonaiskuvaa alueiden tämänhetkisestä koulutus- ja työperäisestä
maahanmuuttopoliittisesta ajattelusta ja valmistautumisesta. Mitä työperusteinen maa-
hanmuutto merkitsee erilaisille alueille, ja millaisin toimin alueet voivat sitä edistää? Sel-
vitys tuottaa tietoa aktiivista koulutus- ja työperäistä maahanmuuttopolitiikkaa har-
joittavien alueiden politiikasta, politiikkalinjauksista, toimintaohjelmista ja politiikasta
käytävästä keskustelusta.

Selvityksen tulokulma on ollut monipuolinen. Sisällönanalyysi on käyttänyt aineistonaan
muun muassa maakunnallisia ja muita alueellisia maahanmuutto-ohjelmia sekä kasvukes-
kusten kotoutumisohjelmia. Lisäksi selvityksessä on kysytty suoraan asiantuntijoilta hei-
dän näkemyksiään alueellisesta strategiatyöstä. Selvityksessä nostetaan esille, että aluei-
den välillä on eroja siinä, miten strategioissa ja suunnitelmissa on maahanmuuttoon
varauduttu. Vieraskielisen väestön määrä ei ole kaikilla alueilla suoraan yhteydessä siihen,
miten laajasti maakuntien ohjelma- ja kehittämistyössä tehdään koulutus- ja työperäiseen
maahanmuuttoon liittyviä linjauksia. Voimme siis todeta, että keskustelulle ja systemaatti-
selle työlle työperäisen maahanmuuton edistämässä on tarvetta tulevaisuudessakin

Janne Savolainen, johtava asiantuntija TEM
Perttu Jämsén, asiantuntija Sitra
Tammikuu 2022

1 Johdanto

1.1 Selvityksen tausta

Maahanmuuttajat ovat ulkomailla syntyneitä henkilöitä, jotka eivät ole Suomen kansalaisia, mutta jotka ovat saaneet oleskeluoikeuden ja asuvat Suomessa. Muiden kuin EU- ja ETA-kansalaisten on haettava oleskelulupaa, jos he aikovat oleskella Suomessa muussa kuin matkailutarkoituksessa yli 90 vuorokauden ajan. Oleskelulupa voidaan myöntää työntöön, elinkeinonharjoittamisen, opiskelun tai perhesiteen perusteella. Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan vuonna 2020 ensimmäisen oleskeluluvan sai perheen perusteella 8 592 henkilöä (41 % myönteisen oleskeluvan saaneista), työn perusteella 8 508 henkilöä (41 %), opiskelun perusteella 3 225 henkilöä (15 %) ja muilla perusteilla 432 henkilöä (3 %). EU- ja ETA-maiden ulkopuolelta työn perusteella Suomeen muutettiin yleisimmin Ukrainasta, Venäjältä, Kiinasta, Intiasta ja Filippiineiltä. EU-valtion, Liechtensteinin ja Sveitsin kansalaisten ei tarvitse hakea oleskelulupaa Suomeen, mutta yli kolme kuukautta kestävän asumisen jälkeen oleskeluoikeus pitää rekisteröidä. Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan EU-kansalaisten rekisteröintejä tehtiin vuonna 2020 yhteensä 8 662 henkilölle. Työn perusteella EU-kansalaisten rekisteröintejä tehtiin yleisimmin Virosta, Romaniasta, Latviasta, Yhdistyneistä kuningaskunnista ja Italiasta Suomeen muuttaneille henkilöille.

Koulutus- ja työperusteisesti Suomeen saapuvissa henkilöissä on tunnistettu koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton tiekartassa osaajaryhmiä, joita ovat opiskelijat, tutkijat, asiantuntijat ja muut korkeasti koulutetut ammattilaiset, ammattitaitoinen työvoima, yrittäjät ja kasvuyrittäjät, paluumuuttajat sekä muut ryhmät, kuten ulkomaalaiset puoliset. (Koulutus- ja työperäisen maahanmuuton tiekartta 2035, 2021, 11) Tässä raportissa koulutus- ja työperäisen maahanmuuton käsitteellä tarkoitetaan vaiheita, joiden kautta ulkomailta Suomeen päätyvä henkilö aloittaa täällä työnsä tai opintonsa. Työperäisen maahanmuuton käsite on laajempi kuin työperustaisen maahanmuuton käsite, jolla tarkoitetaan maahanmuuton työhön liittyvää syytä esimerkiksi oleskelulupamenettelyssä. (Jokinen, Pitkänen & Luoma-Keturi 2021)

Suomessa on pyritty lisäämään etenkin työperäistä maahanmuuttoa, sillä Suomen väestö olisi vähentynyt vuodesta 2014 lähtien ilman maahanmuuttoa. Maahanmuuton edistämistä pyritään Suomessa ohjaamaan koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton tiekartta 2035-strategisella asiakirjalla (Koulutus- ja työperäisen maahanmuuton tiekartta 2035, 2021). Dokumentti on tärkeä osa Sanna Marinin hallituksen toimenpidekokonaisuutta, johon liittyvillä vuosittain päivitettävillä toimeenpanosuunnitelmilla pyritään vahvistamaan Suomen asema globaalisti houkuttelevana paikkana osaajille ja heidän

perheenjäsenilleen. Hallituksen tavoitteena on vähintään kaksinkertaistaa työperäisen maahanmuuton määrää nykytasosta vuoteen 2030 mennessä siten, että kestävyystiekartan edellyttämä vähintään 50 000 työperäisen maahanmuuttajan kokonaisuus toteutuu. Tiekartan mukaisena tavoitteena on myös kolminkertaistaa ulkomaisten tutkinto-opiskelijoiden määrä vuoteen 2030 mennessä. Tiekartan strategiset tavoitteet ovat se, että Suomi on globaalisti kiinnostava ja houkutteleva, Suomi on edennyt kohti maailman parasta maahanmuuttokokemusta ja Suomessa on tunnustettu kansainvälisen osaamisen merkitys maan elinvoimalle. (Koulutus- ja työperäisen maahanmuuton tiekartta 2035, 2021)

Maahanmuuton tiekartta 2035 -strategisen asiakirjan mukaisia päämääriä ovat:

- Oleskelulupaprosessien ja muiden viranomaispalveluiden digitalisoiminen ja selkiyttäminen tekevät maahan saapumisesta helppoa.
- Työnantajille ja -tekijöille suunnatut palveluportaalit ja alueilla toimivat Talent Hub -verkostot saattavat työn ja tekijät yhteen.
- Yrityksille suunnatut kansainvälisen rekrytointin palvelut helpottavat ulkomaisten osaajien palkkaamista.
- Englanninkieliset koulut ja päiväkotipaikat sekä puolisoille suunnatut ohjelmat helpottavat Suomeen asettumista.
- Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen laadukkaat, työelämäläheiset koulutusohjelmat ja mentoriohjelmat auttavat ulkomaalaisten tutkijoiden ja opiskelijoiden juurtumista Suomeen ja avaavat ovia suomalaisiin verkostoihin.
- Koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton toimiala- ja aluekohtaiset tarpeet tunnistetaan nykyistä paremmin tietojohdantamista ja ennakkointia kehittämällä.

Maahanmuuton tiekartta 2035 on pidemmän aikavälin strateginen asiakirja. Lisäksi Suomessa on käynnissä useita hallituskauden aikana toteutettavia työ- ja koulutusperäistä maahanmuuttoa edistäviä ohjelmia ja toimenpiteitä. Tällaisia ovat mm. työ- ja elinkeinoministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön koordinoima poikkihallinnollinen **Talent Boost-toimenpideohjelma**, joka hallituskauden aikana toteutettavat osaajien maahanmuuton edistämisen toimet. Sen painopisteinä ovat yritysten kasvun ja kansainvälistymisen sekä TKI-toiminnan kärki- ja kasvualojen kannalta olennaiset osaajat samoin kuin työvoimapulasta kärsivät alat. Talent Boost- toimenpideohjelmaa toteutetaan alueellisella tasolla etenkin ns. Talent Hub -palvelumallilla, joka tuo yhteen kansainvälisiin osajiin ja kansainväliseen rekrytointiin liittyvät toimijat alueella luoden sujuvia organisaatio-rajat ylittäviä palvelupolkuja kansainvälisille osaajille sekä heitä tarvitseville yrityksille ja muille organisaatioille.

Talent Boostin kautta toteutetaan useita sen rahoittamia hankkeita. Näistä keskeisiä ovat ESR-rahoitteinen Varsinais-Suomen ELY-keskuksen koordinoima **Kokka kohti Suomea – Kansainvälisistä osaajista kasvua ja kilpailukykyä kasvukeskuksiin -hanke**, jonka

avulla pyritään turvaamaan yritysten kasvua edistämällä kansainvälisten osaajien rekrytointumista Suomen työmarkkinoille. Hankkeen kohderyhmänä ovat alueille palveluja tarjoavat tahot kasvukeskuksissa. Suomessa on haasteena se, että maahanmuuttajat työllistyvät usein koulutus- ja työkokemusta vastaamattomiin ns. sisääntuloammatteluihin. Toinen merkittävä Talent Boostin kautta toteutettava keino on **Supporting Immigrants in Higher Education in Finland (SIMHE) -toiminta**, joilla pyritään edistämään kansainvälisten osaajien työllistymistä omaa osaamistaan vastaaviin asiantuntijatehtäviin Suomessa. Seutukaupungit ovat maakuntakeskusten ulkopuolisia kaupunkeja. Seutukaupungeissa on käynnissä osaavan työvoiman saatavuutta edistävä **Seutukaupunkiosaajat -hanke**, jonka yhtenä tavoitteena on edistää kansainvälisiä rekrytointeja.

Valtioneuvosto on laatinut selonteon kotoutumisen edistämisen uudistustarpeista. Selonteon esitysten avulla pyritään edistämään maahanmuuttajien työllisyyttä ja osallisuutta sekä nopeuttamaan kotoutumista kaikissa vaiheissa. Esityksissä korostetaan kotoutumisen alkuvaihetta, kotoutumisen edistämistä osana peruspalveluita ja koulutusjärjestelmää sekä hyvien väestösuhteiden ja kumppanuuksien vahvistamista. Selonteossa ehdotettuja uudistuksia ovat muun muassa kotoutumisen alkuvaihetta tehostava kotoutumishjelma, jolla pyritään vaikuttamaan ensisijaisesti työttömänä työnhakijana ja työvoiman ulkopuolella oleville maahanmuuttajille suunnattuun kotoutumiseen sekä ohjauksen ja neuvonnan vakinaistaminen ja vahvistaminen kaikille Suomeen muuttaneille maahanmuuton perusteesta, elämäntilanteesta tai maassa asutusta ajasta riippumatta, jotta tieto, neuvonta ja ohjaus vastaisivat entistä paremmin maahanmuuttajien tarpeisiin. (Valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista 2021)

1.2 Selvityksen tavoitteet ja toteuttaminen

Suomessa keskeisiä valtakunnallisia maahanmuuton kehittämistä ohjaavia ajankohtaisia asiakirjoja ovat edellisessä luvussa esitetyt koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton tiekartta 2035 sekä valtioneuvoston selonteko kotouttamisen uudistamistarpeista. Suomessa ei ole ollut saatavilla valtakunnallisesti kattavaa tietoa siitä, miten yleisiä ja millaisia maakunnalliset maahanmuuttostrategiat ovat. MDI Public Oy on selvittänyt työ- ja elinkeinoministeriön sekä Sitran toimeksiannosta alueellisten maahanmuuttostrategioiden kokonaiskuvaa. Selvityksen ovat toteuttaneet asiantuntija Sari Pitkänen, johtava asiantuntija Minna Mayer ja johtava asiantuntija Mikko Valtakari.

Tämän selvityksen tavoitteena on:

- Luoda kokonaiskuva maakuntien tämänhetkisestä koulutus- ja työperäisestä maahanmuuttopoliittisesta ajattelusta ja valmistautumisesta.
- Tuottaa tietoa maakuntien valmiudesta ja tahtotilasta hyödyntää koulutus- ja työperäistä maahanmuuttoa.
- Tukea alueilla käytävää keskustelua osaajien riittävydestä ja työ- ja koulutusperäisestä maahanmuutosta.
- Parantaa alueiden varautumista osaajapulaan, joka näyttäytyy alueilla hyvin eri tavoin.

Selvityksessä keskitytään kolmeen tutkimuskysymykseen:

1. Onko maakunnissa (alueilla) linjattu maahanmuuttopoliittisia linjauksia ja millä tarkkuudella?
2. Miten maahanmuuttopoliittikka on linkitetty muuhun maakunnalliseen (alueen) strategiseen kehittämistyöhön?
3. Miten koulutus- ja työperäinen maahanmuutto on nivottu osaksi erilaisia elinvoimastrategioita tai muita suunnitelmia?

Toimeksiannon perusteella selvityksessä keskitytään erityisesti koulutus- ja työperäiseen maahanmuuton tarkasteluun. Selvitysaineiston analysoinnissa on huomioitu yleisellä tasolla se, onko maahanmuutto ylipäätään huomioitu maakuntien ja alueiden strategia- ja ohjelma-asiakirjoissa. Koulutus- ja työperäisen maahanmuuton korostaminen näkyy raportissa siten, että tuloksia tarkastellaan ja painotetaan dokumenttiaineiston analysoinnissa enemmän, kuin muuta maahanmuuttoa edistävää ja kotoutumista tukevaa toimintaa. Tulosten analysoinnissa ei oteta kantaa siihen, millä tavalla maakunnissa on onnistuttu kotoutumista edistävissä toimissa.

Selvityksessä on käytetty useita eri menetelmiä: sisällönanalyysiä, yksilö- ja ryhmähaastatteluita, sähköistä kyselyä sekä työpajatyöskentelyä. Lisäksi selvityksessä on hyödynnetty laajalti saatavilla olevaa tilastoaineistoa ja MDI:n omia vuoteen 2035 asti ulottuvia väestöennusteita.

Selvityksen aineistoa ovat olleet:

1. Kirjalliset dokumentit:

- maakunnalliset ja alueelliset maahanmuutto-ohjelmat, kasvukeskusten (11) kotoutumisohjelmat ja muut suoranaisesti maahanmuuttoon liittyvät asiakirjat
- maakuntaohjelmat
- muut toimitoja ohjaavat asiakirjat ja toimenpiteet (mm. elinvoimastrategiat, ELY-keskusten sekä opetus- ja kulttuuriministeriön tulossopimusasiakirja
- keskeisiä kehittämissuunnitelmia ja -hankkeita kuten Talent Boost -toimenpideohjelmia ja siitä rahoitettavia Kokka kohti Suomea -hankkeita koskevat kuvaukset

Dokumenttiaineiston analyysi toteutettiin siten, että ohjelma-asiakirjojen tekstiä kopioitiin maakunnittain ensin word-muotoiseen taulukkoon, josta ne siirrettiin kooditettavaksi excel-taulukkoon. Aineistoa pystyttiin siten tarkastelemaan kokonaisuutena ja tekemään laadullinen arvio siitä, näkyvätkö maahanmuuttoon liittyvät teemat aineistossa, miten laajasti ja millä sisällöillä. Lopuksi aineistolle annettiin numeerinen arvio, sillä tavoitteena on ollut antaa maakunnille tietynlainen ns. liikennevalomalliin perustuva arvio siitä, missä määrin koulutus- ja työperäinen maahanmuutto on huomioitu maakunnan ohjelma- ja strategia-asiakirjoissa.

Vuosi 2021 oli kunnallisvaalivuosi, jonka yhteydessä käynnistettiin kuntien lakisääteisten kotouttamisohjelmien päivitystyö sekä tehtiin maakuntaohjelmaohjelmien ja -strategioiden päivittämistyötä. Tästä syystä analysoitavaksi otettiin etenkin tuoreimpia ja myös vielä virallisesti hyväksyttämättömiä asiakirjoja. Monissa maakunnissa on käynnistynyt maakuntaliittojen ja ELY-keskusten toimesta alueen sisäisten tai maakuntien yhteisten maahanmuutto-ohjelmien laadinta. Tämän vuoksi analyysissä ei tarkasteltu esimerkiksi Kymenlaaksoa erillisesti, vaikka siellä on voimassa Etelä-Kymenlaakson alueella kuntien kotouttamisohjelma vuoden 2022 loppuun asti, vaan huomioitiin alkuvuonna 2022 valmistuva Kymenlaakson ja Etelä-Karjalan alueen yhteinen Kaakkois-Suomen maahanmuutto-ohjelma. Myös se, että aineistoanalyysin perusteella maakuntaohjelmissa ja maakunnallisissa maahanmuutto-ohjelmissa huomioidaan kuntien kotouttamisohjelmaa laajemmin koulutus- ja työperäistä maahanmuuttoa, vaikutti selvityksen aikana tehtyyn rajaukseen.

2. Kysely ELY-keskusten, TE-toimistojen ja 20 suurimman kunnan edustajille.
Kyselyyn tuli 61 vastausta, joista 57 vastasi kyselyn loppuun asti.

Maakunnat, joista tuli eniten vastauksia, olivat Varsinais-Suomi (26 %), Uusimaa (21 %) ja Lappi (18 %). Maakunnat, joita ei valikoitu, olivat Kanta-Häme, Päijät-Häme,

Kymenlaakso, Etelä-Savo, Keski-Pohjanmaa, Pohjois-Pohjanmaa ja Ahvenanmaa. Eniten vastauksia tuli TE-toimiston työntekijöitä (36 %) ja seuraavaksi eniten ELY-keskuksista (20 %), kunnista (18 %) ja oppilaitoksista (12 %).

3. MDI:n valtakunnalliseen kuntien päättäjille ja ylimmille virkamiehille vuoden 2021 kyselyn tulokset, jotka koskevat maahanmuuttoa (1016 vastausta).
4. Haastattelut viidellä tapaustutkimuskohdealueella (pääkaupunkiseutu, Varsinais-Suomi, Pirkanmaa, Kaakkois-Suomi (Kymenlaakso ja Etelä-Karjala) sekä Kainuu. Tapaustutkimusten yhteydessä tehtiin yhteensä 33 haastattelua.
5. Selvitystä varten toteutettuun 7.12.2021 työpajaan osallistuneiden kommentit (38 osallistujaa)

Selvitys raportoidaan siten, että aluksi luvussa 2 esitellään maahanmuuttoa väestöennusteiden näkökulmasta. Seuraavassa luvussa 3 tarkastellaan, millaisia erityisesti maahanmuuttoon liittyviä maahanmuuttopoliittisia linjauksia maakunnissa ja suurimmissa keskuskunnissa on. Luvussa 4 esitellään kyselytutkimuksen tuloksia ja vastaajien näkemyksiä alueellisiin maahanmuuttostrategioihin. Luvussa 5 esitetään tulokset, jotka liittyvät maahanmuuttopolitiikan linkittymiseen muuhun maakunnalliseen strategiseen ohjelma- ja kehittämistyöhön. Luvussa 6 tarkastellaan, miten koulutus- ja työperäinen maahanmuutto on nivottu osaksi erilaisia elinvoimastrategioita tai muita viranomaistoimintaa ohjaavia suunnitelmia. Lopuksi luvussa 7 esitetään selvityksen johtopäätökset.

2 Maahanmuutto väestöennusteiden valossa

Suomessa asui vuonna 2020 noin 433 000 vieraskielistä henkilöä. Seuraavaan taulukkoon 1 on koottu vieraskielisten asukkaiden määrät kunnissa, joissa heitä on yli 5 000. Selvityksessä on käytetty aineistona näiden 11 kunnan lakisääteisiä uusimpia kotouttamisohjelmia.

Taulukko 1. Kunnat, jossa on yli 5 000 vieraskielistä asukasta.

	Vieraskielisiä yht.
KOKO MAA	432 847
Helsinki	109 254
Espoo	55 624
Vantaa	51 160
Turku	23 910
Tampere	19 576
Oulu	9 387
Lahti	9 012
Jyväskylä	7 723
Vaasa	6 261
Lappeenranta	5 695
Kuopio	5 095

Suomen väestönkasvu on perustunut vuodesta 2014 lähtien pelkästään vieraskielisen väestön kasvulle, sillä syntyvyyden laskun ja väestön ikääntymisen seurauksena kotimaiset kieliryhmät ovat supistuneet vuodesta 2014 lähtien. Koko maassa vieraskielisten määrä kasvoi vuosien 2010–2020 aikana 208 400 henkilöllä; vieraskielisen väestön osuus koko väestöstä on lähes kaksinkertaistunut 4,2 prosentista 7,8 prosenttiin. Suurimmassa osassa maata maahanmuutto on ainoa työikäistä väestöä ja tämän seurauksena työvoimaa

kasvattava väestönkehityksen osatekijä. Myös Suomen tuleva väestön ja työikäisen väestön kehitys nojaa täysin vieraskielisen väestön maahanmuuttoon.

Taulukko 2. Vieraskielisen* väestön osuus ja kehitys maakunnittain 2010–2020.

	Vieraskielisen väestön osuus koko väestöstä 2010	Vieraskielisen väestön osuus koko väestöstä 2020	Osuuden muutos (prosenttiyksikköä) 2010–2020	Vieraskielisten määrän muutos 2010–2020
Uusimaa	8,0 %	14,7 %	6,7 %	128 061
Varsinais-Suomi	4,4 %	7,9 %	3,4 %	17 252
Satakunta	1,6 %	4,0 %	2,3 %	4 890
Kanta-Häme	2,2 %	4,4 %	2,2 %	3 744
Pirkanmaa	3,2 %	5,1 %	2,0 %	11 314
Päijät-Häme	3,1 %	5,6 %	2,4 %	4 944
Kymenlaakso	4,0 %	6,2 %	2,2 %	3 140
Etelä-Karjala	3,7 %	6,5 %	2,8 %	3 389
Etelä-Savo	2,0 %	3,5 %	1,5 %	1 704
Pohjois-Savo	1,6 %	3,2 %	1,6 %	3 842
Pohjois-Karjala	2,4 %	4,0 %	1,7 %	2 564
Keski-Suomi	2,1 %	3,6 %	1,5 %	4 114
Etelä-Pohjanmaa	1,2 %	2,4 %	1,2 %	2 228
Pohjanmaa	4,1 %	7,5 %	3,4 %	6 056
Keski-Pohjanmaa	1,7 %	3,1 %	1,5 %	985
Pohjois-Pohjanmaa	1,6 %	3,1 %	1,5 %	6 338
Kainuu	2,0 %	3,1 %	1,1 %	632
Lappi	1,7 %	2,9 %	1,2 %	1 986
Ahvenanmaa	5,2 %	9,1 %	3,9 %	1 276
Koko maa	4,2 %	7,8 %	3,6 %	208 459

Lähde: Tilastokeskus, statfin, väestörakenne.

*Vieraskielinen on henkilö, jonka käyttökieli on jokin muu kuin suomi, ruotsi tai saame. Väritys kuvaa vieraskielisen väestön osuutta suhteessa muihin arvoihin (punainen = matala, sininen = korkea).

