

Tuloksellisuustarkastuskertomus

Työperäinen maahanmuutto

Valtiontalouden tarkastusviraston
tarkastuskertomus 13/2012



Tuloksellisuustarkastuskertomus
Työperäinen maahanmuutto

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-228-2 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2012

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 190/54/2011

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen työperäistä maahanmuuttoa koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään sisäasiainministeriölle ja työ- ja elinkeinoministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2014.

Helsingissä 13. päivänä syyskuuta 2012

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Johtava tuloksellisuustarkastaja Hannu Tervo

Tarkastuksen tekijät:

Johtava tuloksellisuustarkastaja Hannu Tervo

Johtava tuloksellisuustarkastaja Osmo Halonen

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Marko Männikkö

Tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen

Tarkastetusta toiminnasta vastuulliset hallinnonalat:

sisäasiainministeriö

työ- ja elinkeinoministeriö

Asiasanat:

kotouttaminen, kotoutuminen, työperäinen maahanmuutto, ulkomainen työvoima

Sisällys

Tiivistelmä	7
Resumé	11
1 Johdanto	15
2 Tarkastusasetelma	17
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	17
2.1.1 Työperäisen maahanmuuton käsite	17
2.1.2 Työperäisen maahanmuuton edistämistavoite	20
2.1.3 Säädöspäristä	23
2.1.4 Määrärahat	26
2.1.5 Vastuulliset viranomaiset	30
2.2 Tarkastuskysymykset, kriteerit, aineistot ja menetelmät	35
2.3 Tarkastuksen rajaukset	38
3 Tarkastushavainnot	40
3.1 Työperäisen maahanmuuton edistämisen tietoperusta	40
3.1.1 Ulkomainen työvoima tilastoissa	41
3.1.2 Työkäisen väestön määrän kehitysnäkymät	51
3.1.3 Työvoiman tarpeen ennakointi	55
3.1.4 Maahanmuuton vaikutukset työmarkkinoihin ja julkiseen talouteen	61
3.2 Työperäisen maahanmuuton edistämisen toimenpiteet	71
3.2.1 Kehittämissuohjelmat ja niiden mukainen hanketoiminta	72
3.2.2 Hankkeiden toteuttaminen	76
3.3 Ulkomaisen työvoiman käytön ohjaus ja valvonta	88
3.3.1 Toiminnan koordinointi ja ohjaus	88
3.3.2 Ulkomaisen työvoiman käytön valvonta	91
4 Tarkastusviraston kannanotot	105
Lähteet	111

Työperäinen maahanmuutto

Työperäisen maahanmuuton edistäminen on ollut yksi hallitusohjelmissa esiin tuotu keino lisätä työvoimaa ja siten vastata työvoiman tarjonnan vähenemiseen. Aitoon työvoimatarpeeseen perustuvaa työperäistä maahanmuuttoa pidetään nykyisellään yhtenä keinona vähentää kestävyysvajetta. Työvoiman tarjonnan on ennakoitu vähenevän merkittävästi jo lähivuosina työikäisen väestön määrän supistuessa.

Tarkastuksen kohteena olivat työperäisen maahanmuuton edistämisen tietoperusta, tavoitteet sekä toteutetut toimenpiteet ja niiden seuranta. Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, miten tuloksellisesti hallinto on luonut edellytyksiä työperäiselle maahanmuutolle.

Maahanmuuttopolitiikan yleisvastuu sekä maahanmuuttoa ja kansalaisuutta koskevan lainsäädännön valmistelusta vastaaminen kuuluu sisäasiainministeriölle. Työ- ja elinkeinoministeriölle kuuluu työvoiman maahanmuuton määrien ja rakenteen seuranta sekä seurannan välineiden kehittäminen. Työ- ja elinkeinoministeriöllä on myös keskeinen rooli maahanmuuttajien työllistämisen edistämässä sekä työperusteisen maahanmuuttopolitiikan toimeenpanossa. Kotouttamisasiat on siirretty sisäasiainministeriön hallinnonalalta työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle vuoden 2012 alusta.

Maahanmuutto, työperäinen maahanmuutto ja tilapäisen ulkomaisen työvoiman käyttö eivät ole käsitteellisesti yksiselitteisesti erotettavissa toisistaan. Työperäistä maahanmuuttoa ei ole tilastoissa, tutkimuksissa eikä valtion talousarviossa eriytetty muusta maahanmuutosta. Näistä syistä tarkastusta ei ollut mahdollista rajata kaikilta osin vain työperäiseen maahanmuuttoon, vaan tarkastuksessa käsiteltiin maahanmuuton kehitystä ja varojen käyttöä myös kokonaisuutena. Tarkastuksessa työperäinen (työperusteinen) maahanmuutto määriteltiin siten, että se kattaa työvoiman maahanmuuton sekä EU:n sisältä että ulkopuolelta ja kasvattaa Suomen työmarkkinoiden työvoiman tarjontaa pysyväluonteisesti. Tilapäistä ulkomaista työvoimaa käsiteltiin tarkastuksessa ulkomaisen työvoiman käytön valvonnan yhteydessä ja työperäisen maahanmuuton edistämisen tietoperustan arvioinnissa.

Hallinto on luonut edellytyksiä työperäiselle maahanmuutolle toteuttamalla kohdennettuja ohjelmia ja hankkeita, kehittämällä säädöksiä sekä lupa- ja valvontajärjestelmiä. Lisäksi maahan jo muuttaneiden työmarkkina-almiuksia ja työllistymistä on pyritty edistämään kotouttamistoimenpi-

teillä. Tavoite työperäisen maahanmuuton edistämisestä ei ole konkreettisesti sovitun hallinnonalarajat ylittäväksi pitkäjänteiseksi toiminnaksi.

Työperäisen maahanmuuton ja ulkomaisen työvoiman valtiontaloudellinen merkitys on pääosin välillinen. Työperäisen maahanmuuton edistämisen tuloksellisuuden arviointia vaikeuttaa se, että tutkimuksissa ja arvioinneissa työperäistä maahanmuuttoa ei ole eriytetty muusta maahanmuutosta. Myöskään työperäiseen maahanmuuttoon käytettäviä valtion talousarviomäärärahoja ei ole eritelty muista maahanmuuttoon käytettävistä määrärahoista. Tästä syystä työperäisen maahanmuuton edistämisen vaikutuksia suhteessa käytettyihin määrärahoihin on vaikea arvioida. Tarkastuksessa havaittiin puutteita työperäisen maahanmuuton edistämisen tietoperustassa, mikä saattaa vähentää toiminnan tuloksellisuuden edellytyksiä.

Maahanmuutto on kasvanut merkittävästi 2000-luvulla. Ulkomaan kansalaisten määrä on kaksinkertaistunut viimeisen kymmenen vuoden aikana. Väestöennusteissa oletetaan Suomen saavan muuttovoittoa noin 15 000 henkeä vuodessa. Maahanmuutto kompensoi osaltaan työikäisen väestön vähenemisestä aiheutuvaa työvoiman tarjonnan supistumista. Maahanmuutto sinänsä ei kuitenkaan nosta kokonaistyöllisyysastetta, koska suuri osa maahan muuttaneista on työttöminä tai ei kuulu lainkaan työvoimaan.

Maahanmuuttajien työllistyminen ja työllisyysaste vaihtelevat huomattavasti lähtömaan mukaan. Ulkomaan kansalaisten työllisyysaste on keskimäärin selvästi alhaisempi kuin Suomen kansalaisten. Vuonna 2009 Suomen kansalaisten työllisyysaste oli 68,6 prosenttia, kun se ulkomaan kansalaisten osalta oli 49,3 prosenttia. Maahan muuttaneiden työllisyysaste on kuitenkin kohonnut selvästi maassaoloajan myötä.

Vuonna 2006 laadittiin maahanmuuttopoliittinen ohjelma, jonka toimeenpanoa varten laadittiin työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelma vuosille 2009–2011. Ohjelman tavoitteiden mukaisesti on toteutettu kohdennettuja ohjelmia ja hankkeita, kehitetty säädöksiä sekä lupa- ja valvontajärjestelmiä. Toimenpideohjelman toteutusta on arvioitu suunnitelman mukaisesti. Väliarviointi valmistui vuonna 2010 ja loppuarvioinnin on määrä valmistua vuonna 2012.

Ohjelman mukaista työperäisen maahanmuuton edistämistä sekä maahanmuuttajien kotouttamista ja koulutustoimenpiteitä koskevaa hanketoimintaa on tuettu ESR-varoin. Maahanmuuton kehittämissuunnitelmissa maahanmuuttajien alkuvaiheen ohjaukseen ja työperäisen maahanmuuton edistämiseen liittyviin projekteihin suunniteltiin käytettävän ESR-varoja vuosina 2007–2013 yhteensä 63,9 miljoonaa euroa (valtakunnallinen ja alueellinen osio). ESR-ohjelmien valtakunnallisen osion kehys on 47,4 miljoonaa euroa, josta EU-varojen osuus on 40 prosenttia ja kansallisten julkisten varojen osuus 60 prosenttia. Työperäisen maahanmuuton edistä-

miseen käytettävä osuus valtakunnallisen osion kehyksestä on 20,2 miljoonaa euroa.

Työperäisen maahanmuuton edistäminen on Suomessa tarvelähtöistä. Työperäisen maahanmuuton lisäämisen tarvetta pitkällä aikavälillä on yleensä perusteltu työikäisen väestön määrän vähentymisellä. Lyhyellä aikavälillä ulkomaisen työvoiman tarvetta on perusteltu työvoiman kysynnän kasvulla. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa työvoiman tarvetta koskevan ennakoititiedon tuottamisesta sekä pitkällä että lyhyellä aikavälillä. Työvoimatarpeen ennakoinnin yhteydessä ei ole kuitenkaan mahdollista tehdä luotettavia arvioita ulkomaisen työvoiman määrällisestä tarpeesta pitkällä tähtäyksellä. Lyhyen aikavälin ennakoititietoa voidaan sitä vastoin osaltaan hyödyntää arvioitaessa tarvetta rekrytoida ulkomaista työvoimaa eri toimialoilla ja alueilla.

Erityisesti tilapäisen ulkomaisen työvoiman käyttöä koskevan tilastotiedon kattavuudessa ja hyödynnettävyydessä on puutteita. Vakituisesti maassa asuvista työntekijöistä tuotetaan kattavasti tilastotietoa, mutta tieto tilapäisistä ulkomaisista työntekijöistä on hajallaan eri viranomaisten rekistereissä. Merkittävä osa Suomen työmarkkinoilla olevasta ulkomaisesta työvoimasta on tilapäistä. Suomen työmarkkinoilla oli vuonna 2010 noin 90 000 vakituisesti maassa asuvaa ulkomaalaistaustaista työntekijää. Lisäksi Suomessa on arvioitu työskentelevän vähintään noin 50 000 tilapäistä työntekijää, jotka eivät kuulu maan väestöön tai työvoimaan. Rekisteritietojen puutteellisuudet ja päällekkäisyydet heikentävät tiedon hyödyntämistä ja politiikkatoimien vaikuttavuuden seurantaa.

Tilapäiseen ulkomaiseen työvoimaan liittyvät tietoperustan ongelmat ja puutteet ovat olleet pitkään tiedossa ja hallinnon kehittämistoimenpiteiden kohteena. Eduskunta edellytti (EV 45/2004 vp.) siirtymäaikalain hyväksymisen yhteydessä, että lain vaikutuksia ja tarvetta sekä EU:n vapaan liikkuvuuden vaikutuksia työmarkkinatilanteeseen arvioidaan. Valtioneuvoston selonteossa yksilöitiin useita tietoperustaan liittyviä ongelmia. Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa on asetettu tavoitteeksi maassa olevan ulkomaisen työvoiman määrän arviointi sekä maahanmuuton tilastointi- ja tutkimustoiminnan selkeyttäminen ja tehostaminen.

Tarkastusvirasto katsoo, että ulkomaisen työvoiman käytön rekisteröintiä ja tilastointia tulisi edelleen kehittää siten, että myös tilapäisen ulkomaisen työvoiman käytöstä olisi kattavat tiedot saatavissa. Parempi tietoperusta ja työperäisen maahanmuuton yksiselitteinen määrittely tukisi osaltaan työperäistä maahanmuuttoa ja ulkomaisen työvoiman käyttöä koskevien politiikkatavoitteiden asettamista.

Työperäinen maahanmuutto muodostaa vain pienen osan maahanmuutosta ja maahanmuuton työvoiman tarjontaa lisäävästä vaikutuksesta. Työllisyysasteen nostamisen ja kestävyysvajeen vähentämisen näkökul-

masta olennaista on siten myös muilla kuin työn perusteella maahan muuttaneiden työllistyminen sekä muun työmarkkinoilla jo olevan työvoiman käytön tehostaminen.

Sisäasiainministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö ovat ohjanneet maahanmuuttoon liittyviä tehtäviä omilla hallinnonaloillaan. Toiminnan ohjaukseen liittyvinä ongelmina ovat olleet hallituskausittain vaihtuneet vastuut ja työnjakoon liittyvät epäselvyydet. Vuoden 2012 alusta kotouttamistehtävien ja näitä tehtäviä hoitavien henkilöiden siirtyminen sisäasiainministeriöstä työ- ja elinkeinoministeriöön tukee edellytyksiä ohjata kotouttamistoimenpiteitä työvoimapolitiikan näkökulmasta. Kotouttamistehtävien siirto muutti myös ELY-keskusten ohjausvastuita, mikä voi osaltaan vähentää maahanmuuttoasioiden rinnakkaisohjaukseen liittyviä koordinoitongelmia.

Työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelman yhtenä tavoitteena oli, että työntekijän oleskelulupajärjestelmän tulee olla yksinkertainen ja joustava, mutta samalla valvonnan kannalta toimiva. Ulkomaalaislaissa säädetty oleskelulupamenettely on edelleen monimutkainen ja siihen liittyy puutteita, jotka lisäävät viranomaisten työmäärää ja hidastavat lupaprosessia. Työntekijän oleskelulupaprosessin osalta yhtenä ongelmana on myös se, että hakemuksen voi panna vireille puutteellisena, mikä voi johtaa pitkään valitusprosessiin. Työnteko-oikeutta koskevien säädösten osalta ongelmina ovat epäselvät erityisryhmiä koskevat määritelmät. Puutteiden korjaaminen selkeyttäisi ja nopeuttaisi prosessia sekä tehostaisi valtion varojen käyttöä.

Arbetsrelaterad invandring

Att främja den arbetsrelaterade invandringen har varit ett i regeringsprogrammen framfört sätt att utöka arbetskraften och sålunda svara på det minskande arbetskraftsutbudet. En arbetsrelaterad invandring som baserar sig på ett genuint arbetskraftsbehov betraktas i nuläget som ett sätt att minska på hållbarhetsgapet. Utbudet på arbetskraft har förutspått minska avsevärt redan under de närmaste åren när befolkningen i arbetsför ålder minskar.

Föremål för revisionen var faktaunderlaget för främjandet av den arbetsrelaterade invandringen, dess målsättningar samt de genomförda åtgärderna och uppföljningen av dem. Huvudfrågan vid revisionen var, hur framgångsrikt förvaltningen har skapat förutsättningar för den arbetsrelaterade invandringen.

Det allmänna ansvaret för migrationspolitiken samt beredningen av den lagstiftning som berör invandring och medborgarskap är på inrikesministeriets ansvar. På arbets- och näringsministeriet ankommer att följa med volymen och strukturen för arbetskraftsinvandringen samt att utveckla verktyg för uppföljningen. Arbets- och näringsministeriet har också en central roll i att främja sysselsättandet av invandrare samt verkställa den arbetsrelaterade migrationspolitiken. Integreringsärendena har överförts från inrikesministeriets förvaltningsområde till arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde från början av år 2012.

Invandringen, den arbetsrelaterade invandringen och användningen av tillfällig utländsk arbetskraft kan inte begreppsmässigt entydigt särskiljas från varandra. Den arbetsrelaterade invandringen har inte i statistik, undersökningar eller statsbudgeten skilts åt från den övriga invandringen. Av dessa anledningar har det inte varit möjligt att till alla delar avgränsa revisionen till enbart den arbetsrelaterade invandringen, utan vid revisionen behandlades invandringens utveckling och penninganvändningen likaså som en helhet. Vid revisionen definierades den arbetsrelaterade invandringen så, att den inkluderar arbetskraftsinvandringen både från länder inom och utanför EU, och att den varaktigt utökar utbudet på arbetskraft på den finländska arbetsmarknaden. Tillfällig utländsk arbetskraft behandlades vid revisionen i samband med övervakningen av användningen av utländsk arbetskraft och vid utvärderingen av faktaunderlaget för främjandet av den arbetsrelaterade invandringen.

Förvaltningen har skapat förutsättningar för arbetsrelaterad invandring genom att verkställa riktade program och projekt, utveckla författningarna

samt tillstånds- och övervakningssystemen. Dessutom har man gått in för att främja de redan invandrades beredskap för arbetsmarknaden och sysselsättning med integreringsåtgärder. Målsättningen att främja den arbetsrelaterade invandringen har inte konkretiserats som en långsiktig verksamhet som överskrider gränserna mellan förvaltningsområdena.

Den arbetsrelaterade invandringens och utländska arbetskraftens statsfinansiella betydelse är huvudsakligen indirekt. En bedömning av hur framgångsrikt främjandet av den arbetsrelaterade invandringen har varit försvåras av det, att i undersökningar och utvärderingar har den arbetsrelaterade invandringen inte särskilts från annan invandring. Inte heller har de anslag i statsbudgeten som används för arbetsrelaterad invandring skilts åt från övriga anslag som används för invandringen. Av denna orsak är det vanskligt att bedöma verkningarna av främjandet av den arbetsrelaterade invandringen i relation till de använda anslagen. Vid revisionen observerades brister i faktaunderlaget för främjandet av den arbetsrelaterade invandringen, vilket kan vara ägnat att försämra förutsättningarna för en framgångsrik verksamhet.

Invandringen har ökat betydligt på 2000-talet. Antalet utländska medborgare har fördubblats under de senaste tio åren. I befolkningsprognoserna antas att Finland får ett migrationsöverskott på ca 15 000 personer per år. Invandringen kompenserar för sin del den minskning av arbetskraftsutbudet som beror på att befolkningen i arbetsför ålder minskar. Invandringen i sig höjer emellertid inte den totala sysselsättningsgraden, emedan en stor del av dem som invandrat till landet är arbetslösa eller inte alls hör till arbetskraften.

Invandrarnas sysselsättning och sysselsättningsgrad varierar avsevärt enligt utreselandet. De utländska medborgarnas sysselsättningsgrad är i genomsnitt klart lägre än finländska medborgares. År 2009 var de finländska medborgarnas sysselsättningsgrad 68,6 procent, då den i fråga om utländska medborgare var 49,3 procent. Invandrarnas sysselsättningsgrad har emellertid stigit klart med längre tid för vistelse i landet.

År 2006 utarbetades ett migrationspolitiskt program, för vars verkställande utarbetades ett åtgärdsprogram för arbetskraftsinvandringen för åren 2009–2011. I enlighet med programmets målsättningar har verkställts riktade program och projekt, utvecklats författningarna samt tillstånds- och övervakningssystemen. Åtgärdsprogrammets verkställande har utvärderats planerligt. En mellanutvärdering blev klar år 2010 och en slututvärdering är avsedd att bli färdig år 2012.

Främjandet av den arbetsrelaterade invandringen samt projektverksamheten som har gällt integrering av invandrarna och utbildningsåtgärder har stötts med ESF-medel. I programmen för utvecklande av invandringen planerades att åren 2007–2013 skulle användas ESF-medel totalt 63,9 mil-

joner euro (den riksomfattande och regionala delen) för projekt med anknytning till handledning av invandrarna i initialskedet och främjande av den arbetsrelaterade invandringen. Ramen för ESF-programmens riksomfattande del är 47,4 miljoner euro, av vilket andelen för EU-medel är 40 procent och de nationella offentliga medlens andel är 60 procent. Den andel av den nationella delen som används för främjande av arbetsrelaterad invandring är 20,2 miljoner euro.

Främjandet av den arbetsrelaterade invandringen utgår i Finland från behovet. Behovet av att utöka den arbetsrelaterade invandringen på lång sikt har i allmänhet motiverats med att befolkningen i arbetsför ålder minskar. På kort sikt har behovet av utländsk arbetskraft motiverats med en ökad efterfrågan på arbetskraft. Arbets- och näringsministeriet svarar för att alstra föregripande data om arbetskraftsbehovet både på lång och kort sikt. I samband med att behovet av arbetskraft förutspås är det emellertid inte möjligt att göra tillförlitliga uppskattningar av det kvantitativa behovet av utländsk arbetskraft på lång sikt. Föregripande kortsiktiga data kan däremot utnyttjas när man bedömer behovet av att rekrytera utländsk arbetskraft på olika branscher och i skilda regioner.

I synnerhet förekommer brister i täckningsgraden och användbarheten för de statistiska data som gäller användning av tillfällig utländsk arbetskraft. Om de arbetstagare som bor varaktigt i landet alstras täckande statistiska data, men informationen om tillfälliga utländska arbetstagare finns splittrad i olika myndigheters register. En betydande del av den utländska arbetskraft som finns på den finländska arbetsmarknaden är tillfällig. På den finländska arbetsmarknaden fanns år 2010 ca 90 000 arbetstagare med utländsk bakgrund som bodde varaktigt i landet. Dessutom har det uppskattats att i Finland arbetar minst 50 000 tillfälliga arbetstagare, som inte hör till landets befolkning eller arbetskraft. Brister och överlappningar i registeruppgifterna försvårar utnyttjandet av informationen och uppföljningen av de politiska åtgärdernas verkningar.

De problem och brister som är förenade med faktaunderlaget angående den tillfälliga utländska arbetskraften har länge varit kända och föremål för utvecklingsåtgärder i förvaltningen. Riksdagen förutsatte (RS 45/2004 rd) i samband med att lagen om övergångstider godkändes, att lagens verkningar och behovet av den samt konsekvenserna av den fria rörligheten inom EU utvärderas. I statsrådets redogörelse specificerades flera problem med anknytning till faktaunderlaget. I statsminister Jyrki Katainens regerings program har som en målsättning ställts att bedöma volymen för den i landet befintliga utländska arbetskraften samt att klargöra och effektivisera statistikföringen och forskningsverksamheten angående invandringen.

Revisionsverket anser att registreringen och statistikföringen av användningen av utländsk arbetskraft borde vidareutvecklas så, att täckande information finns tillgänglig också om användningen av tillfällig utländsk arbetskraft. Ett bättre faktaunderlag och en entydig definiering av den arbetsrelaterade invandringen skulle för sin del stöda den arbetsrelaterade invandringen och uppställandet av politiska mål för användningen av utländsk arbetskraft.

Det arbetsrelaterade invandringen utgör endast en liten del av invandringen och den utökande effekt som invandringen har på utbudet på arbetskraft. Ur perspektivet för en höjd sysselsättningsgrad och minskande av hållbarhetsgapet är det således väsentligt att också andra invandrare än de som kommit till landet med arbete som motivering sysselsätts, och att användningen av den övriga arbetskraft som redan finns på arbetsmarknaden effektivteras.

Inrikesministeriet samt arbets- och näringsministeriet har styrt de med invandringen förenade uppgifterna på sina egna förvaltningsområden. Problem i anknytning till styrningen av verksamheten har varit de per regeringsperiod varierade ansvaren och oklarheter i fråga om arbetsfördelningen. Från början av år 2012 stöder överföringen av integreringsuppgifterna och de personer som sköter dem från inrikesministeriet till arbets- och näringsministeriets förutsättningarna för att styra integreringsåtgärderna ur arbetskraftspolitikens synvinkel. Överföringen av integreringsuppgifterna ändrade också på NTM-centralernas styrningsansvar, vilket för sin del kan minska på de koordineringsproblem som varit förenade med den parallella styrningen av migrationsärendena.

En målsättning för åtgärdsprogrammet för den arbetsrelaterade invandringen var att systemet för arbetstagarnas uppehållstillstånd bör vara enkelt och smidigt, men samtidigt fungerande från övervakningens synpunkt. Det i utlänningslagen föreskrivna förfarandet med uppehållstillstånd är alltså komplicerat och förenat med brister, som ökar på myndigheternas arbetsmängd och gör tillståndsprocessen långsammare. I fråga om processen för arbetstagarnas uppehållstillstånd är ett problem också, att en ansökan kan anhängiggöras bristfällig, vilket kan leda till en långvarig besvärprocess. I fråga om författningarna om rätten att utföra arbete är de oklara definitioner som gäller för specialgrupper ett problem. Att lägga bristerna till rätta skulle klargöra och försnabba processen samt effektivera användningen av statens medel.

1 Johdanto

Työvoiman tarjonnan on ennakoitu vähenevän merkittävästi jo lähivuosi-na, kun sodan jälkeen syntyneet suuret ikäluokat saavuttavat eläkeiän. Yhdeksi keinoksi hidastaa työvoiman tarjonnan vähenemistä on esitetty työurien pidentämistä. Työperäisen maahanmuuton edistäminen on tuotu esiin yhtenä keinona vastata työvoiman tarjonnan vähenemiseen. Tarjonnan turvaamisessa pidetään tärkeänä keinona myös työvoimaresurssien tehokkaampaa hyödyntämistä. Näitä resursseja ovat työmarkkinoille ensi kertaa tulevat nuoret, työttömät ja työvoiman ulkopuolella olevat työikäiset.

Maahanmuutto on lisääntynyt merkittävästi 2000-luvulla.¹ Yleisimpiä Suomeen muuton syitä ovat olleet muutto perhesiteiden perusteella ja ns. vapaa liikkuvuus². Vain alle kymmenesosan maahanmuutosta arvioidaan olevan työperäistä³. Suomen työmarkkinoilla arvioidaan olevan ainakin 130 000–140 000 ulkomaalaistaustaista työntekijää. Määrän luotettavaa arviointia vaikeuttaa tilapäisen ja liikkuvan työvoiman puutteellinen rekisteröinti.⁴

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen tavoitteena oli aktiivinen, kokonaisvaltainen ja johdonmukainen maahanmuuttopolitiikka. Hallituksen ohjelmaan sisältyi vuonna 2006 laaditun maahanmuuttopoliittisen ohjelman toteutus ja työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelman valmistelu. Pääministeri Mari Kiviniemen hallituksen tavoitteena oli jatkaa Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman toteuttamista⁵.

Valtioneuvoston periaatepäätöksenä hyväksyttiin marraskuussa 2009 työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelma vuosille 2009–2011⁶. Ohjelman mukaan työvoiman maahanmuuttoa edistävien toimenpiteiden tavoitteena oli turvata työvoiman saatavuus ulkomailta silloin, kun koti-

¹ Rapo 2011a.

² Vapaalla liikkuvuudella tarkoitetaan EU:n sisällä tapahtuvaa muuttoa.

³ Tammilehto & Koskinen 2010, s. 2; Lith 2008, s. 2; Lith 2010b, 26; OECD 2008, s. 241. OECD:n (2011, s. 279) mukaan vuonna 2008 osuus oli poikkeuksellisesti noin 15 prosenttia, mutta vuonna 2009 se oli jälleen alle 10 prosenttia (8,8 %).

⁴ Sisäasiainministeriö 2010, s. 10; Ruotsalainen 2012; Ruotsalainen & Myrskylä 2011.

⁵ Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle 22.10.2010 nimitetyn Mari Kiviniemen hallituksen ohjelmasta.

⁶ Ks. sisäasiainministeriö 2009a.

maasta ei ole työntekijöitä saatavissa. Syksyllä 2008 alkaneen taloudellisen taantuman myötä tarve työvoiman rekrytointiin ulkomailta vähentyi oleellisesti.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen maahanmuuttopolitiikan linjauksena on tukea suvaitsevan, turvallisen ja moniarvoisen Suomen rakentamista sekä lisätä kansainvälistä kilpailukykyä. Hallitus aikoo turvata hallitut työmarkkinat sekä yhtäläiset oikeudet työntekijöille kansainvälistyvillä ja avoimilla työmarkkinoilla. Työperäiseen maahanmuuttoon liittyen hallitus linjasi säilytettäväksi työvoiman saatavuusharkinnan ja esittää työmarkkinoiden valvonnan tehostamista.⁷

Yksi tärkeimmistä finanssipolitiikan tavoitteista on varmistaa julkisen talouden kestävyys. Taantuman ja julkisen talouden nopean velkaantumisen vuoksi Suomen julkiseen talouteen muodostuneen kestävyysvajeen korjaaminen edellyttää muiden toimien ohella työllisyysasteen⁸ nostamista.

Työperäinen maahanmuutto on nähty pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa yhtenä keinona vähentää kestävyysvajetta. Ohjelman mukaan kestävyysvajetta vähennetään siten, että lisätään sekä tuottavuutta yksityisessä ja julkisessa taloudessa että syntyvyyttä ja aitoon työvoimatarpeeseen perustuvaa työperäistä maahanmuuttoa.

Työperäisen maahanmuuton tarkastus on osa työllisyyden hoitoa koskevaa tarkastusteemaa⁹. Tarkastus kohdistui työperäisen maahanmuuton edistämisen tietoperustaan, hallinnon edistämiseksi asetettiin tavoitteisiin sekä toteutuneisiin toimenpiteisiin. Tarkastuksessa arvioitiin työperäisen maahanmuuton merkitystä myös työllisyyspolitiikan näkökulmasta. Työperäisen maahanmuuton edistämispolitiikalla on pyritty kasvattamaan työllisten osuutta väestöstä.¹⁰ Työperäisen maahanmuuton merkitys valtiontalouden kannalta on pitkälle välillinen ja vaikea erottaa maahanmuuton kokonaisvaikutuksista.

Koska tarkastus kohdistui työperäiseen maahanmuuttoon, siinä ei otettu kantaa maahanmuuttoon kokonaisuutena. Tarkastus kohdistettiin pääasiassa pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen (2007–2011) hallitusohjelman sekä rakennerahastokauden 2007–2013 mukaisiin toimenpiteisiin.

⁷ Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011.

⁸ Työllisyysaste on työllisten prosenttiosuus työikäisestä väestöstä. Virallinen työllisyysaste lasketaan 15–64-vuotiaiden työllisten prosenttiosuutena samanikäisestä väestöstä (www.findikaattori.fi).

⁹ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2009.

¹⁰ Ks. Tuomaala & Torvi 2008, s. 2.

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

2.1.1 Työperäisen maahanmuuton käsite

Tarkastuksessa työperäisellä maahanmuutolla tarkoitetaan ensisijaisesti pysyväluonteisesti työn perässä Suomen työmarkkinoille ulkomailta tulevaa, työllisyyttä ja työvoiman tarjontaa kasvattavaa työvoimaa. Vaikka työperäinen maahanmuutto on tarkastuksen näkökulmasta laaja käsite, muodostaa se vain pienen osan koko maahanmuutosta.

Kotoutumislain mukaan maahanmuuttajalla tarkoitetaan¹¹ sellaista Suomeen muuttanutta henkilöä, joka oleskelee maassa muuta kuin matkailua tai siihen verrattavaa lyhytaikaista oleskelua varten myönnetyllä luvalla tai jonka oleskeluoikeus on rekisteröity taikka jolle on myönnetty oleskelukortti. Kyseessä on siten yleiskäsite, jolla tarkoitetaan maasta toiseen muuttavaa henkilöä, ja se koskee kaikkia eri perustein muuttavia henkilöitä.

Maahanmuuton kehittämistoiminnassa huomioidaan työvoiman tarve, maahan tulevien ja maassa olevien ulkomaalaisten kotouttaminen, EU:n yhteinen turvapaikkapolitiikka, kansainvälisen muuttoliikkeen eri ulottuvuudet, laittoman maahanmuuton torjunta, ihmiskaupan torjunta sekä hyvien etnisten suhteiden edistäminen¹². Maahanmuuttajien kotouttamisessa¹³ otetaan huomioon erilaiset maahantulon perusteet, maahanmuuttajaryhmät ja kotoutumisen¹⁴ lähtökohdat. Yksi peruste maahantulolle on työ.

Työperäistä maahanmuuttoa voidaan käsitellä sekä oikeudellisesta että taloudellisesta näkökulmasta. Työperäistä maahanmuuttoa on elinkeinon

¹¹ Laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) 3 §.

¹² www.intermin.fi.

¹³ Kotouttaminen tarkoittaa viranomaisten järjestämiä kotoutumista edistäviä ja tukevia toimenpiteitä, voimavaroja ja palveluja sekä maahanmuuttajien tarpeiden huomioon ottamista muita yhteiskunnan palveluja ja toimenpiteitä suunniteltaessa ja järjestettäessä.

¹⁴ Kotoutuminen on vakiintunut käsitteenä käyttöön kotouttamislain (493/1999) myötä. Kotoutumisella tarkoitetaan maahanmuuttajan yksilöllistä kehitystä tavoitteena osallistua työelämään ja yhteiskunnan toimintaan samalla omaa kielitään ja kulttuuriaan säilyttäen. Kotoutuminen on koettu paremmaksi termiksi kuin kotouttaminen, johon liittyy pakkoa koskevia toimenpiteitä tai merkityksiä.

harjoittamista tai ansiotyötä varten tapahtuva maahanmuutto. Taloudellisella määritelmällä täydennettynä vastaanottajamaan työvoiman tarjontaa kasvattava maahanmuutto on työperäistä maahanmuuttoa¹⁵.

Pysyväisluonteista muuttoa työn takia toiseen maahan kutsutaan yleisesti työperäiseksi maahanmuutoksi. Toistaiseksi työperäinen maahanmuutto Suomeen on ollut verrattain vähäistä. Asiantuntijoiden mukaan työperäinen muutto on ollut vain 5–10 prosentin luokkaa maahanmuutosta¹⁶, sillä useimmiten Suomeen muutetaan perhesyiden, paluumuuton (ruotsinsuomalaiset, inkeriläiset) tai pakolaisuuden vuoksi.¹⁷

EU-yhteyksissä työvoiman maahanmuutolla viitataan yleensä vain muuttoon EU-alueen ulkopuolelta. Suomessa työperäisellä maahanmuutolla tarkoitetaan usein sekä EU:n ulkopuolelta tapahtuvaa että EU:n sisäistä työvoiman muuttoa¹⁸.

Pysyväisluonteisesti maahan työn perässä muuttavat ulkomaalaiset erotetaan käsitteellisesti Suomessa eripituisilla komennuksilla olevista ulkomaalaisista työntekijöistä.¹⁹ Suomessa työskentelee vakinaisesti maahan muuttaneiden lisäksi tilapäisesti tai määräajaksi ulkomailta lähetettyjä tai vuokrattuja työntekijöitä, jotka eivät kuulu maan väestöön ja joita ei lueta mukaan työvoimaan.²⁰ Käsitteellisestä näkökulmasta tilapäisen työvoiman käyttö ei siis kuulu työperäiseen maahanmuuttoon. Tilapäisen ulkomaisen työvoiman käyttöä ei ole kuitenkaan kokonaan rajattu tarkastuksen ulkopuolelle, vaan se on otettu huomioon käsiteltäessä esimerkiksi ulkomaisen työvoiman käytön valvontaa.

EU-kansalaisilla²¹ ja heidän perheenjäsenillään on EY-perustamissopimuksen²² mukainen oikeus liikkua vapaasti unionin alueella (vapaasta liikkuvuudesta tarkemmin jäljempänä luvussa 2.1.3). Suomessa on tavoitteena edistää myös ulkomaille muuttaneiden suomalaisten pa-

¹⁵ Ks. *Uudenmaan liitto 2009*, s. 7.

¹⁶ Poikkeuksena oli vuosi 2008, jolloin työperäisen maahanmuuton osuus oli noin 15 prosenttia (ks. *OECD 2011*, s. 279).

¹⁷ *Lith 2008*, s. 2 ja *Lith 2010b*, s. 26.

¹⁸ Tältä osin on huomioitava, että EU:n alueella tapahtuvasta työvoiman liikkuvuudesta ei EU-yhteydessä käytetä termiä maahanmuutto (*immigration*).

¹⁹ Ks. *Lith 2010b*, s. 26.

²⁰ *Myrskylä 2010*.

²¹ EU-kansalaisiin rinnastetaan Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalaiset.

²² Lissabonin sopimuksen voimaantulosta (1.12.2009) alkaen Euroopan yhteisön perustamissopimuksen nimi on korvattu nimellä *Sopimus Euroopan unionin toiminnasta* (Lissabonin sopimuksen 2 artiklan 1 kohta).

luumuuttoa kotimaahan samoin kuin ulkomaalaisten opiskelijoiden työllistymistä Suomen työmarkkinoille valmistumisensa jälkeen.²³

Tässä tarkastuksessa, hallinnon dokumenteissa ja alan kirjallisuudessa käytetään rinnakkain käsitteitä työperäinen maahanmuutto ja työperusteinen maahanmuutto. Lisäksi näiden käsitteiden rinnalla käytetään käsitettä työvoiman maahanmuutto, joka kuvaa samaa ilmiötä.²⁴ Työperusteisen maahanmuuton käsitteisiin liittyy myös työvoiman lähtömaihin liittyviä rajaavia tekijöitä²⁵. Käsitteiden käyttö vaihtelee asiayhteyden mukaan, eikä se ole kovin vakiintunutta.

Työvoiman maahanmuuton yhteydessä puhutaan joskus myös työmarkkinoiden kansainvälistymisestä, mutta se on työperusteista maahanmuuttoa laajempi ilmiö ja käsite. Työmarkkinoiden kansainvälistymisellä tarkoitetaan muutosta, jossa muun muassa työmarkkinoita ohjaavat lait ja säädökset sekä työvoiman liikkuvuutta edistävät palvelut uudistuvat siten, että kansalliset rajat eivät enää merkittävästi vaikeuta työvoiman liikkuvuutta. Keskeistä on myös työnantajien valmistautuminen ulkomaisen työvoiman rekrytointiin.²⁶

Työmarkkinoiden kuvauksessa (ks. kuvio 1) väestö voidaan jakaa työvoimaan kuuluviin ja työvoimaan kuulumattomiin. Työvoimaan kuuluvat voidaan jakaa työllisiin ja työttömiin. Maahanmuutto sinänsä ei nosta työllisyysastetta, koska osa maahan muuttaneista on työttöminä tai ei kuulu lainkaan työvoimaan. Työperusteisessa maahanmuutossa, kuten Suomen työmarkkinoilla muutenkin, on pyritty kasvattamaan työllisten osuutta väestöstä. Työllisyysasteen parantamisessa on kiinnitettävä huomiota työllisten, työttömien ja työvoiman ulkopuolella olevien ryhmien välisiin virtoihin.²⁷ Tarkastuksessa otettiin huomioon myös ne toimet, joilla pyritään lisäämään työvoiman tarjontaa ja edistämään maassa jo olevien maahanmuuttajien työllistymistä kotouttamisen avulla.

Kuviossa 1 on esitetty työmarkkinoiden peruskomponentit määrällisesti vuonna 2010 sekä maahanmuuton potentiaalinen suuntautuminen eri ryhmiin ja virrat ryhmien välillä. Työvoimasta on esitetty kokonaismäärä. Työllisistä, työttömistä ja työvoimaan kuulumattomista on esitetty määrät ja suhteelliset osuudet kansalaisuuden perusteella. Vihreät nuolet kuvaavat

²³ www.intermin.fi.

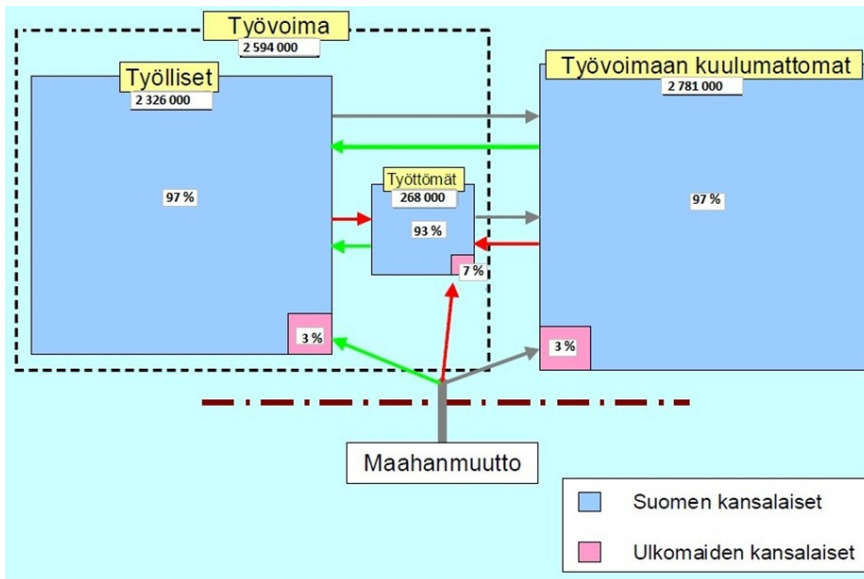
²⁴ Ks. Huttunen & Äärilä (toim.) 2010, s. 9.

²⁵ Haastattelut sisäasianministeriössä sekä työ- ja elinkeinoministeriössä (26.8.2011).

²⁶ Raunio ym. 2009, s. 11.

²⁷ Ks. Tuomaala & Torvi 2008, s. 2.

työmarkkinatavoitteiden kannalta positiivisia virtoja ja punaiset negatiivisia.²⁸



KUVIO 1. Väestön pääasiallinen toiminta kansalaisuuden mukaan vuonna 2010 sekä maahanmuutto työmarkkinoiden näkökulmasta (lähde: Tilastokeskus, työssäkäyntitilasto; Tuomaala & Torvi 2008).

2.1.2 Työperäisen maahanmuuton edistämistavoite

Suomessa työvoiman maahanmuuton tavoitteen asetannassa ja tavoitteiden edistämässä huomioidaan työvoiman tarpeen lisäksi väestökehitys sekä työvoiman lähtömaiden tilanne. Sisäasiainministeriön mukaan lähtökohtana tulee olla kohdennettu, vastuullinen ja eettisiä periaatteita noudattava rekrytointi, jonka tavoitteena on turvata työvoiman saanti ulkomailta silloin, kun työvoimaa ei kotimaasta eikä Euroopan unionin alueelta löydy.²⁹ Myös työ- ja elinkeinoministeriön tulevaisuuskatsauksessa³⁰ yhtenä tavoitteena on vahvistaa kansainvälistä työnvälitystä EU/ETA-alueen ulkopuolisiin rekrytointeihin.

²⁸ Kuvion 1 tiedot on päivitetty Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston vuoden 2010 tietojen mukaisiksi.

²⁹ www.intermin.fi; sisäasiainministeriö 2008a, s. 12.

³⁰ Työ- ja elinkeinoministeriö 2010a, s. 10.

Sisäasiainministeriön asettaman selvitysmiehen raportin mukaan pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma käynnisti uuden kehitysvaiheen Suomen maahanmuuttopolitiikassa. Hallitusohjelma nosti työperäisen maahanmuuton ja sitä kiinteästi tukevan kotouttamisen osaksi työvoima- ja elinkeinopolitiikkaa.³¹ Työperäisen maahanmuuton edistämistavoitteet on esitetty työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelmassa.³² Toimenpideohjelmaa edelsi valtioneuvoston periaatepäätöksenä annettu hallituksen maahanmuuttoliittinen ohjelma³³, joka valmisteltiin jo pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen aikana.

