

DYNAAMISET KYVYKKYYDET MAAHANMUUTTOJÄRJESTELMÄN UUDISTAMISESSA

Järjestelmä viitekehystenä pyrkii siirtämään huomiota vastaanottavan yhteiskunnan ydintoimijoihin maahanmuuttoa ja monimuotoistumista toteuttavina toimijoina. Ratkaisuja lähes kaikkiin esitettyihin haasteisiin ja mahdollisuuksiin on ollut tarjolla jo pitkään, mutta kyvykkyys omaksua ja kiinnittää niitä olemassa oleviin yhteiskunnan järjestelmiin on edelleen osin hukassa.

Avainsanat: Maahanmuuttojärjestelmä, dynaamiset kyvykkyudet, orkestrointi

MIKA RAUNIO

Erikoistutkija | Siirtolaisuusinstituutti

Kuva: OpenAI, Sora.



Muuttoliikettä käsittelevässä tutkimuskirjallisuudessa järjestelmän viitekehystä on käytetty karkeasti yksinkertaistaen kahdella tavalla. *Muuttoliikejärjestelmä* viittaa tarkasteluun, joka keskittyy erityisesti alueiden välisten pysyvissäluonteisten muuttovirtojen rakenteeseen ja vaikutuksiin (esim. Bakewell 2024). *Maahanmuuttojärjestelmä* viittaa yleensä vastaanottavan maan maahanmuuttohallinnon analyysiin. (esim. Charsley & Wray 2023). Tässä artikkelissa esitetty lähestymistapa kiinnittyy ensin mainittuun keskusteluun tarkastelemalla muuttoliikkeen yhteyttä yhteiskunnalliseen kehitykseen ja jälkimmäiseen tarkastelemalla erityisesti vastaanottavan alueen toimijoita. Lähestymistapa kuitenkin eroaa molemmista edellä mainituista viitekehyksistä merkittävästi ja tarjoaa uudenlaisen tavan tarkastella maahanmuuttoa systeemisestä näkökulmasta. Uusista näkökulmista keskeisimmät ovat 1) maahanmuuton ymmärtäminen ensisijaisesti vastaanottavan alueen järjestelmien tuottamana toimintana, 2) järjestelmän ydintoimijoiden – eli tässä työnantajien – roolin korostaminen maahanmuuton hallinnon sijaan, sekä 3) itse järjestelmän muutoksen ja sen muutokkyvykkyuden asettaminen kysymyksenasettelun keskiöön maahanmuuttajien sopeutumisen tai maahanmuuton vaikutusten sijaan.

Maahanmuuttojärjestelmä nähdään tässä siis osana vastaanottavan yhteiskunnan toimijoiden ja järjestelmien toimintaa. Varsinaista itsenäistä maahanmuuttojärjestelmää ei ole olemassa, koska yksikään järjestelmä ei ole olemassa organisoidakseen ihmisten siirtymistä maasta toiseen tai kiinnittääkseen ulkomaalaisia vastaanottaviin järjestelmiin. Esimerkiksi ulkomailta tapahtuva työvoiman tai opiskelijoiden rekrytointi, tai pyrkimykset kiinnittää tulijoita yhteiskuntaan eri tavoin, liittyvät aina johonkin yhteiskunnalliseen järjestelmään (taloudelliseen, poliittiseen, sosiaaliseen, jne.) ja sen ydintoimijoiden varsinaiseen tehtävään. Tässä artikkelissa maahanmuuttojärjestelmän rakentumista tarkastellaan erityisesti yhteiskunnan arvонуontijärjestelmän ja sen ydintoimijoiden eli työnantajien näkökulmasta. Maahanmuuton hallinto pyrkii osaltaan ohjaamaan kansainvälistyvän ja monimuotoistuvan arvонуontijärjestelmän kehitystä, mutta muutoksen ytimessä ovat ulkomailta rekrytoivat ja monimuotoisia työyhteisöjä johtavat työnantajat.

Muutoksen ja sen hallinnan ymmärtäminen on tärkeää, koska suomalainen työelämä on kansainvälistynyt ja monimuotoistunut kohtalaisen nopeasti. Vuonna 2024 ulkomaalaistaustaisten työntekijöiden osuus oli yli kymmenen prosenttia kaikista työllisistä työntekijöistä Suomessa. Osuus on yli kaksinkertaistunut viimeisen 15 vuoden aikana. Vuosittain työmarkkinoille saapuvista työnteki-

Tämä teos on lisensoitu Creative Commons Nimeä 4.0 Kansainvälinen -käyttöluvalla. Tarkastele käyttöluvaa osoitteessa: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



**Varsinaista itsenäistä
maahanmuuttojärjestelmää
ei ole olemassa,
koska yksikään järjestelmä
ei ole olemassa
organisoidakseen
ihmisten siirtymistä maasta
toiseen tai kiinnittääkseen
ulkomaalaisia vastaanottaviin
järjestelmiin.**

jöistä vielä huomattavasti suurempi osa on suoraan ulkomailta rekrytoitavia tai suomesta rekrytoitavia ulkomaalaisia tai ulkomaalaistaustaisia henkilöitä. Keskeinen haaste ei ole niinkään ulkomaalaistaustaisten henkilöiden määrän tai osuuden kasvattaminen työmarkkinoilla, vaan arvонуontiprosessien laadun parantaminen. Ulkomaalaisten ja ulkomaalaistaustaisten työntekijöiden osuuden kasvaessa työntantajien on varmistettava kyvykkyytensä toteuttaa ydintehtävänsä, eli luoda osaamisesta arvoa yhdenvertaisesti ja tuottavasti myös tässä uudessa tilanteessa. Haaste ei ole tärkeä vain yhdenvertaisuuden näkökulmasta, vaan myös Suomen talouden tuottavuuden ja arvонуontikyvyn näkökulmasta, joka ei ole viimeisen vuosikymmenen aikana kehittynyt kovinkaan suotuisasti.