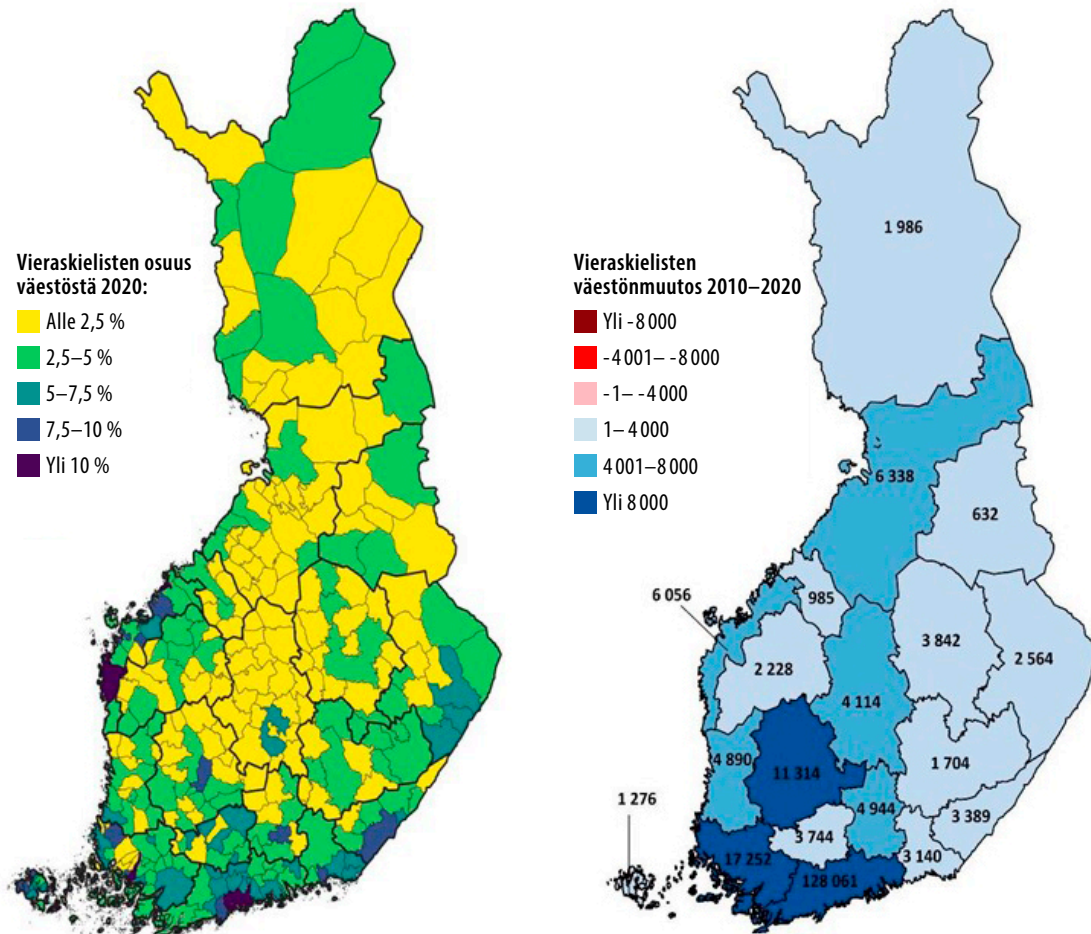
Vieraskielisten määrä kasvoi kaikissa maakunnissa ja lähes kaikissa kunnissa (kuvio 1). Suurin osa kasvusta paikantuu kuitenkin Uudellemaalle, jossa asuu yli puolet koko maan vieraskielisistä. Uudenmaan vieraskielistä väestöä kasvattaa myös maan sisällä tapahtuva muuttoliike. Erot maakunnittain vieraskielisen väestön osuudessa ovat huomattavia; Etelä-Suomen maakunnissa (etenkin Varsinais-Suomessa) sekä Pohjanmaalla vieraskielisen väestön osuus on korostunut ja kasvoi merkittävästi; vieraskielisen väestön osuus on matala taas etenkin Etelä-, Keski- ja Pohjois-Pohjanmaalla.

Erot vieraskielisen väestön määrässä ja osuudessa ovat myös maakuntien sisällä suuria. Vieraskielisen väestön osuus korostuu pääasiassa etenkin suurissa kaupungeissa ja näiden lähialueilla; pienemmissä kaupungeissa tai maaseutualueilla vieraskielisen väestön osuus jää matalaksi käytännössä kaikissa maakunnissa. Paikallisia poikkeuksia vieraskielisen väestön osuuden näkökulmasta ovat yksittäiset pienemmät kunnat, (etenkin Pohjanmaalla) sekä tietyissä maakunnissa yksittäiset seutukaupungit (kuten Kemi Lapissa tai Rauma Satakunnassa). Näitä ”poikkeuksia” selittävät erinäiset tekijät, kuten koulutustarjonta, yksittäiset työnantajat tai sektorit jotka nojaavat vieraskieliseen työvoimaan, kunnan aktiiviset toimet maahanmuuton osalta sekä vastaanottokeskustoiminta. Merkittävämpiä poikkeuksia tästä ovat Etelä-Pohjanmaa ja Kymenlaakso. Etelä-Pohjanmaalla Seinäjoen vieraskielisen väestön osuus ei ole erityisen korkea muuhun maakuntaan verrattuna, jota selittää sekä Järvisseudun kuntien toimet, mutta lähes poikkeuksellisen vähäinen maahanmuutto Seinäjoen¹ kaupunkiin. Kymenlaaksossa ainoana maakuntana suurimmassa kaupungissa myös vieraskielisen väestön määrä ei ole suurin, sillä Kotkassa on Kouvola enemmän vieraskielisiä².

1 Seinäjoelle kohdistuva maahanmuutto oli määrällisesti ja asukaslukuun suhteutettuna selvästi vähäisintä C23-kaupungeista (C21-kaupungit + Kokkola ja Kajaani). Lisäksi Seinäjoki kärsii suhteellisen suurien muuttotappioiden vieraskielisten ryhmässä, jonka seurauksena maakuntakeskuksen vieraskielisen väestön osuus on poikkeuksellisen alhainen kaupungin kokoon nähden.

2 On kuitenkin huomionarvoista, että Kymenlaakso on käytännössä kaksinapainen maakunta, jossa Kouvola ja Kotka muodostavat omat keskuksensa. Kouvolan suurempi väkiluku perustuu huomattavaan määrään kuntaliitoksia; Kotkan taajaman väkiluku on suurempi kuin Kouvolan taajaman väkiluku.

Kuvio 1. Vieraskielisten osuus väestöstä kunnittain vuonna 2020 (vasen) ja väestönmuutos maakunnittain v. 2010–2020 (oikea)



Lähde: Tilastokeskus, Statfin, väestörakenne. Karttapohja: Tilastokeskus, kartta ja luokittelu MDI.

MDI:n toteuttaman väestöennusteen perusteella Suomeen kohdistuva vieraskielisen väestön maahanmuutto kasvattaisi nettona Suomen työikäistä väestöä vuosien 2020–2040 aikana 275 000 henkilöllä, jos maahanmuuton tase vastaisi 2010-luvun keskitasoa. Maahanmuuton vaikutuksen huomioidenkin Suomen työikäinen väestö supistuu vuosien 2020–2040 aikana lähes 100 000 henkilöllä. Samalla Suomen väestö ikääntyy voimakkaasti. Tämä kehitys kuvaa maahanmuuton suurta merkitystä keinona varmistaa työvoiman riittävyys niin koko maan kuin yksittäisten kuntien näkökulmasta, sekä korostaa onnistuneen kotouttamisen tärkeyttä.

Vieraskielisen väestön osuus kaksinkertaistuu vuosien 2020–2040 välisenä aikana. Vieraskielisen väestön määrä kasvaa ennusteen mukaan kaikissa maakunnissa yhteensä noin

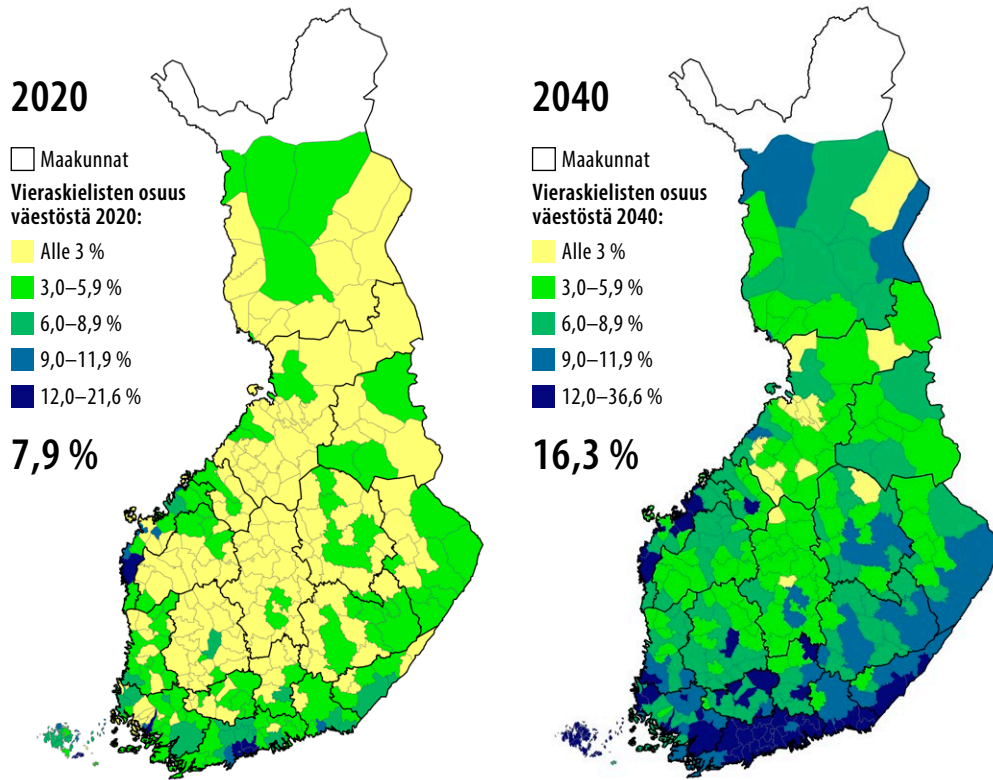
470 000 henkilöllä vuoteen 2040 mennessä. Vieraskielinen väestö keskittyy etenkin pääkaupunkiseudulle, Helsingin vaikutusalueelle ja osaan suurista ja keskisuurista kaupungeista. Useilla alueilla vieraskielisen väestön osuus jää edelleen alhaiseksi vuonna 2040. Vieraskielisen väestön kasvusta Uudenmaan osuus on ennusteen mukaan yli puolet (56,7 %) sekä Varsinais-Suomen, Pirkanmaan ja Kanta-Hämeen vajaa viidennes (18,6 %). Kasvukolmion maakuntien osuus vieraskielisten kasvusta on yhteensä 75 prosenttia koko maan vieraskielisten kasvusta.

Taulukko 3. Vieraskielisten kasvu maakunnittain vuosina 2020–2040.

Maakunta	Vieraskielisten kasvu vuoteen 2040 mennessä
Uusimaa	267 577
Varsinais-Suomi	46 307
Pirkanmaa	31 544
Pohjois-Pohjanmaa	13 841
Päijät-Häne	13 357
Pohjanmaa	12 462
Keski-Suomi	10 661
Kanta-Häme	9 944
Satakunta	9 340
Kymenlaakso	9 312
Pohjois-Savo	9 235
Etelä-Karjala	8 361
Lappi	6 494
Pohjois-Karjala	5 743
Etelä-Pohjanmaa	5 244
Etelä-Savo	4 445
Ahvenanmaa	3 410
Keski-Pohjanmaa	2 363
Kainuu	1 863

Lähde: Aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI (2021), väestöennuste 2020–2040; Kartogrammi: Timo Widbom 2021

Kuvio 2. Vieraskielisten väestöennuste maakunnittain vuosina 2020–2040



Lähde: Aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI (2021), väestöennuste 2020–2040: Kartat: Timo Aro 2021

3 Maahanmuuton edistämistä ja toteutumista koskevat näkemykset

Alueiden näkemyksiä maahanmuutosta ja maahanmuuton edistämisestä selvitettiin kahden kyselyn kautta. Näistä ensimmäinen oli MDI:n vuosittain toteuttama kysely kuntien ylimmille virkamiehille ja poliittisille päättäjille. Toinen on tätä selvitystä varten toteutettu kysely maakuntien asiantuntijoille, joille teema on tuttu työnkuvan ja asiantuntemuksen puolesta.

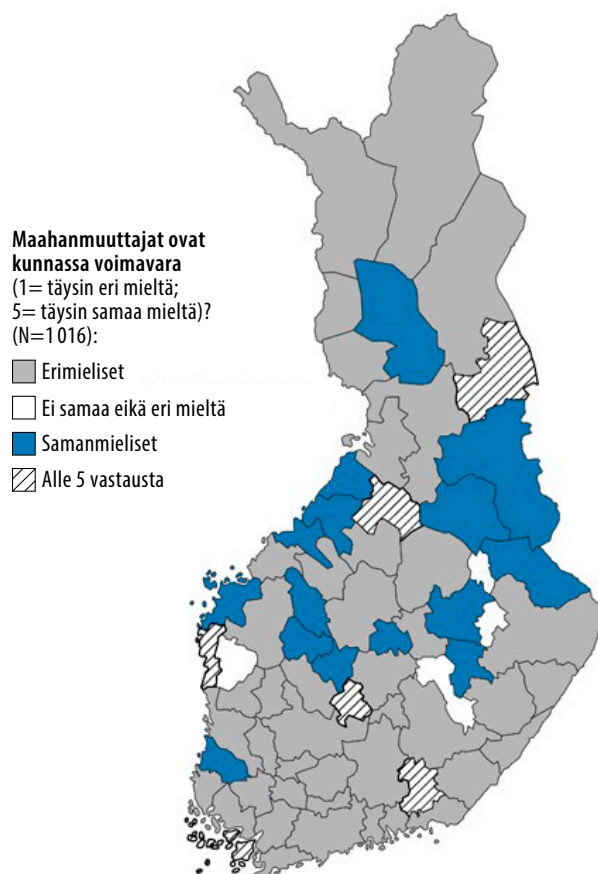
3.1 Kuntakyselyn tuloksia maahanmuuttoteemoihin liittyen

MDI vuosittain toteuttama kuntien ylimmille virkamiehille ja poliittisille päättäjille suunnattu kyselyn sisältää kuntien ja maakuntien elinvoimapolitiikkaan ja kehitysnäkymiin liittyvien kysymysten lisäksi erillisiä ajankohtaisia teemoja. Vuoden 2021 kuntakyselyssä tiedusteltiin, **kokevatko kuntien edustajat maahanmuuttajat voimavaraksi**. Kuviossa 3 näkyy se, että etenkin Pohjanmaalla ja Kainuussa koetaan maahanmuuttajien olevan voimavara jo nykyisin. Se, etteivät kaikki vastaajat koe maahanmuuttajien olevan voimavara vielä nykyisin, ei kerro siitä, onko kunnissa tahtotilaa ja mahdollisuuksia kokea maahanmuuttajat voimavaraksi tulevaisuudessa.

Kartan perusteella alueilla, joilla asuu vähemmän maahanmuuttajia, näytetään suhtautuvan positiivisemmin maahanmuuttajiin kuin alueilla, joilla heitä asuu enemmän. Kyselyn tulosten tulkinnassa kannattaa huomioida, etteivät erot ole erityisen suuret. Kyselyssä ei ollut avovastausmahdollisuutta, jolloin jää avoimeksi, millä perusteilla vastaajat on tehnyt arvionsa. Maahanmuuttajien työttömyysaste ei selitä eroja asennoitumiseen. Kotouttamisen indikaattoritietokannan mukaan korkein ulkomailla syntyneiden maahanmuuttajien työttömyysaste oli vuonna 2019 Kymenlaaksossa, Päijät-Hämeessä, Keski-Suomessa ja Pohjois-Karjalassa, joissa maahanmuuttajia asuu keskimääräistä vähemmän.³

3 Tilastokeskus, Kototietokanta, <https://kototietokanta.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/Kotoutumisenindikaattorit>.

Kuvio 3. Kuntien päättäjien ja ylimpien virkamiesten näkemykset maahanmuuttajista voimavarana.



Lähde: MDI kuntakysely vuonna 2021. Vastaukset koostettu seutukunnittain⁴.

3.2 Maahanmuuttostrategioita koskevan asiantuntijakyselyn tuloksia

MDI toteutti syksyllä 2021 selvitystä tätä varten kyselyn, jonka tavoitteena oli yleisellä tasolla kerätä tietoa alueellisista maahanmuuttostrategioista asiantuntijoilta, joille teema on tuttu työnkuvan ja asiantuntemuksen puolesta. Kysely lähetettiin ELY-keskusten maahanmuuttopäälliköille ja -asiantuntijoille, TE-toimistojen kirjaamoihin, 20 suurimman kunnan kirjaamoihin sekä työ- ja elinkeinoministeriön kautta Talent Boost -toimijoille. Kyselyn

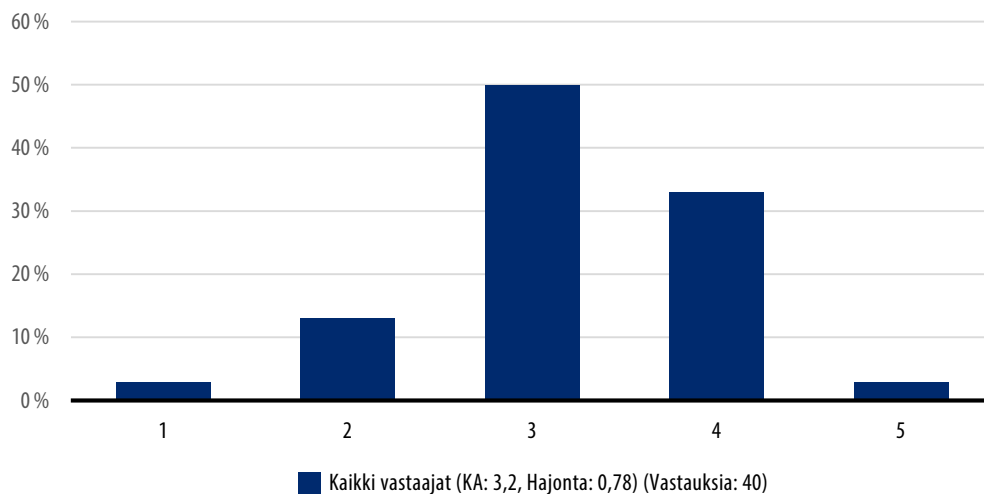
⁴ Seutukuntajaossa Suomi jakaantuu 69 seutukuntaan, jotka taas koostuvat kunnista. Seutukunnat vastaavat pitkälti työssäkäyntialueita. Kartan tiedot esitetty vain seutukuntatasolla, sillä kunnittain saatuja vastauksia on useissa pienissä kunnissa liian vähän esitettäväksi (N<5).

avulla selvitettiin sitä, mitä mieltä vastaajat ovat nykyisistä toimenpiteistä asian suhteen ja missä nähdään kehittämisen varaa.

Kyselyyn vastaajista maakunnan koulutus- ja työperäiseen maahanmuuttoon liittyvät linjaukset tunsivat erittäin hyvin 19 prosenttia vastaajista, hyvin 41 prosenttia vastaajista ja jonkin verran kolmasosa vastaajista.

Kyselyssä tiedusteltiin vastaajien **näkemyksiä maakunnan toimijoiden toiminnasta** viimeisen kolmen vuoden aikana asteikolla 1–5 (1 erittäin pettynyt, 2 pettynyt, 3 neutraali, 4 tyytyväinen, 5 erittäin tyytyväinen). Ulkomaisen työvoiman hankinnan suhteen selkeän myönteisen arvion, eli arvosanan 4 tai 5 antoi 36 prosenttia vastaajista ja selkeän kielteisen eli arvosanan 1 tai 2 antoi 16 prosenttia vastaajista.

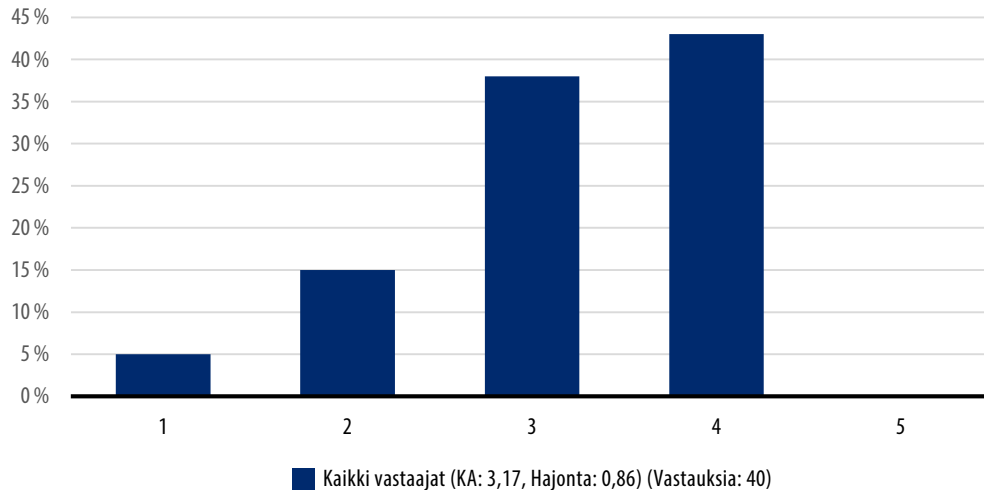
Kuvio 4. Minkä arvion antaisitte maakuntanne toimijoille ulkomaisen työvoiman hankinnasta viimeisen 3 vuoden aikana?



Lähde: Kysely alueiden maahanmuuton asiantuntijoille.

Ulkomaisten opiskelijoiden houkuttelun suhteen selkeän myönteisen arvion antoi 43 prosenttia ja selkeän kielteisen arvion 20 prosenttia vastaajista. Kukaan vastaaja ei antanut arvosanaa 5.

Kuvio 5. Minkä arvion antaisitte maakuntanne toimijoille ulkomaisten opiskelijoiden houkuttelemisesta alueelle viimeisen 3 vuoden aikana?



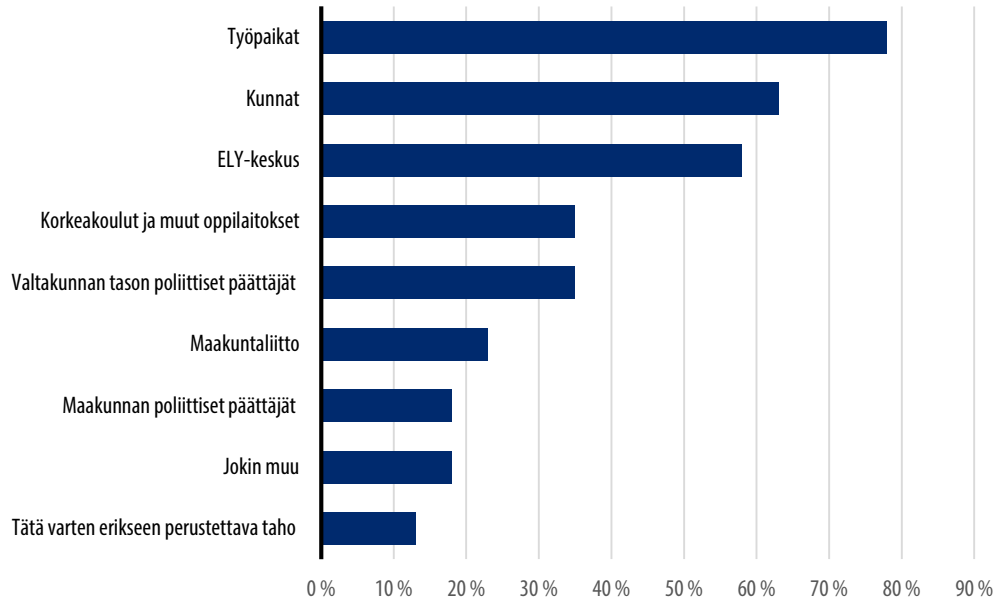
Lähde: Kysely alueiden maahanmuuton asiantuntijoille.

Vastaajilta kysyttiin arviota siitä, **minkä tahon näkisitte olevan keskeisimmässä roolissa** osaavan työvoiman houkuttelemiseksi alueellenne/maakuntaanne. Tässä yhteydessä tärkeimmiksi toimijoiksi nimettiin työpaikat (78 %), kunnat (63 %) ja ELY-keskus (58 %).

