

MIGRATION

MUUTTOLIIKE

1 / 2 0 2 5

TEEMA:
MAAHANMUUTTOJÄRJESTELMÄN
ANALYYSI JA HALLINTA

MIKA RAUNIO
DYNAAMISET KYVYKKYYDET
MAAHANMUUTTOJÄRJESTELMÄN UUDISTAMISESSA

TONI AHVENAINEN
ETELÄ-POHJANMAAN STRESSITESTI

MARIA ELO
MIGRATION REGIMES AND VISA TRACKS -
A REFLECTION ON FINLAND

NDOMO QUIVINE
AN ARGUMENT FOR SYSTEMS THINKING IN
MIGRATION GOVERNANCE IN FINLAND



MIGRATION

MUUTTOLIIKE

Migration–Muuttoliike on Siirtolaisuusinstituutin tuottama julkaisu, joka käsittelee muuttoliikkeeseen, yhteiskuntaan ja siirtolaisuuteen liittyviä teemoja sekä kokoaa niiden ympärille ajankohtaisia keskusteluja ja näkökulmia.

Siirtolaisuusinstituutti on sekä muuttoliikkeiden tutkimukseen että dokumentoimiseen erikoistunut laitos Suomessa.

51. vuosikerta / Volume 51

Päätoimittaja / Editor-in-Chief
Saara Pellander

Vierailevat toimittajat / Visiting Editors

Mika Raunio
Toni Ahvenainen

Taitto / Layout
Kirsi Sainio

Julkaisija / Publisher
Siirtolaisuusinstituutti
Migration Institute of Finland
www.siirtolaisuusinstituutti.fi
kirsi.sainio@utu.fi

ISSN 2814-6190 (verkkojulkaisu)

Yksittäisten kirjoittajien mielipiteet ovat heidän omiaan.



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

- 1** **PÄÄKIRJOITUS: MAAHANMUUTTOJÄRJESTELMÄN ANALYYSI JA HALLINTA**
Mika Raunio ja Toni Ahvenainen
- 4** **DYNAAMISET KVVYKKYDET MAAHANMUUTTOJÄRJESTELMÄN UUDISTAMISESSA**
Mika Raunio
- 14** Kohti ekosysteemisyyttä osaajien maahanmuuton edistämässä
Laura Lindeman
- 16** **ETELÄ-POHJANMAAN STRESSITESTI**
Toni Ahvenainen
- 24** Maahanmuuttoviraston ja kuntien yhteistyön merkitys kotoutumistyön kehittämisessä
Fia Hafiz
- 26** **MIGRATION REGIMES AND VISA TRACKS - A REFLECTION ON FINLAND**
Maria Elo
- 32** Systeminäkökulma muuttoliikkeessä
Nadja Nordling
- 34** **AN ARGUMENT FOR SYSTEMS THINKING IN MIGRATION GOVERNANCE IN FINLAND**
Ndomo Quivine
- 40** Systemityöskentely tiedevälittäjän työkaluna
Linda Lammensalo, Laura Väliniemi ja Jouni Varanka
- 42** **GLOBAALIT MONIKRIISIT, SYSTEEMISYYS JA SIIRTOLAISUUS**
Mika Nieminen
- 46** **MISTÄ TIETOPOHJA KOOSTUU? TARKASTELUSSA VIRKAHENKILÖIDEN JA TUTKIJOIDEN VÄLINEN KESKUSTELU**
Laura Perälä
- 50** **KIRJA-ARVIO: PARATIISEJA RAKENTAMASSA, SUOMALAISTEN UTOPIAYHTEISÖJEN HISTORIAA. TEUVO PELTONIEMI**
Pekka Kettunen

PÄÄKIRJOITUS



MAAHANMUUTTOJÄRJESTELMÄN ANALYYSI JA HALLINTA

MIKA RAUNIO

Erikoistutkija | Siirtolaisuusinstituutti

TONI AHVENAINEN

Tutkija | Siirtolaisuusinstituutti

Teoriat, joissa yhteiskunnan ajatellaan koostuvan erilaisista järjestelmistä, ovat kokeneet merkittävän muodonmuutoksen viime aikoina. Talcott Parsonsinkin tai Niklas Luhmanninkin kaltaisten yhteiskuntateoreettisten tulkintojen sijaan keskustelun painopiste on siirtynyt kohti empiirisiä ja ratkaisukeskeisiä malleja. Systeemiä lähestymistapoja on viime aikoina hyödynnetty esimerkiksi kestävien ratkaisujen löytämiseksi niin kutsuttuihin yhteiskunnallisiin suurhaasteisiin (*grand challenges*) erityisesti ympäristö- ja ihmisoikeuskysymysten kohdalla (esim. YK:n kestävä kehityksen tavoitteet). Sen sijaan väestökehitykseen ja ihmisten kansainväliseen liikkuvuuteen järjestelmän viitekehystä on käytetty säästeliäämmin.

Muuttoliiketutkimukseen järjestelmän viitekehystä on sovellettu jo 1960-luvulta lähtien, mutta harvakseltaan. Sillä on kuvattu ja analysoitu niin muuttoliikejärjestelmää, maahanmuuttojärjestelmää kuin muuttoliikkeen infrastruktuuriakin. Mikään näistä ei kuitenkaan ole saavuttanut kovin vahvaa ja näkyvää asemaa tutkimuksessa tai politiikassa. Suurelta osin tämä on johtunut puutteellisesta metodologiasta itse järjestelmän muutoksen analysoimiseksi tai liiallisesta keskittymisestä itse muuttoliikkeeseen. Ihmisten liikkuvuus itsessään – määrät, suunnat tai liikkumisen syyt – ei useinkaan ole ollut hedelmällinen lähtökohta systeemisen analyysin kohteeksi.

Tämän Migration–Muuttoliike -lehden teemanumeron tarkoitus on nostaa keskusteluun sys-

teemisen viitekehyksen päivitetty versio maahanmuuton analyysin ja hallinnan välineenä. Päivitys edellyttää ainakin vastaanottavan yhteiskunnan toimijoiden ja järjestelmien keskeisen roolin tunnistamista muutoksessa sekä itse järjestelmän muutokseen pureutuvien metodologisten ja hallinnollisten työkalujen kehittämistä. Järjestelmä tarkoittaa toisiinsa vuorovaikutuksessa olevien elementtien alati muuttuvaa kokonaisuutta. Se tarjoaa hedelmällisen lähtökohdan analyysille ja politiikkatoimenpiteille, kunhan sen viitekehys ja käsitteet riittävän huolellisesti ankkuroidaan kohteena olevaan ilmiöön ja todellisuuteen.

Ensinnä, maahanmuutto ja sitä seuraava kiinnittyminen uusiin yhteisöihin on suurelta osin vastaanottavan yhteiskunnan eri järjestelmien aktiivista toimintaa, jota ne toteuttavat ydintoimintansa puitteissa. Käytännössä yhteiskunnan tuotantjärjestelmään rekrytoidaan työvoimaa, koulutusjärjestelmään opiskelijoita tai noudatetaan humanitaariseen suojeluun liittyviä oikeudellisia sopimuksia, joihin yhteiskunta on sitoutunut. Vähemmässä määrin kyse on maan ulkopuolelta saapuvien ihmisten pyrkimyksestä hakeutua Suomeen, puhumattakaan ”muuttajavirroista”, jotka väijäämättömästi ohjautuvat maasta toiseen. Näin ollen katseen tulisi kohdistua kotimaisiin järjestelmiin ja niiden toimijoihin. Miten yhteiskunnan eri järjestelmät tuottavat maahanmuuttoa ja organisoivat monimuotoistumista ja miten tämä vaikuttaa niiden toimintaan yhdessä ja erikseen?

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



Toiseksi, ihmiset ovat yhteiskunnan tärkein resurssi ja ainoastaan ihmiset luovat yhteiskuntaan taloudellista, sosiaalista tai muuta arvoa. Tämä arvo ja sen jakautuminen määrittelee hyvinvoinnin ja menestyksen edellytykset kaikille yhteiskunnan jäsenille. Keskeisenä tavoitteena on siis luoda yhteiskunnallisia järjestelmiä, jotka mahdollistavat arvonluontiin osallistumisen ja siitä hyötymisen yhteiskunnan kaikille jäsenille yhdenvertaisesti, myös väestön kansainvälistyessä ja monimuotoistuessa. Tämä korostuu työperäisessä maahanmuutossa ja työmarkkinoilla, mutta koskee yhtä lailla kaikkea maahanmuuttoa ja koko yhteiskuntaa järjestelmänä. Myös työperäisen maahanmuuton kohdalla on tärkeää muistaa vanha maahanmuuttokeskustelussa esitetty toteamus, jonka mukaan työvoiman sijaan maahan saapuu *ihmisiä*, usein myös perheineen. Oikeusvaltiossa kuten Suomi, on tärkeää ulottaa yhdenvertaisuus ja oikeudenmukaisuus sen kaikkiin järjestelmiin ja ihmisiin.

Tässä teemanumerossa järjestelmän viitekehystä kuvataan ja päivitetään neljän teeman kautta. Teema-artikkelit painottavat tutkimuksellisen viitekehyksen päivittämistä. Niitä seuraavat käytännön asiantuntijoiden kirjoittamat Näkökulma-artikkelit korostavat puolestaan järjestelmän muutosta ohjaavan politiikan käytäntöjen uudistamista. Horisontti- ja Tulevaisuuden tekijä -artikkelit yhdistelevät molempia.

Ensimmäinen teema on maahanmuuttojärjestelmän muutos. Muutos ei ole muusta yhteiskunnasta erillinen, vaan toteutuu osana yhteiskunnan järjestelmien muutosta, niiden kansainvälistyessä ja monimuotoistuessa. Yhteys yhteiskunnalliseen kehitykseen on välitön. Yhteiskunnallisen muu-

toksen analyysissä voidaan hyödyntää esimerkiksi monitasoperspektiiviä, jonka avulla on tulkittu monenlaisia yhteiskunnallisia muutoksia ja niiden hallinnan haasteita. Maahanmuuttojärjestelmän ja maahanmuuton yhteydessä on tarkoituksenmukaista ymmärtää entistä paremmin eri toimijoiden kyvykkyyttä hallita ja ohjata muutosta. Kyse ei ole niinkään uusista ratkaisuista käytännön haasteisiin, vaan dynaamisista kyvykkyyksistä ja (eko)systeemien orkestroinnista, jotta vaikuttavaa muutosta saadaan aikaan järjestelmätasolla.

Toinen teema tarkastelee järjestelmän muutostajavuutta eli resilienssiä. Erityisesti odottamattomien tilanteiden kannalta on tärkeää pohtia myös yhteiskuntamme resilienssiä. Teoreettisena käsitteenä resilienssi tarjoaa toisenlaisen näkökulman muutoksen hallintaan ja nostaa esiin järjestelmien voimakkaasti paikkasidonnaisen luonteen. Vaikka järjestelmässä on keskeistä sen prosessien toimivuus, sen muodostavat lopulta aina ihmiset, jotka toimivat yhdessä muiden ihmisten kanssa. Järjestelmälläkin on tunteet.

Kolmas teema on yhteiskunnan eri jär-

jestelmien yhteensopivuus ja muutoksen hallinta niiden välillä. Miten yhden järjestelmän muutos vaikuttaa toiseen ja miten ne toimivat yhdessä? Onko koulutusjärjestelmä kansainvälistyessään ja monimuotoistuessaan kehittänyt riittävästi kyvykkyytään toteuttaa ydintavoitettaan riittävän laadukkaasti? Onko koulutukseen saapuvilla yhdenvertainen mahdollisuus hankkia osaamista, joka mahdollistaa heille yhdenvertaiset edellytykset tavoitella haluamaansa uraa työmarkkinoilla? Järjestelmien väliset vuorovaikutussuhteet ja niiden ymmärtäminen on keskeinen osa muutoksen analyysia. Esimerkiksi koulutusjärjestelmän kohdalla on pohdittava, miten vuorovaikutussuhde työmarkkinoihin toteutuu ja mitä tämä tarkoittaa paitsi yksilöiden, myös järjestelmien kohdalla.

Neljäs teema on politiikka ja hallinto, joita toteutetaan eri maissa hyvin eri tavoin. Tärkeä lähtökohta hallinnollisen järjestelmän uudistamiselle on ymmärtää, miksi se on kehittynyt juuri sellaiseksi kuin se on. Käytännön asiantuntijoiden näkökulmat kuvaavat systeemisen lähestymistavan soveltamista järjestelmän uudistamisen ja hallinnan arjessa.

Näissä puheenvuoroissa konkretisoituvat myös edellisissä tutkimusartikkeleissa esiin nousseet teemat, kuten näkymättömien elementtien tunnistaminen, uudenlaisen yhteistyön rakentaminen ja huolellinen organisointi sekä eri toimijoiden yhdessä toteuttama tiedon tuottaminen sekä järjestelmän näkyväksi tekemiseksi että sen uudistamisen perustaksi.

Tässä on myös teemanumeron keskeinen viesti: maahanmuuton kohdalla systeeminen lähestymistapa tarjoaa sekä tutkimukselle että vaikuttavalle politiikalle viitekehyksen ja työkaluja, joilla monimutkaiseen ilmiöön voidaan tarttua kokonaisuutena sen keskeisten prosessien ja toimijoiden kautta.

Teemanumero on osa *Mobile Futures* -hanketta, jota rahoittaa Suomen Akatemian yhteydessä toimiva Strategisen tutkimuksen neuvosto (päättönumero 364422).

**Seuraavan lehtemme
teemana on:**

Muuttoliike ja digitalisaatio



Kuva: OpenAI, Sora.

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 pysyväsäisluonteisten 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.

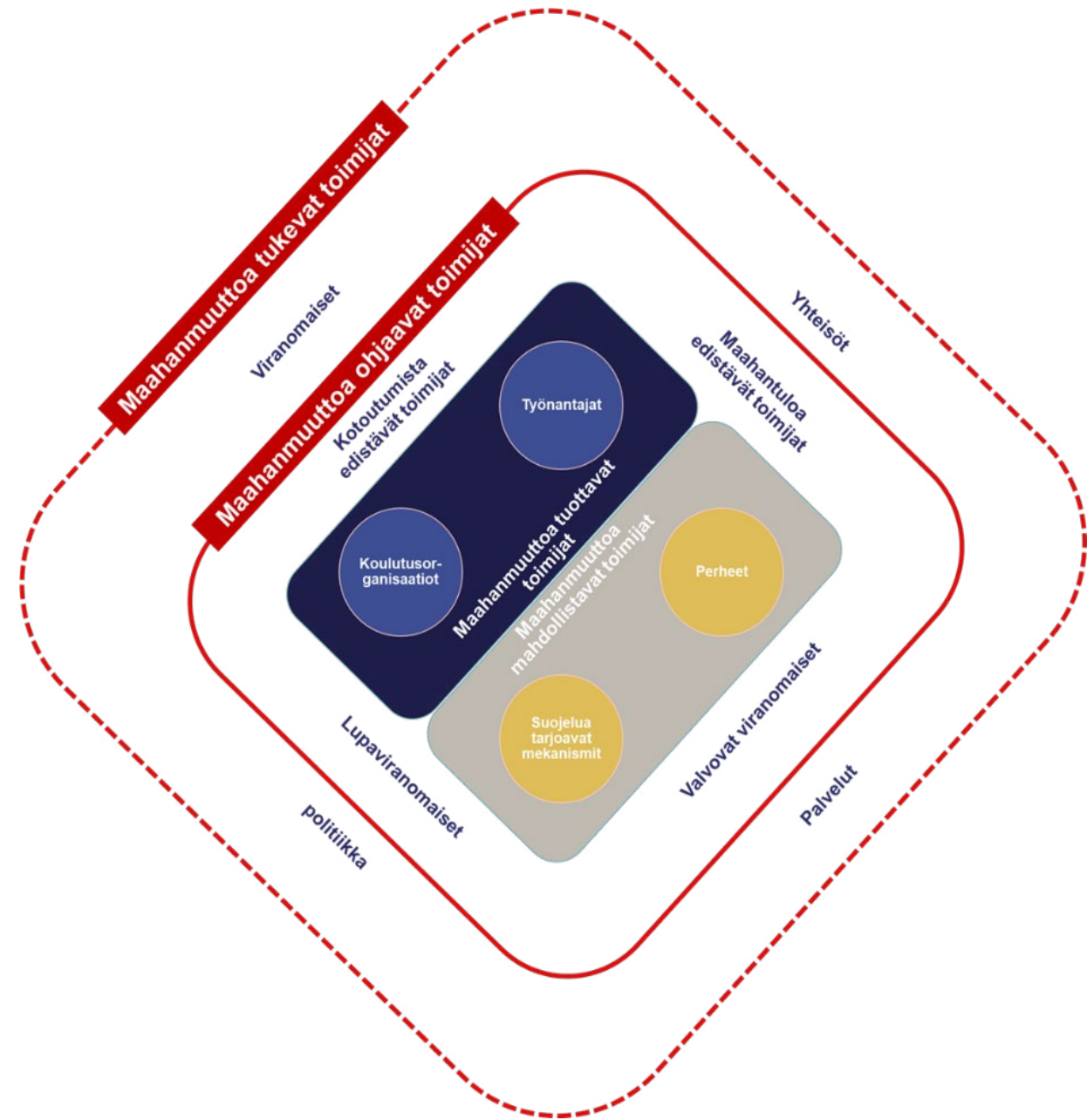
Työntantajien kohdalla näitä käytäntöjä ovat erityisesti rekrytointi ulkomailta tai ulkomaalaistaustaisten rekrytointi Suomesta sekä monimuotoisen työyhteisön johtaminen. Käytännön tasolla työntantajat rekrytoivat ihmisiä, hankkivat muita resursseja ja organisoivat näiden toiminnan erilaisiksi tuotanto- 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 kiinnkohdan suomalaiseen yhteiskuntaan 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 organisoi 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 kehittämiselle 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 vaihtoehdot 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 heikkenevä 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 arvontuontijärjestelmän 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 uusiutumisprosessin 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 tulkinnaissa 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 muutosprosesseihin 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.

KOHTI EKOSYSTEEMISYYTTÄ OSAAJIEN MAAHANMUUTON EDISTÄMISESSÄ

LAURA LINDEMAN

Johtaja, Work in Finland, Business Finland

Lindeman on työskennellyt yli 15 vuotta kansainvälisten osaajien veto- ja pitovoimaan liittyvissä tehtävissä. Aiemmin hän vastasi muun muassa työ- ja elinkeinoministeriössä Talent Boost -ohjelman kehittämisestä.



Usein kuulee esitettävän, että osaajien maahanmuuttoon liittyvät toimet tulisi keskittää yhteen paikkaan. Suomeen muuttava osaaja ja hänet rekrytoiva työnantaja saisivat kaikki mahdolliset palvelut yhdeltä luukulta. Kaikki prosessit, lainsäädäntö ja resurssit olisivat keskitetty yhdelle hallinnonalalle. Mutta onko tämä realistista? Suomeen muuttava osaaja on kokonainen ihminen kaikkine eri elämän osa-alueineen, joten voi olla haastavaa puristaa kaikkia prosesseja ja palveluja yhden organisaation toiminnaksi – ellei sitten viedä koko yhteiskuntaa yhden ja ainoan superviraston alle. Tällaiseen toiveeseen sisältyy nähdäkseni turhan kapea-alainen ja yksioikoinen näkemys osaajien maahanmuutosta.

Yhteen organisaatioon keskittämisen sijaan osaajien maahanmuuttoa sekä siihen liittyviä yritys- ja työnantajapalveluita tulisi tarkastella ja kehittää ekosysteemisen mallin kautta. Kun puhutaan osaajan ja mahdollisesti myös hänen perheensä muutosta uuteen maahan ja paikkakunnalle, tulee kyseeseen koko yhteiskunta. Miten järjestelmän tulee kokonaisuudessaan toimia, jotta Suomi voi olla veto- ja pitovoimainen kansainvälisille osaajille ja työnantajat pystyvät hyödyntämään kansainvälisten osaajien tuoman arvonlisän?

Ratkaistavat asiat sijoittuvat monille eri hallinnonaloille, niiden eri tasoille ja välimaastoihin. Jos esimerkiksi halutaan kasvattaa osaajien maahanmuuton määrää, ei riitä se, että mietitään oleskelulupaprosessien sujuvuutta, vaikka se onkin tärkeä osa järjestelmää. On mietittävä myös työnantajien valmiuksia rekrytoida kansainvälisiä osaajia, Suomen, paikkakuntiemme ja yritysten tunnettuutta ja houkuttelevuutta, rekrytointiprosessien eettisyyttä, asettautumiseen ja kotoutumiseen liittyviä palveluja jne.

Jokaiseen ekosysteemin osa-alueeseen vaikuttavat dynaamisesti vaihtelevat yhteiskunnalliset muutokset, poliittiset prioriteetit ja taloudelliset olosuhteet. Vaikka kaikki elementit asettuisivat paikoilleen tänään, voi tilanne ekosysteemissä muuttua jo huomenna. Muutos yhdessä kohtaa ekosysteemiä aiheuttaa muutoksia muissa ekosysteemin kohdissa.

