

POLITIIKKATIETEET  
YHTEISKUNTATIETEIDEN TIEDEKUNTA  
LAPIN YLIOPISTO

Kansainvälisestä työvoimasta ratkaisuja julkisen talouden ongelmiin  
Hallinnan analyysi valtiotasoisista työperäisen maahanmuuton asiakirjoista

Kiia Lehtinen  
Pro gradu –tutkielma  
Kevät 2022

## Lapin yliopisto

Tiedekunta: Yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Työn nimi: Kansainvälisestä työvoimasta ratkaisuja julkisen talouden ongelmiin : Hallinnan analyysi valtiotasoisista työperäisen maahanmuuton asiakirjoista

Tekijä: Kiia Lehtinen

Koulutusohjelma/oppiaine: Poliittikatieteet/valtio-oppi

Työn laji: Pro gradu -tutkielma/Maisteritutkielma x Lisensiaatintutkimus \_\_

Sivumäärä: 94

Vuosi:2022

### Tiivistelmä:

Tutkielmassani tutkin työperäisen maahanmuuton hallintaa valtiotasoisista ohjelmista. Tutkielmassa pyrin löytämään, miten työperäistä maahanmuuttoa hallitaan. Selvitin hallintaa kolmen alakysymyksen kautta, joissa erittelin hallintaa aiheen ongelmallistamisen, hallinnan rationaalisuuksien ja hallinnan tekniikoiden kautta. Pohdin tutkielmassani myös valtion roolia hallinnassa ja sitä, millä tavoin aineistossa huomioidaan aikaisemman tutkimuksen tuomia haasteita työperäisen maahanmuuton edistämisessä tai siirtolaisten työmarkkina-asemassa. Teoreettinen viitekehyseni koostuu hallinnan analytiikasta.

Tutkielmani aineisto koostuu hallituksen maahanmuuttopoliittisista ohjelmista tai asiakirjoista. Otteeni on ylihallituskautinen, sillä mukana on Juha Sipilän hallituksen aikana tehty ohjelma sekä kolme Sanna Marinin hallituskaudella tehtyä ohjelmaa. Analyysimenetelmänä olen käyttänyt laadullista teoriaohjaavaa sisällönanalyysia.

Tutkielmani tulokset koostuvat alakysymyksiin vastaamisesta. Hallinnan syyksi muotoilin, että työperäisellä maahanmuutolla vastataan julkisen talouden heikkenemisen tuomiin ongelmiin. Toiseksi tulkitsin aineistosta rationaalisuuksia, eli hallinnan järkeilytyylejä, joita löysin kolme: elinvoimaraationaalisuus, kasvurationaalisuus ja pitovoimaraationaalisuus. Rationaalisuudet perustelevat työperäisen maahanmuuton edistämistä eri tavoin, mutta myös samanaikaisesti. Kolmanneksi etsin hallinnan tapoja ja keinoja eli tekniikoita. Erittelin löytämäni tekniikat kolmeen luokkaan: neuvonta; tiede, viestintä ja markkinointi sekä lainsäädäntö ja rakenteelliset muutokset. Työperäistä maahanmuuttoa hallitaan keskittyen suomalaisiin yrityksiin ja työnantajiin motivoimalla heitä rekrytoimaan ulkomailta, mutta myös pyrkimällä vaikuttamaan kansainvälisiin osaajiin ja heidän haluunsa tulla Suomeen ja jäädä tänne.

Avainsanat: työperäinen maahanmuutto, kansainvälinen työvoima, maahanmuuttopolitiikka, hallinnan analytiikka

x Tutkielma ei sisällä muita kuin tekijän/tekijöiden omia henkilötietoja.

# Sisällys

1 JOHDANTO .....	1
2 TYÖPERÄINEN MAAHANMUUTTO JA MAAHANMUUTTAJAN TYÖMARKKINA-ASEMA.....	5
2.1 Globaali työvoiman liikkuvuus ja sen haasteet.....	5
2.2 Työperäinen maahanmuutto Suomessa.....	7
2.3 Kansainvälisen rekrytoinnin haasteita .....	9
2.4 Ulkomaalaisten asema Suomen työmarkkinoilla.....	12
3 TEOREETTINEN VIITEKEHYS: HALLINNAN ANALYTIikka.....	18
3.1 Mitä on hallinta? .....	18
3.2 Hallinnan muotojen kehityskulku .....	22
3.3 Hallinnan analytiikan käsitteitä.....	24
3.3.1 Ongelmallistaminen .....	24
3.3.2 Rationaalisuudet.....	25
3.3.3 Tekniikat .....	26
3.4 Poliittisuus hallinnan analytiikassa .....	28
3.5 Hallintavallan tutkimuksen kritiikki .....	29
4 AINEISTO JA MENETELMÄ.....	32
4.1 Aineiston esittely.....	32
4.2 Laadullinen sisällönanalyysi .....	34
4.3 Maahanmuuttotutkimuksen kritiikki.....	37
5 ONGELMALLISTAMINEN.....	39
6 RATIONAALISUUDET .....	45
6.1 Elinvoimaraationaalisuus.....	45
6.2 Kasvurationaalisuus .....	51
6.3 Pitovoimaraationaalisuus .....	57
7 TEKNIIKAT .....	63
7.1 Neuvonta .....	63
7.2 Tiede, viestintä ja markkinointi .....	67
7.3 Lainsäädäntö ja rakenteelliset muutokset .....	72
8 JOHTOPÄÄTÖKSET.....	76
9 LÄHTEET.....	81

# 1 Johdanto

Muuttoliike on globaali ilmiö, jota on tapahtunut kautta aikojen. Nykypäivän valtiot säätelevät tarkasti sitä, kuka pääsee maahan asumaan ja millaisin ehdoin. Maahanmuuttopolitiikka on kuvaus siitä, mitä päätöksenteossa tavoitellaan ja tarkoitetaan esimerkiksi yhteiskuntaan sopeutumisella (Välimäki 2020a, 32). Suomi oli pitkään maastamuuttomaa eli luovutti työvoimaa ulkomaille, kunnes 1980-luvulta lähtien asetelma on kääntynyt toisinpäin (Heikkilä & Pikkarainen 2008, 42). Suomessa muuttoliike pitää väestönkasvun nousussa. Suomalaisessa politiikassa on alettu edistää työperäistä maahanmuuttoa Matti Vanhasen pääministerikaudella, kun julkaistiin Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma, jonka painopiste oli juuri työperusteisen maahanmuuton kehittämisessä. Aikaisemmin poliittiset ohjelmat olivat keskittyneet pakolaisuuteen. (Kerkkänen 2010, 7.)

Muuttajien ei kuitenkaan haluta olevan ketä tahansa. Erityisesti kiinnostus kääntyi aluksi huippuosaajiin ja asiantuntijoihin. Pääministeri Juha Sipilän hallituskaudella käynnistettiin Talent Boost -toimenpideohjelma, joka keskittyi juuri huippuosaajien houkutteluun (Työ- ja elinkeinoministeriö 2021). Kuitenkin esimerkiksi hoitoalan työvoimaongelmat osoittavat, että tarvetta löytyy Suomesta myös muulle työvoimalle. Pääministeri Antti Rinteen ja nykyisen pääministeri Sanna Marinin hallitukset laajensivatkin Talent Boost -ohjelmaa koskemaan laajasti työvoiman maahanmuuttoa sekä kansainvälisiä opiskelijoita ja tutkijoita. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2021.) Kuitenkin kun halu lisätä työperäistä maahanmuuttoa kasvaa, nousevat esiin myös siihen liittyvät eettiset ongelmat. Kansainvälinen rekrytointi voi olla nopea ratkaisu työvoimapulaan. Sen sijaan ratkaisu ei ole varmasti eettisesti tai taloudellisesti kestävä. (Pitkänen & Vartiainen 2020, 41.)

Koronapandemia on nostanut esille myös kausityöläisten merkityksen Suomen maa- ja metsätaloudessa. Kansainvälisen liikkuvuuden pysähtyttyä oltiin huolissaan muun muassa siitä, että marjat jäävät poimimatta. Suomalaisia on vaikea saada töihin marjanpoimintaan ja heitä pidetään myös hitaina verrattuna esimerkiksi ukrainalaisiin poimijoihin. (Rytkönen & Mattila 2020; Kröger 2020.) Kenties tämä tuo poliitikkojen huomioon sen, kuinka Suomessa on jo paljon työvoimaa ulkomailta, mutta he eivät jää Suomeen eivätkä siten vaikuta Suomen väestönkasvuun. Toisaalta marjanpoiminnasta saatavat tulot eivät välttämättä riittäisikään kattamaan Suomen korkeita elinkustannuksia. Maahanmuuttajataustaiset henkilöt työllistyvät usein matalapalkka-aloille, töihin,

joita suomalaiset eivät halua tehdä. Tämä nostaa esiin eriarvoisuuden, joka suomalaisilla työmarkkinoilla on eri kansallisuuksien välillä.

Pro gradu -tutkielmani käsittelee työperäisen maahanmuuton hallintaa valtiotasolla. Kiinnostuin aiheesta erityisesti sen ajankohtaisuuden vuoksi. Koko ikäni olen saanut kuulla milloin mistäkin, kuinka eläkeikää täytyy nostaa ja kuinka tarvitaan synnytystalkoita, etteivät suomalaiset kuole sukupuuttoon ja veronmaksajat lopu. Vasta nyttemmin on myös maahanmuutto ja sen tarkoituksellinen kasvattaminen noussut näkökulmaksi. Kuitenkin vuoden 2015 pakolaiskriisin myötä maahanmuuttoasenteet ovat osittain kielteisempiä, ja siksi hyväksytyimmäksi maahanmuuton muodoksi nousee työn perässä muuttaminen. Vaikka työn perässä muuttaminen vaikuttaa olevan hyväksytympää, se ei tarkoita, etteivätkö hekin kokisi syrjintää ja rasismia.

Maahanmuuttajien luokittelu on osaltaan myös ongelmallista. Ryhmänä muuttajat ovat hyvin heterogeenisiä ja taustasta riippuen maahanmuuttajana pidetään yhtä lailla Ruotsista saapunutta kuin Panamasta tullutta. Henkilöiden tarpeet siis eroavat suuresti toisistaan. Pakolaisena Suomeen saapunut voi olla oman alansa huippututkija tai kouluttamaton nuori. Tästä syystä luokittelun todellisuus eroaa luokista. Jos ajatellaan, että työperäinen maahanmuutto olisi jotenkin parempaa, saatetaan unohtaa se, että myös muista syistä Suomeen saapuneet työllistyvät. Maahanmuuttajien kohtelu muuttosyystä tai taustasta riippuen tulisi olla yhdenvertaista. Työperäistä maahanmuuttoa halutaan nyt kuitenkin edistää. Minua kiinnostaa se, miten siihen pyritään. Suomi ei ole vielä erityisen kansainvälinen maa ja täällä on monia maahanmuuton suosiota vähentäviä tekijöitä kuten harvinainen kieli ja korkea verotustaso. On itseasiassa välillä vaikea edes ymmärtää, miksi kukaan tulisi ja asettuisi Suomeen. Pyrkimyksenä on kuitenkin nostaa maahantulijamääriä.

Tutkimuskysymykseni on ”Miten työperäistä maahanmuuttoa pyritään hallitsemaan valtiotasolla?”. Jaan tutkimuskysymykseni kolmeen alakysymykseen. Näiden avulla pystyn paremmin vastaamaan, miten hallintaa tapahtuu.

1. Miksi työperäinen maahanmuutto on ongelmallistettu?
2. Millaiset rationaalisuudet ohjaavat hallintaa?
3. Millaisia tekniikoita hallinnassa hyödynnetään?

Nämä alakysymykset nousevat teoreettisesta viittekehuksesta ja niiden sisältämät käsitteet avaavat tarkemmin luvussa 3.

Tutkimukseni menetelmänä toimii teoriaohjaava laadullinen sisällönanalyysi ja aineistona on neljä valtiotasoista asiakirjaa. Luvussa 4 käsitellään näitä tarkemmin. Rajaan aiheen Suomen valtion tekemään maahanmuuton hallintaan, sillä se pitää aiheen hyvänkokoisena ja tukee aineiston rajausta. Alun perin minua kiinnosti se, miten kunnat pyrkisivät edistämään alueillaan työperäistä maahanmuuttoa, mutta aineiston valinta osoittautui haastavaksi. Siksi vaihdoin näkökulman valtiotasoiseen edistämiseen. Näyttäisi siltä, että työperäisen maahanmuuton edistäminen on Suomessa vielä niin alkutekijöissä, että valtion rooli on vahva. Tästäkin syystä valtiotaso sopii analyysiin. Aineisto on vapaasti saatavilla olevaa ja valmista tekstiaineistoa.

Suomessa työperäisen maahanmuuton hallintaa ei ole oikeastaan tutkittu. Heikki Kerkkänen lähestyy kuitenkin hallinnallisuuden kautta Suomen maahanmuuttopolitiikkaa yleisemmin ja keskittyy erityisesti maahanpääsyyn ja hyväksyttävään yhteiskunnassa toimimiseen järjestyneiden eli rationaalisuuksien kautta (Kerkkänen 2010). Jarmila Rajas on väitöskirjassaan tutkinut Suomen maahanmuuttopolitiikkaa foucault'laisen hallintamentaliteetin keinoin ja nostaa esiin, kuinka hallinnassa näkyvät rodullistamisen ja sosiaalidarvinismin aatteet (Rajas 2014). Kotouttamista Suomessa on hallinnallisuuden näkökulmasta tutkinut Ameera Masoud, Gunilla Holm ja Kristiina Brunila (2019), erityisesti liittyen maahanmuuttajan subjektiviteettiin. Siispä tutkielmani Suomen työperäisen maahanmuuton edistämisestä tuo tähän keskusteluun mukaan erilaisen näkökulman. Maahanmuuttoa yleisesti on kuitenkin tutkittu monista eri näkökulmista niin Suomen tasolla kuin kansainvälisesti. Erityisesti tutkielmani luvussa 2 tutustutaan aikaisempaan tutkimukseen, jota on tehty maahanmuuttajan työmarkkina-aseman ja työllistymisen näkökulmista.

Pidän mielenkiintoisena tarkastella sellaista hallintaa, joka liittyy työvoiman liikkuvuuden kaltaiseen ilmiöön, johon suhtaudutaan myös kriittisesti, mutta joka nähdään tarpeellisena ja jonka suuruutta yhteiskunnassa tahdotaan kasvattaa. Hallintavallan käyttöä ei välttämättä ajatella positiivisena asiana. Siksi on kiintoisaa ymmärtää, miten hallintaa tapahtuu. Tutkielman tarkoituksena on nostaa esiin, millaista hallintaa valtio harjoittaa. Hallintavallan teoreettisessa käsityksessä valtion roolia hallitsijana on kyseenalaistettu. Tutkimukseni avulla pystyn arvioimaan myös sitä, millainen rooli nykypäivän valtiolla on hallinnan toteuttajana. Hallintavallan teoria käsittelee nimensä mukaisesti valtaa. Siksi on myös merkityksellistä tarkastella sitä, miten tätä valtaa kohdistetaan Suomen ulkopuolisiin ihmisiin. Tutkielmani päämääränä on avata sitä, millaista hallintaa työperäisen maahanmuuton hallinnassa toteutetaan ja keihin hallintaa kohdennetaan. Tutkielmani avulla pystyn myös osallistumaan keskusteluun valtion roolista maahanmuuttajan asemien tuottamisessa. En kuitenkaan pyri tutkielmassa arvioimaan valtion toimien onnistumisen todennäköisyyttä.

Tutkielmassani on 9 päälukua. Kuten mainittua, luku 2 käsittelee työperäisen maahanmuuton taustaa sekä aikaisempaa tutkimusta. Teoreettinen viitekehyseni rakentuu hallintavallan teoreettiselle näkökulmalle, jota käsittelen luvussa 3. Luku 4 käsittelee aineistoa, menetelmää sekä maahanmuuttotutkimukselle esitettyä kritiikkiä. Tulokset esittelen luvuissa 5, 6 ja 7. Tulosluvut on jaettu alakysymysten mukaan. Lopuksi luvussa 8 teen johtopäätöksiä tuloksista.

## 2 Työperäinen maahanmuutto ja maahanmuuttopolitiikka

### 2.1 Globaali työvoiman liikkuvuus ja sen haasteet

Työperäinen maahanmuutto tai toisin sanoen työvoiman kansainvälinen muuttoliike on globaali ilmiö, johon liittyy niin hyötyjä kuin haittojakin. Kansainvälisesti työperäiseen maahanmuuttoon on erilaisia malleja. Esimerkiksi Kanadassa ja Uudessa-Seelannissa on käytössä siirtolaisten pisteytysjärjestelmä, jossa arvioidaan laillisesti maahan tulevan henkilön ominaisuuksia ja sijoitetaan järjestykseen muiden pyrkijöiden kanssa (Tanner 2003). Työvoiman liikkuvuuteen pyritään vaikuttamaan politiikkatoimin, mutta ilmiö itsessään on monimuotoinen ja vaikuttaa laajasti yhteiskunnan eri alueisiin. Sekä lähtömaat että kohdemaat pyrkivät säätelemään liikkumista, joskin kohdemaalle se on helpompaa.

Parhaimmillaan siirtolaisuus voi olla hyödyllinen tilanne lähtömaalle ja siirtolaiselle itselleen. Tällainen näkemys perustuu siihen, että muutto olisi kiertomuuttoa eli siirtolainen palaisi lähtömaahan. Periaatteessa siirtolaisuus voi tuoda uutta ammattitaitoa ja esimerkiksi kartuttaa varoja. Työperäisestä maahanmuutossa kohdemaata hyötyy työvoimasta ja veronmaksajasta, jonka koulutukseen ei ole käytetty varoja. Lähtömaa taas hyötyy paluumuutosta, kun siirtolaiset palaavat uuden ammattitaitonsa ja verkostojensa kanssa ja antavat taas panoksensa maan talouden ja yhteiskunnan kehittämiseen. (Pitkänen & Vartiainen 2020, 38.)

Todellisuus on usein kuitenkin toinen (Pitkänen & Vartiainen 2020, 38). Lähtömaalle kansainvälinen liikkuvuus tarkoittaa työvoiman ja osaamisen menetystä, jos muuttoa takaisin ei tapahdu. Kehitystä ja kasvua varten tarvitaan ammattitaitoista työvoimaa, minkä vuoksi maastamuutto voi vaikuttaa hyvinkin negatiivisesti maiden kehitykseen. (Pitkänen & Virtanen 2020, 37.) Maiden infrastruktuuri tai terveydenhuolto voi kärsiä aivovuodon aiheuttamasta osaajien puutteesta (Tanner 2004, 5). Aivovuoto tarkoittaa osaamisen ja osaajien lähtemistä maasta. Paluumuutto ei ole varmaa. Arno Tanner listaa kolme syytä, jotka vaikuttavat siihen, ettei paluumuuttoa tapahdu. Radikaali aivovuoto voi vaikuttaa lähtömaahan niin, että se ei enää ole houkutteleva vaihtoehto. Toiseksi vetovoimatekijät kohdemaassa saattavat olla suuret, erityisesti silloin kun kotoutuminen on sujunut hyvin ja on esimerkiksi opittu uusi kieli. Kolmas syy liittyy lähtömaan poliittisiin oloihin. Vaikka taloudellista kehitystä on voinut tapahtua, voi konkreettinen elämä olla yhä vaikeaa. (Tanner 2004, 6.)



Maat voivat tukea paluumuuttoa politiikallaan. Esimerkiksi Kiinan hallitus on tehnyt aloitteita ja ohjelmia, joiden avulla sen on tarkoitus houkutella osaajiaan takaisin ulkomailta. Palaajille on voitu tarjota lasten pääsyä hyviin kouluihin, korkeita palkkoja ja tukea asumiseen (Tharenou & Seet 2014, 61). Tähän lisättyä Kiinan taloudellinen nousu on saanut osaajia palaamaan takaisin, vaikka poliittinen tilanne ei olekaan muuttunut (ks. esim. Li, Yang & Wu 2018). On kuitenkin huomattava, että vaikka Kiina on onnistunut paluumuuttajapolitiikassaan, kaikilla valtioille ei siihen ole käytettävissä merkittäviä resursseja. Köyhemmät valtiot voisivat joutua valitsemaan, tarjoavatko he paluumuuttajille etuja vai panostavatko yleiseen koulutukseen.

Siirtolaiset usein lähettävät rahaa takaisin kotimaahansa sukulaisille ja perheenjäsenilleen. Nämä rahalähetykset ovat määrältään suurempia kuin virallinen kehitysapu, mutta ne ovat yksityisiä varoja (Migration Data Portal 2021). Rahalähetyksillä voi olla iso rooli yhteiskunnalle. Filippiinit on kouluttanut jo vuosia sairaanhoitajia yli oman tarpeen kansainväliseen tarpeeseen ja sen kansantalous tarvitsee siirtolaisten rahalähetyksiä. Rahalähetyksillä kustannetaan esimerkiksi koulutusta muille perheenjäsenille. (Vartiainen 2021, 266, 267.)

Rahalähetyksillä voi kuitenkin olla vaikutusta hintojen nousuun ja inflaatioon lähtömaassa (Vartiainen & Pitkänen 2020, 37). Rahalähetyksen todellisesta hyödyistä Tanner pohtii, että rahalähetykset voivat passivoida maan omaa kehitystä (2004, 7). Tätä voikin pohtia Filippiinien tapauksessa, kun väestöä koulutetaan sillä taka-ajatuksella, että he lähtevät töihin ulkomaille sen sijaan, että keskittyttäisiin oman maan kehittämiskohteisiin. Rahalähetykset eivät välttämättä myöskään jatku koko siirtolaisuusajaksi. Korkeakoulutettujen siirtolaisten motivaation lähettää rahaa on havaittu laskevan ajan myötä (Vartiainen & Pitkänen 2020, 37). Myös kotoutumisen aste vaikuttaa, ja mikäli perhettä ei jää lähtömaahan, rahalähetyksen epätodennäköisyys kasvaa (Lowell & De La Garza 2000, 18–19).

On siis monesta syystä ongelmallista, että kyvykkäimpiä, halukkaita hyvin koulutettuja ihmisiä pyritään rekrytoimaan sekä asettumaan länsimaihin kaikista innokkaimmin, sillä lähtömaille se saattaa aiheuttaa vain väheneviä hyötyjä. Pahimmillaan osaajien ulosmuutto voi aiheuttaa maahan jääneiden pakolaisuutta, mikäli maa luisuu epävakautteen infrastruktuurin kärsiessä. Tanner peräänkuuluttaisikin kohdemailta, eli usein länsimailta, vastuuta, jotta lähtömaat eivät kärsisi kohtuuttomasti. (Tanner 2004, 9, 10.)

## 2.2 Työperäinen maahanmuutto Suomessa

Suomi on muuttunut maastamuuttomaasta maahanmuuttomaaksi vasta 1980–1990-lukujen vaihteessa, minkä lisäksi myöhäinen teollistuminen on vaikuttanut työvoiman tarpeeseen. Maahanmuuttajia ei ole yksinkertaisesti tarvittu, joten muutto on ollut vähäistä. Lisäksi naisten laaja työllistyminen on vähentänyt ulkomaisen työn tarvetta. Suomalainen koulutusjärjestelmä taas on mahdollistanut sosiaalisen liikkuvuuden, ja suomalaisia on ollut niin suorittavissa töissä kuin asiantuntija-ammateissakin. (Forsander & Raunio 2005, 26.)

Hallitusten maahanmuuttopoliittisia ohjelmia on tehty vuodesta 1997 asti (Kerkkänen 2010, 7), mutta tätä ennenkin on politiikassa puhuttu maahanmuutosta. 2000-luvun alussa politiikassa heräsi kiinnostus lievittää ikääntymiskehityksen vaikutuksia maahanmuuttopoliitikalla, mutta vuoden 2008 finanssikriisin myötä kiinnostus laimeni (Sorainen 2012, 245). Talouden suhdannevaihtelu on kuitenkin vaikuttanut myös poliittisen maahanmuuttokeskustelun yhteydessä käytettävään retoriikkaan siitä, jääkö suomalaisille töitä (ks. Simola 2010, 86). Myös suuri määrä turvapaikanhakijoita vuonna 2015 keskitti poliittisen huomion toisaalle työperäisen maahanmuuton edistämisestä. Hiljalleen maahanmuuton vaikutus ikääntymiseen on kuitenkin noussut uudelleen puheenaiheeksi. Yleisesti ottaen suurimpien puolueiden suhtautuminen työperäiseen maahanmuuttoon on ollut yhtenäisen myönteistä 1980-luvulta tähän päivään saakka (Välimäki 2020b, 123). Nykyisin puolueilla on omia maahanmuuttopoliittisia ohjelmia ja maahanmuutto on noussut politiikassa aiheeksi, joka pysyy asialistalla ja näkyy esimerkiksi vaalipuheissa.

Olli Sorainen kuvaa, että työperäinen maahanmuutto Suomessa on ollut enemmän tilapäistä, matalasti koulutettua ja keskittynyt Etelä-Suomeen. Sorainen myös huomauttaa, että työnantajat ensisijaisesti hankkivat työntekijät naapurimaista, eivätkä työllistä pysyvästi Suomessa asuvia ulkomaalaisia. (Sorainen 2012, 245–246.) Globalisoituva talous ja kilpailu innovaatioista kuitenkin saavat myös Suomen tavoittelemaan osaajia ulkomailta (Haatainen 2020, 16). Huippuosaaajien tavoitteluun liittyy erilaisia hankkeita ja Suomen mahdollisuuksia houkutella osaajia on myös tutkittu (esim. Forsander et al. 2004; Paavola, Rasmussen & Kinnunen 2020). Jukka Könönen kuitenkin huomauttaa, että pelkästään huippuosaaajat eivät riitä metropolialueilla, vaan tarvitaan myös matalapalkkaista työvoimaa esimerkiksi palvelualoille (Könönen 2012b, 191).

Ulkomaalaisen työntekoa Suomessa säätelee oleskelulupa, jossa on määrätty työnteko-oikeudesta. Ilman oleskelulupaa Suomessa saavat työskennellä EU/ETA-maiden kansalaiset. Jos oleskelu kestää

yli kolme kuukautta, on heidän rekisteröidyttävä joko Maahanmuuttovirastolle tai maistraattiin. Muiden maiden eli ns. kolmansien maiden kansalaiset tarvitsevat yleensä työntekijän tai yrittäjän oleskeluluvan tai muun ansiotyöhön oikeuttavan oleskeluluvan. (TE-palvelut 2021a.) Lainsäädännössä oleskeluluvista säädetään Ulkomaalaislaissa (301/2004). Siten poliittisesti voidaan vaikuttaa siihen, kuka voi työskennellä Suomessa.

Työntekijän oleskeluluvassa edellytyksenä on valmis työpaikka/sitova työtarjous. Hakemukseen on liitettävä myös työnantajalta lomake työsuhteen keskeisistä ehdoista allekirjoituksineen. Käsittely itsessään on kaksivaiheinen. (TE-palvelut, 2021b.) Ensin TE-toimisto tekee osapäätöksen, jossa tehdään saatavuusharkinta. Osapäätöksessä tarkistetaan myös tarvittaessa henkilön pätevyys ja se, että ansiotyöstä saatava tulo turvaa henkilön toimeentulon. (Ulkomaalaislaki § 73.) Tämän jälkeen Maahanmuuttovirasto tekee lopullisen päätöksen (TE-palvelut 2021b). Työnteko-oikeus on vain luvan osoittamalla alalla, mutta ei yleensä ole sidottu työnantajaan (Maahanmuuttovirasto 2021e).

Muita työperusteisia oleskelulupia on myös esimerkiksi erityisasiantuntijan, tutkijan, urheilijan ja joukkoviestinnän alan luvat. Nekin vaativat tiedossa olevan työn, mutta näissä luvissa ei tehdä saatavuusharkintaa. (Maahanmuuttovirasto 2021c.) Luvat voivat olla työtehtäväkohtaisia, työnantajakohtaisia tai tavallisia työalakohtaisia. Työtehtäväkohtaisissa on mahdollista vaihtaa työnantajaa, jos tehtävä on samanlainen (esim. erityisasiantuntijan oleskelulupa), kun taas työnantajakohtainen lupa vaatii uutta lupahakemusta työpaikan vaihtamiseksi. (Maahanmuuttovirasto 2021b.) Työlupaa ei voi kuitenkaan saada sillä perusteella, että tekee etätöitä Suomessa ulkomaalaiselle yhtiölle (Maahanmuuttovirasto 2021e).

Suomalaisessa yhteiskunnassa ammattiyhdistysliikkeillä on ollut keskeinen rooli ja se on myös ulottunut maahanmuuttopolitikkaan. Koska Suomen ammattiliittojen keskusjärjestöllä (SAK) on intressinä työvoiman etujen ajaminen, on se suhtautunut kielteisesti maahanmuuttoon. Näin se myös puolustaa omaa valtaansa. (Forsander et al. 2004, 100–101, 102.) Ammattiyhdistysaktiivit ovat arvioineet, että työperäisen maahanmuuton lisääntyessä edunvalvonta vaikeutuisi. Tämä johtuisi matalammasta järjestäytymisasteesta. (Helander 2011, 47.) Ammattiliitot ovat puolustaneet kolmansien maiden maahanmuuttorajoituksia (Alho 2015, 228). Samalla kuitenkin ammattiliitot ottavat huomioon maahanmuuttajien aseman kohentamisen: esimerkiksi työehtosopimuksista pyritään tiedottamaan usealla kielellä, mainostusta on kohdennettu maahanmuuttajille ja ammattiliitot ovat nostaneet esille erityisongelmia, joita maahanmuuttajat kohtaavat. On yleistä, että maahanmuuttajien työsopimusten työehdot ovat huonommat kuin syntyperäisen väestön. (Alho 2015,

229.) Ammattiliitot ovat siis jokseenkin muuttaneet suhdettaan maahanmuuttoon ja maahanmuuttopolitiikkaan, vaikka maahanmuuttajien matala järjestäytymisaste voi aiheuttaa ongelmia yhdistyksille.

### 2.3 Kansainvälisen rekrytoinnin haasteita

Kansainvälinen rekrytointi on keino saada työperäistä maahanmuuttoa niille aloille, joissa on akuutti työvoimapula. Rekrytointia on tehty erityisesti hoitoalalla. Rekrytointia käytännössä voivat hoitaa rekrytointiyrietykset tai yritykset itse. Tutkimusta on tehty erityisesti filippiiniläisten hoitajien rekrytoinnista ja heidän kokemuksistaan Suomessa työskentelystä (ks. esim. Vartiainen, Koskela & Pitkänen 2018; Näre 2012).

Juuri filippiiniläisten kohdalla nousee esille työhön sijoittuminen koulutusta vastaamattomaan työhön. Tämä johtuu esimerkiksi vaikeuksista laillistaa ammattitutkinto. EU:n ulkopuolella suoritettun tutkinnon tunnustaminen on vaikeaa, kun taas EU- tai ETA-maan tutkinto voidaan tunnustaa ammattipätevyysdirektiivin avulla (Laki ammattipätevyyden tunnustamisesta 1384/2015). Kolmansien maiden koulutuksen käyneen henkilön on siis pätevoidyttävä suomalaisten vaatimusten mukaisesti, mikä yleensä vaatii lisäopintoja ammattikorkeakoulussa. Valviralle osoitetun ammatinharjoittamisoikeushakemuksen liitteenä tulee myös olla tarpeeksi hyvästä kielitaidosta todistus. (Nieminen 2011, 225; Vartiainen 2021, 268.)

Ylipäänsä rekrytointia jopa suoritetaan koulutusta vastaamattomaan työhön. Päivi Vartiaisen mukaan täydennyskoulutuksen mahdollisuuksia korostetaan työnantajien lausunnoissa, mutta todellinen päteöityminen on tulijan omalla vastuulla. Malleja täydennyskoulutuksesta on tehty erilaisissa projekteissa, mutta rekrytointiaikeista kertovan uutisoinnin mukaan ei kuitenkaan niitä aiota hyödyntää. Vartiainen nostaa esiin, että työperäisen maahanmuuttajan omaehtoinen kouluttautuminen täytyy tapahtua työn ohella, jotta oleskelulupaperuste ei katoa. (Vartiainen 2021, 268, 269.)

Koulutusta vastaamaton työ johtaa ”deskilling”-ilmiöön. Ilmiössä koulutettu henkilö ei voi kehittää osaamistaan ja aiempi osaaminen taantuu, mikä johtaa kehittymisen pysähtymiseen. (Vartiainen 2021, 267.) Vartiaisen, Koskelan ja Pitkäsen tutkimuksessa suurin osa filippiiniläisistä sairaanhoitajista ei aikonut jäädä Suomeen vaan hankkia rahaa ja palata kotiseudulle (Vartiainen,

Koskela & Pitkänen 2018, 63). Deskilling-ilmion myötä he eivät kuitenkaan kerrytä osaamistaan. Aikaisemmin kuvattu aivokierto ei siis toteudu eikä Suomen väestötilanne muutu pysyvästi. Ylipäänsä voidaan sanoa, että Suomessa jää ulkomailla koulutettua osaamista hyödyntämättä, ja inhimillisten ja taloudellisten resurssien säästämiseksi osaaminen tulisi tunnistaa (Vartiainen, Koskela & Pitkänen 2018, 104).

Parannuskeinoksi Vartiainen ehdottaa omaa pätevytymisreittiä, jossa sairaanhoitajien koulutus voitaisiin pätevoittää nopeammin. Lisäksi hän ehdottaa, että hoiva-apulaisen tehtäviin, joihin sairaanhoitajat päätyvät, voitaisiin rekrytoida filippiiniläisen care giver -koulutuksen saaneita. He voisivat myös täydentää koulutustaan myöhemmin esimerkiksi lähihoitajan tehtäviin. Näin ollen resursseja ei menisi hukkaan. (Vartiainen 2021, 271, 273.) Omat pätevytymisreitit ja sopimukset niiden valtioiden kanssa, joista työntekijöitä rekrytoidaan, ovat konkreettisia keinoja valtioille vaikuttaa työperäiseen maahanmuuttoon.

Rekrytointiprosessiin voi kuulua koulutusprosesseja lähtömaassa. Tällöin rekrytointi tosin on todennäköisesti järjestelmällistä, eikä vain muutaman työntekijän rekrytointia. Koulutusprosessiin sisältyy useimmiten kieli- ja kulttuurikoulutusta. Kielikoulutukseen pitäisi liittää erityisesti ammattialan sanastoa, koska peruskielen opettaminen ei riitä (Rautio 2013, 173). Tutkimuksessaan Pirjo Rautio huomasi, etteivät toimijoiden odotukset koulutusprosessin päätteeksi kielitaidosta vastanneet toisiaan; kouluttajista kielitaito oli riittävä, työnantajista ja siirtolaisista ei (2013, 186).

Koulutusprosessien järjestäminen ei kuitenkaan ole yksinkertaista. Työnantajalla tarvitsee olla rahallisia resursseja, minkä lisäksi sen tulee sitoutua koulutusprosessiin ja suunnitella prosessin kulkua (Rautio 2013, 181–182). Rahoitus itsessään voi myös määritellä toimintaa, etenkin jos rahoitus on ulkopuolelta. Hankerahoitukseen kuuluu myös tietty määrä byrokratiaa, joka vaikeuttaa prosessia. (Rautio 2013, 178.) Projektiluontoisena järjestettävät koulutukset myös voivat olla haasteellisia koulutusorganisaatioille, koska aikataulu on usein nopea. Osaavien kouluttajien löytäminen ulkomaan komennukselle yllättäen voi olla haaste. (Rautio 2013, 171.) Lähtömaakoulutuksesta on myös eriävää mielipidettä ajankohdan ihanteellisuudesta. Työnantajista muuttaminen on järkevää vasta sopivan kielitaidon jälkeen, mutta rekrytoidut ovat itse pitäneet kielenoppimista parempana kohdemaassa. (Rautio 2013, 224.)

Raution mukaan ihanteellinen lähtömaakoulutus sisältäisi sitoutuneen työntäjän ja työyhteisön, tarpeeksi realismia tulevasta työstä sekä aikaa. Lähtömaakoulutukseen osallistuneiden motivaatio

vaihteli sen mukaan, kuinka varmaa tietoa osallistujilla oli työllistymisestä. Kotoutumisen ja kielenoppimisen varmistamiseksi jatkuvuus ja esimerkiksi tukihenkilöys olisivat hyviä toimenpiteitä. (Rautio 2013, 225.)

Työperäisen maahanmuuton edistämiseen koulutusprosessit ovat hyvä keino, sillä sitä kautta helpotetaan todennäköisesti molempien osapuolten siirtymää. Rahoitus on kuitenkin kysymys. Rautio epäilee, että jos työntajapuolen oletetaan hoitavan rahoitus, työperäinen maahanmuutto ei tule edistymään. Euroopan sosiaalirahaston (ESR) projektirahoitus on mahdollistanut aikaisempia rekrytointiprosesseja. Rahoitusta voidaan siis olettaa tulevan valtiotasolta. Lähtömaakoulutusta voitaisiin verrata työvoimakoulutukseen ja siten se voitaisiin rahoittaa työvoimapolitiisella rahalla. Koulutuksen laatua todennäköisesti huonontaisi mukana tulevat periaatteet, kuten kustannustehokkuus ja ennalta määrätyt sisällöt. (Rautio 2013, 184, 220.) Koulutusprosessien rahoitus on kuitenkin yksi esimerkki siitä, kuinka politiikan kautta voitaisiin puuttua työperäiseen maahanmuuttoon. Kotoutumispolitiikassa nähdään usein kielitaito tärkeänä ja siirtolaisille järjestetään kielikursseja. Lisäksi koulutusprosessit aloittaisivat kotouttamisen jo lähtömaassa.

