



Mika Raunio, Sari Hammar-Suutari & Minna Säävälä

# Kohti tulevaisuuden kaupunki-yhteisöä?

## Monikulttuurisuus ja maahanmuuttajat Helsingin, Joensuun ja Tampereen kaupunkien strategioissa

**Towards the future urban community? Multiculturalism and immigrants in the municipal strategies of Helsinki, Joensuu and Tampere**

This article examines the strategies of Helsinki, Joensuu and Tampere and the cities' strategic reactions to multiculturalism and immigration. Is cultural diversity treated as a risk – a burden to be coped with – or an opportunity and solution to challenges faced in the future? The empirical data consists of strategic documents of municipal governance. The textual analysis of the documents shows that immigration and diversity appear to have risen among the important strategic issues, most evidently in the metropolitan area of Helsinki. In the regional cities of Tampere and Joensuu, cultural diversity and immigration have been treated less systematically. Equity of ethnic minorities or multiculturalism in the strong sense of the term, referring to rights granted to communities or cultural rights in the public sphere have nevertheless not gained ground in any of the three urban municipalities examined. A pragmatic, welfare-society approach that is based on the allocation of resources derived from economic activity combines with a dichotomizing view of the immigrant either as work force for the needs of economic growth or as a potential threat that has to be controlled through social service provision and education. Rights-based discursive approach in strategic planning of municipalities is largely missing this far. Strengthening of such an approach would better bring forth the role of active, inclusive citizenship.

Keywords: Finland, local governance, multiculturalism, migration policy

Globalisaatio on kiihtynyt ja maahanmuuttajien määrä moninkertaistunut Suomessa 1990-luvulta lähtien.<sup>1</sup> Tämän seurauksena kulttuurinen, etninen ja kansallinen moninaisuus läpäisee suomalaisen työelämän ja arkitodellisuuden yhä näkyvämmiin. Myös paikallisviranomaiset, päätöksentekijät ja keskushallinto ovat heränneet globaalin liikkuvuuden tuomiin haasteisiin strategiatyössään; miten välttää monissa Euroopan maissa tehdyt virheet ja luoda toimiva monikulttuurinen yhteiskunta? Paikallishallinnon rooli on merkittävä, koska sillä on vahva itsenäinen asema ja merkittävä vastuu julkisten palveluiden tuottamisessa sekä alueellisen hyvinvoinnin ja kehityksen edistämisessä.

Tässä artikkelissa käsitellään Helsingin, Joensuun ja Tampereen kaupunkien strategioissa sekä muissa alueiden kehitystä ohjaavissa asiakirjoissa ilmenevää kuvaa monikulttuurisuudesta ja maahanmuuttajista. Huomiota kiinnitetään erityisesti siihen, millainen kuva globaalin liikkuvuuden merkityksestä tulevaisuuden kaupunkitodellisuudessa asiakirjojen kautta välittyy sekä millainen tehtävä kulttuurisella monimuotoistumisella nähdään olevan tulevaisuudenkuvissa. Onko monimuotoisuus taakka vai mahdollisuus? Onko tulevaisuus itsestään selvän suomalaisuuden sävyttämää? Monikulttuurisuus ymmärretään tässä yhteydessä pääasiallisesti kuvailevana käsitteenä eli alueen väestön kielellisenä, kulttuurisena ja kansallisena moniaineksisuutena. Toissijaisesti tarkastelemme monikulttuurisuutta poliittisena projektina: näkykö

yleisstrategioissa tai erityisstrategioissa heikkoa eli yksityisen piiriin suljettua tai vahvaa ryhmien poliittisiin oikeuksiin ja toimijuuteen liittyvää monikulttuurisuutta (Grillo 2001):

Analyysi kohdistuu strategia-asiakirjoihin teksteinä, ei siis strategiaprosessiin, sen toteuttamiseen tai toteuttamisen arviointiin (vrt. Vaara *et al.* 2007). Strateginen näkemys on merkittävä, koska se heijastaa alueen keskeisten toimijoiden ja palvelun tuottajien yhdessä muodostamaa, vaikei aina yhteistä, näkemystä tulevaisuudesta. Vaikka todellisuus harvoin muotoutuu ongelmattomasti tehtyjen suunnitelmien mukaan, strategian merkitys toivotun ja oletetun tulevaisuuden muotoilijana ja heijastajana on keskeinen. Alueellinen ympäristö vaikuttaa kulttuurien väliseen vuorovaikutukseen ja sille luotuihin puitteisiin. Merkittäviä alueen toimijoiden yhteisiä hankkeita ei todennäköisesti käynnisty, jos ne eivät kuulu alueen strategiaan painopisteisiin. Strategioiden tarkastelu on perusteltu tapa tunnistaa alueellisten toimijoiden valmiuksia tarttua monikulttuurisuuden haasteisiin lähitulevaisuudessa.

Kriittisen diskurssianalyysin (esim. Fairclough 2003) luonteen mukaisesti tekstiä ei voida ymmärtää kielellisenä ja sosiaalisena ilmiönä irrallaan poliittisista ja rakenteellisista seikoista, kontekstista. Kun tarkastellaan kirjoitettuja, poliittisten päättäjien vahvistamia strategia-asiakirjoja, on huomioitava niin valtakunnallinen kuin paikallinen toimintaympäristö. Valtakunnallisella tasolla maahanmuuton käsitteellistämässä on viime vuosina korostettu työvoiman maahanmuuttoa. Jo Vanhasen 1. hallituksen aikana Suomessa hyväksyttiin uusi maahanmuuttopoliittinen ohjelma (Työministeriö 2006), jossa korostetaan aiempaa enemmän työvoiman maahanmuuton edistämisen tarvetta sekä vahvistetaan eroa suojelun tarpeeseen perustuvan muuttoliikkeen ja työperusteisen muuttoliikkeen välille (Salmenhaara 2008). Maahanmuuton sosiaalipoliittinen ja elinkeinoelämään kytkeytynyt diskurssi (esim. Yläkö 2000) erkanevat toisistaan entistä selkeämmin. Maahanmuuttoa voidaan tarkastella yhtäältä uhkia luovana tekijänä syrjäytymisvaarassa olevan, erityispalveluita tarvitsevan väestöosan kasvun myötä, ja toisaalta voimavarana, joka helpottaa vanhenevan ikärakenteen tasapainottamisessa ja työvoiman turvaamisessa palveluissa ja elinkeinoelämässä (Raunio *et al.* 2009). Nämä mahdolliset uhkat ja mahdollisuudet voivat saada hyvinkin erilaisen retorisen roolin kaupunkien strategiadiskursseissa. Näkykö kahtiajakoisuus kaupunkien tulevaisuudenkuissa ja keinoissa selvitä koetuista uhkista?

## Paikallishallinnon haasteet

Kansallisella tasolla hallitus, eduskunta ja ministeriöt muotoilevat ne yleiset suuntaviivat, joiden pohjalta valtakunnan asioita, myös maahanmuuttoon ja kulttuuriseen monimuotoisuuteen liittyviä, hoidetaan. Koska kunnilla on Suomessa vahva itsehallinto eikä keskushallinto voi ohjata niiden toimia muuten kuin lainsäädännön kautta, yleisten linjojen käytännön toteutus voi poiketa kunnasta toiseen merkittävästi. Kuntien talous on viimeisen vuosikymmenen aikana jatkuvasti kiristynyt ja kunnille on annettu useita uusia tehtäviä, vaikka valtionosuudet eivät ole kehittyneet samaa tahtia. Kuntatalous onkin kriisissä ja monissa kunnissa on jouduttu korottamaan verotusta ja karsimaan palveluita (Helin 2008).

Paikallisen ja valtiollisen tason välinen jännite ei ole vain suomalainen, kuntien itsehallintoon pohjautuva erityispiirre, vaan sama ilmiö vaikuttaa maahanmuuton hallinnointiin ja erityisesti integroitumiskysymykseen laajemminkin Euroopassa (ks. esim. Entzinger & Biezeveld 2003; Ireland 2007). Maahanmuuttotutkimuksessa on viime vuosina noussut esiin vahvoja vaatimuksia kaupunkien vertailevasta tutkimuksesta niin käytännön etnisten suhteiden, integraatiokysymysten kuin strategisten ja hallinnollisten asetelmien suhteen (esim. Favell 2001; Glick Schiller *et al.* 2006; Ireland 2007). Paikallistason merkitys maahanmuutolle ja monikulttuurisuudelle on ymmärretty erityisesti kaupunkisuunnittelun ja asumisen tutkimuksessa (esim. Sandercock & Attili 2009), mutta kaupunkien yleispoliittisten ja hallinnollisten ratkaisujen merkitystä monikulttuurisuuden näkökulmasta on tarkasteltu vähemmän. Aihepiiriin liittyvässä tutkimuksessa on ollut tapana turhan kriitikkömästi soveltaa isoista metropoleista saatua tutkimustietoa käsittelemään kaikkia olosuhteita (Glick Schiller *et al.* 2006). Koska suurin osa maahanmuuttajia ja kulttuurista moninaisuutta koskettelevista toiminnoista ja palveluista ratkaistaan kuntatasolla, paikallistason politiikka-valorinnat ovat integroitumisen ja kulttuurien välisen vuorovaikutuksen suhteen keskeisempiä kuin laajat valtiollisen tason ohjelmat, jotka suodattavat ja saavuttavat paikallistason hitaasti.

Kulttuurinen, kansallinen ja etninen monimuotoisuus vaihtelee kunnasta toiseen suuresti, joten myös asian merkitys kuntien politiikassa ja palvelutarjonnassa vaihtelee. Suurin osa kielellistä ja kulttuurista monimuotoisuutta lisäävistä maahanmuuttajista on Suomessa asettanut suuriin kaupunkiin. Toisaalta esimerkiksi Itä-Suomessa on

huomattavasti venäjänkielistä uutta väestöä. Koska kaupungit ovat erilaisia taloudellisesti, poliittisesti ja sosiaalisesti, myös niiden suhtautuminen maahanmuuttajiin ja kulttuuriseen moninaistumiseen luonnollisesti poikkeaa toisistaan. Toistaiseksi suuri osa maahan muuttaneista on asettunut asumaan pääkaupunkiseudulle. Vuonna 2008 vieraskielisiä oli Helsingissä kymmenen prosenttia, Joensuussa kolme prosenttia ja Tampereella viisi prosenttia asukkaista (Tilastokeskus 2009). Maahanmuuttoon liittyvät väestölliset ja talouselämää koskevat haasteet eri puolilla maata saavat vaihtelevia korostuksia myös kaupunkien virallisissa asiakirjoissa.