Arvонуontijärjestelmä maahanmuuton ja kotoutumisen organisoijana

Järjestelmä viitekehyksenä siirtää huomiota maahanmuuton todellisiin ydintoimijoihin ja keskeisiin yhteiskunnallisiin järjestelmiin, pois arvopohjaisesta identiteettikeskustelusta ja politiikasta. Samalla se siirtää huomion ihmisisten motiiveista hakeutua Suomeen, organisaatioiden kyvykkyyteen tuoda ihmisiä Suomeen, sekä tulijoiden kotoutumisen edistämisestä organisaatioiden vastaanottokyvykkyden kehittämiseen. Ilman ulkomailta rekrytoivia organisaatioita suurin osa maahanmuutosta jäisi toteutumatta. Työntantajat ja oppilaitokset aktiivisesti tuottavat työ- ja opiskeluperäisen sekä heidän perheenjäsentensä maahanmuuton. Työntantaja- ja koulutusorganisaatioiden käytännöt vaikuttavat huomattavasti myös siihen, miten yhdenvertaisesti organisaatioissa työskentelevät tai opiskelevat maahan muuttaneet henkilöt kiinnittyvät paitsi arvонуontiin, myös niiden yhteisöihin ja yhteiskuntaan laajemmin. Työntantaja- ja koulutusorganisaatiot ovat siis paitsi osaamisperusteisen, myös koko maahanmuuttojärjestelmän ydintoimijoita. Yksinkertaistaen tulijoita maahan ohjaava ja vastaanottava maahanmuuttojärjestelmä koostuu näiden ja monien muiden toimijoiden käytännöistä, jotka tuottavat tai hallinnoivat ihmisten kansainvälistä liikkuvuutta ja sen luomaa monimuotoisuutta.

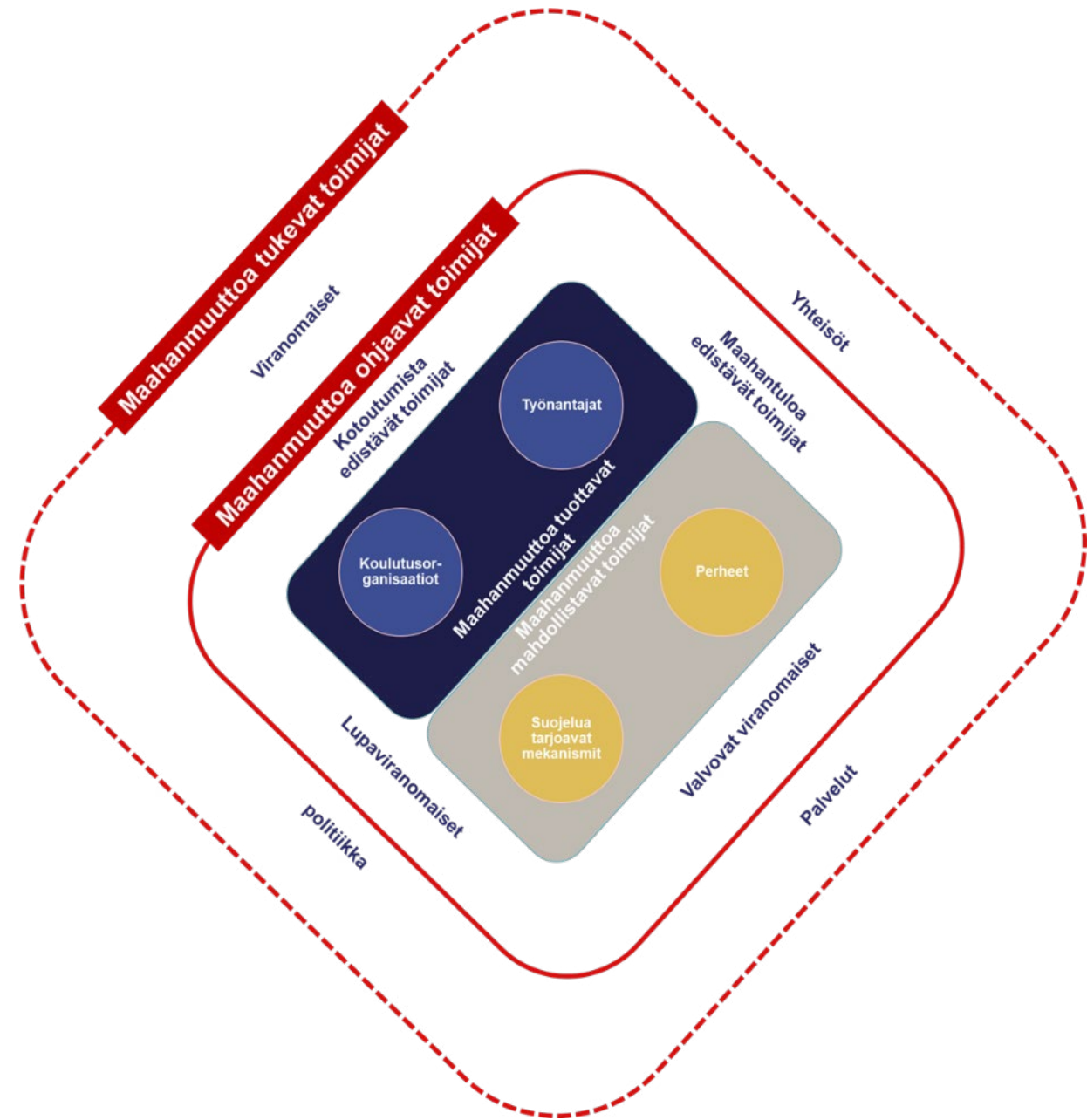
Työntantajien kohdalla näitä käytäntöjä ovat erityisesti rekrytointi ulkomailta tai ulkomaalaistaustaisten rekrytointi Suomesta sekä monimuotoisen työyhteisön johtaminen. Käytännön tasolla työntantajat rekrytoivat ihmisiä, hankkivat muita resursseja ja organisoivat näiden toiminnan erilaisiksi tuotanto- tai palveluprosesseiksi, joissa luodaan monenlaista (taloudellista, sosiaalista jne.) arvoa sekä asiakkaille että omistajille. Kyse ei ole kuiten-