Työperusteinen maahanmuutto sisältyi myös vuonna 2006 hyväksytyyn suurten kaupunkiseutujen politiikkakokonaisuuteen. Työperäisen maahanmuuton edistäminen oli yksi kyseisen politiikkakokonaisuuden toimeenpanosuunnitelman viidestä hankekokonaisuudesta.³⁴

Suurten kaupunkiseutujen politiikkakokonaisuuden toimeenpanossa (vuosina 2006–2010) katsottiin, että työperusteisen maahanmuuton kasvu voisi tukea alueiden elinvoiman ja kilpailukyvyn säilyttämistä. Tästä syystä maahanmuuttopolitiikassa oli tarpeen korostaa työperusteisen maahanmuuton edistämistä. Työperäisen maahanmuuton lisäämisen tavoitteena oli korvata työmarkkinoilta poistuvaa työvoimaa, vahvistaa osaamisohjaa ja siten turvata talouskasvun edellytyksiä.³⁵

Työperusteisen maahanmuuton lisäämisen toimeenpanossa nähtiin tärkeäksi myös kotoutuminen ja sen tukeminen. Tavoitteeksi asetettiin luoda kotouttamisjärjestelmän rinnalle opastusjärjestelmä edistämään ulkomaa-laisen selviytymistä työelämässä ja yhteiskunnassa Suomessa oleskelun aikana.³⁶

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa ennakoitiin, että väestön ikääntyminen johtaa jo vaalikaudella 2007–11 työikäisen väestön määrän vähenemiseen. Tämän vuoksi hallitusohjelmassa katsottiin tärkeäksi kohdentaa työvoimaa tehokkaasti, vähentää rakennetyöttömyyttä, saada nuoret aikaisemmin työelämään ja myöhentää eläkkeelle siirtymistä. Lisäksi hallitusohjelman tavoitteena oli helpottaa ja lisätä työperäistä maahanmuuttoa niiden osaamiskapeikkojen täyttämiseen, joihin kotimai-

³¹ *Sisäasiainministeriö 2008c, s. 7.*

³² *Sisäasiainministeriö 2009a.*

³³ *Hallituksen maahanmuuttoliittinen ohjelma. Valtioneuvoston periaatepäätös 19.10.2006.*

³⁴ *Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011b, s. 34–35.*

³⁵ *Sisäasiainministeriö 2006, s. 35.*

³⁶ *Sisäasiainministeriö 2006, s. 35–36.*

nen työvoima ei riitä. Hallitusohjelmassa oli myös kirjaus, jonka mukaan työvoiman saatavuusharkinnasta³⁷ luovuttaisiin asteittain.³⁸

Työperäisen maahanmuuton tarve kuitenkin väheni ja edistämistoimia alettiin supistaa vuonna 2008 alkaneen taantuman seurauksena. Myös työvoiman saatavuusharkinnasta luopuminen ja työntekijän oleskelulupamennettelyjen uudistaminen raukesivat vuoden 2011 eduskuntavaalien alla.³⁹

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa työperäisen maahanmuuton edistäminen on mainittu, mutta maahanmuuttoon liittyen ohjelmassa painotetaan työperäisen maahanmuuton lisäämisen sijasta toimia, joilla pyritään parantamaan työmarkkinoiden toimivuutta ja tehostamaan niiden valvontaa. Ohjelman mukaan julkisen talouden kestävyuden kannalta ratkaisevaa on se, että mahdollisimman moni työkäinen on työssä. Työuria pyritään pidentämään alusta, keskeltä ja lopusta. Kestävyysvajetta vähennetään myös siten, että lisätään sekä tuottavuutta yksityisessä ja julkisessa taloudessa että syntyvyyttä ja aitoon työvoimatarpeeseen perustuvaa työperäistä maahanmuuttoa.⁴⁰

Hallitusohjelman mukaan alkaneella hallituskaudella arvioidaan myös kotouttamisen hallinnon toimivuus, rakenne ja kehittämistarpeet. Lisäksi maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategia päivitetään. Hallitusohjelman mukaan tavoitteena on turvata hallitut työmarkkinat sekä yhtäläiset oikeudet työntekijöille kansainvälistyvillä työmarkkinoilla. Hallitus pyrkii myös maahanmuuttajien työllisyysasteen nostamiseen ja työttömyyden puolittamiseen sekä vaikuttavampaan kotouttamispolitiikkaan, turvapaikkahakemusten nopeampaan käsittelyyn ja tehokkaaseen syrjinnän torjumiseen.

Hallitusohjelman mukaan nykyinen työvoiman saatavuusharkinta säilytetään ja työmarkkinoiden valvontaa tehostetaan. Ohjelman mukaan maassa olevan ulkomaisen työvoiman määrä sekä työvoiman tuleva tarve arvioidaan ja kehitetään rekrytoinnin pelisääntöjä jatkossa toimialakohtaisesti valtiiovallan sekä työmarkkina- ja yrittäjäjärjestöjen yhteisissä neuvotteluissa. Ulkomaisen työvoiman käyttöä koskevan sääntelyn toimivuus-

³⁷ *Työvoiman saatavuusharkinnassa huomioidaan sekä alueelliset linjaukset työvoiman saatavuudesta eri ammatti- ja toimialoilla että valtakunnallinen linjaus. Alueellisen linjauksen mukaisesti työvoiman saatavuutta tuetaan alueen työmarkkinoiden erityispiirteet huomioon ottaen. HE 269/2009 vp. mukaan saatavuusharkinta koskee 25–30 prosenttia ulkomaalaisten Suomessa tekemästä työstä.*

³⁸ *Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007.*

³⁹ *Haastattelut sisäasianministeriössä sekä työ- ja elinkeinoministeriössä (26.8.2011).*

⁴⁰ *Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011.*

desta tehdään myös kokonaisarvio, jossa arvioidaan nykyjärjestelmän puutteet. Selvityksen pohjalta valmistellaan EU:n lainsäädännön mahdollistamissa rajoissa työnantajien velvollisuus ennen työntekijän lähettämistä tehdä Suomen viranomaiselle ilmoitus lähetetyistä työntekijöistä sekä Suomessa toimivien ulkomaisten työnantajien velvollisuus rekisteröityä Suomeen.⁴¹

2.1.3 Säädösperusta

Maahanmuuttoon liittyviä keskeisiä kansallisia säädöksiä ovat

- ulkomaalaislaki (301/2004)
- kansalaisuuslaki (359/2003)
- valtioneuvoston asetus kansalaisuudesta (799/2004)
- laki ulkomaalaisrekisteristä (1270/1997)
- laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010)⁴²
- laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (493/1999)
- asetus maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (511/1999)
- laki Maahanmuuttovirastosta (156/1995)
- valtioneuvoston asetus Maahanmuuttovirastosta (193/2002)
- yhdenvertaisuuslaki (21/2004)
- laki vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta (660/2001).

Euroopan unionin kansalaisuus antaa jokaiselle unionin kansalaiselle henkilökohtaisen perusoikeuden liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella perustamissopimuksessa asetettujen rajoitusten ja ehtojen mukaisesti. Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä vapaasta liikkuvuudesta on säädetty vuonna 2004 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2004/38/EY. Direktiivi täydentää vapaata liikkuvuutta koskevaa neuvoston asetusta (ETY) N:o 1612/68⁴³ erityisesti perheen yh-

⁴¹ Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011.

⁴² Lailla kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta (1251/2011) on muutettu muun muassa työ- ja elinkeinoministeriön tehtäviä.

⁴³ Neuvoston asetus (ETY) N:o 1612/68 työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella sisältää myös määräyksiä työntekijöiden yhdenvertaisesta kohtelusta. Asetuksessa annetaan jokaiselle jäsenvaltion kansalaiselle oikeus ryhtyä palkattuun työhön ja toimia siinä toisen jäsenvaltion alueella kyseisen valtion kansalaisten työntekoa koskevan lainsäädännön mukaisesti. Asetuksessa kielle-

distämistilanteissa. Direktiiviä sovelletaan kaikkiin niihin unionin kansalaisiin, jotka siirtyvät toiseen jäsenvaltioon tai oleskelevat toisessa jäsenvaltiossa kuin siinä, jonka kansalaisia he ovat, sekä heidän perheenjäseniinsä, jotka tulevat heidän mukanaan tai seuraavat heitä myöhemmin. Direktiivi on pantu Suomessa täytäntöön huhtikuussa 2007 voimaan tullella ulkomaalaislain (301/2004) muutoksella (360/2007)⁴⁴.

Laki kotoutumisen edistamisestä (1386/2010) tuli voimaan 1.9.2011. Lain soveltamisalaa laajennettiin koskemaan kaikkia niitä henkilöitä, joilla on ulkomaalaislaissa tarkoitettu voimassa oleva oleskelulupa Suomessa tai joiden oleskelu on rekisteröity tai joille on myönnetty oleskelulupakortti ulkomaalaislain mukaisesti. Soveltamisalan laajentaminen tuli koskemaan siten myös ulkomaalaisia työntekijöitä ja heidän perheenjäseniään. Aikaisemman lain (493/1999) lähtökohtana olivat pakolaisuus tai muut humanitaariset syyt, ja painotuksena oli humanitaarisin perustein maahanmuuttaneiden kotoutumisen edistäminen. Uudella kotoutumislaila pyrittiin vastaamaan maahanmuutossa tapahtuneisiin muutoksiin, sillä 2000-luvulla perhesideperusteinen ja työperusteinen maahanmuutto olivat kasvaneet suhteessa humanitaariseen maahanmuuttoon.⁴⁵

Maahan tulleiden henkilöiden perusoikeuksia on pyritty turvaamaan sekä kansallisella lainsäädännöllä että kansainvälisin sopimuksin. Suomea sitoviin kansainvälisoikeudellisiin ihmisoikeussopimuksiin kuuluvat muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimus, Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (ESP, 1996) ja Euroopan unionin perusoikeuskirja vuodelta 2000.

Valtaosa perusoikeuksista koskee kaikkia Suomen oikeuden soveltamisalan piirissä olevia henkilöitä: Suomen kansalaisten lisäksi myös vieraiden valtioiden kansalaisia ja kansalaisuudettomia. Perusoikeuden luonteesta riippuu, miten laaja sen turvan henkilöllinen ulottuvuus on ja minkälaiset rajoitukset ovat sallittuja. Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon kuuluu myös maassa tilapäisesti oleskeleville henkilöille.

tään jäsenvaltioiden kansalaisten työ- ja palvelussuhteen ehtoihin liittyvä syrjintä kansalaisuuden perusteella toisen jäsenvaltion alueella muun muassa palkkaus- ja irtisanomiskysymyksissä. Asetus turvaa myös sosiaalisiin etuihin liittyvät oikeudet ja velvollisuudet yhdenvertaisesti niin kauan kuin henkilö asuu jäsenvaltion alueella. Se ei kuitenkaan kaikissa tilanteissa turvaa oikeuksien säilymistä tai uusien oikeuksien syntymistä, kun henkilö muuttaa maasta toiseen.

⁴⁴ *Ulkomaalaislain 159 §:n mukaan unionin kansalaisen oleskellessa Suomessa yli kolme kuukautta hänen on rekisteröitävä oleskelunsa. Rekisteröintihakemus jätetään asuinpaikan poliisilaitokselle kolmen kuukauden kuluessa maahantulopäivästä.*

⁴⁵ *HE 185/2010 vp. Yleisperustelut.*

Perustoimeentuloturvan saamiseksi voidaan edellyttää laillista maassa asumista, kun taas oikeus ihmisarvoisen elämän turvaavaan välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on turvattava myös maassa laittomasti oleskeleville henkilöille.⁴⁶

Suomen perustuslain (731/1999) 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tarkemmin yhdenvertaisuudesta säädetään yhdenvertaisuuslaissa. Yhdenvertaisuus on perusoikeus, ja se tarkoittaa, että kaikilla ihmisillä tulee olla yhdenvertaiset mahdollisuudet kouluttautua, tehdä töitä ja saada erilaisia palveluja. Yhdenvertaisuuslain (6 §) mukaan ketään ei saa syrjiä iän, etnisen tai kansallisen alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuuslakia ei sovelleta koulutuksen tavoitteisiin, sisältöön eikä koulutusjärjestelmään. Yhdenvertaisuuslakia ei myöskään sovelleta, kun sovelletaan ulkomaalaisten maahantuloa ja maassa oleskelua koskevia säännöksiä, eikä ulkomaalaisten asettamiseen erilaiseen asemaan heidän lakiin perustuvasta oikeusasemastaan aiheutuvasta syystä.

Suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän keskeinen piirre on sen universalisuus. Oikeutta sosiaaliturvaan ei ole rajoitettu henkilön kansalaisuuden perusteella, vaan kaikilla Suomessa vakinaisesti asuvilla⁴⁷ henkilöillä on oikeus saada määrättyjä sosiaalietuuksia ja -palveluita. Maahanmuuttajan oikeus suomalaiseen sosiaaliturvaan riippuu paitsi Suomessa oleskelun kestosta ja oleskelun perusteesta myös siitä, mistä maasta henkilö Suomeen muuttaa.⁴⁸

Ulkomaista työvoimaa koskevat säännökset voidaan jakaa⁴⁹

- oleskelu- ja työnteko-oikeutta koskeviin
- työntekijään sovellettavia työehtoja ja työolosuhteita koskeviin
- työntekijän sosiaaliturvaa koskeviin
- työntekijän ja hänen työnantajansa verotusta ja verotusmenettelyä koskeviin.

Säännökset voivat koskea joko

- työskentelyoikeuden, työehtojen, sosiaaliturvan taikka verotuksen aineellista sisältöä tai
- menettelytapoja, joiden tarkoituksena on varmistaa edellä mainitun aineellisen sisällön toteutuminen.⁵⁰

⁴⁶ Tammilehto & Koskinen 2010, s. 7.

⁴⁷ Joidenkin etuuksien osalta myös maassa oleskeleville henkilöille.

⁴⁸ Tammilehto & Koskinen 2010, s. 3.

⁴⁹ Hirvonen 2012, s. 16.

Ulkomaalaisten oikeudesta tehdä työtä on säädetty ulkomaalaislain 5. luvussa. Ulkomaalaisella on oikeus tehdä työtä työntekijän tai elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan perusteella. Näiden oleskelulupien myöntäminen perustuu harkintaan. Työn tekeminen on tietyin edellytyksin mahdollista myös ilman työntekijän oleskelulupaa⁵¹. Työnteon perusteella oleskeluluvan saaneiden lisäksi oikeus tehdä työtä on myös useilla muilla perusteilla oleskeluluvan saaneilla.

2.1.4 Määrärahat

Työperäisen maahanmuuton merkitys valtiontalouden kannalta on pitkälle välillinen. Väestön ikääntyminen vaikuttaa talouden kehittymiseen siten, että aluksi se hidastaa työvoiman kasvua ja lopulta vähentää potentiaalista työvoiman määrää⁵². Maahanmuutto on yksi tekijä, jolla voidaan turvata työvoiman tarjontaa ja vaikuttaa pitkän aikavälin kestävyysvajeeseen. Työvoiman määrä riippuu kuitenkin työikäisten lukumäärän lisäksi heidän osallistumisestaan työmarkkinoille⁵³. Maahanmuuton vaikutuksia julkiseen talouteen tarkastellaan lähemmin luvussa 3.1.

Seuraavassa on esitetty niitä talousarviomäärärahoja, joihin sisältyy työperäiseen maahanmuuttoon kohdistettavia määrärahoja. Lisäksi on esitetty niitä Euroopan sosiaalirahaston (ESR) kehittämissuunnitelmien määrärahoja, joilla tuetaan työperusteista maahanmuuttoa ja joilla pyritään turvaamaan työvoiman saatavuutta tulevaisuudessa sekä kehittämään maahanmuuton alkuvaiheen ohjausta ja neuvontaa.

Talousarviomäärärahat

Maahanmuuttohallinnon määrärahat sisältyivät vuonna 2011 sisäasiainministeriön hallinnonalan momenteille 26.01 (Hallinto) ja 26.40 (Maahanmuutto). Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaisesti vuoden 2012 talousarviossa kotouttamiseen varatut määrärahat siirrettiin sisäasiainministeriöstä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan pääluokkaan 32.70 (Kotouttaminen)⁵⁴.

⁵⁰ Hirvonen 2012, s. 16.

⁵¹ Edellytyksistä on säädetty ulkomaalaislain 5. luvussa.

⁵² Ks. Ratinen 2008.

⁵³ ETLA 2011, s. 15.

⁵⁴ Lisäksi hallituksen esityksessä 73/2011 vp. esitettiin, että sisäasiainministeriön toimintamenoista 26.01.01 siirretään työ- ja elinkeinoministeriön toimintameno-

Vuoden 2011 talousarviossa Maahanmuuttoviraston toimintamomentille (26.40.01) myönnettiin 18,6 miljoonaa euroa. Vuoden 2012 talousarviossa hallituksen esityksen mukainen (HE 59/2011 vp.) määräraha oli 18,4 miljoonaa euroa eli hieman pienempi kuin vuoden 2011 määräraha⁵⁵.

Maahanmuuttajien kotouttamiseen ja koulutustoimenpiteisiin on panostettu eri momenteilta. Esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla aikuiskoulutuksen kehittämisen määrärahoja (momentti 29.30.21) käytetään myös maahanmuuttajien koulutuksessa, työelämässä ja kansalaisuuden saamisessa tarvittavan kielitaidon hankkimisessa ja osoittamisessa, mutta määrärahan kohdistumista kotouttamiskoulutukseen ei voi eritellä. Osa määrärahan käytöstä on osoitettu opetus- ja kulttuuriministeriön rahoitusosuutena Osallisena Suomessa -hankkeen tukemiseen⁵⁶.

Vuosina 2011 ja 2012 momentin 32.30.51 (Työllistämisen-, koulutus- ja erityistoimet) työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen määrärahasta on talousarvioissa arvioitu käytettävän maahanmuuttajien kotoutumiskoulutukseen 34 miljoonaa euroa⁵⁷.

Vuoden 2011 talousarviossa maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edistämiseen myönnettiin 1,4 miljoonaa euroa (momentti 26.40.03) ja paluumuuttajien muuttovalmennukseen 0,9 miljoonaa euroa (momentti 26.40.20).

Vuoden 2012 talousarviossa hallituksen esityksen mukainen (HE 59/2011 vp.) määräraha kotoutumisen ja työllistymisen edistämiseen (momentti 32.70.03) oli 0,7 miljoonaa⁵⁸ euroa eli 50 prosenttia edellisen

hin momentille 32.01.01 yhteensä 585 000 euroa, josta palkkausmenojen osuus on 545 000 euroa ja muiden toimintamenojen osuus on 40 000 euroa.

⁵⁵ *Valtiovarainministeriön ehdotuksessa vuoden 2012 talousarvioksi määrärahaa esitettiin supistettavaksi 15,7 miljoonaan euroon. Määrärahaesitys vastasi myös sisäasiainministeriön ehdotusta vuoden 2012 määrärahaksi. Hallitus puolestaan esitti (HE 59/2011 vp.) valtiovarainministeriön ehdotukseen 2,7 miljoonan euron lisärahoitusta Maahanmuuttovirastolle turvapaikka- ja perheenyhdistämishakemusten käsittelyyn.*

⁵⁶ *Ks. valtiontalousarvio 2012, momentin 29.30.21 selvitysosa.*

⁵⁷ *Työ- ja elinkeinoministeriön talousarvioehdotuksessa vuodelle 2012 ja valtiovarainministeriön ehdotuksessa vuoden 2012 talousarvioksi momentin 32.30.51 määrärahan arvioitu käyttö maahanmuuttajien kotoutumiskoulutukseen oli 40 miljoonaa euroa.*

⁵⁸ *Työ- ja elinkeinoministeriön talousarvioehdotuksessa vuodelle 2012 maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edistämiseen (momentti 32.70.03) esitettiin korotusta 3,7 miljoonaan euroon, mutta valtiovarainministeriön ehdotuksessa se oli muutettu 0,7 miljoonaksi euroksi.*

vuoden määrärahaa vähemmän⁵⁹. Paluumuuttajien muuttovalmennuksen (momentti 26.40.20) määrärahaesitys oli vuoden 2011 määrärahan suuruisen eli 0,9 miljoonaa euroa⁶⁰.

Vuonna 2011 maahanmuutosta aiheutuvien kustannusten korvauksiin kunnille myönnettiin 102,1 miljoonaa euroa (momentti 26.40.30) sekä pakolaisten ja turvapaikan hakijoiden vastaanottoon 86,3 miljoonaa euroa (momentti 26.40.63).

Vuoden 2012 talousarviossa hallituksen esityksen mukainen (HE 59/2011 vp.) määräraha valtion korvauksiin kunnille (momentti 32.70.30⁶¹) oli 112,3 miljoonaa euroa eli hieman vuoden 2011 määrärahaa enemmän⁶². Pakolaisten ja turvapaikan hakijoiden vastaanoton (momentti 26.40.63) määrärahaa hallitus esitti puolestaan supistettavaksi 63,6 miljoonaan euroon⁶³.

Yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskeva yleisohjelma koostuu neljästä rahastosta: Euroopan pakolaisrahasto, paluurahasto, ulko-rajarahasto ja kotouttamisrahasto. Euroopan komissio määräsi vuodelle 2011 Suomen rahastokohtaisiksi osuuksiksi yhteensä 10,5 miljoonaa euroa, jotka oli budjetoitu sisäasiainministeriön hallinnonalan momentille 26.01.22 (EU:n osuus yhteisvastuun ja maahanmuuttovirtojen hallintaan)⁶⁴. Vuoden 2012 talousarviossa hallituksen esityksen mukainen⁶⁵ (HE

⁵⁹ Hallituksen esityksen 73/2011 vp. mukaan sisäasiainministeriön momentilta 26.40.03 siirretään 661 000 euroa työ- ja elinkeinoministeriön momentille 32.70.03. Loput momentin 26.40.03 määrärahasta (200 000 euroa) jää sisäasiainministeriön pääluokkaan momenteille 26.01.01 (70 000 euroa) ja 26.40.01 (130 000 euroa).

⁶⁰ Hallituksen esityksen (HE 59/2011 vp.) määrärahaesitys vastasi sekä valtiovarainministeriön että sisäasiainministeriön määrärahaehdotusta.

⁶¹ Sisäasiainministeriön momentti 26.40.30 siirtyi kokonaan määrärahoineen työ- ja elinkeinoministeriön pääluokkaan momentiksi 32.70.30.

⁶² Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan talousarvioehdotuksessa vuodelle 2012 valtion korvauksiin kunnille (momentti 32.70.30) esitettiin korotusta 115,4 miljoonaan euroon. Valtiovarainministeriön talousarvioehdotuksessa se oli muutettu 112,3 miljoonaksi euroksi.

⁶³ Hallituksen esityksen mukainen (HE 59/2011 vp.) määrärahaesitys (momentti 26.40.63) oli valtiovarainministeriön ehdotuksen mukainen eli vähennystä vuoden 2010 talousarvion määrärahaan oli 22,7 miljoonaa euroa. Sisäasiainministeriön ehdotuksessa määrärahaesitys oli 68,6 miljoonaa euroa.

⁶⁴ Kansallinen vastinrahoitus oli budjetoitu momenteille 26.01.01, 26.10.01, 26.20.01, 26.20.70, 26.40.01, 26.40.03 ja 26.40.63. Komissiosta saatavat tulot on budjetoitu momentille 12.26.98.

⁶⁵ Hallituksen esityksen (HE 59/2011 vp.) määrärahaesitys vastasi sekä valtiovarainministeriön että sisäasiainministeriön määrärahaehdotusta.

59/2011 vp.) määräraha momentille 26.01.22 oli 15,0 miljoonaa euroa eli vuoden 2011 määrärahaa enemmän⁶⁶.

Merkille pantavaa määrärahatarkastelussa on, että tarkastuksen kohteena olleen työperäisen maahanmuuton osuutta ei ole talousarvioissa eritelty. Työperäiseen maahanmuuttoon kanavoituvat varat sisältyvät edellä mainituissa kohdissa Maahanmuuttoviraston toimintamenoihin ja kotouttamiskoulutuksen menoihin sekä muihin pienempiin kotouttamiseen ja työllistymisen edistämiseen kohdistettaviin varoihin.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa sisäasiainministeriö tuo esiin sen, että maahanmuuton lupakäsittely rahoitetaan suurelta osin maksutuloilla ja että kustannusvastaavuus on käsittelijätahosta riippuen 70–92 prosenttia.

Arvioita työperäisen maahanmuuton menoista ei voida talousarvion perusteella tehdä. Työperäisen maahanmuuton välittömät menot jäänevät kuitenkin vähäisiksi suhteessa maahanmuuton kokonaismäärärahoihin. Työperäisen maahanmuuton merkitys valtiontalouden kannalta on pitkälle välillinen mutta erittäin vaikea arvioida. Tähän liittyviä tutkimustuloksia tarkastellaan luvussa 3.1.

Kehittämishjelmien määrärahat

Euroopan sosiaalirahaston (ESR) valtakunnalliset kehittämishjelmat perustuvat Manner-Suomen ESR-ohjelman tavoitteisiin, ja ne on ryhmitelty ohjelma-asiakirjan toimintalinjaluokittelun mukaisesti. Valtakunnallinen kehittämishjelma täydentää kansallisen työ- ja elinkeinopolitiikan, koulutuspolitiikan sekä sosiaalipolitiikan toteuttamista. Työvoiman maahanmuuttoa ja siihen liittyvää opastusta ja neuvontaa pyritään kehittämään Euroopan sosiaalirahaston (ESR) nykyisen kauden (2007–2013) toimintajohdantien seuraavilla toimintalinjoilla:

- Työllistymisen ja työmarkkinoilla pysymisen edistäminen sekä syrjäytymisen ehkäiseminen (toimintalinja 2)
- Jäsenvaltioiden ja alueiden välinen yhteistyö ESR-toiminnassa (toimintalinja 4).

Toimintalinjan 4 yhtenä tavoitteena on tukea työperusteista maahanmuuttoa ja turvata työvoiman saatavuus tulevaisuudessa. Toimintalinjan 2 tavoitteena on alentaa rakenteellista työttömyyttä, mutta toimintalinjan avul-

⁶⁶ *Kansallinen vastinrahoitus on budjetoitu momenteille 24.01.01, 26.01.01, 26.10.01, 26.20.01, 26.20.70, 26.40.01, 26.40.63, 28.10.02 ja 32.70.03. Komissiosta saatavat tulot on budjetoitu momentille 12.26.98.*

la pyritään kehittämään myös maahanmuuton alkuvaiheen ohjausta ja neuvontaa.

Manner-Suomen ESR-toimenpideohjelman kokonaisrahoitus ohjelmakaudelle 2007–2013 on yhteensä 1 414 miljoonaa euroa, josta EU:lta tulevan tuen osuus on yhteensä 615 miljoonaa euroa, ja kansallisen julkista tuen osuuteen on varattu noin 799 miljoonaa euroa⁶⁷.

Ohjelmakaudella 2007–2013 toimintalinjan 2 rahoitusosuudet ovat seuraavat: EU 193 miljoonaa euroa ja kansallinen julkinen 255 miljoonaa euroa. Toimintalinjan 4 osuudet ovat seuraavat: EU 37 miljoonaa euroa ja kansallinen julkinen 49 miljoonaa euroa⁶⁸.

Valtioneuvoston hankerekisterin mukaan maahanmuuton kehittämissohjelmien projekteihin suunniteltiin käytettävien varojen vuosina 2007–2013 yhteensä 63,9 miljoonaa euroa (valtakunnallinen ja alueosio yhteensä).⁶⁹ Työ- ja elinkeinoministeriön Alueosaston mukaan maahanmuuttoon liittyvien ESR-kehittämissohjelmien valtakunnallisen osion kehys on 47,4 miljoonaa euroa, josta EU-varojen osuus on 40 prosenttia ja kansallisten julkisten varojen osuus 60 prosenttia. Työperäisen maahanmuuton edistämiseen käytettävä osuus valtakunnallisen osion kehyksestä on 20,2 miljoonaa euroa.⁷⁰

2.1.5 Vastuulliset viranomaiset

Valtioneuvosto ohjaa maahanmuuttopolitiikkaa hallitusohjelmaan sisältyvillä tavoitteilla ja valtioneuvoston hyväksymillä periaatepäätöksillä. Tarkastuskohteeseen liittyy sellaisia tehtäviä, joita hoidetaan useilla hallinnonaloilla. Vastuulliset ministeriöt ovat työ- ja elinkeinoministeriö, sisäasiainministeriö, ulkoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä osin opetus- ja kulttuuriministeriö.

Työperäiseen maahanmuuttoon liittyviä tehtäviä ei ole vastuutettu erikseen, vaan ne on sisällytetty osaksi maahanmuuttopolitiikan toteutusta. Tästä syystä alla on kuvattu maahanmuuttopolitiikan vastuiden jakautumista eri viranomaisten kesken eikä rajattu käsittelyä työperäiseen maahanmuuttoon.

Vuoden 2008 alusta lähtien sisäasiainministeriöllä on ollut yleisvastuu maahanmuuttopolitiikasta. Vastuu maahanmuuttopolitiikasta ja -hallinnosta oli sitä ennen jaettu sisäasiainministeriön ja työministeriön

⁶⁷ *Vipuvoimaa EU:lta, Rakennerahastokauden 2007–2013 yleisesite.*

⁶⁸ *Vipuvoimaa EU:lta sosiaalirahastosta, Rakennerahastokausi 2007–2013.*

⁶⁹ *www.hare.vn.fi.*

⁷⁰ *Kirjallinen tiedonanto 21.2.2012.*

kesken. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen kaudella maahanmuutto- ja eurooppaministeri vahvisti osana sisäasiainhallinnon toiminta- ja taloussuunnitelmaa maahanmuuttohallinnon keskeiset toiminnan painopisteet, päätoimintalinjat ja tulostavoitteet.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma sisälsi muutoksia ministeriöiden vastuunjakoon maahanmuuttoasioissa: maahantuloon liittyvät asiat kootaan sisäasiainministerin vastuulle, kotouttamistoimien johto kootaan työministerin vastuulle ja poikkihallinnollista yhteistoimintaa vahvistetaan.⁷¹ Myös kotouttamiseen varatut määrärahat esitettiin siirrettäväksi sisäasiainministeriöstä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan pääluokkaan (ks. edellä luku 2.1.4).

Hallitus antoi siirtoa koskevat lakiesityksensä eduskunnalle lokakuussa 2011⁷². Muutokset koskevat kotoutumislakia, ulkomaalaislakia ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annettua lakia. Lakimuutosten lisäksi siirto edellyttää kotouttamistehtävien ja näitä tehtäviä hoitavien henkilöiden siirtoa sisäasiainministeriöstä työ- ja elinkeinoministeriön työllisyys- ja yrittäjyysosastolle.

Sisäasiainministeriön hallinnonalan tehtävät

Sisäasiainministeriön tehtäviin kuuluu edellä mainittujen muutosten jälkeen⁷³

- maahanmuuttohallinnon ohjaaminen ja kehittäminen
- maahanmuuttopolitiikan sekä maahanmuuttoa ja kansalaisuutta koskevan lainsäädännön valmistelusta vastaaminen
- edustaminen maahanmuuttoasioissa Suomea Euroopan unionissa ja kansainvälisessä yhteistyössä
- Maahanmuuttoviraston (Migri) toimintaedellytyksistä huolehtiminen

⁷¹ Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011.

⁷² Hallituksen esitys (HE 73/2011 vp) eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetun lain, ulkomaalaislain 91 ja 93 pykälän sekä kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain 7 pykälän muuttamisesta. Tavoitteena on tehostaa maahanmuuttajien kotoutumista ja edistää työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2012. Esitys liittyy valtion vuoden 2012 talousarvioesitykseen. Eduskunnan päätöksen mukaisesti lakimuutokset annettiin 9.12.2011.

⁷³ 1.1.2012 alkaen. HE 73/2011 vp. mukaan toimialojen muutos edellyttää muutoksia kotoutumisen edistämisestä annettuun lakiin, ulkomaalaislakiin ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annettuun lakiin, koska niihin sisältyy tehtäväsäännöksiä, joissa nimetään toimivaltainen ministeriö.

- maahanmuuttoasioihin liittyvän toiminnan yhteen sovittaminen hallinnonalojen välillä
- vastaaminen turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja tilapäistä suojelua saavien vastaanoton yleisestä kehittämisestä, suunnittelusta, ohjauksesta, seurannasta ja yhteen sovittamisesta
- ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinoiminen.

Maahanmuuttovirasto⁷⁴ käsittelee ja ratkaisee yksittäisiä henkilöitä koskevia ulkomaalaisten maahantuloon, maassa oleskeluun, maasta poistamiseen, pakolaisuuteen ja kansalaisuuteen liittyviä asioita. Maahanmuuttovirasto vastaa myös kansainvälistä suojelua hakevien⁷⁵ ja tilapäistä suojelua saavien henkilöiden vastaanoton käytännön toiminnan ohjauksesta ja suunnittelusta, säilöönottoyksikön käytännön toiminnan ohjauksesta ja valvonnasta sekä ihmiskaupan uhrien auttamisen toimeenpanon ohjauksesta. Maahanmuuttovirasto ylläpitää ulkomaalaisasioiden sähköistä asiankäsittelyjärjestelmää (UMA) ja tuottaa tietoja viranomaisille sekä kansainvälisille järjestöille. Maahanmuuttovirastolle toiminnalliset tulostavoitteet asettaa sisäasiainministeriö.

Myös Rajavartiolaitos ja poliisi hoitavat maahanmuuttoasioita. Rajavartiolaitos vastaa rajavalvonnasta ja osallistuu ulkomaalaisvalvontaan. Rajatarkastusviranomaisen päättää eräissä poikkeustapauksissa viisumin myöntämisestä rajalla ja rajalla käännyttämisestä. Poliisi valvoo myös ulkomaalaislain noudattamista ja toimii ulkomaalaislupaviranomaisena. Rajatarkastusviranomaisen ja poliisi selvittävät lisäksi turvapaikanhakijan henkilöllisyyden ja matkareitin.

Paikallispoliisin tehtäviin kuuluu vastaanottaa maahanmuuttoon liittyviä lupahakemuksia, kansalaisuushakemuksia ja -ilmoituksia, myöntää tiettyissä tapauksissa oleskelulupia sekä paluuviiisumeita, pidentää viisumeita ja päättää ulkomaalaisen käännyttämisestä. Paikallispoliisi suorittaa myös EU-kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä ulkomaalaislain mukaisen rekisteröinnin sekä oleskelukorttien myöntämisen.⁷⁶

⁷⁴ *Entinen Ulkomaalaisvirasto. Ulkomaalaisviraston toiminta aloitettiin vuonna 1995, mutta nimi vaihtui Maahanmuuttovirastoksi vuoden 2008 alusta lähtien. Maahanmuuttoviraston tehtävät on määritelty lain 156/1995 2 §:ssä (lailla 747/2011 muutettu 2 § tuli voimaan 1.9.2011).*

⁷⁵ *Ennen lainmuutosta käytettiin nimitystä turvapaikanhakija.*

⁷⁶ www.intermin.fi.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan tehtävät

Työ- ja elinkeinoministeriölle kuuluu työvoiman maahanmuuton määrien ja rakenteen seuranta sekä seurannan välineiden kehittäminen. Ministeriö vastaa myös työvoiman tarpeen arvioinnista ja ennakoinnista. Työvoimatarpeen ennakointia tehdään yhdessä koulutustarpeen ennakoinnin kanssa.⁷⁷

Työ- ja elinkeinoministeriölle kuuluvat edellä mainitut sisäasiainministeriöstä siirtyvät kotouttamistehtävät⁷⁸. Kotoutumisen edistämisestä annetun lakimuutoksen (1251/2011) 7 pykälän mukaan kukin tätä lakia soveltava viranomainen vastaa osaltaan perustietoaineiston sisällön tuottamisesta ja ajan tasalla pitämisestä. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa perustietoaineiston yhteen sovittamisesta, kääntämisestä ja jakelusta.

Työ- ja elinkeinoministeriöllä ja sen alaisella työ- ja elinkeinohallinnolla on keskeinen rooli maahanmuuttajien työllistämisen edistämisessä sekä työperusteisen maahanmuuttopolitiikan toimeenpanossa. Tehtäviin kuuluu edistää maahanmuuttajien osaamisen kehittymistä, työllistymistä ja sijoitumista elinkeinoelämään, kehittää edellytyksiä vastuulliselle työvoiman maahanmuutolle ja tukea työmarkkinoiden ja elinkeinoelämän kestäväää kansainvälistymistä ja vetovoimaisuuden lisääntymistä.⁷⁹

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskusten) maahanmuuttoyksiköt hoitavat alueellisesti maahanmuuttoon, kotouttamiseen ja hyviin etnisiin suhteisiin liittyviä tehtäviä⁸⁰. Kotoutumisen edistämisestä annetun lakimuutoksen (1251/2011) 37 pykälän mukaan ELY-keskus tukee toimialueensa kuntien kotouttamisohjelmien laadintaa ja seuraa niiden toteuttamista. ELY-keskus toimittaa työ- ja elinkeinoministeriölle vuosittain tiedot alueensa kotouttamisohjelmista ja niiden toimeenpanosta. ELY-keskuksille kuuluu lisäksi muun muassa työ- ja elinkeinotoimistojen (TE-toimistojen) ohjaus ja osaamisen kehittäminen maahanmuuttoasioissa sekä työntekijöiden oleskelulupiin liittyvät alueelliset työ lupalinjaukset. ELY-keskukset tekevät myös elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä olevan yritystoiminnan kannattavuusarvion.⁸¹ ELY-

⁷⁷ Ks. sisäasiainministeriö 2009a.

⁷⁸ Hallituksen esityksen 73/2011 vp. mukaisesti työ- ja elinkeinoministeriön tehtäviin on tulossa lakimuutosten yhteydessä kotouttamiseen liittyviä tehtäviä. 9.12.2011 annetun kotoutumisen edistämisestä annetun lakimuutoksen (1251/2011) 35 pykälässä on määritelty ko. työ- ja elinkeinoministeriön tehtävät.

⁷⁹ Työ- ja elinkeinoministeriö 2008, s. 2.

⁸⁰ www.intermin.fi.

⁸¹ Mäki 2011. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskus) antavat elinkeinonharjoittajan oleskelulupiin liittyvät osapäätökset.

keskusten maahanmuuttoyhdyshenkilöverkosto on asetettu ajaksi 17.5.2010–31.12.2014.⁸²

Työ- ja elinkeinotoimistot huolehtivat tarvittavien työvoimapolitiittisten toimenpiteiden sekä työvoimapalvelujen järjestämisestä maahanmuuttajille. TE-toimistojen työlupayksiköiden käytännöt muuttuivat vuoden 2012 alusta lukien⁸³, ja sen jälkeen työlupayksiköt eivät enää ota vastaan työntekijän oleskelulupahakemuksia mutta antavat työnantajille oleskelulupa-asioihin liittyvää neuvontaa.⁸⁴ TE-toimistojen työlupayksiköt antavat myös edelleen ulkomaalaisen työntekijän oleskelulupiin liittyvät osapäätökset.⁸⁵

Muut ministeriöt, viranomaiset ja muut toimijat

Ulkoasiainministeriö vastaa viisumipolitiikasta. Suomen ulkomaan edustustot myöntävät viisumeita ja vastaanottavat kansalaisuusilmoituksia sekä oleskelulupahakemuksia.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tehtävänä on kehittää maahanmuuttajakoulutusta eri koulutusasteilla. Opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan kuuluvat myös maahanmuuttajien kulttuuria, liikuntaa ja nuorisotyötä sekä uskontoa koskevat asiat. Opetushallitus vastaa maahanmuuttajien koulutusasioista ja ulkomaalaisten tutkintojen tunnustamisesta.

Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa kotoutumisen kannalta keskeisestä palvelukokonaisuudesta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista ja tuesta.

Aluehallintovirastot vastaavat ulkomaisen työvoiman käytön ja työn tekemisen valvonnasta. Työsuojelupiirien toiminta siirtyi 1.1.2010 alkaen aluehallintovirastoihin, ja niihin muodostettiin työsuojeluvastuualueet.⁸⁶

Kunnalla on omalla alueellaan yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä, suunnittelusta ja seurannasta. Kunta järjestää kotoutumista edistäviä ja tukevia toimenpiteitä ja palveluja maahanmuuttajille.

⁸² www.intermin.fi.

⁸³ *Muutokset johtuvat muun muassa biometrinen oleskelulupakorttien käyttöönotosta sekä niihin liitettävistä sormenjäljistä.*

⁸⁴ www.valtioneuvosto.fi.

⁸⁵ *www.migri.fi. TE-toimiston työntekijän oleskelupaa tai ELY-keskuksen elinkeinonharjoittajan oleskelulupaa koskevan osapäätöksen jälkeen Maahanmuuttovirasto tutkii, täytyvätkö muut oleskeluluvan edellytykset, ja tekee lopullisen päätöksen.*

⁸⁶ www.tyosuojelu.fi/fi/ulkomaalaiset.

Tilastokeskus tuottaa tilastoja maahanmuutosta ja ulkomaisen työvoiman käytöstä eri aloilla sekä ulkomaisen työvoiman työllisyydestä. Tilastokeskuksessa tehdään myös tilastoihin perustuvaa analyysia ja tutkimusta.

Vähemmistövaltuutetun tehtävänä on edistää etnisten vähemmistöjen ja ulkomaalaisten asemaa, yhdenvertaisuutta ja oikeusturvaa sekä hyviä etnisiä suhteita Suomessa. Vähemmistövaltuutettu on myös kansallinen ihmiskaupparaportoiija. Viranomaisten lisäksi kansalaisjärjestöt antavat apua ja neuvontaa turvapaikanhakijoille.

Työmarkkinaosapuolet osallistuvat työntekijän oleskelulupien myöntämiskäytäntöjen seurantaan ja arviointiin sekä ulkomaisen työvoiman käytön yleisiä edellytyksiä koskevien valtakunnallisten ja alueellisten linjausten laadintaan. Ulkomaalaislain 5. luvun 71 pykälässä tarkoitettut valtakunnalliset linjaukset annetaan valtioneuvoston päätöksellä ja alueelliset linjaukset asianomaisen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätöksellä.

2.2 Tarkastuskysymykset, kriteerit, aineistot ja menetelmät

Pääkysymyksenä oli, *miten tuloksellisesti hallinto on luonut edellytyksiä työperäiselle maahanmuutolle*. Täydentävinä tarkastuskysymyksinä olivat seuraavat:

1. Mitä tavoitteita työperäisen maahanmuuton edistämiseksi on asetettu, ja millaista tietoa tavoitteiden asettamiseksi on käytettävissä?
2. Mitä toimenpiteitä työperäisen maahanmuuton edistämiseksi on tehty, miten niiden toteutumista on seurattu ja vastaavatko toimenpiteet asetettuja tavoitteita?
3. Miten työperäisen maahanmuuton edistämistä on ohjattu ja koordinoitu sekä miten ulkomaisen työvoiman käytön valvontaa on kehitetty?