Olenaisempaa kuin hallinnoinnin tapa tai keskittäminen maahanmuuttokysymykset yhteen kaikenkattavaan virastoon on se, että asiakkaita – niin kansainvälisiä osaajia kuin työnantajia – palvelullaan asiakaslähtöisesti, organisaatorajat ylittävillä palvelukokonaisuuksilla. Asiakasta ei kiinnosta se, mikä organisaatio häntä palvelee, vaan että hän saa tarpeeseensa vastaavaa palvelua. Asiakkaan ei tarvitsekaan tietää rakenteellisista muutoksista tai organisaatioiden yhteistyömyllystä, joka takahuoneessa pyörii.

Vahva ekosysteemi toimii tasapainottavana ja rauhoittavana elementtinä asiakkaisiin päin muutostilanteissa ja resurssien vaihdellessa. Esimerkiksi lukuisat eri kehittämishankkeet tuntuvat asiakkaita usein väsyttäviltä ja toimijakenttä sirpaleiselta. Hankkeet ovat kuitenkin ehdottoman tärkeitä uuden kehittämisen ja resurssien näkökulmasta. Jos hankkeet kiinnittyvät olemassa olevaan ekosysteemiin, tulee niistä osa kokonaisuutta ja jatkumoa, johon asiakas voi luottaa, eikä hankkeiden määräaikaisuus ole ongelma.

Miten systeemistä yhteistyötä sitten voi kehittää kaupunki-, alue- ja valtiotasolla? Vuodesta 2017 alkaen Suomessa on pyritty vastaamaan osaajien maahanmuuton ekosysteemiin haasteisiin kansallisella Talent Boost -ohjelmalla. Paikallisella tasolla puolestaan on luotu niin kutsutuja Talent Hub -ekosysteemejä, joissa alueen tai

kaupungin eri toimijat tulevat yhteen luomaan organisaatorajat ylittäviä palvelupolkuja. Monella paikkakunnalla tämä on johtanut jopa fyysisen palvelupisteen perustamiseen (kuten International House), josta saa eri organisaatioiden tai viranomaisten tuottamia palveluita saman katon alta. Talent Boost -ohjelman ja sen paikallisten toteutusten myötä ekosysteemisyyden on kirkastunut ennestään.

Organisaatioiden häivyttäminen asiakaslähtöisyyden tieltä vaatii luottamuksen rakentamista toimijoiden kesken. Jokaisen toimijan tulisi ymmärtää, että omalla toiminnalla on vaikutusta koko järjestelmän, palvelukokonaisuuden tai prosessin toimivuuteen.

Taistelu vallasta, kunniaa ja resursseista on usein suurin kompastuskivi luottamuksen syntymisen ja sen myötä myös systeemisen muutoksen tiellä. Jos vastauksena kysymykseen ”Miltä menestys näyttää?” nähdään vain oman organisaation tavoitteita ja onnistumisia, ei keskinäistä luottamusta voi syntyä.

Aluksi tuleekin tunnistaa ekosysteemin avaintoimijat ja rakentaa toimijoiden kesken yhteinen tahtotila ja määrittää yhteiset päämäärä ja tavoitteet. Siirtyminen organisaatiokeskeisestä toiminnasta systeemisen muutoksen edistämiseen vaatii sitoutumisen riittävän korkealla tasolla organisaatioissa.

Kun yhteinen päämäärä on selvillä, on rakennettava luottamusta toimijoiden välillä ja nähtävä yhden ekosysteemin palasen onnistuminen koko toimijaverkoston onnistumisena – tai vastaavasti yhden toimijan haaste koko ekosysteemin haasteena. Kiinnostus muita ekosysteemiin kuuluvia kohtaan tulee olla aitoa. Tulee pysähtyä kuulemaan mitä eri organisaatioilla on tuoda yhteiseen pöytään.

Lisäksi ekosysteemin toimintaa on orkestroitava. Tämä ei tarkoita sitä, että kaikkea on hallittava ja johdettava yhden organisaation toimesta, vaan

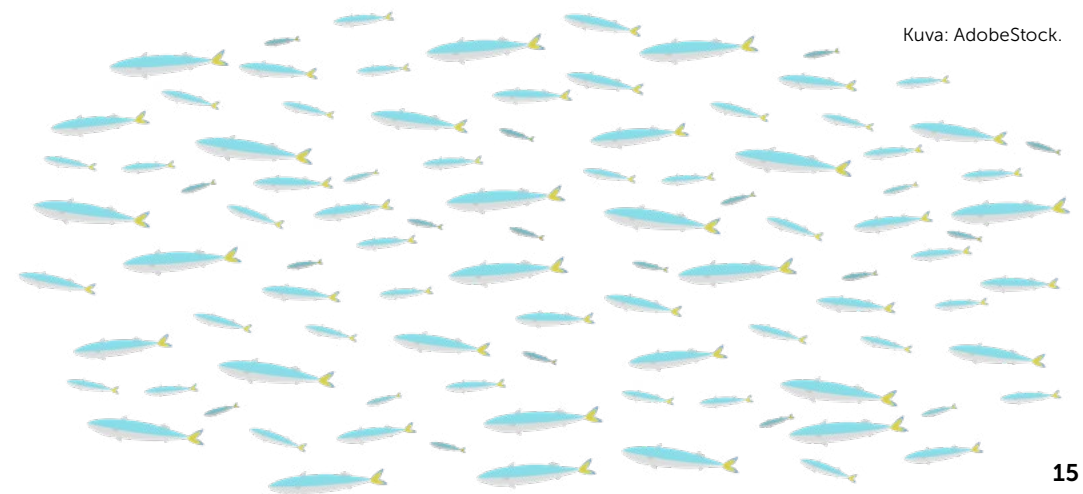
sitä, että jollakin taholla on vastuu ekosysteemin toimijoiden yhteistyön fasilitoinnista, prosesseista, seurannasta ja viestinnästä. Ekosysteemissä tulee sitoutua tähän yhdessä valittuun orkestroijaan, jotta ei päädytä tilanteeseen, jossa on samanaikaisesti useita fasilitoijia taistelemassa ekosysteemin huomiosta. Tällaisistakin tilanteista Suomessa on esimerkkejä.

Orkestroinnista huolimatta verkostossa on salittava erilaiset toimintatavat, mallit tai palvelut tulosten saavuttamiseksi. Orkestroiminen ei tarkoita kontrollointia tai kunnian ottamista itselleen. Eräs kollega kuvaili tätä oivallisella kalaparvivertauksella: Kalaparvessa kullakin kalalla on erilainen tapauida, mutta suunta on sama.

Ekosysteemissä tulee määritellä tavat mitata tuloksia ja viestiä yhteisesti onnistumisista. Usein helpommin sanottu kuin tehty! Operatiivinen yhteistyö ekosysteemissä ei onnistu, mikäli organisaatiossa ei palkita ekosysteemin onnistumisista. Yhteisiä onnistumisia tulee pysähtyä juhlimaan.

Ekosysteemin tulee olla dynaaminen ja pystyä uudelleen järjestelemään ja jakamaan resurssejaan, kontaktejaan ja osaamistaan sekä reagoida ja vaikuttaa ympäröivän yhteiskunnan muutoksiin. Esimerkiksi työllisyyspalveluiden uudistus ravistelee toimijoiden rooleja, mutta tarjoaa samalla ennennäkemättömän mahdollisuuden viedä kansainvälisiin osaajiin liittyviä palveluita osaksi pysyviä rakenteita.

Work in Finland valmistelee parhaillaan Suomen kuuden suurimman kaupungin ja kaupakamarien kanssa yhteistä myyntikonttoria kansainvälisten osaajien houkuttelua ja rekrytointia tukevien yrityspalveluiden tarjoamiseksi työnantajille. Tässä ekosysteemissä onnistumisen avaimet ovat kohdillaan – tunnemme toisemme, luotamme toisiimme, jaamme tavoitteet, mittarit ja seurannan ja organisaatioiden johto on sitoutunut yhteistyöhön. Tekemistä, tuloksia ja onnistumisten juhlimista vaille valmista siis.



Kuva: AdobeStock.

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



ETELÄ-POHJANMAAN STRESSITESTI

Miten Etelä-Pohjanmaan viranomaiset ja asukkaat selvisivät, kun ukrainalaiset saapuivat maakuntaan lähes välittömästi Ukrainan sodan syttymisen jälkeen? Resilienssi ei ole vain vastaanottojärjestelmiä ja hallintoa, vaan myös ihmisiä, tunteita ja kyläläisten pyörälahjoja.

Avainsanat: Ukraina, ukrainalaiset, laajamittainen maahantulo, Etelä-Pohjanmaa, resilienssi

TONI AHVENAINEN

Tutkija | Siirtolaisuusinstituutti

Kuva: OpenAI, Sora.



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



Suomessa maahanmuutto on usein ymmärretty yksittäisiin yhteiskunnallisiin haasteisiin, kuten työvoimapulaan, väestörakenteen muutoksiin tai kansainväliseen turvapaikkapolitiikkaan liittyvänä erityiskysymyksenä. Nykyisessä globaalissa kontekstissa siitä on kuitenkin tullut aikaisempaa merkittävämpi tekijä, joka kietoutuu monin tavoin yhteiskunnan eri osa-alueisiin ja vaikuttaa laajasti sekä työmarkkinoihin että sosiaalipoliittisiin, taloudellisiin ja demografisiin rakenteisiin. Tässä mielessä maahanmuutosta on muotoutunut monimutkainen ja moniulotteinen ilmiö, jota ei voida hallita pelkästään yksittäisestä viitekehyksestä, kuten vaikkapa suomalaisen tutkimuksen taustalla usein vaikuttaneesta ”kulttuurien kohtaamisen” paradigmasta käsin.

Maahanmuuton ymmärtäminen edellyttää uusia näkökulmia, kuten tässä lehdessä esiteltyä järjestelmäteoreettista lähestymistapaa (kts. Rautio edellä tässä lehdessä). Järjestelmäteoreettinen tarkastelu mahdollistaa maahanmuuton asemoinemisen osaksi yhteiskunnan kokonaisvaltaista kehitystä, missä ilmiöön kietoutuvat taloudelliset, sosiaaliset ja poliittiset prosessit hahmotetaan useista yhteen kietoutuvista näkökulmista käsin.

Tässä artikkelissa tarkastelen Venäjän vuonna 2022 käynnistämän hyökkäyssodan seurauksena Etelä-Pohjanmaalle kohdistunutta ukrainalaisten laajamittaista maahantuloa: *Miten Etelä-Pohjanmaan maakunnallinen vastaanottojärjestelmä reagoi ukrainalaisten laajamittaiseen maahantuloon, ja millaisia järjestelmätason tekijöitä voidaan tunnistaa alueen resilienssiä vahvistavina tai heikentävinä seikkoina?*

Analyysini pohjautuu järjestelmäteoreettiseen resilienssin käsitteeseen, joka kuvaa järjestelmien kykyä selviytyä häiriöistä ja vahvistua niiden seurauksena. Sovellan resilienssin käsitettä eräänlaisella maahanmuuttotutkimuksen ja aluekehityksen välisellä rajapinnalla. Aiemmin maahanmuuttotutkimuksessa resilienssi on yleensä ymmärretty psykologisena sopeutumis- ja selviytymiskyynä, painottaen erityisesti muuttajien omia kokemuksia, kun taas aluekehityksessä käsitettä on puolestaan sovellettu ensisijaisesti taloudellisiin järjestelmiin, eikä alueiden sopeutumiskykyä ole juurikaan tarkasteltu maahanmuuton kontekstissa.

Tässä artikkelissa pyrin täydentämään näitä molempia keskusteluja: syvennän resilienssi-käsitteen käyttöä maahanmuuttotutkimuksessa kääntämällä huomion erityisesti vastaanottavaan yhteisöön ja sen sopeutumiskykyyn ulkoisten muutosten edessä, ja toisaalta laajennan käsitteen käyttöä aluekehityksen kentällä soveltamalla sitä taloudellisten järjestelmien sijaan maahanmuuton kontekstiin.

Artikkelin keskeinen johtopäätös on, että maahanmuuton kohdalla resilienssiajattelu haastaa hallinnan perinteiset näkökulmat, kuten viranomaislähtöiset rakenteet ja kontrollin. Resilienssiajattelu ohjaa arvioimaan vastaanottojärjestelmää kokonaisuutena, jossa hallinnollinen järjestelmä ja inhimillinen ulottuvuus yhdistyvät pelkkää hallintavalmiutta kokonaisvaltaisemmalla tavalla. Tapaus havainnollistaa, kuinka viranomaisjärjestelmien jäykkyys voi olla suurempi haaste kuin tulijoiden määrä, ja kuinka inhimillinen toiminta voi toimia muutosjoustavuuden kantavana voimana. Resilienssin tekijänä inhimillistä toimintaa on kuitenkin vaikea suunnitella tai institutionalisoida ylhäältä käsin, sillä se sosiaalisesti rakentunutta ja kumpuaa historiasta sekä kollektiivisesti jaetuista merkityksistä. Siitä huolimatta sen huomioon ja tukeminen on politiikassa olennaista.

Artikkeli pohjautuu Siirtolaisuusinstituutin Seinäjoen yksikössä toteutettuihin tutkimushankkeisiin *Ukrainalaiset pakolaiset Etelä-Pohjanmaalla* ja *Ukrainalaisten asianmukainen työllistyminen*, joissa on seurattu ukrainalaisten asettumista Etelä-Pohjanmaalle vuodesta 2022 alkaen. Tähän artikkeliin liittyvä empiirinen aineisto koostuu noin 25 haastattelusta, joissa on kuultu paikallisia viranomaisia, kansalaisjärjestöjen ja yhteisöjen edustajia sekä ukrainalaisia.

Sodan käynnistämä laajamittainen maahantulo

Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan alkoi 24. helmikuuta 2022. Sen seurauksena noin 6,3 miljoonaa ukrainalaista on paennut Euroopan unionin alueelle (UNHCR 2025). Sota aiheutti myös laajamittaisen maahantulon Suomeen ja vuoden 2022 aikana maahan saapui noin 45 000 ukrainalaista. Näistä 1 800 asettui Etelä-Pohjanmaalle.

Laajamittaisen maahantulon kohdalla ilmiön keskeinen haaste liitetään usein tulijoiden suureen määrään. Tämä intuitiivinen ja käytännönläheinen näkökulma korostaa vastaanottavan alueen resurssien ja kapasiteetin rajallisuutta. Mielikuissa laajamittainen maahantulo kytkeytyykin kriiseihin, inhimilliseen hätään ja kulttuurisiin yhteentörmäyksiin. Etelä-Pohjanmaalla ukrainalaisiin liittyvä haaste oli kuitenkin pääasiassa hallinnollinen ja kohdistui erityisesti paikallisen vastaanottojärjestelmän sopeutumiskykyyn. Maakuntaan saapuvien ukrainalaisten osuus oli kuitenkin huomattava. Vaikka 1 800 ukrainalaista ei ole kansallisella tasolla suuri, maakunnassa se vastasi 3–4 kertaisesti normaalia nettomaahanmuuttoa ja toi merkittäviä sopeutumishaasteita paikalliselle vastaanottojärjestelmälle.

Resilienssitutkimuksessa maaseutualueita on pidetty melko suojattuina maailmanpoliittisilta kriiseiltä, sillä ne ovat taloudellisesti vähemmän kytkeytyneitä kuin urbaanit alueet (esim. Kurikka 2022). Tästä syystä kriisien vaikutukset kohdistuvat harvoin suoraan maaseudulle tai ainakin ne heikenevät matkalla, minkä seurauksena niihin liittyvät haasteet ovat pikemminkin ”tylppiä ja hitaita” kuin teräviä ja akuutteja.

Muuttoliikkeeseen liittyvät haasteet eivät kuitenkaan seuraa taloudellisen muutostilanteen tilanne osoittautui akuutiksi myös Etelä-Pohjanmaalla: ensimmäiset ukrainalaiset saapuivat alueelle vain muutamia päiviä konfliktin puhkeamisen jälkeen ja sodan seuraukset koettiin maakunnassa välittömästi. Seuraavien viikkojen aikana tulijat saapuivat alueelle omatoimisesti ilman viranomaiskonnatkeja. Kun Euroopan komissio aktivoi tilapäisen suojelun direktiivin maaliskuun alussa, ukrainalaisten pako kiihtyi laajamittaiseksi maahantuloksi Eurooppaan. Kevään 2022 aikana kansallisen vastaanottojärjestelmän raskas kasvoi Suomessa hetkellisesti yli 20-kertaiseksi, mikä näkyi ukrainalaisten määrän kasvuna myös Etelä-Pohjanmaalla.

Erittäin nopeasti käynnistyneen tilanteen edessä Etelä-Pohjanmaan kunnat olivat monin tavoin valmistautumattomia. Ensimmäisten viikkojen aikana ukrainalaisille etsittiin väliaikaisia majoituspaikkoja ja koetettiin ratkaista perusturvaan liittyviä haasteita (ravinto, vaatetus, raha). Tulijat eivät saapuneet vain maakunnan keskuskaupunkiin Seinäjoelle, vaan ukrainalaisia tuli bussilasteittain eri puolille maakuntaa. Pienimmissä kunnissa ei ollut aikaisempaa kokemusta pakolaisten vastaanotosta, mikä teki tilanteesta vielä haasteellisemmän.

Ukrainan sodan nopeasti Etelä-Pohjanmaalle ulottuneet seuraukset selittyvät kausityön kautta syntyneillä verkostoilla. Ennen sotaa ukrainalaiset olivat jo pitkään olleet suomalaisen kausityövoiman suurin lähde: vuosittain heitä työskenteli maassa yli 8 000, erityisesti maataloustyössä. Ennen sodan syttymistä kausityön kautta syntyneiden suhteiden merkitystä ei kuitenkaan ymmärretty Etelä-Pohjanmaallakaan. Alueella aikaisemmin työskennelleille ukrainalaisille ne mahdollistivat kuitenkin nopean pakoreitin, minkä vuoksi he saapuivat maakuntaan lähes välittömästi sodan syttymisen jälkeen.

Puuttuvat valmiudet ja järjestelmän oppimattomuus

Olisi helppo ymmärtää ukrainalaisten laajamittaisen maahantulon haasteet Etelä-Pohjanmaalla pelkästään Venäjän hyökkäyssodasta johtuviksi. Tämä oli-

Olisi helppo ymmärtää ukrainalaisten laajamittaisen maahantulon haasteet Etelä-Pohjanmaalla pelkästään Venäjän hyökkäyssodasta johtuviksi. Tämä olisi kuitenkin liian yksipuolinen kuva.

si kuitenkin liian yksipuolinen kuva. Systeemisessä ajattelussa järjestelmillä on aina myös sisäsyntyisiä ominaisuuksia, jotka vaikuttavat niiden kykyyn kohdata ulkopuolelta tulevia häiriöitä. Siten häiriöiden ennakoiminen ja niihin varautuminen ovat osa resilienssin rakentamista. Mutta missä määrin Venäjän hyökkäykseen ja sen seurauksena tapahtuneeseen ukrainalaisten maahantuloon olisi voitu valmistautua ennakolta Etelä-Pohjanmaalla tai muuallakaan Suomessa? Vielä sodan kynnyksellä Venäjän hyökkäykseen ei uskottu edes Euroopassa.

Laajamittainen maahantulo ei ole uusi ilmiö Suomessa, eikä edes Etelä-Pohjanmaalla. Viimeistään vuonna 2015 Syyrian sisällissodan ja Euroopan suuntautuneiden pakolaisvirtojen yhteydessä laajamittainen maahantulo tunnistettiin yhdeksi kokonaisturvallisuuden riskiksi. Suuren tulijamäärän vuoksi Suomeen jouduttiin perustamaan äkillisesti yli sata vastaanottokeskusta. Etelä-Pohjanmaalle niitä perustettiin Kauhavalle, Lappajärvelle ja Seinäjoelle, jotka myöhemmin suljettiin tulijoiden määrän hiipuessa. Ministeriöt ja Kuntaliitto ovat tehneet selvityksiä laajamittaiseen maahantuloon varautumisesta (Sisäministeriö 2017, 2022; Kuntaliitto 2022), ja vuonna 2023 ilmiö sisällytettiin Kansalliseen riskiarvioon (Sisäministeriö 2023). Laajamittainen maahantulo ei siis ollut uusi tai odottamaton ilmiö, vaan pikemminkin jo aiemmin tunnistettu riski. Siihen varautumista oli myös edellytetty esimerkiksi osana kuntien riskiarviotyötä.

Vuoden 2022 alussa Etelä-Pohjanmaa oli kuitenkin monin tavoin yllätetty ukrainalaisten edessä. Ensimmäisten viikkojen aikana kuntien viranomaiset eivät kyenneet tunnistamaan tilanteen laajuutta tai sitä, että maakunta oli joutumassa laajamittaisen maahantulon kohteeksi. Kuntien johtopaikoilla tilanteen oletettiin jäävän väliaikaiseksi. Nopean reagoinnin merkitys ymmärrettiin vasta sitten, kun tilapäisen suojelun direktiivi aktivoitiin ja alueelle alkoi saapua ukrainalaisia kiihtyvällä tahdilla. Mutta tällöin haasteet olivat jo realisoituneet: majoituspaikoista, vaatteista ja ruuasta oli pulaa, ja viranomaiset hakivat improvisoituja ratkaisuja.