kaan vain yksittäisistä työntantajista, vaan laajemmin työntantajien muodostamista arvонуontijärjestelmästä. Järjestelmiä voidaan rajata esimerkiksi toimialakohtaisesti, alueellisesti tai kansallisesti. Yhteiskunnallisen kehityksen ja yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta arvонуontijärjestelmän muutoksessa on kyse ennen kaikkea kansallisen ja kulttuurisesti homogeeniselle työvoimalle luodun järjestelmän kansainvälistämisestä ja muokkaamisesta paremmin palvelemaan monimuotoisempaa väestöä. Muutosta on pyritty edistämään pääosin opastamalla ja kannustamalla maahan saapuvia ihmisiä toimimaan kuten vastaanottava järjestelmä edellyttää. On kuitenkin todennäköistä, että globaalit inhimilliset resurssit eivät laajamittaisesti pyri mukautumaan juuri suomalaisten työmarkkinoiden tarpeisiin. Näin ollen on tarkoituksenmukaista korostaa myös Suomessa toistaiseksi vähemmän systemaattisesti sovellettua lähestymistapaa eli kehittämään vastaanottavan järjestelmän ja sen ydintoimijoiden kyvykkyyttä hyödyntää entistä kansainvälisempää ja monimuotoisempaa työvoimaa.

Arvонуonti on tässä yhteydessä perusteltu lähtökohta järjestelmän määrittelylle, koska työntantajat eivät rekrytoi ihmisiä työllistämisen vuoksi, vaan saadakseen soveltuvaa osaamista arvонуontiprosessiin. Arvонуonti voi siis tapahtua monenlaisissa puitteissa, mutta se on aina työntantajan tavoite. Esimerkiksi puhdas voitontavoittelu ohjaa joitakin työntantajia, mutta toisinaan ne osallistuvat jopa sosiaalisiin projekteihin, joissa rekrytoinnin tavoite voi olla esimerkiksi vaikeasti työllistyvien henkilöiden tukeminen. Työntantajien näkökulmasta keskeinen kysymys on, muuttuuko arvонуonti, kun inhimilliset voimavarat kansainvälistyvät ja monimuotoistuvat. Jos muuttuu, millä tavalla organisaation toimintatapoja on muutettava, jotta arvонуontikyky säilyy tai paranee. Toisin sanoen, miten rekrytoinnin ja johtamisen käytäntöjä on uudistettava.

Arvонуontijärjestelmä kiinnittyy maahanmuuttoon kuitenkin monien muidenkin järjestelmien ja niiden toimijoiden kautta. Esimerkiksi:

- Koulutusjärjestelmän ydintoimijat eli oppilaitokset lisäävät ulkomaalaisten opiskelijoiden määrää, samalla kun Suomessa asuvien ulkomaalaistaustaisten opiskelijoiden osuus on kasvanut. Muutosta edistäviä käytäntöjä ovat esimerkiksi korkeakoulujen kansainväliset opinto-ohjelmat, toisen asteen oppilaitosten ulkomailta tapahtuva opiskelijarekrytointi, erityiset maahanmuuttajakoulutukset tai huonosti suomea puhuville tarkoitetut englanninkieliset lukio-



Kuva 1. Maahanmuuttojärjestelmän muodostavat sitä tuottavat (arvонуonti, koulutus) ja mahdollistavat (oikeus) yhteiskunnalliset järjestelmät sekä järjestelmien ydintoimijat ja niitä ohjaamaan tai välillisemmin tukemaan pyrkivät toimijat.

opinnot. Työnantajien kannalta ulkomaalaistaustaisen työvoiman tarjonta muokkautuu koulutusjärjestelmän valintojen myötä.