Vartiainen, Koskela ja Pitkänen haastattelivat tutkimukseensa lähtömaakoulutuksen läpäisseitä filippiiniläisiä sairaanhoitajia. Kyseessä ollut lähtömaakoulutus vaati osallistujilta kokopäiväistä opiskelua, koska lähiopetuksen lisäksi oli kotitehtäviä (Vartiainen, Koskela & Pitkänen 2018, 36). Koulutusprosessiin osallistuminen voi olla mahdotonta toisille, esimerkiksi nykyisen työn vuoksi, vaikka haluja muuttoon olisikin.

Työntekijän rekrytoiminen ulkomailta vaatii resursseja, mutta prosessi on myös epävarma. Rekrytointiprosessi on luo velvollisuuksia työnantajalle työsuhteen keston sekä säännöllisten työaikojen puolesta. Tämä voi aiheuttaa vaikeuksia esimerkiksi palvelualoilla, joissa kokoaikainen työ on ylipäänsä vähentynyt. Mikäli liian pienien työtuntien tai saatavuusharkinnan vuoksi evätään työlupa, ei kuitenkaan ole taetta siitä, että työhön löytyy suomalainen työtön työnhakija. (Könönen 2012a, 231.)

Nämä ongelmat koskevat erityisesti työvoiman rekrytointia. Asiantuntijatyöhön tulevien kohdalla ei todennäköisesti yleensä järjestetä lähtömaakoulutuksia ja rekrytointiprosessi keskittyy joko yhden tai muutamien huippuosaajien saamiseen. Kuitenkin kieli- ja kulttuurikoulutus jo etukäteen voisi olla myös asiantuntijoille hyödyllistä. Asiantuntijoilla on toisaalta myös paremmat mahdollisuudet neuvotella itselleen tukea muuttamisprosessiin. Nämä huomioon ottaen, pidän tutkielmassani

mielenkiintoisena tarkastella sitä, millaisin tavoin rekrytointia tahdotaan tukea ja ohjeistaa valtiotasolta.

Valtiollisella maahanmuuttopolitiikalla voidaan vaikuttaa rekrytointiprosesseihin. Esimerkiksi Saksa on solminut kahdenvälisiä sopimuksia Triple Win -mallillaan Filippiinien, Tunisian, Bosnia-Hertsegovinan ja Serbian kanssa. Filippiinien kanssa sovitussa Triple Win -sopimuksessa työnantajien tulee tarjota kielikoulutusta ensin lähtömaassa, jonka jälkeen työntekijän muuttavat Saksaan. Saksassa heillä on kahden vuoden räätälöity oppisopimuskoulutus avustavina hoitajina, mutta tänä aikana heille maksetaan sairaanhoitajan palkkaa. Koulutuksen jälkeen työntekijät saavat rekisteröidyn sairaanhoitajan pätevyyden. (Vartiainen 2021, 272.) Tutkimusten mukaan malli on kohentanut Saksan asemaa työperäisen maahanmuuton kohdemaana (Kordes, Püts & Rand 2020, 5). Myös Suomella olisi mahdollisuus tehdä kahdenvälisiä sopimuksia ja vaikuttaa siten valtiollisin keinoin yritysten rekrytointimahdollisuuksiin.

## 2.4 Ulkomaalaisten asema Suomen työmarkkinoilla

Työn perässä muuttavien työllistymisprosentti on luonnollisesti hyvä, mutta Suomessa on paljon muista syistä maahan muuttavia. Työllisyystilanne vaihtelee kansalaisuuden ja muuttosyiden mukana. Vaikka voidaan ajatella, että kotoutumisen tilanne vaikuttaa työllistymiseen, ei kuitenkaan esimerkiksi Suomen kansalaisuus tai suomen kieli takaa työllistymistä. Muut maahanmuuttajan resurssit saattavat jopa muodostua haitaksi: Henna Kyhän väitöstutkimuksessa selvisi, että korkeakoulutetun maahanmuuttajan on vaikea saada myös alemman tasoisia töitä. (Kyhä 2012, 84, 86, 87.)

Ulkomaalaisten asema työmarkkinoilla vaihtelee oleskeluluvasta riippuen, eli siten käytännössä maahantuloosuudesta riippuen, mutta vaihtelu johtuu myös työtehtävän luonteesta ja maksettavasta palkasta. Kuten mainittu aiemmin, työlupajärjestelmä eli työntekijän oleskelulupajärjestelmä on keskeinen työperusteisen maahanmuuton väylä. Työluvan kautta säädellään siis työskentelevän asemaa. Alakohtaisuus työluvuissa merkitsee isompaa säätelyä oikeudelliselle asemalle. Erityisasiantuntijan oleskeluluvan saajat ovat yritysten johtotasolla tai muissa erityisosaamista vaativissa asiantuntijatehtävissä työskentelevät. Heidän oikeudellinen asemansa on parempi, vaikka asiantuntijuudelle ei ole Ulkomaalaislaissa määritelty kriteereitä. Maahanmuuttovirasto tekee harkintaa perustuen tehtävän vaativuuteen, koulutukseen ja palkkaan. (Könönen 2012a, 231–232.)

Könönen kuvaa, että ulkomaalaisten oleskeluun ja työhön liittyvä sääntely tuottaa työmarkkinoiden pilkkoutumista. Ulkomaalaisille on useita erilaisia ”leveysasteita” markkinoilla, jotka on tuotettu oikeudellisesti ja/tai hallinnollisesti. Näillä leveysasteilla työntekijän oikeuksien, velvollisuuksien sekä vapauksien määrä vaihtelee. (Könönen 2012a, 234.) Koska oleskelulupa voidaan nähdä hallinnollisena asemana, hallinnollisten asemien häilyvät rajat tuottavat myös eriarvoisuutta (Vaittinen & Näre 2014, 4).

Ulkomaalaiset ovat eri asemissa ikään kuin luokkapohjaisesti. ”Luokka-asema” ei kuitenkaan perustu koulutukseen, varallisuuteen tai keskeiseen asemaan tuotannossa, vaan oleskelulupa. Könönen kuvaa tilannetta näin: toiset (kouluttamattomat) ovat ikään kuin ulkomaalaisempia kuin toiset (asiantuntijat). (Könönen 2012a, 235.) Eri oikeudelliset asemat muodostavat jonkinlaisen kehikon, jonka puitteissa ulkomaalaiset joutuvat rakentamaan ja luovimaan elämäänsä (Könönen 2012a, 235).

Lena Näre on kritisoinut tapaa, jossa työperäiset maahanmuuttajat mielletään työvoimaksi sen sijaan, että heitä kohdeltaisiin yksittäisinä ihmisinä. Työperäiset maahanmuuttajat on koettu ”hyödykkeiksi”, joita voidaan hyödyntää kansallisiin tarpeisiin huomioimatta maahanmuuttajan omaa toimijuutta. (Vaittinen & Näre 2014, 3; ks. myös Näre 2012.) Ylipäänsä työperäisessä maahanmuutossa voi unohtua, että vuorokaudessa on myös tunteja, jolloin ei tehdä töitä. Ei siis riitä, että huolehditaan vain maahanmuuttajan työmarkkina-asemasta, vaan yhteiskunnallisissa palveluissa on myös huomioitava koko maahanmuuttajan perheen tarpeet. (Forsander et al. 2004, 98.) On myös hyvä huomata, että opiskelijoita, perhemuuttajia ja turvapaikanhakijoita on enemmän kuin työperäisiä maahanmuuttajia ja nämä ryhmät yhtä lailla tekevät töitä (Könönen 2019, 781).

Oikeuksien rajoittaminen on jokseenkin ristiriitaista. Esimerkiksi oikeutta työhön rajoitetaan työperäisillä maahanmuuttajilla kovasti, kun ammattiala on tarkoin säädelty. Työpaikan vaihtaminen koulutusta vastaavalle omalle ammattialalle on riski menettää oleskelulupa, kun sitä täytyy hakea uudelleen. (Vaittinen & Näre 2014, 4–5.) Sen sijaan turvapaikanhakijoilla on oikeus tehdä työtä, mutta ei oikeutta päästä kotoutumispalveluihin. Oikeuksien säätely oleskelulupapolitiikan kautta vaikuttaa ulkomaalaisten Suomessa oloon laajasti. (Näre 2016, 44.)

Maahanmuuton hallinnointi ja erilaiset oikeudelliset asemat on linkitetty tutkimuksessa rakenteelliseen rasismiin ja värisokeaan rasismiin. Esimerkiksi maahanmuuttoon tarvittavassa byrokratiassa siirtolaisia kohdellaan eri tavoin alkuperäänsä, äidinkieleensä tai ihonväriinsä liittyen.



(Esim. Orsini et al. 2022.) Syrjintä työmarkkinoilla vaikuttaa ylipäänsä siirtolaisten mahdollisuuksiin työllistyä ja yleisesti yhteiskunnassa. Syrjinnässä näkyy hierarkkisuutta, sillä toiset ryhmät ovat todennäköisemmin kohdanneet syrjintää ja rasismia. (Könönen & Himanen 2019, 59, 62; ks. myös Ahmad 2019.)

Rakenteellisesta eriarvoisuudesta esimerkki on myös väestökirjanpito. Suomessa asuvasta ulkomaalaisväestöstä puuttuu rekisteritietoja, kun väestörekisteriin jätetään kirjaamatta asioita muun muassa puuttuvien dokumenttien vuoksi. Tämä johtaa käytännössä siihen, etteivät ulkomaalaiset näy tilastoissa ja se piilottaa eriarvoisuutta näkyvistä. Puuttuvat merkinnät rekisteristä voivat myös vaikuttaa sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen. Erityisesti EU-alueella jatkuvasti liikkuva väestö jää uupumaan tilastoista, minkä vuoksi myös paikkaansa pitävää tilastoa työperäisestä maahanmuutosta on vaikea saada. (Alastalo & Homanen 2018, 3, 22–23, 26.)

Maahanmuutto-ohjelmien kansainvälinen tutkimus on paljastanut, että maittain vaihtelee, kuinka siirtolaisten oikeuksia rajoitetaan. Yleisintä on poliittisten oikeuksien rajoittaminen. Kuitenkin osaajien eli ”high-skilled workers” oikeuksia rajoitetaan vähemmän kuin matalan tason osaajien. (Ruhs 2013, 90.) Näre yhdessä Tiina Vaittisen kanssa huomauttaa, että ihmisoikeudet ovat kansainvälisissä sopimuksissa ja julistuksissa tarkoitettu universaaleiksi. He käyttävät käsitettä nationalistinen hyvinvointiprotektionismi selittämään, kuinka siirtolaisia kohdellaan eri tavoin kuin kansalaisia valtion taloudellisten etujen suojelun nimissä. Selkeitä rajoitettuja oikeuksia ovat siirtolaisten oikeudet sosiaaliturvaan ja työttömyysturvaan sekä normaaliin perhe-elämään. (Näre & Vaittinen 2014, 2–3, 10.) Maahanmuuttopolitiikkaan liittyy oikeuksien ja velvollisuuksien säätely ja siten politiikalla osallistutaan eriarvoisuuden tuottamiseen.

Tietoisuus omista oikeuksista on myös usein heikkoa siirtolaisten keskuudessa. Epävarmuus omista oikeuksista myös lisää lainsäädännöstä tulevan institutionaalisen syrjinnän vaikutuksia, kun siirtolaiset eivät osaa puuttua epäkohtiin itse. Pelko irtisanomisesta ja siten maasta poistamisen uhasta altistaa myös siirtolaisia hyväksikäytölle. Siksi etenkin kansainvälisen rekrytoinnin yhteydessä pitäisi pyrkiä välittämään tietoa oikeuksista siirtolaisille. (Vaittinen & Näre 2014, 5, 9.) Ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäyttö on noussut otsikoihin, kun tapauksia on tullut esiin ja poliisin tutkintaan (esim. Teittinen 2020).

Siirtolaisuus myös vaikuttaa siirtolaisten oikeuteen perhe-elämään. Suomessa perheenyhdistämisen käytännöt ovat haastavat etenkin matalapalkka-alojen työntekijöille. Perheenyhdistämisen

toimeentuloedellytykset johtuvat mainitusta hyvinvointiprotektionismista. Tulorajat ovat kuitenkin korkeat. Rajoissa ei oteta myöskään huomioon mahdollista toista aikuista, joka tulee työskentelemään Suomessa, ja jolla voi olla palkkatuloja kotimaassaan. Perhe-elämän oikeuksissa on myös sukupuolittunut ulottuvuutensa, sillä raskauden tuomat tulonmenetykset ovat vain siirtolaiselle itselleen haitaksi, eivätkä esimerkiksi peruste jo haetun perheen yhdistämishakemuksen nopeuttamiseen. Mikäli työperäisestä maahanmuutosta halutaan keino helpottaa Suomen ikääntyvää väestörakennetta, perheen yhdistäminen ja siten koko perheen kotoutuminen Suomeen jo aikaisessa vaiheessa olisi hyödyllistä. (Vaittinen & Näre 2014, 7–8, 10.)

Työperäisen maahanmuuton tutkimuksessa erityisesti tulee esiin tehtävän työn prekaarisuus. Prekarisaatio viittaa yhteiskunnallisiin prosesseihin, jotka tuottavat epävarmuutta ja haavoittuvaisuutta. Maahanmuuton ja työvoiman prekarisaation mekanismina ovat valtioiden rajat, koska oikeudellinen asema vaihtelee kansalaisuudesta riippuen ja näin myös vaikuttaa asemaan työmarkkinoilla. (Könönen 2014, 30–31.) Prekaarin työn piirteitä ovat matala palkka, työsuhteen epävarmuus ja epäsosiaaliset työajat. Prekaarisuus voi ilmetä myös tilapäisyyden kokemuksina, perheestä erossa olemisena sekä pakkotyönä, joka näyttää vapaaehtoiselta, koska tosiasiallisesti maahanmuuttajat ovat sidoksissa työnantajaansa niin toimeentulon kuin informaation suhteen. (Näre 2016, 48, 50, 52–53.) Prekaaria työtä tekevät myös muista syistä Suomeen tulleet maahanmuuttajat.

Työperäisessä maahanmuutossa on keskeistä, että työlupaan liittyy työn kokoaikaisuuden vaatimus ja varman työpaikan olemassaolo ennen oleskeluluvan hakua (Maahanmuuttovirasto 2021d). Myös muissa oleskeluluvissa on työoikeus, mutta sitä voidaan rajoittaa (Könönen 2012a, 232). Esimerkiksi opiskelijat saivat ennen työskennellä 25 tuntia viikossa, mutta tuore lakimuutos kasvattaa tuntimäärää 30 tuntiin viikossa (Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella 10.8.2018/719, 14 §). Työluvan hakijan palkan on lisäksi oltava ”vähintään työttömyysturvalain työssäoloehdon mukainen”, joka vuonna 2021 tarkoittaa bruttopalkkana 1 252 € kuukaudessa (Maahanmuuttovirasto 2021a). Joillakin palvelualoilla ulkomailta rekrytointi ei sovellu yritysten tarpeisiin, vaan työlupia on haettu jo Suomessa oleville ulkomaalaisille (Könönen 2011, 63). Rekrytoinnin myötä saatu ensimmäinen oleskelulupa on usein saatu työnantajan avustuksella, mutta jatkoluvan kohdalla ongelmaksi voi muodostua vähäiset työtunnit. Tuntityöluonteinen työ, yleistä esimerkiksi siivousalalla, ei välttämättä täytä kokoaikaisuuden kriteeriä. (Näre 2016, 49–50.)

Artikkelissa Näre kuvaa tutkimustaan, jossa hän on tutkinut filippiiniläisiä siivoojia ja hoitajia tapaustutkimuksena. Hänen tutkimuksensa osoittaa, että oleskelulupapolitiikan ja perheenyhdistämisen käytännöt tuottavat prekaarisuutta. Prekaarisuus taas ilmenee esimerkiksi tilapäisyyden ja epävarmuuden kokemuksina sekä ”vapaaehtoiselta” näyttävänä pakkotyönä. (Näre 2016, 52–53.) Työperäisen maahanmuuton edistäminen matalapalkkaisilla aloilla, joissa määräaikaiset sopimukset ovat myös tavallisia, on jokseenkin ristiriitaista. Rekrytointiprosessiin ja pätevöitymiseen tarvittavaan uudelleenkoulutukseen käytetään aikaa ja resursseja, mutta silti työvoimaa saatetaan kohdella tilapäisenä (Näre 2016, 51). Tilapäisyys taas vaikuttaa pysyvän oleskeluluvan saamisen ja perheenyhdistämisen mahdollisuuksiin.

Könösen mukaan työmarkkinat kaipaavat joustavaa ja osa-aikaista työvoimaa, mutta työperäinen maahanmuutto ei kohtaa sen kanssa, koska työlupajärjestelmä rajoittaa. Hän myös kritisoi ajatusta, että vain työperäisellä maahanmuutolla on tekemistä työmarkkinoiden kanssa. (Könönen 2011, 64.) Esimerkiksi opiskelijan oleskelulupa on keino päästä tekemään Suomeen töitä EU/ETA-alueen ulkopuolelta. Olivia Maury (2018) on tutkinut kansainvälisten opiskelijoiden työntekoa Suomessa. Opiskelijoita pidetään keinona edistää kansainvälistymistä Suomessa, kun he voivat opiskelujen jälkeen jäädä Suomeen. Mauryn mukaan ulkomaalaisille opiskelijoille kuitenkin palkkatyö opintojen ohella näyttäytyy välttämättömyytenä. Välttämättömyys esiintyy tarkoituksena kattaa oleskeluluvan uusimisen kulut sekä elinkulut. Valinnanvaraa työmarkkinoilla ei myöskään ole, joten usein on tyytyminen tarjolla oleviin suorittaviin palkkatöihin. (Maury 2018, 340, 341.) Hän nostaa esiin vaikeuksia, joita opiskelijat kohtaavat, mitä ovat muun muassa vaikeudet kielen kanssa, epävarmuus työsuhteissa, tasapainottelu työn määrän ja opintopisteiden kanssa (Maury 2018).

Mauryn artikkeli myös korostaa työmarkkinoiden hierarkkisuuutta ja sitä, kuinka oleskeluluvalla joutuu kikkailemaan. Nollatuntisopimus ei riitä työntekijän oleskelulupa, mutta opiskelijan oleskeluluvalla työtä voi tehdä. (Maury 2018, 341, 342.) Voisin näin olettaa, että valmistuvien opiskelijoiden voi olla vaikea pystyä jatkamaan oleskelulupiaan, mikäli he eivät onnistu saamaan kokoaikaista sopimusta. On hyvin alasta riippuvaista, onko kokoaikaisia työsopimuksia saatavilla vastavalmistuneille. Maahanmuuttopolitiikalla voidaan vaikuttaa oleskelulupien ehtoihin, ja siksi sillä on suora vaikutus siirtolaisten elämään.

Työperäistä maahanmuuttoa pidetään jokseenkin ”parempana” maahanmuuttotyyppinä (esim. Söderling 2013). Tutkimus kuitenkin paljastaa, että siihen liittyy kamppailuja oikeuksista, sopivasta työstä ja paljon epävarmuutta. Tutkielmassani haluan kiinnittää huomiota näihin epäkohtiin, kuinka

niihin reagoidaan aineistossa. Unohtuvatko ongelmat, jotta työperäistä maahanmuuttoa voidaan kasvattaa entisestään? Tässä luvussa olen käsitellyt työperäistä maahanmuuttoa Suomessa sekä globaalisti. Olen tuonut esiin aikaisemman tutkimuksen nostamia ongelmakohtia sekä rekrytointiin että työskentelyyn liittyen. Seuraavassa luvussa syvennytään tutkimuksen teoreettiseen viitekehykseen.

### 3 Teorettinen viitekehys: Hallinnan analytiikka

Tässä luvussa käsitellään tutkimukseni teoreettisen pohjan tarjoavaa hallinnan analytiikkaa. Ensin kerron hallinnan yleisestä puolesta, jonka jälkeen syvennytään hallinnan muotojen kehitykseen sekä käsitteisiin. Lisäksi käsittelen myös poliittisuutta hallinnan analytiikassa sekä siihen kohdistettua kritiikkiä.

#### 3.1 Mitä on hallinta?

Hallintavalta, hallinnallisuus tai hallinnan analytiikka, on lähtöisin ranskalaisen Michel Foucault'n käsitteestä "gouvernementalité" (eng. governmentality). Käytän näitä termejä vaihdellen tekstissä liiallisen toiston välttämiseksi. Hallintavallalla tai hallinnan analytiikalla voisi kuvata teoreettista lähestymistapaa yleisesti, kun taas hallinnallisuus on suomen kielelle keksitty vastine governmentality-käsitteeseen. Governmentality voidaan kääntää myös hallintamentaliteetiksi. Seuraavaksi avaan hallintavallan teoreettista puolta ja kuinka hyödynnän sitä itse omassa tutkimuksessani. Ensin lyhyesti hallintavallan valtakäsityksestä, jonka jälkeen siirrytään syvemmin varsinaiseen teoriaan.

Valtakäsitys hallinnan analytiikassa on se, että valta ei ole palautettavissa mihinkään alkupisteeseen. Sen sijaan kaikki toimijat tuottavat valtasuhteita sekä ovat niiden lävistämien käytäntöjen tuotteita. Valtakeskittymien olemassaoloa ei kuitenkaan kiistetä. Valtaa muutetaan ja kehitetään, ja yhtä lailla valta kehittää ja muuntaa. (Kaisto & Pyykkönen 2010, 10.) Hallinnan analytiikan tulee kiinnittää huomiota, miten valta toimii, millaisia pyrkimyksiä tai suhteita se luo ja tekee mahdolliseksi (Hèlen 2010, 29). Hallinnan problematiikka tuo hyvin siis esiin valtaan liittyvän moninaisuuden. Voimat ja ryhmät, jotka pyrkivät säätelemään elämää ja päämääriä, ovat moninaisia, ja se tunnustetaan. (Miller & Rose 2010, 45.) Hallintaa harjoitetaan siis myös julkisen sektorin lisäksi kansalaisyhteiskunnassa, mediassa, perhe-elämässä ynnä muussa (Kaisto & Pyykkönen 2010, 11).

"Hallinnan analytiikka pyrkii tarjoamaan konkreettisia välineitä moninaisten vallankäytön ilmiöiden tarkastelemiseksi", kirjoittavat Jani Kaisto ja Miikka Pyykkönen (2010, 7). Hallintavallalle keskeistä on ajatus yksilölle ulkoisen ja itse itseensä kohdistaman vallankäytön yhdistymisestä. Hallinnassa siis pyritään vaikuttamaan yksilön itseohjautuvuuteen. (Kaisto & Pyykkönen 2010, 11.) Hallinnan tutkimuksessa voidaan tutkia esimerkiksi yrityksen työntekijöiden ohjaamista, lasten kasvatusta tai kansainvälisiin instituutioihin liittyvää hallintaa (Bröckling, Krasmann & Lemke 2011, 11). Hallinta

ja hallinto ovat siis tässä eri käsitteitä. Vallankäytön ilmiö omassa tutkimuksessani on työperäisen maahanmuuton hallinta, erityisesti valtiojohtoisesti.

Hallintavalta omana teorianaan ei ole erityisen vahva, vaan se voidaan yhdistää muihin teorioihin. Sitä voidaankin kuvata analyttisinä työkaluina, joilla voidaan parantaa ajattelua ja kritiikkiä hallintomuotoihin liittyen. Hallinnan analytiikan avulla voidaan ymmärtää hallintaa ei vain instituutioina tai tiettyinä ideologioina vaan tekoina. Näitä tekoja voidaan tutkia rationaalisuuksien, ohjelmien sekä tekniikkojen ja subjektiviteettien tasolla. Ne antavat hallinnalle muodon. (Walters 2012, 13.) Ulrich Bröckling, Susanne Krasmann ja Thomas Lemke (2011, 16) pitävät hallintavaltaa enemmän kokeilevana teoriana kuin tiukkana menetelmänä tai teoriana, mikä mahdollistaa hyvin erilaiset tutkimukset. Hyödynän itse siis juuri käsitteellistä puolta teoriasta. Se toimii tutkimuksessani, koska se antaa käsitteellisiä työkaluja, mutta ei rajoita tutkimuksen muotoa liikaa. Näin ollen voin aineistoani lukiessani ja tulkitessani löytää uudenlaisia asioita.

Myös William Waltersin mielestä teoreettisena viitekehyksenä hallintavallan hyvä puoli on mahdollisuudet sopeutua ja joustaa aiheiden ja mukana olevien teorioiden mukaan. Waltersista hallintavallan avulla pystytään huomaamaan pienet muutokset myös hallinnan rationaalisuuksissa tai strategioissa. (Walters 2012, 15.)

Michel Foucault'n teoretisointi aiheesta jäi vain luentojen tasolle. Siksi monet muut tutkijat ovatkin kehittäneet niitä eteenpäin. Tunnetuimpia kehittäjiä ovat Nikolas Rose ja Peter Miller sekä Mitchell Dean. Teoriaymmärrykseni perustuukin enemmän heidän tuotoksiinsa kuin Foucault'n alkuperäisideoihin. Käsittelen tekstissä hieman Foucault'n perusajatuksia, mutta myös muiden tutkijoiden näkemyksiä aiheeseen.

Hallintavallan "governmentality" termiä Foucault käyttää itseasiassa useammalla eri tavalla, minkä vuoksi tulkinnallisia eroja on syntynyt. Toisaalta se on mahdollistanut teoreettisuuden kehittämisen myös muihin suuntiin. Walters listaa kirjassaan erilaisia tulkintoja kolme (2012, 23). Tunnetuimpia ja laajimpia käsityksiä on se, että hallinta on "conduct of conducts". Siihen tiivistyy vallan harjoittamisen tapa, jossa ohjataan ihmisjoukkojen ja yksilöiden käyttäytymistä ja toimintaa (Helén 2010, 29). Tämä näkemys painottaa, että hallinta on laajalle eri elämänpiireihin levinnyttä. Hallinta voi olla itsensä hallitsemista tai toisten hallintaa. (Walters 2012, 24.)

Toinen tulkinta liittyy valtioihin ja niiden toteuttamaan hallintaan. Foucault'n voidaan sanoa pyrkineen tarkastelemaan modernin valtion genealogiaa. Voidaan siis sanoa, että hallintavalta tutkii myös ”modernin valtion mahdollisuuksien ehtoja”, eli sitä kuinka valtiosta on tullut sellainen ja millaiset käytännöt ovat sen mahdollistaneet. (Walters 2012, 25.) Genealogiassa keskitytään synnyn ja muutoksen linjojen tarkasteluun, mutta historiaan tuodaan silti kritiikki ja nykyisyyden diagnosoinnin näkökulmaa (Helén 2010, 28). Näin ollen alun perin Foucault’sta historiallisuus ja hallinnan tutkimus liittyivät yhteen. Koska tutkin itse nykyhetkeä ja tällä hetkellä tapahtuvaa hallintaa, historiallisuus tai genealogia menetelmänä ei sovellu tähän tutkimukseen.

Kolmanneksi Foucault käyttää Waltersin mielestä hallinnallisuuden termiä synonyymina liberaalille hallinnan tavalle, mikä kietoutuu yhteen hänen pyrkimyksensä ymmärtää modernia valtiota (Walters 2012, 25). Liberaalisuus tulee myös myöhemmin esille, kun käsittelen hallinnan muotoja.

Hallinnan analytiikan tarkoituksena ei ole selvittää, mitä on hyvä hallinta. Hallinnan analytiikassa ei puolleta yhtä ideologiaa tai teoriaa totuutena, vaan siinä tutkitaan diskursiivisia käytänteitä, puhujien asemaa tai instituutionaalisia mekanismeja, joiden kautta totuutta tuotetaan ja mitkä vallan seuraukset ovat sidoksissa näihin totuuksiin. (Bröckling, Krasmann & Lemke 2011, 12, 13.) Tutkimuksessa ilmenevien hallinnan käytäntöjä ei tule myöskään pitää arvojen ilmauksina, vaan arvojen käyttäminen on pikemminkin retorinen hallinnan keino (Dean 2010, 59).

Tutkimuksessa ei ole olennaista myöskään arvioida tehtyjä hallintatoimenpiteitä (Miller & Rose 2010, 47). Hallinnan analytiikassa on keskeisessä osassa miten-kysymykset: miten hallitsemme ja tulemme hallituiksi. Analysoinnin tavoitteena ei myöskään ole vapauttaa hallinnan kohteita hallinnasta. (Dean 2010, 47, 60.) Ilmeisesti tavoite on ennemminkin siis tietoisuus.

Walters muistuttaa, että se, kuinka olemme kietoutuneet tiettyihin valtaregiimeihin, ei välttämättä kieli mistään ideologisesta kääntymisestä tai oikeutuksesta. Ihmiset toimivat tavoilla, joiden liittymistä tiettyihin hallinnan keinoihin he eivät ymmärrä. Tässä myös piilee kiehtova osuus hallinnan tutkimisesta. Hallinta on osa jokapäiväistä arkea, jota emme välttämättä edes huomaa. (Walters 2012, 76.) Esimerkiksi asiantuntijan rooli liberaalin hallinnan edistämässä ei tarkoita, että asiantuntija itse haluaa edistää juuri liberaalia hallintaa.

Kiinnostukseni työperäisen maahanmuuton hallinnassa liittyi erityisesti työperäisen maahanmuuton edistämiseen ja lisäämiseen. En kuitenkaan pyri erittelemään löydöksiäni edistäviin tai hidastaviin

tekijöihin. Työperäisen maahanmuuton hallintaa ei oikeastaan voi myöskään lopettaa, eli vapauttaminen ei olisikaan olennaista. Tutkimuksen tarkoituksena on havaita hallinnan muotoja tai tapoja. Niitä pystyn tutkailemaan yhdistettynä muuhun työperäisen maahanmuuton tutkimuskirjallisuuteen. Minun ei ole tarkoitus esittää parannusehdotuksia, vaan tehdä päätelmiä pikemmin siitä, millaista valtaa hallinnassa käytetään.

Hallinnallisiin käytäntöihin liittyvä tieto on aina käytännöllistä tietoa, mistä syystä hallintavallan analyysit keskittyvät kysymyksiin siitä, miten käytännöt ja ajattelu näistä käytännöistä tuottavat toisiaan tai sulautuvat toisiinsa. Hallinnan ohjelmat ovat sekä kuvaavia että ohjailevia. Ne aina olettavat todellisuuden, jota ne sekä kuvaavat ja ongelmallistavat että johon ne sekaantuvat yrittäen muuttaa sitä. Siksi hallinta on aina epäonnistuvaa tietoutta, joka pyrkii uudistumaan ja kehittymään. (Bröckling, Krasmann & Lemke, 2011, 11.)

Hallinnan itsessään tulee olla tällaista uusiutuvaa ja muuttuvaa sen vuoksi, että hallinta kohtaa aina myös vastustusta. Hallinnassa tulee ottaa huomioon myös se, mitä ei ole vielä tapahtunut ja tulevat kriisit. Tästä syystä hallinta ei ole vain yhden suunnitelman mukaista toimintaa vaan se muuttuu ja siinä yritetään ja erehdytään. (Bröckling, Krasmann & Lemke 2011, 19, 20.) Aineistoni osat ovat pitkälti erilaisia ohjelmia, joissa tehdään myös linjauksia teoista, jotka aiotaan tehdä. Sitä vasten on mielenkiintoista tarkastella, kuinka aineisto käsittelee ilmiön muuttumista hallinnan matkalla ja kuinka aineistossa varaudutaan erilaisiin tilanteisiin tai epäonnistumisiin, jos varaudutaan.

Hallinnassa on merkityksellistä se, että ymmärretään ihmisellä aina olevan jonkinlaista vapautta. Yksilötasolla vapaudella voi valita, kuinka haluaa ”ohjata” itseään. (Walters 2012, 24; Kaisto & Pyykkönen 2010, 12.) Vapautta kuitenkin pitää myös määritellä ja muotoilla, jotta ihmisistä tulee ”vapaita”. Vapaus ei ole rajoittamatonta. (Kaisto & Pyykkönen 2010, 12.) Vapautta voidaan siis pitää hallinnan vaikutuksena (Helén 2010, 45).

Vapaudella ohjaaminen on nähty tehokkaimmaksi keinoksi, minkä vuoksi hallintaa ei tehdä yleensä suoralla käskyttämällä ja kontrollilla. Positiiviset kannustimet voivat saada yksilön ymmärtämään itsensä vapaaksi toimijaksi. Tästä nousee hallinnan analytiikan kiinnostus siihen, miten yksilöt saadaan toimimaan tietyllä tavalla. Erityisesti voidaan keskittyä itsensä hallinnan ja kontrolloinnin tekniikkoihin, eikä niinkään siihen, mitä kontrolloidut yksilöt oikeasti tekevät ja sanovat. (Bröckling, Krasmann & Lemke 2011, 13.) Rationaalisuudet ja hallinnan käytännöt luovat tietynlaisia subjekteja tai subjektiviteetteja. Subjektit eivät ole kuitenkaan vain vallan tuotoksia, vaan niillä on myös omaa



tahtoa ja toimijuutta. Tämä taas näkyy jo ideassa, että valta ja vapaus elävät yhdessä hallinnassa. Käsitteellisesti tämä jo toimii hallinnan ideassa, valta ja vapaus esiintyvät rinnakkain yhteisessä. (Emt., 13–14.)

Työperäisessä maahanmuutossa vapaus on kiinnostava käsite. Verrattuna esimerkiksi pakolaisuuteen, työ maahanmuuton syynä on usein vapaaehtoisemmin valittu. Vapaa yksilö voi valita olla tulematta töihin Suomeen, ja näin ollen hallinnan tarkoitus lienee saada ihmiset tulemaan Suomeen. Pysin tarkkailemaan aineistosta, kuinka yksilöä pyritään tuomaan Suomeen ja millaisin keinoin vaikutetaan valintoihin.

Erilaiset rationaalisuudet, tekniikat ja hallinnan mahdollisuudet kilpailevat keskenään, millä tavalla ihmiset valitsevat ohjata itseään (Walters 2012, 24). Ei ole yleistettävissä olevaa yhtä hallintaa (emt., 70). Näin ollen hallinnan analyttinen tutkimus ei lopputuloksena hae yhtä yleistettävää kaavaa. Pyrkimys onkin hallintavallan tutkimuksessa löytää näitä tiettyjä rationaalisuuksia, taustaoletuksia, taktiikoita ja modernin hallinnan strategioita. (Emt., 72.) Olen valinnut omaan tutkielmaani rationaalisuuksien ja tekniikoiden identifioimisen.

### 3.2 Hallinnan muotojen kehityskulku

Hallinnan analyysi on usein kohdistunut historiallisesti erityisiin ja muuttuviin hallintarationaalisuuksiin ja hallintamentaliteetteihin. Näin ollen Ilpo Helén nimittää hallinnan analytiikkaa poliittisen järjen kritiikiksi, jolla viitataan järkeilyyn, joka on sekä muotoutunut että vaikuttaa hallintakäytännöissä ja politiikassa. Historiallisuus näkyy hallinnan muotojen kehityskulussa, jolla samalla kuvataan hyvinvointivaltion syntyä, toimintaa ja rapautumista. (Helén 2010, 29–30.) Kehityskulku alkaa liberalismista ja poliittisesta taloustieteestä, jotka muotoilivat hallinnan perusteita uusiksi. Liberalismilla tarkoitetaan hallintakäytäntöä, ei ideologiaa. (Emt., 2010, 31.)

Peter Miller ja Nikolas Rose (2010) jaottelevat kolme hallitsemisen periaatetta, jotka myös kertovat hallinnan muotojen kehityskulusta: liberalismi, ”sosiaalinen” hallinta ja kehittynyt liberalismi (advanced liberalism). Ensimmäiseen liberalismiin liittyy positivistisen tiedon ja asiantuntijuuden kautta hallitseminen, käsitys hallinnanalaisista aktiivisina tekijöinä myös itsensä hallitsemisessa sekä sisäinen suhde asiantuntijuuden auktoriteettiin. Viimeisellä tarkoitetaan sitä, kuinka lainsäädännöllä, rahoituksella tai muilla toimilla puututtiin ihmisten yksityiselämään uudellaisilla tavoilla. Lisäksi

liberalismiin kuuluu hallitsemisen jatkuva kyseenalaistaminen ja hallinnan parantaminen. (Miller & Rose 2010, 292–294.)