Huomiota kiinnittää se, että korkeakoulut ja oppilaitokset jäävät vasta neljänneksi tärkeimmäksi tahoksi. Korkeakoulut ja oppilaitokset tekevät yhteistyötä työelämän kanssa, jolloin niillä on mahdollisuus edistää kansainvälisten opiskelijoiden siirtymistä alueen työelämään. Tämä ei kuitenkaan näytä toteutuvan erityisen hyvin. Vientialoilla tehdyn selvityksen⁵ mukaan kansainvälisten opiskelijoiden työllistymistä vaikeuttaa se, että tutkintoanto-oikeus on nykyisin vain kotimaisilla kielillä. Lisäksi ammatillisten opettajien valmiuksia yritys yhteistyöhön ei pidetä riittävinä. Yhtenä merkittävänä syynä voi olla myös se, ettei korkeakouluilla ole taloudellisia kannustimia edistää opiskelijoiden työllistymistä kuten ammatillisilla oppilaitoksilla, jotka saavat vaikuttavuusrahoitusta opiskelijoiden työllistymisestä. Korkeakoulut saattavat siten panostaa enemmän opiskelijoiden työllistymiseen tutkijoiksi, mutta eivät tee tarpeeksi yhteistyötä alueen työvoimaa tarvitsevien työpaikkojen kanssa.

5 <https://teknologiateollisuus.fi/fi/ajankohtaista/uutinen/selvitys-ammattillisen-koulutuksen-reformi-osin-vastannut-tyoelaman-tarpeisiin>

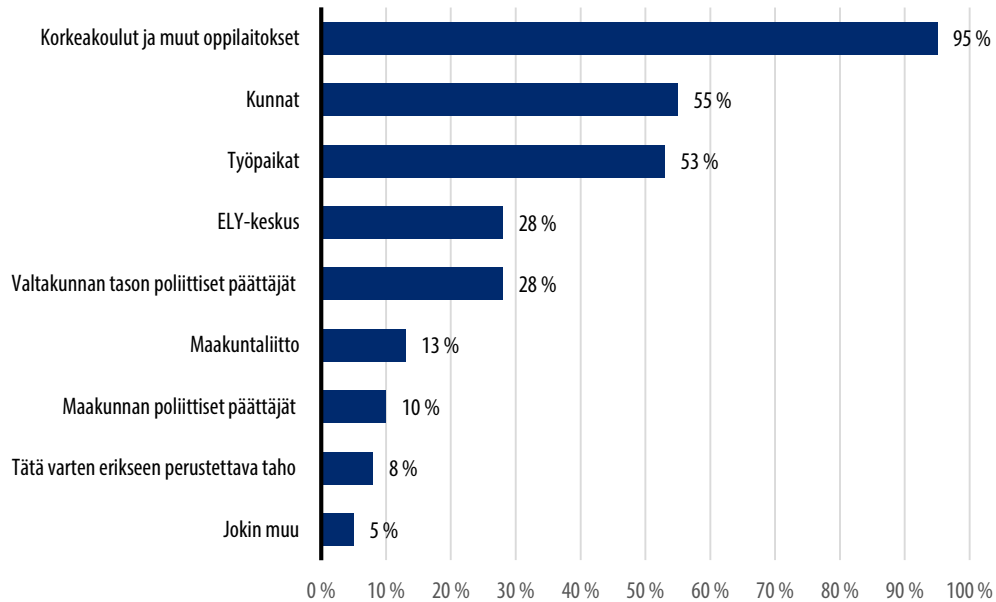
Kuvio 6. Minkä tahon näkisitte olevan keskeisimmässä roolissa osaavan työvoiman houkuttelemiseksi alueellenne/maakuntaanne?



Lähde: Kysely alueiden maahanmuuton asiantuntijoille (N=40).

Vastaavaa asiaa kysyttiin myöskin kansainvälisten opiskelijoiden houkuttelemisen osalta. Tässä yhteydessä keskeisiksi tahoiksi tunnistettiin korkeakoulut ja muut oppilaitokset (95 %), kunnat (55 %) ja työpaikat (53 %).

Kuvio 7. Minkä tahon näkisitte olevan keskeisimmässä roolissa kansainvälisten opiskelijoiden houuttelemiseksi alueellenne/maakuntaanne?

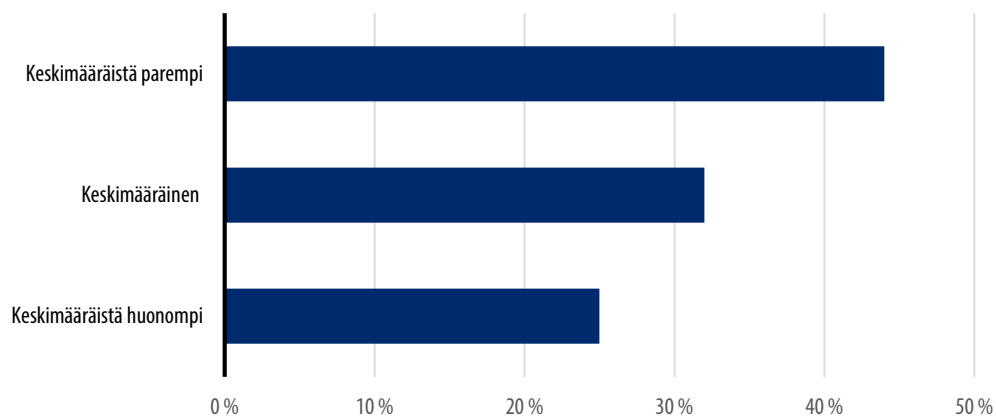


Lähde: Kysely alueiden maahanmuuton asiantuntijoille (N=40).

Tässä yhteydessä kysyttiin myös sitä, minkä toimijoiden välistä yhteistyötä pidetään tärkeänä. Avovastauksissa asiaan liittyen nousi esille erityisesti yhteistyö työnantajien ja oppilaitosten välillä, sekä oppilaitosten ja kaupungin/kunnan välinen yhteistyö. Myös TE-toimistojen ja rekrytoivien yritysten yhteistyötä pidettiin luonnollisesti tärkeänä.

Lisäksi kyselyssä pyydettiin vastaajia **arvioimaan oman maakunnan tilannetta muihin maakuntiin**. Tässä kohtaa kysyttiin kolmea asiaa, maakunnan houkuttelevuutta ulkomaisen työvoiman hankinnan suhteen, ulkomaalaisten opiskelijoiden osalta ja strategista valmiutta maahanmuuton edistämisen suhteen. Kuviossa 9 on esitettyä houkuttelevuus ulkomaisen työvoiman hankinnan suhteen. Keskimääräistä paremmaksi sen oli arvioinut erityisesti Uudenmaan, Varsinais-Suomen ja Pirkanmaan vastaajat. Keskimääräistä huonommaksi sen olivat arvioineet vastaajat Etelä-Pohjanmaalta, Pohjois-Karjalasta ja Satakunnasta. Lapin osalta houkuttelevuuden arvioinnissa oli paljon vaihtelua vastaajien kesken. Keskimääräiseksi tilanteensa arvioivat vastaajat Pohjanmaalta ja Lapista.

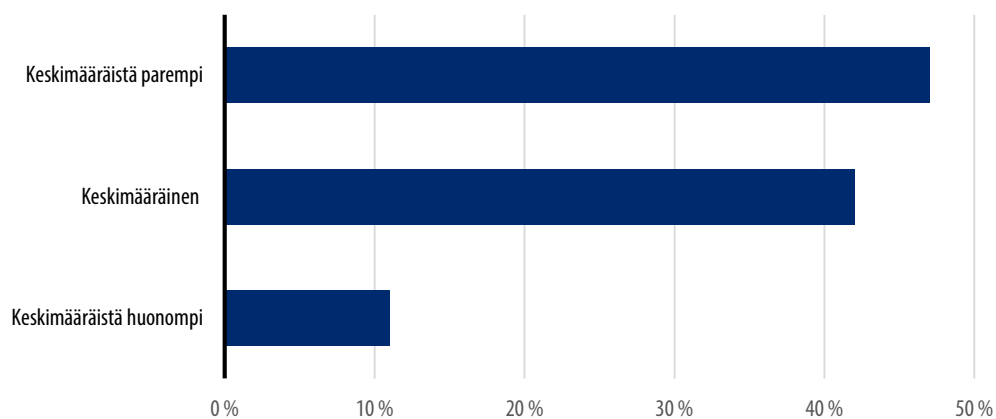
Kuvio 8. Miten näette oman maakunnan houkuttelevuuden suhteessa muihin maakuntiin Suomessa ulkomaisen työvoiman hankinnan suhteen?



Lähde: Kysely alueiden maahanmuuton asiantuntijoille (N=57)

Tilanne ulkomaalaisten opiskelijoiden suhteen arvioitiin keskimääräistä paremmaksi Varsinais-Suomessa, Uudellamaalla ja Pirkanmaalla. Keskimääräiseksi tilanne nähtiin Etelä-Pohjanmaalla, Keski-Suomessa, Pohjanmaalla ja Satakunnassa. Keskimääräistä huonommaksi tilanteen arvioi vain muutama vastaaja Satakunnasta ja Lapista. Lapin osalta myös tämän teeman suhteen oli paljon hajontaa vastaajien kesken.

Kuvio 9. Miten näette oman maakunnan houkuttelevuuden suhteessa muihin maakuntiin Suomessa ulkomaalaisten opiskelijoiden suhteen?



Lähde: Kysely alueiden maahanmuuton asiantuntijoille (N=57).

Avovastauksissa tuotiin esille, että kouluttautumisen osalta on helppoa saada houkuttua ulkomaalaisia opiskelijoita paikkakunnalle, mutta hankalampaa saada heidät työllistymään, koska heille ei ole riittävästi harjoittelupaikkoja ja muita työmahdollisuuksia saatavilla. Selvitystä varten tehdyissä haastatteluissa tuli esille se, että harjoittelu- ja työpaikkojen saantia vaikeuttavat osaltaan työnantajien varauksellinen asennoituminen ulkomalaisiin opiskelijoihin sekä kieliongelmat, jos työnantaja ja opiskelija eivät esimerkiksi osaa hyvin englannin kieltä. Syynä voi olla se, etteivät oppilaitokset tee riittävästi yhteistyötä alueen työnantajien kanssa, vaan panostavat enemmän opiskelijoiden tutkinnon suorittamisen tukemiseen. Kyselyn avovastausten mukaan myös jo maassa olevien henkilöiden puolisoiden työllistymiseen toivotaan erityisesti tukea, jonka nähtäisiin auttavan pysyvässä asettumisessa alueelle. Lisäksi toivottiin strategian aukikirjoittamista ja selkeyttä niiden toimenpiteiden suhteen, mihin yhteisesti sitoudutaan. Tuotiin myös esille, että toimien tarpeeseen on vasta hiljattain kunnolla herätty ja niiden osalta odotetaan aktiivisia toimia lähitulevaisuudessa. Strategisen työn ohella toivotaan täsmällisten konkreettisten toimenpiteiden listaamista sekä aikataulun laatimista niiden toteuttamiseksi. Tällöin varmistetaan, ettei jäädä pelkästään strategian tasolle vaan edetään toimissa aktiivisesti myös käytännön tasolla.

Keskeiset havainnot

TE-toimistojen, ELY-keskusten ja kuntien maahanmuuttoasioista vastaavat kokevat maakuntien onnistumisen ulkomaisen työvoiman hankinnassa ja ulkomaisten opiskelijoiden houkuttelussa tyypillisesti kohtalaiseksi tai hyväksi, muttei kiitettäväksi. Oman maakunnan tilanne koetaan yleisesti keskimääräistä paremmaksi.

Tarvitaan vielä lisää työtä, jotta maahanmuuttajat nähdään voimavarana.

Työpaikat, kunnat ja ELY-keskukset ovat tärkeässä roolissa osaavan työvoiman houkuttelussa, korkeakoulut ja muut oppilaitokset kansainvälisten opiskelijoiden houkuttelemisessa Suomeen.

Haasteeksi ei niinkään koeta ulkomaisten opiskelijoiden houkuttelu alueelle ja alueen oppilaitoksiin, vaan työmahdollisuuksien tarjoaminen ja pysyvämpi kiinnittyminen alueelle.

4 Maahanmuuttoon suoraan liittyvät maahanmuuttopoliittiset linjaukset

4.1 Strateginen valmius maahanmuuton edistämiseen

Valtioneuvosto päättää kotoutumislain perusteella neljäksi vuodeksi kerrallaan valtion kotouttamisohjelmasta, jonka tavoitteena on edistää yhteiskunnallista muutosta sekä sisällöillä että valmisteluprosessilla ja lisätä yleistä tietoa kotoutumisesta. Selvitystä varten tehdyissä haastatteluissa ei tullut esille, että valtion kotouttamisohjelmalla olisi erityisen suurta merkitystä maakunta- tai aluetasolla maahanmuuttopoliittisia linjauksia ohjaavana dokumenttina. Sen sijaan tärkeä ohjaava valtakunnallinen asiakirja on valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista. Kotoutumisen selontekoa pidetään toisaalta kapea-alaisena siksi, että se keskittyy pitkälti Suomessa jo asuviin työelämän ulkopuolella oleviin kotivanhempiin. Tämä on maahanmuuton edistämisen kannalta volyymiltään pienempi ryhmä, kuin koulutus- ja työperäiset maahanmuuttajat. Selonteossa ei ole myöskään riittävästi huomioitu sitä, että maahanmuutto on vahvasti keskittynyt Suomessa tietyille alueille.

Alueellisten erojen huomiointia pidetään kuitenkin tärkeänä kehittämisen lähtökohtana. Toinen keskeinen valtakunnallinen maakuntien työtä ohjaava dokumentti on koulutus- ja työperäisen maahanmuuton tiekartta. Tiekarttaa käsitellään tarkemmin luvussa 5, jossa käsitellään koulutus- ja työperäisen maahanmuuton nivoutumista alueiden elinkeinostrategioihin ja viranomaistoimintaa ohjaaviin suunnitelmiin. Myös hallitusohjelmilla on merkitystä maakunnallisten kotouttamisohjelmien valmisteluun.

Selvitystä varten toteutetun kyselyn avulla selvitettiin sitä, millaisia asioita alueellisten maahanmuuttostrategioiden taustalla vaikuttaa. Kyselyn alussa selvitettiin maahanmuuttoa koskevien linjausten taustalla vaikuttavia asioita. Kysymykseen ”Mitkä tekijät tällä hetkellä vaikuttavat oman maakuntanne maahanmuuttoa koskeviin linjauksiin erityisesti?” saatiin vaihtelevia vastauksia ja vastaaja pystyi valikoimaan useamman kuin yhden vaihtoehdon. Eniten vaikuttavaksi valikoitiin elinkeinoelämän lyhyen aikavälin tarpeet, jonka valitsi 79 prosenttia vastaajista ja toiseksi eniten elinkeinoelämän pidempiaikaiset tarpeet, jonka valikoi 64 prosenttia vastaajista. Seuraavaksi yleisin peruste oli väestön väheneminen alueella, jonka valikoi noin puolet (49 %) vastaajista.

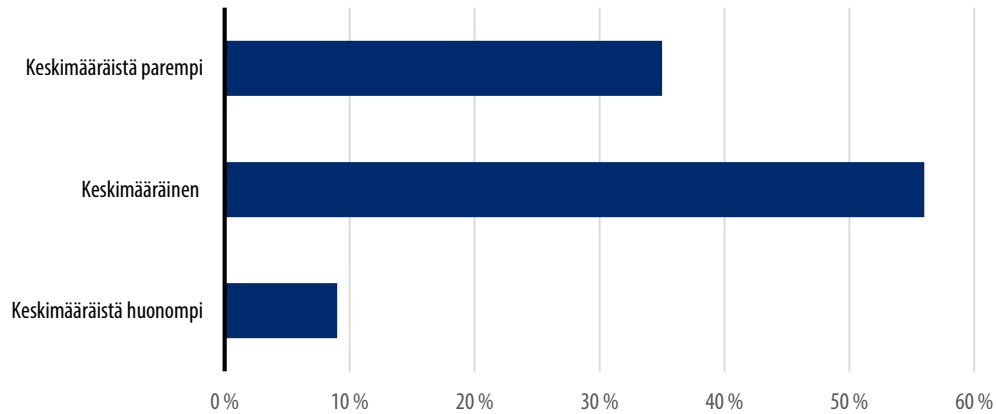
Kuvio 10. Mitkä tekijät tällä hetkellä vaikuttavat oman maakuntanne maahanmuuttoa koskeviin linjauksiin erityisesti?



Lähde: Kysely alueiden maahanmuuton asiantuntijoille (N=47).

Kyselyn avulla koottiin myös tietoa siitä, millaiseksi vastaajat arvioivat maakunnan strategisen valmiuden maahanmuuton edistämässä suhteessa muihin alueisiin. Strategisen valmiuden osalta vastauksissa oli enemmän hajontaa. Keskimääräistä paremmaksi tilanteen arvioivat vastaajat Varsinais-Suomesta, Uudeltamaalta ja Pohjanmaalta. Osa Pohjanmaan vastaajista arvioi tilanteen keskimääräiseksi, kuten myös vastaajat Lapista, Satakunnasta ja Pohjois-Karjalasta. Keskimääräistä huonommaksi tilanteen arvioivat muutamat vastaajat Satakunnasta ja Pirkanmaalta.

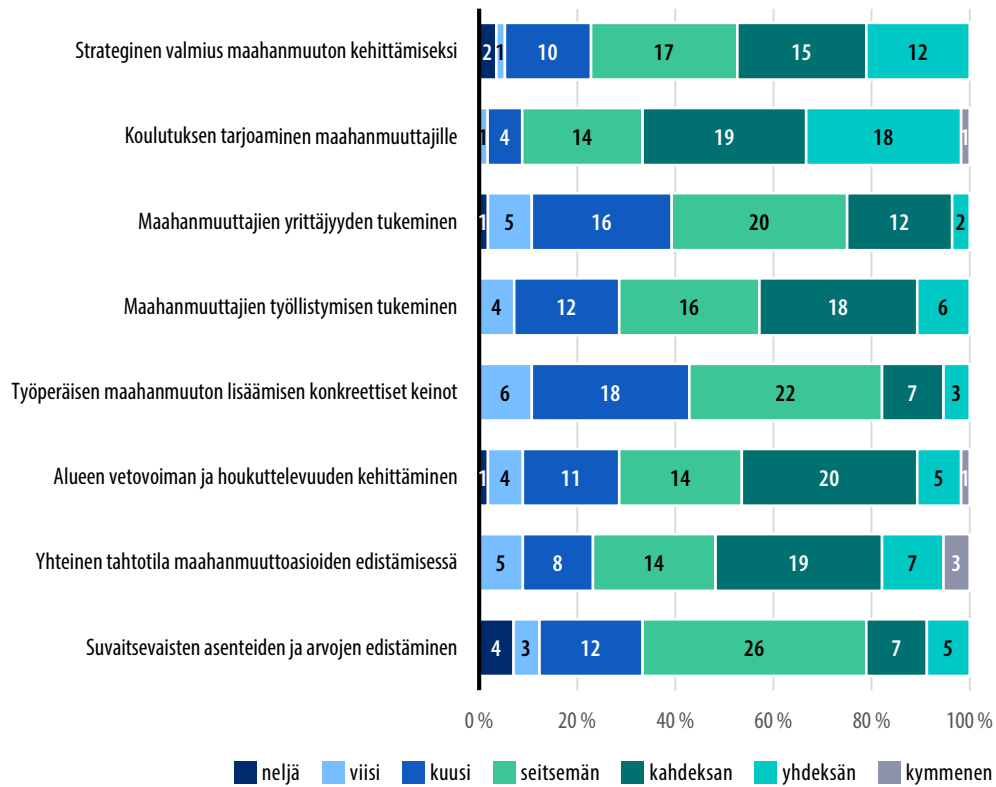
Kuvio 11. Millaisena koette maakuntanne strategisen valmiuden maahanmuuton edistämässä suhteessa muihin alueisiin?



Lähde: Kysely alueiden maahanmuuton asiantuntijoille (N=57)

Kuviossa 13 esitetään vastausjakauma koskien vastaajien arvioita oman maakunnan onnistumisesta erilaisissa maahanmuuttoon liittyvissä teemoissa viimeisen kolmen vuoden aikana. Arviot annettiin kouluarvosana-asteikolla 4–10. Myönteisimmin arvioitiin koulutuksen tarjoamista maahanmuuttajille, yhteistä tahtotilaa maahanmuuttoasioiden edistämässä sekä alueen vetovoiman ja houkuttelevuuden kehittämistä. Kielteisimmät arviot annettiin työperäisen maahanmuuton konkreettisille keinoille, maahanmuuttajien yrittäjyyden tukemiselle sekä suvaitsevaisten asenteiden ja arvojen edistämiseksi.

Kuvio 12. Vastaajien antamat kouluarvosanat koskien oman maakunnan onnistumisesta viimeisen kolmen vuoden aikana.



Lähde: Kysely alueiden maahanmuuton asiantuntijoille

Keskeiset havainnot

Maakunnissa maahanmuuttoa koskeviin linjauksiin vaikuttavat yleisimmin elinkeinoelämän lyhyen aikavälin osaamis- ja työvoiman tarpeet sekä elinkeinoelämän pidempiaikaiset tarpeet.

Maakuntien strateginen valmius koetaan keskimääräiseksi muihin maakuntiin verrattuna. Maakunnissa koetaan onnistumista etenkin koulutuksen tarjoamisessa maahanmuuttajille sekä yhteisen tahtotilan syntymisessä maahanmuuttoasioiden edistämisessä sekä alueen vetovoiman ja houkuttelevuuden kehittämisessä. Työperäisen maahanmuuton konkreettisissa keinoissa maahanmuuttajien yrittäjyyden tukemisessa sekä suvaitsevaisten asenteiden ja arvojen edistämisessä on onnistuttu heikoiten.

Selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista, hallitusohjelmat sekä koulutus- ja työperäisen maahanmuuton tiekartta ovat keskeisimpiä maahanmuuttoon liittyvien linjausten valtakunnallisia ohjausasiakirjoja maakunnissa.

4.2 Maakunnalliset maahanmuutto-ohjelmat

Selvitystä varten tehtiin kirjallisuuskartoitus siitä, millaisia suoraan maahanmuuttoon liittyviä strategioita tai ohjelmia maakunnissa on. Selvitys tehtiin ELY-keskustasolla siten, että 18 maakuntaa yhdistettiin 15:ksi. Perusteluna ELY-keskuskohtaiselle analyysille maakunta-kohtaisen sijasta on se, ettei maakuntien lakisääteisenä tehtävänä ole ELY-keskusten tavoin vastata kotoutumiseen ja hyvien etnisten suhteiden edistämiseen liittyvistä tehtävistä. ELY-keskuskohtaisen tarkastelun tekemisen tarkoituksenmukaisuus varmistui selvityksessä tehtävän dokumenttianalyysin aikana.

Seuraavaan taulukkoon 3 on koottu tietoa siitä, onko maakunnissa suoraan maahanmuuttoon liittyviä strategioita ja/tai ohjelmia. Taulukossa maakunnat on järjestetty vieraskielisen väestön osuuden mukaisesti. Taulukossa näkyy tummennetulla tekstillä tapauskohteiksi valitut kuusi aluetta. Maakunnista, jotka on yhdistetty ELY-keskusalueeksi, on mainittu se keskuskuunta, jonka edustajia on haastateltu selvitystä varten. Uudenmaan tarkastelu tehtiin kolmesta pääkaupunkiseudun kunnasta.