- Oikeusjärjestelmän ydintoimijoita ovat lakeja säätävät hallitus ja eduskunta sekä lakeja muotoilevat ministeriöt. Maahanmuuton osalta erityisesti sisäasiainministeriö ja sen alaiset maahanmuuttovirasto ja poliisi sekä aluehallintovirastot, ovat keskeisiä lupien myöntämisen ja valvonnan toimeenpanon kannalta. Työntekijöiden ja kaikkien maahan muuttaneiden asemaa Suomessa ohjaavat maahantulon ja maassaolon ehdot ja lait, lupajärjestelmät ja niiden valvontaan liittyvät käytännöt. Oikeusjärjestelmä myös hallinnoi suojeluperusteista maahanmuuttoa, noudattaessaan niitä kansainvälisiä sopimuksia, joiden perusteella voi maahan saapua. Se ei kuitenkaan tuota maahanmuuttoa, kuten edellä mainitut koulutus- tai arvonluontijärjestelmät.
- Muutkaan järjestelmät eivät varsinaisesti tuota tai hallinnoi maahanmuuttoa, vaan sopeuttavat toimintaansa jo maahan muuttaneisiin. Keskeinen järjestelmä vastaanottamisen kannalta on sosiaaliturvajärjestelmä. Suomalainen sosiaaliturvajärjestelmä koostuu toimeentuloa turvaavista etuuksista ja tuista, sosiaali- ja terveyspalveluista sekä työllisyyspalveluista. Sosiaaliturvaan liittyvät paitsi maahan muuttaneiden saamat etuudet ja niiden rajoitukset myös kotoutumista edistävät työllisyyspalvelut. Kotoutumisen edistäminen pyrkii ohjaamaan ihmisiä kohti arvonluonti- tai koulutusjärjestelmän prosesseja.

Sekä muuttoliike että tulijoiden sitoutuminen vastaanottaviin yhteisöihin syntyy siis suurelta osin näiden yhteiskunnallisten järjestelmien ja erityisesti niiden ydintoimijoiden tuottamina, ei niinkään yksittäisten ihmisten muuttopäätöksiin perustuvina tapahtumina tai valintana siitä, mihin yhteisöön ja miten he päättävät kiinnittyä.

Katse maahanmuuttojärjestelmän hallinnosta ydintoimijoihin

Järjestelmäviitekehys auttaa kohdentamaan tarkastelun myös järjestelmien ydintoimijoihin. Esimerkiksi arvonluontijärjestelmän kohdalla työnantajat paitsi rekrytoivat ihmisiä suoraan ulkomailta,

ne usein myös ohjaavat muuttoa tietyllä maantieteellisellä alueella Suomen sisällä ja määrittävät monelta osin myös sen, mistä ja millaista maahanmuuttoa Suomeen saapuu. Ydintoimijat myös vastaanottavat tulijat ja tarjoavat ensisijaisen kiinnostuksen suomalaisen yhteiskuntaa ja kotoutumiseen. Työnantajien rekrytoinnin kanavat sekä työyhteisön johtaminen ovat näin ollen parhaimmillaan keskeinen osa kaksisuuntaisen kotoutumisen edistämistä. Ne määrittelevät suurelta osin myös sen, onko tulijan asema organisaatiossa yhdenvertainen ja kohtelu oikeudenmukaista. Tämä määrittelee pitkälti myös tulijan mahdollisuudet menestyä suomalaisessa yhteiskunnassa erityisesti urakehityksen osalta. Järjestelmän muutosta tarkasteltaessa on siis tarkoituksenmukaista kohdistaa analyysi sen ydintoimijoihin.

Ydintoimijoiden ympärillä voidaan nähdä järjestelmän toinen kehä ja ohjaavat toimijat. Myös maahanmuuton hallinto ja monet työntäjille ja työntekijöille suunnatut palvelut vaikuttavat siihen, miten kansainvälinen rekrytointi toteutuu ja ulkomaalaistaustainen henkilö kiinnittyy arvonluontijärjestelmään. Niiden merkitys on kuitenkin ensisijaisesti ohjaava, kun taas työnantajien toiminta muokkaa ihmisten arkea käytännössä päivittäisen toiminnan kautta. Hallinto voi kyllä estää ja rajoittaa maahanmuuttoa tai maahan jäämistä ja joissakin tapauksissa myös työntekoa, mutta ne eivät varsinaisesti organisoivat ja toteuta arvonluontiin tai yhteisöihin kiinnittymiseen liittyviä prosesseja, kuten vastaanottavat yhteisöt. Hallinnon toimijat pyrkivät kuitenkin sääntelemällä tai palveluja tuottamalla ohjaamaan tätä kehitystä.

Ohjaavaa hallintoa edustavat monet ulkomaa-laisten asemaan ja yhdenvertaisuuteen sekä työvoiman rekrytointiin ja työnantajana toimimiseen liittyvät lait ja säädökset sekä niiden toimeenpano ja valvonta. Maahantulon ja maassa oleskelun ehdot, prosessien nopeudet tai työntekijöiden oikeuksien toteutuminen ovat sääntelyn ydintä. Ohjaavia palveluita ovat puolestaan monet kansainvälistä rekrytointia, jo Suomessa olevien ulkomaalaistaustaisten rekrytointia tai yhdenvertaisten urapolkujen kehittymistä tukevat yksityiset tai julkiset palvelut (esim. monikulttuurisuusjohtamiseen, asettautumiseen, suomen kielen opetukseen tai neuvontaan liittyvät palvelut). Myös esimerkiksi oppilaitosten työelämänyhteistyö, työttömien työnhakijoiden työllistymisen edistäminen tai maahan muuttaneiden ohjauspalvelut sekä näitä kehittävät ohjelmat voidaan nähdä toimintaa ohjaavina palveluina. Nämä palveluiden tuottajat linkittyvät vahvasti arvonluonti- ja/tai koulutusjärjestelmään ja usein myös kansalliseen politiikkaan.