### Strategiat analyysin kohteena

Lyhyesti määriteltynä strategia on tietoinen suunnanvalinta, joka kertoo tulevaisuuden kehittämiskohteista. Se luo pohjaa johdonmukaiselle toiminnalle muuttuvassa ympäristössä ja linjaa toimintatapoja yksittäisissä tapauksissa. Strategiat ja niiden edustamat periaatteet ohjaavat kunnallisten palveluiden ja muun kuntatoiminnan käytäntöjä ainakin jossain määrin ja jonkinlaisella viiveellä. Strategioiden valmistelu on hidas hallinnollinen ja poliittinen prosessi. Ne eivät ole suunnitelmia tai toteuttamishoitoja vaan yhteinen näkemys, jonka pohjalta lyhyemmän aikavälin suunnitelmat ja toteutus tapahtuvat. Strategia auttaa kompleksisten prosessien johtamisessa, mutta olennaista on *”pitää sormi alueen pulssilla ja tunnistaa alueen kehityksen syke ja luonne ja sovittaa tulevaisuutta kehittävät toiminnot tämän mukaisesti”* (Sotarauta & Kosonen 2004: 20). Strategioiden tarkastelu nostaa siis esiin alueen kehittäjien yleisen näkemyksen kansainvälistymisen, maahanmuuton ja monikulttuuristumisen roolista osana kaupunkikehitystä.

Alueellisessa kehittämisessä strateginen ote nousi esiin 1990-luvulla. Tavoitteeksi tuli usein koota ja organisoida alueen resurssit niin, että ne kohdistuvat tulevaisuuden kannalta oikeisiin asioihin. Usein kaupunkien strategiat ulottuvat yli valtuustokausien, joten ne viestivät niistä toiminnan osa-alueista, joiden vahvistamiseen alueen resurssit otetaan käyttöön. Strategiat voidaan kärjistää nähdä kaupunkien poliittisen johdon ”ideologiana”, joka hyvin yleisellä tasolla ohjaa kompleksista kokonaisuutta. (Sotarauta 1996: 181.) Tästä huolimatta tui oikeastaan juuri tästä johtuen voidaan olettaa, että nimenomaan strategiat tarjoavat luotettavan ”ikkunan”, jonka kautta monikulttuurisuuden ja kansainvälisyyden asemaa seudun kehittämisessä

voidaan arvioida. Kyse ei siis ole toimintapolitiikojen (*policy*) analyysistä tai strategioiden toteutumisen arvioinnista (mikä olisi myös ajallisesti mahdotonta), vaan strategisen näkemyksen, kaupunkiseutujen ideologian tarkastelusta.

Teoreettisena viitekehyksenä strategioiden tarkastelussa toimii kriittinen diskurssianalyysi (esim. Chiapello & Fairclough 2002; Fairclough 2003; Fairclough *et al.* 2004), jossa tekstejä tarkastellaan suhteessa niiden kontekstiin vallankäytön rakenteiden ollessa keskeisellä sijalla. Miten tekstit konstruoivat ja uudelleenmuotoilevat todellisuutta ja saavat aikaan muutosta? Diskurssit esittävät miten asiat ovat olleet ja ovat, mutta niissä myös kuvitellaan miten asioiden tulisi olla tai miten ne voisivat olla. (Fairclough 2005: 6.)

Tässä tarkastelujen strategioiden roolit voidaan yksinkertaistaa niin, että yksi ylästrategia ohjaa mahdollisia alastrategioita sekä niiden täytäntöönpanoon tähtäviä kehittämissuunnitelmia tai ohjelmia. Ylästrategiassa mainitaan keskeisimmät painopistealueet, tavoitteet ja alueen visio. Kaikilla kaupunkiseuduilla on myös yhteinen seudullinen strategiansa, mutta yleensä se seuraa melko tarkasti suurimman keskuskaupungin strategiaa. Seudullisuus on kuitenkin keskeistä, koska palvelutuotantoa pyritään jatkuvasti kehittämään yli yksittäisen kunnan rajojen. Alastrategioissa määritellään tarkemmin painopisteiden tavoitteet ja toteuttaminen. Silti ylästrategia on keskeinen resurssien jaon ja näin ollen myös toteutumisen kannalta. Keskeisten strategioiden tulee olla valtuuston hyväksymiä. Myös laajemmat maakuntatason strategiat ohjaavat toimintaa, mutta niiden resurssit ja rooli palveluiden tuotannossa on lähes olematon verrattuna kuntiin, joten toiminnan kannalta tärkeämpiä ovat keskuskuntien strategiset näkemykset. Maakunnan keskeiset tehtävät liittyvät kaavoitukseen, mutta niillä voi olla kuitenkin olennainen rooli myös kehittämistoiminnan suuntaajana ja rahoittajana sekä alueen yhteisen näkemyksen kokoajana.

### Helsinki – keskeisin maahanmuuttokunta

Helsinki ottaa vastaan suuremman osan maahanmuuttajista kuin mikään muu suomalainen kaupunki, mikä on pääkaupungille luonnollista. Vuonna 2007 Helsingin seudulle<sup>2</sup> oli tulomuuttajia ulkomailta 10 900. Helsingin seudun osuus tulomuuttoista oli kolme neljäsosaa. (Helsingin kaupungin tietokeskus 2008.) Helsingin vieraskielisen väestön osuuden odotetaan kasvavan voimakkaasti: vuonna 2030 peruskouluikäisistä ennustetaan lähes joka neljän puhuvan ensimmäisenä

Taulukko 1. Analyysissä käytetyt asiakirjat kaupunkiseuduittain.  
Table 1. City-wise list of documents analyzed.

Helsinki	Joensuu	Tampere
Helsingin kaupungin strategiaohjelma 2009–2012 (2009)	Kasvavat siivet – Joensuun kaupunkistrategia vuoteen 2012 (2005)	”Kyä lähte!” Tampereen kaupungin elinkeinostrategia Kriittiset menestystekijät, arviointikriteerit ja tavoitetasot vuodelle 2005 (2005)
Pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelman visio ja strategia (2004)	Kaupunkistrategian tarkennus (2007)	Tampereen tasapainoinen kaupunkistrategia vuoteen 2016, ”Tampere virtaa” (2009)
Toiminta- ja taloussuunnitelma (2008)	Kasvavat kansainväliset siivet – Joensuun kaupungin kansainvälisyysstrategia vuoteen 2012 (2009)	”Kaikem paree Tampere” (2005)
Helsingin kansainvälisen toiminnan strategialuonnos (2008)	Kantavat siivet – Joensuun kaupungin päästrategia vuoteen 2015 (2009)	Palvelujen hankintasuunnitelmat 2007–2008 (2007)
	Kulttuurisesti monimuotoinen Joensuu -ohjelma vuosille 2007–2012 (2007)	– Sivistys ja elämänlaatu
	Kasvavat siivet – Henkilöstöstrategia 2006–2009 (2005)	– Ikäihmisten hyvinvoinnin ylläpitäminen
	Joensuun kaupungin koulutus- ja toiminnan strategia 2005–2008 (2005)	– Kaupunkiympäristön kehittäminen
	Joensuun kaupungin koulutus- ja toiminnan maahanmuuttajaopetuksen tilanne keväällä 2008 ja siihen liittyvät kehittämiskohdat	– Terveysten ja toimintakyvyn edistäminen
	Joensuun seudun kehittämissyhtiön (JOSEK Oy) Elinkeino-ohjelma vuoteen 2015 (2007)	– Osaamisen ja elinkeinojen kehittäminen
	Pohjois-Karjalan maakuntaohjelma 2007–2010 (2007)	– Lasten ja nuorten kasvun tukeminen
	Itä-Suomen lääninhallituksen sivistysosaston maahanmuuttopoliittinen ohjelma (2007)	Henkilöstöstrategia (2005)
		Tampereen kaupunkiseudun strategia 2016 (2005)
		Pirkanmaan maahanmuuttopoliittinen puiteohjelma (2008)
		Tampereen kaupungin kotouttamisen ohjelma (2006)

kielenään muuta kuin suomea tai ruotsia (Helsingin kaupungin tietokeskus 2010). Helsingissä on asukkaita yli 500 000 ja pääkaupunkialueella noin 1,2 miljoonaa.

Helsingin kaupunki ei enää tee erillisstrategioita, vaan kaikki strategialinjaukset on koottu läpivientinä yhteiseen strategiaohjelmaan. Näitä yleisiä periaatteita toteuttamaan muotoillaan toimintasuunnitelmia, jotka valmistuvat myöhemmin. Kaupungin visio, tulevaisuudennäkymä, on muo-

toiltu seuraavasti:

*Helsinki pääkaupunkina ja seudun keskuksena on kehittyvä tieteen, taiteen, luovuuden ja oppimiskyvyn sekä hyvien palvelujen voimaan perustuva maailmanluokan liiketoiminta- ja innovaatiokeskus, jonka menestys koituu asukkaiden hyvinvoinnin ja koko Suomen hyväksi (Helsingin kaupunki 2009).*

Toteamuksessa korostuu tuleva menestys, joka johdattaa asukkaiden hyvinvointiin: maailmanluokan liiketoiminta- ja innovaatiokeskus voi menestyessään tuottaa asukkaille hyvinvointia. Yleisessä strategiaohjelmassa, jonka kaupunginvaltuusto hyväksyi keväällä 2009, on runsaasti monimuotoisuuteen ja maahanmuuttoon liittyviä linjauksia. Tämä strategiaohjelma ohjaa kunnallista talousarviota ja hallintokuntia vuosina 2010–2012. Strategia muodostuu neljästä alakohdasta, jotka ovat hyvinvointi ja palvelut, kilpailukyky, kaupunkirakenne sekä asuminen ja johtaminen. Monimuotoisuuteen liittyviä huomioita esiintyy erityisesti osiossa hyvinvointi ja palvelut.

Uusimmassa strategiaohjelmassa on huomioitu varsin kattavasti maahanmuuttajien moniaineksisuus: strategiaohjelmassa viitataan vieraskielisten perheiden koulutustarpeisiin, erityis- ja riskiryhmiin, ulkomaisiin opiskelijoihin ja kansainväliseen työvoimaan. Monimuotoistumisen sanotaan olevan ensi sijassa hyvinvoinnin ja kilpailukyyn voimavara (Helsingin kaupunki 2009: 13), ei rasite tai ongelma. Helsingin strategiakieli on tässä suhteessa samankaltaista kuin esimerkiksi Berliinin, Oslon, Rotterdamin ja Tukholman kaupunkistrategioissa (Säävälä 2008) tai yhdysvaltalaisen Manchesterin ja saksalaisen Hallen ohjelmissa (Glick Schiller *et al.* 2006). Voimavarapuheen tasolla Helsinki on liittynyt eurooppalaisten maahanmuuttomaiden joukkoon.