Ensimmäinen tarkastuskysymys oli, *mitä tavoitteita työperäisen maahanmuuton edistämiseksi on asetettu, ja millaista tietoa tavoitteiden asettamiseksi on käytettävissä*.

Tarkastuksen kohteena olivat työperäisen maahanmuuttopolitiikan tietoperusta ja työperäisen maahanmuuton edistämiseksi asetetut tavoitteet.

Tavoitemäärittelyjen kriteerinä käytettiin työperäisen maahanmuuton edistämiseksi käytettävissä olevan tiedon luotettavuutta ja hyödynnettävyyttä päätöksenteossa ja toimenpiteiden seurannassa. Pääministeri Matti

Vanhasen II hallituksen ohjelmassa perusteena työperäisen maahanmuuton edistämiseksi on käytetty työikäisen väestön määrän supistumista ja siitä johtuvaa työvoimatarpeen lisäystä. Työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelmassa asetettujen tavoitteiden arviointiperusteena käytettiin olemassa olevaa tietoa työvoimatarpeen lisäyksestä ja työperäisen maahanmuuton vaikutuksista työvoiman tarjontaan.

Aineistona käytettiin hallinnon asiakirja-aineistoa, työperäistä maahanmuuttoa koskevaa tutkimustietoa, tilastoaineistoa sekä haastatteluaineistoa. Tarkastuksessa tehdyillä käynneillä haastateltiin sisäasiainministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, Maahanmuuttoviraston, Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, Elinkeinoelämän keskusliiton sekä Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestön edustajia⁸⁷. Haastattelumenetelmänä käytettiin puolistrukturoituja teemahaastatteluja.

Tarkastusaineiston avulla selvitettiin, mitä ja millaista tietoa työperäisen maahanmuuton edistämisen tueksi on käytettävissä. Lisäksi arvioitiin maahanmuuttoa ja ulkomaisen työvoiman käyttöä koskevan tiedon kattavuutta ja mahdollisuuksia hyödyntää sitä päätöksenteossa.

Toinen tarkastuskysymys oli, *mitä toimenpiteitä työperäisen maahanmuuton edistämiseksi on tehty, miten niiden toteutumista on seurattu ja vastaavatko toimenpiteet asetettuja tavoitteita.*

Tarkastuskohteena olivat työperäisen maahanmuuton edistämisen toimenpiteet ja niiden toteutumisen seuranta.

Toimenpiteiden kriteerinä käytettiin sitä, olivatko ne työperäisen maahanmuuton edistämishjelmassa asetettujen tavoitteiden mukaisia ja kuinka hyvin ne kattoivat ohjelman toimenpide-ehdotukset⁸⁸. Toimenpiteiden seurannan kriteerinä oli seurannan ja arvioinnin määrälle ja laadulle työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelmassa asetetut tavoitteet. Ohjelmassa on asetettu tavoitteeksi, että siitä tehdään väliarviointi ja loppuarviointi. Toimenpiteiden laatua tarkastettiin arvioimalla, onko edistämistoimenpiteitä seurattu siten, että on luotu edellytyksiä toimenpiteiden tehostamiselle ja uudelleen suuntaamiselle. Toimenpiteiden tehostamisen ja uudelleen suuntaamisen katsottiin edellyttävän sitä, että toimenpiteitä ja

⁸⁷ Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestön edustajan haastattelu tehtiin puhelinhaastatteluna.

⁸⁸ Vuonna 2009 valmistunut työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelma sisälsi 28 toimenpide-ehdotusta tavoitteineen.

toimenpide-ehdotuksia sekä niiden vaikutuksia on arvioitu ja seurattu kattavasti ja laaja-alaisesti⁸⁹.

Kysymyksen vastaamiseksi aineistona käytettiin hallinnon asiakirja-aineistoa, tutkimustietoa, haastatteluaineistoa, EURA 2007 -järjestelmän hanketietoja sekä kehittämisohjelmien ja hankkeiden toteutuksesta tehtyjä arviointeja.

Tarkastusaineiston avulla selvitettiin työperäisen maahanmuuton edistämistoimenpiteitä ja niiden toteuttamista suhteessa tavoitteisiin. Seurantatietojen avulla arvioitiin toimenpiteiden tehokkuutta ja uudelleen suunnittamisen tarvetta. Hanketarkastelun tarkoituksena oli selvittää, miten meillä olevalla ohjelmakaudella on ESR-hankkeilla toteutettu työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelmassa ehdotettuja toimenpiteitä. Tarkastuskohteena olivat kaikki maahanmuuton kehittämisohjelmien hankkeet. EURA 2007 -järjestelmästä poimittujen hanketietojen avulla selvitettiin myös, minkätyyppisiä hankkeita on toteutettu ja miten hyvin hankkeet kattoivat toimenpideohjelman toimenpide-ehdotukset. Tarkastuksessa jaoteltiin hankkeissa toteutetut toimenpiteet teema-alueisiin ja arvioitiin teemoittain kyseisten hankekokonaisuuksien ja toimenpiteiden tuloksia. Yksittäisten hankkeiden tulosten tarkastaminen rajattiin tarkastuksen ulkopuolelle.

Kolmas tarkastuskysymys oli, *miten työperäisen maahanmuuton edistämistä on koordinoitu ja ohjattu sekä miten ulkomaisen työvoiman käytön valvontaa on kehitetty.*

Tarkastuskohteena oli työperäisen maahanmuuton edistämistoiminnan ohjaus ja toimijoiden keskinäinen koordinaatio. Lisäksi selvitettiin ulkomaisen työvoiman käyttöä koskevan valvonnan kehittämistä ja sääntelyn toimivuutta.

Ohjauksen ja koordinaation kriteereinä olivat eri toimijoille säädöksissä määriteltyjen tehtävien selkeys ja yhteensopivuus sekä toimijoille annetun ohjausinformaation riittävyys. Informaation riittävyttä arvioitiin suhteessa niihin tehtäviin, joita toimijoille on määritelty. Valvonnan kehittämisen ja sääntelyn toimivuuden kriteerinä käytettiin Paremmän sääntelyn toimintaohjelmasta johdettuja periaatteita (11) ja toimintasuosituksia (7), ja niihin kuuluvat muun muassa sääntelyn hallittavuus ja ymmärrettävyys, lainsäädännön sisällön joustavuus ja soveltamisalan selkeys sekä säädöshuollon kehittäminen.⁹⁰ Paremmän sääntelyn toimintaohjelman mukaan ulkomaalaislainsäädäntöä on leimannut sisällön yksityiskohtaisuus ja

⁸⁹ Ks. sisäasiainministeriö 2009a, s. 40.

⁹⁰ Paremmän sääntelyn toimintaohjelma 2006, Osa 1, s. 16–18, 160–165, 171.

useat tarkistamistarpeet.⁹¹ Tarkastuksessa säännösten selkeyttä ja oleskelulupajärjestelmän toimivuutta arvioitiin työntekijän oleskelulupaprosessiin liittyvien menettelyjen ja käytäntöjen avulla.

Aineistona käytettiin hallinnon tuottamia asiakirjoja sekä tarkastuksessa tehtyjä haastatteluja. Tarkastuksen havaintoja käsittelevässä luvussa on tuotu esiin haastatteluaineistosta saatua evidenssiä, jolla on merkitystä johtopäätösten tekemisen kannalta. Haastateltavien näkemyksiä käsiteltävästä asiasta on tuotu esiin erityisesti silloin, kun asiasta on monia erilaisia näkemyksiä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin ja saatiin palaute sisäasiainministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä sekä Maahanmuuttovirastolta. Saadut palautteet otettiin huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa.

2.3 Tarkastuksen rajaukset

Tarkastus kohdistui pääasiassa pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen (2007–2011) hallitusohjelman sekä rakennerahastokauden 2007–2013 tavoitteiden mukaisiin toimenpiteisiin työperäisen maahanmuuton edistämiseksi. Tarkastuksessa otettiin huomioon myös pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa esitetyt maahanmuuttoon liittyvät linjaukset sekä niiden muutokset edellisen hallituksen politiikkaan verrattuna⁹². Tarkastuksessa huomioitiin myös muutokset talouden suhdanteissa ja niiden vaikutukset työperäisen maahanmuuton edistämiseen.

Tarkastuksessa käsiteltiin maahanmuuton edistämistä lähinnä työmarkkinoiden ja Suomen ennakoitun väestökehityksen näkökulmista. Tarkastuksessa työperäinen maahanmuutto määriteltiin siten, että sillä tarkoitetaan ensisijaisesti pysyväluonteista, työn perässä Suomen työmarkkinoille ulkomailta tulevaa, työllisyyttä ja työvoiman tarjontaa kasvattavaa työvoimaa. Tarkastus ei kohdistunut maahanmuuttoon kokonaisuutena vaan työperäiseen maahanmuuttoon ja sen edistämisen perusteluihin, tavoitteisiin sekä toteutuneisiin toimenpiteisiin. Niiltä osin kuin työperäistä maahanmuuttoa ei voitu erottaa maahanmuuton kokonaisuudesta (mm. maahanmuuton tilastointi ja maahanmuuton vaikutusten tutkimus) käytettiin

⁹¹ Ks. *Paremmat sääntelytoimintaohjelma 2006, Osa 1, s. 142.*

⁹² *Pääministerin tehtävistä jättäytyneen Matti Vanhasen tilalle nimitettiin pääministeriksi Mari Kiviniemi 22.6.2010. Pääministeri Mari Kiviniemen hallitus jatkoi edellisen hallituksen ohjelman toteuttamista.*

kokonaismaahanmuuttoa koskevia tietoja. Tarkastuksessa huomioitiin lisäksi ne kotouttamistoimet, joilla pyritään edistämään maahanmuuttajien työmarkkina-avalmiuksia ja työllistymistä.

Tarkastus ei kohdistunut harmaaseen talouteen, mutta sen lieveilmiöitä tuotiin esiin ulkomaisen työvoiman käytön valvonnan yhteydessä. Tässä yhteydessä käsiteltiin myös ulkomaisen tilapäisen työvoiman käyttöön liittyviä ongelmia. Tarkastusvaliokunta on antanut harmaan talouden katvealueista mietinnön (TrVM 9/2010 vp.)⁹³. Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaan harmaan talouden torjunta on hallituksen kärkihankkeita.

⁹³ Eduskunta on hyväksynyt tarkastusvaliokunnan mietinnön (TrVM 9/2010) mukaisen kannanoton ja on kirjelmässään (EK 42/2010 vp.) kiinnittänyt huomiota harmaan talouden torjunnan tärkeyteen. Eduskunta edellytti, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) 6 §:n 1 momentin tarkistamiseksi muun muassa siten, että se kattaa työvoimahal-linnon, työsuojelun sekä ulkomaalaisrekisteröinnin.

3 Tarkastushavainnot

Luvussa 3.1 esitetään havainnot, jotka liittyvät työperäisen maahanmuuton edistämisen tietoperustaan: maahanmuuton tilastointiin, työikäisen väestön määrän kehitysnäkyymiin, työvoiman määrän ennakkointiin sekä maahanmuuton vaikutuksiin työmarkkinoihin ja julkiseen talouteen. Luvussa 3.2 esitetään havainnot työperäisen maahanmuuton edistämisen toimenpiteistä. Luvussa 3.3. esitetään havainnot, jotka liittyvät työperäisen maahanmuuton edistämistoimenpiteiden ohjaukseen ja ulkomaisen työvoiman käytön valvontaan.

3.1 Työperäisen maahanmuuton edistämisen tietoperusta

Tässä luvussa selvitettiin, mitä tietoa työperäisen maahanmuuton kehityksestä ja ulkomaisen työvoiman käytöstä on käytettävissä ja miten se tukee maahanmuuttopoliittisessa ohjelmassa ja työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelmassa esitettyjä perusteita työperäisen maahanmuuton edistämistarpeelle. Lisäksi selvitettiin, miten tietoperustaa on kehitetty vastaamaan työmarkkinoiden muutoksia.

Ensimmäinen maahanmuutto- ja pakolaispoliittinen ohjelma annettiin vuonna 1997. Ohjelmassa painottuivat pakolaispoliittiset kysymykset, ja työperusteinen maahanmuuttopolitiikka oli siinä sivuosassa⁹⁴. Ohjelman konkreettisena tuloksena voidaan pitää hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamista⁹⁵.

Vuonna 2006 laadittiin uusi maahanmuuttopoliittinen ohjelma, joka sisälsi yhteensä 34 politiikkalinjausta toimenpiteineen. Ohjelmassa ei käsitelty EU:n sisäistä liikkuvuutta⁹⁶, vaan keskityttiin erityisesti kolmansista maista Suomeen suuntautuvan maahanmuuttopolitiikan suunnitteluun ja toimeenpanoon. Tätä voidaan pitää ongelmallisena, koska sisäisen liikkuvuuden ja tilapäisen ulkomaisen työvoiman käytön tilastointiin, seurantaan ja valvontaan liittyy puutteita (ks. jäljempänä luku 3.3.2).

⁹⁴ Ks. Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma. Valtioneuvoston periaatepäätös 19.10.2006, johdanto.

⁹⁵ Ks. HE 207/1997 vp. Yleisperustelut, luku 4.1.

⁹⁶ Ohjelman politiikkalinjauksissa on käsitelty kuitenkin työvoiman liikkumista koskevan yhteistyön lisäämistä myös EU-maiden kanssa.

Maahanmuuttopoliittisen ohjelman pääpainona oli edistää työperusteista maahanmuuttoa (pois luettuna siis EU:n sisäinen liikkuvuus⁹⁷). Ohjelman toimilla pyrittiin osaltaan vastaamaan varsinkin vuoden 2010 jälkeen odotettavissa oleviin väestöpoliittisiin haasteisiin.⁹⁸

Maahanmuuttopoliittisen ohjelman toteutus sisällytettiin pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan. Ohjelmassa perusteena työperäisen maahanmuuton edistämiseksi käytettiin työikäisen väestön määrän supistumista ja siitä johtuvaa työvoimatarpeen lisäämistä.

Sisäasiainministeriö asetti hankkeen maahanmuuttopoliittisen ohjelman toimeenpanoa varten ajalle 3.3.2008–30.4.2009⁹⁹. Hankkeen tuloksena laadittiin työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelma vuosille 2009–2011.¹⁰⁰ Ohjelmassa esitettiin 28 toimenpide-ehdotusta, joiden avulla oli tarkoitus toteuttaa maahanmuuttopolitiikan linjauksia. Toimenpideohjelman tavoitteena oli konkretisoida ja täydentää maahanmuuttopoliittisessa ohjelmassa tehtyjä linjauksia sekä päättää, millä tavoin suunnitteilla ja käynnissä olevia toimenpiteitä seurataan ja muutetaan työmarkkinoiden muutosten mukaan.¹⁰¹

3.1.1 Ulkomainen työvoima tilastoissa

Maahanmuuton kehitys

Käytettävissä olevassa tilastoaineistossa työperäistä maahanmuuttoa ei voi eriyttää muusta maahanmuutosta¹⁰². Työvoiman tarjontaan voivat vaikuttaa myös muut maahanmuuttajaryhmät kuin työnteon perusteella muuttaneet. On myös tärkeä saada kuva maahanmuuton kehityksestä ja kokonaismäärästä, jotta työperäisen maahanmuuton suhteellinen merkitys tulee

⁹⁷ *Monet ehdotetut toimet, kuten kotouttamisjärjestelmän kehittäminen, etnisen yhdenvertaisuuden edistäminen ja monimuotoisen yhteiskunnan kehittämisen tukeminen, koskevat myös EU-kansalaisia.*

⁹⁸ *VNS 1/2006 vp., s. 25–26.*

⁹⁹ *Alun perin hanke oli asetettu ajalle 3.3.2008–1.12.2008, mutta vuoden 2008 lopussa hankkeelle myönnettiin jatkoaikaa 30.4.2009 saakka globaalin talouskriisin vaikutusten huomioimiseksi ohjelmassa.*

¹⁰⁰ *Sisäasiainministeriö 2009a, s. 5.*

¹⁰¹ *Sisäasiainministeriö 2009a, s. 2.*

¹⁰² *Oleskelulupien perusteella voidaan saada selville vain osa työnteon perusteella maahan tulleista, koska EU-kansalaiset kuuluvat vapaan liikkuvuuden piiriin (oleskelulupatilastoista ja tilapäisten työntekijöiden tilastoinnista jäljempänä tässä luvussa).*

esille. Tämän takia tässä luvussa on tarkasteltu maahanmuuton kehitystä kokonaisuutena eikä tarkastelua ole rajattu työperäiseen maahanmuuttoon.

Ulkomaalaisten maahanmuuton lisääntyminen on suhteellisen uusi ilmiö Suomessa. Sotien jälkeen siirtolaisuus oli pääsääntöisesti Suomen ja Ruotsin välistä muuttoliikettä. 1980-luvun lopulla Suomen nettomuuttovoitto oli vielä vähäistä. 1990-luvulla Suomi sai muutamina vuosina muuttovoittoa runsaammin, mutta todellinen maahanmuuton lisäys on tapahtunut vasta 2000-luvulla EU:n laajentumisen myötä. Kun ihmisten liikkuvuutta on helpotettu, on uusista jäsenmaista, etenkin Virosta, tullut lisää muuttajia Suomeen. Myös Aasiasta ja Venäjältä on ollut yhä enemmän tulijoita.¹⁰³

Maahanmuutosta puhuttaessa voidaan eri yhteyksissä käyttää eri käsitteitä, kuten maahanmuuttaja, ulkomaalainen, vieraskielinen, siirtolainen, maahanmuuttajataustainen tai ulkomaalaistaustainen. Tilastoinnin näkökulmasta käyviä määrittelyperusteita ovat ainakin kansalaisuus, äidinkieli, syntymävaltio tai jokin näiden yhdistelmä.¹⁰⁴

Maahanmuuttoa voidaan tarkastella kansalaisuuden mukaan, koska siinä on kyse tiettyinä vuotena tapahtuneesta muutoksesta. Maassa asuvien ulkomaalaisten ja ulkomaalaistaustaisten määriä tarkastellessa äidinkieli on parempi luokitteluperuste kuin kansalaisuus, koska se on pysyvä. Äidinkielen perusteella voidaan seurata ulkomaalaisväestön määrän kehitystä, vaikka osa maahan muuttaneista ottaa Suomen kansalaisuuden.¹⁰⁵

Tilastokeskuksesta saadun tiedon mukaan¹⁰⁶ Suomessa asui vuonna 2011 noin 183 000 ulkomaisten kansalaista, mutta noin 245 000 ulkomaalaistaustaista henkilöä, joiden äidinkieli oli jokin muu kuin suomi, ruotsi tai saame. Maahanmuuttajien määrä on kasvanut 2000-luvulla merkittävästi, sillä vuonna 2000 vieraskielisiä oli noin 100 000.¹⁰⁷

Vaikka maahanmuuttajien määrä on lisääntynyt, on ulkomaalaisten osuus Suomessa selvästi EU:n keskiarvoa pienempi. Suomen väestöstä oli ulkomaisten kansalaisia vuoden 2009 lopussa 2,9 prosenttia, kun EU:n keskiarvo oli noin 6,5 prosenttia.¹⁰⁸

¹⁰³ *Rapo 2011a; Myrskylä 2011.*

¹⁰⁴ *Rapo 2011a; ks. myös Ruotsalainen 2009.*

¹⁰⁵ *Rapon (2011b) mukaan ulkomaalaista ja ulkomaalaistaustaista henkilöä määriteltäessä on pidettävä mielessä tilastoetiikka: onko todella tarvetta eritellä henkilöt heidän taustansa mukaan ja käytetäänkö sitä kaikissa tilastoissa?*

¹⁰⁶ *Tilastokeskuksesta 24.5.2012 saatu tieto; ks. myös Rapo 2012.*

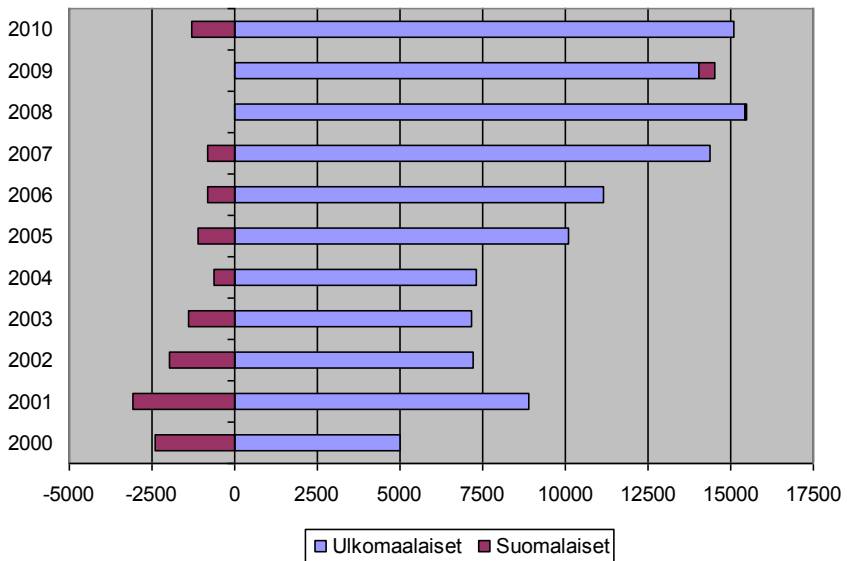
¹⁰⁷ *Rapo 2012.*

¹⁰⁸ *Rapo 2011b ja Rapo 2012.*

Suomeen muutti vuonna 2000 vajaat 17 000 henkilöä ja vuonna 2010 muuttajia oli noin 25 500. Vuosina 2000–2010 eniten muuttajia on ollut vuonna 2008, hieman yli 29 000.

Kyseisellä aikavälillä maahan on muuttanut vuosittain keskimäärin noin 8 400 Suomen kansalaista. Vastaavana aikana maasta on muuttanut vuosittain keskimäärin noin 9 500 Suomen kansalaista. Suomen kansalaisten osalta Suomi on kärsinyt 2000-luvulla muuttotappiota (kuvio 2).

Ulkomaalaisten osalta Suomi on saanut muuttovoittoa koko 2000-luvun ajan, ja trendi on ollut kasvava (kuvio 2). Vuosina 2000–2010 maahan muutti vuosittain keskimäärin noin 13 800 ulkomaalaista. Samaan aikaan maasta muutti keskimäärin vuodessa noin 3 200 ulkomaalaista. Vuonna 2000 ulkomaalaisten nettomuutto Suomeen oli noin 5 000 henkilöä ja vuonna 2010 se oli noin 15 000 henkilöä. Ulkomaan kansalaisten nettomuutto Suomeen oli vuosina 2000–2010 yhteensä noin 116 000 henkilöä.¹⁰⁹



KUVIO 2. Nettomuutto Suomeen kansalaisuuden mukaan vuosina 2000–2010 (lähde: Myrskylä 2011 / Tilastokeskus).

¹⁰⁹ Myrskylä 2011.

Maahanmuuttajat oleskelulupatilastoissa

Maahanmuuttovirasto tuottaa oleskelulupien myöntämiseen liittyviä maahanmuuttotilastoja. Yhtenä kriteerinä lupatilastoissa on työnteko. Nykyisin Maahanmuuttovirastossa on käytössä vuonna 2010 käyttöön otettu ulkomaalaisasioiden sähköinen asiankäsittelyjärjestelmä (UMA).

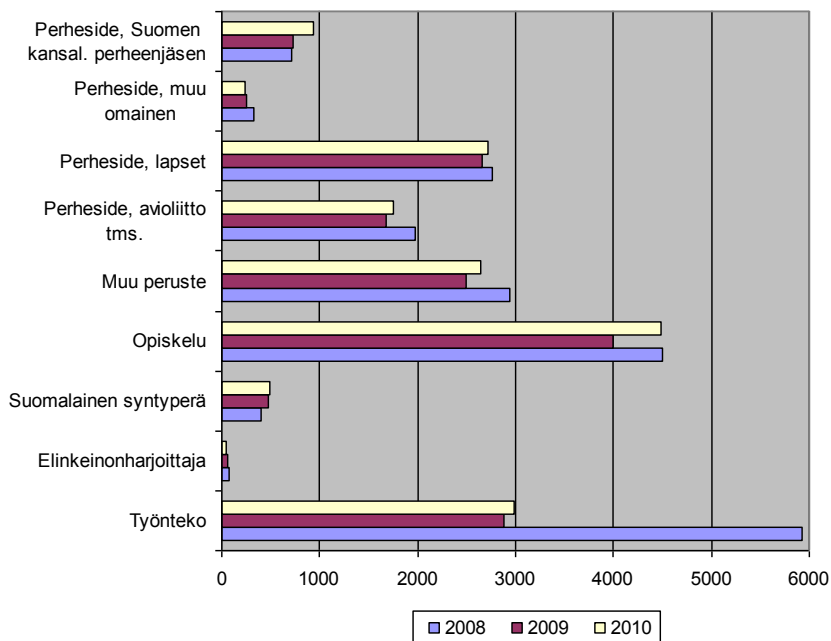
Vuonna 2011 Maahanmuuttovirastossa tuli vireille 23 664 oleskelulupahakemusta (24 547 vuonna 2010). Hakemusten määrä väheni siten noin 4 prosenttia edellisvuodesta. Perhesiteiden perusteella pantiin vireille eniten oleskelulupahakemuksia vuonna 2011 (yhteensä 10 288, mikä oli 43 prosenttia kaikista hakemuksista). Vuonna 2010 perhesideperusteisten hakemusten määrä oli 10 611.¹¹⁰

Päätöksiä (sekä kielteisiä että myönteisiä) kaikkiin eri perusteilla vireille laitettuihin oleskelulupahakemuksiin tehtiin vuonna 2011 yhteensä 22 747 (20 320 vuonna 2010). Lupapäätöksistä noin 78 prosenttia oli myönteisiä (80 prosenttia vuonna 2010). Myönteisten ja kielteisten päätösten suhteet vaihtelevat huomattavasti hakuperusteittain.¹¹¹

Maahanmuuttoviraston tilastointi on muuttunut vuoden 2011 alussa. Tämän vuoksi kaikki hakuperusteet eivät ole keskenään vertailukelpoisia aikaisempien vuosien perusteiden kanssa. Myönteisten päätösten määrät vuosina 2008–2010 hakuperusteittain on esitetty kuviossa 3.

¹¹⁰ *Maahanmuuttovirasto 2012.*

¹¹¹ *Maahanmuuttovirasto 2011b ja 2012.*



KUVIO 3. Myönteiset oleskelulupapäätökset vuosina 2008–2010 (lähde: Maahanmuuttovirasto).

Perhesiteen perusteella tehdyistä päätöksistä noin 80 prosenttia on ollut myönteisiä vuosina 2007–2009. Vuonna 2010 myönteisten perhesidepäätösten määrä oli noin 73 prosenttia ja 65 prosenttia vuonna 2011. Perhesiteen perusteella tehtyjä myönteisiä päätöksiä oli 5 798 eli 32 prosenttia kaikista myönnetyistä oleskeluluvista vuonna 2011. Seuraavaksi eniten myönteisiä päätöksiä tehtiin opiskelun perusteella (5 460 eli 31 prosenttia).¹¹²

On huomattava, että työntekijän oleskelulupien perusteella voidaan seurata ainoastaan Euroopan unionin ulkopuolelta Suomeen tapahtuvaa työperäistä maahanmuuttoa, koska EU-kansalaiset kuuluvat vapaan liikkuvuuden piiriin. Työntekijän oleskelulupapäätöksiä tehtiin 3 852 kappaletta vuonna 2010, mikä oli selvästi vähemmän kuin vuonna 2008 (kuvio 3). Työntekijän oleskelulupapäätöksistä 22 prosenttia oli kielteisiä vuonna 2010. Myönteisiä työntekijän oleskelulupapäätöksiä tehtiin 2 987.¹¹³

Vuoden 2011 ja 2010 työntekoperusteiset oleskelulupatiedot eivät ole kaikilta osin vertailukelpoisia. Vuonna 2011 myönnettiin 5 278 oleskelulupaa työnteon perusteella. Kielteisiä päätöksiä oli 918 eli 14 prosenttia

¹¹² Maahanmuuttovirasto 2012.

¹¹³ Maahanmuuttovirasto 2011b.

vireille tulleista hakemuksista (6 389)¹¹⁴. Elinkeinoharjoittamisen perusteella myönnettiin 55 oleskelulupaa vuonna 2011 (43 vuonna 2010).¹¹⁵

Maahanmuuttoviraston Oikeus- ja maatietopalveluyksikön yhteydessä toimii Euroopan muuttoliikeverkoston (European Migration Network) Suomen yhteyspiste. Euroopan muuttoliikeverkoston tarkoituksena on tuottaa ajantasaista, puolueetonta, luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa lähinnä jo olemassa olevan tutkimustiedon perusteella maahanmuutto- ja turvapaikka-asioista EU-valtioissa politiikan suunnittelun tueksi Euroopan unionissa.¹¹⁶

Vakinaisesti maassa asuva ulkomainen työvoima

Pysyväisluonteisesti maahan muuttaneiden ulkomaalaisten määrästä ja profiilista on olemassa suhteellisen hyvät tiedot riippumatta maahanmuuton syistä, sillä täällä asuvat ulkomaalaiset joutuvat rekisteröitymään eri viranomaisten rekistereihin¹¹⁷ ja hankkimaan suomalaisen henkilötunnuksen työtä tehdäkseen ja päästäkseen esimerkiksi koulutukseen tai terveydenhuollon ja muun sosiaaliturvan piiriin.¹¹⁸ Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastosta¹¹⁹ saadaan siten suhteellisen luotettavaa tietoa Suomessa vakinaisesti asuvasta ulkomaalaistaustaisesta väestöstä. Tietoa on saatavissa niin työllisyydestä, työttömyydestä, toimialoista kuin ammateistakin.¹²⁰

Tilastokeskuksen mukaan Suomessa työskenteli vuonna 2007 noin 70 000, vuonna 2008 noin 79 000 ja vuonna 2009 noin 80 000 vakinaisesti

¹¹⁴ Vuonna 2011 vireille tulleista hakemuksista osaratkaisua edellyttäviä työntekijöiden oleskelulupahakemuksia oli 3 967 (päätöksiä oli 3 891, joista myönteisiä 78 prosenttia), erityisasiantuntijoiden oleskelulupahakemuksia oli 856 ja muita työperusteisia yhteensä 1 566.

¹¹⁵ Maahanmuuttovirasto 2012.

¹¹⁶ Ks. www.emn.fi.

¹¹⁷ Keskeiset rekisterit sisältyvät alla oleviin Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston tietolähteisiin.

¹¹⁸ Lith 2008, s. 2 ja Lith 2010b, 26.

¹¹⁹ Tilasto perustuu noin 40 hallinnolliseen ja tilastolliseen aineistoon. Tärkeimmät tietolähteet ovat Väestörekisterikeskuksen väestötietojärjestelmä, Verohallinnon rekisterit, Eläketurvakeskuksen, Valtiokonttorin ja Kuntien eläkevakuutuksen työsuhdeaineistot, Tilastokeskuksen yritys- ja toimipaikkarekisteri, Kansaneläkelaitoksen ja Eläketurvakeskuksen rekisterit eläkkeensaajista, työministeriön työnhakijarekisteri, Tilastokeskuksen tutkintorekisteri, Tilastokeskuksen opiskelijarekisteri ja Pääesikunnan varusmiesrekisteri (www.stat.fi).

¹²⁰ Ruotsalainen 2009.

asuvaa ulkomaalaistaustaista henkilöä.¹²¹ Noususuhdanteessa työperäinen maahanmuutto kasvoi nopeasti, mutta taloustaantumana myötä kasvu lähes pysähtyi. Vuonna 2010 Suomessa työskenteli noin 90 000 vakinaisesti asuvaa ulkomaalaistaustaista henkilöä.¹²²

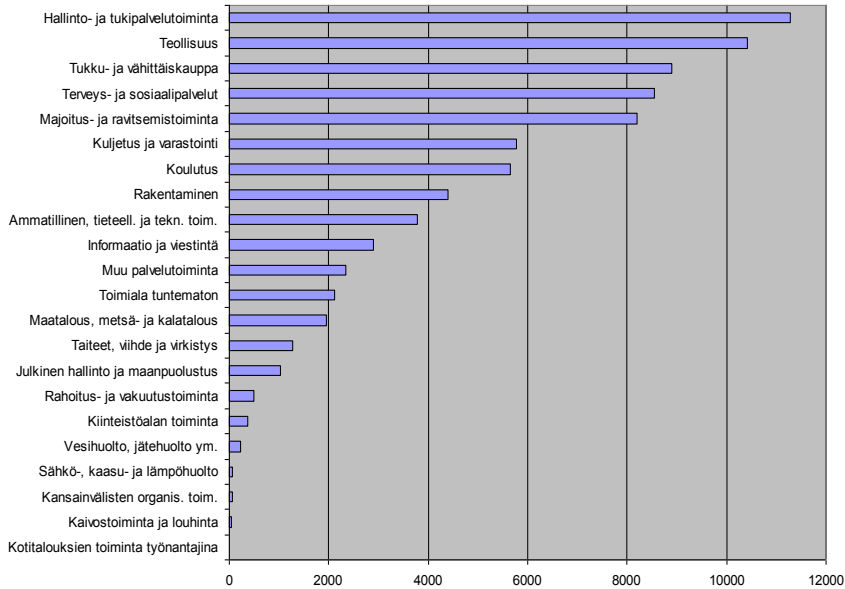
Vuonna 2009 Suomessa vakinaisesti asuvat ulkomaalaistaustaiset työntekijät sijoittuivat eri toimialoille kuvion 4 mukaisesti. Eniten työllistivät toimialat hallinto- ja tukipalvelutoiminta¹²³ (11 300, 8,5 % toimialan työntekijöistä), teollisuus (10 400, 3,1 %), tukku- ja vähittäiskauppa (8 900, 3,2 %), terveys- ja sosiaalipalvelut (8 500, 2,4 %), majoitus- ja ravitsemustoiminta (8 200, 10,5 %), kuljetus- ja varastointi (5 800, 4,1 %), koulutus (5 600, 3,5 %) sekä rakentaminen (4 400, 3,1 %). Suhteellisesti eniten ulkomaalaistaustaisia oli kansainvälisissä organisaatioissa ja toimieliemissä (13,3 %), mutta määrällisesti ulkomaalaistaustaisia työntekijöitä oli kyseisellä toimialalla vähän (yhteensä 56). Suhteellisesti toiseksi eniten ulkomaalaistaustaisia oli majoitus- ja ravitsemustoiminnassa (10,5 %). Keskimäärin ulkomaalaistaustaisia oli 3,5 prosenttia toimialojen työntekijöistä.¹²⁴

¹²¹ Myrskylä 2010, s. 36; Tilastokeskus, työssäkäyntitilasto. Luokiteltuna kielen mukaan – äidinkieli oli jokin muu kuin suomi, ruotsi tai saame.

¹²² Ruotsalainen 2012.

¹²³ Siivouspalvelut kuuluvat tälle toimialalle.

¹²⁴ Tilastokeskus, työssäkäyntitilasto (luokitteluperusteena äidinkieli, luvut pyöristettynä sadan tarkkuudella).



KUVIO 4. Ulkomaalaistaustaisten työntekijöiden määrä toimialoittain vuonna 2009 (lähde: Tilastokeskus, työssäkäyntitilasto).

Tilapäisten työntekijöiden tilastointi

Valtaosa Suomessa tilapäisesti työskentelevistä ulkomaalaisista saapuu maahan ns. lähetettyinä työntekijöinä¹²⁵, joiden määrää ja työsuhteiden laatua koskevat tiedot ovat puutteellisia.¹²⁶ Hirvonen (2012) on tehnyt kartoituksen ulkomaisen työvoiman käyttöön liittyvän sääntelyn toimivuudesta ja nykyjärjestelmän puutteista. Kartoitusraportissa esitetyn ”varovaisen arvion” mukaan Suomessa työskenteli vuonna 2010 noin 31 000 lähetettyä työntekijää, joista 24 000:n tietoja ei ollut Verohallinnon tietokannassa¹²⁷. Arvion perusteella siis vain noin 23 prosenttia lähetetyistä työntekijöistä oli Verohallinnon rekisterissä.

¹²⁵ *Lähetetyt työntekijät ovat määritelmällisesti sellaisia henkilöitä, jotka työskentelevät muussa valtiossa kuin Suomessa ja jotka toiseen valtioon sijoittautunut työnantajana toimiva yritys lähettää Suomeen rajoitetuksi ajaksi töihin. Lähettäminen voi perustua suomalaisen yrityksen, julkisyhteisön tai luonnollisen henkilön väliseen urakka- ja alihankintasopimukseen taikka työvoiman vuokraussopimukseen (ks. Lith 2008, 2 ja Lith 2010b, 27).*

¹²⁶ *Lith 2008, s. 2 ja Lith 2010b, s. 27; ks. myös Ruotsalainen 2009.*

¹²⁷ *Hirvonen 2012, s. 66, 168.*

Tilastokeskuksen arvion mukaan Suomessa työskenteli vuonna 2008 (edellä mainittujen vakinaisesti maassa asuvien noin 79 000 henkilön) lisäksi noin 50 000 ulkomailta lähetettyä, vuokrattua, tms. työntekijää, jotka eivät kuuluneet maan väestöön ja joita ei luettu mukaan työvoimaan. Vuonna 2008 vakinaisia ja tilapäisiä ulkomaalaisia työntekijöitä arvioitiin olevan yhteensä noin 130 000 eli noin 5 prosenttia kaikista työllisistä.¹²⁸ Tilapäisten työntekijöiden ikärakennetta, koulutusta tai toimialatietoja ei tunneta, mutta Tilastokeskuksen arvion mukaan näitä työntekijöitä on paljon esimerkiksi rakennustoiminnassa.¹²⁹

Eläketurvakeskukseen on kerätty Suomeen saapuvien ns. lähetetyn työntekijän todistuksia eli E101-todistuksia. E101-todistukset on korvattu A1-todistuksilla 1.5.2010 lähtien. Tietyissä tilanteissa voidaan myös vastaisuudessa antaa E101-todistus korkeintaan siirtymäsäännösten voimassaolon (10 vuotta) ajan. Pääsääntöisesti lähetetyt työntekijät ovat lähtömaansa työeläkevakuutuksen piirissä. Mikäli lähetetyllä työntekijällä on lähtömaastaan annettu lähetetyn työntekijän todistus, hän kuuluu lähtömaan sosiaaliturvan piiriin eikä häntä vakuuteta Suomessa. Lähetetyllä työntekijällä tulee olla työskentelyn alkaessa lähetetyn työntekijän todistus tai sitten tapaturma- ja eläkevakuutus otettuna suomalaisesta yhtiöstä.¹³⁰

Vuonna 2008 lähetettyjen työntekijöiden todistuksia vastaanotettiin yhteensä noin 16 000. Todistuksista oli annettu Virosta noin 8 000 ja Puolasta noin 3 600. Muista EU-maista lähetettyjen työntekijöiden määrästä Eläketurvakeskus ei ole tehnyt maakohtaisia tilastoja, vaan tiedot on ryhmitelty luokkiin ”muut uudet EU-maat”, ”vanhat EU-maat” ja ”muut sopimusvaltiot”.¹³¹

Osa lähetetyistä työntekijöistä on vuokratyövoimaa. Tiedot ulkomaalaisten vuokratyöntekijöiden määrästä jäävät sekä Lithin (2010a) että Hirvosen (2012) mukaan pääosin virallisten tilastojen ulkopuolelle, lukuun ottamatta suoraan suomalaisiin vuokratyöryhtymisiin palkattuja ulkomaalaisia työntekijöitä. Henkilöpalveluyritysten liiton jäsenyrityksillä oli vuonna 2008 palveluksessaan vajaat 3 100 ulkomaalaista vuokratyöntekijää.¹³²

Arviot ulkomaalaisten vuokratyöryhtymien työntekijöistä Suomessa ovat sen sijaan epävarmoja ja perustuvat Verohallinnolle annettuihin ilmoituksiin. Verohallinnon rekisterissä oli 1 009 ulkomaalaisen yrityksen palvelukses-

¹²⁸ Myrskylä 2010, s. 36.

¹²⁹ Myrskylä 2010, s. 36.

¹³⁰ www.tyosuolelu.fi.

¹³¹ Työterveyslaitos 2010, s. 9; Lith 2008, s. 31–33.

¹³² Lith 2010a, s. 24; Hirvonen 2012, s. 62–65.

sa olevaa rajoitetusti verovelvollista vuokratyöntekijää vuonna 2009. Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikön laatiman ilmiöselvityksen mukaan vuonna 2009 rajoitetusti verovelvollisia palkansaajia oli yhteensä 1 830.¹³³ Tämän perusteella voidaan arvioida, että Verohallinnon rekisteri kattoi vain noin 55 prosenttia ulkomaisten työnantajien palveluksessa olleista vuokratyöntekijöistä.

Vuonna 2010 rajoitetusti verovelvollisia vuokratyöntekijöitä löytyi Verohallinnolle annetuista vuosi-ilmoituksista enää 579. Hirvosen (2012) mukaan syynä tähän oli se, että vuokratyö on esimerkiksi rakennusalalla pääosin korvautunut ainakin muodollisesti itsenäisellä aliurakoinnilla. Vuokratyöntekijöiden merkitys koko lähetettyjen työntekijöiden joukossa on Hirvosen mukaan nykyisellään marginaalinen.¹³⁴

Työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelmassa esitettiin, että ulkomaalaisten työnteon, ammattien, alan ja kansalaisuuden seuranta ja tilastointia kehitetään yhteistyössä eri viranomaisten kesken. Lisäksi tavoitteena oli edistää tutkimusta työvoiman maahanmuutosta. Toimenpideohjelmassa ei ole yksilöity sitä, miten tilastointia olisi tullut kehittää tai miten maahanmuuton tutkimuksen edistäminen olisi tullut suunnata. Vastuuta hoiksi nimettiin sisäasiainministeriö, Maahanmuuttovirasto, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä Tilastokeskus.¹³⁵

Edellä tässä luvussa esitettyjen ulkomaisen työvoiman käytön tilastointia koskevien havaintojen perusteella voidaan todeta, että tilastojen kattavuudessa on puutteita. Vakituisesti maassa asuvista työntekijöistä on kattavasti tilastotietoa saatavilla, mutta tieto EU:n sisäiseen liikkuvuuteen laskettavista tai ulkomailta lähetetyistä muista tilapäisistä työntekijöistä on hajallaan eri viranomaisten rekistereissä¹³⁶ eikä tilastoja näiltä osin tuoteta. Rekisterien tietojen päällekkäisyyden vuoksi luotettavaa arviota ulkomaisen työvoiman määrästä ei voida tehdä. Tilastointia tulisi kehittää EU-lainsäädännön mahdollistamissa rajoissa siten, että tietoa olisi saatavilla myös tilapäisestä työvoimasta ja että ulkomaisen työvoiman kokonaismäärä olisi luotettavasti arvioitavissa.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa on asetettu tavoite maahanmuuttoon liittyvän tilastoinnin ja tutkimuksen selkeyttämiseksi ja tehostamiseksi. Tavoitteen toteutumiseksi suunniteltuja toimenpiteitä ei ollut kuitenkaan kirjattu hallitusohjelman strategiseen toimeenpanosuunni-

¹³³ Hirvonen 2012, s. 65; ks. myös Lith 2010a, s. 12.