Selitystä vaatimattomalle leviämiselle voi etsiä järjestelmän muutoksen kolmannelta elementistä; toimijoiden muutoskyvykkyydestä ja rakenteita muuttavasta toimijuudesta.

Maahan saapumisen kanavista huolimatta (työ, koulutus, perhe, suojelu), arvonluontiin osallistuminen on pääsääntöisesti sekä tulijoiden että vastaanottavan yhteiskunnan tavoite. Vaikka vain työperusteinen maahanmuutto on välittömästi arvonluontijärjestelmän eli työnantajien tuottamaa, myös muiden kanavien kautta saapuneet henkilöt sekä vastaavat järjestelmät linkittyvät työnantajiin ja arvonluontijärjestelmän toimintaan. Arvonluontijärjestelmä ja muut yhteiskunnalliset järjestelmät ja niiden ydintoimijat sekä ohjaavat toimijat muodostavat siis maahanmuuttojärjestelmän kokonaisuuden työnantajan näkökulmasta määriteltynä. Toimintaa väljemmin tukevat toimijat voidaan nähdä järjestelmän kolmannen kehän toimijoina, tai sen toimintaympäristönä, johon järjestelmä myös osaltaan sopeutuu. (Kuva 1.)

Ratkaisuja on tarjolla, mutta uusistumiskyvykkyys puuttuu

Keskeinen kysymys on, miksi arvonluontijärjestelmä ei ole omaksunut 2000-luvun kuluessa kansainvälisen rekrytoinnin ja monimuotisen johtamisen kyvykkyyttä. Eli osaamista, joka luo yhdenvertaiset mahdollisuudet osaamisen kehittämiseksi ja hyödyntämiselle kaikille tulijoille, ja näin ollen myös arvonluonnille. Asia on koettu tärkeäksi jo vuosikymmeniä, mutta tarjolla olevia ratkaisuja ei ole otettu laajasti käyttöön koko järjestelmän tasolla. Kansainvälisyyteen, yhdenvertaisuuteen ja jopa työvoiman hyväksikäyttöön liittyvät ongelmat hidastavat järjestelmän kykyä luoda arvoa uudessa tilanteessa.

Tämä tulkinta voidaan tehdä työnantajille kohdistettujen kyselyjen perusteella. Suurin osa työnantajista ei toteuta lainkaan kansainvälistä rekrytointia ja osa myös niistä, jotka toteuttavat, eivät koe osaavansa sitä kovin hyvin. Myös yhdenvertaisuus on jäänyt suurelta osin toteutumatta, vaikka lähtökohtaisesti tasa-arvoisuus on suomalaisessa työelämässä vahvempaa kuin useimmissa muissa maissa. Yhdenvertaiset urapolut maahan muuttavien ja suomalaistaustaisten välillä eivät ole toteutuneet ja syrjintä työmarkkinoilla on yleisesti tunnistettu ilmiö. (esim. Ahmad 2020; Barona 2021; Kauhanen, ym. 2024; Kauppakamari 2023; Taloustutkimus 2020; Nichols & Virsinger 2021)

Muuttoliike- tai maahanmuuttojärjestelmän lähestymistavoissa itse järjestelmän muutokseen pureutuva analytiikka on usein vaatimatonta. (Bakewell 2024). Kuitenkin juuri järjestelmän muutos tulisi olla paitsi tieteellisen myös poliittisen maahanmuuttokeskustelun ytimessä. Näin ollen tässä artikkelissa sovellan erityisesti sosio-teknisiin siirtymiin pureutuvaa monitasoperspektiiviä viitekehystenä, joka tarjoaa vahvaan tieteelliseen teoriaan

perustuvan ja käytännössä usein hyödynnetyn ratkaisukeskeisen lähestymistavan analysoida järjestelmän muutosta. (esim. Geels 2005).

Karkeasti yksinkertaistaen monitasoperspektiivin viitekehyksessä yhteiskunnan järjestelmät voivat muuttua radikaalillakin tavalla, kun ympäristön paine kasvaa riittävästi ja soveltuvat vaihtoehtoiset ratkaisut kehittyvät muutoksen mahdollistavalle tasolle. Olemassa oleva järjestelmä ja sen toimijat kuitenkin yleensä vastustavat nopeaa radikaalia muutosta, etenkin jos vaikuttaa siltä, että valtasuhteet ja toimijoiden roolit muuttuisivat merkittävästi. Tyypillisesti yhteiskunnan järjestelmät muuttuvatkin niin, että vallitsevan järjestelmän toimijat pyrkivät säilyttämään olemassa olevan ja toteuttavat vain vähittäisiä muutoksia järjestelmän sisältä käsin. Järjestelmä muuttuu siis jatkuvasti, mutta ympäristön paineesta ja tarjolla olevista vaihtoehdoista huolimatta usein verkkaisesti ja pienin askelin.

Myös Suomessa työmarkkinoiden kansainvälistyminen ja monimuotoistuminen on toteutunut tällaisen vähittäisen uudistumisen kautta 2000-luvun kuluessa. Erityisesti heikkenävä huoltosuhde ja työvoimapula on toistuvasti esitetty ympäristön paineena, johon järjestelmän tulisi sopeutua. Yhteiskunnallinen haaste on ollut näkyvästi esillä niin julkisessa, poliittisessa kuin akateemisessakin keskustelussa. Työvoiman kasvava maahanmuutto on toistuvasti nostettu yhdeksi keskeisistä ratkaisuista. Ulkomailta rekrytoitavan ja ulkomaalaistaustaisen työvoiman osuuden kasvaessa arvонуontijärjestelmän on siirryttävä kansallisen ja homogeneiselle työvoimalle luodun järjestelmän toimintatavoista paremmin myös kansainvälistä ja monimuotoisempaa työvoimaa palvelevaan suuntaan.