Sosiaalinen tuli mukaan hallintaan hyvinvointivaltiokehityksen kautta. Liberalistisia ajatuksia pidettiin epäonnistuneina ja rajoittuneina ongelmanratkaisussa. Hyvinvoinnista alettiin puhua ”iskusanana”. Miller ja Rose kuvaavat valtion roolia seuraavasti: ”Valtio otti vastuun sellaisen teknologiavälineistön luomisesta, joka ’sosiaalistaisi’ sekä yksityisen että kansalaisuuden että taloudellisen elämän turvallisuuden nimissä.” (2010, 296). Sosiaaliseen hallintaan liittyi myös perheiden tehtävä vastuullisen kansalaisuuden luomisessa. Asiantuntijoiden valtaan liittyen nousi asiantuntijoiden lupaus aikomuksesta taivutella hallinnanalaisia tottelemaan kuin pakottaa heidät. (Emt., 298–299.) Eri hyvinvointijärjestelmien toimintalogiikan voidaan sanoa perustuvan ”sosiaaliseen hallintaan”, minkä vuoksi sosiaalisen kohtalo ja hyvinvointivaltion kohtalo ovat erottamattomat. Sellaiset valtasommitelmat, jotka kannattelevat sosiaaliseen liittyvää hallintarationaalisuutta ovat murtuneet niin kutsutussa ”hyvinvointivaltion kriisissä”. (Helén 2010, 37.)

Kehittynyt liberalismi syntyi sosiaalivaltion kritiikin myötä. Holhoajavaltiosta haluttiin päästä eroon. Miller ja Rose antavat kolme muutosta tälle suuntaukselle. Ensinnäkin asiantuntijuuden ja politiikan välillä oli uusi suhde, johon liittyivät esimerkiksi kirjanpito ja budjettikuri. Toiseksi ”sosiaali”teknologioiden uusi moniarvoistuminen, jossa hallitseminen tapahtui vaikuttamalla autonomisiin yksiköihin erilaisilla vastuullisuuden muodoilla, esimerkiksi ei-valtiollisille organisaatioille saatettiin antaa uudenlaisia tehtäviä. Viimeinen muutos oli hallittavan subjektin uusi erityistyminen. Tällä Rose ja Miller tarkoittavat asiakkaan vallan kasvua kuluttajana ja oman elämän merkityksen löytämistä. (Miller & Rose 2010, 299–306.) Yksityisistä henkilöistä tulee siis niin sanotusti vapaita itsensä omia herroja, jotka tekevät valintoja omien päätöstensä mukaan.

Hallintavallan tutkimuksissa uusliberalismi on usein vahvasti läsnä. Helén löytää tähän syyksi brittiläisen kansanyhteisön kokemuksen thatcherismista ja sen ”traumaattisesta” muistosta. Uusliberalismin ajatellaan tuovan esiin käynnissä olevaa muutosta hallinnan järjessä, käytännöissä tai asetelmissa. Vaihtoehtoinen käsite on Millerin ja Rosen käyttämä kehittynyt tai edistynyt liberalismi (advanced liberalism), jolla voidaan pyrkiä tuomaan muuttunutta suhtautumista paremmin esiin. (Helén 2010, 36.)

On huomioitava, että hallinnan analytiikassa noudatetaan useimmiten niin kutsuttua Foucault'n laskevaa analyysia. Se tarkoittaa aloittamista paikallisista hallintatavoista. Näin ollen globaalit teoreettiset käsitteet kuten uusliberalismi tai edes valtio eivät aloita analyysia vaan muodostavat loppuosaa. Ei siis ole yhtä uusliberaalia hallintaa, mutta hallinnan analyysilla voidaan osoittaa esimerkkejä tällaisesta hallinnasta. (Bröckling, Krasmann & Lemke 2011, 12.)

Oma tutkimukseni on kooltaan niin pieni, että mainittu paikallisuus on oleellista. Liberalismi, sosiaalinen hallinta ja kehittynyt liberalismi auttavat ymmärtämään hallintavallan muotoja. Tutkimuksessani en suoranaisesti hyödynnä liberalismia, sosiaalista hallintaa ja kehittyntä liberalismia. Ne tulevat kuitenkin esiin tuloslukuissa, kun pohdin esimerkiksi löytämäni tekniikoiden tapaa hallintana. Näin ollen kehityskulut esiintyvät laskevan analyysin tapaan loppuosassa tutkimustani. Seuraavaksi kerron lisää käsitteistä, jotka liittyvät hallinnan analytiikkaan.

### 3.3 Hallinnan analytiikan käsitteitä

#### 3.3.1 Ongelmallistaminen

Hallinnan analytiikkaan liittyy myös oleellisesti ongelmiksi koettujen asioiden löytäminen ja syiden löytäminen sille. Tätä kutsun ongelmallistamiseksi. Miller ja Rose tulkitsevat, että hallinta on käyttäytymisen ohjaamista ja ohjaamisen tarpeeseen tuli olla syy, ongelma. Nämä ongelmat eivät kuitenkaan ole itsestäänselviä, vaan ne tulee muotoilla ja tehdä näkyviksi. Asiantuntijat, tiedotusvälineet tai poliitikot voivat olla nostamassa ongelmia näkyviksi. Lisäksi ongelmallisuudet liitettiin yhteen, eli yhden paikan ongelmat voitiin kytkeä toisaalla havaittuihin ongelmiin, jolloin niillä vaikuttaisi olevan yhteistä. (Miller & Rose 2010, 26–27.) Hallitsijoiden velvollisuudet on asetettu näin ollen niiden ongelmien muodossa, joita he haluavat ratkaista ja joihin he etsivät ratkaisua (Miller & Rose 2010, 92).

Hallinta pyörii siis voimakkaasti ongelmien ympärillä. Hallinta synnyttää hallitsijoille velvollisuuksia niiden ongelmien suhteen, joita he yrittävät ratkaista. Hallinnan ihanteet myös on liitetty niihin ongelmiin, jonka ympärillä hallinta pyörii, esimerkiksi mikä sairaus hallinnalla pyritään parantamaan. Hallinnan sanoittaminen onkin sidottu jatkuvaan hallinnan vaikeuksien ja epäonnistumisien identifiointiin. (Rose & Miller 1992, 181.) Ongelmallistaminen on siis tehtävä uudelleen, että hallintaa voidaan jatkaa.

Miller ja Rose katsovat, että useimmiten ongelmien syypäiksi nähtiin juuri yksilöllinen tai kollektiivinen käyttäytyminen, minkä vuoksi voitiin puuttua tähän kyseessä olevaan toimintaan. Ratkaisuihin liittyivät siis tekniikat, joiden kautta voitiin muuttaa tai vaikuttaa ongelmaksi koettuun asiaan. Heidän nähdäkseen sopivien ratkaisujen löytäminen ongelmaan johtuu myös ratkaisujen ja itse ongelman muotoilusta yhtenäisesti. (Miller & Rose 2010, 27–28.)

Dean muotoilee asian vähän eri tavalla. Ongelmallistamisen havainnointi on hänestä hyvä hallinnan analytiikan lähtökohta. Silloin pyritään selvittämään, missä tietystä tilanteesta ja toiminnassa hallinta kyseenalaistetaan. Hallinnon ongelmallistaminen kyseenalaistaa sen, kuinka me muovaamme omaa ja toisten käyttäytymistä. Kysymyksessä on niin se, kuinka hallitsijat (governors) ja hallittavat (the governed) hallitsevat itseään. Hallitsijan ja hallittavan erottaminen voi olla vaikeaa. Hallinnan analytiikka näin Deanista alkaa kysymyksistä liittyen omiimme ja toisten asioiden hoitoon, eikä yleiseen teoriaan tai teoreettisiin periaatteisiin. Dean kuitenkin toteaa, että ongelmallistaminen nojaa tietynlaisiin hallinnon käytänteiden regiimeihin, joilla on tietty kieli, tekniikat ja tiedon ja asiantuntijuuden muoto. (Dean 2010, 52–53.)

Ymmärrän ongelmallistamisen siis niin, että siinä pyritään ymmärtämään, mistä nousee uusi ongelma ja miksi hallintaa pitää siten siis muuttaa. Työperäisen maahanmuuton kannalta tarkoituksenani on selvittää, mikä työperäisessä maahanmuutossa vaatii hallintaa ja millaisia ongelmia työperäisellä maahanmuutolla pyritään ratkaisemaan. Millainen käyttäytyminen on saanut periaatteessa hyvin luonnollisen ilmiön kuin ihmisten liikkuvuus, tulemaan niin isoksi asiaksi, että sitä täytyy kontrolloida valtiotasolta? Tutkimuksessa tarkastelen ensisijaisesti, miten aineisto ongelmallistamisen esittää.

### 3.3.2 Rationaalisuudet

Etsin tutkimuksessani rationaalisuuksia aineistosta. Rationaalisuus on käännetty esimerkiksi hallinnallisen järjestyksen tyyliksi (Kaisto & Pyykkönen 2010, 15). Dean määrittelee rationaalisuudet ajattelutavoiksi, jotka pyrkivät olemaan selkeitä ja systemaattisia siihen nähden, miten asioiden pitäisi olla (Dean 2010, 38). Ne ovat myös tapoja tehdä todellisuus ajateltavaksi siten, että sitä voidaan laskelmoida tai ohjelmoida (Miller & Rose 2010, 28). Hallinnan analytiikassa ajatellaan, että rationaalisuuksia on useita ja moninaisia. Niillä on lisäksi erilaiset tavat esimerkiksi käyttää tietoa tai erilaiset arvopohjat. Rationaalisuudet liittyvät hallinnan moraalisiin kysymyksiin, ja Dean pitääkin

hallintaa moraalisenä toimintana. Rationaalisuutta on mahdollista kutsua tietyksi järkeilyn tavaksi, joka määrittää, kuinka hallintaa tulee harjoittaa tietyssä aikana. (Dean 2010, 31–32.)

Rationaalisuuden voidaan ajatella rakentuvan useista tekijöistä, joita ovat esimerkiksi, mitkä ovat oikeutuksen ja hyväksyttävyyden perustelut, mitä auktoriteetteja tai tietovarastoja pidetään totuutena ja tärkeänä, ja mitä oletuksia asioiden aluista, tarkoituksista ja lopputuloksista pidetään uskottavina. Rationaalisuudet ovat täten myös suhteellisia. Ajattelutapa, eli joku rationaalisuuden muoto, saa todellisuuden ymmärrettäväksi ja siten hallittavaksi. (Bröckling, Krasmann & Lemke 2011, 11.)

Rationaalisuuksille on nimetty olevan neljä piirrettä, joiden avulla niitä voidaan lähestyä tutkimuksellisesti. Piirteet ovat yhteisiä, mutta eroavat rationaalisuuksien kesken. Piirteet ovat sisäisten moraalisten periaatteiden olemassaolo, ja se, että rationaalisuudet ovat ilmaistu suhteessa jonkinlaiseen ymmärrykseen hallintaa vaativista kohteista tai tiloista, eli käytännössä rationaalisuuksien ymmärrys asioista perustuu tosiasioina pidettyihin asioihin. Kolmantena piirteenä rationaalisuuksilla on omanlainen kielensä ilmauksineen. Neljäntenä piirteenä rationaalisuudet voidaan myös muuntaa erilaisiin käyttömahdollisuuksiin. (Rose 1999, 26–28.) Kaisto ja Pyykkönen nimittävät tätä käännettävyydeksi (2010, 15).

### 3.3.3 Tekniikat

Etsin aineistosta lisäksi vielä tekniikoita. Tekniikat tai teknologiat ilmentävät puolestaan hallinnan teknistä ulottuvuutta, joilla tarkoitetaan rationaalisuuksien ilmenemiskeinoja (Kaisto & Pyykkönen 2010, 15–16). Tekniikan avulla rationaalisuudet ja niitä toteuttavat ohjelmat ovat toteuttamiskelpoisia (Miller & Rose 2010, 95). Tekniikat koostuvat käyttäytymisen ohjauvälineistä, joita voi olla esimerkiksi instituutit, strategiat tai ihmiset. Tekniikoilla viitataan kaikenlaisiin keinoihin, joiden avulla valtaapitävät pystyvät vaikuttamaan käytökseen sekä ymmärtämään käytöstä. Miller ja Rose nostavat esiin, että erilaiset tekniikat mahdollistavat hallinnan kauempaa eli niin sanotun etähallinnan. (Emt., 29–30.) Myös tekniikat ovat käännettäviä, eli niitä voidaan käyttää ajasta ja paikasta riippumatta (Kaisto & Pyykkönen 2010, 16).

Tekniikkoihin liittyvät lisäksi erilainen toiminta, kuten kurittaminen, voimaannuttaminen, tai normalisointi. Näitä ei siis pidetä vain sosiaalisten suhteiden ilmauksina vaan monimutkaisina käytännöllisinä prosesseina. Niillä voidaan ohjailla ihmisten tekoja tai mieltymyksiä. (Bröckling, Krasmann & Lemke 2011, 12.)

Rationaalisuudet ja teknologiat tuottavat toisiaan ja siten ovat erottamattomasti yhteydessä moninaisin tavoin (Bröckling, Krasmann & Lemke 2011, 11; Miller & Rose 2010, 30). Hallinnan analytiikka on kiinnostunut ajatuksista, sillä se liittyy ja tulee liitetyksi teknisin sovelluksien käyttäytymisen ohjaamiseen erilaisissa käytännöissä (Dean 2010, 40). Rationaalisuudet ja tekniikat eli ajattelu ja asioihin puuttuminen ovat ulottuvuuksia, joiden avulla voi ajatella ja erotella hallintaa (Miller & Rose 2010, 30).

Jani Kaisto kuvailee hallinnan olevan ”toimintaa, jossa aina joihinkin rationaalisuuksiin tukeutuvat hallintatekniikat pyrkivät muovaamaan kohteidensa identiteettejä sellaisiksi, jotka mahdollistavat itse hallinnan” (Kaisto 2010, 55). Näin sanottuna Kaisto myös nostaa esiin subjektien tai subjektipositioiden merkityksen ja hyvin tiivistää hallintavallan käsitteiden yhteyden toisiinsa, vaikka niitä voidaan tarkastella myös erikseen tutkimuksessa. Bröcklingin, Krasmannin ja Lemken mielestä nykyaikaiset tekniikat kannustavat ihmisiä ymmärtämään itseään ja käyttäytymään itsenäisesti. (Bröckling, Krasmann & Lemke 2011, 13, 14, 15.) Kaiston mukaan subjektit ovat eräänlaisia hybridejä, sillä ne ovat sekä hallintatekniikoiden että itsen muovaamisen kooste. (Kaisto 2010, 68, 70.) Subjektit siis ovat sekoitus hallinnan tuotosta ja vapautta valita. Tutkielmani koon vuoksi, en käsittele tutkielmassa erikseen subjekteja tai subjektipositioita, joita työperäisen maahanmuuton hallinta tuottaa, vaan keskityn rationaalisuuksiin ja tekniikoihin.

Hallinnan analytiikan tutkimuksessa usein etsitäänkin siteitä rationaalisuuden muotojen ja hallinnan tekniikoiden väliltä. Bröcklingin, Krasmannin ja Lemken mukaan asioita, kuten ideat ja käytännöt, valtio ja yhteiskunta, ei aseteta vastakkain eli dikotomioita ei käytetä hallinnan analytiikassa. (2011, 12.) Kuitenkaan tietyt rationaalisuudet ja tekniikat eivät kulje aina yhdessä (Lippert 1999, 296). Millerin ja Rosen mukaan poliittisten rationaalisuuksien ja hallinnan tekniikoiden avulla voidaan alkaa ymmärtää verkostoja, jotka kytkevät yksilöiden sekä ryhmien elämän vallanpitäjien pyrkimyksiin nykyisissä liberaalidemokratioissa (Miller & Rose 2010, 83).

Luvuissa 6 ja 7 käsitellään löytämiäni rationaalisuuksia ja tekniikoita. Rationaalisuudet eivät esiintyneet aineistossa nimettynä, vaan niiden löytäminen edellytti tulkintaa. Erityisesti siinä perusteluiden ja syiden tarkastelu edesauttoivat minua. Tekniikat sen sijaan löytyivät selkeästi aineistosta, mutta niiden luokitteluissa käytin enemmän tulkinnallisia keinoja.

### 3.4 Poliittisuus hallinnan analytiikassa

Poliittinen on vahvasti läsnä hallintavallan tutkimuksissa. Tutkimuksissa on kiinnostuttu siitä, kuinka poliittinen maailma on tuotettu. Fokus on siinä, kuinka jaotteluja esimerkiksi julkisen ja yksityisen välillä on syntynyt, kuinka ongelmia pidetään poliittisina ja kuinka niihin luodaan ratkaisuja ja se, kuinka subjekteista on muotoiltu tietynlaisia kansalaisia. Tutkimuksessa kaikkea ei pidetä poliittisena toimintana, mutta politiikkaa ei ole pelkästään valtiohallinto. (Bröckling, Krasmann & Lemke 2011, 12–13.)

Millerin ja Rosen mukaan poliittista valtaa käytetään nykypäivänä erilaisten auktoriteettien kesken projekteissa, joissa auktoriteetin roolit vaihtuvat liittolaisuuksien mukaan. Liittolaisuudet ovat tärkeitä, sillä poliittiset voimat tarvitsevat onnistuakseen hallinnassa mukaansa niitä resursseja, joita ne eivät suoraan hallitse (esimerkiksi pankit, ammattiliitot tai yksilöt). (Rose & Miller 1992, 174, 189.) Valtio voidaan myös nähdä keinona toteuttaa hallintaa. Eli toisin sanoen se voidaan nähdä tietynä keinona, johon hallinnan ongelma on diskursiivisesti koottu. Se on lisäksi tapa erottaa ”poliittinen ulottuvuus” sen tiettyjen hallitsemisen ominaispiirteiden kautta ”ei-poliittisesta ulottuvuudesta”. (Rose & Miller 1992, 176–177; Miller & Rose 2010, 45.)

Millerin ja Rosen mielestä valtion sisäiset suhteet muodostuvat kompleksisissa prosesseissa, jossa tietyille toimijoille ja voimille annetaan valta puhua ja toimia alueen nimissä. Siten muodostuu myös poliittisen auktoriteetin rajat ja johdonmukaisuuden perusta sekä poliittisen vallan alueelliset rajat sekä mahdollisuudet edustaa alueen ihmisiä. (Rose & Miller 1992, 178.) Miller ja Rose käytännössä tarkoittanevat vaaleja ja demokraattista prosessia, joka on ollut voimassa vuosikymmeniä. Demokraattiseen prosessiin myös liittyy se, että tietyt toimijat, yleensä siis puolueet, pääsevät valtaan usein tietynlaisten lupautusten kautta. Puolueet esittävät ongelmia, joihin vaaleissa lupautuvat vastaamaan.

Rose ja Miller ajattelevat, että hallintavallassa täytyy kuitenkin ajatella poliittista valtaa valtion yli (beyond state) (Rose & Miller 1992). Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että hallinta kohteissa valtion ulkopuolella tapahtuisi kokonaan erossa valtiohallinnosta, vaan ne voivat olla yhteydessä siihen tai sitten eivät (Walters 2012, 63). Hallintavallan teoria sopii siis sekä valtion tekemän hallinnan, että valtion ulkopuolisen hallinnan tutkimukseen. Valtio on mukana jollain tasolla monessa hallinnassa, sillä esimerkiksi lait, jotka ovat valtion toteuttaman hallinnan teknistä puolta (Rose & Miller 1992, 189), säätelevät laajasti tilanteita. Miller ja Rose kuvailevat ”keskusta”, jollaiseksi tämä keskus itse

voi tulla vain asemansa vuoksi teknologioiden ja toimijoiden yhdistelmässä, jotka mahdollistavat hallinnon (emt.). Tämä keskuksen kuvailu sopii valtion rooliin hallinnassa.

Helén tuo tosin kritiikkiä siihen, miten hallintavallan tutkimuksessa ei tehdä eroa politiikan ja hallinnan välillä, eli ei erotella hallinnan poliittista, tiedollista, teknistä ja hallinnollisia ulottuvuuksia toisistaan. Niin on vaikea erottaa poliittinen ja ei-poliittinen. Poliittisen hallitsemisen asetelmien sisäiset jännitteet ja yhteenotot jäävät käsittelemättä, erityisesti Helén nostaa esiin uusliberalistiset käytäntöjen analyysit. (Helén 2010, 46–47.)

Silti, Waltersin mielestä politiikan perinteiset maailmat kuten vaalit, puolueet ja protestiliikkeet ovat saaneet vain vähän huomiota hallintavallan tutkimuksissa (Walters 2012, 18). Kuitenkin hallintavalta voidaan mieltää yhdenlaiseksi poliittisen analyysin tyypiksi, sillä siinä ymmärrys erilaisten hallinnankohdeiden teknologioiden (itsensä, yhteiskunnan, valtion) vuorovaikutuksen välillä on keskeistä. (Emt., 25–26.)

Poliittisuus on hyvin läsnä tutkimuksessani, jossa tutkimuskohteena on valtiojohtoinen hallinta. Uskon, että vaikka aineisto on selkeästi poliittista, työperäinen maahanmuutto on ilmiönä niin laaja ja erilaisia elämänalueita koskettava, joten poliittisen ja ei-poliittisen alueen erottaminen voi olla vaikeaa. Toimijat ovat valtion sisällä, mutta eivät välttämättä edusta juuri valtiota vaan esimerkiksi viranomaista. Kuitenkin kyseessä on valtioneuvoston poliittinen ohjelma, joten olen tulkinnut toimijaksi silti valtion tai ”Suomen”, enkä niinkään yksittäistä virastoa tai ministeriötä. Aineistossa ei ole näkyvissä poliittisten asetelmien mahdollisia sisäisiä jännitteitä. Ongelmien poliittisuus taas on hyvin kiinnostava näkökulma ensimmäisen alakysymyksen, ongelmallistamisen kautta.

### 3.5 Hallintavallan tutkimuksen kritiikki

Koska hallintavallan teoria on kerännyt kannatusta, myös kritiikkiä siihen on kohdennettu. William Walters kritisoi ajatustapaa, että hallintavaltaa pidetään täydellisenä teoriana, jota voi soveltaa tiettyyn empiriseen aihealueeseen. Hallinnan analytiikan tulisi olla valmis ymmärtämään uudenlaisia sosiaalisia tai poliittisia ongelmia. Uudenlaisten ongelmien myötä taas analyttisiä työkaluja tulisi muokata ja kehittää. (Walters 2012, 17–18.)

Walters toteaa, että Foucaultin tutkimus oli hyvin kontekstualisoitua, ja sijoittuu moderniin länteen, erityisesti Eurooppaan. Kritiikkiä on herättänyt eurooppakeskeisyys ja siten esimerkiksi



kolonialismin ohittaminen. Kuitenkin hallintavallan tutkimuksen teemoja on otettu käyttöön myös tutkimuksessa, joka liittyy siirtokuntien hallintaan. Tutkimusta on hyödynnetty myös muiden maanosien tutkimuksessa, esimerkiksi Kiinan tekemään hallintaan on kohdistunut kiinnostusta. (Walters 2012, 81, 82, 83.)

Kun tutkimusperinne on levinnyt, on myös voitu huomioida ja pyrkiä purkamaan liberaalin hallintateorian oletusta siitä, että alueellisesti erillinen suvereeni valtio olisi nyt tai olisi aina ollut maailmanlaajuinen todellisuus. Näin ollen kritisoituun eurooppakeskeisyyteen on voitu jo reagoida. Kuitenkin liberalismi on ollut suuressa fokuksessa tutkimuksessa, jossa liberalismia analysoidaan tiettyinä hallinnan rationaalisuuksina ja tekniikoina. Niin kutsuttua ”liberaalia ennakoasennetta” on kritisoitu siitä, että yksilönvapauden painottamisen kautta on unohdettu esimerkiksi väkivalta ja muun pakkovallan käyttö hallinnassa. (Walters 2012, 83, 84–85.)

Toisella tavalla samankaltaisen ongelman muotoilevat Bröckling, Krasmann ja Lemke. Heistä ongelmana on ”ehdoton finalismi”, joka edellyttää jatkuvaa hallinnan teknologioiden optimointia ja jatkuvaa rationalisointia. Finalismissa pidetään vaikeana vältellä tai vastustaa hallinnollisia strategioita. Siten tässä näkökulmassa kurittamisen tekniikat ja suvereenin vallan mekanismit ovat vain vahinkoja ja ne korvataan taloudellisemmilla toimeenpanovallan muodoilla. Näin ollen valtastrategioiden väkivalta jälleen unohtuu. (Bröckling, Krasmann & Lemke 2011, 16–17.)

Lisäksi mainittu finalismi ylenkatsoo myös systemaattista kytköstä rationaalisen hallinnan ja epärationaalisen hallinnan hetkien välillä, vaikka näiden erottaminen toisistaan nojaa subjektiiviseen käsitykseen (Bröckling, Krasmann & Lemke 2011, 17). Toinen puoli tästä rationalisaatio-ongelmasta on se, että tutkimuksessa tutkitaan ohjelmia kuin ne olisivat vedenpitäviä pohjapiirroksia. Siinä usein peittyä niiden epäjärjestelmällisyys ja kielteisyys niitä kohtaan. Tämä johtuu tietystä näkökulmasta empiirisessä analyysissä: tutkimus ei keskity säännönmukaisuuksiin ja todennäköisyyksiin eikä eilaskennallisiin hetkiin yksilön ja yhteisön käytöksessä, vaan yrityksiin ohjata ja vaikuttaa heihin. Fokus on siis enemmän hallinnon tietoisuudessa itsensä hallinnasta, kuin hallintatavan kehityksessä. (Emt.)

Parannuskeinoksi liberaaliin ennakoasenteeseen Walters ehdottaa, että hallintakäytäntöjä pitäisi ajatellakin hybrideinä eikä niin, että toiset käytännöt ovat liberaaleja, toiset autoritäärisiä. Liberalismi tai suvereniteetti tulisi nähdä vain analyttisinä kategorioina eikä todellisina systeemeinä. Tutkimuksessa tulisi Waltersista siis yleisesti etsiä uudenlaista logiikkaa luokittelussa, eikä aloittaa

valmiilla kategorioilla. (Walters 2012, 85, 86.) Toiseksi tulee tutkailla ”poliittisen tappamisen muodollisuuksia”, ja ymmärtää että sellainen painotus, jossa moderni valtio pyrkii pidentämään kansalaistensa elinikää, ylenkatsoo tapoja, miten valtiot ja muut organisaatiot välineellistävät kärsimyksen ja kuoleman (emt., 86).

Hallintavallan tutkimuksissa pitää siis rekisteröidä liberalismia, illiberalismia, väkivallan ja pakon olemassaolo samanaikaisesti. Walters kuitenkin toteaa, että väkivalta ei todennäköisesti näy kuitenkaan hallinnon strategioissa tai yrityksen asiakirjoissa, vaan se on salaista. Tutkimuksen pitäisi kuitenkin olla herkkänä myös epävirallisille tai kätkeyille käytännöille. (Walters 2012, 87.) Samankaltaista painottavat myös Bröckling, Krasmann ja Lemke, sillä he painottavat vastarintaliikkeiden tutkimusta mukaan hallintavallan tutkimukseen. Painotuksen tulisi olla niiden suhteiden esiintuomisessa, kuinka hallinnolliset strategiat ja vastarintaliikkeiden rakenteet kohtaavat ja määrittävät toinen toisiaan. Vastarintaliikkeiden kohdalla voidaan kysyä samanlaisia kysymyksiä kuin hallinnon: mitä ne näkevät ongelmiksi, kuinka ongelmat aiotaan korjata ja millaisia strategioita niillä on yms. Siten tutkinnassa tulee huomioida yksittäiset epäonnistumiset, välirikot ja muut hallinnan häiriöt. (Bröckling, Krasmann & Lemke 2011, 18, 19–20.)

Tutkimukseni käsittelee Suomea ja suomalaista hallintoa. Suomella ei ole ollut varsinaisia siirtomaita, mutta kolonialismi ja myös rasismi näkyvät tutkittavassa ilmiössä. Kuitenkin tutkimusasetelmasta johtuen eurooppakeskeisyyden kritiikkiin minun on vaikea reagoida. Tutkimuskohteenani on suvereeni valtio, mutta toisaalta maahanmuuton hallintaan liittyy muiden kuin omien kansalaisten hallinta. Tavallaan siirtolaisten saamiseksi tarvitaan myös ylijarjotuksen tapahtuvaa hallintaa. Valtion asemaa voi siis tarkastella kriittisesti.

Koska aineistona on valtion ohjelmia, on todennäköistä, että väkivaltaa ei niissä suoranaisesti esiinny. Aineiston käsittelyssä tulen myös pohtimaan, onko hallinnan käytäntöjä piilotettu poliittisesti korrekimpien sanojen taakse. Lisäksi aineistossa voi kiinnittää huomiota sen epäjärjestelmällisyyteen, hallinnan epäonnistumiseen tai ristiriitoihin. Toisaalta kiinnostus myös herää siihen, otetaanko aineistossa kantaa maahanmuuton vastaiseen liikehdintään ja miten siihen reagoidaan.

## 4 Aineisto ja menetelmä

### 4.1 Aineiston esittely

Tutkimuksen aineistona käytän valtioneuvostotasoisia ohjelmia ja asiakirjoja toimenpiteistä liittyen työperäiseen maahanmuuttoon. Yhteensä niitä on neljä kappaletta ja analysoitavaa materiaalia muodostui noin sadan sivun verran. Nämä asiakirjat sopivat aineistoksi siitä syystä, että niissä taustoitetaan Suomen maahanmuuttotilannetta sekä syitä toimenpiteille ja ne on tehty ministeriöissä. Näin ollen niitä voidaan pitää Suomen valtion virallisina dokumentteina ja ohjelmina, mikä mahdollistaa hallinnan tarkastelun juuri valtion tekemänä.

Ensimmäisenä on *Koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton tiekartta 2035*. Sen on julkaissut Valtioneuvosto vuonna 2021 ja se on kokonaisuudessaan 63 sivua pitkä. Koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton tiekartta on Sanna Marinin hallituksen kestävyystiekarttaan liittyvä toimenpidekokonaisuus. Toimenpiteiden tarkoituksena on vahvistaa työperäistä maahanmuuttoa, kansainvälisten opiskelijoiden osuutta ja heidän työllistymistään. Se on ylihallituskautinen ohjelma, joka tarkoittaa, että sen on tarkoitus jatkua myös seuraavien hallitusten kausilla, vaikka puolueasetelmat muuttuisivatkin.

Ensimmäiset 34 sivua on varsinaista tiekarttaa, jonka jälkeen alkaa liiteosio, jonka tarkoitus on taustoittaa eri näkökulmia ja liiteosiossa myös tarkastellaan muiden maiden politiikoita. Tiekartan varsinainen puoli sisältää taustoitusta tiekartan tarkoituksesta, maahanmuuton nykytilasta, Suomen asemasta kansainvälisissä vertailuissa, työperäisen maahanmuuton edistämisen motiiveista ja tarpeista sekä strategisia tavoitteita ja niiden toteutumiseen tähtäävät toimet lueteltuna. Useimpiin toimiin on myös liitetty tieto siitä, milloin toimi on tarkoitus tehdä ja kuka on vastuutaho. Lisäksi lopussa on tiekartan yleisestä toteuttamisesta osuus. Olen analyysissäni hyödyntänyt myös liiteosiota, mutta siihen sisältyi analyysin kannalta myös epäolennaista tekstiä. Viittaan tiekarttaan tulosluvuissa lyhyesti vain tiekarttana.

Toinen aineiston pitemmistä ohjelmista on *Töihin Suomeen – Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma työperusteisen maahanmuuton vahvistamiseksi*. Sen on julkaissut Sisäministeriö vuonna 2018. Ohjelma on Juha Sipilän hallituksen maahanmuuttoon kokonaisuutena keskittyvä ohjelma, mutta erityiskohteeksi on otettu työperäisen maahanmuuton vahvistaminen. Pituutta on 40 sivua. Ohjelmassa on kolme lukua. Ensimmäinen on lyhyt johdanto ohjelman tarkoituksesta, toinen sisältää

kuvauksen toimintaympäristöstä niin EU/kansainvälisellä tasolla kuin Suomessa, eli siis taustatietoa Suomessa olevista ulkomaalaisista. Lisäksi toinen luku taustoittaa työvoimapulaa nyt ja tulevaisuudessa. Kolmannessa luvussa on hallituksen linjauksia: ”Osaava työvoima tukee Suomen kasvua”, toinen ”Toimivat asettautumista ja kotoutumista tukevat palvelut edesauttavat osaavan työvoiman houkuttelua ja viihtyvyyttä” ja kolmas ”Hyvät väestösuhteet tukevat maahanmuuttajataustaisten työntekijöiden kiinnittymistä Suomeen”. Linjauksiin on kirjattu tavoitteita ja toteuttamistapoja. Valitsin tiekartan ja ohjelman, koska ne edustavat selkeää valtion hallintoa, ja niiden tavoitteet ja perustelut ovat samankaltaisia huolimatta hallitusten puolue-eroista ja tekemisajankohdasta. Viittaan tuloslukuissa ohjelmaan lyhyemmin ”Töihin Suomeen”.

Kolmantena on *Talent Boost -toimenpideohjelmasta* kertova asiakirja. Talent Boost on Työ- ja elinkeinoministeriön sekä Opetus- ja kulttuuriministeriön koordinoima, joten ohjelman toiminnasta kertovaa asiakirjaa voidaan pitää valtiotasoisena ohjelman kaltaisena. Asiakirjan julkaisupäivämäärä ei ole kuitenkaan selvillä. Asiakirjan sisällön ja internet-linkin tekstin perusteella voidaan julkaisun ajankohdaksi todeta syksy 2020. Pituutta ja analysoitavaa materiaalia asiakirjassa on 10 sivua. Asiakirja esittelee toimenpideohjelman toimintaa käytännöllisesti, joten pidän sitä hyvänä aineistolähteenä työperäisen maahanmuuton toimien selvittämiseksi. Sisältö on Talent Boost-ohjelman taustaa sekä tarkoitusta, sekä 3 toimenpidekokonaisuutta. Lisäksi lopussa on lyhyt osa Koulutus- ja työperäisen maahanmuuton tiekartan 2035 laatimisesta, sillä se on ilmestynyt tämän jälkeen. Viittaan asiakirjaan tuloslukuissa ”Talent Boost”ina.

Neljäs aineistoon kuuluva osa on *Työelämän monimuotoisuusohjelma, toimenpideohjelma työelämän monimuotoisuuden edistämiseksi maahanmuuton ja kotoutumisen näkökulmasta*. Se on julkaistu 2021 Työ- ja elinkeinoministeriön toimesta. Monimuotoisuusohjelma on laadittu liittyen Marinin hallitusohjelman tavoitteeseen lisätä työnantajien rekrytointi- ja monimuotoisuusosaamista. Ohjelman pituus on 17 sivua, analysoitavia sivuja noin 12. Tämä toimenpideohjelma käsittelee työperusteista maahanmuuttoa vain osittain, koska maahanmuuton osalta painopiste on jo Suomessa oleskelevien maahanmuuttajien työllisyyden parantamisessa. Kuitenkin myös työn perusteella muuttavat hyötyisivät työelämän monimuotoisuusosaamisen kasvamisesta, joten ohjelma liittyy oleellisesti työperäisen maahanmuuton edistämiseen. Tästä syystä päätin valita sen mukaan aineistoon. Sisältönä on jälleen taustoitusta ja tilannekuvaa työelämän monimuotoisuudesta ja sen haasteista sekä 4 toimenpidekokonaisuutta. Toimenpiteissä ei mainita ajankohtaa tai vastuutahoja. Tuloslukuissa viittaan ohjelmaan nimellä ”Monimuotoisuusohjelma”.

Aineisto on siis jo valmista, kaikille internetissä saatavilla olevaa materiaalia. Tiekartta, Töihin Suomeen -ohjelma ja monimuotoisuusohjelma löytyvät Valtioneuvoston julkaisuarkisto Valtosta, ja Talent Boost -asiakirja työ- ja elinkeinoministeriön nettisivuilta. Aineisto on mielestäni riittävä, koska se edustaa työperäistä maahanmuuttoa laajalla otteella, siinä käsitellään konkreettisia toimia sekä linjauksia koskien maahanmuuttoa ja painotus on juuri työperäisessä maahanmuutossa. On tosin myös todennäköistä, että aineisto osittain toistaa itseään ja perustelut ovat samanlaisia. En pidä sitä ongelmana, vaan silloin aineisto pikemminkin painottaa näitä asioita. Koska aineistossa on kahden hallituksen tuottamaa materiaalia, voidaan uskoa aineistossa näkyvän ylihallituskautisuus ja pitkäaikaiset hallintakeinot.

Aineiston valinta onnistui hyvin. Työelämän monimuotoisuus -ohjelma tuki muuta aineistoa onnistuneesti tuoden hieman eri näkökulmaa. Tiekartta ja Töihin Suomeen -ohjelma, jotka muistuttavat aineistotyyppinä toisiaan, täydensivät toisiaan, mutta molemmista löytyi myös omanlaistaan painotusta. Talent Boost -dokumentti toisti tiivistetysti muiden aineistolähteiden sanomaa. Aineisto mahdollisti melko laajan katsauksen aiheesta.