¹³⁴ Hirvonen 2012, 87.

¹³⁵ Sisäasiainministeriö 2009a, s. 19.

¹³⁶ Eläketurvakeskuksen, Kansaneläkelaitoksen, Maahanmuuttoviraston ja Verohallituksen rekisterit sekä työeläkevakuutusaineistot (ks. Ruotsalainen 2012).

telmaan¹³⁷. Systemaattista ulkomaalaisen työvoiman tilastoinnin ja seurannan kehittämispyrkimystä ei ole työ- ja elinkeinoministeriön mukaan käynnissä tai suunnitteilla.¹³⁸ Ulkomaalaisen työvoiman tilastoinnin ja seurannan kehittäminen edellyttäisi hallinnonalarajat ylittävää yhteistyötä.

3.1.2 Työikäisen väestön määrän kehitysnäkymät

Suomen väestö ikääntyy nopeasti siten, että yli 65-vuotiaiden osuus väestöstä kasvaa vuoteen 2040 mennessä nykyisestä 16 prosentista ainakin 26 prosenttiin. Suuret ikäluokat työmarkkinoilla korvaavat ikäluokat ovat pieniä, ja siksi työikäisen väestön määrä pienenee tulevaisuudessa. Oma-varaislaskelman¹³⁹ mukaan työikäisen eli 15–64-vuotiaan väestön määrä vähenisi vuoteen 2020 mennessä 280 000 henkilöllä. Kun ennakoitu nettosiirtolaisuus huomioidaan, työikäisen väestön määrä vähenisi seuraavan kymmenen vuoden aikana lähes 200 000:lla.¹⁴⁰

Tilastotietojen mukaan 20–64-vuotiaiden määrä on jo alkanut vähentyä.¹⁴¹ Seuraavan runsaan kymmenen vuoden aikana määrä vähenisi lähes 15 000 henkilöä vuosittain (pylväsdiagrammi kuviossa 5). Ilman muuttovoittoa supistuminen olisi yli 20 000 henkilöä vuodessa vastaavalla ajanjaksolla (viivadiagrammi kuviossa 5).

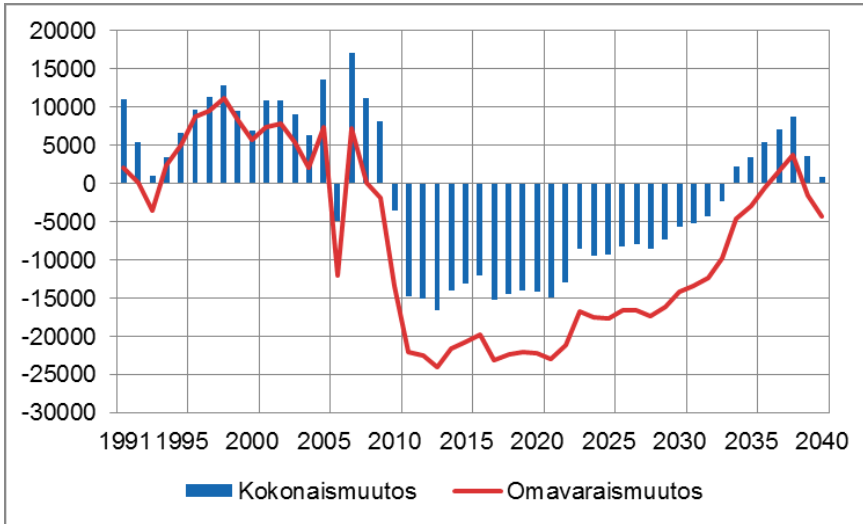
¹³⁷ *Hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma – kärkihankkeet ja vastuut. Valtioneuvoston periaatepäätös 5.10.2011.*

¹³⁸ *Työ- ja elinkeinoministeriöstä saatu tieto 21.5.2012.*

¹³⁹ *Väestöennusteesta laadittu omavaraislaskelma tarjoaa kuvan siitä, millainen väestökehitys Suomessa olisi tulevaisuudessa, jos nykyiseen väestöömme vaikuttaisivat vain syntyvyys ja kuolevuus (ks. Rapo 2011a).*

¹⁴⁰ *Rapo 2011a; Ruotsalainen 2009. Myrskylän (2012, s. 11, 227–228) tuoreiden laskelmien mukaan vähennys nettosiirtolaisuus huomioiden olisi vuosina 2010–2020 noin 122 000 henkilöä. Myrskylän laskelmissa työikäisenä väestönä olivat 18–64-vuotiaat, mikä vaikuttanee osaltaan laskelmien eroavaisuuteen.*

¹⁴¹ *Ruotsalainen & Myrskylä 2011; Tilastokeskuksesta saadut päivitetetyt tilastotiedot 14.3.2012; Ruotsalainen 2012.*



KUVIO 5. 20–64-vuotiaiden määrän vuosimuutos 1991–2010 ja ennuste 2011–2040 (lähde: Ruotsalainen & Myrskylä 2011 / Tilastokeskus, väestömuuostilasto ja päivitetty väestöennuste vuoteen 2040; Ruotsalainen 2012).

Väestön ikärakenteen kehitys vaihtelee maakunnittain. Esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaalla ikärakenne säilyy kohtalaisen hyvänä vuoteen 2030 saakka. Toista ääripäätä edustavassa Kainuussa ikärakenne puolestaan vanhenee rajusti vuoteen 2030 mennessä.¹⁴²

Suhdanteista riippumatta työvoiman tarjontaan vaikuttavat keskeisesti väestön määrä ja ikärakenne. Kun työvoimaan kuuluvuus 55 ikävuoden jälkeen alkaa nopeasti laskea, alkaa myös työvoiman tarjonta lähivuosina supistua. Kun työikäinen väestö vähenee, työurien pidentymisen ja maahanmuuton merkityksen työvoiman saatavuuden kannalta odotetaan kasvavan. Maahanmuuton arvioidaan vahvistavan väestön nuorimpia ikäryhmiä ja parantavan työvoiman saatavuutta erityisesti nopean työpaikkakasvun alueilla.¹⁴³ Pitkällä aikavälillä maahanmuutto voisi siten korjata väestörakenteen muutosta sekä lisätä pysyvästi työikäistä väestöä ja työvoiman tarjontaa. Maahanmuutolla parannettaisiin näin ollen demografista huoltosuhdetta¹⁴⁴.

¹⁴² Ks. Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2011.

¹⁴³ Ks. sisäasiainministeriö 2010, s. 6; työ- ja elinkeinoministeriö 2010b, s. 2; Torvi 2008, s. 9.

¹⁴⁴ Demografisella huoltosuhteella tarkoitetaan alle 15-vuotiaita ja yli 64-vuotiaita yhtä työikäistä kohti. Demografiseen huoltosuhteeseen vaikuttaa väestön

Maahanmuuton vaikutus on alkanut näkyä jo tilastoissa pääkaupunki-seudun nuorimmissa ikäluokissa, sillä alle 25-vuotiaiden ikäluokissa ulkomaalaisten tai ulkomaalaistaustaisten osuudet olivat vuonna 2010 jo 10–15 prosentin luokkaa.¹⁴⁵

Kun työperäisen maahanmuuton merkitystä arvioidaan työvoiman tarjonnan lisäämisessä, tulisi huomioida myös maassa olevien työvoimaresurssien hyödyntäminen. Alla on esitetty tietoa eri työvoimaresurssien tasosta Myrskylän (2012) tarkastelun perusteella. Tarkastuksen yhteydessä ei kuitenkaan tehty taloudellista analyysia eri työvoimaresurssien hyödyntämiseen liittyvistä valtiontaloudellisista kustannuksista.

Mikäli työvoimapula uhkaa, on lisätyövoimaa Myrskylän (2012) mukaan saatavissa työllistämällä nykyistä tehokkaammin työvoiman ulkopuolella olevia ryhmiä ja/tai lisäämällä maahanmuuttoa.¹⁴⁶ Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston mukaan¹⁴⁷ Suomessa oli vuoden 2010 lopussa 3,350 miljoonaa työkäistä, joista oli työssä 2,308 miljoonaa. Siten maassa oli 1,042 miljoonaa työkäistä, jotka eivät olleet työssä. He jakautuivat eri ryhmiin seuraavasti: työttömät 268 000, eläkeläiset 358 000, päätoimiset opiskelijat 234 000, muut työvoiman ulkopuolella olevat 183 000.¹⁴⁸

Myrskylän mukaan työttömät ovat selvimmin työhön tarjolla oleva reservi työvoiman kysynnän kasvaessa. Työttömien ryhmä kasvaa ja pienee työvoiman kysynnän mukaan. Tosin osa työttömistä on iäkkäitä, eikä heille nykyisin aktiivisesti tarjota työtä, ja osa työttömistä taas on pitkäaikaistyöttömiä, joiden työllistäminen on ollut vaikeaa.¹⁴⁹ Työvoiman kysynnän kasvu voisi pitemmällä tähtäyksellä tarjota hyvän mahdollisuuden työllistää esimerkiksi työttömänä olevia nuoria.

Työttömien ohella toinen periaatteessa käytettävissä oleva ryhmä ovat ne kotona (kotitalouksissa) olevat työkäiset, jotka eivät opiskele, ole eläkkeellä tai varusmiespalveluksessa. Myrskylä on laskenut, että jos tästä ryhmästä (163 000 henkilöä vuonna 2009) vähennetään hoitovapaalla olevat, jää työmarkkinoiden ulkopuolella olevien määräksi noin 80 000 henkeä. Heistä noin 32 000 on maahanmuuttajataustaisia, joilla on työllisty-

*ikääntymisen ohella työvoiman määrän väheneminen (ks. myös valtioneuvoston
tarkastusvirasto 2011b, s. 77–79, 168).*

¹⁴⁵ Rapo 2011b ja Rapo 2012.

¹⁴⁶ Myrskylä 2012, s. 210–211.

¹⁴⁷ Tilastokeskus, työssäkäyntitilasto.

¹⁴⁸ Myrskylä oli määritellyt vuotta 2009 koskevassa tarkastelussaan työkäisiksi 18–64-vuotiaat. Tässä esitetyissä vuoden 2010 tilastotiedoissa käytettiin samaa perustetta. Myrskylän mukaan vuonna 2009 muut työvoiman ulkopuolella olevat (181 000) sisälsi kotitalouksissa olevat (163 400) ja varusmiehet (17 500).

¹⁴⁹ Myrskylä 2012, s. 211–212.

misvaikeuksia. Lisäksi työttömistä on maahanmuuttajia noin 24 000, eli maahan muuttaneissa on noin 56 000 hengen työvoimareservi.¹⁵⁰

Myrskylän (2012) arvion mukaan edellä mainittujen ryhmien tehokkaampi työllistäminen voisi osaltaan ehkäistä työikäisen väestön vähene-
misen seurauksena uhkaavaa työvoimapulaa. Myrskylän laskelmissa on oletuksena vuosittainen 15 000 hengen muuttovoitto. Maahanmuuton lisääminen voisi lisätä työikäisen väestön ja työvoiman määrää ja siten myös osaltaan ehkäistä ennakoitua työvoimapulaa. Maahanmuuton kehittyminen on Myrskylän mukaan kuitenkin huonosti ennakoitavissa ja epävarmin komponentti työikäisen väestön ennakoinnissa.¹⁵¹ Maahanmuutto voi kasvaa tai vähentyä monista sellaisista syistä, jotka eivät riipu Suomen työmarkkinoista.

Kokonaistyöllisyysasteen tulisi Myrskylän (2012) laskelmien mukaan nousta 72 prosenttiin, jotta työikäisen väestön määrän väheneminen saataisiin korvatuksi. Mikäli työpaikkojen määrää hallituksen tavoitteen mukaisesti kasvatettaisiin kaudella 2011–2015 yhteensä 100 000 uudella työpaikalla nykytasoon verrattuna, tulisi työllisyysasteen nousta jopa 75 prosenttiin¹⁵². Työllisyysaste oli 68 prosenttia helmikuussa 2012¹⁵³. Myrskylän mukaan viime vuosikymmenen kehitys ei anna perusteita tavoitteelle uusien työpaikkojen määräksi. Lisäksi se, että ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste nostettaisiin samalle tasolle kuin kantaväestöllä, vaatisi noin 27 000:n Suomessa asuvan ulkomaalaistaustaisen työllistämistä.¹⁵⁴

Suomessa on siis runsaasti työvoimapotentiaalia, jonka tehokkaammalla hyödyntämisellä voitaisiin ehkäistä työikäisen väestön vähenemisestä aiheutuvaa työvoiman tarjonnan vähenemistä. Nykyisellään työperäinen maahanmuutto muodostaa vain pienen osan työvoiman kokonaistarjonnan-
ta.

¹⁵⁰ Myrskylä 2012, s. 211–212.

¹⁵¹ Myrskylä 2012, s. 36, 42–43.

¹⁵² Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen tavoitteena oli nostaa työllisyysaste 75 prosenttiin pitkällä aikavälillä. Myös pääministeri Mari Kiviniemen hallituksen pitkän aikavälin tavoite oli 75 prosenttia. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa ei ollut asetettu pitkän aikavälin tavoitetta lainkaan, vaan tavoite (72 prosenttia) oli asetettu saavutettavaksi vaalikauden loppuun mennessä.

¹⁵³ Tilastokeskus. Työvoimatutkimus 2012, helmikuu.

¹⁵⁴ Myrskylä 2012, s. 29, 212 ja 245.

3.1.3 Työvoiman tarpeen ennakointi

Tässä alaluvussa tarkastellaan työvoiman tarpeen pitkän ja lyhyen aikavälin ennakointia sekä ennakoititiedon merkitystä työperäisen maahanmuuton edistämisen näkökulmasta.

Työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelman yhtenä teemana oli työvoiman tarve ja sen ennakointi. Tähän liittyvänä toimenpiteenä esitettiin, että työ- ja elinkeinoministeriö tekee selvityksiä työvoimavarantojen ja työvoiman kysynnän kehittymisestä erityisesti ulkomailta palkattavan työvoiman kysynnän ennakoinnin näkökulmasta. Ennakointia ja siihen liittyviä välineitä kehitettäessä tulisi toimenpideohjelman mukaan huomioida paremmin myös maahanmuuttopolitiikan tukeminen.¹⁵⁵ Toimenpide-ehdotuksissa ei konkretisoitu, miten välineiden kehittämisen tulisi tukea maahanmuuttopolitiikkaa.

Työvoiman tarpeen arviointi ja ennakointi kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle. Ministeriö tekee arviointia ja ennakointia sekä omana työnä että ostamalla palveluja.¹⁵⁶ Työvoimatarpeen ennakointia tehdään yhdessä koulutustarpeen ennakoinnin kanssa.¹⁵⁷

Työ- ja elinkeinoministeriö laatii vuosittain ennusteita työvoiman rakenteen ja työvoimavarantojen kehittymisestä erilaisilla kehitysurilla sekä skenaarioita työvoiman kysynnän kehittymisestä eri toimialoilla ja alueilla. Ministeriö on tehnyt työnantajille myös kyselyjä, joilla on kartoitettu rekrytointiongelmia, ulkomaisen työvoiman käyttöä sekä aikeita palkata ulkomaista työvoimaa. Lisäksi ministeriö on teettänyt selvityksiä Tilastokeskuksella muun muassa työmarkkinoiden tulevasta kehityksestä sekä valtakunnallisesti että alueittain¹⁵⁸.

Työ- ja elinkeinoministeriö otti käyttöön vuonna 2009 menettelyn, jonka mukaan se tilaa pitkän ja keskipitkän aikavälin työmarkkinoiden rakenne-ennusteiden laadinnan Valtion taloudelliselta tutkimuskeskukselta (VATT).¹⁵⁹

Suomessa ei ole toistaiseksi olemassa säänneltyjä ennustamismekanismeja työvoimapulan ehkäisemisestä maahanmuuton keinoin. Työperäistä maahanmuuttoa samoin kuin muutakin maahanmuuttoa säännellään ul-

¹⁵⁵ Sisäasiainministeriö 2009a, s. 19.

¹⁵⁶ Haastattelu työ- ja elinkeinoministeriössä 26.8.2011.

¹⁵⁷ Koulutustarpeen ennakoinnista on tehty tarkastus ja annettu tarkastuskertomus, ks. Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011a.

¹⁵⁸ Ks. esim. Myrskylä 2012.

¹⁵⁹ Työ- ja elinkeinoministeriö 2011a, s. 3.

komaalaislailla, jossa määritellään perusteet maahantulolle, maassa oleskelulle sekä maasta poistamiselle.¹⁶⁰

Pitkän aikavälin työvoimatarpeen ennakointi

Vuonna 2009 opetusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö muodostivat yhteisen "Pitkän aikavälin työvoima- ja koulutustarve-ennakoinnin tilaajakonsortion" (PATKET), jonka tehtävänä on määrittellä vuosittain Valtion taloudelliselta tutkimuskeskukselta (VATT) tilattavat ennusteet ja ohjata ennakointityötä. Konsortion perustamisen tavoitteena oli tiivistää ennakointiyhteistyötä ja tulosten hyödyntämistä edellä mainituilla hallinnonaloilla. Konsortion puitteissa on kehitetty myös yhteistyötä alueviranomaisten ja työmarkkinajärjestöjen kanssa. Konsortiolle on ollut yhteydet valtioneuvoston ennakointiverkostoon.¹⁶¹

Vuonna 2011 valtioneuvoston kanslia asetti ministeriöiden väliseksi yhteistyöelimeksi ja tiedonvaihdon foorumiksi valtioneuvoston tutkimus-, ennakointi- ja arviointitoimintaa koordinoivan työryhmän, jonka toimikausi alkoi 15.12.2011 ja päättyy pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen kauden päättyessä. Työryhmässä on jäseniä kaikista ministeriöistä.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus on julkaissut tutkimuksen¹⁶², jossa se ennakoii työvoiman tarvetta Suomen taloudessa vuosina 2010–2025. Tutkimuksessa on käytetty EU:n keskipitkän aikavälin talouskehityksen ennakointityön kanssa yhteneviä oletuksia väestönkasvusta ja makrotalouden kehityksestä. Tutkimusraportissa esitetyt taloudellisen mallilaskelman¹⁶³ perusskenaarion tulokset viittaavat siihen, että työvoimasta saattaa tulla pulaa tulevaisuudessa. Tulos riippuu kuitenkin ennen kaikkea siitä, miten nopeaksi oletetaan terveydenhuolto- ja sosiaalipalvelujen kysynnän kasvu. Raportin perusskenaariossa näiden toimialojen kasvu oletetaan kohtalaisen nopeaksi.¹⁶⁴

Tutkimusraportissa esitetään perusskenaarion lisäksi kaksi vaihtoehtoista skenaariota. Ensimmäisessä skenaariossa terveydenhuolto- ja sosiaalipalvelujen kysynnän kasvu oletettiin perusskenaariota hitaammaksi. Tällöin terveydenhuollon osuus kansantalouden arvonlisäyksestä jäisi selvästi pienemmäksi kuin perusskenaariossa, ja kehitys vahvistaisi teollisuustoi-

¹⁶⁰ *Asa & Muurinen 2010, s. 29.*

¹⁶¹ *Työ- ja elinkeinoministeriö 2011a, s. 3–4; Honkatukia ym. 2010, esipuhe.*

¹⁶² *Honkatukia ym. 2010.*

¹⁶³ *Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen kehittämä VATTAGE-malli.*

¹⁶⁴ *Honkatukia ym. 2010, s. 143.*

mialojen potentiaalista kasvua. Myös yksityisten palvelujen kasvu voimistuisi, kun sosiaali- ja terveydenhuollon työvoiman tarve olisi pienempi kuin perusskenaariossa.¹⁶⁵

Toisessa vaihtoehtoisessa skenaariorissa työvoiman riittävyys on ratkaistu siten, että on tehty oletus perusskenaariota suuremmasta maahanmuutosta Tilastokeskuksen väestöennusteen pohjalta. Maahanmuuton kasvun vaikutus työllisyyteen riippuu maahanmuuttajien iästä ja ammattitaustasta. Skenaariorissa oletettiin, että kaksi kolmasosaa muuttajista olisi työikäisiä. Tämä merkitsisi työvoiman tarjonnan kasvamista 0,4 prosenttiyksiköllä perusuranaan verrattuna, mikä ajan mittaan helpottaisi oletettua työvoimapulaa.¹⁶⁶

Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen raportin mukaan nopeamman maahanmuuton skenaarion tulosten mukaan maahanmuuttajat työllistyisivät pääasiassa palvelutoimialoille. Teollisuustoimialoihin maahanmuuton nopeutuminen vaikuttaisi vain vähän.¹⁶⁷

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus on julkaissut myös alueellisen ennakoinnin työvoiman tarpeesta. Tutkimuksessa ei kuitenkaan ole tarkasteltu maahanmuuton mahdollisia vaikutuksia alueellisiin työvoimatarpeisiin, joten tuloksilla ei ole merkitystä työperäisen maahanmuuton edistämisen tietoperustan näkökulmasta.¹⁶⁸

Lyhyen aikavälin työvoimatarpeen ennakointi

Työ- ja elinkeinoministeriö laatii kahdesti vuodessa lyhyen aikavälin työmarkkinaennusteen.¹⁶⁹ Ministeriö on julkaissut myös kolme kertaa vuodessa rekrytointiongelmia sekä työvoiman kysyntää ja tarjontaa käsittelevän katsauksen.¹⁷⁰ Ministeriön mukaan¹⁷¹ viimeinen katsaus julkaistiin syyskuussa 2010, minkä jälkeen on siirrytty ammattibarometrin käyttöön.¹⁷²

Lyhyen aikavälin työmarkkinaennusteen tarkoituksena on muodostaa ministeriön näkemys lähiajan kehityksestä ja toimia siten sekä ministeriön

¹⁶⁵ Honkatukia ym. 2010, s. 136, 143.

¹⁶⁶ Honkatukia ym. 2010, s. 136, 139.

¹⁶⁷ Honkatukia ym. 2010, s. 143.

¹⁶⁸ Ahokas & Honkatukia 2011.

¹⁶⁹ Ks. esim. työ- ja elinkeinoministeriö 2011c.

¹⁷⁰ Ks. esim. työ- ja elinkeinoministeriö 2010c.

¹⁷¹ Työ- ja elinkeinoministeriö 2010d.

¹⁷² Myös Elinkeinoelämän keskusliitto teettää kyselyjä jäsenyrityksilleen (haastattelu Elinkeinoelämän keskusliitossa 1.11.2011).

politiikkavalmistelun taustana että markkinainformaationa muille käyttäjille. Ennusteen laatimisessa hyödynnetään myös muita työ- ja elinkeinohallinnossa kerättäviä seurantatietoja, esimerkiksi tietoja työpaikkojen täyttämisestä.¹⁷³

Syksyn 2011 lyhyen aikavälin työmarkkinaennusteen¹⁷⁴ mukaan vuoden 2012 talouskasvun odotettiin jäävän heikoksi. Myös työvoiman kysynnän arvioitiin kasvavan vain vähän (noin 8 000 työpaikkaa) ja kasvun ennustettiin kohdistuvan pääasiassa palvelusektorille ja osa-aikatyöhön.

Ennustetietojen mukaan työvoiman tarjonnan kehitykseen vaikuttaa lähivuosina voimakkaasti se, että suuret ikäluokat siirtyvät vanhuuseläkkeelle. Tätä kehitystä kompensoi osittain se, että työmarkkinoilta poistumisikä on nousussa. Myöskään ikäryhmän 25–50-vuotiaat koko ei kasva, ja työvoimaosuudet tässä ikäryhmässä ovat jo nyt niin suuret, ettei niitä voi enää merkittävästi lisätä. Työvoiman tarjontapotentiaalia on edelleen alle 25-vuotiaiden ja yli 50-vuotiaiden ikäryhmissä.

Työ- ja elinkeinoministeriön viimeisessä rekrytointiongelmia koskevassa raportissa¹⁷⁵ tarkasteltiin avoimien työpaikkojen ja työttömien työnhakijoiden määriä sekä rekrytointiongelmia ja niiden syitä eri toimialoilla ja alueilla.

Raportin mukaan vaikeasti täytettävien työpaikkojen tilanne on vaihdellut toimialoittain ja alueittain. Rekrytointiongelmiin syyt vaihtelivat ammattialan tai ammatin mukaan. Yleisimpinä syinä rekrytointiongelmiin mainittiin työpaikan yrittäjäläluonteisuus tai työtehtävän hankala luonne, mutta melko yleisiä olivat myös sellaiset tapaukset, joissa työpaikkaan ei ollut lainkaan hakijoita (työvoimapula).¹⁷⁶ Työvoimapula oli edelleen ongelmana erityisesti terveydenhuolto- ja sosiaaalialalla.¹⁷⁷ Ennakointitietojen mukaan työvoiman saatavuuden vaikeuden odotetaan lähivuosina jatkuvan monissa sosiaali- ja terveystalouden ammattialoilla.¹⁷⁸

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan rekrytointiongelman kyselyn tietosäilytykseen on liittynyt ongelmia.¹⁷⁹ Alueellisia ammattibarometreja alettiin laatia vuonna 2008. Ammattibarometrien laatimisen taustalla oli tarve kehittää parempia välineitä työvoiman saatavuus- ja kohtaantotilanteen kar-

¹⁷³ Työ- ja elinkeinoministeriö 2011c.

¹⁷⁴ Työ- ja elinkeinoministeriö 2011c.

¹⁷⁵ Työ- ja elinkeinoministeriö 2010c.

¹⁷⁶ Työ- ja elinkeinoministeriö on julkaissut tutkimuksen (Pitkänen ym. 2009), jossa on analysoitu rekrytointiongelmiin syyt.

¹⁷⁷ Työ- ja elinkeinoministeriö 2010c.

¹⁷⁸ Työ- ja elinkeinoministeriö 2011c.

¹⁷⁹ Työ- ja elinkeinoministeriö 2010d.

toittamiseen. Ministeriössä on ohjattu ja seurattu ammattibarometrin kehitystyötä sekä sen käytön laajenemista. Ammattibarometri laadittiin vuonna 2011 jo kaikissa Suomen TE-toimistoissa. Alueiden tiedot kootaan ammattibarometri-järjestelmään.¹⁸⁰

Ammattibarometrissa arvioidaan paikallisten työmarkkinoiden keskeisten ammattien kehitystä 12 kuukaudeksi eteenpäin. Barometrit laaditaan ELY-keskusten ja TE-toimistojen yhteistyönä. TE-toimistot laativat omat arvionsa työvoiman kysyntänäkymistä sekä työvoiman tarjonnan ja kysynnän kehityksestä alueillaan. Arviot perustuvat ammattibarometrin valmiiksi tuottamaan tilastotietoon työvoiman kysynnästä ja tarjonnasta, tietoihin asiakkaiden tarpeista ja näkymistä, työvoima- ja koulutustarvetutkimuksen ja Yritysharavan haastatteluissa saataviin yritysten näkemyksiin, työnantajakäynteihin sekä PK-yritysbaremetrin antamaan tietoon. Ammattibarometrissa ammatit luokitellaan työvoimapula-ammatteihin, tasapainoammatteihin ja niihin ammatteihin, joissa on työvoiman ylitarjontaa.¹⁸¹

Ammattibarometrin avulla voidaan saada aikaisempaa tarkempi kuva työvoiman kysynnän ja tarjonnan tilanteista eri alueilla ja ammateissa. Vaikeasti täytettävistä työpaikoista tehdyn selvityksen avulla saatiin tietoa vain niistä ammateista, joissa hakijoista on pulaa, kun taas ammattibarometrissa tulevat esille myös ne ammatit, joissa on liikaa hakijoita tai joissa tilanne on tasapainossa.¹⁸² Ammattibarometriä voitaisiin siten hyödyntää myös työvoiman alueellisen ja ammatillisen liikkuvuuden edistämiseksi. Ulkomaisen työvoiman rekrytointiin liittyen barometriä voitaisiin hyödyntää EURES-työnvälityksessä¹⁸³ ja kansainvälisten rekrytointimessujen järjestämisessä.¹⁸⁴ Nykyisellään ammattibarometriä ja muuta lyhyen tähtäyksen ennakointitietoa hyödynnetään tietopohjana työvoiman saatavuutta harkittaessa.¹⁸⁵

¹⁸⁰ Työ- ja elinkeinoministeriö 2010d; Tuomaala 2011; ks. ammattibarometri <http://ammattibarometri.te-keskus.fi> ja karttasovellus <http://ammattibarometri.te-keskus.fi/kartta>.

¹⁸¹ Marttinen 2009, s. 61–62; työ- ja elinkeinoministeriö 2010d; ks. myös Tuomaala 2011.

¹⁸² Työ- ja elinkeinoministeriö 2010d.

¹⁸³ European Employment Services.

¹⁸⁴ Marttinen 2009, s. 65.

¹⁸⁵ Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskukselta saatu julkaisematon muistio alueellisesta työalunjalinjauksesta ulkomaalaisen työvoiman käytölle vuodelta 2011.

Työperäisen maahanmuuton lisäämisen tarvetta pitkällä aikavälillä on yleensä perusteltu tulevilla väestö- ja työvoimakehityksellä, jolloin tarve perustuu odotettavissa olevan työvoiman niukkuuden korvaamiseen¹⁸⁶. Lyhyellä aikavälillä ulkomaisen työvoiman tarve vaihtelee talouskehityksen mukaan sekä myös toimialoittain ja alueittain. Seuraavassa on esitetty eri toimijoiden näkemyksiä mahdollisuuksista ennakoida ulkomaisen työvoiman tarvetta olemassa olevan ennakointi- ja muun tiedon perusteella. Lopuksi esitetään näiden näkemysten ja edellä esitettyjen tarkastushavaintojen pohjalta syntynyt näkemys ennakointitiedon merkityksestä arvioitaessa ulkomaisen työvoiman tulevaa tarvetta.

Sisäasiainministeriön mukaan ulkomailta palkattavan työvoiman kysyntää ei voida suoraan johtaa työvoiman ennustetun tarjonnan ja kysynnän perusteella. Ulkomaisen työvoiman kysyntää eri ammateissa voi kuitenkin jonkin verran päätellä avautuvien työpaikkojen ennusteista. Ammateissa, joissa poistuma on suurta ja työvoiman määrä kasvaa tulevaisuudessa, avautuu myös eniten työtilaisuuksia. Arviot siitä, miten paljon tätä varten tulisi palkata ulkomaista työvoimaa, riippuvat kuitenkin olennaisesti myös kantaväestön hakeutumisesta eri ammatteihin. Tähän puolestaan vaikuttavat monet muut tekijät, kuten koulutustarjonta, eri ammattialojen houkuttelevuus tai eri tavoin koulutettujen mahdollinen maastamuutto. Myös yritysten toiminta kansainvälisillä markkinoilla vaikuttaa työvoiman kysynnän ja tarjonnan tasapainoon.¹⁸⁷

Työ- ja elinkeinoministeriön Tieto-osaston näkemyksen mukaan ei ole olemassa perusteita tai mielekästä tapaa arvioida työperäisen maahanmuuton tarvetta. Joillakin toimialoilla työvoimasta voi olla niukkuutta, jolloin ulkomaisen työvoiman rekrytointi on todennäköisempää.¹⁸⁸ Työ- ja elinkeinoministeriössä on tehty arvioita ulkomaisen työvoiman kysynnän kehittymisestä, mutta tarvearvioita ulkomaisen työvoiman määrästä ei ole esitetty.¹⁸⁹

Tilastokeskuksen mukaan ulkomaisen työvoiman tarpeen ennakointia vaikeuttaa myös kattavien tilastotietojen puute¹⁹⁰. Edellä todettiin (luku

¹⁸⁶ *Ks. Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma. Valtioneuvoston periaatepäätös 19.10.2006, s. 3.*

¹⁸⁷ *Sisäasiainministeriö 2008a, s. 5.*

¹⁸⁸ *Kirjallinen tiedonanto 25.11.2011; haastattelu työ- ja elinkeinoministeriössä 9.12.2011.*

¹⁸⁹ *Sisäasiainministeriö 2009a, s. 12; työ- ja elinkeinoministeriössä tehdyt arviot, ks. Torvi 2008 ja Tuomala & Torvi 2008.*

¹⁹⁰ *Ruotsalainen 2009; ks. myös sisäasiainministeriö 2010.*

3.1.1), ettei tilapäisten työntekijöiden ikärakennetta, koulutusta tai toimialatietoja tunneta ja EU:n sisällä tapahtuvaa työvoiman muuttoa, ns. sisäistä liikkuvuutta, ei Suomessa tilastoida. Suomeen lähetetyt, vuokratut, tms. työntekijät (arviolta noin 50 000) eivät myöskään kuulu maan väestöön, eikä heitä lueta mukaan työvoimaan.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestön edustajan mukaan nykyiset työvoiman tarvearviot eivät sovellu ulkomaalaisten työntekijöiden tarvearvioiksi. Ulkomaalaisten työntekijöiden tarvearvioita esittävien asiantuntijoiden lähtökohtina ovat aivan liian usein pelkät eläkkeelle jäävien ihmisten määrät sekä avoinna olevat työpaikat ilman analyysia työpaikkojen laadusta ja ilman viittauksia varsinaisista rekrytointiongelmista kärsivien työpaikkojen määrään.¹⁹¹

Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tekemän ennakointiraportin perusteella pelkkä työvoimatarpeen ennakointi pitkällä tähtäyksellä vaikuttaa melko epävarmalta. Työvoiman tarve riippuu monista tekijöistä, joista ei ole tietoa, vaan se perustuu ennako-oletuksiin.

Tarkastuksessa läpikäydyn ennakointi- ja muun edellä esitetyn tiedon perusteella voidaan todeta, että luotettavia arvioita ulkomaisen työvoiman määrällisestä tarpeesta ei pitkällä tähtäyksellä voida tehdä. Päätöksenteko työperäisen maahanmuuton edistämisestä ei ole siten voinut perustua luotettaviin arvioihin ulkomaisen työvoiman tarpeesta vaan lähinnä ennakointiin työikäisen väestön vähenemisestä. Lyhyen aikavälin ennakointitietoa voidaan sitä vastoin hyödyntää, kun arvioidaan lyhyen tähtäyksen tarvetta rekrytoida ulkomaista työvoimaa eri aloilla ja alueilla.

3.1.4 Maahanmuuton vaikutukset työmarkkinoihin ja julkiseen talouteen

Tässä luvussa käydään läpi tutkimustuloksia, joissa on selvitetty maahanmuuton vaikutuksia työmarkkinoihin ja julkiseen talouteen, mutta tarkastuksen yhteydessä ei tehty taloustieteellisiin menetelmiin perustuvaa analyysiä maahanmuuton vaikutuksista työmarkkinoihin tai julkiseen talouteen. Tarkastelua ei ole voitu rajata yksinomaan työperäiseen maahanmuuttoon, koska tutkimusaineistossa ei ole erikseen selvitetty työperäisen maahanmuuton vaikutuksia. Tässä luvussa tuodaan esiin myös kotouttamistoimenpiteiden merkitystä maahanmuuttajien työmarkkinavalmiuksien parantamiselle. Onnistunutta kotouttamista voitaneen pitää yhtenä merkittävänä maahanmuuttaneiden työllistymismahdollisuuksia tukevana tekijä-

¹⁹¹ Björkbacka 2010, teoksessa *Asa & Muurinen 2010, s. 78.*

nä. Työperäinen maahanmuutto muodostaa vain pienen osan maahanmuutosta johtuvasta työvoiman tarjonnan lisäyksestä. Työllisyysasteen nostamistavoitteen näkökulmasta olennaista olisi, että maassa jo olevat maahanmuuttajat työllistyisivät. Tarkastusvirasto on aloittanut erillisen esiselvityksen, joka kohdistuu nimenomaisesti kotouttamistoimenpiteisiin.

Taloustieteellisessä tutkimuksessa on kolme vakiintunutta maahanmuuttoa käsittelevää teemaa: maahanmuuttajien kotoutuminen työmarkkinoille ja hyvinvointijärjestelmään, maahanmuuton vaikutus kantaväestön palkkoihin ja työllisyyteen sekä maahanmuutosta julkiselle sektorille aiheutuvat tulot ja menot.¹⁹²

Maahanmuuton vaikutukset työmarkkinoihin Suomessa

Maahanmuuton vaikutukset työmarkkinoihin kanavoituvat maahanmuuttajien integroitua työvoimaan joko työllisiksi tai työttömiksi (kuten luvussa 2.1.1 kuviossa 1 on esitetty).

Vaikutusten arviointia hankaloittavat käsitteiden kirjo ja maahanmuuttajaryhmien väliset erot. Maahanmuuttajaryhmät poikkeavat toisistaan muun muassa lähtömaan perusteella¹⁹³, joten yksiselitteisiä johtopäätöksiä maahanmuuton vaikutuksista työmarkkinoihin ei voida tehdä. Maahanmuuttajien työllistymisedellytyksiin ja palkkatasoon tulomaassa vaikuttavat myös muun muassa kielitaito, ikä, maahanmuuton peruste ja koulutus-taso¹⁹⁴. Tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa tuotiin esiin myös se, että Suomessa tutkintonsa suorittavien ulkomaalaisten opiskelijoiden suomen kielen osaaminen parantaisi heidän mahdollisuuksiaan työllistyä Suomen työmarkkinoille.

Sarvimäen (2010) mukaan maahanmuuttajien koulutustasoa on vaikea määritellä käytettävissä olevien tilastojen perusteella. Suomessa suuri osa maahanmuuttajista on luokiteltu matalasti koulutetuiksi, vaikka tähän ei ole ollut aina perustetta. Koulutustaso saattaa tulla esiin vasta työttömäksi rekisteröitymisen yhteydessä.¹⁹⁵

Hyvin koulutetut maahanmuuttajat saattavat kilpailla samoista työpaikoista hyvin koulutetun kantaväestön kanssa. Tutkimusten perusteella hyvin koulutetuilla maahanmuuttajilla voi olla positiivinen vaikutus tuottavuuteen ja sitä kautta mahdollisesti myös kantaväestön palkkoihin. Tutkimusten perusteella matalasti koulutetuilla maahanmuuttajilla ei näyttäisi

¹⁹² Sarvimäki 2010, s. 253.

¹⁹³ Esimerkiksi, ovatko lähtöisin OECD-maista vai ulkopuolelta.

¹⁹⁴ Ks. esim. Pekkala Kerr & Kerr 2011, s. 5 ja 21.

¹⁹⁵ Sarvimäki 2010, s. 257.

olevan merkittävää vaikutusta matalasti koulutetun kantaväestön palkkoihin.¹⁹⁶

Pekkala Kerr & Kerrin (2011) mukaan maahanmuutolla saattaa olla negatiivista vaikutusta kantaväestön tietyn osan työllisyyteen. Uudet maahanmuuttajat voivat korvata vähemmän koulutettua kantaväestöä sekä jo aiemmin maahan tulleita.¹⁹⁷ Tulokset eivät kuitenkaan ole yksiselitteisiä. Maahanmuuttajat ja kantaväestö eivät ole täydellisiä substituutteja, eli maahanmuuttajat eivät voi suoraan korvata kantaväestöä sellaisissa tehtävissä tai sellaisilla toimialoilla, joissa vaaditaan hyvää kielitaitoa.¹⁹⁸

Tutkimusten mukaan maahanmuutto ei näyttäisi alentavan kantaväestön työllisyysastetta niissä maissa, joissa työmarkkinoita ei ole tiukasti säännelty. Tämä selittyy sillä, että maahanmuutto voi työntää kantaväestöä hakeutumaan vaativampiin töihin. Maahanmuutolla on havaittu olevan jopa epäsuotuisia vaikutuksia kantaväestön työllisyyteen niissä maissa, joissa työmarkkinat ovat tiukasti säänneltyt. Tutkimusten mukaan tämä voi selittyä sillä, että kantaväestö ei voi sopeutua tilanteeseen hakeutumalla vaativampiin töihin.¹⁹⁹

Sarvimäen (2010) mukaan maahanmuuttajien ja kantaväestön väliset työllisyserot heti maahantulon jälkeen ovat selvästi suuremmat Suomessa kuin esimerkiksi USA:ssa tai Kanadassa.²⁰⁰ Maahanmuuttajien ja kantaväestön työllisyserot heti maahanmuuton jälkeen saattavat johtua siitä, että työperusteinen maahanmuutto verrattuna muuhun maahanmuuttoon on Suomessa vähäistä suhteessa USA:han ja Kanadaan. Yhtenä tekijänä työllisyseroihin voidaan pitää näiden maiden pisteytysjärjestelmää, jonka perusteella korkeasti koulutetut maahanmuuttajat saavat helposti työluvan ja todennäköisesti myös työllistyvät nopeasti. Vähäistä korkeasti koulutettujen maahanmuuttoa Suomeen saattaa selittää myös se, että korkeasti koulutettujen suhteellinen palkkataso Suomessa on alhaisempi kuin Pohjois-Amerikassa.²⁰¹

Myös tilastotiedon perusteella voidaan havaita, että maahanmuuttajien on vaikea työllistyä Suomen työmarkkinoille. Myrskylän (2011) mukaan ulkomaalaisten työllisyysaste on kuitenkin kohonnut maassaoloajan myötä (kuvio 6). Kun vuonna 1995 maahan muuttaneiden työllisyysaste oli

¹⁹⁶ D'Amuri & Peri 2011, s. 2.

¹⁹⁷ Pekkala Kerr & Kerr 2011, s. 24.

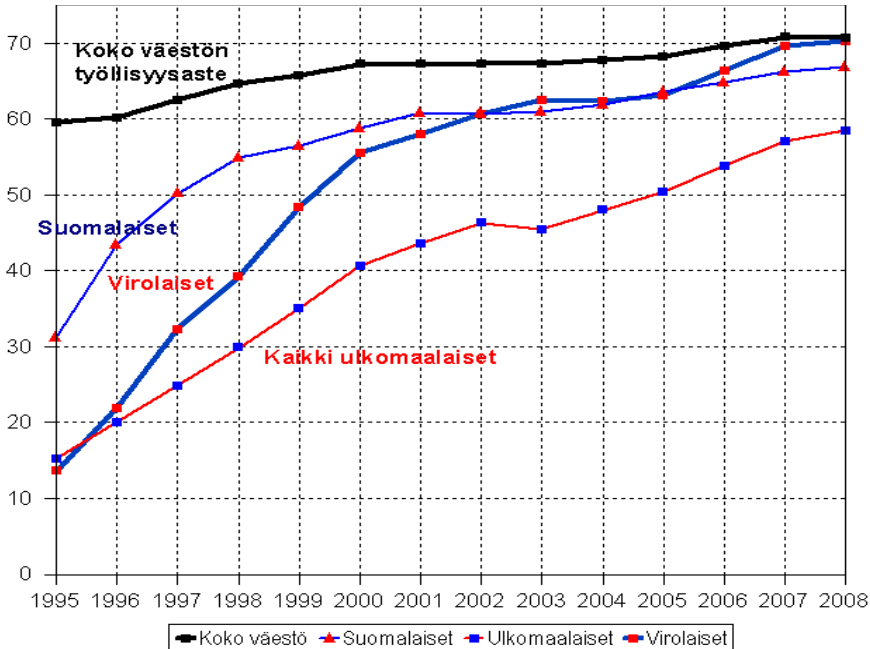
¹⁹⁸ Ks. Sarvimäki 2010, s. 265.