Muutospaineeseen vastaamiseksi on tarjottu monia erilaisia käytännön ratkaisuja. Moni on ollut tarjolla yhtä pitkään kuin aiheesta on puhuttu eli 2000-luvun alusta saakka. Yksittäisiä ratkaisuja edustavat esimerkiksi kansainväliseen rekrytointiin, ensivaiheen asettautumiseen sekä monikulttuurisen työyhteisön johtamiseen (ml. kielikoulutus, verkostoitumis- ja mentori tai tukihenkilökäytännöt) liittyvät käytännöt ja osaaminen. Huolellisine rekrytointiprosesseineen, asettautumispalveluineen ja puolison työllistämistä tukevine käytäntöineen suuren monikansallisen yrityksen käytännöt muistuttavat hyvin paljon sitä prosessia, jota työperusteisen maahanmuuttopolitiikan keinoin on pyritty rakentamaan julkisen sektorin toimesta myös muidenkin käyttöön. (ks. Raunio 2002: Trux 2001). Myös lukuisat kansainvälistä rekrytointipalvelua tarjoavat yritykset ulottivat erityisesti suorittavan tason työntekijöiden rekrytoinnit esimerkiksi Ukrainaan ja Aasiaan jo tuolloin. (esim. Raunio,

ym. 2009) Yksittäisten ratkaisujen sijaan muutoksessa on siis kyse enemminkin käytäntöjen leviämisestä ja niiden käyttöönotosta järjestelmää muuttavalla laajuudella.

Selitystä vaatimattomalle leviämiselle voi etsiä järjestelmän muutoksen kolmannelta elementiltä; toimijoiden muutoskyvykkyydestä ja rakenteita muuttavasta toimijuudesta. Muutoksen toimeenpanijoita ovat aina ihmiset, vaikka ympäristö voi siihen kannustaa ja soveltuvia ratkaisuja voi olla tarjolla. Muutosten kannalta on siis olennaista tarkastella järjestelmän ydintoimijoita ja niiden kyvykkyyttä edistää uudistumista ja omaksua uusia toimintatapoja. Toimijoiden kyvyttömyys muutokseen estää uudistusten leviämisen järjestelmässä. Ainakin kolme järjestelmän muutosta edistävää ominaisuutta on laajasti tunnistettu kirjallisuudessa. Tässä yhteydessä toimijoista nouseva muutosvoima voidaan tiivistää seuraavasti:

- Itseohjautuvat toimijat, jotka omaksuvat edelläkävijän roolin ja uudistavat toimintaansa proaktiivisesti tai viimeistään reaktiona ympäristön heikkoihin signaaleihin. Työnantajista esimerkiksi monet kansainvälisesti toimivat yritykset ovat omaksuneet kansainvälisen rekrytoinnin ja monimuotoisuusjohtamisen toimintamallit jo vuosikymmeniä sitten.
- Toimijoiden välinen vuorovaikutteinen oppiminen, jonka kautta uudet toimintatavat leviävät. Vuorovaikutteinen oppiminen työnantajien välillä ei kuitenkaan toteudu henkilöstöjohtamisen käytäntöjen osalta samalla tavalla kuin esimerkiksi uusien ilmeistä kilpailuetua tuovien teknologioiden ollessa kyseessä.
- Toimijoita ohjaava politiikka, joka pyrkii tavoitteellisesti muuttamaan järjestelmää ja/tai nopeuttamaan muutosta. Suomessa ohjaavan politiikan toimenpiteet ovat kuitenkin kohdistuneet pääosin muualle, kuin työnantajien kyvykkyyden kehittämiseen.

Geels (2005) kannustaa tarkastelemaan toimijuutta ja dynaamisia kyvykkyyksiä, kun pyritään ymmärtämään tai edistämään järjestelmän muutosta. Toimijuus on omaehtoista ja tavoitteellista muutoksen edistämistä, ja dynaamiset kyvykkyydet viittaavat uusien käytäntöjen käyttöönottoon ja niiden kiinnittämiseen organisaatioon tai laajempaan järjestelmään. Dynaaminen kyvykkyyden määritelmä monin tavoin, mutta sen keskeiset elementit ovat muutosta tukeva kulttuuri, kyky yhdistellä ja mo-

Kuva 2. "Arvio palvelujen laatua alueellanne". Tietämättömyys palveluista korostuu (n=97).



bilisoida resursseja, uuden oppiminen sekä uusien yhteistyörakenteiden luominen (esim. Teece 2007; Zahra & George 2002). Konkreettinen sisältö vaihtelee tapauskohtaisesti. Olennaista on kuitenkin se, että kyse on organisaation tai järjestelmän kyvystä uudistaa itseään haluamaansa suuntaan, ei niinkään siitä, onko tarjolla ratkaisuja juuri käsillä olevaan haasteeseen, tai onko muutokselle kannusteita ympäristössä.

Tyypillisesti dynaamisia kyvykkyyskäsitteitä on niillä organisaatioilla, jotka ovat omaksuneet edelläkävijän roolin. Niitä voidaan olettaa puuttuvan niiltä työnantajilta, jotka tunnistavat uudistamistarpeen, mutta kokevat etteivät omaa sen toteuttamiseksi riittävästi osaamista eivätkä sitä kykene muodostamaan.