Taulukon toisessa sarakkeessa näkyvät maakunnallisia maahanmuuttopoliittisia strategioita ja ohjelmia koskevan analysoinnin tulokset. Analyysissä tarkasteltiin, onko

maakunnissa erillisiä maahanmuuttopoliittisia ohjelmia tai strategioita. Jos niitä oli, analysoinneissa tehtiin erillistarkastelu sille, onko niissä tarkasteltu maahanmuuttajien kotoutumista yleisesti vai ovatko ne sisältäneet erityisen koulutus- ja työperäisen maahanmuuton näkökulman. Koulutus- ja työperäisen maahanmuuton näkökulmaa pisteytettiin erillisesti sen selvittämiseksi, onko ohjelmissa ja strategioissa huomioitu perinteisen maahantulon alkuvaiheen työllistymiseen ja kotoutumiskoulutukseen osallistumisen lisäksi osaavan työvoiman houkuttelemiseen, vastaanottamiseen ja alueella pysymiseen liittyviä tekijöitä. Asteikkona käytettiin viisiluokkaista jaottelua, jossa 1 merkitsee siitä, ettei maakunnassa ole maahanmuuttopoliittista strategiaa tai ohjelmaa ja 5 sitä, että maakunnassa on maakunnallinen maahanmuutto-ohjelma tai -strategia, joka sisältää koulutus- ja työperäiseen maahanmuuttoon liittyviä tavoitteita ja/tai toimenpiteitä.

Dokumenttianalyysin perusteella Varsinais-Suomessa, Pirkanmaalla, Päijät-Hämeessä ja Kainuussa on laadittu maakuntatasoinen tai sinne ulottuva maahanmuutto-ohjelma tai strategia. Hämeen ELY-keskusalueella Kanta-Hämeen maakunnassa ei ole maahanmuutto-ohjelmaa. Satakunnassa on alueellinen maahanmuutto-ohjelma Pohjois-Satakunnan alueella, mutta siinä maahanmuuttoa käsitellään yleisemmän kotoutumisen näkökulmasta. Uudellamaalla, Pohjois-Pohjanmaalla, Itä-Suomessa ja Keski-Suomessa on ollut maakuntatason maahanmuuttoon liittyviä strategioita, mutta niitä ei ole päivitetty 2020-luvulla. Parhailaan on käynnissä tai käynnistymässä maakunnallisten maahanmuutto-ohjelmien valmistelu Etelä-Pohjanmaalla, Kaakkois-Suomessa ja Lapissa. Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen alueella Kymenlaakson maakunnassa ei ole ollut maahanmuutto-ohjelmaa, mutta Etelä-Kymenlaaksossa on ollut seudullinen kotouttamisohjelma ja Etelä-Karjalassa kaikkien kuntien yhteinen maakuntatasoinen kotouttamisohjelma. Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan alueella ei ole suunnitteilla erityisesti maahanmuuttoon liittyviä ohjelmia, mutta toisaalta maakunnassa maahanmuutto on horisontaalisesti huomioitu kaikissa keskeisissä ohjelmissa ja strategioissa. (ks. seuraava luku 5)

Varsinaisten maahanmuutto-ohjelmien lisäksi maakunnissa on muita maakunnallisia maahanmuuttopoliittisia ohjelmia. Uudellamaalla on vuonna 2015 laadittu Kaksisuuntaisen kotoutumisen -tavoiteohjelma, jota ei ole päivitetty, mutta joka haastatteluiden perusteella on edelleen relevantti maahanmuuttopoliittinen maakuntatason asiakirja. Kaksisuuntaisen kotoutumisen ohjelmassa määrälliset tavoitteet eivät ole ajan tasalla, mutta tavoiteohjelmaan kirjatut suomen kielen oppimiseen ja hyvien etnisten suhteiden edistämiseen liittyvät päämäärät ei ole menettäneet merkitystään.

Maakunnallisten ohjelmien lisäksi Suomessa on seutukunnallisia maahanmuuttoon liittyviä ohjelmia mm. Varsinais-Suomessa, Satakunnassa, Päijät-Hämeen ja Kanta-Hämeen alueella, Etelä-Savossa ja Lapissa. Seutukunnalliset maahanmuuttoon liittyvät ohjelmat ovat tyypillisesti yleisiä kotouttamiseen liittyviä ohjelmia lukuun ottamatta esimerkiksi

Varsinais-Suomessa Vakka-Suomen seudullista kotouttamisohjelmaa, jossa painotetaan myös koulutus- ja työperäistä maahanmuuttoa.

Taulukko 4. Maakuntien ja keskuskuntien maahanmuuttopoliittisten ohjelmien tilanne.

Maakunta	Maakunnallinen maahanmuuttopoliittinen strategia tai ohjelma *	Vieraskielisen väestön osuus (%)
Uusimaa (Helsinki, Espoo, Vantaa)	On, mutta ei ole voimassa ("vanhentunut")	14,7
Varsinais-Suomi (Turku)	On olemassa, sisältää koulutus- ja työperäisen maahanmuuton näkökulman	7,9
Kymenlaakso/Etelä-Karjala (Lappeenranta)	On suunnitteilla	6,4
Keski-Pohjanmaa/Pohjanmaa (Vaasa)	Ei ole olemassa	5,3
Pirkanmaa (Tampere)	On olemassa, sisältää koulutus- ja työperäisen maahanmuuton näkökulman	5,1
Kanta-Häme/Päijät-Häme (Lahti)	On olemassa, sisältää koulutus- ja työperäisen maahanmuuton näkökulman	5,0
Satakunta (Pori)	On olemassa, sisältää maahanmuuttajien kotoutumisen näkökulman	4,0
Pohjois-Karjala (Joensuu)	On, mutta ei ole voimassa ("vanhentunut")	4,0
Keski-Suomi (Jyväskylä)	On, mutta ei ole voimassa ("vanhentunut")	3,6
Etelä-Savo (Mikkeli)	On, mutta ei ole voimassa ("vanhentunut")	3,5
Pohjois-Savo (Kuopio)	On, mutta ei ole voimassa ("vanhentunut")	3,2
Kainuu (Kajaani)	On olemassa, sisältää koulutus- ja työperäisen maahanmuuton näkökulman	3,1
Pohjois-Pohjanmaa (Oulu)	On, mutta ei ole voimassa ("vanhentunut")	3,1
Lappi (Rovaniemi)	On suunnitteilla	2,9
Etelä-Pohjanmaa (Seinäjoki)	On suunnitteilla	2,4

* Asteikko 1. Ei ole olemassa, 2. On suunnitteilla, 3. On, mutta ei ole voimassa ("vanhentunut"), 4. On olemassa, sisältää maahanmuuttajien kotoutumisen näkökulman 5. On olemassa, sisältää koulutus- ja työperäisen maahanmuuton näkökulman

4.2.1 Maakunnallisten maahanmuutto-ohjelmien ohjausvaikutus

Dokumenttianalyysin ja tapaustutkimusta varten tehtyjen haastatteluiden perusteella maakuntatasoiset maahanmuuttoliittiset ohjelmat ja suunnitelmat tyypillisesti kattavat ja korvaavat erilliset kuntakohtaiset lakisääteiset kotouttamisohjelmat, kuten tapaustutkimusalueella Lahden ja Kajaanin kaupunkien ohjelmat. Maakuntatasoisilla ohjelmilla on pystytty tukemaan etenkin alueen pienempiä kuntia, joissa asuu vähän maahanmuuttajia ja jotka tarvitsevat tukea kotoutumista edistävään työhön.

Maakunnallisten ohjelmien painotuksiin vaikuttavat valtion linjausten lisäksi paikallinen elinkeino- ja oppilaitosrakenne, muut palvelut kuten vastaanottokeskusten sijoittuminen alueelle, alueen väestöpohja kuten ikärakenne ja väestön vieraskielisten taustamaat. Maakunnalliset ohjelmat ovat joko ELY-keskusten tai maakuntaliittojen koordinoinnin pohjalta laadittuja. Haastatteluiden perusteella ohjelmadokumentin tekijän rooli vaikuttaa jossain määrin siihen, millainen rooli ohjelmalla on käytännössä kotoutumista edistävän toiminnan ohjauksessa.

Maakunnallinen maahanmuuttostrategia on ollut mm. Varsinais-Suomessa tärkeä dokumentti, sillä sen avulla maahanmuuttoon liittyvät asiat tulevat kuntatasolla paremmin esille kuin kotouttamisohjelmien. Maakunnallinen ohjelma on lisännyt alueella konsensusta, jolloin esimerkiksi alkuvaiheen ohjaus- ja neuvontapalveluiden kehittämistä on voitu tehdä yhteisten etujen näkökulmasta ja edistää maahanmuuttoa seudun kehittämisen näkökulmasta. Maakunnallinen yhteistyö osaavan työvoiman saamiseksi on tärkeää, sillä pienemmillä kunnilla ei ole vastaavaa mahdollisuutta houkutella opiskelijoita paikkakunnan oppilaitoksiin tai saamaan työvoimaa tarvitseville aloilla ulkomaisia työntekijöitä.

Talent Boost on ollut tärkeä osa maakunnallisen maahanmuutto-ohjelman jalkauttamista tukevaa toimintaa, sillä sen avulla on saatu rahoituksellista panosta toimijoille käytännön tekemisen tueksi. Ohjelman vahvuutena on ollut se, että **Talent Boost -toiminnasta** on saatu valtakunnallisesti resursseja ELY-keskusten tasolla tehtävään työhön.

Konkreettisesti maakunnallisuus näkyy alkuvaiheen ohjauksen ja neuvonnan lisäksi yleisenä maakunnallisena *ohjaus- ja neuvontapalvelun kehittämisenä*, jossa asiakkuuksia ei erotella maahantulosyyn perusteella.

Ohjaus- ja neuvontapisteet ovat mukana kuntien kotouttamisohjelmissa esiteltävänä palveluna. Työ- ja elinkeinoministeriö on rahoittanut vuodesta 2020 lähtien kuntien ja kuntayhtymien maahanmuuttajille suunnattujen ohjaus- ja neuvontapalveluiden kehittämistä ja olemassa olevan palveluverkoston laajentamista tukevia hankkeita. Valtaosassa rahoitettavista hankkeista ohjausta ja neuvontaa kehitetään maakunnallisesti, seutukunnallisesti tai useamman kunnan alueella. Tavoitteena on saada aikaan kattava ohjaus- ja neuvontapalveluiden verkosto, jossa ovat mukana sekä maahanmuuton kannalta keskeiset kaupungit että haja-asutusalueen kunnat. Ohjaus- ja neuvontapalveluissa on keskeinen

elementti toiminnan ammattimaisuus. Ohjaus- ja neuvontapisteiden kautta saadaan tietoa kouluttautumiseen ja työllistymiseen liittyvien asioiden lisäksi arjen asettautumiseen liittyvistä asioista. Aiemmin ohjaus- ja neuvontapisteet ovat olleet viranomaisvetoisia, mutta nykyisin niiden toimintaan osallistuu vahvemmin elinkeinoelämän edustajia. Ohjaus- ja neuvontapisteet ovat olleet käytännön tasolla osoittamassa sitä, ettei koulutus- ja työperäistä maahanmuuttoa kannata eriyttää liiallisesti humanitaarisesta maahanmuutosta ja siihen liittyvistä palveluista. Tulevan kotoutumisen palvelu- ja rakenneuudistuksen suunnittelussa on huomioitu myös hyvinvointialueilla tehtävä työ, jota ollaan mm. Pohjanmaalla integroimassa alueen ohjaus ja neuvontapalveluihin.

Suurten maahanmuuttaja-asiakasmäärien pääkaupunkiseudulla erilaiset ohjaus- ja neuvontapisteet ovat tarpeellisia, mutta pienemmissä maakunnissa ei ole mielekästä käynnistää eri perustein Suomeen muuttaneille henkilöille omia eriytyneitä ohjaus- ja neuvontapisteitä. Ohjaus- ja neuvontapalvelut ovat hankeaikana maakunnallisia, mutta niiden jatkorahoitus näyttää epävarmalta. Haastatteluiden mukaan tiedossa on se, etteivät maakuntien keskuskunnat pysty automaattisesti rahoittamaan alueen muiden kuntien kotouttamista edistäviä palveluita, minkä vuoksi tarvetta koetaan olevan uudenlaisten rahoitusratkaisujen löytämiselle. Rahoitusratkaisujen suunnittelua toivotaan kailta kunnilta, sillä niille siirtyy vuodesta 2023 lähtien vahvempaa vastuuta maahanmuuttajien työllistymisestä ja kotouttamisesta. Haastatteluiden mukaan vastaavaa rahoitusmallia voitaisiin käyttää kuin seudullisissa yrityspalveluissa, mutta toistaiseksi sitä ei ole suunniteltu hyödynnettäväksi.

Maahanmuuttajille on tarjolla etenkin Uudellamaalla maahanmuuttajien yrittäjyyttä tukevaa ohjaus- ja neuvontapalvelua. Pääkaupunkiseudulla on käynnistetty hankerahoitteen kehittämävaiheen jälkeen seudulliset maahanmuuttajien yritysneuvontapalvelut, joita koskeva sopimus on merkittävä ohjausdokumentti. Maahanmuuttajien yrittäjyyttä tuetaan vaihtelevasti, mutta esimerkkinä vahvasta tuesta on Vantaalla tehty linjaus maahanmuuttajayritysten osallistumisen varmistamisesta kaupungin hankinnoissa.

Ohjaus- ja neuvontapalveluiden lisäksi kuntatasoiset ja Lahden alueellisen integraatiopisteen tavoin maakunnalliset *maahanmuuttajien Osaamiskeskukset* ovat tärkeitä poikkiallinnollisia palveluita, joiden toiminta tukee alueen maahanmuuttajien kouluttautumista ja työllistymistä. Osaamiskeskustoiminnan koetaan olevan esimerkki hallitusohjelmiin kirjattusta tavoitteesta, jota ei ole kuitenkaan rahoitettu kuin hanke pohjaisesti ja jonka toiminnassa näkyvät eri ministeriöiden erilaiset linjaukset. Paikallistasolla olisi tarvetta saada ohjelmatyön toteuttamisen tueksi pysyvää rahoitusta vaikuttavaksi havaitulle toiminnalle, jotta maahanmuutto-ohjelmien kirjaukset eivät jäisi vain strategiselle tasolle.

Keskeiset havainnot

Maakuntatasoinen maahanmuutto-ohjelma on ELY-keskusalueista Varsinais-Suomessa, Pirkanmaalla, Päijät-Hämeessä ja Kainuussa. Satakunnassa on alueellinen maahanmuutto-ohjelma Pohjois-Satakunnan alueella. Päivittämätön maakuntatason maahanmuuttoon liittyvä ohjelma on ollut Uudellamaalla, Pohjois-Pohjanmaalla, Itä-Suomessa ja Keski-Suomessa.

Etelä-Pohjanmaalla, Kaakkois-Suomessa ja Lapissa Parhaillaan on käynnissä tai käynnistymässä maakunnallisten maahanmuutto-ohjelmien laadinta.

Pohjanmaalla ja Keski-Pohjanmaalla ei ole erillisiä maahanmuutto-ohjelmia, mutta maahanmuutto on horisontaalisesti huomioitu kaikissa keskeisissä ohjelmissa ja strategioissa.

Maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalvelut sekä osaamiskeskukset ovat tärkeässä roolissa maakunnallisessa maahanmuuttoa edistävässä työssä.

Konkreettisesti maakunnallisuus näkyy alkuvaiheen ohjauksen ja neuvonnan lisäksi yleisenä maakunnallisena ohjaus- ja neuvontapalvelun kehittämisenä, jossa asiakkuuksia ei erotella maahantulosyyn perusteella.

4.3 Kuntien kotouttamisohjelmat

Kuntien kotouttamisohjelmat ovat kotouttamislain mukaisia (Laki kotoutumisen edistämisestä 1386/2010) ohjelma-asiakirjoja, jonka voi laatia kunta itse tai sen voi tehdä useampi kunnan yhdessä. Kotouttamisohjelmat hyväksytään kunkin kunnan kunnanvaltuustossa ja jota tarkistetaan vähintään kerran neljässä vuodessa. Dokumenttianalyysejä ei tehty jokaisesta maakunnasta, vaan tarkasteluun otettiin 11 kuntaa, jossa asuu yli 5 000 vieraskielistä asukasta.

Kunnan kotouttamisohjelma voi kotoutumislain mukaan sisältää seuraavia asiakokonaisuuksia: Ohjelman kytkeytyminen kunnan strategiseen suunnitteluun ja seurantaan, kunnan yleisten palveluiden järjestäminen maahanmuuttajille soveltuvina, kotoutumista edistävien toimenpiteiden järjestäminen, vastuu kotouttamisen yhteensovittamisesta ja eri toimenpiteistä (esim. ohjausryhmän rooli), lasten ja nuorten kotoutumisen sekä sosiaalisen vahvistamisen edistäminen, työvoiman ulkopuolella olevien ryhmien kotoutumisen ja sosiaalisen vahvistamisen edistäminen, pakolaisten kuntaan osoittaminen ja

kotoutumisen edistäminen, hyvien etnisten suhteiden ja kulttuurien välisen vuoropuhelun edistäminen sekä kotouttamisohjelman seuranta ja ajan tasalla pitäminen.

Sisältöanalyysin perusteella lakisääteisissä kotouttamisohjelmissa ovat näkyneet mm.

- Koulutukseen liittyvät kysymykset
- Maahanmuuttajien työllistymisen tukeminen
- Työperäisen maahanmuuton lisäämisen konkreettiset keinot
- Alueen vetovoiman ja houkuttelevuuden kehittäminen
- Suvaitsevaisten asenteiden ja arvojen edistäminen
- Yrittäjyyden tukeminen

Koska selvitys kohdistuu etenkin koulutus- ja työperäiseen maahanmuuttoon, tarkastelua tehtiin 11 kunnan kotoutumisohjelmista, onko siihen liittyviä kirjauksia tehty ohjelma-asiakirjoihin. Seuraavasta taulukosta 4 ilmenee, kuinka maakuntien keskustaupunkien kotouttamisohjelmassa huomioidaan miltei poikkeuksetta koulutus- ja työperäinen maahanmuutto. Ainoastaan Oulun ja Jyväskylän kotouttamisohjelmissa käsitellään maahanmuuttajien kotoutumista ilman tarkkoja koulutus- ja työperäisen maahanmuuton edistämiseen liittyviä tavoitteita ja toimenpiteitä.

Toisaalta kotouttamisohjelmissa viittaukset koulutus- ja työperäiseen maahanmuuttoon vaihtelevat paljon: osassa ohjelmista on yksittäisemmin viittauksia kansainvälistymisestä vahvistumiseen tai esimerkiksi työperäisille maahanmuuttajilla tarjottaviin kielikoulutuksiin, kun osassa on eritelty tarkemmin työ- ja koulutusperusteiseen maahanmuuttoon liittyviä tavoitteita ja toimenpiteitä. Pääkaupunkiseudulla Helsingissä laaditaan parhaillaan sekä aiempaa ilmiölähtöisempi ja poikkihallinnollisempi kotouttamisohjelma että erillinen koulutus- ja työperäisten maahanmuuttajien ohjelma, Helsingin työ-, opiskelu- ja yrittäjyysperusteisen maahanmuuton tiekartta 2021–2025.

Taulukko 5. Maakuntien keskuskuntien maahanmuuttopoliittisten ohjelmien yleisyys.

Maakunta	Koulutus- ja työperäisen maahanmuuton huomiointi keskuskaupungin kotouttamisohjelmassa
Uusimaa (Helsinki, Espoo, Vantaa)	on
Varsinais-Suomi (Turku)	on
Kymenlaakso/Etelä-Karjala (Lappeenranta)	on
Keski-Pohjanmaa / Pohjanmaa (Vaasa)	on
Pirkanmaa (Tampere)	on
Kanta-Häme/ Päijät-Häme (Lahti)	on
Satakunta (Pori)	on
Pohjois-Karjala (Joensuu)	on
Keski-Suomi (Jyväskylä)	ei ole
Etelä-Savo (Mikkeli)	on
Pohjois-Savo (Kuopio)	on
Kainuu (Kajaani)	on
Pohjois-Pohjanmaa (Oulu)	ei ole
Lappi (Rovaniemi)	on
Etelä-Pohjanmaa (Seinäjoki)	on

Kotouttamisohjelmissa tuodaan esille maahanmuuton lisäämisen perusteina väestön ikääntyminen ja väheneminen. Näiden lisäksi useimpien kuntien kotouttamisohjelmissa tuodaan esille tarve lisätä alueen pitovoimaa. Kotouttamisohjelmissa kerrotaan mm. puolisio-ohjelmista ja korostetaan arjen palveluiden toimivuutta. Ohjelma-asiakirjoissa kerrotaan koulutus- ja työperäisen maahanmuuton edistämisestä, mutta alueen elinvoimaa ja asukkaiden hyvinvointia ei erotella kategorisesti. Tästä on esimerkkinä Vantaan kaupungin tavoitteina mainitut päämäärät olla paras innovaatiokaupunki ja paras kotouttaja. Parhaaksi kotouttajaksi tähtää myös Espoo, jolla on myös yritysten ja osaajien houkuttelevuusohjelma sekä Turku, joka tähtää kaupunkistrategian mukaisesti olemaan paras kotouttaja ja Varsinais-Suomen maakuntastrategian mukaisesti olemaan työperäisen maahanmuuton edelläkävijä.

Myös kuntien yhdenvertaisuus- ja tasa-arvo-ohjelmat sekä hyvinvointiohjelmat ovat tärkeitä kuntatasoisia maahanmuuttopoliittisia ohjelmia, joilla on myös kytköksiä koulutus- ja työperäiseen maahanmuuttoon. Esimerkiksi Jyväskylän nykyisessä kotouttamisohjelmassa tähdätään kaupunkistrategian mukaisesti asukkaiden yhdenvertaisuuden ja kulttuurisen moninaisuuden huomiointiin sekä Keski-Suomen hyvinvointiohjelman mukaisesti

työvoiman saannin turvaamiseksi maahanmuuttajien kotouttamiseen ja kiinnittymiseen työelämään. Konkreettisenä esimerkkinä yhdenvertaisuusasioiden kytkeytymisestä on se, että kunnan tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuskyselyllä saadaan tietoa englanninkielisen ohjaus- ja neuvontamateriaalin tarpeesta. Vantaalla kotouttamisohjelma on puolestaan ollut edellisellä valtuustokaudella nivottuna hyvinvointisuunnitelmaan, mutta käynnistyneellä valtuustokaudella se laaditaan kunnan kasvupalveluihin sijoittuvana toimintona elinvoimapainotteisemmaksi dokumentiksi.

4.3.1 Kuntien kotouttamisohjelmien ohjausvaikutus

Kotouttamisohjelmat pohjautuvat kuntastrategiaan. Myös ilman strategiaa voidaan tehdä hyvää kotouttamistyötä. Tästä on esimerkkinä Loimaa, jonka kansanopistolla on ollut pitkät perinteet humanitaarisista syistä maahan muuttaneiden kouluttautumisesta. Kunnalla ei ollut maahanmuuttoon liittyvää strategiaa, mutta oppilaitoksella oli ja maahanmuuttajat saatiin asettautumaan Suomeen, joskaan ei alueelle.

Kotouttamislaissa määritellään laajasti kotoutumisen tukeen liittyviä asioita, mutta käytännön toiminta on lain tarkoitusta kapeampi. Elinkeinopalveluissa kohderyhmänä ovat yritykset. Tämä aiheuttaa selvitystä varten tehtyjen haastatteluiden perusteella jossain määrin haasteita kuntatasolla kotouttamisen tuen suunnitteluun, sillä kotoutumista tukevia palveluita tarkastellaan tyypillisesti henkilöasiakkaiden näkökulmasta.