¹⁹⁹ D'Amuri & Peri 2011, s. 5, 21 ja 26. Tarkastelussa oli mukana 14 Euroopan maata, joista yksi oli Suomi.

²⁰⁰ Sarvimäki 2010.

²⁰¹ Sarvimäki 2010, s. 260–262.

vuonna 1995 vain noin 15 prosentin luokkaa, se oli noussut vuoteen 2008 tultaessa jo lähes 60 prosenttiin. Vuonna 1995 maahan muuttaneiden suomalaisten työllisyysaste oli puolestaan noussut lähelle koko väestön työllisyysastetta, ja virolaisten työllisyysaste oli jo saavuttanut sen vuoteen 2008 mennessä.²⁰²



KUVIO 6. Työllisyysasteen kehitys vuonna 1995 maahan muuttaneilla (18–64-vuotiaat) suomalaisilla, virolaisilla ja kaikilla maahan muuttaneilla sekä koko väestöllä (lähde: Myrskylä 2011 / Tilastokeskus).

Taantuman seurauksena koko väestön työllisyysaste heikkeni vuonna 2009.²⁰³ Tilastokeskuksesta saadun tiedon mukaan²⁰⁴ vuonna 2009 Suomen kansalaisten työllisyysaste oli 68,6 prosenttia ja maassa asuvien ulkomaan kansalaisten työllisyysaste oli 49,3 prosenttia.

Myrskylä (2012) on tarkastellut kantaväestön ja maahan muuttaneiden työllisyysasteiden eroja. Jotta ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste saataisiin samalle tasolle kuin kantaväestön, tulisi Myrskylän (2012) mukaan

²⁰² Myrskylä 2011. Vuonna 1995 maahan muuttaneista ei ollut käytettävissä vuotta 2008 uudempaa tietoa.

²⁰³ Tilastokeskus, työvoimatutkimus 2009.

²⁰⁴ Tilastokeskuksesta 24.5.2012 saatu tieto.

noin 27 000 ulkomaalaistaustaista työllistää, mikä vastaa noin 17 prosenttia ulkomaalaistaustaisesta työikäisestä väestöstä.²⁰⁵

Torven (2008) laskelmien mukaan maahanmuutto lisää myös työvoiman kysyntää, esimerkiksi maahanmuuttajien tarvitsemissa julkisissa palveluissa. Tästä seuraa, että maahanmuuton nettovaikutus työmarkkinoiden tasapainoon voi siten olla huomattavasti vähäisempi kuin maahanmuuton aiheuttamasta työvoiman tarjonnan lisäyksestä voisi päätellä.²⁰⁶

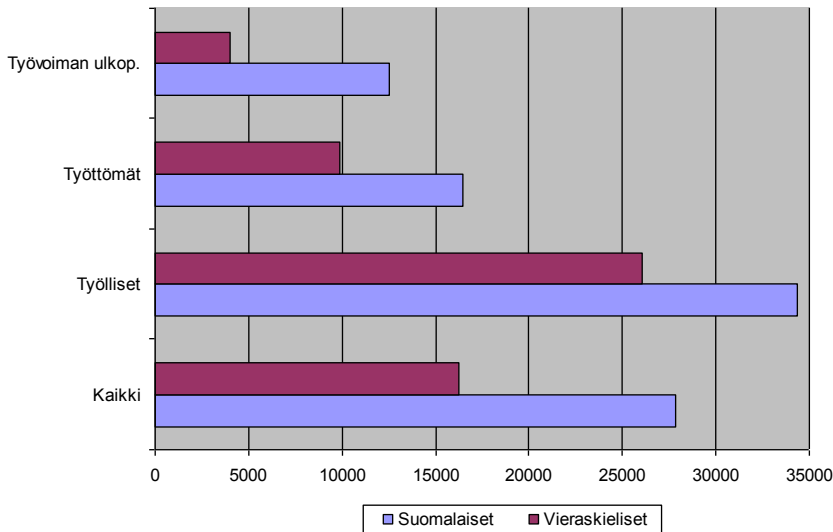
Sarvimäen (2010) mukaan maahanmuutolla ei näyttäisi olevan selviä vaikutuksia työmarkkinoihin Suomessa, koska maahanmuuttajien väestöosuus on suhteellisen vähäinen verrattuna OECD-maihin. Suomeen tulevat maahanmuuttajat ovat tyypillisesti nuoria aikuisia ja heidän lapsiaan, joten heidän ikärakenteensa poikkeaa merkittävästi kantäväestöstä. Maahanmuuton potentiaalinen merkitys työmarkkinoiden kannalta voi näin ollen kasvaa lähitulevaisuudessa.²⁰⁷

Maahanmuuttajien tulot ovat tilastotietojen perusteella pienemmät kuin kantäväestöllä sekä työllisten, työttömien että työvoiman ulkopuolisissa ryhmissä. Kuviossa 7 on esitetty suomalaisten ja maassa vakinaisesti asuvien vieraskielisten verotettavat tulot vuonna 2009.

²⁰⁵ Ks. Myrskylä 2012, s. 212. Myrskylä käytti ulkomaalaistaustan määrittelyperusteena äidinkieltä.

²⁰⁶ Ks. Torvi 2008, s. 6.

²⁰⁷ Ks. Sarvimäki 2010, s. 255–256.



KUVIO 7. Suomalaisen ja vieraskielisten verotettavat vuositulot vuonna 2009 (lähde: Myrskylä 2011 / Tilastokeskus).

Sarvimäen (2010) mukaan suhdannevaihtelun ja lähtömaiden muutosten aiheuttamista trendeistä puhdistettu maahanmuuttajien ansiotulojen odotusarvo ei näyttäisi saavuttavan Suomessa kantaväestön tuloja pitkälläkään tähtäimellä²⁰⁸. Estimointitulosten perusteella maahanmuuttajien tulot kasvavat tosin maassaoloaikana nopeammin kuin samankaltaisella kantaväestöstä muodostetulla verrokkiryhmällä. Maahanmuuttajien tulojen kasvua selittää lähes kokonaan työllisyyden parantuminen. Vastaavasti tulonsiirtojen odotusarvot ovat maahanmuuttajakotitalouksilla ensimmäisenä vuotena noin kaksi kertaa suuremmat kuin vertailuryhmällä, mutta maassaoloajan pidentyessä ja työllisyyden parantuessa tulonsiirrot pienenevät.²⁰⁹

Kotouttamistoimenpiteiden merkitys maahanmuuttajien työllistymisessä

Suomessa maahanmuuttajien työllistymistä on pyritty edistämään muun muassa kotouttamisprosessin avulla (ks. jäljempänä luku 3.2). Pysyvät

²⁰⁸ Ks. Sarvimäki 2010, s. 257–259. Tarkastelussa oli käytetty Suomessa asuttua aikaa vuosina (0–20 vuotta).

²⁰⁹ Sarvimäki 2010, s. 257–259.

väestö- ja työvoimavaikutukset edellyttävät onnistuneita kotouttamistoimenpiteitä. Kotouttamistoimenpiteillä pyritään parantamaan maahanmuuttajien yhdenvertaisuutta työmarkkinoilla. Toimenpiteinä ovat ensisijassa olleet valmentavana työvoimakoulutuksena²¹⁰ järjestettävä suomalaisen työelämään perehdyttävä maahanmuuttajakoulutus sekä kielikoulutus niille työttömille maahanmuuttajille, joilla suomen kielen hallinnan puute estää työllistymistä.²¹¹

Maahanmuuttajien kotoutuminen, erityisesti työmarkkinoille integroitumiseksi, on olennainen tekijä muuttoliikkeen ja työvoiman tarjonnan yhteyttä tutkittaessa. Maahanmuuttajien työvoimaosuus²¹² on ollut keskimäärin selvästi pienempi kuin kantaväestöllä myös verrattain pitkään Suomeen muuton jälkeen.²¹³ Taloudellisen kasvun ja työllisyysastetavoitteen näkökulmasta maahanmuuttajien työvoimaosuutta tulisi pystyä kasvattamaan.

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan työttömien ulkomaalaisten työllistymistä Suomen työmarkkinoilla on edistetty samoilla työvoimapolitiikan aktiivitoimenpiteillä kuin suomalaistenkin. Aktiivitoimenpiteitä on järjestetty erityisesti työmarkkinatukena maksettavan kotoutumistuen piirissä oleville maahanmuuttajille. Kotouttamistoimenpiteillä pyritään parantamaan maahanmuuttajien yhdenvertaisuutta työmarkkinoilla.²¹⁴

Maahanmuuttajat ovat pääosin nuoria, jolloin he kohtaavat kotoutumisiongelmiensä lisäksi samantapaisia työmarkkinoille tuloon liittyviä vaikeuksia kuin suomalaiset työmarkkinoille tulevat nuoret. Tämän takia myös maahanmuuttajilla työvoimapolitiikan aktiivitoimenpiteet painottuvat valmentaviin koulutustoimenpiteisiin ja työharjoitteluun.²¹⁵

Ulkomaalaisväestön määrän kasvun myötä maahanmuuttajien kotoutumiseen liittyvät toimenpiteet ovat lisääntyneet. Näiden toimenpiteiden suhteellinen osuus työvoimapolitiikan aktiivitoimenpiteissä on jo varsin suuri. Kaikista jonkin työvoimapolitiikan aktiivitoimenpiteen vuonna

²¹⁰ Valmentavan työvoimakoulutuksen ensisijainen tavoite ei ole välitön työllistyminen, vaan sen avulla ohjataan työnhakijoita valitsemaan sopivia ammatillisia koulutusvaihtoehtoja ja parannetaan esim. pitkäaikaistyöttömien, ikääntyvien, maahanmuuttajien ja vajaakuntoisten työllistymisedellytyksiä ja ehkäistään syrjäytymistä.

²¹¹ Työ- ja elinkeinoministeriö 2011b, s. 19.

²¹² Työvoimaosuus on työvoimaan kuuluvien prosenttiosuus työikäisestä 15–74 -vuotiaasta väestöstä. Se lasketaan joskus myös 15–64 -vuotiasta. Työvoimaosuudesta käytetään myös nimitystä työhönosallistumisaste (ks. www.stat.fi).

²¹³ Torvi 2008, s. 1.

²¹⁴ Työ- ja elinkeinoministeriö 2011b, s. 19.

²¹⁵ Työ- ja elinkeinoministeriö 2011b, s. 20.

2009 päättäneistä 14,5 prosenttia oli ulkomaan kansalaisia. Vuonna 2009 TE-toimistoissa kaikista TE-toimistoihin ilmoittautuneista työttömistä työnhakijoista ulkomaalaisia oli 6,3 prosenttia. Taantuman aikana toimenpiteiden tarvetta lisäsi myös maahanmuuttajien työttömyyden kantaväestön työttömyyttä nopeampi kasvu.²¹⁶

Ulkomaalaisiin kohdistuneiden aktiivitoimenpiteiden vaikuttavuus on toistaiseksi ollut vähäistä verrattuna suomalaisiin. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan toimenpiteiden kokonaisvertailu ei kuitenkaan tee oikeutta maahanmuuttajille, koska noin puolet työttömien ulkomaalaisten aktiivitoimenpiteistä on kotoutumisen aikana toteutettavaa kielikoulutusta tai muuta suomalaiseen yhteiskuntaan ja työelämään valmentavaa maahanmuuttajakoulutusta, eli usein vasta ensiaskeleita maahanmuuttajien työllistymispoluilla. Kun valmentavasta koulutuksesta suoraan avoimille työmarkkinoille työllistyneiden osuudet ovat olleet matalia myös aikaisempien vuosien seurannoissa, voi tästä päätellä, että ulkomaalaisten korkean työttömyysasteen alentaminen ja työllisyysasteen nostaminen lähemmäs maan keskitasoa ei onnistu pelkästään lyhytkestoisella kotouttamisella ja tehokkaalla²¹⁷ työnvälityksellä.²¹⁸

Työllistyminen vaihtelee huomattavasti maahanmuuttajan lähtömaan mukaan. EU-maista tulleet maahanmuuttajat ovat sijoittuneet toimenpiteiltä avoimille työmarkkinoille paremmin kuin EU:n ulkopuolelta tulleet ja useimmiten myös paremmin kuin suomalaiset työttömät. Erityisen hyvin ovat sijoittuneet virolaiset työttömät. Vaikka tuetun työllistämisen ja ammatillisen työvoimakoulutuksen vaikuttavuus heikkeni taantumassa huomattavan paljon, niin toimilla saatiin myös verrattain hyviä tuloksia.²¹⁹

Pekkala Kerr & Kerrin (2011) mukaan kotouttamiskoulutuksen vaikutuksesta työnsaantiin tai parempiin palkkoihin ei ole olemassa riittävästi tutkimustietoa. Maahanmuuttajien kielitaidon kehittymisellä ja saadulla koulutuksella on havaittu olevan vaikutusta heidän palkkakehitykseensä, mutta vaikutusmekanismia ei tunneta riittävästi.²²⁰

²¹⁶ Työ- ja elinkeinoministeriö 2011b, s. 20.

²¹⁷ Näkemys, ettei ulkomaalaisten työllisyysasteen nostaminen onnistu tehokkaalakaan työnvälityksellä, on työ- ja elinkeinoministeriön. Tarkastuksessa ei arvioidu työnvälityksen tehokkuutta.

²¹⁸ Työ- ja elinkeinoministeriö 2011b, s. 20–21.

²¹⁹ Työ- ja elinkeinoministeriö 2011b, s. 22–23.

²²⁰ Pekkala Kerr & Kerr 2011, s. 6–7, 9–10.

Maahanmuuton vaikutusta Suomen julkiseen talouteen voidaan periaatteessa laskea maksettujen verojen ja saatujen tulonsiirtojen sekä käytettyjen julkisten palveluiden kustannusten avulla. Käytännössä maahanmuuttajien matalien tulojen takia merkittävä osa heidän maksamistaan veroista tulee arvonlisäverojen kautta. Tätä verokertymää ei ole Suomessa arvioitu. Julkisten palveluiden käytön arviointi on myös ongelmallista, koska tilastointi ja dokumentointi ovat puutteellisia.²²¹

Sarvimäen mukaan staattiset laskelmat eivät ole kovin hyödyllisiä ja ovat pahimmillaan harhaanjohtavia. Ihmisten julkiselle sektorille aiheuttamat tulot ja menot jakautuvat hyvin epätasaisesti yli ajan: suurimmat kustannukset ajoittuvat elämän alkuun ja loppuun, ja verojen maksu keskittyy puolestaan elämän keskivaiheille. Koska diskontattujen arvojen laskemiseen liittyisi vaikeasti saatavia tietoja ja tulokset olisivat riippuvaisia epävarmoista oletuksista, tulosten nettovaikutuksesta ei ole luotettavaa tietoa²²².

Eri maissa tehtyjen tutkimusten tulokset maahanmuuttajien sosiaalipalvelujen käytöstä ovat olleet vaihtelevia. Palveluiden käyttöaste on vaihdellut esimerkiksi maahantulon perusteen takia ja riippunut myös siitä, onko kyseisessä maassa harjoitettu valikoivaa maahantuloa. Pohjoismaissa maahantulijoiden on arvioitu käyttävän sosiaalipalveluita useammin kuin kantaväestö²²³. Suomessa aikaisemmin tehdyn arvioinnin mukaan maahanmuuttajat käyttäisivät julkisia palveluita hieman kantaväestöä vähemmän. Arviointi kattoi tosin vain terveydenhuollon ja sosiaalihuollon palveluita.²²⁴

Sarvimäen (2010) mukaan taloustieteilijät eivät ole yksimielisiä maahanmuuton vaikutuksista työmarkkinoihin tai julkiseen talouteen. Valtaosa taloustieteilijöistä ei odota maahanmuutolla olevan ainakaan merkittävää vaikutusta kantaväestön palkkoihin tai työllisyyteen.²²⁵

Euroopan maissa maahanmuuttajien työllisyys- ja palkkatasot ovat tyyppillisesti olleet kantaväestöä alhaisemmat, mutta erot ovat supistuneet maassaoloajan pidentyessä. Tutkimustulosten perusteella maahanmuuton vaikutus julkiseen talouteen on vähäinen, mutta vaikutus näyttäisi kuitenkin

²²¹ Sarvimäki 2010, s. 266–267.

²²² Ks. Sarvimäki 2010, s. 266–267.

²²³ Ks. Pekkala Kerr & Kerr 2011, s. 16–18, 21.

²²⁴ Gissler ym. 2006.

²²⁵ Ks. Sarvimäki 2010, s. 263–265.

kin olevan positiivinen. Vaikutus voi tosin vaihdella maittain sekä kohdistua eri tavoin eri väestöryhmiin ja talouden eri sektoreihin.²²⁶

Torven (2008) mukaan on mahdollista, että maahanmuuton kasvu saattaisi tietyillä oletuksilla jopa heikentää Suomen talouden toimintaedellytyksiä. Jos suuri osa työikäisistä maahanmuuttajista olisi työttöminä tai kokonaan työvoiman ulkopuolella, huoltosuhde²²⁷ voisi olla heikompi kuin ilman maahanmuuttoa.²²⁸

Edellä esitetyn tutkimusaineiston perusteella voidaan todeta, että maahanmuuton vaikutusta Suomen julkiseen talouteen ei ole voitu tutkimuksissa tarkasti arvioida, joten työperäisen maahanmuuton edistämistä koskeva päätöksenteko ei ole voinut perustua tutkittuun tietoon maahanmuutosta julkiselle sektorille aiheutuvista tuloista ja menoista. Työperäisen maahanmuuton vähäisyyden vuoksi vaikutus on todennäköisesti suhteellisen vähäinen.

Työikäisen väestön määrä tulee vähenemään lähivuosina. Tästä mahdollisesti aiheutuva työvoimapula saattaa heikentää talouden kasvumahdollisuuksia. Maahanmuutto jo sinällään voisi olla yksi keino lisätä työikäisen väestön ja työvoiman määrää sekä ehkäistä työvoimapulaa. Maahanmuutto voisi parantaa siten demografista huoltosuhdetta, mutta taloudellinen huoltosuhde voisi jopa heiketä, jos maahanmuuttajien työllisyysaste säilyisi nykytasolla.

Toistaiseksi maahanmuuttajien työllisyysaste on ollut huomattavasti alhaisempi kuin kantaväestön. Jos maahanmuuttajien työttömyys säilyy nykyisellä tasolla, lisääntyvä maahanmuutto voi osaltaan heikentää työllisyysasteen nostamistavoitteen saavuttamista. Väestön ikääntyminen ja työelämästä poistuminen voisi jo sinänsä parantaa työllisyysastetta, jos nykyiset työvoimaresurssit, kuten työttömänä oleva kantaväestö ja maassa jo olevat maahanmuuttajat saataisiin tehokkaammin työllistettyä.

Johtopäätöksenä 3.1 luvussa esitetyistä työperäisen maahanmuuton tietoperustaan liittyvistä havainnoista voidaan todeta, että pitkällä aikavälillä olisi tärkeää, että työperäinen maahanmuutto ja rekrytointi olisi hallittua ja tukisi aitoa työvoiman tarvetta sekä huomioisi työperäisen maahanmuuton vaikutukset julkiseen talouteen. Työperäisen maahanmuuton edistämisen päätöksenteko ei ole voinut perustua työvoiman tarpeen pitkän tähtäyksen ennakkointitietoon, koska luotettavia arvioita ulkomaisen työvoiman mää-

²²⁶ Pekkala Kerr & Kerr 2011, s. 24–25.

²²⁷ Huoltosuhde viittaa tässä yhteydessä taloudelliseen huoltosuhteeseen eli työvoiman ulkopuolella olevat ja työttömät yhtä työllistä kohti (ks. esim. Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011b, s. 66–67 ja 77–79).

²²⁸ Torvi 2008, s. 7.

rällisestä tarpeesta ei ole pitkällä tähtäyksellä mahdollista tehdä. Lyhyen aikavälin ennakoititietoa on sitä vastoin hyödynnetty, kun on arvioitu lyhyen tähtäyksen tarvetta rekrytoida ulkomaista työvoimaa eri aloilla ja alueilla. Tilapäinen ulkomainen työvoima, joista suurin osa on ns. lähetettyjä työntekijöitä, muodostaa merkittävän osan ulkomaisen työvoiman kokonaismäärästä. Vaikka tilapäinen työvoima ei näy työvoimatilastoissa, se vaikuttaa Suomen työmarkkinoiden toimintaan. Tilapäisen ulkomaisen työvoiman puutteellinen rekisteröinti ei ole mahdollistanut kattavien tilastojen tuottamista. Tästä syystä lähetettyjen työntekijöiden vaikutusta Suomen työmarkkinoihin ei ole voitu luotettavasti arvioida.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa myös työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että luotettava ennakointi ulkomaalaisen työvoiman tarpeesta pitkällä tähtäyksellä ei ole mahdollista. Työvoiman tarve riippuu lukuisista työvoiman sekä rakenteellisista että suhdannetilanteeseen liittyvistä kysyntätekijöistä. Ministeriön mukaan ulkomaisen työvoiman tarpeen pitkän aikavälin ennakkoinnin sijasta huomio tulisikin pitkällä aikavälillä kiinnittää siihen, miten päätöksenteolla voitaisiin muodostaa parhaat mahdolliset puitteet työnantajille myös ulkomaisen työvoiman rekrytoimiseksi työmarkkinoiden kulloistenkin tarpeiden ja työmarkkina-tilanteen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella työperäisen maahanmuuton lisääminen ei ole ainoa keino työvoiman tarjonnan turvaamiseksi. Huomiota tulisi kiinnittää myös työmarkkinoilla jo olevan työvoiman työllistämiseen ja muihin työmarkkinoiden toimintaa tehostaviin toimiin.

Maahanmuuttajien työllisyysaste on keskimäärin alhaisempi kuin kanta-väestön. Maahanmuuttajien työllisyysaste vaihtelee kuitenkin voimakkaasti muun muassa lähtömaan ja maahantuloperusteen mukaan. Tilastotiedon perusteella maahanmuuttaneiden työllisyysaste on kuitenkin nousut maassaoloajan mukaan. Tarkastuksessa ei arvioitu, johtuuko maahanmuuttajien muuta väestöä alhaisemmalla tasolla pysynyt työllisyysaste kotoittamistoimien epäonnistumisesta vai muista samaan aikaan työmarkkinoilla vaikuttavista tekijöistä.

3.2 Työperäisen maahanmuuton edistämisen toimenpiteet

Tässä luvussa käsitellään havaintoja työvoiman maahanmuuton edistämistoimenpiteistä esitettyjen ohjelmalinjausten toteuttamisesta sekä toimenpiteiden toteutumisen seurannasta. Linjauksia ja toimenpiteitä on toteutettu sitä varten laadituissa kehittämissuunnitelmissa ja niiden puitteissa toteutetuis-

sa hankkeissa. Osa toimenpide-ehdotuksien toteuttamiseen liittyvistä havainnoista on esitetty tämän raportin muissa luvuissa: työvoiman tarpeen ennakkointia ja kotouttamiskoulutuksen työmarkkinavaikutuksia on käsitelty edellä luvussa 3.1; työperäisen maahanmuuton ohjauksen ja valvonnan kehittämistä käsitellään jäljempänä luvussa 3.3.

3.2.1 Kehittämishjelmat ja niiden mukainen hanketoiminta

Työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelma oli maahanmuuttopoliittisen ohjelman linjauksia tarkentava asiakirja. Siinä pyrittiin huomioimaan myös vuoden 2008 loppupuolella edenneen taantuman vaikutuksia työvoiman maahanmuuttoon sekä esitettyjen toimenpiteiden edellyttämää rahoitustarvetta ja mahdollisia rahoituslähteitä.

Taantuman vaikutuksia arvioitiin myös muissa työvoiman maahanmuuttoa koskevien toimenpiteiden valmistelussa. Taantuman vaikutus näkyi muun muassa siten, että oleskelulupajärjestelmää koskevan lakiesityksen viemistä eduskunnalle siirrettiin alkuperäisestä aikataulusta²²⁹. Myöskään toimenpideohjelmaan ei sisällytetty työntekijän oleskelulupajärjestelmän uudistusta eikä tarkentavia toimenpide-ehdotuksia.²³⁰ (Oleskelulupajärjestelmästä lähemmin jäljempänä luvussa 3.3.2).

Työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelman painopiste oli työperusteisessa maahanmuutossa. Ohjelmassa todetaan, että ulkomailta rekrytoidut työntekijät eivät korvaa maassa jo olevaa työvoimapotentiaalia, vaan täydentävät sitä²³¹. Suomessa edelleen käytössä oleva työvoiman saatavuusharkinta on keino valvoa tämän periaatteen toteutumista (saatavuusharkinnasta tarkemmin jäljempänä luvussa 3.3.2).

Toimenpideohjelma sisälsi sekä linjauksia työvoiman maahanmuuton kehittämiseksi että ehdotuksia työvoiman maahanmuutosta aiheutuviin mahdollisiin ongelmiin valmistautumiseen. Ohjelman toimenpide-ehdotuksia ei aikataulutettu eikä niille asetettu tärkeysjärjestystä. Ohjelman toteutumisen seurantaan varten asetettiin viranomaisten ja työmarkki-

²²⁹ *Aikataulusuunnitelman mukaan se oli tarkoitus esitellä eduskunnalle syysistuntokaudella 2008. Työvoiman maahanmuuttoa koskeva lupajärjestelmä on perustunut 1.5.2004 voimaan tulleeseen ulkomaalaislakiin. Lupajärjestelmää on pidetty monimutkaisena ja vaikeaselkoisena (Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma. Valtioneuvoston periaatepäätös 19.10.2006, s. 6–7).*

²³⁰ *Sisäasiainministeriö 2009a, s. 3.*

²³¹ *Sisäasiainministeriö 2009a, s. 8.*

najärjestöjen edustajista koostuva seurantaryhmä. Sen tuli myös arvioida toimenpide-ehdotusten oikea-aikaisuutta.

Vuonna 2010 tehtävän työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelman väliarvioinnin tarkoituksena oli arvioida tavoitteeksi asetettuja ohjelmata-voitteita ja toimenpiteitä sekä mahdollisesti täsmentää ohjelmaa ja toimenpiteitä ja tarvittavilta osin suunnata niitä uudelleen²³².

Kehittämishjelmien hanketoiminta

Työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelma vuosille 2009–2011 sisälsi 28 toimenpide-ehdotusta, joita on viety eteenpäin Euroopan sosiaalirahaston (ESR) tuen turvin. Euroopan sosiaalirahaston ohjelmakautta 2007–2013 valmisteltaessa on otettu huomioon hallituksen vuonna 2006 maahanmuuttopoliittisessa ohjelmassa tehdyt työvoiman maahanmuuttoa koskevat linjaukset (yhteensä 34). Linjausten toteuttamiseksi valmisteltiin kaksi valtakunnallista kehittämishjelmaa, joista toisella oli tarkoitus tukea työperusteista maahanmuuttoa ja toisella maahanmuuttajien alkuvaiheen ohjausta ja neuvontaa.²³³

Työperusteisen maahanmuuton kehittämishjelman tavoitteena oli edistää eurooppalaisen yhteistyön avulla työvoiman saatavuutta alueellisesti ja paikallisesti. Kehittämishjelmaa pyrittiin toteuttamaan valtakunnallisesti ja alueellisesti seuraavien hankekokonaisuuksien kautta: opastusjärjestelmän kehittäminen, yhteistyöverkoston rakentaminen Suomen ja muiden EU-maiden kanssa, Suomen vetovoimastrategian laatiminen, työnantajien tukeminen rekrytoinneissa sekä pilottiprojektien toteuttaminen.

Sisäasiainministeriössä on toimeenpantu valtakunnallinen maahanmuutto-ohjelmien tukirakenne (MATTO), jonka tehtävänä on koordinoita työperusteista maahanmuuttoa edistävää hankeverkostoa²³⁴. Sillä pyritään työvoiman maahanmuuton kokonaisvaltaiseen kehittämiseen tukemalla ja verkottamalla projekteja, edistämällä kokemuksien vaihtoa sekä kartoittamalla ja levittämällä hyviä käytäntöjä.²³⁵

Sisäasiainministeriössä on toimeenpantu myös Suomeen muuttaneiden alkuvaiheen ohjaus ja osaamisen kehittäminen -tukirakenne (ALPO)²³⁶. Sen tavoitteena on rakentaa valtakunnallista mallia maahan muuttaneiden alkuvaiheen palveluihin ja toimia alueellisten alkuvaiheen ohjauspalvelu-

²³² Sisäasiainministeriö 2009a, s. 40.

²³³ Sisäasiainministeriö 2009a, s. 5.

²³⁴ MATTO-tukirakenne käynnistyi 26.5.2008, ja se päättyy 31.12.2013.

²³⁵ Sisäasiainministeriö 2010, s. 13.

²³⁶ ALPO-tukirakenne käynnistyi 26.5.2008, ja se päättyy 31.12.2013.

jen ja osaamisen kehittämisen hankkeiden tukena.²³⁷ Maahanmuuttajien alkuvaiheen ohjaus ja neuvonta -kehittämishojelman kohderyhmänä ovat siten Suomessa jo olevat maahanmuuttajat. Ohjelman puitteissa pyritään tehostamaan yrittäjyysneuvontaa, sähköisiä ohjausmenetelmiä, kielikoulutusmenetelmiä ja kielitaidon arviointivälineitä.²³⁸

Manner-Suomen ESR-ohjelman toimintalinjasta 4 tuettuja hankkeita oli toiminnassa 31 ja toimintalinjasta 2 niitä oli 30 vuonna 2010. Toimintalinjan 4 hankkeita koordinoi MATTO ja toimintalinjan 2 hankkeita ALPO.²³⁹ Toimintalinjan 4 toimenpiteillä tuetaan jäsenvaltioiden ja alueiden välistä yhteistyötä ESR-toiminnassa. Toimintalinjan 2 toimenpiteillä tuetaan työllistymisen ja työmarkkinoilla pysymisen edistämistä sekä syrjäytymisen ehkäisemistä. MATTO- ja ALPO-tukirakenteet siirtyivät vuoden 2012 alusta työ- ja elinkeinoministeriön hallinnoitaviksi yhtä aikaa kotouttamisasioiden siirron kanssa (ks. jäljempänä luku 3.3.1).

Vuoden 2012 alussa²⁴⁰ toimintalinjan 2 kehittämishojelmassa 22 (Maahanmuuttajien alkuvaiheen neuvonnan ja ohjauksen kehittäminen, valtakunnallinen osio) oli käynnissä 27 hanketta²⁴¹. Toimintalinjan 4 kehittämishojelmassa 41 (Eurooppalaisen yhteistyön lisääminen työvoima-, koulutus- ja elinkeinopolitiikassa edistämällä työperusteista maahanmuuttoa, valtakunnallinen osio) oli käynnissä 14 hanketta. Kaikki toimintalinjan 4 hankkeet olivat työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan hankkeita.²⁴² Lisäksi EURA 2007 -järjestelmässä oli joukko toimintalinjaan 4 kuuluvia alueellisesta osiosta tuettuja hankkeita, joista puuttui määrittely siitä, mihin kehittämishojelmaan ne kuuluivat. Osa näistä käynnissä olevista hankkeista kuului selkeästi työperusteista maahanmuuttoa edistäviin hankkeisiin (esimerkiksi Tie hoitajaksi -hanke ja Opinpolut maasta maahan -hanke).

Tarkastuksessa todettiin, että työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelman toteutusta on arvioitu suunnitelman mukaisesti. Viranomaisista ja järjestöjen edustajista koostuvan seurantaryhmän laatima väliarviointi valmistui vuonna 2010. Toimenpideohjelman loppuarvioinnin on määrä valmistua vuonna 2012. Väliarviointin pohjaksi oli kerätty laajasti tietoa kokonaiskuvan luomiseksi työvoiman maahanmuuttoon liittyvistä toimista

²³⁷ *Sisäasiainministeriö 2010, s. 14.*

²³⁸ *Sisäasiainministeriö 2009a, s. 5.*

²³⁹ *Sisäasiainministeriö 2010, s. 13–14.*

²⁴⁰ *Tilanne 19.1.2012.*

²⁴¹ *Toimintalinjan 2 hankkeista kahdeksan oli opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan hankkeita ja 19 työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan hankkeita.*

²⁴² *EURA 2007 -järjestelmä 19.1.2012.*

ja hankkeista. Väliarvioinnin tavoitteena oli myös välittää tietoa toimijoille päällekkäisen työn välttämiseksi hanketoiminnassa. Väliarvioinnin mukaan osa työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelman ehdotuksista oli sisällöltään laajoja ja niiden yhteydessä esitettiin toimia, joiden valmistelu on käynnistynyt normaalina viranomaistoimintana²⁴³. Myös osa sää-döshankkeista käynnistettiin jo ennen toimenpideohjelman valmistumista.

Työperusteista maahanmuuttoa tukevien ESR-hankkeiden toiminnoista on tehty kartoitus vuonna 2010. Kartoituksessa oli mukana 31 toimintalinjan 4 hanketta. Kartoitusraportissa kuvattiin hankkeiden toiminnot pääpiirteissään, luokiteltiin toiminnot olemassa olevan opastus- ja ohjausjärjestelmän palvelujen mukaisesti, kerättiin ja kuvattiin hankkeissa kehitettyjä hyviä käytäntöjä sekä annettiin suosituksia hankkeissa kehitettyjen toimintojen liittämisestä osaksi työperusteisen maahanmuuton palvelujärjestelmää. Raportin tavoitteena oli tuottaa käytännöllistä ja laajasti hyödynnettävissä olevaa tietoa työvoiman maahanmuuton hankkeissa kehitetyistä toimintamalleista ja kokemuksista.²⁴⁴

Toimenpideohjelman valmistelussa on huomioitu myös muita työvoiman maahanmuuttoa edistäviä ohjelmia ja hankkeita sekä niiden toimenpiteitä ja tuloksia. Toimenpideohjelmaa on sivunnut muun muassa korkeakoulujen kansainvälistymisstrategia²⁴⁵ sekä sisäasiainministeriön vuonna 2008 käynnistämä selvitysmieshanke, jonka tavoitteena oli selvittää maahanmuuttajien työllistymisen esteitä ja tuloloukkuja. Hankkeen taustana oli ulkomaalaisten korkea työttömyys verrattuna kantaväestöön. Maahanmuuttajien työllistymistä katsottiin haittaavan kieli- ja ammattitaidon puute sekä ulkomailla hankitun pätevyyden tunnustaminen.²⁴⁶

Selvityksen tuloksena tehtiin ehdotuksia maahanmuuttajien työllistymisen esteiden poistamiseksi. Keinoiksi katsottiin lähinnä kielikoulutuksen järjestäminen, perusopetus, ammattiin johtava koulutus, ulkomailla suoritettua tutkintoa täydentävä koulutus sekä maahanmuuttajien osallistuminen yhteiskunnalliseen toimintaan. Selvityksessä esitettiin myös, että jokaista maahanmuuttajaa tulisi tarkastella yksilöllisesti ja että kotoutumissuunnitelman tulisi kattaa kaikki maahanmuuttajat.²⁴⁷ Selvityksessä ei arvioitu suosituksen kustannusvaikutuksia.

²⁴³ Ks. sisäasiainministeriö 2010, s. 3.

²⁴⁴ Jauhola & Pitkänen 2010.

²⁴⁵ Valmisteltu opetusministeriön johdolla vuoden 2008 aikana. Valmistelussa huomioitiin valtioneuvoston eduskunnalle lokakuussa 2008 antama innovaatiopoliittinen selonteko. Kansainvälistymisstrategiasta tehdään kansainvälinen loppuarviointi vuonna 2016.

²⁴⁶ Ks. sisäasiainministeriö 2009b.

²⁴⁷ Sisäasiainministeriö 2009b, s. 82.

3.2.2 Hankkeiden toteuttaminen

Tarkastuksessa jaoteltiin hankkeissa toteutetut työperäistä maahanmuuttoa ja kotouttamista tukevat toimenpiteet seuraaviin teemoihin:

1. rekrytoinnin toimintamallit sekä kansallinen ja kansainvälinen yhteistyö
2. Suomen vetovoiman lisääminen
3. opastusjärjestelmän kehittäminen ja kotouttamislainsäädännön uudistaminen.

Rekrytoinnin toimintamallit sekä kansallinen ja kansainvälinen yhteistyö

Työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelman toimenpide-ehdotuksiin kuului määritellä julkisen kansainvälisen työvoimapalvelun tehtävät ja yhteistyömuodot EU/ETA-alueen ulkopuolisista maista rekrytoitaessa. Tätä varten asetettavan työryhmän tehtävänä oli suunnitella rekrytointia tukevia palvelutuotteita, kehittää eri toimijoiden välistä yhteistyötä, tehdä tarvittavat lainsäädäntömuutokset sekä valmistella kolmansien maiden kanssa toteutettavia hankkeita.²⁴⁸

EU:n sisällä on tuettu työvoiman alueellista ja ammatillista liikkuvuutta työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmien vähentämiseksi. Pyrkimyksenä on EU:n sisäisen liikkuvuuden edistämisen ohella edistää myös kolmansien maiden kansalaisten mahdollisuutta tehdä tilapäistä työtä tai opiskella EU:n alueella (ns. kiertomuutto²⁴⁹). Parhaimmillaan kiertomuutosta hyötyvät sekä kohde- että lähtömaa.²⁵⁰

Työvoiman maahanmuuton edistämisen keskeisimpiä palveluita on työvoiman välittäminen. Rekrytointikanavina käytetään työnantajien omien kontaktien ja verkostojen lisäksi yksityisen sektorin henkilöstöpalveluyritysten palveluja. Julkisella sektorilla palveluita tarjoavat EURES sekä oppilaitokset ja ulkomaanedustustot.²⁵¹

Työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelmassa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi alueviranomaisten tuli tehdä yhteistyötä muun muassa maakunnan liittojen ja kuntien kanssa. Lisäksi pyrkimyksenä oli lisätä

²⁴⁸ Sisäasiainministeriö 2009a, s. 24–25.

²⁴⁹ Kiertomuutto tarkoittaa, että maahanmuuttajat voivat tulla Euroopan unioniin työskentelemään ja kehittämään ammattitaitoaan sillä ehdolla, että he palaavat tietyn ajan kuluttua kotimaahansa jatkamaan taitojensa hyödyntämistä siellä. (Ks. kiertomuutosta tarkemmin Asa & Muurinen 2010, s. 14–15.)

²⁵⁰ Sisäasiainministeriö 2009a, s. 8.

²⁵¹ Jauhola & Pitkänen 2010, s. 9.

yhteistyötä niiden maiden kanssa, joista Suomeen tulee työntekijöitä. Maiden välillä oli tarkoitus toteuttaa esimerkiksi virkailijavaihto-ohjelmia ja muita työntekijöiden liikkuvuutta edistäviä ja helpottavia hankkeita. Myös yhteistyöverkostoja oli tarkoitus luoda eri tahoihin. Yhteistyön pyrkimyksenä oli, että molemmat osapuolet hyötyvät siitä.²⁵²

Suomen tavoitteena on ollut tilapäisesti työskentelevien lisäksi saada maahan myös pidemmäksi aikaa jääviä työntekijöitä. Syynä tähän on muun muassa pätevöittäminen ja kielen oppimisen kallis ja pitkä prosessi. Suomeen kotoutuneiden maahanmuuttajien avulla pyritään osaltaan ehkäisemään myös väestön ikääntymisen seurauksena mahdollisesti uhkaavaa työvoimapulaa (ks. edellä luku 3.1.2). Sisäasiainministeriön asettaman selvitysmiehen raportin mukaan Suomeen muuttaneet tulevat olemaan yhä tärkeämpi resurssi työvoiman saatavuusongelmien ratkaisemisessa. Suomeen muuttaneiden työllistymisellä on suuri merkitys myös vastaiselle maahanmuutolle.²⁵³

Työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelman väliarvioinnin mukaan²⁵⁴ taloudellinen taantuma vaikutti siten, että rekrytointeja ei päästy kaikissa hankkeissa toteuttamaan eikä rekrytointimalleja pilotoimaan. Samalla vaikeutui myös hankkeissa kehitettyjen palvelujen ja mallien jatkuvuuden turvaaminen ja ylläpito. Toimintalinjan 4 rekrytointihankkeiden rahoitusta jouduttiin leikkaamaan, koska taantuma vähensi kiinnostusta ja hidasti suunniteltujen hankkeiden toimeenpanoa. Taantumaa aiheuttaman toimintaympäristön muutoksen nähtiin toisaalta edistävän hankkeiden perimmäistä tarkoitusta eli toimintojen kehittämistä.²⁵⁵

Taantumaa aikana sosiaali- ja terveysala oli niitä harvoja toimialoja, jolla rekrytointeja päästiin myös testaamaan (muun muassa ns. Doktorhanke, Tie hoitajaksi -hanke ja GATEWAY-hanke)²⁵⁶. Hankkeiden tuloksena saatiin myös rekrytoitua hoitajia ja lääkäreitä²⁵⁷. GATEWAY-

²⁵² Sisäasiainministeriö 2009a, s. 23–24, 41.

²⁵³ Ks. sisäasiainministeriö 2009b, s. 19.

²⁵⁴ Sisäasiainministeriö 2010, s. 13–14.

²⁵⁵ Jauhola & Pitkänen 2010, s. 94.

²⁵⁶ Ks. Jauhola & Pitkänen 2010, s. 96–98.

²⁵⁷ EURA 2007 -järjestelmän hankeraporttien mukaan lääkäreiden työperäisen maahanmuuton edistämishankkeen ("Doktorhanke"; päättynyt 31.5.2011) avulla rekrytoitiin Venäjältä lääkäreitä Pohjois-Karjalaan ja GATEWAY-hankkeen (päättynyt 31.3.2011) myötävaikutuksella rekrytoitiin julkisen ja yksityisen terveydenhoidon alalle sekä sairaanhoitajia että hammaslääkäreitä muun muassa Länsi- ja Pohjois-Uudellemaalle sekä Kanta- ja Päijät-Hämeeseen. Tie hoitajaksi -hanke oli tarkastushetkellä (20.1.2012) käynnissä (hanke päättyy 31.10.2012).

hanketta voidaan pitää myös esimerkkinä hyvästä käytännöstä, jolla pyrittiin vaikuttamaan rekrytointiin jo lähtömaassa annettavalla koulutuksella.