Strategia on rakennettu myönteisten tavoitteiden ja niitä mittaavien arviointikriteerien varaan, eikä tekstissä käytetä sanoja ”ongelma” tai ”uhka”. Tulevaisuuden uhkat löytyvät negaation avulla, kysymällä, mitä tapahtuu jos esitetyt hyvää edistävät toimenpiteet epäonnistuvat. Kaupungin strategiaohjelma puhuu muutamissa kohdin riskeistä hyvinvoinnille. Näissä kohdissa viitataan maahanmuuttajiin joko suoraan tai välillisesti. Esimerkiksi *”huono-osaisuuden kasautuminen joihinkin maahanmuuttajaryhmiin ja etnisen hierarkian muodostuminen kaupunkilaisten välille on riski kaupungin tasapainoiselle kehitykselle”* (Helsingin kaupunki 2009: 9). Hyvinvoinnin ja palvelujen kokonaisuudessa epäonnistuminen merkitsisi palveluihin tyytymättömyyden kasvua, kaupunkiköyhyyden lisääntymistä sekä palveluvalikoiman supistumista. Terveyserot eri väestöryhmien kesken kasvaisivat ja lapsia sijoitettaisiin yhä enemmän kodin ulkopuolelle. Yhä useampi nuori olisi toimeentulotuen varassa ilman koulutus- tai työpaikkaa ja yhä useampi kaupunkilainen vailla työtä. Hyvinvointierot kasvaisivat ja maahanmuuttajat keskittyisivät tiettyille alueille.

Strategian taustalla on ajatus, että vain aktiivisilla kaupungin toimilla voidaan estää hyvinvointierojen kasvu, joidenkin alueiden gettoutuminen ja sosiaaliset ongelmat. Tässä mielessä maahanmuuttoa käsitellään oletettuna riskitekijänä, jonka ehkäisemiseksi tarvitaan toimenpiteitä. Keskeisiä keinoja ovat palvelut, koulutus, työpaikkojen luominen<sup>3</sup> ja työvoiman saatavuuden parantaminen. Muita implisiittisiä uhkia ovat ilmastonmuutos, kaupungin työyhteisöjen muutostalouden puute, kaupungin talouden epätasapaino ja palvelutuotannon tehottomuus. Näille muille uhkille ei tekstistä löydy suoraa yhtymäkohtaa monikulttuurisuuteen tai maahanmuuttoon.

Elinkeinorakenteen osalta huomioidaan maahanmuuttajille suunnattava yrittäjäneuvonta, ja yhtenä kilpailukykyä edistävänä toimenpiteenä nähdään ”Monikulttuurisen metropolin edistäminen”. Tähän on liitetty ajatus ulkomaisten opiskelijoiden ja työntekijöiden määrän kasvusta ja heille tarjottavista asettautumispalveluista. Kohdassa ”Kansainvälistynyt Helsinki” tavoitteeksi kerrotaan ”Ulkoisesti ja sisäisesti kansainvälistynyt Helsinki”, jonka arviointikriteerinä ovat ulkomaiset investoinnit ja ulkomaisten työntekijöiden sekä opiskelijoiden määrän kasvu. Palveluiden yhteydessä puhutaan ”maahanmuuttajista” tai ”muunkielisistä”, kansainvälistymisen kohdalla taas ”ulkomaaisista työntekijöistä” tai ”ulkomaalaisista maahanmuuttajista”. Oletettavasti erottelevana tekijänä on ajateltu olevan oleskelun pysyvyys.

Terminologian valinnan taustalla voi nähdä jaon sosiaalipoliittiseen diskurssiin, jonka kohteena ovat syrjäytymisvaarassa olevat, pysyviksi oletetut ”maahanmuuttajat” ja liike-elämän diskurssiin, jossa keskiössä ovat väliaikaiset ”ulkomaalaiset” ja ”opiskelijat”. Väliaikaisesti käymässä olevat kansainväliset muuttajat voivat hyödyttää Helsinkiä innovaatiokeskuksena ja sitä kautta parantaa helsinkiläisten hyvinvointia. Ulkomailta maahan tulleet näyttävät jakautuvan jatkumolle, jonka toisessa päässä ovat maahan pysyvästi asettuneet maahanmuuttajat (jotka ovat mahdollisesti syrjäytymisvaarassa) ja toisessa päässä työkomennuksella väliaikaisesti olevat ulkomaalaiset työntekijät. Vaikka maahanmuutto- ja monimuotoisuuskysymykset on huomioitu kaikki kaupungin toiminnot läpäisevänä periaatteena, monimuotoisuuden hallinta näyttäytyy strategiapuheessa enemmän toimintana jossa ”erilaiset” ovat kohteena: estetään maahanmuuttajien syrjäytyminen, tarjotaan ulkomaalaiselle työvoimalle, opiskelijoille ja yrittäjille palveluita. Kaikki maahanmuuttajat eivät ole itseltään selvästi helsinkiläisiä – kaupunkikansalaisia.

Yhdenvertaisuuden periaate tuodaan esiin vahvasti hyvinvoinnin ja palveluiden alla, ei koko strategian eettisissä periaatteissa, jossa yhdenvertaisuus mainitaan vain kaupunkia työnantajana kuvattaessa (Helsingin kaupunki 2009: 2). Hyvinvoinnin osalta yhdenvertaisuus liitetään mahdollisuuden etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien positiiviseen erityiskohteluun palveluissa. Kun tasa-arvosta ja yhdenvertaisuudesta puhutaan erityisenä alakohtana palveluissa ja hyvinvoinnissa, mainitaan naisten ja miesten, etnisten ryhmien sekä seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen yhdenvertaisuus. Monet strategiassa esitetyt toimenpiteet kuten maahanmuuttajatyövoiman lisääminen kuntakonsernissa tai positiivisen diskriminaation mahdollisuus palveluissa edistävät käytännössä yhdenvertaisuutta merkittävästi. Mielenkiintoista on, että näitä seikkoja ei perustella ensisijaisesti oikeusperustaisessa diskursuksessa vaan ennemminkin talous- tai hyvinvointinäkökulmasta: työmarkkinoiden toiminnan tehostamisena tai syrjäytymisen ehkäisynä, jotta vältetään ”*riski kaupungin tasapainoiselle kehitykselle*” (Helsingin kaupunki 2009: 6).

Monimuotoisuuden sanotaan strategiassa olevan voimavara: ”*Monikulttuurista ja monimuotoista Helsinkiä kehitetään osaamisen, hyvinvoinnin ja kilpailukykyyn voimavarana*” (Helsingin kaupunki 2009: 13). Jää jossain määrin katveeseen, kenelle se on voimavara ja miten se näkyy kaupungin toiminnassa muutoin kuin varoja vaativina erityispalveluina ja syrjäytymisen ehkäisynä. Monikulttuurisuus on strategiaohjelmassa moraalinen hyvä, jota ei kilpailukykyyn, hyvinvoinnin tai kansainvälisyyden tapaan pyritäkään strategiatekstissä perustelemaan. Helsingin kaupungin kansainvälisen toiminnan strategia (Helsingin kaupunki 2008) sen sijaan erittelee perusteellisesti monikulttuurisuuteen ja maahanmuuttoon liittyviä voimavaroja, erityisesti työvoiman saatavuuden ja kilpailukykyyn turvaamisen näkökulmasta. Kansainvälisen toiminnan strategian ja uusimman strategiaohjelman välillä näyttää olevan sävyero siinä, miten paljon työvoiman kysyntää maahanmuuton pontimina tuodaan esiin. Tämä heijastanee taloustilanteen nopeaa heikkenemistä strategiaohjelman valmistelun aikana. Strategiaohjelmasta puuttuvat suorat viittaukset työvoiman kasvavaan tarpeeseen ja siihen vastaavaan maahanmuuttoon, mikä voi heijastaa osaltaan poliittisen diskurssin muutosta perussuomalaisen ja joidenkin samanmielisten edustaman niin sanotun maahanmuuttokriittisyyden vahvistumisen myötä. Ero painotuksessa voi myös liittyä ylipäänsä suhdannekehityksen mukanaan tuomaan tulevaisuusperspektiivin lyhenemi-

seen. Väijäämättä jossain vaiheessa lisääntyvästä ulkomaisenkin työvoiman tarpeesta on poliittisesti vaikeaa puhua korkean työttömyyden vallitessa.

Kaupungin kansainvälistymisstrategia on dynaaminen ja osoittaa kaupungin päättäjien ja virkamiesten halua tarttua ajankohtaiseen kysymykseen konkreettisesti: maahanmuuttoa ja kansainvälistymistä käsitellään yhdessä kokonaisuudessa integroidusti, jolloin mustavalkoinen jako sosiaalipolitiikan kohteena oleviin ”maahanmuuttajiin” ja työvoiman parissa oleviin ”ulkomaalaisiin” alkaa heiketä. Maahanmuutto ja monikulttuuristuminen halutaan viedä läpi kaikkien strategioiden ja ohjelmien eikä jättää omaksi erityiskysymyksekseen.

Kulttuurinen, etninen ja kansallinen monimuotoisuus esiintyy Helsingin ja pääkaupunkiseudun viimeaikaisissa strategioissa selkeästi yhtenä huomionarvoisena aihealueena maahanmuuton ja työvoiman monimuotoistumisen yhteydessä. Kielellinen monimuotoisuus näkyy strategiaohjelmassa opetuksen ja koulutuksen kentällä, sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöihin viitataan tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden alla samoin kuin etnisiin eroihin. Uskonnollinen monimuotoisuus ei sen sijaan näy strategioissa. Suomalaisuus ja helsinkiläisten arvopohja oletetaan perustaltaan jaetuksi; perusasetelma strategioissa on pragmaattinen. Hyvinvoinnista puhutaan itsestään selvänä hyvänä, samoin kilpailukykyä. Myös *Pääkaupunkiseudun visio ja strategia* (Pääkaupunkiseudun neuvottelukunta 2004) ilmaisee tämän niin, että perimmäisinä päämäärinä ovat kilpailukyky ja asukkaiden hyvinvointi. Hyvinvoinnin sisältöä ei mitenkään eritellä, vaan siitä keskustellaan palvelukysymyksenä. Hyvinvointi kytkeytyy selkeästi kilpailukykyyn, joten taustalla on ajatus siitä, että taloudellinen menestys on hyvinvoinnin ensisijainen määrittäjä, eikä kilpailukykyyn ja hyvinvoinnin välillä voi olla ristiriitaa minkään asukasryhmän näkökannalta.

Hyvinvointi on kuitenkin paitsi yleisen yhdenvertaisuuteen ja palveluihin liittyvä tekijä, myös arvokysymys. Yhteinen hyvä ei ole jakamaton vaan osista koottu (Qadeer 1994, viitattu Dunn *et al.* 2001: 2478). On toki selvää, ettei strategiajulkilausumien kaltaisissa hyvin tiivistetyissä ja usein poliittisten kompromissien laimentamissa ohjelmapapereissa päästetä läpi mitään epätarkkaa tai ehdollista. Täten ohjelmapaperit väistämättä kuvaavat pienintä yhteistä nimittäjää, josta useimmat voivat olla yhtä mieltä ja aikaan saadaan keskiluokkaisen keskiverron varaan rakennettu malli. Liberalismi ilmenee strategioiden ja ohjelmien taustalla ”spontaanina filosofiana”, joka ottaa annettuna yksityisomaisuuden, kuluttamisen vapau-

den, valtion ja talouden toiminnallisen erillisyyden ja kansalaisyhteiskunnan ja valtion institutionaalisen erillisyyden (Jessop 2002, viitattu Gerometta *et al.* 2005: 2009).