Koulutus- ja työperäisen maahanmuuton edistämisen lisäksi monissa kuntastrategioissa painotetaan kansainvälisyyttä ja monikielisyyttä sekä hyvien etnisten suhteiden edistämistä. Kotouttamisohjelmissa on perinteisesti esitelty paikallisia palveluita ja huomioitu erityisryhmänä humanitaarisin perustein maahan muuttaneet. Humanitaarisin perustein maahan muuttaneet on pieni osuus maahanmuuttajista, mutta kuntien näkökulmasta se on merkittävä asiakasryhmä peruspalveluiden ja maahanmuuttajille erityisesti suunnattavien palveluiden järjestämisen näkökulmasta. Haastattelujen mukaan hyvänä pidetään sitä, ettei koulutus- ja työperäistä maahanmuuttoa edistävä **Talent Boost -toiminta** ole keskittynyt vain osaajien houkutteluun, vaan huomioi myös kotouttamisohjelmissa korostettavan maahanmuuttajien asettautumisen. Haastatteluiden perusteella pienet ryhmäkoot erilaisissa koulutuksissa ja muissa palveluissa sekä sujuvat koulutus- ja työllisyyspolut edistävät asettautumista. Valtion toivotaan tukevan paikallista maahanmuuton strategia- ja ohjelmatyötä myös humanitaarisen maahanmuuton kehittämisen näkökulmasta. Kotoutumisen palvelu- ja rakenneuudistukseen liittyvien suunnitelmien mukaan osassa kunnista pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden palvelut ovat siirtymässä hyvinvointialueille ja osassa jäämässä kuntiin, jossa ne katsotaan elinvoimaa edistäviksi palveluiksi eikä kaikkia kohderyhmään kuuluvia haluta ohjata automaattisesti sote-palveluiden asiakkaaksi.

Kuntien näkökulmasta maahanmuuttajien kotouttamisessa on keskeistä peruspalvelujärjestelmä, kuten varhaiskasvatuksen, perusopetuksen ja nykyisten sotepalveluiden muodostama kokonaisuus. Vaikka vieraskielisiä asukkaita olisi kunnassa keskimääräistä vähemmän, kuntien tietyissä päiväkodeissa ja peruskouluissa noin viidesosa lapsista voi olla vieraskielisiä. Käytännössä kunnissa tulee varautua vaikkapa palveluiden järjestämiseen kiinankieliselle perheelle. Tämä edellyttää maahanmuuttajien huomioimista lakisääteissä lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmassa. Hyvänä keinona maahanmuuttajien kotouttamisessa pidetään omankielistä yhteiskuntaintegraatiota. Kuntien peruspalveluiden lisäksi kansainvälisillä päiväkodeilla ja kouluilla sekä toisen asteen koulutuksella ja sen nivelvaiheilla on merkitystä maahanmuuttajien integroitumiseen. Myös suomen kielen opetus on tärkeä palvelu, ja Pohjanmaalla suunnitellaan virtuaalisen kielikoulutuksen käynnistäminen jo ennen maahantuloa työpaikan varmistumisen jälkeen. Toisaalta vaikka maahanmuuttoa tukevien palveluiden tarve tunnustetaan ohjelmatasolla, kuntien arjessa niitä ei aina osata priorisoida riittävästi.

Paikallisiin yrityksiin rekrytoimisen lisäksi myös kunnissa pyritään työllistämään kansainvälisiä osaajia enemmän ja tässä käytetään hyvänä keinona mm. anonyymiä rekrytointia. Kuntien näkökulmasta kansainvälisistä osaajista puhuttaessa on korostettu korkeakoulujen ja yliopiston opiskelijoiden tavoittamista ja Suomeen jäämistä. Kuntien ja TE-toimistojen näkökulmasta on kuitenkin tärkeää huomioida työvoiman tarve ja osaajien saaminen myös ammatillista koulutusta edellyttäviin tehtäviin. Oppilaitokset ovat tiivistä mukana maahanmuuttajien kotoutumista edistävässä työssä. Esimerkiksi Salossa toimii koulutusvientiryhmä, joka pyrkii kehittämään kampuksilla ohjaus- ja neuvontapalveluita sekä parantamaan omia toimintoja, jotta myös opiskelijoiden vapaa-ajan toimintaan liittyvät tarpeet huomioitaisiin paremmin.

Paikallisella tasolla kunnat tekevät yhteistyötä myös kotoutumiskoulutusta järjestävien tahojen kanssa, sillä sen kautta saadaan yhteys työmarkkinoille ja polutusta ammatilliseen koulutukseen. Oppilaitosyhteistyö on keskeistä osaamisen tunnustamisen ja tunnustamisen vuoksi. Kotouttamisohjelmissa tuodaan kuitenkin harvoin esille osaamisen tunnustamisen ja tunnustamisen näkökulma. Tästä on poikkeuksena Helsingin edellisessä kotouttamisohjelmassa (2017–2021) Stadin osaamiskeskustoiminnan nostaminen yhdeksi strategiseksi kärjeksi.

TE-palvelu-uudistuksessa on tehty erilliskäytäntö, jossa huomioidaan kuntien erilaiset tilanteet kotoutuja-asiakkaiden määrissä ja pyritään tukemaan kuntien mahdollisuuksia järjestää kotoutumista ja työllistymistä edistäviä palveluja myös heti maahantulon alkuvaiheessa. Haastatteluissa ja selvitystä varten toteutetussa työpajassa korostettiin, kuinka maahanmuuton edistämiseksi tarvitaan resursseja etenkin suuriin kaupunkeihin, mutta myös pienten kuntien rahoituspohja tulee turvata, jotta kunnilla olisi kannustumia ja palvelurakennetta vastata maahanmuuttoon. Vaikka kaupungistumista ja

maahanmuuttajien asettautumista tietyille alueille tapahtuu, tarvetta on monimuotoisuuden lisäämiselle pienemmissä kunnissa.

Keskeiset havainnot

Kotouttamisohjelmien linjauksiin vaikuttavat kuntien strategiat, joissa koulutus- ja työperäisen maahanmuuton edistämisen sijasta painotetaan useammin kansainvälisyyttä, monikielisyyttä sekä hyvien etnisten suhteiden edistämistä.

Yhdentoista maahanmuuttaja-asukasmäärältään suurimman kunnan kotouttamisohjelmissa tarkastellaan erityisenä teemana koulutus- ja työperäistä maahanmuuttoa, Oulua ja Jyväskylää lukuun ottamatta. Toisaalta kotouttamisohjelmien viittaukset koulutus- ja työperäiseen maahanmuuttoon vaihtelevat paljon laajuudeltaan.

Talent Boost on ollut valtakunnallisesti tarpeellinen ja hyvä toimenpideohjelma, jonka avulla on pystytty edistämään kansainvälisten osaajien houkutteluun, asettautumiseen, integroitumiseen ja osaamisen hyödyntämiseen liittyviä asioita maakunnissa.

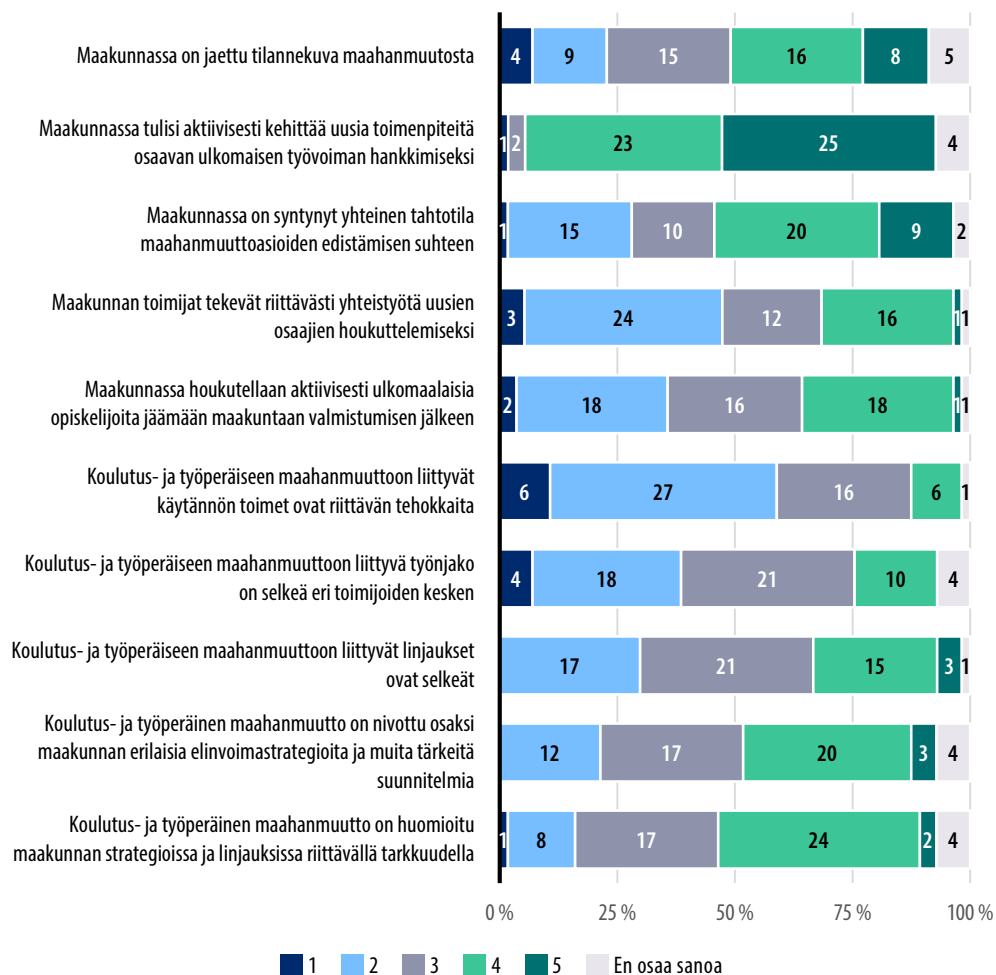
5 Maahanmuuttopolitiikan linkittyminen muuhun maakunnalliseen strategiseen ohjelma- ja kehittämistyöhön

5.1 Maahanmuuttopolitiikan linkittyminen maakunnalliseen strategiseen kehittämistyöhön

Selvitystä varten tehdyssä kyselyssä selvitettiin väitteiden avulla vastaajien näkemyksiä koskien oman maakunnan tilannetta (Kuvio 13). Myönteisimmin suhtauduttiin väitteeseen koskien tarvetta kehittää uusia toimenpiteitä osaavan ulkomaisen työvoiman hankkimiseksi (4,39/5). Seuraavaksi myönteisemmin suhtauduttiin maakunnan yhteiseen tahtotilaan maahanmuuttoasioiden edistämisen suhteen (3,38/5) ja siihen, että koulutus- ja työperäinen maahanmuutto on huomioitu riittävästi maakunnan strategioissa ja linjauksissa riittävällä tarkkuudella (3,35/5). Vastaajien keskuudessa kriittisintä suhtautuminen on koskien käytännön toimien riittävään tehokkuuteen (2,4/5) ja työnjaon selkeyteen (2,7/5). Vastaajat myöskin kokivat, ettei maakunnan toimijat tee riittävästi yhteistyötä uusien osaajien houkuttelemiseksi (2,79/5).

Kyselyn vastaukset osoittavat, että maakunnissa on tahtoa maahanmuuttoasioiden edistämiseen. Kuitenkin työnjakoa eri toimijoiden kesken pitää parantaa samoin kuten tehostaa toimia osaavan ulkomaisen työvoiman hankkimiseksi ja työperäiseen maahan muuttoon edistämiseksi.

Kuvio 13. Vastaajien keskiarvot väitteiden suhteen (1=täysin eri mieltä, 5=täysin samaa mieltä).



Lähde: Kysely alueiden maahanmuuton asiantuntijoille.

5.1.1 Maakuntaohjelmat ja muu alueellinen kehittämistyö

Suomessa tuli voimaan vuonna 2021 laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta (756/2021). Alueiden kehittämisen yhtenä lakisääteisenä tavoitteena on tukea asukkaiden työllisyyttä, osaamista, yhtäläisiä mahdollisuuksia ja sosiaalista osallisuutta sekä maahanmuuttajien kotoutumista.

Selvitystä varten kootun aineiston perusteella ELY-keskusten vuoden 2021 tulossopimukset ovat alueilla tärkeitä toimintaa ohjaavia asiakirjoja. ELY-keskusten on täytynyt vuonna 2021 kirjata jokaisella alueella tavoitteet liittyen siihen, miten maahanmuutolla ja kotouttamisella edistetään työllisyyttä, osaamista ja talouskasvua sekä asettaa sanallinen mittari

siihen, mitä alueella tehdään kansainvälisten osaajien maahanmuuton lisäämiseksi ja osaamisen hyödyntämiseksi yritysten kasvussa ja kansainvälistymisessä. Kansainvälisten osaajien houkuttelun ja asettautumisen näkökulmasta tärkeitä ohjausasiakirjoja ovat OKM:n vuosille 2021–2024 asetetut tulossopimukset, joihin ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen tulee kirjata Talent Boost -palvelulupaukset.

Ennakoinnin näkökulmasta tärkeitä maahanmuuttopolitiikkaa ohjaavia dokumentteja ovat myös osaamistarvekartoitukset sekä toimialakohtaiset selvitykset tulevaisuuden osaamistarpeista ja koulutuksen kehittämishaasteista. Näitä asiakirjoja on käytetty maahanmuuton edistämisen tukena mm. Pohjanmaalla ja Kaakkois-Suomessa. Haastatteluiden mukaan haasteena on se, että vaikka kansainvälisyydestä puhutaan ja osaavan työvoiman tarve tunnustetaan, kunnissa ja yrityksissä ei ole vielä lähdetty tekemään päätöksiä eikä priorisointeja kansainvälisen rekrytoinnin edistämiseksi

Kuten johdannossa todettiin, Suomessa on useita hallitusohjelmaan perustuvia linjauksia ja toimenpiteitä, joiden avulla sekä pyritään edistämään maahanmuuttajien kotoutumista että lisäämään koulutus- ja työperäistä maahanmuuttoa. Näistä keskeisin on **Talent Boost -toimenpideohjelma**. Sen kautta rahoitetaan **Kokka kohti Suomea ESR -hanketta** ja **SIMHE-toimintaa** (Supporting Immigrants in Higher Education in Finland), jotka kaikki ovat maakunnissa tärkeitä keinoja pyrkiä edistämään kansainvälisten osaajien houkuttelemiseksi, asettautumiseksi ja työllistymiseksi alueella.

Taulukkoon 5 on kirjattu maakuntaohjelmiin, ELY-keskusten ja OKM-tulossopimusten ja maahanmuuttoa edistävien hankkeita koskevien analyysin tulokset. Taulukon toisessa sarakkeessa on eritelty kolmijakoisella luokituksella se, onko maakuntaohjelmiin kirjattu maahanmuuttoon liittyviä asioita ja tarkasteltu, onko koulutus- ja työperäinen maahanmuutto mainittu ohjelma-asiakirjassa. Taulukon kolmannessa sarakkeessa on laadullisen arvioinnin tulokset siitä, miten vahvasti koulutus- ja työperäinen maahanmuuttoon liittyvät asiat on kirjattu maakunnan ELY-keskuksen ja OKM:n tulossopimukseen. Asteikossa on laskettu yhteen ELY-keskuksen ja OKM:n tulossopimuksen kirjaukset siten, että kummassakin asiakirjassa on saatu kirjausten laajuuden perusteella arvo 1 tai 2, jolloin minimiarvo on asiakirjat yhteenlaskettuna 2 tai maksimissaan 4.

ELY-keskusten tulossopimuksessa arvon 1 on saanut, kun asiakirjassa kerrotaan esimerkiksi TE-toimiston panostamisesta työperäiseen maahanmuuttoon liittyviin valtakunnallisiin ja alueellisiin hankkeisiin tai kirjauksista, joissa kerrotaan alueella tehtävän EU/ETA-alueelta ja sen ulkopuolelta rekrytointeja Euresin ja Team Finlandin kanssa tehtävän yhteistyön avulla. Arvon 2 on saanut, kun ELY-keskuksen tulosasiakirjaan on asetettu konkreettisia tavoitteita ja keinoja. Konkreettisenä esimerkkinä on Lapin ELY-keskuksen tulossopimus, jonka mukaan ”työllisyysasteen nostamiseksi kehitetään alueen veto- ja pitovoimatekijöitä yhteistyössä kuntien ja muiden toimijoiden kanssa, luodaan edellytyksiä kansainvälisten

harjoittelijoiden kiinnittymiseksi lappilaisille työmarkkinoille, järjestetään koulutusta läh- tömaassa, edistetään kansainvälisten harjoittelijoiden ja opiskelijoiden sekä kausityönteki- jöiden kiinnittymistä alueelle yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa, tarjotaan yrityksille verkostoja kansainvälisten osaajien löytämiseen sekä rahallisia kannusteita ensimmäisten kansainvälisten osaajien palkkaamiseen sekä otetaan käyttöön kansainvälistä rekrytointia tukevia uudenlaisia palveluja.”

OKM-tulosopimusten analyysissä arvon 1 on saanut ammattikorkeakoulujen ja yliopis- tojen tulosasiakirjassa kirjauksesta, jossa ei ole asetettu erityisiä oppilaitoskohtaisia toi- menpiteitä, vaan palvelulupaukseen on kirjattu kaikille korkeakouluille yhteinen teksti. Arvon 2 on saanut, kun tulosopimukseen on kirjattu erityisiä korkeakoulun vetovastuulla olevia toimia, kuten aktiivinen toiminta alueen Talent Hub-koordinaattorin tai osallistumi- nen sopimusperäiseen strategiseen kumppanuuteen koulutusperusteiseen maahanmuu- ton edistämiseen osaajien työllistymiseen ja työperustein maahanmuuton kestävyys- jatkuvan oppimisen tarjontaa lisäämällä.

Taulukon 5 sarakkeessa 4 on dokumenttiaineiston analyysi siitä, missä määrin koulutus- ja työperäistä maahanmuuttoa koskevat hankkeet näkyvät muissa ohjelma-asiakirjoissa. Arviointi tehtiin asteikolla 1–2 siten, että arvioin 2 sai siitä esimerkiksi Pohjanmaa siitä, että **Talent Coastline**, joka ei tosin ole hanke vaan osa organisaatioiden perustyötä, on mai- nittu maakunnan strategiassa. Satakunta sai puolestaan arvion 2 siitä, että hanketoiminta on laajasti mukana ELY-keskuksen tulosopimuksessa. Tavoitteita ja toimenpiteitä linjataan **Talent Explorer** -rahoituksen käytöstä, **Talent Boost** -toiminnan edistämisestä EURES- ja muilla TE-palveluiden, ESR-hankkeiden ja Team Finland -toimijoiden palveluita sekä tode- taan tarve käynnistää alueellinen Kokka kohti Suomea -hanke. Lisää konkreettisuutta tuo tavoite käynnistää **Talent Boost** -alustalla Lounais-Suomen yhteinen hanke, jonka avulla houkutellaan osaajia työvoimapulaa kokeville aloille kuten automaatio-, robotiikka- ja ohjelmointialoille sekä teknologia- ja meriteollisuuden toimialoille.

Taulukko 6. Maahanmuuttopolitiikka maakuntaohjelmissa, tulossopimuksissa ja hanketoiminnassa.

Maakunta	Maakuntaohjelma*	Koulutus- ja työperäisen maahanmuuttopolitikan näkyvyys ELY- ja OKM-tulossopimuksissa**	Koulutus- ja työperäistä maahanmuuttoa edistävät hankkeet (SIMHE-toiminta, Talent Boost, Kokka kohti Suomea ESR-hanke)
Uusimaa (Helsinki, Espoo, Vantaa)	Koulutus- ja työperäinen maahanmuutto mainittuna	Maksimi	Hankkeet kirjattu strategia-asiakirjoihin ja kirjattu jokin keskeinen/ useita merkityksellisiä hankkeita
Varsinais-Suomi (Turku)	Koulutus- ja työperäinen maahanmuutto mainittuna	Maksimi	Hankkeet kirjattu strategia-asiakirjoihin ja kirjattu jokin keskeinen/ useita merkityksellisiä hankkeita
Kymenlaakso/Etelä-Karjala (Lappeenranta)	Koulutus- ja työperäinen maahanmuutto mainittuna	Maksimi	Hankkeet mainittu tai perustasoiseksi arvioitu ohjelmadokumenteissa
Keski-Pohjanmaa / Pohjanmaa (Vaasa)	Koulutus- ja työperäinen maahanmuutto mainittuna	Maksimi	Hankkeet kirjattu strategia-asiakirjoihin ja kirjattu jokin keskeinen/ useita merkityksellisiä hankkeita
Pirkanmaa (Tampere)	Koulutus- ja työperäinen maahanmuutto mainittuna	Maksimi	Hankkeet kirjattu strategia-asiakirjoihin ja kirjattu jokin keskeinen/ useita merkityksellisiä hankkeita
Kanta-Häme/Päijät-Häme (Lahti)	Koulutus- ja työperäinen maahanmuutto mainittuna	Keskiarvoinen	Hankkeet mainittu tai perustasoiseksi arvioitu ohjelmadokumenteissa
Satakunta (Pori)	Koulutus- ja työperäinen maahanmuutto mainittuna	Maksimi	Hankkeet kirjattu strategia-asiakirjoihin ja kirjattu jokin keskeinen/ useita merkityksellisiä hankkeita
Pohjois-Karjala (Joensuu)	Koulutus- ja työperäinen maahanmuutto mainittuna	Maksimi	Hankkeet mainittu tai perustasoiseksi arvioitu ohjelmadokumenteissa
Keski-Suomi (Jyväskylä)	Koulutus- ja työperäinen maahanmuutto mainittuna	Maksimi	Hankkeet kirjattu strategia-asiakirjoihin ja kirjattu jokin keskeinen/ useita merkityksellisiä hankkeita
Etelä-Savo (Mikkeli)	Koulutus- ja työperäinen maahanmuutto mainittuna	Keskiarvoinen	Hankkeet mainittu tai perustasoiseksi arvioitu ohjelmadokumenteissa
Pohjois-Savo (Kuopio)	Koulutus- ja työperäinen maahanmuutto mainittuna	Maksimi	Hankkeet kirjattu strategia-asiakirjoihin ja kirjattu jokin keskeinen/ useita merkityksellisiä hankkeita
Kainuu (Kajaani)	Koulutus- ja työperäinen maahanmuutto mainittuna	Maksimi	Hankkeet kirjattu strategia-asiakirjoihin ja kirjattu jokin keskeinen/ useita merkityksellisiä hankkeita
Pohjois-Pohjanmaa (Oulu)	Koulutus- ja työperäinen maahanmuutto mainittuna	Keskiarvoinen	Hankkeet mainittu tai perustasoiseksi arvioitu ohjelmadokumenteissa
Lappi (Rovaniemi)	Koulutus- ja työperäinen maahanmuutto mainittuna	Maksimi	Hankkeet mainittu tai perustasoiseksi arvioitu ohjelmadokumenteissa
Etelä-Pohjanmaa (Seinäjoki)	Koulutus- ja työperäinen maahanmuutto mainittuna	Maksimi	Hankkeet mainittu tai perustasoiseksi arvioitu ohjelmadokumenteissa

* Asteikko 1 Ei maahanmuuttoa mainittuna, 2 Maahanmuutto ja kotoutuminen mainittuna, 3 Koulutus- ja työperäinen maahanmuutto mainittuna/ ** Arvioasteikko palvelulupauksen laadun perusteella, 2 minimi, 3 keskiarvoinen, 4 maksimi/ *** Asteikko 1 Hankkeet mainittu tai perustasoiseksi arvioitu ohjelmadokumenteissa, 2. Hankkeet kirjattu strategia-asiakirjoihin ja kirjattu jokin keskeinen/useita merkityksellisiä hankkeita

Taulukosta 5 ilmenee, kuinka käynnistyvän ohjelmakauden 2022–2025 maakuntastrategioissa ja -ohjelmissa on kaikissa huomioitu maahanmuuttajien kotoutuminen sekä yleisemmällä tasolla että työ- ja koulutusperäinen maahanmuutto omana teemanaan. Edellisen maakuntaohjelmakauden aikana maakunnissa oli pääosin vieraskielisten määrästä riippuen eroa siinä, mainittiinko maahanmuutto maakuntaohjelmissa tai -strategioissa. Dokumenttiaineiston analyysin perusteella valtakunnallisilla maahanmuuttoa edistävillä linjauksilla, maakuntien osaavan työvoiman tarpeella ja lakisääteisillä velvoitteilla on ollut vaikutusta siihen, että maahanmuutto ja myös koulutus- ja työperäinen maahanmuutto huomioidaan maakuntastrategioissa ja -ohjelmissa.

