

## 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 förutspåtts 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 utvär-

derats planenligt. 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 miljoner 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 effektiviseras.

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 långva-

rig besvärsprocess. 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.