Hallinnan analytiikka ei varsinaisesti puolla mitään aineistotyyppiä. Tekstipohjainen aineisto toimii kuitenkin analyysissäni hyvin. Aineiston heikkoutena voitaisiin ajatella sen niin sanottua poliittista korrektiutta. Kieli on hyvin hiottua ja neutraalia. Erilainen aineisto, kuten täysistuntokeskustelut, olisivat voineet monipuolistaa löydettyjä tuloksia hallinnasta. Aineiston kirjoittajia ei eritellä, mutta voidaan olettaa, että he ovat virkahenkilöitä ministeriöistä. Muunlainen aineisto olisi voinut tuoda aiheen poliittisuuden ja moninaiset näkemykset eri tavoin esiin. Toisaalta nyky-yhteiskunta on varsin asiantuntijapainotteista, joten siinä mielessä aineisto heijastelee nykyaikaa.

## 4.2 Laadullinen sisällönanalyysi

Menetelmäksi olen valinnut laadullisen sisällönanalyysin. Laadullisessa sisällönanalyysissä etsitään tekstin merkityksiä ja sen tarkoituksena on kuvata sanallisesti dokumenttia. Analyysia tehdään jokaisessa tutkimuksen vaiheessa. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 104, 108.) Nimitys laadullinen sisällönanalyysi erottaa sisällönanalyysin sisällön erittelystä, jossa useimmiten käytetään määrällistä analyysia (Vuori 2021). Sisällönanalyysi sopii tutkimukseeni, koska tarkoitukseni on selvittää, mitä aineistossa sanotaan ja siten tulkita, miten hallintaa tehdään. Koska laadullinen sisällönanalyysi ei pohjaa tietylle teoreettis-metodologiselle ajattelutavalle (Vuori 2021), siihen sopii hyvin tuoda

mukaan hallintavallan teoreettista pohjaa ja käsitteitä. Teoreettinen viitekehys ei myöskään itse vaadi mitään tiettyä menetelmää. Hallintaa voidaan toteuttaa monenlaisin eri keinoin, joten siksi sisällönanalyysin kautta voidaan päästä kiinni siihen, mitä näiden keinojen kautta tehdään ja mihin pyritään.

Tuomi ja Sarajärvi jaottelevat sisällönanalyysia kolmen erilaisen lähtökohdan perusteella: aineistolähtöinen, teoriaohjaava tai teoriasidonnainen sekä teorialähtöinen analyysi. Eroa näillä tavoilla on se, miten analyysissa käytetään teoriaa. (Tuomi & Sarajärvi 2009.) Oma analyysini sijoittuu lähtökohtaisesti teoriaohjaavaan analyysiin, vaikka siinä on piirteitä myös teorialähtöisestä analyysistä. Teoriaohjaava analyysi ei pohjautu suoraan teoriaan, mutta teoriaan on silti yhteyksiä. Aikaisempi tieto ja tutkimus auttavat analyysissa, mutta teoriaohjaava analyysi ei kuitenkaan suoranaisesti testaa teoriaa. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 96–97.) Teorialähtöinen analyysi sen sijaan määrittää tutkittavan ilmiön jo jonkin tunnetun tiedon tai mallin tai tutkimuksen mukaisesti. Analyysissa lähdetään hakemaan usein jo annettuun jaotteluun vastauksia. Tuomen ja Sarajärven mukaan ilmiöstä tiedetyt asiat sanelevat, kuinka aineiston hankinta edistyy ja miten käsitteet määritellään. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 97–98.)

Teorialähtöisyys näkyy tutkielmassani käsitteiden kautta. Erityisesti hallinnan rationaalisuuksien ja tekniikkojen määritelmät pohjautuvat teoriaan. Näin teoria on avustanut minua analyysin hahmottamisessa. Kuitenkaan teoria ei anna minulle valmiita luokituksia, joihin voisin löytämiäni rationaalisuuksia tai tekniikkoja sijoittaa. Teoriasta ei myöskään ole selviä, millaisia tuloksia tulen löytämään. Olen muodostanut luokitukset itse aineiston avulla. Tästä syystä pidän menetelmäni enemmän teoriaohjaavana analyysitapana.

Sisällönanalyysin vaiheiksi voidaan nimetä aineiston pelkistäminen, ryhmittely ja käsitteellistämisen. Nämä vaiheet esiintyvät riippumatta siitä, onko analyysi teoriasta vai aineistosta lähtöisin. Vaiheet kuitenkin mukautuvat lähtökohtien mukaan. (Esim. Tuomi & Sarajärvi 2009, 109, 113 & 117.) Pelkistäminen voi olla esimerkiksi informaation tiivistämistä tai pilkkomista osiin, joista pilkkominen vaikuttaa omaan aineistooni sopivalta. Ryhmittelyssä nimensä mukaisesti jaotellaan löydettyjä havaintoja ja siten luodaan alaluokkia tai ylempiä käsitteitä näille. Käsitteellistäminen tarkoittaa tutkimuksen kannalta oleellisen tiedon valitsemista ja sen muuttamista teoreettisiksi käsitteiksi tai liittämistä jo olemassa oleviin käsitteisiin. Yläluokkia voidaan lisätä pääluokkiin ja niitä voidaan yhdistää. Tämä tehdään kuitenkin aina aineiston ehdoilla. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 109–112.)

Analyysiä tein käymällä aineistoa läpi tutkielmaseminaarissa laadittujen analyysikysymysten kanssa. Kävin aineiston läpi useaan kertaan. Erityisesti alussa kiinnitin huomioni kaikenlaisiin asioihin, joita nousi esiin. Kun opin tuntemaan aineistoa paremmin, pystyin keskittymään yksittäisiin aiheisiin tai analyysikysymyksiin. Havainnoin esimerkiksi työperäisen maahanmuuton perusteluita, mihin sitä tarvitaan ja millaista sen tulee olla aineiston mukaan. Kävin myös läpi, millaisia tavoitteita tai visioita aineistossa nimettiin. Lisäksi havainnoin toimenpiteitä ja sellaisia muutoksia, joita haluttiin toteuttaa. Näitä erilaisia toimenpiteitä kirjasin ylös Excel-taulukkoon, jotta pystyin palaamaan niihin helposti.

Kun oli kasannut raakahavaintoja, ryhdyin luomaan käsitekarttoja. Käsitekarttoja piirtelemällä pystyin pohtimaan asioiden yhdistäviä tekijöitä ja lopulta hahmottelemaan yläluokkia. Olen käyttänyt analyysissäni sekä ryhmittelyä että teemoittelua. Ryhmittelyä kokeilin hallinnan tekniikoiden kohdalla monella eri tavalla, koska en ollut varma, mikä sopisi parhaiten. Lopullinen ryhmittely syntyi toimenpiteen tyyppien ryhmittelyn kautta. Teemoittelussa taas etsitään usein esiintyviä aiheita aineistossa, mitkä toistuvat kaikissa aineistokohteissa (Juhila 2021). Käytinkin teemoittelua erityisesti rationaalisuuksien etsimisessä alkaessani yhdistää toistuvia havaintojani ylemmiksi luokiksi. Ylemmät luokat muodostivat lopulta rationaalisuudet.

Sisällönanalyysiin kuuluu ilmeisen (manifest) ja piilevän (latent) tiedon etsimisen yhdistely. Graneheimin, Lindgrenin ja Lundmanin mukaan usein aloitetaan ilmeisen luokittelusta ja sen jälkeen siirrytään piilevän tiedon etsimiseen ja teemoitteluun eri tasoilla. Yleensä aineiston ilmeistä sisältöä voidaan kuvata sellaisenaan, ja siihen yhdistetään piilevää sisältöä, joka on tulkinnan tulosta. He myös hahmottelevat skaalan, jolla tiedon abstraktisuus vaihtelee. (Graneheim, Lindgren & Lundman 2017, 30.) Omassa tutkimuksessani tekniikat ja myös aiheen ongelmallisuus ovat olleet ilmeisempiä, kun taas rationaalisuudet enemmän piileviä. Tekniikoiden kohdalla ilmeisyys kuitenkin näkyi lähinnä niiden löytämisessä, niiden luokitteluun varsinaisiksi tuloksiksi vaati tulkintaa ja pohdintaa tekniikan luonteesta.

Sisällönanalyysi pyrkii kuvaamaan sanallisesti ja systemaattisesti tutkittavaa ilmiötä (Tuomi & Sarajärvi 2009, 103). Ensin pyrinkin itselleni luomaan kuvausta siitä, mitä tehdään ja sitten tulkitsemaan, millaista hallintaa se on. Aikaisempi tutkimus on ollut toisaalta myös mielessäni aineistoa lukiessa, sillä tutkimus on tuonut esiin paljon erilaisia ongelmia ja minua kiinnosti, kuinka niitä on huomioitu aineistossa.

### 4.3 Maahanmuuttotutkimuksen kritiikki

Kun tutkitaan maahanmuuttoa Suomessa, tutkitaan vähemmistöihmisryhmää. Itse tutkimukseen liittyy siis asetelma vallasta. Olen itse Suomessa syntynyt Suomen kansalainen eikä minulla ole omakohtaista kokemusta maahanmuutosta. Tästä johtuen näen tärkeäksi pohtia maahanmuuttoon liittyvää tutkimusta ja siten omaa tutkimustani.

Kriittisessä siirtolaistutkimuksessa huomioidaan rajojen ja liikkumisen hallinnan seuraukset siirtolaisten elämälle, työnteemiselle sekä yhteiskunnalliselle asemalle (Könönen 2014, 48–49). Kriittinen siirtolaisuustutkimus on yleistynyt 2000-luvulla, minkä lisäksi maahanmuuton kontrollointi on myös levinnyt yleisempään keskusteluun. Lisäksi siirtolaisten oikeudet ja oikeudellinen asema on saanut tutkimuksellisen ulottuvuutensa. (Könönen 2014, 49.) Oma tutkielmani ei sinänsä asetu kriittisen siirtolaistutkimuksen kentälle, koska tutkimuskohteeni on pikemmin maahanmuuton hallinto valtiotasolla kuin siirtolaiset. Tästä huolimatta minun on tärkeää ymmärtää kritiikkiä, jota tutkimukseen kohdistuu. Valtion toteuttamalla hallinnalla vaikutetaan juuri siirtolaisten oikeuksiin ja mahdollisuuksiin Suomessa, ja siksi aihetta voi lähestyä kriittisesti.

Metodologinen nationalismi on käsite, joka viittaa kansallisvaltion hallitsevaan asemaan tutkimuksen kehyksenä yhteiskuntatieteissä (Könönen 2014, 17). Tätä onkin nostettu esiin erityisesti muuttoliikkeen tutkimuksessa eri tutkijoiden toimesta (esim. Wimmer & Glick Schiller 2002). Wimmer ja Glick Schiller tuovat esiin, että metodologinen nationalismi vaikuttaa ja on vaikuttanut tutkimukseen itseään vahvistavasti. Kansallinen viitekehys näyttäytyy siinä, miten muuttoliikettä ajatellaan: ”muuttoliike tapahtuu kansallisvaltioiden välillä ja maahanmuuttajat ovat vastaavasti kansalaisuutensa edustajia” (Könönen 2014, 18). Valtion nostamisen tutkimuksen kohteeksi olisin voinut välttää käsittelemällä esimerkiksi pienempien tekijöiden toteuttamaa hallintaa. Tutkimuksen koon ja aineiston hankinnan kannalta tämä olisi kuitenkin ollut haastavampi toteuttaa.

Lena Näre kutsuu ”metodologiseksi hallinnallisuudeksi” liukumaa, jossa hallinnon (ja hallinnan) käsitteet tulevat osaksi tutkimusasetelmaa ilman, että niitä puretaan. Metodologinen hallinnallisuus sekä nationalismi kulkevat Näreestä käsi kädessä. Näre kritisoi myös työperäisen maahanmuuton termiä, sillä se luo kategorian pelkästään tulosyyn perusteella. Eri kategoriat ovat myös kehittyneet omiksi tutkimuspiireikseen (esimerkiksi perhemuuton, työmuuton tai pakolaisuusmuuton tutkimuspiirit). Näin tutkimukseen usein ymmärretään kategorisointi hallinnon perusteella. (Näre 2016, 45–46.) Oikeudellis-hallinnollisista kategorioista voidaan tehdä liitännäisiä maahanmuuttajien



identiteettiin, vaikeivat ne sitä ole. Luokittelu mahdollistaa paremman maahanmuuton hallinnan, ja esimerkiksi laitonta maahanmuuttoa ei ole, ennen kuin laillisen muuton kriteerit on määritelty. (Könönen 2014, 19, 20). Näre tuo esille maahanmuuttohallinnon tuottaman ajatuksen, jota tutkimus toisintaa, että työperäiset maahanmuuttajat olisivat vain työvoimaa eivätkä myös perheellisiä ja perheen jäseniä (2016, 42).

Olen pyrkinyt ottamaan tämän kritiikin huomioon tutkielmassani. Aineistossa puhutaan työperäisen maahanmuuton edistämisestä ja se tarkoittaakin usein juuri työntekijän oleskeluluvalla tai erityisasiantuntijan oleskeluluvalla tulevia henkilöitä. Aihevalintani ja aineistoni toisintaa käsitystä maahanmuuttokategorioista. Olen kuitenkin pyrkinyt tuomaan mukaan pohdintaa liittyen siirtolaisten työhön ja työllisyyteen ja niiden hallintaan sen sijaan, että keskittyisin vain työntekijän ja erityisasiantuntijan oleskelulupien saajien hallintaan. Pysin huomioimaan pohdinnassani siirtolaisten monipuoliset taustat ja kuinka ne huomioidaan aineistossani. Lisäksi tuon esille, miten työllistymisen merkitystä kotoutumisessa korostetaan ja kritisoin itsekin tätä olettamusta.

Lena Näre ehdottaa, että tutkimuksen ongelmia voitaisiin purkaa keskittymällä siirtolaisuuteen ja rajoihin maahanmuuton sijaan. Rajoilla hän tarkoittaa myös niitä rajoja, joita syntyy valtioiden ja kaupunkien sisään tai ihmisten välille. Metodologista nationalismia voitaisiin purkaa tutkimalla asioita siirtolaisten näkökulmista. (Näre 2018, 331–332.) Pysin tuomaan esille sellaisia hallintatoimia, joilla pyritään muotoilemaan siirtolaisen subjektiasemaa, ja millaiseksi sitä muotoillaan. Yleisesti käsittelen myös valtion roolia hallinnassa ja sitä, millaista valtaa se käyttää. Tutkimusasetelmastani johtuen en voi hylätä valtiolähtöistä tarkastelua, vaan lähestyn aihetta juuri valtion politiikan kannalta. Olen kuitenkin tietoinen tästä enkä pyri toisintamaan hallinnon ajatuksia kritiikittömästi.

Tuuli Kurki toteaa väitöskirjassaan, että vaikka maahanmuuttaja-termiä pidetään neutraalina ja sitä käytetään hallinnollisissa asiakirjoissa sellaisenaan, maahanmuuttajiksi nimetyt kuitenkin kokevat sen merkitsevän alemmuutta ja olevan leimaava (Kurki 2019, 61–62). Tunnistan aiheesta myös keskustelun siitä, lakkaako maahanmuuttajana oleminen koskaan. Milloin on täysin kotoutunut? Esimerkki tästä on ”toisen polven maahanmuuttajat”, jotka ovat voineet syntyä Suomessa, mutta he eivät ole silti täysin suomalaisia, koska he kenties puhuvat kotona myös jotain toista kieltä. Näistä syistä olen valinnut, että pyrin käyttämään muita käsitteitä kuin ”maahanmuuttaja” kuvaamaan henkilöitä. Käytän kuitenkin termiä maahanmuutto, sillä ajattelen sen kautta olevan selkeä yhdistää muutto tarkoituksena pysyä maassa, erona matkustamisesta tai muusta liikkumisesta.

## 5 Ongelmallistaminen

Seuraavissa luvuissa esittelen ja käsittelen tutkimukseni tuloksia kolmen alakysymyksen kautta. Käsittelen niissä myös aiheisiin liittyen aikaisempia tutkimuksia ja pohdin hallinnan piirteitä. Tutkimukseni ensimmäinen alakysymys on ”miksi työperäinen maahanmuutto on ongelmallistettu?”, jolla lähdin etsimään ja löytämään hallinnan lähtökohtia. Hallinnan tarve nousee esiin ongelmien muotoilulla ja näkyväksi tekemisellä (ks. Miller & Rose 2010, 26–27). Siksi tutkimuksessani tarvitsi aloittaa löytämällä syy tai syyt sille, miksi työperäistä maahanmuuttoa halutaan hallita. Tämä luku käsittelee tätä ongelmallistamista. Millaisia ongelmia työperäisen maahanmuuton on tarkoitus ratkaista yhteiskunnassa?

Aineiston perusteella nostan vastaukseksi julkisen talouden heikkenemisen, jonka Suomen väestön vanheneminen aiheuttaa. Tähän voidaan tiivistää ongelma(t), joita työperäisellä maahanmuutolla halutaan ratkaista. Aineistossa sanoitetaan syy melko selkeästi, vaikka julkisen talouden heikentyminen onkin eritelty useiksi pienemmiksi paloiksi. Aineisto-otteet ”Suomen hidastuva väestönkasvu, nopeasti vanheneva väestörakenne ja työikäisen väestön väheneminen aiheuttavat haasteita huoltosuhteelle, työvoiman saatavuudelle ja kestävyysvajeen taittamiselle” (Tiekartta, 16) ja ”Suomi tarvitsee opiskelijoiden ja työvoiman maahanmuuttoa kestäväen hyvinvoinnin turvaamiseksi” (Tiekartta, 7) tiivistävät hyvin keskeisimpiä julkisen talouden ongelmia, jotka aineisto tuo esille.

Siispä, Suomen väestö kasvaa vain maahanmuutolla, minkä vuoksi siirtolaiset ovat tarpeen. Verojen maksu on myös oleellista, jotta julkiselle taloudelle on rahoitusta. Veroja maksavat eniten työssäkäyvät henkilöt, minkä vuoksi tulijoiden halutaan työllistyvän hyvin. Julkisten palvelujen tarve kasvaa tulevaisuudessa, erityisesti ikääntyvän väestön keskuudessa. Tämä lisää painetta hallita julkisen talouden heikkenemistä ottaen huomioon, etteivät jotkin palvelut tälläkään hetkellä toimi aina niin kuin niiden pitäisi.

Kestävyysvaje tuodaan aineistossa esiin ongelmana. Kestävyysvajeella tarkoitetaan Suomen talouden ylivelkaantumista, kun julkisten palvelujen kasvavaa tarvetta ei pystytä kustantamaan. Talous ei siis ole kestävällä pohjalla. Julkisten menojen osuus Suomen bruttokansantuotteesta myös kasvaa. Se on pitkän aikavälin ongelma, johon pyritään vaikuttamaan myös pitkän aikavälin toimilla, kuten työurien pidentämisellä molemmista päästä tai sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamisella. (TAT 2014.) Aineisto esittää yhdeksi toimeksi maahanmuuton määrän kasvattamisen.

Väestöllinen huoltosuhde ja taloudellinen huoltosuhde tarkoittavat eri asioita. Väestöllisessä huoltosuhteessa on kyseessä ei-työikäisten määrä suhteessa sataa työikäistä kohden alueellisesti tai koko maassa. Se on käytössä esimerkiksi, kun vertaillaan väestön ikärakenteen muutosta eri alueilla. Se ei ota kuitenkaan huomioon työllisyystilannetta. Taloudellisessa huoltosuhteessa sen sijaan kyseessä on työllisten määrä suhteessa ei-työllisiin. Työvoiman ulkopuolelle lasketaan myös opiskelijat, eläkeläiset ja varusmiehet, vaikka he tekisivätkin osa-aikaista työtä osan vuodesta. Taloudellista huoltosuhdetta pidetään taloutta kuvaavana indikaattorina. Keinot vaikuttaa työllisyysasteeseen ovat samankaltaisia kuin kestävyysvajeeseen puuttuvat keinot. (Aho & Kaivo-oja 2019, 272–273.) Aineistossa puhutaan yleisesti vain taloudellisesta huoltosuhteesta, todennäköisesti koska sillä on enemmän merkitystä kestävyysvajeesta puhuttaessa.

Vaikka työperäinen maahanmuutto olisikin ratkaisu julkisen talouden ja väestörakenteen ongelmiin, sen kautta myös nousee uusia ongelmia, joihin tulee puuttua. Siten hallinta myös oikeuttaa itseään lisää. Esimerkiksi tulee tehdä uudenlaisia toimia, jotta osaajat pysyvät Suomessa, eikä heidän saamiseensa tehty työ mene hukkaan. Työperäinen maahanmuutto on myös käytännössä vapautteen perustuvaa toimintaa, koska ketään ei pystytä pakottamaan Suomeen töihin. Tästä syystä hallintaan liittyy oleellisesti Suomen houkuttelevuuden lisääminen kansainvälisten osaajien ja yrittäjien silmissä.

Muiden ongelmien nousu hallinnassa ei ole yllättävää. Millerin ja Rosen mukaan teknologiat tai tekniikat tuottavat näitä odottamattomia ongelmia. Syynä voi olla esimerkiksi tekniikan käyttäjän pyrkimys omiin päämääriinsä hallinnan rationaalisuuden sijaan tai se, kuinka yksi tekniikka vaikuttaakin toiseen ja tekniikoiden seuraamukset aiheuttavat uusia seuraamuksia, joita ei ollut tarkoitus tulla. Maailma ei ole hallittu, vaan täynnä ”hallintahalua”, jota epäonnistumiset vain velvoittavat suoriutumaan paremmin. (Miller & Rose 2010, 106.) Maahanmuutto erityisesti onkin hallintahalun leimaamaa, sillä monimutkaisena ilmiönä sen hallinta on osoittautunut vaikeaksi ja kiistanalaiseksi asiaksi politiikassa.

Työperäisen maahanmuuton hallintaan liittyy myös pyrkimys talouskasvuun, mikä näkyy tutkielmassani yhtenä rationaalisuutena. En kuitenkaan liitä sitä työperäisen maahanmuuton ongelmallistamiseen. Jos julkinen talous pyörisi ilman talouskasvua, talouskasvun puute ei haittaisi. Kasvun esteet ovatkin oleellisia vasta, kun ne johtavat julkisen talouden ja hyvinvointivaltion

rapautumiseen. Työperäinen maahanmuutto vastaa julkisen talouden ongelmaan ensiksi, ja vasta myöhemmin edistää myös kasvua.

Maahanmuuttoa on tapahtunut Suomessa nousujohteisesti ja yleisimmät syyt muuttaa Suomeen ovat työ, perhe tai opiskelu (Tiekartta, 10). Se ei kuitenkaan riitä korjaamaan väestörakenteen ongelmia. Tästä johtuen työperäistä maahanmuuttoa on lisättävä ja edistettävä erityisesti työvoimapulasta kärsivillä aloilla. Hallinta kohdistuu siis ilmiön kasvattamiseen, ei sen kitkemiseen, toisin kuin ensimmäinen ajatus maahanmuuton hallinnasta voisi luulla. Mutta koska maahanmuuton halutaan olevan tietynlaista eli juuri työperäistä, hallinnalle koetaan olevan edelleen tarvetta.

Ollakseen toimiva ratkaisu maahanmuuton tulee olla jatkuvaa ja pysyvää (Töihin Suomeen, 15). Aineisto sanoittaa määrällisesti, kuinka paljon muuttajia tarvittaisiin vuosittain. Suuri yksittäinen saapuminen ei riitä, vaan jatkuvuutta painotetaan. Pysyvyys liittyy oleellisesti kansainvälisten osaajien kotoutumiseen ja kiinnittymiseen suomalaiseen yhteiskuntaan. Väestön ikärakenteen tasapainottamiseen ei riitä, että osaajia saapuu, mikäli he lähtevät myös pois. Aineistossa kuitenkin myös mainitaan, että tilapäisesti työskentelevä työvoima on yhtä lailla tarvittua projekti- tai kausiluonteisissa tehtävissä (Töihin Suomeen, 18).

Lisäksi maahanmuuton tulee olla työllistynyttä, koska työtön henkilö ei tuo apua ongelmaan suoranaisesti: siirtolaisesta koostuisi enemmän kustannuksia kuin hänellä ”tienataan”. On toisaalta siksi ristiriitaista, että pysyvyys, mutta samalla tilapäisten työntekijöiden tarve, nostetaan esiin. Kausityöttömyys on riski aloilla, joissa sesonkivaihtelu on suurta ja näille aloille tahdotaan tilapäisiä työntekijöitä. Voitaisiin siis ajatella, että pysyvät muuttajat ovat tarpeen, jos heillä on pysyväluonteinen työ. Tilapäisesti työskentelevän työvoiman ei toivota jäävän Suomeen, koska se voisi kasvattaa sosiaalimenoja, kun heidän työskentelynsä päättyy.

Taloudelliselle huoltosuhteelle maahanmuutto tuo positiivisia vaikutuksia, kun siirtolaisten työllisyysaste on yli 60 prosenttia. Työllistymistä parantaa asumisaika, eli pidempään Suomessa asuneet työllistyvät myös paremmin. Tosin työperäisen maahanmuuton työllisyysaste on korkea ja paperilla sen vaikutus taloudelliseen huoltosuhteeseen on korkea. Todelliset vaikutukset kuitenkin jäävät pieniksi huolimatta siitä, että maahanmuutto olisi työllistynyttä, koska vuosittainen muuttajien määrä ei ole tarpeeksi iso. Julkisen talouden kestävyuden parantamiseen vaikuttaa myös ala, jolle siirtolaiset työllistyvät, sillä osa-aika- tai matalapalkkatyöt kerryttävät verokertymää vähemmän. (Kaihovaara & Larja 2019, 41–42, 45–46.)

Ei siis ole yllättävää kansantaloudellisesta näkökulmasta, että pyritään panostamaan työperäiseen maahanmuuttoon ja erityisesti korkean osaamisen alan muuttajiin, jotka tuovat korkeammat verotulot. Toisaalta matalapalkka-aloille tulevien siirtolaisten on havaittu vapauttavan kantaväestöä tuottavampiin tehtäviin (Kaihovaara & Larja 2019, 38). Olisi kuitenkin ongelmallista pyrkiä tilanteeseen, jossa työmarkkinat olisivat jakautuneet valtaväestön ”parempiin” ja siirtolaisten ”huonompiin” töihin, koska se lisäisi eriarvoisuutta entisestään. Matalapalkka-aloja tuodaan melko vähän aineistossa esiin, vaikka esimerkiksi hoitoalalla ulkomaisella työvoimalla on pyritty jo paikkaamaan työntekijäpuutaa. Vähäinen esiintuonti johtunee siitä, että huoltosuhteen korjaajiksi haviteltuna maahanmuuttajien tulisi työllistyä muualle kuin matalapalkkaisiin tehtäviin (ks. Raunio 2015, 10).

Kuten todettua, suomalainen hyvinvointivaltion säilyttämiseen tarvitaan verovaroja. Osaajat arvostavat hyvinvointivaltion ja tulonjaon myönteisiä puolia, kuten tasa-arvoisuutta, turvallisuutta tai infrastruktuurin toimimista (Forsander et al. 2004, 171–172). Nämä saattavat olla osaajia Suomessa pitäviä tekijöitä, kun muut osaajan asiat ovat kunnossa, mutta kuitenkin ne eivät toimi yhtä paljon vetovoimatekijöinä. Verotaso voikin olla Suomelle haaste osaajien houkuttelun suhteen.

Koulutettu osaaja, joka saapuu ulkomailta töihin Suomeen, ei käytä juuri muita terveyspalveluita kuin työterveyttä, jonka maksaa työnantaja. Lisäksi myös muiden julkisten palvelujen käyttö on pienimuotoista, erityisesti perheettömien osaajien kohdalla. Näin ollen suomalainen verotustaso voi tuntua osaajista kohtuuttomalta. Osaaja, joka on voinut maksaa koulutuksestaan jo kertaalleen, saapuu Suomeen ja maksaa veroja, ja siten ikään kuin maksaa koulutuksestaan toiseen kertaan. Lisäksi suomalainen verotusjärjestelmä ei huomioi puolison mahdollista elättämistä verotuksessa, jolloin verotaso ei alene, jos osaajan puoliso on työtön. Verojen lisäksi palkasta maksetaan sosiaaliturvaan ja eläkkeisiin liittyvää maksua. Nämä eivät kuitenkaan hyödytä kansainvälistä osaajaa, koska usein jo oleskelulupa sitoo hänet töihin eikä siten eläkkeelle tai työttömäksi jääminen ole mahdollista. (Forsander et al. 2004, 157, 161, 164, 167.) Suomalainen verotus ei siis palvele eikä houkuttele osaajia. Toisaalta julkisin varoin tuetaan Suomessa yhteiskuntaa monilta osin, muun muassa liikenneverkostoa ja kulttuuria, joiden käyttöön myös osaajat todennäköisesti osallistuvat.

Ratkaisuksi tähän on pyritty esittämään avainhenkilöverotusta. Alun perin avainhenkilöverotuslaki säädettiin parivuotiseksi, mutta sitä on sittemmin jatkettu ja nykyisin avainhenkilölaki on voimassa toistaiseksi (Forsander et al. 2004, 161–162; Vero.fi 2022). Avainhenkilön verotuksessa ulkomainen

henkilö, joka tulee Suomeen yli kuudeksi kuukaudeksi ja on verovelvollinen, voi tietyin edellytyksin saada maksaa tuloistaan lähdeveroa eikä progressiivista veroa. Lähdevero on suuruudeltaan 32 prosenttia. Verotus myönnetään enintään 48 kuukaudeksi. Edellytyksiä osajalle ovat vähintään 5800 euron kuukausipalkka, työtehtävissä on tarvittava erityisasiantuntemusta ja ettei henkilö ole Suomen kansalainen tai ole ollut edellisen viiden vuoden aikana verovelvollinen Suomessa. Mikäli osaja on korkeakouluopettaja tai tutkija, lain soveltaminen ei vaadi 5800 euron palkkaa. (Vero.fi 2022.)

Avainhenkilöverotusta vastustetaan helposti, koska se asettaa Suomessa asuvat epätasa-arvoiseen asemaan keskenään ja kohdistuu ulkomaiseen eliittiin. Lakia on puolustettu taas sanomalla, että sen saajat eivät asetu Suomeen pysyvästi ja Suomeen muutto myös aiheuttaa heille kuluja. (Forsander et al. 2004, 161, 162.) Kuitenkin nykyinen muutos avainhenkilölain pysyvyydestä kielii siitä, että avainhenkilöitä halutaan houkutella Suomeen jatkossakin. Suomen avainhenkilöverotus vaikuttaa kansainvälisesti tarkasteltuna kilpailukykyiseltä (Kalin et al. 2019, 65). Lain kautta voitaisiin saada osajia saapumaan Suomeen ja sittemmin pysymään Suomessa, jolloin he lopulta maksavat veroa kuten muutkin. Julkisen talouden ongelmanratkaisua avainhenkilöverotus ei kuitenkaan edistä, vaikka Suomi voi muuten hyötyä heidän osaamisestaan. Vaihtoehtona voisi olla porrastettu verotus, joka nähdään osajien silmissä oikeudenmukaisena, koska silloin verotus nousisi pikkuhiljaa pysyvän väestön tasolle (Forsander et al. 2004, 170). Se voisi olla myös yhdenlainen houkuttelukeino saada niitä työntekijöitä, joiden palkkaus ei riitä avainhenkilöverotukseen, mutta jotka tulevat Suomeen vain töihin eikä jäädäkseen.

Kansantaloudellisesti osajien erityiskohtelua verotuksessa tukee se, että palvelukysynnän kohdistuminen yksityiselle sektorille on kasvanutta kuluttajakysyntää markkinoilla, osajien työpanos tuottaa lisäarvoa työnantajilleen ja he tuovat Suomeen ilmaiseksi koulutus pääomansa. Erityiskohtelu voi itsessään sitouttaa ja houkutella työvoimaa sekä lisätä työllisyyttä yksityisissä palveluissa. (Forsander et al. 2004, 165, 167.)

Aineistossa todetaan myös, että aikaisemmin työperäinen maahanmuutto on tapahtunut ”vailla kokonaisvaltaista strategista suunnittelua ja julkisen vallan koordinaatiota koskien rekrytoinnin suuntaamista, rekrytointitoimenpiteitä tai rekrytoivan työvoiman sijoittumista eri toimi- tai ammattialoille” (Töihin Suomeen, 18), jonka vuoksi hallintaa on nyt alettava toteuttaa enemmän. Hallinnalla tähdätään siis määrän kasvattamiseen mutta toisaalta sen kontrolloimiseen, millaisia työntekijöitä tai osajia tänne halutaan. Lisäksi sillä voidaan pyrkiä vaikuttamaan siihen, keitä tänne halutaan jäämään.

Työperäisen maahanmuuton hallinta kohdistuu erityisesti niille aloille, joilla on työvoimapulaa, koska työvoiman lisääminen nähdään toimivana ratkaisuna. Työvoiman tarpeen ennakkoinnissa olisi eroteltava ulkomaisen työvoiman tarpeet kotimaisista tai yleisistä työvoiman tarpeista (Töihin Suomeen, 18). Tarkoitus tällä on ilmeisesti käyttää kotimaista työvoimareserviä tehokkaammin (Tiekartta, 44), jolloin ulkomainen työvoima voidaan kohdistaa aloille, jotka sitä tarvitsevat. Kuka tahansa ammattitaitoinen työntekijä ei ole siis tervetullut, vaan sellainen, jonka ala sitä myös tarvitsee.

Myös muut EU-maat kärsivät ikääntyvän väestörakenteen ongelmasta (Töihin Suomeen, 11), mistä syystä ongelmaan puututaan myös EU-tasolla. Se kuitenkin merkitsee myös sitä, että kilpailu osaajista on kovaa. Menestyäkseen tässä kilpailussa on Suomen pyrittävä edistämään työperäistä maahanmuuttoa, sillä nykyiset määrät ovat riittämättömiä.

Työperäinen maahanmuutto tulisi siis ratkaisemaan Suomen väestörakenteen aiheuttamia ongelmia. Se kuitenkin edellyttää maahanmuuton olevan tietynlaista. Mitä enemmän vaatimuksia maahanmuutolle on, sitä vaikeampaa todennäköisesti on saada määrälliset tavoitteet täyteen. Liiallinen hallinta voi näin ollen vaikeuttaa ratkaisujen toteutumista. Hallinnan taipumus epäonnistua tai erehtyä tulee todennäköisemmäksi, mitä enemmän hallintaa tehdään. Töihin Suomeen kuvaa maahanmuuttopolitiikan keskeiseksi lähtökohdaksi: ”pitää maahanmuutto aktiivisena, hallittuna ja ennakoituna” (Töihin Suomeen, 20). Tämä kuvaa hyvin hallinnan pyrkimystä olla niin sanotusti maahanmuuton niskan päällä.

Työperäinen maahanmuutto voisi siis olla keino ratkaista tai vähintään edesauttaa julkisen talouden ongelmia. Maahanmuuton tulee kuitenkin olla tietynlaista – työllistynyttä –, jotta konkreettista hyötyä olisi. Siksi maahanmuuton hallinnassa edistämistoimet pyrkivät työperäisen maahanmuuton kasvattamiseen. Hallinnassa kuitenkin joudutaan tasapainottelemaan erilaisten työperäisten muuttajien välillä, jotta tulijoita olisi tarpeeksi. Ratkaisuna julkisen talouden ongelmiin työperäinen maahanmuutto ei ole ainoa, mutta kenties tärkein.

## 6 Rationaalisuudet

Toinen alakysymys liittyy rationaalisuuksiin. Olen erottanut aineistosta kolme rationaalisuutta, jotka erittelin omiksi alaluvuikseen. Löydetyt rationaalisuudet ovat elinvoimaraationaalisuus, kasvurationaalisuus ja pitovoimaraationaalisuus.

Rationaalisuudet tuovat hallinnassa esiin sen, millä tavoin hallintaa tulisi harjoittaa ja miten asioiden pitäisi olla hallinnan tuloksena. Etsin rationaalisuuksia aineistossa tutkailemalla syitä, miksi työperäistä maahanmuuttoa tulee edistää ja millaisia tavoitteita aineisto listaa. Aineistosta nousi kolme erilaista logiikkaa, jolla työperäistä maahanmuuttoa järjeltiin. Rationaalisuudet kulkevat aineistossa ja yhteiskunnassa rinnakkain ja siksi ne myös sekoittuvat toisiinsa. Samaa asiaa voidaan perustella useamman rationaalisuuden kautta.

### 6.1 Elinvoimaraationaalisuus

Elinvoimaraationaalisuus näkee väestömäärän kasvun maahanmuuton avulla ratkaisuna hyvinvointivaltion ongelmiin ja työvoiman tarpeeseen. Hyvinvointivaltiota pidetään moraalisesti oikeanlaisena asiana ja väestön työllistyminen sen toteuttamiseksi on tärkeää. Suomen elinvoimaisuus tulevaisuudessa ja tasapaino seutukehityksessä ovat tärkeitä arvoja rationaalisuuden näkökulmasta. Uhkana hyvinvointivaltiolle tai julkiselle taloudelle ovat siis työvoiman puute, osaajapula ja osaamiskapeikot. Maahanmuuttopolitiikka on keino ”huolehtia osaavan ja ammattitaitoisen työvoiman saatavuudesta työelämässä” (Töihin Suomeen, 20). Väestönlisäys maahanmuutolla on käytännössä tärkein tapa puuttua elinvoimaisuuteen: ”Ilman riittävää maahanmuuttoa työvoiman tarjonta ja pitemmällä aikavälillä työllisyys laskevat olennaisesti, millä on vaikutus huoltosuhteeseen, työllisyysasteeseen ja kestävyysvajeeseen” (Talent Boost, 2).