Maakuntaohjelmissa on huomioitu kotouttamislain lisäksi alueiden kehittämislain mukaiset alueiden kehittämistä edistävät toimenpiteet, joilla tuetaan asukkaiden työllisyyttä, osaamista, yhtäläisiä mahdollisuuksia ja sosiaalista osallisuutta sekä maahanmuuttajien kotoutumista. Maakunnallinen näkökulma on voimistunut myös siksi, ettei keskuskuntien ulkopuolisilla pienemmillä alueen kunnilla ei ole ollut riittävästi erityisasiantuntemusta eikä palveluita maahanmuuttajien asettautumisen eikä integroitumisen tueksi. Maakuntaohjelmiin tehdyt linjaukset ovat siten edistäneet maahanmuuttajien kotouttamiseen sekä koulutus- ja työperäiseen maahanmuuttoon liittyvien toimenpiteiden suunnittelua.

Suoraan maahanmuuttoon liittyvien ohjelmien tavoin maakuntaohjelmassa huomioidaan sekä kansainvälisten osaajien houkutteluun että maahanmuuttajien integroitumiseen liittyvät asiat. Tästä on esimerkkinä Pirkanmaan maakuntaohjelma, jossa on asetettu tavoitteeksi kehittää kansainvälistymistä tukevia palveluita ja rakenteita mm. yritysten rekrytointien tueksi sekä kansainvälisten opiskelijoiden ja osaajien pysymiseksi alueella. Maakuntaohjelmaan kirjattuna tavoitteena on luoda käytäntöjä, palveluita ja yhteistyötä, joilla edistetään maahanmuuttajien kotoutumista ja juurtumista paikallisiin yhteisöihin. Maakuntaohjelmissa on useita maahanmuuttoon liittyviä visioita ja kansainvälisyys on läpileikkaava teema monessa tavoitteessa. Maakuntaohjelmissa on vahvemmin esillä aluekehityksen näkökulmasta kansainvälisten osaajien näkökulma, kun kuntien kotouttamisohjelmissa huomioidaan vahvemmin humanitaarisista syistä Suomeen tulleiden tilanne.

Aineiston perusteella Pohjanmaalla on maakunnan tavoitteiden mukaisesti sisällytetty maahanmuutto läpileikkaavana kaikkiin keskeisiin strategioihin. Pohjanmaalla maahanmuutto sisällytetään maakuntaliiton, ELY-keskuksen ja kuntien peruspalveluiden kaikkiin strategioihin, sillä alueella luodaan työllisyyden ekosysteemiä ja pyritään luomaan toimintamallia eri osapuolten yhteistyöhön.

Taulukon kolmannesta sarakkeesta näkyy, kuinka Hämeessä, Etelä-Savossa ja Pohjois-Pohjanmaalla on hieman kirjattu keskimääräistä vähäisemmin ELY-keskusten ja OKM:n tulosopimukseen koulutus- ja työperäiseen maahanmuuttoon liittyviä konkreettisia suunnitelmia. Vaikka OKM-korkeakoulujen palvelulupaukset saattavat olla perustasoa, esimerkiksi

Kanta-Hämeessä paikallista **Kokka kohti Suomea** -toimintaa koordinoi toisen asteen oppilaitos, jolla on hyvät yhteydet paikallisiin työmarkkinatoimijoihin.

Taulukon neljännessä sarakkeesta ilmenee, kuinka Uusimaa, Varsinais-Suomi, Pohjanmaa, Pirkanmaa, Satakunta, Keski-Suomi, Pohjois-Savo ja Kainuu ovat maakuntia, joissa hanketoiminta kuten **Talent Boost -toiminta** näkyy vahvemmin kirjattuna ohjelmiin tai strategiaan asiakirjoihin. Satakunta, Keski-Suomi, Pohjois-Savo ja Kainuu ovat maakuntia, joissa asuu keskimääräistä vähemmän vieraskielisiä asukkaita. Tästä syystä on luontevaa, että maahanmuuttopolitiikkaa kehitetään etenkin hankkeiden kautta. Hankevetoisuuden vähäisempi merkitys ei kerro siitä, etteikö Lapissa, Kaakkois-Suomessa, Hämeessä, Pohjois-Karjalassa, Etelä-Savossa, Pohjois-Pohjanmaalla tai Etelä-Pohjanmaalla kehitettäisi kansainvälisten osaajien houkutteluun ja asettautumiseen liittyviä asioita. Näillä alueilla muissa ohjelmissa, kuten maakuntaohjelmassa, korostetaan esimerkiksi maakunnassa olemassa olevaa viranomaisten ja yhteistyötahojen verkostoa sekä tuoda esille eri toimijoiden rooli maahanmuuttajapolitiikan toimeenpanossa.

5.1.2 Maakuntaohjelmien ja muun alueellisen kehittämistyön merkitys kotoutumisen edistämisen tukena

Selvitystä varten tehtyjen haastatteluiden perusteella maakuntaohjelmat ovat maakunnan yleistasoisia strategisia ohjelmia, jotka eivät ohjaa lakisääteisesti toimintaa, vaan jokainen taho huomioi ohjelma-asiakirjan tavoitteet oman organisaationsa näkökulmasta. Maakuntaohjelmat ovat myös rahoituksen ohjauksen väline, jolloin siihen kirjatut kansainvälisyyteen liittyvät tavoitteet ovat merkityksellisiä kuntien näkökulmasta. Maakuntaohjelmat ohjaavat etenkin rakennerahastojen ja aluepoliittisten hankkeiden ja ohjelmien rahoittamista, jolloin niillä voidaan suunnata aluekehittämisen resursseja maahanmuuttajien kotoutumisen tukeen ja työllistymisen edistämiseen. Toisaalta hankeperusteista työtä kritisoidaan paljon, sillä se ei tue pitkäjänteistä ohjelmallista maahanmuuttopolitiikan kehittämistä.

Maakuntastrategioiden ja -ohjelmien koetaan soveltuvan hyvin maakuntien keskuskuntien ja suurten kuntien tilanteeseen, sillä maahanmuuttajien määrä on tarpeeksi suuri ja kotoutumista tukeva palvelutarjonta on kattavampi. Ohjelmilla ei sen sijaan koeta olevan yhtä merkittävää ohjausvaikutusta pienissä maaseutumaisissa kunnissa, joissa asuu vähän maahanmuuttajia ja huonojen julkisten kulkuyhteyksien vuoksi matkustaminen kotoutumista tukeviin palveluihin voi olla hankalaa. Pienemmillä kunnilla ei ole tarjolla erityispalveluita eikä osaamista maahanmuuttajien houkuttelemiseksi alueelle eikä palveluita kotoutumisen tueksi. Lisäksi pääkaupunkiseudun tilanne on erilainen ja maakuntien edustajat tuovat esille, ettei vastaavia malleja voida toteuttaa sellaisenaan muilla alueilla.

Maakunnissa on esimerkiksi omia verkostoja ja alustoja, mitä ei huomioida valtakunnallisten sivustojen ja alustojen käyttöönotossa.

Pienemmistä kunnista esimerkiksi humanitaarisista syistä Suomeen tulleet muuttavat edelleen keskuskuntiin, joissa ei ehditä sopeuttaa palveluja muuttajien tarpeisiin. Tarvetta on resursseille ja nopealle palveluiden käynnistämiseksi. Vaikka hallitusten tavoitteena on ollut hajasijoittaa pakolaisia eri puolelle Suomea, kuitenkin suuri osa heistä suuntautuu ajan kuluessa pääkaupunkiseudulle, osa myös Varsinais-Suomeen ja Pirkanmaalle (Sjöblom-Immala 2016) Esimerkiksi vuonna 2020 Helsinkiin muutti 627 oleskeluluvan joko pakolaisaseman tai toissijaisen suojelun perusteella saanutta turvapaikanhakijataustaista henkilöä, joista suurin osa siirtyi Helsinkiin itsenäisesti tai vastaanottokeskuksen avustamana⁶. Toisaalta sekä suurempien että pienempien kuntien näkökulmasta maakunnallinen yhteistyö maahanmuuttoa edistävässä työssä on tärkeää, sillä se vahvistaa pienten kuntien vastuuta maahanmuuttajien kotouttamisessa ja vähentää suurten kuntien kokamaa väestöpainetta ja sen myötä uusien palveluiden järjestämistä.

Maakunnallisten maahanmuutto-ohjelmien ja kuntien kotouttamisohjelmien tavoin myöskään maakuntaohjelmissä ei useinkaan erotella koulutus- ja työperäistä maahanmuuttoa humanitaarisista syistä alueelle muuttamisesta. Maakuntaohjelmissä korostetaan alueen elinvoimaisuuden näkökulmasta kansainvälisten osaajien houkuttelemista ja työllisyyttä. Haastatteluiden mukaan maakuntaohjelmissä ei ole painotettu eri taustaisten asukkaiden hyvinvoinnin teemaa vahvasti sen vuoksi, että kunnat kirjaavat sen omiin strategioihinsa ja ohjelmiinsa terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen lakisäätelöiden tehtävien vuoksi. Maakunnallisia ohjelmia ja malleja pidetään mielekkäämpinä alueen elinkeino- ja väestörakenteiden näkökulmasta verrattuna valtakunnallisiin ohjelmiin. Maakunnissa voidaan huomioida elinkeinoelämän tarpeet mm. eri ammattialojen osaamistarpeiden kartoitusten laatimisen sekä alueen kärkitoimialoja tai työvoimapula-aloja koskevien kartoitusten ja ennakkointien avulla. Tärkeä yhteinen tavoite on ollut maakunnissa työvoiman saatavuusharkintaan vaikuttaminen, sillä se on valtakunnallisten viisumikäytäntöjen kehittämisen ja oleskelulupaprosessien nopeuttamisen lisäksi keskeinen keino maakunnan strategiaan tavoitteisiin pääsemiseksi. Alueiden pitovoiman näkökulmasta suuri haaste on maahanmuuttajien työlupaprosessien hitauden lisäksi perheen yhdistämiseen tarkoitettujen tulorajat. Tulorajat estävät mm. telakoilla työskentelevillä ja start up -yrittäjillä perheen saamisen Suomeen ja sen myötä vähentävät kiinnostusta asettautua Suomeen pysyvämmiin.

Maakuntaohjelmien vahvuutena on maahanmuuton edistämisen kannalta se, että ne laaditaan yhteistyössä eri tahojen kanssa ja saadaan sen myötä aikaan yhteistä tahtotilaa. Tärkeitä toimijoita ovat maakuntaohjelmia valmistellaan monialaisessa yhteistyössä.

6 <https://ulkomaalaistaustaisethelsingissa.fi/fi/pakolaiset>

Valmisteluissa ovat olleet mukana maahanmuutto- ja kotoutumisasioiden neuvottelukunnat, kauppakamarit, yrittäjäjärjestöt ja eri koulutustasojen oppilaitokset, jotka ovat olleet mukana valmisteluissa kaupunkien, TE-toimistojen ja ELY-keskusten kanssa. Myös kaupunkien elinkeino- ja kehittämissyhtiöt ovat myös mukana tärkeänä toimijana etenkin koulutus- ja työperäisen maahanmuuton edistämässä. Yhteinen ohjelmien laatimistyö on ollut tärkeä yhteisen tahtotilan luomiseen myönteisesti vaikuttanut tekijä, jonka myötä on esimerkiksi käynnistetty vähemmän kuntakohtaisia ja enemmän alueellisia kehittämistoimia.

Toisaalta maakuntatasolla hankerahoituksen haasteet liittyvät siihen, että rahoitukset ovat määräaikaista ja pirstaleisia. Alueellista näkökulmasta erilaiset rahoitusmallit ja mekanismit ovat haasteellisia, sillä ne ns. silppuavat toimintaa ja vaikeuttavat tiedonsiirtoa. Erilaisia rahoitusmuotoja ei ole yhdistetty eikä niitä ole helppo yhdistää kokonaisuudeksi. Eri toimijoilla ja rahoituksilla tehdään osin samoja toimenpiteitä, jolloin paikallisella tasolla ei pystytä luomaan strategista maahanmuuttoa ja kotoutumista edistävää kokonaispakettia. Nykyinen rahoitusmalli ei siten tue ekosysteemiajattelua, kun eri organisaatioiden kilpailu hankerahoituksesta vaikeuttaa yhtenäisen paikallisen maahanmuuttopoliittisen kokonaisuuden muodostumista.

5.2 Maakunnallinen muuttopolitiikka kansainvälisten opiskelijoiden ja työvoiman houkuttelussa ja asettautumisessa

5.2.1 Kansainvälisten opiskelijoiden houkuttelu ja asettautuminen

Sen lisäksi, että maahanmuutto on kirjattu maakuntaohjelmiin, etenkin paikallisten ammattikorkeakoulujen mutta myös yliopistojen strategiset kärjet vaikuttavat maahanmuuttopolitiikan toteuttamiseen. Kansainvälisten opiskelijoiden houkuttelun lisäksi tärkeänä pidetään sitä, että opiskelijoiden kotouttamista tehdään yhteistyössä kuntien ja maakuntaliiton kanssa. Oppilaitosten strategioiden lisäksi kuntien strategiat vaikuttavat kansainvälisten osaajien houkuttelua ja asettautumista koskeviin linjauksiin. Kaupunkien rooli työllisyydenhoidossa tulee kasvamaan TE2024-uudistuksen myötä ja jo nykyisin kuntakokeilualueilla vastuu työttömien maahanmuuttajien palveluista on siirtynyt kuntiin. Tämä on vaikuttanut siihen, että kunnat ovat ryhtyneet kehittämään vieraskielisille tarkoitettuja palveluita, jotta kansainvälisten osaajien työllistäminen ja rekrytoiminen myös kunnan omiin palveluihin lisääntyisi. Kuntastrategioiden lisäksi kansainvälisyys on huomioitu kuntien pormestariohjelmissa siten, että esimerkiksi Pirkanmaalla ohjelma on laadittu valtuustokauden ylittävästi vuoteen 2030 asti maahanmuuttajien kotoutuminen ja osallisuus huomioivasti. Myös Kaakkois-Suomessa laadittavassa

maahanmuutto-ohjelmassa käytetään pidempää 2027 aikataulua, jotta se ulottuisi yli hallituskausien ja EU-rahoituskauden loppuun asti.

Määrällisiä tavoitteita kansainvälisten opiskelijoiden tavoittamisessa pidetään haasteellisenä, kun huomiota pitää kiinnittää myös paikallisen peruspalvelujärjestelmän toimivuuteen, kuten asuntojen saatavuuteen ja maahanmuuttajan vastaanottamista tukeviin palveluun. Maahanmuuttajille tarkoitetuissa palveluissa toimivien ja korkeakoulujen edustajien välisessä yhteistyössä on jossain määrin haasteita. Korkeakoulujen SIHME-toiminta eli maahanmuuttajille tarjottava ohjaus- ja neuvontapalvelu, jossa tarjotaan mm. osaamisen tunnistamista sekä kouluttautumisen ja työllistymisen tukea, ei ole aina kytkeytynyt alueen kehittämiseen. Toisaalta korkeakouluissa on vahvuutena sen, että ne tekevät myös maakuntarajat ylittävää yhteistyötä kansainvälisten opiskelijoiden tukemiseksi. Tästä on esimerkkinä kansainvälisten opiskelijoiden saamiseen ja tukemiseen liittyvä yhteistyö Lappeenrannan teknillisen korkeakoulun sekä Lahden ammattikorkeakoulun välillä ja Itä-Suomen yliopiston välillä. Lappeenrannan teknillinen yliopisto tekee yhteistyöstä ammattikorkeakoulujen lisäksi myös maakuntaliiton Aasia-osaamiskeskuksen kanssa siten, että yhteistyötä pyritään skaalaamaan myös toisen asteen ammatillisten oppilaitosten kanssa.

Korkeakoulutettujen työllistyminen opintojen jälkeen vaikuttaa siihen, miten onnistuneiksi strategiset linjaukset koetaan. Myös kansainvälisten opiskelijoiden puolisoiden työllistyminen on kriteeri, jolla määritellään maahanmuuttopoliittisten strategisten linjausten onnistuneisuutta. Haastattelujen mukaan korkeakoulut tarkastelevat opiskelijoiden tilannetta kapeammasta näkökulmasta kuin muut toimijat, jotka huomioivat maahanmuuttajien tarpeet kokonaisvaltaisemmin ja korostavat enemmän myös työnantajien tarvetta osaavan työvoiman saamiseksi. Tässä suhteessa korkeakoulujen ei koeta vielä tekevän riittävästi työnantajayhteistyötä kansainvälisten opiskelijoiden saamiseksi harjoittelu- ja työpaikkoihin. Kansainvälisten osaajien asettautumista tuetaan opintojen aikaisen viihtyvyyden edistämisen lisäksi myös panostamalla kehityspolkuihin opintojen jälkeen. Monilla opiskelijoilla tulee haasteita työllistymisessä jo työharjoitteluvaiheessa, joten elinkeinoelämäyhteistyö on tärkeää Suomeen opintojen jälkeen jäämisen kannalta. Alueellisella tasolla tässä on mietitty mm. yrittäjyyttä keinona työllistyä opintojen jälkeen. Korkeakoulujen urapalvelut tekevät yhdessä **Talent Boost** -toiminnan kanssa vaikuttamistyötä, jonka tavoitteena on vaikuttaa työnantajien näkemyksiin kielitaitovaatimuksista ja tuoda esille mahdollisuutta, että kansainväliset opiskelijat pystyisivät työskentelemään englannin kielellä.

Kansainvälisten opiskelijoiden työllistymistä voidaan edistää myös kehittämällä osaamisen tunnistamista ja tunnustamisesta. Myös tutkimusten mukaan (mm. Sakko 2015) monet maahanmuuttajat ja myös korkeakoulutetut henkilöt työskentelevät nykyisin ns. sisääntuloammateissa eli tehtävissä, joissa kieli- tai ammattitaidon tarve on vähäistä. Maahanmuuttajalla voi olla ammattiosaamista esimerkiksi öljyntuotannosta, jolle ei tarvetta suomalaisilla työmarkkinoilla. Kuitenkin esimerkiksi lyhyellä muuntokoulutuksella

suomalaisille työmarkkinoille soveltumattomalla ammattitaustalla olevia maahanmuuttajia saataisiin töihin aiempaa nopeammin. Poikkeuksen tästä tekevät laillistetut ammatit, kuten hoitoalla lääkärin ja sairaanhoitajan tehtäviin suuntaavat, jotka tarvitsevat osaamisen tunnistamisen ja tunnustamisen lisäksi pidempiä koulutuspolkuja.

5.2.2 Kansainvälisen työvoiman houkuttelu ja asettautuminen

Maakunnissa tehdään yhteistyötä mm. Aasian maiden ja Intian kanssa kansainvälisen työvoiman houkuttelemiseksi Suomeen. Maakuntien näkökulmasta TE-palveluissa tarvitaan EURES-toiminnan lisäksi EU/ETA-alueen ulkopuolisten kolmansien maiden yhteistyötä, sillä esimerkiksi Kainuussa Venäjä on tärkeä koulutus- ja työperäisten maahanmuuton lähtömaa. Työnantajien osallistamisessa ja alueiden houkuttelevuudessa ovat tärkeitä kuntien kehittämissyhtiöt, jotka voivat tehdä markkinointia ja brändäystä. Myös kauppakamarit ja yrittäjäjärjestöt tekevät työtä maakuntien vetovoimaisuuden edistämiseksi. Toisaalta viranomaisten näkökulmasta strategisen yhteistyön tekemisessä on haasteena se, että työnantajien työvoiman tarpeet ilmenevät nopeasti eivätkä työnantajat tee riittävästi ennakoivaa työtä. Työnantajat toimivat itsenäisesti liiketaloudellisilla periaatteilla, eivät useinkaan lähde strategiseen yhteistyöhön osaavan työvoiman saatavuuden turvaamiseksi eivätkä toimi riittävän pitkäjänteisesti ja johdonmukaisesti maahanmuuttajien rekrytoimiseksi.

Maakuntaohjelmissa ja muissa strategia-asiakirjoissa tuodaan esille vetovoiman lisäksi vahvasti pitovoima eli se, kuinka maahanmuuttajat tulisi saada pidettyä kotouttamisen tuen keinoin maakunnassa. Merkittävä viimeaikainen muutos on ollut siinä, että osajien houkuttelun ohella ovat korostuneet puolison työllistymiseen, lasten koulunkäyntiin ja muut arkielämän toimivuuteen vaikuttavat pitovoimatekijät. Kotoutuminen ja hyvät väestösuhteet vaikuttavat keskuskuntien lisäksi maahanmuuttajien pitovoimaan myös pienemmissä maakuntien kunnissa. Maakunnallisissa ohjelmissa ja linjauksissa huomioidaan työelämän vastaanottavuus, kaksisuuntainen kotoutuminen sekä henkilöstön kieli- ja kulttuuritietoisuuden lisääminen. Moninaisuuden johtamisen osaaminen on keskeistä Suomen vetovoimaisuuden kannalta. Kuntien, ELY-keskusten ja yritysten edustajat tekevät työpaikan johtamisen moninaisuutta edistävää työtä, jolla tuetaan maahanmuuttajien työllistymistä. Mm. Pohjanmaalla on tehty videoita kannustamaan ja helpottamaan työnantajien kansainvälisiä rekrytointeja.

Haastatteluissa todettiin, kuinka ”palvelut eivät riitä, vaan tarvitaan paikka yhteiskunnassa”. Tästä näkökulmasta järjestöjen rooli on tärkeä. Työ- ja elinkeinoministeriön kotoutumisen kumppanuusohjelman tavoitteena on tukea kotoutumista ja yhteiskunnan vastaanottavuutta edistävää työtä vahvistamalla monialaista ja moniäänistä yhteistyötä. Kumppanuusohjelmalla on jossain määrin vaikutusta maakuntatason ohjelmatyöhön, mutta toisaalta jo aiemmin vahvasti yhteistyötä kolmannen sektorin kanssa tehneet toimijat eivät

kokeneet sen merkitystä suureksi. Kumppanuusohjelma on tarpeen etenkin suuremmissa kunnissa, kun etenkin pienemmissä kunnissa toimii hyvin yhteistyö paikallisten monikulttuurisuusjärjestöjen kanssa. Osittain ruotsinkielinen Varsinais-Suomi ja Pohjanmaa ovat onnistuneet pitovoimassa osin siksi, että yhteisöjen vastaanottavuus on ollut suuri. Lisäksi ruotsin kieli on myös helpommin opittavissa suomen kieleen verrattuna.

Järjestöt tekevät monialaista yhteistyötä kuntien ja TE-palveluiden maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi. Järjestötoimijoiden rooli vaihtelee alueittain. Joillakin alueilla, kuten Vantaalla, Turussa ja Kaakkois-Suomessa, järjestöillä on merkittävä rooli kotoutumisen tuen järjestämisessä. Kaakkois-Suomessa Eksotessa toimii kotoutumisen kokemusasiiantuntijoita, jotka auttavat palveluiden kehittämisessä omakohtaisen näkökulmansa kautta. Vantaalla pyritään tukemaan maahanmuuttajien toimintakykyä ja työllistymistä tsempparimallin avulla sekä kehitetään järjestöjen yhteistyönä kulttuuritietoista asiakasohjauksen mallia. Kansainväliset yhdistykset olisivat mielellään mukana ohjelmien ja strategioiden suunnittelussa, mutta se ei ole vielä näkynyt käytännössä paikallisessa kumppanuusohjelman toteuttamisessa. Tarvetta olisi monin paikoin lisätä myös ns. yleisjärjestöjen kuten urheiluseurojen osallistumista kotouttamista edistävään työhön.