### Joensuu – ”Karjalaista sykettä ja globaalia elinvoimaa”<sup>24</sup> itärajan pinnassa

Joensuulla on yhtenä Itä-Suomen läänin pääkaupungeista vankka asema Pohjois-Karjalan vahvimmin kasvavana alueena. Kaupungissa oli vuoden 2009 lopussa 72 433<sup>5</sup> asukasta ja yhdessä naapurikuntien kanssa muodostuneessa Joensuun seutukunnassa noin 116 000<sup>6</sup>. Kehittyvän Joensuun seudun tilanne on ennusteiden mukaan – kiitos maahanmuuton – kääntymässä myös muuttoliikkeen suhteen positiiviseksi. Joensuusta on viime vuosien kuntaliitosten myötä tullut rajakaupunki. Sen sijainti Suomen itärajalla vaikuttaa voimakkaasti kaupungin luonteeseen ja maahanmuuttajarakenteeseen. Suurin osa Joensuuhun ulkomailta muuttavista on venäjänkielisiä, jotka saapuvat alueelle perhesyiden tai paluumuuton vuoksi. Naapurikunnassa Kontiolahdella on turvapaikanhakijoiden vastaanottoyksiköitä, joiden asukkaista osa jää kuntapaikan saamisen jälkeen Joensuuhun. Muun muassa tästä syystä kaupungin maahanmuuttotaustainen väestö koostuu venäjänkielisen pääjoukon ohella monista pienemmistä ryhmistä<sup>7</sup>. Joensuun seutu profiloituu mielellään muovi-, metalli-, puu- ja metsäteollisuuden sekä näihin aloihin liittyvän osaamisen keskuksiksi. Edelleen Joensuuta markkinoidaan monipuolisena koulutuskaupunkina. Haasteena alueella on rakenteellisesta työttömyydestä aiheutuneet ongelmat sekä osaavan ammattitaitoisen työvoiman riittävyyden ja ikääntyvän asukaskunnan tarvitsemien palvelujen turvaaminen.

Nopeasti muuttuvaa toimintaympäristöä ilmentää, että Joensuussa on tehty lyhyin väliajoin muutoksia kaupungin strategioihin. Vuonna 2005 hyväksytyn yleisstrategian (Joensuun kaupunki 2005a) mukaan seudun tulevaisuusnäymät vaikuttivat pääosin hyviltä, vaikka huolenaiheina olivatkin tulotason mataluus ja korkea työttömyys. Kaksi vuotta myöhemmin tehdyssä Joensuun kaupunkistrategian tarkennuksessa (Joensuun kaupunki 2007) erityishuomiota kiinnitettiin väestön ikääntymisestä johtuvaan huoltosuhteen heikentymiseen ja terveyspalvelujen tarpeen kasvamiseen. Esille myös huoli osaavan työvoiman riittävyydestä. Vuonna 2009 uusitussa kaupunkistrategiassa (Joensuun kaupunki 2009a) näkyvät paikallisten ja alueellisten haasteiden lisäksi globaalien vaiku-

tusten entistä selvempi huomioiminen.

Joensuun kaupungin virallisissa asiakirjoissa ei maahanmuuttokysymykseen kiinnitetä kovin suurta huomiota. Työvoiman maahanmuuton edistäminen mainitaan osavastauksena uhkaavaan työvoiman kasvavaan tarpeeseen, kun pohditaan väestörakenteen muutosta ja elinkeinoelämän turvaamista tulevaisuudessa. Monikulttuurisuuteen liittyviä kysymyksiä käsitellään oikeastaan kuitenkin vain erillisissä ohjelmissa kaupungin päästrategian ulkopuolella, eli melko erillään kokonaisuudesta.

Eri toimialoja ohjaavista alastrategioista on tarkastelun kohteeksi valittu henkilöstöstrategia (Joensuun kaupunki 2006), Joensuun kaupungin koulutustoimen strategia (Joensuun kaupunki 2005b) sekä kansainvälisyysstrategia (Joensuun kaupunki 2009b). Henkilöstöstrategian mukaan ikärakenteen muutos, tiukentuva talous ja kaikkien toimintaan ulottuvat tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimukset asettavat kunnille haasteita niin palvelutoiminnan kuin osaamisenkin kehittämiseksi: kunnan talous sanelee ne kehukset, joiden mukaan resurssit palvelujen toteuttamiselle jaetaan eri sektorien käyttöön. Monikulttuurisuus- tai yhdenvertaisuusnäkökulmaa ei tässä asiakirjassa suoraan mainita.

Monikulttuurisuus tai -arvoisuus ei ole esillä myöskään Joensuun kaupungin (2005b) koulutustoimen strategiassa. Erillisen, Joensuun maahanmuuttajaopetuksen tilannetta kuvaavan selvityksen mukaan kaupunki tarjoaa maahanmuuttajalapsille suunnattua valmistavaa opetusta erillisissä ryhmissä (Joensuun kaupunki n.d.). Yhä useammin maahanmuuttajalapsia sijoittuu kuitenkin myös muihin kouluihin kuin missä nämä ryhmät ovat. Maahanmuuttajien opetukseen liittyviä haasteita kasvattavat oman äidinkielen ja oman uskonnon opetuksen järjestämisen ongelmat, muun muassa pula pätevästä opettajista. Monen lähikoulun resurssit huomioida kasvavaa kulttuurista monimuotoisuutta ovat myös rajalliset.

Joensuun kaupungin (2009b) kansainvälisyysstrategia on esittelykelpoinen kirjanen, johon on koottu aihealueesta esille nostettavaksi haluttuja seikkoja. Strategian mukaan kansainvälisellä yhteistyöllä haetaan hyötyä kaupungin palvelutoiminnan kehittämiseksi sekä kuntalaisten, yritysten ja yhteisöjen toiminnalle. Kasvavassa kansainvälisyydessä korostetaan Venäjän merkitystä, maahanmuuton lisääntymistä, investointien tärkeyttä, globalisoitumisen haasteita sekä EU:n laajenemisen vaikutuksia. Alueen oman osaamistason nostamista sekä erilaisten yhteyksien luomista pidetään

tärkeänä. Joensuun täytyy olla houkutteleva, jotta kansainväliset yritykset ja osaava työvoima löytäisivät sinne ja jäisivät alueelle. Avainasemassa ovat hyvät palvelut, houkutteleva elinympäristö ja suvaitsevainen ilmapiiri. Joensuun tavoitteena on olla idän ja lännen kohtaamispaikkana monikulttuurinen ja viihtyisä kaupunki.

Kansainvälisyysstrategian rinnalle on luotu erillinen monikulttuurisuusohjelma *Kulttuurisesti monimuotoistuva Joensuu -ohjelma vuosille 2007–2012* (Hammar-Suutari & Koponen 2007), jossa esitetään toimenpide-ehdotuksia maahanmuuttajatyön organisoimiseksi. Ohjelman mukaan kaupungin suurimmat haasteet kulttuurisen monimuotoistumisen näkökulmasta liittyvät koordinaation puutteeseen ja toimivien neuvonta- ja tukipalvelujen riittämättömyyteen sekä eri osapuolet tavoittavan tiedotuksen riittämättömyyteen.

Joensuun seudun elinkeino-ohjelma (JOSEK 2007) tukeutuu kaupungin päästrategiaan. Sen mukaan tavoitteet 120 000 asukkaan vahvasta talousalueesta ja vetovoimaisesta, kansainvälisestä osaamiskeskittymästä saavutetaan luomalla uudenlaista maailman huippuluokan osaamista sekä varmistamalla, että työvoiman osaaminen ja määrä vastaa elinkeinoelämän ja yhteiskunnan tarpeita. Edelleen seudulle tulee hankkia aktiivisesti uusia investointeja sekä kotimaasta että ulkomailta ja samanaikaisesti huolehtia palvelujärjestelmän säilymisestä kilpailukykyisenä. Myös ulkomaisen työvoiman ja ulkomaalaisten opiskelijoiden rekrytointi on ohjelmassa esillä.

Joensuun tilannetta laajemmasta perspektiivistä katsottuna valottaa kaksi suuremman alueen kattavaa asiakirjaa. Pohjois-Karjalan maakuntaohjelmassa (2007) kansainvälistymistä ja monikulttuurisuutta lähestytään aktiivisen toimijuuden näkökulmasta. Alueen vahvuksina nähdään koulutus- ja tutkimustoiminta (korkeakoulut, tutkimuslaitokset). Kansainvälistymisen keskeisinä suuntina pidetään EU-maita ja Venäjää. Ohjelmassa nostetaan esille myös niin sanottu kotikansainvälistyminen, jolla tarkoitetaan kantaväestön sopeutumista elin- ja toimintaympäristön monimuotoistumiseen.

Itä-Suomen lääninhallituksen (2007) sivistysosaston maahanmuuttopolitiittinen ohjelma pohjautuu hallituksen maahanmuuttopolitiittisiin linjauksiin. Ohjelma keskittyy opetusministeriön hallinnonalaa (opetustoimi, kirjasto- ja kulttuuritoimi, liikunta- ja nuorisotoimi) ja siinä korostetaan erityisesti kotouttamistoimien kehittämistä. Ohjelmassa esitettyjen tilastotietojen mukaan maahanmuuttajaväestön keskittyminen suurimpiin kes-

kuksiin näkyy Itä-Suomessa siinä, että noin puolet ulkomaan kansalaisista asuu läänin kolmessa suurimmassa kaupungissa (Joensuussa, Mikkelissä ja Kuopiossa), eniten Joensuussa. Tilastot osoittavat myös, että naisten osuus Itä-Suomeen muuttaneista työikäisistä maahanmuuttajista on miehiä suurempi, ja erityisen selvästi tämä näkyy Pohjois-Karjalassa. Yhtenä syynä tähän on rajan pinnassa tapahtuva vilkas avioliittomuutto. Maakunnan sisäisen muuttoliikkeen myötä ilmiö näkyy myös Joensuun seudulla.

Edellä kuvattujen asiakirjojen valossa Joensuun monikulttuurisuus näyttäytyy melko kapeana. Alueen ”kotoperäinen” monimuotoisuus tulee oikeastaan esille vain Kulttuurisesti monimuotoistuva Joensuu -ohjelmassa (Hammar-Suutari & Koponen 2007) ja Pohjois-Karjalan maakuntaohjelmassa (2007), joissa muistutetaan Joensuun ja laajemmin Pohjois-Karjalan monikulttuurisesta historiasta. Muuten monikulttuurisuus nähdään asiakirjoissa pitkälti niin sanotusti vieraan tuomana eli lähinnä maahanmuuton mukana tulevana ilmiönä (vrt. Löytty 2008: 15). Myös kansainvälisyys nähdään kutakuinkin irrallaan monikulttuurisuudesta, tosin kansainvälisyysstrategiassa on haluttu korostaa niiden kuuluvan samaan yhteyteen.