Alueellisten toimijoiden yhteistyötä on lisätty tavoitteen mukaisesti (toiminnan koordinoinnista lähemmin jäljempänä luvussa 3.3.1). Ongelmana yhteistyössä on kuitenkin edelleen viranomaisten toiminnan puutteellinen yhteneväisyys. Puutteita on pyritty korjaamaan esimerkiksi toimintalinjan 4 SPURTTI-hankkeessa. Hankkeen puitteissa on järjestetty viranomaistapaamisia, joissa on kerätty esimerkkejä yhteistyöhön liittyvistä ongelmista. Hankkeen avulla pyritään vaikuttamaan lainsäädännön ja viranomaiskäytäntöjen kehittämiseen.²⁵⁸ SPURTTI-hanke on edelleen käynnissä.²⁵⁹

Kansainvälistä yhteistyötä työvoiman rekrytoinnissa on pyritty kehittämään sekä EU:n sisällä että kolmansien maiden kanssa (esimerkiksi Kiina ja Vietnam). EU-maiden sisäisessä työnvälityksessä toimii EURES-töyönvälitysverkosto, jonka neuvoja toimii TE-toimistoissa.²⁶⁰

Suuri osa MATTO-hankkeista on perustanut rekrytointiprosessinsa EURESin varaan. EURESin palvelut eivät ole kuitenkaan kohdistuneet niinkään ulkomailta tapahtuvan työvoiman hankintaan vaan neuvontaan ja ohjaamiseen. Palvelujen heikkoutena on pidetty niukkoja resursseja ja rajoitumista EU/ETA-alueelle. Alueellisen rajauksen on nähty myös vaikeuttavan palvelujen kehittämistä.²⁶¹ Tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa²⁶² todettiin lisäksi, että EURES-verkosto tunnetaan huonosti eivätkä yritykset tiedä riittävästi sen maksuttomista palveluista.

Elinkeinoelämän keskusliiton mukaan²⁶³ rekrytointia EU-maista voitaisiin lisätä EURESin avulla, esimerkiksi lisäämällä yhteistyötä runsasväestöisen Puolan kanssa. Elinkeinoelämän keskusliiton mukaan rekrytointia tulisi lisätä myös kolmansista maista, koska väestö ikääntyy Suomen lisäksi myös muissa EU-maissa. Tämän seurauksena pelkkä sisäinen liikkuvuus ei takaa Suomelle riittävästi työvoimaa.

EU-alueen ulkopuolista rekrytointia on kehitetty muun muassa Immigratum-hankkeessa²⁶⁴, jonka kohdealueina olivat lähinnä Kiina ja Venäjä.

²⁵⁸ Jauhola & Pitkänen 2010, 105.

²⁵⁹ Hanke päättyy 31.12.2013 (EURA 2007 -järjestelmä 20.1.2012).

²⁶⁰ Sisäasiainministeriö 2010, s. 4–5.

²⁶¹ Jauhola & Pitkänen 2010, s. 9, 97.

²⁶² Muun muassa haastattelu Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa 14.11.2011.

²⁶³ Wärn 2011, s. 2.

²⁶⁴ Hanke oli merkitty EURA 2007 -järjestelmään käynnissä olevaksi hankkeeksi (20.1.2012). Hanke on päättynyt 30.11.2011, ja siitä on jätetty loppuraportti viranomaiskäsitteilyyn 23.11.2011.

Hankkeessa kehitettiin myös malli alueellisen maahanmuuttokoordinaattorin työnkuvaksi.²⁶⁵ Hankkeen loppuraportin mukaan²⁶⁶ hankkeessa pyrittiin kehittämään rekrytointia myös EU-alueelta (Puola, Espanja ja Ranska). Hankkeessa ei saavutettu kuitenkaan toivottua tulosta, koska puolalaiset eivät pitäneet Suomen palkkoja kilpailukykyisinä, espanjalaiset osasivat huonosti englantia ja ranskalainen ammattikoulutusjärjestelmä poikkesi liiaksi suomalaisesta. Sitä vastoin rekrytoinnit Kiinasta ja Venäjältä tuottivat tulosta. Muutamissa hankkeissa oli tavoitteena kehittää portaalreja, joiden kautta rekrytointeja voitaisiin toteuttaa. Portaalien hallinnan ja ylläpidon ongelmat ovat kuitenkin estäneet niiden pilotoinnin ja käyttöönoton.²⁶⁷

Sisäasiainministeriö asetti 11.2.2008 hankkeen selvittämään mahdollisia yhteistyömuotoja työvoiman maahanmuuton edistämiseksi lähtömaiden kanssa ja perusti tätä tarkoitusta varten poikkihallinnollisen työryhmän. Hankkeen loppuraportin²⁶⁸ mukaan ulkomaisen työvoiman rekrytointistrategiat vaihtelevat huomattavasti Euroopan eri maissa. Osa maista pyrkii rekrytoimaan aktiivisesti työntekijöitä ulkomailta (muun muassa Tanska), ja toiset taas pyrkivät houkuttelemaan takaisin muualle työhön lähteneitä kansalaisiaan (esimerkiksi Puola). Jotkin maat pyrkivät hallittuun maahanmuuttoon karsimalla maahanmuuton lieveilmiöitä. Joissakin maissa on käytössä työntekijöiden valikointimalleja, joissa työluvan saantiin voivat vaikuttaa esimerkiksi palkkataso tai maahantulijalle annettavat pisteet²⁶⁹. Valtaosa EU/OECD-maista (myös Suomi) rekrytoi ulkomaista työvoimaa kuitenkin tarvelähtöisesti (demand-driven) ja työnantajavetoisesti (employer-driven).

Työryhmän loppuraportin mukaan Suomen strategia työvoiman maahanmuutossa oli raporttia julkaistaessa vasta muotoutumassa, eikä työvoiman maahanmuuttoa koskevat tarkemmat strategiset linjaukset olleet vielä valmistuneet. Toimenpiteet, joita Suomessa tehdään ulkomaisten

²⁶⁵ Ks. Jauhola & Pitkänen 2010, s. 41–42, 97, 106.

²⁶⁶ EURA 2007 -järjestelmä 20.1.2012.

²⁶⁷ Jauhola & Pitkänen 2010, s. 97–98.

²⁶⁸ Sisäasiainministeriö 2008a, s. 24.

²⁶⁹ Australian pistejärjestelmässä sallitaan koulutettujen, kielitaitoisten ja sopeutumiskykyisten ammattilaisten maahantulo tietyille aloille ilman saatavuusharkintaa. Käytännössä tämä tarkoittaa ammattitaidottomien maahanmuuttajien määrän rajaamista. Hyvänä puolena on pidetty sitä, että sekä viranomaisen että tulija voi pisteiden perusteella arvioida oleskeluluvan saannin todennäköisyyttä. Myös Kanada, Uusi-Seelanti ja osin Yhdysvallat käyttävät pistejärjestelmiä ulkomaalaisten työntekijöiden valinnassa. (Ks. pisteytysjärjestelmästä myös Sarvimäki 2010.)

työntekijöiden saatavuuden varmistamiseksi, ovat kuitenkin pitkälti samoja kuin muissa maissa: aktiivisempi tiedottaminen avoimista työmahdollisuuksista ja lupajärjestelmän keventäminen.²⁷⁰

Suomen vetovoiman lisääminen

Suomen vetovoimaan vaikuttavat sekä työvoiman maahanmuuton kannusteet että rajoitteet. Maahanmuuton rajoitteita ovat yleensä kohdemaassa voimassa oleva maahanmuuttopolitiikka, sosiaaliset ja kulttuuriset tekijät sekä muutosta aiheutuvat kustannukset. Työvoiman maahantuloa saattavat haitata lisäksi muun muassa kohdemaan alhainen palkkataso, raskas byrokratia, kielivaikeudet ja asumisen kalleus. Taloudellisiin kannusteisiin vaikuttavat lähtö- ja kohdemaan työmarkkinoiden tilanne sekä verojen, tulonsiirtojen ja julkisten palvelujen yhdistelmä.²⁷¹

Työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelman toimenpideohdotuksiin kuului Suomen vetovoimastrategian suunnittelu, kustantaminen ja toteutus laajassa yhteistyössä eri viranomaisten ja muiden keskeisten toimijoiden kanssa. Lisäksi tavoitteena oli, että sisäasiainministeriön yhteydessä ESR-tukirakenne huomioisi vetovoimastrategian valmistelussa ja toteutuksessa ne tiedotustarpeet, jotka liittyvät suomalaisten korkeakoulujen vetovoimaisuuteen opiskelu-, tutkimus- ja työympäristöinä. ESR-tukirakenne koordinoisi myös Internetissä jo olemassa olevan maahanmuuttoa ja työntekoa Suomessa koskevan tiedon yhteen kokoamista.²⁷²

Työvoiman maahanmuuton vetovoimastrategiasta on valmistunut esiselvitys vuonna 2010. Esiselvitysraporttiin sisältyi ehdotus työvoiman maahanmuuton vetovoimastrategian laatimiseksi.²⁷³ Tarkastuksessa ei havaittu, että strategian laadinta olisi edennyt.

Suomen tunnettavuuden ja vetovoiman lisäämiseksi on käynnistetty muutamia ESR-hankkeita eri puolilla maata. Hankkeiden toiminta on keskittynyt lähinnä alueellisen vetovoimaisuuden edistämiseen. Esimerkki alueellisesta vetovoimahankkeesta on From Gdansk to Turku -hanke²⁷⁴, jossa tehtiin vastaanottopaketti ja opastusjärjestelmä palvelemaan Suomeen töihin muuttavia ja heidän perheitään. Suomen vetovoimaisuutta on

²⁷⁰ Sisäasiainministeriö 2008a, s. 29.

²⁷¹ Ks. Lyytikäinen 2009, s. 1; sisäasiainministeriö 2008a, s. 24.

²⁷² Sisäasiainministeriö 2009a, s. 42–43; ks. myös sisäasiainministeriö 2008a, s. 29.

²⁷³ Ramboll 2010.

²⁷⁴ Hanke päättyi 31.3.2010, ja loppuraportti on valmistunut (EURA 2007-järjestelmä 2.2.2012).

edistetty maahantuloon liittyvissä hankkeissa lähinnä välillisesti. Jauhola & Pitkäsen (2010) mukaan kansallisen vetovoimaisuuden näkökulmasta eettisesti ja laadukkaasti toteutettua rekrytointia ja vastaanottamista voidaan pitää Suomen valttikortteina.²⁷⁵

Suomi-tietouden edistäminen ei ole toteutunut odotetulla tavalla. Veto-voimastrategiasta tehdyn esiselvitysraportin mukaan maahanmuuttoa koskeva verkkopohjainen viestintä on edelleen hajanaista. Raportin mukaan tiedot tulisi koota yhden tai korkeintaan kahden portaalin alle sekä kehittää niiden toiminnallisuutta ja sisältöä.²⁷⁶ Myös tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa ulkomaisen työvoiman Suomi-tietoutta pidettiin vähäisenä.²⁷⁷

Työvoiman maahanmuuton näkökulmasta ero lähtömaan ja kohdemaan ansaintamahdollisuuksissa on yksi tärkeimmistä maahanmuuton kannusteista.²⁷⁸ Suomen palkkataso on usein korkeampi kuin lähtömaan palkkataso. Edellä Immigratum-hankkeen yhteydessä todettiin kuitenkin, etteivät Suomen palkat ole aina kilpailukykyisiä suhteessa muihin kohtemaihin.

Suomen houkuttelevuutta on pyritty lisäämään muun muassa erityisosaajien verohuojennuksilla. Laki ulkomailta tulevan palkansaajan lähdeverosta (1551/1995) tuli voimaan vuoden 1996 alusta. Lain mukaan yli kuudeksi kuukaudeksi tuleva ulkomaalainen voi eräissä tapauksissa maksaa ansiotuloistaan progressiivisen veron sijasta lähdeveroa (35 %). Edellytyksenä on tietyn suuruinen vähimmäistulotaso ja työtehtävän Suomessa olevan työntäjän palveluksessa edellyttämä erityisosaaminen tai lain 2 §:ssä mainittu tehtävä.²⁷⁹ Verohallinnosta saadun tiedon mukaan kyseisen lainsäädännön piirissä on vuonna 2010 ollut 639 henkilöä. Verohallinto ei tällä hetkellä kerää systemaattisesti tietoa siitä, kuinka moneen uuteen henkilöön vuosittain sovelletaan kyseistä lainsäädäntöä. Verohallinnon arvion mukaan uusia avainhenkilöitä tulee noin 150 vuosittain. Suurin osa avainhenkilöistä muuttaa Suomeen pääkaupunkiseudulle.²⁸⁰

²⁷⁵ Jauhola & Pitkänen 2010, s. 112.

²⁷⁶ Ramboll 2010, s. 2–3.

²⁷⁷ Haastattelu Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa 14.11.2011.

²⁷⁸ Lyytikäinen 2009, s. 1.

²⁷⁹ Laki ulkomailta tulevan palkansaajan lähdeverosta (1551/1995); www.vero.fi.

²⁸⁰ Verohallinnosta 25.4.2012 saatu tieto. Verohallinnon tiedon mukaan laki ulkomailta tulevan palkansaajan lähdeverosta on vuodesta 2007 lähtien ollut sovellettavissa neljä vuotta maahanmuutosta, joten vuonna 2007 maahan tullut ulkomainen avainhenkilö voi edelleen olla mukana vuoden 2010 tiedoissa. Aikaisemmin tähän edullisempaan verotukseen saattoi päästä enintään kahdeksi vuodeksi. Tieto ulkomaisen avainhenkilön palkasta on voitu kerätä vuosi-ilmoituksista vuo-

Suomen houkuttelevuutta suhteessa muihin maihin on joissakin erityistilanteissa pyritty parantamaan mahdollistamalla ulkomailta tuleville työntekijöille erityisiä etuja. Esimerkkinä mainittakoon Euroopan kemikaaliviraston henkilöstölle sovittu verovapaa ajoneuvon hankinta kolmen vuoden välein, määräaikainen arvonlisäverovapaus sekä lasten päivähoito- ja koulutusmahdollisuuksien takaaminen.²⁸¹ Ulkoasiainvaliokunta piti mietinnössään kemikaaliviraston henkilöstön lasten päivähoito- ja koulutusmahdollisuuksien takaamista asianmukaisena ja totesi, että henkilöstölle myönnetty arvonlisäverovapaus on määräaikainen, jolloin se on vaikutuksiltaan rajattu. Henkilöstön mahdollisuus hankkia uusi verovapaa auto kolmen vuoden välein on valiokunnan mietinnön mukaan viraston työntekijöille huomattavan edullinen, ja etuus on poikkeuksellinen myös muissa EU-maissa toimiviin yhteisön virastoihin nähden.²⁸²

EU:n tasolla on annettu direktiivi erityisosajista²⁸³, jonka tarkoituksena on edistää EU:n ulkopuolelta tapahtuvaa erityisosajien maahantuloa ja liikkuvuutta. Hallituksen esityksen (37/2011 vp.) mukaan Suomessa erityisosajadirektiivi pannaan täytäntöön ulkomaalaislakia muuttamalla. Direktiivin palkkakynnys on suhteellisen korkea²⁸⁴ ja ehdoton, mikä saattaa rajoittaa EU:n sinisen kortin myöntämistä Suomessa. Suurin osa direktiivin velvoitteista täyttyy Suomessa voimassa olevan lainsäädännön nojalla.²⁸⁵ Hallituksen esityksen mukaan direktiivi ei myöskään estä myöntämästä muita oleskelulupia erityisosajille. Erityisosajia koskeva muutos ulkomaalaislakiin²⁸⁶ tuli voimaan vuoden 2012 alusta.

Opastusjärjestelmän kehittäminen ja kotouttamislainsäädännön uudistaminen

Vuonna 2006 annetun maahanmuuttopoliittisen ohjelman yhtenä politiikkalinjauksena oli luoda kotouttamisjärjestelmää täydentävä opastusjärjestelmä.²⁸⁷ Kotouttamislain kokonaisuudistus oli yksi vuosille 2009–2011

*desta 2002 alkaen. Vuoden 2011 tiedot eivät olleet käytettävissä tarkastuksen ku-
luessa.*

²⁸¹ Valtiosopimus 11/2008.

²⁸² Ulkoasiainvaliokunnan mietintö 9/2007 vp.

²⁸³ Neuvoston direktiivi 2009/50/EY.

²⁸⁴ Vähintään 1,5-kertainen keskimääräiseen kansallisesti määriteltyyn bruttopalkkaan verrattuna.

²⁸⁵ HE 37/2011 vp. Yleisperustelut.

²⁸⁶ Laki ulkomaalaislain muuttamisesta (1338/2011).

²⁸⁷ Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma. Valtioneuvoston periaatepäätös 19.10.2006, s. 17–19.

laaditun työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelman toimenpideohdotuksista.²⁸⁸

Toimenpideohjelman mukaan kotouttamislain muutostarve johtui siitä, että ulkomailta suoraan työhön tulevien kielikoulutus, opastus ja neuvonta oli hajanaista eikä hyödyttänyt riittävästi työvoimana maahan saapuvia tai muita kotouttamislain piirin ulkopuolella olevia maahanmuuttajia.²⁸⁹

Valtioneuvosto antoi selonteon eduskunnalle kotouttamisesta syksyllä 2008²⁹⁰. Tähän liittyen valmisteltiin hallituksen esitys²⁹¹ kotouttamislain kokonaisuudistuksesta sekä laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010). Kotoutumisen edistämistä koskevan lain soveltamisalan laajentamisella pyrittiin vaikuttamaan niihin ulkomaalaisiin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä, joilla on ulkomaalaislaissa tarkoitettu voimassa oleva oleskelulupa Suomessa tai joiden oleskelu on rekisteröity tai joille on myönnetty oleskelulupakortti ulkomaalaislain mukaisesti. Soveltamisalan laajentamisella huomioitiin siten myös työhön tulevien ja heidän perheidensä kotoutumistarpeet.

Elinkeinoelämän keskusliiton näkemyksen mukaan lain toimeenpano edellyttäisi lisäresursseja, koska ilman niitä uudistus ei toteuta sille asetettuja tavoitteita. Resurssien niukkuuden vuoksi riskinä on EK:n mukaan se, että kieli- ja kotoutumiskoulutukseen pääsy riippuu vastaisuudessa viranomaisharkinnasta.²⁹²

Tarkastuksen perusteella kotouttamislain valmistelussa (HE 185/2010 vp.) on huomioitu lain soveltamisalan laajentamisen taloudelliset vaikutukset. Taloudellisten vaikutusten arviointi on tehty siten, että päätöstä tehtäessä on ollut tiedossa kustannusvaikutukset, siten kuin hallituksen esitysten laatimisoheistus²⁹³ edellyttää.

Kotouttamislain kokonaisuudistukseen liittyy myös kotouttamisen opastusjärjestelmän yhdenmukaistaminen ja täydentäminen sekä kotouttamistoimia kehittävien pilottihankkeiden käynnistäminen.²⁹⁴ Opastusjärjestelmän kehittämistä on tehty lukuisissa hankkeissa eri puolilla maata. Toi-

²⁸⁸ Sisäasiainministeriö 2009a, s. 33.

²⁸⁹ Ks. sisäasiainministeriö 2009a, s. 28.

²⁹⁰ Vuonna 2006 annetun maahanmuuttopoliittisen ohjelman yhtenä tavoitteena oli, että hallitus käsittelee maahanmuuttoon liittyviä kysymyksiä säännöllisesti ministeriryhmässä sekä antaa eduskunnalle selonteon maahanmuuttopoliitikasta, etnisistä suhteista ja kotouttamisesta kerran vaalikaudessa.

²⁹¹ HE 185/2010 vp.

²⁹² Elinkeinoelämän keskusliitto 2010; Wärn 2011.

²⁹³ Oikeusministeriö 2004.

²⁹⁴ Jauhola & Pitkänen 2010, s. 115.

mintalinjan 2 ja 4 hankkeilla on tähän asti tuettu muiden kuin suoraan työhön tulevien maahanmuuton alkuvaiheen ohjausta ja neuvontaa.

Kotouttamiskoulutusta on kehitetty erillisellä Osallisena Suomessa -kokeilulla.²⁹⁵ Hankkeen tavoitteena on kehittää kokeilujen perusteella uusi valtakunnalliseen käyttöön otettava kotouttamiskoulutuksen malli. Hankkeen asettamispäätöksessä kokeilun kustannuksiksi vuosina 2010–2013 arvioitiin 9–10 miljoonaa euroa, ja tästä hankkeessa mukana olevien ministeriöiden osuus on noin 6,5 miljoonaa euroa. Valtion rahoitus osoitetaan kohdentamalla ministeriöiden olemassa olevia määrärahoja. Vuonna 2013 on tarkoitus tehdä kokeilun vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden arviointi.²⁹⁶

Vuoden 2012 talousarvioesityksen²⁹⁷ (momentin 32.70 selvitysosa) mukaan vuonna 2013 päättyvän Osallisena Suomessa -hankkeen tulosten perusteella on tarkoitus tehdä johtopäätökset kotouttamiskoulutuksen tehokkuudesta, toimivuudesta ja muutostarpeista.

Haastatteluissa²⁹⁸ Osallisena Suomessa -hankkeen tavoitetta pidettiin tärkeänä, mutta käytännön toteuttamisen arvioitiin olevan hankalaa. Elinkeinoelämän keskusliitto kritisoi sitä, että kokeiluun on tarjolla huomattavat lisäresurssit, kun muuten kotouttamislain toimeenpanoon ei resursseja ole luvassa.²⁹⁹

Koulutus ja kotoutuminen linkittyvät vahvasti yhteen. Koulutuksen ja sen tarjonnan kehittämiseen liittyvät hankkeet ovat osallistuneet alueellisten strategioiden ja ohjelmien luomiseen sekä palvelujärjestelmän toimintamallien kehittämiseen. Esimerkiksi Opinpolut maasta maahan -hankkeessa³⁰⁰ on kokeiltu koulutusmalleja, joiden yksi lähtökohta on suomen kielen opetuksen tarjoamisen lisäksi saada tietoa siitä, kuinka opiskelijoiden ammatillista osaamista voitaisiin hyödyntää paremmin. Jauholan & Pitkäsen (2010) tekemässä hankekartoituksessa tuotiin esiin,

²⁹⁵ *Hankkeesta säädetään kotoutumisen edistämisestä annetun lain 9. luvussa, jolta osin laki tuli voimaan jo 1.1.2011. Hanketta toteutetaan työ- ja elinkeinoministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, Suomen Kuntaliiton, Suomen Kulttuurirahaston ja Svenska kulturfondenin yhteistyöllä ja yhteisrahoituksella (Osallisena Suomessa -hankkeen asettamispäätös, 22.3.2010).*

²⁹⁶ *Osallisena Suomessa -hankkeen asettamispäätös, 22.3.2010; valtioneuvoston hankerekisteri (www.hare.vn.fi).*

²⁹⁷ *HE 59/2011 vp.*

²⁹⁸ *Haastattelut Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa (14.11.2011) sekä työ- ja elinkeinoministeriössä (9.12.2011).*

²⁹⁹ *Elinkeinoelämän keskusliitto 2010.*

³⁰⁰ *Hanke oli tarkastushetkellä käynnissä (päättyy 30.9.2012). Hankkeen ongelmana on ollut koulutusten osanottajapula (EURA 2007 -järjestelmä 20.1.2012).*

että koulutuksen ja osaamisen tunnistamisen tulisi kulkea rinnakkain ja että eri toimintalinjojen hankkeiden yhteyttä toisiinsa tulisi syventää.³⁰¹

Vuoden 2012 talousarvioesityksessä todettiin (ks. momentin 32.70 selvitysosa), että hallitus aikoo antaa eduskunnalle talousarvioesitykseen liittyvän esityksen kotouttamisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta. Uudistuksen tavoitteena on parantaa aiempaa useampien maahanmuuttajaryhmien kotoutumisedellytyksiä laajentamalla lain soveltamisalaa sekä nopeuttamalla ja tehostamalla kotoutumista erityisesti alkuvaiheen tiedottamisella, neuvonnalla ja ohjauksella sekä johdonmukaisella kotouttamisen toimenpidekokonaisuudella. Lisäksi kotoutumisen läpivirtausta on tarkoitettu vahvistaa valtion kotouttamisohjelmalla³⁰².

Rekrytoijille, kouluttajille ja oppilaitosten apuun on laadittu opas osana maahanmuutto-ohjelmien tukirakenteen (MATTO) toimenpiteitä.³⁰³ Kehittämishojelmien hanketoiminnan ulkopuolella Kela ja Verohallinto ovat yhteistyössä toteuttaneet monikielisen In to Finland -palvelupisteen. Se palvelee Suomeen tulevia (ja maasta lähteviä) työntekijöitä, yrittäjiä, opiskelijoita sekä ulkomailta työvoimaa palkkaavia ja välittäviä yrityksiä.³⁰⁴ Lisäksi eri viranomaisten kotisivuilla on tietoa Suomeen tuleville työntekijöille ja muille maahanmuuttajille.³⁰⁵ Myös muut toimijat ovat koonneet tietoa kotisivuilleen ja toimittaneet oppaita ulkomailta tuleville työntekijöille.³⁰⁶

Johtopäätöksiä ja toimenpiteiden kehittämisenäkymät

Työvoiman maahanmuuton edistämistoimenpiteitä on toteutettu kehittämissohjelmissa koordinoituna hanketoiminnan avulla. Hankkeet ovat olleet hyvin erityyppisiä. Osa hankkeista on ollut toimintaa alustavia ja kartoitettavia, toiset puolestaan ovat olleet laajoja kehittämishankkeita, jotka ovat

³⁰¹ Jauhola & Pitkänen 2010, s. 98, 102, 115.

³⁰² Kotouttamisen kehittämisen kannalta keskeiset ministeriöt määrittelevät kukin omaa hallinnonalaansa varten kotouttamisen kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet osana hallinnonalaansa toiminnan ja talouden suunnittelua. Lain 1251/2011 pykälän 34 mukaan työ- ja elinkeinoministeriö vastaa ohjelman valmistelusta. Valtioneuvosto teki 7.6.2012 periaatepäätöksen valtion kotouttamisohjelmasta vuosille 2012–2015.

³⁰³ Kokemuksia kansainvälisistä rekrytoinneista Suomeen -opas.

³⁰⁴ www.intofinland.fi.

³⁰⁵ Ks. esim. työhallinnon sivusto, www.mol.fi sekä Kansaneläkelaitoksen sivusto, www.kela.fi.

³⁰⁶ Ks. esim. Rakennusliiton sivuilla julkaistu Rakennusteollisuus RT ry:n, Rakennusliitto ry:n ja Ammattiliitto Pron yhteinen opas, www.rakennusliitto.fi.

kattaneet koko työperusteisen maahanmuuton toimintakentän. Myös hankkeissa kehitetyt toimintamallit ja muut tuotokset ovat olleet hyvin erilaisia. Osaa hankkeiden tuotoksista voidaan pitää ns. hyvinä käytäntöinä, joita voidaan levittää sellaisenaan. Joissakin hankkeissa tulokset ovat sentyyppisiä, että niiden hyödyntäminen vaatisi jatkotyötä. Hanketoiminnan luonteen takia toiminnan tuloksellisuuden arviointi on vaikeaa. Toimintaan on käytetty huomattava määrä julkisia varoja, joten toimenpideohjelman loppuarvioinnissa tulisi arvioida toiminnan tuloksia suhteessa asetettuihin tavoitteisiin.

Työvoiman maahanmuuttoon liittyvien rekrytointihankkeiden tavoitteiden saavuttamisessa on ollut taantumasta johtuvia ongelmia. Tämän takia hankkeiden resursseja on leikattu. Sitä vastoin maahanmuuttajien alkuvaiheen ohjauksen ja neuvonnan hanketoimintaan on myönnetty lisärahoitusta myös taantumana aikana. Joustavaa rahoituksen suuntaamista voidaan pitää hyvänä menettelynä. Suhdanteista riippuvaa toimintaa voidaan kuitenkin pitää lyhytnäköisenä, jos tavoitteena on kehittää työvoiman maahanmuuton edistämiseen liittyviä toimintamalleja. Tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa nousi esiin myös ajatus, että kehittämisohjelmien painotuksia ja määrärahojen kohdistamista olisi yleensäkin syytä tarkistaa ohjelmakauden kuluessa.

Hallitusohjelman strategisen toimeenpanosuunnitelman mukaan³⁰⁷ maahanmuuttajien työllisyysastetta pyritään nostamaan. Tavoitteen saavuttamiseksi on työ- ja elinkeinoministeriöstä saadun tiedon mukaan³⁰⁸ käynnistetty kotouttamisohjelman valmistelu, jonka avulla maahanmuuttajien kotouttamista eri hallinnonaloilla pyritään tehostamaan siten, että työllistyminen avoimille työmarkkinoille nopeutuisi. Hallinnonalojen välistä yhteistyötä pyritään myös lisäämään.

Maahanmuuttajien työllisyysasteen nostaminen ja vaikuttavampi kotouttamispolitiikka on toimeenpanosuunnitelmassa vastuutettu työ- ja elinkeinoministeriölle, sisäasiainministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle, opetus- ja kulttuuriministeriölle sekä kotoutus- ja maahanmuuttopoliittiselle ministerityöryhmälle. Päävastuu on työ- ja elinkeinoministeriöllä. Toimintaan ei ole tarkoitus varata erillistä rahoitusta, vaan ohjelma toteu-

³⁰⁷ *Hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma – kärkihankkeet ja vastuut. Valtioneuvoston periaatepäätös 5.10.2011, s. 21.*

³⁰⁸ *Haastattelu työ- ja elinkeinoministeriössä 9.12.2011. Valtioneuvosto hyväksyi 7.6.2012 valtion kotouttamisohjelman vuosille 2012–2015. Ohjelman erityisiä painopisteitä ovat maahanmuuttajien työllistymisen edistäminen sekä maahanmuuttajalasten ja -nuorten sekä perheiden ja naisten tuki (ks. Valtion kotouttamisohjelma. Hallituksen painopisteet vuosille 2012–2015, s. 3).*

tetaan olemassa olevia resursseja kohdentamalla sekä hallitusohjelman perusteella resursseja lisäämällä.

Työ- ja elinkeinoministeriön määrärahoja (momentti 32.70.03) maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edistämiseksi leikattiin kuitenkin vuoden 2012 talousarvioesityksessä³⁰⁹ 50 prosenttia edellisen vuoden määrärahaan verrattuna (momentti 26.40.03).

Laki kotoutumisen edistämisestä laajentaa toimenpiteiden kohdejoukkoa ja todennäköisesti lisää toimenpiteisiin osallistuvien määrää. Ongelmiksi voivat muodostua lain edellyttämien toimenpiteiden lisäkustannukset sekä maahanmuuttajien riittämätön aktivointi ja sitoutuminen kotoutumisprosessiin. Vaikka lakimuutos laajentaa toimenpiteiden kohdejoukkoa, valtion talousarviossa ei ole esitetty toimintaan lisämäärärahoja. Säädosvalmistelussa oli huomioitu lakiesityksen taloudelliset vaikutukset asianmukaisesti.

Hallitusohjelman strategisen toimeenpanosuunnitelman mukaan tavoitteena on laatia myös ajantasainen Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategia. Tehtävä on vastuutettu sisäasiainministeriölle ja ulkoasiainministeriölle. Päävastuu on sisäasiainministeriöllä. Toimintaan ei varata erillistä rahoitusta, vaan se toteutetaan olemassa olevia resursseja kohdentamalla. Sisäasiainministeriö on käynnistänyt hankkeen ajalle 21.12.2011–31.1.2013.³¹⁰

Vuonna 2006 annetussa maahanmuuttopoliittisessa ohjelmassa hallitus asetti tavoitteeksi kehittää asuntopolitiikkaa siten, että työperusteiseen maahanmuuttoon liittyvät moninaiset asumisen tarpeet tulevat riittävästi huomioituksi. Pääkaupunkiseudun metropolipolitiikan kärkihankkeisiin on kuulunut muun muassa asuntotuotanto, maahanmuuttajien kotoutuminen sekä työllistymisen nopeuttaminen ja tehostaminen, joita on toteutettu aiesopimuksin³¹¹. Valtaosa Suomen maahanmuuttajista asuu Uudellamaalla.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaan pääkaupunkiseudun aiesopimusten käyttöä jatketaan kokonaisvaltaisemman kotouttamispolitiikan aikaansaamiseksi. Tämä pyrkimys on huomioitu hallitusohjelman strategisessa toimeenpanosuunnitelmassa³¹², jossa tavoitteeksi on asetettu aiesopimukseen sisällytettävän työllisyyden, kotoutumisen ja koulutuksen vahvistaminen. Vastuuministeriöinä ovat työ- ja elinkeinominis-

³⁰⁹ HE 59/2011 vp.

³¹⁰ www.hare.vn.fi.

³¹¹ Ks. *valtionalouden tarkastusvirasto 2011b*, s. 52–53.

³¹² *Hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma – kärkihankkeet ja vastuut. Valtioneuvoston periaatepäätös 5.10.2011*, s. 21.

teriö, sisäasiainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä muut keskeiset hallinnonalat. Toimintaan ei esitetty erillistä rahoitusta vaan tavoitteeseen pyritään olemassa olevia resursseja kohdentamalla.

3.3 Ulkomaisen työvoiman käytön ohjaus ja valvonta

3.3.1 Toiminnan koordinointi ja ohjaus

Pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen vuonna 2006 antaman maahanmuuttopoliittisen ohjelman toimeenpano edellytti eri toimijoiden yhteistyön jatkuvaa kehittämistä. Yhteistyön kehittämisen tärkeys on huomioitu myös työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelman valmistelua koskevassa hankkeessa, jonka tehtävänä oli käsitellä eri viranomaisten rooleja, vastuuta ja yhteistyötä työperusteisen maahanmuuton kehittämisessä ja edistämisessä. Lisäksi hankkeen tavoitteena oli käsitellä yhteisiä toiminta- ja tiedonvälitystapoja eri toimijoiden kanssa sekä yhteistyötä lähtömaiden kanssa Euroopan unionin sisällä ja sen ulkopuolella.³¹³

Toimenpideohjelma on valmisteltu yhdessä ohjausryhmän³¹⁴ kanssa. Ohjausryhmän jäsenille järjestetyissä tilaisuuksissa on arvioitu globaalin talouskriisin vaikutuksia toimenpideohjelmaan. Näkemyksiä on kerätty lisäksi eri kuulemistilaisuuksissa muun muassa yksittäisiltä työnantajilta, alue- ja paikallisviranomaisilta sekä tutkimuslaitoksilta.³¹⁵

Eri ministeriöt ovat ohjanneet hallinnonalallaan maahanmuuttoon liittyviä tehtäviä (ks. luku 2.1.5 edellä). Vuoden 2012 valtion talousarvioesityksessä³¹⁶ (momentin 26.40 selvitysosa) todetaan, että maahanmuuttopoliittikan valmistelun ja toimeenpanon tueksi tarvitaan luotettavaa informaatio-ohjausta ja tutkimustietoa. Talousarvioesityksen mukaan sisäasiainministeriön hallinnonalalla on välttämätöntä järjestää uudelleen muun muas-

³¹³ Sisäasiainministeriö 2009a, s. 1.

³¹⁴ Ohjausryhmä on koostunut sisäasiainministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, ulkoasiainministeriön, opetusministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, Maahanmuuttoviraston, Elinkeinoelämän keskusliiton, Suomen Yrittäjien, Maaseudun työnantajaliiton, Kunnallisen työmarkkinalaitoksen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestön, STTK Toimihenkilökeskusjärjestön, Akavan sekä Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliiton edustajista.

³¹⁵ Sisäasiainministeriö 2009a, s. 2.

³¹⁶ HE 59/2011 vp.

sa tutkimusten ja selvitysten tekeminen, kehittämishankkeiden hallinnointi, arviointikriteereiden kehittäminen sekä tulosten arviointi ja levittäminen.

Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen mukaan maahanmuuttoa koskevan lainsäädännön valmistelua on edellisellä hallituskaudella tehty kiireellisellä aikataululla ja hallinnonalojen yhteistyö on ollut vähäistä. Toiminnan ohjaukseen liittyvinä ongelmina pidettiin myös hallituskausittain vaihtuneita vastuita ja työnjakoon liittyviä epäselvyyksiä. Jo se, että säännökset valmistellaan useissa eri ministeriöissä, saattaa vaikeuttaa toiminnan koordinoitua ja kokonaisuuden toimivuutta³¹⁷. Tehtävien siirto hallinnonalalta toiselle saattaa myös vaikeuttaa jo tehtyjen toimenpiteiden seurantavastuiden toteamista.

Aluetasolla maakunnan liitot ovat laatineet alueellisia kehittämisstrategioita, joissa on määritelty muun muassa maakunnan väestö- ja työpaikkatavoitteet. Maakunnan liitot ja ELY-keskukset ovat valmistelleet yhdessä maakunnallisia maahanmuuttostrategioita tai maahanmuuttopoliittisia ohjelmia. Valmisteluissa on ollut mukana myös muita alueiden keskeisiä sidosryhmiä. Valmisteluja ovat ohjanneet hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma ja työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelma. Strategiaprosesseja on tuettu ESR-varoin³¹⁸.

Hallituksen esityksessä (185/2010 vp.) laiksi kotoutumisen edistämisestä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta aluetason viranomaisten tehtäviin ei esitetty muutoksia, mutta tarkoituksena oli, että laissa säädettäisiin erikseen ELY-keskusten ja aluehallintoviranomaisten kotouttamiseen liittyvistä tehtävistä sekä näiden viranomaisten yhteistyövelvoitteesta. Hallituksen esityksen mukaan alueellista suunnittelua ja kehittämistä olisi tarpeen vahvistaa kotouttamispolitiikassa perustamalla alueellisia maahanmuuttoasiain toimikuntia³¹⁹.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen tavoitteena on tehostaa maahanmuuttajien työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Tavoitteen saa-

³¹⁷ Ks. Hirvonen 2012, s. 4.

³¹⁸ Ks. esim. Lapin maahanmuuttostrategia 2015 ja Pohjois-Pohjanmaan maahanmuuttostrategia 2015.

³¹⁹ Maahanmuuttoasioiden toimikuntia on perustettu jo hallituksen esityksen 166/2005 vp. perusteella. Maahanmuuttoasiain toimikunnasta on säädetty myös sisäasiainministeriön asetuksella 1353/2009, jossa on esitetty toimikunnan tarkoitus ja kokoonpano. Toimikuntien tehtäviin on kuullut muun muassa tiivistää viranomaisten ja alueen muiden keskeisten toimijoiden välistä yhteistyötä maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisessä, etnisen yhdenvertaisuuden ja työllistymisen edistämisessä sekä pakolaisten vastaanottoon ja työperusteiseen maahanmuuttoon liittyvissä kysymyksissä.

vuttamiseksi hallitus esitti³²⁰ maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyvien asioiden valmistelun siirtämistä sisäasiainministeriöstä työ- ja elinkeinoministeriön vastuulle vuoden 2012 alusta lukien. Siirrolla halutaan varmistaa, että työ- ja elinkeinohallinto pystyy vastaisuudessa entistä paremmin suuntaamaan kaikki palvelunsa edistämään maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä. Tehtävien siirto muuttaa myös ELY-keskusten ohjausvastuita.

Hallituksen esityksen 73/2011 vp. mukaan työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi valtion kotouttamisohjelman valmistelusta³²¹. Kotouttamisen kehittämisen kannalta keskeiset ministeriöt määrittelisivät kukin omaa hallinnonalaansa varten kotouttamisen kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet osana hallinnonalaansa toiminnan ja talouden suunnittelua. Ministeriöiden välisen kotouttamista koskevan yhteistyön ja tiedonkulun edistämiseksi sekä toimenpiteiden yhteen sovittamiseksi työ- ja elinkeinoministeriön apuna toimisi kotouttamisen kannalta keskeisten ministeriöiden edustajista muodostettu yhteistyöelin³²².

Joulukuussa 2011 annetun kotoutumisen edistämisestä annetun lakimuutoksen (1251/2011) 36 pykälän mukaan yhteistyöelimen tehtävät ovat hallituksen esityksen mukaiset. Kyseisen lakimuutoksen 35 pykälässä on määritelty kotouttamiseen liittyvät työ- ja elinkeinoministeriön tehtävät, jonka mukaan ministeriö vastaa

1. kotouttamispolitiikan yleisestä kehittämisestä, suunnittelusta ja ohjauksesta
2. kotouttamispolitiikan ja hyvien etnisten suhteiden edistämisen yhteen sovittamisesta
3. kotouttamispolitiikan ja hyvien etnisten suhteiden edistämisen valtakunnallisesta arvioinnista ja seurannasta.

Aluetasolla työ- ja elinkeinoministeriö ohjaa uuden tehtäväjaon perusteella ELY-keskuksia myös kotouttamiseen ja hyvien etnisten suhteiden edistämiseen liittyvissä tehtävissä, kun aikaisemmin ohjaus on kuulunut sisäasiainministeriön tehtäviin. Tätä voi pitää hyvänä ratkaisuna, koska tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa tuotiin esiin, että ELY-keskusten maahanmuuttoasioiden ohjauksessa on ollut rinnakkaisohjaukseen liittyviä koordinoitongelmia sisäasiainministeriön sekä työ- ja elinkeinomi-

³²⁰ Ks. HE 73/2011 vp.

³²¹ Valmistelu on kuulunut aikaisemmin sisäasiainministeriön tehtäviin. Kotoutumisen edistämisestä 9.12.2011 annetun lakimuutoksen (1251/2011) 34 pykälän mukaan työ- ja elinkeinoministeriö vastaa ohjelman valmistelusta.

³²² Yhteistyöelin on toiminut aikaisemmin sisäasiainministeriön apuna.

nisteriön välillä. Sisäasiainministeriö on ohjannut toimintaa maahanmuuttopolitiikan näkökulmasta, kun taas työ- ja elinkeinoministeriö on ohjannut maahanmuuttoasioita työvoimapolitiikan näkökulmasta.³²³ Tarkastuksessa ei käsitelty ELY-keskusten ohjausta muilta osin.

ELY-keskusten tehtäviin kuuluu tukea toimialueensa kuntien kotouttamisohjelmien laadintaa ja seurata niiden toteuttamista. ELY-keskukset toimittavat työ- ja elinkeinoministeriölle (aikaisemmin sisäasiainministeriölle) vuosittain tiedot alueensa kotouttamisohjelmista ja niiden toimeenpanosta.

3.3.2 Ulkomaisen työvoiman käytön valvonta

Valvonta voidaan jakaa ennakkovalvontaan ja jälkikäteen tapahtuvaan valvontaan. Ennakkovalvontaan kuuluvat oleskelulupajärjestelmä ja työvoiman saatavuusharkinta. Jälkikäteen tapahtuvaa valvontaa ovat työehtojen valvonta ja työsuojelutoimet. Valvonta liittyy osaltaan myös harmaan talouden torjuntaan. Erityisesti ongelmia on liittynyt tilapäisen ulkomaisen työvoiman käyttöön.

Ulkomaisen työvoiman maahantuloa säännellään työntekijän oleskelulupajärjestelmällä. Vuonna 2006 annetussa maahanmuuttopoliittisessa ohjelmassa todettiin, että oleskelulupajärjestelmä ei ollut toiminut siten kuin ulkomaalaislakia (301/2004) valmisteltaessa tavoiteltiin. Keskeisenä syynä tähän pidettiin sitä, että lupajärjestelmä oli vaikeaselkoinen ja työnteko-oikeutta koskevat säännökset olivat tulkinnanvaraisia. Maahanmuuttopoliittisessa ohjelmassa linjattiin tarve yksinkertaistaa kahdessa vaiheessa työvoiman maahanmuuton lupajärjestelmää. Ensimmäisen vaiheen tavoitteena oli

- korjata ulkomaalaislain työnteko-oikeutta koskevien säännösten ongelmat, kuten sääntelyn vaikeaselkoisuus
- laajentaa ja tehostaa ulkomaalaisten työntekotietojen rekisterointiä ja kehittää ulkomaalaisrekisterin tilastointijärjestelmää
- tehostaa lupahallinnon toimintaa ja nopeuttaa hakemusten käsittelyä
- selvittää mahdollisuutta supistaa lupa-asioita ratkaisevien poliisiyksiköiden määrää
- säilyttää työvoiman saatavuusharkinta toistaiseksi.