Eri ammattialoilla on erilaiset suomen kielen taitovaatimukset. Maahanmuuttajien työllistymistä edistävät toimijat toivovat valtakunnallisia linjauksia siihen, minkä tasoista kielitaitoa vaaditaan työtehtävissä. Työpaikoilta tulee palautetta, että jos työnhakija ei osaa suomen eikä ruotsin lisäksi englantiakaan, työllistyminen on haasteellista myös ICT-alalle. Suomen kielen koulutus on haasteellista järjestää lyhyissä opinto-ohjelmissa. Toisaalta oppilaitosten harjoittelutukijärjestelmällä pyritään luomaan maahanmuuttajille heidän työllistymistään tukevia verkostoja, vaikkei riittävää suomen kielen taitoa vielä olisi-kaan. Lisäksi tohtoriopiskelijoiden työllistymistä ja kielitaitoa pyritään parantamaan yritysjaksoilla eli työharjoittelujaksoilla. Koulutuspolitiikan ja kotouttamisen hallintologiikan mukaisesti maahanmuuttajille tarjotaan ensin kielikoulutusta ja sitten ammatillista koulutusta, vaikka niitä pitäisi maakuntien toimijoiden näkökulmasta tarjota rinnakkain.

Haastatteluiden mukaan aluekehityksen näkökulmasta työllisyysastetta voidaan nostaa sekä edistää koulutus- ja työperäistä maahanmuuttoa voidaan tarjoamalla enemmän suomen kielen opetusta myös muille kuin työttömille maahanmuuttajille. Tarvetta on lisätä yhteistyötä seutukunnallisesti ja maakunnallisesti mm. oman äidinkielen opetuksen ja valmentavan Valma-opetuksen järjestämiseksi, sillä niitä ei ole tarkoituksenmukaista järjestää yksittäisille maahanmuuttajille kunnissa. Kielikoulutusten määrää ja soveltumista maahanmuuttajien tarpeisiin halutaan vahvistaa myös Suomessa jo asuville maahanmuuttajille. Hyviä kokemuksia on saatu Auralan settlementin jalkautuvasta osaamisen klinikasta, jossa tarjotaan räätälöityä koulutusta ja kielitaidon preppausta mm. lääkäreille diagnoosien tekemiseen. Tarvetta on myös sille, että työnantajat osallistuisivat yliopistojen ja työväenopiston kielikoulutuksen kustantamiseen. Yrityksen maksavat osan työpaikkasuomen

koulutuskustannuksista ja sitä pidetään osin hyvänäkin, kun yritykset ottavat itsekin vastuuta tarvitessaan työvoimaa.

Keskeiset havainnot

Maakunnissa suhtaudutaan myönteisimmin siihen, että alueella kehitetään uusia toimenpiteitä osaavan ulkomaisen työvoiman hankkimiseksi, luodaan yhteistä tahtotilaa maahanmuuttoasioiden edistämiseksi sekä huomioidaan koulutus- ja työperäinen maahanmuutto riittävästi maakunnan strategioissa ja linjauksissa riittävällä tarkkuudella. Toisaalta maakuntien käytännön toimia ei koeta riittävän vaikuttaviksi ja työnjakoa selkeäksi. Maakuntien toimijoiden ei koeta tekevän riittävästi yhteistyötä uusien osaajien houkuttelemiseksi.

Koulutus- ja työperäinen maahanmuutto on kirjattu kaikkiin uusimpiin maakuntaohjelmiin. Maakuntaohjelmissä korostetaan usein kansainvälisten osaajien houkuttelemista ja työllisyyttä alueen elinvoimaisuuden näkökulmasta.

Maakuntaohjelmien ohjausvaikutusta maahanmuuton edistämisessä pidetään hyvänä sen vuoksi, että ohjelmien valmisteluun osallistuu paljon alueen keskeisiä toimijoita. Toisaalta aluekehittämistä ja aluerahoituksen kohdentamista vaikeuttavat erilaiset rahoitusmallit ja mekanismit ovat haasteellisia.

Oppilaitosten strategiat ja kuntien strategiat ovat tärkeitä ohjausasiakirjoja, jotka vaikuttavat paikallistasolla maahanmuuton edistämiseen. TE2024-uudistukseen varautumiseksi ja kuntakokeilujen vaikutuksesta kunnat ovat ryhtyneet tarjoamaan palveluita maahanmuuttajille.

Hämeessä, Etelä-Savossa ja Pohjois-Pohjanmaalla, joissa maahanmuuttajien määrä on suhteellisen vähäinen, on kirjattu hieman keskimääräistä vähemmän ELY-keskusten ja OKM:n tulossopimukseen koulutus- ja työperäiseen maahanmuuttoon liittyviä konkreettisia suunnitelmia.

Uusimaa, Varsinais-Suomi, Pohjanmaa, Pirkanmaa, Satakunta, Keski-Suomi, Pohjois-Savo ja Kainuu ovat maakuntia, joissa hanketoiminta kuten Talent Boost -toiminta näkyy vahvemmin kirjattuna ohjelmiin tai strategisiin asiakirjoihin.

Satakunnassa, Keski-Suomessa, Pohjois-Savossa ja Kainuussa, joissa asuu keskimääräistä vähemmän maahanmuuttajia, maahanmuuttopolitiikkaa kehitetään etenkin hankkeiden kautta. Lapissa, Kaakkois-Suomessa, Hämeessä, Pohjois-Karjalassa, Etelä-Savossa, Pohjois-Pohjanmaalla ja Etelä-Pohjanmaalla korostuu hankkeiden sijasta mm. maakuntaohjelmaan kirjattu yhteistyö paikallisten toimijoiden kesken maahanmuuton edistämiseksi.

Kansainvälisten opiskelijoiden työllistyminen opintojen jälkeen on monin paikoin haasteellista, mikä vähentää kiinnostusta asettautua Suomeen. Ulkomailta muuttaneiden työntekijöiden haasteena on saada suomen kielen koulutusta, sillä työpaikalla annettavaa suomen kielen opiskelua käytetään suhteellisen harvoin.

Suomeen asettautumisen kannalta tärkeitä ovat peruspalvelut ja perheen huomioiminen mm. puoliso-ohjelmien avulla.

Järjestöjen rooli kotouttamisen tuessa vaihtelee alueittain. Tarvetta olisi saada maahanmuuttajajärjestöjen lisäksi yleisjärjestöt vahvemmin mukaan kotouttamista edistävään työhön.

6 Koulutus- ja työperäisen maahanmuuton nivoutuminen osaksi elinvoimastrategioita tai muita viranomaissuunnitelmia

6.1 ELY-keskuskohtainen maahanmuuton liikennevalokartta

Dokumenttianalyysin lopuksi maakunnille annettiin yhteispisteet käyttämällä summamuuttujaa. Summamuuttujan luokittelussa on huomioitu alueellisten maahanmuuttoliittisten strategioiden tai ohjelmien sisällöt, keskuskaupungin kotouttamisohjelmien sisällöt, maakuntaohjelmien sisällöt, ELY- ja OKM-tulossopimusten sisällöt sekä käynnissä olevat **Talent Boost** ja **Kokka kohti Suomea -hankkeet** sekä **SIMHE-toiminta**. Vieraskielisten osuus otettiin mukaan tarkasteluun siksi, että ohjelma- ja kehittämistyön laajuus haluttiin suhteuttaa vieraskielisten määrään. Vieraskielisten määrä alueella ei vaikuttanut luokitukseen, mutta tuo esille sen, onko ohjelma- ja strategiatyö yhteydessä nykytilanteeseen reagointiin vai tulevaisuutta koskevaan tahtotilaan.

Pisteitys on tehty siten, että niissä on yhteenlaskettu summamuuttujaksi taulukoiden 3–5 tulokset. Tavoitteena oli luoda liikennevalokartan mukainen malli, jossa maakunnat luokitellaan kolmeen ryhmään. Kuten edellä on todettu, selvityksen keskiössä on ollut koulutus- ja työperäisen maahanmuuton edistäminen, mikä on vaikuttanut luokituksiin.

Liikennevalokartan pisteitys on tehty seuraavasti:

- Maakunnallisesta maahanmuuttoliittisestä strategia- tai ohjelmaosioista sai 1–5 pistettä ja koulutus- ja työperäisen maahanmuuton huomioinnista 11 keskuskaupungin kotouttamisohjelmassa 1–2 pistettä. Liikennevalokartan selkiyttämiseksi erityisesti maahanmuuttoon liittyvien ohjelmien pistemäärä laskettiin yhteen ja luokiteltiin asteikolle 1–3⁷.
- Taulukoissa 5 esitetyt pisteet laskettiin sen sijaan käytettyjen arvojen mukaisesti. Erityisesti maakuntaohjelmista 1–3 pistettä, koulutus- ja työperäisen

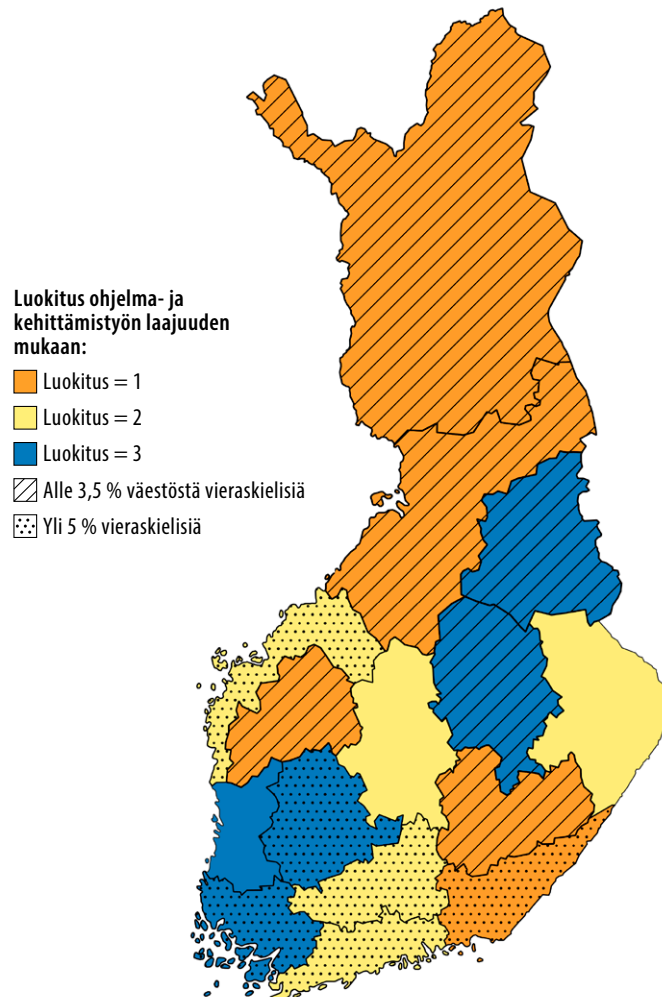
7 Arvo 1=3–4 pistettä, arvo 2 =5 pistettä, Arvo 3=6–7 pistettä

maahanmuuttopolitikan näkyvyydestä ELY- ja OKM-tulossopimuksissa 2–4 pistettä ja työperäistä maahanmuuttoa koskevien hankkeiden keskeisyydestä 1–2 pistettä.

- Näiden kahden vaiheen jälkeen muodostetun summamuuttujan pisteiden määrä vaihteli 8–12 välillä. Luokitus tehtiin kolmejakoisesti siten, että pisteet 8–9 saaneet kolme maakuntaa saivat arvon ”vähiten ohjelma- ja kehittämisaktiivisuutta”, pisteet 10 saaneet viisi maakuntaa arvon ”keskimääräisesti ohjelma- ja kehittämisaktiivisuutta”, ja pisteet 11–12 saaneet maakunnat saivat arvon ”eniten ohjelma- ja kehittämisaktiivisuutta” (ks. kuvio 14).

Kokonaispisteytys on suuntaa antava siksi, että siinä huomioidaan vain laadullinen dokumenttianalyysi. Pisteytyksessä painotettiin koulutus- ja työperäistä maahanmuuttoa. Maakuntien sijoitus ei siten kerro niiden onnistumisesta kansainvälisten osaajien houkutteluun ja kotoutumiseen liittyvissä asioissa, sillä analyysissä ei ole huomioitu käytännön toimenpiteiden tasolla tehtävää pitkäjänteistä työtä ja siinä onnistumista. Kuviossa 14 näkyvät myös vieraskielisten osuudet alueella. Liitteen taulukossa 1 näkyvät koostetusti liikennevalokartan taustalla olevat pistemäärät.

Kuvio 14. Kokonaisarvio maahanmuutto-ohjelmien ja kehittämistoimien laajuudesta maakunnittain ja tieto alueen vieraskielisen väestön osuudesta. (Vähiten ohjelma- ja kehittämisaktiivisuutta: yhteenlasketut arvot 8–9, keskimääräisesti ohjelma- ja kehittämisaktiivisuutta: arvo 10, eniten ohjelma- ja kehittämisaktiivisuutta: arvot 11–12).



Analyysin perusteella Varsinais-Suomi ja Pirkanmaa ovat suhteessa vieraskielisten osuuteen ja maahanmuuttajien huomioimiseen yhtä korkealla sijoitustasolla. Uudenmaan, Pohjanmaan ja Kaakkois-Suomen sijoitusta laskee ohjelmatason listauksissa se, ettei niillä joko ole Kaakkois-Suomen tavoin vielä valmiina maakunnallinen maahanmuutto-ohjelma tai Uudenmaan ja Pohjanmaan tavoin se, että niissä on vahvasti maahanmuuttopolitiikka muissa dokumenteissa kuin tässä selvityksessä kohteena ollutta ja näistä maakunnista puuttuvaa maakunnallista maahanmuutto-ohjelmaa. Satakunta, mutta etenkin Pohjois-Savo ja Kainuu ovat maakuntia, joissa on vähän vieraskielisiä, mutta suhteessa siihen vahvaa ohjelmallista maahanmuuttopoliittista ohjelma- ja kehittämistyötä. Kanta- ja

Päijät-Hämeessä, Pohjois-Karjalassa ja Keski-Suomessa sekä Pohjois-Pohjanmaalla, Lapissa ja Etelä-Pohjanmaalla tehdään vieraskieliseen väestöosuuteen suhteutetusti saman tasoisessa määrin maahanmuuttoon liittyvää ohjelmallista ja strategista kehittämistyötä. Etelä-Savossa ohjelmallisuus on suhteessa vieraskieliseen väestöön vähäisempään, mikä johtuu osin Simhe-toiminnan ja Talent Boost -hankkeiden vähäisemmästä roolista ja toistaiseksi käynnistyneen Kokka kohti Suomea -hankkeen tuoreesta käynnistymisestä.

6.2 Dokumenttien sisällöllinen analyysi

Koulutus- ja työperäisen maahanmuuttoon liittyvä dokumenttien sisällöllinen analyysi tehtiin excel-matriisin avulla. Tekstien analysointimatriisissa käytettiin kriteerien taustalla Talent Boostin Cookbookin mallia, jonka osiot ovat:

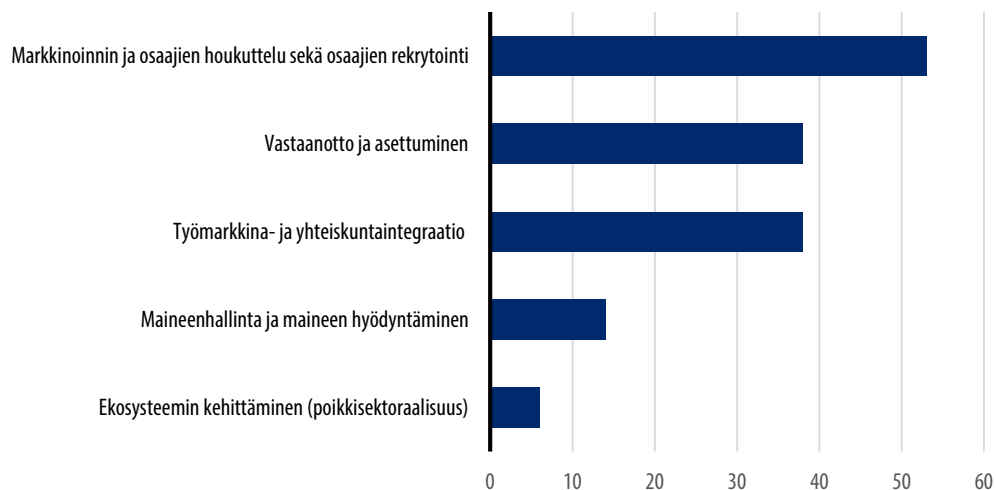
1. Vetovoimaisuus, kuten markkinointi- ja rekrytointitoimet
2. Vastaanotto, kuten ”pehmeän laskeutumisen” toimenpiteet
3. Integraatio eli toiminta, jonka tarkoituksena on auttaa kansainvälisiä osaajia asettumaan ja sopeutumaan pitkällä aikavälillä mm. ammatillisen ja sosiaalisen kotoutumisen näkökulmasta
4. Maine, kuten paikka- ja työnantajabrändäys ja lähettiläsmallit.
5. Ekosysteemin hallinta, kuten eri sidosryhmien toiminnan organisointi quadruple helix -toimintaympäristössä (viranomaiset, työnantajat, järjestöt, tutkimustoimijat)

Kuten edellisissä ohjelmien analysointimatriiseissa, kuviossa 15 esitettävät tulokset ovat laadullisia ja siten suuntaa antavia. Kuviossa esitetään, kuinka paljon mainintoja kuhunkin teemaan liittyen oli. Ohjelma-asiakirjoissa on eniten mainintoja markkinointiin sekä osaajien houkutteluun ja rekrytointiin liittyvistä asioista. Seuraavaksi eniten ohjelma-asiakirjoissa kerrottiin vastaanottoon ja asettautumiseen sekä työmarkkina- ja yhteiskuntaintegratioon liittyvistä asioista. Ohjelma-asiakirjoissa oli asetettu myös maineenhallintaan ja maineen hyödyntämiseen liittyviä asioita. Vähiten mainintoja oli ekosysteemin kehittämiseen liittyvistä asioista. Tämä on luonnollista siksi, että ekosysteemin kehittäminen on esillä **Talent Boost** -toiminnassa toisin kuin maakuntaohjelmissa tai perinteisen muotoisissa kotouttamisohjelmiin, joissa esitellään maahanmuuttajille tarkoitettuja eri sektoreiden tuottamia palveluita.

Ohjelma-asiakirjojen analysointi vahvistaa kuitenkin sen, että osaavan työvoiman saata vuus kytkeytyy samanaikaisesti vastaanottoon ja asettautumiseen sekä työmarkkina- ja yhteiskuntaintegratioon. Koulutus- ja työperäinen maahanmuutto vähintäänkin mainitaan maakunnallisissa ohjelma- ja strategia-asiakirjoissa. Suunnitteilla olevissa maahanmuutto-ohjelmissa huomioidaan osana koulutus- ja työperäinen maahanmuutto, ja

vastaavasti kaupunkien kotoutusohjelmissa huomioidaan myös koulutus- ja työperäinen maahanmuutto tai laaditaan siihen liittyviä erillisohjelmia. Maahanmuuttajien taustojen erilaisuus ja maahanmuuton moninaistuminen ovat vaikuttaneet siihen, ettei paikallisella tasolla ole laadittu erillisiä ohjelmia, vaan tuotu yhdenmukaisemmin esille eri ohjelmissa. Esimerkiksi Pohjanmaalla tehtävässä **Talent Coastline** -työssä tuodaan esille kansainväliset osaajat toimijuuden eikä maahantulosityn perusteella.

Kuvio 15. Dokumenttianalyysin tulokset temaattisesti luokiteltuna (mainontojen lukumäärä).



Julkisen sektorin lisäksi yritykset tekevät koulutus- ja työperäistä maahanmuuttoa koskevaa kehittämistyötä. Alueellisella tasolla paljon kansainvälistä rekrytointia tekeville yrityksillä kuten telakka-alan ja lääkealan yrityksillä ja niiden integroitumissuunnitelmilla on merkitystä maahanmuuttajien kotouttamiselle. Maahanmuuton edistämisen todetaan edellyttävän positiivista viestintää, kuten turvallisuuden ja hyvän elämän korostamista elämän, osallisuuden mahdollistumista ja peruspalveluiden saatavuutta. Työnantajat on tavoitettu markkinoinnin, tapahtumien ja kampanjoiden kautta sekä korostamalla start up toimintaa ja muuta yrittäjyyspolkuihin liittyvää työtä. Kansainvälisten opiskelijoiden ns. opiskelukuplaa on pyritty puhkaisemaan sillä, että esimerkiksi Salossa kunta on jalkautunut kampuksille IHT-pisteiden kautta antamaan pop up -neuvontaa kansainvälisille opiskelijoille.

Työ- ja koulutusperäistä maahanmuuttoa koskeviin suunnitelmiin on tullut konkretiaa etenkin International House-palveluiden kautta, jotka on tarkoitettu maahanmuuttajasiakkaille ja työntajille neuvonnan saamiseksi työvoiman rekrytointiin liittyvissä kysymyksissä. Koulutus- ja työperäisen maahanmuuton edistäminen on vahvistunut paikallisella tasolla, kun toimijat ovat suunnitelleet ja tarjoavat yhteisesti ohjaus- ja

neuvontapisteissä virtuaalista ja lähiohjausta. International House palvelut ovat tärkeitä yhteistyön rakentajia, sillä erilaisten yhteisryhmien ja palveluiden kautta on saatu osallistettua myös toisen asteen oppilaitokset, korkeakoulut ja työnantajat mukaan toimintaan. IH-toiminnan vahvuutena on ollut sen yhteys työmarkkinoihin verrattuna perinteisiin viranomaispainotteisiin ohjaus- ja neuvontapalveluihin.

IH-palveluissa on toisaalta haasteena sen hankeperusteisuus, sillä henkilöstön sitouttaminen ja toiminnan pitkäjänteinen kehittäminen ei mahdollistu toisin kuin pysyvässä rahoituksessa. Myös IH-palveluiden näkökulmasta tärkeänä pidetään sitä, ettei koulutus- ja työperäistä maahanmuuttoa eriytetä liiallisesti muusta maahanmuutosta. Etenkin ohjaus- ja neuvontapalvelut ovat tärkeitä kaikille maahanmuuttajille, sillä kaikilla on tarvetta yksilöllisille palveluille. Maahanmuuton edistäminen ei ole haastatteluiden mukaan ”pikavoittojen saamista, vaikka poliittisella agendalla on suoraviivaista ajattelua”.

Selvitystä varten toteutetussa työpajassa korostettiin kuntien erilaisuutta saman maakunnan sisällä. Tärkeää on huomioida, ettei asettautumista ja kotoutumista tukevia palveluita ole mielekästä erotella suurimmassa osassa Suomea. Maahantulositystä ja oleskeluluvan tyypistä riippumatta ulkomailta muuttaneilla ovat samat asiat edessä, kuten kielen oppiminen, sosiaaliset verkostot ja ammatillinen koulutus sekä etenkin ohjauksen ja neuvonnan tarve.

Talent Boost -toiminnassa korostetaan ekosysteemien rakentamista. Haastatteluiden mukaan Varsinais-Suomessa ja Pirkanmaalla koetaan, että poikkihallinnollinen yhteistyö ja alueellisesti kontaktit koulutus- ja työperäisen maahanmuuton edistämiseksi on toimivaa. Esimerkiksi Turussa on toimiva triple helix-malli, jossa tehdään yhteistyötä korkeakoulujen, yritysten sekä kuntien ja niiden kehitysyhtiöiden kanssa seudullisesti ja maakunnallisesti. Toisaalta myös alueilla, joissa asuu keskimääräistä vähemmän maahanmuuttajataustaisia henkilöitä, pyritään luomaan systemaattisia ja aktiivisesti toimivia maakunnallisia kansainvälisten osaajien, yritysten, oppilaitosten ja muiden tuki- ja palveluorganisaatioiden yhteistyörakenteita ja -verkostoja. Tästä on esimerkkinä Etelä-Savossa Kokka kohti Suomea -hankkeessa tehtävä työ. Samoin Etelä-Pohjanmaan, Lapin ja Kainuun kaltaiset maakunnat, joissa maahanmuuttaja-asukkaiden osuus on keskimääräistä vähäisempi, ovat panostaneet maahanmuutto-ohjelmien laatimiseen.