Kuten Helsingin strategioissa, myös Joensuun vastaavissa asiakirjoissa on nähtävissä yhteisen arvo-pohjan ja siihen tähtäävien toimien korostaminen. Esimerkiksi maahanmuuttajien ”uonhtaminen” palvelujen käyttäjinä antaa viitteitä käsityksestä, että palvelujen asiakkaat voivat olla erilaisia iältään tai elämäntilanteeltaan, mutta heidän lähtökohdansa ovat kuitenkin pitkälti samankaltaisia – näin riittävien palvelujen tuottaminen voidaan hoitaa oletetun keskivertoasiakkaan tarpeiden pohjalta. Kulttuurinen kirjo, myös laajemmin kuin pelkästään maahanmuuttoon liittyen, ei tähän ajatteluun ole asiakirjoissa juuri mahtunut.

Asiakirjoissa kannetaan kasvavasti huolta paitsi työttömyydestä, myös osaavan työvoiman riittävyydestä. Ensisijaisena ratkaisuna asiantilaan tarjotaan koulutuksen päivittämistä ja kehittämistä elinkeinoelämän ja yleensäkin työelämän tarpeita vastaavaksi. Työvoiman maahanmuuttokin tulee mainituksi esimerkiksi Joensuun seudun elinkeino-ohjelmassa (JOSEK 2007) ja Pohjois-Karjalan maakuntaohjelmassa (2007), mutta sen toteuttamista ei pohdita juuri sen enempää kuin toteamalla, että ulkomaista työvoimaa tarvitaan ja sitä tullaan rekrytoimaan. Kulttuurisesti monimuotoistuva Joensuu -ohjelmassa (Hammar-Suutari & Koponen 2007) pyritään avaamaan hiukan niitä haasteita, joita työperusteinen maahanmuutto



tuon tullessaan. Muista asiakirjoista puuttuvat esimerkiksi ulkomailta mukana muuttavien perheenjäsenten vastaanottoon ja kotouttamiseen liittyvät pohdinnat.

Kaiken kaikkiaan Joensuun seudulla eletään virallisten asiakirjojen valossa maahanmuuton ja kulttuurisen monimuotoistumisen suhteen pitkälti vielä vaiheessa, jossa toimintaympäristön muutosten ajatellaan tapahtuvan joskus tulevaisuudessa. Näin ollen strategioissa ei pysähdytä pohtimaan tarkemmin ilmiön vaikutuksia, vaan viittaukset maahanmuuttoon tai monikulttuuristumiseen jäävät maininnan asteelle. Asiakirjojen pitkät valmisteluprosessit näkyvät kuitenkin siinä, että julkisessa keskustelussa on Joensuunkin seudulla ollut vaihe, jossa puitiin ahkerasti osajapulaa ja työvoiman muuttoon liittyviä kysymyksiä ja laajemmin Itä-Suomen tasolla myös konkreettisesti aktivoiduttiin edistämään työperusteista maahanmuuttoa muun muassa erityisten hankkeiden avulla. Talouden taantuma katkaisi melko tehokkaasti tämän kehityksen, mutta voisi olettaa, että tulevissa strategioissa ja asiakirjoissa kulttuuriseen monimuotoistumiseen tullaan kiinnittämään enemmän huomiota, ainakin aktiivisen maahanmuuton näkökulmasta.

Joensuun strategioissa tervetulleeksi toivotettavan maahanmuuttajan roolina on olla potentiaalinen osaaja, joka sijoittuu suoraan työmarkkinoille. Joissain tapauksissa hänen (ja hänen mahdollisen perheensä) ansiokseen voidaan lukea kaupungin väestörakenteeseen tuomansa positiivinen panos muuttotappion lieventäjänä ja/tai ikärakenneväristyvän korjaajana. Muuten maahanmuuttaja on Joensuun alueen asiakirjoissa kovin näkymätön ja maininnat monikulttuurisuudesta jäävät lähinnä toteaviksi. Tämä viittaa siihen, että maahanmuuttajat nähdään Joensuun seudulla vielä marginaalisena ryhmänä, jolloin he eivät juuri näy yleisiä strategioita laadittaessa, olivatpa he sitten seudulla jo asuvia maahanmuuttajia tai potentiaalisia tulijoita. Näin ollen Joensuun kohdalla pohdinnat maahanmuuttajan roolien kirjosta jäävät väistämättä puutteellisiksi. Toisaalta myös yleisemmin esimerkiksi yhdenvertaisuuteen liittyvät maininnat ovat tässä analyysissä mukana olleissa asiakirjoissa huomattavan vähäisiä. Pelkona onkin, että monimuotoisuuden näkymättömyys estää esimerkiksi palvelujen kehittämistä eri asiakasryhmien tarpeita vastaaviksi.

Erityisesti monikulttuurisuuteen tai maahanmuuttajakysymyksiin keskittyvissä asiakirjoissa maahanmuuttajat näkyvät paitsi edellä mainituissa ”yhteiskunnallista hyötyä tuottavissa” rooleissa myös kuntalaisina, jotka käyttävät palveluja ja

osallistuvat aktiivisesti asuinympäristönsä elämään. Niissä painotetaan myös tiedottamisen ja kaksisuuntaisen integraation sekä yhdenvertaisten mahdollisuuksien luomisen tärkeyttä. Edelleen näissä asiakirjoissa kiinnitetään huomiota myös kanta-väestön tietoisuuden ja vastaanottovalmiuksien kehittämistarpeisiin. Näiden asiakirjojen merkitys suhteessa kaupungin päästrategian linjauksiin on kuitenkin melko vähäinen eivätkä ne näin ollen todennäköisesti nouse kovin merkittävälle tasolle päättäjien toimintaa ohjaavina dokumentteina.

### Tampere – virtaa vai seisovaa vettä?

Tampereella asuu yli 200 000 ja Tampereen seudulla noin 340 000 henkilöä. Vuonna 2007 ulkomaalaisia oli Tampereella 6673 (3,2 %), Tampereen seudulla 8159 (2,5 %) ja Pirkanmaalla 9456 (2,0 %) Ulkomaalaisväestö on voimakkaasti keskittynyt Tampereelle. Muita kuin suomea äidinkielenään puhuvia oli Tampereen seutukunnassa 3,2 prosenttia ja Tampereella 4,2 prosenttia väestöstä. Tällä hetkellä suurimpien kieliryhmiä ovat venäjä 2633 ja viro 1171, joiden määrät ovat noin viisitoista kertaa suuremmat kuin vuonna 1990, jolloin suurimmat kieliryhmät olivat vielä englantia (253) ja saksaa (185). Vuodesta 1980 lähtien ulkomaalaisten määrä Pirkanmaalla on noin kymmenkertaistunut, mutta osuus koko maan ulkomaalaisista on kasvanut vain kuudesta noin seitsemään prosenttiin. (Pirkanmaan liitto 2008: liite.) Kasvu on siis ollut nopeaa, mutta se on seurannut melko hyvin kansallista kehitystä. Tampereen seudulle hakeutuu työvoimaa huomattavan paljon muualta Suomesta, joten ulkomaalaisen työvoiman kysyntä on ollut vaatimatonta myös nopean kasvun aikana. Tosin nopeasti kasvaneilla toimialoilla (kuten metalli ja rakennus) kysyntä oli ennen syksyllä 2008 alkanutta taantumaa voimakasta etenkin Tampereen seudun ulkopuolella.

Tampereen kaupunkiseudun strategiaan 2016 kirjoitetun vision mukaan ”*Tampereen kaupunkiseutu kehittää vetovoimaansa kilpailukykyisenä uutta luovan osaamisen, kulttuurin ja yritys-elämän kansainvälisenä kasvukeskuksena*” (Tampereen kaupunkiseudun strategia 2005). Yhdeksi muutoshasteeksi on nimetty ”*globaali kilpailu ihmisistä, yrityksistä ja investoinneista*”. Kansainvälisesti tunnetun kaupunkiseudun tulisi kyetä vetämään puoleensa erilaisia globaaleja (mm. yritys-, investointi-, opiskelija- ja matkailija-) virtoja. Kansainvälisyys on horisontaalinen teema eli sen toivotaan näkyvän merkittävänä kehittämisenäkökulmana avaintemojen toteuttamisessa. Kansainvälisyyden,

monikulttuurisuuden, suvaitsevaisuuden ja avoimuuden kehittämiseen olisi löydettävä seudullinen näkökulma, joka tukee myös kansainvälisen kilpailukyyn kehittämistä. (Tampereen kaupunkiseudun strategia 2005.) Monikulttuurisuus ja kansainvälistyminen nähdään voimakkaasti alueen kilpailukykyä edistävänä välineenä.

Tampereen kaupunkiseudun strategia seuraa melko tarkasti Tampereen kaupungin vuoden 2005 strategiaa. Uusi, elokuussa 2009 julkistettu *Tampere virtaa* -kaupunkistrategia (Tampereen kaupunki 2009) korvaa kuitenkin 2005 hyväksytyt *Kaikem Parea Tampere* -kaupunkistrategian (Tampereen kaupunki 2005). Vuoden 2005 strategian visiosta löytyi myös kulttuurista ja etnistä monimuotoisuutta korostava ala-kohta:

*Tampere tunnetaan kansainvälisenä kaupunkina, jonka ilmapiiri on avoin eri kansallisuuksia ja kulttuureja kohtaan. Tampere kehittää aktiivisesti hyviä etnisiä suhteita, kulttuurista monimuotoisuuttaan ja asukkaiden välistä tasa-arvoista kanssakäymistä* (Tampereen kaupunki 2005: 7).

Vuonna 2009 julkistetun strategian tarkentavista alakohdista edellisen vision monikulttuurisuus ja avoimuus puuttuvat. Toimintaperiaatteet tosin korostavat muiden työn arvostamista yli rajojen sekä tasa-vertaisuutta, mutta erityisesti monikulttuurisuutta ei mainita. Visiota tarkentavista kahdestatoista strategisesta päämäärästä ei löydy suoranaista viittauksia monikulttuurisuuteen, mutta niitä edelleen tarkentavista valtuustokauden tavoitteista ja mittareista kylläkin. Valtuustokauden tavoitteista tällaisia ovat esimerkiksi: palvelut vastaavat kuntalaisten kulttuuritaustojen moninaisuuteen (mittareina mm. kotouttamisohjelman toteutustilanne ja monikulttuurisuuden huomioon ottavat uudet käytännöt palveluissa), osaavan työvoiman saatavuus on turvattu (mittarina työperusteisen maahanmuuton edistämistoimenpiteet) ja koulutuksen kansainvälisyyttä ja työelämälähtöisyyttä on lisätty (mittareina mm. kansainvälisten vaihtoopiskelijoiden, tutkinto-opiskelijoiden, opettajien ja tutkijoiden määrä, vieraskielisen koulutuksen määrä kouluissa ja kansainvälisen koulun perustamisen tilanne).

Vaikka strategian visiossa monikulttuurisuus oli vahvemmin esillä edellisessä strategiassa, on se käytännön toteutuksessa vahvemmin läsnä uudessa strategiassa. Uusi strategia mainitsee menestymisen mahdollisuuksia heikentävänä tekijänä sen, että ulkomaan kansalaisia on muihin suuriin kaupunkeihin verrattuna vähän: maahanmuutta-

jat nähdään siis kuitenkin voimavarana ja seudulle positiivisena ilmiönä.