Toisen vaiheen tavoitteena oli muuttaa järjestelmän rakenteita siten, että työnteko-oikeus sisältyy jokaiseen ulkomaalaiselle myönnettävään oleske-

³²³ Haastattelut työ- ja elinkeinoministeriössä 9.12.2011 sekä Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksessa 14.11.2011.

lulupaan, mahdollisesti eräitä herkimpiä aloja lukuun ottamatta. Toisen vaiheen edellytyksenä oli, että työvoiman saatavuusongelmat lisääntyvät ja työttömyystilanne helpottaa.³²⁴

Sisäasiainministeriö asetti 23.10.2007 hankkeen työntekijän oleskelulupajärjestelmän kehittämiseksi.³²⁵ Hanke liittyi myös pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen tavoitteeseen edistää työperäistä maahanmuuttoa. Hankkeen tuli asettaa tavoitteet ja keskeiset linjaukset järjestelmän uudistamiselle sekä tehdä esitys tarvittavista lainsäädännön muutoksista.

Työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelman toimenpiteiden valmistelussa pyrittiin huomioimaan taantuman vaikutuksia työvoiman maahanmuuttoon (ks. edellä luku 3.2.1). Taantuman vaikutus näkyi siten, että oleskelulupajärjestelmää koskevan lakiesityksen viemistä eduskunnalle siirrettiin alkuperäisestä aikataulusta. Tästä syystä myöskään toimenpideohjelmaan ei sisällytetty työntekijän oleskelulupajärjestelmän uudistusta eikä tarkentavia toimenpide-ehtoja.³²⁶

Hallitus antoi esityksen (HE 269/2009 vp., rauennut) ulkomaalaislain muuttamiseksi työntekijän oleskelulupajärjestelmää koskevilta osilta. Esityksen tavoitteena oli yksinkertaistaa ja selkeyttää voimassa olevaa työntekijän oleskelulupajärjestelmää siten, että se vastaisi paremmin tarvetta edistää ulkomaisen työvoiman maahanmuuttoa ja Suomen vetovoimaisuutta. Esityksen mukaan myös työvoiman saatavuusharkinnasta tulisi luopua. Suomen työmarkkinoilla olevan työvoiman kilpailukyky oli määrä säilyttää työehtojen noudattamisen tehokkaalla valvonnalla.³²⁷

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaan työvoiman saatavuusharkinta säilytetään. Ruotsi on osittain purkanut saatavuusharkinnan, ja pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaan Ruotsissa saatavia kokemuksia aiotaan seurata tältä osin.

Oleskelulupajärjestelmä

Ulkomaalaislain mukaan ulkomaalainen, joka ei ole lähtöisin EU:n jäsenmaasta tai muusta Pohjoismaasta, tarvitsee Suomeen muuttaakseen oleskeluluvan³²⁸. Oleskelulupa voidaan myöntää työntekoa, elinkeinon

³²⁴ *Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma. Valtioneuvoston periaatepäätös 19.10.2006, s. 6–7.*

³²⁵ *Sisäasiainministeriö 2008b.*

³²⁶ *Sisäasiainministeriö 2009a, s. 3.*

³²⁷ *HE 269/2009 vp.*

³²⁸ *Ulkomaalaislain 157 §:n mukaan Pohjoismaan kansalaisilla on oikeus saapua maahan ilman passia suoraan näistä valtioista ja oleskella Suomessa rekisteröimättä oleskeluoikeuttaan. Ulkomaalaislain 158 §:n mukaan EU:n kansalainen*

harjoittamista, opiskelua tai perhesidettä (avioliitto tms., lapsi, muu omainen) varten tai muulla perusteella. Maahan voi tulla tietyin edellytyksin töihin myös ilman oleskelulupaa. Esimerkkejä tällaisista työntekijöistä ovat kausityöntekijät, lähetetyt työntekijät ja muu tilapäinen työvoima.³²⁹

Itsenäistä elinkeinoa tai ammattia Suomessa harjoittavan on haettava elinkeinonharjoittajan oleskelulupaa.³³⁰ Maahanmuuttovirasto on ohjeistanut ELY-keskuksia elinkeinonharjoittajien oleskelulupia koskevien säännösten soveltamisesta. ELY-keskuksen myönteisen osaratkaisun jälkeen Maahanmuuttovirasto tutkii, täyttääkö hakija oleskeluluvan myöntämisen yleiset edellytykset³³¹.

Työntekijän oleskeluluvan myöntäminen on kaksivaiheinen prosessi. TE-toimisto harkitsee ensin osapäätöksessään luvan työvoimapoliittiset ja toimeentuloon liittyvät edellytykset, ja sen jälkeen Maahanmuuttovirasto myöntää työntekijän ensimmäisen oleskeluluvan, ellei sen myöntämiselle ole laissa säädettyjä esteitä.³³²

Vuoden 2012 alusta alkaen ulkomaalaisen työntekijän on itse laitettava vireille oleskelulupansa hakemus. Tähän asti myös työnantaja on voinut hoitaa asian työntekijän puolesta. Vuoden 2012 alusta työntekijän on toimitettava oleskelulupahakemus lähimpään Suomen edustustoon tai Suomessa poliisin toimipisteeseen. TE-toimistojen työluputyksiköt eivät enää ota vastaan hakemuksia vuoden 2012 alusta alkaen.³³³

Maahanmuuttoviraston toimintakertomuksen vuodelta 2010 mukaan työntekijöiden oleskeluluvan keskimääräinen käsittelyaika oli 65 vuorokautta vuonna 2010. Aika sisältää myös TE-toimistojen osapäätösten käsittelyajan. Tavoiteaika oli 70 vuorokautta, joten viraston palvelukykyä

saa oleskella Suomessa rekisteröimättä oleskeluoikeuttaan enintään kolme kuukautta ilman muita edellytyksiä tai muodollisuuksia kuin se, että hänellä on voimassa oleva henkilökortti tai passi. Ulkomaalaislain 159 §:n mukaan EU:n kansalainen, joka oleskelee Suomessa yli kolme kuukautta, on rekisteröitävä oleskelunsa. Rekisteröintihakemus jätetään asuinpaikan poliisilaitokselle kolmen kuukauden kuluessa maahantulopäivästä. Kun EU:n kansalainen on antanut selvityksen siitä, että hän täyttää rekisteröinnin edellytykset, hänelle on välittömästi annettava rekisteröintitodistus.

³²⁹ Ks. sisäasiainministeriö 2009b, s. 13–14. Työnteko-oikeudesta on säädetty ulkomaalaislain 5. luvussa.

³³⁰ Maahanmuuttovirasto 2011b.

³³¹ Ulkomaalaislain 36 §:n mukaiset edellytykset.

³³² Työntekijän oleskeluluvan ensimmäiseen vaiheeseen liittyvät lupa- ja rekisteröintiasiat on keskitetty 1.5.2006 alkaen neljään TE-toimistoon: Lappeenrannan työ- ja elinkeinotoimisto, Tampereen työ- ja elinkeinotoimisto, Vantaan työ- ja elinkeinotoimisto, Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet.

³³³ www.valtioneuvosto.fi.

tältä osin kuvaava tavoite saavutettiin.³³⁴ Sisäasiainministeriön ja Maahanmuuttoviraston välisessä tulossopimuksessa vuodelle 2011 asetettiin tavoitteeksi lupaprosessin kehittäminen aiempaa sujuvammaksi muun muassa Maahanmuuttoviraston sähköisen asiankäsittelyjärjestelmän (UMA) avulla.³³⁵

UMA-järjestelmä otettiin käyttöön kaksivaiheisesti vuosina 2010–2011. Sähköisiin käytäntöihin siirryttäessä tavoitteeksi asetettiin maahanmuuttaja-asiakkaiden palvelutarpeiden huomioiminen. Tavoitteena oli lisäksi ottaa käyttöön biometriset tunnisteet oleskelulupakortteihin.³³⁶

Toistaiseksi Maahanmuuttoviraston julkistaloudellista suoritteista on peritty omakustannusarvoa alempi maksu³³⁷. Käsittelymaksuissa on tarkoitus siirtyä asteittain sellaisiin maksuihin, jotka vastaavat suoritteiden omakustannushintoja. Oleskelulupien omakustannushinnat ovat nousseet muun muassa UMAN käyttöönoton vuoksi.³³⁸ Biometrisen oleskelulupakortin käyttöönotto vuoden 2012 alusta nostaa edelleen omakustannushintaa ja vaikuttaa myös oleskeluluvista perittäviin maksuihin.

Maahanmuuttoviraston edustajien mukaan³³⁹ nykyinen ulkomaalaislaki antaa mahdollisuuden jättää puutteellisia hakemuksia, joista voi puuttua vaadittavia liitteitä ja jopa allekirjoitus. Hakemuksia on mahdollista täydentää samalla käsittelymaksulla. Hakemusten puutteellisuus hidastaa lupaprosessia, heikentää UMA-järjestelmän toimivuutta ja kuormittaa viranomaisia. Nykyisen lain puutteena pidettiin myös sitä, että laissa ei määritellä riittävän selkeästi niitä erityisryhmiä, jotka voivat työskennellä maassa ilman oleskelulupaa.

Maahanmuuttoviraston edustajien mukaan ulkomaalaislain 5. luvun työnteko-oikeutta koskevia säädöksiä tulisi muuttaa siten, ettei tulkinnanvaraisuutta lain soveltamisesta syntyisi oleskelulupahakemusten käsittelyn eri vaiheissa. Lisäksi lupapäätös tulisi voida tehdä hakemusta vireille panttaessa annettujen tietojen pohjalta. Hakija voisi tarvittaessa tehdä uuden oleskelulupahakemuksen ja maksaa vastaavasti uuden käsittelymaksun.³⁴⁰

³³⁴ *Maahanmuuttovirasto 2011a.*

³³⁵ *Sisäasiainministeriö 2011. Työn perusteella myönnettyjen lupien elinkaaren seurantajärjestelmän kehittäminen oli myös yksi työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelmassa ehdotetuista toimenpiteistä.*

³³⁶ *Sisäasiainministeriö 2011; haastattelu Maahanmuuttovirastossa 21.12.2011.*

³³⁷ *Ks. sisäasiainministeriön asetus (1279/2011) Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta.*

³³⁸ *Ks. <http://hallitus.fi/ajankohtaista/tiedotteet> (sisäasiainministeriön tiedote 9.12.2010).*

³³⁹ *Haastattelu 21.12.2011.*

³⁴⁰ *Haastattelu Maahanmuuttovirastossa; ks. myös Hirvonen 2012, s. 94–95, 166.*

Vuoden 2012 valtion talousarvioesityksen (momentin 26.40 selvitysosa) mukaan lupahallinnon yhteistyötä sisäasiainministeriön hallinnonalan sisällä tulisi vahvistaa. Lisäksi työntekijän oleskelulupajärjestelmää tulee edelleen kehittää siten, että lupamenettelyä yksinkertaistetaan ja selkeytetään. Sama tavoite esitettiin tosin jo vuoden 2006 maahanmuuttopoliittisessa ohjelmassa, joten voidaan todeta, että järjestelmä on ollut monimutkainen ja on sitä edelleen.

Saatavuusharkinta

Ulkomaisen työvoiman rekrytointiin liittyy työvoimahallinnon tekemä työvoiman saatavuusharkinta työluvan myöntämisen ensimmäisessä vaiheessa. Saatavuusharkinta on kokonaisuutena, joka sisältää ennakovalvonnan ja ulkomaalaislain 72 §:n edellyttämän työmarkkinatilanteen mukaisen työvoiman saatavuuden arvioinnin. Ennakovalvontaa suoritetaan selvittämällä muun muassa työsuhteen ehdot ja arvioimalla työnantajan suoriutumisen työnantajavelvollisuuksista. Saatavuusharkinnassa huomioidaan sekä alueelliset linjaukset työvoiman saatavuudesta eri ammatti- ja toimialoilla että valtakunnallinen linjaus.³⁴¹ Ulkomaisen työvoiman käytön yleisiä edellytyksiä koskevat valtakunnalliset linjaukset on annettu valtioneuvoston päätöksellä³⁴².

ELY-keskus antaa päätöksen alueellisesta työlupalinjauksesta, ja tämä linjaus yhdenmukaistaa alueellisia työlupalausuntoja ulkomaisen työvoiman hankinnassa ja huomioi alueen työmarkkinoiden erityispiirteet. Alueellinen linjaus perustuu ulkomaalaislakiin ja valtakunnalliseen linjaukseen ulkomaisen työvoiman käytön yleisistä edellytyksistä.³⁴³

Alueellisen linjauksen tarkoituksena on tukea työvoiman saatavuutta alueen työmarkkinoiden erityispiirteet huomioon ottaen. Työvoiman saatavuus harkitaan pääsääntöisesti kaikilla ammattialoilla. Pääsäännöstä voidaan poiketa, jos joillakin ammattialoilla katsotaan olevan tarvetta parantaa työvoiman saatavuutta. Alueellisia linjauksia päivitetään tarvittaessa työmarkkinoiden muutosten tai säädösmuutosten mukaisesti.

Elinkeinoelämän keskusliiton mukaan³⁴⁴ saatavuusharkinnasta tulisi luopua, koska se vaikeuttaa ulkomaisen työvoiman rekrytointia ja tuhlaa valtion varoja. Työvoiman saatavuusharkinta ei ole myöskään toiminut

³⁴¹ www.ely-keskus.fi; ulkomaalaislaki (301/2004).

³⁴² Valtioneuvoston päätös ulkomaisen työvoiman käytön yleisiä edellytyksiä koskevasta valtakunnallisista linjauksista, 27.10.2005.

³⁴³ www.ely-keskus.fi.

³⁴⁴ Haastattelu 1.11.2011; Wärn 2011, s. 2.

alkuperäisen tavoitteen mukaisesti, sillä saatavuusharkinnan nojalla on hylätty vain vähän hakemuksia. Elinkeinoelämän keskusliiton mukaan jälkikäteisvalvonta olisi riittävää.³⁴⁵

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestön mukaan työvoiman saataavuusharkinta turvaa työmarkkinoilla jo olevien työllisyyttä ja varmistaa kolmansista maista rekrytoitavien työntekijöiden työehtojen asiallisuuden. SAK:n mukaan saatavuusharkintaa tarvitaan niin kauan, kuin työehtojen ennako- ja jälkivalvonta ei ole riittävää ja työllisyystilanne on huono.³⁴⁶

Työnantaja- ja työntekijäpuolen näkemykset saatavuusharkinnan tarpeellisuudesta ja työmarkkinoiden toimivuudesta poikkeavat selvästi toisistaan.

Maahanmuuttoviraston edustajien näkemyksen mukaan³⁴⁷ ulkomaisen työvoiman maahantulon ennakkovalvonnalla voidaan pienentää maahanmuutosta aiheutuvia kustannuksia, koska ennakkovalvonta vähentää laittontaa maahanmuuttoa ja tarvetta tehdä kalliita karkotuspäätöksiä.

Edellä esitettyjen näkemysten perusteella voidaan todeta, että työmarkkinaosapuolet ovat ulkomaisen työvoiman käytön saatavuusharkinnasta eri mieltä. Näkökantoja esitettiin sekä saatavuusharkinnasta luopumisen että sen säilyttämisen puolesta. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmaan on kirjattu saatavuusharkinnan säilyttäminen. Tarkastuksessa ei arvioitu saatavuusharkinnan kokonaisvaikutuksia työmarkkinoihin ja julkiseen talouteen.

Ulkomaisen työvoiman työehtojen valvonta ja työsuojelu

Ulkomaisen työvoiman käytön ja työn tekemisen valvontaa harjoittavat työsuojeluviranomaiset. Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosasto ohjaa työsuojelun aluehallinnon toimintaa neljän vuoden runkosopimuksilla sekä vuosittaisilla tulossopimuksilla. Valvonta ja tarkastukset on vastuutettu viiteen aluehallintovirastoon. Työsuojelupiirit siirtyivät työsuojelun vastuualueiksi aluehallintovirastoihin vuoden 2010 alusta säilyttäen itsenäisen ja riippumattoman toimivallan työsuojeluvalvonnassa.³⁴⁸

Ulkomaisen työvoiman käyttöön liittyvät ongelmat voidaan jakaa neljään pääryhmään³⁴⁹:

³⁴⁵ Ks. aiheesta myös Eloranta 2012, s. 61.

³⁴⁶ SAK 2011.

³⁴⁷ Haastattelu 21.12.2011.

³⁴⁸ Työsuojeluhallinto 2011.

³⁴⁹ Työterveyslaitos 2010, s. 5.

1. Ulkomaalainen oleskelee tai työskentelee Suomessa laittomasti tai ilman työlupaa.
2. Ulkomaalaisen työntekijän palkasta ei makseta Suomeen veroja eikä työnantajamaksuja (pimeä työ).
3. Ulkomaalaisen työntekijän kohdalla poiketaan hyväksytyistä työsuhteen ehdoista (muun muassa palkka, työaika).
4. Ulkomaisen työntekijän kohdalla ei noudateta muita työsuhdetta koskevia velvoitteita (työolosuhteet, työturvallisuus).

Työsuojelupiirien tarkastuksilla valvotaan työntekijöiden työntekooikeutta Suomessa sekä työsuhteen vähimmäisehtojen täyttymistä. Työsuojeluviranomaisella on ilmoitusvelvollisuus poliisille, mikäli epäillään työnantajan työllistäneen laittomasti maassa oleskelevan ulkomaalaisen³⁵⁰.

Ulkomaalaisten työntekijöiden työehtojen valvonnan edellytyksiä on pyritty parantamaan ulkomaalaislailla (301/2004). Ulkomaalaisten työehtojen noudattamisen valvontaa varten perustettiin poliisiyksikkö keskusrikospoliisiin vuonna 2004. Tämän valvontayksikön (ns. PUT-yksikön) tehtävänä oli valvoa ja paljastaa laittomasti ja ammattimaisesti ulkomaista työvoimaa käyttävät ja hyödyntävät yritykset. Yksikkö on toiminut yhteistyössä muiden poliisin yksiköiden kanssa³⁵¹.

Työsuojelupiireihin perustettiin vuonna 2005 ja 2007 uusia virkoja, joiden toimenkuvaan liittyi keskeisesti ulkomaalaisten työntekijöiden työntekooikeuden ja työehtojen valvonta. Uudenmaan työsuojelupiiri käynnisti vuonna 2008 harmaan talouden torjuntahankkeen, johon osallistui ulkomaalaisvalvonnan tarkastajia sekä tilaajavastuutarkastajia³⁵². PUT-yksikön ja työsuojelupiirien operatiiviseen yhteistyöhön on osallistunut myös veroviranomainen ja koulutusyhteistyöhön lisäksi työhallinto³⁵³.

PUT-yksikön selvittämissä tapauksissa (ajalla 1.1.2004–15.5.2008) tutkinta on painottunut lähinnä fiskaalisiin väärinkäytöksiin³⁵⁴ eikä niinkään

³⁵⁰ *Asa & Muurinen 2010, s. 56.*

³⁵¹ *Muun muassa laittoman maahantulon torjuntatyöryhmän (LAMA-ryhmä) kanssa. Lisäksi Rajavartiolaitos on pitänyt tiivistä yhteyttä PUT-yksikköön ja LAMA-ryhmään (sisäasiainministeriö 2005, s. 4).*

³⁵² *Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011c, s. 55.*

³⁵³ *VNS 1/2006 vp., s. 7; Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011c, s. 22.*

³⁵⁴ *Harmaan talouden fiskaalisen määritelmän mukaan harmaalla taloudella tarkoitetaan sinänsä laillista taloudellista toimintaa, joka tapahtuu viranomaisilta salassa tai jonka tulo salataan siitä menevien verojen ja maksujen välttämiseksi. Suomen fiskaaliseen harmaaseen talouteen kohdistuvat tutkimukset ovat olleet toimialakohtaisia ja liittyneet viranomaisten näkökulmasta ajankohtaisiin har-*

työsuhteeseen ja työolosuhteisiin liittyviin rikoksiin.³⁵⁵ PUT-yksikkö on havainnut useita vähimmäisehtojen noudattamisen laiminlyöntejä sekä pimeiden palkkojen maksua. Uudenmaan työsuojelupiirin (ns. Ulti-tiimin) havaitsemat rikkeet ja epäkohdat ovat liittyneet palkkaukseen, työaikakirjanpitoon sekä työterveyshuollon järjestämiseen. Yritystarkastuksilla on löytynyt myös työnteko-oikeudettomia tai luvattomia työntekijöitä.³⁵⁶

Aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden tarkastajat tekivät työpaikoilla vuonna 2010 ulkomaalaisen työvoiman käyttöön liittyviä tarkastuksia yhteensä 5 168. Näistä tarkastuksista 3 333 kohdistui ulkomaalaisten työntekijöiden työnteko-oikeuteen. Ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteen vähimmäisehtojen toteutumista tarkastettiin 1 061 tarkastuksessa. Lähetettyjen työntekijöiden edustajan asettamista ja edustajalle asetettua tietojen säilyttämisvelvollisuutta tarkastettiin 774 tarkastuksessa. Puutteita havaittiin yhteensä 769 tapauksessa. Työsuhteen vähimmäisehtojen toteutumista ei voitu selvittää 265 tapauksessa³⁵⁷. Poliisille tehtiin tarkastuksissa havaittujen puutteiden perusteella ilmoitus vain 85 tapauksesta.³⁵⁸ Hirvosen mukaan³⁵⁹ valvontavastuuseen asetetuilla työsuojeluviranomaisilla ei ole riittäviä keinoja selvittää tosiasiallisesti sovellettuja palkkausta ja työaika koskevia työsuhteen ehtoja.

Ulkomaalaisten laitton työnteko tai laitton työn teettäminen on usein kytkeytynyt ammattimaiseen toimintaan harmaan talouden alueella.³⁶⁰ Laittomaan työntekoon liittyy myös vero- tai muiden velvoitteiden kiertämistä sekä työehtojen loukkaamista. Myös tarkastuksessa tehdyissä haastatteluisissa tuli esiin laittomaan työn teettämiseen liittyviä ongelmia. Esimerkiksi kielitaidottomat ja suomalaisia työehtoja huonosti tuntevat työntekijät saattavat joutua helposti hyväksikäytön kohteeksi.³⁶¹

maan talouden riskitoimialoihin ja ilmiöihin, erityisesti rakennusalaan (ks. Työterveyslaitos 2010, s. 11–12).

³⁵⁵ Työterveyslaitos 2010, s. 6–7.

³⁵⁶ Työterveyslaitos 2010, s. 29.

³⁵⁷ Hirvosen (2012, s. 124) mukaan työsuhteen vähimmäisehtojen toteutumista ei voitu selvittää palkka- ja työaikakirjanpidon puutteiden vuoksi.

³⁵⁸ *Etelä-Suomen, Itä-Suomen, Lounais-Suomen, Länsi- ja Sisä-Suomen sekä Pohjois-Suomen aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden vuosiraportit 2010.*

³⁵⁹ Hirvonen 2012, s. 4.

³⁶⁰ *Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma. Valtioneuvoston periaatepäätös 19.10.2006, s. 37.*

³⁶¹ *Haastattelu Maahanmuuttovirastossa.*

Harmaata taloutta on pyritty torjumaan talousrikostorjuntaohjelmilla, viranomaisyhteistyöllä, valvonnalla, lainsäädännöllä ja sen kehittämällä³⁶². Työsuojelun henkilöstöresurssien turvaamiseksi eduskunta lisäsi vuoden 2011 valtion talousarvioesityksessä määrärahaa 500 000 eurolla³⁶³.

Verohallintoon on perustettu Harmaan talouden selvitysyksikkö vuoden 2011 alusta. Selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) mukaan sen tehtävänä on edistää harmaan talouden torjuntaa tuottamalla ja jakamalla tietoa harmaasta taloudesta ja sen torjunnasta. Selvitysyksikön toiminnassa käytetään eri viranomaisilta saatuja tietoja. Hallituksen esityksessä 39/2011 vp. ehdotettiin muutettavaksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä annettua lakia siten, että lain määritelmään viranomaisesta lisättäisiin lain tai asetuksen taikka muun säännöksen tai määräyksen perusteella nimetyt yhteisöt, laitokset ja yksityiset henkilöt siltä osin, kuin ne julkista tehtävää hoitaessaan käyttävät julkista valtaa.

Työ- ja elinkeinoministeriön vastuulle kuuluvat harmaan talouden torjuntatoimet liittyvät työvoimavaltaisiin aloihin sekä tilaajavastuulain uudistamiseen.³⁶⁴ Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 9.11.2010 työryhmän valmistelemaan toimenpiteitä talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjumiseksi rakennusalalla sekä majoitus- ja ravitsemusalalla. Työryhmä luovutti mietintönsä 31.3.2011 työ- ja elinkeinoministeriölle.³⁶⁵ Työryhmä esitti jatkovalmisteltavaksi sellaisia toimenpiteitä, joilla tehostetaan nykyjärjestelmää.

Tilapäisen ulkomaisen työvoiman käytön valvonnan kehittäminen

EU:n laajentuessa 1.5.2004 muuttuivat EU:hun liittyneiden valtioiden kansalaisten liikkuvuutta koskevat säännökset. Ns. siirtymäaikalalla³⁶⁶ rajoitettiin uusien jäsenmaiden työvoiman vapaata liikkuvuutta Suomeen³⁶⁷. Palveluiden vapaata liikkuvuutta ei rajoitettu. Eduskunta edellytti, että hallitus antaa ennen lain voimassaoloajan päättymistä eduskunnalle selon-

³⁶² Työ- ja elinkeinoministeriö 2011d, s. 9.

³⁶³ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011c, s. 25.

³⁶⁴ www.tem.fi.

³⁶⁵ Työ- ja elinkeinoministeriö 2011d.

³⁶⁶ Laki Tšekin, Viron, Latvian, Liettuan, Unkarin, Puolan, Slovenian ja Slovakian kansalaisten ansiotyön edellytyksistä (309/2004) eli ns. siirtymäaikalaki. Siirtymäaikalaki oli ulkomaalaislaista erillinen määräaikainen laki.

³⁶⁷ Uusien jäsenmaiden kansalaisten työmarkkinoille pääsyn rajoittamista perusteltiin lakiesityksessä (HE 172/2003 vp.) sillä, että työttömyys oli Suomessa monilla aloilla ja alueilla suhteellisen korkea.

teon siirtymäaikalain vaikutuksista sekä arvioi tarvetta jatkaa lain voimassaoloa.

Valtioneuvoston selonteossa (1/2006 vp.) käsiteltiin siirtymäaikalain vaikutuksia sekä työvoiman ja palvelujen vapaan liikkuvuuden vaikutuksia työmarkkinatilanteeseen eri aloilla. Selonteon mukaan uusien EU-maiden kansalaisilla oli vain täydentävä rooli vanhojen EU-maiden työmarkkinoilla eikä työmarkkinoilla olevan työvoiman syrjäyttämistä ollut tapahtunut. Uusista EU-maista vanhoihin EU-maihin suuntautunut työvoiman liikkuvuus oli ollut vuoden 2006 alkuun saakka varsin vähäistä ja perustunut työvoiman kysyntään.³⁶⁸ Selonteossaan eduskunnalle hallitus totesi, ettei Suomessa ollut tarpeen jatkaa 1.5.2006 jälkeen työvoiman vapaata liikkuvuutta rajoittavaa siirtymäaikaa.

Selonteossa todettiin kuitenkin, että EU:n laajentumisen jälkeen erityisesti Virosta lähetettyjen työntekijöiden määrä kasvoi voimakkaasti. Myös Puolasta lähetetyn työvoiman määrä kasvoi. Tämä viittasi siihen, että työvoiman käytön muodoissa oli siirrytty suorasta työllistämisestä lähetetyn työvoiman käyttöön. Varsinkin rakennusosalalla on tapahtunut merkittävä siirtymä suorasta työllistämisestä lähetettyjen työntekijöiden käyttöön. Normaalityösuhteiden osuuden vähentymisellä oletettiin olevan monenlaisia vaikutuksia työntekijöiden asemaan sekä työmarkkinoiden toimintaan eri toimialoilla.³⁶⁹

Siirtymäaikalain vaikutusten arvioinnin ongelmana pidettiin sitä, että EU:n sisäistä työvoiman liikkuvuutta ei tilastoida. Liikkuvasta työvoimasta on voitu esittää vain arvioita, jotka ovat perustuneet epävarmoihin tietolähteisiin.³⁷⁰ Tilastoinnin puutteet ovat vaikeuttaneet myös tilapäisen ulkomaisen työvoiman käytön seuranta ja valvontaa.

Lähetettyjen työntekijöiden työehtojen valvontaa on pyritty parantamaan tekemällä muutoksia lähetetyistä työntekijöistä annettuun lakiin (1146/1999) ja työturvallisuuslakiin (738/2002). Lähetettyjä työntekijöitä koskevan lain muutokset³⁷¹ tulivat voimaan 1.1.2006 ja työturvallisuuslain muutokset 1.2.2006. Lähetetyistä työntekijöistä annettuun lakiin lisättiin muun muassa työntekijöiden velvollisuus ylläpitää tietoja lähetetyistä työntekijöistä, tarkennettiin ulkomailta lähetetyn työntekijän vähimmäispalkkaa koskevaa säännöstä sekä lisättiin säännös, jonka mukaan ulkomailta toi-

³⁶⁸ Ks. VNS 1/2006 vp., s. 11. Selonteossa esitetty näkemys perustui komission julkaisemaan (8.2.2006) kertomukseen siirtymätoimenpiteiden toimivuudesta eri EU-maissa.

³⁶⁹ Ks. VNS 1/2006 vp., s. 19–22.

³⁷⁰ Ks. VNS 1/2006 vp., s. 9–10.

³⁷¹ Laki lähetetyistä työntekijöistä annetun lain muuttamisesta (1198/2005).

mivalla ja Suomeen työntekijöitä lähettävällä työnantajalla pitää olla Suomessa edustaja. Valvonnan osalta lakiin tehtiin muutos, jonka mukaan työnantajan tai tämän edustajan on pyynnöstä annettava työsuojeluviranomaisille edellä mainitut tiedot ja selvitykset. Työturvallisuuslakiin lisättiin yhteistä rakennustyömaata johtavalle tai valvovalle rakennuttajalle velvollisuus huolehtia siitä, että työmaalla työskentelevillä on työmaalla liikkuaan näkyvillä kuvallinen tunniste, josta käy ilmi myös työnantaja.

Työsuojeluviranomaisvalvonnassa on havaittu, että uusien EU-maiden kansalaisia on työskennellyt lähetettyinä työntekijöinä sekä elinkeinoharjoittajina toiminimellä³⁷². Lähetettyjen työntekijöiden työehtojen valvonta on ongelmallista, koska ei voida varmistaa työehtojen todenperäisyyttä, vastuita tai työntekijöiden kuulumista lähettävän maan sosiaaliturvan piiriin.

Sisäasiainministeriön asettama Talousrikostorjunnan johtoryhmä valmisteli syksyn 2011 aikana pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan sisältyvän tehtävän mukaisesti kuudetta talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelmaa, ja valtioneuvosto vahvisti sen periaatepäätöksellään 19.1.2012. Poliisihallitus teetti ohjelman valmisteluun liittyen kartoituksen ulkomaisen työvoiman käyttöön liittyvän sääntelyn toimivuudesta ja nykyjärjestelmän puutteista.³⁷³ Selvitysraportissa käsitellyt kysymykset koskivat verovalvontaa, työsuhteen ehtojen noudattamista ja sen valvontaa, työnteko-oikeuteen kohdistuvaa valvontaa, viranomaisten välistä tietojenvaihtoa sekä ulkomaisen työvoiman käyttöön liittyvien säännösten ja niiden valvonnan puutteiden vaikutusta veropohjaan.³⁷⁴

Raportin mukaan ulkomaiseen työvoimaan liittyvät ongelmat painottuvat lähetettyihin työntekijöihin ja näiden työnantajiin. Ulkomaisen työvoiman käyttöä koskevia säännöksiä on muutettu useita kertoja viimeksi kuluneiden kymmenen vuoden aikana, mutta lopputuloksena on koordinoimaton ja heikosti toimiva kokonaisuus, jossa monet säännökset ovat jääneet kuolleiksi kirjaimiksi. Lisäksi EU-oikeuden palvelujen vapaan tarjoamisen periaate rajoittaa Suomen mahdollisuuksia asettaa ulkomaalaisille yrityksille erilaisia velvoitteita kuin kotimaisille. Hirvosen mukaan Suomessa keskeisenä ongelmana on saada ulkomaalaisille yrityksille edes samat velvoitteet kuin suomalaisille. Selvityksessä on annettu 17 toimenpide-ehdotusta ulkomaisen työvoiman käyttöön liittyvien ongelmien korjaamiseksi.³⁷⁵

³⁷² VNS 1/2006 vp., s. 21 ja 24.

³⁷³ Hirvonen 2012.

³⁷⁴ Hirvonen 2012, s. 4–6.

³⁷⁵ Hirvonen 2012, s. 4, 7–9.

Hallitus on ohjelmansa mukaisesti pyrkinyt uusilla säädöksillä tehostamaan tilapäisen ulkomaisen työvoiman käytön valvontaa. Hallituksen esityksessä 58/2011 vp. ehdotettiin työturvallisuuslakia muutettavan siten, että yhteisellä rakennustyömaalla työskenteleville henkilöille pakollisessa kuvallisessa tunnustekortissa tulee lain nykyisin edellyttämien tietojen lisäksi olla rakennusalan veronumerorekisteriin merkitty veronumero. Lisäksi henkilötunnisteen käytön valvontavastuuta laajennettaisiin koskemaan rakennuttajan lisäksi myös päätoteuttajaa ja omien työntekijöidensä osalta työnantajaa. Hallituksen esityksen 58/2011 vp. mukaisilla uudistettavilla toimilla pyritään rakennusalan harmaan talouden tehostettuun torjuntaan.

Eduskunta hyväksyi 15.11.2011 lakiesityksen veronumerosta ja rakennusalan veronumerorekisteristä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi³⁷⁶. Lakiuudistus liittyy nykyisen hallituksen hallitusohjelmassa sovittuihin rakennusalan työsuhte- ja verovalvontaa tehostaviin toimenpiteisiin, jotka pohjautuvat työ- ja elinkeinoministeriön 9.11.2010 asettaman työryhmän muistiossa³⁷⁷ esitettyihin toimenpiteisiin. Verohallinnon veronumerorekisteri otetaan käyttöön syksyllä 2012³⁷⁸.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan sisältyy myös muita rakennusalan harmaan talouden torjuntaan liittyviä, edellä mainitun työryhmän esittämiä lainsäädäntötoimenpiteitä. Näihin kuuluu muun muassa rakennustyömailla käyttöön otettava työntekijöitä ja rakennusurakoita koskeva ilmoittamismenettely. Ilmoittamismenettelyssä työmaan päätoteuttajan tulisi ilmoittaa Verohallinnolle kuukausittain verovalvontaa varten tarpeelliset tiedot työmaalla työskentelevistä työntekijöistä. Rakentamispalvelujen tilaajalla olisi myös velvollisuus toimittaa Verohallinnolle verovalvontaa varten tarpeelliset tiedot alihankkijasta ja tilaajan alihankkijalle maksamista maksuista³⁷⁹.

Hirvonen (2012) on selvityksessään arvioinut myös edellä esitettyjen säädösmuutosten vaikuttavuutta. Selvityksen mukaan veronumeron käyttöönotolla ei sellaisenaan ole juurikaan ulkomaisen työvoiman verovalvontaa parantavaa vaikutusta, ennen kuin suunniteltu ilmoitusmenettely rakennustyömaalla toimivista yrityksistä ja niiden työntekijöistä otetaan käyttöön. Vaikuttavuus edellyttää myös sitä, että veronumeron käyttöä

³⁷⁶ HE 58/2011 vp.

³⁷⁷ Työ- ja elinkeinoministeriö 2011d.

³⁷⁸ www.valtioneuvosto.fi; www.vm.fi.

³⁷⁹ Ks. tarkemmin työ- ja elinkeinoministeriö 2011d.

valvotaan tehokkaasti ja että Verohallinto pystyy hyödyntämään saamiaan ilmoituksia.³⁸⁰

Valvontaviranomaisten yhteistyön kehittämisenäkymiä

Vuoden 2012 talousarvioesityksessä (momentin 26.40 selvitysosa) todetaan, että ongelmana laittoman maahanmuuton lisääntyessä on myös se, että laitton työnteko ja ihmiskauppa lisääntyvät. Tavoitteiksi on asetettu tehostaa viranomaisyhteistyötä laittoman maahantulon torjunnassa, taata riittävät voimavarat laittoman työnteon valvontaan sekä luoda entistä toimivampia keinoja ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen ja auttamisjärjestelmään ohjaamiseen. Korkean riskin lähtömaihin sekä keskeisiin maahanmuuttomaihin aiotaan sijoittaa lisää maahanmuuton yhdyshenkilöitä.

Laittoman maahanmuuton ongelmat ovat näkyneet osaltaan myös siten, että lieveilmiöt lisääntyvät pidempiaikaisen maassa oleskelun tilanteissa henkilöiden jäädessä kotouttamistoimien ja yhteiskunnan palvelujen ulkopuolelle. Talousarvioesityksessä asetettiin tavoitteeksi laatia strategia ulkosuomalaisasioiden tavoitteelliseksi kehittämiseksi sekä selvittää pohjoismaisen yhteistyön käynnistäminen oleskelulupa-asioissa.

Vuoden 2012 talousarvioesityksessä (momentin 26.40 selvitysosa) asetettiin tavoitteeksi ottaa käyttöön maahanmuuttoviranomaisten moniviranomaismalli-MPR (Maahanmuuttovirasto, poliisi, Rajavartiolaitos). Maahanmuuttoviraston, poliisin ja Rajavartiolaitoksen kesken pyritään luomaan samankaltainen pysyvä yhteistyörakenne kuin on toteutettu poliisin, tullin ja Rajavartiolaitoksen välillä (PTR-malli)³⁸¹. Moniviranomaismallin tarkoituksena on tehostaa edelleen sisäasiainministeriön hallinnonalan toimijoiden yhteistyötä ulkomaalaisten maahantulon ja maassa oleskelun valvontatehtävissä. Painopisteenä on torjua laitonta maahanmuuttoa, ihmiskauppaa ja maahantulosäännösten kiertämistä sekä edesauttaa lupamennettelyjen toimivuutta.

Hallitus antoi 19.1.2012 periaatepäätöksen tehostetusta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnasta³⁸². Periaatepäätös sisältää toimintaohjelman vuosille 2012–2015. Ohjelmaan sisältyy yhteensä 22 hanketta.³⁸³

³⁸⁰ Hirvonen 2012, s. 147.

³⁸¹ Ks. Valtiontalouden tarkastusvirasto 2007.

³⁸² Valtioneuvoston periaatepäätös toimintaohjelmaksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden vähentämiseksi vuosina 2012–2015, 19.1.2012.

³⁸³ www.valtioneuvosto.fi.

Edellä esitettyjen ulkomaisen työvoiman käytön valvontaan liittyvien havaintojen perusteella voidaan todeta, että ulkomaisen työvoiman käytön valvonnan mahdollisuuksia on viime vuosina kehitetty ja pyritään edelleen kehittämään. Kehittämistoimenpiteistä huolimatta valvontaan liittyy edelleen puutteita. Tämä käy esille myös Hirvosen (2012) tekemästä selvityksestä.

Se, että tehtävät on jaettu useiden ministeriöiden kesken ja että tehtäviä on hallituksen vaihtuessa siirretty ministeriöstä toiseen, on saattanut haitata pitkäjänteistä seuranta- ja valvontajärjestelmien kehittämistä.

Ulkomaalaislaissa säädetty työntekijän oleskelulupajärjestelmä on edelleen monimutkainen ja vaikeaselkoinen. Järjestelmään liittyy puutteita, ja ne lisäävät viranomaisten työmäärää ja hidastavat lupaprosessia. Yhtenä ongelmana työntekijän oleskelulupaprosessissa on se, että hakemuksen voi panna vireille puutteellisenä, mikä voi johtaa pitkään valitusprosessiin. Erityisryhmien työnteko-oikeutta koskevien säädösten ongelmana on se, että ryhmät on määriteltä epäselvästi.

Lupajärjestelmän tehokas toiminta on tärkeää ennakoivalvonnan kannalta. Jälkivalvonnan kannalta on keskeistä poliisin ja työsuojeluhallinnon tarkastustoiminnan resurssien riittävyys ja oikea kohdentaminen, mikä on todettu myös vuoden 2012 valtion talousarviossa.³⁸⁴

Ulkomaisen työvoiman käytön valvontaa saattaa hankaloittaa myös se, että tiedot ulkomaisen työvoiman käytöstä ovat hajallaan eri viranomaisien rekistereissä ja että rekisteritiedoissa erityisesti tilapäisestä työvoimasta on puutteita ja päällekkäisyyttä. Tietojen hajanaisuus ja tiedonkulun esteet viranomaisten välillä saattavat myös vaikeuttaa laittoman maahantulon valvontaa ja harmaan talouden torjuntaa.

³⁸⁴ Ks. momentin 26.40 selvitysosa.

4 Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen kohteena olivat työperäisen maahanmuuton edistämisen tietoperusta, tavoitteet sekä toteutetut toimenpiteet ja niiden seuranta. Tarkastuksessa ei arvioitu työperäisen maahanmuuton edistämistoiminnan tuloksellisuutta kokonaisuutena, vaan tarkastus kohdistui edistämistoimenpiteiden tuloksellisuuden edellytyksiin. Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, *miten tuloksellisesti hallinto on luonut edellytyksiä työperäiselle maahanmuutolle.*

Työperäinen maahanmuutto ei ole yksiselitteinen käsite. Tarkastuksessa työperäinen maahanmuutto määriteltiin siten, että sillä tarkoitetaan ensisijaisesti pysyväluonteisesti työn perässä Suomen työmarkkinoille ulkomailta tulevaa, työllisyyttä ja työvoiman tarjontaa kasvattavaa työvoimaa.

Työvoiman maahanmuuttoa edistävien toimenpiteiden tavoitteeksi on asetettu työvoiman saatavuuden turvaaminen ulkomailta silloin, kun kotimaasta ei ole työntekijöitä saatavissa. Työperäisen maahanmuuton edistäminen on nähty myös yhtenä keinona lisätä työllisten osuutta väestöstä ja vaikuttaa kestävyysvajeeseen.

Työperusteinen maahanmuutto muodostaa kuitenkin vain pienen osan maahanmuutosta ja maahanmuuton työvoiman tarjontaa lisäävästä vaikutuksesta. Työllisyysasteen nostamisen ja kestävyysvajeen vähentämisen näkökulmasta olennaista on siten se, että myös muut kuin työn perusteella maahan muuttaneet työllistyvät ja että muun työmarkkinoilla jo olevan työvoiman käyttöä tehostetaan. Tarkastuksen kohteena olleet työperäisen maahanmuuton edistämistoimenpiteet ovat perustuneet pääasiassa pääministeri Matti Vanhasen I ja II hallitusten ohjelmiin ja niistä johdettuun työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelmaan. Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa nostetaan esiin työperäisen maahanmuuton lisäämisen sijasta se, että työmarkkinoiden toimivuutta parannetaan ja ulkomaisen työvoiman käytön valvontaa tehostetaan.