Myös järjestelmän muutosta ohjaamaan tai vauhdittamaan pyrkivä politiikka edellyttää dynaamisia kyvykkyyskäsitteitä. Organisaatiota laajemmin koko toimialalla, verkostossa tai alueella tapahtuvaa uusiutumisosuuden johtamista kutsutaan usein (verkoston) orkestroinniksi. Orkestrointi viittaa kykyyn luoda uusia vaihtoehtoisia toimintamalleja sekä tunnistaa ja kiinnittää siinä olevat keskeiset toimijat viemään yhteistä muutosta eteenpäin. (network orchestration). Maahanmuuttojärjestelmän kehittämisessä, eli käytännössä sen kiinnittämisessä osaksi yhteiskunnallisten järjestelmien toimintaa, on suurelta osin kyse juuri dynaamisista kyvykkyyskäsitteistä ja laajemmasta (arvonluonti)järjestelmän orkestroinnista, ei yksittäisten palvelujen kehittämisestä maahan muuttaneille tai työnantajille.

Tapaus Suomi – Tarvitaan dynaamista kyvykkyyttä

Myös tämän artikkelin taustalla olevassa Mobile Futures -hankkeessa tunnistettiin edellä mainittuja teemoja ja ilmiöitä. Hankkeessa työnantajille kohdistettu kysely kuvaa ohjaavien toimintojen, eli yksityisten ja julkisten palvelujen melko vaatimatonta roolia järjestelmän ydintoimijoiden kyvykkyyskäsitteiden uudistamisessa.

Rekrytointiin, johtamiseen, asettautumiseen ja muihin tarpeisiin liittyviä palveluita tarjotaan aktiivisesti työnantajille ja valikoimaan on tullut myös lukuisia uusia lisäpalveluita täydentämään jo 2000-luvun alusta tuttuja palveluita. Kuitenkin vuonna 2023 tehdyssä kyselyssä (n=97) työnantajilla, joilla oli pääasiallisesti ainakin jo jonkin verran kokemusta joko monimuotoisen työyhteisön johtamisesta ja osalla myös kansainvälisestä rekrytoinnista (noin kolmasosa vastaajista), oli yllättävän vähän tietoa tarjolla olevista palveluista.

Vastausten tulokannassa on myös hyvä huomina, että valtaosa oli yli viidenkymmenen hengen

organisaatioita, joiden resurssit ovat tyypillisesti paremmat kuin pienemmissä organisaatioissa. Myös vastaajien asenteet olivat pääsääntöisesti hyvin positiivisia työpaikan monikulttuurisuutta kohtaan. Keskeisin huomio on työnantajien vähäinen tietämys tarjolla olevista julkisista ja yksityisistä palveluista yleensä. Tyypillisin vastaus oli ”en osaa sanoa / en tunne”, eli palveluiden laadusta alueella ei ole käsitystä tai niitä ei tunneta lainkaan (Kuva 2). Tiedon puute heikentää osaamisen leviämistä arvonaluontijärjestelmässä ja heikentää luottamusta lähteä uudistamaan toimintatapoja työnantajajärjestelmässä. Tiedon puute on ongelma, jota kuvailtiin monin tavoin myös avovastauksissa. Osa kuvaili puutteen olevan hyvin yleisellä tasolla ja toiset nostivat esiin hyvin yksityiskohtaisia haasteita liittyen esimerkiksi lupaprosessiin:

En edes tiedä kaikista palveluista, mitä on saatavilla. Pitäisi olla infopaketti, joka jaetaan yrityksille, josta selviää mitä kaikkia palveluita on käytettävissä, miten niitä voidaan käyttää jne.

Järjestelmän kehityksen kannalta uusien yhteistyörakenteiden ja kumppanuuksien muodostaminen osana organisaation uudenlaista roolia on keskeinen. Selkeä mielikuva ja ymmärrys tarjolla olevista yhteistyömahdollisuuksista lisää todennäköisyyttä, että osaamista hankitaan ja että hankittu osaaminen vastaa organisaation tarpeita. Yksi vastaajista kiteytti toimivien palvelujen merkityksen työnantajille juuri näin. Palvelujen olisi selvästi tuettava työnantajan toimintaa, mutta työnantajille tulisi olla myös myönteinen asenne ja halu tutustua ja hyödyntää palveluita.

Suomessa 98 % työnantajista työllistää alle 50 henkilöä. Tämä on kohderyhmä asennemuutokselle. Asennemuutos puolestaan edellyttää yksinkertaisempaa työllistämistä tukevaa infrastruktuuria, jotta työnantajat ovat halukkaampia ottamaan riskin ja tarjoamaan mahdollisuuden ihmisille, joilla on erilainen tausta, kielitaidosta riippumatta. (käännetty englannista)

On helppo löytää yksittäisiä organisaatioita, jotka ovat hyvinkin edistyksellisiä sekä kansainvälisessä rekrytoinnissa että monimuotoisten työyhteisöjen yhdenvertaisessa johtamisessa. Kansainvälistyvän ja monimuotoistuvan arvonaluontijärjestelmän kehittäminen kohtaa kuitenkin suurimmat haasteensa, kun tavoitteena on kehityksen levittämien itseohjautuvien edelläkävijä-

työnantajien ohitse laajasti työnantajien pariin, niin että taloudellinen kestävyys ja yksilöiden yhdenvertaisuus vahvistuvat koko järjestelmän tasolla. Politiikkatoimenpiteistä moni keskittyy tiettyjen palvelujen kehittämiseen, ja koko järjestelmän uudistaminen jää helposti melko abstraktille tasolle. Käytännön esimerkkinä pitkäjänteisestä orkestroinnista voidaan nostaa vuonna 2017 käynnistynyt *Talent Boost* -ohjelma, joka on edistänyt myös työnantajanäkökulmaa ja luonut tietoisesti systeemistä rakennetta toimijoiden välille. Ohjelman orkestrointityö on edistänyt monien palvelu- ja yhteistyömallien juurtumista hallinnon- ja palvelujen rakenteisiin kansallisesti ja alueellisesti.

Tässä artikkelissa esitelty maahanmuuttojärjestelmä sekä yleinen järjestelmäviitekehys pyrkivät siis siirtämään huomiota maahanmuuton avaintoimijoihin, keskeisiin yhteiskunnallisiin järjestelmiin ja käytäntöihin sekä niihin kyvykkyyskäsitteisiin, jotka vaikuttavat tulijoiden ja vastaanottavan yhteiskunnan yhteensopivuuteen ja vuorovaikutuksen tuottamaan arvoon. Lähestymistapana se pyrkii selkeyteen ja yhteiskunnallista kehitystä tukevaan lopputulemaan. Osaltaan se pyrkii näin myös täydentämään arvopohjaista identiteettikeskustelua ja -politiikkaa tai abstraktia veto- ja pitovoima tematiikkaa kiinnittämällä huomion konkreettisemmin muutossprosesseihin ja niiden ohjaamismahdollisuuksiin.

Lähteet

- Ahmad, A. (2020). Kokeellinen tutkimus etniseen alkuperään perustuvasta syrjinnästä suomalaisilla työmarkkinoilla. Teoksessa Kazi, V., Alitolppa-Niitamo, A. & Kaihovaara, A. (Toim.) Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019: Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta, TEM oppaat ja muut julkaisut; 2019:10. Työ- ja elinkeinoministeriö. s.15-27. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-487-7>
- Barona (2021) Kansainvälinen työvoima ja tulevaisuus – tutkimus. Kyselytutkimus kansainvälisestä työvoimasta. Taloustutkimus Oy.

- Bakewell, O. (2024). Migration Systems. In G. Sciortino, M. Cvajner, & P. J. Kivisto (Eds.), *Research Handbook on the Sociology of Migration* (pp. 86-95). Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781839105463.00014>
- Charsley, K. ja Wray, H. (2023). Kept apart: Routine family separation in the UK family immigration system as times of crises, *Migration Studies*, 11 (3), s. 380–407, <https://doi.org/10.1093/migration/mnad008>
- Geels, F.W. (2005). Processes and patterns in transitions and system innovations: Refining the co-evolutionary multi-level perspective. *Technological Forecasting and Social Change*, 72(6), 681-696.
- Kauhanen, A., Maczulszki, T., Riukula, K. ja Ropponen, O. (2024). ”Ulkomaiset osaajat Suomessa”. Etla Raportti No 154. <https://pub.etla.fi/ETLA-Raportit-Reports-154.pdf>
- Keskuskauppakamari (2023). Kauppakamarikysely: Osaavan työvoiman saatavuus ja kansainväliset osaajat. Kaikki vastaukset. 13.9.2023.
- Nichols, S. ja Virsinger, P. (2021). Always standing on the fragile side of ice”: Immigrants’ integration into the labor market in Finland – Report. TEK.
- Raunio, M. (2002). Suomi globaalitalouden osaajien valintojen kentällä: ulkomaalaisten huippuosaajien mielikuvat ja todellisuudet suomalaisessa työ- ja kaupunkiympäristössä. Sente-sarja. Tampereen yliopisto.
- Raunio, M., Pihlajamaa, E., ja Carroll, H., (2009). Työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelut: Ulkomaalaisen osaamisen kanava Suomen elinkeinoelämään: kehittämisen haasteet ja mahdollisuudet pääkaupunkiseudulla. Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Raunio, M. (2025). Arvonluonti ja maahanmuuttojärjestelmä. Työnantajien rekrytointi- ja johtamiskyvyt yhdenvertaisten arvonaluontipolkujen rakentamisessa. Siirtolaisuusinstituutti-raportti x/2025 (tulossa).
- Taloustutkimus (2020). Kotona Suomessa. Selvitys maahanmuuttajien rekrytoimisesta. Tutkimusraportti. ELY-keskus. Taloustutkimus Oy. 2.6.2020.
- Teece, D. J. (2007). Explicating Dynamic Capabilities: The Nature and Microfoundations of (Sustainable) Enterprise Performance. *Strategic Management Journal*, 28(13), 1319–1350. <http://www.jstor.org/stable/20141992>
- Zahra, S. A. ja George, G. (2002). Absorptive Capacity: A Review, Reconceptualization, and Extension. *The Academy of Management Review*, 27(2), s. 185–203. <https://doi.org/10.2307/4134351>

Raunio, M. (2025). Arvonluonti ja maahanmuuttojärjestelmä. Työnantajien rekrytointi- ja johtamiskyvyt yhdenvertaisten arvonaluontipolkujen rakentamisessa. Siirtolaisuusinstituutti Raportit x/2025 (tulossa) osana Mobile Futures hanketta.