Tampereen toimintamallissa kaupunki tilaajana hankkii järjestämänsä palvelut niiden tuotantotavasta riippumatta ja ohjaa ja johtaa palveluntuotantoa sopimuksin. Palvelujen hankintaa ohjaa palvelujen hankintasuunnitelma, joka on valtuustokausittain laadittava tilaajalautakunnan hyväksymä strateginen ohjaus- ja johtamisväline. Suunnitelmat ovat tilaajalautakunnan johtamisen väline, joka viestii kaupungin valitsemista tuotantotavoista tuottajille ja kuntalaisille. Strategisessa johtamisjärjestelmässä ylimpänä on kaupunkistrategia, joka toimii 12 vuoden aikajänteellä ja on kaupunginvaltuuston vahvistama, tätä kaupunkistrategian pohjalta laaditaan toteutusohjelmat neljän vuoden aikajänteelle ja niistä talousarvion laatimisen perusteella palvelujen hankintasuunnitelmat jokaiselle tilaajalautakunnalle. Hankintasuunnitelmat laaditaan neljäksi vuodeksi, mutta niiden sisältöä voidaan tarkentaa vuosisuunnitelmissa.

Tampereen kaupungin vuosien 2007–2008 palvelujen hankintasuunnitelman (Tampereen kaupunki 2007) täsmennykset mainitsevat muun muassa äidinkielen, uskontojen ja suomen toisena kielenä opetuksen (6,4 % oppilaista maahanmuuttajataustaisia 2007) sekä palvelujen tarjonnassa huomioitavat määräajaksi tulevat ulkomaalaiset opiskelijat ja työntekijät sekä heidän lapsensa. Myös kansainvälisen lukiokoulutuksen sisäänotto-määrä on tarkoitus kaksinkertaistaa, mikä parantaa mahdollisuuksia ottaa vastaan kaupunkiin muuttavia ulkomaalaisia sekä parantaa tamperelaisten mahdollisuuksia kohdata kansainvälistyminen. Samoin Tampereen Ammattikorkeakoulussa kehitetään englanninkielistä koulutustarjontaa samalla kun ulkomaalaista henkilökuntaa ja opiskelijavaihtoa lisätään. Tamperelaisten korkeakoulujen ja yliopistojen yhteistä tarjontaa parantaa SITR (*Studying in Tampere Region*), joka on korkeakoulujen yhteinen palvelukonsepti. Hankintasuunnitelmien mukaan myös monikulttuurista toimintaa pyritään lisäämään kasvattamalla toiminnan kannalta olennaisten tilaisuuksien osallistujamääriä sekä relevanttien yhdistysten jäsenmääriä. Lisäksi tärkeä osa kotouttavaa työtä on eri etnisten ryhmien välisten suhteiden ylläpitäminen ja suvaitsevaisuuden lisääminen.

Monikulttuuristen sivistys- ja elämänlaatu-palvelujen kehittämistarve kasvaa sekä yleisen kansainvälistymisen että Tampereen seudulla kasvavan maahanmuuttajaväestön vuoksi. Monikulttuurisuuden nähdään vaikuttavan kaikkiin ydinprosessin palvelukokonaisuuksiin. Yksittäisenä osa-aluee-

na nousee kuitenkin esiin ikäihmisten hyvinvoinnin ylläpitämisen tai terveyden ja toimintakyvyn edistämisen hankintaohjelma, jonka yhteydessä ei mainita monikulttuurisuuteen liittyviä asioita lainkaan. Tämä on kiinnostavaa, koska juuri terveyden hoidossa asiakaskunnan monikulttuuristuminen tulee vaikuttamaan tarvittavan palvelun muotoihin. Vaikuttaakin siltä, että monikulttuurisuuteen ei ole vielä olemassa selkeää yhtenäistä näkemystä, vaan diskurssi on vasta muotoutumassa ja siirtymässä toiminannan eri osa-alueille.

Pirkanmaan liiton (2008) maahanmuuttopoliittinen ohjelma ja Tampereen kotouttamisen ohjelma (Tampereen kaupunki 2006) eroavat muista strategiapapereista siinä, että ne keskittyvät erityisesti monikulttuurisuuden hallintaan ja maahanmuuton ohjaamiseen. Sisältönsä osalta ne kattavat kaikki keskeiset kysymykset ja tarjoavat niihin selkeitä vastauksia.

Pirkanmaan maahanmuuttopoliittinen puiteohjelma (Pirkanmaan liitto 2008) voi täsmentyä myös operatiiviseksi toimintaohjelmaksi lähitulevaisuudessa, jos tarpeen. Osaavan työvoiman tarve nähdään maakunnan keskeisenä kehityspoliittisen intressinä samoin kuin integroitumista helpottavat palvelut. Integrointia edistävät toiminnot nähdään myös mahdollisuutena juurruttaa ulkomaisia osajia maakuntaan. (Pirkanmaan liitto 2008: 3.) Pirkanmaan liiton strategia-asiakirja on merkittävä, koska sen puitteissa on mahdollista kehittää muun muassa ulkomaalaisille työntekijöille kohdistettua ja ulkomaalaisen työvoiman rekrytointiin liittyvää palvelutoimintaa, jos alueen toimijat löytävät vain yhteisen näkemyksen sopivasta koordinaattorin tehtävää hoitavasta tahosta (Pihlajamaa *et al.* 2010).

Myös Tampereen kotouttamisen ohjelma (Tampereen kaupunki 2006) on keskeinen asiakirja, vaikkakin se edustaa enemmän käytännön tason suunnitelmaa kuin strategista asiakirjaa. Tässä ohjelmassa konkretisoituu kuitenkin lukuisat arkipäivän ratkaisut moninaisuuden johtamisen haasteisiin. Esiin nostetaan myös oikeudenmukaisuusnäkömymiä, kuten kotoutumissuunnitelman ulkopuolelle jäävien maahanmuuttajien palvelut. Näkemyksen mukaan heille tulisi olla tarjolla samat palvelut kuin työttömyyden perusteella palvelun saaville kotoutujille, koska kaupungin palvelujen saajia ei tulisi erotella työvoimahallinnon asiakkuuden perusteella. Erillisiä palveluita järjestetään mahdollisimman vähän, mutta palvelun tuottajan on tiedostettava maahanmuuttajille suunnattujen palveluiden vaatavuus. Monia yksityiskohtaisia parannusehdotuksia selkeisiin ongel-

miin, kuten alkuvaiheen ohjaus ja perehdyttäminen tai maahanmuuttajien äidinkieltä opettavien opettajien haasteet, nostetaan esiin. Kaiken kaikkiaan ohjelma sisältää hyvin selkeitä näkemyksiä ja kehittämisehdotuksia, joiden avulla moninaisuutta voidaan käytännössä hallita kaupungissa.

Tampereen kaupungin tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusohjelmassa todetaan keskeisenä periaatteena, että kaupunki työnantajana toimii niin, ettei työhönnotossa tai henkilöstöpolitiikassa esiinny syrjintää millään lain tarkoittamalla perusteella. Tampereen kotouttamisen ohjelmassa (Tampereen kaupunki 2006: 8) todetaan että *”muut syyt, kuten esimerkiksi uskonnollisesta tai muusta vakaumuksesta aiheutuvat syyt eivät pääsääntöisesti vaikuta kaupungin palvelutarjontaan”* eli kulttuuri nähdään osin näistä erillisenä.

Monimuotoisuus ja monikulttuurisuus eivät kovin vahvoina diskurssina näy kaupungin ylästrategioissa, mutta löytyvät osin toimeenpanevista papereista ja erityisen selkein ja toiminnallisina maahanmuuttoon liittyvistä dokumentista aivan kuten Joensuussakin. Työperäisen maahanmuuton ja opiskelijoiden houkuttelun lisääminen on toistuva teema, mutta yleensä vasta alemman tason tarkentavissa strategioissa osana muiden ”investointien” houkuttelua alueelle, eli painoarvo ei strategioista suoraan ilmene. Palveluiden tuotannossa on kuitenkin jatkuvasti läsnä diskurssi, jossa eri tavoin pyritään varmistamaan niiden oikeudenmukainen tarjonta moninaistuvalla kohderyhmälle. Monikulttuurisuusdiskurssin poissaolo voidaan nähdä myös positiivisena asiana, koska Isossa-Britanniassa tai Alankomaissa hyödynnetyn monikulttuurisuuspolitiikan ei voida sanoa onnistuneen erityisen hyvin (esim. Vertovec 2007).

Olisiko mahdollista löytää moniarvoisuudesta ja oikeudenmukaisuudesta assimilaatio–monikulttuurisuus -janan ulkopuolelta nouseva vaihtoehto, joka sopisi näitä paremmin suomalaiseen yhteiskuntaan? Kuntaorganisaatioissa tämä tarkoittaisi erilaisuuden hyväksymistä ja kykyä toimia erilaisten kaupunkilaisten tarpeiden mukaan mutta ilman erottelevaa ja osoittelevaa monikulttuurisuuden retoriikkaa. Edellä kuvattu monikulttuurisuusdiskurssin painottuminen toteuttamista lähempänä oleviin alastrategioihin sekä läpäisyperiaatteen korostaminen viittaavat tämän näkemyksen mahdollisuuteen paitsi Tampereella myös Helsingissä ja Joensuussa. Toisaalta, monimuotoisuusdiskurssin korostuminen alastrategioissa voi viitata sen tunnistamiseen käytännön todellisuudessa. Monimuotoisuutta ei kuitenkaan ilmeisesti haluta nostaa keskeisten strategisten ilmiöiden joukkoon,

joille valtaosa kuntien resursseista ohjataan.

### **Nouseeko monikulttuurisuus ja sen hallinta strategiseksi kysymykseksi?**

Strategia-asiakirjojen analyysi osoittaa, että moninaisuuden johtaminen näyttää nousseen strategisten kysymysten joukkoon pääkaupunkiseudulla ja etenkin Helsingissä, missä maahanmuuttajien määrä on jo merkittävä ja missä väestönkasvu perustuu voimakkaasti maahanmuuttajiin. On ymmärrettävää, että tällaisen ilmiön äärellä moninaisuuden johtaminen ja hallinta on strateginen kysymys ja keskeistä koko seudun sosio-ekonomisen kehityksen kannalta. Sen sijaan Tampereella tai Joensuussa tähän kysymykseen vastaaminen on enemmän hajanaisen retoriikan asteella, jos vielä sielläkään. Joitakin toimenpiteitä ja ohjelmia on tehty, mutta selkeä kokonaisvaltainen strateginen ote ilmiöön puuttuu. Todennäköisesti strateginen johtaminen on edelleen vahvasti lyhyen syklin valtuustokausiin sidottua, jolloin pitkän aikavälin otetta on vaikea luoda. Strategialla tartutaankin jo selvästi käsillä oleviin ongelmiin ennemmin kuin lähitulevaisuuden kysymyksiin. Asiakirjojen tarkastelu osoittaa, että osaamista ja näkemyksiä sekä valmiiksi luotuja suunnitelmia on tarjolla myös Tampereella ja Joensuussa, mutta niiden kääntymisen strategisen tason keskeisiksi kysymyksiksi on vielä toteutumatta. Tosiasiassa maahanmuuttajien määrä on Suomessa kasvanut vuosien 1990 ja 2008 välillä yli 500 prosentilla, joten toimenpiteitä tarvitaan. Vallitsevassa tilanteessa voikin olla kyse myös julkishallinnon reaktiivisesta toimintatavasta: poliittisella mandaatilla on vaikea tarttua tulevaisuuden strategiaan kysymyksiin, kun käytännön ongelmiakin on kasapäin ratkaisematta.