Jälkikäteen arvioitaessa on käynyt ilmi, ettei Etelä-Pohjanmaalla ollut valmiussuunnitelmia laajamittaisen maahantulon tilanteeseen. Vielä vuonna 2015 Syyrian sisällissodan yhteydessä sellaiset olivat olleet olemassa monissa kunnissa. Tuolloin Maahanmuuttovirasto oli kuitenkin ottanut niin vahvan johdon tilanteen hallinnasta, ettei paikallisia suunnitelmia otettu koskaan käyttöön. Tämä kokemus oli hämärtänyt maakunnan käsitystä oman varautumisen tarpeesta ja heikentänyt motivaatiota valmiuksien ylläpitoon.

Resilienssiteoriassa korostuvan ennakkoinnin näkökulmasta maakunnan toiminta heijastaa

sekä puutteellista kykyä tunnistaa laajamittaiseen maahantuloon viittaavia heikkoja signaaleja, että riittämätöntä valmiuksien kehittämistä. Kun ukrainalaisten tulo ymmärrettiin pelkkänä väliaikaisena tapahtumana, häiriötilanteille kriittinen sopeutumisen vaihe (*absorption*) ohitettiin, eikä maakunnan vastaanottojärjestelmä kyennyt reagoimaan maahantulon kiihtymiseen ajoissa. Tämän lisäksi maakunnan oppimisprosessi oli jäänyt vajaaksi vuonna 2015 Maahanmuuttoviraston vahvan roolin vuoksi: alueelle ei ollut syntynyt tarvittavia valmiuksia ja yhteistyörakenteita. Tämä kaikki kuvastaa järjestelmäteorian perusajatusta: järjestelmät kehittyvät oppimalla aiemmista häiriöistä – tai eivät kehity, mikäli niiden ei anneta ottaa vastuuta häiriön hallinnasta eivätkä ne saa mahdollisuuksia oppia niistä.

Tilapäisen suojelun direktiivi: vahvistava vai horjuttava tekijä?

Kaikkeen ei kuitenkaan voi varautua. Häiriöiden luonteeseen kuuluu se, että ne voivat olla täysin uusia ja arvaamattomia. Vaikka Etelä-Pohjanmaalla koettu laajamittainen maahantulo koetteli maakunnan resursseja ja kapasiteettia, tulijoiden määrä ei kuitenkaan ollut kaikkein haastavin tekijä. Maakunnan resurssitkaan eivät olleet vaarassa ehtyä, vaikka näin helposti oletetaan laajamittaisen maahantulon yhteydessä. Sen sijaan maakunnan tasapainoa horjuttava uusi ja arvaamaton häiriötekijä oli tilapäisen suojelun direktiivi.

Kun ukrainalaisten joukkopakoa Ukrainasta tarkastellaan korkealta Euroopan unionin tasolta, tilapäisen suojelun direktiivi näyttää oikealta ratkaisulta: sen aktivoinnilla hallittiin tilannetta ja vältettiin vuoden 2015 pakolaiskriisin vastuunjakoon liittyvät ongelmat. Ratkaisu oli joustava ja osoittaa unionin oppineen aiemmista kriiseistä: muutostilanteiden ansiosta turvapaikkajärjestelmän ylikuormittuminen onnistuttiin estämään tällä kertaa.

Vaikka direktiivi tuotti paljon kaivattua vakautta Euroopassa, Etelä-Pohjanmaalla se synnytti häiriön ja horjutti maakunnallista vastaanottojärjestelmää. Ruohonjuuritasolta katsottuna aikaisemmin tuntematon direktiivi merkitsi ulkoisesti määriteltäviä velvoitteita ja vaati nopeaa sopeutumista uuteen toimintamalliin. Sitä, miten toimintamalli otettaisiin käyttöön maakunnassa olevien lakien, hallinnollisten hierarkioiden ja palvelujärjestelmien puitteissa, direktiivi ei kuitenkaan kertonut.

Suomalaisen maahanmuuttopolitiikan kontekstissa tilapäisen suojelun direktiivi näyttäytyykin eräänlaisena ”vesinokkaeläimenä”, jossa yhdistyvät suojelu- ja työskentelyperusteiset oleskeluluvat palveluineen tavalla, johon suomalaista palvelu-

järjestelmää ei ole varsinaisesti rakennettu. Suomessa direktiivin tulkinnasta ja sopeuttamisesta kansalliseen järjestelmään vastasi pääasiassa sisäministeriö ja Maahanmuuttovirasto, mutta vastuu sen käytännön operatiivisesti toimeenpanosta oli ukrainalaisia vastaanottavilla alueilla. Tämä lisäsi merkittävästi hallinnollista työmäärää niin kansallisella kuin maakunnallisellakin tasolla, ja edellytti nopeita lainsäädännön tulkintoja, uusia yhteistyörakenteita ja palveluketjuja.

Etelä-Pohjanmaalla direktiivin käyttöönotto muistutti viranomaisten sanojen mukaan ”kaaosta.” Maakunnassa ei ollut määriteltyä vastuuhenkilöä tai -organisaatiota, joka olisi ohjannut direktiivin käyttöönottoa. Tämä johti siihen, että viranomais-toimijat toimivat toisistaan erillään ja eritahtisesti, mikä edelleen vaikeutti direktiivin käyttöönottoa, aiheutti väärinkäsityksiä ja lisäsi jännitteitä organisaatioiden välillä. Epäselvyyttä direktiivin käytännön vaikutusten tulkinnasta ja eri organisaatioiden vastualueista teki reagoinnista hidasta, varovaista ja reaktiivista.

Laajamittaisen maahantulon aiheuttaman häiriötilan luonteeseen kuuluu se, että hidas reagointi synnyttää pullonkauloja ja ylikuormitus leviää järjestelmään ongelmien ketjuuntuessa ja kertautuessa. Näin tapahtui myös Etelä-Pohjanmaalla. Hallinnollisten haasteiden lisäksi direktiivin toimeenpano törmäsi monenlaisiin käytännön ongelmiin. Esimerkiksi koko Suomessa koettu siirullisten tunnistekorttien puute johti siihen, että ukrainalaisten rekisteröityminen vastaanottojärjestelmään viivästyi ja hidasti henkilötunnusien myöntämistä. Koska suomalaisen yhteiskunnan keskeiset asumiseen, työhön ja verotukseen liittyvät rajapinnat ovat kaikki vahvan tunnistautumisen takana, henkilötunnusien puute johti uusiin ongelmiin esimerkiksi pankeissa ja verottajalla. Sama toistui Kelassa, TE-keskuksessa, terveydenhoidossa ja sosiaalitoimessa. Sen sijaan, että järjestelmä olisi osoittanut kriisin keskellä muutosjoustavuutta, viranomaiset kokivat kamppailevansa jäykän hallintorakenteen kanssa ”kuin weberiläisessä rauhahäkissä”, kuten eräs haastateltavista kuvasi.

Ukrainalaisten tapauksessa Etelä-Pohjanmaan viranomaisjärjestelmän sopeutumiskyky osoit-tautui heikoksi. Puuttuvan johtajuuden vuoksi viranomaistoimijat reagoivat laajamittaisen maahantulon aiheuttamaan häiriötilaan omien organisaatioidensa kapeista näkökulmista käsin ilman kokonaiskuvaa. Tämä kapea tilannekäsitys ilmeni hyvin viranomaishaastatteluissa, joissa toistuvat ja ketjuuntuvat ongelmat tulkittiin usein ”äärimmäisen epäonniseksi erillisiksi sattumiksi”, eikä niiden tunnistettu johtuvan järjestelmän ylikuormittumisesta. Vaikka maakunnan kapasiteetti ja resurssit

olivat sinänsä riittävät, ongelmat johtuivat siitä, että resursseja, perustarvikkeita ja palveluja ei onnistuttu mobilisoimaan tehokkaasti byrokraattisten haasteiden vuoksi. Viranomaisten yhteistyötä ja koordinaatiota pidetään kriisitilanteissa usein resilienssin keskeisenä elementtinä. Etelä-Pohjanmaan tapauksessa maakunnan vaste pirstoutui, eikä se onnistunut tuottamaan ”itseään toimijana” tai resilienssiä järjestelmän emergenttina ominaisuutena.

Paikallisyhteisön vastaanottavuus ja henkisen kriisinkestävyyden merkitys

Laajamittaisen maahantulon tilanteessa vastaanottavan alueen asukkaiden henkisestä kriisinkestävyydestä voi tulla riski yhteiskunnan vakauden kannalta. Erityisesti tilanteissa, joissa viranomais-ten kyky hallita maahantuloa koetaan riittämättömäksi, väestön luottamus voi heikentyä ja lisätä sosiaalisten jännitteiden riskiä. Vuoden 2015 yhteydessä jännitteiden lisääntymistä havaittiin myös Etelä-Pohjanmaalla, jossa Kauhavan vastaanotto-keskusta vastustettiin voimakkaasti. Syyrian pakolaisten sijoittaminen entisen ilmasotakoulun tiloihin herätti vastarintaa ja osa paikallisväestöstä koki sen isänmaallisen perinteen loukkaamisena (Kela-haara & Mattila 2017).

Henkisen kriisinkestävyys on tunnistettu yhdeksi sopeutumiskykyä tuottavaksi tekijäksi resilienssitutkimuksessa, mutta sen aiempi tarkastelu on painottunut erityisesti tulijoihin ja maahanmuuttajayhteisöihin. Vastaanottavan alueen asukkaiden henkistä kriisinkestävyyttä on sen sijaan tutkittu huomattavasti vähemmän, vaikka sen tiedetään vaikuttavan alueen muutosjoustavuuteen. Nykyisen tutkimuksen valossa on kuitenkin selvää, että avoimuus uusille ryhmille, korkea keskinäinen luottamus sekä yhteiset arvot ja identiteetit vahvistavat vastaanottavan alueen kyvykkyyttä reagoida muutoksiin (vrt. Adger 2000; Berkes & Ross 2013). Tässä valossa Etelä-Pohjanmaa ei vaikuta kaikkein sopeutumiskyvykkäimmältä vaihtoehdolta vastaamaan laajamittaiseen maahantuloon: Etelä-Pohjanmaa on tunnetusti Suomen vähiten kansainvälistynyt maakunta, jonka väestöllä on ollut varauksellinen suhtautuminen ulkopuolisiin ja maahanmuuttoon.

Vuoden 2022 alussa, kun viranomaiset eivät kyenneet hallitsemaan ukrainalaisten maahantuloa, maakunnan asukkaiden henkinen kriisinkestävyys olisi saattanut olla uhattuna. Alueen asukkaat, vapaaehtoiset ja kansalaisjärjestöt kuitenkin mobilisoituivat laajasti vastaamaan haasteelliseen tilanteeseen. Paikallisyhteisöjen toimijat järjestivät hätämajoitusta, vastasivat ukrainalaisten perustar-

Henkisen kriisinkestävyyden erityisestä merkityksestä kertoo se, että ukrainalaisille tehtyjen haastattelujen mukaan asukkaiden tarjoama emotionaalinen tuki koettiin ukrainalaisten keskuudessa merkityksellisemmäksi kuin varsinainen materiaallinen apu palveluineen.

peista, kalustivat asuntoja ja tarjosivat tulkkausempua. Spontaanilla tavalla myös tavalliset asukkaat majoittivat ukrainalaisia koteihinsa ja antoivat heille esimerkiksi polkupyöriä, lasten leluja, vaatteita tms. Tilanteenhallinnan näkökulmasta ruohonjuuritason toimijoiden panos osoittautuikin keskeiseksi maakunnan tilanteenhallinnan kannalta.

Etelä-Pohjanmaan tapaus vahvistaa käsitystä siitä, että resilienssi ei kriisitilanteissa synny pelkääntään institutionaalisista rakenteista ja viranomais-toiminnasta, vaan myös paikallisista verkostoista, yhteisön toimijuudesta ja sen henkisestä kriisinkestävyydestä. Viranomaisiin verrattuna kansalaisyhteiskunnasta lähtevän toiminnan etuna on usein vähäisempi byrokratia, mikä mahdollistaa nopeamman ja joustavamman reagoinnin. Tämän lisäksi kansalaisyhteiskunnan toimijoilla voi olla myös viranomaisia paremman valmiudet toimintaan. Etelä-Pohjanmaalla esimerkiksi SPR:n alaosastojen toiminta sekä aiempi kriisinhallintakokemus olivat merkityksellistä erityisesti alueen pienemmissä kunnissa, joissa viranomaisilla ei ollut aikaisempaa kokemusta pakolaisten vastaanotosta.

Ukrainalaisten tapauksessa henkisen kriisinkestävyyden erityisestä merkityksestä kertoo erityisesti se, että ukrainalaisille tehtyjen haastattelujen mukaan asukkaiden tarjoama emotionaalinen tuki – kuten ukrainalaisten kokemusten ymmärtäminen ja heidän tilanteensa henkinen jakaminen – koettiin ukrainalaisten keskuudessa merkityksellisemmäksi kuin varsinainen materiaallinen apu palveluineen. Sen lisäksi, että sotaa paenneet ukrainalaiset tarvitsivat majoitusta, vaatetusta ja ruokaa, he tarvitsivat ennen kaikkea myös henkistä tukea kokemuksilleen.

Miksi eteläpohjalaiset osoittivat nyt vahvaa solidaarisuutta ukrainalaisille, kun vuonna 2015 turvapaikanhakijoita vielä vastustettiin avoimesti? Yksi keskeinen syy lienee Suomen muuttunut turvallisuustilanne ja Venäjän muodostama uhka, joka on lisännyt myötätuntoa ukrainalaisia kohtaan. Lisäksi Suomessa vallitseva korkea yhteiskunnallinen luottamus ruokkii yleistä auttamishalukkuutta kriisitilanteissa. Kenties Etelä-Pohjanmaan vahva maakuntaidentiteetti vaikuttaa myös: vaikka se voi ilmetä varauksellisuutena ulkopuolisia kohtaan, se voi yhtä lailla synnyttää yhteisöllisyyttä ja halua puolustaa heitä, jotka koetaan oikeutetusti tarvitsevan apua. Maakunnan kannalta oli onnekasta, että ukrainalaisilla oli yhteisön laaja hyväksyntä. Mikäli tilanne tai tulijoiden alkuperä ja ilmiansuunta olisivat olleet toisenlaisia, maakunnan henkinen kriisinkestävyys olisi voinut olla uhattuna.

Vaikeuksista huolimatta Etelä-Pohjanmaan viranomaiset onnistuivat lopulta luomaan koordinoitun yhteistyöverkoston paikalliseen ELY-kes-

kukseen. Sen avulla alueen hallintojärjestelmä integroitiin noin puolen vuoden viiveen jälkeen osaksi tilapäisen suojelun direktiivin kansallista toimeenpanoa. Tämä vakautti tilanteen, vaikka kehittämissä jätettiin erityisesti ukrainalaisten saavutettavuuden ja palvelutietoisuuden parantamiseen. Tilanteen hallinnassa ei olisi kuitenkaan onnistuttu ilman alueen yhteisöjen ja asukkaiden merkittävää panosta, minkä myös monet haastatelluista viranomaisista avoimesti myönsivät.

Resilienssin inhimillinen ulottuvuus: kohti kokonaisvaltaista vastaanottojärjestelmää

Etelä-Pohjanmaan tapaus tekee näkyväksi erityisesti sen, että paikallisen yhteisön sopeutumiskyvykkyys ja muutostavallisuus ovat keskeinen osa alueen resilienssiä laajamittaisen maahantulon yhteydessä. Vastaanottojärjestelmä ei ole pelkästään hallinnollinen rakenne, vaan myös inhimillinen verkosto, jonka selkäranka muodostuu ihmisten välisistä yhteyksistä, toimintavalmiudesta ja halusta auttaa. Järjestelmän inhimillisen puolen painoarvo tulee erityisen selvästi esiin ukrainalaisten haastattelussa, joissa moni vastaaja koki maakunnan henkisen vastaanoton jopa merkityksellisempänä kuin heille tarjotut materiaaliset resurssit ja palvelut. Se, mikä todella kannattelee ihmisiä kriisin keskellä, ei ole pelkästään viranomaispäätöksiä ja materiaalisia tekijöitä: kriisin keskellä ihmiset tarvitsevat myös myötäelämistä ja heidän kokemustensa tunnustamista.

Nämä havainnot viittaavat siihen, että korkea resilienssin taso edellyttää vahvaa inhimillistä ulottuvuutta, kuten luottamusta, solidaarisuutta ja yhteisöllisyyttä. Vaikka viranomaisien luomat rakenteet ovat merkityksellisiä ja tarjoavat valtiolähtöisen perustansa vuoksi ainutlaatuisen valta-aseman ja resurssipohjan (esimerkiksi lainsäädännön, rahoituksen ja erilaisten ohjelmien muodossa), pelkkä byrokraattinen järjestelmä ilman inhimillisiä tekijöitä jää väistämättä hauraaksi. Yhteisön osallistumisen puuttuessa tulijat voivat jäädä syrjään, kokea syrjintää tai jäädä vaille sosiaalista tukea – huolimatta siitä, että muodollisella tasolla tarvittavat ”palvelut” ovat olemassa.

Vastaanottojärjestelmän resilienssi tulisikin nähdä kokonaisuutena, jossa sekä *hallinnollinen ulottuvuus* että *inhimillinen ulottuvuus* täydentävät toisiaan tehokkaasti. Tässä kokonaisuudessa julkisen sektorin, viranomaisien ja kansalaisyhteiskunnan muodostama vastaanottojärjestelmä yhteistyöverkostoineen ja resurssineen muodostaa resilienssin hallinnollisen ja materiaalsen perustan. Mutta yhtä tärkeä, ja kenties tärkeämpikin, on

resilienssin inhimillinen ulottuvuus, joka tarkoittaa vastaanottavan yhteisön kyvykkyyttä hyväksyä muutokset ja toimia sen mukaisesti.

Vaikka puhe resilienssin inhimillisestä ulottuvuudesta voi vaikuttaa varsin abstraktilta, yksilöiden sopeutumiseen keskittyvä pakolaisuus- ja maahanmuuttotutkimus on painottanut muutostavallisuuden henkisen puolen merkitystä (vrt. Migliorini et al. 2023; Moret-Tatay et al. 2025). Sen sijaan vastaanottavien yhteisöjen henkinen resilienssi on jäänyt resilienssitutkimuksessakin vähemmälle huomiolle, mitä selittää se, että yhteisön sopeutumiskyvykkyys ja muutostavallisuus kietoutuvat paikalliseen kulttuuriin, yhteisön keskinäisiin suhteisiin ja kollektiivisiin arvoihin – ja ovat siten pohjimmiltaan sosiaalisesti rakentuneita (vrt. Adger 2000; Berkes & Ross 2013). Näin ollen esimerkiksi yhteisön auttamishalua voidaan pitää seurauksena siitä, miten paikallinen yhteisö ymmärtää oman roolinsa suhteessa ”toisiin” sekä siitä, millaisten omien historiallisten, kulttuuristen ja poliittisten narratiivien läpi se tulkitsee käsillä olevaa kriisitilannetta.

Yhteisöjen sopeutumiskyvykkyys ja muutostavallisuus ei siten pelkisty yksilöiden auttamishalun summaksi – tai edes yhteisön itsensä omintakeiseksi ominaisuudeksi – vaan muodostuu yhteisöä määrittävissä sosio-kulttuurista rakenteista, joiden näkyvimpiä ilmentymiä ovat esimerkiksi yhteiskunnallinen luottamus ja hyvän hallinnon periaatteet (vrt. Grillitsch et al. 2025). Vaikka nämä ominaisuudet voivat näyttäytyä varsin abstrakteina, niiden tukeminen on keskeistä yhteisöjen sopeutumiskyvykkyuden vahvistamiselle. Ne ankkuroidovat resilienssin sen inhimilliseen ulottuvuuteen ja kantavat kauemmaksi kuin pelkät hallinnolliset rakenteet ja kapasiteetti. Tämä tulee esiin myös Etelä-Pohjanmaan tapauksessa, jossa maakunnan stressitestistä selvittiin pitkälti inhimillisten tekijöiden ansiosta.

Viime kädessä Etelä-Pohjanmaan tapausta voidaan lukea osana laajempaa eurooppalaista kehityskulkua, jossa vuodesta 2015 alkaen on siirrytty maahanmuuttoon liittyvissä keskusteluissa yhä enemmän resilienssiajattelun suuntaan. Aiemmin hallitsemattomista ja epävakaisista muuttoliikkeistä keskusteltiin ”pakolaiskriiseinä” ja yhteiskunnallisina uhkina, mutta nyt on alettu pohtia, miten yhteiskunnat voivat *joustavasti sopeutua* äkillisiin muutoksiin muuttoliikkeissä ja jopa vahvistaa toiminta- ja uudistumiskykyään. Suomessakin keskustelua on viety pelkästä kriisinsietokyvystä enemmän kohti *yhteiskunnan mukautumiskykyä* (Hyvönen 2019), ja pohdittu resilienssin rakentamista pelkkää huoltovarmuutta ja varautumista laajemmin myös esimerkiksi kulttuurin näkökul-

masta (esim. Huntus 2021). Resilienssin käsite on näin tullut entistä keskeisemmäksi, kun eri maisa etsitään keinoja yhdistää viranomaislähtöinen muuttoliikkeiden hallinta sekä vastaanoton inhimillinen puoli (vrt. Bourbeau 2015).

Resilienssiajattelun vahvistuminen kertoo samalla siitä, että yhteiskuntien kompleksisia haasteita halutaan lähestyä aikaisempaa useammin järjestelmäteoreettisista viitekehyksistä käsin. Muuttoliikkeet ja maahanmuutto eivät ole pelkkiä ”luonnollisia ilmiöinä”, vaan niitä tuotetaan erilaisissa konkreettisissa, ihmisten ja instituutioiden rakentamissa järjestelmissä. Kysymys ei siten ole vain siitä, *miten* muuttoliikkeitä tai maahanmuuttoa hallitaan, vaan *minkälaisia* järjestelmiä näiden ilmiöiden ympärille muotoutuu ja miten ne huomioivat inhimillisen ulottuvuuden. Kun muuttoliikkeitä tarkastellaan järjestelmien luomina ja ylläpitäminä prosesseina, päästään kiinni niiden perustaviin tavoitteisiin, kehitysmahdollisuuksiin ja mukautumiskykyihin. Tällainen järjestelmäteoreettinen näkökulma avaa mahdollisuuden arvioida paitsi yksittäisten politiikkatoimien vaikutuksia, myös niitä rakenteellisia ja toiminnallisia perusteita, jotka lopulta ratkaisevat, ovatko rakentamamme yhteiskunnat resilienttejä vai haavoittuvia.

Lähteet

- Adger, W. N. (2000). *Social and ecological resilience: are they related?* Progress in Human Geography, 24(3), 347–364.
- Berkes, F., & Ross, H. (2013). *Community resilience: toward an integrated approach*. Society & Natural Resources, 26(1), 5–20.
- Bourbeau, P. (2015). *Security: Dialogue across Disciplines*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Grillitsch, M. & Cobos-Cabral, F. & Horvat, A. (2025). *Local Agency on the Edge: Regional Development, Human Wellbeing and Social Resilience*. Paper in Innovation Studies (2025/05). Centre For Innovation Research. Lund University.
- Huntus, A. (2019). Kulttuuri ja vakaus. Taidetutka. Saatavilla verkosta: <https://taidetutka.fi/2021/kulttuuri-ja-vakaus/>
- Hyvönen, A.-E. & Juntunen, T. & Mikkola, H. & Käpylä, J. & Gustafsberg, H. & Nyman, M. & Rättälä, T. & Virta, S. & Liljeroos, J. (2019). *Kokonaisresilienssi ja turvallisuus: tasot, prosessit ja arviointi*. Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 17/2019.
- Kelahaara, M & Mattila, M. (2017). *Onneen ei ole oikotietä tässä maassa: Kauhava ja Kauhavan vastaanottokeskus*. Siirtolaisuusinstituutti.
- Kurikka, H. (2022). *Alueet ahdingossa: Aluetaloudellinen resilienssi Suomessa*. Tampereen yliopisto.
- Kuntaliitto (2022). *Laajamittaisen maahantulon valmiussuunnitelma. Varautumismalli kunnille*. Suomen Kuntaliitto.
- Migliorini L. & Olcese M. & Cardinali P. & Prestia D. (2023). *Community resilience among Ukrainian refugees: what is the role of the host community in recovery from forced migration?* Front Psychiatry. doi: 10.3389/fpsyt.2023.1206304.
- Moret-Tatay, C. & Zharova, I. & Cloquell, A. & Perez-Bermejo, M. & Murphy, M. & Arteaga F. (2025). *Social Support Increases Resilience and Affect in Non-Displaced Ukrainians and Refugees After a Year of War*. Psicothema (2025) 37(1) 21–31.
- Sisäministeriö (2017). *Mikä on Suomen kyky vastaanottaa turvapaikanhakijoita? Tarkastelu sisäministeriön hallinnonalan näkökulmasta*. Sisäministeriön julkaisu 25/2017, sisäinen turvallisuus.
- Sisäministeriö (2022). *Varautuminen muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen. Selvitys lainsäädännön muutostarpeista*. Sisäministeriön julkaisu 2022:20, maahanmuutto.
- Sisäministeriö (2023). *Kansallinen riskiarvio 2023*. Sisäministeriön julkaisu 2023:4, sisäinen turvallisuus.
- UNHCR (2025). *Operational Data Portal. Ukraine Refugee Situation*. Saatavana verkosta: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

MAAHANMUUTTOVIRASTON JA KUNTIEN YHTEISTYÖN MERKITYS KOTOUTUMISTYÖN KEHITTÄMISESSÄ

Suomen kotoutumisjärjestelmä ei tällä hetkellä toimi tehokkaasti, sillä sen eri toimijoiden välinen yhteistyö on puutteellista. Miten Maahanmuuttoviraston ja kuntien välistä yhteistyötä voitaisiin parantaa, jotta kotoutuminen olisi sujuvampaa ja vaikuttavampaa?

FIA HAFIZ

Kotoutumisen asiantuntija, Co-founder, relocation service manager Ponte Oy & Urjalan kunnan maahanmuuttokoordinaattori



Kotoutumisen edistäminen kuuluu kuntien la-
kisäateisiin tehtäviin ja muodostaa keskeisen
osan Suomen maahanmuuttopolitiikkaa. Ny-
kyinen kotoutumisjärjestelmä ei kuitenkaan toimi
optimaalisesti, sillä sen rakenteet eivät tue riittävästi
eri toimijoiden välistä koordinaatiota ja yhteistyötä.
Samanaikaisesti maahanmuuton yhteiskunnalli-
nen merkitys kasvaa ja Suomeen odotetaan saa-
puvan tulevaisuudessa yhä enemmän uusia maa-
hanmuuttajia. Näin ollen kotoutumisjärjestelmän
palveluita ja hallinnollisia rakenteita olisi arvioitava
kriittisesti ja kehitettävä vastaamaan muuttuvan toi-
mintaympäristön asettamia vaatimuksia.

Käsittelen tässä kirjoituksessa kotoutumisjär-
jestelmän haasteita erityisesti Suomeen saapu-
neiden pakolaisten kotouttamisen näkökulmasta.
Vaikka kirjoitukseni koskee pakolaisia, tarkastelun
tulokset ja johtopäätökset ovat kuitenkin sovellet-
tavissa laajemmin myös muihin maahanmuuttaja-
ryhmiin. Esimerkiksi Teema-artikkelissa käsiteltä-
hin tilapäistä suojelua nauttiviin ukrainalaisiin.

Suomalaisen kotoutumisjärjestelmän heikko vuorovaikutus

Työkokemukseni perusteella suomalaisen kotou-
tumisjärjestelmän yhtenä keskeisenä haasteena
voidaan pitää sitä, että Maahanmuuttoviraston
toiminta maahanmuutto- ja lupa-asioiden hal-
linnassa ei kaikilta osin kohtaa kunnissa tehtävän
kotoutumistyön käytännön realiteetteja. Kotou-
tumistyötä tekevän kuntaviranomaisen näkökul-
masta tämä ilmenee usein erilaisina toiminta- ja

viestintäkatkoksina. Maahanmuuttoviraston, kun-
nallisten kotoutumispalveluiden sekä kotoutumis-
prosessissa olevien henkilöiden välillä.

Esimerkiksi Maahanmuuttoviraston kiintiöpa-
kolaisille suuntaama viestintä on usein epäselvää
ja puutteellista, erityisesti käytännön elämän nä-
kökulmasta katsottuna, ja johtaa valitettavan usein
väärinkäsityksiin. Tällaisia väärinkäsityksiä ovat esi-
merkiksi pakolaisstatuksella olevien henkilöiden
kotimaan vierailujen vaikutukset jatkolupaoikeuk-
siin. Samoin pysyvän oleskeluluvan saamiseen liit-
tyvä vaatimus olla riippumaton Kelan sosiaalitur-
vasta tulee monille usein yllätyksenä, sillä siihen ei
ole yleisesti saatavilla olevaa selkeää ohjeistusta.

Näissä ja monissa muissa tapauksissa asiak-
kaiden väärinkäsitykset, ja niistä juontuvat vää-
rinkäytökset, johtuvat useimmiten asiakkaan tie-
donpuutteesta – joka puolestaan on seurausta
Maahanmuuttoviraston ja kunnallisen kotoutu-
mistyön välisestä puutteellisesta yhteistyöstä. Ko-
toutumispalveluiden asiakkaat eivät kuitenkaan
hahmota tätä rakenteellista ongelmaa, vaan ko-
kevat väärinkäsitysten ja palvelujen epäselvyyden
johtuvan pelkästään yksittäisten kotoutumistyötä
tekevien viranomaisten toiminnasta.

Pakolaisten tiedonpuute ja siitä johtuvat vir-
hearviot nousevat kuitenkin merkittäväksi haas-
teeksi käytännön kotoutumistyössä paikallistasolla.
Erityisesti pienissä ja keskisuurissa kunnissa, jotka
muodostavat valtaosan Suomen kunnista ja joihin
maahanmuuttajia kipeästi kaivattaisiin, paikalliset
kotoutusmahdollisuudet ja valtion takaamat ko-
toutumisprosessit jäävät pakolaisten keskuudessa

usein epäselviksi. Puutteellisella tiedolla on myös
laajempia yhteiskunnallisia vaikutuksia: epäselvyys
kotoutumispalveluista johtaa usein suuremmille
paikkakunnille kohdistuviin muuttoihin, joissa su-
kulaiset ja tuttavat alkavat hoitaa kotoutumiseen
liittyviä asioita asiakkaan tai viranomaisen puolesta
– monesti puutteellisin tiedoin.

Tilanne on sikäli ongelmallinen, että kun-
nat jotka ovat sitoutuneet kotouttamiseen ja in-
vestoineet merkittävästi resursseja edistääkseen
pakolaisten integroitumista paikallisyhteisöön,
menettävät sekä asukkaita että kotoutumiseen
kohdistettuja panoksia. Suuremmilla paikkakunnil-
la kohdataan puolestaan pullonkauloja pakolais-
ten kotoutumisprosessissa ja heikentynyttä palve-
luiden saatavuutta.

Vaikka pakolaisten tiedonpuutteisiin liittyvät
haasteet vaikuttavat helposti pelkästään viestinnän
ongelmilta, merkittävä syy pakolaisten tiedon-
puutteeseen on suomalaisen kotoutumisjärjestel-
män heikossa vuorovaikutuksessa. Maahanmuut-
toviraston ja kuntien välinen vuorovaikutus on
usein yksisuuntaista ja jäykkää. Tämä näkyy eri-
tyisesti pakolaisten vastaanoton ja kotoutumisen
suunnittelussa, ja vaikeuttaa kotoutumisen suun-
nittelua ja resursointia kunnissa. Kotoutumisen
nykyinen toimintamalli ei siten vastaa kovin hyvin
nykylänteen haasteisiin. Käytännön työssä esiin-
tyvä epämääräinen tyytymättömyys kohdistuu
usein organisaatioihin ja henkilöihin, vaikka ongel-
ma on luonteeltaan pikemminkin rakenteellinen ja
koskee koko suomalaista kotoutumisjärjestelmää.

Yhteistyö ja koordinaatio ratkaisuin kotoutumisjärjestelmän kehittämiseen

Suomalaisen kotoutumisjärjestelmän kehittämi-
nen voisi lähteä siitä, että Maahanmuuttovirasto
ottaisi aktiivisemman ja aloitteellisemman roolin
kuntien kanssa tehtävässä yhteistyössä. Kunnille
olisi tärkeää, että ne voisivat tuoda esiin paikallisia
haasteita ja ehdottaa niihin ratkaisuja. Maahan-
muuttoviraston kanssa yhteistyössä ja sen johta-
mana voitaisiin kotoutumistoimintaa suunnitella
ja kehittää paremmin koko Suomen ja erilaisten
kuntien tarpeet huomioon ottaen.

Yksi konkreettinen askel Maahanmuuttovi-
raston ja kuntien välisen yhteistyön edistämiseksi
olisi Maahanmuuttovirastoon sijoitettava kunta-
koordinaattorin tehtävä. Koordinaattorin tehtävä-
nä olisi sujuvan tiedonkulun varmistaminen Maa-

hanmuuttoviraston ja kuntien välillä, koordinaatio
kuntien kesken sekä asiantuntijatuen tarjoaminen
kunnille kotoutumisen suunnitteluun.

Vuorovaikutuksen ja yhteistyön lisääminen
Maahanmuuttoviraston ja kuntien välillä ei ai-
noastaan parantaisi kotoutumisen tehokkuutta ja
vaikuttavuutta, vaan edistäisi samalla myös paikal-
lisyyhteisöjen ja asiakkaiden hyvinvointia ja yhden-
vertaisuutta.

Kolme askelta suomalaisen vastaanottojärjestel-
män kehittämiseen:

- Vastuun selkeyttäminen ja yhteyshenkilöiden nimittäminen:** Sekä Maahanmuuttovirastolla että kunnilla tulisi olla nimetyt yhteyshenkilöt, jotka vastaisivat suoraan viranomaisten kesken käytävästä vuorovaikutuksesta. Tämä helpot-
taisi sisäistä kommunikaatiota suomalaisessa
kotoutumisjärjestelmässä ja tieto liikkuisi suju-
vasti molempiin suuntiin.
- Koulutus ja tiedonvaihto:** Maahanmuutto-
virasto ja kunnat voisivat järjestää yhteistyös-
sä yhteisiä koulutustilaisuuksia ja työpajoja
kuntien, ELY-keskusten, työllisyyspalveluiden
ja hyvinvointialueiden henkilökunnalle. Tällä
toiminnalla lisättäisiin ymmärrystä eri organi-
saatioiden rooleista, vastuualueista, toiminta-
tavoista ja käytännöistä.
- Yhteiset projektit ja pilotit:** Kunnissa toteu-
tetaan jo nyt yhteistyöprojekteja ja pilotteja
naapurikuntien, ELY-keskusten, työllisyyspal-
veluiden ja hyvinvointialueen kanssa. Maahan-
muuttoviraston osallistuminen tällaiseen toi-
mintaan edistäisi kaikkien tahojen osaamista
ja ymmärrystä vastaanoton ja kotoutumisen
haasteista ja ratkaisuista.

Yhteistyön parantaminen Maahanmuuttovi-
raston ja kuntien välillä on avainasemassa, jotta
maahanmuuttajat voivat löytää paikkansa suoma-
laisessa yhteiskunnassa ja kokea olevansa arvos-
tettuja ja tasavertaisia yhteisön jäseniä. Vahvempi
yhteistyö ja selkeämpi työnjako kotoutumisjär-
jestelmän eri toimijoiden välillä eivät ainoastaan
tehostaisi kotoutumista, vaan myös vahvistaisivat
maahanmuuttajien mahdollisuuksia osallistua ja
juurtua suomalaiseen yhteiskuntaan kestävästi ja
yhdenvertaisesti.

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



MIGRATION REGIMES AND VISA TRACKS - A REFLECTION ON FINLAND

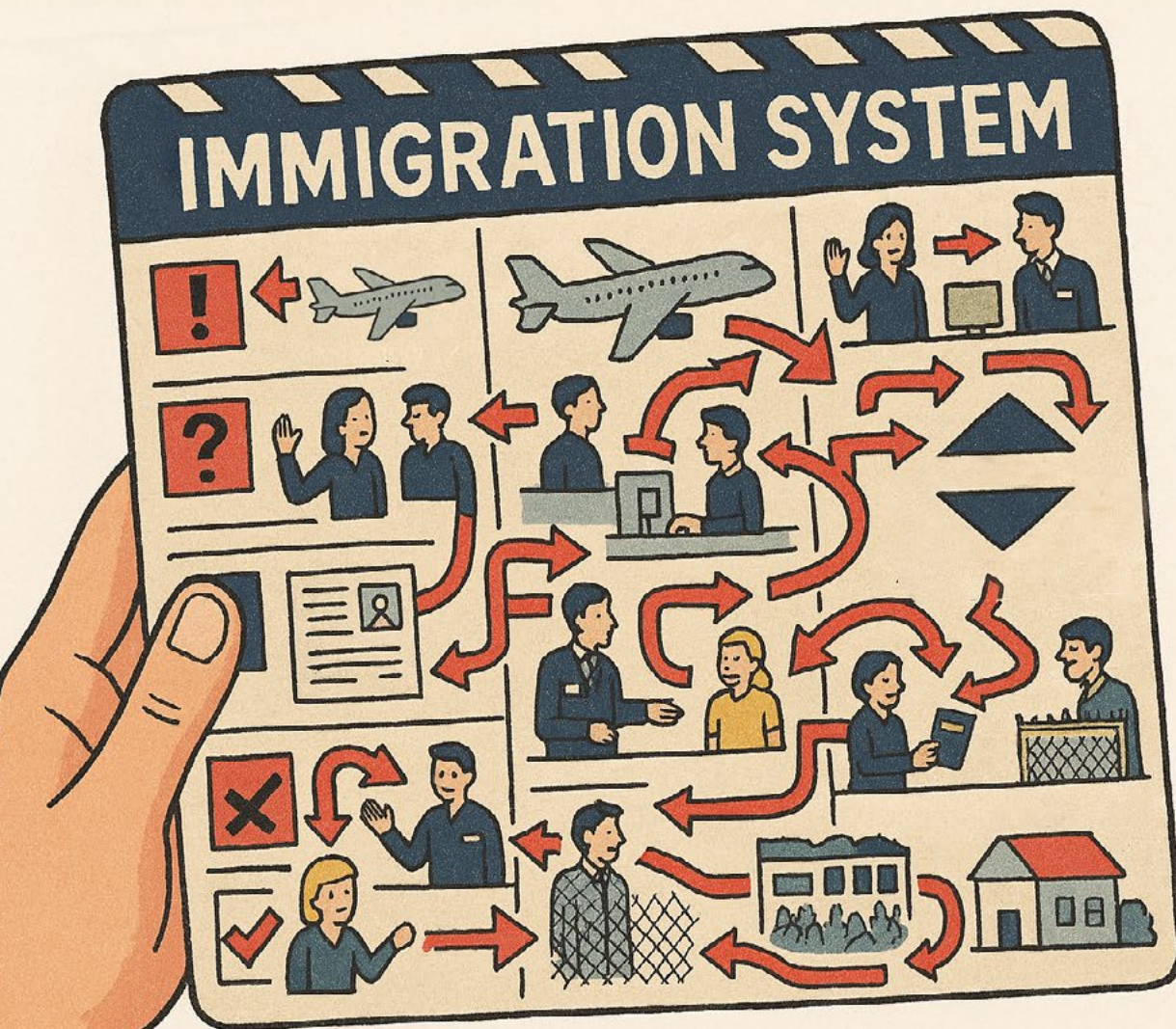
The role that migration regimes and international mobility plays has become an epicentre of interest, a partly highly polarized one, while other elements of this intersection remain overlooked. This paper reflects key viewpoints to the concept of migration regimes and visas that are employed as instruments governing migration processes and flows.

Keywords: international migration, migration regime, visa, policymaking

MARIA ELO

Professor in International Business & Entrepreneurship
University of Southern Denmark

Kuva: OpenAI, Sora.



Migration regime- A multilevel and multidisciplinary concept

On the supranational level, migration flows across borders are mainly governed and regulated following humanitarian principles and agreements, specifically the 1951 Refugee Convention, its 1967 Protocol and the respective interpretations, but also following political and regional agreements, such as the European Union and its treaties, like the Treaty of Lisbon. The principles of the European Union include freedom of movement across the member states for EU citizens. Additionally, there are bilateral agreement governing mobility between two countries, e.g. between Finland and the Philippines. The two countries signed a joint declaration of intent to promote ethical labour mobility, which refers to international labour migration addressing Finland's labour shortages while safeguarding the rights of Filipino workers.

Migration regimes capturing the relation between mobility, regulation and respective discourse are often perceived as something national, but this is misleading (see a discussion on the migration regime- concept in Cvajner, Echeverría and Sciortino, 2018). Migration regimes have supranational, international, national and regional characteristics that link with external, internal and border regimes (Cvajner et al., 2018). These characteristics may co-exist on multiple levels simultaneously while having diverse governance actors involved. For example, our research in China illustrates governance policies and practices on a city-region-business ecosystem level next to the national level governance (Elo, Volovelsky & Wang, 2023). As Rass and Wolff (2018) notice, the use and meaning attributed to the term migration regime shifts notably according to the research discipline, interest agendas and political goals. They perceive it as an analytical concept that calls for interdisciplinary discourses and applicability.

The usual focus in migration studies highlights the role of states and international organizations in shaping migration governance through policies, treaties, and agreements. This represents the macro-level analysis of governance, where state sovereignty and national migration policies are discussed. These discussions often address global norms, such as human rights and refugee protection, or national interests, such as labour market needs or securitization.

Koinova (2021) discusses the macrofoundations and socio-spatial positionalities that shape and frame migration discourses on the incoming people and their governance. She points out

that the territorial "country, state"-discussion and the state sovereignty have additional dimensions, since there are contested states, de facto states and weak states. This highlights the meaning of the state concept as another complex and dynamic element that represents the governing powerholder theoretically. States govern employing respective philosophies and agendas on migration and respective integration, which also vary spatio-temporally, following e.g. exclusionist, functionalist, utilitarian or other approaches or combinations of them (Joppke, 2007).

These approaches are reflected in migration policy, programs and allocation of rights in executing them. Generally, such policies tend to embed instruments protecting national security, such as pre-screening of foreign students or other migrants. For example, Finland improved its co-operation with other EU member states on data sharing related to immigration enforcement. This aimed at a more stringent focus on preventing human trafficking and immigration fraud, which are related concerns also for the migrants themselves. The territorial aspect depicts itself in the border management and the enforcement of migration policies through visa systems at the border. Asylum seekers, often referred to misleadingly as refugees, are also assessed regarding the respective criteria and rights determined in policy frameworks. However, there is an on-going debate on the context of the asylum application. Due to the Russian invasion in Ukraine, instrumentalized migration debates and governance concerns on irregular migration and crime, as well as border closures and controls have become a heated theme at the macro level. For example, Denmark has an on-going border control since Covid pandemic, and the German elections involved intense debates on the need for border control.

Practically, states deploy technologies, surveillance, and physical barriers to manage migration and control access by employing specific visa regimes. Migration happening within the migration regime's framework is referred to as regular migration, while there is also irregular migration referred to as illegal one. Irregular migration takes place beyond the channels provided by the migration regime's framework. Additionally, the migration regime may also restrict out-migration, not only in-migration, as in the case of Ukrainian men not allowed to migrate due to martial law.

The migration regime sets and provides the criteria, processes and rights that are used in each visa category constructing the pathways, i.e. "tracks" to migratory mobility and residence permissions. Here, status, rights and identity are

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



deeply interlinked discourses. The formal status continuum starts from an alien applicant and ends with a naturalization that grants the same rights and status as the nationals. Tourist or business traveller visas are not considered part of migration, the distinction between travelling and migration relates to time, less than 90 days is not considered migration. Interestingly, entrepreneurs and investors are not approached as migrants in many migration regimes, or not in comparable manner, as here different capitals invested are in focus instead of the individual per se. For example, Dumont (2014) makes a point that immigration and investment are perceived as “separate issues each with its own logic”. Assessing different countries’ investor visas, a recent study shows that there were notable differences in approaches and objectives even across the European Union member states attracting non-EU entrepreneurial capital (Dumont, 2014; Elo, 2021). Further, Elo, Täube and Servais (2022) note that not all formal identities and status categories are distinct and evident, they can be overlapping transnationally or be mixed or multiple. Especially for entrepreneurial migrants, the visa categories and governance institutions are demonstrating mismatches between migration policy and reality.

Visas as instruments of governance

The main visa categories that form the migration enabling framework are constructed on purpose and status. The tracks typically address following main categories: Study migration, family unification-migration, also called marriage migration, work migration, entrepreneurial migration, investor migration and asylum-refugee migration. Each category has its own criteria and requirements and are governed by specific regulative entities and institutions. These institutional governance structures have country-specific features and differences. For example, in Portugal local university incubators and accelerators are involved in the selection process of entrepreneurial visa applicants, while in China the governance power is partly provided to the municipal-city level to accept the most suitable and talented applicant. Therefore, it becomes interesting to follow the structure and logic of governance and power. Some countries have partly distributed and de-centralized systems, while others have centralized migration management and governance without regional dimensions or considerations.

The criteria employed by migration regimes has some universal elements for asylum and family unification building on humanitarian consid-

It becomes interesting to follow the structure and logic of governance and power.

Some countries have partly distributed and de-centralized systems, while others have centralized migration management and governance.

erations. Also, study migration tends to follow a more comparative approach for securing a competitive inflow of international students. However, the visa policies and programs for employed and entrepreneurial migrants and for investors differ greatly.

Work visa-term refers to the employment as the basic reason for migration. This visa category can demonstrate also temporary, seasonal and skill-based visa types that portray large differences in criteria and rights. For instance, work visa tracks look quite different for seasonal agricultural workers than for IT experts. As Finland relies on foreign labour to fill gaps in various sectors, Finland has several visa tracks designed with specific criteria. Here, the EU Blue Card, also called skilled worker visa provides an additional instrument of migration regime with a European dimension. The EU Blue Card is a common visa instrument for highly skilled workers to work and reside within the European Union. Finland participates in the EU Blue Card system, which allows non-EU citizens to enter Finland for employment in positions that require a high level of education or specific skills. This visa track requires higher education and/or equivalent professional experience, and a job offer that exceed a salary criteria set. This visa track is targeted to qualified professionals in sectors such as technology, healthcare, engineering, and research.

Temporary and seasonal work visa track serves migrant workers who are not eligible for the EU Blue Card. These visas are often issued for specific employment contracts or projects and require a valid job offer. They are delimited in time, with some extension possibilities. Seasonal workers need proof of employment, and these visas are even shorter, usually up to 6 months.

Finland is also a destination for international students, and there is a specific visa category designed for individuals seeking education opportunities. Non-EU citizens who wish to study at a Finnish educational institution need to apply for a student visa. This visa track is designed to facilitate the entry of students and help them integrate into the Finnish education system. The students must have an acceptance letter from a recognized educational institution in Finland, additionally, they must demonstrate sufficient financial resources to support themselves during their studies. The student visa track is time-limited, study-specific with some possibilities for extension (i.e. A-, B-permit and D- Visa).

As graduated students are perceived as an asset for the labour markets, the migration regime in Finland has modified the cross-track mobility

and has enabled some transition from a Finnish student visa (from B to A permit) to a work visa/permanent resident status (A permit to permanent residence permit) to enable job search of graduates. Yet, the criteria, cost and process are being criticised as somewhat unrealistic. The post-graduation employment visa is also time limited (2 years). Hence, it is mainly relevant for sectors with talent demands, such as ICT or healthcare.

Family reunification is a standard part of Finland’s migration policy with specific visas allowing foreign nationals to reunite with family members residing in the country. Here, family members are spouses, registered/cohabiting partners, under-aged children and guardians of a child under 18 years of age, not extended family members. These residence permits build on the idea of sponsorship, where the sponsor in Finland must meet certain income criteria (“sufficient financial resources”) to demonstrate that they can support their family members. Additionally, the family relationship forms a criterium (e.g., marriage certificate, registered partnership, birth certificate). Permanent residence permits are P, P-EU and P-EY permits (two latter for third country nationals), while the D visa allows entry immediately after the residence permit is issued. Remigration track concentrates on individuals with some Finnish roots, i.e. returnees from abroad, here there is no need for family sponsor in Finland.

As Finland is a member of the European Union and a signatory to the 1951 Refugee Convention, it provides refuge for individuals seeking asylum or refugee status based on serious risks on their safety. Humanitarian protection status extends this category with temporal protection to those not eligible for asylum. For example, the Ukrainians fleeing the war are under the temporary protection and victims of human trafficking may receive a temporary residence permit due to their status.

The least discussed visa tracks of migration regimes are specialized visa tracks tailored to specific migration needs of entrepreneurs and investors. Top and middle management has a specific category differing from entrepreneurial visa category. Entrepreneurs starting a business and investors bringing only capital form two distinct groups for visa tracks. The so-called start-up visa, i.e. entrepreneur visa, is directed to non-EU citizens wishing to start a business in Finland. Here, the requirements are of economic and business nature, as applicants must present a viable business plan and demonstrate that their business will contribute to the Finnish economy and receive an eligibility statement from Business Finland. The contributions typically refer to innovation,

employment generation, business creation and growth, and also to investments relevant for the Finnish entrepreneurial ecosystem. Interestingly, Finland does not have a specific investor visa track ("golden visa"). Some investors may qualify through the entrepreneur visa track.

Final remarks

Finland's migration regime and policy are structured around a range of visa tracks that cater to different needs and categories of migrants as well as national needs. The entity processing the migration is Finnish Immigration Service. Visa tracks follow the changes in policymaking and respective interests. Recently, there has been several legislative changes reflecting issues from other disciplines and domains, such as national safety and labour market needs. For example, there are amendments in the Aliens Act (301/2004, 389/2023) governing the migration process, entry, residence and exit, specifying short-stay and long-stay visa conditions and many other regulations and details of the process. These changes aim to streamline and improve the efficiency of migration procedures, with an emphasis on facilitating skilled labour migration and improving the integration of migrants. Employment has become a key theme in the Finnish migration regime, in criteria and as an inherent goal. While the startup visa is being updated, it is yet complicated involving a dual process where Business Finland is involved in certifying the eligibility of the applicant. The length of this visa is first limited to two years. Its purpose is to boost innovation and attract international entrepreneurial talent to contribute to Finland's startup ecosystem, e.g. in high-tech sectors like artificial intelligence, biotech, and cleantech.

Visa amendments are taking place following the policy frameworks set by the governance system and regime. Hence, visa tracks are not static, they are constructed by policymaking. For example, for the COVID-19 pandemic temporary mobility changes were designed, the Ukrainian migrants were approached with temporary protection status, and the potential of international students is now developed with new measures. However, despite amendments the status and formal identity of some cohorts remain complicated, for example,

the Russian nationals who have fled oppression and war, or people who are shifting across visa tracks or those who do not find themselves yet eligible e.g. in the entrepreneur visa category. In 2020 Migration Integration Policy Index, Finland was in the top 10 countries, but there are concerns about the development of the international competitiveness of the Finnish migration regime.¹ In the Expat Insider 2024 Survey Finland dropped from the 16th place to the 51st out of the 53 countries studied.² Thus, further attention on the migration policy and visa frameworks is needed.

While the Finnish migration regime has become highly digitalized, this alone is not adequate to respond to the diverse needs on different levels. Finland accelerated the digitalization of immigration services during the pandemic, allowing many processes to be conducted online. Still, in many processes the documentation needs to be collected in and applied from the country of origin, which increases the costs and process complications, if there is no local diplomatic representation of Finland. There are yet numerous visa elements requiring development ranging from transnational, diasporic status, mixed and multinational families to multi-entrepreneurial portfolios and circular/multilocal residence (Elo et al., 2022). Interestingly, the popular discussions have strongly focused on limited types of visa tracks and cohorts, while largely ignoring the importance of entrepreneurial startup mobility, "visa track hopping" and development of a national talent base, all contributing to the overall economic development and entrepreneurial ecosystems. More research is required to explore the potential overall impact of different tracks, the dynamics of migration policies on including and excluding within and across tracks, human capital supply and demand matching and development, and the underlying perceptions of legitimacy and eligibility. Currently, the heated debate on the concept of skills and highly skilled workers needs to expand beyond elites and shift more attention to the labour market and entrepreneurial ecosystem needs, including also low-tech entrepreneurs and workers. Generally, a multi-stakeholder discussion on the values and principles of the Finnish migration regime could benefit the advancement and competitiveness of the migration system.

1 See more about the index development in Solano, G., & Huddleston, T. (2022).

2 <https://www.internations.org/expat-insider/2024/finland-40460#:~:text=Finland%20makes%20a%20dizzying%20drop%20from%2016th%20place,53%20countries%20in%20the%20Expat%20Insider%202024%20survey>.

Sources

- Cvajner, M., Echeverría, G. & Sciortino, G. (2018). What Do We Talk when We Talk about Migration Regimes? The Diverse Theoretical Roots of an Increasingly Popular Concept. In: Pott, A., Rass, C., Wolff, F. (eds) Was ist ein Migrationsregime? What Is a Migration Regime?. Migrationsgesellschaften. Springer VS, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-20532-4_3
- Dumont, J-C. (2014). Investor Visas in OECD countries, *Conference on Global High-Skilled Immigration Policy*, Washington, September 22-23, 2014.
- Elo, M. (2021). International Venturing and Investment: Global Citizens and Golden Visas. *Transnational Corporations Journal*, 28 (3), 2021, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3991113>
- Elo, M., Täube, F.A. & Servais, P. (2022). Who is doing "transnational diaspora entrepreneurship"? Understanding formal identity and status, *Journal of World Business*, 57 (1), 2022, 101240, <https://doi.org/10.1016/j.jwb.2021.101240>.
- Elo, M., Volovelsky, E. K., & Wang, Y. (2023). Policy approaches and transnational diaspora entrepreneurship in China. In Sternberg, R., Elo, M., Levie, J., & Amorós, J. E. (Eds.). *Research handbook on transnational diaspora entrepreneurship*. Edward Elgar Publishing. 341-363.

- Joppke, C. (2007). Transformation of citizenship: status, rights, identity. *Citizenship studies*, 11(1), 37-48. <https://doi.org/10.1080/13621020601099831>
- Koinova, M. (2021). *Diaspora entrepreneurs and contested states*. Oxford University Press.
- Solano, G., & Huddleston, T. (2022). Migration policy indicators. In Scholten, P. (ed.) *Introduction to Migration Studies*, IMISCOE Research Series, Cham. Springer 389-407.
- Rass, C., Wolff, F. (2018). What Is in a Migration Regime? Genealogical Approach and Methodological Proposal. In: Pott, A., Rass, C. & Wolff, F. (eds) Was ist ein Migrationsregime? What Is a Migration Regime?. Migrationsgesellschaften. Springer VS, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-20532-4_2

The author disclosed receipt of the following financial support for the research, authorship, and/or publication of this article: Maria Elo acknowledges and expresses gratitude for the financial support by the Academy of Finland Grant No. 348534.

SYSTEEMINÄKÖKULMA MUUTTOLIIKKEESSÄ

Muuttoliike on moniulotteinen ilmiö, joka kytkeytyy talouteen, politiikkaan ja yhteiskunnan rakenteisiin, mutta sen hallinta vaatii kokonaisvaltaista ja oppimiseen perustuvaa lähestymistapaa.

NADJA NORDLING

HT, projektipäällikkö, Pirkanmaan liitto

Nordling johtaa kestävästä kehityksestä ja yhteiskunnallista uudistumista edistäviä kansainvälisiä hankkeita. Hän on myös osa Tampereen yliopiston tutkimusryhmää ja hyödyntää tutkimuksessaan systeemistä lähestymistapaa yhteiskunnallisiin haasteisiin.



Yhteiskunnalliset haasteet ovat yhä monimutkaisempia ja monialaisempia, eikä muuttoliike ole tässä haasteiden vyyhdissä poikkeus. Väestön liikkuvuus on yksi globaalien muutosten keskeisistä dynamiikoista, jossa taloudelliset, kulttuuriset, ekologiset ja poliittiset tekijät kietoutuvat yhteen. Systeeminen näkökulma tarjoaa mielekkään lähestymistavan tämän monimutkaisuuden ymmärtämiseen, sillä se auttaa tunnistamaan muuttoliikkeen vaikutukset yhteiskunnan eri osa-alueilla sekä sen, miten erilaiset toimijat voivat sopeutua ja uudistua näiden vaikutusten keskellä. Tässä puheenvuorossa tarkastelen, miksi systeeminen näkökulma on erityisen tärkeä muuttoliikkeen ymmärtämisessä, ja miten se voi tukea käytännön päätöksentekoa ja politiikan kehittämistä.

Kokonaisvaltainen lähestymistapa

Systeeminen lähestymistapa mahdollistaa muuttoliikkeen tarkastelun laajemmassa yhteiskunnallisessa kontekstissa, jossa ilmiö kytkeytyy esimerkiksi työmarkkinoihin, koulutusjärjestelmiin, terveydenhuoltoon ja infrastruktuuriin. Näiden järjestelmien muutosjoustavuus määrittää pitkälti sen, miten hyvin yhteiskunta kykenee hallitsemaan muuttoliikkeen mukanaan tuomia haasteita ja mahdollisuuksia. Pienten muutosten vaikutukset yhdessä osajärjestelmässä voivat kumuloitua ja saada aikaan laajempia yhteiskunnallisia muutoksia – esimerkiksi taloudellisten suhdanteiden, geopoliittisten konfliktien tai ympäristökriisien seurauksena.

Systeeminen ajattelu tukee myös pitkän aikavälin analyysiä ja ennakkointia, mikä on keskeistä väestörakenteen muutosten, kotoutumisen ja työ-

voiman tarpeen suunnittelussa. Se auttaa tunnistamaan, mitkä ilmiöt vaativat välitöntä huomiota ja mitkä edellyttävät pitkäjänteistä kehittämistä. Tämä edellyttää horisontaalista ja vertikaalista yhteistyötä eri toimijoiden ja hallinnon tasojen välillä, jotta sektorikohtaiset politiikat eivät siiloudu, vaan tukevat kokonaisvaltaisia ratkaisuja.

Vältettävät sudenkuopat

Systeemisen ajattelun riskinä on, että rakenteiden uudistaminen jää pinnalliseksi ilman syvällistä analyysiä yhteiskunnallisista pohjaolosuhteista. Historia tarjoaa esimerkkejä siitä, mitä tapahtuu, kun järjestelmää pyritään kehittämään imitoimalla vain näkyviä piirteitä.

Toisen maailmansodan jälkeinen Cargo-kultti-ilmiö Melanesian saarilla havainnollistaa tätä riskiä. Saaren asukkaat lumoutuivat amerikkalaisten sotilaiden mukanaan tuomista tavaroista, kuten termospulloista ja vaatteista. Amerikkalaisten lähdettyä asukkaat rakensivat kiitoratoja ja radiotornejia uskoen, että infrastruktuurin jäljittely houkutelisi lentokoneita tuomaan lisää hyödykkeitä. He kuitenkin jäljittelivät vain näkyviä rakenteita ymmärtämättä laajempia järjestelmiä ja dynamiikkoja, jotka mahdollistivat tavaratoimitukset.

Samankaltainen ilmiö voidaan havaita nykypäivän pyrkimyksissä luoda Piilaakson kaltaisia teknologiakeskuksia eri puolille maailmaa. Startup-kiihdyttämöiden perustaminen ja monimuotoisen väestön houkutteleva voima voivat jäädä pinnallisiksi toimenpiteiksi, jos paikallisia taloudellisia, sosiaalisia ja institutionaalisia olosuhteita ei oteta huomioon. Systeeminäkökulmassa korostuu, että yhteiskunnalliset rakenteet ja kyvykkyudet on so-

peutettava paikallisiin olosuhteisiin, eikä vain kopioidava ulkoisia malleja.

Kohti dynaamista ja oppimiseen perustuvaa toimintamallia

Kestävien uudistusten on kohdistuttava järjestelmien sisäisiin toimintaperiaatteisiin, oppimiskykyyn ja joustavuuteen. Dynaamiset kyvykkyudet – eli kyky sopeutua, oppia ja uudistaa toimintaa muuttuvassa ympäristössä – ovat ratkaisevia niin organisaatioiden kuin laajemman poliittisen järjestelmän tasolla. Tämä edellyttää sektorien välistä yhteistyötä, ennakoivaa osaamistarpeiden kartoittamista ja tietoon perustuvaa analyysiä.

Systeeminen näkökulma tarjoaa kehiksen, joka auttaa ymmärtämään ja hallitsemaan muuttoliikkeen monimuotoisia vaikutuksia. Siirtyminen sektorikohtaisista ja lineaarisista ratkaisuista koordinoituun, dynaamiseen ja oppimiseen perustuvaan toimintamalliin vahvistaa järjestelmien kykyä uudistua ja sopeutua muuttuvaan toimintaympäristöön.



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



AN ARGUMENT FOR SYSTEMS THINKING IN MIGRATION GOVERNANCE IN FINLAND

Migration's complexity should be the central focus for researchers and stakeholders. This complexity underpins the salience of migration in contemporary society, presenting diverse social, economic, and political opportunities. Effective interventions must address the entire migration system, not just niche issues.

Key words: Systems thinking; migration governance; complexity; integration; Finland

NDOMO QUIVINE

Post-doctoral researcher and university teacher | University of Jyväskylä

Kuva: OpenAI, Sora.

Premise of the article: Poor migrant integration in Finland is either exactly what Finland wants or a problem of comprehension

This article advocates for adopting systems thinking in migration governance in Finland, emphasizing that logical decision-making is impossible without comprehensive understanding. While fully grasping complex phenomena like migration is challenging, it is not unattainable. Using systems theory, I aim to illustrate how the discrepancies in migration governance perceptions, needs, choices, and outcomes could be a product of a poorly understood complex system. I argue that migration in Finland is poorly understood by most actors, from migrants to policymakers and that better governance and outcomes would need a systemic approach. Alternatively, if this argument is not plausible, then I argue we should assume that migration governance in Finland fully understands the phenomenon, and that current policies and their outcomes reflect policymakers' exact intentions, implying deliberate subordination of certain migrant groups through discriminatory policies (see Ndomo, 2024). Drawing on systems theory and my empirical research, I explore two hypotheses: Is the poor integration of some migrant groups in the Finnish labor market due to a lack of understanding of migration, or is it intentional exclusion by policy? Regardless of the conclusion, the main takeaway is the potential of systems thinking to improve migration outcomes in Finland.

Empirical illustration of the premise: Systems, vantage points and polarisation of views

When I arrived in Finland in 2016, a non-expert in migration, I quickly realised there were significant issues with migrant integration in Finland. Highly educated migrants struggled to find jobs matching their qualifications, even in high-demand STEM fields. Migrants often concentrated in lower-tier occupations, and those who escaped the fringes still faced subordination. Language barriers, both legitimate and weaponized, further excluded migrants from opportunities (see Ahmad, 2020). All the above continue today, even in much worse forms albeit within a relatively well-regulated labour market that aims to uphold some degree of egalitarianism and high standard social citizenship and welfare. Despite Finland's well-regulated labour market, many employers operate below minimum standards set by collec-

tive agreements, limiting migrant workers to legal minimum conditions while locals negotiate better terms. Migrants are concentrated in sectors with sub-par conditions, such as construction, restaurants, agriculture, and care (see e.g., Lillie, 2012; Ollus, 2016 a, b;).

Nearly a decade later, the migrant integration problems I observed in 2016 persist, with interventions often mistargeted. Non-standard work arrangements have proliferated, worsening the status of migrant workers and job seekers in Finland. Labor market and industrial relations deregulation have led to deteriorating conditions for migrant workers. YLE reported that migrants educated in Finland are leaving due to poor labour market opportunities, wasting millions of euros invested in their education. Despite this, there is little policy action to address the issue.

It remains largely accepted that certain migrant groups, such as Black African migrants, are poorly integrated into the Finnish labour market (see Ahmad 2020; Ndomo, 2024). There is insufficient dialogue between academia, policy, and government on labour market segmentation, subordination, and discrimination of migrants in Finland, which should be addressed if not for justice, then for competitive advantage. Researchers, policymakers, and implementers in the migration domain seem unable or unwilling to make migration work effectively, efficiently, and justly for all involved.

Why is this the case? – Systems!

I argue that migration actors may not fully understand what they are doing in migration governance in Finland because of the complexity of system of migration. Systems theory, with its principles of holism, multiple layers, interconnectedness, and non-linear change, provides a useful framework for this argument. Aristotle's maxim that the whole is greater than the sum of its parts underpins this holistic view, applicable to organisms, organizations, institutions, and migration. Systems thinking helps make sense of complexity by focusing on wholes and relationships rather than isolated parts. It emphasizes how different parts of a system interact and influence each other, dynamically changing over time. In practice, however, reductionism often prevails in research and policy due to its feasibility and practicality. Specialisation in training supports reductionism, especially in localized interventions like migrant integration services.

This article adopts a systems view of migration, recognizing its complexity. Migration, as a

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



socially constructed phenomenon (rather than the mechanical cross border movement rendering in legislation), involves a very complex and heavily intertwining network of structures, organizations, and people across social, economic, and political domains. These entities have agency, influencing the negotiation of rights and access in migration, highlighting the intentionality within systems.

Understanding migration as a complex system requires identifying its components, levels, actors, and dynamics. Systems are inherently interdependent, producing dynamic and changing circumstances. This is important to underscore because of the very nature of systems. The components of a system are inherently interdependent and as they intersect, they produce highly dynamic and therefore constantly changing circumstances, unlike the rather stable and therefore predictable circumstances of non-systematic structures. Further, this is an important detail for migration governance because any interventions in migration must be responsive – dynamic, flexible, and constantly evolving to match the array of dynamic realities that constitute migration. Therefore, effective migration governance must be responsive, flexible, and evolving to match these realities. A nuanced understanding of migration is crucial for researchers and policy actors, especially those on the ground who can adjust interventions to emerging realities. Migrants should also be aware of the system they influence. An empirical example will illustrate the complexity and why Finnish migration actors often address parts of the system rather than the whole, leading to hazardous outcomes.

Illustrating system complexity through the student migration system

The processes of international student migration in Finland involve multiple institutions and structures, which I refer to as regimes (see Teece, 2007). These include the legal status regime, migrant integration regime, international degree program regimes of universities and universities of applied sciences, foreign qualification recognition regime, social welfare regime, migrant labour market regime, Nordic labour market regime, and migrant agency regime. These regimes intersect at various points during a student's tenure, creating a nuanced, dynamic, and complex operational environment. Within each regime are multiple rules, conditions, and norms that intersect and influence the migration process. These regimes shape the environment in which international student migration occurs and produce specific outcomes.

International students lack access to Finnish welfare privileges, increasing their socio-economic vulnerability and exposure to exploitative labour practices. The inclusion and exclusion patterns of migrants from the welfare system are complex and relevant.

For instance: **(A)** The conditions and rights of the student status regime. The student legal status regime in Finland requires permit applicants to have €6720 in their bank account. This permit does not grant social and welfare privileges like free education and universal healthcare. Before 2022, it was temporary and had to be renewed annually. However, permit holders can work up to 30 hours a week, which is relatively generous compared to other countries. These conditions create a socio-economic vulnerability trap for student migrants, who need money upon arrival and thus take up jobs. Most student migrants in Finland work throughout their studies (Alho, 2020; Mathies & Karhunen, 2021). This situation intersects with employers' business models, turning students into a cheap, exploitable labour force. For example, POSTI exploited the student permit conditions by offering long-term contracts albeit during a cost cutting period that saw a reduction of wages for the unfavourable night shift work. Later on, POSTI has shifted to short-term contracts. Cleaning companies, restaurants, private care firms like Atendo and Mehiläinen, and platform work companies like WOLT and Foodora also take advantage of these conditions with business models that respond to the student legal status regime.

(B) The labour Market and its sub-systems. Finland's labour market is well-regulated, sustained by collaboration between the government, employer associations, and trade unions. This tripartite framework maintains minimum industrial relations standards. However, this regulation can negatively affect migrants, depending on how the legal status regime positions them as labour market participants. Employers seeking lower production costs may exploit socio-economically vulnerable migrants, who are less informed about their rights. Labor market segmentation, based on language, networks, welfare distribution, and systemic discrimination, exacerbates worker exploitation. Migrants often face the worst exploitation in sectors like restaurants, construction, cleaning, and agriculture. The high standards of labour market regulation result from the collaborative relationship between trade unions, employer associations, and the government. However, disruptions in this collaboration can undermine collective agreements. If trade unions lose leverage, and employer associations push for local-level bargaining, more firms may operate outside stringent collective agreements, increasing the risk of migrant worker exploitation.

(C) Welfare and migration. The relationship between migrants and the Finnish welfare regime varies by migrant group and is complex but sig-

nificant. The Finnish welfare state offers generous benefits to citizens and permanent residents, creating jobs such as elderly care and public service maintenance. These essential yet low-status jobs historically belonged to subordinated workforce segments like women and youth. Finnish citizens can refuse these jobs due to their socio-economic rights, but migrants often cannot. International students lack access to Finnish welfare privileges, increasing their socio-economic vulnerability and exposure to exploitative labour practices. The inclusion and exclusion patterns of migrants from the welfare system are complex and relevant. Recent legislative updates include a 3-month unemployment rule, revoking residence permits for migrants who fail to secure new employment within three months. Proposed changes to naturalization laws penalize migrants who rely on social welfare support for extended periods. These measures aim to ensure migrants contribute to the welfare system without withdrawing from it, further shaping their labour market participation. These developments force migrants to remain in jobs, even if their rights are violated, to secure citizenship and permanent residency. Employers may exploit these conditions to their advantage and there is no foolproof deterrent.

Why systems thinking is essential for Finnish migration governance

Using the student migration sub-system, I illustrate migration as a complex system where structures, institutions, conditions, norms, and people intersect in intricate relationships that only systemic policies can comprehend and match. The actions of migration stakeholders in Finland today diverge heavily, sometime being even contradictory – most likely because of a lack of a holistic view. This leads to three key points supporting the need for a systems approach to migration governance in Finland:

Complexity as a Central Focus: Migration's complexity should be the primary concern of research, theory, and policy. The diverse opportunities migration presents—social, economic, and political—highlight its complexity and importance. Migration interventions should address the entire system, not just niche topics. Researchers could map and update the migration ecosystem periodically to ensure a holistic understanding, aiding in the analysis and design of effective policies. For instance, perhaps there can be a section of researchers who dedicatedly focus on mapping and updating the ecosystem of migration in Finland every two or five years through a government

There should be no compromise on the aim of a holistic understanding of the entire system of migration in Finland so that we can be able to do justice in our analysis of various migration issues, and design policies and interventions that are fit for purpose.

commissioned study. I have seen some variations of this in other thematic research fields such as intra-EU worker posting. There should be no compromise on the aim of a holistic understanding of the entire system of migration in Finland so that we can be able to do justice in our analysis of various migration issues, and design policies and interventions that are fit for purpose.

Dynamic and Productive Nature: Migration is a dynamic network of rules, structures, and human interactions that constantly evolve, creating new forms and circumstances. Understanding this living system allows for timely adjustments in interventions. Migration actors, including policy-makers, should recognize migration's productive capacity and propose appropriate policies on language, recruitment, and labour market training. The structures of migration keep changing under internal and external pressures from the ecosystem and by extension constantly changing the realities of migration. However, interventions such as policies and programmes have tended to treat migration as a concrete phenomenon that migrants operate within, or use, or exploit. Migration actors that are part of the dominant regimes like policy makers should consider the productive capacity of migration and suggest appropriate and just policy interventions on key issues such as language, recruitment, and labour market training.

Human-Made and Intentional: Migration systems are predominantly human-made and intentional, meaning interventions can address unsatisfactory aspects. Comprehensive understanding of the migration mechanism in Finland enables targeted interventions. Poor migration governance is not accidental but a choice, and dominant regimes can decide to intervene effectively.

Concluding remarks

At the core of my argument is the idea that without comprehensive understanding, interventions will be inefficient, misdirected, and potentially harmful. The comprehensive system of migration in Finland has yet to be mapped, leaving migration governance operating blindly. To deal with this, a good starting point involves asking critical questions about migration processes. For instance, regarding student migration: Why was the current design chosen? What are the implications of its features, such as steep material conditions, temporality, and generous labour market participation? Why are state-sponsored integration services like language and labour market training not included for student migrants, despite their significant labour market rights?

Migration is more complex than a puzzle, with constantly changing parts and outcomes. Different stakeholders have varying and sometimes conflicting ambitions for migration. Objectives shift over time, and alignment among stakeholders is rare. Migrants' goals evolve throughout their integration process, while host countries' objectives change with government periods and policy cycles. In research and policy, migration is often presented as a neat, clear-cut affair, overlooking the messiness of real-life migration. Migration should be viewed as a complex system with moving parts that create multiple realities for different groups. This perspective moves away from seeing migration as a unilateral action by migrants. Migration also happens to migrants, influencing their life trajectories in host countries.

A nuanced understanding of migration as a system is fundamental for analysis, theorization, and policymaking. It is crucial for shaping public dialogue and consensus building, considering the role of political bureaucracy in migration management. To better understand migration processes, migration studies should adopt a systems thinking approach, capturing the comprehensive mosaic of migration in specific contexts.

Sources

- Ahmad, A. (2020). When the name matters: An experimental investigation of ethnic discrimination in the Finnish labour market. *Sociological Inquiry*, 90(3), 468-496.
- Alho, R. (2020). 'You need to know someone who knows someone': international students' job-search experiences. *Nordic journal of working life studies*, 10(2), 3-22.
- Lillie, N. (2012). Subcontracting posted migrants and labour market segmentation in Finland. *British Journal of Industrial Relations*, 50(1), 148-167.
- Ndomo, Q. (2024). The Working Underclass: Highly educated migrants on the fringes of the Finnish labour market. *JYU Dissertations*.
- Mathies, C., & Karhunen, H. (2021). International student migration in Finland: The role of graduation on staying. *Journal of international students*, 11(4), 874-894.
- Ollus, N. (2016). Forced flexibility and exploitation: Experiences of migrant workers in the cleaning industry. *Old site of Nordic Journal of Working Life Studies*, 6(1), 25-45.
- Ollus, N. (2016). From forced flexibility to forced labour: The exploitation of migrant workers in Finland (Doctoral dissertation, Universität Tübingen).
- Teece, D. J. (2007). Explicating dynamic capabilities: the nature and microfoundations of (sustainable) enterprise performance. *Strategic management journal*, 28(13), 1319-1350.



Kuva: OpenAI, Sora.

SYSTEEMITYÖSKENTELY TIEDEVÄLITTÄJÄN TYÖKALUNA

Syksyllä 2024 Suomalaisen Tiedeakatemian ja valtioneuvoston kanslian yhteistyössä testattiin systeemityöskentelyä, jossa tutkijat ja virkahenkilöt rakensivat yhdessä kokonaiskuvaa väestörakenteen muutoksesta.

LINDA LAMMENSALO

(VTM), tiedevälittäjä, Suomalainen Tiedeakatemia. Linda on kokemusta tutkitun tiedon vaikuttavuuden edistämisestä, ja hän on kiinnostunut kehittämään toimintamalleja, joilla tutkittu tieto aidosti kytkeytyy päätöksentekoon.

LAURA VÄLINIEMI

(YTM), tiedevälittäjä, Suomalainen Tiedeakatemia. Laura on työssään erityisen kiinnostunut dialogiin pohjautuvien menetelmien kehittämisestä osana tutkijoiden ja päättäjien välistä vuoropuhelua.

JOUNI VARANKA

(VTL), yhteiskuntapolitiikan suunnitteluyksikön päällikkö, strategiaosasto, valtioneuvoston kanslia. Päätöksentekoa tukevan tietopohjan rakentamisessa painottuvat systeemisyy, kestävyys ja ennakointi sekä tutkitun tiedon hyödyntäminen.



Kun syntyvyys laskee ja nettomaahanmuutto kasvaa samanaikaisesti, vaikutukset heijastuvat niin työmarkkinoihin, alueelliseen kehitykseen kuin julkiseen talouteenkin. Vaikka nämä yksittäiset ilmiöt ovat tutkijoille tuttuja, niiden yhteisvaikutusten ymmärtäminen ja ennakoiminen päätöksenteossa on haastavaa.

Muuttoliike ja väestön demografinen muutos ovat esimerkkejä systeemisistä haasteista, joissa yksittäisten politiikkatoimien vaikutuksia on vaikea erottaa. Ratkaisut edellyttävät eri hallinnonalojen yhteistyötä sekä syvällistä ymmärrystä ilmiöiden keskinäisistä kytköksistä.

Perinteinen **lineaarinen tiedeneuvonnan malli**, jossa valmistelijat kysyvät ja tutkijat vastaavat, soveltuu heikosti tällaisten monitahoisten haasteiden ratkaisemiseen. Kysymys-vastaus -malli saattaa yksinkertaistaa monimutkaisia yhteyksiä ja jättää oleellisia näkökulmia huomiotta. Toisiinsa kytkeytyneiden ongelmien ratkaisemiseen ei ole yksiselitteisiä vastauksia, vaan tarvitaan monialaista ymmärrystä syy-seuraussuhteista ja vaikutuksista järjestelmän tasolla. Lisäksi kompleksisiin haasteisiin, kuten väestörakenteen muutokseen, varautuminen edellyttää laajojen tiedollisten kokonaiskuvien luomista.

Vaikka systeemisen ohjauksen mahdollisuuksia on selvitetty esimerkiksi Ohjaus2020-hankkeessa,

monitasoinen systeeminen lähestymistapa ei ole vielä vakiintunut osaksi päätöksenteon käytäntöjä. Tarvitaan uudenlaisia toimintamalleja, jotka perustuvat eri toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen, luottamukseen ja läpinäkyvyyteen. Erityisen tärkeää on kehittää tapoja, joilla tutkimustieto saadaan tehokkaasti osaksi päätöksentekoa jo valmisteluvaiheessa.

Tuumasta toimeen: Tiedesparraus väestörakenteen muutoksesta

Testasimme systeemityöskentelyn mahdollisuuksia tutkijoiden ja virkahenkilöiden välisessä vuoropuhelussa Suomalaisen Tiedeakatemian ja valtioneuvoston kanslian yhteisessä kokeilussa syksyllä 2024. Kokeilussa hyödynnettiin Tiedeakatemian Tiedesparraus-konseptia, joka on räätälöitävä tiedetuen malli ja perustuu **yhteiskehittämiseen**. Tiedesparraukseen osallistui virkahenkilöiden lisäksi monitieteinen joukko tutkijoita erityisesti Strategisen tutkimuksen Väestörakenteen muutokset – syyt, seuraukset ja ratkaisut (DEMOGRAPHY) -ohjelmasta. Tiedesparraus koostui tutkijoille suunnatusta taustakyselystä, kahdesta työpajasta sekä lopputuotteen kommentointikierroksesta.

Systeemityöskentelyn yhtenä tavoitteena oli koostaa visuaalinen tilannekuva väestörakenteen

Muuttoliike ja väestön demografinen muutos ovat esimerkkejä systeemisistä haasteista, joissa yksittäisten politiikkatoimien vaikutuksia on vaikea erottaa.

muutoksesta. Monet tutkijoille mahdollisesti itsestään selvät yhteydet, kuten nettomaahanmuuton, syntyvyyden ja alueellisen eriytymisen väliset kytkökset, pyrittiin tuomaan visuaalisessa tilannekuvassa esiin tavalla, jota virkahenkilöt pystyivät hyödyntämään työssään.

Lisäksi systeeminen tarkastelu auttoi tunnistamaan vipupisteitä eli kohtia, joihin vaikuttamalla voidaan saada aikaan myönteisiä kerrannaisvaikutuksia. Esimerkiksi kotoutumispolitiikka tunnistettiin työssä keskeiseksi vipupisteeksi. Kotoutumispolitiikkaa voitiin työn aikana tarkastella osana laajempaa kokonaisuutta, josta oli mahdollista tunnistaa kotoutumista edistävien toimien yhteyksiä Suomeen muuttaneiden työllistymiseen, sijoittumiseen osaamista vastaaviin tehtäviin sekä hyvien väestösuhteiden kehittymiseen.

Virkahenkilöille systeemityöskentely Tiedesparrauksessa tarjosi uuden tavan rikastaa ja varmentaa omaa kokonaisnäkemystä käsiteltävästä aiheesta. Työskentelyn tuloksena syntyneen tiiviin raportin rinnalla keskeinen lisäarvo syntyi itse vuorovaikutustilanteesta: sparrauksen aikana tarjoutui useita mahdollisuuksia testata omia oletuksia eturivin tutkijoiden kanssa. Kolmantena hyötynä sparraus syventää virkahenkilöiden suoria verkostoja tutkimusyhteisöön. Konkreettisesti sparrauksen tuotoksia hyödynnettiin mm. ylimmän virkamiesjohdon väestörakenteen muutosta käsittelevän työpajan taustoituksessa.

Systeemityöskentely yhteiskehittämisen välineenä

Tiedevälittäjien tavoitteena on tehdä tutkitun tiedon hyödyntämisestä sujuvaa ja vaikuttavaa päätöksenteon valmistelussa.

Systeemityöskentely tarjoaa yhden väylän rakentavalle keskustelulle ja pohjan yhteisen kielen ja ymmärryksen rakentamiselle **yhteiskehittämisen kautta**. Kun tutkijat ja virkahenkilöt pohtivat yhdessä alusta alkaen, tutkimustieto kytkeytyy luontevasti päätöksentekoon jo valmisteluvaiheessa.

Väestörakenteen muutosta käsittelevä Tiedesparraus osoitti systeemityökalut hyödyllisiksi, koska ne:

1. **Tunnistavat ja haastavat ajattelumalleja:** Työskentelyn aikana syvennyttiin tarkastelemaan esimerkiksi syntyvyyden laskua perherakenteiden muutoksen kautta.
2. **Tuovat esiin tietoaaukkoja ja epävarmuuksia:** Asioiden väliset yhteydet eivät aina ole yksiselitteisiä eikä yhteyksistä ole välttämättä olemassa tutkittua tietoa.
3. **Nostavat esiin erilaisen asiantuntijuuden:** Systeemityökalut toimivat keskustelun ankkureina ja yhteiskehittävä ote mahdollistaa, että tutkijoiden ja virkahenkilöiden asiantuntemus pääsee yhdenvertaisesti esiin.

Väestörakenteen muutosta systeemityökaluin lähestyvä yhteistyö oli ennen kaikkea käytännönläheinen kokeilu, joka avasi uusia näkökulmia tiedevälittämiseen. Kokeilussa siirryttiin keskustelusta käytäntöön: systeemiajattelun työkaluja ei vain tarkasteltu, vaan niitä sovellettiin konkreettisesti politiikkavalmistelun tarpeisiin.

Kokeilujen kautta oppiminen vaatii epävarmuuden sietämistä ja rohkeutta astua tuntemattomaan. Vaikka täydellistä systeemikuvausta ei ole olemassa, oikea-aikaisesti ja taitavasti käytettynä tiedevälittämisen työkaluna se voi tukea päätöksentekoa ja tuoda tutkittua tietoa valmistelun tueksi. Suomen matka kohti maata, jossa tehdään maailman viisaimmat päätökset, edellyttää rohkeutta kokeilla, epäonnistua ja oppia, ja ennen kaikkea uskallusta siirtyä puheista tekoihin – myös tiedevälittämisessä.

Lisätietoa

Lisätietoja väestörakenteen muutosta käsitelleestä Tiedesparrauksesta: Suomen väestörakenteen muutos haastaa päätöksentekoa – Tiedesparraus pyrkii lisäämään systeemistä ymmärrystä ilmiöstä.





GLOBAALIT MONIKRIISIT, SYSTEEMISYYS JA SIIRTOLAISUUS

MIKA NIEMINEN

Dosentti, tutkimusryhmän päällikkö, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy
ohjelmajohtaja, Strategisen tutkimuksen neuvosto

Siirtolaisuus on moniulotteinen ilmiö, johon vaikuttavat monet henkilökohtaiset ja järjestelmätason tekijät. Systeemiajattelun hyödyntäminen tarjoaa hedelmällisen näkökulman näiden ilmiöiden ymmärtämiseen. Systeemisessä maailmassa moninaisten näkökulmien nivominen kehittämiseen on avainasemassa kestävän siirtolaisuusjärjestelmän rakentamisessa.

Pohdin erikoisnumeron toimittajien pyynnöstä seuraavassa sitä, kuinka siirtolaisuutta voidaan yrittää ymmärtää hahmottamalla se erilaisten yhteiskunnallisten systeemisten tapahtumaketjujen ja alajärjestelmien vuorovaikutuksessa muodostuvana ilmiönä. Koska en ole aihealueen tutkija, lähestyn aihetta yrittäen hahmottaa (pinnallisesti) sitä, miten systeemisyyttä näyttäytyy joissakin siirtolaisuutta koskeissa tutkimuksissa ja miten ne rytmittyvät oman ajatteluni kanssa. Systeemisyydestä olen kiinnostunut siksi, että olen pitänyt sitä eräänä hedelmällisenä tapana yrittää ymmärtää yhteiskunnallista muutosta (esim. Nieminen & Hyytiäinen 2015; Nieminen ym. 2020).

Pidän siirtolaisuutta lähtökohtaisesti myönteisenä ilmiönä, jossa liikkuvuuden motiivit ja vaikutukset saattavat liittyä esimerkiksi työhön tai opiskeluun, mitkä puolestaan kytkeytyvät erilaisiin liikkuvuuden mahdollistaviin yhteiskunnallisiin järjestelmiin. Pohdin kuitenkin seuraavassa ilmiötä rajatun aloittaen hahmotelmani monikriiseistä, jonka näen yhtenä keskeisenä näkökulmana aikamme ymmärtämisessä.

Viime vuosina on tuskin voinut olla törmäämättä monikriisin (polycrises) käsitteeseen. Käsitettä ovat hyödyntäneet niin tutkijat kuin poliitikotkin (Lawrence ym. 2024). Sen sisällöstä käydään monitahoista keskustelua, mutta kiteytetysti käsitteen avulla on pyritty kuvaamaan ja selittämään monimutkaisten ja toisiinsa kytkeytyvien kriisien ja globaalien kehityskulkujen seurauksia, ja kuinka

ne vaikuttavat useisiin yhteiskunnan osa-alueisiin samanaikaisesti. Nämä kriisit voivat sisältää taloudellisia, poliittisia, sosiaalisia ja ympäristöllisiä ongelmia, jotka vahvistavat toisiaan ja luovat laajoja ja syvälle ulottuvia vaikutuksia. (esim. Nan ym. 2024) Käsitteen ytimessä on järjestelmien systeemisyyttä, joissa eri osatekijät ovat keskinäisessä vuorovaikutuksessa tai vaikuttavat toisiinsa kausaalisesti. Jokin ilmiö nähdään tällöin seurauksena useiden yhteiskunnallisten rakenteiden, toimintojen ja kehityskulkujen kompleksisesta vuorovaikutuksesta (Serman 2001). Käsite on herättänyt myös kritiikkiä. On esimerkiksi väitetty, että koska olemme kohdanneet toisiinsa liittyviä kriisejä ennenkin, emme tarvitse uutta käsitettä kuvaamaan tätä ja että olisi parempi keskittyä kuvaamaan yksittäisiä kriisejä (Lawrence 2024). Käsitettä on pidetty myös laveana ja analyttisesti epätarkkana, mikä on puolestaan johtanut selkeämpiin määrittely-yrityksiin (Lawrence ym. 2024)

Jos pohdimme muuttoliikkeitä monikriisien kautta, voimme ajatella – varsin itsestään selvästi – kuinka ilmaston lämpeneminen aiheuttaa äärimmäisiä sääilmiöitä, kuten tulvia ja kuivuutta, jotka tuhoavat puolestaan infrastruktuuria ja elinkeinoja. Tämä johtaa taloudellisiin menetyksiin, elinolojen heikkenemiseen ja myös ruokaturvan vaarantumiseen. Epävakaaseen taloudelliseen tilanteeseen voivat liittyä myös poliittiset konfliktit ja sisällissodat. (World Bank 2023) Vaikka toisistaan erillisiksi ymmärretyt kompleksiset tapahtuma-

Monikriisin käsitteen avulla on pyritty kuvaamaan ja selittämään monimutkaisten ja toisiinsa kytkeytyvien kriisien ja globaalien kehityskulkujen seurauksia, ja kuinka ne vaikuttavat useisiin yhteiskunnan osa-alueisiin samanaikaisesti. Nämä kriisit voivat sisältää taloudellisia, poliittisia, sosiaalisia ja ympäristöllisiä ongelmia, jotka vahvistavat toisiaan ja luovat laajoja ja syvälle ulottuvia vaikutuksia.

ketjut ja systeemiset kokonaisuudet, kuten heikot elinolosuhteet, ilmastonmuutos, tai sota aiheuttavat sellaisenaan muuttoliikkeitä, ne monesti myös kytkeytyvät toisiinsa. Ongelmien yhdistelmät ja monimutkaiset kytkennot muodostavat tässä katsannossa monikriisejä, jotka puolestaan potentiaalisesti vahvistavat muuttoliikkeitä.

On toisaalta helppo olla samaa mieltä niiden tutkijoiden kanssa, jotka katsovat, että tarvitaan lisää tutkimusta ja luotettavaa dataa esimerkiksi siitä, kuinka kriisit kytkeytyvät toisiinsa ja millaisia vaikutuksia niillä on (Lawrence ym. 2024) tai siitä, kuinka ilmastonmuutoksen ja muuttoliikkeen väliset mekanismit toimivat (Helbling ym. 2023). Äskettäisessä muuttoliikkeitä käsittelevässä erikoisjulkaisussa onkin tarkasteltu, kuinka systeemiajatteluun perustuvia lähestymistapoja voidaan hyödyntää muuttoliikkeiden ymmärtämisessä ja hallinnassa (Journal of Ethnic and Migration Studies, 50, 5, 2024).

Julkaisun aloittavassa artikkelissa Serena Tagliacozzo kollegoineen (2023) tarkastelee siirtolaisuusjärjestelmän laajempaa systeemiä ympäristöä ja sen eri järjestelmien keskinäisiä vaikutuksia. Kompleksisuus- ja systeemiajatteluun nojautuen he hahmottavat ympäristön koostuvan useista alajärjestelmistä, jotka ovat työmarkkinajärjestelmä, maailmanlaajuinen toimitusketjujärjestelmä, perhehoito-, terveydenhuolto- ja sosiaalihuoltojärjestelmät, korkea-asteen koulutusjärjestelmä, katastrofiriskien hallintajärjestelmä sekä elintarvikkeiden tuotantojärjestelmä. Nämä puolestaan vaikuttavat siirtolaisuusjärjestelmään ja sen ymmärtäminen edellyttää, että tunnistetaan näiden alajärjestelmien väliset vuorovaikutussuhteet. Yksittäisiin järjestelmiin ja niiden keskinäisiin yhteyksiin vaikuttavat mm. valtarakenteet ja alueiden väliset suhteet sekä ulkoiset tapahtumat ja shokit, jotka voivat mm. aktivoida järjestelmien välisiä yhteyksiä. He väittävätkin, että viimeaikaiset kriisit (esim. covid-19, Ukrainan sota ja ilmastonmuutos) ovat tehneet erityisen näkyväksi muuttoliikepolitiikan kytkökset muiden järjestelmien politiikkoihin.

Niin sanotuista politiikkayhdistelmistä (policy mixes) eli erilaisten politiikkojen kytkeytymisestä toisiinsa on keskusteltu laajasti erilaisilla politiikka-alueilla mm. vihreän siirtymän ja innovaatiopolitiikan yhteydessä. Poliittikkayhdistelmät voivat viitata tällöin mm. erilaisten politiikkainstrumenttien yhdistelmiin, joilla pyritään saavuttamaan jonkin politiikka-alueen tavoitteita, tai laajemmin myös niihin tavoitteisiin ja prosesseihin, jotka tuottavat kyseisiä politiikkoja ja mahdollisesti myös liittävät erilaisia politiikkasektoreita toisiinsa (esim. Cejudo & Michel 2021). Tässä tapauksessa siirtolaisuuteen ja siihen liittyvään politiikkaan voi siis nähdä vai-

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



kuttavan useiden muiden politiikkaprosessien ja instrumenttien, osin tarkoittamattomina seurauksina, osin tietoisina prosesseina, joilla tavoitellaan esimerkiksi siirtolaisvirtojen ohjailua. Lähemmin siirtolaisuuteen suoraan vaikuttavia politiikkayhdistelmiä on tarkastellut esimerkiksi Czaika ym. (2021) jotka toteavat kuinka esimerkiksi rajavalvonta-, maahantulo-, integraatio- ja palautus- sekä viisumipolitiikka, takaisinottosopimukset ja uudelleensijoittaminen kytkeytyvät toisiinsa ja vaikuttavat maahanmuuton hallintaan. Samanaikaisesti maahanmuuttopolitiikkaan vaikuttavat myös monet muut politiikat, osin epäsuorasti, kuten terveydenhuolto, työvoimapolitiikka, talous- ja ulkopolitiikka. Maahanmuuton ja siihen liittyvien politiikkojen voikin nähdä muotoutuvat erilaisten järjestelmien ja niihin liittyvien politiikkojen dynaamisissa risteyskohdissa.

Monimutkaisen järjestelmien ja niihin liittyvien politiikkojen vuorovaikutuksen analysoiminen nostaa esille myös ajatuksen siihen soveltuvista menetelmistä. Menetelmällisenä ratkaisuna voivat toimia esimerkiksi erilaiset mallinnukset kuten systeemidynaamiset mallit, joiden avulla on mahdollista tarkastella monimutkaisia vuorovaikutusmalleja useiden tekijöiden muodostamassa kokonaisuudessa (vrt. Hynes, ym.2020). Mallinnuksen avulla on mahdollista myös arvioida potentiaalisten politiikkatoimien ja niiden yhdistelmien vaikutavuutta (esim. Auvinen ym. 2015). Ajatuksia järjestelmän muutokselle voi hakea myös esimerkiksi ns. transition management -näkökulmista (Esim. Rotmans & Loorbach 2009), joissa tarkastellaan konkreettisia toimia joilla muutosta voidaan edesauttaa järjestelmässä tai kehittävän arvioinnin ajatuksista (esim. Patton 2011). Kehittävä arviointi on suunniteltu tukemaan innovaatioita ja sopeutumista monimutkaisissa, dynaamisissa ympäristöissä. Se korostaa reaaliaikaista palautetta ja iteratiivista oppimista, joka auttaa kehittymään ja parantamaan toimintaa. Systeemidynaamista mallinnusta ja kehittävä arviointia on nähtävästi sovellettu jonkin verran pakolaisuuteen ja maahanmuuttoon liittyviin kysymyksiin (Taylor & Masys, 2018; Laimi ym. 2024). Mielenkiintoista on, lisääntykö näihin läh-

tökohtiin nojaava tutkimus lähivuosina, jos systeemijähteluun perustuvat lähestymistavat valtaavat laajemmin jalansijaa alueen tutkimuksessa.

Systeemisyyttä koskee myös niitä politiikkoja, olosuhteita ja toimijoita, jotka kohdemaissa vaikuttavat siirtolaisuusilmiöön. Eräs mielenkiintoinen lähestymistapa tähän on hahmottaa tämä moninainen kenttä ja niiden toimijoiden väliset suhteet (sosiaalisena) ekosysteeminä. Se on monitieteinen lähestymistapa, joka korostaa järjestelmien osien ja toimijoiden välistä vuorovaikutusta, riippuvuutta, täydentävyyttä ja kilpailua jossakin toiminnassa esimerkiksi liike- tai innovaatiotoiminnassa (esim. Granstrand & Holgersson 2020). Se voi olla hyödyllinen tarkasteltaessa myös esimerkiksi maahan muuttaneiden kotoutumista, joka käsittää niin taloudellisen, sosiaalisen, kulttuurisen kuin poliittisen integroitumisen uuteen yhteiskuntaan. (Kinossalo 2024ab) Ekosysteemi tarjoaa näkökulman, jossa huomioidaan moninaiset tekijät ja toimijat, jotka vaikuttavat kotoutumisprosessiin. Se korostaa systeemisyttä, jatkuvaa dynaamista vuorovaikutusta eri toimijoiden ja maahanmuuttajien välillä. Käytännössä voidaan ajatella esimerkiksi, kuinka julkinen sektori voi tarjota koulutusta ja työllistymispalveluja, yksityinen sektori voi luoda työmahdollisuuksia, ja kolmas sektori voi puolestaan tarjota mentorointia ja tukea työnohjausta. Se että tämä onnistuu, vaatii puolestaan monitahoista yhteistyötä ja koordinaatiota tuon ekosysteemin muodostavien toimijoiden kesken (Kinossalo 2024ab).

Siirtolaisuus näyttäytyy näin tarkasteltuna kompleksisena ilmiönä, johon vaikuttavat toisiinsa vuorovaikutteisesti kytkeytyvät yhteiskunnalliset tapahtumat, dynamiikat ja politiikat. Systeemijähtelyn hyödyntäminen tarjoaa näkökulman näiden ilmiöiden ymmärtämiseen ja hallintaan. Menetelmät ja teoreettiset jäsennykset auttavat hahmotaman ilmiötä ja rakentamaan toimivia rakenteita. Systeemisessä maailmassa yhteistyö, koordinaatio ja moninaisten näkökulmien nivominen yhteiseen kehittämiseen ovat puolestaan avainasemassa monikriisien hallinnassa ja kestävä tulevaisuuden rakentamisessa.

Lähteet

- Auvinen, H., Ruutu, S., Tuominen, A., Ahlqvist, T. & Oksanen, J. (2015). Process supporting strategic decision-making in systemic transitions. *Technological forecasting and social Change*, 94, 97–114. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2014.07.011>
- Cejudo, G. & Michel, C. (2021). Instruments for policy integration: How policy mixes work together. SAGE Open. 11. 215824402110321. 10.1177/21582440211032161.
- Czaika, M., Bohnet, H. & Zardo, F. (2021). The Evolution of the European migration policy-mix. QuantMig Project Deliverable D5.5
- Granstrand, O. & Holgersson, M. (2020). Innovation ecosystems: A conceptual review and a new definition. *Technovation*, Vol 90–91. <https://doi.org/10.1016/j.technovation.2019.102098>
- Helbling, M., Rybski, D., Schewe, J., Siedentop, S., Glockmann, M., Heider, B. & et al. (2023). Measuring the effect of climate change on migration flows: Limitations of existing data and analytical frameworks. *PLOS Clim* 2(1): e0000078. <https://doi.org/10.1371/journal.pclm.0000078>
- Hynes, W., Lees, M., & Müller, J. (eds.) (2020). Systemic thinking for policy making: The potential of systems analysis for addressing global policy challenges in the 21st century. *New approaches to economic challenges*, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/879c4f7a-en>.
- Jia, N., Li, Y., Cheng, J., Jiang, Z. & et al. (2024). Polycrisis: A framework for understanding multiple crises in the metacoupled world. 10.2139/ssrn.5003139.
- Kinossalo M. (2024a). *Ekosysteemikäsitteet maahanmuuton ja kotoutumisen kontekstissa*. SeAMK Verkkoalehti. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe202411190752>
- Kinossalo M. (2024b). *Maahanmuuton ja kotoutumisen ekosysteemien molemmat puolet*. SeAMK Verkkoalehti. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe202411190631>
- Laimi T., Venäläinen S., Saarinen J., Seppälä S. & et al. (2024) *Myöhään maahan tulleet oppilaat koulupolulla – Kehittävä arviointi maahanmuuttotasaisten oppilaiden koulunkäyntivalmiuksia tukevassa toimenpideohjelmassa*. KARVI.
- Lawrence M. (2024). Polycrisis in the Anthropocene: an invitation to contributions and debates. *Global Sustainability*. 2024;7:e5. doi:10.1017/sus.2024.2
- Nieminen, M. & Hyytinen, K. (toim.) (2015). *STRADA – Päätöksenteko ja muutoksen edistäminen monimutkaisissa järjestelmissä*. VTT Technology 218. VTT: Espoo.
- Nieminen, M., Hyytinen, K., Salminen, V. & Ruutu, S. (2020). Systemic evaluation approach to meet the challenges of complexity. In: Lehtimäki, H., Uusikylä, P., Smedlund, A. (eds) *Society as an interaction space*. Translational Systems Sciences, vol 22. Springer, Singapore. https://doi.org/10.1007/978-981-15-0069-5_5
- Patton M. Q. (2011). *Developmental evaluation. Applying complexity concepts to enhance innovation and use*. New York: The Guilford Press.
- Rogge, K. S. & Reichardt, K. (2013). Towards a more comprehensive policy mix conceptualization for environmental technological change: A literature synthesis. Working paper. *Sustainability and Innovation*, No. S3/2013, Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung ISI, Karlsruhe.
- Sterman, J. D. (2001). System dynamics modeling: Tools for learning in a complex world. *California Management Review*, 43(4), 8–25. <https://doi.org/10.2307/41166098>
- Tagliacozzo, S., Pisacane, L. & Kilkey, M. (2023). A system-thinking approach for migration studies: An introduction. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 50(5), 1099–1117. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2023.2279708>
- Taylor, I. & Masys, A.J. (2018). Complexity and unintended consequences in a human security crisis: A system dynamic model of the refugee migration to Europe. In: Masys, A. (eds) *Security by design. Advanced sciences and technologies for security applications*. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-78021-4_6
- World Bank (2023). *World development report 2023: Migrants, refugees, and societies*. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1941-4.

MISTÄ TIETOPOHJA KOOSTUU? TARKASTELUSSA VIRKAHENKILÖIDEN JA TUTKIJOIDEN VÄLINEN KESKUSTELU

LAURA PERÄLÄ

Poliittisen päätöksenteon tulisi perustua vahvaan tietopohjaan, mutta mistä kaikesta tämä tietopohja koostuu? Artikkelissa tarkastellaan evidenssin määrittymistä tutkijoiden ja virkahenkilöiden välisessä keskustelussa.

Tiedon, tutkitun tiedon ja politiikan suhteen tarkasteleminen ei ole tutkimusaiheena uusi, mutta globaalien ja nopeatempoisten, niin kutsuttujen viheliäisten ongelmien aika-kaudella entistäkin ajankohtaisempi. Kun yhteiskuntaamme kohtaavat ongelmat eivät noudata selkeitä syy- ja seuraussuhteita, on tärkeää kysyä, millaiseen tietopohjaan perustuen päätöksiä tehdään? Ymmärrämmekö, mitä potentiaalisia seurauksia tekemällämme politiikkatoimella voi olla?

Suomalaisen Tiedeakatemian kehittämä Tiedesparraus on tiedetukea, jossa pyritään osaltaan parantamaan päätöksenteon tietopohjaa. Tiedesparrauksia järjestettäessä lähtökohtana on yhteiskunnallisten ongelmien ymmärtäminen systeeminä ja komplekseina. Fasilitoiduissa keskusteluissa virkahenkilöt ja tutkijat työskentelevät yhdessä jakaen tietoa ja pohtien mahdollisia toimenpiteitä. Tämän artikkelin aineistona ovat syksyn 2024 aikana järjestettyjen Tiedesparrausten työpajakeskustelut.

Yhteiskunnallisen päätöksenteon tietopohja koostuu erilaisesta evidenssistä

Tietopohjaisella päätöksenteolla viitataan ideaaliin, jonka mukaan yhteiskunnallisen päätöksenteon tulisi perustua parhaaseen mahdolliseen saatavilla olevaan tietoon. Tätä "parasta mahdollista tietoa" määrittelevässä tutkimuksessa siihen viitataan käsitteellä evidenssi.

Yksinkertaisimmillaan evidenssi voidaan määrittää perusteluna väitteelle; asiasta tulee evidenssiä, kun sillä pyritään perustelemaan ja oikeuttamaan jokin toimenpide. Tietopohjaisen päätöksenteon kontekstissa evidenssillä on kuitenkin tiukempia kriteerejä: laadukkaan evidenssin on oltava tieteellisesti pätevää, päätöksentekijöille relevanttia ja sidosryhmille hyväksyttävää. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että päätöksenteko perustuisi vain tutkimustietoon. Alan tutkijat ovat jo pitkään korostaneet, että yhteiskunnallisessa päätöksenteossa, tieteellisten tutkimustulosten rinnalla, sellaiset tekijät kuten ihmisoikeudet, sosiaalinen hyväksyttävyys tai rahalliset kustannukset voivat olla yhtä painavia perusteluja.

Tilannetta, jossa kaikki mahdollinen relevantti evidenssi tulisi huomioiduksi, ei ole. Päinvastoin se, mitä evidenssiä lopulta käytetään, riippuu monista tekijöistä, kuten päätöksentekijöiden arvoista ja asiantuntemuksesta; poliittisesta ympäristöstä ja tahtotilasta; sekä päätöksentekojärjestelmän organisaatorakenteesta. Tämän ei tarkoita, että pitäisimme yhteiskunnallista päätöksentekoa oikeukkaiden yksilöiden tai sattuman ohjaamana. Se tarkoittaa yksinkertaisesti sitä, että ymmärrämme politiikka- ja valmisteluprosessit pohjimmiltaan ihmillisinä ja siten vajavaisena toimintana

Analysoimalla Tiedesparrauksissa käytyä keskustelua pääsemme käsiksi siihen, miten osallistujat määrittelevät ja muodostavat evidenssiä. Aineiston valossa voimme kysyä, miten evidens-

siä määritellään tutkijoiden ja virkahenkilöiden välisessä keskustelussa. Millainen tieto käsitetään relevanttina, politiikkavalmistelujen tietopohjaan kuuluvana tietona?

Tutkimustieto

Tieteellisellä tiedolla käsitetään tietynlaisin vakiintuneiden tutkimusprosessien tuloksena saavutettavat väitteet totuudesta, jotka validoidaan tiedeyhteisön toimesta. Käytännössä kyse on vertaisarvioidussa julkaisissa julkaistusta tutkimuksesta.

Yksinkertaisimmillaan tutkimustieto esitettiin toteamalla, että väite perustuu tutkimuksiin: "Meillä on paljon arviointeja ja tutkimustietoa siitä, miten me voimme yhteistyötä vahvistamalla päästä niihin tavoitteisiin."

Tutkimustietoa ei kuitenkaan aina pidetty itseltään selvästi totuutena, vaan epävarmuutta kommunikointiin esimerkiksi ilmaisemalla, että esitetty argumentti on "vahva oletus", jota tutkimustieto tukee vain "jossain määrin".

Toisaalta myös tutkimustiedon epäkohdat tunnistettiin. Keskusteltaessa lapsettomuuden syistä todettiin, että tutkimustulokset eivät anna välttämättä edustavaa kuvaa tilanteesta: "Ja ne, jotka eivät vastaa kyselytutkimuksiin, ovat kaikista heikoimassa asemassa olevat ihmiset. Ja heidän kokemuksistaan ja ajatuksistaan me ei tiedetä mitään, koska ne ei vastaa meidän kyselyihin."

Asiantuntijatieto

Tietopohjaista päätöksentekoa koskevassa tutkimuksessa korostetaan usein virkahenkilöiden asiantuntijatiedon roolia. Työskennellessään päätöksenteon parissa he kartuttavat tietoa päätöksenteon realiteeteista ja kokoavat tietopohjaa keskittyen sellaisiin vaihtoehtoihin, joiden toteutusmahdollisuuksiin uskovat. Eräs virkahenkilö perusteli näkemystään toimenpiteiden reunaehdoista kuvaamalla valtionhallinnon toimintaympäristöä: "Niillä [ministeriöillä] on hyvin vahva autonomia tässä suhteessa ja oikeastaan pitää löytyä sellainen yhteinen intressi, että tämä helpottaa heidän työtään."

Keskusteluista nousi kuitenkin selvästi esiin, että myös tutkijat jakavat paljon asiantuntijatieta. Tietoisina päätöksenteon kontekstista, he eivät tyydy vain toistamaan tutkimuksissa todettua, vaan pyrkivät aktiivisesti arvioimaan ja arvottamaan käsiteltyjä toimenpide-ehdotuksia ja politiikkakeinoja. Pohdittaessa, miten seurantaindikaattoreita tulisi julkisesti esittää, eräs tutkija arvioi riskejä: "Sinänsä kannattaa olla aika varovainen ehkä sen [yksinkertaistamisen] suhteen, varsinkin kun tässä on aika isoista ja monimutkaisista asioista kysymys."

Keskustelijat osoittivat olevansa myös tietoisia asiantuntijatiedon ja tutkimustiedon häilyvästä rajapinnasta. "Se on vähän vaikeampi vaan sanoa, että onko tämä nyt tutkimusperusteista, vai onko se vain sellaista, että näin se varmastikin on", eräs tutkija pohtii.

TULEVAISUUDEN TEKIJÄ: LAURA PERÄLÄ



Missä opiskelet?

Opiskelen politiikan ja organisaatioiden tutkimusta Helsingin yliopistossa, Poliittikan ja viestinnän maisteriohjelmassa. Kevään 2025 ajan täydennän tutkintoani keskittyen tieteen ja teknologian sosiologiaan ja politiikkaan EHESSissä, Pariisissa (École des hautes études en sciences sociales).

Mistä olet kiinnostunut?

Olen kiinnostunut tieteen ja yhteiskunnan välisestä suhteesta. Länsimaisen tieteellisen tiedon tuottamisen ja validoinnin prosessit ovat jo kauan sitten levinneet globaalisti hyväksytyksi tiedon tuotannon standardiksi. Samalla kun "tutkimustieto" tarkoittaa monille totuutta maailmasta, se mikä tämän tiedon rooli tulisi olla yhteiskunnassamme, on kuitenkin monilla tavoin epäselvää ja nykypäivänä yhä useammin kiistan aihe.

Millaisia tulevaisuuden suunnitelmia sinulla on?

Lähin tavoitteeni on valmistua valtiotieteiden maisteriksi. Sen jälkeen toivon löytäväni merkityksellisen työn, joka sopisi yhteen myös akateemisten mielenkiinnonkohteideni kanssa. Toivon, että isona minusta tulee valtiotieteiden tohtori.

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





Kuva: OpenAI, Sora.

”Me Suomi” — kansalaisuus ja kansallinen etu osana evidenssiä

Keskusteluista voidaan tunnistaa myös erilaisia ymmärryksiä Suomesta toimijana, jolla on ominaisuuksia ja intressejä. Pohdittaessa mitä väestöpolitiikalla laajemmin tulisi tavoitella, eräs tutkija pohti: ”Minkälainen maa Suomi haluaa tulevaisuudessa olla globaalissa mittakaavassa? Nythän me pyritään olemaan kehittynyt teollisuusmaa, jossa on tosi korkeaa osaamista.”

Kansallisvaltion etuun vetoaminen ei tapahdu ääneen lausuttuna, vaan se voidaan tulkita puhujien käyttämistä ”me” ilmaisuista: ”Vahvasti olen vastaan KV-rankingeja. Se johtuu siitä, että siinä ei oo kysymys siitä mitkä on meidän tavoitteita”, argumentoi eräs tutkija.

Tutkijan ja virkahenkilön roolin lisäksi keskustelijat sijoittivat itsensä eri positioihin, täten lisäten lausumansa painoarvoa. ”Aloitan tästä taloudesta ja pyydän anteeksi, että puheenvuoro saattaa kuulostaa vähän niin kuin Metsäteollisuus ry:n tai MTK:n puheenvuorolta, mutta tulkitaan sitä mieluummin niin, että itäsuomalainen veronmaksaja, joka on valtiolla töissä, tässä puhuu”, eräs tutkija alusti puheenvuoroaan.

Hallinnollinen konteksti

Parlamentaarisen järjestelmän luomat aikajänteet, kuten hallituskauden sykli, rajaavat herkästi ulos seläiset perustelut ja oikeutukset, joiden todentamiseksi vaadittaisiin pidempää aikaväliä: ”Jos nyt tehdään toimenpide, niin se toimenpide näkyy datassa 10 vuoden päästä”, eräs tutkija tiivisti vaikeuden.

Monet argumenteista liittyivät tutkimustiedon ja politiikan aikajänteiden eriparisuuteen; päätöksiä on tehtävä nopeammin kuin asiasta on saatavilla tutkimustietoa. Toisaalta taas tietyt toimenpiteet vaatisivat toimiakseen yli hallituskaudesta sitoutumista, mikä on vaikea taata: ”Me ei tiedetä... taas tämä politiikkahaaste. Että tulee taas uusi hallitus ja emme tiedä millainen kokoonpano silloin on ja miten paljon lähdetään kyseenalaistamaan näitä. Mutta kyllähän se idea on ollut, että tämä nyt jollain tavalla toimisi sinne 2030-luvulle asti.”

Kun konkreettista politiikkatoimenpidettä suunnitellaan, aiheesta on lähes aina olemassa edeltäviä päätöksiä, asetuksia ja linjauksia, jotka sitovat nykyhetkessä. Historiallinen konteksti rajaa ulos tiettyjä näkökulmia ja sisällyttää toisia. Poh-

tiessaan, mitä käsittelyssä olevaan linjapaperiin tulisi kirjata, keskustelijat olivat yhtä mieltä siitä, että yhdenmukaisempi muotoilu johtaisi parempaan lopputulokseen. Eräs virkahenkilö vastasi: ”Tässä pikkainen dilemma on ehkä se, että me ollaan jumis näiden... että meillä on ne monivuotisen linjaukset. Tämä on vähän sellainen hallinnollinen asetelma tässä, että jotenkin mun mielestä meidän pitää elää noiden kanssa, ainakin tällä hetkellä.”

Edellä mainitut esimerkit osoittavat, että tietopohja koostuu tutkimustietoa laajemmasta kokonaisuudesta, johon vaikuttavat esimerkiksi päätöksenteon todellisuus ja ajatus suomalaisten kansallisesta edusta.

Tieteen ja päätöksenteon suhteesta

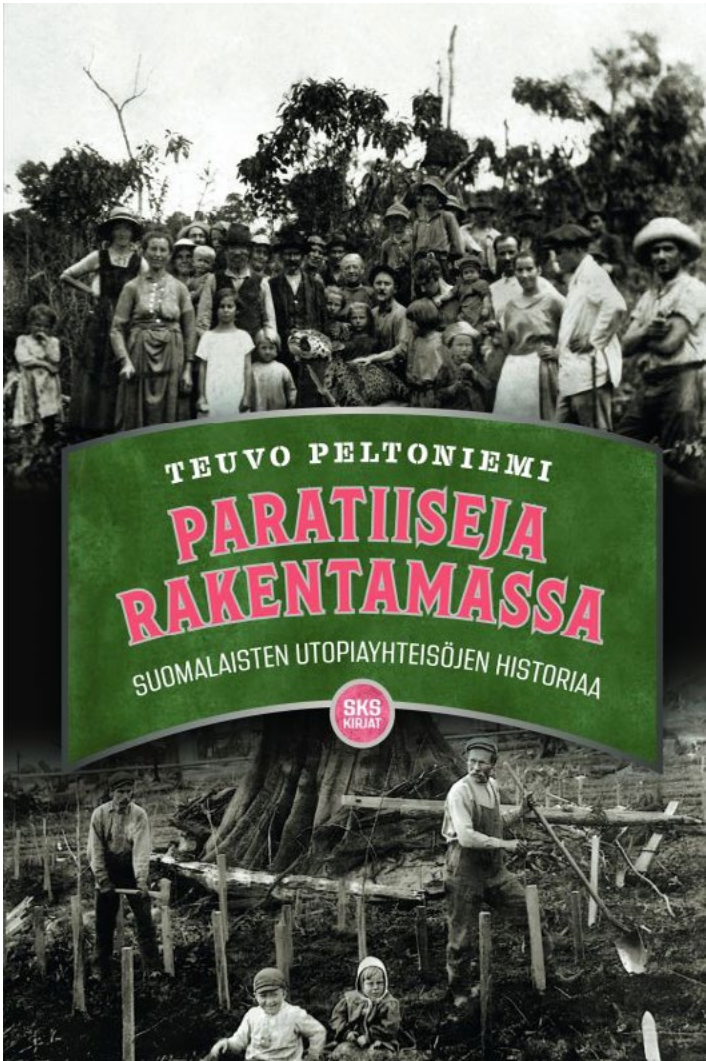
Systeemisten ja toisiinsa kietoutuneiden ongelmien aikakaudella vuoropuhelu tieteen ja politiikan välillä on yhä tärkeämpää. Samalla tulee tärkeäksi, että ymmärrämme tieteellisen tiedon mahdollisuudet ja rajoitteet.

Daniel Innerarity on todennut, että tiede tuottaa väistämättä pettymyksen niille, jotka odottavat siltä varmaa ja riskitöntä tietoa. Yhteiskunnallista päätöksentekoa tehtäessä siirrytään aina tutkimustiedon tuolle puolen; tutkimus voi kertoa meille, että koronavirus tarttuu ensisijaisesti pisaratartuntana, mutta se ei voi ratkaista puolestamme, onko kansallisten ulkonaliikkumiskieltojen asettaminen kohtuullista. Tieteen ja politiikan vuorovaikutukseen keskittyvän tutkimuksen tavoitteena on osaltaan selkeyttää tätä kahdenvälistä suhdetta ja auttaa välttämään suurimmat pettymykset.

Tämä artikkeli perustuu kirjoittajan meneillään olevaan maisterintutkielmaan.

Lähteet

- Cairney, P. (2016). *The politics of evidence-based policy making*. Palgrave Pivot London. <https://doi.org/10.1057/978-1-137-51781-4>
- Kennedy, A. G. (2024). *Science and public policy: A philosophical introduction*. New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003311072>
- Innerarity, D. (2024). Valta ja tieto tietämättömyyden yhteiskunnassa. *Politiikka*, 66 (4). <https://doi.org/10.37452/politiikka.148958>
- Parkhurst, J. (2017). *The politics of evidence. From evidence -based policy to good governance of evidence*. Abingdon, Oxon: Routledge.



Teuvo Peltoniemi (2024) Paratiiseja rakentamassa. Suomalaisten utopiyhteisöjen historiaa. Helsinki. SKS-kirjat. 459 s.

Peltoniemen kirja esittelee parikymmentä suomalaisten utopiyhteisöä ulkomailla edeten kronologisesti 1700-luvulta aina tähän päivään asti. Vanhin kuvatuista, nk. erikssonilaiset, perustui radikaalipietismiin. Noin 60-70 ihmistä lähti vuonna 1734 liikkeelle laivalla etsimään uutta kotipaikkaa ja palasi sitten 11 vuoden jälkeen Ruotsiin. Ryhmä jatkoi vielä olemassaoloaan sille lahjoitetussa talossa Tukholman

lähistöllä aina 1830-luvun alkuun saakka. Tuorein esimerkki taas on Israelissa sijaitseva yhteisö, Jad Hashmona, joka perustettiin vasta vuonna 1971. Kaiken kaikkiaan esiteltyjä utopiyhteisöjä perustettiin vilkkaimmin 1900-luvun alun molemmin puolin. Yhteisöjä on sijainnut eri puolilla maailmaa, suurin osa Amerikan mantereella. Määrällisesti ihmisiä utopiyhteisöissä on ollut yhteensä 3000 – 4000,

eli huomattavasti vähemmän kuin Suomesta muihin maihin muuttaneita ylipäätään.

Utopia, Thomas Moren 1500-luvulla luoma käsite, viittaa tavoiteltuun, ihanteiden mukaisesti elävään yhteisöön. Tällaisia ihanteita tarkastelluissa yhteisöissä olivat muun muassa vahva yhteisöllisyys, raittius, kasvissyönti, rokotevastaisuus ja yhteisomistus. Yhteisön perustaminen Suomen ulkopuolelle on voinut johtua halusta ottaa etäisyyttä työntekijöitä sortavaan järjestelmään, tai luoda kansalliseen heräämiseen tai osuustoimialikkeeseen perustuva yhteisö uudessa ympäristössä. Lähtijöitä saatettiin kerätä lehti-ilmoituksilla tai kokouksissa, joissa myös kerrottiin, millaisia ihmisiä haetaan ja mitä tulisi ottaa mukaan.

Utopiyhteisöt joutuivat usein hakemaan paikkaa yhteisölle. Radikaalipietistit eivät tässä onnistuneet vaan palasivat lopulta takaisin. Paikan hakemiseen lähettiin usein yhteisön johtaja tai pieni ryhmä, ja sille saatettiin myös osoittaa paikka, kun uusi kotimaa haki aktiivisesti asukkaita. Peltoniemi kuvaa värikkästi, miten yhteisön jäsenet saapuvat paikalle ja ryhtyvät toimiin asettuakseen pysyvämmiin. Useimmiten tämä merkitsi viljelyä tai metsätöitä, ja joissakin yhteisöissä lähdettiin valaanpyyntiin ja sillan tai padon rakentamiseen.

Utopiyhteisöt eivät olleet pitkäikäisiä. Ensimmäinen haaste olivat uuden kotipaikan olosuhteet. Valittu tai saatu kohde saattoi olla epäsuotuisa viljelyyn, syrjäinen sijainniltaan ja ylipäätään yhteisön jäsenet olivat tottumattomia uuteen ympäristöön ja sen asettamiin ehtoihin. Toinen haaste yhteisölle olivat ylevät periaatteet, joiden noudattaminen olisi vaatinut hyvää johtajuutta ja arvojen jakamista. Tuloksena oli usein riitoja ja periaatteiden väljentämistä, siirtyen esimerkiksi yhteisasumisesta perhekohtaiseen asumiseen. Kolmantena haasteena olivat erilaiset onnettomuudet ja ulkoiset tekijät. Tulipalo, tulojen romahtaminen, poliittiset kiistat ja kolhoosijärjestelmän käyttöönotto johtivat usein yhteisön lopettamiseen. Kaiken kaikkiaan yhteisön alkuperäisistä jäsenistä luopui osa jo heti alkutaipaleella ja palasi Suomeen.

Vaikka tarkastellut yhteisöt eivät olleet pitkäikäisiä, ei voitane todeta, etteikö utopiyhteisöstä voisi sellaista tehdä. Nyt jälkikäteen katsottuna utopiyhteisöistä ei ole jäänyt paljoa jäljelle. Poikkeuksena ovat jotkut yhteisöt, jotka muuttuneessa muodossa jatkavat olemassaoloa. Esimerkiksi Penedon yhteisö Brasiliassa toimia aktiivisesti vuosina 1929-1940, mutta edelleenkin paikalla on suomalaista leimaa turis-

min kohteena. Toisaalta, kuten Peltoniemi toteaa, utopiyhteisöt voivat näyttää esimerkkiä, toimia yhteisöllisen toiminnan kokeina. Suomessa toimii useita eri tavoin yhteisöllisiä ryhmiä, jotka voivat olla pitkäikäisiäkin. Voidaan myös pohtia, mitkä ovat hyvien yhteiskuntien sääntöjä, kuten Heikki Aittokoski kirjassa Onnelisten saari (2020).

Kaiken kaikkiaan Peltoniemi on tehnyt ison työn kirjan kokoamisessa. Jokaiseen tarkasteltuun yhteisöön liittyy monenlaisia aineistoa; haastatteluita, lehtikirjoituksia ja tutkimuksia. Monet utopiyhteisöt ovat kokeneet jännittäviä vaiheita ja seikkailuja. Tammisaarella 1836 syntynyt Fridolf Fabian Höök lähti maailmalle 13-vuotiaana laivapoikana, perusti lyhytikäisen suomalaisen ihanneyhteisön Amurinmaalle ja vaikutti merkittävästi Vladivostokin kehittämiseen. Margareta Johanna Välivainio syntyi 1861 Ylitornion lestadiolaisseudulla, lähti vuonna 1881 Yhdysvaltoihin, vakiinnutti nimekseen Maggie Walz ja toimi lukuisissa järjestöissä feminismin, kristillisen raittiusajattelun ja vähäosaisten amerikansuomalaisten puolesta. Matti Kurikka oli 1900-luvun alussa myötävaikuttamassa usean utopiyhteisön perustamiseen, joista tunnetuin lienee Sointula Kanadassa.

PEKKA KETTUNEN



Siirtolaisuusinstituutti on muuttoliikkeiden tutkimukseen ja dokumentoimiseen erikoistunut yksityinen tutkimuslaitos.

Tutkimme monipuolisesti muuttoliikkeiden ja yhteiskunnan keskinäistä vuorovaikutusta, perehtyen tutkimuksen koko kenttään, sen historiaan, nykytilaan ja tulevaisuuteen.

Tuotamme, tallennamme ja tuomme saataville muuttoliikkeitä koskevia aineistoja sekä osallistumme aktiivisesti muuttoliikkeisiin liittyvään yhteiskunnalliseen keskusteluun.

Olemme valtakunnallinen toimija ja merkittävä osa työstämme tapahtuu Suomessa, mutta tutkimuksellisenä kiinnostuksen kohteenaamme ovat muuttoliikkeisiin liittyvät ilmiöt ja yhteisöt koko maailmassa.

Ajantasaista tietoa toiminnastamme:

www.siirtolaisuusinstituutti.fi
facebook.com/siirtolaisuusinstituutti
instagram.com/migrationinstitutefinland/
x.com/info_migration
uutiskirje.siirtolaisuusinstituutti.fi