Tarkastuksen perusteella vastaus pääkysymykseen on, että työperäisen maahanmuuton edistämiseksi on työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelman tavoitteiden mukaisesti pantu toimeen kohdennettuja ohjelmia ja hankkeita sekä kehitetty säädöksiä ja lupa- ja valvontajärjestelmiä. Toimia on tehty eri hallinnonaloilla sekä viranomaisten että muiden toimijoiden yhteistyönä. Työperäisen maahanmuuton edistämisestä ei ole kuitenkaan kehittynyt hallinnonalarajat ylittävää pitkäjänteistä toimintaa.

Työperäisen maahanmuuton edistämisen tuloksellisuuden arviointia vaikeuttaa se, että tutkimuksissa ja arvioinneissa työperäistä maahanmuuttoa ei ole eriytetty muusta maahanmuutosta. Maahanmuuton vaikutuksista

on tehty tutkimuksia, mutta työperäisen maahanmuuton vaikutuksia Suomen työmarkkinoihin ja julkiseen talouteen ei ole niissä juurikaan eritelty. Työperäiseen maahanmuuttoon käytettäviä määrärahoja ei ole valtion talousarviossa eritelty muista maahanmuuttoon käytettävistä määrärahoista. Tästä syystä työperäisen maahanmuuton edistämisen vaikutuksia suhteessa käytettyihin määrärahoihin on vaikea arvioida. Tarkastuksessa havaittiin puutteita myös työperäisen maahanmuuton edistämisen tietoperustassa, ja tämä saattaa vähentää toiminnan tuloksellisuuden edellytyksiä.

Seuraavassa tarkennetaan ja perustellaan vastausta pääkysymykseen siten, että tuodaan tarkastuksen alakysymysten mukaisesti esille työperäisen maahanmuuton tietoperustaan, tavoitteisiin sekä toteutettuihin toimenpiteisiin ja niiden seurantaan kohdistuviin keskeisiin tarkastushavaintoihin perustuvat kannanotot.

Pääkysymystä tarkentavan ensimmäisen alakysymyksen avulla tarkastettiin, *mitä tavoitteita työperäisen maahanmuuton edistämiseksi on asetettu, ja millaista tietoa tavoitteiden asettamiseksi on käytettävissä.*

Työperäisen maahanmuuton edistäminen on Suomessa tarvelähtöistä. Työperäisen maahanmuuton lisäämisen tarvetta pitkällä aikavälillä on perusteltu tulevalle väestö- ja työvoimakehityksellä sekä mahdollisella työvoimapulalla. Lyhyellä aikavälillä ulkomaisen työvoiman tarvetta on perusteltu työvoiman kysynnän kasvulla. Työvoiman kysyntä kuitenkin vaihtelee taloudellisten suhdanteiden mukaan sekä toimialoittain että alueittain.

Työkäisen väestön määrä vähenee kuluvalle vuosikymmenellä nopeasti, minkä on ennakoitu vähentävän työvoiman tarjontaa ja johtavan työvoimapulaan. On arvioitu, että uhkaavaa työvoimapulaa voidaan lieventää työvoiman ulkopuolella olevien ryhmien tehokkaammalla työllistämällä sekä työvoiman maahanmuuttoa lisäämällä.

Maahanmuuttajien määrä on kasvanut merkittävästi 2000-luvulla, ja nykyisissä väestöennusteissa oletetaan Suomen saavan muuttovoittoa noin 15 000 henkeä vuodessa. Maahanmuutto kompensoi osaltaan työkäisen väestön vähenemisestä aiheutuvaa työvoiman tarjonnan supistumista. Suuri osa maahan muuttaneista on kuitenkin työttömänä tai työvoiman ulkopuolella, joten maahanmuutto sinänsä ei nosta työllisyysastetta. Taloudellisen kasvun ja työllisyysastetavoitteen näkökulmasta maahanmuuttajien työvoimaosuutta tulisi pystyä kasvattamaan. Työperusteisen maahanmuuton edistämistä on pidetty sellaisena keinona, jolla voidaan tehokkaasti vastata kasvavaan työvoiman tarpeeseen. Työperusteinen maahanmuutto muodostaa nykyisellään kuitenkin vain pienen osa koko maahanmuutosta ja siten vain osan maahanmuuttoon perustuvasta työvoiman tarjonnasta.

Työ- ja elinkeinoministeriö tuottaa ennakointitietoa työvoiman tarpeesta sekä pitkällä että lyhyellä aikavälillä. Pitkän aikavälin ennustetietojen tuottaminen on ulkoistettu Valtion taloudelliselle tutkimuskeskukselle. Luotettavia arvioita ulkomaisen työvoiman kysynnän määrästä ei pitkällä tähtäyksellä voida tehdä. Siten ei ole perusteita asettaa pitkän tähtäyksen tavoitteita työperäisen maahanmuuton määrälle. Lyhyen aikavälin ennakointitietoa on saatavissa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan itse tuottamista tiedoista, kuten ammattibarometreistä. Tietoja voidaan hyödyntää, kun arvioidaan lyhyen tähtäyksen tarvetta rekrytoida ulkomaista työvoimaa eri aloilla ja alueilla.

Tarkastuksessa havaittiin puutteita erityisesti tilapäisen, lähinnä EU:n sisällä liikkuvan, ulkomaisen työvoiman käyttöä koskevan tilastotiedon kattavuudessa ja hyödynnettävyydessä. Vakituaisesti maassa asuvista työntekijöistä tuotetaan tilastotietoa, mutta tieto tilapäisistä työntekijöistä on hajallaan eri viranomaisten rekistereissä eikä tilastoja näiltä osin tuoteta. Rekisterien tietojen puutteellisuuden ja päällekkäisyyden vuoksi luotettavaa arviota ulkomaisen työvoiman määrästä ei voida tehdä. Tilapäisestä ulkomaisesta työvoimasta suurin osa on lähetettyjä työntekijöitä. Koska tilapäisen työvoiman rekisteröinti on puutteellista, kattavien tilastojen tuottaminen ei ole mahdollista. Tästä syystä esimerkiksi lähetettyjen työntekijöiden vaikutusta Suomen työmarkkinoihin ei ole voitu luotettavasti arvioida. Tilapäiset ulkomailta lähetetyt, vuokratut tms. työntekijät eivät kuulu maan väestöön, eikä heitä lueta mukaan Suomen työvoimaan. Käsitteellisesti tilapäisen ulkomaisen työvoiman käyttö ei kuulu työperäiseen maahanmuuttoon, vaikka tilapäisen ulkomaisen työvoiman työpanos olisikin merkittävä tietyillä toimialoilla Suomessa.

Kattavan tiedon puute ja tiedon hajanaisuus heikentävät hallinnon mahdollisuuksia hyödyntää tietoa sekä arvioida politiikkatoimien vaikuttavuutta. Tarkastusvirasto katsoo, että ulkomaisen työvoiman käytön rekisteröintiä ja tilastointia tulisi edelleen kehittää siten, että myös tilapäisen ulkomaisen työvoiman käytöstä olisi mahdollisimman kattavat tiedot saatavissa. Parempi tietoperusta tukisi politiikkatavoitteiden asettamista ja mahdollistaisi tietoon perustuvan politiikan tekemisen. Tietoperustan parantamisen lisäksi tulisi lisätä tutkimusta työperäisen maahanmuuton ja ulkomaisen työvoiman käytön vaikutuksista työmarkkinoihin ja julkiseen talouteen.

Pääkysymystä tarkentavana toisena alakysymyksenä oli, *mitä toimenpiteitä työperäisen maahanmuuton edistämiseksi on tehty, miten niiden toteutumista on seurattu ja vastaavatko toimenpiteet asetettuja tavoitteita.*

Vuonna 2006 laadittiin maahanmuuttopoliittinen ohjelma, jonka toimeenpanoa varten laadittiin työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelma vuosille 2009–2011. Ohjelman tavoitteiden mukaisesti on toteutettu

kohdennettuja ohjelmia ja hankkeita sekä kehitetty säädöksiä ja lupa- ja valvontajärjestelmiä.

Hankkeita on toteutettu ja koordinoitu kahdessa valtakunnallisessa kehittämisohjelmassa (ALPO ja MATTO), joita on tuettu ESR-varoin. Ohjelmakaudella 2007–2013 maahanmuuttoon liittyvien ESR-kehittämisohjelmien valtakunnallisen osion kehys on 47,4 miljoonaa euroa. Työperäisen maahanmuuton edistämiseen käytettävä osuus valtakunnallisen osion kehyksestä on 20,2 miljoonaa euroa. Valtakunnallisen osion kehyksestä EU-varojen osuus on 40 prosenttia ja kansallisten julkisten varojen osuus 60 prosenttia.

Vuonna 2008 alkanut taloudellinen taantuma vaikeutti ulkomaisen työvoiman rekrytointia edistävien ja rekrytointimalleja kehittävien hankkeiden toteuttamista ja tavoitteiden saavuttamista. Koska hankkeiden tuloksellinen toteuttaminen vaikeutui, niiden resursseja leikattiin. Sitä vastoin maahanmuuttajien alkuvaiheen ohjauksen ja neuvonnan hanketoimintaan myönnettiin lisää varoja myös taantuman aikana. Joustavaa rahoituksen suuntaamista voidaan pitää hyvänä menettelynä, mutta talouden suhdanteista riippuvaa toimintaa työperäisen maahanmuuton edistämisessä voidaan kuitenkin pitää kehittämisen näkökulmasta lyhytnäköisenä. Hanke-toiminnalla tulisi edistää työperäistä maahanmuuttoa pitemmällä tähtäyksellä siten, että se osaltaan kompensoisi työikäisen väestön vähenemistä.

Työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelman toimenpideohdotuksiin kuului laatia Suomen vetovoimastrategia eri viranomaisten ja muiden keskeisten toimijoiden yhteistyönä. Työvoiman maahanmuuton vetovoimastrategiasta on tehty esiselvitys vuonna 2010. Esiselvitykseen sisältyi ehdotus työvoiman maahanmuuton vetovoimastrategian laadinnaksi. Tarkastuksessa ei havaittu, että strategian laadinta olisi edennyt. Suomen tunnettavuuden ja vetovoiman lisäämiseksi on eri puolilla maata käynnistetty ESR-hankkeita, joilla on edistetty lähinnä alueellista vetovoimaisuutta. Valtakunnallista vetovoimaisuutta on hankkeilla edistetty vain välillisesti. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan valtakunnallinen vetovoimastrategia tukisi työvoiman maahanmuuton suunnitelmallista ja pitkäjänteistä kehittämistä.

Kotouttamislain kokonaisuudistus oli yksi vuosille 2009–2011 laaditun työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelman toimenpideohdotuksista. Uudistuksen etenemistä on tuettu Osallisena Suomessa -pilottihankkeella. Hankkeen tavoitteena on ollut kehittää kokeilujen perusteella uusi valtakunnalliseen käyttöön otettava kotouttamiskoulutuksen malli. Tarkastuksessa ei arvioitu hankkeen tuloksia, koska hanke on kesken. Hallinnon on tarkoitus tehdä hankkeen tulosten perusteella johtopäätökset kotouttamiskoulutuksen tehokkuudesta, toimivuudesta ja muutostarpeista hankkeen päättyessä vuonna 2013.

Laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) tuli voimaan 1.9.2011. Laki laajensi kotouttamistoimenpiteiden kohdejoukkoa siten, että myös työperusteisesti maahan muuttaneet ja heidän perheensä ovat kotouttamistoimien piirissä. Kotouttamislain valmistelussa (HE 185/2010 vp.) on huomioitu lain soveltamisalan laajentamisen taloudelliset vaikutukset. Laajentamisen vaikutukset tulisi myös huomioida, kun kohdennetaan kansallisia määrärahoja kotouttamistoimenpiteiden toteuttamiseen.

Työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelman toteutusta on arvioitu suunnitelman mukaisesti. Väliarviointi valmistui vuonna 2010. Toimenpideohjelman loppuarvioinnin on määrä valmistua vuonna 2012. Loppuarvioinnin yhteydessä tulisi arvioida myös hanketoiminnan tuloksia suhteessa niille asetettuihin tavoitteisiin.

Pääkysymystä tarkentavana kolmantena alakysymyksenä oli, *miten työperäisen maahanmuuton edistämistä on ohjattu ja koordinoitu sekä miten ulkomaisen työvoiman käytön valvontaa on kehitetty.*

Eri ministeriöt ovat ohjanneet maahanmuuttoon liittyviä tehtäviä omilla hallinnonaloillaan. Sisäasiainministeriölle kuuluu maahanmuuttopolitiikan yleisvastuu sekä maahanmuuttoa ja kansalaisuutta koskevan lainsäädännön valmistelusta vastaaminen. Työ- ja elinkeinoministeriölle kuuluu työvoiman maahanmuuton määrien ja rakenteen seuranta sekä seurannan välineiden kehittäminen. Tähän liittyen työ- ja elinkeinoministeriö vastaa myös työvoiman tarpeen arvioinnista ja ennakoinnista. Lisäksi ministeriöllä on keskeinen rooli maahanmuuttajien työllistämisen edistämisessä sekä työperusteisen maahanmuuttopolitiikan toimeenpanossa.

Toiminnan ohjaukseen liittyvinä ongelmina ovat olleet hallituskausittain vaihtuneet vastuut ja työnjakoon liittyvät epäselvyydet. Lisäksi tehtävien siirto hallinnonalalta toiselle saattaa vaikeuttaa jo tehtyjen toimenpiteiden seurantavastuiden toteamista sekä haitata pitkäjänteistä seuranta- ja valvontajärjestelmien kehittämistä. Hyvänä käytänteenä voidaan kuitenkin pitää sitä, että vuoden 2012 alusta kotouttamistehtävät ja näitä tehtäviä hoitavat henkilöt siirtyvät sisäasiainministeriöstä työ- ja elinkeinoministeriöön, mikä luo parempia edellytyksiä ohjata kotouttamistoimenpiteitä työvoimapolitiikan näkökulmasta. Kotouttamistehtävien siirto muutti myös ELY-keskusten ohjausvastuita, mikä voi osaltaan vähentää maahanmuuttoasioiden rinnakkaisohjaukseen liittyviä koordinoitongelmia.

Ulkomaisen työvoiman käytön valvonnan mahdollisuuksia on viime vuosina kehitetty muun muassa pyrkimällä tehostamaan viranomaisyhteistyötä. Valvonnassa on kuitenkin edelleen puutteita. Työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelman yhtenä tavoitteena oli, että työntekijän oleskelulupajärjestelmän tulee olla yksinkertainen ja joustava mutta samalla valvonnan kannalta toimiva. Tavoitteena oli myös, että ennakkovalvontaan ja jälkivalvontaan taataan riittävät henkilöresurssit.

Ennakkovalvonnan toimivuuden kannalta on tärkeää oleskelulupajärjestelmän tehokas toiminta. Jälkivalvonnan toimivuuden kannalta tärkeitä taas ovat poliisin ja työsuojeluhallinnon tarkastustoiminnan riittävät voimavarat. Oleskelulupaprosessiin sisältyvällä ennakkovalvonnalla voidaan pienentää maahanmuutosta aiheutuvia kustannuksia, koska ennakkovalvonta vähentää laitonta maahanmuuttoa ja tarvetta tehdä kalliita karkotuspäätöksiä.

Tarkastuksen perusteella ulkomaalaislaissa säädetty oleskelulupamenettely on edelleen monimutkainen ja siihen liittyy puutteita, jotka lisäävät viranomaisten työmäärää, hidastavat lupaprosessia ja heikentävät Maahanmuuttoviraston asiankäsittelyjärjestelmän (UMA) toimivuutta. Työntekijän oleskelulupaprosessin yhtenä ongelmana on myös se, että hakemuksen voi panna vireille puutteellisena, ja tämä voi johtaa pitkään valitusprosessiin. Työnteko-oikeutta koskevien säädösten ongelmina ovat epäselvät erityisryhmiä koskevat määritelmät. Puutteiden korjaaminen selkeyttäisi ja nopeuttaisi lupaprosessia sekä parantaisi tuottavuutta ja tehostaisi valtion varojen käyttöä.

Viranomaisyhteistyötä ulkomaisen työvoiman käytön valvonnassa on osaltaan haitannut se, että tiedot ulkomaisen työvoiman käytöstä ovat hajallaan eri viranomaisten rekistereissä ja että rekisteritiedoissa on puutteita ja päällekkäisyyttä. Erityisesti tämä koskee tilapäisen ulkomaisen työvoiman käyttöä. Tiedon puute vaikeuttaa työehtojen noudattamiseen ja muiden lakisääteisten velvoitteiden hoitamiseen kohdistuvaa valvontaa. Edellä ensimmäisen kysymyksen yhteydessä todettiin, että kattavan tiedon puute ja tiedon hajanaisuus heikentävät hallinnon mahdollisuuksia hyödyntää tietoa sekä arvioida politiikkatoimien vaikuttavuutta. Ulkomaisen työvoiman rekisteröintiin liittyvien tietopuutteiden korjaaminen voisi tehostaa myös ulkomaisen työvoiman käytön valvontaa. Tehokkaampi seuranta ja valvonta voisi säästää lisäksi laittomasta maahantulosta valtiolle aiheutuvia kustannuksia.

Lähteet

1. Lait, asetukset ja muut normit

Kansalliset säännökset

Suomen perustuslaki (731/1999).

Asetus maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (511/1999).

Kansalaisuuslaki (359/2003).

Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä (1207/2010).

Laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010).

Laki kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta (1251/2011).

Laki lähetetyistä työntekijöistä (1146/1999).

Laki lähetetyistä työntekijöistä annetun lain muuttamisesta (1198/2005).

Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (493/1999).

Laki Maahanmuuttovirastosta (156/1995).

Laki Tšekin, Viron, Latvian, Liettuan, Unkarin, Puolan, Slovenian ja Slovakian kansalaisten ansiotyön edellytyksistä (309/2004).

Laki ulkomaalaislain muuttamisesta (360/2007 ja 1338/2011).

Laki ulkomaalaisrekisteristä (1270/1997).

Laki ulkomailta tulevan palkansaajan lähdeverosta (1551/1995).

Laki vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta (660/2001).

Sisäasiainministeriön asetus maahanmuuttoasiain toimikunnasta annetun työministeriön asetuksen muuttamisesta (1353/2009).

Sisäasiainministeriön asetus Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta (1279/2011).

Työturvallisuuslaki (738/2002).

Ulkomaalaislaki (301/2004).

Valtioneuvoston asetus kansalaisuudesta (799/2004).

Valtioneuvoston asetus Maahanmuuttovirastosta (193/2002).

Valtioneuvoston asetus työ- ja elinkeinoministeriöstä (1024/2007).

Valtiosopimus (11/2008). Valtioneuvoston asetus Suomen hallituksen ja Euroopan kemikaaliviraston välisen toimipaikkasopimuksen voimaan saattamisesta sekä sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaan saattamisesta annetun lain voimaantulosta.

Yhdenvertaisuuslaki (21/2004).

EU-säännökset

Euroopan ihmisoikeussopimus.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY, Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella.

Euroopan unionin perusoikeuskirja.

Neuvoston asetus (ETY) N:o 1612/68, työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella.

Neuvoston direktiivi 2009/50/EY, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten.

Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (ESP, 1996).

2. Hallituksen esitykset

HE 207/1997 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

HE 166/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta.

HE 172/2003 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Tšekin, Viron, Latvian, Liettuan, Unkarin, Puolan, Slovenian ja Slovakian kansalaisten ansiotyön edellytyksistä.

HE 269/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 3 §:n muuttamisesta.

HE 185/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 37/2011 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 39/2011 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain muuttamisesta.

HE 58/2011 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi veronumerosta ja rakennusalan veronumerorekisteristä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 59/2011 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2012.

HE 73/2011 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetun lain, ulkomaalaislain 91 ja 93 §:n sekä kansainvälistä suoje-lua hakevan vastaanotosta annetun lain 7 §:n muuttamisesta.

3. Muut kirjalliset lähteet

Ahokas, Jussi & Honkatukia, Juha (2011). Työvoiman tarve Suomen maakunnissa vuosina 2008–2025. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, tutkimukset 166.

Asa, Riikka & Muurinen, Heidi (2010). Maahanmuutto työvoiman tarpeen täyttäjänä? Euroopan muuttoliikeverkosto / Maahanmuuttovirasto. Helsinki 2010.

Björkbacka, Pia (2010). Ennen ulkomaalaisten työntekijöiden houkuttelua Suomeen tulisi tietää, minkälaista työtä heille on tarjolla. Teoksessa Asa, Riikka & Muurinen, Heidi. Maahanmuutto työvoiman tarpeen täyttäjänä? Euroopan muuttoliikeverkosto / Maahanmuuttovirasto. Helsinki 2010.

D'Amuri, Francesco & Peri, Giovanni (2011), Immigration, Jobs and Employment Protection: Evidence from Europe. NBER Working Paper 17139.

Eduskunnan kirjelmä (EK 42/2010 vp.). Harmaan talouden katvealueet (Suomen kansainvälistyvä harmaa talous).

Elinkeinoelämän keskusliitto (2010). Hallituksen esitys laiksi kotoutumisen edistämisestä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Lausunto 10.11.2010.

Eloranta, Jorma (2012). Investointeja Suomeen. Ehdotus strategiaksi ja toimintaohjelmaksi Suomen houkuttelevuuden lisäämiseksi yritysten investointikohteena. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Konserni 9/2012.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen vuosiraportti 2010.

ETLA (2011). Julkisen talouden rahoituksellinen kestävyys Suomessa. Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos Keskusteluaiheita No 1237.

Gissler, Mika & Malin, Maili & Matveinen, Petri & Sarvimäki, Matti & Kangasharju, Aki (2006). Maahanmuuttajat ja julkiset palvelut. Työpoliittinen tutkimus 296. Työministeriö.

Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma. Valtioneuvoston periaatepäätös 19.10.2006. Työhallinnon julkaisu 371/2006.

Hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma – kärkihankkeet ja vastuut. Valtioneuvoston periaatepäätös 5.10.2011.

Hirvonen, Markku (2012). Ulkomaista työvoimaa koskevan sääntelyn toimivuus. Poliisihallituksen toimeksiannosta tehty selvitys, 9.3.2012.

Honkatukia, Juha & Ahokas, Jussi & Marttila, Kimmo (2010). Työvoiman tarve Suomen taloudessa vuosina 2010–2025. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, tutkimukset 154.

Huttunen, Hannu-Pekka & Äärilä, Suvi (toim.) (2010). Avoin Suomi – kuka vastaa? Työperusteisesta maahanmuutosta. Edita Prima Oy Helsinki.

Itä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen vuosiraportti 2010.

Jauhola, Laura & Pitkänen, Sari (2010). Tarpeesta toimeen työperusteisen maahanmuuton opastus- ja palvelujärjestelmän kehittämässä. Työperusteista maahanmuuttoa tukevien hankkeiden toimintojen kartoitus. Loppuraportti. Sosiaalikehitys Oy.

Kokemuksia kansainvälisistä rekrytoinneista Suomeen -opas. Työ- ja elinkeinoministeriö, Työllisyys- ja yrittäjyysosasto. Esite 2012.

Lapin maahanmuuttostrategia. Lappi aktiiviseksi maahanmuuttoalueeksi 2015.

Lith, Pekka (2008). Rakennusala muuttuvassa maailmassa 2008. Muistio ulkomaisesta työpanoksesta Suomessa ja yritystoimintaan liittyvistä pelisäännöistä. Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith. Helsinki 15.11.2008.

Lith, Pekka (2010a). Vuokratyövoima Suomessa 2008–10. Muistio kotija ulkomaisen vuokratyövoiman käytön laajuudesta, pelisäännöistä ja henkilöstöpalveluyrityksistä. Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith. Helsinki 20.5.2010.

Lith, Pekka (2010b). Rakentamisen harmaa talous. Tilastonäkemyksen rakennusalan harmaan talouden painopistealueista, ilmenemismuodoista ja laskennallisesta laajuudesta. Suomen kansainvälistyvä harmaa talous, Liite 4. Helsinki 20.5.2010.

Lounais-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen vuosiraportti 2010.

Lyytikäinen, Teemu (2009). Tuloverotus ja huippuosaajien kansainvälinen liikkuvuus, VATT, 23.2.2009.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen vuosiraportti 2010.

Maahanmuuttovirasto (2011a). Maahanmuuttoviraston toimintakertomus vuodelta 2010.

Maahanmuuttovirasto (2011b). Oleskeluluvat vuonna 2010. Tilastokatsaus 2010/3.

Maahanmuuttovirasto (2012). Oleskeluluvat vuonna 2011. Tilastokatsaus 2011/3.

Marttinen, Jouni (2009). Ammattibarometri palvelemaan TE-hallinnon työ-, elinkeino- ja koulutuspolitiikkaa. Työpoliittinen aikakauskirja 1/2009, s. 59–66.

Myrskylä, Pekka (2010). Maahanmuutossa suuria vuosivaihteluja. Tieto&trendit 4–5/2010, s. 30–36.

Myrskylä, Pekka (2011). Suomeen muuttaneiden ulkomaalaisten ja perheiden elämänpiirteitä. Esitelmä Tilastokeskuksen seminaarissa 7.6.2011.

Myrskylä, Pekka (2012). Alueellisten työmarkkinoiden muutos. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 1/2012.

Mäki, Maire (2011). Elyjen tehtävät maahanmuuttoasioissa, 17.5.2011.

OECD (2008). International Migration Outlook 2008.

OECD (2011). International Migration Outlook 2011.

Oikeusministeriö (2004). Hallituksen esitysten laatimisohjeet. Oikeusministeriön julkaisu 2004:4.

Osallisen Suomessa -hankkeen asettamispäätös, 22.3.2010. Sisäasiainministeriö Maahanmuutto-osasto, SM021:00/2010.

Paremmen sääntelyn toimintaohjelma (2006). Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006, Osa 1.

Pekkala Kerr, Sari & Kerr, William R. (2011). Economic Impact of Immigration: A Survey. NBER Working Paper 16736.

Pitkänen, Sari & Luoma, Leena & Järvensivu, Anu & Arnkil, Robert (2009). Moni-ilmeiset rekrytointiongelmat. Rekrytointiongelmien syyt työnantajan, työnhakijan ja työvoimatoimiston näkökulmasta. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 15/2009.

Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (2011). Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun ELY-keskusten toiminnallinen tulossopimusesitys maahanmuuttoon ja kotouttamiseen liittyvissä tehtävissä vuodelle 2012, 21.10.2011.

Pohjois-Pohjanmaan maahanmuuttostrategia 2015. Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen julkaisuja 02/2010.

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen vuosiraportti 2010.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011.

Ramboll (2010). Työvoiman maahanmuuton vetovoimastrategian esiselvitys.

Rapo, Markus (2011a). Kuka on maahanmuuttaja? Tieto&trendit 1/2011.

Rapo, Markus (2011b). Maahanmuutto ja maastamuutto viimeisen 20 vuoden aikana. Esitelmä Tilastokeskuksen seminaarissa 7.6.2011.

Rapo, Markus (2012). Maahanmuutto ja maastamuutto viimeisen 20 vuoden aikana. Esitelmä Tilastokeskuksen seminaarissa 22.5.2012.

Ratinen, Jenna (2008). Työpanoksen laadun toteutunut ja ennustettu kasvu Suomessa. Bof Online 2008 No. 10. Suomen Pankki Rahapolitiikka- ja tutkimusosasto 15.8.2008.

Raunio, Mika & Pihlajamaa, Elina & Carrol, Hanna (2009). Työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelut: Ulkomaalaisten osaamisen kanava Suomen elinkeinoelämään. Helsingin kaupungin tietokeskus, tutkimuksia 3.

Ruotsalainen, Kaija (2009). Ulkomaalaisten tilapäisen työnteon tilastointi on hajanaista ja puutteellista. Hyvinvointikatsaus 3/2009.

Ruotsalainen, Kaija (2012), Ulkomainen tilapäinen työvoima Suomessa. Esitelmä Tilastokeskuksen seminaarissa 22.5.2012.

Ruotsalainen, Kaija & Myrskylä, Pekka (2011). Ulkomainen työvoima Suomessa – tuntematon resurssi? Esitelmä Tilastokeskuksen seminaarissa 7.6.2011.

SAK (2011). SAK:n tavoitteet maahanmuuttopolitiikan kehittämiseksi. Puheenvuoro 1/2011.

Sarvimäki, Matti (2010). Maahanmuuton taloustiede: lyhyt johdatus. Kansantaloudellinen aikakauskirja 106, 3/2010.

Sisäasiainministeriö (2005). Sisäasiainministeriön ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma. SM-2005-01927/Ka-1, 24.10.2005.

Sisäasiainministeriö (2006). Suurten kaupunkiseutujen politiikkakokonaisuus. Alueiden kehittäminen. Sisäasiainministeriön julkaisuja 45/2006.

Sisäasiainministeriö (2008a). Työvoiman maahanmuuton edistämisen yhteistyömuodot lähtömaiden kanssa: Hankkeen loppuraportti. Sisäasiainministeriö 31/2008.

Sisäasiainministeriö (2008b). Muutokset työntekoa varten myönnettäviin oleskelulupiin. Muistio 14.3.2008. Sisäasiainministeriö, Maahanmuutto-osasto.

Sisäasiainministeriö (2008c). Maahanmuuttohallinnon ja Maahanmuuttoviraston toiminnan kehittäminen. Selvitysmiehen raportti. Sisäasiainministeriö 2008.

Sisäasiainministeriö (2009a). Työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelma. Sisäasiainministeriön julkaisuja 23/2009.

Sisäasiainministeriö (2009b). Maahanmuuttajien työllistyminen ja kannustinloukut. Selvitysmiehen raportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja 2/2009.

Sisäasiainministeriö (2010). Työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelman väliarviointi. Sisäasiainministeriö, Maahanmuutto-osasto, joulukuu 2010.

Sisäasiainministeriö (2011). Sisäasiainministeriön ja Maahanmuuttoviraston välinen tulossopimus. Sisäasiainministeriö, maahanmuutto-osasto, 28.3.2011. SMDnro 2011/696.

Tammilehto, Timo & Koskinen, Seppo (2010). Suomen sosiaaliturvajärjestelmä ja työperäinen maahanmuutto. Referee-artikkeli, 19.8.2010, Edilex 2010/18.

Tarkastusvaliokunnan mietintö (TrVM 9/2010 vp.). Harmaan talouden katvealueet (Suomen kansainvälistyvä harmaa talous).

Tilastokeskus, työssäkäyntitilasto. Suomen virallinen tilasto (SVT): Työssäkäynti (verkkojulkaisu). Helsinki.

Tilastokeskus. Työvoimatutkimus 2012, helmikuu.

Torvi, Kai (2008). Maahanmuutto vastauksena työvoiman saatavuuteen -loppuraportti. TEM-analyyseja 2/2008.

Tuomaala, Mika & Torvi, Kai (2008). Kohti työperusteista maahanmuuttoa: ulkomailta palkattavan työvoiman tarpeen arviointi. TEM-analyyseja 9/2008.

Tuomaala, Mika (2011). Ammattibarometri työvoiman kysynnän ja tarjonnan suhteiden kuvauksessa. Työpoliittinen aikakauskirja 4/2011.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2008). Maahanmuuttoasioiden toimintasuunnitelma / Maahanmuuttoasioiden koordinaatioryhmä.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2010a). Haasteista mahdollisuuksia. Tulevaisuus katsaus 8.9.2010.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2010b). Työ- ja elinkeinoministeriön lyhyen aikavälin työmarkkinaennuste. TEM-analyyseja 25/2010.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2010c). Rekrytointiongelmien sekä työvoiman kysyntä ja tarjonta työ- ja elinkeinotoimistoissa. Tilanne syyskuussa 2010.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2010d). Vaikeasti täytettävien työpaikkojen kyselystä ammattibarometrin käyttöön. Julkaisematon muistio 21.9.2010.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2011a). Työvoima- ja koulutustarpeen ennakoinnin yhteistyöryhmän loppuraportti. TEM-raportteja 15/2011.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2011b). Työvoimapoliittisilta toimenpiteiltä sijoittuminen vuonna 2009. TEM-analyyseja 34/2011.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2011c). Työ- ja elinkeinoministeriön lyhyen aikavälin työmarkkinaennuste, syksy 2011. TEM-analyyseja 36/2011.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2011d). Talousrikollisuuden ja harmaantalouden torjumiseksi rakennusalaalla sekä majoitus- ja ravitsemisalaalla -työryhmän mietintö. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Kilpailukyky 17/2011.

Työsuojeluhallinto (2011). Työsuojeluhallinnon vuosikertomus 2010. Tampere 2011.

Työterveyslaitos (2010). Ulkomaiseen työvoimaan liittyvät väärinkäytökset – poliisin tutkimat tapaukset. Tutkimusraportti.

Ulkoasiainvaliokunnan mietintö 9/2007 vp.

Uudenmaan liitto (2009). Työperäinen maahanmuuttopolitiikka Alankomaissa ja Suomessa. Uudenmaan liiton julkaisuja E 102 - 2009.

Valtion kotouttamisohjelma. Hallituksen painopisteet vuosille 2012–2015.

Valtioneuvoston periaatepäätös toimintaohjelmaksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden vähentämiseksi vuosina 2012–2015, 19.1.2012.

Valtioneuvoston päätös ulkomaisen työvoiman käytön yleisiä edellytyksiä koskevista valtakunnallisista linjauksista, 27.10.2005.

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle siirtymäaikalain vaikutuksista sekä työvoiman ja palvelujen vapaan liikkuvuuden vaikutuksista työmarkkinatilanteeseen eri aloilla (VNS 1/2006 vp.).

Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle 22.10.2010 nimitetyn Mari Kiviniemen hallituksen ohjelmasta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2007). Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisten yhteistoiminta (PTR-yhteistyö) – erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa. Tarkastuskertomus 145/2007 ja sen jälkiseurantaraportti, 28.4.2011.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2009). Työllisyyden hoito. Teemasuunnitelma 1.6.2009, dnro 248/54/09.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2011a). Koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen. Tuloksellisuustarkastuskertomus 222/2011.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2011b). Kaupunki- ja metropolipolitiikka. Tuloksellisuustarkastuskertomus 224/2011.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2011c). Työsuojeluvalvonta. Tuloksellisuustarkastuskertomus 230/2011.

Vipuvoimaa EU:lta, Rakennerahastokauden 2007–2013 yleisesite.

Vipuvoimaa EU:lta sosiaalirahastosta, Rakennerahastokausi 2007–2013.

Wärn, Riitta (2011). EK:n näkemyksiä maahanmuuttoon, 5.5.2011.

4. Internet-lähteet

<http://hallitus.fi>.

<http://www.ely-keskus.fi>.

<http://www.emn.fi>.

<http://www.findikaattori.fi>.

<http://www.hare.vn.fi>.

<http://www.intermin.fi>.

<http://www.intofinland.fi>.

<http://www.migri.fi>.

<http://www.stat.fi>.

<http://www.tem.fi>.

<http://www.tyosuojelu.fi>.

<http://www.valtioneuvosto.fi>.

<http://www.vero.fi>.

<http://www.vm.fi>.

5. Haastattelut

Sisäasiainministeriö 26.8.2011, 4 henkilöä.

Työ- ja elinkeinoministeriö 26.8.2011, 1 henkilö; 9.12.2011, 2 henkilöä;
31.5.2012, 1 henkilö.

Elinkeinoelämän keskusliitto 1.11.2011, 1 henkilö.

Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 14.11.2011,
2 henkilöä.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö 14.12.2011, puhelinhaastattelu ja
sähköpostitiedonanto.

Maahanmuuttovirasto 21.12.2011, 2 henkilöä.

Tilastokeskus 24.5.2012, 1 henkilö.

6. Seminaarit

Maahanmuuttajat ja maastamuuttajat Suomeen ja Suomesta – siirtolaisuus
ennen, tänään ja huomenna. Tilastokeskus 7.6.2011.

Kuinka avoin Pohjois-Pohjanmaa on? EU arjessa -tapahtuman osana jär-
jestetty maahanmuuttoa käsittelevä seminaari. Oulun kaupunginkirjasto
2.9.2011.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset vuodesta 2008 lähtien

Tuloksellisuustarkastukset

- 157/2008 T&k-arviointitoiminta
- 158/2008 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus
- 159/2008 Rataväylien kunnossapito
- 160/2008 Terveystieteen edistämisen määrärahalta toteutettavat hankkeet
- 161/2008 Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa
- 162/2008 Metsähallitus
– liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana
- 163/2008 Väärinkäytökset valtionhallinnossa
- 164/2008 Huoltovarmuuskeskus
- 165/2008 Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) aineettoman omaisuuden (Intellectual Property Rights IPR) kaupallinen hyödyntäminen
- 166/2008 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella
- 167/2008 Hoitotakuu
- 168/2008 Valtion kassanhallinta
- 169/2008 Hallinto-oikeudet
- 170/2008 Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet
- 171/2008 Koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen – erityiskohteena nuorten ammatillinen peruskoulutus
- 172/2008 Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset
- 173/2008 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 174/2008 Julkisen työnvälityksen asema ja painopisteet
- 175/2008 Maatalouden ravinnepäästöjen vähentäminen
- 176/2008 Valot päällä Pohjolassa
Pohjoismainen sähköhuollon valmiusyhteistyö
- 177/2008 Työterveyshuolto ja alkoholihaittojen ehkäisy
- 178/2008 Poliisin tietohallintokeskuksen alueellistaminen
- 179/2008 Valtion velanhallinta
- 180/2009 Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta ulkoasiainministeriössä

- 181/2009 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyys
- 182/2009 Vesiväylien kunnossapito
- 183/2009 Alueelliset ympäristökeskukset tavoite 2 -ohjelman toteuttajina
- 184/2009 Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto
- 185/2009 Ajoneuvohallintokeskuksen PALKO-hanke
- 186/2009 Taloushallinnon muutokset ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa
- 187/2009 Sisäasiainhallinnon palvelukeskus
- 188/2009 Ammattikorkeakoulutuksen työelämälähtöisyyden kehittäminen
- 189/2009 Yritysten liiketoiminnan sähköistämisen edistäminen
- 190/2009 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan harkinnanvaraiset tukijärjestelmät
- 191/2009 Puoluetuki
- 192/2009 Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä
- 193/2009 Lääkinnällinen kuntoutus
- 194/2009 Mielenterveyspalveluja ohjaavan lainsäädännön toimivuus
- 195/2009 Autoverotus
- 196/2009 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 197/2009 Oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 198/2009 Merenkululaitoksen eräiden toimintojen liikelaitostaminen
- 199/2009 Maatalouden kannattavuuden laskenta
- 200/2009 Päästökauppa – Kioton joustomekanismit
- 201/2009 Kainuun hallintokokeilun tila
- 202/2010 Työturvallisuus valtion työpaikoilla
- 203/2010 Täydentävyys kehitysyhteistyössä
- 204/2010 Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden ja valtion liikelaitosten antama vaali- ja puoluerahoitus 2006–2009 ja omistaja-ohjaus
- 205/2010 Valtion lainananto asuntotuotantoon
- 206/2010 Yliopistojen inhimillisten voimavarojen hallinta
- 207/2010 Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen
- 208/2010 Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä
- 209/2010 Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n (Finnfund) toiminta
- 210/2010 Säätöiden valtioneuvoston tuki ja valvonta
- 211/2010 Väylähankkeiden toteuttamisen perustelut

- 212/2010 Politiikkaohjelmat ohjausvälineenä – esimerkkinä Terveyden edistämisen ohjelma
- 213/2010 Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen
- 214/2010 Vanhuspalvelut – Säännöllinen kotihoito
- 215/2011 Vuoden 2004 selonteko – Varuskuntarakenne sekä johtamis- ja hallintojärjestelmä
- 216/2011 Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi
- 217/2011 Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten IT-hankkeiden toteuttaminen
- 218/2011 Ruokahuollon ja terveydenhuollon rakennemuutokset Puolustusvoimissa
- 219/2011 Valtion taloudelliset vastuut – esittäminen ja huomiointi suunnittelun ja seurannan asiakirjoissa
- 220/2011 Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 221/2011 Vammaispalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä
- 222/2011 Koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen
- 223/2011 Puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 224/2011 Kaupunki- ja metropolipolitiikka
- 225/2011 Valtionhallinnon toimitilat ja konserniohjaus
- 226/2011 Poliisin ja syyttäjän yhteistyö
- 227/2011 Energia- ja ilmastoteknologian tukeminen
- 228/2011 Sairaanhoidon vakuutus – erityisesti korvaukset yksityislääkäreiden ja yksityishammaslääkäreiden palkkioista
- 229/2011 Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy
- 230/2011 Työsuojeluvalvonta
- 231/2011 Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset
- 232/2011 Tuottavuusohjelman toimeenpano ja vaikutukset oikeusministeriön hallinnonalalla
- 233/2011 VR-konserni: Valtion omistajaohjaus ja henkilöjunaliikenneostot
- 234/2011 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 235/2011 Ilmastonmuutoksen hillintä - Ilmasto- ja energiastrategian valmistelu ja toimeenpano

Laillisuustarkastukset vuonna 2011

- 1/2011 Maakunnan liitot EU-varojen hallinnoijina
- 2/2011 Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen
- 3/2011 Yhteishankintavelvoitteen noudattaminen (laki valtion talousarviosta 22 a §)

Tarkastuskertomukset vuodesta 2012 lähtien

- 1/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Valtionavustukset sosiaali- ja terveydenhuollon IT-hankkeissa
- 2/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Äkillisten rakennemuutosalueiden tukeminen
- 3/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Tilahallinta puolustushallinnossa
- 4/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Euroalueen rahoitusvakaussjärjestelyjen sitoumukset - Vastuuerien sitovuuden ja riskisyyden ilmentäminen valtion tilinpäätöskertomuksessa
- 5/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sairauspoissaolot ja niiden seuranta valtionhallinnossa
- 6/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Lastensuojelu
- 7/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Palvelukeskuksen hoitamien henkilöstö- ja taloushallinnon prosessien sisäinen valvonta
- 8/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Humanitaarinen apu
- 9/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Valtion vastinrahan maksaminen yliopistoille
- 10/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Väylähankkeiden valtuuksien budjetointi ja valtuusseuranta
- 11/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Toisen asteen koulutuksen rakennejärjestelyt
- 12/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelu
- 13/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Työperäinen maahanmuutto

Valtiontalouden tarkastusviraston aiemmat tuloksellisuustarkastuskertomukset ovat saatavissa viraston verkkosivuilla osoitteessa www.vtv.fi. Kertomukset vuodesta 2007 alkaen sekä kertomusten tiivistelmät vuosilta 2001–2006 löytyvät kohdasta julkaisut / tuloksellisuustarkastuskertomukset.

Kertomuksia voi tilata myös sähköpostitse osoitteesta julkaisut@vtv.fi tai puhelimitse numerosta 09 432 5746.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki
Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-228-2 (PDF)