Työllisyyteen pyritään vaikuttamaan, koska maahanmuuton taloudellinen vaikutus on riippuvainen siitä. Taloudellisen huoltosuhteen, eläkerahastojen ja kestävyysvajeen ongelmat ratkaistaan työllistyneillä ihmisillä. Kansainväliset osaajat ovat siis keino tuoda Suomeen lisää työntekijöitä ja nostaa työllisyysastetta. Aineiston mukaan maahanmuuton tulisi kasvaa, jotta työvoima ei lähivuosisikymmeninä supistuisi ja voitaisiin vastata työvoiman erilaisiin tarpeisiin. Työllisyysaste kääntyy myös laskuun ilman riittävää työllistynyttä maahanmuuttoa. Tämä siis sen vuoksi, että eläkeläisten määrä kasvaa. Työperäisten siirtolaisten lisäksi myös muista syistä tulleet siirtolaiset



ovat osaamisresurssi, joka tulisi hyödyntää. Aineistossa todetaankin, että täällä jo olevien siirtolaisten ”työpanos [on saatava] tehokkaasti työmarkkinoiden käyttöön” (Töihin Suomeen, 27).

Sellainen ajattelu, että ”osaaminen on pystyttävä hyödyntämään” (Töihin Suomeen, 22), kuvaa hyvin myös rationaalisuuden käsitystä siirtolaisesta. Maahan muuttanut on arvokas työresurssi. Esimerkiksi kansainväliset opiskelijat edustavat ”työvoimapotentialia Suomelle” (Tiekartta, 14). Vaikka aineistossa todetaan, ettei maahantulosityllä ole merkitystä työnantajan puolesta vaan osaamisella on väliä (Tiekartta, 10), käytännössä työperäisten maahanmuuttajien korkea työllisyysaste tekee heistä haluttuja muuttajia. Korkea työllisyysaste nähdään aineistossa hyvänä asiana, koska silloin vaikutus julkistaloudelle on positiivinen. Toisaalta siirtolaiset työllistyvät usein matalapalkkaisille aloille, joiden vaikutus veronmaksajina ei ole suuri.

Siirtolaisten oleskelulupien vuoksi työnteolle tulee oikeudellinen merkitys ulkomaalaisten näkökulmasta, kun mahdollisuus perhe-elämään tai sosiaaliturvan saamismahdollisuus ovat sidoksissa työntekoon. Sivuvaikutuksena maahanmuuttopolitiikka tuottaakin joustavaa työvoimaa, sillä se rajoittaa siirtolaisten oikeuksia ja lisää heidän riippuvuuttaan palkkatulosta. Epävarma oikeudellinen asema myös rajoittaa mahdollisuuksia työoloihin puuttumiseen, koska uhkana voi olla työpaikan menetys ja siten oleskeluoikeuden vaarantuminen. (Könönen & Himanen 2019, 57.) Kun siirtolaisia ajatellaan vain työvoimapotentialina, jää piiloon siirtolaisten oikeudellisen aseman vaikutus muuhun elämään. Työntekijällä on myös vapaa-aikansa. On myös huomioitava, että työllistyminen ei kuitenkaan takaa oleskeluoikeutta ja Suomesta voidaan käännyttää pois myös työssäkäyviä siirtolaisia (Könönen & Himanen 2019, 58).

Työllistämiseen tähtäviä keinoja ovat esimerkiksi erilaisten pätevyitysmispolkujen ja aikaisemmin hankitun osaamisen tunnustamisen käytännöt sekä työntekijöiden puolisoille suunnatut puoliso-ohjelmat. Näin resursseja yritetään olla hukkaamatta. Työllistymistä edistetään myös vastaamalla ”kohtaanto-ongelmiin”, joissa työnantajat ja työntekijät eivät löydä toisiaan. Kotoutumispalvelujen yhtenä tehtävänä on edistää siirtolaisten työllistymistä. Työllistyminen lisää veronmaksajien määrää ja turvaa siten hyvinvointipalveluita. Tutkimukseni aineisto sisältää vain puolison työllisyyttä parantavia tekniikoita, eikä muista syistä Suomeen muuttaneiden työllisyyteen vaikuttavia, mutta koska työttöminä he kuuluvat TE-palvelujen piiriin, voidaan todeta, että elinvoimaraationaalisuus näkyisi myös muiden ulkomaalaisten työllistämässä Suomessa.

Työmarkkinoita on käytetty yhdistelmänä taloudellista ja sosiaalista hallintaa. Väestö tuli maksimoida työvoimana, jolloin käytettiin erilaisia työllistäviä toimenpiteitä kuten ammatillista ohjausta tai työnvälitystä. Vaikka työmarkkinat ovat globaalit, kansalliset hallitukset yhä pyrkivät hallitsemaan oman alueensa markkinoita. Nykyisin hallintaa ei tee vain valtio ja hallitus, vaan myös pienemmät alueet, kuten kaupungit tai yhteisöt. Kehittyneen liberalismien hallintatavassa työttömyys ymmärretäänkin yleisesti hallittavaksi ilmiöksi sekä makrotalouden että työttömän henkilön itsensä osalta. Yksilön tulee pitää huolta, että hänen ominaisuutensa pysyvät työllisyyden kannalta hyvinä, heidän tulee olla aktiivisia ja panostaa työllisyyteen. (Miller & Rose 2010, 141–143.)

Erityisesti yksilöiden vastuu työllistymisessä korostuu työttömien kohdalla. Työperäiset siirtolaiset tulevat tavallisesti työllistyneinä, mutta heidän puolisoitaan painostetaan työllistymään, riippumatta siitä, ovatko he olleet työelämässä lähtömaassa. Suomalaisessa työkuulttuurissa molemmat vanhemmat käyvät töissä, mikä näkyy palkkatasoissa ja elinkustannuksissa, ja sitä pidetään tasa-arvoisena. Siten tätä tasa-arvoisuuden ideaa ”pusketaan” hallinnassa myös kansainvälisten osajien puolisoille (Rajas 2015, 51). Toisaalta puolison työllistymisen vaikeus on yksi tekijä, joka ajaa osajia pois Suomesta (Forsander et al. 2004, 154), ja tällä voidaan perustella hallintatoimia. Myös kansainvälisten osajien oletetaan pysyvän työssään ja käytännössä työn vaihtaminen voi aiheuttaa vaikeuksia oleskelulupien suhteen. Työttömyyden hallinta on elinvoimaraationaalisuuden silmin tärkeää.

Ulkomaalaisten työmarkkina-asema on huonompi kuin kantaväestön. Syyksi on esitetty usein puutteellisuutta siirtolaisen paikallisessa inhimillisessä pääomassa, eli käytännössä kielitaidossa, koulutuksessa tai kulttuurisessa osaamisessa. Ahmadin tutkimus on kuitenkin osoittanut, että työpaikkaa on vaikea saada, vaikka inhimillisen pääoman vaatimukset olisivat kunnossa. (Ahmad 2010.) Siksi on tärkeää myös pyrkiä muokkaamaan työnantajien asenteita maahanmuuttajataustaisten rekrytoinnin suhteen, eikä keskittyä pelkästään siirtolaisten päteväyttämiseen työmarkkinoille (Ahmad 2019, 16). Erityisesti Euroopan ulkopuolelta tulevat työnhakijat niin sanotusti kärsivät etnisestä alkuperästään, koska heidän tulee ponnistella muita kovemmin ylittääkseen syrjinnän asettamat esteet työmarkkinoilla (Ahmad 2019, 24–25).

Syrjinnän torjumiseen panostaminen on tärkeää kaikkien siirtolaisten kannalta. Rekrytointisyrjinnästä nimen perusteella kärsivät myös kohtuuttomasti ne ulkomaalaistaustaiset henkilöt, jotka ovat kasvaneet ja käyneet koulut kokonaan Suomessa, sillä erityisesti heidän kohdallaan ei voida vedota validina perusteena suomen kielen tai suomalaisen kulttuurisen osaamisen

puuttumiseen (Ahmad 2019, 26). Työperusteisesti Suomeen muuttanut ei kärsi samalla tavalla rekrytointisyrjinnästä, ellei hän halua vaihtaa työpaikkaa. Toisaalta työpaikan vaihdon yhteydessä syrjintä voi näkyä selkeämmin, kun eteen voi tulla tilanne, jossa aikaisempi haluttu osaaminen ei olekaan riittävää toiseen työpaikkaan. Myös ensimmäistä työpaikkaa etsiessä voi osaaja kohdata syrjintää, mutta sen todentaminen voi olla haastavaa.

Naispuolisten ulkomaalaisten asema työmarkkinoilla on vielä vaikeampi kuin miesten. Miehillä esimerkiksi koulutus parantaa työllisyyttä, mutta naisilla yhteyttä näiden välillä ei löydy. Myös korkeakoulutettujen naisten on vaikea löytää työtä. Lisäksi kielitaidon vaikutuksessa on eroa sukupuolten välillä, naiset työllistyvät kielitaidon ansiosta, kun taas miehet kielitaidosta huolimatta. Syyksi tälle esitetään segregoituneita työmarkkinoita, joissa naiset työskentelevät usein asiakaspalvelualueilla, jolloin kielitaitoa painotetaan enemmän. Siirtolaisnaisten työmarkkinaintegraatio on miehiin verrattuna paljon hitaampaa. Osittain se liittyy kannustinloukkuihin. Suomen pitkä kotihoidontuki ja työttömyysturva voivat aiheuttaa taloudellisen kannustinloukun, sillä siirtolaiset usein työllistyvät myös matalapalkkaisille aloille, jotka eivät siis paranna perheen toimentuloa. Naisten on myös vaikeampi päästä kotoutumis- ja koulutuspalveluiden piiriin, esimerkiksi hoitovapaista johtuen. (Larja 2019, 40–41.)

Puoliso-ohjelmat tähtäävät työperäisten muuttajien puolisoitten työelämäintegraatioon. Liisa Larjan mielestä työvoimapolitiikan tulisi painottaa enemmän tukityöllistämistä. Erilaiset työkokeilut, palkkatuet ja verkostoitumiskeinot ovat tärkeitä maahanmuuttajanaيسille. (Larja 2019, 41.) Puoliso-ohjelmien mainitun sisällön perusteella tukityöllistämisen merkitys on ymmärretty pelkän kouluttamisen sijaan. Esimerkiksi korkeakoulutetut osaajat eivät välttämättä hyödy koulutuksesta vaan tarvitsisivat vain mahdollisuuksia päästä työmarkkinoille sukupuolesta riippumatta.

Toisena isompana teemana elinvoimaraationaalisuuteen liittyy huoli seutukehityksestä. Aineistossa todetaan, että maahanmuuton ”kasvu voi tasapainottaa seutukaupunkien pääosin laskevaa väestönkehitystä” (Töihin Suomeen, 18). Työperäisen maahanmuuton edistäminen on koko Suomen laajuinen projekti, sillä isoilla kaupungeilla on tärkeä rooli osaajien houkuttelussa, mutta myös pienemmällä paikkakunnilla on merkittävää teollisuutta ja tarvitsevat osaavaa työvoimaa (Töihin Suomeen, 21–22; Tiekartta, 18). Alueelliset erot liittyvät myös osaajien alaan tai määrään. Siksi kuntien mukanaolo työperäisen maahanmuuton edistämässä ja siihen pyrkiminen itsenäisesti on toivottua ja valtion tasolta myös tuettua. Esimerkiksi asuntokannan monipuolisuuteen ja hintojen kohtuullisuuteen tahdotaan kiinnittää huomiota.

Noin puolet Suomen ulkomaalaistaustaisista asuu pääkaupunkiseudulla. Suhteellisesti keskimääräistä enemmän ulkomaalaistaustaisia asuu Uudenmaan lisäksi Ahvenanmaalla ja jonkin verran Varsinais-Suomessa ja Pohjanmaalla. (Tilastokeskus.) Selittävä tekijä on usein työmahdollisuudet. Suurissa kaupungeissa, joissa siirtolaisten osuus on merkittävä, ollaan huolissaan alueellisesta eriytymisestä. Kansainvälisesti vertailtuna eriytymistasoa Suomessa voidaan pitää maltillisena (Kauppinen 2019, 160).

Siirtolaisten alueelliseen sijoittumiseen ja niin sanottuun asumisuralla etenemiseen voidaan vaikuttaa kaupunkisuunnittelulla tai asuntopolitiikalla. Kuitenkin tämän lisäksi tulee vaikuttaa myös taloudelliseen eriarvoisuuteen ja syrjintään. Mahdollisuudet asua erilaisissa asunnoissa ja eri alueilla riippuvat taloudellisista resursseista ja niiden jakaantumisesta. Asuntorakentamisessa voidaan huomioida erityyppisten asuntojen tasapainoinen sijoittuminen. (Kauppinen 2019, 163.) Siirtolaiset asuvat harvemmin omistusasunnoissa kuin suomalaissyntyiset (Kauppinen 2019), eli useimmiten asuntomuotona on vuokra-asunto. Osalle siirtolaisista kerrostaloasuminen on myös uutta, minkä lisäksi perheissä tilastollisesti asutaan ahtaammin kuin suomalaisväestössä (Paaso & Kokko 2004, 24; Kauppinen 2019, 158).

Koska siirtolaiset ovat niin heterogeeninen joukko, mielipiteet asuinalueiden maahanmuuttovaltaisuudesta vaihtelevat. Asuinalueen valintaan vaikuttavat esimerkiksi asuinalueen vuokrataso, vuokralaisen omat tulot ja yksityisen sektorin asenne ulkomaalaistaustaisia kohtaan. Toiset siirtolaiset myös haluavat asua alueilla, joissa on muita oman maan tai kulttuurin kansalaisia, sillä heiltä saa tukea vieraassa maassa. Toisaalta kotoutumisen ja suomalaisten kontaktien kannalta ulkomaalaisvaltaiset asuinalueet voivat hidastaa asettautumista. (Paaso & Kokko 2004, 26.)

Myös kansainväliset osaajat tarvitsevat usein apua asunnon hankinnassa. Erityisasiantuntijat voivat pystyä neuvottelemaan itselleen työsuhdeasunnon tai muunlaisia etuja asumiseen, ja tulojen ollessa suurempia heillä voi olla enemmän valinnanvaraa, missä haluavat asua. Toisaalta väliaikaisesti tulevat kansainväliset osaajat tarvitsevat myös asuntoja, mikä korostuu erityisesti, kun pienemmille paikkakunnille houkutellaan osaajia eikä vuokra-asuntotarjonta ole laaja. Osaajat tulee siis huomioida myös asuntopolitiikassa. Syrjäseutujen väestökehitystä voitaisiin hyvin paikata siirtolaisten avulla, mikäli sieltä löytyy heille työtä, palveluita ja yhteisöä. Närpiö on hyvä esimerkki kunnasta, jonka väestöosuus on kasvanut maahanmuuton myötä. Närpiö ja sen naapurikunta Kaskinen kuitenkin

kärsivät nyt esimerkiksi sopivien asuntojen puutteesta ja päiväkotien tarpeesta. Työperäisen maahanmuuton myötä ei tule vain työntekijät, vaan koko perhe. (Berner 2022.)

Toisaalta maahanmuuttajien saaminen töihin tietyille alueille, ei suoraan tarkoita positiivista väestökehitystä, etenkin kun kyseessä ovat määräaikaiset työntekijät. Anna Kontula artikkelissaan tutustui Olkiluodon ydinvoimalan rakentajiin, jotka olivat siirtotyöläisiä ja majoittuivat parakkikylässä työmaan vieressä. Asukkaiden majoitus sijaitsi kaukana muusta asutuksesta, kontakteja suomalaisiin ei ollut ja kulkuyhteyksien puuttuessa myös harrastaminen ja muu vapaa-ajan toiminta oli vaikeaa. Vierastyöläiset eivät silloin kuuluneet kotouttamistoimien piiriin, joten yhteyttä suomalaiseen yhteiskuntaan oli käytännössä mahdotonta saada. Olkiluodon työntekijät olivat kaikessa riippuvaisia työnantajastaan. (Kontula 2010.) Riippuen työntekijän kotimaasta ja oleskelun kestosta, työntekijä saattaa maksaa verot Suomeen, mistä hän ei kuitenkaan itse välttämättä hyödy mitenkään. Vaikka työntekijät tätä nykyä kuuluvat kotouttamistoimien piiriin, eivät he siitä välttämättä itse edes tiedä.

Vaikka töitä riittäisi, asettautumiseen paikkakunnalle vaaditaan myös muuta. Työperäisen maahanmuuton edistämiseksi tulee huomioida pienten kaupunkien pienet resurssit reagoida isoihin muutoksiin. Työperäistä maahanmuuttoa ja osaajien houkuttelua keskitetään suuriin kuntiin, mutta jos tahdotaan, että maahanmuutolla on positiivinen vaikutus syrjäseuduille, tulee pieniä kuntia tukea osaajien houkuttelussa sekä asettautumisessa.

Hallinnan mahdollistavana tekniikkana elinvoimaratonaalisuus vetoaa voimakkaasti ennakkointiin. Ennakoinnin kautta halutaan pyrkiä reagoimaan työvoimatarpeisiin joustavasti mutta nopeasti, jolloin työllisyys pysyisi hyvällä tasolla. Ennakointiin liitetään esimerkiksi tietomalli, jossa voidaan tunnistaa kysyntää ja tarjontaa osaajista. Tarveharkinta osana oleskelulupaa halutaan aineistossa vielä säilyttää, mutta erilaisia keinoja sen joustavuuden lisäämiseksi mainitaan, esimerkiksi työalupalinjaukset. Ennakointi edustaa elinvoimaratonaalisuuden episteemisyttä, eli sillä perustellaan toimia tietoon vedoten. Vaikka ennakkointi on tosiaan ennustamista, eikä välttämättä osu kohdalleen, se esitetään tosiasiana.

Ennakointia käytetään myös skenaarioissa, joita esitellään Tiekartan taustoittavassa liiteosiossa. Skenaarioissa pidetään erityisen merkittävänä ei vain sitä, kuinka paljon työvoimaa tulee vaan ”kuinka ulkomainen työvoima vapauttaa työntekijöitä muihin tehtäviin” (Tiekartta 41). Herääkin kysymys, millaisiin töihin vapautettu työvoima työllistyy ja miltä alalta he siirtyvät pois?

Todennäköisesti kyseessä olisi matalapalkka-aloilta poistuminen, kuten ravintola-alalta, jossa ei vaadita välttämättä erityistä koulutusta. Voidaankin siten myös kysyä, että miksi Suomeen tultaisiin matalapalkka-alalle työskentelemään. Matalapalkka-alat voidaan nähdä sisääntuloammatteina, joiden kautta ovet avautuvat työelämään paremmin (esim. Forsander & Ekholm 2001, 71). Suomi on kuitenkin korkeiden elinkustannusten maa, joten niin sanottua amerikkalaista unelmaa, jossa työnteolla rikastutaan, lienee Suomessa vaikeampi toteuttaa. Ennakoivien skenaarioiden kautta kuitenkin maahanmuutto näkyy hyvänä keinona ratkaista työllisyyteen liittyviä ongelmia, kuten osaajapulaa ja kestävyysvajetta.

Rationaalisuuksille on tyypillistä idiomaattisuus eli oma kielensä. Elinvoimaraationaalisuudessa ilmaukset alkavat usein sanalla työ. Esimerkiksi puhutaan työvoiman kysyntäaloista, työelämäyhteistyöstä tai työllistymisestä. Työvoiman tarpeeseen taas liittyy puute, kuten sanoissa työvoimapula tai osaajapula. Työvoimaa kuvataan sanalla osaava työvoima tai kansainvälinen osaaja. Osaamisen tai ammattitaidon painotus viestii siitä, millaiset tulijat ovat toivottuja. Toisaalta opiskelijoiden pitäminen työvoimapotentialina tuo ajatuksen, että osaamattomatkin henkilöt voivat tulla Suomeen, kunhan tulevat kouluttautumaan. Elinvoimaraationaalisuuden idiomaattisuus korostaa siis työntekijöitä ja työtä.

Elinvoimaraationaalisuus järkeilee hallintaa erityisesti työllisyyden kautta. Työllisyys ja sitä kautta verojen maksu pitää Suomen elinvoimaisena. Työperäiset maahanmuuttajat ovat tervetulleita työllisyytensä vuoksi, ja muiden työllisyyteen tulee vaikuttaa. Maahanmuuton tuoma lisäys väestössä myös säilyttäisi tasapainoa alueellisesti, jos muuttajat jakautuvat. Vaikka ajatus seutukehityksen tasapainosta löytyy rationaalisuudesta, ei siihen kuitenkaan selkeästi painoteta esimerkiksi tukipolitiikalla.

## 6.2 Kasvurationaalisuus

Kasvurationaalisuudessa nousee hallinnan lähtökohdaksi talouskasvu. Kasvurationaalisuudella operoidessaan valtio pyrkii erilaisin keinoin parantamaan taloutta, mikä tarkoittaa käytännössä usein viennin kehittämistä. Työperäinen maahanmuutto on keino tuoda Suomen yritysmaailmaan uusia osaajia ja ajatuksia, mikä mahdollistaa viennin kasvattamisen. ”Kansainväliset erityisosaajat lisäävät yritysten ja innovaatiotoiminnan kasvua ja kansainvälistymistä sekä uusien kohdemarkkinoiden avaamista” (Tiekartta, 19). Erityisesti työelämässä hyötyy siis innovaatiotoiminta. Kansainväliset erityisosaajat tarjoavat jotain uutta: ”organisaatiot tarvitsevat myös sellaista erityisosaamista, jota ei

ole saatavissa Suomesta” (Talent Boost, 2). Siispä työperäistä maahanmuuttoa tulee edistää, jotta voidaan kehittää yrityksiä ja täten taloutta.

Maahanmuutolla sanotaan lisäksi olevan positiivinen vaikutus innovaatioiden syntymiselle, koska työelämän monimuotoisuus tukee innovatiisuutta (Töihin Suomeen, 20). Kansainvälisyyttä pidetään innovaatiotoiminnan perustana ja Suomella on tarve lisätä innovaatiotoimintansa kansainvälisyyttä (Tiekartta, 19). Yhdeksi visioksi aineisto esittääkin, että ”Suomi tarjoaa vakaan ja kilpailukykyisen liiketoimintaympäristön innovaatio- ja kasvuekosysteemeihin, osaavaa työvoimaa ja kasvua tukevan palvelujärjestelmän” (Tiekartta, 21). Innovaatioiden syntymisellä kannustetaan myös työnantajia palkkaamaan kansainvälisiä osaajia. Yritykset tavoitetaan julkisissa työnantaja- ja yrityspalveluissa, joissa heille tarjotaan tietoa siitä, miten kansainväliset osaajat voivat siivittää yrityksen kasvuun (Talent Boost, 8).

Kansainväliset osaajat tahdotaan siis tuomaan osaamistaan ja heitä halutaan tukea, että he pääsevät osaksi näitä niin kutsuttuja innovaatio- ja kasvuekosysteemeitä. Osaajien olemassa olevat verkostot myös lisäävät yritysten kiinnittymistä globaaleihin arverkostoihin ja voivat kehittää yrityksiä eteenpäin. Osaajien asiantuntemuksella uskotaan, että suomalaiset yritykset sekä TKI-toiminta kasvavat, kansainvälistyvät sekä uudistuvat, minkä lisäksi innovaatiot luovat uutta työtä (Talent Boost, 2, 8). Kansainvälisten osaajien rekrytoinnin lisäksi halutaan, että täällä jo olevat osaajat kiinnitettäisiin myös tutkimus- ja kehittämistoimintaan sekä innovoivaan liiketoimintaan. Siten myös ”heidän osaamisensa kanavoituu arvonnäköksi yhteiskunnalle” (Tiekartta, 19).

Arvonlisäystä syntyy niin tutkimus- ja kehittämislaboratorioissa mutta myös työssä oppimisessa, asiakaskohtaamisissa ja uuden yritystoiminnan seurauksena (Raunio 2015, 74). Koska arvonlisäys, jonka maahanmuutto tuottaa, jää vaatimattomaksi ilman politiikkatoimia (Raunio 2015, 74), voidaan perustella innovaatiopoliittisten toimien kautta tehty hallinta pyrkimyksenä kasvattaa taloutta. Niin maahanmuuttajista saadaan niin sanotusti irti enemmän. Siirtolaiselle innovaatiotoimintaan osallistuminen tarjoaa mahdollisuuden työskennellä tehtävissä, joissa arvonlisän tuottaminen on mahdollisesti merkittävää niin tekijälle kuin yhteiskunnalle. Siirtolaiset ovat alihyödynnettyjä mahdollisen arvonlisän suhteen, jota he voivat tarjota, mikäli he eivät työllisty koulutustaan vastaavalle alalle. (Raunio 2015, 10, 20.)

Siirtolaisten aktivointi mukaan innovaatiotoimintaan ei ole aivan yksinkertaista. Esimerkiksi innovaatioyhteisöissä vähiten toiminnasta hyötyivät ne ulkomaalaiset, joilla ei ollut koulutusta

Suomesta. Koska Suomessa opiskelleet ulkomaalaiset kokivat kuitenkin hyötyjä, selittäväksi tekijäksi voidaan sanoa, että Suomessa opiskelu tuo toimintaympäristön tutummaksi ja siten edistää innovaatiotoimintaa. (Raunio 2015, 39, 42.) Lisäksi työnantajien saaminen mukaan maahanmuuttajien osaamista ja innovaatiotoimintaa yhdistäviin hankkeisiin on ollut haastavaa. Mika Raunio selittää tätä siten, että elinkeinoelämä on tottunut suomalaisen julkisen sektorin laajoihin palveluihin. Kuitenkin elinkeinoelämän ja työnantajayritysten mukanaolo voisi mahdollistaa toiminnassa nopeamman kehityksen ja kokeilut. (Raunio 2015, 68–69.) Työnantajien osallistuminen voisi olla luonnollinen väylä heidän kansainvälisille työntekijöilleen osallistua toimintaan.

On myös huomattava, että laajapohjaisen innovaatiopolitiikan näkökulmasta innovaatiotoiminta ei ole pelkkien tutkijoiden ja huippuosaajien mukana liikkuvaa tietotaitoa, vaan maahanmuuttajien kiinnittämistä oppimisprosesseihin niin työelämässä, asiakkaina tai yrittäjinä (Raunio 2015, 24). Siirtolaisten kiinnittäminen innovaatiotoimintaan riippumatta heidän taustastaan voi luoda yllättävääkin arvonlisää. Toisaalta innovaatioiden painotus voi johtaa tilanteeseen, jossa siirtolainen kokee painostusta saavuttaa jotain mullistavaa, kun sitä häneltä odotetaan ja seurauksena työhyvinvointi tai työnteko saattaisi kärsiä.

Maahanmuutolla on myös vaikutusta investointeihin. Suomeen halutaan saada lisää ulkomaisia investointeja. Maahanmuuton ja kansainvälistymisen tuoma monimuotoisuus työelämässä ajatellaan olevan positiivinen merkki investoijille. Investointien saaminen edellyttää Suomelta markkinointityötä, jossa lisätään tietoa Suomen hyvistä ominaisuuksista. Kansainvälisen ympäristön ja toimivien muuttajien palveluiden uskotaan houkuttelevan investoijayritysten avainhenkilöitä muuttamaan Suomeen (Töihin Suomeen, 21). Investointien saaminen kuitenkin edellyttää, että Suomessa on osaavaa työvoimaa. Talouskasvun esteeksi esitetäänkin aineistossa osaavan työvoiman saatavuus (Tiekartta, 19). Siksi investointien saamiseksi Suomeen tarvitaan lisää osaajia.

Kansainvälisyyskehitys on täten houkutin myös investoinneille, jonka vuoksi sitä kannattaa tukea. Investoinnit myös houkuttelevat lisää kansainvälisiä osaajia. Työperäisen maahanmuuton toivotaan siis synnyttävän positiivisen investointien ja osaajien muuton kehän. Kansainvälistymiskehitys hyödyttää siis yrityksiä, korkeakouluja ja siten julkista taloutta. Kansainvälisten osaajien saaminen vahvistaa myös korkeakoulujen laatua, monimuotoisuutta ja kansainvälisyyttä (Talent Boost, 2). Korkeakoulujen korkea laatu pitää yllä Suomen kilpailukykyä globaaleilla markkinoilla. Houkuttelevat korkeakoulut tuovat lisäksi Suomeen kansainvälisiä opiskelijoita ja tutkijoita. Näin saadaan korkeakoulutettua työvoimaa, joka on arvokasta ja oletettavasti maksaa veroa.



Kansainväliset tutkijat myös toimivat itsessään houkuttimina ja tuovat oman tietotaitonsa Suomen talouden palvelukseen.

Kasvurationalisuuteen liitetyt tekniikat liittyvät oleellisesti työnantaja- ja yrityspalveluihin. Koska työntekijän tai erityisasiantuntijan oleskelulupa edellyttää varmaa työsopimusta, lähtee kansainvälistämistyö liikkeelle työnantajista. Työnantajia kannustetaan rekrytoimaan ja heitä myös avustetaan rekrytoinnissa. Erityisesti Team Finland ja Business Finland -palveluilla keskitytään yritysten kansainvälistymiseen. Lisäksi tekniikkana käytetään myös erilaisten kyselyjen ja vertailujen teettämistä ja tarkastelua ja maakuvaotyötä. Erilaiset keinot, jossa voidaan laskelmoida ja vertailla taloutta ovatkin kasvurationalisuudelle tyypillisiä (Miller & Rose 2010, 62–63). Nämä keinot pyrkivät parantamaan Suomen kuvaa ulkomailla, tarkastelemalla sitä, miten Suomessa onnistutaan ja löytämään heikkouksia, joihin voidaan puuttua.

Kansainvälisiä osaajia pyritään kannustamaan aloittamaan omia start up -yrityksiä tai muunlaista yrittäjyyttä. Yrittäjyyttä edistävissä palveluissa pyritään huomioimaan kansainväliset osaajat kohderyhmänä ja esimerkiksi tarkoitus on vahvistaa osaajien valmiuksia luoda osaamisestaan tai verkostoistaan liiketoimintaa (Tiekartta, 30). Menestyvä liiketoiminta edesauttaa Suomen talouden kasvamista, minkä lisäksi erityisesti start up -yritysten menestys houkuttelee uusia osaajia. Tiekartassa esitellään visio, jonka mukaan ”Suomi mahdollistaa työskentelyn edelläkävijäaloilla kansainvälisissä innovaatio- ja kasvuekosysteemeissä” (Tiekartta, 21).

Yrittäjyys ulkomaalaisten keskuudessa ei ole tilastollisesti sen yleisempää kuin syntyperäisten suomalaisten keskuudessa. Yritykset ovat yleensä pienikokoisia, eivätkä työllistä monia henkilöitä. (Fornaro 2019, 47–48, 52.) Yrittäjyyteen lähtemiseen on monia syitä. Yrittäjyys voi olla keino parantaa sosiaalista statustaan, päästä pois työttömyydestä tai yrittäjyydellä voi saada itsenäisyyttä elämään (Wahlbeck 2010; Joronen & Ali 2000, 212–213). Maahanmuuttajataustaisten yritysten merkitys tuottavuuden ja tuotannon kasvulle on melko mitätön, mutta ne luovat kuitenkin muunlaisia yritysryhmiä enemmän uusia työpaikkoja. Vähäinen merkitys kasvulle johtuu tuottavuuden ja palkkojen tason mataluudesta. (Maliranta & Nurmi 2019, 314.) Maahanmuuttajayrityksissä on kuitenkin monien eri alojen yrityksiä. Osaamisintensiivisten liike-elämän palvelujen yritysten osuus maahanmuuttajayrityksistä on yhtä suuri kuin toimialan osuus muistakin yrityksistä Suomessa (Joronen 2012, 187).

Se, millaisia palveluja ulkomaalaiset yrittäjät tarvitsevat, vaihtelee yrityksen alan mukaan, esimerkiksi osaamisintensiivisiä liike-elämän palveluja tarjoavat yritykset ja ravintolat eroavat tarpeiltaan. Kuitenkaan selvitysten mukaan omien palvelujen tarvetta ulkomaalaisille yrittäjille ei ole. (Aaltonen, Heinonen & Valtonen 2015, 39, 67.) Jorosen ja Alin mukaan maahanmuuttajataustaiset yrittäjät hyötyisivät verkostoitumisen vahvistamisesta erityisesti yrittäjyyden alkuvaiheessa. Korkeaan teknologiaan tai muuhun asiantuntijuuteen perustuvaan yrittäjyyteen voitaisiin taas panostaa houkuttelemalla Suomeen opiskelijoita ja osaajia. (Joronen & Ali 2000, 249.)

Elinkeinonharjoittajaksi muutetaan Suomeen vain harvoin. Ulkomailta on houkuteltu osaajia esimerkiksi niin, että oleskeluluvasta luvataan pysyvä, jos paikallinen taho hyväksyy yritysideoan. Suomessakin yrittäjiä voitaisiin houkutella enemmän, ja se on mahdollisuus kasvattaa lyhyellä aikavälillä taloudellista kasvua, jonka maahanmuutto tuottaa. (Raunio 2015, 59, 61.) Maahanmuuttajayrittäjät tekevät useammin yhteistyötä Suomen rajojen ulkopuolella sijaitsevien yritysten kanssa (Joronen 2012, 191). Siirtolaisen ammatilliselle osaamiselle hänen kansainväliset verkostonsa luovat mahdollisesti lisäarvoa (Raunio 2015, 54). Elinkeinonharjoittajaksi muuttanut tai yrityksensä Suomessa aloittanut henkilö voi pystyä kansainvälistymään helpommin ulkomaille ja kasvattamaan verkostojaan. Raunio mielestä Suomessa ei saada sitoutettua kasvuyrittäjiä Suomeen, ja vaikka Suomessa käy enemmissä määrin kiinnostuneita sijoittajia esimerkiksi Slush-tapahtumassa, usein paikallisesti syntyneet yritykset lähtevät ulkomaille. Kasvuvaiheen investointien saamiseksi voitaisiin helpottaa sijoittajien ja yritysten oleskeluluvan saamista. (Raunio 2015, 59.)

Työperäisen maahanmuuton tuoman työvoiman ja osaamisen lisäksi talouskasvun keinoksi tuodaan esille tuottavuus. Suomessa työn tuottavuus on alempi verrattuna kilpailijamaihin, mikä tarkoittaa sitä, että työllä saadaan aikaan vähemmän taloudellista arvoa eli arvonlisää muihin maihin verrattuna (Tiekartta, 47). Kasvun ja tuottavuuden tärkeimmiksi lähteiksi nimetään ”uudet ideat, tieto ja teknologiat” (Tiekartta, 49), ja näitä kansainväliset osaajat tuovat tullessaan. Aineiston mukaan ”henkilöstön monimuotoisuudella on havaittu yhteys yritysten kasvun, kansainvälistymisen, tuloksellisuuden ja innovatiivisuuden vahvistumisessa” (Tiekartta, 42). Tuottavuuden parantamiseen siten myös liittyy näkökulma kansainvälisten osaajien hankkimisesta. Hyvä tuottavuus parantaa Suomen kilpailukykyä markkinoilla, joka liittyy niin investointien kuin osaajienkin houkutteluun.

Millerin ja Rosen mukaan 1960-luvulla talouden hallinnassa nousi kasvurationalisuus. Kasvulla usein arvioidaan talouspolitiikan onnistumista. Kuitenkin varsinaisen kasvun saivat aikaan laskentakeskukset eivätkä poliitikot. Kasvurationalisuus pyrkii puuttumaan jokseenkin suoraan

yksityisiin yrityksiin, mutta se on tullut tehdä pidättyväisesti. Siksi yritysten hallintaa toteutettiin erilaisin etähallinnan kuten laskelmoinnin keinoin. (Miller & Rose 2010, 62–66.) Toisaalta, Urs Stäheli huomauttaa, ettei taloutta voi hallita suoraan, joten tekniikat pyrkivät hallitsemaan asioita markkinoita varten eikä markkinoita itseään (Stäheli 2012, 272). Työperäisen maahanmuuton hallinnassa näkyvä kasvurationalisuus ei siis oletakaan, että voisi hallita taloutta suoraan, vaan toimii niin, miten uskoo talouden kasvavan. Kasvurationalisuus pyrkiikin vaikuttamaan yrityksiin. Keinot ovat enemmän pehmeitä kuin pakottavia. Kasvurationalisuus kuitenkin tiedostaa kasvun merkityksen hyvinvointivaltion ylläpitämisessä.

Monimuotoisuusajattelu on kasvurationalisuudessa läsnä. Yritysten monimuotoistuminen nähdään hyvänä asiana. Se kuitenkin liittyy monimuotoisuuden tuomaan etuun innovaatiotoiminnan kasvusta. ”Yritys, jonka työntekijät edustavat eri etnisiä ryhmiä ja sukupuolia on myös taloudellisesti kannattavampi” (Tiekartta, 20). Tämä lainaus tiivistää kasvurationalisuuden suhtautumisen monimuotoisuuteen: se on hyvä asia, koska se edistää talouskasvua. Maahanmuutolla nähdään olevan ”kokonaistaloudellisia vaikutuksia” (Tiekartta, 42), kuten vaikutukset innovaatioihin ja hyödykemarkkinoihin. Syrjimättömyys työelämässä ja monimuotoisuusosaaminen työpaikoilla kasvurationalisuuden näkökulmasta kiteytyy hyvin tähän lainaukseen: ”Maahanmuuttajien työn tuottavuuteen, tuloksellisuuteen ja hyvinvointiin vaikuttaa se, kokevatko he kuuluvansa työyhteisöön tai kohdistuuko heihin syrjintää” (Töihin Suomeen, 31). Hyvinvointi mainitaan, mutta vasta listan viimeisenä. Näin syntyy mielikuva, että tuottavuus ja tuloksellisuus ovat tärkeämpiä. Kasvurationalisuuden näkökulmasta Suomeen olisikin tultava parhaat osaajat. Nämä osaajat olisivat toivon mukaan jo valmiiksi koulutettuja ja heillä olisi ideoita, verkostoja ja osaamista tarjota suomalaisille yrityksille.

Kasvurationalisuuden idiomaattisuudessa esiintyy erityisesti puhe yritysten kansainvälistymisestä ja innovaatiotoiminnasta. Talouskasvu tulee siis investoinneista ja innovaatioista. TKI-toimintaa eli tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaa pidetään keskeisenä kehityskohteena ja osaajat tahdotaan kiinnittää siihen. Lisäksi usein mainitaan erilaiset ”ekosysteemit”, kuten innovaatio- ja kasvuekosysteemit tai start up -ekosysteemi. Myös niiden kohdalla halutaan, että osaajat tai Suomi kiinnittyy, kytkeytyy tai pääsee niihin. Ekosysteemin käsitettä ei aineistossa määritellä tarkemmin. Myös erilaiset verkostot painottuvat ja niitä halutaan hyödyntää eri yhteyksissä.

Kasvurationalisuudessa vedotaan kansainvälisten osaajien tuomaan talouskasvun kehitykseen työperäisen maahanmuuton edistämässä. Hallinta kohdistuukin siis erityisesti yrityksen

kansainvälistymisen motivointiin ja osaajien houkutteluun. Viennin kasvaminen ja talouden nousu nähdään merkittävinä tekijöinä, jolla saadaan Suomen julkinen talous kuntoon ja hyvinvointivaltio säilymään. Kansainväliset osaajat ovat tässä välitekijä, joka siivittää kasvamista entistä paremmaksi. Toisaalta hallinnassa pyritään onnistumiseen, ja monimuotoisuuden lisääntyminen ajatellaan keinoksi parantaa talouskasvua.

### 6.3 Pitovoimarationaalisuus

Pitovoimarationaalisuudessa olen yhdistänyt kaksi toisiaan tukevaa ajattelutapaa, kotoutumisen tärkeyden ja monimuotoisuuden tärkeyden. Pitovoimarationaalisuudessa käsitetään sen olevan hyvä ja tavoiteltava asia, että Suomi monimuotoistuu ja sillä on kerrannaisvaikutuksia myös muihin asioihin. Yhdenvertaisuus ja syrjimättömyys liittyvät ihmisoikeuksiin ja kuuluvat kaikille. Näitä painotetaan erityisesti liittyen monimuotoisuuden hyväksymiseen eli siinä, että ulkomaalaistaustaisia kohdeltaisiin niin työelämässä kuin muussa elämässä samoin kuin kantasuomalaisia. Kotoutumisaspekti nousee esille siinä, kuinka kotouttamalla pyritään edistämään ulkomaalaisten osaajien Suomeen jäämistä ja sopeutumista suomalaiseen yhteiskuntaan. Nämä kaksi aspektia vielä yhdistyvät toisiinsa kaksisuuntaisessa kotouttamisessa, jossa oletetaan kotoutumiseen kuuluvan myös kantaväestön sopeutuminen uuteen, monikulttuuriseen yhteiskuntaan. Pitovoimarationaalisuuden toimilla tähdätään kansainvälisten osaajien pitämiseen Suomessa.

Monimuotoisuuden vahvistaminen työpaikoilla liittyy myös osaajien jäämiseen sekä houkutteluun. Yhteiskunnan sekä työelämän syrjimättömyys nähdään kriittisenä Suomen houkuttelevuuden parantamiselle (Talent Boost, 7). Yhteiskunnassa vallitsevan negatiivisen ilmapiirin todetaan voivan lisätä poismuuttoa sekä vaikuttavan kielteisesti Suomen maakuvaan (Töihin Suomeen, 30). Lisäksi uskotaan, että täällä jo olevien siirtolaisten työllistyminen paranee, kun työelämä monimuotoistuu (Tiekartta, 20). Monimuotoisuus työpaikoilla merkitsee siis hyviä asioita Suomelle monista näkökulmista. Monimuotoisuus työpaikoilla on myös merkityksellistä representaation näkökulmasta. Eri työtehtävissä näkyvät siirtolaiset purkavat oletuksia, millaisiin töihin he työllistyvät. Aineistossa huomioidaankin, että yhteiskunnan rakenteet ja työnantajien taustaoletukset voivat huomaamattomasti estää rekrytointia ja monimuotoisuutta työpaikoilla (Monimuotoisuusohjelma 7, 9).

Taustaoletuksiin yritetään vaikuttaa esimerkiksi viestintäkampanjoilla. Kampanjat, jotka kertovat monimuotoisuuden hyödyistä (Tiekartta, 28) tai jotka kannustavat torjumaan vihapuhetta (Töihin

Suomeen, 32), pyrkivät ikään kuin todistamaan, kuinka rasistiset ajatusmallit ovat vääriä. Lisäksi valtio aikoo teettää selvityksiä syrjimättömästä työelämästä ja monimuotoisuuden tilasta (Monimuotoisuusohjelma, 15). On myös erilaisia koulutuksia, joita yrityksille tarjotaan, joissa opetetaan henkilöstöä tai esihenkilöitä toimimaan oikein liittyen esimerkiksi syrjintään tai yhdenvertaisuuslain velvoitteisiin liittyen (Töihin Suomeen, 32). Nämä ovat selkeitä kaksisuuntaisen kotouttamisen keinoja. Ne parantavat siirtolaisten hyvinvointia sekä kotoutumista. Vastaanottavainen yhteiskunta parantaa kokemusta muutosta ja siten edistää jäämistä. Toisaalta vastuuta kotouttamisesta sijoitetaan näin yrityksille.

Asettautumis- ja kotoutumispalvelut pyrkivät auttamaan muuttajia elämään Suomessa. Palveluiden kehittäminen nähdään tekijänä, joka parantaa kotoutumista mutta myös houkuttelee Suomeen. Suomessa kotoutumisen mittarina käytetään usein kielitaitoa tai työllistymistä. Koska työperäinen maahanmuutto on lähtökohtaisesti työllistynyttä, työllisyyttä edistävät kotoutumiskeinot kohdistetaan puolisoihin. Puoliso-ohjelmat tähtäävätkin puolison kotoutumiseen sekä työllistymiseen. Palveluissa pyritään olemaan monikielisiä ja niitä keskitetään yhteen paikkaan, jotta ne olisivat saavutettavissa. Myös digitalisaatio ja etäasiointi nähdään merkittävinä kehityskohteina. Pyrkimys olisi, että asioinnin voisi aloittaa jo lähtömaassa. Perheiden tarpeisiin pyritään vastaamaan esimerkiksi kansainvälisillä kouluilla ja päiväkodeilla, joihin kuntia kannustetaan. Perheen tarpeisiin vastaamisella houkutellessa jäämään, kun elämä sujuu mukavasti.

Työn perässä tulleelle osaajalle työn mielekkyys ja mahdollisuudet etenemiseen uralla ovat tärkeitä perusteita jäämiselle, mutta yhtä lailla mielekäs arkielämä ja ystäväverkot vaikuttavat päätökseen (Silfver 2010, 138–139). Työllistymisen käyttäminen kotoutumisen perusteena ei kuvaa todellisuutta. Myöskään se ei ole osoitus työmarkkinoiden yhdenvertaisesta asemasta, koska monet siirtolaiset eivät työskentele koulutustaan vastaavissa tehtävissä tai heidän palkkatulonsa jäävät pienemmiksi kuin keskimäärin (Könönen & Himanen 2019, 61). Lisäksi kotoutumisen palveluissa voidaan osaltaan vahvistaa sukupuolitettuja ja rodullistettuja hierarkioita, esimerkiksi työntämällä maahanmuuttajanaisia hoiva-alalle (Kurki 2019). Työllisyyden painottaminen ja hoiva-alalle työntäminen selkeästi näyttävät, kuinka hallinnalla pyritään luomaan tietynlaisia subjekteja. Siirtolaisista tahdotaan työvoimaa tarpeeseen ja siihen pyritään pahimmillaan ilman, että otetaan huomioon siirtolaisen omia tarpeita.

Myös yritysorganisaatioille kansainvälistyminen ja kansainvälisten osaajien saapuminen työpaikoille on jonkinlainen haaste. Etenkin jos osaajia on vain yksi tai muutama, perehdyttämisen käytännöt

eivät usein ole kunnossa. Työnantajat saattavat jättää selittämättä työsopimuksen kohtia tai työn tavoitteita, eivätkä myöskään tule siirtäneeksi hiljaista tietoa uudelle työntekijälle. Puutteelliset käytännöt vaikeuttavat osajan kiinnittymistä työyhteisöön. (Silfver 2010, 127–128, 129.) Muun työyhteisön asenne ulkomaalaistaustaisia työntekijöitä kohtaan vaikuttaa heidän tehtäviinsä ja keskinäiseen kommunikaatioon. Työyhteisöjen vallitsevat yhteiskunnalliset arvot sekä hierarkioihin kiinnittyneiden kulttuuristen jäsenystapojen myötä ulkomaalaistaustainen työntekijä nähdään stereotyyppien kautta, eikä yksilöllisten ominaisuuksiensa kautta (Nieminen 2010, 155). Aineistossa osoitetaan, että yrityksille tahdotaan tarjota erilaisia palveluita, jotka lisäävät ”inklusiivista työskulttuuria [...] ja siihen sitoutunutta strategista johtamista” (Monimuotoisuusohjelma, 14). Palveluiden ottaminen on yrityksestä kiinni ja voi olla, ettei niitä nähdä tarpeellisiksi, vaikka todellisuus olisi toinen.

Aineistossa tulijoiden osallisuus yhteiskuntaan nähdään keskeisenä. ”Suomi tarjoaa osaajille ja heidän perheilleen onnistuneen maahanmuuttokokemuksen sekä hyvän, turvallisen ja toimivan arjen yhteiskunnan tasavertaisina ja aktiivisina jäseninä” (Tiekartta, 21). Ulkomaalaisia pidetään tasavertaisina Suomen kansalaisiin verrattuna. Tasavertaisuuden kokemus ja osallisuus edistävät tunnetta, että Suomi on vastaanottavainen. Aktiivisuuteen pyritään tuomaan keinoja esittelemällä kanavia yhteiskunnallisesta osallistumisesta, jotta myös siirtolaiset voivat vaikuttaa heille tärkeisiin asioihin (Töihin Suomeen, 31). Lisäksi yhteistyö kolmannen sektorin kanssa kotouttamistyössä koetaan lisäävän osallisuutta itsessään: ”Osallisuutta tuetaan ottamalla maahanmuuttajajärjestöt ja -yhteisöt entistä paremmin osaksi työhön, jota tehdään kotoutumisen edistämiseksi” (Töihin Suomeen, 29).

Poliittisen osallisuuden ja laajemman yhteiskunnallisen kiinnittymisen välillä on positiivinen, toisiaan tukeva yhteys. Taloudelliset vaikeudet usein kaventavat mahdollisuuksia sekä motivaatiota osallistua poliittisesti, jolloin myös yhteiskunnallisen osallisuuden kokemus voi olla heikompi. (Wass, Weide & Pirkkalainen 2016.) Vaaleissa äänestäessä ulkomaalaistaustaisten heikompi sosioekonominen asema laskee äänestystodennäköisyyttä, mutta siltikään työllistyminen ja sen myötä tulotason nousu eivät aina tarkoita äänestysaktiivisuuden nousua. Maria Valasten ja Hanna Wassin mielestä se viittaa siihen, ettei työllistyminen kuitenkaan ole riittävä tekijä, jotta siirtolainen tuntisi itsensä yhteiskunnan täysipainoiseksi jäseneksi, jota kautta poliittisen osallistumisen merkitys voimistuisi. (Valaste & Wass 2019, 195, 199, 202.) Poliittisen osallistumisen motivointiin kuitenkin työelämään pääsyn tukeminen ja syrjimättömyys voisivat olla keinoja (Wass, Weide & Pirkkalainen 2016).

Yhteiskunnallisen aktiivisuuden taso riippuu usein Suomessa olemisen pituudesta ja siitä, onko suunnitelmissa jäädä Suomeen pysyvästi, mutta myös yksilötekijät luonnollisesti vaikuttavat. Esimerkiksi kielitaidon ja yhteiskunnan tuntemisen puute vaikuttaa myös median seurantaan. (Ahokas, Weide & Wilhelmsson 2011, 58–60.) Siirtolaisten yhdistykset ovat kuitenkin Suomessa yleisiä, mihin vaikuttaa siirtolaisryhmien sisäiset eroavaisuudet toisistaan sekä myös suomalaisesta kulttuurista. Työvoimaksi Suomeen itä-Aasiasta tulleet ovat perustaneet harvemmin yhdistyksiä kuin pakolaisstatuksella Somaliasta tulleet, joten muuttajastatuksen tuoma subjektiasema ja sen vaikutus työmarkkina-asemaan voivat olla merkityksellisiä osallistumisen aktiivisissa muodoissa. (Pyykkönen 2007a, 72–74.)

Kotoutumiseen liittyy kielen opiskelu, ja kielipolitiikka on läsnä pitovoimaraationaalisuuden ajattelutavassa. Suomen kieli on tunnistettu haasteeksi työperäisen maahanmuuton edistämässä, sillä työllistyminen ilman kielitaitoa on hankalaa. Kielitaidon vaatimukset on tunnistettu välillä kohtuuttomiksi (Tiekartta 20). Suomen kieli taas on puhujamäärältään pieni ja vaativuudeltaan haastava. Kielipolitiikkaa toteutetaan kahdesta lähtökohdasta: suomen tai ruotsin kielen opettamisessa ulkomaalaisille sekä monikielisyyden lisäämisessä suomalaisessa yhteiskunnassa. Julkisia palveluita tahdotaan tuottaa entistä enemmän monikielisesti ja vieraskielisiä koulutusohjelmia lisätä. Lisäksi valtio haluaa teettää selvityksen englannin kielen käytöstä julkisissa yhteyksissä ja siitä, millainen vaikutus tällä on suomeen ja ruotsiin. (Tiekartta, 30.) Monimuotoisuusviestintään pyritään liittämään näkökulma, että kielitaito parane työelämässä ja urapolun edetessä.

Lisäksi suomen ja ruotsin opiskelumahdollisuuksia kuvataan ”moderneina”. Digitaaliset sisällöt ja mahdollisuudet opiskella kieltä pyrkivät tekemään siitä helposti lähestyttävää. Mikäli kansainvälinen osaaja ei kiinnostu opiskelemaan suomea, todennäköisyys jäämiselle pienenee, ja myös integraatio yhteiskuntaan voi heiketä. Siksi kielestä pyritään tekemään ”maakuvaviestinnällinen tuote” (Tiekartta, 30), jolloin suomen kielen erikoisuus pyritään kääntämään hyväksi.

Työn perässä Suomeen muuttaneet ja kansainväliset opiskelijat arvioivat kielitaitonsa usein heikoksi. Lisäksi työn vuoksi muuttaneista alle puolet on käynyt kielikursseja. Tämä voi johtua osittain siitä, että ennen vuotta 2011 heillä ei ollut pääsyä kotoutumissuunnitelmaan. Muuttosyistä huolimatta joka kymmenes ei ole osallistunut minkäänlaiselle kielikurssille ja yleisimmin syyksi kerrotaan esimerkiksi töiden yhteensovittamisen vaikeus. (Nieminen & Larja 2015, 46, 48–49.) Monipuoliset

kielenoppimismahdollisuudet tulisivatkin todennäköisesti tarpeeseen. Myös työyhteisöllä ja työkielellä on suuri merkitys, miten kielenoppiminen jatkuu töissä. Työyhteisön olisi hyvä mahdollistaa työntekijän pääsy monipuolisiin kielenoppimistilanteisiin sekä kannustaa ja tukea kielenoppimisessa. Tukemiseen myös liittyy suomen kielellä keskustelemiseen suostuminen, vaikka vastapuolen kielitaito olisi alkeellinen. (Partanen 2013, 72–73.) Kansainvälisessä yrityksessä työkieleksi on usein valikoitunut englanti, jolloin myös vapaa-ajalla kieli on englanti (Scotson 2020, 14).

Pitovoimaraationaalisuudessa tuleekin tasapainoteltua kielen oppimisen tärkeyden ja helpon integroitumisen välillä. Kieltä voidaan käyttää hallintakeinona, kun kieli on kuin portinvartija yhteiskuntaan sisälle pääsemiseen. Suomen kielen elinvoimaisuus ja ainutlaatuisuus on vaalittava asia, mutta se voi kuitenkin johtaa siihen, että tulijat lähtevät pois. Pitovoimaraationaalisuuden pyrkimyksenä on innostaa tulijat opiskelemaan suomea tai ruotsia omasta tahdostaan. Silloin kielen oppiminen ja samalla yhteiskuntaan sitoutuminen tapahtuisi ilman selkeää painostusta, jota pakotetut kielikurssit voivat olla.

Kotoutumislainsäädännön puitteissa alkukartoitukset tai kotoutumissuunnitelmat tehdään työnhakijaksi ilmoittautuville maahanmuuttajille, mutta muiden muuttajien, eli työelämässä olevan muuttajan tai kansainvälisen opiskelijan pitää pyytää erikseen alkukartoitusta kunnalta tai työ- ja elinkeinotoimistolta ja tästäkin on mahdollista kieltäytyä, jos sitä ei nähdä tarpeelliseksi (Laki kotoutumisen edistämisestä, 10 §). Myös tilapäisesti Suomeen muuttaneet kuuluvat lain piiriin (Kotouttaminen.fi). Käytännössä siis kansainvälinen osaajan tai opiskelijan täytyy itse olla aloitteellinen kotoutumisen suhteen. Neuvonnan mahdollistamat palvelut ovat kuitenkin myös työperäisten muuttajien käytössä. Osittain integroituminen jää työpaikan tai korkeakoulun harteille, mutta sitä ei seurata tai tarkastella, eli voi olla, ettei kotoutumiseen saa mitään tukea. Onkin hyvin työpaikkakohtaista, hankitaanko siellä yksityisen sektorin asettautumispalveluja. Toisaalta myös kunnat voivat tarjota alueidensa yrityksille lisätukea asettautumiseen, mutta valtio ei siihen velvoita. Tällä hetkellä käynnissä on valtion ESR-rahoitteinen Kokka kohti Suomea -hanke, joka tarjoaa asettautumispalveluita yrityksille yksityisen yrityksen kautta ja tukee erityisesti pk-yrityksiä maksamalla osan kuluista (KohtiSuomea.fi).

Suomessa käytetään myös ulkomaista työvoimaa hyväksi. Hyväksikäytöllä on erilaisia muotoja ja myös aineisto tunnistaa sen ”huomattavasti laajemmaksi” (Tiekartta, 43) kuin on luultu. Tähän halutaan puuttua, koska nähdään, että ”työperäistä maahanmuuttoa voidaan edistää kestävästi vain,



kun samalla varmistetaan, etteivät ulkomaiset työntekijät joudu hyväksikäytön uhriksi” (Tiekartta, 43). Ulkomaalaisten hyväksikäyttöön liittyy esimerkiksi kielimuurit ja epätietoisuus omista oikeuksista. Hyväksikäyttöön tulee siis puuttua paremmin, jotta työntekijät voivat hyvin eikä se muodostu osaajia karkottavaksi tekijäksi. Ongelmana tosin on se, etteivät kaikki työntekijät pääse kotoutumispalveluiden piiriin niin, että he saisivat tietää oikeuksistaan ja Suomen työelämälainsäädännöstä. (Esim. Berner 2022.)

Kotoutumisen toimet voidaan käsittää hallinnaksi. Toimissa aktivoidaan muuttaneet muuntumaan kotoutuneiksi subjekteiksi. Eli mukailleen Viktor Vesterbergiä käytännössä heitä pidetään ei-suomalaisina ja siksi heidät täytyy hallinnan tekniikoilla opettaa tulemaan suomalaisiksi siinä mielessä, että he ovat osa yhteiskuntaa (2015, 307). Kotoutuminen ja siten sosiaalisen kompetenssin kasvattaminen myös edistää ulkomaalaisen omaa henkilökohtaista työmarkkina-asemaa sekä sosiaalista elämää (Vesterberg 2015, 308). Kotoutumistoimissa on kuitenkin riskinä, että kaikki siirtolaiset niputetaan yhdenlaiseksi subjektiksi eikä eritellä yksilöllisiä tarpeita ja jo hankittuja taitoja, kuten suomen kielen taitoa. Tämän on jo huomattu tapahtuvan jossain kotoutumiskoulutuksissa Suomessa (Masoud, Holm & Brunila 2021, 58).

Idiomaattisesti pitovoimarationaalisuus näkyy erityisesti monimuotoisuuspuheena. Lisäksi aineisto käyttää ilmauksia monipuolisuus ja monikielisyys, mitkä myös tuovat esiin sen, että siirtolaiset lisäävät erilaisuutta Suomessa, jota stereotyyppisesti pidetään melko homogeenisenä kulttuurina. Lisäksi pitovoimarationaalisuus puhuu myös inklusiivisesta työelämästä, yhdenvertaisuudesta ja myönteisestä asenneilmapiiristä. Rasismi ja syrjintä taas ovat tuomittavia asioita. Lisäksi pitovoimarationaalisuuden puheessa sitoutetaan ja kiinnitetään osaajia yhteiskuntaan integroiden ja kotouttaen. Integraatio ja kotoutuminen toimivat synonyymeinä toisilleen.

Pitovoimarationaalisuuden avulla voidaan painottaa erilaista näkökulmaa työperäisen maahanmuuton hallinnassa. Se kuitenkin kietoutuu yhteen vahvasti kahden muun rationaalisuuden kanssa ja harvoin esiintyy yksin. Monimuotoisuus ja kotoutuminen perustellaan usein työllisyyden parantamisen tai kansainvälistymiskehityksen kasvattamisen avulla. Siirtolaista arvostetaan enemmän työllistyneenä, koska silloin hänestä ei koidu kuluja yhteiskunnalle ainakaan yhtä paljon. Siispä rationaalisuudet toimivat samanaikaisesti, mutta pitovoimarationaalisuus nostaa esille maahanmuuttajien viihtyvyyden ja sopeutumisen Suomeen, kun taas muut rationaalisuudet painottavat maahanmuuton vaikutuksia Suomelle.

## 7 Tekniikat

Kolmas alakysymys käsittelee hallinnan tekniikoita eli käytännön tapoja tehdä hallintaa. Olen tulkinnut aineistosta kolme tekniikkakategoriaa: neuvonnan ensimmäiseksi, tieteen ja viestinnän ja markkinoinnin toiseksi sekä lainsäädännön ja rakenteelliset muutokset kolmanneksi kategoriaksi. Näitä käsitellään tulevassa luvussa.

### 7.1 Neuvonta

Ensimmäiseksi käsittelen neuvonnan tekniikkaa, jota käytetään työperäisen maahanmuuton hallinnassa. Neuvonnalla tarkoitan sellaisia palveluita, jotka liittyvät työperäiseen maahanmuuttoon, joissa asiantuntijat auttavat ja neuvovat yrityksiä ja/tai osaajia, miten heidän kannattaa toimia eri asioissa. Asiantuntijuus on läsnä hyvin oleellisesti neuvonnan tekniikassa, vaikka asiantuntijan osaamisala vaihtelee neuvonnan mukaisesti. Neuvonta ilmenee aineistossa erityisen hyvin tarjottavien ja kehitettävien palveluiden kautta. Neuvonta voidaan jakaa yrityksille suunnattuun neuvontaan ja kansainvälisille osaajille suunnattuun neuvontaan.

Yrityksille tai työnantajille suunnattua neuvontaa on esimerkiksi Business Finland ja Talent Hub -palvelut, joissa on kootusti asiantuntijoita. Myös TE-palveluilla on maksullisia yritys- tai tukipalveluita, jotka kohdentuvat kansainvälistymiseen. Neuvonta vaihtelee siinä, onko se ilmaista vai maksullista. Se on kuitenkin joka tapauksessa vapaaehtoista. Neuvontaa on yleisesti tarjolla kaikille yrityksille, mutta koska palvelu on henkilökohtaista, sitä voidaan yksilöidä yritysکوhtaisesti. Neuvonnassa asiantuntijat tarjoavat keinoja ja tietoa liittyen esimerkiksi ulkomailta rekrytointiin. Nämä keinot esitetään parhaina mahdollisina. Hallintakeinona neuvonta on hyvin suoraa, koska se tapahtuu yrityksille itselleen ja sisältää monesti kasvokkaista kanssakäymistä neuvojan eli asiantuntijan kanssa. Neuvonnan tarkoituksena on kannustaa yritykset kansainvälistymiseen ja palkkaamaan osaajia ulkomailta.

Neuvonnan ja muiden palveluiden tarve on huomattukin ihan käytännössä. Neuvontapalveluita tulisikin olla moneen lähtöön ja erilaisiin tarpeisiin. Yrityksiä on erilaisia ja kansainvälinen rekrytointi on joissain systemaattista ja toisissa yksittäistä. Tieto rekrytointiin liittyvistä asioista on sirpaloitunut, jolloin sitä olisi hyvä koota neuvontapalveluihin. Asiantuntevien henkilöiden kautta on myös mahdollista saada ajantasaista tietoa, koska käytännöt muuttuvat. Neuvonnan tulisi tarkoituksenmukaisesti olla alueellisesti rajattua. (Raunio, Pihlajamaa & Carroll 2009, 60, 62.)

Asiantuntijan osaamisella neuvonnassa on merkitystä, koska työperäinen maahanmuutto kehittyy ja siksi kehittyvät myös sitä tukevat palvelut tai lainsäädäntö. Yksityisten palvelujen määrä tulisi myös ottaa huomioon (Raunio, Pihlajamaa & Carroll 2009, 126). Julkisen sektorin rooli yritysten avustamisessa voi muuttua ja siten myös julkisen sektorin neuvontapalvelut muuttuvat. Kulujen karsimiseksi ylimääräisiä palveluita voidaan delegoida yksityiselle sektorille.

Kansainvälisille osaajille tarkoitettua neuvontaa ovat esimerkiksi yhteen kootut, monikieliset palvelut kuten International House -konsepti. Osaajille neuvontaa tarjotaankin erityisesti integroitumiseen liittyen. Lisäksi puoliso-ohjelmissa pyritään edistämään puolison integroitumista ja työllistymistä neuvonnan keinoin. Myös mentorointi- ja kummitoiminta sisältää neuvontaa. Kuten yrityksille, myös osaajille suunnattu neuvonta on vapaaehtoista. Joskus neuvontaan voi kyllä kuulua myös pakollisia palvelukäyntejä esimerkiksi oleskelulupiin liittyen. Useimmiten se on kuitenkin maksutonta. Osaajille myös kehitetään digitaalisia palveluja, joita voisi käyttää paikasta riippumatta. Tällainen on Virtual Finland -palvelukokonaisuus. Näin ollen palveluihin pääsisi käsiksi jo ennen Suomeen muuttamista. Koska toimintaympäristö on usein vieras, osaajien kohdalla painottuu enemmän neuvonnan antajan auktoriteettiä. Mikäli neuvonnassa ei avata vaihtoehtoja, toimii osaaja todennäköisesti ohjatulla tavalla. Siksi hallintakeinona neuvonta voi olla hyvinkin tehokasta.

Kansainvälisten osaajien neuvontapalveluiden kehittämisessä korostuu aineistossa asiakaslähtöisyys. Asiakaslähtöisyyteen pyritään lisäämällä neuvonnan kielivalikoimaa ja keskittämällä useiden viranomaisten palvelut yhteen, ”yhden luukun periaatteeksi”. Palvelujen saamista tehdään siis helpoksi. Toimivat palvelut tekevät maahanmuuttokokemuksesta sujuvan, jollaisella halutaan houkutella lisää maahanmuuttajia. Maahanmuuttajille suunnatut neuvontapalvelut voidaan jakaa kolmeen erilaiseen: tieto viranomaisasioinnista ja oikealle luukulle ohjaaminen, viranomaisdokumenttien ja muun vastaanotto, sekä yksityiskohtaisemmat, henkilökohtaisempia aiheita käsittelevät palvelut, jotka toimivat usein vertaistuki-periaatteella (Raunio, Pihlajamaa & Carroll 2009, 87).

Neuvontapalveluiden haasteena on resurssien vähyys. Palveluiden organisoinnissa keskeistä on kustannusten jako. (Raunio, Pihlajamaa & Carroll 2009, 86.) Esimerkiksi palveluiden keskittämisessä tulisi huomioida, että työntekijöitä on tarpeeksi ja että paikalle on mahdollista päästä eri kaupunginosista. Vaikeuksia voi myös olla toimintamallien yhteensovittamisessa valtion ja eri kuntien toimijoiden kesken (ks. Raunio, Pihlajamaa & Carroll 2009, 89).

Asiantuntijatieto on siis hyvin oleellista neuvonnan tekniikassa. Millerin ja Rosen mukaan asiantuntijatieto ja asiantuntijat ovat tärkeitä niin hyvinvointijärjestelmässä että uusliberaalissa problematiikassa. Asiantuntijatietyös on ollut avainasemassa niiden tekniikoiden luonnissa, joiden avulla rationaalisuuksien ohjelmia on pyritty toteuttamaan ja myös niiden ihmisten kohtaamisessa, joihin hallinnan tekniikat tai toimet ovat kohdistuneet. (Miller & Rose 1997, 148.) Neuvonnassa luodaan asiantuntijavoimin tapoja saada neuvonnan kohteet tekemään haluttuja asioita.

Miller ja Rose kuvaavat, että asiantuntijat solmivat ”eräänlaisen kaksoisliittosuhteen”, jossa he ovat liittoutuneet poliittisten vallanpitäjien kanssa ja keskittyvät heidän ongelmiansa ratkaisuun ja ongelmallistavat uusia aiheita, ja toisaalta he liittoutuvat yksilöiden kanssa, jolloin he lupaavat auttaa näitä esimerkiksi ansaitsemaan enemmän tai voimaan paremmin. (Miller & Rose 2010, 102.) Asiantuntijat toimivat niin sanottuina välittäjinä, jotka opastavat ihmisiä itsensä toteuttamisessa (Miller & Rose 2010, 77). Neuvonta on hyvä esimerkki tällaisesta kaksoisliittosuhteesta. Neuvonnan sisältö ja mandaatti neuvonnalle tulevat poliittisilta päättäjiltä, mutta neuvonnassa pyritään edistämään neuvottavan asioita.

Erityisesti kehittyneessä liberaalissa hallintatavassa asiantuntijuutta hyödynnetään hallinnassa. Asiantuntijoiden, eli usein tutkijoiden, käsitykset muun muassa tulotasosta tai terveydestä kirjattiin suurin piirtein sellaisenaan poliittisen hallinnon koneistoon tai sen päämääriksi. Omilla alueillaan asiantuntijoita ei pystynyt kuitenkaan hallitsemaan politiikan keinoin. Siksi asiantuntijuutta pyrittiin hallitsemaan taloudellisin keinoin, kun esimerkiksi lääkäreiden tuli potilaiden hoidon lisäksi miettiä tehokuutta tai budjetin menoja. Tämä rajoitti heidän toimintaansa. Asiantuntijuudella ja politiikalla on siis erityinen suhde. (Miller & Rose 2010, 303–304.)

Hallitseminen neuvonnassa tapahtuu subjektien välityksellä (ks. Miller & Rose 2010, 66). Hallintaa pyritään kääntämään yksilöiden itseohjausmekanismeiksi, jolloin hallintaa voidaan toteuttaa ilman, että kosketaan yksilön vapauteen. Asiantuntijuuden on katsottu olevan tässä pääosassa, koska asiantuntijat ovat puhuneet sen puolesta, että yksilöiden henkilökohtaiset ominaisuudet voitaisiin ohjastaa yhteiskunnan toivottaviin päämääriin tai ongelmien ratkaisuksi. (Miller & Rose 2010, 66.)

Eri hallintatapoihin liittyy monesti se, että yksilöstä tulisi vastuullinen ja aktiivinen. Kansalainen voidaan pyrkiä ”vastuullistamaan” (Miller & Rose 1997, 122). Se liittyy erityisesti hyvinvointijärjestelmän tekemään hallintaan, jolloin vastuu hyvinvoinnista on kansalaisella itsellään. Asiantuntijoilla on tässä oma osansa, sillä asiantuntijatietyös on erityinen mahdollisuus ja kyky

vaikuttaa yksilöiden elämänhallintaan. (Miller & Rose 1997, 121–122.) Voidaan puhua myös yksilön voimaannuttamisesta, jossa asiantuntijat opettavat, suostuttelevat ja vaativat asiakkaitaan toimimaan tietyin tavoin ja ottamaan tiettyä vastuuta (Miller & Rose 2010, 156). Kansainväliset osaajat saavat neuvonnassa osansa vastuullistamisesta tai voimaannuttamisesta, sillä heitä pyritään luomaan itsenäisiksi toimijoiksi neuvonnan avulla. Neuvonta pyrkii tarjoamaan palvelun ja tiedon, minkä avulla osaaja pystyy kotoutumaan ja osallistumaan yhteiskuntaan.

Yritysten kohdalla neuvonnan tekniikalla pyritään ”osallistamaan” yrityksiä. Neuvonnan tarkoituksena on ohjata yrityksiä toimimaan itsenäisesti. Neuvonnan jälkeen he pystyvät toteuttamaan esimerkiksi rekrytointia tai ulkomaan vientiä itse, ilman ulkopuolista apua. Näen tässä ja kansalaisten vastuullistamisessa yhtäläisyyksiä, mutta ajattelen, että osallistaminen vastaa paremmin tosiasiallista tapahtumaa, vaikkakin osallistamisessa yrityksille tulee myös vastuu toimia itse. Yritykset ovat myös riippuvaisia viranomaisista, koska esimerkiksi saatavuusharkinta voi pysäyttää rekrytoinnin. Siksi neuvonnassa yritykset osallistetaan mukaan, mutta osaajat vastuullistetaan.

Neuvonnan tarkoituksena on vain saada pyörät pyörimään, kun yritykset osallistuvat kansainvälistymiskehitykseen omalla osuudellaan. Asiantuntijatieto pyrkii parantamaan itsehallinnan mahdollisuuksia ja siten myös linjata valinnat yhtäläisesti poliittisten tavoitteiden kanssa (Herbert-Cheshire & Higgins 2004, 290), eli tässä tapauksessa asiantuntijatieto parantaa yritysten itsehallintaa kansainvälistymisessä ja kasvussa. Millerin ja Rosen mielestä poliittinen valta on riippuvainen tekniikkaverkostosta, joka tuottaa ja ylläpitää itsehallintaa (2010, 79). Neuvonta on osa tätä tekniikkaverkostoa, jolla poliittisen vallan ideaaleja toteutetaan saamalla yritykset toimimaan itse niiden mukaisesti.

Asiantuntijuus tekniikkana hallinnassa vaihtelee muun hallinnan periaatteiden mukaan. Hyvinvointijärjestelmän hallintarationaalisuuden mukaisesti asiantuntijuus oli erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon verkostoissa näkyvissä ja pyrkimyksessä ratkaista yhteiskunnan ongelmia. Asiantuntijat, kuten sosiaalialan työntekijät, toimivat välittäjinä yksilön, hyvinvointitoimen kuin myös julkisten viranomaisten välillä. Uusliberalististen käytäntöjen myötä asiantuntijuuden rooli muuttui. Siitä tuli laskelmoivaa asiantuntijuutta, kun asiantuntijoiden tuli vastata esimerkiksi budjeteista. Lisäksi yksilön rooli tuli itsenäisemmäksi, sillä jokaisen ajateltiin olevan vastuussa itsestään. Yksilön ja asiantuntijan rooli muuttui enemmän asiakassuhteeksi, jossa palveluista maksettiin ja ne valittiin itse. (Miller & Rose 1997.)

Tässä tutkimuksessa esiintyvä neuvonta on useimmiten julkisen sektorin toimintaa. Myös yksityinen sektori että kansalaisyhteisyhteiskunta järjestävät erilaisia palveluita maahanmuuttajille ja niihin kuuluneeseen neuvontaa. Julkisen sektorin palvelut ovat usein maksuttomia maahanmuuttajille, kun taas yrityksille suunnattujen palvelujen hinta vaihtelee. Kuvaamani kaltainen neuvonta tekniikkana yhdistää hyvinvointijärjestelmän rationaalisuuden ja uusliberalismin rationaalisuuden tapoja käsittää asiantuntijuus. Yksilön ja asiantuntijan suhde on käytännössä asiakassuhde, koska palvelut ovat vapaaehtoisia ja niitä pyritään tekemään asiakkaille tehokkaiksi. Ne ovat kuitenkin yleisesti tarjolla ja julkisen sektorin järjestämiä, mikä muistuttaa hyvinvointirationaalisuutta. Neuvonnassa julkisen sektorin roolin kuvaillaan olevan luontainen palvelun organisoijana ja myös mahdollisena välittäjäpalveluna (Raunio, Pihlajamaa & Carroll 2009, 93).

Neuvonta hallintakeinona kääntyy siis sujuvasti eri rationaalisuuksien alle. Neuvonta toimii myös vahvistaen rationaalisuuksia, sillä siinä pystytään ohjaamaan neuvottavia rationaalisuuksien toimimaan käytökseen. Vapaaehtoisuus voi myös tehostaa neuvonnan vaikutuksia, sillä kun asiakas on valinnut tulla neuvottavaksi, neuvontaan voidaan luottaa helpommin. Kaikki kolme tässä tutkielmassa löytämäni rationaalisuutta näkyvät neuvonnassa. Pitovoimarationaalisuus näkyy pyrkimyksessä helpottaa kotoilla palveluita kotoutumista ja voidaan neuvoa yrityksiä avustamaan työntekijöidensä kotoutumista. Kasvurationaalisuus näkyy erityisesti yrityspuolen neuvonnassa. Elinvoimarationaalisuus taas liittyy erityisesti työllistävään toimintaan, esimerkiksi puoliso-ohjelmissa. Aineistossa esiintyvät neuvonnan muodot pyrkivät siihen, että työperäinen maahanmuutto olisi jatkuvaa, hallittua ja työllistynyttä, kuten ohjelmissa tahdotaankin. Neuvonta voi kuitenkin hallinnan muotona toimia rationaalisuuksia vastaan. Asiantuntijat eli neuvonnan antajat voivat hyväksikäyttää myös taktisia mahdollisuuksiaan ja kääntää ne omaksi edukseen (Miller & Rose 2010, 105). Neuvonnassa voitaisiin siis poiketa siitä, millaista ohjausta olisi tarkoitus antaa.

Valitsin nostaa neuvonnan omaksi tekniikakseen, koska se mielestäni kiteyttää monien palvelujen tarkoituksen. Asiantuntijat ovat vahvasti osa neuvontaa, mutta asiantuntijuus hallinnassa näkyy myös muissa tekniikkaluokissani. Neuvonnan tekniikassa asiantuntijat ovat suorassa kontaktissa hallinnanlaisiin eli yrityksiin tai osajiin.

## 7.2 Tiede, viestintä ja markkinointi

Seuraavaksi käsiteltävät tekniikat ovat tiedolla vaikuttamista. Minulla on kaksi erilaista näkökulmaa tiedolla vaikuttamiseen: tiede sekä viestintä ja markkinointi. Hallintana tiedolla vaikuttaminen on

epäsuoraa ja siinä pyritään vaikuttamaan ajatteluun, ja tällä tavoin saada hallinnanalaiset käyttäytymään toivotulla tavalla. Ajatteluun vaikuttaminen on toimintana kuitenkin melko epävarmaa. Millerin ja Rosen mukaan kaikki hallinnan periaatteet ovat riippuvaisia hallittavaa koskevasta tiedosta (2010, 292) ja niin tiede ja tietous ovat läsnä myös työperäisen maahanmuuton hallinnassa.

Tieteen rooli on tutkimusten ja selvitysten tekemisessä. Näillä tiedoilla perustellaan hallintaa ja parannetaan erilaisia toimenpiteitä. Valtio teettää vertailuja, selvityksiä tai tutkimuksia eri aiheista, jotta se pystyy oikeuttamaan tekemänsä toimet. Usein selvitykset liittyvät aiheisiin, joista tietoa on vähän. Aineistossa aiotaan esimerkiksi teettää esiselvitys monimuotoisuuden hyödyistä Suomen kontekstissa (Monimuotoisuusohjelma, 16) tai tuotetaan tilannekuvia kansainvälisen rekrytoinnin tilasta (Tiekartta, 23).

Lisäksi tiedettä käytetään ennakkoinnissa hyväksi. Ennakointia tehdään esimerkiksi ammattibarometrin kautta ja tarkastelemalla koulutus- ja työvoimatarpeita. Ennakoinnin tarkoitus on kohdistaa lisätoimenpiteitä ajoissa tarpeen mukaan. Vaikka ennakointi on epätarkkaa, sillä silti perustellaan toimenpiteitä. Lisäksi tilastoja käytetään tietojen tarkasteluun. Tilastoista voidaan erityisesti katsoa, kuinka tilanteet ovat muuttuneet ja siten saada tietää, miten toimenpiteet ovat pureet. Tärkeitä tilastoja ovat esimerkiksi maahan muuttaneiden työllisyysaste tai oleskelulupatyypin määrät. Tieteen keinoilla hallitaan usein siis välillisesti eikä suoraan.

Valtio myös tuottaa kansainvälisen rekrytoinnin mallia ja organisoii rekrytointipilotteja. Nämä ovat keinoja johtaa osaamisen ja tieteen voimin, jotta rekrytoinnista saataisiin kokemusta ja sitä siten tapahtuisi enemmän ja itsenäisesti. Valtio myös järjestää tai hankkii ostopalveluna koulutuksia eri aiheista niin omalle henkilöstölleen, osaajille ja muille maahanmuuttajille ja työnantajille tai niiden henkilökunnille. Koulutuksia ovat esimerkiksi kielikoulutukset, koulutukset monimuotoisuudesta yms. Käytännössä koulutuksia todennäköisesti tarjotaan eri viranomaisten, kuten TE-palvelujen kautta. Koulutukset ovat hallintakeinona suorina ja niillä voidaan vaikuttaa ajatteluun hyvinkin tehokkaasti. Toisaalta koulutuskaan ei takaa sitä, että käyttäytyminen muuttuu. Kouluttaessa levitetään kuitenkin rationaalisuuden sanomaa aina jollain tavalla suoraan hallinnanalaisille.

Tiede on järkipäinen tekniikka, jolla pyritään edistämään työperäisen maahanmuuton rekrytointien määrää tai hyväksyvää ajattelua työperäisestä maahanmuutosta. Asiantuntijuus on myös läsnä tieteen tekemisessä. Asiantuntijat tekevät näitä selvityksiä, mutta ne kohdistuvat muille asiantuntijoille ja

poliitikoille, jotka hyödyntävät niitä, toisin siis kuin neuvonnassa, jossa vaikutetaan asiakkaaseen suoraan.

Tieteen ja tiedon käyttäminen hallinnassa on lähtöisin liberalistisista periaatteista. Liberaalit strategiat sitovat hallitsemisen yhteiskuntatieteiden kehittämään positiiviseen tietoon inhimillisestä käyttäytymisestä, ja tällä ”tietotaidolla” luvataan tehdä hallitsemisesta mahdollista ja parempaa (Miller & Rose 2010, 292). Asiantuntijuuden ja tieteen rooli on hallinnassa juurikin problematisoinnissa, jossa muodostetaan hallinnan kohteita. Poliittisien ohjelmien muotoilussa turvaututaan usein tieteseen. (Miller & Rose 1997, 120–121.) Tämä näkyy hyvin omassa aineistossanikin, jossa kuvataan aina ensiksi tieteen tai tutkimusten kautta asian tilaa.

Toinen tapa vaikuttaa ajatteluun on viestinnällä ja markkinoinnilla. Se on hallinnan keinona äärimmäisen epäsuoraa, koska sen kohdentaminen voi olla vaikeaa, mutta toisaalta esimerkiksi viestintäkampanjat pyritäänkin saamaan leviämään mahdollisimman laajaksi ja yleiseksi. Epäsuoruus toisaalta tekee siitä hyvin huomaamatontakin hallintaa, ja hallinnanalaisten ajattelu voi muuttua pikkuhiljaa. Parhaimmillaan viestintä ja markkinointi ovat hyvin tehokkaita keinoja. Viestinnän ja mainonnan tuottama asiantuntijuus tarjoaa liittymäkohdan, joissa niin poliitikkojen aikeet, talouselämän asiat ja kuluttajien toiveet voidaan yhdistää (Miller & Rose 2010, 75). Viestinnän ja markkinoinnin voisi jakaa suomalaisiin tai yrityksiin kohdennettuun sekä kansainvälisille osaajille kohdennettuun.

Suomalaisille ja yrityksille kohdennetaan viestintää esimerkiksi kampanjoin, joita aineistossa ovat esimerkiksi Menestyvä monikulttuurinen yritys -kampanja (Monimuotoisuusohjelma, 12) ja vihapuheen vastainen -kampanja (Töihin Suomeen, 32). Viestintäkampanjat ovat ainoita aineistossa esiin tulevia keinoja, joissa pyritään vaikuttamaan tavallisiin suomalaisiin. Muutoin viestintä kulkee yritysten kautta tai yrityksiin vaikuttamalla. Yrityksille pyritään esimerkiksi ”levittämään käytäntöä” tai ”lisätään tietoa” eri aiheista, kuten positiivisesta erityiskohtelusta, kielitietoisuudesta ja kielivaatimuksista. Aineistossa ei eritellä, miten tätä tietoa levitetään, joten se voi tapahtua muun muassa koulutuksissa. Lisäksi yrityksille on tehty erilaisia oppaita monimuotoisuudesta, kansainvälisestä rekrytoinnista ja näitä aiotaan tehdä lisää. Aineisto myös asettaa pyrkimykset syventää dialogia, panostaa kunnioittavaan julkiseen keskusteluun ja myönteisen asenneilmapiirin rakentamista. Tämä lienee jonkinlaista viestintää edistämään kaksisuuntaista kotoutumista, mutta keinoina ne ovat vähemmän täsmällisiä ja siten jäävät osittain vain sananhelinäksi.



Kansainvälisille osaajille taas painottuu enemmän markkinointi. Suomea pyritään tuomaan esille niille osaajille, jotka eivät Suomessa vielä siis ole. Maakuvaviestintää tehdään ja #FinlandWorks yhdistää erilaista viestintää läpi alustojen. Markkinointiviestintää pyritään tekemään suunnitelmallisesti, jotta se olisi tehokasta. Lisäksi pyritään käynnistämään paluumuuttajille eli ulkосуomalaisille suunnattua viestintää. Friends of Finland -lähettilästoiminta valjastaa nykyiset ja entiset Suomessa työskennelleet markkinointitoimintaan. Toiminnassa he kertoisivat matkastaan muille. Opiskelijoita houkuttellaan harjoitteluun tai opiskeluun stipendeillä ja harjoitteluvaihtohjelmissä. Myös kansainvälisille osaajille halutaan lisätä tietoa mm. työelämäoikeuksista.

Markkinointi on osana osaajien houkuttelua Suomeen. Suomi on siis ikään kuin hyödyke, jota kaupitellaan osaajille, jotta he haluaisivat saapua Suomeen. Markkinoinnilla ja mielikuvien rakentamisella on hallintatekniikkana keskeinen osa siinä, että hyödykkeistä tulee ostohalun kohde. Ne ikään kuin heijastavat tuotteen hankkivat ihmiset sellaisina, joiksi he haluavat tulla. (Miller & Rose 2010, 76.) Jotta osaajia saataisiin Suomeen, tulee suomalaisuudesta, Suomen työelämästä ja täällä olevista mahdollisuuksista tehdä mahdollisimman kiinnostavia.

Markkinatutkimuksen kautta pyritään tuntemaan kuluttaja mahdollisimman yksityiskohtaisesti. Markkinatekniikat pyrkivät rakentamaan eroavia kategorioita kuluttajaryhmien välillä ja siten valitsemaan parhaan strategian halutun ryhmän manipulaatioon. Kuluttajan esineellistäminen markkinatutkimuksen avulla parantaa ja helpottaa yksilön hallintaa. (Hodgson 2002, 322, 326.) Työperäisen maahanmuuton kohdalla tämä näyttäytyy siinä, että markkinointia tulisi rakentaa kohderyhmien mukaan. Työvoimatarpeet ovat hyvin vaihtelevia ja eri lähtökohdat tekevät siirtolaisista hyvin erilaisia kohderyhmiä. Markkinoinnin painopiste avaisi omalla tavallaan sitä, kuka on haluttu muuttaja.

Suomalaisuuden erikoisuutta pyritään korostamaan kielen kautta, esimerkkinä jo aikaisemmin mainittu pyrkimys tehdä suomen tai ruotsin kielen opiskelusta ”maakuvaviestinnällinen tuote” (Tiekartta 31). Kuluttajan hallinnassa on kehitettävä arkipäivän rituaaleja, jotka antavat tavaran tai asian merkityksen ja arvon (Miller & Rose 2010, 174). Kuluttaja saadaan hankkimaan asia, kun hän tavoittelee kyseistä elämäntapaa. Suomi kilpailee osaajista, ja hyvällä markkinoinnilla kilpailua yritetään voittaa. Toisaalta viestintä tai markkinointi ei rajoitu vain ennakoituihin toimiin. Yhtä lailla neuvontatapaamisissa viestitään monista eri asioista viestintäkampanjan lailla. Samoin markkinointia tapahtuu keskusteluissa ilman tarkoitusta markkinoida. Hallinnassa yritetäänkin kontrolloida sitä

viestiä, mikä Suomesta välitetään. Vaikeudet toteuttaa tehokasta viestintää edesauttavat hallinnalle ominaista epäonnistumista.

Tietämys Suomesta vaihtelee paljon sen mukaan, mistä henkilö on lähtöisin. Monilla voi olla stereotyyppinen kuva Suomesta tai tietoa lähinnä yrityksiä kautta. Mielikuvien kannalta yrityksillä, jotka ovat henkilön ammattialalla merkittäviä, on suuri merkitys kuvaan Suomesta. Työnantajan uskottava imago toimialalla toimii houkuttavana tekijänä. Myös korkealaatuinen tutkimusympäristö houkuttelee osaajia. (Forsander et al. 2004, 109.) Tämä lisää haastavuutta vaikuttaa valtiotasolta Suomen kuvaan ja houkuttelevuuteen, kun työympäristöjen rooli on suuri. Forsander kollegoineen (2004, 119) tulkitsee, että ”muutto tapahtuu siis ensisijaisesti työpaikasta toiseen, ei maasta toiseen”. Heidän mielestään suomalainen elämäntapa tai yhteiskunta nousee esiin pitovoimatekijänä eikä vetovoimatekijänä (emt., 122). Markkinoinnin avulla voidaankin lisätä tietoisuutta Suomesta, jotta Suomi nousee useammin vaihtoehdoksi, kun osaajat miettivät uravaihtoehtoja ulkomailla. Vaikuttaminen suomalaisiin ja yhteiskunnan monimuotoistumiseen pyrkiminen toimii paremmin sitouttavana tekijänä, joten siihen panostaminen on perusteltua.

Etähallinta on usein uusliberalismiin liitetty keino, jossa hallitaan ihmisiä heidän itsehallintansa kautta. Itsehallintaan pyrkii vaikuttamaan ajatusten ja ideoiden markkinat julkisissa ja yksityisissä elämänpiireissä. Markkinointia ja viestintää käytetäänkin muuttamaan asenteita ja käytöstä juuri etäältä terävöittämällä esimerkiksi niillä jaettu arvoja. (Crawshaw 2012, 202, 203.) Myös tieteellä vaikuttaminen on etäältä tapahtuvaa hallintaa. Miller ja Rose toteavat, että ”hallitseminen edellyttää intellektuaalista herruuden muotoa, mikä käy mahdolliseksi, kun keskustassa olevilla on tietoa heistä etäällä olevista ihmisistä ja asioista” (2010, 54). Se kuvaa tieteen ja asiantuntijuuden roolia siinä, miten ilmiö halutaan tuntea ja siten vaikuttaa siihen paremmin. Valtio tukee tiedettä, kun se tuo sille hyödyllistä tietoa hallittavista. Etähallinnassa voidaan myös käyttää hyväkseen toimijoita ja tekniikoita valtion ulkopuolelta (Miller & Rose 2010, 91). Viestinnässä ja markkinoinnissa pyritään valjastamaan Suomeen jo saapuneet tai olleet osaajat markkinointiin muun muassa mainitulla Friends of Finland -ohjelmalla.

Rationaalisuudet näkyvät tieteessä, viestinnässä ja markkinoinnissa niiden aiheiden kautta. Rationaalisuudet määrittävät sen puhutavan ja tavoitteet, joita tiedolla vaikuttamisessa pyritään saavuttamaan. Siksi tiedolla vaikuttamisen keinoja on löydettävissä kaikista rationaalisuuksista. Aihepiirien vaihtelulla jokin yksittäinen tiedolla vaikuttamisen keino ilmentää tiettyä rationaalisuutta, kuten ”keräämällä tietoa syrjinnän ilmenemisestä eri elämäntilanteilla” (Töihin Suomeen, 33) ilmentää

pitovoimarationaalisuutta. Kuitenkin rationaalisuuksien aihepiirien yhteenkietoutuminen on näkyvissä: rationaalisuudet toimivat myös rinnakkain, koska esimerkiksi monimuototietoisuuden kampanjointi tähtää niin työllistämiseen, mutta sen sivuvaikutukset, jotka parantavat talouskasvua ja samalla kotouttavat maahanmuuttajia, ovat todennäköisiä. Kansainvälisten osaajien houkuttelu on oleellista niin elinvoimarationaalisuudelle kuin kasvurationaalisuudelle.

### 7.3 Lainsäädäntö ja rakenteelliset muutokset

Kolmas tekniikkaluokka on lainsäädäntö ja rakenteelliset muutokset. Näihin tiivistyy tarkoitus vaikuttaa systeemiin ja sillä tavalla muokata hallinnanalaisten käytöstä ja ajatusmalleja. Rakenteellisiin muutoksiin lukeutuu rakenteiden kehittäminen, jotta ne palvelevat paremmin hallinnan tarkoituksia.

Lainsäädäntö on keskeinen rakenteellinen muutos. Lainsäädäntö on hallintana pakkohallintaa edustavaa. Suomen laki vaikuttaa kaikkiin Suomen alueella oleviin ja joskus sitä laajemminkin. On myös vaikeaa, mikäli ei mahdotonta, saada poikkeus jostain lain säätelemästä asiasta. Aineistossa lainsäädäntöön liittyviä muutoksia ovat esimerkiksi koulutusviennin lainsäädännöllisten esteiden purku, työvoiman hyväksikäytön torjuntaan säädettävä lainsäädäntö, ulkomaalaislain tarkasteleminen ja lupajärjestelmän muutokset. Esimerkiksi aineistossa opiskelijoiden oleskelulupaa halutaan pidentää työnhakuun valmistumisen jälkeen. Kansainvälisiä opiskelijoita koskevaa lakia onkin juuri muutettu huhtikuussa 2022, jonka mukaan oleskelulupa voidaan myöntää koko opiskelujen ajaksi ja sen jälkeen kahdeksi vuodeksi työnhakuun (Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella 10.8.2018/719).

Lainsäädäntö hallinnan keinona kääntää hallintaohjelman näkökulmia mekanismeiksi, jotka taas luovat, pakottavat tai antavat voimaa tietyille toimijoille tai yksilöille. Lainsäädäntö voi valtuuttaa tietyt organisaatiot tekemään hallintaa sekä sääntelemällä niitä että antamalla hyväksynnän tietyille ammattiryhmälle. Lainsäädännöllä voidaan määritellä käsitteitä, joita toimijoiden on pohdinnoissaan käytettävä. (Miller & Rose 2010, 104–105.) Eli toisin sanoen lain avulla voidaan siirtää tehtävät toimijoille, kuten oleskelulupapäätökset Maahanmuuttovirastolle. Nämä toimijat ovat usein myös viranomaisia, asiantuntijoita, joilla on koulutus aiheeseen. Poliittiset päättäjät päättävät laista, mutta sen toimeenpanosta vastaavat asiantuntijat. Asiantuntijoilla onkin jälleen käytännöllistä valtaa hallinnassa, sillä he voivat toteuttaa sitä itse, vaikkakin lain ja politiikan asettamien raamien sisällä.

Harkintavallan osuus eri asioissa vaihtelee, ja sitä mukaa asiantuntijuuden tai lainsäädännön osuus hallinnan tekijänä.

Erityisesti lupahallinto ja -järjestelmä edustaa myös kirjaamisen tekniikkaa. Miller ja Rose käsittävät, että kirjaaminen tekee todellisuudesta pysyvän, verrattavan ja yhteensaatettavan. Todellisuutta muokataan muotoon, jollaisena siitä voidaan puhua. Kirjausten eli käytännössä informaation kasaaminen tiettyihin paikkoihin mahdollistaa laskelmien ja strategioiden tekemisen, mikä edistää hallintaa. (Miller & Rose 2010, 98–99.) Maahanmuuttajien rekisteröinti, oleskelulupiin liittyvät tilastot ja muut antavat käsitystä hallitsijoille eli käytännössä valtiolle, siitä miten heidän suunnitelmansa sujuvat. Lupahallinnolla voidaan myös hoitaa käytännössä se, kuka tulee Suomeen ja millaisin ehdoin hän saa tänne jäädä.

Muunlaisia rakenteellisia muutoksia ovat esimerkiksi englanninkielisen palvelutarjonnan lisääminen, mukaan lukien englanninkieliset koulut ja päiväkodit, muualla hankitun osaamisen tunnistamisen parantaminen ja muut helpommat pätevyitysmispolut, kannustimien asettaminen, tiedonvaihdon kehittäminen viranomaisten välillä sekä erilaiset yhteistyökuviot. Ylipäänsä pyrkimys on huomioida tavoite lisätä monimuotoisuutta ja työperäistä maahanmuuttoa muissa rakenteellisissa uudistuksissa, kuten sote-uudistuksessa.

Näitä rakenteellisia muutoksia toteuttaa aina julkinen sektori, kunnat ja/tai valtio. Kuntiin vaikuttaminen on helpompaa kuin yksityiseen sektoriin, johon vaikuttamiseen vaadittaisiin lainsäädännöllistä sääntelyä. Sen sijaan muihin julkisen sektorin kohteisiin voidaan vaikuttaa esimerkiksi rahoituksen kautta. Rahallisiin tukiin eli kannustimiin aiotaankin liittää kriteereitä. Näiden kriteerien tarkoitus on saada rahoitusta haluavat muuttamaan käytäntöjään toivotun kaltaisiksi. Käytännössä kriteerit voivat olla hyvin monenlaisia ja voi olla rahoituksen hakijan vastuulla näyttää, kuinka ne toteutuvat. Rahoitus toimii hallintakeinona nyky-yhteiskunnassa, mutta toisaalta myös muutokset tarvitsevat usein rahaa. Eli joskus kriteerit voivat estää kehitystä, kun rahoitusta ei järjesty.

Aineistossa käytetään useasti verbiä ”tuetaan”, mutta tukemistapoja ei välttämättä eritellä. Rahoitus on keino tukea ja siten voidaan valikoida, että tuki menee oikeille kohteille. Rahoituksella hallitsija eli valtio voi osallistua myös rahoitettavien kohteiden tavoitteiden ja ohjelmien muotoiluun, ja rahoitus mahdollistaa etähallinnan (Pyykkönen 2007b, 212). Rakenteellisilla muutoksilla saadaan

hallittua haluttuun suuntaan myös kilpailevista ohjelmista tai rationaalisuuksista huolimatta. Kun muutos on tarpeeksi iso, se muuttaa tilannetta huolimatta vastustuksesta.

Koska maahanmuutto on osa monia eri julkisen hallinnon sektoreita, on luonnollista, että yhteistyö nostetaan esiin. Aineiston esiintuoma yhteistyö on esimerkiksi asettautumispalveluiden yhteistyötä, viranomaisten välistä turvallisuusyhteistyötä ja kotouttamisen kumppanuusohjelma, joka on tarkoitettu kaikille kotouttamistyötä tekeville toimijoille sektorista välittämättä. Wendy Larner ja Maria Butler kuitenkin pitävät yhteistyötä epävarmana menetelmänä hallita. Se on hyvin aikaa vievää, mutta tuloksista ei ole aina varmuutta. Valtio ja paikallishallinto riskeeraavat resursseja ilman varmaa tietoa onnistumisesta. (Larner & Butler 2005, 98.)

Kumppanuuksien ja yhteistyön kautta hallitsemisen Rahel Kunz (2013) jakaa toimijuuden tekniikoihin ja esityksen tekniikoihin. Toimijuuden tekniikoissa kumppanuudella ja yhteistyöllä pyritään muokkaamaan sekä yksityisten että instituutioiden käytöstä ja asenteita, ja saamaan heistä sopivia osallistujia projekteihin. Toimijuuden tekniikoissa pyritään siis saamaan yhteistyön toinen osapuoli sopivaksi yhteistyöhön, vapaana ja aktiivisena osallistujana. Esityksen tekniikat sen sijaan nojaavat asiantuntijoiden auktoriteetin painotukseen. Yhteistyökumppaneita auttavat siis asiantuntijat tekemään ”oikeita” päätöksiä ja kehittämään toimintaansa. Molemmissa tekniikoissa yhteistyössä luodaan vastuullisia kumppaneita, jotka tahtovat hoitaa asiansa oikealla tavalla. (Kunz 2013.)

Aineistossani yhteistyö on osaksi näitä molempia. Kaikessa yhteistyössä jollakulla on todennäköisesti tietynlainen asiantuntijan asema aiheesta, ja he pyrkivät edistämään yhteistyössä monimuotoisuusnäkökulmaa. Esimerkiksi kotouttamisen kumppanuusohjelmassa on sekä viranomaisten asiantuntijoita että yrityksiä ja järjestöjä mukana. Toisaalta asiantuntijuus jakaantuu useille toimijoille ja esimerkiksi maahanmuuttajajärjestöillä on rooli kokemusasiantuntijoina. Viranomaisten välisessä yhteistyössä taas asiantuntijuuden rooli on pienempi, kun taas toimijuuden tekniikat, jossa muotoillaan muita instituutioita sopivammaksi maahanmuuton edistämiseen, lienevät isommin esillä.

Yhteistyö kuitenkin muuttuu aina osallistujien myötä, sillä niiden tausta vaikuttaa. Esimerkiksi valtio voi olla rahoittaja sen lisäksi että se mukana yhteistyössä. Osapuolien välillä voi olla hyvinkin erilaiset odotukset, mutta yhteistyössä pyritään löytämään yhteiset tavoitteet, mihin voi liittyä hyvin virallisiakin sopimuksia. (Larner & Butler 2005, 93, 97.) Yhteistyössä tavoite olisi, että saadaan välitettyä molemmille toimijoille sama agenda, joka edistää työperäistä maahanmuuttoa. Yhteistyön

käyttäminen työperäisen maahanmuuton hallinnassa on melko epävarma keino. Toisaalta, koska aihepiiri läpäisee kaikki sektorit, pelkkä yhteistyön tekemä tiedonvälittäminen voi edistää asenteita ja osaamista.

Rakenteelliset muutokset ilmentävät erilaisia rationaalisuuksia. On kuitenkin huomattava, että suuret muutokset vaativat enemmän kompromisseja, joten yhden rationaalisuuden toteuttamisen sijaan muutoksia todennäköisesti käsitellään usean rationaalisuuden linssin läpi. Mitä rationaalisuutta rakenteellisten muutosten tekniikalla toteutetaan, vaihtelee siis jälleen muutoksen aihepiirin mukaisesti. Mainittu opiskelijoiden oleskelulupaa koskeva lakimuutos sisältää elinvoimaraationaalisuuden piirteitä työnhaun helpottamisessa, mutta toisaalta pitovoimaraationaalisuutta, kun viestitään halusta saada opiskelijat jäämään Suomeen (Maahanmuuttovirasto 2022). Rakenteelliset muutokset hallinnan tekniikkana ovat tavallaan täysin varmoja, mutta niihin sisältyy paljon epävarmuuksia. Lainsäädäntö toimii hallinnassa pakottavasti, mutta käytännön ongelmia syntyy odottamatta. Maahanmuuttoon liittyvä lainsäädäntö myös tavallaan kompastuu helposti ilmiön monipuolisuuteen. Liika hallinta voi tarkoittaa joustamattomuutta. Rakenteellisissa muutoksissa myös hallitaan osittain hallinnan tekijöitä, eli sitä, miten virastot ja muut toimijat tulevat toimimaan. Hallinta on siis monitahoista.

## 8 Johtopäätökset

Olen pro gradu -tutkielmassani tarkastellut työperäisen maahanmuuton Suomen valtiojohtoista hallintaa. Hallinnan analytiikkaa hyödyntäen olen tarkastellut aineistosta aiheen ongelmallistamista, rationaalisuuksia, joilla hallintaa järkeillään, ja tekniikoita, joilla hallintaa toteutetaan. Ongelmallistamisen syy siihen, että miksi työperäistä maahanmuuttoa tahdotaan edistää ja hallita, on julkisen talouden heikkeneminen. Julkinen talous heikkenee työikäisten määrän vähentyessä, sillä veronmaksajien määrä vähenee myös eli taloudellinen huoltosuhde heikkenee. Maahanmuuton kautta työntekijöitä eli veronmaksajia voidaan lisätä, mutta maahanmuuton tulee olla työllistynyttä ja siksi valitaan edistämisen kohteeksi erityisesti työperäinen maahanmuutto. Työvoimapula on myös esteenä kasvulle, jolla voitaisiin välttää talouden heikkeneminen.

Rationaalisuuksia olen löytänyt kolme ja olen ne nimennyt elinvoimaraationaalisuudeksi, kasvurationaalisuudeksi ja pitovoimaraationaalisuudeksi. Nämä rationaalisuudet järkeilevät työperäisen maahanmuuton edistämistä erilaisin lähtökohdin. Rationaalisuudet liikkuvat erikseen mutta myös rinnakkain. Elinvoimaraationaalisuus painottaa työnvoimaa, eli veronmaksajia ja mahdollisuutta tasapainottaa Suomen väestökehitystä ja siten ylläpitää julkisia palveluita. Kasvurationaalisuudessa ajatellaan Suomen talouskasvun hyötyvän maahanmuutosta, sillä kansainväliset osaajat ja monimuotoisuus lisäävät innovaatioita, investointeja ja kansainvälistyminen edesauttaa muiden osaajien Suomeen muuttamista. Tämä johtaa talouskasvuun ja uusiin vientituotteisiin, mikä taas edesauttaa julkista taloutta. Pitovoimaraationaalisuus keskittyy kansainvälisten osaajien sitouttamiseen Suomeen, jotta heistä olisi pitempiaikainen ratkaisu. Kansainväliset osaajat tuovat myös oman perheensä, joka jäädessään kasvattaa Suomen väkilukua. Pitovoimaraationaalisuudessa keskitytäänkin kotoutumisen merkitykseen myös kaksisuuntaisesti, eli niin että myös suomalaiset sopeutuvat muihin tulijoihin ja rasismia ei esiintyisi.

Aineistosta havaitsemani hallinnan tekniikat olen kategorisoinut kolmeen luokkaan: neuvonta, tiede ja viestintä ja markkinointi, sekä lainsäädäntö ja rakenteelliset muutokset. Näillä kategorioilla mielestäni pystyn tiivistämään erilaisia tekniikoita, joita hallinnassa käytetään, sillä keinoja on monia. Neuvonta tekniikkana on löydettävissä palveluista. Neuvontaa antaa asiantuntijat, jotka pyrkivät saamaan hallinnanalaiset toimimaan haluamallaan tavalla. Asiantuntijat toimivat ns. ”kaksoisliittolaisina” (Miller & Rose 2010, 102), jossa he toimivat yhteistyössä poliittisen päätäntävällän kanssa mutta myös yhdessä neuvottavan hallinnanalaisen kanssa auttaen heitä ja toteuttaen heidän päämääriään. Tiede, viestintä ja markkinointi vaikuttavat kaikki tiedolla

hallinnanalaisten ajatteluun. Näin rationaalisuuksien järkeilyjä ja moraalisia periaatteita pyritään viemään eteenpäin hallinnanalaisille ja saada heidän käyttäytymään toivotulla tavalla. Lainsäädäntö ja rakenteelliset muutokset vaikuttavat koko systeemiin, minkä avulla voidaan muotoilla normeja ja käytäntöjä, joilla saadaan hallinnanlaiset toimimaan tietyin tavoin.

Tutkimuskysymyksessäni kysyn, miten työperäistä maahanmuuttoa pyritään hallitsemaan valtiotasolla. Työperäisen maahanmuuton hallinnassa hallitaan niin kansainvälisiä osaajia kuin yrityksiä eli työnantajiakin. Pyrkimystä on myös hallita kaikkia suomalaisia, mutta se jää pienimuotoiseksi. Kansainvälisten osaajien hallintaan liittyy heidän houkuttelunsa Suomeen, ja elämän helpottaminen niin, että osaajat tahtoisivat jäädä Suomeen. Hallinnalla yritetään saada osaajista yhteiskunnan jäseniä, jotka osallistuvat ja käyvät töissä ja siten tuottavat omalta osaltaan verovaroja. Kansainvälisten osaajien hallitseminen pyrkii pehmeuteen, koska riskinä on heidän poistumisensa Suomesta, mikä ei ole toivottua. Toisaalta osaajille asetetaan vaatimuksia ja oletuksia, esimerkiksi heidän oletetaan pyrkivän aktiivisesti kotoutumaan ja osallistumaan suomalaiseen yhteiskuntaan.

Työnantajia hallitaan myös melko pehmeästi. Hallinnan keinoin pyritään opastamaan yrityksiä omatoimiseksi. Yrityksille tarjotaan laajamittaisia palveluita, joita ne voivat hyödyntää omien tarpeidensa mukaan. Työnantajien ajatusmaailmaa siitä, miksi kansainvälisiä osaajia kannattaisi hankkia, pyritään muotoilemaan yhtäläiseksi valtion tavoitteiden kanssa saada uusia veronmaksajia. Suomalaisten hallintaan liittyy heidän ajatuksiinsa vaikuttaminen, opettaminen monimuotoisuuden hyödyistä. Hallintaa toteutetaan yleisin keinoin, kuten koulutuksilla ja kampanjoilla, joiden tehokkuudesta ei ole varmuutta. Tämän lisäksi hallintaa tehdään myös säätelemällä rakenteita, esimerkiksi monimuotoisuuteen sidotut rahoituskannustimet suomalaisille kunnille tai vaikka järjestöille pakottavat monimuotoisuuden ajattelun heidän toimintaansa, mikäli rahoitukselle on tarvetta. Valtio toteuttaa siis myös tehokkaampia toimia, joita ei kuitenkaan ehkä mielletä negatiiviseksi pakkohallinnaksi. Osaajille asetetut odotukset ja siten hallinnan luomat subjektiasemat ovat osa hallintaa, mutta sitäkään ei ehkä ymmärretä pakottavaksi. Todellisuudessa odotukset ja subjektiasemat voivat kuitenkin vaikuttaa hyvin pakollisina. Esimerkiksi kotoutumissuunnitelman tekemättä jättäminen vaikuttaa taloudellisiin tukiin (Rajas 2015).

Valtion rooli hallinnassa on sen toteuttajana. Poliittiset toimenpiteet, kuten lakien säätäminen, ovat tehokkaita hallintakeinoja ja niitä halutaan käyttää aktiivisesti. Ministeriöt, erityisesti työ- ja elinkeinoministeriö, pyrkivät omilla sektoreillaan edistämään työperäistä maahanmuuttoa. Valtion



rooliksi voisi sanoa, että se pyrkii tuottamaan tietynlaisia subjekteja: aktiivisia ja osaavia, jotka toimivat sen rationaalisuuksien mukaan itsenäisesti. Hallinnanlaisten tulisi siis käyttää itsehallintaa. Valtio on mukana auttamassa esimerkiksi rekrytointipiloteilla, mutta todennäköisesti sen pyrkimys on jättäytyä taka-alalle, kun yrityksissä osataan rekrytoida ulkomailta itse. Työperäisen maahanmuuton hallinta on sekoitus etähallintaa ja suoraa, kanssakäymisessä tehtyä hallintaa.

Hallinta todennäköisesti koetaan yleisesti hyväksytyksi. Suurin osa tekniikoista perustuu vapaaehtoisuuteen, eivätkä laitkaan vaikuta Suomen kansalaisten elämään niin suuresti, että ne herättäisivät vastustusta. Hallinta voi olla toimivaa ja tehokasta, mutta se vaatii, että hallinnan ajattelutapa eli rationaalisuudet saadaan levitettyä tarpeeksi laajalti. Asenteiden muuttaminen, jotta esimerkiksi rekrytointisyrjintä vähenisi, on oikeastaan laaja urakka, koska rasismi on monesti syvällä rakenteissa ja taustalla. Työperäisen maahanmuuton lisääminen vaatii joka sektorilta jonkinlaisia muutoksia, eikä se saisi unohtua tai jäädä muiden asioiden jalkoihin. Muu poliittinen tilanne, etenkin sen ollessa epävarma, vaikuttaa kiinnostukseen edistää maahanmuuttoa. Myös taloudelliset suhdanteet vaikuttavat yritysten kiinnostukseen rekrytoida ulkomailta. Hallinnan onnistuminen vaatii myös poliittisilta päättäjiltä sitoutuneisuutta.

Mielestäni olisi tärkeä tehdä tulevaisuudessa lisää tutkimusta siitä, miten hallinnan kokevat itse osaajat ja töihin muuttaneet. Keinoja vaikuttaa Suomeen saapuviin henkilöihin pidetään suvereenin valtion oikeutena ja hallinnassa on positiivisiakin pyrkimyksiä, kuten lisätä yhdenvertaisuutta. Rasismista ja syrjinnästä kärsivät myös erityisosajat, koska he ovat ulkomaalaisia. Hallinnassa ei huomioida monia tutkimuskirjallisuuden nostamia riskejä. Esimerkiksi prekaarin ja matalapalkkaisen työn vaikeuksia ei huomioida. Minua tämä ei tavallaan yllätä, koska ensisijaisesti Suomeen haikaillaan erityisasiantuntijoita tai muita kovapalkkaisia osaajia. Jotta maahanmuuton määrä olisi toivotun suuruinen, on vaikea uskoa, että pelkät erityisasiantuntijat riittäisivät. Hallituksella on myös tavoitteita nostaa korkeakoulutettujen määrää suomalaisten keskuudessa. Kuka Suomessa sitten työskentelee siivousalalla, ravintoloissa, maataloudessa tai tehtaissa? Todennäköinen vastaus on maahanmuuttajat. Työlupien kannalta alojen kausityöllisyys, osa-aikaisuus ja epävarmuus aiheuttavat kuitenkin hankaluuksia.

Olen myös pohtinut, että jos tarkoituksena on nostaa Suomen väkilukua, voisiko olla tarkoituksenmukaista panostaa perheenyhdistämiseen. Perheen saaminen Suomeen sitouttaa myös muuttajaa. Kynnys lähteä pois kasvaa, kun perhe kotoutuu Suomeen. Tällä hetkellä perheenyhdistäminen on vaikeaa erityisesti matalapalkkaisten alojen työntekijöille.

Perheenyhdistämisen myötä Suomi saisi myös lapsia ja nuoria, jotka oppivat kielen usein nopeammin kuin aikuiset. Heillä ei myöskään välttämättä ole syvää yhteyttä kotimaahansa, jolloin elämänrakentaminen Suomeen voi olla helpompaa. Hallinnan näkökulmasta voisikin olla kiinnostavaa tutkia perheenyhdistämisen käytänteitä ja siirtolaisten kokemuksia tästä.

Mielestäni hallinnan toteuttaja, valtio, tiedostaa pyrkimystensä vaikeuden. Vaikeuksia voi olla muuttaa asenteita ja muuttaa koko yhteiskuntaa houkuttelevaksi ja sopivaksi niin, että maahanmuuttajien on helpompi sopeutua ja valita jäädä. Pitovoimaraationaalisuuden kulkeminen käsi kädessä muiden rationaalisuuksien kanssa on odotettua, koska houkuttelevuuteen vaikuttaa monimuotoisuuden hyväksyntä ja näkyminen katukuvassa. Aineistossa ei kuitenkaan tehdä mitään varasuunnitelmaa, vaan toimien oletetaan onnistuvan. Maahanmuuton hallinta on yhteiskunnallisesti eri sektoreiden liittoumista koostuvaa. Esimerkiksi eri viranomaiset tekevät laajasti yhteistyötä toteuttaakseen hallinnan päämääriä.

Työperäisen maahanmuuton hallinta on osittain omien kansalaisten hallintaa, mutta siinä on myös pyrkimys hallita ulkomaalaisia, ulkopuolisia henkilöitä. Se tekee työperäisen maahanmuuton hallinnasta jokseenkin erityislaatuista. Hallinnan tarkoituksena on myös tuoda tietynlaisia muuttajia; toiset muuttajat, käytännössä työhön tulevat erityisasiantuntijat, ovat toivotumpia kuin toiset. Kun hallinta kohdistetaan työperäisen maahanmuuton edistämiseen, voidaan jättää sanomatta, että turvapaikanhakijat eivät ole haluttuja. Taloudella on oleellinen rooli retoriikassa. Valtion näkökulmasta siirtolaisista ei tahdota kuluja, koska kuluja on jo omastakin takaa. Hallinnan päämäärä tuoda tietynlaisia osajia Suomeen on hyvin altis toistamaan rasistisia rakenteita ja rodullistettuja käytäntöjä.

Globaalisti ikääntyvän väestön maissa kilpaillaan osajista. Suomi ei näyttäyty erityisen tunnettuna tai houkuttelevana maana, kun sitä verrataan esimerkiksi Kanadaan tai Australiaan. Toiset maat joutuvat tasapainottelemaan enemmän houkuttelun ja tulijoiden saamisen ja sääntelyn välillä. Liiallinen hallintapyrkimys voi karkottaa tulijoita muihin maihin. On myös todennäköistä, että Euroopan Unionissa kehitetään tapoja kohentaa työvoiman liikkuvuutta. Onkin siksi mielenkiintoista nähdä, kuinka ylikansallisella tasolla tullaan säätelemään liikkuvuutta ja miten se vaikuttaa Suomen tavoitteisiin. Hyvinvointivaltion tulevaisuus nojaa osittain siirtolaisiin, mutta ainakaan Suomessa hyvinvointivaltion hyödyistä ei haluttaisi antaa siirtolaisten nauttia, vaan heidän tulee olla omavaraisia ja pärjätä itse. Ulkomaalaisilta odotetaan itsehallintaa.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että työperäisen maahanmuuton hallinta Suomessa tähtää osaajien hankintaan, jotka vastaavat työelämän tarpeita ja pyrkii kehittämään yrityksiä entistä monimuotoisemmaksi. Hallinnalla pyritään edistämään monimuotoisuuden vastaanottamista yhteiskunnassa ja sitä kautta myös yritysten ja yhteiskunnan kansainvälistymistä sekä talouskasvua. Työperäisen maahanmuuton hallinnassa halutaan siirtolaisia lisää, mutta heidän tulee olla hyvin työllistyneitä, itsenäisiä ja valmiita kotoutumaan Suomeen. Työperäistä maahanmuuttoa edistetään, koska se on hyväksyttävästi perusteltavissa oleva keino vastata julkisen talouden ongelmiin.

## 9 Lähteet

### Aineisto

Koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton tiekartta 2035. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:74, 9.9.2021. Saatavilla: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-666-2>.

Talent Boost -toimenpideohjelma. Saatavilla:

[https://tem.fi/documents/1410877/7552084/TB\\_toimenpideohjelma\\_syksy2020.pdf/904edd41-eab3-d34a-e921-f00aa6945592/TB\\_toimenpideohjelma\\_syksy2020.pdf?t=1599484600281](https://tem.fi/documents/1410877/7552084/TB_toimenpideohjelma_syksy2020.pdf/904edd41-eab3-d34a-e921-f00aa6945592/TB_toimenpideohjelma_syksy2020.pdf?t=1599484600281).

Työelämän monimuotoisuusohjelma : Toimenpideohjelma työelämän monimuotoisuuden edistämiseksi maahanmuuton ja kotoutumisen näkökulmasta. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:10. Saatavilla: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-663-5>.

Töihin Suomeen – Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma työperusteisen maahanmuuton vahvistamiseksi. Sisäministeriön julkaisu 1/2018, 4.1.2018. Saatavilla: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-176-3>.

### Kirjallisuus

Aaltonen, Satu; Heinonen, Jarna & Valtonen, Elina (2015) *Maahanmuuttajayrittäjien palvelutarpeen ja yrittäjyyden edistäminen*. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. Saatavilla: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/74964/TEMjul\\_23\\_2015\\_web\\_27032015.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/74964/TEMjul_23_2015_web_27032015.pdf) (viitattu 6.4.2022).

Ahmad, Akhlaq (2010) ”Voisin tietysti palkata heitä, mutta...” Työmarkkinoiden sosiokulttuurinen sidonnaisuus. Teoksessa Sirpa Wrede & Camilla Nordberg (toim.) *Vieraita työssä – Työelämän etnistyvä eriarvoisuus*. Helsinki: Gaudeamus, 72–92.

Ahmad, Akhlaq (2019) Kokeellinen tutkimus etniseen alkuperään perustuvasta syrjinnästä suomalaisilla työmarkkinoilla. Teoksessa Villiina Kazi, Anne Alitolppa-Niitamo & Antti Kaihovaara (toim.) *Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019: Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta*. TEM oppaat ja muut julkaisut 2019:10. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, 15–27. Saatavilla: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162005/TEM\\_oppaat\\_10\\_2019\\_Tutkimusartikkeleita\\_kotoutumisesta\\_20012020.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162005/TEM_oppaat_10_2019_Tutkimusartikkeleita_kotoutumisesta_20012020.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (viitattu 6.4.2022).

Aho, Samuli & Kaivo-oja, Jari (2019) Suomen väestöllisen ja taloudellisen huoltosuhteen kehitys suuralueilla ja maakunnissa vuosina 1990–2017. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 115:2, 270–288.

Ahokas, Laura; Weide, Marjukka & Wilhemsson, Niklas (2011) *Maahanmuuttajien yhteiskunnallis-poliittisen osallistumisen tukeminen alue- ja paikallishallinnossa sekä poliittisissa*

*puolueissa*. Helsinki: Oikeusministeriö. Saatavilla:

[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76307/maahanmuuttajien\\_aktivointi.pdf?sequence=1](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76307/maahanmuuttajien_aktivointi.pdf?sequence=1) (viitattu 21.4.2022).

Alastalo, Marja & Homanen, Riikka (2018) Yksilöfaktaa ja väestötietoa. Väestökirjanpito ulkomaalaisten hallinnan ja tietämisen teknologiana. *Sociologia* 55:2, 147–166.

Alho, Rolle (2015) Tervetuloa töihin? Ammattiliittojen strategiat ja työperäinen maahanmuutto. *Työelämän tutkimus* 13:3, 227–230.

Berner, Anna-Sofia (2022) Mallioppilas. *Helsingin Sanomat* 13.3.2022. Saatavilla:

<https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000008656390.html> (viitattu 6.4.2022).

Bröckling, Ulrich; Krasmann, Susanne & Lemke, Thomas (2011) From Foucault's Lectures at the Collège de France to Studies of Governmentality: An Introduction. Teoksessa Ulrich Bröckling, Susanne Krasmann & Thomas Lemke (toim.) *Governmentality. Current Issues and Future Challenges*. New York: Routledge, 1–33.

Crawshaw, Paul (2012) Governing at a distance: Social marketing and the (bio) politics of responsibility. *Social Science & Medicine* 75:1, 200–207.

<https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2012.02.040>.

Dean, Mitchell (2010) *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. Lontoo, Thousand Oaks & New Delhi: Sage.

Fornaro, Paolo (2019) Maahanmuuttajien yrittäjyys kotoutumisen keinona Suomessa. Teoksessa Villiina Kazi, Anne Alitolppa-Niitamo & Antti Kaihovaara (toim.) *Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019: Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta*. TEM oppaat ja muut julkaisut 2019:10. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, 43–53. Saatavilla:

[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162005/TEM\\_oppaat\\_10\\_2019\\_Tutkimusartikkeleita\\_kotoutumisesta\\_20012020.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162005/TEM_oppaat_10_2019_Tutkimusartikkeleita_kotoutumisesta_20012020.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (viitattu 6.4.2022).

Forsander Annika & Ekholm Elina (2001) Maahanmuuttajat ja työ. Teoksessa Annika Forsander, Elina Ekholm, Petri Hautaniemi, Ali Abdullahi, Anne Alitolppa-Niitamo, Eve Kyntäjä & Nquyen Quoc Cuong (toim.) *Monietnisyys yhteiskunta ja työ*. Helsinki: Palmenia kustannus, 57–82.

Forsander, Annika & Raunio, Mika (2005) Globalisoituvat työmarkkinat – asiantuntijamaahanmuuttajat Suomessa. Teoksessa Pirkko Pitkänen (toim.) *Kulttuurien välinen työ*. Helsinki: Edita, 26–53.

Forsander, Annika; Raunio, Mika; Salmenhaara, Perttu & Helander, Mika (2004) *Sykettä ja suvaitsevaisuutta. Globaalin osaamisen kansalliset rajat*. Helsinki: Edita.

Graneheim, Ulla H.; Lindgren, Britt-Marie & Lundman, Berit (2017) Methodological Challenges in Qualitative Content Analysis: A Discussion Paper. *Nurse Education Today* 56:9, 29–34. doi:10.1016/j.nedt.2017.06.002.

Haatainen, Tuula (2020) *Työvoiman maahanmuutto*. PowerPoint-esitys. Työ- ja elinkeinoministeriö 14.2.2020. Saatavilla: <https://valtioneuvosto.fi/documents/1410877/16402203/Työvoiman+maahanmuutto+14.2.2020.pdf/50221a65-0521-1656-467b-9308d8e4a072/Työvoiman+maahanmuutto+14.2.2020.pdf?t=1581669432000> (viitattu 9.12.2021).

Heikkilä, Elli & Pikkarainen, Maria (2008) *Väestön ja työvoiman kansainvälistyminen nyt ja tulevaisuudessa*. Turku: Siirtolaisuusinstituutti.

Helander, Mika (2011) Ay-aktiivien arvioita ja sosialidemokraattien linjauksia työperäisestä maahanmuutosta. Teoksessa Mika Helander (toim.) *Totta toinen puoli? Työperäisen maahanmuuton todelliset ja kuvitellut kipupisteet*, Helsinki: Svenska social och kommunal högskolan vid Helsingfors universitet, 44–48.

Helén, Ilpo (2010) Hyvinvointi, vapaus ja elämän politiikka: Foucault’lainen hallinnan analytiikka. Teoksessa Jani Kaisto & Miikka Pyykkönen (toim.) *Hallintavalta*. Helsinki: Gaudeamus, 27–48.

Herbert-Cheshire Lynda & Higgins, Vaughan (2004) From risky to responsible: expert knowledge and the governing of community-led rural development. *Journal of Rural Studies* 20:3, 289–302. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2003.10.006>.

Hodgson, Damian (2002) “Know your customer”: marketing, governmentality and the “new consumer” of financial services. *Management Decision*, 40:4, 318–328. doi:10.1108/00251740210426312.

Joronen, Tuula (2012) *Maahanmuuttajien yrittäjyys Suomessa*. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.

Joronen, Tuula & Ali, Abdullahi A. (2000) Maahanmuuttajien yritystoiminta Suomessa 1990-luvulla. Teoksessa Marja-Liisa Trux (toim.) *Aukeavat ovet – kulttuurein moninaisuus Suomen elinkeinoelämässä*. Helsinki: WSOY, 203–260.

Juhila, Kirsi (2021) Teemoittelu. Teoksessa Jaana Vuori (toim.) *Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Saatavilla: <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/> (viitattu 5.1.2022).

Kalin, Salla; Kari, Seppo; Kauppinen, Ilpo; Kotakorpi, Kaisa; Määttänen, Niko; Roponen, Olli & Valkonen, Tarmo (2019) *Verotuksen muutospaineeet ja tulevaisuus*. Selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:35. Saatavilla:

[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161563/35\\_Verotuksen%20muutospaineet%20ja%20tulevaisuus.pdf?sequence=1](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161563/35_Verotuksen%20muutospaineet%20ja%20tulevaisuus.pdf?sequence=1) (viitattu 8.4.2022).

Kaihovaara, Antti & Larja, Liisa (2019) Parantaako maahanmuutto taloudellista huoltosuhdetta? *Työpoliittinen aikakauskirja* 62:4, 37–49.

Kaisto, Jani (2010) Kääntämisen sosiologia hallinnan analytiikan työkaluna. Teoksessa Jani Kaisto & Miikka Pyykkönen (toim.) *Hallintavalta*. Helsinki: Gaudeamus, 49–70.

Kaisto, Jani & Pyykkönen, Miikka (2010) Hallinnan analytiikan suuntaviivoja. Teoksessa Jani Kaisto & Miikka Pyykkönen (toim.) *Hallintavalta*. Helsinki: Gaudeamus, 7–26.

Kauppinen Timo M. (2019) Maahanmuuttajien asuinolot ja segregatio. Teoksessa Villiina Kazi, Anne Alitolppa-Niitamo & Kaihovaara, Antti (toim.) *Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019: Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta*. TEM oppaat ja muut julkaisut 2019:10. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, 153–165. Saatavilla:

[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162005/TEM\\_oppaat\\_10\\_2019\\_Tutkimusartikkeleita\\_kotoutumisesta\\_20012020.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162005/TEM_oppaat_10_2019_Tutkimusartikkeleita_kotoutumisesta_20012020.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (viitattu 6.4.2022).

Kerkkänen, Heikki (2010) Suomen valtio ja erilaisuuden hallinta. *Kulttuurin tutkimus* 27:4, 5–18.

KohtiSuomea.fi. *Kasvua kansainvälisistä osaajista*. <https://www.kohtisuomea.fi> (viitattu 18.4.2022)

Kontula, Anna (2010) Siirtotyöläiset ja rakenteellinen rasismi. Teoksessa Hannu-Pekka Huttunen & Suvi Äärilä (toim.) *Avoin Suomi – kuka vastaa?* Helsinki: Edita Prima, 108–125.

Kordes, Jan; Pütz, Robert & Rand, Sigrid (2020) Analysing Migration Management: On the Recruitment of Nurses to Germany. *Social Sciences* 9:2. doi:10.3390/socsci9020019.

Kotouttaminen.fi. *Kotoutumislaisissa säädetään kotoutumista tukevista palveluista*. <https://kotouttaminen.fi/laki-kotoutumisen-edistamisesta> (viitattu 18.4.2022).

Kröger, Tanja (2020) Nopeat ukrainalaispoimijat jäivät kotiin – marjatilayrittäjä kertoo, että joutuu palkkaamaan tuplasti suomalaisia. *YLE* 27.4.2020. Saatavilla: <https://yle.fi/uutiset/3-11324351> (viitattu 12.4.2022).

Kunz, Rahel (2013) (2013) Governing International Migration through Partnership. *Third World Quarterly*, 34:7, 1227–1246, DOI: 10.1080/01436597.2013.825089.

Kurki, Tuuli (2019) *Immigrant-ness as (mis)fortune? Immigrantisation through integration policies and practices in education*. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Kyhä, Henna (2012) Korkeakoulutetut maahanmuuttajat työmarkkinoilla. *Työelämän tutkimus* 10:1, 84–89.

Könönen, Jukka (2011). Palvelualan työnantajat ja joustavat ulkomaalaiset työntekijät – maahanmuuttohallinnon merkitys prekaarin työvoiman tuottamisessa. *Janus*, 19:1, 52–67.

Könönen, Jukka (2012a) Maahanmuuttopolitiikka työmarkkinapolitiikkana. *Työelämän tutkimus* 10:3, 228–245.

Könönen, Jukka (2012b) Prekaari työvoima ja työn uudet hierarkiat metropolissa : ulkomaalaiset matalapalkkaisilla palvelualoilla. *Sociologia* 49:3, 190–205.

Könönen, Jukka (2014) *Tilapäinen elämä, joustava työ. Rajat maahanmuuton ja työvoiman prekarisaation mekanismeina*. Joensuu: Itä-Suomen yliopisto.

Könönen, Jukka (2019) Becoming a 'Labour Migrant': Immigration Regulations as a Frame of Reference for Migrant Employment. *Work, Employment and Society* 33:5, 777–793.  
<https://doi.org/10.1177/0950017019835133>.

Könönen, Jukka & Himanen, Markus (2019) Maahanmuuton sääntelyn ja etnisen syrjinnän yhteyden maahanmuuttajien työmarkkina-asemaan. Teoksessa Kazi, Villiina & Alitolppa-Niitamo, Anne & Kaihovaara, Antti (toim.) *Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019: Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta*. TEM oppaat ja muut julkaisut 2019:10. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, 54–65. Saatavilla:  
[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162005/TEM\\_oppaat\\_10\\_2019\\_Tutkimusartikkeleita\\_kotoutumisesta\\_20012020.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162005/TEM_oppaat_10_2019_Tutkimusartikkeleita_kotoutumisesta_20012020.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (viitattu 6.4.2022).

Laki ammattipätevydentunnustamisesta 1384/2015. Saatavilla:  
<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20151384> (viitattu 9.12.2021).

Laki kolmansien maiden maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella 10.8.2018/719. Saatavilla:  
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2018/20180719#P14> (viitattu 27.4.2022).

Laki kotoutumisen edistämisestä 30.12.2010/1386. Saatavilla:  
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20101386> (viitattu 21.4.2022).

Larja, Liisa (2019) Maahanmuuttajanaiset työmarkkinoilla ja työmarkkinoiden ulkopuolella. Teoksessa Kazi, Villiina & Alitolppa-Niitamo, Anne & Kaihovaara, Antti (toim.) *Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019: Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta*. TEM oppaat ja muut julkaisut 2019:10. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö 28–48. Saatavilla:  
[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162005/TEM\\_oppaat\\_10\\_2019\\_Tutkimusartikkeleita\\_kotoutumisesta\\_20012020.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162005/TEM_oppaat_10_2019_Tutkimusartikkeleita_kotoutumisesta_20012020.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (viitattu 6.4.2022).



Larner, Wendy, & Butler, Maria (2005). Governmentalities of local partnerships: the rise of a "partnering state" in New Zealand. *Studies in Political Economy* 75:1, 85–108.

Li, Mei, Yang, Rui, and Wu, Jun (2018) Translating Transnational Capital into Professional Development: A Study of China's Thousand Youth Talents Scheme Scholars. *Asia Pacific Education Review* 19:2, 229–39. <https://doi.org/10.1007/s12564-018-9533-x>.

Lippert, Randy (1999) Governing Refugees: The Relevance of Governmentality to Understanding the International Refugee Regime. *Alternatives* 24:3. 295–328. <https://doi.org/10.1177/030437549902400302>.

Lowell, Lindsay & De La Garza Rodolfo (2000) *The Developmental Role of Remittances in U.S Latino communities and in Latin American countries*. Washington: Georgetown University.

Maahanmuuttovirasto (2021a) *Toimeentuloedellytys työn perusteella lupaa hakeville*. <https://migri.fi/toimeentuloedellytys> (viitattu 8.12.2021).

Maahanmuuttovirasto (2021b) *Työpaikan vaihtaminen*. <https://migri.fi/tyopaikan-vaihtaminen> (viitattu 8.12.2021).

Maahanmuuttovirasto (2021c) *Työskentely Suomessa*. <https://migri.fi/tyoskentely-suomessa> (viitattu 8.12.2021).

Maahanmuuttovirasto (2021d) *Työntekijän oleskelulupahakemus*. <https://migri.fi/tyontekijan-oleskelulupa> (viitattu 8.12.2021).

Maahanmuuttovirasto (2021e) *Usein kysyttyä: Työnteko*. <https://migri.fi/ukk-tyonteko>. (viitattu 8.12.2021).

Maahanmuuttovirasto (2022) *Kansainvälisen opiskelijan muutto Suomeen helpottuu*. 14.4.2022. <https://migri.fi/-/kansainvalisten-opiskelijoiden-muutto-suomeen-helpottuu> (viitattu 27.4.2022).

Maliranta, Mika & Nurmi, Satu (2019) Maahanmuuttajien yritystoiminnan merkitys Suomen työllisyyden ja tuottavuuden yritysdynamiikalle. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 115:2, 289–316.

Masoud, Ameera; Holm, Gunilla & Brunila, Kristiina (2021) Becoming integrateable: hidden realities of integration policies and training in Finland. *International Journal of Inclusive Education* 25:1, 52–65. DOI: 10.1080/13603116.2019.1678725.

Maury, Olivia (2018) Kansainväliset opiskelijat prekaarina työvoimana Suomessa: Kokemuksia työnteosta opiskelijan oleskeluluvan varassa. *Sosiologia* 55:4, 334–349.

Migration Data Portal (2021) *Remittances*. 3.6.2021

<https://www.migrationdataportal.org/themes/remittances> (viitattu 1.12.2021).

Miller, Peter & Rose, Nikolas (1997) Köyhiä ohjelmoimassa: köyhyyslaskelma ja asiantuntijatieto. Teoksessa Sakari Hänninen & Jouko Karjalainen (toim.) *Biovallan kysymyksiä. Kirjoituksia köyhyyden ja sosiaalisten uhkien hallinnoimisesta*. Helsinki: Gaudeamus, 111–149.

Miller, Peter & Rose, Nikolas (2010) *Miten meitä hallitaan*. Tampere: Vastapaino.

Nieminen, Suvi (2010) Neuvotteluja ammatillisesta jäsenyydestä – maahanmuuttajasairaanhoitajat terveydenhuollon työyhteisöissä. Teoksessa Sirpa Wrede & Camilla Nordberg (toim.) *Vieraita työssä – Työelämän etnistyvä eriarvoisuus*. Helsinki: Gaudeamus, 147–171.

Nieminen, Suvi (2011) Maahanmuuttajasairaanhoitajien työläät tiet ammattiin. Teoksessa Anne Laiho & Tarita Ruoholinna (toim.) *Terveysalan ammatit ja koulutus*. Helsinki: Gaudeamus 224–246.

Nieminen, Tarja & Larja, Liisa (2015) Suomen tai ruotsin kielitaito vähintään keskitasoa kolmella neljästä ulkomaalaistaustaisesta. Teoksessa Tarja Nieminen, Hanna Sutela & Ulla Hannula (toim.) *Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014*. Helsinki: Tilastokeskus, 43–54. Saatavilla:

[https://www.stat.fi/tup/julkaisut/tiedostot/julkaisuluettelo/yyti\\_uso\\_201500\\_2015\\_16163\\_net.pdf](https://www.stat.fi/tup/julkaisut/tiedostot/julkaisuluettelo/yyti_uso_201500_2015_16163_net.pdf) (viitattu 18.4.2022).

Näre, Lena (2012) Hoivatyön glokaaleilla markkinoilla - Filippiiniläisten sairaanhoitajien rekrytointi Suomeen jälkikolonialistisena käytäntönä. *Sociologia* 49:3, 206–221.

Näre, Lena (2016) Työperäisen maahanmuuton illuusio ja työn uudet hierarkiat. Teoksessa Elli Heikkilä & Tuomas Martikainen (toim.) *Massamuutto ja siirtolaisuus kehityksen moottoreina? Näkökulmia Suomen alueelliseen ja väestölliseen tulevaisuuteen*. Turku: Siirtolaisuusinstituutti, 42–55.

Näre, Lena (2018) Johdatus teemanumeroon: Rajat, siirtolaisuus ja epävirallinen muuttoliike. *Sociologia* 55:4, 327–333.

Orsini, Giacomo; Smit, Sarah; Farcy, Jean-Baptiste & Merla, Laura (2022) Institutional racism within the securitization of migration. The case of family reunification in Belgium. *Ethnic and Racial Studies* 45:1, 153-172. DOI:10.1080/01419870.2021.1878249.

Paaso, Jukka & Kokko, Karoliina (2004) Maahanmuuttajien asuminen – lähiö-uudistuksen uusin haaste. *Siirtolaisuus–Migration* 31:2, 24–31.

Paavola, Juho-Matti, Rasmussen, Rune & Kinnunen, Amanda (2020) *Osaajien houkuttelu ja työperusteiset oleskelulupaprosessit vertailumaissa*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:54. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. Saatavilla: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-017-2> (viitattu 21.4.2022).

Partanen, Maiju (2013) Suomen kielen oppimisen mahdollisuudet ja työyhteisön tuki puhdistuspalvelualalla: afrikkalaisten maahanmuuttajien käsityksiä ja kokemuksia. Teoksessa Tiina Keisanen, Elise Kärkkäinen, Mirka Rauniomaa, Pauliina Siitonen & Maarit Siromaa (toim.) *Osallistumisen multimodaalisen diskurssit. Multimodal discourses of participation*. AFinLAN vuosikirja 2013. Suomen soveltavat kielitieteen yhdistyksen julkaisu n:o 71, 55–57.

Pitkänen, Pirkko & Vartiainen, Päivi (2020) Työvoiman kansainvälisen liikkuvuus: Esimerkkinä filippiiniläiset hoitajat. Teoksessa *Muuttoliikkeiden vuosisata* (toim.) Tuomas Martikainen & Pirkko Pitkänen. Turku: Siirtolaisuusinstituutti, 36–42.

Pyykkönen, Miikka (2007a) *Järjestäytyvät diasporat. Etnisyys, kansalaisuus, integraatio ja hallinta maahanmuuttajien yhdistystoiminnassa*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

Pyykkönen, Miikka (2007b) Integrating Governmentality: Administrative Expectations for Immigrant Associations in Finland. *Alternatives* 32:2, 197–224.

Rajas, Jarmila (2014) *State Racist Governmentality: A Foucauldian Discourse Theoretical Analysis of Finnish Immigration Policy*. Loughborough: Loughborough University.

Rajas, Jarmila (2015) Rodullistamisen perinteet : rotuhygieeninen äitiys, maahanmuuttajien kotouttaminen ja kelpoisuus. *Sukupuolentutkimus* 28:4, 46–58.

Raunio, Mika (2015) *Innovaatiotalouden maahanmuuttopolitiikka. Kansainvälinen muuttoliike, maahanmuuttajat ja innovaatiopolitiikka*. Helsinki: Edita Publishing Oy Saatavilla: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/74991/TEMjul\\_33\\_2015\\_web\\_12052015.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/74991/TEMjul_33_2015_web_12052015.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (viitattu 6.4.2022).

Raunio, Mika; Pihlajamaa, Elina & Carroll, Hanna (2009) *Työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelut: Ulkomaalaisen osaamisen kanava Suomen elinkeinoelämään*. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus. Saatavilla: [https://www.hel.fi/hel2/Tietokeskus/julkaisut/pdf/09\\_05\\_15\\_Tutk\\_3\\_Raunio.pdf](https://www.hel.fi/hel2/Tietokeskus/julkaisut/pdf/09_05_15_Tutk_3_Raunio.pdf) (viitattu 21.4.2022).

Rautio, Pirjo (2013) *Työhön Suomeen? Tutkimus työperusteiseen maahanmuuttoon liittyvistä koulutusprosesseista*. Tampere: Tampereen yliopisto.

Rose, Nikolas. (1999) *Powers of Freedom : Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rose, Nikolas & Miller, Peter (1992). Political Power beyond the State: Problematics of Government. *The British Journal of Sociology*, 43:2, 173–205. doi:10.2307/591464

Ruhs, Martin (2013) *Price of Rights: Regulating International Labor Migration*. New Jersey: Princeton University Press.

Rytkönen, Anne-Pauliina & Mattila, Marianne (2020) Maatilat ovat pulassa ilman tuhansia ulkomaalaisia kausityöntekijöitään – nyt kartoitetaan voisivatko työttömät ja lomautetut auttaa. *YLE* 25.3.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11275090> (viitattu 12.4.2022).

Scotson, Miia (2020) *Korkeakoulutetut kotoutujat suomen kielen käyttäjinä: toimijuus, tunteet ja käsitykset*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

Silfver, Olga (2010) Vääränlaiset huippuosaaajat? Entisen Neuvostoliiton alueelta tulleiden asiantuntijoiden kiinnittyminen suomalaiseen työelämään. Teoksessa Sirpa Wrede & Camilla Nordberg (toim.) *Vieraita työssä – Työelämän etnistyvä eriarvoisuus*. Helsinki: Gaudeamus, 122–146.

Simola, Anna (2010) Miten tervetulleesta työvoimasta tuli uhka? Teoksessa Hannu-Pekka Huttunen & Suvi Äärilä (toim.) *Avoim Suomi – kuka vastaa?* Helsinki: Edita Prima, 74–99.

Sorainen, Olli (2012) Työperusteinen maahanmuutto ja työlupajärjestelmä Suomessa. *Oikeus* 41:2, 244–256.

Stäheli, Urs (2011) Decentering the Economy : Governmentality Studies and Beyond? Teoksessa Ulrich Bröckling, Susanne Krasmann & Thomas Lemke (toim.) *Governmentality. Current Issues and Future Challenges*. New York: Routledge, 269–284.

Söderling, Ismo (2013) Maahanmuutto ja suomalaisten asenteet. Teoksessa Anne Alitolppa-Niitamo, Stina Fågel & Minna Säävälä (toim.) *Olemme muuttaneet – ja kotoudumme*. Helsinki: Väestöliitto, 15–31.

Tanner, Arno (2003) Mitä voimme oppia Kanadan ja Uuden-Seelannin onnistuneista työvoiman maahanmuuttopolitiikoista? *Siirtolaisuus–Migration* 30:4, 19–24.

Tanner, Arno (2004) Työvoiman maahanmuutto on globaali kysymys : Paluusta ja rahalähetyksistä kehitysmajaan. *Siirtolaisuus–Migration* 31:3, 4–11.

TAT Talous ja nuoret (2014) *Mikä on kestävyysvaje ja miten se selätetään?* 3.11.2014. <https://tat.fi/mika-on-kestavyysvaje-ja-miten-se-selätetaan/> (viitattu 7.4.2022).

TE-palvelut (2021a) *Ohjeita ulkomaalaista työntekijää palkatessa*. <https://www.te-palvelut.fi/tyonantajalle/loyda-tyontekija/tyolupapalvelut/ohjeita-ulkomaalaista-tyontekijaa-palkattaessa>. (viitattu 8.12.2021).

TE-palvelut (2021b) *Työntekijän oleskeluluvan hakuprosessi*. <https://www.te-palvelut.fi/tyonantajalle/loyda-tyontekija/tyolupapalvelut/tyontekijan-oleskeluluvan-hakuprosessi>. (viitattu 8.12.2021).

Teittinen, Paavo (2020) Siivoton ala. *Helsingin Sanomat* 5.7.2020. <https://dynamic.hs.fi/a/2020/siivotonala/> (viitattu 7.4.2022).

Tharenou, Phyllis & Seet, Pi-Shen (2014) China's Reverse Brain Drain. *International Studies of Management & Organization* 44:2, 55-74. DOI:10.2753/IMO0020-8825440203.

Tilastokeskus. *Maahanmuuttajat väestössä*. <https://www.stat.fi/tup/maahanmuutto/maahanmuuttajat-vaestossa.html> (viitattu 29.3.2022).

Tuomi, Jouni & Sarajärvi Anneli (2009) *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2021) *Talent Boost -toimenpideohjelma*. <https://tem.fi/talent-boost> (viitattu 2.11.2021).

Ulkomaalaislaki 30.4.2004/301. Saatavilla: <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040301> (viitattu 9.12.2021).

Vaittinen, Tiina & Näre, Lena (2014) Ihmisoikeusnäkökulma työperustaiseen muuttoon: Filippiiniläiset hoitajat ja siivoja Suomessa. Teoksessa Eija Niskanen (toim.) *Ihmisoikeudet Aasiassa*. Helsinki: Into-Kustannus.

Vartiainen, Päivi (2021) Säädellysti Suomeen – kohti hoitoalan kansainvälisen rekrytoinnin ratkaisuja. *Työelämän tutkimus* 19:2, 264–277.

Vartiainen, Päivi; Koskela, Marja & Pitkänen, Pirkko (2018) *Sairaanhoitajia Filippiineiltä – Näkökulmia kestävään kansainväliseen rekrytointiin*. Tampere: Tampereen yliopisto.

Vero.fi (2002) *Avainhenkilöiden verotus*. Saatavilla: <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/106825/avainhenkilöiden-verotus/> (viitattu 21.4.2022).

Vesterberg, Viktor (2015) Learning to be Swedish: governing migrants in labour-market projects. *Studies in Continuing Education* 37:3, 302–316. DOI: 10.1080/0158037X.2015.1043987.

Vuori, Jaana (2021) Laadullinen sisällönanalyysi. Teoksessa Jaana Vuori (toim.) *Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Saatavilla: <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/> (viitattu 4.1.2022).

Välimäki, Matti (2020a) Poliitikka. Teoksessa Tuomas Martikainen & Pirkko Pitkänen (toim.) *Muuttoliikkeiden vuosisata*. Turku: Siirtolaisuusinstituutti, 27–35.

Välimäki, Matti (2020b) Poliittikkaa kansallisten, kansainvälisten ja ideologisten reunaehto-  
jen puitteissa: Suomalaiset puolueet ja maahanmuutto 1973–2015. *Ennen ja nyt: Historian  
tietosanomat*, 20:1, 118–125. <https://doi.org/10.37449/ennenjanyt.90619>.

Wahlbeck, Östen (2010) Kebabyrittäjät – välittäjävähemmistö? Teoksessa Sirpa Wrede & Camilla  
Nordberg (toim.) *Vieraita työssä – Työelämän etnistyvä eriarvoisuus*. Helsinki: Gaudeamus, 32–44.

Walters, William (2012) *Governmentality: Critical Encounters*. New York: Routledge.

Wass, Hanna; Weide, Marjukka & Pirkkalainen, Päivi (2016) Poliittinen osallisuus on keskeistä  
kotoutumisessa. *Politiikasta-lehti* 1.3.2016. [https://politiikasta.fi/poliittinen-osallisuus-on-keskeista-  
kotoutumisessa/](https://politiikasta.fi/poliittinen-osallisuus-on-keskeista-kotoutumisessa/) (viitattu 7.4.2022).

Wimmer, Andreas & Glick Schiller, Nina (2002) Methodological nationalism and beyond:  
nation–state building, migration and the social sciences. *Global Networks*, 2:4, 301–334.  
<https://doi.org/10.1111/1471-0374.00043>.