Käytännön tasolla voidaan tunnistaa kuitenkin ainakin kaksi teemaa, jotka ovat nousseet esiin eri yhteyksissä ja ovat läsnä myös ylätason ohjaavissa strategioissa: (huippu)osaajien ja osaavan työvoiman sekä ulkomaalaisten opiskelijoiden houkuttelu seudulle ja palveluiden tasapuolinen tarjoaminen kaikille kuntalaisille. Näiden teemojen ympärille on myös mahdollista rakentaa monikulttuurista lähestymistapaa käytännön tasolla.

Helsingin uusimmissa strategioissa näkyy selkeästi halu kehittää kaupunkia entistä kansainvälisemmäksi ja monikulttuurisemmäksi, kansainvälisesti vetovoimaiseksi metropoliksi. Maahanmuuttajien ja siten kulttuurisen moninaisuuden tarve talouselämässä on tuotu selkeästi esiin ja maahanmuuton kuvaa suunnataan pääkaupunkiseudulla ja erityisesti Helsingissä kohti dynaamisempaa,

työvoimapainotteista otetta. Maahanmuuttaja ei ole enää pelkästään toimenpiteiden kohde ja riski vaan myös voimavara. Monikulttuurisuuden merkityksen kasvu työperusteisten maahantulijoiden määrän lisääntyessä esiintyy näissä teksteissä varsin ongelmattona ja riskittömänä.

Yhdenvertaisuuden turvaamiseen eri etnisten ryhmien välillä tai monikulttuurisuuteen termin vahvassa mielessä (yhteisöjen oikeuksien varmistamiseen ja moninaisuuteen julkisella areenalla) ei ainakaan vielä ole kaupunkien yleisstrategioissa kiinnitetty juuri huomiota. Väestöllinen tilanne ei oletettavasti ole vielä kypsä oikeuttamaan oikeusperustaista monimuotoisuusdiskurssia strategian tasolla. Lähestymistapa on toistaiseksi ollut pragmaattinen, perustuen hyvinvointiyhteiskunta-ajatteluun: strateginen päälinja on toimeliaan liike-elämän varmistaminen ja sen varassa tuotetun vaurauden jakaminen hyvinvoinnin edistämiseksi. Tällaisissa diskursseissa maahanmuuttajia on tapana tarkastella joko instrumentaalisesti hyvinvoinnin tuottajina (työvoimana) tai potentiaalisena uhkana, jota on ulkoapäin hallittava palveluntarjonnalla ja koulutuksella. Yhdenvertaisuusdiskurssi antaisi maahanmuuttajille enemmän toimijuutta kuin hyvinvointi- tai kilpailukykydiskurssi.

Joensuussa ja Tampereella näkyy selvästi maahanmuuttokysymysten marginalisointi ja eristäminen omaksi alueekseen, omien erillisstrategioiden ja ohjelmien alle. Kaupunkien päästrategian prioriteetteihin eivät monimuotoisuusdiskurssit laajemminkaan käsitettyinä ole vielä tahtoneet mahtua, lukuun ottamatta tarkentavaa mainintaa monikulttuurisesta ja etnisestä kaupungista Tampereen edellisen strategian vision tarkennuksessa tai Joensuun uusimman päästrategiaan mukaan otetusta vastuullisen ja hyvinvoivan kuntalaisen kuvaukseen kuuluvasta monikulttuurisuuden ja suvaitsevaisuuden edistämisvaateesta.

Asiakirjojen valossa Tampereella ja Joensuussa (vrt. Helsinki) paikallisyhteisö näyttäytyy melko muuttumattomana ja homogeenisena, jopa siinä määrin että monimuotoisuus jää päästrategiassa ja asiakirjoissa laajemminkin hyvin näkymättömäksi. Toisaalta alastrategioiden asennekasvatus ja erikielinen koulutus viittaavat myös paikallisväestön vastaanottovalmiuksien kehittämiseen. Tavoiteltavimpana toimintakenttänä esittäytyy kautta linjan taloudellinen ulottuvuus ja vahvasti osaamista ja kansainvälisiä liikesuhteita korostava toiminta. Myös Joensuu ja Tampere kuitenkin monimuotoistuvat ja ajatus ulkomaisen työvoiman rekrytoimisesta paikkaamaan osajavajetta on esillä ainakin alastrategioissa ja niiden tarkennuksissa. Kaupun-

geilla on siis tarvetta ryhtyä toimenpiteisiin, jotta monimuotoisuus saadaan nostettua näkyvämmälle sijalle seudun tulevaisuutta hahmottavien strategioiden tulevaisuuskuvuissa. Tulevaisuuden haasteena kaupungeilla on ratkaista ikääntyvän väestön tarpeisiin ja palveluiden riittävyteen liittyvät kysymykset. Paitsi työperusteisia muuttajia, tarvitaan kuntasektorille lisätyövoimaa jo olemassa olevista reserveistä. Alueelle asettuneiden ulkomaalais-taustaisten henkilöiden koulutus- ja työllisyyskysymyksistä on huolehdittava ja nostettava myös heidät paremmin näkyville kaupungin strategioissa kaupungin asukkaina, eikä pelkästään palvelujen käyttäjinä (mm. työntekijöinä ja veronmaksajina). Suomella ja Suomen kaupunkiseuduilla on edelleen mahdollisuus pyrkiä välttämään Euroopassa tehdyt virheet maahanmuuttopolitiikassa, mutta tämä vaatii asian nostamista strategiselle tasolle ja sen resursointia. Osaamista ja näkemyksiä myös Tampereella ja Joensuussa vaikuttaa asiakirjojen perusteella jo olevan.

#### Alaviitteet

1. Artikkelin on syntynyt osana laajempaa tutkimushanketta *Sulkeutuuko Suomi? Kulttuurien välinen vuorovaikutus kohtaamisen areenoilla 2008–2010*. Kiitämme hankkeen johtajaa professori Pirkko Pitkäästä Tampereen yliopistosta sekä kaikkia hankkeessa mukana työskenteleviä tuesta ja ideoista. Hanketta rahoittavat Suomen Akatemia (SA121626), Kuntaliitto sekä opetus- ja kulttuuriministeriö. Haluamme kiittää *Alue ja Ympäristö* -lehden nimettömiä arvioijia ja päätoimittajaa hyödyllisistä kehittämissuhteista.
2. Pääkaupunkiseutu (Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen) sekä Järvenpää, Nurmijärvi, Tuusula, Kerava, Mäntsälä, Pornainen, Hyvinkää, Kirkkonummi, Vihti ja Sipoo.
3. Yhtenä mielenkiintoisena päämääränä mainitaan maahanmuuttajatyövoiman lisäämisen kaupunkikonsernin henkilöstössä kohti heidän osuuttaan väestöstä.
4. Lainausmerkkien sisällä oleva osa on Joensuun kaupungin (2005) *Kasvatavat siivet* -kaupunkistrategian slogan.
5. Suuri hyppäys edellisuoden luvusta (57 677) johtuu toteutuneista kuntaliitoksista.
6. Joensuun seutukuntaan kuului vuonna 2009 Iломantsi, Joensuu, Kontiolahti, Outokumpu, Liperi ja Polvijärvi. Vuoden 2010 alusta mukaan tuli myös Juuka.
7. Vuoden 2009 lopussa Joensuussa oli Väestötietokeskuksen tietojen mukaan ulkomaan kansalaisia 1415, joka on noin 2 prosenttia kaupungin väestöstä. Joensuu on kasvanut viime vuosina kuntaliitosten myötä, mutta valtaosa maahanmuuttajista asuu niin sanotun keskustaajaman alueella, jossa ulkomaan kansalaisten määrä muodostaa noin 3 prosenttia asukkaista.

#### Lähteet

- Chiapello Eve & Fairclough, Norman (2002). Understanding the new management ideology: a transdisciplinary contribution from critical discourse analysis and the new sociology of capitalism. *Discourse & Society* 13:2, 185–208.
- Dunn, Kevin, Thompson, Susan, Hanna, Bronwyn, Murphy, Peter & Burnley, Ian (2001). Multicultural policy within local government in Australia. *Urban Studies* 38:13, 2477–2494.
- Entzinger, Han & Biezeveld, Renske (2003). *Benchmarking in immigrant integration. Report for the European Commission*. 28.4.2008, [http://ec.europa.eu/justice\\_home/funding/2004\\_2007/doc/study\\_indicators\\_integration.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/funding/2004_2007/doc/study_indicators_integration.pdf)
- Fairclough, Norman (2003). *Analyzing discourse and text: textual analysis for social research*. Routledge, London.
- Fairclough, Norman (2005). *Critical discourse analysis*. 7.9.2009, [www.ling.lancs.ac.uk/staff/norman/critdiscanalysis.doc](http://www.ling.lancs.ac.uk/staff/norman/critdiscanalysis.doc)
- Fairclough, Norman, Jessop, Bob & Sayer, Andrew (2004). Critical realism and semiosis. Teoksessa Joseph, Jonathan & Roberts, John Michael (toim.) *Realism discourse and deconstruction*. Routledge, London, 23–42.
- Favell, Adrian (2001). Integration policy and integration research in Europe: a review and critique. Teoksessa Aleinikoff, Thomas Alexander & Klusmeyer, Douglas (toim.) *Citizenship today: global perspectives and practices*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C., 349–399.
- Gerometta, Julia, Häussermann, Martmut & Longon, Giulia (2005). Social innovation and civil society in urban governance: strategies for an inclusive city. *Urban Studies* 42:11, 2007–2021.
- Glick Schiller, Nina, Çağlar, Ayşe & Guldbrandsen, Thaddeus C. (2006). Beyond the ethnic lens: locality, globality, and born-again incorporation. *American Ethnologist* 33:4, 612–633.
- Grillo, Ralph (2001). *Transnational migration and multiculturalism in Europe. Transnational communities programme. WPTC-0-08*. Working paper series. University of Oxford. 12.5.2010, [http://www.transcomm.ox.ac.uk/working\\_papers.htm](http://www.transcomm.ox.ac.uk/working_papers.htm)
- Hammar-Suutari, Sari & Koponen, Riitta-Liisa (2007). *Kulttuurisesti monimuotoistuva Joensuu. Ohjelma vuosille 2007–2012*. Joensuun yliopiston täydennyskoulutuskeskus, Joensuu.
- Helin, Heikki (2008). *Tapausten kulku. Valtionosuus- ja verouudistukset ja uudistussuunnitelmat 1990–2006 ja valtion toimenpiteiden vaikutus kuntien talouteen*. Helsingin kaupungin tietokeskus, tutkimuksia 2008:4.
- Helsingin kaupungin tietokeskus (2008). *Helsingin seudun suunnat 1/2008*. 31.7.2008, [http://www.hel2.fi/tietokeskus/julkaisut/pdf/08\\_02\\_29\\_suunnat\\_1\\_08.pdf](http://www.hel2.fi/tietokeskus/julkaisut/pdf/08_02_29_suunnat_1_08.pdf)