Talent Boostin haasteena on suurten kaupunkien näkökulmasta hankerahoitusperusteisuus sekä se, että toiminnalta puuttuu konkreettinen toimintasuunnitelma ja priorisointeja. Erilaisissa ohjelmissa ja suunnitelmissa huomioidaan maahanmuuttopolitiikka, mutta rahoitusratkaisuihin ei. Kuntien näkökulmasta ministeriöiden, lähinnä TEM:n, OKM:n, STM:n ja SM:n erilliset prosessit ja lähtökohdat sekä aiheuttavat haasteita kansainvälisyyden kehittämiseksi. Kunnat toivovat siirtymistä valtakunnallisella tasolla ilmiölähtöiseen hallinnonrajat ylittävään työhön, jollaista osa kunnista toteuttaa itse paikallistasolla.

Ilmiöpohjaisuutta tarvitaan, sillä ilman sitä ei saada kokonaisvaltaista toimintaa kuntien, oppilaitosten ja yritysten välillä.

Keskeiset havainnot

Maahanmuuttajien määrä ELY-keskusalueella ei ole suoraan yhteydessä ohjelmalliseen työhön, joka liittyy koulutus- ja työperäisen maahanmuuton edistämiseen. Varsinais-Suomessa ja Pirkanmaalla on suhteessa vieraskielisen väestön osuuteen maahanmuutto erilaisissa ohjelma- ja strategia-asiakirjoissa. Myös Hämeessä, Pohjois-Karjalassa ja Keski-Suomessa sekä Pohjois-Pohjanmaalla, Lapissa ja Etelä-Pohjanmaalla tehdään vieraskieliseen väestöosuuteen suhteutetusti saman tasoisessa määrin maahanmuuttoon liittyvää ohjelmallista ja strategista kehittämistyötä.

Satakunta, Pohjois-Savo ja Kainuu ovat maakuntia, joissa on vähän vieraskielisiä, mutta suhteessa siihen vahvaa ohjelmallista maahanmuuttopoliittista ohjelma- ja kehittämistyötä.

Etelä-Savossa ohjelmallisuus on suhteessa vieraskieliseen väestöön vähäisempään, mikä johtuu osin SIMHE-toiminnan ja Talent Boost-hankkeiden vähäisemmästä roolista.

Uudenmaan, Pohjanmaan ja Kaakkois-Suomen ohjelmaston luokitusta laskee tarkastelussa se, että niillä ei ole maakunnallista maahanmuutto-ohjelmaa, vaikka koulutus- ja työperäinen maahanmuutto huomioidaan muissa asiakirjoissa.

Maakuntaohjelmissa sekä maahanmuuttoon suoraan liittyvissä ohjelma-asiakirjoissa on eniten mainintoja markkinointiin, osaajien houkutteluun ja rekrytointiin liittyvistä asioista sekä vastaanottoon ja asettautumiseen, ja työmarkkina- ja yhteiskuntaintegraatioon liittyvistä asioista. Vähiten mainintoja oli ekosysteemin kehittämiseen liittyvistä toiminnasta.

Asiakirja-analyysin ja haastatteluiden mukaan osaavan työvoiman saatavuus kytkeytyy samanaikaisesti vastaanottoon ja asettautumiseen sekä työmarkkina- ja yhteiskuntaintegraatioon.

7 Selvityksen johtopäätökset ja kehittämisehdotukset

Selvityksen tavoitteena on ollut kartoittaa, millä tarkkuudella maakunnissa on linjattu maahanmuuttopoliittisia linjauksia ja miten maahanmuuttopoliittikka on linkitetty muuhun maakunnalliseen strategiseen kehittämistyöhön sekä selvittää, miten koulutus- ja työperäinen maahanmuutto on nivottu osaksi erilaisia elinvoimastrategioita tai muita suunnitelmia.

7.1 Onnistuminen maahanmuuton edistämisessä

Maahanmuutto ja myös koulutus- ja työperäinen maahanmuutto on kirjattu kaikkiin uusimpiin maakuntaohjelmiin. Tähän on vaikuttanut osaltaan se, että alueiden kehittämisen yhdeksi lakisääteiseksi tehtäväksi on asetettu maahanmuuttajien kotoutumisen tukeminen. Maakuntaohjelmien lisäksi ELY-keskusten ja OKM:n tulossopimuksiin on kirjattu paljon koulutus- ja työperäisen maahanmuuton edistämiseen liittyviä tavoitteita ja toimenpiteitä. Koulutus- ja työperäinen maahanmuutto on esillä teemana miltei poikkeuksetta lakisääteisissä kotouttamisohjelmissa, joita on laadittu suurimpien maahanmuuttaja-asukasmäärien kunnissa. Maakuntien maahanmuuttopoliittinen tahtotila näkyy siinä, että monissa myös vähemmän maahanmuuttaja-asukasmäärien alueilla ollaan laatimassa maakunnallisia maahanmuutto-ohjelmia. Aineistoanalyysin perusteella maahanmuuttajien määrä ELY-keskusalueella ei ole suoraan yhteydessä koulutus- ja työperäisen maahanmuuton edistämiseen ohjelmalliseen työhön, mikä kertoo osaltaan tahtotilasta maahanmuuton edistämiseksi.

ELY-keskusten rooli ohjelmien laadinnassa ja kotoutumisen tuessa on tärkeä, sillä se koordinoi kotoutumiskoulutuksen ja muiden tärkeiden työllistymistä tukevien palveluiden hankintaa. Maakuntaliittojen rooli on tärkeä strategioiden laatimisen tasolla, vaikka niiden vaikutusvalta maahanmuuttopoliittikan käytännön toimeenpanossa on ELY-keskuksia pienempi. Julkisella sektorilla on tehty paljon työtä toisin kuin työnantajapuolen edunvalvontaorganisaatioissa, joiden strategioissa ei huomioida riittävästi kotoutumisen tukea. Osin korkeakoulujen itsenäisyys vaikuttaa siihen, että ohjelmien ohjausvaikutukset jäävät josain määrin vähäisemmäksi.

Maakuntaohjelmat ovat myös rahoituksen ohjauksen väline, jolloin siihen kirjatut kansainvälisyyteen liittyvät tavoitteet ovat merkityksellisiä. Koulutus- ja työperäiseen maahanmuuttoon liittyvät ohjelmat ja suunnitelmat ovat osin pidemmällä verrattuna esimerkiksi suunnitelmiin, jotka liittyvät yleisemmin maakuntaudistukseen tai työllisyyspalveluiden siirtymiseen kuntien vastuulle. Maahanmuuttoon liittyvillä ohjelmilla ja ohjelmallisilla linkityksillä ennakoidaan osin TE2024 muutosta maakunnallisella näkökulmalla, sillä kotoutuskoulutusta, TE-yrityspalveluita ja muita kansainvälistä rekrytointia tukevia palveluita on tarkoituksenmukaista järjestää maakunnallisesti.

Maakunnallinen näkökulma maahanmuuton edistämisessä koetaan tarpeelliseksi, sillä esimerkiksi pienissä kunnissa ei ole riittävästi osaamista 1–2 käytettävissä olevalla henkilöllä. Maakunnallinen näkökulma on mahdollistanut sen, että kotouttamista tukevat palvelut voidaan järjestää mahdollisimman hyvin. Haasteena maahanmuuttopolitiikan linkittymisessä alueiden ja maakuntien muuhun kehittämistyöhön on sen resursointi, joka on nykytarpeisiin nähden liikaa painottunut hankerahoitukseen.

7.2 Haasteet maahanmuuton edistämisessä

Alueiden strategiatyö on haastatteluiden perusteella kohdallaan, mutta käytännön tasolla maahanmuuton edistäminen toteutuu vaihtelevasti. Kuviossa 14 kuvattu vertailu osoittaa sen, että alueiden välillä on isoja eroja siinä, miten strategioissa ja suunnitelmissa on maahanmuuttoon varauduttu. Vieraskielisen väestön määrä ei ole kaikilla alueilla suoraan yhteydessä siihen, miten laajasti maakuntien ohjelma- ja kehittämistyössä tehdään koulutus- ja työperäiseen maahanmuuttoon liittyviä linjauksia.

Ohjelmien haasteena on se, miten saadaan pidempikestoista vaikuttavuutta. Tähän on syynä se, että jos ohjelmissa korostetaan etenkin määrällisiä maahanmuuttoon liittyviä tavoitteita eikä huomioida riittävästi kotoutumista tukevien palveluiden tarjoamista ja kansainvälisten opiskelijoiden työllistymismahdollisuuksia opintojen jälkeen. Tällöin kehittämistoimien vaikutukset jäävät lyhytaikaisiksi. Ohjelmiin kirjatun yhteistyön toteutumiseen vaikuttaa osaltaan se, etteivät yliopistojen tavoitteet ole aina yhdensuuntaisia kuntien ja maakuntien kanssa. **Talent Boost** -toiminta ja tavoitteet ovat monialaisia, mutta tarvetta on lisätä tavoitteiden viemistä käytäntöön esimerkiksi priorisoivien toimenpidesuunnitelmien avulla.

Työperäisen maahanmuuton edistämiseen vaikuttavat selvitystä varten tehdyn kyselyn perusteella etenkin elinkeinoelämän lyhyen ja pidemmän aikavälin tarpeet sekä työnantajien toiminta. Selvitysaineiston mukaan haasteena on saada työnantajat mukaan ohjelmien toimeenpanoon, minkä vuoksi osassa ohjelmista on kirjattu työelämän vastaanottavuuteen liittyviä tavoitteita. Työnantajien osallistaminen on tärkeää etenkin

kansainvälisten opiskelijoiden integroitumisessa sekä työelämässä suomen kielen opiskelun järjestämisessä. Kielikoulutuspolitiikka ei ole useinkaan kytketty riittävästi koulutus- ja työperäisen maahanmuuton edistämiseen. Käytännössä tämä näkyy siinä, ettei työelämysuomen koulutusta ole voitu tarjota riittävästi. Myös se, ettei englanninkielisiä osajia ole pystytty työllistämään työpaikoille, kertoo tarpeesta lisätä tietoisuutta kielitaidosta ja mahdollisuuksista opetella suomen kieltä työn ohessa. Ohjelmiin on kirjattu työnantajien osallisuutta lisäävinä mm. tietopakettit, verkkosivut ja moninaisuuden johtamisen koulutukset. Maahanmuuttajien itsensä osallisuus on ollut vähäisempää kuin elinkeinoelämän tarpeiden huomioiminen. Maahanmuuttajien omat verkostot mainitaan ohjelmissa, mutta esimerkiksi maahanmuuttajien yritystoiminnan kuten yritysneuvonnan järjestämisessä ja maahanmuuttajien yritystoiminnan edellytysten huomioimisessa on alueellisia eroja.

MDI:n vuosittain toteuttaman kuntakyselyn mukaan maakuntien poliittiset päättäjät ja ylimmät virkamiehet eivät koe maahanmuuttajia selkeästi vielä voimavaraksi kaikilla alueilla. Tilanteeseen vaikuttaa osaltaan se, että monissa maakunnissa maahanmuuttajien määrä on ollut toistaiseksi vähäinen. Kuntakyselyn mukaan missään maakunnassa ei arvioitu kiitettäväksi ulkomaisen työvoiman hankinnan onnistumista. Ulkomaisten opiskelijoiden houkuttelu arvioitiin kohtalaiseksi tai hyväksi, mutta ei kiitettäväksi. Vaikka maakunnissa on syntynyt yhteistä tahtotilaa maahanmuuttoasioiden edistämässä sekä alueen vetovoiman ja houkuttelevuuden kehittämisessä, niin työperäisen maahanmuuton konkreettisissa keinoissa, maahanmuuttajien yrittäjyyden tukemisessa sekä suvaitsevien asenteiden ja arvojen edistämässä on onnistuttu heikommin. Maakuntien käytännön toimet maahanmuuton edistämiseksi eivät ole riittävän tehokkaita eikä työnjako ja toimijoiden yhteistyö uusien osajien houkuttelemiseksi ole riittävää.

Selvitysaineiston perusteella osaavan työvoiman saatavuus kytkeytyy samanaikaisesti markkinointiin, osajien houkutteluun ja rekrytointiin sekä vastaanottoon ja asettautumiseen sekä parempaan työmarkkina- ja yhteiskuntaintegraatioon. Maakunta- ja kuntatasolla ei pidetä mielekkäänä koulutus- ja työperäiseen maahanmuuttoon keskittymistä, vaan tarvetta on kaikkien maahanmuuttajataustaisten henkilöiden kouluttautumisen ja työllistymisen tukemiselle.

Jotta asettautuminen Suomeen onnistuisi paremmin, työelämän vastaanottavuuden lisäksi tarvitaan myönteistä viestintää, toimivat peruspalvelut sekä aiempaa laajempaa perheen huomioimista. Ohjelma-asiakirjoissa tuodaan esille maahanmuuttajille tarkoitettua ohjaus- ja neuvontapalveluita, IH-palveluita ja osaamiskeskustoimintaa, jotka ovat tärkeä osa muuta maakunnallista kehittämistyötä, jolla nivotaan koulutus- ja työperäisten asukkaiden palvelut osaksi muuta kotoutumista tukevaa toimintaa. Ohjelmien toivottuja vaikutuksia on hankalaa saavuttaa, koska rahoitus ei ole pysyvää.

Valtion erilaiset rahoitukset ja mekanismit sekä niiden asiakaskohderyhmittäiset mallit eivät tue alueella tehtävää työtä pitkäjänteisen yhteistyömallin rakentamisessa. Kunnissa ja maakunnissa on tavoitteena saada rahoitusta kaikkien maahanmuuttajaryhmien, niin koulutus- ja työperäisten maahanmuuttajien kuin jo maassa olevien maahanmuuttajien palveluille, kun nykyisin rahoitusta kanavoidaan pakolaisten vastaanoton kautta saatavan kuntarahoituksen ja kuntien vieraskielisyyskertoimen kautta. Nykyisen kuntien välisen valtionosuuksien tasausjärjestämän ei koeta tukevan pääkaupunkiseudulla tehtävää kotouttamista edistävää työtä, jota tarvitaan muualta Suomesta alueelle muuttaneiden maahanmuuttajien kouluttautumisen ja työllistymisen tueksi.

7.3 Kehittämisehdotukset

1. Määritelmät rajaavat tiukemmin koulutus- ja työperäistä maahanmuuttoa, kun käytännön työn tasolla kotoutumisen edistämistä halutaan tehdä laajemmin ulkomailta muuttamisen syystä riippumatta. Koulutus- ja työperäisen maahanmuuton edistämisen lisäksi maakunnissa on tarvetta edistää kaikkien maahanmuuttajataustaisten henkilöiden kouluttautumisen ja työllistymisen tukemiselle siitä riippumatta, mikä on ollut henkilön maahanmuuton peruste. Kokonaisvaltaisempi näkemys tulee esille mm. puoliso-ohjelmissa, joilla tuetaan kunnissa kansainvälisten osaajien puolisoitten kotoutumista sekä sosiaalista ja ammatillista verkostoitumista. Tällaista **maahanmuuttajaa elämää kokonaisuutena tarkastelevaa toimintaa tarvitaan nykyistä enemmän.**
2. Vaikka SIMHE-toiminta on käynnissä korkeakouluissa ja oppilaitoksissa on lisääntynyt työpaikkojen kanssa tehtävä yhteistyö koulutusreformin vaikutuksesta, aineiston perusteella korkeakoulujen ja oppilaitosten rooli kansainvälisen työvoiman houkuttelemisessa alueelle on ollut toistaiseksi suhteellisen vähäinen. **Myös korkeakouluille voitaisiin tarjota vastaavaa opiskelijoiden työllistymiseen perustuvaa vaikuttavuusrahoitusta kuin ammatillisilla oppilaitoksilla on.**
3. Se, etteivät maahanmuutto-ohjelmat ja suhtautuminen maahanmuuttoon ole yhteydessä alueiden vieraskielisten määrään, ei kerro strategisten ohjelmien ohjausvaikutuksesta. Esimerkiksi maakuntaohjelmissa oli vuosina 2018–2021 vaihtelua siinä, miten maahanmuutto oli huomioutu, kun vuosien 2022–2025 ohjelmissa on kaikissa myös koulutus- ja työperäiseen maahanmuuttoon liittyviä linjauksia. Ohjelmien ohjausvaikutus ei ole siten vielä nähtävissä kunnolla. Selvitysaineiston perusteella maahanmuuton edistämiseen on syntynyt tahtotilaa, mutta käytännön toimia tarvitaan lisää maakuntien tasolla. **Strategisten linjausten tukemiseksi tarvitaan konkreettisia**

keinoja ja ohjelmien laadintaan osallistuvien tahojen tiiviimpää yhteistyötä, jotta toiminta heijastaa tahtotilaa.

4. Ekosysteemit ovat yritysten, yrittäjien, tutkimuksen, julkishallinnon sekä kolmannen sektorin toimijoiden välille rakentuvia keskinäisriippuvuuden verkostoja. Ekosysteemiajattelu on ollut toistaiseksi vähäistä muissa maakunnissa kuin niissä, joissa asuu eniten maahanmuuttaja-asukkaita. **Kehittämistyön tueksi oli tarpeen vahvistaa verkostomaista ajattelua sen sijaan, että maahanmuuton edistäminen koetaan vain tiettyjen tahojen asiaksi.**
5. Työnantajat ovat keskeisessä asemassa työperäisen maahanmuuton edistämisessä ja kotoutumisen tuessa. Vaikka maahanmuutto-ohjelmien taustalla ovat elinkeinoelämän tarpeet, työnantajia on ollut haasteellista saada mukaan ohjelmalliseen ja strategiseen maahanmuuttopoliittiseen kehittämistyöhön. **Työnantajien kanssa tehtävää yhteistyötä on tarpeen tiivistää ja luoda matalan kynnyksen helposti käytettäviä palveluita myös pienten ja keskisuurten työpaikkojen tarpeisiin. Myös työpaikkasuomi-koulutusten markkinointia on tarpeen lisätä.**
6. Yhteistyöhön ja koulutukseen liittyvät haasteet voivat johtua osaltaan siitä, ettei työpaikkojen tilannetta ja näkemyksiä ole huomioitu riittävän asiakaslähtöisesti. Yhteistyön vahvistaminen ei merkitse siten vain sen määrällistä lisäämistä, vaan myös laadun korostamista. **Yhteistyön laadun korostaminen merkitsee työpaikkakohtaisuuden, yhteissuunnittelun, työpaikan omien tarpeiden huomioimisen, räätälöinnin ja palautteiden lisäämistä.**
7. Maahanmuuttopolitiikassa tarvitaan pitkäjänteistä ja pysyvää toimintaa. Lyhytaikaiset hankkeet ja erilaiset rahoitusmallit heikentävät toimintaa ja hankaloittavat toiminnan suunnittelua maakunta- ja kuntatasolla. **Kilpailu kansainvälisistä osaajista kiristyy entisestään, joten Suomessa oli tärkeää ryhtyä kehittämään rahoitusmallia, jolla maahanmuuttoa edistävää työtä voitaisiin tehdä käytännön toimenpiteiden tasolla strategisemmin.**
8. Ohjelma- ja strategiatyö on myös maahanmuuttoa edistävässä työssä valtiotavoista toimintaa. Vaikka alueilla eri tahot ovat mukana ohjelmien valmistelussa, ohjelmat ja strategiat eivät merkittävästi ohjaa paikallisten oppilaitosten, työpaikkojen ja muiden kansainvälisen työvoiman houkuttelun kannalta keskeisten toimijoiden työtä käytännön tasolla. **Kansallisen, alueellisen ja kuntatason ohjelma- ja strategiatyön tueksi olisi hyvä laatia toimeenpano-ohjelmia, joiden laadinnassa olisivat mukana paikalliset tahot. Yhteissuunnittelun lisäksi paikallisten toimijoiden osallistamista tukisi**

eri osapuolia hyödyttävä uudenlainen rahoitusmalli, joka sitouttaisi kansainvälisten opiskelijoiden ja työvoiman houkutteluun ja asettautumiseen pitkäjänteisemmin kuin nykyinen hankepainotteinen malli.

Liitteet

Liitetaulukko 1. Liikennevalokartan pisteytykset

Maakunta	A) Maa-kunnallinen maahanmuutto-ohjelma (asteikko 1–5)	B) Koulutus- ja työperäinen maahanmuutto kotoutumis-ohjelmissa (asteikko 1–2)	A+B yhteensä	A+B yhteen-lasketut luokiteltuna (1=3–4, 2=5, 3=6–7)	C) Maakunta-ohjelmat (asteikko 1–3)	D) ELY- ja OKM tulos-sopimukset (asteikko 1–2)	E) Kehittämishankkeet (asteikko 1–2)	Yhteispisteet (A–E)	Liikennevalo-luokitus
Uusimaa (Helsinki, Espoo, Vantaa)	3	2	5	1	3	4	2	10	2
Varsinais-Suomi	5	2	7	3	3	4	2	12	3
Kaakkois-Suomi (Kymenlaakso, Etelä-Karjala)	2	2	4	1	3	4	1	9	1
Pohjanmaa (Keski-Pohjanmaa ja Pohjanmaa)	1	2	3	1	3	4	2	10	2
Pirkanmaa	5	2	7	3	3	4	2	12	3
Häme (Kanta- ja Päijät-Häme)	5	2	7	3	3	3	1	10	2
Satakunta	4	2	6	3	3	4	2	12	3
Pohjois-Karjala	3	2	5	2	3	4	1	10	2
Keski-Suomi	3	1	4	1	3	4	2	10	2
Etelä-Savo	3	2	5	2	3	3	1	9	1
Pohjois-Savo	3	2	5	2	3	4	2	11	3
Kainuu	5	2	7	3	3	4	2	12	3
Pohjois-Pohjanmaa	3	1	4	1	3	3	1	8	1
Lappi	2	2	4	1	3	4	1	9	1
Etelä-Pohjanmaa	2	2	4	1	3	4	1	9	1

LÄHTEET

Jokinen E., Pitkänen S. & Luoma-Keturi N. (2021) Työperäisen maahanmuuton kannustimet ja esteet. Katsaus kirjallisuuteen ja politiikkatoimiin. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitykset 1/2021.

Koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton tiekartta 2035. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:74.

Sakko S. (2015) Ulkomaisen työvoiman rekrytointi Aineistolähtöinen sisällönanalyysi kuntasektorin toimintatavoista ja prosesseista. Acta Universitatis Ouluensis G Oeconomica 75. Oulun yliopisto, Oulun yliopiston kauppakorkeakoulu, Johtamisen ja kansainvälisen liiketoiminnan yksikkö.

Sjöblom-Immala H. (2016) Katsaus somalialaisten, irakilaisien ja afganistanilaisten maan sisäiseen muutto-
liikkeeseen Suomessa 2000-luvulla. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja TEM raportteja 27/2016

Valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:62.

Teknolohiateollisuus, <https://teknolohiateollisuus.fi/fi/ajankohtaista/uutinen/selvitys-ammattillisen-koulutuksen-reformi-osin-vastannut-tyoelaman-tarpeisiin>, Viitattu 12/2021.

Tietokannat

Tilastokeskus, Kototietokanta, <https://kototietokanta.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/Kotoutumisenindikaattorit>.

Verkojulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-327-768-7

Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi
Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi