

RESILIENTTI ETELÄ-POHJANMAA

– Kestävä ja mahdollisuuksiin
tarttuva maakunta laajamittaisen
maahantulon tilanteessa

Toni Ahvenainen, Markku Mattila, Mika Raunio,
Olena Temnikova & Maria Elo

Julkaisu B:125

Etelä-Pohjanmaan liitto

Copyright 2023 Etelä-Pohjanmaan liitto ja kirjoittajat

Kirjoittajat:

Toni Ahvenainen, Markku Mattila, Mika Raunio,
Olena Temnikova & Maria Elo

**Resilientti Etelä-Pohjanmaa — Kestävä ja mahdollisuuksiin tarttuva
maakunta laajamittaisen maahantulon tilanteessa**

Graafinen suunnittelu & taitto:

Antti Tiainen, Kuviomedia

ISBN 978-951-766-461-5 (verkkojulkaisu)

ISSN 2670-2266

Etelä-Pohjanmaan liitto, Seinäjoki, 2023



Sisällysluettelo

Johdanto	4
-----------------------	----------

OSA I

Politiikkasuositukset	6
------------------------------------	----------

Tilannekuva resilienssistä | Haasteet ja mahdollisuudet |
Vastaanottokeskus | Yhteistyö | Palvelutuotanto |
Tulijoiden itseohjautuvuus | Ukraina-strategia

OSA II

Laajamittainen maahantulo ja alueellinen resilienssi	20
---	-----------

1. Laajamittainen maahantulo:
muuttoliikkeen häiriötila vai mahdollisuus?..... 20
 - 1.1. Laajamittainen maahantulo
yhteiskunnallisena uhkakuvana 20
 - 1.2. Laajamittainen maahantulo voi avata
vastaanottaville alueille uusia mahdollisuuksia... 24

2. Alueellinen resilienssi laajamittaisen maahantulon tilanteessa	27
--	----

2.1. Resilienssi on sopeutumis- ja mukautumiskykyä ..	27
---	----

2.2. Alueellinen resilienssi yhteiskunnallisena tavoitteena	29
--	----

OSA III

Tapausesimerkki: Ukrainalaisten saapuminen vuosina 2022–2023	32
---	-----------

1. Ukrainalaisten saapuminen ja tapauksen erityispiirteet	32
--	----

2. Tunnistetut haasteet	36
-------------------------------	----

3. Mahdollisuudet ja resilienssi integraatiopolitiikka	42
--	----

Lähteet	48
----------------------	-----------

Johdanto



Laajamittaisella maahantulolla tarkoitetaan sitä, että maahan saapuu lyhyessä ajassa poikkeuksellisen suuri joukko ihmisiä ilman turvallista takaisinpaluun mahdollisuutta. Tyypillistä on, että tulijoille ei ole oleskelulupaa ja he saattavat hakea esimerkiksi kansainvälistä suojelua. Tällaisessa tilanteessa viranomaiset pyrkivät vastaanottamaan maahantulijat ja järjestämään heille tilanteen edellyttämän turvan, mutta myös hallitsemaan suuresta tulijamäärästä aiheutuvia yhteiskunnallisia ja alueellisia riskejä. Ilmiötä on Suomessa tarkasteltu lähinnä ennakkoinnin, katastrofivalmiuden ja kriisinsietokyvyn näkökulmista, painottaen yhteiskunnallista turvallisuutta. Tällöin myös tulijoiden vastaanottoon liittyviä haasteita on usein lähestytty pakolaispolitiikasta omaksutuin keinoin. Tulijat ovat olleet rajojemme ulkopuolisten tapahtumien uhreja ja suomalainen yhteiskunta puolestaan kansainväliseen suojelun ja lainsäädännön määräämään toimintaan sitoutunut turvasatama.

Nyt käsillä olevassa Resilientti Etelä-Pohjanmaa -politiikkasuo-

situksissa otetaan laajamittaiseen maahantuloon tietoisesti toisenlainen näkökulma, joka painottaa osaamisperusteista maahanmuuttopolitiikkaa ja kaksisuuntaista kotoutumista. Lähtökohta on, että laajamittainen maahantulo on vastaanottavalle alueelle sekä tulijoiden vastaanottoon ja hallintaan liittyvä haaste ja riski että myös mahdollisuus, etenkin jos asiaa katsotaan pidemmällä aikavälillä ja aluekehityksen näkökulmasta. Näin nähtynä alueellinen resilienssi voidaan ymmärtää osaamisperusteisen maahanmuuton ja kaksisuuntaisen kotoutumisen hallintana, joka vähentää vastaanoton kitkaa ja jonka ansiosta vastaanottava alue kykenee tarttumaan laajamittaisen maahantulon mahdollisuuksiin.

Oleellinen kysymys liittyy siihen, osaako vastaanottava alue hyödyntää laajamittaisen maahantulon mahdollisuuksia. Resilientit, eli mukautumis- ja sopeutumiskykyiset alueet, kykenevät kääntämään laajamittaiseen maahantuloon liittyvät haasteet voitoksi ja tarttumaan tarjoutuviin mahdollisuuksiin. Vastaan-



oton ja hallinnan haasteiden lisäksi tulijat tuovat muassaan työvoimaa, osaamista, palvelu- ja kulutuskysyntää ja yritteliäisyyttä, mutta myös uusia näkökulmia ja ideoita sekä monimuotoisuutta, jotka voivat edistää paikallista kehitystä. Ennen kaikkea laajamittaisen maahantulon myötä vastaanottavalle alueelle saapuu uusia asukkaita, mikä vahvistaa sen elinvoimaa.

Laajamittaisen maahantulon ja uudenlaisen vastaanottopoliitiikan mahdollisuudet tulevat esiin erityisesti Ukrainasta sotaa paenneiden kohdalla. Ukrainalaisten saapuminen Etelä-Pohjanmaalle vuosina 2022–2023 on tässä julkaisussa laajamittaisen maahantulon tapausesimerkki, joka tuo esiin maakunnan vahvuudet ja heikkoudet alueellista resilienssiä rakennettaessa. Eri-tyispiirteidensä vuoksi lähtökohdat ukrainalaisten työllistävälle integraatiolle ovat poikkeuksellisen hyvät. Mahdollisuuksiin tarttuminen vaatii kuitenkin myös rohkeita kokeiluja.

Julkaisu tarjoaa myös politiikkasuosituksia. Poliitiikkasuositukset eivät kohdistu erityisesti ukrainalaisiin, vaan tarkoitus on rakentaa maakunnan resilienssiä siten, että tuleviin laajamittai-

sen maahantulon tilanteisiin kyetään vastaamaan aikaisempaa kestävämmillä tavoilla. Maahantulon syynä ei välttämättä ole aseellinen konflikti, vaan syy voi olla mikä tahansa laajoja ihmisjoukkoja liikkeelle sysäävä tekijä, esimerkiksi luonnonkatastrofi tai suuronnettomuus. Poliitiikkasuositusten tarkoituksena on myös tukea ja täydentää maakunnallisten ja kunnallisten valmiussuunnitelmien tekoa. Haluamme osallistua keskusteluun tarjoamalla siihen mahdollisuuksien näkökulman, varautumistakaan unohtamatta.

Resilientti Etelä-Pohjanmaa -politiikkasuosituksia ovat rahoittaneet Etelä-Pohjanmaan liitto, Suomen Punaisen Ristin Länsi-Suomen piiri sekä Siirtolaisuusinstituutti. Julkaisu on tuotettu ajalla 8–11/2023. Kiitokset kaikille haastatelluille virkamiehille, kansalaisjärjestöjen edustajille, vapaaehtoisille sekä erityisesti ukrainalaisille.

Seinäjoella 24.11. 2023

Tekijät



Osa I

Politiikkasuositukset



1. Muodostetaan tilannekuva maakunnan resilienssistä laajamittaisen maahantulon varalle

Luodaan päivitetty tilannekuva maakunnan resilienssistä. Tilannekuva kokoaa yhteen ja kuvaa keskeisten toimijoiden (hallinnon eri osa-alueet kunnissa, yritykset, järjestöt, jne.) kriisinkestävyyden. Tunnistettut katvealueet luovat perustan maakuntatason kehittämislle.

Maakunnan resilienssiä voidaan arvioida neljän tekijän kautta:

1. Ennakointi. Ennakoinnilla kuvataan sitä, miten hyvin toimijat kykenevät tunnistamaan laajamittaisen maahantulon jo heikoista signaaleista ja reagoimaan tähän sekä siitä juontuviin muihin mahdollisiin riskitekijöihin ennen ongelmien kasaantumista. Ennakointiin liittyvät erityisesti jatkuva tiedonkeräys ja analyysimenetelmät, mutta myös nopean reagoinnin

mahdollistavat valmiussuunnitelmat, riskianalyysit, valmiit toimintamallit tai yhteistyörakenteet toisten avaintoimijoiden kanssa.

2. Osaaminen ja valmiudet. Osaamisella ja valmiuksilla viitataan siihen, miten kyvykäs viranomaistoimija on vastaamaan laajamittaisen maahantulon haasteisiin. Onko toimijalla kyvykkyyttä, eli tietoa ja osaamista, toimia nopeasti esimerkiksi haavoittuvassa asemassa olevien pakolaisten kanssa? Onko alueella verkostoja, joilla on riittävästi tietoa maahanmuuton prosesseista ja niitä ohjaavista laeista ja viranomaisvastuista, jotta niiden puitteissa voidaan ohjata ja koordinoita viranomaistoimijoiden yhteistoimintaa?



3. Kapasiteetti. Kapasiteetilla viitataan toimijan mahdollisuuteen kestää nopeasti kasvavaa tai pidempiaikaista ylikuormitusta. Käytännössä kapasiteetti voi tällöin tarkoittaa esimerkiksi riittävää infrastruktuuria ja materiaalisia resursseja, henkilöstön riittävyyttä ja toimijan kyvykkyyttä skaalata kapasiteettia nopeasti suuremmaksi eli löytää lisää resursseja nopealla aikataululla.

4. Joustamiskyky. Joustamiskyvyllä viitataan toimijan sopeutumis- ja mukautumiskykyyn uudenlaisten haasteiden edessä. Osaa toimijoista sitoo esimerkiksi lainsäädäntö ja viranomaisvastuu enemmän kuin toisia. Laajamittaisen maahantulon tilanteessa kyky joustaa ja toimia uudella tavalla ovat kuitenkin ensiarvoisia vahvuuksia.

Kokonaiskuvaa kartoitettaessa eri toimijoiden kyvykkyyttä voidaan kuvata edellä esitetyn neljän tekijän kautta esimerkiksi niin kutsutulla liikennevalomallilla (vihreä = tilanne hyvä, keltainen = vaatii

kehittämistä ja punainen = puuttuu). Tätä on alustavasti hahmoteltu taulukossa 1. Kartoitus voidaan toteuttaa esimerkiksi osana maakuntaliiton valmiussuunnitelmaa, jossa kukin toimija arvioi itse valmiutensa.

Toimijoiden vastaukset kootaan ja niiden perusteella muodostetaan kokonaiskuva maakunnan resilienssin tilasta ja keskeisistä katvealueista. Verkkoon sijoitettavaa taulukkoa on mahdollista käyttää myös säännöllisesti päivitettävänä seurantatyökaluna ja keskustelun pohjana.

		Ennakointi	Osaaminen/ valmiudet	Kapasiteetti	Joustamiskyky	Muut huomiot
Seinäjoki	Perustarpeet	●	●	●	●	
	Hätämajoitus	●	●	●	●	
	Kommunikaatio	●	●	●	●	
	Ohjaus ja neuvonta		●	●	●	
	Kielikoulutus					
	Terveystenhoito					
	Varhaiskasvatus & opetus		●			Vahvasti lainsäädännön sitoma toimija
	Työllisyyspalvelut		●			
	Kriisihoitaminen					
	Kansalaisyhteiskunta	●	●	●	●	Osaaminen vaihtelevaa

Taulukko 1. Hahmotelma liikennevalomallilla toteutettavasta resilienssin itsearviointista.



2. Laaditaan laajamittaisen maahantulon haasteisiin ja mahdollisuuksiin valmistavat maakunnalliset suunnitelmat

2.1 KRIISIOHTAMISEN SUUNNITELMA

Tilannekuvan pohjalta laaditaan maakunnallinen kriisijohtamisen suunnitelma, joka ohjaa kuntarajat ylittävää poikkihallinnollista johtamis- ja koordinaatiotyön työryhmää laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Kriisijohtamisen suunnitelma laaditaan kuntien ja alueellisten toimijoiden (esim. Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto tai Etelä-Pohjanmaan maakuntaliitto) kanssa yhteistyössä. Sovitaan organisaatiosta, joka ottaa vastuulleen johtamis- ja koordinaatiotyöryhmän johtamisen.

Kriisijohtamisen työryhmä toteuttaa seuraavia asioita:

- **Tiedonvälitys.** Varmistaa ennakointityössä tiedonvälityksen ja keskusteluyhteydet alueiden kuntiin sekä kuntakohtaisten valmiussuunnitelmien yhteensopivuuden maakunnallisen kriisijohtamisen suunnitelman kanssa.
- **Koordinaatio.** Sopii rooli- ja tehtäväjaon, jotta kriisijohtamisen toimintamalli saadaan käyttöön mahdollisimman samantahtisesti kaikkien avaintoimijoiden kesken. Samalla

määritellään, miten nopeasti ryhmän pitäisi olla valmis aktivoitumaan laajamittaisen maahantulon tilanteessa..

- **Ennakointi.** Ennakoi ja koordinoi laajamittaisen maahantulon tilanteessa alueen toimenpiteitä sekä varmistaa poikkihallinnollisen tiedonvaihdon ja raportoinnin kuntien ja viranomaisten välillä.
- **Yhteydet.** Hyödyntää toiminnassaan sekä maakunnallisia että kunnallisia valmiussuunnitelmia, ennakotietoa sekä nopeita yhteyksiä kansallisiin toimijoihin, kuten Maahanmuuttovirastoon ja Sisäministeriöön.
- **Asukasviestintä.** Luo alueen asukkaille suunnatun viestintästrategian, joka kriisitilanteessa varmistaa oikean tiedonkulun suurelle yleisölle, tukee väestön luottamusta viranomaisiin ja vahvistaa maakunnan henkistä kriisinkestävyttä.
- **Toimintakyky.** On kyvykäs tekemään itsenäisiä päätöksiä ja pitämään yllä toimintakykyä silloin, kun alueella kohdataan odottamattomia paikallisia haasteita tai valtion ohjaus viivästyy tai sitä ei ole tarjolla.



2.2 MAHDOLLISUUKSIEN SUUNNITELMA

Tilannekuvan pohjalta laaditaan myös mahdollisuuksien suunnitelma, jonka puitteissa tulijat pääsevät mahdollisimman nopeasti hyödyntämään ja/tai kasvattamaan osaamistaan alueen työ- ja koulutusmarkkinoilla ja näin myös tukemaan alueen elinvoimaa.

Maakunnan elinkeinoelämä yhdessä liike-elämän järjestöjen ja sidosryhmien kanssa on keskeinen vastaanottajakyvykkyyden määrittäjä tarjolla olevien mahdollisuuksien kohdalla. Työllistämisen kanavien ja organisaatiokulttuurin on kyettävä vastaanottamaan hyvin moninaisia työvoima- ja osaamisresursseja.

Yhteistyössä julkisen sektorin ja koulutusorganisaatioiden kanssa elinkeinoelämä pyrkii kehittämään työnantajien valmiuksia työllistää ja hyödyntää hyvin eri lähtökohdista tulevien ihmisten osaamista.

Elinkeinoelämän osallisuutta ja yhteisiä strategisia valmiuksia toimia laajamittaisen maahantulon tilanteessa voidaan vahvistaa esimerkiksi seuraavilla tavoilla:

- **Strateginen tavoite.** Korostetaan mahdollisuuksiin tarttumista laajamittaiseen maahantuloon vastaavan suunnitelman keskeisenä strategisena tavoitteena. Luodaan toimintamallit sille, että

ohjautuminen koulutukseen ja työmarkkinoille on mahdollisimman nopeaa ja joustavaa.

- **Koordinaatio.** Perustetaan kriisivalmiustyötä vastaava monialainen *mahdollisuuksien työryhmä*, jossa on edustajia alueen viranomaishallinnosta, elinkeinoelämästä, koulutusorganisaatioista, järjestöistä ja muista sidosryhmistä. Ryhmän tehtävänä on kartoittaa tulijoihin liittyviä resursseja ja ratkaisuja sekä edistää niiden käyttöönottoa ja integrointia alueen elinkeinoelämään ja työmarkkinoihin. Keskeistä on yhteistyö ja vuoropuhelu eri sidosryhmien kanssa.
- **Osaamiskartoitus ja kohtaanto.** Tulijoiden ammatillinen osaaminen, kielitaito ja yrittäjäyyspotentiaali ja tavoitteet kartoitetaan mahdollisimman nopeasti heti maahantulovaiheessa. Olemassa olevaa osaamisen kartoitusta skaalataan ja arvioidaan kohtaantoa alueen työ- ja koulutusmarkkinoiden ja tulijoiden osaamisen/tavoitteiden välillä.
- **Kanavien luominen.** Osaamiskartoituksesta johtavat suorat ja nopeat kanavat työmarkkinoille, koulutukseen ja yrittäjäyyspoluille. Työnantajilla- ja välittäjillä, koulutusorganisaatioilla ja yrittäjäyyskouluttajilla on valmius ottaa osaamiskartoituksesta ja omaehtoisista kanavista tulevat henkilöt nopeasti hakijapooliin. Vastaanottavat tahot ovat kehittäneet omaa toimintaansa vastaanottavammaksi, esimerkiksi kielivaati-



musten jousten ja toisaalta kielenoppimisen mahdollisuuksien kohdalla.

- **Resurssien kanavoiminen.** Elinkeinoelämä ja sen toimijat sekä maahanmuuttajien perustamat organisaatiot voivat toimia alueella sillanrakentajina alueen yritysekosysteemien resurssitarpeiden ja laajamittaisen maahantulon tarjoamien resurssien välillä (esim. kauppakamarin ja yrittäjäjärjestöjen rooli).
- **Hyvät käytännöt.** Parhaita malleja tulijoiden työllistymisen, yritystoiminnan ja innovaatiotoiminnan vahvistamiseksi

voidaan levittää alueella ja sitä kautta kehittää paikallisten yritysten vastaanottavuutta. Onnistumisista voidaan tiedottaa mediassa rakentaen alueen yhteistä myönteistä narratiivia.

- **Yritysyhteistyö.** Elinkeinoelämän piirissä voidaan tukea tulijoiden yrittäjyyttä yritysyhteistyön ja kummitoiminnan kautta. Kummitoiminnassa paikalliset yritykset voivat tarjota esimerkiksi omaa liiketoimintaosaamistaan ja verkostojaan sekä tietoa rahoitusmahdollisuuksista yritystoimintaa aloittavien tulijoiden käyttöön.



3. Laaditaan valmiussuunnitelma vastaanottokeskuksen sijoittamiselle maakuntaan ja turvataan resurssit sen nopealle käyttöönotolle

Laajamittaisen maahantulon akuutissa alkuvaiheessa korostuu alueen nopea reagointikyky. Perustarpeiden ja majoituksen järjestäminen tulijoille, kyky kasvattaa vastaanottokapasiteettia sekä tulijoiden rekisteröinnin aloittaminen mahdollisimman aikaisessa vaiheessa on ensiarvoisen tärkeää, jotta ylikuormituksen leviämistä kuntien palvelujärjestelmiin kyettäisiin hillitsemään.

Nopean reagointikyvyn ytimessä ovat Maahanmuuttoviraston perustamat vastaanottoon/rekisteröintiin erikoistuneet vastaanottokeskukset. Perustuen aikaisempiin laajamittaisen maahantulon tapauksiin, myös tulevaisuudessa on todennäköistä, että Maahanmuuttovirasto ja sen kanssa yhteistyössä toimivat palveluntuottajat sijoittavat maakuntaan vastaanottokeskuksen. Maahantulon alkuvaiheessa onkin tärkeää, että alue kykenee tarjoamaan resurssit ja tukea mahdollisen vastaanottokeskuksen perustamiselle ja sen nopealle käyttöönotolle. Tällä tavoin hillitään ylikuormituksen aiheuttamaan painetta esimerkiksi kuntien palvelujärjestelmissä ja muualla maakunnassa.

Alueellisen reagoimistason nostamiseksi laaditaan maakunnallinen valmiussuunnitelma vastaanottokeskuksen sijoittamiselle

maakuntaan ja turvataan resurssit sen nopealle käyttöönotolle. Tässä työssä voidaan hyödyntää ukrainalaisten kohdalla perustettua Seinäjoen vastaanottokeskusta sekä sen yhteydessä hankittua osaamista esimerkiksi seuraavin tavoin:

- **Tilakartoitus.** Kartoitetaan maakunnasta sopivia tiloja vastaanottokeskusta varten ja selvitetään etukäteen niiden soveltuvuus laajamittaiseen majoituskäyttöön (esim. hallinto- ja kokoontumistilat, turvallisuus, saavutettavuus jne.). Voivatko Seinäjoen vastaanottokeskuksen nykyiset tilat olla käytettävissä myös tulevaisuudessa ja onko syytä kartoittaa myös muita vaihtoehtoja?
- **Vaihtoehtoiset majoitustavat.** Laaditaan maakunnalliset ohjeistus- ja toimintatavat myös yksityismajoituksen osalta siten, että viranomais tahot voivat hallinnoida yksityismajoitukseen tulevia tarpeelliseksi katsotulla tavalla.
- **Materiaaliset resurssit.** Varastoidaan Seinäjoen vastaanottokeskuksesta käytettyä kalustoa (sängyt, pesukoneet, hellat jne.) maakuntaan nopean käynnistämisen varalle.



- **Digitaaliset valmiudet.** Huolehditaan siitä, että varastoidun kaluston yhteydessä on ainakin yksi heti aktiivinen tietosuojaturvattu yhteys Maahanmuuttoviraston UMA-järjestelmään. Tämä mahdollistaa tulijoiden rekisteröinnin aloittamisen viiveettömästi (tietoturvasuojatun verkkoyhteyden puute aiheutti merkittävän viivästymisen ukrainalaisten tapauksessa).
- **Varastointi ja huoltovarmuus.** Varastoidaan vastaanottokeskuksen perustamiseen liittyvät resurssit maakunnassa taroituksenmukaisella tavalla ja huolehditaan sen ylläpidosta (huoltovarmuus).

Tämän lisäksi Ukrainan kriisin yhteydessä hankittua osaamista voidaan "säilöä alueelle" siirtämällä sitä esimerkiksi alueen viranomaisille ja järjestöille koulutuksen keinoin. Tällä pidetään huolta siitä, että maakunnassa on kyvykkyyttä reagoida nopeasti akuuttiin tilanteeseen ja maakunta kykenee tukemaan vastaanottokeskusta paikalta palkattavien henkilöiden rekrytoinnissa. Erilaiset rekisterit kokemusta omaavista paikallisista henkilöistä voivat tukea tätä tavoitetta.

Vastaanottokeskuksen sijoittamista koskeva maakunnallinen valmiussuunnitelma sekä resurssien varastointi voivat tukea alueen toimintavalmiutta myös muiden suurten kriisitilanteiden yhteydessä, kuten esimerkiksi suuronnettomuuden, laajamittaisen evakuoinnin tai sotatilan kohdalla.



4. Varmistetaan sujuva yhteistyö ja koordinaatio järjestöjen ja vapaaehtoisten kanssa

Varmistetaan viranomaisten kyky koordinoida vapaaehtois- ja järjestötyön osallistumista ja järjestäytymistä laajamittaisen maahantulon tilanteessa, kun olemassa olevat toimijat aktivoituvat ja uusia toimijoita nousee kentälle. Yhteistyö voi pitää sisällään tiedonvälitystä ja koordinaatiota ja sen kautta voidaan rakentaa myös syvemmälle ulottuvia yhteistyörakenteita valittujen järjestöjen kanssa.

■ **Yhteistyörakenteet.** Luodaan yhteistyölle pysyvät rakenteet perustamalla vapaaehtois- ja järjestötyön koordinaattorien tehtäviä kuntien viranomaishallintoihin. Rakennetaan yhteistyölle kestävät puitteet säännöllisten esimerkiksi kaksi kertaa vuodessa tapahtuvien kokoontumisten myötä ja käytetään jatkuvassa yhteydenpidossa digitaalisia vuorovaikutus- alustoja.

■ **Tiedonjako.** Hyödynnetään yhteistyötä tiedonjaossa. Vapaaehtoiset ja järjestöt voivat levittää viranomaistietoa tulijoille, mahdollisesti myös eri kielillä. Tämän lisäksi ne voivat tuoda viranomaisten tietoon sellaisia asioita kentältä ja ruohonjuuritasolta, jotka ovat vielä tuntemattomia viranomaisille. Viranomaiset voivat puolestaan jakaa tietoa mahdollisuuksista

organisoitua ja rahoittaa hankkeita, joilla ratkaistaan tunnistettuja ongelmia. Tehostettu tiedonjako auttaa molempia osapuolia suunnittelemaan toimintaansa paremmin alueen kehityksen puitteissa.

■ **Yhteiset tavoitteet.** Syvennetään yhteistyötä määrittelemällä yhteisiä alueellisia tavoitteita ja luomalla yhdessä näitä ratkaisevia hankkeita. Ensimmäiset tavoitteet ja hankkeet voivat liittyä esimerkiksi tulijoiden integraation tukemiseen alueella (tietopajoja, etsivää työtä, mentorointia, sosiaalista tukea, kulttuurien välistä dialogia jne.). Yhteistyön syventyessä voidaan järjestää koulutuksia ja sopia siitä, miten vapaaehtoiset ja järjestöt voivat tarjota lisäresursseja viranomaisille laajamittaisen maahantulon tilanteissa.

■ **Osallisuus.** Osallistetaan maakunnallisen kriisijohtamisen suunnitelman kautta järjestöt mukaan viranomaisten ennakointi- ja varautumistoimintaan, mukaan lukien sekä laajamittaisen maahantulon tilanteessa, mutta myös muissa alueellisissa kriisitilanteissa. Osallisuus voi toimia esimerkiksi siten, että järjestöillä on edustaja maakunnallisessa johtamis- ja koordinaatiotyön työryhmässä.



5. Varmistetaan mahdollisuudet maakunnan palvelutuotannon kapasiteetin nopeaan kasvattamiseen etukäteen toteutetuilla aiesopimuksilla

Varaudutaan palvelutuotannon kapasiteetin nopeaan kasvattamiseen tuomalla etukäteen laaditut aiesopimukset aikaisempaa laajemmin käyttöön eri toimijoiden varautumistyössä (vrt. Maahanmuuttoviraston malli). Servitetaan aiesopimusten mahdollisuudet esimerkiksi terveystoimien ja sosiaalipalveluissa, kielikoulutuksessa, ohjaus- ja neuvontatoiminnassa ja työvoiman rekrytoinnissa mukaan lukien myös yhteistyö- ja ostopalvelut alueella toimivien yksityisten toimijoiden kanssa. Tavoitteena tulisi olla se, että aiesopimuksilla (siellä missä niitä voidaan hyödyntää) voidaan kasvattaa palvelutuotannon kapasiteettia väliaikaisesti laajamittaisen maahantulon tilanteessa.

Aiesopimuksia voidaan käyttää hyödyksi vastaanottokapasiteetin kasvattamisessa laajamittaisen maahantulon tilanteessa monin eri tavoin. Tämän lisäksi niillä voi olla myös muita positiivisia sivuvaikutuksia varautumistyöhön ja alueen liiketoimintaan:

■ **Yhteistyön suunnittelu ja resurssien jakaminen.** Aiesopimuksilla voidaan sopia yhteistyöstä ja resurssien jakamisesta esimerkiksi viranomaisten, kansalaisjärjestöjen, yksityisten yritysten sekä muiden mahdollisten osapuolten kanssa. Tällä tavoin voidaan varmistaa, että vastaanottokapasiteettia saa-

daan tarpeen tullen kasvatettua.

■ **Henkilöstöresurssien dynaaminen allokointi.** Aiesopimuksilla voidaan mahdollistaa viranomaishenkilöiden nopea ja väliaikainen siirtyminen toiseen organisaatioon, vaikka nämä olisivat edelleen kirjoilla jossakin muualla. Tällä tavoin voidaan välttää esimerkiksi rekrytoinnista aiheutuvat viivytykset kapasiteetin kasvattamisessa.

■ **Vastaanoton infrastruktuurin ja majoituksen luominen.** Aiesopimuksessa voidaan sopia esimerkiksi hätämajoituksen, elintarvikkeiden ja muun infrastruktuurin järjestämisestä ja yhteistyöstä. Tämä auttaa maakuntaa kasvattamaan vastaanottokapasiteettiaan nopeasti tilanteen niin vaatiessa.

■ **Vahvistetaan alueen liiketoimintaa.** Aiesopimukset alueella toimivien yksityisten yritysten kanssa voivat olla kustannustehokas vaihtoehto kunnille kapasiteetin kasvattamiseksi. Samalla yhteistyö yksityisten yritysten kanssa voi vahvistaa alueen elinkeinoelämää ja luoda uutta liiketoimintaa alueelle.

■ **Vahvistetaan tiedonvaihtoa.** Aiesopimuksien laatiminen edel-



lyttää tiedonvaihtoa ja koordinointia eri toimijoiden kesken. Tämä voidaan nähdä tehokkaana varautumistyyönä, sillä se auttaa estämään päällekkäisyyksiä ja varmistamaan, että kaikki osapuolet ovat tietoisia alueellisen vastaanottojärjestelmän toiminnasta.

■ **Vahvistetaan osaamista.** Aiesopimusten tekeminen voi auttaa paikallisia toimijoita päivittämään käsityksiään maahantulon oikeudellisista kysymyksistä, kuten turvapaikkamenettelyistä ja maahanmuuttolainsäädännöstä.



6. Kannustetaan ja tuetaan aktiivisesti tulijoiden itseohjautuvuutta alueelle kotoutumisen tueksi

Laajamittaisen maahantulon tilanteessa alueen resurssit eivät todennäköisesti riitä suurten tulijamäärien tehokkaaseen ja nopeaan kotouttamiseen. Sen vuoksi tilanteessa tulee tukea ja vahvistaa tulijoiden omaa itseohjautuvuutta, esimerkiksi organisoimalla heidän kanssaan kotoutumista tukevaa toimintaa. Yhteistyössä alueen sosiaalityön kanssa voidaan järjestää monenlaista toimintaa, esimerkiksi:

- **Omat järjestöt ja vapaaehtoisryhmät.** Viranomaiset ja paikalliset järjestöt voivat tarjota apua ja neuvoja tulijoiden omien järjestöjen ja vapaaehtoisryhmien perustamiselle. Järjestöt voivat auttaa tulijoita rakentamaan yhteisöä muiden samassa tilanteessa olevien kanssa ja tukea siten ryhmän kotoutumista alueelle. Organisoituessaan järjestötoiminnan kautta tulijat voivat yhdessä luoda myös helpommin kontakteja alueen paikallisiin toimijoihin (esim. viranomaisiin, järjestöihin ja elinkeinoelämään), mikä voi auttaa heitä löytämään uusia yhteistyömahdollisuuksia ja ratkaisemaan kotoutumiseen liittyviä haasteita.
- **Osuuskuntatoiminta.** Viranomaisten ja paikallisten järjestöjen avulla perustetut osuuskunnat voivat auttaa tulijoita

työllistymään pienemmällä kynnyksellä verrattuna tavalliseen yritystoimintaan sekä siihen liittyviin riskeihin. Tämän lisäksi osuuskunnat voivat järjestää koulutusta ja työpajoja, auttaa tulijoita kehittämään liiketoimintasuunnitelmia ja tarjota yhteisiä resursseja sen jäsenien käyttöön. Osuuskuntatoiminta voi olla myös väylä paikallisten yritysten kanssa tehtävään yhteistyöhön.

- **Vertaistukiryhmät.** Tulijoiden perustamat vertaistukiryhmät voivat tarjota emotionaalista tukea, yhteisöllisyyttä ja mahdollisuuden jakaa kokemuksia. Tämän lisäksi niissä voidaan luoda uusia ystävyyssuhteita ja sosiaalisia verkostoja, mikä voi auttaa vähentämään tulijoiden usein uudessa maassa kokemaa epävarmuutta ja huolta.
- **Kielikerhot.** Alueella perustetut ja esimerkiksi järjestöjen tukemat kielikerhot voivat olla hyvä väline kotoutumisen tukemiseen, erityisesti kielen oppimisen ja paikallisen kulttuurin ymmärtämisen osalta. Kielikerhot voivat täydentää ja tukea alueen kotouttamiskoulutuksen resursseja ja tarjota virallisesta koulutuksesta poikkeavia kielenoppimisen mahdollisuuksia ja tilaisuuksia.



■ **Mentorointitoiminta.** Alueelle aikaisemmin saapuneet ja kotoutumisen polulla jo edenneet tulijat sekä suomalaiset vapaaehtoiset voivat toimia lyhytaikaisina mentoreina vastikään alueelle tulleille henkilöille. Mentoroinnin aiheet voivat liittyä esimerkiksi kieleen, arkeen ja asettumiseen Etelä-Pohjanmaalla. Mentorointia ohjaa kuitenkin aina alueen oma vi-

ranomainen, joka toimii mentori-aktori -parien yhdistäjänä ja ottaa vastuulleen viranomaispalveluihin liittyvät asiat. Tällä tavoin tulijat voivat täydentää alueen viranomaisten resursseja tuomalla alueen kotouttamistyöhön kulttuurisesti herkkää neuvontaa, ohjausta ja dialogia.



7. Laaditaan maakunnallinen Ukraina-strategia, joka täydentää maakunnan maahanmuuttostrategiaa

Maakunnallisen Ukraina-strategian tarkoitus on tunnistaa integraation kannalta kohderyhmälle erityiset haasteet/mahdollisuudet ja laatia ukrainalaisille kohdennettuja toimenpiteitä siten, että maakunta tukee ryhmän alueelle asettumista normaalia viranomaistoimintaa aktiivisemmin. Strategisella tasolla tehty suunnitelma tehostaa ukrainalaisille suunnattujen toimenpiteiden viemistä alueen viranomaistyöhön, mahdollistaa rahoituksen kohdentamisen perinteisen viranomaistyön ylitse ulottuviin aloitteisiin sekä auttaa seuraamaan maakunnan ukrainalaisiin liittyvien tavoitteiden toteutumista. Ukraina-strategia on maakunnan vastaus keväästä 2022 alkaneisiin poikkeuksellisiin olosuhteisiin. Tämän lisäksi strategia antaa myös vahvan positiivisen viestin alueelle saapuneille ukrainalaisille.

Strategian lähtökohtana tulisi olla ukrainalaisia ja heidän integraatioon määrittävät erityispiirteet, jotka perustuvat tilapäisen suojelun direktiiviin (2001/55/EY). Direktiivi antaa ukrainalaisille välittömät oikeudet sekä opiskeluun että työntekoon Suomessa, mutta tarkemmin määrittelemättömän tilapäisen ajanjakson puitteissa. Maakunnan Ukraina-strategiassa kannattaa pohtia, mitä uusia mahdollisuuksia tämä Suomen perinteisestä maahanmuuttopolitiikasta poikkeava oleskelulupatyypin avaa ja miten näitä

mahdollisuuksia voitaisiin hyödyntää ukrainalaisten kotouttamisessa maakuntaan. Tämän lisäksi strategiassa voidaan ottaa huomioon myös muita kohdennettuja toimenpiteitä, jotka tehostavat ukrainalaisten kotoutumista alueelle.

Strategiassa käsiteltyjä asioita voivat olla esimerkiksi:

- **Kotoutumista, opiskelua ja työntekoa yhdistelevät koulutusohjelmat.** Koulutusohjelmat voivat olla esimerkiksi erityis-sektoreille suunnattuja koulutusohjelmia, joissa yhdistetään (uutta oleskelulupatyypin hyödyntäen) kielikoulutus, ammatillinen opiskelu ja työnteko. Erityissektorit voivat liittyä esimerkiksi eri ammatteihin tai teollisuudenaloihin, joissa ukrainalaisilla on vahvuuksia ja jotka ovat yleisiä heidän kotimaassaan. Alueen luonnollinen toimeenpanija kotoutumista, opiskelua ja työntekoa yhdisteleville koulutusohjelmille voisi olla esimerkiksi Sedu Education Oy, joka järjestää sekä kotoutumiskoulutusta että ammatillista koulutusta ja jolla on vahvat yhteydet paikallisiin yrityksiin.
- **Kohdennettu kielikoulutus.** Kielikoulutusohjelmat, jotka ottavat huomioon ukrainalaisten omat kielet ja kulttuurin, esi-

merkiksi integroimalla kulttuurisen ymmärtämisen ja ukrainalaisten oman äidinkielen osaksi kielenopetusta. Tämä voi tukea kielenoppimista ja helpottaa vuorovaikutusta paikallisen yhteisön kanssa. Esimerkiksi verkossa tarjotut ukrainankieliset suomen kielen alkeiskurssit, joilla voi osallistua parhaassa tapauksessa jo ennen alueelle saapumista, voivat tehostaa tulijoiden valikoitumista ja sitoutumista alueelle.

■ **Kohdennettu tiedotus.** Tarjotaan ukrainalaisille informaatiota, joka on kohdennettu heidän tiedontarpeisiinsa ja jota levitetään heidän omalla kielellään ryhmän omissa verkostoissa sekä heidän käyttämillään alustoilla. Voidaanko ukrainalaisille kertoa esimerkiksi Etelä-Pohjanmaan työ-, yrittäjä- ja koulutusmahdollisuuksista sekä vastaanoton laillisista näkökulmista jo ennen heidän saapumistaan alueelle? Tämä voi tehostaa tulijoiden valikoitumista sekä heidän vastaanottoaan alueella.

■ **Tunnistetut kotoutumisen kannustimet.** Luodaan selkeä kuva ukrainalaisten erilaisista tavoitteista ja siitä, miten alue pystyy vastaamaan näihin tavoitteisiin. Pidetään huolta siitä, että ukrainalaisten tavoitteet ymmärretään alueen viranomaistoimijoiden parissa (esimerkiksi sosiaali- ja koulutoimi, TE-palvelut) ja niiden toteutumista osataan tukea tehostetusti esimerkiksi ohjauksen ja viestinnän keinoin.

■ **Kulttuurisensitiivisyys.** Otetaan alueen kotouttamistyössä huomioon ukrainalaisten vaikeat etniset suhteet venäläisiin ja venäläistaustaisiin. Laaditaan toimenpiteitä sille, miten vastakkainasettelua voidaan pyrkiä lieventämään alueella ja rakentamaan hyviä etnisiä suhteita. Kulttuurisensitiivisellä toiminnalla voidaan rakentaa luottamusta ja edistää alueelle sitoutumista.

Ryhmäperusteiset strategiat voivat olla hyvä väline normaalia viranomaistyötä tehostetumpaan ja tavoitteellisempaan toimintaan maakunnassa, myös muissa kuin ukrainalaisia koskevissa laajamittaisen maahantulon tapauksissa. Tällöin ryhmäperusteisen strategian tulee ohjata mahdollisuuksien suunnitelmaa (kts. edellä politiikkasuositus 2.2). Aina ryhmäperusteiselle strategialle ei kuitenkaan ole tarvetta, vaan tulijoiden palvelutarve voidaan hoitaa normaalin viranomaistyön puitteissa. Onkin tärkeää ymmärtää, että ryhmäperusteisella strategialla ei haeta positiivista erityiskohtelua, vaan sen tulee perustua ajatukselle, että suuren ja suhteellisen homogeenisen ryhmän integraatiota maakuntaan voidaan tietyissä tapauksissa tehostaa palveluiden (väliaikaisella) kohdentamisella. Ukrainalaisten tapauksessa ryhmäperusteinen strategia ei perustu etnisiin, kansallisiin tai poliittisiin yhteyksiin, vaan tilapäisen suojelun direktiiviin, joka avaa erilaiset lähtökohdat ja mahdollisuudet integraatiolle.



Osa II

Laajamittainen maahantulo ja alueellinen resilienssi



1. Laajamittainen maahantulo: muuttoliikkeen häiriötila vai mahdollisuus?

1.1 LAAJAMITTAINEN MAAHANTULO YHTEISKUNNALLISENA UHKAKUVANA

Laajamittaisella maahantulolla tarkoitetaan sitä, että maahan saapuu lyhyessä ajassa poikkeuksellisen suuri joukko ihmisiä ilman turvallista takaisinpaluun mahdollisuutta. Tyypillistä on, että tulijoilla ei ole oleskelulupaa ja he saattavat hakea esimerkiksi kansainvälistä suojelua. Tällaisessa tilanteessa viranomaiset pyrkivät vastaanottamaan maahantulijat ja järjestämään heille tilanteen edellyttämän turvan, mutta myös hallitsemaan suuresta tulijamäärästä aiheutuvia yhteiskunnallisia ja alueellisia riskejä. Ilmiölle ei ole yhtä yleistä perussyötä. Taustalla voi olla monenlaisia humanitaarisia kriisejä ja konflikteja, mutta myös suuronnettomuuksia tai muita yhteiskunnallista epävakautta

aiheuttavia tilanteita. Nämä kaikki saavat ihmiset jättämään kotinsa ja hakeutumaan oman maansa rajojen ulkopuolelle. Viime vuosien haastavimmat tapaukset ovat liittyneet Syyrian sisällissotaan vuosina 2015–2016 sekä vuonna 2022 alkaneeseen Venäjän hyökkäyssotaan Ukrainassa.

Tulijoiden määrän lisäksi keskeistä on myös tilanteen äkillisyys, joka vastaanottavassa yhteiskunnassa johtaa muuttoliikkeen häiriötilaan. Käytännössä yhteiskunnan tai vastaanottavan alueen resurssit eivät riitä, eikä käytössä olevia toimintatapoja ole suunniteltu vastaamaan äkilliseen uuteen tilanteeseen. Tyypillisesti uudet esiin nousevat haasteet liittyvät järjestelmien ylikuormitukseen, akuutin viranomaistoiminnan järjestämiseen, sekä poikkeustilanteesta johtuvaan johtajuuden ja viestinnän puutteeseen.



Laajamittaisen maahantulon aiheuttamalle muuttoliikkeen häiriötilalle onkin tyypillistä se, että järjestelmän ylikuormituksesta johtuvat ongelmat leviävät palvelujärjestelmässä aiheuttaen kertautuvia ja ketjuuntuvia ongelmia (Kuva 1). Ne leviävät myös varsinaisen vastaanottojärjestelmän ulkopuolelle esimerkiksi kunnan palveluiden järjestämiseen. Ylikuormitus, kertaantuminen ja ketjuuntuminen johtuvat siitä, että toimintavalmiudet ja kapasiteetti ovat usein mitoitettut normaalin, eli keskimääräisen maahantulon mukaan. Muuttoliikkeen ylikuormituksen tuottama akuutti häiriötila ylittää keskimääräisen normaalin, samalla kun valmiudet toiminnan nopeaan uudelleenjärjestelyyn tai kapasiteetin kasvattamiseen ovat rajalliset.

Tilanteen pitkittyessä akuutti kriisitilanne yleensä ennen pit-

kää helpottaa ja vastaanoton haasteet lientyvät. Toisaalta akuutin alkutilanteen haasteet voivat kuitenkin syventyä ongelmiksi, jotka saattavat olla vähemmän näkyviä, mutta vaikeammin ratkaistavia. Tällaisia ovat esimerkiksi tulijoiden asettumiseen sekä viivästyneeseen kotouttamiseen liittyvät ongelmat. Suurien tulijamäärien epäonnistunut integraatio voi tuottaa yhteiskunnallista epäjärjestystä, ruokkia harmaata taloutta ja lisätä rikollisuutta. Integraatiovaikeudet tuottavat myös tulijoille rasisitusta, esimerkiksi syrjäytymiseen liittyviä sosiaalisia ongelmia, joiden seuraukset voivat heijastua pitkälle tulevaisuuteen. Haasteiden syventyessä myös vastaanottavan alueen asukkaiden henkinen kriisinkestävyys on koetuksella, mikä voi aiheuttaa sosiaalisia jännitteitä ja kulttuurisia konflikteja heijastuen lopulta myös yhteiskunnan poliittiselle tasolle.



Kuva 1. Laajamittaisen maahantulon aiheuttaman muuttoliikkeen häiriötilan akuutit vaikutukset voivat levitä yhteiskunnassa muuntuen samalla pitkäikäisemmiksi integraatioon ja kotouttamiseen liittyviksi haasteiksi.



Suomessa laajamittainen maahantulo alettiin nähdä uudenlaisena yhteiskunnallisena uhkana viimeistään vuosien 2015–2016 tapahtumien seurauksena. Esimerkiksi Turkin valtion pakolaisia Eurooppaan ohjannut toiminta sekä Venäjän valtion samaan aikaan harjoittama politiikka päästää pohjoisten rajojen kautta turvapaikanhakijoita hallitsemattomasti Suomeen herättivät suomalaiset viranomaiset. Tapahtumat rajoilla osoittivat, että sekä ennalta-arvaamattomat kriisit että muuttoliikkeiden tarkoituksellinen ohjaaminen voivat saada aikaan Suomeen kohdistuvan laajamittaisen maahantulon. Alettiin nähdä, että jälkimmäisessä tapauksessa laaja maahantulo voitiin saada aikaan maamme rajojen ulkopuolelta jopa valtiollisena toimenä, jolla oli selvästi tarkoitushakuisia päämääriä. Muuttoliikkeiden tarkoituksellinen ohjaaminen sekä laajamittaisen maahantulon käyttäminen poliittisen painostamisen välineenä ja osana hybridi-vaikuttamista ovat aikaisempaa todennäköisempi riski myös Suomesta katsottuna.

Sisäministeriön tuottamassa raportissa tarkasteltiinkin kriittisesti Suomen kykyä vastaanottaa turvapaikanhakijoita laajamittaisen maahantulon tilanteessa (Sisäministeriö 2017). Siinä laajamittaisen maahantulon haasteita käsiteltiin lähinnä vastaanottojärjestelmän ja resurssien näkökulmasta. Raportin ansiosta alettiin ymmärtää, että laajamittaisen maahantulon hallinta on laaja viranomaisyhteistyötä koskeva haaste ja siihen liittyvät varautumistarpeet koskettavat myös monia muita

toimijoita. Sisäministeriö toteutti myös selvityksen välineellistetyistä maahantulosta ja hybridi-vaikuttamisesta. Selvityksessä arvioitiin lainsäädännön muutostarpeita tehokkaan varautumisen toteuttamiseksi (Sisäministeriö 2022). Lopulta laajamittainen maahantulo nostettiin kansalliseksi uhkaksi vuonna 2023 Sisäministeriön julkaisemassa Kansallisessa riskiarviossa (Sisäministeriö 2023). Julkaisussa korostettiin laajamittaisen maahantulon vaikutusta erityisesti yhteiskunnan henkiseen kriisisietokykyyn ja vakauteen. Viimeistään kansallisen riskiarvion myötä laajamittainen maahantulo on tullut laajasti tunnustetuksi riskitekijänä, johon myös maakuntien ja yksittäisten kuntien tulisi pyrkiä varautumaan niiden toteuttamisissa alueellisissa riskiarvioissa.

Kuntien tasolla varautumiseen liittyviä tiedontarpeita pyrittiin täyttämään julkaisemalla malli laajamittaiseen maahantuloon varautumisesta. Malli korosti kuntien merkittävää roolia tulijoiden vastaanotossa ja ilmiön hallinnassa ja tarjoaa pohjatietoa kunnallisten varautumissuunnitelmien teon tueksi. (Kuntaliitto 2022.)

Laajamittaista maahantuloa on Suomessa siis tarkasteltu pääasiassa turvallisuusnäkökulmasta käsin. Huomio on kiinnitetty riskienhallintaan, kriisivalmiuteen sekä yhteiskunnalliseen vakauteen. Tarkastelussa on painotettu varautumista, maahantulon akuuttia alkuvaihetta sekä viranomaishallintaa. Tässä kes-



kustelussa vähemmälle huomiolle on jäänyt näkökulma, jossa laajamittainen maahantulo voi liittyä myös alueen positiiviseen kehitykseen sekä pyrkimykseen kasvattaa alueen vetovoimaa, työmarkkinoita ja kasvupotentiaalia. Esimerkiksi Närpiössä paikallisesti laajamittainen työperusteinen maahantulo on jatkunut pitkään, kehittänyt alueen taloutta merkittävästi ja ollut pääosin viranomaisten hallinnassa, mutta nostanut esiin samansuuntaisia alueen resursseihin ja niiden riittävyyteen liittyviä haasteita (Raunio et al. 2023; Mattila & Björklund 2013).

Historiallisesti katsottuna myös toisen maailmansodan jälkeistä saksalaista vierastyövoimaan liittyvää *gastarbeiter* -ilmiötä voidaan tarkastella hyvänä esimerkkinä positiivisesta, mutta myös haasteita sisältävästä, laajamittaisesta ja valtioiden välisillä sopimuksilla tarkoituksellisesti järjestetystä muuttoliikkeestä. Tähän päivään siirryttäessä myös Ukrainan sotapakolaisten saapumiseen on suojelun ohella liitetty myös vahvoja odotuksia tulijoiden työllistymisestä sekä kansallisella tasolla että EU-tasolla. Siten tämän kaltaiset tapaukset laajentavat sitä alun perin kriisi- valmiuteen ja turvallisuuteen sidottua näkökulmaa, josta käsin laajamittaisen maahantulon käsitettä on tavattu käyttää.

Laajamittaisessa maahantulossa onkin pohjimmiltaan kyse maahanmuuttoon liittyvien resurssien (osaaminen, henkilöstö, kapasiteetti) riittämättömyydestä ylikuormituksen tilassa sekä sitä seuraavista ongelmista joko viranomaisten järjestelmissä tai

laajemmin yhteiskunnassa. Sillä, onko ylikuormitus seurausta äkillisestä maahantulosta, hitaasti kypsyneestä yhteiskunnallisesti ongelmasta tai tietoisesti harjoitetusta maahanmuuttopolitiikasta, ei pohjimmiltaan ole merkitystä. Ylikuormituksen aiheuttama kriisitilanne voi syntyä yhtälailla äkillisesti tai hitaasti vuosikymmenien aikana. Yhtäkaikki vastaanottavan tahon käytettävissä olevat resurssit eivät riitä, eikä olemassa olevilla toimintatavoilla kyetä vastaamaan tilanteeseen.

Laajamittaisen maahantulon käsite voidaan siten riisua esimerkiksi pakolaisuuteen ja turvallisuuteen liittyvistä näkökulmista. Sitä on syytä tarkastella tietyn tyyppisenä maahanmuuton tapauksena, jolla on oma erityinen mekanisminsa sekä siihen liittyvät haasteet. Tämä on tärkeää siksi, että kun keskustelua hallinnut kriisikeskeisyys ja sen mukana tulevat uhkakuvat riisutaan, voidaan ilmiöön sisältyvät mahdollisuudet tunnistaa helpommin. Tämä näkökulma laajamittaiseen maahantuloon avaa tilaa uudennlaisille hahmotus- ja toimintatavoille, jotka voivat oikein ymmärrettyinä vahvistaa vastaanottavan alueen kehitystä.

1.2 LAAJAMITTAINEN MAAHANTULO VOI AVATA VASTAANOTTAVILLE ALUEILLE UUSIA MAHDOLLISUUKSIA

Laajamittaista maahantuloa voidaan tarkastella turvallisuusnäkökulmaa laajemmasta ja pidemmän aikavälin kehitystä painottavasta aluekehityksen näkökulmasta käsin. Vaikka laajamittainen maahantulo näyttäytyy alueella usein odottamattomana kriisinä, ilmiötä voidaan kuitenkin pitää historiallisesti verraten yleisenä tapahtumana kansallisen maailmanjärjestyksen piirissä. Myös tulevaisuudessa vastaavat väestöjen liikkeisiin liittyvät tapahtumat ovat yhä todennäköisempiä (esim. ilmastopakolaisuus ja demografiset paineet Euroopan rajoilla, mutta myös maahanmuuton merkityksen vahvistuminen suomalaisessa yhteiskunnassa sekä aikaisempaa epävakampi maailmanpolitiikka). Se, mikä tänä päivänä näyttää kriisiin varautumiselta, saattaa tulevaisuudessa olla melko normaalia maahanmuuttoon ja turvapaikkapolitiikkaan liittyvää sekä alueiden toimintaan ja niiden kehitykseen vaikuttavaa toimintaa. Ei pelkästään valtioiden, vaan myös yksittäisten alueiden tulee vastata aikaisempaa kyvykkäämmiin sellaisiin muuttoliikkeen ilmiöihin, jotka poikkeavat maahanmuuttopolitiikan perinteisistä kategorioista.

On tärkeää huomata, että aluekehityksen näkökulmasta katsottuna laajamittainen maahantulo voi haasteiden lisäksi tarjota vastaanottaville alueille mahdollisuuksia ja avata parhaimmas-

sa tapauksessa myös uusia kehityspolkuja. Historiallisesti katsottuna laajamittaisen maahantulon tilanteet sekä muut niitä vastaavat yli rajojen ulottuvat väestöliikkeet ovat kehittyneissä maissa edustaneet lähes aina positiivista impulssia vastaanottavien maiden taloudelle, kun niiden seurauksia on tarkasteltu pidemmällä aikavälillä. Maahantulon seurauksena alueelle saat-
taa esimerkiksi saapua uusia ideoita, innovatiivisuutta ja uutta osaamista, mikä puolestaan vahvistaa ja monipuolistaa alueen talouskehitystä. Niin ikään tulijat saattavat luoda uusia kansainvälisiä verkostoja ja yhteyksiä alueelle, mikä voi osaltaan edistää alueen kansainvälistymistä ja parantaa sen asemaa globaalissa kehityksessä. Pelkästään jo tulijoiden suurella määrällä, mitä on perinteisesti pidetty ilmiön perimmäisenä ongelmana, saattaa pidemmällä aikavälillä olla myös positiivinen vaikutus alueen demografiseen ja taloudelliseen kehitykseen – erityisesti sellaisilla alueilla, joissa on väestökehitykseen liittyviä haasteita.

■ **Taloudelliset mahdollisuudet.** Laajamittainen maahantulo voi tukea taloudellista kehitystä tuomalla alueelle uutta työvoimaa, osaamista, innovaatioita, yrityksiä ja työpaikkoja sekä avaamalla uusia kansainvälisiä verkostoja. Maahantulon seurauksena syntyy usein myös uudenlaista kysyntää ja taloudellista toimintaa vastaamaan tähän kysyntään.

■ **Sosiaaliset ja kulttuuriset mahdollisuudet.** Laajamittainen maahantulo voi kasvattaa alueen sosiaalista ja kulttuurista



monimuotoisuutta, erityisesti pitkällä aikavälillä. Sosiaalisesti, kulttuurisesti ja taloudellisesti monimuotoiset alueet ovat luonteeltaan dynaamisia ja kestävät paremmin ulkopuolelta tulevia haasteita, kuten suhdannevaihtelua tai muiden alueiden kilpailua.

- **Yhteisölliset mahdollisuudet.** Laajamittainen maahantulo voi vahvistaa paikallisten yhteisöjen ja viranomaisten toimintaa sekä niiden yhteistyökykyä. Yhteistyö ja vuorovaikutus voivat edistää vakautta ja kehitystä alueella sekä ehkäistä sosiaalisia ongelmia.

Vaikka Euroopan pakolaiskriisi 2015–2016 on nähty eräänlaisena ”paraatiesimerkkinä” maahantulon hallitsemattomuudesta ja Euroopan maiden kyvyttömyydestä vastata laajamittaisen maahantulon haasteisiin, pitää sekin sisällään esimerkkejä siitä, millä tavoin yksittäisissä maissa pyrittiin tarttumaan laajamittaisen maahantulon mahdollisuuksiin:

- **Kanadan avoin turvapaikkapolitiikka.** Euroopan pakolaiskriisin aikaan vuonna 2015 Kanada otti vastaan yli 25 000 Syyrian sisällissodan pakolaista, mikä tuolloin oli suurin yksittäinen pakolaiskiintiö maan historiassa. Monimuotoisuuden tukemiseen sitoutuneena Kanada panostaa pakolaisten vastaanottoon paljon esimerkiksi erilaisten integraatio-ohjelmien avulla ja yhteisöllisen tuen kautta. Monista haasteista huo-

limatta Syyrian pakolaiset ovat onnistuneet integroitumaan kanadalaiseen yhteiskuntaan verraten hyvin (vrt. Eurooppa) ja antavat nyt panoksensa maan kehitykselle. (Houle 2019; Amaral et al. 2018.)

- **Saksalaisten yritysten aktiivisuus.** Vastatakseen maan valtavaan työvoimapulaan, monet yritykset ovat Saksassa tehneet yhteistyötä pakolaisuuteen liittyvien organisaatioiden kanssa ja rekrytoineet pakolaisia suoraan hoitaen samalla paperisodan tulijoiden puolesta. Tämän lisäksi Saksassa toimiva niin sanottu *dual education* -järjestelmä pyrkii integroimaan pakolaisia suoraan työharjoitteluun, kouluttaen heistä työntekijöitä saksalaisen yhteiskunnan tarpeisiin. Myös useat järjestöt ovat tukeneet laajasti näitä työllistymisen prosesseja Saksassa.

- **Tanskan pakolaisille suunnatut kotoutumisohjelmat ja mentorointi.** Pakolaiskriisistä oppineena Tanska loi erityisiä pakolaisille suunnattuja ja mentorointia sisältäviä kotoutumisohjelmia niille pakolaisryhmille, jotka saapuivat maahan vuoden 2015 jälkeen. Näissä ohjelmissa paikalliset asukkaat toimivat mentoreina auttaen pakolaisia sopeutumaan uuteen ympäristöönsä ja tarjoten heille tukea ja ohjausta. Ohjelmat auttoivat tulijoita pääsemään helpommin yhteisöjen jäseniksi ja auttoivat heitä myös oppimaan tanskalaisessa yhteiskunnassa tarvittavia tärkeitä taitoja.



■ **Ruotsin kylätuki.** Useat poismuutosta kärsivät pienet ruotsalaiset kylät näkivät mahdollisuutensa Euroopan pakolaiskriisissä. Saadakseen lisää asukkaita kylät halusivat ottaa tulijoita vastaan ja auttaa heitä aktiivisesti integroitumaan paikallisiin kyläyhteisöihin. Kylät järjestivät esimerkiksi kielikursseja, kulttuuritapahtumia ja muita yhteisöllisiä aktiviteetteja auttaakseen tulijoita oppimaan ruotsin kieltä ja tutustumaan paikalliseen kulttuuriin. Tällä tavoin laajamittaiseen maahantuloon liittyvät haasteet pyrittiin kääntämään tueksi asukaspohjan ohenemisesta kärsiville ruotsalaisille kylille.

On tärkeää huomata, että Euroopan pakolaiskriisin lopulliset vaikutukset eurooppalaisiin yhteiskuntiin ja Eurooppaan nähdään todennäköisesti vasta vuosien päästä. Vaikutukset voivat vaihdella maittain ja alueittain, ja niiden realisoituminen riippuu monista tekijöistä, kuten tehokkaasta integraatiopolitiikasta, taloudellisista resursseista ja yhteiskuntien vastaanottokyvystä. Yksittäisten alueiden kyvykkyys tarttua laajamittaisen maahantulon mahdollisuuksiin riippuukin siitä, miten joustavasti ne suhtautuvat tilanteeseen (uhka vai mahdollisuus) ja miten hyvin ne kykenevät mukautumaan haasteisiin. Resilientit, eli sopeutumisen- ja mukautumiskykyiset alueet, kykenevät vastaamaan muuttoliikkeen aiheuttamiin ulkoisiin haasteisiin kääntämällä ne voitoiksi.

Tiivistäen:

- Laajamittainen maahantulo on muuttoliikkeen häiriötila, joka voi levitä muualle alueen palvelujärjestelmään ja aiheuttaa yhteiskunnallisia ongelmia. Häiriötilalle on tyypillistä, että häiriöt kertautuvat ja ketjuuntuvat.
- Vaikka laajamittainen maahantulo nähdään usein yhteiskunnallisena uhkana, sitä tulee katsoa pidemmällä aikavälillä myös alueelle tarjoutuvana mahdollisuutena.
- Positiiviset mahdollisuudet liittyvät ennen kaikkea talouteen (työvoima, lisääntynyt taloudellinen toimeliaisuus), mutta laajemmassa kuvassa myös alueen sosiaaliseen ja kulttuuriseen monimuotoisuuteen sekä uusiin kehityspolkuihin.
- Resilientit, eli sopeutumis- ja mukautumiskykyiset alueet, kykenevät vastaamaan muuttoliikkeen aiheuttamiin ulkoisiin haasteisiin kääntämällä ne voitoiksi.



2. Alueellinen resilienssi laajamittaisen maahantulon tilanteessa

2.1 RESILIENSSI ON SOPEUTUMIS- JA MUKAUTUMISKYKYÄ

Resilienssin käsitteellä viitataan sekä kykyyn sietää häiriö- ja kriisitilanteita että mukautua niiden tuomiin muutoksiin. Suomalaisessa turvallisuuspoliittisessa keskustelussa resilienssin käsite on noussut erilaisia strategioita ohjaavaksi tärkeäksi yläkäsitteeksi 2010-luvulta lähtien, samalla kun yhteiskunnallisiin uhkiin on haluttu varautua pelkkää katastrofivalmiutta kokonaisvaltaisemmalla tavalla. Esimerkiksi Valtioneuvoston selvityksessä vuodelta 2019 resilienssi määriteltiin kolmivaiheisesti: vastustuskyky, toimintakyvyn säilyttäminen ja oppiva mukautuminen. Käsitteen ytimessä on ajatus siitä, että *resilienssin*

ansioista kriisin kohde ei niinkään pyri estämään muutosta, vaan mukautumaan ja muuttamaan koostumustaan siten, että kriisin vauriot jäävät vähäisiksi. Resilienssi ei siis viittaa vastustuskykyyn tai alkutilaan palautumiseen (resistanssi), vaan pikemminkin yhteiskunnan kykyyn joustaa häiriötilanteissa menettämättä toimintakykyään sekä toisaalta kykyyn mukautua positiivisesti kriisin jälkeiseen uuteen normaalitilaan. (Hyvönen et al. 2019, 9–15) Resilientit alueet kykenevät sopeutumaan kriisiä seuraaviin uusiin olosuhteisiin sekä oppimaan kollektiivisesti aikaisemmista kriisikokemuksista. Pelkän katastrofivalmiuden sijaan onkin perustellumpaa puhua laajemmin yhteiskunnallisesta mukautumisvalmiudesta ja uudistumiskyvystä.

Laajamittaisen maahantulon vaihe	Resilientit piirteet	Strateginen tavoite
Ennen kriisiä	Pysyvyys (ennakointi ja valmiussuunnitelmat)	Pysyvyys: vaurioiden minimointi ja olemassa olevan järjestelmän jatkuvuus
Kriisin akuutti alkuvaihe	Toimintakyvyn säilyttäminen (kapasiteetti ja valmiudet)	
Pitkittynyt kriisi	Oppiva mukautuminen (kekseliäisyys ja ketteryys)	Jousto ja palautuminen: kyky ja tahto uudistua kriisikokemuksen pohjalta
Jälkitila ja paluu uuteen normaaliin	Uudistuminen (rakenteiden tuottaminen)	

Taulukko 2. Laajamittainen maahantulo monivaiheisena prosessina ja resilienssin piirteet sen eri vaiheissa.



Useimmat suomalaiset selvitykset korostavat laajamittaiseen maahantuloon varautumisessa kriisin akuuttia alkuvaihetta ja vastaanottojärjestelmän kapasiteetin riittävyyttä. Tällöin painotetaan esimerkiksi valmiussuunnitelmia, viranomaisten toimenpiteitä ja resurssien järjestämistä hätätilanteita varten. Alueellisen resilienssin rakentamisella pyritään kuitenkin luomaan kokonaisvaltaisempaa kestävyyttä ja sopeutumiskykyä laajamittaisen maahantulon aiheuttamiin haasteisiin. Tällöin laajamittaista maahantuloa tarkastellaan monivaiheisena prosessina, joka rasittaa vastaanottavaa aluetta kriisin eri vaiheissa eri tavoin. Kriisin eri vaiheissa alue tarvitsee erilaisia ominaisuuksia ollakseen mahdollisimman mukautumiskykyinen. Edellisellä sivulla taulukossa 2 nämä vaiheet ja ominaisuudet on esitetty tiivistetysti. Seuraavassa tekstissä ne kirjoitetaan laajemmin auki.

Ennen kriisiä

Laajamittaiseen maahantuloon varautuva alueellinen resilienssi sekä erityisesti sen materiaalinen ja konkreettinen puoli rakennetaan suuressa määrin normaaliolosuhteissa ennen kriisiä. Tämä tarkoittaa sitä, että alueella tulisi toteuttaa ennakoivaa työtä ja valmiussuunnittelua. Tämä voi olla materiaalista työtä, kuten esimerkiksi majoitukseen sopivien tilojen kartoittamista sekä muiden materiaalistien resurssien varmistamista, mutta myös kriisiin valmistavaa suunnittelua ja koulutusta, kuten toimintamallien ja yhteistyökäytäntöjen luomista.

Kriisin akuutti alkuvaihe

Kriisin käynnistyessä, sen akuutissa alkuvaiheessa, koetellaan erityisesti viranomaisten välitöntä reaktiokykyä, valmiuksia ja järjestelmien kapasiteettia. Muuttoliikkeen häiriötilanteesta johtuvat ongelmat sekä niiden kertautuminen ja ketjuuntuminen voivat aiheuttaa esimerkiksi hajaannusta ja tehottomuutta alueen viranomaisten toiminnassa. Tilanteen hallintaan saattaminen on oleellista. Kriisin akuutissa alkuvaiheessa resilienssi tarkoittaakin toimintakyvyn säilyttämistä paineen alla. On tärkeää, että viranomaisten ja muiden toimijoiden toiminta on hallittua ja suunnitelmallista.

Pitkittynyt kriisi

Mitä pidemmäksi laajamittaisen maahantulon tilanne venyy, sitä enemmän resilienssi viittaa siihen, että alue kykenee oppimaan ja mukautumaan uuteen tilanteeseen. Tällöin toiminnassa korostuvat valmiuksien ja materiaalistien edellytysten sijasta yleisemmät alueelliset ominaisuudet ja paikalliset palvelut. Tällaisia ovat esimerkiksi alueen elinkeinorakenteen, työmarkkinoiden ja taloudellisen ekosysteemin monimuotoisuus ja sen kyky vastaanottaa ulkomaista työvoimaa, tehokas kotouttamispolitiikka, alueella tarjottavien kielipalveluiden kapasiteetti ja saavutettavuus sekä laadukkaat sosiaali-, terveys- ja koulutuspalvelut. Tämän lisäksi sosiaalinen koheesio, matala eriarvoisuus, vahva alueellinen identiteetti sekä hyvät etniset suhteet lisäävät alueen kriisinkestävyttä tilanteen pitkittyessä.



Yhtenäisyys kriisin keskellä on merkitykseltään tärkeä resilienssiä vahvistava ominaisuus, jonka merkitys korostuu läpi kriisin.

Jälkitila ja paluu uuteen normaaliin

Kriisi määritellään yleensä tilanteeksi, joka muuttaa käsityksiä ja jonka jälkeen ei ole paluuta takaisin samaan alkutilanteeseen. Vaikka laajamittaisen maahantulon ei tarvitse välttämättä merkitä kriisiä vastaanottavalle alueelle, se usein kuitenkin muuttaa asioita ja merkitsee varsinkin tulijoille epävarmuuden luonnehtimaa välitilaa. Siten paluu ”uuteen normaaliin” on haaste paitsi alueelle myös tulijoille ja vaatii eri osapuolien päämäärätietoista yhteistyötä.

Jälkitilassa resilienssi merkitsee alueen kykyä uudistua. Alueen tulisi vahvistaa kriisissä syntyneitä toimintamalleja ja rakenteita sekä tehdä niistä mahdollisesti myös aikaisempaa tehokkaampia ja pysyvämpiä, joilla tulevaisuudessa palvellaan kaikkia tulijoita. Tämän lisäksi alueen pitäisi tarjota tulijoille näkemys ja tiekartta sille, miten vastaanottava alue tukee heidän sujuvaa asettumistaan ja molemminpuolista integraatiota. Pysyvä alueelle kotoutuminen tarvitsee tätä uutta normaalia, jossa tulijoilla on mahdollisuus kiinnittyä alueelle, kontribuoida ja rakentaa elämänsä eteenpäin yhdessä alueen asukkaiden kanssa. Uuteen normaaliin asettuminen tarjoaa mahdollisuuden kehittää aluetta ja vahvistaa alueen resilienssiä tulevia haasteita varten.

2.2 ALUEELLINEN RESILIENSSI YHTEISKUNNALLISENA TAVOITTEENA

Laajamittaista maahantuloa koskevassa suomalaisessa keskustelussa resilienssin rakentaminen pelkistyy helposti kapasiteettia koskevaksi kysymykseksi sekä kyvyksi vastaanottaa suuri tai odottamaton määrä tulijoita. Karkeasti yksinkertaistaen: Resilienssin kehittämisen lähtökohta on tavallisesti ollut se, että alue kykenee rekisteröimään tulijat osaksi vastaanottojärjestelmää ja tarjoamaan heille tarpeelliset peruspalvelut, ilman että viranomaisten toimintakyky, tulijoiden ihmisoikeudet tai alueen normaali toiminta heikkenevät. Tällöin alueellinen resilienssi paikantuu viranomaisjärjestelmään sekä sen kykyyn ja valmiuteen tehdä lakisäateistä viranomaisytyötä vastauksena laajamittaisen maahantulon aiheuttamiin shokkeihin ja kuormitukseen. Näin ymmärrettynä käsitys alueellisesta resilienssistä jää ohueksi rinnastuen pitkälti alueen kriisinsietokykyyn sekä painottaen viranomaisten toimintaa ja yhteiskunnallista vakautta.

On kuitenkin tärkeää nähdä alueellinen resilienssi myös laajempaan yhteiskunnallisena tavoitteena, jonka rakentaminen on alueen kaikkien toimijoiden ja asukkaiden vastuulla. Tällöin alueellinen resilienssi paikantuu sekä maakunnan viranomaisjärjestelmään että myös sen yhteistyön käytäntöihin ja rakenteisiin, jota käydään maakunnan muiden toimijoiden (elinkeinoelämä, järjestöt ja asukkaat) kanssa. Viranomaisytyö ja maakunnallinen



yhteistyö tapahtuvat maakunnallisen kulttuuriyhteisön ja suomalaisen demokraattisen yhteiskunnan määrittämällä kentällä. Siinä missä demokratian periaatteet ja käytännöt rakentavat yhteiskunnallista resilienssiä, on resilienssi yhteiskunnallisena mukautumisvalmiutena ja sopeutumiskyynä avain muutosta kestävien demokraattisten yhteisöjen rakentamiseen. Siten koko maakunta tulee nähdä kokonaisvaltaisen alueellisen resilienssin rakentajana, missä tavoitteena pelkän kriisinkestävyyden lisäksi on myös maakunnan elinvoiman, kestävyyden ja kehityksen tukeminen.

Alueellisen resilienssin rakentamiseen voivat osallistua esimerkiksi:

- **Aluehallinto ja kunnat.** Alueelliset ja paikalliset hallintotasot, kuten Etelä-Pohjanmaan liitto, kunnallishallinnot ja muut alueelliset viranomaiset, ovat vastuussa alueellisen resilienssin toteutuksesta. Erityisesti kunnat ja kaupungit ovat avainasemassa, sillä ne tarjoavat infrastruktuurin, palvelut ja yhteistyötä paikallisten yhteisöjen kanssa.
- **Elinkeinoelämä ja yritykset.** Laajamittainen maahantulo voi tuoda alueelle työvoimaa, uusia yrityksiä, alihankkijoita, tavarantoimittajia ja muita resursseja. Elinkeinoelämällä ja sen järjestöillä, kuten Etelä-Pohjanmaan kauppakamarilla, on strateginen rooli sen varmistamisessa, että alue kykenee

hyödyntämään uusia työvoima- ja osaamisresursseja ja ohjaamaan ne alueen kehitykseen.

- **Aluekehitysorganisaatiot.** Aluekehitysyhtiöt, kuten Into Seinäjoki, voivat olla mukana resilienssiä kehittävässä hankkeissa, tarjoten esimerkiksi asiantuntemusta ja verkostoitumismahdollisuuksia.
- **Koulutusorganisaatiot.** Paikalliset koulut ja oppilaitokset voivat olla mukana kehittämässä esimerkiksi alueen opinto- ja kielenoppimispolkuja.
- **Terveyspalvelut.** Alueen sairaalat ja terveyskeskukset voivat olla mukana kehittämässä valmiuksia nopeaan reagointiin sekä laajemmin väestön hyvinvointia ja terveyttä.
- **Kansalaisjärjestöt.** Kansalaisjärjestöt voivat tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa ja auttaa kehittämään aluetta ruohonjuuritasolta käsin.
- **Asukkaat ja paikallisyhteisöt.** Paikalliset yhteisöt, vapaaehtoisryhmät, kulttuuri- ja harrastusjärjestöt sekä asukkaat ovat kaikki keskeisiä toimijoita alueellisen resilienssin rakentamisessa. Heillä on paikallistuntemus, resursseja sekä tärkeää tietoa alueensa tarpeista ja tavoitteista.



Alueellisen resilienssin rakentaminen vaatii monien eri toimijoiden yhteistyötä ja sitoutumista. On kuitenkin todennäköistä, että kaikki toimijat eivät välttämättä heti näe suoraa yhteyttä alueellisen resilienssin ja oman toimintansa välillä. Esimerkiksi Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston sekä Etelä-Pohjanmaan pelastuslaitoksen yhteistyössä tuottamassa Etelä-Pohjanmaan alueellinen riskiarvio 2023 -dokumentissa (Sisäisen turvallisuuden portaali 2023) laajamittaista maahantuloa ei ole tunnistettu alueellisesti merkittävänä riskinä, vaikka sen todennäköisyyttä voidaan pitää dokumentin sisältämän asteikon mukaan hyvin korkeana (useammin kuin kerran 10 vuodessa). Asian tuominen toimijoiden strategioihin ja tavoitteisiin on konkreettinen tapa jalkauttaa resilienssin rakentamista koskeva varautumistyö maakuntaan. Tämän lisäksi hyvä viestintä, yhteistyöfoorumit ja selkeästi asetut tavoitteet auttavat eri toimijoita ymmärtämään, miten ne voivat omalla toimillaan osallistua alueellisen resilienssin rakentamiseen.

Viime kädessä alueellisen resilienssin rakentaminen ulottuu aina maakunnalliseen identiteettiin saakka. Alueet, jotka ovat ottaneet vastaan erilaisia ihmisryhmiä ja sopeutuneet siitä seuraaviin muutoksiin, voivat alkaa rakentaa itselleen uutta itseyttä, tällä kertaa vastaanottavaisina, kansainvälisinä ja yhteiskunnallisille muutoksille avoimina alueina. Tämä voi käynnistää positiivisen kehityksen kierteen, jossa nämä vastaanottavuudestaan ja kansainvälisyydestään tunnetut alueet vetä-

vät puoleensa yhä enemmän ihmisiä sekä muualta maailmasta että maan sisältä ja kasvattavat näin elinvoimaansa.

Tiivistäen:

- Resilienssi ei ole vastustuskykyä (resistanssia), vaan ennen kaikkea sopeutumis- ja mukautumiskykyä.
- Laajamittainen maahantulo on monivaiheinen prosessi, joka vaatii erilaista mukautumiskykyä sen eri vaiheissa.
- Alueellisen resilienssin ytimessä on maakunnan viranomaisjärjestelmä, mutta myös kaikkien muiden toimijoiden ja asukkaiden panosta tarvitaan sen rakentamiseksi.
- Alueellinen resilienssi on laaja yhteiskunnallinen tavoite, jonka rakentaminen tukee maakunnan kasvua, kehitystä ja demokratiaa.



Osa III

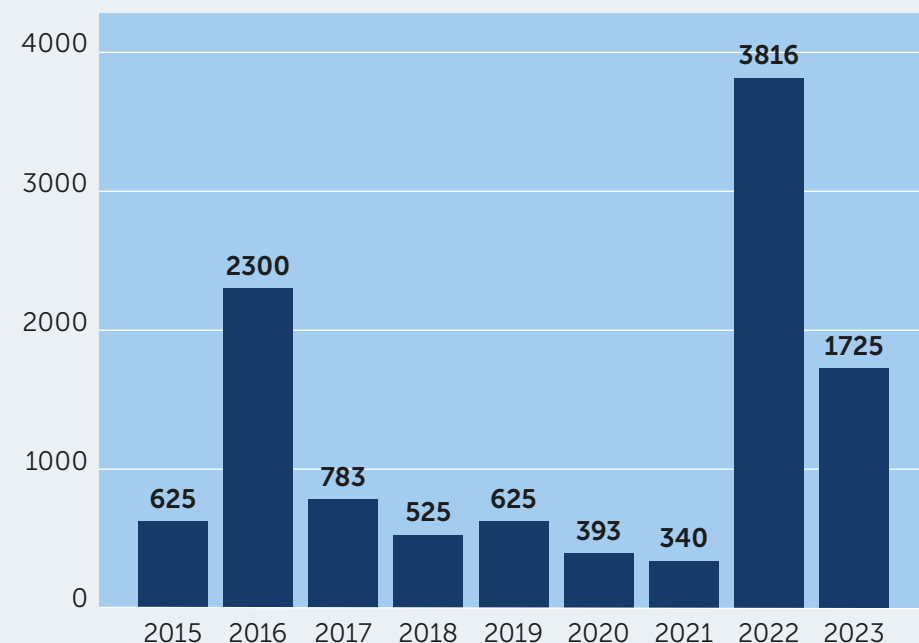
Tapausesimerkki:

Ukrainalaisten saapuminen vuosina 2022–2023 ¹



1. Ukrainalaisten saapuminen ja tapauksen erityispiirteet

Ukrainalaisten saapuminen Suomeen vuosina 2022–2023 oli laajamittaista maahantuloa. Maahantulo alkoi Venäjän hyökkäyksen myötä helmikuun lopulla hyvin nopeasti. Heti maaliskuussa 2022 koettiin huomattava suomalaista vastaanottojärjestelmää ruuhkauttanut neljän viikon pituinen äärimmäisen rasituksen vaihe. Tällöin tilapäisen suojelun piiriin rekisteröityi kuukauden aikana noin 15 000 ukrainalaista. Muuttoliikkeen normaalitilaan verrattuna rasitus oli tuolloin yli 20-kertainen. Huhtikuusta 2022 alkaen maahantulo vakiintui tasolle noin 1 000 henkeä kuukaudessa. Vuoden 2022 lopussa Suomeen oli saapunut kaikkiaan noin 45 000 ukrainalaista. Kuten kuvio 1 näyttää, koko vuoden 2022 keskimääräinen tulijoiden määrä oli noin 3 800 henkeä kuukaudessa. Tämä on noin kuusinkertainen rasitus muuttoliikkeen totuttuun normaalitilaan verrattuna.



Kuvio 1. Kansainvälistä suojelua Suomesta hakeneiden määrä keskimäärin kuukaudessa (henkeä/kk) vuosina 2015–2023. Lähde: Maahanmuuttovirasto.

1. Tapausesimerkki perustuu suurelta osin tutkimukseen Ahvenainen et. al. 2023 ja sen jälkeen tehtyihin ukrainalaisten haastatteluihin.

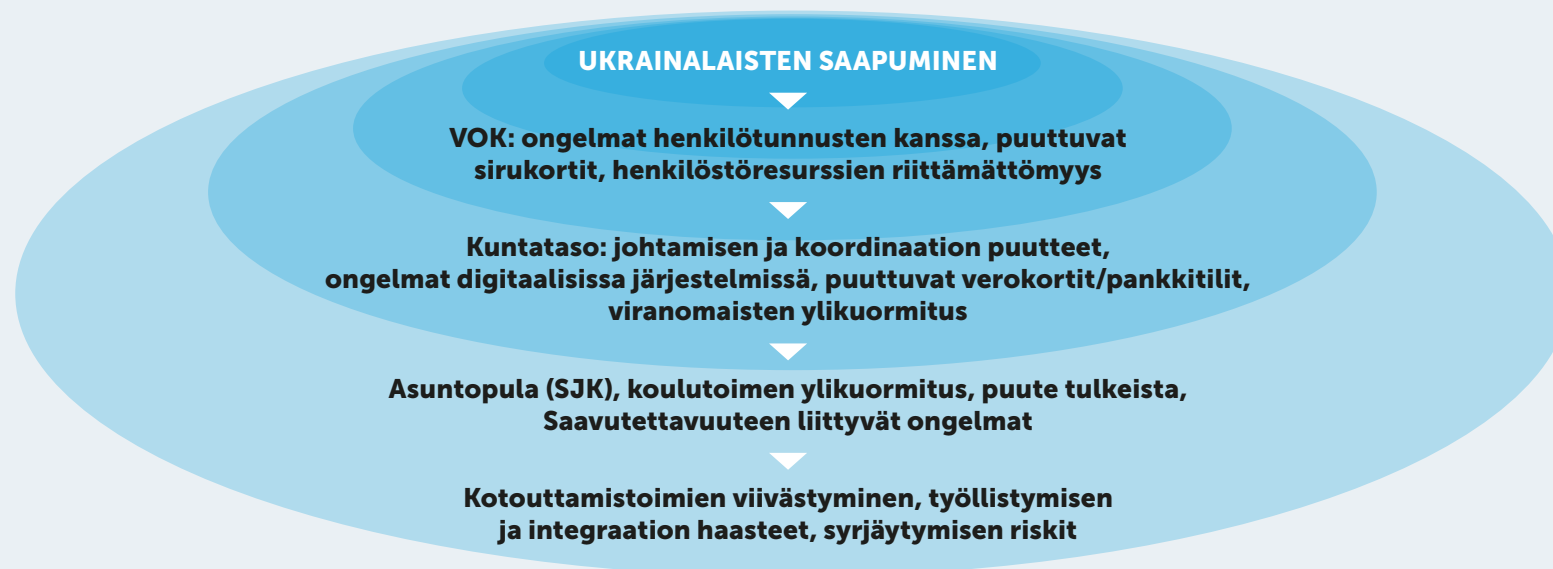


Puhtaasti henkilömäärällä laskettuna ukrainalaisten maahantulo Suomeen vuonna 2022 on yksittäisenä laajamittaisen maahantulon tapauksena mittavampi, kuin esimerkiksi Syyrian sisällissotaan ja Euroopan pakolaiskriisiin liittynyt maahantulo vuosina 2015–2016 (Kuvio 1). Tuolloin Suomesta haki turvapaikkaa keskimäärin noin 2 300 henkeä kuukaudessa ja vuoden 2015 lopussa turvapaikanhakijoiden kokonaismäärä oli noin 33 000 henkeä.

Ukrainalaisten laajamittaista pakoa omasta kotimaastaan osatiin sodan alkaessa ennakoida. Tuskin kuitenkaan kukaan Etelä-Pohjanmaalla tai ylipäätään Suomessa ymmärsi, miten nopeasti se näkyisi myös Suomessa. Ensimmäiset ukrainalaiset saapuivat Etelä-Pohjanmaalle vain muutama päivä sodan alka-

misen jälkeen. Tämän jälkeen alueelle saapuminen kiihtyi nopeasti ja muuttui lopulta järjestelmälliseksi.

Erittäin nopeasti käynnistyneen maahantulon edessä Etelä-Pohjanmaan kunnat olivat käytännössä valmistautumattomia. Kriisin ensi päivinä etsittiin väliaikaisia majoituspaikkoja ja koetettiin ratkaista perusturvaan liittyviä haasteita (ravinto, vaatetus, raha). Monissa kunnissa asioihin reagoitiin hitaasti, mikä todennäköisesti johtui siitä, ettei tilannetta vielä tunnistettu laajamittaiseksi maahantuloksi. Saapuneet pakolaisten ryhmät saatettiin nähdä yksittäisinä tapauksina ilman selvää käsitystä siitä, että ukrainalaisia olisi pian tulossa huomattavasti enemmän. Osassa kuntia ei myöskään ollut aikaisempaa kokemusta tai valmiuksia pakolaisten vastaanotolle.



Kuva 2. Ukrainalaisten laajamittainen maahantulo aiheutti muuttoliikkeen häiriötilan, joka aiheutti maakunnassa monenlaisia ongelmia. Nämä puolestaan kertautuivat ja ketjuuntuivat aiheuttaen toiminnan viivytyksiä monilla eri tasoilla.

Kuten laajamittaisen maahantulon toimintamekanismin kuluu, kuormituksen lisääntyessä vastaanottoon liittyvät ongelmat kertautuivat ja ketjuuntuivat maakunnassa nopeasti (Kuva 2). Ongelmien ilmaantuminen kuitenkin yllätti monet alueen toimijat. Niiden ajateltiin olevan esimerkiksi ”uskomattoman epäonnisia sattumia”, mikä kertoo siitä, etteivät toisistaan erillään olevat ja omalla rajatulla alueellaan työskentelevät toimijat ymmärtäneet ongelmien juurisyyn liittyvän järjestelmän lisääntyneeseen kuormitukseen. Vain pienellä osalla toimijoista oli kokemusta esimerkiksi vuosien 2015–2016 tilanteesta, jonka valossa he saattoivat ymmärtää nopean toiminnan tärkeyden kriisin alkuvaiheessa.

Etelä-Pohjanmaalla keskeinen haaste oli kuitenkin uusi tilapäisen suojelun direktiivi (2001/55/EY). Selkeästi osoitetun kriisi johtajuuden puutteen vuoksi direktiivin tuomaan uuteen toimintamalliin liittyviä haasteita ratkottiin maakunnassa *ad hoc*-tyyppisesti sitä mukaa, kun selvitettäviä asioita ja ongelmia ilmeni. Siten maakunnan reagointia ukrainalaisten saapumisen aiheuttamiin käytännön ongelmiin ei voi pitää proaktiivisena, vaan pikemminkin reaktiivisena. Alueen viranomaiset omaksuivat tilapäisen suojelun direktiivin ja siihen liittyvät uudet toimintamallit monin paikoin epätahtisesti ja omissa hallinnollisissa siiloissaan.

Vastaanottokeskuksen perustaminen Seinäjoelle ja kuntamallin

käyttöönotto monissa alueen kunnissa auttoivat merkittävästi tilanteen hallintaa maakunnassa. Vastaanottokeskuksen toiminta alkoi kuitenkin monin tavoin tyhjästä: esimerkiksi materiaaliset resurssit (huonekalut, laitteet jne.), sirulliset tunnistautumiskortit ja tietoliikenneyhteydet puuttuivat. Tämän lisäksi vastaanottokeskuksen toimintaa viivästytti henkilöstöpula sekä jatkuvasti lisääntyvä kuormitus. Kriisin alkuvaiheessa vastaanottokeskuksen roolina olikin tilanteen ”kiinni juokseminen” ja yhteistyön luominen alueen muiden toimijoiden kanssa.

Kaikista haasteista huolimatta ukrainalaisten vastaanottoa maakuntaan voi pitää onnistuneena. Ukrainalaiset olivat vastaanottoon tyytyväisiä ja heidän kokemustaan vuoden 2022 tapahtumista, erityisen kriisin alkuvaiheesta, määrittää vahvasti maakunnan asukkaiden solidaarisuus ja auttamisenhalu. Erityisesti järjestöillä ja vapaaehtoisilla oli suuri rooli kriisin alkuvaiheessa. Heidän nopea reagointinsa ja laajasti ukrainalaisille antama apunsa paikkasivat merkittävästi viranomais toiminnan viiveitä. Ilman järjestöjen ja vapaaehtoisten apua ukrainalaisten vastaanotossa olisi koettu inhimillisiä onnettomuuksia.

Akuutti kriisi saatiin maakunnassa haltuun syksyyn 2022 mennessä, jolloin ukrainalaisten omatoiminen saapuminen alueelle oli tyrehtynyt ja vastaanotto tapahtui pääsääntöisesti viranomais tahojen kautta. Tilapäisen suojelun direktiivi oli pääosin omaksuttu kaikkien viranomaisten piirissä ja viranomaisten vä-



liselle yhteistyölle oli luotu maakunnallinen koordinaatioryhmä ELY-keskukseen. Maakunnassa oli muodostunut kuva siitä, missä maakunnassa oleskelevat ukrainalaiset olivat ja millä statuksella.

On selvää, että maakunnan tasolla laajamittaista maahantuloa voidaan hallita vain rajallisesti. Kansallisella tasolla tilanteen hallinnasta vastaa Sisäministeriö yhdessä Maahanmuuttoviraston kanssa, poliittisen diplomatian toteutuessa kansainvälisesti EU-tasolla. Siten yksittäisen maakunnan keinot tilanteen hallintaan, kuten esimerkiksi tulijoiden määrän rajoittamiseen tai viranomaistahoja ohjaaviin poliittisiin päätöksiin, ovat rajalliset. Tämän lisäksi jokainen yksittäinen laajamittainen maahantulo on erityinen ja jokaista tapausta määrittävät aina siihen liittyvät erityispiirteet sekä tilannetta kehystävä laajempi poliittinen konteksti. Näiden ennakoiminen, esimerkiksi varautumistyössä, on hyvin vaikeaa, ellei suorastaan mahdotonta. Sen vuoksi on luonnollista, että erityisesti maahantulon alkuvaiheessa vastaanottavilla alueilla koetaan monenlaisia haasteita.

Ukrainalaisten saapumisen erityispiirteinä vuosina 2022–2023 voidaan pitää seuraavia asioita:

■ **Nopea eskalaatio.** Venäjän hyökkäyssodan alkaessa helmikuussa 2022 ensimmäiset ukrainalaiset saapuivat maakuntaan vain muutama päivä hyökkäyksen alkamisen jälkeen. Tämän jälkeen tulo maakuntaan voimistui. Sitä kiihdyttivät

muun muassa ukrainalaisten aiemmin tekemään kausityöhön liittyvät kiinnikkeet sekä tulijoiden sosiaalisia suhteita seuraava ketjumuutto. Ukrainalaisten erittäin nopea saapuminen maakuntaan haastoi alueen ja sen viranomaisverkoston reaktiokyvyn ja valmiudet nopeaan, akuuttiin toimintaan.

■ **Hajautettu saapuminen kaikkialle maakuntaan.** Usein laajamittaiseen maahantuloon liittyvät skenaariot perustuvat oletukselle, että tulijat otetaan vastaan hallitusti ja keskitetysti. Oletuksen vastaisesti ukrainalaiset saapuivat osin hallitsemattomasti ja hajautetusti kaikkialle maakuntaan. Ukrainalaisten sijoittuminen alueen eri kuntiin haastoi maakunnan toimijuuden yhtenä alueellisena kokonaisuutena. Valmiuksia ja kyvykkyyttä toimia tarvittiin nyt muuallakin kuin pelkästään maakunnan keskuskaupungissa Seinäjoella.

■ **Tilapäisen suojelun direktiivi.** Ukrainalaisten tapaukseen liittyi kokonaan uudenlainen oleskelulupa, joka rinnastuu turvapaikanhakijaan/pakolaiseen, mutta sisältää laajat oikeudet esimerkiksi työntekoon ja opiskeluun. Maakunnan täytyi omaksua nopeasti uudenlainen viranomaistoiminnan malli ja kyetä toteuttamaan sitä kaikkien viranomaisten toiminnassa. Siten tilapäisen suojelun direktiivi haastoi maakunnan kyvyn reagoida ulkoisiin haasteisiin yhtenäisellä tavalla ja kyvyn johtaa muutosta uuteen tilanteeseen sopeutumisessa.



2. Tunnistettut haasteet

Tämä luku rakentuu niin, että ukrainalaisten vastaanotossa tunnistetut haasteet on jaettu neljään isoon kokonaisuuteen (A–D): *kriisinhallinnan kansallinen rajapinta, alueellinen yhteistyö ja toiminnan organisointi, digitaaliset järjestelmät ja integraatio*. Jokaisen kokonaisuuden kohdalla esitetään havaitut haasteet, jotka perustuvat ukrainalaisten vastaanotossa ilmi tulleet ja siihen, miten alueen toimijat sitä ovat tutkijoille kuvanneet. Tätä seuraa jokaisessa kokonaisuudessa reflektio, jossa pohditaan sitä, mitä ukrainalaisten tapauksesta on kenties opittavissa ja siirrettävissä alueelliseen varautumistyöhön.

A. KRIISINHALLINNAN KANSALLINEN RAJAPINTA

Tunnistettu haaste: Kansallisen ohjauksen puute tai sen epäselvyys aiheuttivat ennakoimattomuutta ja haasteita toiminnan alueelliselle organisoinnille.

Kriisinhallinnan johtamisjärjestelmä, joka alkaa Maahanmuuttovirastosta ja tulee alueellisten valtion virastojen kautta yksittäisiin kuntiin, koettiin Etelä-Pohjanmaan viranomaisen keskuudessa puutteellisena. Vaikka Maahanmuuttovirastoa kiitettiin siitä, että se ohjasi direktiivin sisällön tulkintaa valtakunnallisella tasolla ja jakoi tilannetietoa esimerkiksi ti-

lapäistä suojelua hakevien määrästä, koettiin samaan aikaan kuitenkin, että Maahanmuuttovirasto ei tehnyt tarpeeksi alueellista ennakoivaa yhteistyötä, eikä avannut omaa toimintaansa tarpeeksi läpinäkyväksi.

Paikalliset toimijat kokivat, että Maahanmuuttoviraston yhteydenpito, yhteistyö ja tiedotus alueelle oli huonoa. Esimerkiksi ennakoivaa tietoa Seinäjoen vastaanottokeskuksen perustamisesta ei saatu. Osa myös kritisoi, että Punainen risti Maahanmuuttoviraston yhteistyökumppanina ja Seinäjoen vastaanottokeskuksen palvelutuottajana ei ollut niin sitoutunut yhteistyöhön paikallisten toimijoiden kanssa, kuin mitä viranomaisyhteistyössä on totuttu olettamaan (läpinäkyvät tavoitteet, koordinointi sekä avoin ja luottamuksellinen ilmapiiri).

Reflektio:

On todennäköistä, että myös tulevaisuudessa laajamittaisen maahan-tulon tapauksissa koetaan väistämättä kitkaa alueiden ja kansallisen vastaanottojärjestelmän sekä sen operationaalisesta toteutuksesta vastaavan Maahanmuuttoviraston kanssa. Myös Maahanmuuttoviraston toiminta voi ylikuormittua sellaisella tavalla, että sen resurssit eivät riitä tarpeelliseen yhteistyöhön alueiden kanssa. Erilaisten ”rikinäisten puhelinten” riskinä



on se, että kaikenlaiset epäselvyydet koordinaatiossa aiheuttavat helposti viivettä toiminnan alueellisessa organisoinnissa. Sen vuoksi maakunnan tulee kehittää omaa toiminnanohjaustaan ja kykyä itsenäiseen vaikuttavaan toimintaan.

B. ALUEELLINEN YHTEISTYÖ JA TOIMINNAN ORGANISOINTI

Tunnistettu haaste: Kriisintilanteeseen usein kiinteästi kuuluva shokkivaihe aiheutti toimijuuden puutetta maakunnassa.

Kriisin terävintä alkuvaihetta luonnehti Etelä-Pohjanmaalla tiedonpuute ja viranomaistoiminnan hetkellinen halvaantuminen. Tämä johtui sekä kriisin shokkivaiheesta että viranomaisten riittämättömästä tilannetiedosta ja epäselvästä vastuunjaosta. Viranomaiset kuvasivat kriisin alkuvaihetta ”kaaoksen” kaltaisena tilana, jossa viranomaisilla ei ollut tietoa siitä (1) miten alueelle jo helmikuussa (ennen tilapäisen suojelun direktiiviä) tai sen jälkeen saapuneisiin ukrainalaisiin tulisi suhtautua, (2) kenen vastuulla/toimivallassa näiden ihmisten hätään ja perustarpeisiin reagoiminen tulisi olla, (3) miten perustarpeisiin vastaaminen käytännössä toteutettaisiin.

Reflektio:

On todennäköistä, että myös tulevaisuudessa laajamittaisen maahan-

tulon tapauksissa on vaihteita, joissa toimijat ovat epätietoisia oikeasta toiminnan suunnasta. On tärkeää, että maakunnassa kyetään kehittämään valmis johtamis- ja yhteistyörakenne, ja että maakunta kykenee toimimaan silloinkin, kun kansallista ohjausta ei syystä tai toisesta ole saatavilla. Viivytykset toiminnassa voivat johtaa kriisin kiihtymiseen ja laajentumiseen.

Tunnistettu haaste: Alueen kyky reagoida yllättäviin tilanteisiin yhtenäisesti ja nopeasti oli vaatimaton puuttuvan johtajuuden ja yhteistyörakenteen vuoksi.

Monet Etelä-Pohjanmaan viranomaisista kuvasivat tilapäisen suojelun direktiiviä sekä siitä juontuvia epäselvyyksiä koko kriisin keskeisenä haasteena. Viranomaisverkostoa ei kuormittanut pelkästään ukrainalaisten verraten suuri määrä, vaan myös se, että yksittäiset toimijat joutuivat omaksumaan lyhyessä ajassa kokonaan uuden toimintatavan sekä rakentamaan uuden toimintaverkoston heille uusien toimijoiden kanssa. Direktiivin tulkintaa koskevat ohjeistukset myös muuttuivat kriisin alkuvaiheessa usein ja nopeassa tahdissa, mikä puolestaan lisäsi kuormitusta ja edellytti jatkuvaa tiedonvälitystä.

Direktiivin käyttöönottoa koskevien haasteiden voidaan katsoa johtuvan ennen kaikkea alueellisen yhteistyön toimintamallin, toimijaverkoston ja johtajuuden puutteesta. Selkeästi ja ennalta määritellyn johtajan (esimerkiksi maakunnallinen



maahanmuuttojohtaja) ja olemassa olevan yhteistyöverkoston avulla tilanteeseen olisi voitu reagoida yhtenäisesti ja tehokkaammin (esim. direktiivin tulkinta, työnjako ja toimintaperiaatteet). Keväällä 2022 tilanne ratkaistiin perustamalla tilapäisiä yhteistyöryhmiä, esimerkiksi ELY-keskukseen, mikä auttoi tilanteen ratkaisemista, mutta on samalla myös esimerkki siitä, että alueelta puuttuu selkeästi johdettu ja ennalta määritelty toimintamalli.

Reflektio:

Ukrainalaisten tapauksessa syntyneet maakunnalliset yhteistoiminnan muodot voivat toimia lähtökohtana ja mallina sille, miten maakunta varautuu tulevaisuudessa tapahtuviin laajamittaisen maahantulon tilanteisiin. Erilaiset koordinaatioryhmät ja muut yhteistyörakenteet on kuitenkin syytä vakiinnuttaa hyvissä ajoin ja määritellä niiden tehtävät sekä aktivoitumisen perusteet osana maakunnan varautumistyötä. Osaamista tulee varastoida alueelle koulutuksen keinoin.

Tunnistettu haaste: Seinäjoen vastaanottokeskuksen yhteistyötä alueen toimijoiden kanssa on haitannut sen suuri kuormitus, minkä vuoksi uuden direktiivin mukaiset tavoitteet eivät vielä ilmene sen toiminnassa.

Seinäjoen vastaanottokeskus perustettiin jo kriisin alkuvaiheessa, mutta sen perustamiselle ei maakunnassa oltu varattu

tarpeellisia resursseja. Sen vuoksi vastaanottokeskuksen alkutoiminta takkusi ja nopeasti lisääntyvän kuormituksen vuoksi suurin osa se toiminnaista meni kapasiteetin sekä henkilöstöressurssien kasvattamiseen palvelutarpeen perässä. Viivästyneen käynnistymisen vuoksi odotukset Seinäjoen vastaanottokeskuksen ja kuntien välisestä yhteistyöstä eivät täysimittaisesti toteutuneet. Erityisesti kevään 2022 aikana koettiin, että yhteistyössä ei edetty asiakkaan palvelutarve edellä, vaan vastaanottokeskuksen toiminta rajoittui suppeammin lakien ja ohjeistuksen valvontaan. Myös vastaanottokeskuksen tiedotus sekä sidosryhmien että asiakkaiden suuntaan koettiin puutteelliseksi samalla kun toiminnalta odotettiin parempaa läpinäkyvyyttä.

Reflektio:

On mahdollista, että myös tulevaisuudessa maakuntaan perustetaan yksi tai useampi vastaanottokeskus laajamittaisen maahantulon tapauksessa. Maakunnan tulee varautua omalta osaltaan siihen, että alueelle voidaan perustaa vastaanottokeskus mahdollisimman nopeasti, ja että maakunta kykenee tarjoamaan resursseja vastaanottokeskuksen nopealle käyttöönotolle.

Tunnistettu haaste: Viranomaisten yhteistyö kolmannen ja neljännen sektorin kanssa oli koordinoimatonta ja siitä puuttui yhtenäinen käsitys toiminnan suunnasta ja laadusta.



Vapaaehtoisten työllä oli merkittävä rooli kriisiin vastaamisessa. Yhteistyön ja selkeiden vapaaehtoisille suunnattujen yhteistyö- ja tiedotuskanavien puute aiheutti samalla myös haittaa ukrainalaisten vastaanotossa lisäten samalla viranomaisten työtaakkaa. Esimerkiksi vapaaehtoisten järjestämät kuljetukset saattoivat tuoda yksittäisiin kuntiin ukrainalaisia hallitsemattomalla tavalla ilman koordinaatiota viranomaisten kanssa. Kansalaistoiminnan piirissä levitettiin helposti myös väärää tietoa ukrainalaisille tarjolla olevista palveluista, sillä yksittäiset kansalaiset eivät välttämättä hahmottaneet eroa suomalaisen sosiaaliturvan ja pakolaisille annetun suojelun välillä.

Reflektio:

Vapaaehtoiset ja kolmas sektori tarjoavat maakunnalle merkittävän resurssin, jota voidaan hyödyntää myös laajamittaisen maahantulon tapauksissa. Paremmalla koordinaatiolla voitaisiin luoda pitkäjänteisempiä toiminnan rakenteita alueen viranomaisten tueksi. Tiiviillä yhteistyöllä alueen järjestöjen kanssa voidaan vaikuttaa myös siihen, että vapaaehtoisten tarjoama apu toimii todennäköisemmin myös sellaisissa tapauksissa, joissa tulijat ja esimerkiksi heidän etninen taustansa ei herätä asukkaiden auttamishalua.

C. DIGITAALISET JÄRJESTELMÄT

Tunnistettu haaste: Suomalaisen yhteiskunnan digitaaliset järjestelmät ja niiden rajapinnat jarruttivat viranomaisverkon reagointinopeutta ja suorituskykyä.

Ukrainalaisten tapaus nosti selkeällä tavalla esiin sen, että viranomaisten järjestelmät ja niiden digitaaliset rajapinnat aiheuttavat helposti erilaisia käytännön ongelmia, kun vastaanottojärjestelmän kuormitus kasvaa. Suomalaisessa yhteiskunnassa keskeiset, työntekoon, verotukseen ja asumiseen liittyvät viranomaispalvelut perustuvat vahvasti digitaalisiin järjestelmiin. Usein ne vaativat sekä asiakkuuden näihin järjestelmiin että myös vahvan tunnistautumisen digitaalisen asioinnin kautta. Koska ukrainalaiset eivät voineet asioida näissä digitaalisissa järjestelmissä, aiheutti se nopeasti kertyviä pullonkauloja ja viivästyksiä. Erityisesti suomalaisiin henkilötunnuksiin ja Seinäjoen vastaanottokeskuksen sirullisiin tunnistautumiskortteihin liittyvät ongelmat viivästyttivät ukrainalaisten vastaanottoa alueella.

Reflektio:

Digitaalisiin järjestelmiin nojaavassa tietoyhteiskunnassa koetaan erilaisia järjestelmäongelmia myös tulevaisuuden laajamittaisen maahantulon tapauksissa. Tämän vuoksi on tärkeää, että järjestelmähäiriöiden vuoksi on olemassa ennalta sovittuja ja



vaihtoehtoisia toimintatapoja, jotka voidaan nopeasti ottaa käyttöön.

D. INTEGRAATIO

Tunnistettu haaste: Hajautetusta hallintaperiaatteesta johtuen osa alueella asuvista ukrainalaisista jäi vaille heille kuuluvia oikeuksia ja palveluita.

Hajautetusta hallintaperiaatteesta johtuen osa ukrainalaisista jäi helposti vaille tietoa heille kuuluvista oikeuksista ja palveluista. Erityisesti ukrainalaisten ensimmäisen aallon saapuesssa Etelä-Pohjanmaalle, monet heistä tulivat alueelle omin neuvoin, löysivät töitä ja hoitivat majoituksen sekä elinkustannuksensa itse. Toisessa aallossa tulleet puolestaan majoituivat jo alueelle aikaisemmin tulleiden luokse. Tällä tavoin yksityismajoituksen ja erityisesti niin kutsutun kotimajoituksen ketjuun kuuluvat ukrainalaiset jäivät helposti palveluiden katveeseen. Tavallisesti sukulainen tai jokin muu maanmies otti heidän asiansa hoidettavakseen, eivätkä he välttämättä saaneet oikeaa tietoa heille kuuluvista oikeuksista ja palveluista. Yksityismajoitukseen ja asumiseen omien maanmiesten luona ilman yhteyttä viranomaiseen liittyy aina myös ilmeinen hyväksikäytön riski.

Reflektio:

On todennäköistä, että tulevaisuudessa laajamittaisen maahantulon tapauksissa syntyy väistämättä erilaisia viranomaistyön katvealueita: kaikkia tulijoita ei välttämättä tavoiteta tai yhteydet heihin katkeavat esimerkiksi kielteisen turvapaikkapäätöksen myötä. Sen vuoksi on tärkeää, että kunnissa on valmiuksia esimerkiksi etsivälle sosiaalityölle ja viranomaiset kykenevät rakentamaan hyviä luottamukseen perustuvia verkostoja tulijoiden kanssa.

Tunnistettu haaste: Alueelle työllistyneiden ukrainalaisten eriarvoisuuden kokemukset kertovat vastaanottojärjestelmää vaivaavasta kannustinloukusta, eikä vastaanottojärjestelmä tue ukrainalaisten työmarkkinoille tähtäävää integraatiota.

Tilapäisen suojelun direktiivi tuottaa teoriassa hyvät lähtökohdat työmarkkinaintegraatiolle vastaanottavissa yhteiskunnissa. Ongelma on, että nykyisessä muodossaan suomalainen vastaanottojärjestelmä ei luo tarpeeksi vahvoja kannustimia omaehtoiselle työmarkkinaintegraatiolle (vastaanottorahaan liittyvät kannustinloukut). Tai sikäli kun se onnistuu kannustamaan, ukrainalaiset kokevat Etelä-Pohjanmaalla silti edelleen monenlaisia työllistymisesteitä (kieli, vapaiden työpaikkojen puute, kontaktien ja verkostojen puute, puutteellinen ymmärrys paikallisista työmarkkinoista jne.)



Reflektio:

Integraatioon liittyvät haasteet ovat keskeisiä laajamittaisen maahantulon tilanteessa, joko lähes välittömästi maahantulon jälkeen (kuten ukrainalaisten tapauksessa) tai jopa vuosien viiveellä tulijoiden sopeutuessa suomalaiseen yhteiskuntaan. Ei voida olettaa, että suurien ihmisryhmien integraatio ja työllistyminen maakuntaan onnistuisi pelkästään tavallisten palveluiden ja rutiininomaisen toiminnan puitteissa. Kaikenlaiset tulijoiden integraatiota tehostavat uudet toimintamallit, hankkeet ja ketterät kokeilut ovat ensiarvoisen tärkeitä. Integraation tehostaminen vaatii maakunnalta uudenlaista kehitysohjelmaa, elinkeinoelämän osallistumista ja alueen vastaanottavuuden kasvattamista.

Tunnistettu haaste: Etelä-Pohjanmaan ohut julkisen liikenteen verkosto vaikeuttaa ukrainalaisten asettumisesta ja integraatiota alueella.

Etelä-Pohjanmaan ohut julkisen liikenteen verkosto vaikuttaa ukrainalaisten integraatioon alueella. Se vaikeuttaa heidän mahdollisuuksiaan ottaa vastaan työtä, opiskella tai osallistua kotouttavaan koulutukseen. Tämän lisäksi vastaanottokeskuksessa tapahtuva kuukausittainen asiointi ja kuljetusten järjestäminen niihin kuormittaa viranomaisten työtä.

Reflektio:

Ohut julkisen liikenteen verkosto on maakunnassa jo aikaisemmin hyvin tunnistettu haaste, joka vaikuttaa sekä alueen asukkaiden että myös tulijoiden mahdollisuuksiin työllistyä, opiskella tai saada palveluita. Laajamittaista maahantuloa koskevassa varautumistyössä voidaan selvittää esimerkiksi erilaisia yhteiskyytimahdollisuuksia (carsharing/carpooling), jotka ovat saaneet huomiota muualla maailmassa, ja tarjoavat vaihtoehtoja perinteiselle julkiselle liikenteelle.



3. Mahdollisuudet ja resilientti integraatiopolitiikka

Vuoden 2023 lopulla ukrainalaisten laajamittainen maahantulo on maakunnan kannalta jo selvästi sopeutumis- ja uudistumisvaiheessa. Tosin sodan pitkittyminen Ukrainassa merkitsee epävarman välitilan pitkittymistä myös Etelä-Pohjanmaalla. Alueellisen resilienssin näkökulmasta maakunnan toiminnan tulee nyt vahvasti keskittyä koulutukseen ja työllistymiseen, mikä puolestaan ruokkii alueen taloutta. Maakunnan tulee nähdä tilanteen mahdollisuudet, oppia tunnistamaan ukrainalaisten myötä maakuntaan syntyvät potentiaalit sekä sopeuttaa omaa toimintaansa myönteisen kehityksen varmistamiseksi. Samalla pitää erityisesti välttää se virhe, että side ukrainalaisiin rakennettaisiin pelkästään pakolaispolitiikan ja viranomaishallinnan lähtökohdista käsin: nämä näkökulmat ovat liian kapeat. Sen sijaan alueella tulee toteuttaa ihmislähtöistä kehityspolitiikkaa ja tarjota ukrainalaisille monipuolisesti erilaisia mahdollisuuksia ja polkuja alueelle kiinnittymiseen.

Ukrainalaisten maahantuloon liittyy mahdollisuuksia. He eivät kuitenkaan ole helppo välineellinen ratkaisu sellaisiin alueesta tai suomalaisesta yhteiskunnasta lähteviin haasteisiin kuin työvoimapula, pienten kuntien demografiset haasteet tai hyvinvointivaltion kestävyysvaje. Suomalaisen yhteiskunnan tai yksittäisen alueen ongelmia ei ratkaista muualta sotaa paenneiden

avulla. Ukrainalaisten maahantulo tulee nähdä alueen kehitykseen vaikuttavana ulkoisena tekijänä, joka kyllä aiheuttaa alueelle väliaikaisen ja ohimenevän kriisitilanteen, mutta voi pidemmällä aikavälillä saada aikaan myönteisen kehityksen tulevaisuuspolun. Heidän integraatioonsa täytyy sitoutua avoimin mielin ja pitkäjänteisesti ja tehtyjen toimien tavoitteet on asetettava huomispäivää kauemmaksi tulevaisuuteen, esimerkiksi Ukrainan sodanjälkeiseen jälleenrakentamiseen.

Laajamittainen maahantulo on vastaanottavalle alueelle aina sekä haaste että riski. Ukrainalaisten kanssa lähtökohdat tulijoiden integraatiolle sekä positiivisten kehityspolkujen avaamiselle ovat kuitenkin poikkeuksellisen hyvät. Lähtökohdat positiiviselle kehitykselle voidaan tiivistää seuraavasti:

- **Tilapäisen suojelun direktiivi.** Alueen kehityksen näkökulmasta katsottuna tilapäisen suojelun direktiivi voidaan ymmärtää rohkeana politiikkakokeiluna, jonka olennainen piirre on vahva työmarkkina-, koulutus- ja yhteiskuntaorientaatio. Toisin kuin perinteisessä turvapaikka- ja pakolaispolitiikassa, tavoitteena on ukrainalaisten mahdollisimman nopea ja kitkaton integraatio alueen työmarkkinoille, koulutusjärjestelmiin ja muuhun sosiaaliseen elämään. Direktiivin



ansiosta sotaa paenneita ukrainalaisia voidaan perustellusti lähestyä työperäisen maahanmuuton kaltaisena tapauksena, tai vähintäänkin humanitaarisen ja työperäisen maahanmuuton hybridinä – etenkin kun tulijoiden koulutustaso on säännönmukaisesti hyvä ja motivaatio työllistymiseen on korkea.

■ **Ukrainalaisten lähtökohdat nopealle integraatiolle ovat hyvät.**

Kotimaastaan lähteneet ukrainalaiset eivät ole paenneet köyhydestä tai huonoista elinolosuhteista, vaan ovat usein kotimaassaan olleet hyvin toimeentulevia, monet myös korkeakoulutettuja. Heillä ei ole takanaan vieraannuttavaa vuosien pakolaiskokemusta. Päinvastoin, heillä on monia valmiuksia toimia ja rakentaa elämäänsä myös vieraassa yhteiskunnassa.

■ **Asukkaiden auttamishalu ja vähäiset ennakkoluulot.**

Ukrainan kriisin syyt ja taustat ovat suomalaisille helposti ymmärrettäviä oman historiallisen kokemuksemme valossa. Sen vuoksi myös Etelä-Pohjanmaan asukkaiden solidaarisuus ja auttamishalu ovat olleet poikkeuksellisen vahvat. Lähtökohdat molemminpuoliselle integraatiolle ovat hyvät. Lisäksi ukrainalaiset ovat taustaltaan eurooppalaisia: heidät nähdään kaltaisiksemme, eikä syrjintä tai rasismi ole haitannut heidän vastaanottoaan.

■ **Maakunnan ilmapiiri on kehitykselle otollinen.** Etelä-Pohjanmaalla tiedostetaan väestökehityksen ja kansainvälistymisen olevan keskeisiä kysymyksiä maakunnan tulevaisuuden kannalta. Sen vuoksi maakunnan ilmapiiri on otollinen uusille ajatuksille, uudentilaisille tavoitteille sekä lopulta todennäköisesti myös uusille väestöryhmille.

Maakunnan strategisena tavoitteena tulee olla ukrainalaisten laajamittaiseen maahantuloon liittyvien mahdollisuuksien täysimääräinen hyödyntäminen. Nämä mahdollisuudet ovat alueelle saapuvaa työvoimaa, osaamista, kulutuskysyntää ja yritteliäisyyttä. Ne ovat myös uusia ajatustapoja ja ideoita sekä monimuotoisuutta, jotka edistävät paikallisia innovaatioita ja vahvistavat maakunnan taloudellista kehitystä. Ennen kaikkea maakuntaan saapuu uusia asukkaita, mikä vahvistaa alueen elinvoimaa, eli kykyä kehittyä, kasvaa ja ylläpitää hyvinvointia myös tulevaisuudessa.

On kuitenkin huomioitava myös se, että hyökkäyksen uhriksi joutumisen ja sotakokemuksen takia tulijoilla luultavasti on myös monia haasteita, jotka voivat hidastaa kotoutumista ja työllistymistä. Tällaisia ovat esimerkiksi sotaperäiset traumat, mukana olevista lapsista/vanhuksista johtuva hoitotaakka, jota syventää puolisoiden poissaolo, kotiin jääneistä läheisistä kannettava huoli sekä yleisestä epävarmuudesta johtuva sopeutumisstressi. Resilientin integraatiopolitiikan lähtökohta on näiden tekijöi-



den tunnustaminen ja niihin liittyviin tarpeisiin vastaaminen esimerkiksi ukrainalaisten terveyttä ja turvallisuutta tukevilla palveluilla.

Resilientin integraatiopolitiikan lähtökohta on kaksisuuntainen kotoutuminen. Siksi on oleellista kartoittaa ja ymmärtää, mitä mahdollisuuksia tilapäisen suojelun piirissä olevat ukrainalaiset itse näkevät alueella. Tätä on vuosina 2022–2023 jo kartoitettu, kun Siirtolaisuusinstituutti teki joukon haastatteluita, jotka valottavat ukrainalaisten tulevaisuuden suunnitelmia ja käsitteitä alueesta. Haastattelut eivät ole pätevä otos alueelle saapuneista ukrainalaisista, vaan ne ovat näyte. Niissä kuitenkin nousi esiin seuraavan kaltaisia seikkoja.

Ukrainalaisten alueella hahmottamat mahdollisuudet liittyvät vahvasti suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan keskeisiin perustuksiin, kuten ilmaiseen koulutukseen, työttömyysturvaan sekä uudelleen kouluttautumismahdollisuuksiin. Monet kertoivat esimerkiksi olleensa hyvin yllättyneitä siitä, että Suomessa yhteiskunta mahdollistaa aikuisille uuden ammatin opiskelun ja tukee opiskelua taloudellisesti. Myös työttömyysturvaa pidetään edistyneenä.

Kotimaahan verrattuna kontrasti on suuri. Taloudellisesti epävakaa ja sosiaaliturvaltaan vasta kehittyvässä Ukrainassa kouluttautuminen on paitsi kallista, myös epävarma sijoitus tu-

levaisuuteen. Uranvaihto myöhemmin aikuisiällä on usein mahdollonta. Melko tavallista on joutua työskentelemään työssä, joka ei vastaa omaa koulutusta, tai ansaita elanto monista eri lähteistä. Saapuminen Etelä-Pohjanmaalle onkin avannut monille ukrainalaisille täysin uudenlaiset mahdollisuudet esimerkiksi kouluttautua uuteen ammattiin tai tavoitella kokonaan uudenlaista uraa.

Huomio suomalaisen yhteiskunnan tarjoamista mahdollisuuksista on myös muuttanut ukrainalaisten näkemystä alueen työmarkkinoista. Kausityön kautta jo aiemmin muodostuneet verkostot olivat sodan alkaessa alueellinen vetovoimatekijä, jonka vuoksi ukrainalaiset hakeutuivat Etelä-Pohjanmaalle. Kotimaastaan pakenevat olivat ensisijaisesti huolissaan selviämisestään. Vanhat suhteet Etelä-Pohjanmaan metsä- ja puutarhateollisuuden kausityöhön tarjosivat monille pakotien pois Ukrainasta sekä myös työpaikkoja ja mahdollisuuden taloudelliseen selviytymiseen.

Nyt lähes kahden vuoden jälkeen ukrainalaisten näkemys sekä heidän omista tavoitteistaan, että alueen tarjoamista mahdollisuuksista on muuttunut merkittävästi. Ukrainalaiset eivät enää tavoittele vain selviämiseen tähtäävää työtä, vaan monet ovat alkaneet pohtia pitkäjänteisempiä suunnitelmiaan alueella. Kerran vetovoimatekijänä näyttäytynyt kausityö nähdään nyt selvästi huonona vaihtoehtona, jota rasittaa raskaasta fyysisestä työstä



maksettava matala palkka, työn kausiluonne ja maatalouskausi-työhön usein kuuluvat heikot asumisolosuhteet. Myöskään muut suorittavat työt kasvihuoneissa, marjatililla ja maatalouden piirissä eivät ole ukrainalaisten parissa suosittuja. Astetta parempana vaihtoehtona nähdään erilaiset koti-, hotelli- ja toimistosiivoojien tehtävät: ne ovat fyysisesti kevyempiä, eivätkä vaadi merkittävää suomen kielen osaamista. Alueen vetovoimaisimmat työpaikat ovat lihanjalostuksen sekä muun tehdastyön tehtävissä, joissa palkka on usein hyvä. Tämän lisäksi ukrainalaiset ovat huomanneet, että Suomessa tarvitaan työvoimaa sosiaali- ja terveysalalla. Monilla heistä on aiempaa työkokemusta, joka voisi soveltua tutkinnon tunnustamisen ja lisäkoulutuksen jälkeen sosiaali- ja terveysalalle.

Ukrainalaisten muuttunut kuva alueen työmarkkinoista on hyvä asia. Se tarkoittaa paitsi alueelle sitoutumista myös sitä, että he haluavat tuoda kaiken potentiaalinsa alueen käyttöön. He ovat myös tiedostaneet, että ilman suomen kielen hallintaa heidän on vaikea työllistyä alueella muuhun työhön kuin fyysisiin suorittaviin tehtäviin. Nyt suurin osa heistä pyrkii kielikursseille tai pyrkii jollakin muulla tavoin parantamaan kielitaitoaan. Tämä kertoo keskeisellä tavalla ukrainalaisten tavoitteiden muutoksesta ja alueelle integroitumisesta.

Vaihtoehtoinen polku työllistyä ja integroitua on yrittäjyys. Ukrainalaisten joukossa ajatus yrittäjyydestä on yleisempää kuin

suomalaisilla keskimäärin. Heidän mallinsa yrittäjyydestä perustuu ensisijaisesti Ukrainassa suosittuun kevytyrittäjyyden muotoon, jossa ihmiset ovat voineet avata esimerkiksi omiin koteihinsa pienimuotoista yritystoimintaa ilman verotukseen liittyviä yritystunnuksia. Etelä-Pohjanmaalla ukrainalaiset etsivät polkua yrittäjyyteen pääasiassa heille entuudestaan tuttujen sellaisten ammattien tai alojen kautta, joissa ei tarvita paljon kielitaitoa tai alkupääomaa. Tällaisia aloja ovat esimerkiksi kauneudenhoito- sekä ravintola- ja kahvila-alan yritykset. Toiset taas pyrkivät tunnistamaan alueella mahdollisuuksia, jotka voisivat avata heille kokonaan uudenlaisia liiketoimintamahdollisuuksia. Ukrainalaisten yritysideal ovat yhtä moninaisia kuin ihmiset ja heidän taustansakin. Seuraavassa on esimerkkejä haastattelussa toistuvista ajatuksista:

■ **Ukrainalaisten läsnäolosta syntyvät mahdollisuudet.** Ukrainalaisten suuri määrä alueella tuottaa kysyntää esimerkiksi ukrainan/suomen kielen opetukselle, lasten harrastustoiminnalle, ukrainalaisille tuotteille, psykologiselle avulle ja niin edelleen. Tämä mahdollistaa ukrainalaisten alueelle perustamat yritykset ja työllistää ukrainalaisia.

■ **Alkutuotannon yhteistyö.** Ukrainalaiset näkevät Etelä-Pohjanmaalla paljon alkutuotannon yrityksiä ja toimintaa, esimerkiksi maanviljelyä, joiden kanssa he voisivat etsiä yhteistyön mahdollisuuksia.



- **Etelä-Pohjanmaan kahvilakulttuuri.** Ukrainalaiset ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että Etelä-Pohjanmaan kahvilakulttuuri ei ole yhtä rikasta ja elävää kuin Ukrainassa. Monet uskovat, että eteläpohjalaista kahvilakulttuuria olisi mahdollista elävöittää tuomalla alueelle vaikutteita Ukrainasta tai avaamalla ukrainalaisia kahviloita.
- **Kauneusalan yritykset.** Erilaiset kauneusalan palvelut ovat erittäin suosittuja Ukrainassa. Etelä-Pohjanmaalle saapuneet ukrainalaiset uskovat, että ukrainalaiset kauneusalan toimijat kykenisivät kilpailemaan menestyksekkäästi suomalaisten kauneusalan yritysten kanssa.
- **Ukrainan jälleenrakennus.** Ukrainalaisten mielestä sodan jälkeinen jälleenrakennus saattaisi avata mahdollisuuksia monenlaiselle Suomen ja Ukrainan väliselle liiketoiminnalle.
- **Suomalainen koulutusmalli.** Ukrainalaiset arvostavat erityisesti suomalaisissa kouluissa tapahtuvaa leikkimällä oppimista, oppilaiden hyvinvoinnin tukemista ja laajaa tasa-arvoa koulutuksessa. Monet näkevät, että näitä elementtejä tulisi viedä myös ukrainalaiseen koulutusjärjestelmään. Sodan päätyttyä koulutusvienti saattaa työllistää ukrainalaisia tai tuottaa vientiin erikoistuneita yrityksiä alueelle ja/tai Ukrainaan.

Yrittäjyyden kynnyskysymys on se, että liiketoiminnan aloittamiseen Suomessa tarvitaan paljon yksityiskohtaista tietoa lainsäädännöstä, verotuksesta ja rahoitusmahdollisuuksista. Ukrainalaiset toivoivat, että yrityksen perustamiseen liittyvissä asioissa olisi tarjolla apua heidän omalla kielellään, joko ukrainaksi tai venäjäksi. Valtakunnallisesti neuvontatarpeeseen on vastattu kirjoittamalla ainakin yksi opas sekä suomeksi että ukrainaksi yrityksen perustamisesta Suomessa (Polyanovska 2023a; Polyanovska 2023b). Tämän lisäksi monet haastatellut ajattelivat, että alueen tulisi tarjota mahdollisuuksia verkostoitua ja keskustella yhteistyömahdollisuuksista suomalaisten yrittäjien kanssa.

Etelä-Pohjanmaalle saapuneiden ukrainalaisten kokemuksissa keskeinen havainto on se, että suomalainen yhteiskunta tarjoaa heille sellaisia uusia mahdollisuuksia, joita heille ei ollut Ukrainassa. Monille nämä mahdollisuudet voivat tarkoittaa esimerkiksi uutta ammattia tai uraa. Osa puolestaan ajattelee, että Suomi tarjoaa heidän lapsilleen paremman tulevaisuuden, esimerkiksi Ukrainassa korkeasti arvostetun eurooppalaisen ja kansainvälisen koulutukseen. Toiset haluavat tuoda Etelä-Pohjanmaalle omia läheisiään ja tarjota heille turvaa ja läheisyyttä.

Toiveita yhdistää usein ajatus sosiaalisesta noususta tai paremmasta tulevaisudesta, jonka suomalainen yhteiskunta ja Etelä-Pohjanmaa tekevät mahdolliseksi. Erityisesti Suomessa tarjottu ilmainen koulutus näyttäytyy keskeisenä pitovoimatekijänä,



minkä vuoksi monet ukrainalaiset ovat valmiita sitoutumaan kielen oppimiseen sekä myös jäämään alueelle. Toisilta taas sota on kokonaan tuhonnut tulevaisuuden edellytykset Ukrainassa, minkä vuoksi Etelä-Pohjanmaa näyttäytyy ainoa vaihtoehtona. Alueelle jäämistä suunnittelevatkin pääasiassa he, joille saapuminen Etelä-Pohjanmaalla on merkinnyt uusia mahdollisuuksia elämässä. He, joilla elämä on ollut hyvää ja kenties vaurasta jo Ukrainassa, suunnittelevat puolestaan palaavansa kotimaahansa sodan jälkeen.

Viime kädessä jokaisella haastatellulla alueelle tulleella oli jokin tavoite, liittyi se sitten parempaan elämänlaatuun, lasten tulevaisuuteen, turvallisuuteen tai omien läheisten elämän turvaamiseen. Se miten maakunta kykenee vastaamaan näihin inhimillisiin tarpeisiin määrää pitkälti sen, aikovatko ihmiset asettua ja jäädä pysyvästi alueelle. Sen vuoksi on tärkeää varmistaa, että maakunnalla on selkeä pitkä aikavälin strateginen ote ukrainalaisten vastaanottoon, ja että se toteuttaa ihmislähtöistä, työllistävää ja resilienttiä integraatiopolitiikkaa, joka tarjoaa ukrainalaisille monipuolisesti useanlaisia mahdollisuuksia ja polkuja alueelle kiinnittymiseen. Vain tällä tavoin avataan mahdollisuuksia myös maakunnan positiiviselle kehitykselle ja resilientille Etelä-Pohjanmaalle.

Tiivistäen:

- Ukrainalaisten saapuminen Etelä-Pohjanmaalle oli laajamittaisen maahantulon tilanne, vaikka sitä ei maakunnassa sellaiseksi heti ymmärretty.
- Kriisin alkuvaiheessa koettiin monenlaisia haasteita. Laajamittaisen maahantulon tilanteessa niitä ei voida väistää, mutta niistä voidaan oppia tulevaisuutta varten.
- Ukrainalaisten tapauksessa lähtökohdat tulijoiden integraatiolle sekä positiivisten kehityspolkujen avaamiselle ovat poikkeuksellisen hyvät.
- Ihmislähtöisessä, resilientissä ja mahdollisuuksia avaavassa integraatiopolitiikassa tulee olla vahvat pitkän aikavälin työllistävät, kouluttavat ja taloudelliset tavoitteet.

Lähteet

- Ahvenainen, T. & Mattila, M. & Temnikova, O. & Raunio, M. (2023) *Tilapäistä suojelua saavien ukrainalaisten asettuminen Etelä-Pohjanmaalle*. Etelä-Pohjanmaan liitto.
- Amaral, E. & Woldetsadik, M. & Armenta, G. (2018) *Europe's Great Challenge: Integrating Syrian Refugees*. Georgetown Journal of International Affairs.
<https://www.rand.org/pubs/commentary/2018/04/europes-great-challenge-integrating-syrian-refugees.html>
- Houle, R. (2019) *Results from the 2016 Census: Syrian refugees who resettled in Canada in 2015 and 2016*. Statistics Canada.
<https://www150.statcan.gc.ca/n1/en/pub/75-006-x/2019001/article/00001-eng.pdf?st=ZvBOC5Bx>
- Hyvönen, A-E. & Juntunen, T. & Mikkola, H. & Käpylä, J. & Gustafsberg, H. & Nyman, M. & Rättilä, T. & Virta, S. & Liljeroos, J. (2019) *Kokonaisresilienssi ja turvallisuus: tasot, prosessit ja arviointi*. Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 17/2019.
- Kuntaliitto (2022) *Laajamittaisen maahantulon valmiussuunnitelma. Varautumismalli kunnille*. Suomen Kuntaliitto.
- Mattila, M. & Björklund, K. (2013). *Tomaatteja, teollisuutta ja monikulttuurisuutta: Närpiön malli maahanmuuttajien kotouttamisessa*. Siirtolaisuusinstituutti, Pohjanmaan aluekeskus.
- Polyanovska, I. (2023a) *Opas yrityksen perustamisesta ukrainalaisille / Посібник із відкриття бізнесу для українців*. LAB-ammattikorkeakoulu.
<https://osaamisenpaikka.fi/wp-content/uploads/2023/05/Opas-yrityksen-perustamisesta-ukrainalaisille.pdf>.
- Polyanovska, I. (2023b) *Opas yrityksen perustamisesta ukrainalaisille*. LAB-ammattikorkeakoulu.
https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/800751/Polyanovska_Iuliia%20.pdf?sequence=2&isAllowed=y.
- Raunio, M. & Mattila, M. & Bäckman, L. & Kosová, M. (2023) *Alueellinen resilienssi ja työperusteinen maahanmuutto. Kasvihuoneteollisuuden ulkomainen työvoima Närpiön seudulla*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2023:5, työelämä.
- Sisäisen turvallisuuden portaali (2023) *Etelä-Pohjanmaan alueellinen riskiarvio 2023*.
<https://sisainturvallisuus.fi/documents/8347581/8542516/Etel%C3%A4-Pohjanmaan+alueellinen+riskiarvio+2023.pdf/77d76296-c323-2237-41af-8a9a08896765/Etel%C3%A4-Pohjanmaan+alueellinen+riskiarvio+2023.pdf?version=1.0&t=1683290048225&download=true>
- Sisäministeriö (2017) *Mikä on Suomen kyky vastaanottaa turvapaikanhakijoita? Tarkastelu sisäministeriön hallinnonalan näkökulmasta*. Sisäministeriön julkaisu 25/2017, sisäinen turvallisuus.
- Sisäministeriö (2022) *Varautuminen muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridi-vaikuttamiseen. Selvitys lainsäädännön muutostarpeista*. Sisäministeriön julkaisu 2022:20, maahanmuutto.
- Sisäministeriö (2023) *Kansallinen riskiarvio 2023*. Sisäministeriön julkaisu 2023:4, sisäinen turvallisuus.