- Helsingin kaupungin tietokeskus (2010). *Vieraskielisen väestön ennuste Helsingin seudulla 2010–2030*. Helsingin kaupungin tietokeskus, Espoon kaupungin kehittämis- ja tutkimusyksikkö, Vantaan kaupunki, tietopalveluyksikkö. 24.5.2010. [http://www.hel2.fi/tietokeskus/julkaisut/pdf/10\\_03\\_30\\_Tilastoja\\_muut\\_julkaisut\\_Vuori.pdf](http://www.hel2.fi/tietokeskus/julkaisut/pdf/10_03_30_Tilastoja_muut_julkaisut_Vuori.pdf)
- Helsingin kaupunki (2008). *Helsingin kansainvälisen toiminnan strategia*. 23.5.2010, [http://www.hel2.fi/ajankohtaista/Halke/Kv\\_strategia.pdf](http://www.hel2.fi/ajankohtaista/Halke/Kv_strategia.pdf)
- Helsingin kaupunki (2009). *Kaupunginvaltuuston hyväksymä Strategiaohjelma 2009–2012*. 23.7.2009, <http://www.hel2.fi/taske/julkaisut/2009/Strategiaohjelma.pdf>
- Ireland, Patrick (2007). *Immigration, integration and everyday life in Europe's neighbourhoods*. Esitelmäpaperi työryhmässä Everyday Life in World Politics and Economics. Centre for International Studies, LSE, Lontoo 11.5.2007.
- Itä-Suomen lääninhallitus (2007). *Itä-Suomen lääninhallituksen sivistysosaston maahanmuuttopolitiittinen ohjelma*. Julkaisu n:o 138. 24.5.2010, [http://www.poliisi.fi/lh/biblio.nsf/05DA1000417A443CC225739B00488A38/\\$file/Maahanmuuttopolitiittinen%20ohjelma.pdf](http://www.poliisi.fi/lh/biblio.nsf/05DA1000417A443CC225739B00488A38/$file/Maahanmuuttopolitiittinen%20ohjelma.pdf)
- Jessop, Bob (2002). Liberalism, neoliberalism and urban governance: a state-theoretical perspective. *Antipode* 34:2, 452–472.
- Joensuun kaupunki (2005a) *Kasvavat siivet – Joensuun kaupunkistrategia vuoteen 2012*. Joensuun kaupunginvaltuusto, kesäkuu 2005. (Poistettu Joensuun kaupungin sivuilta.)
- Joensuun kaupunki (2005b). *Joensuun kaupungin koulutus-toimen strategia 2005–2008*. 24.5.2010. <http://www.jns.fi/Resource.phx/sivut/sivut-jns/hallinto/strategiat/index.htm>
- Joensuun kaupunki (2006). *Kasvavat siivet – Henkilöstöstrategia 2006–2009*. 24.5.2010, <http://www.jns.fi/Resource.phx/sivut/sivut-jns/hallinto/strategiat/index.htm>
- Joensuun kaupunki (2007). *Joensuun kaupunkistrategian tarkennus (2007)*. Joensuun kaupunginvaltuusto, heinäkuu 2007. (Poistettu Joensuun kaupungin sivuilta.)
- Joensuun kaupunki (2009a) *Kantavat siivet – Joensuun kaupungin päästrategia vuoteen 2015*. Joensuun kaupunginvaltuusto, kesäkuu 2009. 24.5.2010, <http://www.jns.fi/Resource.phx/sivut/sivut-jns/hallinto/strategiat/index.htm>
- Joensuun kaupunki (2009b). *Kasvavat kansainväliset siivet – Joensuun kaupungin kansainvälisyysstrategia vuoteen 2012*. 24.5.2010, <http://www.jns.fi/Resource.phx/sivut/sivut-jns/hallinto/strategiat/index.htm>
- Joensuun kaupunki (n.d.). *Joensuun kaupungin koulutus-toimen maahanmuuttajaopetuksen tilanne keväällä 2008 ja siihen liittyvät kehittämiskohteet* (painamaton).
- JOSEK=Joensuun seudun kehittämissyhtiö (2007). *Joensuun seudun elinkeino-ohjelma 2007–2010*. 24.5.2010. [http://www.josek.fi/kuvat/file/josek\\_ekeohjelma\\_web.pdf](http://www.josek.fi/kuvat/file/josek_ekeohjelma_web.pdf)
- Löytty, Olli (2008). *Matillinen butu ja muita kirjoituksia kulttuurien kohtaamisesta*. Teos, Helsinki.
- Pihlajamaa, Elina, Raunio, Mika & Karppi, Ilari (2010). *Työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelut Pirkanmaalla. Kehityksen suunta, haasteet ja mahdollisuudet*. Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen julkaisuja 1/2010.
- Pirkanmaan liitto (2008). *Pirkanmaan maahanmuuttopolitiittinen puiteohjelma*. Pirkanmaan liiton julkaisu B 109, Tampere. 24.5.2010, [http://www.pirkanmaa.fi/fileadmin/pirkanmaa/pdf/maahanmuutto\\_01.pdf](http://www.pirkanmaa.fi/fileadmin/pirkanmaa/pdf/maahanmuutto_01.pdf)
- Pohjois-Karjalan maakuntaohjelma 2007–2010* (2007). 24.5.2010, <http://www.pohjois-karjala.fi/dman/Document.phx?documentId=fp02407144222525&cmd=download>
- Pääkaupunkiseudun neuvottelukunta (2004). *Pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelman visio ja strategia*. 24.5.2010, <http://www.hel2.fi/pks-neuvottelukunta/liitteet/liivisio.pdf>
- Qadeer, Mohammad A. (1994). Urban planning and multiculturalism in Ontario Canada. Teoksessa Thomas, Huw & Krishnarayan, Vijay (toim.) *Race equality and planning*. Avebury, Aldershot, 187–200.
- Raunio, Mika, Pihlajamaa, Elina & Carroll, Hanna (2009). *Työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelut: ulkomaalaisen osaamisen kanava Suomen elinkeinoelämään*. Helsingin kaupungin tietokeskus, tutkimuksia 3/2009.
- Salmenhaara, Perttu (2008). Henkistä pääomaa ja luottamusta kotoutumiseen. Hallituksen maahanmuuttopolitiittinen ohjelma, 2006. Teoksessa Helander, Mika (toim.) *Going global: ay-liikkeen menestysresepti globaalissa ajassa?* Minerva, Jyväskylä, 223–247.
- Sandercock, Leoni & Attili, Giovanni (2009, toim.). *Where strangers become neighbours. Integrating immigrants in Vancouver*, Canada. Springer, Dordrecht.
- Sotara, Markku & Kosonen, Kati-Jasmin (2004). Strategia-rituaaleja koneistoyhteiskunnassa vai dynaamisia prosesseja tietämystaloudessa. Teoksessa Sotara, Markku & Kosonen, Kati-Jasmin (toim.) *Yksilö, kulttuuri, innovaatioympäristö. Avauksia aluekehityksen näkymättömään dynamiikkaan*. Tampere University Press, Tampere, 17–34.
- Sotara, Markku (1996). *Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohdista*. Finnpublishers, Tampere.
- Säävälä, Minna (2008). *Vertaileva selvitys Berlinin, Kööpenhaminan, Oslon, Rotterdamin ja Tukholman monikulttuurisuusstrategioista*, Julkaisematon selvitys, Helsingin kaupunki.
- Tampereen kaupunki (2005). *Kaikem parea Tampere. Tampereen tasapainoinen kaupunkistrategia vuoteen 2016*. 23.5.2010, [http://www.tampere.fi/tiedostot/58f5pF51f/kaupunkistrategia\\_2005-2016.pdf](http://www.tampere.fi/tiedostot/58f5pF51f/kaupunkistrategia_2005-2016.pdf)
- Tampereen kaupunki (2006). *Tampereen kotouttamisen ohjelma (2006)*. 23.5.2010, <http://www.tampere.fi/tiedostot/5IVOKGWEh/koto-ohjelma.pdf>
- Tampereen kaupunki (2007). *Tampereen kaupungin palvelujen hankintasuunnitelma*. 23.5.2010, <http://valma.tampere.fi/selau:tk=71&cid=30>
- Tampereen kaupunki (2009). *Tampere virtaa –kaupunkistrategia*. 23.5.2010, [http://www.tampere.fi/material/attachments/5kC1W6Z6K/Tampereen\\_kaupunkistrategia.pdf](http://www.tampere.fi/material/attachments/5kC1W6Z6K/Tampereen_kaupunkistrategia.pdf)
- Tampereen kaupunkiseudun strategia 2016 (2005). 24.5.2010, [www.tampere.fi/tiedostot/5aEhIGXsR/Tampereen\\_kaupunkiseutu\\_2016.pdf](http://www.tampere.fi/tiedostot/5aEhIGXsR/Tampereen_kaupunkiseutu_2016.pdf)
- Tilastokeskus (2009). *Väestötalastot*. 12.5.2010, <http://www.tilastokeskus.fi>
- Työministeriö (2006). *Hallituksen maahanmuuttopolitiittinen ohjelma*. Työhallinnon julkaisu 371.
- Vaara, Eero, Sorsa, Virpi & Pälli, Pekka (2007). *Strategian sosiaaliset ja diskursiiviset käytännöt kaupunkiorganisaatioissa: kriittinen diskursianalyysi strategiadokumentista*. Esitelmä Sosiologipäivillä 23.–24.3.2007, Turku. 7.9.2009, <http://>

[www.soc.utu.fi/laitokset/sosiologia/sosiologipaivat2007/diskurssi\\_ja\\_kaytanta.html#1](http://www.soc.utu.fi/laitokset/sosiologia/sosiologipaivat2007/diskurssi_ja_kaytanta.html#1)

Vertovec, Steven (2007). Superdiversity and its implications. *Ethnic and Racial Studies* 30:6, 1024–1054.

Ylänkö, Maaria (2000). Kansainvälistymisen kahdet kasvot

– muuttoliikkeet ja kulttuurien globalisaatio. Teoksessa Trux, Marja-Liisa (toim.) *Aukeavat ovet – kulttuurinen monimuotoisuus Suomen elinkeinoelämässä*. WSOY, Helsinki, 21–84.